

## 2003

Ettekanne esitatakse Andmekaitse Inspeksiooni poolt Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile avaliku teabe seaduse § 54 lg 1 ja isikuandmete kaitse seaduse § 41 lg 1 alusel ning see annab ülevaate 2003. aastal teabevabaduse ja isikuandmete kaitse rakendamisega seotud asjaoludest.

Inspeksiooni tegevusvaldkonnaks on riiklik järelevalve isikuandmete töötlemise, andmekogude pidamise ja avalikule teabele juurdepääsu üle.

Ettekanne kajastab Andmekaitse Inspeksiooni järelevalvetegevust isikuandmete kaitse seaduse täitmise üle ajavahemikul 1. jaanuar kuni 1. november 2003. aastal ning avaliku teabe seaduse täitmise üle ajavahemikul 1. november 2002 kuni 1. november 2003. aastal. Ettekanne on koostatud kontrolliosakonna järelevalvetalituse inspektor Bert Blösi ja avalike suhete spetsialisti Triinu Jaaksoo poolt.

### Sissejuhatus

Teabeõigused on oma olemuselt vastandlikud. Eesti Vabariigi põhiseadus kaitseb üheaegselt nii õigust eraelu puutumatusel, kui ka õigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni. Seega tuleb ühelt poolt tagada isikuandmete ning selle kaudu ka üksikisiku privaatsuse kaitse, teisalt aga on avatud ühiskonna üheks tunnuseks informatsiooni vaba liikumine. See eeldab isikuandmete kaitse seaduse ja avaliku teabe seaduse üheaegset rakendamist. Isikuandmete kaitse ja andmete avalikustamine seavad üksteisele piirid, millest tuleb kinni pidada.

Praktikas tekib küsimus eelkõige selles, millises ulatuses riik tohib isikuandmeid administratiivsetel eesmärkidel kasutada. Informatsioonivabaduse seisukohalt on oluline küsimus, kas ja millises ulatuses on seaduslik piirata avalikkuse õigust teabe saamisel avaliku võimu kandjate tegevuse kohta. Tuleb ette olukordi, kus tuleb kaaluda, kumb nendest kahest õigustest on antud juhul olulisem. Näitena võib tuua ametiisikute palkade, erinevate riiklike registrite ning erakondade liikmete nimekirjade avalikustamise.

Andmekaitse Inspeksioon teostab järelevalvet nii isikuandmete kaitse seaduse kui ka avaliku teabe seaduse täitmise üle. Seega on inspeksioonil oluline roll tasakaalu leidmisel nende kahe seaduse toimimise vahel ja ühelt poolt andmesubjektide ning teiselt poolt teabenõudjate õiguste igakülgne tagamisel.

### I Isikuandmete kaitse ja kehtiv õigus

Igaühe õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-is 26. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Perekonna- ja eraelu puutumatusel on mitmeid tahke (kodu ja kirjavahetuse puutumatus, õigus vabale eneseteostusele jms) ning üheks neist on õigus kontrollida enese kohta käivat informatsiooni. Viimase kohta on kontinentaal-Euroopa õigusruumis kasutusele võetud termin "informatsiooniline enesemääramisõigus".

Termin "informatsiooniline enesemääramisõigus" pärineb Saksamaalt ning on sealt levinud ka teistesse Euroopa riikidesse. Täpsemalt defineeriti selline õigus esmakordselt ühes 1983. aastast pärinevas kohtulahendis. Nimelt asus Saksa Föderaalkohus seisukohale, et tulenevalt põhiseadusest on igaühel õigus ise määrata, kellele oma isikuandmeid üle anda ning kellele lubada neid töödelda. Sellisele informatsioonilise enesemääramisõiguse piirangud on lubatud ainult ülekaaluka üldise huvi korral. Piirangud peavad tulenema seadusest, vastavad normid peavad olema õigusriigile omaselt selgelt ja konkreetsetl sätestatud. Lisaks peab olema tagatud organisatsioonide ning menetlusõiguslike ettevõtteasutuste täitmine, et vältida inimõiguste rikkumine. Eelmainitud informatsiooniline enesemääramisõiguse kaitsmine ongi isikuandmete kaitse eesmärk.

Isikuandmete kaitse õigusliku reguleerimiseni jõuti Eestis 1996. aastal, mil jõustus isikuandmete kaitse seadus.

Nimetatud seadust on hiljem korduvalt muudetud ning paljud isikuandmete kaitse normid sisalduvad ka teistes hiljem kehtestatud seadustes, nagu näiteks avaliku teabe seaduses ja andmekogude seaduses. Vajadus vähendada isikuandmete kaitse normide sellist killustatust, muuta kehtiv regulatsioon täpsemaks ja otstarbekamaks ning parandada kehtivas seaduses praktika käigus ilmnenu vajakajäämisi, tingis nõudmise isikuandmete kaitse seaduse uue redaktsiooni järele. See jõustus 1. oktoobril 2003. Seaduse (edaspidi IKS) eesmärgiks on füüsilise isiku põhiõiguste ja põhivabaduse kaitsmine isikuandmete töötlemisel kooskõlas avalike huvidega ning mainitud eesmärgi saavutamiseks on seaduses sätestatud isikuandmete töötlemise tingimused ja kord, selle üle riikliku järelevalve teostamise alused ning vastutus töötlemise nõuete rikkumise eest. Seega oli seaduse uue redaktsiooni koostamisel põhiohk sellel, et määrata kindlaks arusaadavad ja tänapäeva nõuetele vastavad isikuandmete töötlemise tingimused ja lubatavuse kriteeriumid ning riigipoolse kontrolli ja rikkumiste eest vastutamise alused. Isikuandmete kaitse seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle teostab riikliku järelevalvet Andmekaitse Inspektsioon.

## **II Isikuandmete kaitse seaduse uue redaktsiooni erisused**

1. oktoobril 2003 jõustunud IKS-i uue redaktsiooni üheks olulisemaks erinevuseks võrreldes IKS-i eelmise redaktsiooniga on seaduse kohaldamisala. Isikuandmete kaitse seaduse uues redaktsioonis on loobutud palju segadust tekitanud kohaldamisala sidumisest isikuandmete töötlemise viisiga (eelmises redaktsioonis automatiseeritud töötlemine) ja andmete korrastatud kogumist pärinemise või sinna kandmisega. Üha enam töödeldakse isikuandmeid digitaalkujul, seega ei saa andmesubjekti õigust privaatsusele ja tema kohta käivate andmete turvalisus eelmainitud teguritest sõltuda. Isikuandmete seadusele vastav andmete kaitsus tuleb tagada sõltumata töötlemise viisist ja kasutatavatest vahenditest, sh andmekandjatest.

Üleüldiselt omaks võetud põhimõttest lähtudes ei reguleerita isikuandmete kaitse valdkonnas isikuandmete töötlemist füüsiliste isikute poolt, kui see toimub isiklikul otstarbel. Samuti ei kohaldu seadus, kui töödeldakse isikuandmeid, mis on õiguspäraselt avalikuks kasutamiseks antud. Sellised andmed on näiteks avaliku teabe seaduse alusel avalikuks teabeks loetav teave ning riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogud, mis on seaduse järgi avalikuks kasutamiseks mõeldud. IKS-i uus redaktsioon ei kohaldu ka juhul, kui isikuandmeid üksnes edastatakse Eesti territooriumi kaudu neid kohapeal töötlemata.

Teiseks suuremaks erinevuseks võrreldes IKS-i eelmise redaktsiooniga on isikuandmete liigitus. Kui eelmine IKS-i redaktsioon jaotas isikuandmed üldjoontes kaheks - delikaatseteks ja mittedelikaatseteks, siis IKS-i uude redaktsiooni on sisse viidud isikuandmete kolmikjaotus. Selle kohaselt jaotatakse isikuandmed tavalisteks isikuandmeteks, eraelulisteks isikuandmeteks ja delikaatseteks isikuandmeteks. Isikuandmed loetakse eraelulisteks, kui need kirjeldavad andmesubjekti: perekonnaelu üksikasju; saadud sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemist; vaimseid või füüsilisi kannatusi; maksustamisega seotud asjaolusid, välja arvatud andmesubjekti maksuvõlgnevused. Delikaatseteks isikuandmeteks loetakse andmed, mis kirjeldavad andmesubjekti: poliitilisi vaateid, usulisi ja maailmavaatelist veendumusi; etnilist päritolu ja rassilist kuuluvust; tervises seisundit või puuet; pärikkuse informatsiooni; seksuaalelu; ametiühingu liikmelisust; õiguserikkumise väljaselgitamise menetlust enne kohtuistungit või otsuse langetamist või juhul, kui see on vajalik kõlbluse või inimeste perekonnaelu-ja eraelu kaitseks või kui seda nõuavad alaealise, kannatanu, tunnistaja või õigusemõistmise huvid.

Lisaks isikuandmete kolmikjaotusele eksisteerib veel ka neljas isikuandmete kategooria, nimelt isikukood. Isikukoodile on seaduses kehtestatud eriregulatsioon, kuna isikukood võimaldab isikut üheselt tuvastada. Võrreldes isikuandmete kaitse seaduse eelmise redaktsiooniga on uues redaktsioonis isikukoodi töötlemise lubatavuse tingimusi kitsendanud. Uue redaktsiooni kohaselt on isikukoodi töötlemine ilma andmesubjekti nõusolekuta lubatud üksnes siis, kui see on välislepingus, seaduses või määrukses expressis verbis ette nähtud.

Isikukoodi töötlemise piiramise eesmärgiks on võimalike kuritarvituste vältimine. Isikukood on universaalne isikut tuvastav kood, mis võimaldab kergesti omavahel ühendada erinevates andmbaasides olevat informatsiooni isiku kohta. Selline võimalik profileerimine ohustab otseselt inimeste turvatunnet ja õiguskindlust. Isikukoodi märkimine täidab isiku samasuse tõendamise eesmärki. Enamasti on sama eesmärk täidetud ka isiku sünniaja ära toomisega. Oluline on minimaalsuse põhimõtte järgimine - isikuandmeid võib koguda vaid ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks. Kui isiku samasuse tõendamiseks piisab sünniajast, on isikukoodi töötlemine

põhjendamatu.

Kuna üheks IKS muutmise põhjuseks oli seaduse vastavusse viimine Euroopa Liidu andmekaitse-direktiiviga ning Euroopas üldtunnustatud andmekaitsealaste põhimõtetega, on viimased sätestatud ka IKS-i uues redaktsioonis. Nendeks põhimõtetest on:

- seaduslikkuse põhimõte - isikuandmeid võib koguda ausal ja seaduslikul teel;
- eesmärgikohasuse põhimõte - isikuandmeid võib koguda üksnes määratletud ja õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks ning isikuandmeid ei või töödelda viisil, mis ei ole andmetöötuse eesmärkide saavutamise-ga kooskõlas;
- minimaalsuse põhimõte - isikuandmeid võib koguda vaid ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks;
- kasutuse piiramise põhimõte - isikuandmeid võib muudel eesmärkidel kasutada üksnes andmesubjekti nõusolekul või selleks pädeva organi loal;
- andmete kvaliteedi põhimõte - isikuandmed peavad olema ajakohased, täielikud ning vajalikud antud andmetöötuse eesmärgi saavutamiseks;
- turvalisuse põhimõte - isikuandmete kaitseks tuleb rakendada turvameetmeid nende tahtmatu või volitamata muutmise, avalikuks tuleku või hävimise eest;
- individuaalse osaluse põhimõte - andmesubjekti tuleb teavitada tema kohta kogutavatest andmetest, talle tuleb võimaldada juurdepääs tema kohta käivatele andmetele ja tal on õigus nõuda ebatäpsete või eksitavate andmete parandamist.

Eelmainitud põhimõtted aitavad paremini mõista seaduse eesmärke ning vajaduse korral tõlgendada seadusega isikuandmete töötlejale pandud õigusi ja kohustusi.

Võrreldes IKS-i eelmise redaktsiooniga on seaduse uues redaktsioonis täpsustatud, millal on isikuandmete töötlemine lubatud ilma andmesubjekti nõusolekuta. Kriteeriumid erinevad sõltuvalt sellest, kas tegemist on isikuandmetega või eraeluliste või delikaatsete isikuandmetega. Täpsustatud on ka andmesubjekti nõusolekuta isikuandmete kolmandatele isikutele üleandmise või juurdepääsu lubatavuse tingimusi. Arvestades, et isikuandmete üleandmine või juurdepääs kolmandale isikule andmesubjekti nõusolekuta kujutab endast lisaohu andmesubjekti privaatsusele ning võib kaasa tuua isikuandmete töötlemise, mida andmesubjekt ise ei soovi, on selle töötlemise alused kitsamad kui muude töötlemistoimingute korral. Kui eelmise IKS-i redaktsiooni kohaselt oli mittedelikaatsete isikuandmete kolmandatele isikutele edastamine lubatud nn huvide kaalumise printsiibi alusel, siis uues redaktsioonis on see lubatud vaid andmesubjekti või muu isiku elu, tervise ja vabaduse kaitseks; juhul, kui isik, kellele andmeid edastatakse töötleb neid seadusega ettenähtud kohustuse täitmiseks või juhul, kui kolmas isik taotleb teavet, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites ja sellele teabele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut.

Seega peaksid isikuandmete töötlejad, kel on kavas kogutavaid isikuandmeid ka kolmandatele isikutele edastada, inimest juba andmete saamisel töötlemisega seotud asjaoludest ning andmete kolmandatele isikutele edastamise kavatsustest teavitama. Sellistel juhtudel on oluline, et inimene annaks oma isikuandmete üleandmisel nõusoleku ka andmete edastamiseks ja neile juurdepääsu võimaldamiseks, kuna vastasel juhul ei ole edastamine lubatud ning isikuandmete töötleja on kohustatud andmesubjektilt selleks uue nõusoleku küsima. Positiivse margina on mitmed telekommunikatsiooni- ning kaubandusettevõtted oma kliendilepingute uue IKS-i redaktsiooniga vastavusse viimiseks juba inspeksiooni poole pöördunud.

Kui isikuandmete töötlejad on reeglina isikuandmete kaitse regulatsiooniga hästi kursis, siis sama ei saa kahjuks väita andmesubjektide kohta. Sageli ei teata oma õigusi ning ei osata näha teabe andmises peituvaid ohte. Ka on inimesed majanduslikult suhteliselt mõjutatavad ning sellest tulenevalt koguvad mitmed ettevõtted erinevate sooduskampaaniate käigus või isegi teenuse osutamise eeltingimusena mitmesugust ning sageli üpris delikaatse iseloomuga informatsiooni. Andmesubjektide madalast privaatsusteadlikkuse tasemest annab märku ka inspeksioonile esitatud kaebuste ja vaiete suhteliselt väike arv.

Samas on võimalik andmesubjektide privaatsusteadlikkust tõsta isikuandmete kaitsega seonduva, eriti aga andmesubjektide õiguste, kajastamisega massimeedias.

### **III Ülevaade riikliku järelevalve teostamisest isikuandmete kaitse seaduse täitmise üle perioodil 01.01.2003 - 01.11.2003**

Näitena ajakirjanduse suurest mõjust andmesubjektide privaatsusteadlikkuse taseme tõusule, võib tuua 2003. aasta veebruaris toimunud Riigikogu valimised ning valimiskampaaniate käigus toime pandud erinevad isikuandmete töötlemise nõuete rikkumised. Teema leidis ajakirjanduses ohtralt kajastamist ning see tõi kaasa andmesubjektide poolt esitatud vaiete arvu kolmekordistumise. Perioodil 1. jaanuarist kuni 1. novembrini 2003 Andmekaitse Inspeksioonile võimalike isikuandmete kaitse seaduse rikkumiste kohta esitatud 98 vaidest ja kaebusest, oli Riigikogu valimistega seotud 73 kaebust. Muidugi mängis valimistega seotud kaebuste suure arvukuse puhul olulist rolli ka valimiskampaaniate ulatus.

Riigikogu valimistega seotud kaebuse alusel alustas inspeksioon IKS-i § 33 lg-s 1 sätestatud väärteo tunnustel neli väärteomenetlust ning süüdlasi karistati rahatrahviga, 14 kaebuse puhul isikuandmete kaitse seaduse rikkumisi ei tuvastatud ning kolmel juhul ilmnisid järelevalvemenetluse käigus menetlusaluste isikute teos karistuseadustiku (edaspidi KarS) §-ides 292; 289 ja 290 sätestatud kuriteo tunnused ning inspeksioon edastas materjalid kriminaalmenetluse alustamise otsustamiseks Riigiprokuratuurile. Riigiprokurör alustas inspeksiooni edastatud materjalide alusel kaks kriminaalmenetlust KarS-i § 292 lg 2 tunnustel ja määras kriminaalasjad Kaitsepolitseiameti uurimisalluvusse. Ettekande koostamise ajal uurimine veel kestab.

Ülejäänud 25 valimistega mitteseotud vaide puhul tuvastati isikuandmete kaitse seaduse rikkumine 3 korral, 21 korral rikkumisi ei tuvastatud ning ühel juhul ilmnisid menetlusaluse isiku teos KarS-i § 1281 sätestatud kuriteo tunnused ning inspeksioon edastas materjalid õiguskaitsesorganile. Kolmest rikkumisest ühe puhul oli tegemist ebaseadusliku andmebaasiga, ühel juhul koguti isikutelt andmeid kolmandate isikute kohta ilma nende nõusolekuta ning ühel juhul ei olnud andmete vastutav töötleja taganud andmete kaitset juhusliku hävimise eest.

Perioodil 1. jaanuarist kuni 1. novembrini 2003 viis inspeksioon isikuandmete kaitse seaduse täitmise üle riikliku järelevalve teostamise käigus läbi 9 väärteomenetlust. Neist neli olid seotud Riigikogu valimistega. Üks väärteomenetlus lõpetati, kuna menetluse käigus ei leidnud tuvastamist töödeldavate andmete ebaseaduslik hankimine. Nelja väärteomenetluse puhul ei täitnud isikuandmete töötledjad oma kohustust organisatsiooniliste ja tehniliste abinõude kasutusele võtmise osas ning isikuandmed ei olnud kaitstud omavolilise korrastamise, üleandmise või muu volitamata töötlemise eest. Nimelt "hävitavad" mõned isikuandmete töötledjad delikaatseid isikuandmeid sisaldavaid paberandmeid seadusenõudeid eirates, näiteks visatakse prügikasti raviteenuste osutamise arved. Süüdlastele määrati rahatrahvid.

Perioodil 1. jaanuarist kuni 1. novembrini 2003 tegi inspeksioon isikuandmete töötledjatele 37 ettekirjutust. Kahel kolmandikul juhtudest ei täitnud delikaatsete isikuandmete töötledjad oma kohustust registreerida delikaatsete isikuandmete töötlemine inspeksioonis ning ühel kolmandikul juhtudest ei olnud delikaatsete isikuandmete töötledjate poolt isikuandmete kaitseks rakendatud organisatsioonilised ja tehnilised abinõud piisavad ning inspeksioon kohustas töötledjaid määratud tähtajaks kasutusele võtma täiendavaid organisatsioonilisi ja tehnilisi abinõusid. Ettekirjutuse täitmise tagamiseks kasutab inspeksioon sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Senise praktika kohaselt lisatakse ettekirjutusele hoiatus sunniraha rakendamise kohta 3000 - 8000 krooni suuruses summas. IKS-i uus redaktsioon annab inspeksioonile võimaluse kasutada ettekirjutuse täitmiseks ka asendustäitmist, kuid võttes arvesse, et uus seadus on käesoleva ettekande koostamise ajaks kehtinud vaid kuu, pole inspeksiooni seda veel rakendanud.

Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimistaotlusi esitati inspeksioonile 497. Registreerimismenetluse kujutab endast olulist isikuandmete kaitse alase riikliku järelevalve vahendit. Isikuandmete töötledja ja eelkõige andmesubjektide jaoks on oluline, et riik sõltumatu järelevalveasutuse vahendusel kinnitab, et delikaatseid isikuandmeid töödeldakse korrektselt ja need on kõrvaliste isikute eest kaitstud. Esitatud registreerimistaotlustest registreeriti 289 ning registreerimisest keelduti 170 korral. Emakordselt esitatud taotlusi oli 253 ning korduvaid 244. 46 korral teavitasi delikaatsete isikuandmete töötledjad inspeksiooni registreerimistaotluses kirjeldatud andmete muutmise vastavalt IKS-i §-le 20. Delikaatsete isikuandmete vastutavate töötledjate poolt isikuandmete kaitseks

rakendatud organisatsioonilisi ja tehnilisi abinõusid käidi andmete töötlemiskohtades kontrollimas 40 korral. Osadel juhtudel ei vastanud registreerimistaotluses kirjeldatud isikuandmete kaitse organisatsioonilised ja tehnilised abinõud tegelikkuses rakendatule ning sel juhul oli järelevalvemenetluse tulemuseks ettekirjutus, mis kohustas delikaatsete isikuandmete töötletajad määratud tähtajaks täiendavaid organisatsioonilisi ja tehnilisi abinõusid kasutusele võtma. Ettekirjutuste täitmise kontrollimiseks viidi läbi 16 järelkontrolli.

Lisaks isikuandmete töötlejatele, paneb IKS-i uus redaktsioon uusi kohustusi ka Andmekaitse Inspeksioonile. Üheks neist uutest kohustustest on 2004. aasta 1. juulist isikuandmete töötlejate registri kasutusele võtmine. Registri pidamise eesmärgiks on registreerida eraeluliste isikuandmete töötlemise teatised, delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimistaotlused ning isikuandmete riskasutused, et anda avalikkusele teavet isikuandmete töötlemisest ja luua võimalus sõltumatu andmekaitsealase järelevalve teostamiseks. Teavitamiskohustuse ja registreerimiskohustuse täitmine on kavandatud üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu ligipääsetava registri põhisel. Selline lahendus on tänapäeva infotehnilisi võimalusi arvestades hõlpsasti teostatav, ajasäästlik ja kõigi menetlusosaliste jaoks mugav lahendus. Register on Andmekaitse Inspeksiooni veebilehel avalikult kasutatav. Muidugi ei avalikustata seal isikuandmete kaitseks rakendatud turvameetmete kirjeldusi, avalikustatakse vaid eraeluliste ja delikaatsete isikuandmete töötletaja nimi ja töötlemise olulised asjaolud nagu töötlemise eesmärk, isikuandmete koosseis jms, mis on avalikkuse kontrolliks vajalik. Seega on isikuandmete töötletaja jaoks seadusekohase andmekaitse tagamise kõrval oluline ka avalikkuse teavitamise võimalus, et töötletaja on seadusekuulekas ja isikute andmetele tagatakse asjakohane kaitse.

Aruandeperioodi jooksul viis inspeksioon läbi 21 isikuandmete kaitsega seonduvat koolitust. Koolitused käsitlesid isikuandmete kaitse seaduse põhimõtteid, isikuandmete töötlemise lubatavust, nõudeid isikuandmete töötlemisele ja turvameetmetele, delikaatsete isikuandmete registreerimiskohustust, andmesubjekti õigusi ning Andmekaitse Inspeksiooni järelevalvepädevust ja kohustusi. Põhjalikult tutvustati koolituste käigus ka andmeturbe nõudeid ning isikuandmete kaitse seaduse ja avaliku teabe seaduse koosrakendamist. Koolituste sihtrühmaks olid kohalikud omavalitsused, riigiasutused, tervishoiuteenuse osutajad ning erinevad sihtasutused (näiteks Geenivaramu).

Lisaks korraldatud koolitustele on inspeksioon isikuandmete töötlejate ja andmesubjektide õigusteadlikkuse tõstmiseks koostanud soovitusi ning ettepanekuid, mis aitavad isikuandmete kaitse seadusest tulenevate õiguste ja kohustuste sisu paremini mõista. Soovitused on avalikustatud inspeksiooni veebilehel aadressil [www.dp.gov.ee](http://www.dp.gov.ee). Samuti sisaldab inspeksiooni veebileht isikuandmete töötlejatele suunatud juhiseid ja näidismaterjali delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimistaotluste esitamiseks. Kodanikel on võimalus veebilehel tutvuda oma õigustega ning oma õiguste rikkumise korral saada juhiseid kaebuse esitamiseks.

Preventiivseks tegevuseks saab lugeda ka erinevate õigusaktide ja projektide kooskõlastamisi inspeksiooni poolt. See võimaldab inspeksioonil avastada võimalikke riskitegureid, mis õigusaktide ja projektide rakendamisel kujutaksid endast ohtu andmesubjektide privaatsusele ning pakkuda omaltpoolt välja lahendusi, mis neid riske maandaksid. Erinevaid õigusakte on inspeksioon perioodil 1. jaanuarist kuni 1. novembrini 2003 kooskõlastanud 12 korral. Lisaks kooskõlastustele on inspeksiooni esindajad kaasatud ka erinevatesse õiguslike regulatsioonide ja projekte välja töötavatesse tööühendustesse.

#### **IV Teabevabadus ja kehtiv õigus**

Teabevabadus, kui demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi üks olulisi põhimõtteid on konstitueeritud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-is 44, mille kohaselt on igaühel õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Eesti kodanikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Kui seadusega ei ole teisiti määratud, siis ei ole nimetatud tutvumisõigus piiratud Eesti kodanikega ning laieneb ka Eestis viibivale välisriigi kodanikule ning kodakondsuseta isikule. Nimetatud teabe saamise õigus eeldab siiski Eestis seaduslikul alusel viibimist.

Tegelikkuses oli selle põhiseaduse sätte taga aastaid õiguslik tühimik ning puudus universaalne põhireeglistik, mis

oleks taganud avaliku võimu teostamise käigus kogutud teabe kättesaadavuse igaühele. Teatud määral aitas teabenõudjaid küll avaldustele vastamise seadus ning arhiiviseadus, kuid jäädvustatud avalikule teabele juurdepääsu tagamise kohustust ei eksisteerinud ning vaatamata põhiseaduse eelmainitud sättele oli olukord pigem teabe salajasust kui avalikkust eeldav.

1. jaanuaril 2001 jõustus avaliku teabe seadus, mille üks olulisemaid ja laiemaid eesmärke on tagada avalikkuse tõhus kontroll riigi, kohaliku omavalitsuse jm avaliku võimu teostajate tegevuse üle ja tagada seeläbi avaliku võimu läbipaistvus. Avaliku teabe seaduse üldpõhimõteteks on igaühele teabele juurdepääsu tagamine võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil, teabele juurdepääsu võimaldamisel isikute eraelu puutumatus tagamine, teabele üldjuhul tasuta juurdepääsu võimaldamine ning probleemide tekkimisel igaühe õigus teabele juurdepääsu piiramist vaidlustada. Kõik eeltoodu peab kaasa aitama sellele, et isik saaks võimalikult väheste pingutustega kätte teda huvitava avaliku võimu teostamisel tekkinud teabe. Eeldada tuleb teabe avalikkust - kogu teave, mille juurdepääsu ei ole seaduse alusel piiratud, on avalik.

Kuna avalikule teabele juurdepääsu võimaldamisel peab olema tagatud isikute eraelu puutumatus, on üheks teabele juurdepääsupiirangute kehtestamise aluseks isikuandmete sisaldumine teabes. Lisaks avaliku teabe seaduses sätestatud reguleerib isikuandmete kaitset veel ka isikuandmete kaitse seadus. Senini kehtinud regulatsiooni kohaselt pidid teabevaldajad delikaatseid ja eraelulisi isikuandmeid sisaldava teabe osas lähtuma avaliku teabe seaduses sätestatud ja mittedelikaatseid isikuandmeid sisaldava teabe osas isikuandmete kaitse seaduses sätestatud. Selline regulatsiooni killustatus muutis avaliku teabe seaduse rakendamise keeruliseks ning raskusi isikuandmete kaitse seaduse ja avaliku teabe seaduse koosrakendamisel on näidanud ka senine praktika. Vajadus muuta kehtiv regulatsioon selgemaks ja otstarbekamaks ning tõsta isikuandmete kaitse taset ning viia see vastavusse Euroopa Liidus kehtiva andmekaitsealase normistikuga tingis avaliku teabe seaduse seni ulatuslikuma muutmise oma kehtivuse kolme aasta jooksul. Nimelt on alates 1. oktoobrist 2003 seoses isikuandmete kaitse seaduse uue redaktsiooni jõustumisega peaaegu kõik isikuandmetega seonduv reguleeritud isikuandmete kaitse seadusega ning avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS) sätestab vaid teabevaldaja kohustuse kehtestada eraelulisi ning delikaatseid isikuandmeid sisaldavale teabele juurdepääsupiirang ning isikuandmeid sisaldavale teabele juurdepääsupiirang, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus. Nimetatud nn huvide kaalumise printsiip oli eelneva regulatsiooni kohaselt sätestatud isikuandmete kaitse seaduses.

## **V Ülevaade riikliku järelevalve teostamisest avaliku teabe seaduse täitmise üle perioodil 01.11.2002 - 01.11.2003**

Lähtuvalt avaliku teabe seadusest (§ 5) loetakse teabevaldajateks:

- riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused;
- avalik-õiguslikud juriidilised isikud;
- eraõiguslikud juriidilised isikud ja füüsilised isikud, kui nad täidavad seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutavad haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, - teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist.

Teabevaldajatega 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 muutusi;
- mittetulundusühing, sihtasutus või äriühing, mille liige, asutaja või milles osaleja on riik, kohaliku omavalitsuse üksus või avalik-õiguslik juriidiline isik, - teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatud vahendite kasutamist.

Eelmainitud teabevaldajate poolt teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle teostab riiklikku järelevalvet Andmekaitse Inspeksioon. Seega on igaühel, kes leiab, et teabevaldajate poolne tegevus või tegevusetus rikub tema avaliku teabe seaduses sätestatud õigusi, võimalus pöörduda Andmekaitse Inspeksiooni poole abi saamiseks.

Oluline osa avaliku teabe seaduse täitmise üle järelevalve teostamisest toimubki just teabenõudjate poolt esitatud

vaiete alusel. Perioodil 1. novembrist 2002 kuni 1. novembrini 2003 esitati Andmekaitse Inspeksioonile 49 vaiet avaliku teabe seaduse rikkumiste kohta. Vaietest 13 esitati riigiasutuste, 27 kohalike omavalitsusorganite ja nende hallatavate asutuste, 2 avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning 7 eraõiguslike juriidiliste isikute tegevuse peale. Esitatud vaietest 9 ei vastanud haldusmenetluse seaduses ja AvTS-is sätestatud nõuetele ning tagastati, kuna vaide esitajad ei edastanud Andmekaitse Inspeksioonile tähtaegselt vajalikke täiendusi. Ühe vaide puhul oli möödunud haldusmenetluse seaduses sätestatud vaide esitamise tähtaeg ning haldusmenetluse seaduse § 75 alusel vaidemenetlust ei algatatud.

Riigiasutuste, kohalike omavalitsusorganite ning nende hallatavate asutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse peale esitatud vaiete alusel algatatud järelevalvemenetluste käigus tuvastati 21 teabevaldajate poolset avaliku teabe seaduse rikkumist ning 13 korral jäeti vaideotsused rahuldamata, kuna rikkumisi ei tuvastatud. Tuvastatud rikkumiste korral olid teabevaldajad reeglina alusetult keeldunud teabe väljastamisest. Neist 14 puhul taastati seadusekohane olukord menetluse käigus ning vaidemenetlus lõpetati ning 7 puhul tuli seadusliku olukorra taastamiseks teha teabevaldajatele ettekirjutus. Vaidemenetluste käigus selgus, et mitmed AvTS-i rikkunud teabevaldajad tõlgendavad ülddelegatsiooninormina AvTS-i § 34 lg 2, mis lubab asutuse juhil AvTS-i alusel kehtestada teabele juurdepääsupiirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ning ei arvesta, et AvTS-i §-is 35 on teabe asutusesiseseks tunnistamise alused sätestatud ammendava loeteluna. Eelmainitud AvTS sätete väära tõlgendamise tulemusena kehtestavad teabevaldajad asutusesiseste haldusaktidega teabele juurdepääsupiiranguid ilma AvTS-ist tuleneva seadusliku aluseta.

Eraõiguslike juriidiliste isikute peale esitatud 7 vaidest tuvastati rikkumine kolmel korral, millest ühe puhul tühistas inspeksioon ise enda vaideotsuse ( AS Edelaraudtee vaie AS Eesti Raudtee tegevuse peale), ühe vaide puhul taastati seaduslik olukord menetluse käigus ning ühel juhul oli inspeksioon sunnitud teabevaldajale ettekirjutuse tegema. Kahe vaide puhul leidis inspeksioon, et eraõiguslikule juriidilisele isikule ei laienene teabevaldaja kohustused ning seega ei pandud toime ka seaduse rikkumist. Ühe eelmainitud otsusest, milles inspeksioon teabevaldaja poolset avaliku teabe seaduse rikkumist ei tuvastanud, vaidlustas vaide esitaja Tallinna Halduskohtus ning tutvus nõutud teabega kohtumenetluse käigus. Vaideotsus tühistati.

Juhtudel, kui teabevaldajate poolt rikuti vaid seaduse vorminõudeid või taastati seaduslik olukord vaidemenetluse käigus, piirdus Andmekaitse Inspeksioon teabevaldajatele soovitude ja ettepanekute tegemisega. Teabevaldajatele selgitati, kuidas teabele juurdepääsu paremini korraldada ning tehti ettepanekuid kehtestada teabenõuete korrektseks menetlemiseks asutusesisene kord. Paljudel teabevaldajatel selline kord puudub. Asutusesisene teabenõuete menetlemise kord aitab teabenõudeid täitvatel ametnikel paremini oma ülesannetest aru saada ning aitab seega avaliku teabe seaduses sätestatud põhimõtete paremini rakendada.

Sarnaselt eelmiste aruandeperioodidega pöördui inspeksiooni poole sageli ka AvTSis sätestatu rakendamiseks nõuannete saamiseks ning seda just teabevaldajate poolt. Suurem osa järelepärimisi on puudutasid isikuandmeid ja eraelulisi ning delikaatseid isikuandmeid sisaldavat teavet ning sellise teabe väljastamist. Võttes arvesse inspeksiooni teise olulise järelevalvepädevuse valdkonna, isikuandmete kaitsega seonduva, võimaldab selline nõustamine kindlasti ennetada nii avaliku teabe seaduse kui ka isikuandmete kaitse seaduse võimalikke rikkumisi. Samas on selline nõustamine suhteliselt töömahukas. Preventiivne roll on samuti AKI poolt teabevaldajatele korraldatavatel koolitustel, kus selgitatakse nii AvTS-i kui ka IKS-is sätestatud. Aruandeperioodil korraldas inspeksioon teabevaldajatele 21 koolitust.

Vaatamata asjole, et avaliku teabe seadus on kehtinud juba kolm aastat, puuduvad osadel teabevaldajatel käesoleva hetkeni veebilehed või ei vasta need AvTS-is sätestatud nõuetele. Kui eelmisel aruandeperioodil tuli inspeksioonil veebilehtede kasutusele võtmiseks või seal esinevate puuduste kõrvaldamiseks teha ettekirjutusi eelkõige kohalikele omavalitsustele ning riigiasutustega probleeme ei esinenud, siis sel aastal ei täitnud lisaks neljale kohaliku omavalitsusasutusele AvTS-ist tulenevat teabe avalikustamise kohustust ka Maksuamet. Nimelt kehtestas Maksuamet maksusaladusele viidates ebaseaduslikud juurdepääsupiirangud asutuse dokumendiregistri allregistri andmetele ning AvTS-i nõuetele ei vastanud ka asutuse veebileht tervikuna. Veebilehtedel esinevate puuduste kõrvaldamiseks tegi inspeksioon teabevaldajatele vastavad ettekirjutused ning need täideti.

Kokku tegi inspeksioon aruandeperioodil teabevaldajatele 13 ettekirjutust, millest üks vaidlustati inspeksioonis ning

kaks Tallinna Halduskohtus. Ettekirjutustest 8 tehti teabevaldajatele teabenõuete täitmiseks ning ülejäänud veebilehtede kasutusele võtmiseks ning seal esinevate puuduste kõrvaldamiseks. Ettekirjutuse täitmise tagamiseks kasutab inspeksioon sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Senise praktika kohaselt lisatakse ettekirjutusele hoiatus sunniraha rakendamise kohta 5000 - 10000 krooni suuruses summas. Sunniraha rakendamise hoiatus on efektiivne vahend motiveerimaks teabevaldajaid seadusest tulenevaid kohustusi täitma. Seda asjaolu kinnitab tõik, et vaid kahel korral on teabevaldaja jätnud inspeksiooni ettekirjutuse täitmata ning teabevaldajatelt on sunniraha sisse nõutud (AS Minu Vara ning Tartu Vallavalitsus). Peale sunniraha sisse nõudmist on teabevaldajad ettekirjutused täitnud.

Aruandeperioodil viis inspeksioon avaliku teabe täitmise üle teostatava järelevalve käigus läbi viis vääртеomenetlust. Kõik neist on seotud rahvakohtukandidaatide nimekirjadega. Kohtute seaduse § 107 lg 1 paneb omavalitsusüksuse volikogule kohustuse vähemalt kaks kuud enne rahvakohtunike volituste lõppemist esitada maa- või linnakohtule rahvakohtunikukandidaatide nimekiri. Nimekirjas märgitakse rahvakohtunikukandidaadi nimi, isikukood, aadress, töökoht ning amet või tegevusala. Nimetatud paragrahvi lg 2 kohaselt avaldatakse rahvakohtunikukandidaatide nimekiri väljaandes Ametlikud Teadaanded vähemalt kaks kuud enne varem nimetatud rahvakohtunike volituste lõppemist. Nimekirja esitab avaldamiseks omavalitsusüksuse volikogu. Kohtute seaduse § 107 lg 3 järgi tuleb avaldada aga vaid rahvakohtunikukandidaadi nimi, töökoht ja amet või tegevusala. Viie valla vallasekretärid tõlgendasid eelmainitud kohtute seaduse sätteid väärtalt ning väljaandes Ametlikud Teadaanded avaldati rahvakohtunikukandidaatide nimekiri tervikuna, sisaldades ka kandidaatide isikukode ning koduseid aadresse. Seega panid süüdlased asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet väljastades toime AvTS § 541 lg-s 1 sätestatud vääртеo ning neile määrati hoiustrahv.

Suurim erinevus eelmise kahe aruandeperioodiga seisneb tõigas, et kui eelmisel kahel aastal inspeksiooni vaideotsusi ei vaidlustatud ning need jäid jõusse, siis perioodil 01.11.2002 - 01.11.2003 on teabevaldaja või vaide esitaja neljal korral leidnud, et inspeksiooni vaideotsusega rikutakse nende õigusi või piiratakse vabadusi ning vaideotsused vaidlustanud. Kolmel korral esitati inspeksiooni vaideotsuse tühistamiseks kaebus Tallinna Halduskohtule ning ühel korral vaidlustati vaideotsus inspeksioonis. Kõik neli vaideotsust tühistati. Lähemalt kahest kaasusest.

1. AS Elektiraudtee vaie AS Eesti Raudtee tegevuse peale.

AS Elektiraudtee esitas AS Eesti Raudteele teabenõude, milles soovis AvTS § 5 lg 3 p-i 2 ning § 28 lg 1 p-i 26 alusel AS Eesti Raudteelt teavet, kui kaubaturul valitsevas seisundis olevalt, eri- või ainuõigust või loomulikke monopoli omavalt äriühingult andmeid hinnakujunduse kohta. Inspeksioon rahuldab AS Elektiraudtee vaide ning tegi AS Eesti Raudteele ettekirjutuse väljastada nõutud teave. AS Eesti Raudtee vaidlustas inspeksiooni ettekirjutuse inspeksioonis endas väites, et AS Elektiraudtee poolt nõutud teabe näol on tegemist ärisaladusega ning nõutud teave ei kujuta endast andmeid hinnakujunduse kohta. Konsulteerides Konkurentsiametiga ning asjaolusid kaaludes, otsustas inspeksioon AS Eesti Raudtee vaide rahuldada ning tühistas uue vaideotsusega oma eelneva vaideotsuse ja ettekirjutuse.

2. Marko Rätsepa vaie AS BREM Halduse tegevuse peale.

Marko Rätsep esitas AS BREM Haldusele teabenõude, millega soovis AS BREM Halduselt, kui Maakri tänav 44 elamu haldajalt, saada mitteiluruumide rentnike või kasutajatega sõlmitud rendilepinguid. AS BREM Haldus keeldus teabenõude täitmisest, väites et ei valda nimetatud teavet. Rätsep esitas inspeksioonile vaide, mille inspeksioon otsustas jätta rahuldamata, kuna lõppenud oli Tallinna Linnavalitsuse ja AS Südalinna Kinnisvarahoolduse (AS BREM Halduse eelmine ärinimi) vahel sõlmitud nimetatud elamu haldamise leping ning AS BREM Haldus vabanes elamu haldamise ja majandamisega seotud kohustustest. Eeltoodust tulenevalt ei laienenud AS BREM Haldusele ka teabevaldaja kohustused. Vaide esitaja vaidlustas inspeksiooni vaideotsuse Tallinna Halduskohtus. Kohus leidis oma otsuses, et isegi kui eraõiguslik juriidiline isik ei osuta enam seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, on ta ikkagi teabevaldajaks tema valduses oleva avalike ülesannete osutamise käigus tekkinud teabe osas ning tühistas inspeksiooni vaideotsuse. Nõutud teabega tutvus vaide esitaja kohtumenetluse käigus.

Vaatamata suhteliselt suurele tühistatud vaideotsuste arvule, annavad kohtu seisukohad inspeksioonile edasisi suuniseid, kuidas teatud kaasuste puhul käituda ning AvTS-is sätestatud tõlgendada.

Inspeksioonile 1. novembrist 2002 kuni 1. novembrini 2003 leakunud avaldustest ja vaietest olid põhjendatud, s.t. sellised, kus menetluse käigus tuvastati rikkumine, ligi pooled. Rikkumiste puhul ligi kahel kolmandikul juhtudest



taastati õiguspärane olukord juba inspeksiooni poolt vaiete menetlemise käigus. Sellistel juhtudel oli formaalseks tulemuseks menetluse lõpetamine, kuna puudus vajadus ettekirjutuste tegemiseks või muude sanktsioonide rakendamiseks. Seesuguste rikkumiste korral olid teabevaldajad enamasti seadust valesti rakendanud oma eksimuse tõttu, mille peamiseks põhjusteks on kindlasti vastava praktika vähesus ning seaduse vähene tundmine. Sellised rikkumised kõrvaldati enamikel juhtudel võimalikult kiiresti ilma teabevaldaja ja inspeksiooni vaheliste sisuliste vaidlusteta seaduse tõlgendamise üle.

## **Kokkuvõte ja järeldused**

Peaaegu neli aastat avaliku teabe seaduse ning pea kaheksa aastat isikuandmete kaitse seaduse rakendamist on kinnitanud seisukohta, et Andmekaitse Inspeksioonile antud pädevus mõlema seaduse täitmise üle kontrolli teostada on igati õigustatud. Tagamaks igaühe õigust saada üldiseks kasutamiseks levitavat informatsiooni ning õigust kontrollida enese kohta käivat informatsiooni, peab Andmekaitse Inspeksiooni poole vaidega pöördumine peab olema võimalikult lihtsalt teostatav. Sealhulgas on oluline ka efektiivse ning võrreldes kohtumenetlusega kiire kaebemenetluse võimaldamine.

Suurt rõhku tuleb panna ka ennetavale tegevusele- seda nii erinevate projektide ning õigusaktide kooskõlastamise kui ka inimeste õigusteadlikkuse kasvatamise läbi. Kooskõlastamine võimaldab inspeksioonil avastada võimalikke risikitegureid, mis õigusaktide ja projektide rakendamisel kujutaksid endast ohtu isikute teabevabadusõigusele ja informatsioonilisele enesemääramisõigusele. Olulist rolli eelmainitud õiguste tagamisel omab ka inimeste õigusteadlikkus. Kui andmesubjekt või teabenõudja teab oma seadusest tulenevaid õigusi ning teabevaldaja või isikuandmete töötleja oma seadusest tulenevaid kohustusi, on isikute õigused tagatud ka ilma inspeksiooni poole pöördumata. Õigusteadlikkuse kasvule aitab kaasa nii isikuandmete kaitse kui teabevabadusega seonduva kajastamine massimeedias, koolituste korraldamine ning soovitude jagamine.