

## 2004

Ettekanne esitati Andmekaitse Inspeksiooni poolt Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja Õiguskantslerile isikuandmete kaitse seaduse1 § 41, avaliku teabe seaduse2 §54 alusel seaduste täitmisest ja rakendamisega seotud asjaoludest.

Inspeksiooni tegevusvaldkonnaks on riikliku järelevalve teostamine isikuandmete töötlemise, andmekogude pidamise ja avalikule teabele juurdepääsu üle ning muude seadusega või seaduse alusel antud õigusaktides pandud ülesannete täitmine.

Ettekanne on koostatud Andmekaitse Inspeksiooni arengu- ja analüüsiosakonna poolt. Töögruppi kuulusid: Gina Kilumets (osakonnajuhataja), Maarja Kirss (nõunik), Toivo Übi (nõunik).

### Sissejuhatus

Andmekaitse Inpeksioon (edaspidi AKI) on Siseministeeriumi valitsemisalas olev riiklik järelevalveasutus, kelle põhieesmärgiks on isiku põhiõiguste ja vabaduste kaitsmine isikuandmete töötlemisel kooskõlas isiku õigusega vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat teavet. AKI järelevalvealaseid kohustusi sätestab ca 85 seadust (nt: isikuandmete kaitse seadus, andmekogude seadus, avaliku teabe seadus, rahvastikuregistri seadus, karistusregistri seadus, infoühiskonna teenuse seadus, tööturuteenuse seadus, digitaalalkirja seadus, inimgeeniuringute seadus, töötuskindlustuse seadus, kriminaalhooldusseadus, ehitusseadus, patendiseadus, kaubamärgiseadus, ravikindlustuse seadus, rahva ja eluruumide loenduse seadus, pensionikindlustuse seadus, haridusseadus, põllumajandusloenduse seadus, sotsiaalhoolekande seadus, Riigi Teataja seadus, liikluseadus, tervishoiuteenuste korraldamise seadus, kaitseväeteenistuse seadus, pagulaste seadus, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, töötervishoiu ja tööhutuse seadus, relvaseadus jne).

Isikuandmete töötlemise ja teabevabaduse temaatikate päevakorda tõusmisele 2004. a on oluliselt kaasa aidanud inimeste teadlikkuse tõus, st huvi tema kohta käivate andmete töötlemise ulatuslikkuse ja seaduslikkuse kohta. Valdkonna teadvustamisele on oluliselt kaasa aidanud meedia jätkuv tähelepanu ja teemade järjepidev kajastamine. Tulenevalt inimeste küsimustest ja järelepärimistest andmete töötlejatele ning andmekaitse järelevalveasutusele (AKI) on nimetatud valdkond muutunud oluliseks valitsusasutustele (kui andmete töötlejatele) ning tänaseks ka Vabariigi Valitsusele.

Isikuandmete (sh delikaatsete ja eraeluliste isikuandmete) töötlemise nõuete rakendamisel on valupunktideks peamiselt kaks teemat: andmete töötlemise seaduslikkus ehk vastavus kehtivatele õigusaktidele ja vastava turvalisuse taseme tagamine andmete töötlemisel.

Isikuandmete kaitse temaatikaga on tihedalt seotud ka teabe avalikustamine, mille üle järelevalvet teostab samuti AKI. Avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) rakendumine on ka oluliselt kaasa aidanud isikuandmete töötlemise probleemide aktiivsemale käsitlemisele.

Käesolev ettekanne AvTSi järelevalve kohta on järjekorras neljas ja isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) järelevalve kohta teine ning annab ülevaate olulisematest faktidest ja sündmusest 2004.a, peamistest valdkonna valupunktidest/kitsaskohtadest, plaanidest ja kavadest järgmisel aastal.

Inspeksiooni eelarvelised vahendid 2004. a on 4 610 300 krooni. Teenistujate koosseis – 23,5 (alates 07.06.2004 suurendati koosseisu 31 ametnikuni). Seisuga 30.11.2004 on inspeksioonis ametisse nimetatud 18 ametnikku ja täidetud 18 ametikohta (kaks ametnikku 0,5 ametikohaga). Inspeksioonis ei tööta ühtegi nooremametnikku, abiteenistujat ega koosseisuvälist ametnikku. AKI struktuuris on kolm osakonda: arengu- ja analüüsiosakond, kontrolliosakond ja üldosakond.

### Järelevalve isikuandmete töötlemise üle

Seisuga 30.11 2004 esitati delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise taotlusi 390; neist keelduti

registreerimisest 76 korral. Kokku on registreeritud delikaatsete isikuandmete töötlemise taotlusi perioodil 01.01.1997 – 30.11.2003 1017. Seega on 01.12.2004 Eestis 1331 registreeritud delikaatsete isikuandmete töötajat. Aruandeperioodil moodustasid enamuse tervishoiuteenuse osutajad, järgnesid tööturuteenuse osutajad ja kindlustusseltsid. Võrreldes eelmiste aastatega on esmakordsete taotluste esitanute seas registreerimismenetluse lõppedes positiivsete vastuste arv oluliselt tõusnud. Ilmselgelt näitab see esitatud delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimistaotluste kvaliteedi tõusu, milles suur osa on AKI läbiviidud koolitustes, töötajate üldine teadlikkuse tõus ning taotlejate nõustamine vormistatava dokumentatsiooni osas.

Suuremad delikaatsete isikuandmete töötajad, kellede kauaegne registreerimismenetlus jõudis positiivse lahendini: Ida-Tallinna Keskhaigla AS, Lääne-Tallinna Keskhaigla AS; SA Tartu Ülikooli Kliinikum; politsei infosüsteem POLIS; Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet.

Peamised alused registreerimisest keeldumisel: hooletusvead põhiandmestikus; töötajad ei teadvusta andmete edastamise võimalusi, st andmete töötlemise protsess ei ole selge ka töötajatele endile, sellest tulenevalt on neile arusamatu fakt, et ka edastamine on üks osa andmete töötlemisest ning andmete liikumine tuleb normeerida.

Delikaatsete isikuandmete vastutavate töötajate poolt isikuandmete kaitseks rakendatud organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnilisi turvameetmeid kontrolliti kohapeal 35 korral (2003 – 49; 2002 – 77; 2001 – 135; 1999 - 73), sh järelkontrollide viidi läbi 8 korral ja ettekirjutuse täitmist kontrolliti 8 korral.

Peamised puudused: organisatsioonilisi, füüsilisi, infotehnoloogilisi turvameetmeid kajastavas dokumentatsioonis esitatud meetmetes ja praktikas kasutatavates turvameetmetes olid olulised vastuolud, st praktikas ei olnud kasutusele võetud meetmeid, mida dokumentatsioon kajastas.

Vastutavatele töötajatele tehti 28 ettekirjutust. Ettekirjutuste tegemise peamiseks põhjuseks oli delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimiskohustuse mittetäitmine. Järgneb delikaatsete isikuandmete töötajate poolt isikuandmete kaitseks rakendatud täiendavate turvameetmete määratud tähtsaks kasutusele võtmata jätmine.

Sunniraha rakendati 6 korral summas 39 200 krooni, keskmise rakendatud sunniraha suurus oli 5000 krooni. Asendustäitmist aruandeperioodil ei kohaldatud.

IKSi redaktsioon, mis jõustus 2003. a 01. oktoobrist, kehtestas teavitamiskohustuse eraeluliste isikuandmete töötlemisest alates 2004. a II poolaastast. Raskusi seaduse rakendamisel tekkis isikuandmete registri kasutusele võtmisega, sest seaduse vastuvõtmisel ei eraldatud registri väljatöötamiseks vajalikke eelarvelisi vahendeid. Olemasolevate ressurssidega käivitati eraeluliste isikuandmete teavitamise digitaalne registriosa. Aruandeperioodil esitati 6 eraeluliste isikuandmete töötlemise teatist. Eraeluliste isikuandmete töötlemisest teavitati peamiselt pangandussektorist.

Aruandeperioodil viis AKI läbi töötajate tellimusel ca 15 koolitust. Peamine sihtgrupp oli riigisektori vastutavate töötajate töötajad ja tervishoiuteenust osutavate töötajate töötajad ning kohaliku omavalitsuse töötajad. Koolitustel enamkäsitletud teemad: isikuandmete töötlemise lubatavus ja põhimõtted; nõuded isikuandmete töötlemisele, sh rakendatavad turvameetmed; delikaatsete isikuandmete registreerimiskohustus ja nõutav dokumentatsioon; andmesubjekti õigused; AKI järelevalvepädevus ja kohustused. Lisaks koolitustele on AKI isikuandmete töötajatele ja andmesubjektide teadlikkuse tõstmiseks koostanud soovitusi/ettepanekuid (avaldatud kodulehel) ja avaldanud artikleid kirjutavas meedias (Äripäev, Meditsiiniuudised). Teema kajastamise vajalikkust näitab ka see, et diskussioon on jõudnud ajakirjandusest juriidilisse ja valdkonnaspetsiifilisse erialakirjandusse.

Käesoleval aruandeperioodil tõusetus eriti teravalt delikaatsete isikuandmete töötlemise temaatika statistika, demograafia ja teadusuuringute valdkonnas. Analüüsides probleemistikku, leidis AKI, et kõige suurem puudujääk valdkonnades on isikuandmete töötlemise teadlikkuse osas, st meediasse on paisatud sõnum, et õigusaktid keelavad/piiravad tegevuste sooritused ja ei analüüsita/teadvustata, millest on tingitud kohustavate meetmete nõuded delikaatsete isikuandmete töötlemisele. Erinevate tasemetega kohtumised tipnesid Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõupidamisel. Järeldused nimetatud kohtumisest avaldati 26. oktoobri 2004 Põhiseaduskomisjoni pressiteatena BNS

veebilehel: „... Põhiseaduskomisjoni aseesimehe Evelyn Sepa sõnul on ametkondadevahelised isikuandmete kaitse teemalised emotsionaalsed süüdistused kantud mitte seaduse puudulikusest, vaid pigem rakendajate puudulikest teadmistest ja ressursside vähesusest. ....Tema sõnul tuleks inimesi enam teavitada õigustest oma andmete kaitse osas, kuna suurem informeeritus aitab kindlasti peatada erinevate „linnamüütide“ levimist selles tundlikus valdkonnas“. Sellest kohtumisest tulenevalt on AKI esitanud palve kohtumiseks Teaduste Akadeemiale leidmaks lahendusi tekkinud olukorrale.

#### Riikliku statistika tootmine

Kui probleemid riikliku statistika tootmisel pärinevad 1998. aastast, siis Statistikaameti rahvastikusõnnumuste statistiliste andmekogus delikaatsete isikuandmete töötlemisega pärineb aastast 2002, mil septembris esitas Statistikaamet esmakordse registreerimistaotluse. AKI keeldus delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimisest töötlemise õigusliku aluse puudumise ning puuduliku dokumentatsiooni tõttu. Novembris 2002 esitas Statistikaamet uue taotluse ja AKI jätkuvalt keeldus registreerimisest – põhjuseks vastutava töötaja määratlus. Statistikaamet esitas vaide, mille AKI rahuldamata jättis. 28.04.2004 muudeti riikliku statistika seadust, millega lahendati vastutava töötaja ja delikaatsete isikuandmete õigusliku aluse probleem. Käesoleva aasta mais tegi AKI Statistikaametile ettekirjutuse registreerida delikaatsete isikuandmete töötlemine ja juulis esitas Statistikaamet töötlemise registreerimise taotluse. Taotlus oli puudulik ja AKI tagastas taotluse esitajale puuduste kõrvaldamiseks. Augustis teatas Statistikaamet, et ei ole võimeline puudusi määratud tähtajaks kõrvaldama ja palus tähtaja pikendamist kuni 15. septembrini, millega AKI nõustus. 15. 09. 2004 esitas Statistikaamet uuesti registreerimistaotluse, mis sai keelduva vastuse, kuna jätkuvalt olid puudused nii rakendatud organisatsioonilistes, füüsilistes ja infotehnilistes turvameetmetes kui ka vastuolu IKS-i ja riikliku statistika seadusega. Uueks taotluse esitamise tähtajaks määrati 15.11.2004. Uus taotlus on ettekande koostamise ajal AKI menetluses.

Teine problemaatiline valdkond Statistikaametis oli rahva ja eluruumide loenduse käigus kogutud andmete töötlemine. Probleemi ajalugu ulatub 2000. aastasse, mil AKI keeldus registreerimisest, sest kehtinud IKS-i § 19 lg 2 p-de 1 ja 3 alusel oli isikuandmete töötlemine vastuolus seadusega. Täiendatud materjalid taotlusele esitati 15.05.2000, kuid ei vastanud seaduses sätestatud nõuetele ja 22.06.2000 keeldus AKI töötlemise registreerimisest. Sama aasta detsembris esitati uus registreerimise taotlus ja uuesti keeldus 08.01.2001 AKI töötlemise registreerimisest. Menetlust uuendati 31.05.2004, mil AKI tegi Statistikaametile ettekirjutuse kohustusega registreerida isikuandmete töötlemine. 01.07.2004 esitas Statistikaamet registreerimistaotluse, mis tagastati puuduste kõrvaldamiseks ning mille täitmise tähtaega pikendati kuni 15.09.2004. Töötlemise registreerimise nõude täitmata jätmise eest rakendas AKI sunniraha 20 000 krooni ulatuses. Kuna Statistikaamet ei esitanud rahva ja eluruumide loenduse käigus kogutud andmete osas täiendusi ega selgitusi, siis tegi AKI Statistikaametile uue hoiatuse, määrates tähtajaks 08.11.2004. Hetkel on taotlus menetluses.

#### SA Tartu Ülikooli Kliinikumi

03.mai 2004.a avalikustati Internetis Perekool.ee foorumis link, mis leiti kasutades Interneti otsingumootoreid ning mille vahendusel sai tutvuda SA Tartu Ülikooli Kliinikumi patsientide üksikasjalike haiguslugudega, ravi määramiste, haiglasse sisse ning välja kirjutamisega, kui ka elukoha andmetega. Patsientide delikaatseid isikuandmeid sisaldavad dokumendid olid kõigile kättesaadavad kella 14.15-st kuni kella 15.14-ni.

AKI poolt esitatud järelepärimisele saadi SA TÕ Kliinikumist vastuseks, et Interneti otsingumootoreid kasutades ei ole võimalik foorumis väljapandud linki leida. Andmete avalikustaja olevat kasutanud ühe konkreetse aruande linki ning seal edasi liikudes jõudnud failide nimekirjani, mis avaldati ka foorumis. Faile sisaldav kaust oli ajutine ning seal hoiti väljatrükki suunatavaid dokumente. Juurdepääs failidele suleti peale sellekohast teavitamist. SA TÕ Kliinikum tegi juhtumi asjaolude uurimiseks avalduse politseile.

SA TÕ Kliinikumi poolt tehti asutuse süsteemiaministraatorile distsiplinaarkaristusena noomitus.

Kaasus tõestab ilmselgelt turvameetmete kasutamise vajadust ja olulisust ning on näide vastutava töötaja hooletusest delikaatsete isikuandmete töötlemisel.

#### Töötervishoid

AKI-le on aruandeperioodil laekunud palju anonüümseid kaebusi töökohas läbiviidavate tervishoiukontrollide teemal. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus kohustab tööandjat viima läbi tervisekontrolli ning töövõtjat minema tervisekontrolli.

Tervisekontrolli tegemisel töötervishoiuarst hindab töötaja terviseseisundit, töökeskkonna sobivust töötajale jne.

Tervisekontrolli tegemisel töötaja täidab ankeedi tema tervist puudutavate küsimuste osas ning samas annab kirjaliku

nõusoleku protseduuri läbiviimiseks. Töetervishoiuarst tutvub materjalidega, annab tööandjale hinnangu töötaja tervise seisundi ning otsuse töökeskkonna ja tingimuste töötajale sobivuse kohta. Töetervishoiuarstil on õigus suunata töötajat eriarstide vastuvõtule, samuti võib ta küsida töötaja kohta käivaid andmeid teistelt arstidelt ning haigekassalt. Inimestele, kes pöörduvad AKI poole, valmistabki muret nende terviseandmete sattumine tööandja kätte. Kuigi töetervishoiuarst otseselt terviseandmeid tööandjale ei edasta, võib tema poolt antud hinnangutes ja ettepanekutes välja tulla töötaja terviseprobleemid. Töötaja on aga samas andnud nn vastu tahtmist kirjaliku nõusoleku töetervishoiukontrolli läbiviimiseks kuna kardetakse töökohta kaotada.

Temaatika kajastab töövõtja muret võimalike tagajärgede pärast. Tegemist on tööandjate puuduliku teabe edastamisega töövõtjatele. AKI näeb võimaliku lahendusena tööandjate poolt selge sõnumi edastamist töötajaskonnale, teavitades tervisekontrolli vajalikkusest ning selgitades toimuvat menetlust, sh ka delikaatsete isikuandmete töötlemise protseduure.

Järelevalve avaliku teabe seaduse täitmise üle

Teabevaldajate poolt teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle teostab riiklikku järelevalvet AKI. Iga Eesti Vabariigi territooriumil viibival elanikul, kes leiab, et teabevaldaja rikub tema kui teabenõudja õigusi, on õigus pöörduda AKI poole vaidega menetluse algatamiseks ja õiguspärase olukorra tekkimiseks/taastamiseks.

Oluline osa avaliku teabe seaduse täitmise üle järelevalve teostamisest toimubki teabenõudjate poolt esitatud vaiete alusel.

Aruandeperioodil esitati AKIle 34 valet avaliku teabe seaduse rikkumise kohta. Enamus vaietest esitati riigiasutuste tegevuse peale. Erinevalt eelmistele aruandeperioodile on oluliselt vähenenud vaiete esitamine kohalike omavalitsusorganite ja nende hallatavate asutuste tegevuste peale. Alla viie vaide esitati avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning eraõiguslike isikute tegevuse peale.

Esitatud vaietest 75% ei vastanud haldusmenetluse seaduses ja avaliku teabe seaduses sätestatud nõuetele ning tagastati puuduste kõrvaldamiseks. Puuduste kõrvaldamisel jätkati vaidemenetlusi.

Lisaks dokumendiregistris kajastatud järelevalvetoimingutele pöördusid teabevaldajad AKI poole nõuannete saamiseks AvTSis sätestatu rakendamiseks. Suurem osa küsimusi puudutasid isikuandmeid ja eraelulisi ning delikaatseid isikuandmeid sisaldavat teavet ning sellise teabe väljastamist; probleeme valmistas ka juurdepääsupiirangute kehtestamine tervikuna.

Sarnaselt eelmistes aruandeperioodi ettekannetes toodule, peab märkima, et mitte kõigil teabevaldajatel ei ole veebilehti või ei vasta AvTSis sätestatud nõuetele.

Kokku tegi AKI aruandeperioodil teabevaldajatele 7 ettekirjutust. Ühtegi ettekirjutust ei vaidlustatud. Peamised ettekirjutuste tegemise alused: teabenõuetele ei vastatud seaduses ettenähtud tähtajal (so mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul); teabenõuet ei täidetud soovitud viisil; ei uuendatud veebilehti; ei tagatud teabenõudja õigust avalikule teabele e piirati teabele juurdepääsu ebaseaduslikult.

AKIle laekunud avaldustest ja vaietest olid põhjendatud 95 %, st menetluse käigus tuvastati rikkumine ja enne otsuse tegemist oli taastatud õiguspärane olukord. Seega lõpetati menetlus formaalselt, sest ettekirjutuse tegemiseks puudus vajadus. Sellised rikkumised kõrvaldatakse reeglina kiiresti (menetluse käigus) ilma osapoolte sisuliste vaidlusteta seaduse tõlgendamise üle. Seadusliku olukorra taastamiseks piisab AKI soovitustest ja ettepanekutest, mistõttu puudub vajadus ja alus teabevaldajale ettekirjutuse tegemiseks. Kuid on ka juhtumeid, kui soovitusi ja ettepanekuid ei rakendata ning millistel koostatakse ettekirjutus.

AKI praktikas on efektiivseimaks ettekirjutuste täitmise tagamiseks rakendatav sunniraha. Senise praktika kohaselt lisatakse ettekirjutustele hoiatus sunniraha rakendamiseks kuni 10 000 krooni suuruses summas.

Näitlikustamiseks probleemseid valdkondi avaliku teabe seaduse järelevalve kohta esitame alljärgnevalt kaasuste/valdkonna kirjeldused.

Sarnaselt eelmisele aruandeperioodile on siiani lahendamata Maksuameti dokumendiregistri avalikustamisest

tõusetunud kitsaskohad.

Maksu- ja Tolliameti dokumendiregister

16. juunil 2003 laekus AKI-le Margit Pent'i avaldus, milles paluti AKI-l kontrollida, kas Maksuameti veebilehel avalikustatud dokumendiregister vastab AvTSis sätestatud nõuetele. Kaebuse kohaselt ei olnud alates 09. juunist 2003 asutuse veebilehe dokumendiregistri allregistri ridadest enam nähtavad maksuhaldurile saadetud kirjad, mistõttu ei olnud võimalik kontrollida, kas maksuhaldurile saadetud kirjad on jõudnud adressaadini. Samuti palus kaebaja AKI-l kontrollida tervikuna Maksuameti veebilehe vastavust AvTSi nõuetele.

Avalduses toodud asjaolude kontrollimiseks algatatud riikliku järelevalvemenetluse käigus tehti kindlaks järgmist: Maksuameti peadirektori asetäitja peadirektori ülesannetes Vahur Kivistiku poolt allkirjastatud 11. juuni 2003 käskkirjaga nr 77-P on kehtestatud juurdepääsupiirang Maksuameti veebilehe dokumendiregistri allregistrite andmetele, teiste hulgas andmed otsuste/vaideotsuste, ettekirjutuste/korralduste, maksuotsuste, vastutusotsuste, haldusõigusrikkumiste protokollide ja otsuste, füüsiliste isikute avalduste, märgukirjade, maksumaksja kaebuste/vaiete, maksuotsuste, registrite kohta. Nimetatud käskkirja rakendati tagasiulatuvalt alates 09. juunist 2003. Seega on Maksuamet, viidates maksusaladuse kaitsele (maksukorralduse seaduse § 26), kehtestanud juurdepääsupiirangud enamikele maksumaksja ja maksuhalduri vahel liikuvate dokumentide registreerimisandmetele, mis on tekitanud olukorra, kus avalikkusele ei ole enam dokumendiregistrist nähtav, kas edastatud dokument on asutusele jõudnud ja nõuetekohaselt registreeritud. Samuti ei kajastu dokumendiregistris kehtestatud juurdepääsupiirangu teade enamiku asutusest väljasaadetavate dokumentide kohta.

Menetluse käigus tuvastas AKI, et Maksuameti tegevus, asutuse dokumendiregistri allregistrite andmetele juurdepääsupiirangu kehtestamisel, on vastuolus AvTS-ga, mistõttu ei ole tagatud avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele ning loodud võimalusi avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Seega on Maksuamet 11. juuni 2003 käskkirjaga nr 77-P kehtestanud teabele ebaseaduslikult juurdepääsupiirangud, millega rikutakse AvTS-i nõudeid.

Eeltoodust tulenevalt tegi AKI Maksuametile kohustusliku ettekirjutuse: kõrvaldada ebaseaduslikult kehtestatud juurdepääsupiirang ning avalikustada dokumendiregister asutuse veebilehel AvTS-ses ettenähtud korras ja ulatuses hiljemalt 25. augustiks 2003.

Maksu- ja Tolliamet täitis ettekirjutuse.

13.08.2003 palus Maksu- ja Tolliamet AKI-l ettekirjutuse uuesti läbi vaadata ning lisaks oma seisukohale esitas AKI-le ka Rahandusministeeriumi, dr jur Lasse Lehise ja Riigikogu rahanduskomisjoni arvamuse.

AKI võttis ettekirjutuse peale esitatud vaide menetlusse. Vaidemenetluse ajaks peatas AKI ettekirjutuse täitmise. Vaidemenetluse käigus vaatas AKI veelkord kõik asjassepuutuvad materjalid üle ning leidis, et AKI ettekirjutus on seaduspärane, mistõttu jäeti Maksu- ja Tolliameti vaide rahuldamata. Käesoleva aasta märtsis esitas Maksu- ja Tolliamet kaebuse AKI vaideotsuse peale Tallina Halduskohtusse. Halduskohus tagastas kaebuse pädevusse mittekuulumise tõttu. 23.04.2004 esitatud erikaebuses palus Maksu- ja Tolliamet tühistada Tallina Halduskohtu määrus, ja teha uus otsus, millega võtta kaebus menetlusse ja saata Tallinna Halduskohtule sisuliseks läbivaatamiseks. Tallinna Ringkonnakohus jättis Maksu- ja Tolliameti erikaebuse rahuldamata ja Tallina Halduskohtu määruse muutmata. Oma 20. 10. 2004 kohtumäärusega 3-3-1-38-04 jättis Riigikohus Maksu- ja Tolliameti erikaebuse rahuldamata ja möönis, et: "Käesoleva juhul Avaliku teabe seaduse regulatsioon, mis seab lisatingimusi VVS § 101 rakendamiseks, on riivanud VVS § 101 reguleerimisvaldkonna küsimusi."

Järgnevalt esitas Rahandusministeerium seaduseelnõu maksukorralduse seaduse muutmiseks (450 SE alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus2). AKI esitas oma arvamuse Riigikogu Rahanduskomisjonile, et: "... eelnõu sellisel kujul vastuvõtmisel muutuks kogu maksukohuslasega peetava kirjavahetuse olemasolu fakt maksusaladuseks. Oleme seisukohal, et kirjavahetuse olemasolu fakt iseenesest ei saa olla käsitletav maksusaladusena. Põhjendatud erandid saavad olla võimalikud, kuid AKI seisukoht on, et tegemist võib olla pigem erandiga üldisest avalikustamisest, kui reeglina.

Maksusaladuse mõiste laiendamine selliselt nagu võiks maksusaladusega seotud fakte (nt isiku nimi, maksuotsuse tegemise fakt jne) avalikustada ainult isiku nõusolekul, ei tulene kehtivast õigusest ning on vastuolus põhiseaduse § 44 sätestatud informatsioonivabaduse põhimõttega. Kui riiklikku järelevalvet teostavatel asutustel oleks teabe varjamise õigus, rääkimata kohustusest, oleksid nad ühtlasi vabad igasugusest PS § 44 ja AvTS § 1 sätestatud avalikkuse kontrollist.

Antud seisukoha esitamisel lähtume lisaks eeltoodule ka üldisest haldusmenetluse põhimõttest, mille kohaselt on haldusmenetlus avalik (HMS § 6), tagamaks PS-s § 44 sätestatud informatsioonivabaduse realiseerumine. Haldusmenetluse reeglits on avalikkus ja erandiks salastamine, mitte vastupidi, mis omakorda tähendab, et saladuse mõistet ja erandeid tuleb tõlgendada kitsendavalt<sup>4</sup>.

Riigikogu võttis 23.11.2004 seaduse vastu AKI märkustega arvestamata ja 25.11.2004 edastas EV Presidendile väljakuulutamise otsustamiseks.

Isikukoodide avalikustamine Internetis

Mitmed kitsaskohad on tõusetunud seoses isikutunnistuse (edaspidi: ID-kaardi) aktiivsema kasutuselevõtuga. ID-kaardiga digitaalalkirja andmine eeldab sertifikaatide olemasolu, mille saamisega avalikustatakse Interneti vahendusel kasutaja isikukood. AKI poole on pöördunud hulgaliselt sertifikaatide omanikke, kelledele isikukoodide avalikustamine on üllatus. Küsimuste menetlemisel jõudis AKI järeldusele, et elanike teavitamise vorm ei ole kooskõlas isikuandmete kaitse seadusega. ID-kaarti taotlevat isikut peab teavitama üheselt ja arusaadavalt isikuandmete avalikustamisest. Ei saa eeldada, et kõigil isikutel on juurdepääs Internetile, seega ei saa pidada piisavaks teavitamiseks lepingutingimuste Internetis avalikustamist. Inspektsioon on probleemist teavitanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Siseministeeriumi, kuid käesoleva ajani ei ole probleemile lahendust leitud. AKIga sarnaselt näeb antud olukorras mitmeid probleeme ka Õiguskantsler.

Arvestades eraelu kaitse teema olulisust, on isikukoodi asemel võimalik kasutada turvalisemaid tuvastamise viise. Paljud teleteenused nii pankades kui ka kommunikatsioonisektoris võimaldavad teenuseid kasutada nime ja isikukoodi alusel, mille tõttu isikuandmete sellisel viisil avalikustamine võib luua arvestatava turvaohu isikute privaatsuse kaitstusele. Samuti näeme kitsaskohta selles, et isikuid ei teavitata korrektselt võimalusest loobuda sertifikaatide taotlemisest ID-kaardi taotlemisel. Ilma sertifikaatide väljastamiseta jääks ära Interneti vahendusel isikute isikukoodide avalikustamine.

Isikuandmete avalikustamine kohtuotsustes

Käesoleva aasta keskel tõusetus probleem Internetis avalikustatud kohtulahendites olevates isikuandmetest. AvTSi § 28 lg 1 p 29 alusel avalikustatakse kohtulahendid kohtulahendite ja -statistika andmekogu kodulehel: <http://kola.just.ee/>. Kohtulahendite avalikustamisel võib tekkida vastuolu õigusega eraelu puutumatusel, st redigeerimata kohtulahendites võidakse avalikustada menetlusosalise isikuandmed koos eraelu kirjeldamisega, mis võivad sisaldada väga tundlikku teavet.

AKI tegi ettepaneku Justiitsministeeriumile tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmiseks ja seadusemuudatuse tulemusel<sup>1</sup> kohtulahendites ei avalikustata menetlusest osavõtva isiku isikukoodi, sünniaega ega elukohta; kohus asendab omaalgatuslikult või andmesubjekti taotlusel kohtulahendis isiku nime initialsiaalide või tähemärgiga, kui lahend sisaldab eraelulisi või delikaatseid isikuandmeid või kui lahendi isikuandmetega avalikustamine võib oluliselt kahjustada isiku eraelu puutumatus. Analoogne nõue kohtulahendite Internetis avalikustamise kohta kehtestati ka kriminaalmenetluse seadustiku § 408<sup>1</sup>. Probleemaatiliseks võib muutuda olukord, kui isikud pöörduvad menetluse algatamiseks AKI poole seoses eraelu puutumatuse rikkumisega Internetis enne seadusemuudatuste jõustumist avalikustatud kohtulahendites olevate isikuandmete tõttu.

Probleemi olulisusele on tähelepanu juhtinud ka Õiguskantsler oma 2003. - 2004. aasta Tegevuse ülevaates, milles rõhutatakse: „Praeguse regulatsiooni kohaselt peab huve kaaluma kohtulahendite andmekogu täitja. Kui selline praktika osutub tulevikus ebatõhusaks, tuleks kaaluda seadustes kindlamate garantiide kehtestamist, näiteks jätta avalikustamata kohtulahendis menetlusosaline nimetamata. Teave peab olema üldkättesaadav ja eraelu peab olema kaitstud“.

AS Põhjaranniku vaie Ida-Viru Maakohtu tegevuse peale

AS Põhjarannik edastas Ida-Viru Maakohtule teabenõude, mis sisaldas taotlust väljastada paber kandjal või e-posti teel Ida-Viru Maakohtu motiveeritud otsus kriminaalasia nr 1-181/03 asjus. Ida-Viru Maakohus jättis teabenõude täitmata, samas ka ei põhjendatud täitmatajätmist.

AKI leidis, et kriminaalmenetluse seadus (KrMS) ei ole AvTS-i suhtes jõustumata kohtuotsustele juurdepääsu osas tervikuna eriseaduseks. Seega tuleb päringuid, milles taotletakse juurdepääsu kohtuotsustele, sealhulgas ka jõustumata kohtuotsustele, menetleda AvTS-s sätestatud korra kohaselt. Kuna kohtuotsused on avalikud (juhuil kui ei ole sätestatud piiranguid), siis on ka antud kohtuotsus avalik dokument, vaatamata sellele, et ta pole jõustunud.

Menetluse käigus tegi AKI teabevaldajale ettepaneku vastata vaide esitaja teabenõudele AvTS-i nõudeid järgides, mida Ida-Viru Maakohus ka tegi.

O.Gogini vaie Loksa Linnavalitsuse suhtes

O.Gogin (Loksa Linnavolikogu liikmena) esitas Loksa linnapeale teabenõude, milles palus väljastada Loksa Linnavolikogu ja Linnavalitsuse üksikaktid, mis määravad palgamäärad vastavalt 2003.a eelarve projektile. Loksa Linnavalitsus vastas teabenõudele, et tuginedes Palgaseaduse (PaS1) §8 lg-le 3, ei ole teabenõuet soovitud viisil võimalik täita, kuna linna hallatavate asutuste töötajad ei ole ametnikud ega teenistujad, kelle töötasud on avalikud.

O.Gogin esitas AKIle vaide, milles leidis, et keeldumine on vastuolus AvTS-iga. Inspeksioon jättis vaide rahuldamata, kuna leiti, et PaS §8 lg-s 3 sätestatud luba avalikustada palgaandmed ei kehti teabenõudes esitatud töötajate suhtes.

Seepeale esitas O.Gogin kaebuse Inspeksiooni vaideotsuse peale Tallinna Halduskohtusse, paludes vaideotsuse tühistamist ning kohustada AKIit uuendada vaidmenetlus. Tallinna Halduskohtus jättis kaebuse rahuldamata. Kohus märkis, et linnavolikogu liikmena oli kaebuse esitajal õigus saada teavet kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) alusel. Vaidluse sisu osas leidis halduskohus, et teabenõudes nimetatud töötajate kohta andmete mitte väljastamine oli põhjendatud, kuna selliste andmete väljastamist ei reguleeri AvTS.

Apellatsioonikaebusega Tallinna Ringkonnakohtule rahuldati O.Gogini kaebus - tühistati AKI vaideotsus ning tehti ettekirjutus teha Loksa Linnavalitsusele ettekirjutus, millega kohustada linnavalitsust täitma O.Gogini teabenõuet. Ringkonnakohtus leidis, et tuleb lähtuda KOKS §6 lg-st 2 ja §22 lg 1 p-st 34. Seega tuleb avalikustada nii kohaliku omavalitsuse ametiasutuse kui ka muus kohaliku omavalitsuse asutuses kehtivad palgamäärad.

AKI kaebas ringkonnakohtu otsuse edasi Riigikohtusse, paludes tühistada ringkonnakohtu otsus ja jätta jõesse halduskohtu otsus. Riigikohus leidis, et kui isik küsib kohaliku omavalitsuse ametiasutuselt teavet sama omavalitsusüksuse volikogu liikmena, ei saa seda käsitleda teabenõudena AvTSi tähenduses. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmel on seadusest tulenevad õigused ja kohustused, mille täitmiseks ongi KOKS §-s 6 ette nähtud juurdepääs teabele kohaliku omavalitsuse asutuses. Samuti leidis Riigikohus, et suhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse organi vahel teabe taotlemisel ei ole haldusõiguslikud, vaid tegemist on omavalitsuse sisesuhetega. Sellistest suhetest tekkivate vaidluste lahendamiseks ei ole kehtiva õiguse alusel võimalik kasutada haldusõiguslike õiguskaitsevahendeid, sh võimalust pöörduda kaebusega halduskohtusse. Seega tuli halduskohtu ja ringkonnakohtu otsused tühistada ning lõpetada asja menetlus, kuna linna hallatavate asutuste töötajad ei ole ametnikud ega teenistujad, kelle töötasud on avalikud.

EV ja EL andmekaitseõigus

Tahtega integreeruda Euroopa Liitu võttis EV endale kohustuse ühtlustada muuhulgas isikuandmetekaitse valdkonna käsitlevad õigusaktid ühenduse õigusaktide kogumiga (e aquis communautaire), et tagada andmesubjektidele ja andmete töötajatele üheselt arusaadavad õigused ja kohustused.

EL-s on isiku põhiõiguste ja vabaduste kaitsmisele pööratud väga suurt tähelepanu ning nõuded piirangute kehtendamisel on nimetatud valdkondades reguleeritud väga rangelt.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et väärtustatakse inimest, tagades demokraatliku õigusriigi täisväärtusliku kodaniku

staatuse. Nimetatud kohustused laienevad kõikidele liikmesriikidele.

Peamised EL-s isikuandmetekaitse valdkonda reguleerivad õigusaktide sätted on:

Euroopa Liidu Lepingu (Treaty on the European Union – TEU) Artikkel 6 (endine Artikkel F):

- Liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele, mis on ühesugused kõikidele liikmesriikidele;

Liit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, mis on allkirjastatud Roomas 4. novembril 1950, ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni(European Convention for the Protection of human Rights and Fundamental Freedoms – ECHR) Artikkel 8:

- igal inimesel on õigus era- ja perekonnaelu, kodu ja kirjavahetuse puutumatusse;  
nende õiguste piiramise aluseks saavad olla vaid õiguaktidega piiritletud konkreetsed juhud (riigi julgeolek, avaliku korra kaitsmine, ühiskonna majanduslik heaolu, kuritegude ennetamine, tervise ja moraali kaitsmine või teiste vabaduste ja õiguste kaitsmine)

Euroopa Liidu Harta Põhiõigustest(EU Charter of Fundamental Rights of 7 December), mis võeti vastu 07. septembril 2000, Artikkel 8:

igal inimesel on õigus oma kohta käivate andmete kaitsele;  
isikuandmeid tohib töödelda vaid ausal ja seaduslikul viisil ning eesmärgil ja andmesubjekti nõusolekul. Igaühel on õigus saada teavet tema kohta käivate andmete töötlemise kohta;  
isikuandmete töötlemise üle teostab järelevalvet sõltumatu andmekaitse järelevalveasutus.

Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsioon üksikisiku kaitse kohta isikuandmete automatiseeritud töötlemisel 1:

- mille kohaselt on konventsiooniga liitunud osalisriikidel eesmärgiks tagada oma territooriumitel kõigi isikute, hoolimata nende rahvuslikust kuuluvusest või kodakondsusest, põhiõiguste ja vabaduste kaitse, eriti aga õigus privaatsusele seoses isikuandmete automatiseeritud töötlemisega.

Direktiiv 95/46/EC 24. oktoobrist 1995 isikute kaitsmine isikuandmete töötlemisel ja isikuandmete vabal liikumisel Artikkel 1:

- Liikmesriigid tagavad isikuandmete töötlemisel isikute põhiõigused ja vabadused ning eriti õiguse eraelule.

Analoogsed nõuded ja kohustused pannakse Liikmesriikidele ka õigusaktidega, mis käsitlevad isikuandmete töötlemist telekommunikatsiooni valdkonnas (Direktiiv nr 2002/58/EC), ühenduse institutsioonides (Regulation (EC)45/2001) ja konventsioonidega Europoli, Schengeni ning tolli infosüsteemis olevate isikuandmete kohta.

Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu praktikast:

õigus peab pakkuma kohaseid kaitsevahendeid, et vältida terviseandmete edastamist ja avalikustamist (vt EIK otsus Z vs Soome, 25.02.1997);

andmete ülendmine kolmandatele isikutele ilma andmesubjekti loata on lubamatu, andmete töötlemine peab olema eesmärgipärane (vt EK otsus 20.05.2003, ühendatud kaasused C-465-00, C-138/01, C-139/01; kaasus C-101/01 - Bodil Lindqvist).

Direktiiv 95/46/EC harmoniseerimine

EV on harmoniseerunud olulisemad direktiivi nõuded. Suurim erinevus liikmesriikidega on see, et liikmesriikides on vastavalt Twinning-Light raames toimunud projekti (ES2001/IB-OT-02 TL-04) lõpparuandele vaja siseriiklikus



seadusandluses teha muudatusi e. täiendavalt käsitleda:

isikuandmete töötlemise printsiibid on formuleeritud liiga kitsalt;

isikuandmete töötlemise nõuded on liialt kitsad ja praktikas võib see piirata andmete liikumist siseturu raames ning isegi tõstata küsimuse tahtlikust takistuse seadmisest;

käsitlemata on isikuandmete töötlemise nõuded lähtudes uue telekommunikatsiooni direktiivi nõuetest;

käsitlemata on direktiivi Art 27 (3) sisalduv Codes of Conduct rakendamine, mis praktikas pärast EV liitumist võib tõstatada probleeme isikuandmete töötlemisel ja edastamisel liikmesriikide vahel.

Lisaks eelenevale on EL Komisjon korduvalt juhtinud EV-i tähelepanu andmekaitsevaldkonnale (viimane EL-i poolne monitooringu aruanne, november 2003), esitades küsimusi andmekaitse järelevalveasutuse sõltumatuse, administratiivse suutlikkuse ja seadusandluse kohta; sooviga veenduda, et nii isikutele kui ka andmete töötlejatele on tagatud kõik EL õigusaktidest tulenevad õigused ja kohustused. Tänapäev ei peeta küllaldaseks Andmekaitse Inspektsiooni sõltumatust. Euroopa Komisjoni Laienemise Direktoraadi 01.03.2004 märtsi kirjas nr 10112 on märgitud, et liitumiseelne vajakajäämise likvideerimiseks: "In the field of protection of personal data and the free movement of such data Estonia must take the necessary steps to ensure the independence of the inspectorate" (isikuandmete kaitse ja nende andmete vaba liikumise valdkonnas peab Eesti astuma samme, et tagada inspektsiooni sõltumatus).

2004. a peamised teemad, mida käsitleti/jätkuvad töögrupis Art 29 WP (töögrupp on loodud Direktiivi 95/46/EC üksikisiku kaitse kohta seoses isikuandmete töötlemisega art 29 alusel): biomeetriliste andmete kasutamine erinevates eluvaldkondades; lennureisijate andmete edastamine vastavatele õiguskaitseorganitele nii USAs, Kanadas, Austraalias, Mehhikos ja Jaapanis; liiklusandmete (telekommunikatsiooniseaduse mõistes) edastamine õiguskaitseorganitele (nii siseriiklikele kui liikmesriikide õiguskaitseorganitele) ja vastavate töötlemise kriteeriumide loomine; töötajate isikuandmete kogumine tööandjate poolt; kaamerate paigaldamine töökohtadele; andmesubjekti õigused ja teadlikkuse tõstmine.

#### Kokkuvõte ja järeldused

Tulenevalt eelpoolkirjeldatust ning analüüsid eelnevaid ettekandeid võib teha järelduse, et järjest rohkem teadvustavad inimesed oma õigust eraelu puutumatusse ja rakendavad oma õigust saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. See omakorda mõjutab töötajate teadlikkuse kasvu isikuandmete töötlemisel ning sellest tulenevalt rakendatakse järjest paremini õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Käesoleval aruandeperioodil elanikkonna teadlikkuse tõstmiseks panustatud tegevus on andnud laiaulatuslikuma tulemuse, kui eelnevatel aastatel töötajate teadlikkuse kasvule suunatud tegevus. Võttes arvesse tehtud analüüsi, jätkab AKI andmesubjektide teadlikkuse kasvule suunatud tegevust.

Analoogselt eelnevate ettekannete kokkuvõtetele tuleb tõdeda, et "AvTSi alusel kohustuslikus korras peetavate veebilehtede kontroll näitas, et on küll toimunud mõningane edasimineku võrreldes 2001. aastaga, kuid puudusi on jätkuvalt. Eelmisel aastal puudusid paljudel teabevaldajatel veebilehed teabe avalikustamiseks, sel aastal on kontrollitud riigiasutused veebilehe pidamist alustanud, puudujääke esineb aga avaldatud informatsiooni osas. Probleeme on jätkuvalt kohalikul tasandil, kus väga suus hulk väiksemaid omavalitsusüksusi ei ole veebilehe pidamist alustanud vaatamata sellele, et vastav kohustus jõustus juba 2002. aasta 1. märtsil".

Uued töösuunad järgmiseks aastaks, mis oluliselt laiendavad inspektsiooni järelevalvealast tegevust on eeltöö EL suurte infosüsteemidega liitumisel: Schengeni, Europol, Tolli informatsioonisüsteem, VIS ja Eurodac'i. Nimetatud süsteemidega ei saa Eesti liituda enne kui siseriiklikud osad nimetatud infosüsteemides on AKIs delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerinud. See eeldab inspektsiooni ametikele vastavate koolituse korraldamist ja valdkonna õigusaktidega tutvumist ning vajadusel järelevalvealase metodika muutmist/täiendamist.

Samuti jätkab AKI koolitusi töötajate teadlikkuse parendamisel, sest paljud probleemid isikuandmete töötlemise nõuete rakendamisel on tingitud just töötajate vähesest valdkonna tundmisest.

Probleemide ring, mis vajab jätkuvalt käsitlemist ka järgmisel aastal, seisneb riikliku statistika, demograafia ja teadusuuringutes vajalike isikuandmete töötlemise nõuete täitmisega. Suurim kitsaskoht on riikliku statistika tootmise

vallas. Ei saa pidada õiguspäraseks olukorda, kus isiku õiguse üle eraelu puutumatusete teeb kitsendavaid otsuseid Vabariigi Valitsus vastutava töötleja ettepanekul ning seda põhjendamata andmete koosseisu vajalikkust ja statistika tootmise konkreetset eesmärki. Isikuandmete (sh delikaatsete isikuandmete) töötlemise aluseks ei saa olla andmete töötlemine, ka ei ole piisav alus andmete töötlemisel vaid statistika tootmine. Statistikat toodetakse, lähtudes riigipoolsest tellimusest jagada/prognoosida oma ressursse.

Seega on AKI peamised arengusuunad järgneval aastal kolmel tasandil: EV poliitiliste otsuste/suunitluste elluviimine andmekaitse valdkonnas EL kontekstis, siseriikliku strateegia väljatöötamine andmekaitse arendamisel ja AKI arengusuundade väljatöötamine.