

**ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON**

**ETTEKANNE ISIKUANDMETE KAITSE SEADUSE  
JA AVALIKU TEABE SEADUSE TÄITMISEST  
2005**

**Tallinn 2005**

Ettekanne esitatakse Andmekaitse Inspektsiooni poolt Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja Õiguskantslerile isikuandmete kaitse seaduse<sup>1</sup> §41 lg 1, avaliku teabe seaduse<sup>2</sup> §54 lg 1 alusel seaduste täitmisest ja rakendamisega seotud asjaoludest.

Inspektsiooni tegevusvaldkonnaks on riiklik järelevalve isikuandmete töötlemise, andmekogude pidamise, avalikule teabele juurdepääsu ja muude seadusega või seaduse alusel antud õiguskatides pandud ülesannete täitmise üle.

Ettekande koostamise töögruppi kuulusid: Gina Kilumets (arengu- ja analüüsiosakonna juhataja), Maarja Kirss (arengu- ja analüüsiosakonna nõunik), Rainer Kivisäk (registreerimistalituse juhataja kontrolliosakonna juhataja ülesannetes) ja Bert Blös (menetlustalituse juhataja kohusetäitja).

---

<sup>1</sup> RT I 2003.26.158; 2004.30.208

<sup>2</sup> RT I 2000.92.597; 2002.61.375; 63.387; 2003.25.153; 26.158; 2004.81.542

## Sissejuhatus

Eesti Vabariigi Põhiseadus<sup>3</sup> sätestab õigused eraelukaitsele, infovahetuse saladusele ning andmete kaitsele. Põhiseaduse § 42 ütleb, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt koguda ega talletada andmeid tema veendumuste kohta, §43 sätestab, et igal inimesel on õigus tema poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele. Erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Paragrahvi 44 lõige 1 ütleb, et 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. Sama paragrahvi lõige 2 ütleb, et Eesti kodanikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsuses ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega.

Siseministeeriumi valitsemisalas oleva riikliku järelevalveasutuse Andmekaitse Inspektsiooni (edaspidi AKI) põhieesmärgiks ongi isiku põhiõiguste ja vabaduste kaitsmine isikuandmete töötlemisel ning isiku õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat teavet.

Kodanike teadlikkuse tõusule, st huvi enda kohta käivate andmete töötlemise ulatusest ja seaduslikkusest, on 2005. aastal oluliselt kaasa aidanud avalikkuse pidev tähelepanu ning teemade järjepidev kajastamine meedias. Isikuandmete töötlemise nõuete rakendamisel on aga jätkuvalt esil kaks valupunkti: andmete töötlemise seaduslikkus ja vastava turvalisuse taseme tagamine andmete töötlemisel.

Lisaks isikuandmete kaitsele, teostab AKI ka järelevalvet avaliku teabe üle. Arvestades viimase aasta jooksul toimunud juhtumeid ning nende kajastamist meedias, on teabe avalikustamine hetkel aktuaalne teema.

---

<sup>3</sup> RT I 1992.26.349; 2003.29.174; 64.429

Käesolev ettekanne on avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) järelevalve kohta järjekorraliselt viies ja isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) järelevalve kohta kolmas. Ettekanne annab ülevaate 2005.aasta olulisematest faktidest ja sündmustest avaliku teabe ja isikuandmete kaitse vallas ning plaanidest ja kavadest järgmisel aastal.

Inspektsiooni eelarvelised vahendid 2005.aastal on 6 851 473 krooni. Teenistujate koosseis on 31 ametnikku, seisuga 30.11.2005 on inspektsioonis ametisse nimetatud 16 ametnikku, täidetud on 14,5 ametikohta (kolm ametnikku 0,5 ametikohaga). Inspektsioonis ei tööta ühtegi nooremametnikku, abiteenistujat ega koosseisuvälist ametnikku. AKI struktuuris on kolm osakonda: arengu- ja analüüsiosakond, kontrolliosakond ja üldosakond.

AKI planeeringud kulude kokkuhoiuks ja tulemuste parandamiseks on viimaste aastate jooksul optimeeritud maksimumini. Inspektsioon on töötanud viimastel aastatel piirkoormustega, st nii inim- kui finantsressursid on ära kasutatud maksimaalselt: kahel eelneval aastal lisandunud täiendavate tööülesannete erinevate seaduste rakendamisel pole lisandunud riigieelarvelisi vahendeid ega ametnikke. 2005. aasta eelarve suurenemisega oli planeeritud 5 uue ametikoha loomisega, kuid aruande aasta jooksul lahkus kolm ametnikku teistesse riigiasutustesse.

Problemaatiliseks osutubki olukord, kus organisatsioon isikkoosseisu suurendamise asemel peab tegelema ametnike lahkumisel koosseisu taastamisega, e siis vabanenud ametikohtadele töötajate otsimisega, kuna inspektsiooni ametnikud on oma omandatud oskusteabe tõttu sobivaks tööjõuks ning tihenevad üleostmispakkumised (2005.a kolmel korral erinevate riigiasutuste poolt).

## **Järelevalve isikuandmete töötlemise üle**

Perioodil 1.12.2004.a. kuni 30.11.2005.a. esitati delikaatsete isikuandmete registreerimise taotlusi 368, neist 61 tagastati ja 29 keelduti registreerimast. Kokku on 30.11.2005.a. seisuga delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerinud 1550 töötlejat.

Taotluste osas on märgatav taotluste arvu vähenemine, kuid teisalt on täheldatav taotluste keerukuse ning sisulise mahukuse kasv. Suurenenud on avaliku sektori poolt esitatavate delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimistaotluste arv. Võrreldes eelnevate perioodidega on oluliselt kahanenud registreerimisest keeldumiste arv, mis näitab esitatud delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimistaotluse kvaliteedi tõusu ehk töötlejate teadlikkuse tõusu (nii andmete töötlemise kui ka vormistatava dokumentatsiooni osas).

Suurimate registreerijatena võib välja tuua järgmised: Piirivalveamet, Prokuratuur, Sotsiaalministeeriumi erinevad registrid ning andmete kogumise projektid, Statistikaamet, Justiitsministeerium (kriminaalmenetlusregister), Tööinspeksioon, Konkurentsiamet, Piirivalveamet, Harju Maavalitsus, Riigiarhiiv, Siseministeerium, Riigikontroll, Maksu- ja Tolliamet, Tervisekaitseinspeksioon, Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium jms.

Kontrollitud on delikaatsete isikuandmete vastutavate töötlejate poolt isikuandmete kaitseks rakendatud organisatsiooniliste, füüsiliste ja infotehniliste turvameetmete vastavust IKS-i nõuetele 535 korral (tuleb arvestada asjaolu, et ühe taotluse menetlemisel võib järelevalvetalitus erinevates menetlusetappides anda mitu arvamust: taotluse tagastamine, registreerimine või sellest keeldumine jne.). Kohapealset kontrolli teostati 28 korral (2004.a.-35, 2003.a.-49, 2002.a.-77, 2001.a.-135), sellest 8 juhul teostati omaalgatuslikku järelkontrolli ning 3 juhul kontrolliti ettekirjutuse täitmist. Kontrollide vähesus on tingitud personali puudusest. Aruandeperioodil tehti vastutavatele töötlejatele 4 ettekirjutust ning 5 hoiatust.

Isikuandmete kaitse seaduse osas saabus AKIle 41 kaebust, millest 11 leidsid ka põhjendust. Tuvastatud rikkumistest enamuse puhul oli tegemist andmesubjekti

isikuandmetele juurdepääsu võimaldamise või nende edastamisega kolmandatele isikutele ilma õigusliku aluseta, milliseks tsiviilsuhtes saab olla vaid andmesubjekti nõusolek ning avalik-õiguslikus suhtes seadusest tulenev volitus. Vaatamata asjaolule, et mõnede tuvastatud rikkumiste korral võimaldati andmesubjekti isikuandmetele juurdepääs piiramata arvule kolmandatele isikutele Interneti vahendusel, oli reeglina tegemist vaid nõ tavaliste isikuandmetega (isiku nimi, meiliaadress vms) ning vaid ühe või väikese arvu andmesubjektide isikuandmetega. Eelmainitud rikkumiste puhul tuleb teha vahet inimliku vea ning teadmatuse tõttu toime pandud rikkumistel. Esimeste puhul reageerisid isikuandmete töötledjad koheselt ning kõrvaldasid puudused, teiste puhul ei olnud isikuandmete töötledjad oma rikkumisest teadlikud ning andmesubjekti õiguste tagamiseks koostati neile ettekirjutus. Kokku koostas Inspektsioon aruandeperioodil kaebuste põhjal isikuandmete töötledjatele 4 ettekirjutust ning algatas 5 väärtegu, milledest kaks on saanud lahendi ning 3 on menetluses. Mõlema lahendi saanud väärteo puhul oli tegemist isikuandmete töötlemise nõuete eiramisega, mis seisnesid õigusliku aluseta andmesubjekti isikuandmete edastamise või nendele juurdepääsu võimaldamises kolmandatele isikutele.

Vastavalt IKS-i § 14 lg-le 2 on isikuandmete edastamine või nendele juurdepääsu võimaldamine kolmandale isikule andmesubjekti nõusolekuta lubatud kolmel juhul:

- 1) kui isik, kellele andmed edastatakse töötled neid seadusega ette nähtud kohutuse täitmiseks;
- 2) kui edastamine on vajalik andmesubjekti või muu isiku elu, tervise ja vabaduse kaitseks;
- 3) 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.

Mõlemal juhul väljastati isikuandmeid, millele oli juurdepääsupiirang kehtestatud, esimesel juhul riiklikust liiklusregistrist ning teisel juhul piiriületuste andmekogust.

Seega on selliste isikuandmete edastamine või nendele juurdepääsu võimaldamine lubatud vaid esimesel kahel eelmainitud juhul. Kummalgi juhul ei töödeldud kolmas

isik, kellele isikuandmeid edastati neid seadusega ettenähtud kohustuse täitmiseks. Samuti ei toimunud isikuandmete edastamine või nendele juurdepääsu võimaldamine andmesubjekti või muu isiku, elu, tervise või vabaduse kaitseks.

Ülejäänud kolme algatatud väärteomenetluse puhul on tõenäoliselt tegemist IKS-i §-is 19 sätestatud isikuandmete kaitse organisatsiooniliste, füüsiliste ja infotehniliste turvameetmete kasutusele võtmise kohustuse eiramisega. Isikuandmete vastutav ja volitatud töötaja on muuhulgas kohustatud tagama, et isikuandmete edastamisel andmesidevahenditega ja andmekandjate transportimisel ei toimuks isikuandmete omavolilist lugemist, kopeerimist, muutmist või kustutamist. Esimesel juhul olid isikuandmeid sisaldavateks andmekandjateks, mis transportimisel isikuandmete vastutava või volitatud töötaja valdusest väljusid võimaldades nende omavolilist lugemist, kopeerimist, muutmist või ka kustutamist ca 100 oma otstarbe minetanud haigekassa kaarti, teisel juhul ca 400 günekoloogi vastuvõtul käinu haiguslehed ning kolmandal juhul mälu-pulk ca 300 000 kaitseväekohuslase nimede ja aadressidega.

Selgitustaotlustega isikuandmete kaitsega seonduva teemal pöörduti Andmekaitse Inspektsiooni poole 32 korral.

Inspektsiooni ametnikud on läbiviinud üle 30 erineva koolituse isikuandmete töötlemise nõuete ja teabe avalikustamise kohta. Ligi 85 % läbiviidud koolitustest on tellitud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste poolt.

### **Probleemsemad kaasused 2005.aastal:**

#### *Sotsiaalministeerium ja riiklik nakkushaiguste register*

Juba 2004.aastal algas vaidlus Sotsiaalministeeriumiga riikliku nakkushaiguste registri ning kogutavate andmete koosseisu üle. AKI hinnangul ületas kogutavate andmete koosseis seadusest tuleneva delegatsiooninormi piire (nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse<sup>4</sup> kohaselt oli lubatav isikustatud andmete kogumine üksnes epideemiliselt levivate ja eriti ohtlike nakkushaiguste kohta).

---

<sup>4</sup> RT I 2003.26.160; 2004.27.177; 30.208; 2005 13.63; 24.180

Kehtiva korra kohaselt kogutakse ja säilitatakse (75 aastat) isikustatud andmeid muuhulgas sügeliste, loomahammustuste jms kohta ehk haiguste kohta, mis ei kvalifitseeru eriti ohtlike nakkushaigustena ega ka epideemiliselt levivate nakkushaigustena. Sotsiaalministeerium on andmete laialdast kogumist põhjendanud muuhulgas terrorismivastase võitlusega, samuti asjaoluga, et kõikide määruse nr. 297 “Nakkushaiguste esinemise ja haigestumise ohutegurite kohta teabe edastamise kord ja edastatavate andmete koosseis”<sup>5</sup> § 2 loetletud nakkushaiguste leviku tulemus on ühesugune – epideemia teke, elanike massiline haigestumine ning kõrge täiskasvanute ja laste suremus.

Andmekaitse Inspeksioon pöördus kõnealuse küsimusega ka Vabariigi Valitsuse poole, mille tagajärjel tunnistas Sotsiaalministeerium 2005.aasta suveks probleemi olemasolu ning rakendusliku regulatsiooni vastuolu seadusega.

Sotsiaalministeeriumi algatusel muudeti nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadust, millesse lisati delegatsiooninorm Vabariigi Valitusele kehtestamiseks haiguste loetelu, milliste puhul on lubatud isikustatud andmete esitamine registrile. Rakendusakti nimetatud volitusnormi alusel pole siiani vastu võetud.

Nakkushaiguste riiklik register loodi 2005.aasta 1. jaanuaril Tervisekaitseinspeksiooni ametkondliku registri baasil ehk olemasolevale andmekogule anti riikliku registri staatus. Registri vastutav töötleja on Sotsiaalministeerium ning volitatud töötleja Tervisekaitseinspeksioon. Määruse nr. 377 „Nakkushaiguste riikliku registri asutamine ja registri pidamise põhimääruse”<sup>6</sup> kohaselt peetakse seda digitaalselt. Käesoleva ajani toimub registri pidamine üksnes paberkandjal, kuna registri vastutava ja volitatud töötleja poolt infotehnoloogilise andmekogu pidamiseks valitud tarkvara (kontoritarkvara MS Office paketti kuuluv Excel), ei võimalda täita isikuandmete kaitse seaduse nõudeid. Tervisekaitseinspeksiooni käskkirjaga asutati 2005.aasta suvel Tervisekaitseinspeksiooni nakkushaiguste register, mis dubleerib täies ulatuses riiklikku registrit, kasutab samu alusdokumente jne. Arvestades andmekogude seadusest tulenevat dubleerivate andmekogude pidamise keeldu, pöördus Andmekaitse Inspeksioon

<sup>5</sup> RT I 2003.76.512

<sup>6</sup> RT I 2004.91.629



Sotsiaalministri poole ettepanekuga nimetatud registri asutamise käskkiri teenistusliku järelevalve korras kehtetuks tunnistada. Nimetatud ettepanek on käesoleva ajani Sotsiaalministeeriumis menetluses.

### *Tuberkuloosiregister*

Tuberkuloosiregistriga seoses on tõusetunud küsimus rahvatervise seaduse<sup>7</sup> § 8 lõike 1 punkti 12 alusel loodud andmekogude pidamisest. Nimetatud sätte kohaselt on Sotsiaalministeeriumi ülesandeks rahvastiku tervisega seonduvate andmete kogumine ja isikuandmete töötlemine riikliku tervise- ja tervishoiupoliitika väljatöötamiseks ning elluviimiseks kooskõlas isikuandmete kaitse seaduse ja andmekogude seadusega.

Sisuliselt on antud Sotsiaalministri pädevusse põhiõiguste ja -vabaduste kitsendamise aluste ja tingimuste üle otsustamine ehk voli otsustada, milliseid isikuandmeid ning millises ulatuses, andmesubjekti kohta kogutakse.

Nimetatud volitusnormi alusel on loodud mitmeid andmekogusid: sünniregister, tuberkuloosandmekogu jms. Kõik nad näevad ette hulga statistiliste andmete esitamise kohustuse tervishoiuteenuse osutajale (näiteks: sünniriik, hariduse, tegevusala, elamisviisi, ameti jms kohta).

Võlaõigusseaduse<sup>8</sup> § 764 kohaselt peab patsient tervishoiuteenuse osutajale avaldama oma parima arusaama järgi kõik tervishoiuteenuse osutamiseks vajalikud asjaolud ja osutama kaasabi, mida tervishoiuteenuse osutaja lepingu täitmiseks vajab.

Antud juhul jääb arusaamatuks tervishoiuteenuse osutajale pandud kohustus koguda ja esitada eelnimetatud andmed patsiendi kohta. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on ebaselge, kas patsient on kohustatud sellised andmed esitama ning kas andmete esitamata jätmine mõjutab andmesubjektile tervishoiuteenuse osutamist. Andmekogude seaduse<sup>9</sup> § 51<sup>1</sup> kohaselt karistatakse juriidilist isikut riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogusse

<sup>7</sup> RT I 1995.57.978; 1996.3.56; 49.953; 1997.37/38.569; 1999.30.415; 88.804; 2001.23.128;

2002.32.187; 53.336; 61.375; 63.387; 90.251; 2003.26.156; 26.160; 2004.45.315; 75.520; 87.593

<sup>8</sup> RT I 2001.81.487; 2002.53.336; 60.374; 2003.78.523; 2004.13.86; 37.255; 75.522; 87.593; 90.616

<sup>9</sup> RT I 1997.28.423; 1998.36/37.552; 1999.10.155; 2000.50.317; 57.373; 92.597; 2001.7.17; 17.77; 2002.61.375; 63.387; 2003.18.107; 26.158; 2004.30.204

kohustuslike andmete esitamata jätmise või valeandmete esitamise eest rahatrahviga kuni 30 000 krooni.

Kokkuvõtvalt on loodud olukord, kus sotsiaalministri määrusega on tervishoiuteenuse osutajale pandud kohustus esitada andmeid patsiendi kohta, milliste avaldamise kohustus patsiendil puudub, andmete esitamata jätmise tervishoiuteenuse osutaja poolt aga on karistatav.

### *Statistikaamet ja vähiregister*

Statistikaameti katse kasutada riikliku statistilise vaatluse käigus kogutud andmeid riigiasutuse muu andmekogu andmete täiendamiseks.

Statistikaamet ja Sihtasutuse Põhja-Eesti Regionaalhaigla sõlmisid käesoleva aasta suvel lepingu, mille kohaselt kontrollib, märgistab ja täiendab lepingu täitja (Põhja-Eesti Regionaalhaigla) Vähiregistris isikukirjed, mis vastavad tellijalt (Statistikaamet) saadud andmefaili kirjetele.

Vähiregister on sotsiaalministri poolt asutatud andmekogu, mis on riigiasutuse muu andmekogu andmekogude seaduse tähenduses. Vähiregistri vastutav töötaja on Sotsiaalministeerium ning volitatud töötaja Põhja-Eesti Regionaalhaigla.

Vastavalt riikliku statistika seaduse (edaspidi RSS)<sup>10</sup> § 8 lõikele 2 võib riikliku statistilise vaatlusega kogutud andmeid kasutada ainult statistilisel otstarbel. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt ei tohi riikliku statistilise vaatlusega kogutud andmeid kasutada kontrolli, maksustamise ega ühelgi teisel mittestatistilisel otstarbel.

Statistikaameti hinnangul oli Vähiregistri andmete täiendamine riikliku statistilise vaatluse käigus kogutud andmetega lubatav ning vajalik, tagamaks riikliku vähistatistika täielikkust ning kvaliteeti, mis omakorda on teostatav ainult andmete vastastikuse täiendamise teel. Seejuures ei suutnud Statistikaamet vastata Andmekaitse Inspektsiooni esitatud küsimusele, milliste riiklike statistiliste vaatluste täielikkuse ning kvaliteedi

---

<sup>10</sup> RT I 1997.51.822; 2000.47.289; 2002.63.387; 2004.30.204

tagamiseks on lubatud andmeesitajate poolt peetavate andmekogude andmete täiendamine riiklike statistiliste vaatluste käigus kogutud andmetega ning millistele õigusaktidele Statistikaamet oma otsustustes tugineb.

Käesolevaks ajaks on Statistikaamet oma sellesuunalised tegevused peatanud.

### *Maksukohuslaste register*

Statistikaameti katse võtta üle maksukohuslaste register täies ulatuses.

Maksukohuslaste register on riiklik register ning selle vastutav ja volitatud töötaja on Maksu- ja Tolliamet. Statistikaameti hinnangul vajab Statistikaamet 95% maksukohustuslaste registri mahust 2 korda kuus ja kujul, mis sisaldavad isikustatud andmeid. Oma nõudmises tugineb Statistikaamet RSS § 7 lõikele 2, mille kohaselt on riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused kohustatud riikliku ja statistilise vaatluse korraldaja nõudmisel esitama andmeid, mida nad on kogunud oma tegevuse käigus.

Seejuures on Statistikaamet jätanud tähelepanuta asjaolu, et riikliku statistika seaduse kohaselt on andmeesitajad kohustatud andmeid üksnes Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud iga-aastaste riiklike statistiliste vaatluste loetelus määratud ulatuses (RSS § 3 lg 2 ja 3, § 7). Samuti on Statistikaameti hinnangul lubatav andmete nõudmine isikustatud kujul ka selliste vaatluste raames, milliste läbiviimine vastavalt riiklike statistiliste vaatluste loetelule peab toimuma isikustatud andmeid kasutamata.

Kõnealuse näite varal on Maksu- ja Tolliamet erinevate riiklike statistiliste vaatluste andmeesitajaks. Nimetatud vaatlused näevad enamikus ette koondandmete esitamise, s.o andmete esitamise kujul, mis ei võimalda andmesubjekti identifitseerida.

Isikustatud andmete saamine Maksu- ja Tolliametilt on ette nähtud üksnes sotsiaaluuringus osalenud isikute poolt esitatud andmete kontrollimiseks. Nimetatud uuringusse kaastakse 5000 andmesubjekti. Statistikaameti hinnangul on Maksu- ja Tolliamet kohustatud üle andma maksukohuslaste registri 95% ulatuses, misjärel Statistikaamet otsustaks milliseid andmeid ning millise vaatluse raames ta tegelikult vajaks.

Andmekaitse Inspeksiooni hinnangul on Statistikaameti selline nõue põhjendamatu ning vastuolus isikuandmete kaitse seaduse ja riikliku statistika seadusega. Vaidlused nimetatud küsimuses on tänase päeva seisuga lõpusirgel.

Kirjeldatud olukord kinnitab taaskord vajadust detailsete põhjenduste ning piirangute järele isikuandmete kasutamiseks iga-aastaste riiklike statistiliste vaatluste läbiviimisel, vältimaks olukorda kus haldusorgani väärtõlgendusest tulenevalt satub ohtu sadade tuhandete isikute privaatsus.

#### *Tervishoiuteenuse osutaja andmebaas*

Ühe suurima tervishoiuteenuse osutaja loodud digitaalne andmebaas, mida kasutatakse üle-eestiliselt, erinevate tervishoiuteenuse osutajate poolt ning mis ei vasta isikuandmete kaitse seaduse nõuetele. Viimatinimetatud fakti tuvastas Andmekaitse Inspeksioon järelevalvetoimingute käigus, varasemalt ei olnud süsteemi looja ega ka selle kasutajad Andmekaitse Inspeksiooni sellest teavitanud, eksides sellega isikuandmete kaitse seadusest tuleneva muudatuste registreerimise nõude vastu.

Tervishoiuteenuse osutajad on siinkohal isikuandmete vastutavad töötajad, kes volitasid teatud andmete töötlemise andmebaasi omanikule. Probleem kõnealuse andmebaasi kasutamisel seisneb asjaolus, et sinna kantud andmesubjektide delikaatsed isikuandmed on kättesaadavad kõigile süsteemiga liitunud osapooltele (tervishoiuteenuse osutajad) samuti teadustöök (isikuandmete vastutav ja volitatud töötleja on kohustatud tagama, et igal andmetöötlussüsteemi kasutajal oleks juurdepääs ainult temale töötlemiseks lubatud isikuandmetele ja temale lubatud andmetöötluseks). Samuti ei teavitatud andmesubjekti asjaolust, et tema isikuandmed on kättesaadavad kõikidele sama teenust kasutavatele tervishoiuteenuse osutajatele, mistõttu puudus selliseks tegevuseks ka andmesubjekti nõusolek.

Andmekaitse Inspeksioon tegi andmebaasi loojale ettekirjutuse, kohustades viimast tagama isikuandmete kaitse seaduse nõuete täidetuse ning käesoleval on kõnealune probleem lahendust leidmas.

## **Järelevalve avaliku teabe seaduse täitmise üle**

Aruandeperioodil esitati AKIle 40 vaiet avaliku teabe seaduses sätestatud õiguste rikkumise kohta. Esitatud vaietest tagastati 13 ning 27 võeti menetlusse. Põhiliseks vaiete tagastamise põhjuseks oli asjaolu, et erinevad teabevaldajate poole pöördumised ei kujutanud endast teabenõudeid, kui taotlusi jäädvustatud või dokumenteeritud teabe väljastamiseks, vaid selgitustaotlusi, millistele vastamine eeldab jäädvustatud või dokumenteeritud teabe analüüsimist, sünteesimist või täiendava teabe kogumist ja dokumenteerimist. Menetluse käigus tuvastati teabevaldajate tegevuses avaliku teabe seaduse rikkumine umbes pooltel juhtudel. Selgitustaotlustele vastamise puhul avaliku teabe seadust ei kohaldata.

Osade rikkumiste puhul taastati seaduslik olukord juba menetluse käigus, millistel juhtudel jäeti vaide esitaja vaie rahuldamata ning 9 korral vaide esitaja vaie rahuldati ning teabevaldajatele koostati ettekirjutus.

Keskmine ettekirjutuses sisalduv sunniraha suurus on 10 000 krooni, mis on reeglina piisav teabevaldajate seaduskuulekale teel sundimisel.

Põhilisteks rikkumisteks olid tähtaegadest mitte kinnipidamised; teabe avalikustamise kohustuse ehk siis veebilehtedel teabe avalikustamata jätmine; avaliku teabe seaduses sätestatu väär tõlgendamine ning samas ka ebaseaduslike juurdepääsupiirangute kehtestamine ning lihtsalt alusetult teabenõuete täitmisest keeldumised.

### **Olulisemad avaliku teabe seaduses sätestatu rikkumised:**

#### *Äripäev ja Ida-Tallinna Keskhaigla*

Äripäeva Kirjastuse AS esitas Ida-Tallinna Keskhaigla AS-ile teabenõude, milles soovis haigla ruumide rendilepinguid 2004.aasta kohta. Haigla keeldus teabenõuet täitmast väites, et ruumide rendileandmisega realiseerib haigla kui eraõiguslik juriidiline isik oma omandiõigust ning tegemist ei ole avaliku teenuse osutamisega, milliseks haigla puhul on tervishoiuteenuse osutamine. Menetluse käigus selgitati Ida-Tallinna Keskhaigla AS-ile, et teatud juhtudel lainenevad teabevaldaja kohustused ka eraõiguslikele juriidilistele

isikutele. Seda eelkõige juhul, kui mittetulundusühingu, sihtasutuse või äriühingu asutajaks või selles osalejaks on riik, kohaliku omavalitsuse üksus või avalik-õiguslik juriidiline isik ning teabe suhtes, mis puudutab sellistele eraõiguslikele juriidilistele isikutele riigi või kohaliku omavalitsusüksuse eelarvest eraldatud vahendite ja üleantud vara kasutamist. Sellist teavet ei tohi eelmainitud teabevaldajad tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

AS Ida-Tallinna Keskhaigla on asutatud Tallinna Linnavolikogu otsusega 23.08.2001.a nr 226 Tallinna Magdaleena Haigla, Tallinna Keskhaigla, Tallinna Hooldushaigla, Tallinna Järve Haigla, Tallinna Tõnismäe Polikliiniku ja Tallinna Mäekalda Polikliiniku ühendamise teel. Äriregistri andmete kohaselt on AS Ida-Tallinna Keskhaigla asutaja ja ainuosanik Tallinna linn. Seega laienevad Ida-Tallinna Keskhaigla AS-ile kui eraõiguslikule juriidilisele isikule teabevaldaja kohutused, sealhulgas keeld tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teavet kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest eraldatud vahendite ja üleantud vara kohta.

Tallinna linna poolt Ida-Tallinna Keskhaigla AS-ile üleantud hoonete rentimine ja rendilepingud on üheselt käsitletavad kui teave, mis puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse poolt asutatud äriühingule üle antud vara kasutamist.

Teabevaldaja möönis, et erinevad hooned on Ida-Tallinna Keskhaigla AS-ile üle antud avalikuks otstarbeks ning otsustas teabenõudja teabenõude rahuldada ning nõutud teabe väljastada.

#### *Lohusuu Vallavalitsus*

Kodanik esitas Lohusuu Vallavalitsusele teabenõude, milles soovis naaberkinnistule rajatava ehitise projektdokumentatsiooni kinnitatud koopiate väljastamist. Vallavalitsus keeldus teabenõude täitmisest, tuues keeldumise alusteks ametnike viibimise puhkusel, pingelised ja tiheda ajagraafikuga tööpäevad, eraelu puutumatus tagamise ning projekti autori loa puudumise, millised kõik osutusid menetluse käigus alusetuteks.



väljastamise õiguspärasuse kontrollimine, jäetud just avalikkuse ehk siis igäihe enese kanda.

Teabevaldaja täitis teabenõude avaliku teabe seaduses sätestatud korras.

*OÜ Siromets ja Ida Politseiprefektuur*

OÜ Siromets esitas Ida Politseiprefektuuri Rakvere politseiosakonnale teabenõude, milles soovis konkreetsetes väärtetoasjas tehtud väärtetootsuse ja väärtetooprotokolli väljastamist. Väärtetegu käsitles OÜ Siromets liisitud sõiduautoga toimunud liiklusõnnetust. Tebaevaldaja keeldus teabenõude täitmisest tuues keeldumise aluseks väärtetoemenetluse seadustiku<sup>14</sup> § 114 lg 5 ning asjaolu, et teabenõudja ei ole eelmainitud väärtetoasjas menetlusosaline. Samuti põhjendas teabevaldaja teabenõudest täitmise keeldumist asjaoluga, et väärtetomaterjal sisaldab isikuandmeid ning vastavalt IKS-i §-le 11 on isikuandmete töötlemine lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul.

Väärtetoemenetluse seaduses sätestatud menetlusedokumentidele juurdepääsu eritingimused, kord ja viisid, nimelt võivad väärtetoemenetluse kestel väärtetoemenetluse käigus kogutuga tutvuda vaid menetlusosalised, kehtib kuni väärtetoasjas tehtud otsuse või väärteto lõpetamise määruse jõustumiseni ning sellest hetkest alates kohaldub menetlusedokumentidele juurdepääsu võimaldamisel AvTS juba täies ulatuses.

Samas oli teabevaldaja viide IKS-i §-le 11 ning isikuandmete sisaldumisele väärtetomaterjalisis asjakohane, kuid mitte õiguspärane. Nimelt on teabevaldaja AvTS-i § 35 lg 1 p-i 11 kohaselt kohustatud tunnistama asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, juhul kui sellise teabe väljastamine või sellele juurdepääsu võimaldamine kahjustab oluliselt andmesubjekti eraelu puutumast.

Seega on teabevaldajal õigus otsustada, kas isikuandmeid sisaldava teabe väljastamine kahjustab oluliselt andmesubjekti eraelu puutumast või mitte. Samas piirab teabevaldaja eelmainitud kaalutusõigust AvTS-i § 36, mis sätestab teabe kriteeriumid,

---

<sup>14</sup> RT I 2002.50.131; 110.654; 2003.26.156; 83.557; 88.590; 2004.46.329; 54.387; 54.390; 56.403; 2005.39.308; 40.311; RT III 2004.9.96



mida teabevaldaja ei tohi asutusesiseks kasutamiseks tunnistada.

Avaliku teabe seaduse § 36 lg 1 p-i 12 kohaselt on selliseks teabeks riikliku või teenistusliku järelevalve korras või distsiplinaarkorras tehtud jõustunud ettekirjutused või antud aktid ning andmed kehtivate karistuste kohta.

Eeltoodut, AvTSi § 35 lg 1 p-de 1 ja 2 ning väärteomenetluse seaduse §-i 62 arvesse võttes on kohtuvälise menetleja poolt väärteoasjas tehtud jõustunud ja kehtivad trahviotsused avalikuks teabeks, mida ei tohi tunnistada asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

Kõik ülalnimetatud sätted annavad sisulise andmete avaldamise keelu väärteomenetluse aja jooksul, mitte pärast otsuse jõustumist. Kuna väärteootsus ja väärteoprotokoll sisaldavad isikuandmeid, mille väljastamine võib andmesubjekti eraelu oluliselt kahjustada, näiteks kodune aadress, isikukood jms, võimaldab AvTSi § 38 lg 2 tagada juhul, kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist (jäädvustatud informatsiooni või dokumendi osadele), mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

Teabevaldaja täitis teabenõude avaliku teabe seaduses sätestatud korras.

Suhteliselt palju märgukirju laekus Andmekaitse Inspeksioonile ka teabe avalikustamise kohustuse täitmata jätmise kohta. Nimelt on mitmed teabevaldajad jätnud oma veebilehtedel avalikustamisele kuuluva teabe avalikustamata, ei avalikusta seal päevakohast teavet ning ei uuenda oma veebilehte piisavalt tihti.

Arusaadav, kuid mitte vabandatav on selline olukord väiksemate kohalike omavalitsuste puhul, kus Interneti ühendus on vaid paaril valla elanikul, kuid teabe avalikustamise kohustuse on täimata jätnud või ei täida seda nõuetekohaselt ka mitmed riigiasutused.

Andmekaitse Inspektsiooni üheks kohutuseks on ka avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate õigusaktide sisu selgitamine ning teabevaldajatele teabele juurdepääsu võimaldamise paremaks korraldamiseks soovituslike juhiste andmine. Eelmainitud tegevus väljendub eelkõige selgitustaotlustele vastamises, millistele aruandeperioodil vastati 36 korral.

## Ülevaade AKI tegevusest Euroopa Liidu töögruppides

Jätkuvalt on AKI tegutsenud ka väljaspool Eesti riiki, seda just töögruppide ja projektide osas.

Peamised töögrupid on:

Artikkel 29 Andmekaitse Töögrupp<sup>15</sup> – loodud Direktiivi 94/46/EC artikkel 29 alusel üksikisiku kaitse kohta seoses isikuandmete töötlemisega. Töögrupi ülesanneteks on liikmesriikide tasandilt andmekaitse-alase ekspertarvamuse esitamine Euroopa Komisjonile; edendada läbi andmekaitse asutuste koostöö Direktiivi üldiste nõuete rakendumist liikmesriikides; nõustada Komisjoni inimõiguste ja vabaduste osas, mida hõlmab andmekaitse; andmekaitsealaste soovitude avaldamine laiemale üldsusele.

Töögrupi liikmeteks on Euroopa Liidu liikmesriikide andmekaitse asutuste esindajad, samuti osalevad töögrupi koosolekutel ka mitte-liikmesriikide andmekaitse asutuste esindajad (Island, Šveits, Norra), ning potentsiaalsed ELiga liitujad (Bulgaaria, Rumeenia). Töögrupp käib koos 5 korda aastas. Peamised arutluse all olevad teemad 2005.aastal olid: biomeetrilised andmed ning nende kasutamine erinevates eluvaldkondades; lennureisijate andmete edastamine õiguskaitseorganitele USAs, Kanadas, Austraalias, Uus-Meremaal; geolokaliseerimise andmed ja nende kasutamine; liiklusandmete (telekommunikatsiooni mõistes) säilitamine ja ligipääsetavus; meditsiini andmed; kohustusliku reeglid ettevõtetele (*Binding Corporate Rules*); e-maili teenused ja sellega seotud isikuandmed jne.

Europol – 26.01.2005.aastal võttis Riigikogu vastu Euroopa Liidu lepingu artiklil K.3 põhineva Euroopa Politseiameti konventsiooniga (Europoli konventsioon) ning selle protokollidega ühinemise seaduse. Konventsiooni täieõiguslikuks liikmeks saab Eesti kolme kuu jooksul pärast konventsiooni ühinemise seaduse jõustumist. Euroopa Politseiameti eesmärgiks on liikmesriikide koostöö raames parandada Europoli konventsioonis toodud abinõudega liikmesriikide kompetentsete võimuorganite töö efektiivsust ja nende vahelist koostööd ennetamiseks ja võitlemaks terrorismiga, ebaseadusliku narkootikumite veo ja teiste tõsiste rahvusvahelise kuritegevuse vormidega, mille puhul on faktilisi tõendeid, et sellega on seotud organiseeritud kriminaalne struktuur, et sellest on haaratud kaks või enam liikmesriiki ning mis sõltuvalt

---

<sup>15</sup> [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/privacy/workinggroup/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/index_en.htm)

kuriteo ulatusest, tähendusest ja võimalikest tagajärgedest nõuab ühist lahendamist. Eelmainitud eesmärgi saavutamiseks on Europoli põhiülesanneteks hõlbustada liikmesriikide vahelist informatsioonivahetust, hankida, võrrelda ja analüüsida informatsiooni ja salajasi materjale, teavitada viivitamatult konventsiooni art. 4 kohase rahvuslike allüksuste kaudu liikmesriikide kompetentseid organeid neid puudutavast informatsioonist ja kõigist tulenevatest kuritegudest, aidata kaasa liikmesriikides läbiviidavatele juurdlustele, edastades kogu asjakohase informatsiooni rahvuslikele allüksustele ning hoidma korras kogutud informatsiooni arvutiseeritud süsteemi.

Seega võttis Eesti konventsiooniga ühinemisel endale kohustuse osaleda Europoli töös, omal algatusel teavitada Europoli kõigest, mis on seotud viimase ülesannete täitmisega, reageerida Europoli palvetele informatsiooni, salajaste materjalide ja nõu saamise osas, hoida informatsiooni ja salajasi materjale ajakohastena, hinnata ja edastada kompetentsetele organitele informatsiooni ja salajasi materjale lähtudes riiklikust seadusandlusest, esitada Europolile abipalveid nõu, informatsiooni, salajaste materjalide ja analüüsi saamise osas, anda Europolile informatsiooni andmete säilitamise kohta arvutiseeritud süsteemis, kindlustada enda ja Europoli vahelise informatsiooni vahetuse vastavuse seadusandlusele.

Samas võttis Eesti konventsiooniga ühinemisel enesele ka kohustuse eelmainitud ülesannete täitmisel järgida konventsioonis sätestatud informatsiooni töötlemise üldsätteid kaasa arvatud rangeid andmete kasutamise eeskirju. Vastutus Europolis talletatud andmete eest, eriti vastutus andmete kogumise, Europolile edastamise ja andmete sisestamise eest ning andmete täpsuse, ajakohasuse ja talletuse ajapiirangutele vastamise eest lasub liikmesriigil, kes andmeid sisestas või edastas. Seega peab andmete Europolile edastamine toimuma täpselt konventsioonis sätestatu kohaselt.

Uusi kohustusi sai enesele konventsiooniga ühinemisel ka Andmekaitse Inspektsioon. Nimelt määrati Andmekaitse Inspektsioon Europoli konventsiooni ning selle protokollidega ühinemise seadusega konventsiooni art. 23 kohaseks siseriiklikuks järelevalveasutuseks, kes peab riiklikule seadusandlusele toetudes jälgima isikuandmete registritesse kandmist, nende väljavõtmist ja Europolile edastamist ning kindlustama, et selle käigus ei rikuta andmesubjekti õigusi. Lisaks eelmainitule osaleb Andmekaitse Inspektsioon ka Europoli konventsiooni art. 24 kohase ühise järelevalve asutuse töös. Ühise järelevalveasutuse ülesandeks on kooskõlas Europoli konventsiooniga jälgida

Europoli tegevust kindlustamaks, et andmete talletamise, töötlemise ja kasutamisega ei rikuta üksikisiku õigusi. Ühise järelevalve organi kompetentsi kuulub Europoli isikuandmete töötlemise ja kasutamisega 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.

Andmekaitse Inspektsioon osaleb lisaks Europoli ühisele järelevalveasutusele ka Infotehnoloogia tollialase kasutamise konventsiooni ühise järelevalveasutuse töös ning vaatlejana ka Schengeni konventsiooni ühise järelevalveasutuse töös.

Lisaks osavõtmisele töögruppide töös, on AKI tegev ka INTERREG IIIc e-PRODAT projektis<sup>16</sup>, mille eesmärgiks on andmekaitse järelevalveasutuste ja teiste avalike organisatsioonide koostöö kaudu arendada/vahetada parimaid kogemusi/lahendusi kasutatavatele ja loodavatele avalikele e-teenustele, andmekaitsealastele standarditele ning töö tulemusena avaldada käsiraamatuid ning juhendmaterjale. Eesmärkide saavutamiseks on koostatud küsimustik selgitamaks välja isikuandmete kaitse ning valitsusasutustes kasutatava elektroonilise asjaajamise probleemkohad. Küsimustiku esmased tulemused on välja pandud projekti koduleheküljele.

---

<sup>16</sup> <http://www.eprodats.org>

## Kokkuvõte ja järeldused

Aasta aastalt rohkem teadvustavad inimesed oma õigust eraelu puutumatusle ning rakendavad oma õigust saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. See omakorda tõstab isikuandmete töötlemise puhul töötlejate teadlikkust ning mõjutab õigusaktides sätestatud kohustuste paremat täitmist.

Inspeksioon töötab järjepidevalt kodanike ja andmetöötlejate õigusteadlikkuse tõstmise suunal. Sest 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. Samas ei ole tänu inimressursi nappusele, avalikuse ja töötlejate teavitust ning koolitust, samuti ka õigusaktide parandamist ja ühtlustamist, suudetud pakkuda vajalikus mahus. Seepärast praegusel hetkel toimib Inspeksioon peaaesjalikult järelevalve asutusena, suutes täita vaid osa seadustest tulenevaid kohustusi – tagada kohustatud subjekti õigeaegne ja asjakohane teenindus.<sup>17</sup>

Inspeksiooni järgmise aasta üks peamine töösuund on koolitus ning teadlikkuse tõstmine, nii AKI ametnike kui ka töötlejate suunas.

Kuna Eestit ootab ees suurte ELi infosüsteemidega (Schengen, Europol, Tolli informatsioonisüsteem, VIS, Eurodac) liitumine ning see ei saa toimuda enne kui siseriiklikud osad antud infosüsteemides on AKIs delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerinud, siis oluliselt laieneb ka inspeksiooni järelevalvealane tegevus. See omakorda tähendab antud valdkonna seadusandlusega järjepidevat tutvumist ning inspeksiooni ametnikele koolituste korraldamist.

Samuti jätkatakse töötlejate teadlikkuse parandamist koolituste läbi, tagamaks isikuandmete töötlemise nõuete paremat rakendamist. Lisaks koolitustele aitab õigusteadlikkuse kasvule kaasa nii isikuandmete kaitse kui ka teabevajadusega seonduva kajastamine massimeedias, millele AKI ka järjest enam tähelepanu osutab.

Lisaks pöörab Andmekaitse Inspeksioon endiselt tähelepanu tõsiasjale, et EL otsustusprotsessis aktiivselt osaleda ja saadud teavet kvalitatiivselt ja võimalikult

---

<sup>17</sup> Ülevaade Andmekaitse Inspeksiooni 2005.a I pa tegevusest

efektiivselt rakendada, tuleb Siseministeriumis luua andmekaitse poliitika kujundamisega/arendamisega tegelev ametikoht. Andmekaitse valdkond hõlmab kõiki valitsemisala tegevusvaldkondi ja selleks, et nii siseriiklikel kui EL alastel läbirääkimistel osaleda võrdse partnerina, peab andmekaitsealase teema esindaja ametikoht olema ministeriumi struktuuris.

## Statistika

<i>Nimetus</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>Märkused</i>
Esitatud registreerimistaotlused (sh korduvad)	497	390	368	
Registreeritud	289	314	361	
Registreerimisest keeldumine	170	76	29	
Järelevalve kohapeal	49	35	28	
sh järelkontroll (omaalgatuslik)	16	8	8	
sh ettekirjut. kontroll	3	8	3	
Vastutavale töötlejale ettekirjutus	37	28	4	
Eraeluliste isikuandmete töötlemise teatis	0	6	0	
Arvamused riiklike regsiirite asutamisdokumentatsioonile	27	40	16	
<b>Menetlus</b>				
Vaided (AvTS)	49	34	40	
Ettekirjutused (AvTS)	13	7	9	
Kaebused ja märgukirjad(IKS)	98	27	41	2003.a. valimised
Väärteomenetlus	14	5	5	
Täitekorraldused	4	6	4	
<b>Muu</b>				
Arvamused õigusakti eelnõudele	57	50	48	
Läbiviidud koolitusi	21	15	30	