

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI
korraline ettekanne
Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja
õiguskantslerile

Avaliku teabe
seaduse ja
isikuandmete
kaitse seaduse
täitmisest
aastal 2008

Tallinn 2009

Saateks

2008. aasta oli Andmekaitse Inspeksiooni jaoks sündmuste- ja töörohke. Eestis jõustus kolmas [isikuandmete kaitse seadus](#), millega kõrvaldati varasema redaktsiooni põhilised puudused ja lüngad.¹

Seadus pälvis erinevatel põhjustel oluliselt enam avalikkuse huvi ja tähelepanu kui varasemad redaktsioonid. Kokkuvõttes oli tulemus konstruktiivne, kuna isikuandmete kaitsega seonduvat teadvustati ühiskonnas senisest märksa rohkem.

Pöördumiste arvu oluline kasv

Sellise kõrgendatud tähelepanu tõttu teatakse nüüd paremini, kuhu isikuandmete väärkasutamise korral abi saamiseks pöörduda. Seda kinnitab kirjalike pöördumiste kasv:

pöördumised inspeksiooni poole	2007. a.	2008. a.
selgitustaoitlused ja märgukirjad	251	631
vaided ja kaebused	110	358

Pöördumiste arvu kasvu tõttu kasvas oluliselt ka õigusrikkumistele reageerimiste arv. Seda valdavalt kaebuste, vaiete ja selgitustaoitluste põhjal, märksa vähem omaalgatuslikult:

inspeksiooni reaktsioonid	2007. a.	2008. a.
hoiatused, ettekirjutused	141	247
lõpetatud väärteomenetlused	4	23
sunniraha, väärteotrahvi määramine	2	14

Registreerimiste ja kooskõlastuste kasv

2008. aastal kasvas asutuste ja juriidiliste isikute esitatud taotluste arv:

¹ Loobuti nõudest teavitada eraeluliste isikuandmete töötlemisest andmekaitse järelevalveasutust. Seaduse kohaldamisala laiendati õiguspäraselt avalikuks kasutamiseks antud isikuandmete töötlemisele. Paindlikumaks muudeti isikuandmete teadusuuringuks töötlemise nõuded. Ajakirjandusele loodi alus isikuandmete isiku nõusolekuta töötlemiseks, kui selleks on ülekaalukas avalik huvi, ei kahjustata ülemääraselt andmesubjekti õigusi ning peetakse kinni ajakirjanduseetikast. Täpsustati isikuandmete töötlemise aluseid krediidiinfo teenustes, seades selleks mõistlikud ajaraamid. Loobuti isikukoodi kasutamise põhjendamatutest piirangutest.

inspeksiooni ennetavad haldusaktid	2007. a.	2008. a.
delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise taotlused	629	960
avaliku sektori andmekogude kooskõlastused	11	91

2008. aastasse jäi [e-tervise](#) projekti käivitamine, millega liitunud tervishoiuteenuste osutajad esitasid muudatused delikaatsete isikuandmete töötlemisel

2007. a. II poolaastal käivitati [riigi infosüsteemi haldussüsteem](#) (RIHA). Avati avaliku sektori andmekogude kooskõlastamiseks võrgukeskkond. See võimaldab inspeksioonil paremini hinnata andmekogude vastavust isikuandmete kaitse ja avaliku teabe seaduse nõuetele.

Isikuandmete kaitse äri- ja mittetulundussektoris

Äri- ja mittetulundussektoris sekkub Andmekaitse Inspeksioon isikuandmete töötlemisse reeglina kaebusepõhiselt. See tagab seaduse paindliku kohaldamise, andes inimesele endale võimaluse määrata oma eraelu piirid. Loomulikult tuleb siin teha mõistlikke erandeid. Järelevalveasutus peab sekkuma enda algatusel, kui on vaja ennetada tõsist ohtu eraelu puutumatusse või kui inimesed ise ei olegi teadlikud oma andmete olulisest väärkasutusest. Samuti siis, kui inimene ise ei ole võimeline oma õiguste kaitsmiseks.

Andmekaitse Inspeksiooni pöördumise eeliseks on, et inimene saavutab kiiresti oma õiguste rikkumise lõpetamise. Enamikul juhtudest ongi see tema põhiline ja ainus eesmärk. Reeglina piisab inspeksiooni poolsest hoiatamisest. Haldussunni rakendamist tuleb harva ette, väärteomenetluse algatamist veelgi vähem. Isiku õiguste üldises korras kaitsmine oleks kulukam ja aeganõudvam (tsiviilkohtumenetlus isikutele, väärteo- ja kriminaalmenetlus riigile).

Sagedased isikuandmete kaitsega seotud probleemid 2008. a.

Selgitustaotluste ja kaebuste põhjal oli isikuandmete kaitse valdavalt seotud järgmiste probleemidega :

a) isikuandmete väärkasutus suhtluskeskkondades (sh identiteedivargused);

- b) pealetükkiv reklaamipakkumine tarbija (e-)postkastis (eriti küsimus kontaktandmete saamise õiguspärasusest);
- c) isikuandmete lubamatu avaldamine (sh võlglaste andmete avalikustamine);
- d) isikuandmete ülemäärane küsimine (sh kliendikaardi taotlemisel).

Vähetoõhus rahvastikuarvestus

Andmekaitse Inspektsioon leiab, et isikuandmete töötõluses avalikus sektoris on süsteemseid puudujääke. Kõige olulisem avaliku sektori isikuandmete töötõlemise valdkond on rahvastikuarvestuse pidamine

Rahvastikuarvestus peab tuginema [rahvastikuregistril](#), mille eest vastutab Siseministeerium. Siseministeeriumi vastutusallas on aga kaks dubleerivat ja halvasti haakuvat rahvastikuarvestuse süsteemi (rahvastikuregister ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti andmekogud).

Elukoha- ja kontaktandmete kohta peavad dubleerivat arvestust enam-vähem kõik suuremad avaliku sektori andmekogud, näiteks maksu- ja sotsiaalkindlustusregistrid, liiklusregister, hariduse infosüsteem jne. Inimesel on võimalus esitada erinevatesse andmekogudes erinevaid elukoha andmeid. .

Asutused saavad kasutada küll rahvastikuregistri andmeid, kuid neile teatud aadressi- ja kontaktandmete muudatused rahvastikuregistrisse ei jõua. Tulemuseks on mittetoõhus rahvastikuarvestuse süsteem.

Elukohamuudatusest teatamine peab alati jõudma rahvastikuregistrisse, olenemata sellest, millisele haldusasutusele andmed edastatakse.

Andmekaitse Inspektsioon ei kooskõlasta avaliku sektori uusi andmekogusid, kui nendega dubleeritakse rahvastikuregistri elukoha andmeid.. Inspektsioon plaanib hinnata suuremates andmekogudes dubleerivate aadressandmete kogumise õiguspärasust.

Õiguslikest probleemidest isikuandmete kaitse alal

Isikuandmete kaitse valdkonna probleemina võib nimetada [ametlikke teadaandeid](#). Nimelt puudub seaduslik alus arvutivõrgus avaldatud ning otsingumootoriga leitavaid teadaannete avaldamise lõpetamiseks, kui avaldamise eesmärk on täidetud. Eriti tõsine on probleem teadaannetega, mille sisu on muutunud eksitavaks (näiteks näitavad isikut ebaõigesti võlglasena, kahtlustatavana või süüdlasena).

Kehtiv õigus võimaldab teise isiku andmete väärkasutust (identiteedivargust) kriminaalkaristada juhul, kui seda tehti varalise kasu saamiseks (kelmus). Võrgupõhistes suhtluskeskkondades kasvab aga selliste identiteedivarguste arv, mis ei ole suunatud varalise kasu saamiseks, ent sellele vaatamata tekitavad inimesele tõsiseid kannatusi. Andmekaitse Inspeksioon peab hädavajalikuks [identiteedivarguste kriminaliseerimise eelnõu](#) kiiret vastuvõtmist.

Sagedasemad probleemid avaliku teabe seaduse täitmise alal

Andmekaitse Inspeksiooni teine tegevussuund on [avaliku teabe seaduse](#) täitmise järelvalve.

Avaliku teabega seotud probleemid võib selgitustaotluste, kaebuste ja vaiete põhjal üldistavalt võtta kokku järgmiselt:

- a) teabevaldajate hooletus ja laiskus – teabenõuetele ei vastata ettenähtud aja jooksul, ei täideta korrektselt dokumendiregistri pidamise või teabe võrgulehel avaldamise kohustust;
- b) vaidlused teabenõudjate ja teabevaldajate vahel juurdepääsupiirangute aluste õiguspärasuse üle;
- c) väärarusaam nagu oleks iga kiri teabevaldajale teabenõue ja sellele tuleb vastata 5 tööpäeva jooksul – paljud teabenõuetena esitatud pöördumised on selgitustaotlused,
- d) teabevaldajate võrgulehed on üles ehitatud mitte kasutaja-, vaid asutusekeskselt.

Avaliku sektori asutuste võrgulehed ja riigiportaal

Eesti inimarengu aruanne 2008 nendib, et „arvestatav ja püsiv elukvaliteedi tõus läbi IKT saab toimuda ainult informeeritud, valgustatud ja valitsemisprotsessidest hästi aru saava kodaniku aktiivse osaluse kaudu, mille saavutamiseks erinevatel institutsioonidel tuleks oma igapäevase info esitust e-kanalites tõsiselt parandada.“²

[Avaliku teabe seadus](#) käsitleb asutuse võrgulehti teabe avaldamise vahendina ning annab kohustuslikult avaldatava teabe loetelu. Teabe esitamine ja võrgulehtede ülesehitus on asutusesti äärmiselt erinev. Võrguteabe esitamise ühtlustamise osas saab positiivse näitena tuua Siseministeeriumi algatatud [omavalitsuste võrgulehtede ühtlustamise poolelioleva projekti](#).

² Eesti inimarengu aruanne 2008. Eesti Koostöö Kogu. Tallinn 2009. Lk 114.

Kodanik ja ettevõtja ei saa avaliku sektori võrgulehtedest sageli abi asutusteülestest teemade ja praktiliste murede korral, kui ta ei tea täpselt asutuste kompetentsi (näiteks otsib piirkonna ühistranspordi andmeid, kaotas isikutunnistuse, soovib alustada ettevõtlusega kindlal tegevusalal jne).

Uueks suunaks on enamarenenud riikides inimestele pakutavate e-teenuste ja teabe koondamine ühtsesse võrguvärvasse. Eestis on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi loodud [riigiportaal](#) alles algusjärgus. Hädavajalik on

- a) koostöövõrgustiku loomine [riigiportaali](#) ning ülejäänud asutuste võrgulehete toimetajate vahel;
- b) panna asutustele õiguslikult siduv kohustus nende vastutusvaldkonna teavet (sh teavet teenuste kohta) portaali kaudu korrektselt esitada ja uuendada.

Arvestades, et Andmekaitse Inspeksiooni järelevalvepädevus laieneb asutuste võrgulehetele, kavatseme koostada teabevaldajatele soovitusliku juhendi, kuidas teavet võrgulehtedel ühtlustatumalt ja otstarbekamalt avaldada.

Õiguslikest probleemidest avaliku teabe alal

Avaliku sektori jaoks kehtivad [avaliku teabe seadus](#) ja [isikuandmete kaitse seadus](#) paarisseedustena, mida kohaldatakse vormis *reegel-erand*. Avaliku sektori teave on reeglina avalik, erandid võivad tulla eeskätt vajadusest kaitsta inimese eraelu puutumatust. Paraku jätab [avaliku teabe seadus](#) ametnikele liiga suure kaalutusõiguse. Seaduse § 12 lõige 4² täht-tähelisel tõlgendamisel võiks jätta dokumendiregistris avalikustama suurema osa dokumentidest.

Asutused rakendavad isikuandmete kaitseks abinõusid väga erinevas ulatuses. Tulemuseks on praktika ebaühtlus, avaliku halduse ebapiisav läbipaistvus ning seadusega mitte ette nähtud juurdepääsuviiside rakendamine.

Inspeksioon avaldas 2009. aasta veebruaris dokumendiregistri pidamise ja dokumentidele juurdepääsu võimaldamise kohta [soovitusliku juhendi](#), kuid ilmselt on vajalik ka täpsuste tegemine seadusandja poolt.

Muudatused inspeksiooni töökorralduses

Isikuandmete kaitse ja avaliku teabe seaduse järelevalveasutuse tegevuse tõhustamiseks valmistati 2008. a. lõpus ette üleminek funktsioonipõhiselt struktuurilt

valdkonnapõhisele struktuurile. Ettekande esitamise ajaks oli [asutuse struktuuri muudatus](#) juba jõustunud.

Samuti on inspeksioonil kindel soov käivitada ümarlaud meedia, eetika, õiguse ja infotehnoloogia asjatundjate kaasamiseks. Vajame laiema ühiskondliku mõjuga otsuste läbikaalumiseks suuremat ja ennetavat sidustatust avalikkusega.

Andmekaitse Inspeksiooni 17-liikmeline kollektiiv teeb kõik endast oleneva, et inimeste eraelu puutumatus ja isikuandmed oleks piisavalt kaitstud ning et riigivalitsemine oleks piisavalt läbipaistev.

Viljar Peep

Andmekaitse Inspeksiooni peadirektor



Sisukord

Lühendid ja sõnaseletused	9
I peatükk. Andmekaitse Inspeksioonist.....	10
1.1. Asutuse üldine taust ja eripärad.....	10
1.2. Asutuse töönäitajad.....	11
1.3. Inspeksiooni koosseis, struktuur ja eelarve	15
II peatükk. Rahvusvaheline taust	17
2.1. Rahvusvaheline õigus isikuandmete ja eraelu kaitsest	17
2.2. Rahvusvaheline õigus avalikust teabest.....	19
2.3. Riskid laste ja noorte internetikasutuses	20
2.4. Otsingumootorid ja arvutiaadressid.....	21
III peatükk. Isikuandmete kaitse seaduse täitmisest.....	23
3.1. Eraelu ja isikuandmete kaitse alused Eestis	23
3.2. Isikuandmete kaitse seaduse täitmise praktika 2008. a.....	24
3.3. Huvipakkuvamaid kaasusi	28
3.4. Ettepanekud ja soovitused.....	32
IV peatükk. Avaliku teabe seaduse täitmisest	38
4.1. Üldine olukord avaliku teabe suunal	38
4.2. Avaliku teabe seaduse täitmise praktika 2008. a.....	39
4.3. Kas Eesti Panga krediitkaardi kasutamine on avalik.....	40
4.4. Ettepanekud ja soovitused	41

Lühendid ja sõnaseletused

Andmekaitse direktiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 24. oktoobri 1995. a. [direktiiv 95/46/EÜ](#) üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta.

Andmete töötlemine – igasugune andmetega (nii paber- kui digitaalandmetega) tehtav toiming. Näiteks võib nimetada andmete kogumist, korrastamist, säilitamist, kopeerimist, muutmist, avalikustamist, juurdepääsu võimaldamist, edastamist, ühendamist, sulgemist, kustutamist jne.

AvTS – [avaliku teabe seadus](#).

EL – Euroopa Liit.

IKT – info- ja kommunikatsioonitehnoloogia

IKS – [isikuandmete kaitse seadus](#).

Isikuandmed – mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta. Ei hõlma juriidilise isiku andmeid.

OECD – [Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon](#).

RIHA – [riigi infosüsteemide haldussüsteem](#), mida kasutatakse avaliku sektori andmekogude kirjeldamiseks ja kooskõlastamiseks.

RRS – [rahvastikuregistri seadus](#).

Võrk – veeb. Seega ka *võrguleht*, *võrgukaamera*, *võrguväljaanne jne*.

X-tee, ka *risttee* – riigi infosüsteemi andmevahetuskiht.

I peatükk. Andmekaitse Inspeksioonist

1.1. Asutuse üldine taust ja eripärad

Andmekaitse Inspeksioon on riikliku järelevalve asutus kahel tegevussuunal:

- a) isikuandmete kaitse alal ning
- b) avaliku teabe valdajate poolt teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise alal.

Isikuandmete kaitse järelevalveasutuse ülesandeid pani seadusandja 1997. a. jaanuarist Siseministeriumi andmekaitse osakonnale. Selle asemele loodi 1999. a. veebruaris sõltumatu järelevalveasutusena Andmekaitse Inspeksioon. Avaliku teabe seaduse täitmise järelevalve pandi inspeksioonile 2001. a. jaanuarist. 2007. a. veebruarist on nii inspeksioon kui andmekaitsealane õigusloome Justiitsministeriumi vastutusalas.

Andmekaitse Inspeksiooni tegevuse põhialuseks on [isikuandmete kaitse seadus](#) (IKS) ning [avaliku teabe seadus](#) (AvTS). Neist viimane käsitleb inspeksiooni pädevust nii avaliku teabe alal kui ka avaliku sektori andmekogude kooskõlastamisel. Järelevalvepädevus e-kaubanduses isikuandmete kasutamise kohta tuleneb [infoühiskonna teenuse seadusest](#). Inspeksiooni järelevalvepädevust mitmesugustes üksikküsimustes reguleerivad veel mitmed muud seadused.³ Järelevalve- ja väärteomenetluse läbiviimise korda reguleeritakse vastavates menetlusseadustes.⁴

Andmekaitse Inspeksiooni tegevuse eripäraks on kaalutusotsuste suur arv. Nii isikuandmete kaitse seadus kui ka avaliku teabe seadus sisaldavad hinnangulisi õigusnorme (*avalik huvi, õiguste ülemäärane kahjustamine, ärisaladus* jne). Eraelu kaitset ja avalikku teavet puudutav õiguspraktika on alles välja kujunemas.

Üha enam kasutatakse isikuandmeid Euroopa Liidu infosüsteemides. Need tagavad inimeste piiriülese liikumisvabaduse ja tõhustavad kuritegude uurimist, ent loovad lisariske. Liikmesriigid peavad tagama sõltumatu kontrolli isikuandmete töötlemise

³Näiteks [digitaalallkirja seadus](#); [elektroonilise side seadus](#); [inimgeeniuringute seadus](#); [karistusregistri seadus](#); [keskkonnaregistri seadus](#); [politseiseadus](#); [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus](#); [rahva ja eluruumide loenduse seadus](#); [rahvastikuregistri seadus](#); [riikliku statistika seadus](#); [põllumajandusloenduse seadus](#); [tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#); [krediitiasutuste seadus](#).

⁴ Riikliku järelevalve menetlust reguleerivad [haldusmenetluse seadus](#) ning [asendustäimise ja sunniraha seadus](#). Väärteomenetlust reguleerivad [väärteomenetluse seadustik](#) ja [kriminaalmenetluse seadustik](#).

üle. Samuti on vaja ühtlustada liikmesriikide andmekaitse aluseks olevate EL õigusaktide rakendamist. Sellest tulenevalt on Andmekaitse Inspeksiooni teiseks eripäraks suurem kaasatus piiriülelisesse tegevusse.

Andmekaitse Inspeksiooni järelevalvepädevus puudutab riigiasutuste, sh ka inspeksiooni enda suhtes kõrgemalseisva asutuse, sisulist tegevust. Samuti võib Andmekaitse Inspeksioon järelevalveülesannete täitmise kõigus kokku puutuda õigusnormide lünklikkuse ja vastuoludega. Seetõttu on inspeksioonil otsene ettekandeõigus Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile.⁵

1.2. Asutuse töönäitajad

2008. aasta näitajate järgi kasvas Andmekaitse Inspeksiooni töömaht oluliselt:

Selgitustaotlused ja märgukirjad

Isikud ja asutused kasutavad järjest enam võimalust küsida nõu ja selgitusi. Selgitustaotluste ja märgukirjade arv kasvas aastail 2007-2008 251-lt 679-ni ehk 151%, arvestamata telefonitsi nõustamist. Vastamine võib üle kasvada soovitude, hoiatuste, kohapealse kontrolli ja ettekirjutuste tegemiseks.

Kaebused ja vaided

Oma õiguste kaitseks pööratakse inspeksiooni kaebustega (avaldustega). Avaliku sektori teabevaldajate ja andmetöötajate haldusaktide peale esitatakse vaideid. Kasv oli aastail 2007-2008 110-lt 358-ni ehk 225 %. Kaebuse või vaidega kaasneb reeglina järelepärimise tegemine puudutatud osapool(t)ele.

Kohapealne kontroll ning Euroopa andmekaitseasutuste ühiskontroll

Kohapealne kontroll vormistatakse kontrollakti koostamisega. Kohapealsete siseriiklike kontrollide asjus vormistatud kontrollaktide arv langes aastail 2007-2008 101-lt 71-ni, põhjuseks inspeksiooni töömahu kasv muude näitajate osas. Selgitustaotluste, kaebuste ja vaiete arvu suurenemisest tingitud omaalgatuslike järelevalvete vähendamine tähendab järelevalvetegevuse passiivsemaks muutumist.

⁵ [avaliku teabe seaduse](#) § 54, [isikuandmete kaitse seaduse](#) § 41

Ühiskontrolli meetmed puudutavad erinevaid piiriüleseid infosüsteeme.⁶ Rahvusvahelise koostööga seoses teostati kohapealseid kontrolle kolmel korral.

Avaliku sektori andmekogude kooskõlastamine

Inspeksioon kooskõlastab riigi, omavalitsuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku andmekogu asutamise ning andmekoosseisu muutmise.⁷ Inspeksiooni kaasamine andmekogu põhimääruse vm õigusakti väljatöötamisse ei ole enam vajalik. Andmekogu kooskõlastamiseks laetakse selle detailne kirjeldus [riigi infosüsteemide haldussüsteemi \(RIHA\)](#). RIHA on inspeksioonile andmekogude IKS-i ja AvTS-i nõuetest kinnipidamise hindamiseks parem instrument kui eelnõude kooskõlastussüsteem *e-õigus*. Eelnõud võivad olla andmekogus kasutatavate klassifikaatorite, päringu tegemise võimaluste, andmete päritolu jne osas lakoonilised või väheinformatiivsed. Aastail 2007-2008 kasvas avaliku sektori andmekogude kooskõlastuste arv 11-lt 91-ni.

Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimine

Delikaatsete isikuandmete töötledjad peavad andmete töötlemise registreerima või teatama andmetöötlemise eest vastutava isiku määramisest. Registreerimisel hindab inspeksioon õiguslikke asjaolusid ning andmete töötlemise protsessi, sh eriti organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnoloogilisi turvameetmeid.

Registreeringute alusel saab inspeksioon koostada riskianalüüse ning kavandada järelevalvetegevust.

Registreerimisnõude kehtestamise eelduseks on kohustada delikaatseid isikuandmeid töötlevate ettevõtete ja asutuste juhid asjakohaseid turvameetmeid läbi mõtlema ja välja töötama.

Registreerimise lihtsustamiseks on inspeksioon välja töötanud teatud tüüpi töötledjatele kohaldatud dokumendivorme. Näitena võib tuua eraldi dokumendivormid kõigile haridusasutuste tüüpidele lasteaedadest kõrgkoolideni.

Registreerimistaotluste arv kasvas aastail 2007-2008 629-lt 960-ni ehk 153 %.

⁶ Ühiskontrolli meetmete kohta vt direktiivi 95/46/EÜ art 28 p 6; isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni 4. peatükk; Europoli konventsiooni art 24; infotehnoloogia tollialase kasutamise konventsiooni art 18; määruse nr 407/2002/EÜ art 20; Schengeni konventsiooni art 115.

⁷ AvTS § 43³ lg 3

Erijuhtudel andmetöötlamiseks loa andmine

Alates 1.1.2008 kehtiva IKS § 16 järgi annab Andmekaitse Inspeksioon loa teadusuuringus isiku nõusolekuta isikuandmete kasutamiseks, olles eelnevalt hinnanud õiguslikke asjaolusid, turvameetmeid jms. 2008. a. laekus vaid üks taotlus. Arvestades teadusuuringute läbiviijate esitatud küsimusi asus inspeksioon koostama loataotlejatele soovituslikke dokumendivorme-juhendmaterjale. Pärast nende avaldamist inspeksiooni võrgulehel prognoosime loataotluste kasvu.

Ebapiisava andmekaitse tasemega riiki isikuandmete edastamise loa andis inspeksioon 2008. a. kolmel korral.

Haldussunni ja vastutuse abinõude kohaldamine

Andmekaitse Inspeksioon sekkub oma järelevalvepädevuse piires õigusrikkumise ilmnemisel ettekirjutuse ja/või hoiatusega. Sellele võib järgneda sunniraha määramine või väärteomenetlus.

Hoiatuste ja ettekirjutuste arv kasvas aastail 2007-2008 141-lt 247-ni ehk 75%.

Lõpetatud väärteomenetluste arv kasvas aastail 2007-2008 neljalt 23-ni.

Sunniraha määramise ja väärteomenetluses rahatrahvi määramise otsuste arv kasvas aastail 2007-2008 kahelt 14-ni.

2008. aastal ei rakendatud isikuandmete kaitseks hädaolukorras isikuandmete töötaja kulul turvameetmeid (IKS § 33 lg 3 p 5) ega esitatud riigiasutusele tehtud ettekirjutuse täitmata jätmise peale proteste halduskohtusse (IKS § 33 lg 4).

Tavade ja praktikate kujundamine

Euroopa Liidu ja muude rahvusvaheliste andmekaitseõuete rakendamise ühtlustamiseks ja tõhustamiseks olid Andmekaitse Inspeksiooni ametnikud 2008. aastal välislähetuses 29 korral. Vastati 10 mahukamale rahvusvahelisele küsimustikule (Euroopa Komisjonile jt rahvusvahelistele organisatsioonidele ja tööriühmadele), lisaks toimus pidev teabevahetus meililistide kaudu.

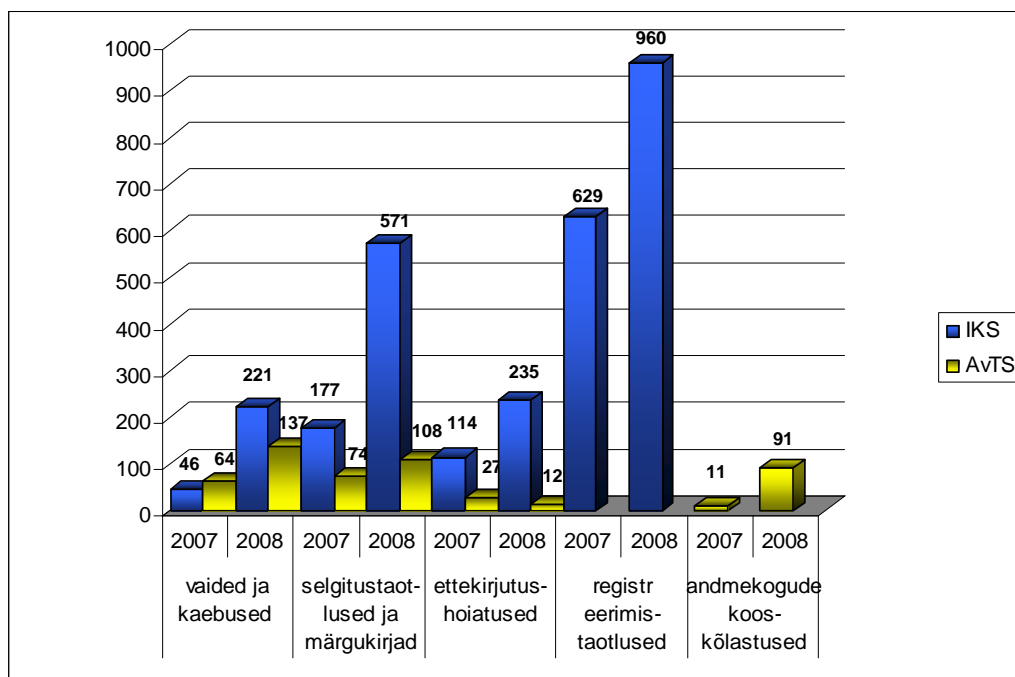
Soovituslikke juhiseid IKS-i ja AvTS-i rakendamiseks koostati 2008. a. 13.⁸

⁸ [Andmekaitse ja andmeturbe eneseabiküsimustik](#); [Erakodade rahastajate isikuandmete avalikustamine](#); [Isikuandmete edastamine piisava andmekaitse tasemega välisriiki](#); [Isikuandmete koosseis kliendikaardi väljastamisel](#); [Isikuandmete töötlemine majutustevõttes](#); [Juhis delikaatsete isikuandmete vastutavale töötlejale delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimiskohustuse täitmiseks](#); [Lennureisijate andmete töötlemine](#); [Pildistamine haridusasutuses](#); [Turvaettevõtete poolne delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimine](#); [Juhis](#)

2008. a. korraldas inspeksioon isikuandmete kaitse ja avaliku teabe alaseid teabepäevi, loenguid jm koolitusi kokku 21 korral. Rahvusvahelisel isikuandmete kaitse päeval puhul korraldati 28.1.2008 [konverents „Isikuandmete kaitse ja meedia“](#). Rahvusvahelise avaliku teabe päeva puhul korraldati [ümarlaud „Kui avalik teave põrkub isikuandmete kaitsega – millal saab dokumendist AK“](#).

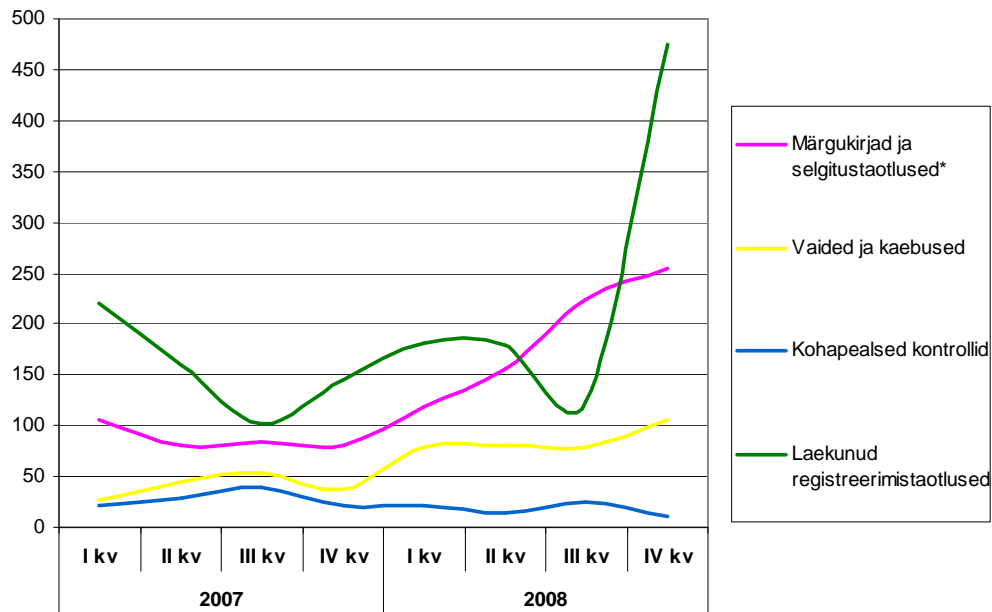
Töömahu jagunemine tegevussuundade vahel ja kasvutrend

Võrreldes inspeksiooni IKS-i ja AvTS-i töömahtu, on IKS-i osakaal vaieldamatult suurem:



Joonis 1. Töömahu jaotus (AvTS-i täitmine; IKS-i täitmine).

[õpilaste ja vilistlaste nimekirjade veebilehel avaldamise kohta](#); [Informeeritud nõusoleku võtmise juhised isikuandmete töötlemiseks](#); [Andmekaitse Inspeksioonile vaide esitamise juhised](#).



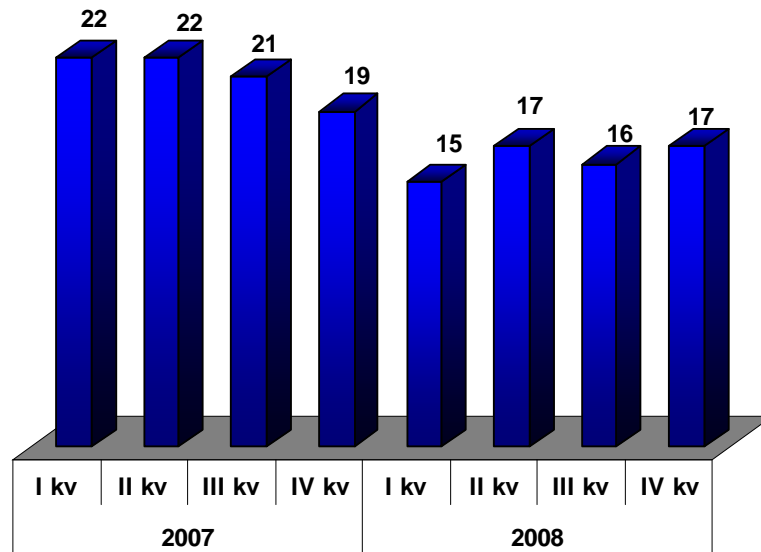
Joonis 2. Töömahu kasv ajalises lõikes

Inspektsiooni koosseis, struktuur ja eelarve

Andmekaitse Inspektsiooni koosseisus on 23 ametikohta, millest perioodi lõpul oli täidetud 17. Ühe vaba ametikoha täitja teenistussuhe on peatatud, ülejäänud vabadel kohtadel puudus palgafond. 2008. aastal lahkus inspektsioonist 7 ametnikku.

Inspektsiooni struktuuriüksused on:

- a) selgitustaotlusi, vaideid ja kaebusi läbi vaatav **menetlustalitus** (31.12.2008 seisuga 4 täidetud kohta),
- b) kohapealseid kontrollide korraldajate ja delikaatsete isikuandmete töötlemise registreeriv **kontrolliosakond** (sama seisuga 5 kohta, 1 teenistussuhe peatatud),
- c) andmekogude kooskõlastamise, rahvusvahelise koostöö, koolitus- ja arendustegevuse eest vastutav **arengu- ja analüüsiosakond** (sama seisuga 2 kohta),
- d) tugifunktsioone täitev **üldosakond** (sama seisuga 3 kohta),
- e) **juhtkond** ja nõunik avalike suhete alal (sama seisuga 3 kohta).



Joonis 3. Inspektsiooni koosseis täidetud ametikohtadel

2008. aasta lõpus valmistati ette dokumentatsioon inspektsiooni struktuuri muutmiseks. Inspektsioon läheb funktsioonipõhisest tööjaotusest üle põhiüksuste (2 järelvalveosakonna) valdkonnapõhisele spetsialiseerumisele. Valdkondlikult spetsialiseerunud järelvalveametnikud tegelevad nii IKS-i kui AvTS-i järelvalvega. Spetsialiseerumine tõstab järelvalve sisulist asjatundlikkust.

Inspektsiooni 2008. a. eelarve oli pärast kärbet 9 062 006 krooni.

II peatükk. Rahvusvaheline taust

2.1. Rahvusvaheline õigus isikuandmete ja eraelu kaitsest

Tänaseks päevaks on isikuandmete töötamise ja eraelu puutumatuse kaitse rahvusvahelises õiguses suhteliselt põhjalikult reguleeritud.

Kõige üldisem ja vanem alusdokument on ÜRO 1948. a. [Inimõiguste ülddeklaratsioon](#) artikkel XII. Selle kohaselt on igal inimesel õigus era- ja pereelu kaitsele, kodu ja kirjavahetuse puutumatusele, au ja väärkuse kaitsele. Deklaratsioon kavandati mittesiduvana, kuid on saanud rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud osaks ning sellisena ka Eesti õigussüsteemi osaks.

Euroopa Nõukogu [1950. a. Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni](#) artikkel VIII nimetab samu õigusi mis ülddeklaratsioongi. Konventsioon lisab neile kitsenduste ammendava loetelu, mille alusel riigid võivad neisse õigustesse sekkuda.

Infotehnoloogia arengust on mõjutatud 1981. a. vastuvõetud, 1985. a. jõustunud Euroopa Nõukogu konventsioon nr 108 ehk [Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon](#). See sisaldab üldnõudeid isikuandmete automatiseeritud töötlemisele, erinõudeid piiriülestele andmeedastustele ning mehhanisme konventsiooniosaliste vastastikuseks koostööks.

Eesti on liitumas Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooniga ([OECD](#)). OECD on koostanud eraelu kaitseks soovituslikke juhiseid. Neist olulisim on 1980. a. eraelu kaitse ning piiriülese isikuandmevoogude juhised ([Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data](#)), mis võtab kokku ausa ja õiguspärase isikuandmete töötamise 8 põhimõtet. Mittesiduva dokumendina on see mõjutanud riikide seadusandlust üle maailma ning ka EL õigust.

Euroopa Liidu tasemel on isikuandmete kaitset ja eraelu puutumatust põhjalikult reguleeritud 2 direktiiviga:

- 1) 1995. a. [direktiiv 95/46/EÜ](#) üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (*andmekaitse direktiiv*);
- 2) 2002. a. [direktiiv 2002/58/EÜ](#), milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset side sektoris (*eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv*).

Neist esimene on otseseks aluseks Eesti [isikuandmete kaitse seadusele](#) ning teine on üheks aluseks [elektroonilise side seadusele](#).

Sõltumatu andmekaitseasutuse olemasolu isikuandmete ja eraelu kaitseks on ette nähtud ka piiriüleste infosüsteemide õigusaktides:

- 1985. a. [Schengeni konventsioon piirikontrolli kaotamise kohta](#),
- 1995. a. [infotehnoloogia tollialase kasutamise konventsioon](#),
- 1995. a. [Euroopa Politseiameti \(Europol\) konventsioon](#),
- 2002. a. Nõukogu [määrus nr 407/2002/EÜ](#) varjupaigataotlejate sõrmejälgede võrdlemise süsteemi *Eurodac* kohta.

Olulisemaks rahvusvaheliseks ekspertorganiks isikuandmete kaitse alal saab pidada [andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ](#) artikli 29 alusel moodustatud töörühma. Töörühm koosneb Euroopa Liidu andmekaitseinspektorist, liikmesriikide andmekaitseasutuste ja Euroopa Komisjoni esindajatest, alaliste vaatlejatenä osalevad kandidaatriikide ja Euroopa Majanduspiirkonna riikide andmekaitseasutused.⁹ Töörühmast on lisaks Euroopa Komisjoni nõustamisele kujunenud rahvusvaheline tõlgendus- ja nõustamisorgan. [Töörühma dokumendid](#) on olulised EL andmekaitseõiguse alase praktika kujundamisel ja valdkonna suunamisel.

[Andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ](#) rakendamise osas on Euroopa Komisjon korraldanud regulaarseid avaliku arvamuse ja teadlikkuse uuringuid. 2008. a. jaanuaris läbi viidud kahe Eurobaromeetri küsitlusega hinnati seda, kuidas tajuvad andmekaitsega seonduvat [andmetöötajad](#) ja [kodanikud](#).

Ilmnes, et 2/3 küsitletud [kodanikest](#) tunnevad muret oma isikuandmete turvalisuse pärast. Usaldus tervishoiu- ja ametiasutuste vastu oli kõige kõrgem Varasemast veelgi vähem usaldatakse aga turu ja avaliku arvamuse uuringute tegijaid. Kodanikud olid teadlikud õigusest andmekaitsele, end õiguste rakendamise kohta andmekaitse asutuste toel puudus neil piisav teave.

Eesti osas olid näitajad kodanike andmekaitsealasest teadlikkusest head. Keskmisest paremini hindasid vastajad Eesti andmekaitse seadusandlust ja sellest tulenevalt kodanike põhiõiguste kaitse tõhusust.

[Andmetöötajate hinnang](#) oma riigi andmekaitse tõhususele oli seevastu äärmiselt erinev – 8%-lt (Portugal) 56%-ni (Sloveenia). Samuti ilmnasid suured sisulised erinevused andmetöötajate: isikuandmeid töötlevatest ettevõtetest edastas neid interneti teel 13%-st (Saksamaa) 59%-ni (Slovakkia). Oma isikuandmete töötlemise poliitika

⁹ *Ad hoc* vaatlejatenä on kaasatud ka kolmandate riikide andmekaitseasutusi (Šveits, Kanada).

avaldamine võrgulehel vm oli liikmesriikide ettevõtetel samuti väga erineva ulatusega (vahemikus 10-96%).

Positiivset trendi näitas Eesti andmetöötajate hinnang kehtivale seadusele. 62% vastanuist olid seisukohal, et seadus pakub kodanikele piisavat kaitset. 49% vastanuist leidsid, et kasvavat andmete hulka ja edastamisvõimalusi arvestades, on Eesti andmekaitse küsimusi reguleerivad seadused piisavad ning seaduse täitmine ei piira andmetöötajate igapäevategevust. Samas 48% vastanuist tunnistas, et ei ole kehtiva andmekaitsealaste normidega piisavalt kursis.

2.2. Rahvusvaheline õigus avalikust teabest

Rahvusvahelises õiguses pole samaväärselt isikuandmete ja eraelu kaitsega reguleeritud vabadust ja õigust pääseda juurde avaliku sektori teabele, mis on demokraatliku riigikorra läbipaistva toimimise eelduseks.

Liikmesriikide teabevabaduse miinimumnõuete sedastamiseks algatas Euroopa Nõukogu ametlikele dokumentidele juurdepääsu konventsiooni ([Convention on Access to Official Documents](#)) koostamise. Eelnõu on analoogne Eesti avaliku teabe regulatsiooniga. Selle jõustamine tagaks ühtse mõistete kasutamise ja avalikke ülesandeid täitvate institutsioonide ühetaolised kohustused teabe avalikustamiseks. Olulisimaks põhimõtteks on isikute õigus esitada teabenõudeid avaliku teabe saamiseks, sealjuures ei peaks inimene hakkama põhjendama oma huvi õigustatust.

Mitme Euroopa riigi, sh Eesti, avaliku teabe järelevalveasutused esitasid Sloveenia avaliku teabe voliniku algatusel 7.11.2008 konventsiooni eelnõu kohta [ühise arvamuse](#).¹⁰ Sellega toetati konventsiooni vastuvõtmist ning juhiti tähelepanu mõningatele puudustele.

Euroopa Liidu liikmesriikidele kehtestab avaliku teabe kasutamise aluspõhimõtted 2003. aasta [direktiiv 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta](#). Muuhulgas kohustatakse teabenõuetele (taaskasutamistaotlustele) vastama reeglina 20 tööpäeva jooksul. Andmete väljastamise eest tasu võtmisele seatakse piiranguid. Kuna direktiiv võeti vastu pärast Eesti avaliku teabe seadust, ta on üldise

¹⁰ Alla kirjutasid Sloveenia, Saksa, Ungari, Serbia, Makedoonia, Läti, Eesti, Ühendatud Kuningriigi, samuti Šoti, Schleswig-Holsteini ja Brandenburgi avaliku teabe järelevalve asutuste esindajad. Paljudes maades ei ole eraldi riiklikku järelevalveasutust avaliku teabe regulatsiooni täitmise alal.

iseloomuga ning tema seatud raamid väga laiad, siis Eesti õigusele ta mõju avaldanud ei ole.

2.3. Riskid laste ja noorte internetikasutuses

Andmekaitseasutuste rahvusvahelises koostöös on esiplaanile tõusnud laste ja noorte võrguturvalisuse teema.

Ka Eurobaromeeter pühendas sellele eraldi uuringu: „[Laste interneti-kasutuse suurema turvalisuse suunas – lapsevanemate perspektiiv](#)“. Uuring näitas interneti-kasutuse olulist kasvu. Kui jätta kõrvale Itaalia, Kreeka ja Küpros, kasutab internetti vähemalt 2/3 lastest vanuses 6-17 (sh esikohal 94%-ga Soome; Eesti jagas 93%-ga 2.-4. kohta). Välja joonistus ka põlvkondade lõhe – pooled lapsevanemaist, kes internetikasutajad polnud tõdesid, et nende lapsed kasutavad seda.

2008 oktoobris Strasbourgis peetud andmekaitseasutuste juhtide 30. ülemaailmne 60 osavõtjariigiga konverents pühendas võrgukeskkonnaga seotud küsimustele suurt tähelepanu. Vastu võeti resolutsioonid [laste võrgupriivaatsuse kohta](#) ja [eraelu kaitsest suhtluskeskkonna-teenustes](#). Lapsevanemaid ja kõiki teisi kutsuti üles laste võrguturvalisusele rohkem tähelepanu pöörama ning võtma seda kui koolihariduse vajalikku osa. Seadusandjatel soovitati piirata alaealiste suhtes isikuandmete kogumist, sh tarbijaharjumuste uurimist ja reklaami pakkumist. Suhtluskeskkonna teenuste pakkujaid ja tarbijaid kutsuti üles vastutustundlikkusele. Suhtlejatel soovitati kasutada varjunimesid. Teenusepakkujatel soovitati kasutus- ja privaatsustingimused esitada lihtsas, arusaadavas keeles. Kasutajakonto avamisel soovitati valikvastuste vaikeväärtuseks seada kasutaja privaatsust suurendavad vastusevalikud.

[Andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ](#) artikli 29 alusel loodud töörühmas võib olulisimaks teemaks pidada seisukoha avaldamist laste õigusi puudutavates küsimustes. Dokument käsitleb alaealistega seotud isikuandmete töötlemist. Muuhulgas on välja toodud soovitusel koolides toimuvale andmetöötlemisele. Peale avalikustamist ja vastukaja ärakuulamist vormistati eelnõu veebruaris 2009 töörühma ametlikuks [arvamuseks](#).

Vältimatu põhimõte on lapse huvide kaitse parimal moel. Sellest põhimõttest peavad lähtuma andmetöötledajad, sh meedia, ka lapsevanema formaalse nõusoleku korral kui tagajärjeks on lapse lubamatu eksponeerimine siis, kui laps on liiga noor, et mõista teda kahjustavaid tagajärgi. Arvutisuhtlus ja kirjavahetus allub samuti

konfidentsiaalsuse põhimõttele. Lapse huvide kaitsjad on ennekõike lapsevanemad, kes arvestavad oma lapse vanuse ja küpsusastmega. Andmetöötajate (sh meedia, koolid, suhtluskeskkonnad) vastutus seisneb lapse kui väljakujunemata isiksuse kaitsetuse tunnetamises.

Alaealise isikuteave, tänu lapse arengule ja kasvamisele aegub ajas kiiremini ja ei vasta enam tegelikkusele.

Põhjalikumalt käsitleti laste andmete töötlemist koolides. Juhul, kui õpilaste kohta peetakse hariduse andmise eesmärgil toimikuid, peaksid koolid, lapsevanemaid ja noori teavitama, milliseid andmeid toimikutes hoitakse, kes saab andmeid kasutada jms. Koolid ei tohi äriliseks kasutamiseks kolmandatele osapooltele õpilase kohta kogutud andmeid edastada ja peavad eriliselt jälgima delikaatse isikuteabe hoidmist õpilaste kohta.

Töörühm nendib, et õpitulemuste ja hinnete avalikustamisel on erinevates maades erinevad tavad ja reeglid. Üldavalikus arvutivõrgus õpitulemuste avaldamine ei ole soovitatav.¹¹ Tagasihoidlik peaks olema ka õpilaste muude andmete avalikku arvutivõrku ülespanemisel. Pildimaterjali avalikustamisel tuleks kas õpilasi või vanemaid eelnevalt sellest informeerida ning neile tuleks jätta võimalus piltide ülespanemist vältida.

Kool peaks ennetama õpilaste mõtlematust (eriti teiste inimeste) piltide, videoklippide arvutivõrgus ja mobiiltelefonides avalikustamist ja võimalikke tagajärgi selgitama..

2.4. Otsingumootorid ja arvutiaadressid

Võrgukasutamise aktiivne kasv võimaldab uute teenuste teket ja arengut. Aina rohkem väär- ja süütegusid pannakse toime võrgukeskkonnas. See on tinginud vajaduse töödelda võrgusuhtluses kasutatavate arvutite aadresse (IP-aadresse) õiguskaitseorganite poolt.¹²

Tarbijate huvide täpsemaks määratlemiseks ja olemasolevate teenuste arendamiseks kasutavad teenusepakkujad aina rohkem kasutajate võrguliiklusandmeid ning üha enam omistatakse arvutitele staatilisi IP-aadresse ja viiakse läbi IP-põhiseid

¹¹ Eestis on õppetegevuse jälgimiseks loodud lastevanematele unikaalne infosüsteem e-kool

¹² IP-aadress on arvutivõrku ühendatud arvutit tuvastav tunnus.

harjumusuuringuid. Euroopa Liidus tõlgendatakse IP-aadressi üldjuhul isikuandmetena.

Pole kahtlust, et otsingumootorite osa interneti teabele juurdepääsul on oluline, samas on kasutajaandmete töötlemine teenuseosutajate poolt avalikkuse kasvava tähelepanu all. Isikuandmete kaitse seisukohalt on põhjust arvata, et olles kasutajaandmete koguja rollis ei ole teenuseosutajad oma tegevuse laadi ja otstarvet seni piisavalt avanud.

Sisupakkuja rolli puhul aitavad otsinguteenused muuta internetis avaldatud materjale kõikjal kergesti kättesaadavaks. Sealjuures on kogu maailmas suurenenud nende isikute hulk, kelle eraelu mõjutavad otsingutulemustes leiduvad valed, mittetäielikud või ülemäärased isikuandmed.

Pikaajalise uuringu ning töö tulemusena võttis [andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ](#) artikli 29 alusel moodustatud töörühm vastu [seisukoha andmekaitse küsimuste osas otsingumootorites](#). Eesmärgiks on leida tasakaal otsinguteenuse osutajate õiguspäraste äri vajaduste ja teenusekasutajate eraelu puutumatus vahel.

Nimetatud arvamuses käsitletakse nii otsingumootori määratlust, otsinguteenuste osutamisel töödeldavaid andmeid, õiguslikku raamistikku, õiguspärase töötlemise eesmärgi ja aluseid kui ka andmesubjektide teavitamise kohustust ning andmesubjektide õigusi.

Uue probleemina on tõusetunud interneti vahendusel pakutavate teenuste kasutajate profiilide (kasutajagruppide) loomine. Suhteliselt uus arenguvaldkond on otsingumootorid, mis on mõeldud spetsiaalselt isikuprofiilide koostamiseks internetis leiduvate isikuandmete alusel. Kasutaja IP-aadressi ja tema varasema interneti kasutamise põhjal pakutakse isikustatud reklaami. Isikustatud reklaami avaldamine on õigustatud nende teenusekasutajate puhul, kes on ennast sisse loginud ja andnud nn informeeritud nõusoleku. Kasutades aga otsingumootori teenust, ilma et kasutaja tuvastaks ennast kasutajakonto kaudu, ei ole isikustatud reklaami pakkumine põhjendatud.

III peatükk. Isikuandmete kaitse seaduse täitmisest

3.1. Eraelu ja isikuandmete kaitse alused Eestis

Eestis on era- ja pereelu puutumatus igäihe põhiõiguseks. Põhiseaduse paragrahvile 26 on eeskujuks olnud Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikkel VIII. Selle kohaselt on igäihel õigus era- ja pereelu puutumatusse ning avalik võim võib sellesse sekkuda üksnes piiratud juhtudel.¹³

Era- ja pereelu puutumatus tagamiseks oluliseks aspektiks on isikuandmete töötlemise reguleerimine. 19.07.1996 jõustus esimene [isikuandmete kaitse seadus](#). 01.10.2003 jõustus [seaduse teine redaktsioon](#), mis oli rohkem üles ehitatud [andmekaitse direktiivile 95/46/EÜ](#).

Kolmas [isikuandmete kaitse seaduse redaktsioon](#) jõustus 1.1.2008. Kolmanda redaktsiooni eesmärk on parandada 2003. aasta seaduse rakendamisel ilmnunud kitsaskohad:

- a) kõigi eraeluliste isikuandmete töötlemisest Andmekaitse Inspektsiooni teavitamine oli ülereguleerimine ning sellest loobuti. Seadusse jäi üksnes delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise kohustus (IKS-i 5. ptk);¹⁴
- b) isikute põhiõiguste tõhusama kaitse huvides vajab reguleerimist seni IKS-i kohaldamisalast välistatud õiguspäraselt avalikuks kasutamiseks antud isikuandmete töötlemine;
- c) muudeti paindlikumaks isikuandmete teaduslikel eesmärkidel töötlemise nõuded (IKS § 16). Nüüd on see võimalik umbisikustatud kujul (kodeeritult), isiku nõusolekuga või teatud eelduste täitmisel andmekaitse järelevalveasutuse loal ilma isiku nõusolekuta;
- d) ajakirjandusele loodi seni puudunud õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks-avalikustamiseks isiku nõusolekuta (§ 11 lg 2). See on lubatav, kui on ülekaalukas

¹³ Põhiseaduse § 26 Igäihel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusse. 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.

¹⁴ Kehtiv IKS kehtestab erinõuded üksnes delikaatsetele isikuandmetele (mille ammendav loetelu on toodud IKS § 4 lg 2). Varasem IKS eristas veel eraelulisi andmeid nagu pereelu üksikasju kirjeldav teave, sotsiaalabi ja sotsiaalteenuse osutamise taotlemist kirjeldavad andmed, isiku vaimseid ja füüsilisi kannatusi kirjeldavad andmed, maksustamise teave, v.a. maksuvõlad)

avalik huvi, ei kahjustata ülemääraselt andmesubjekti õigusi ning peetakse kinni ajakirjanduseetikast;

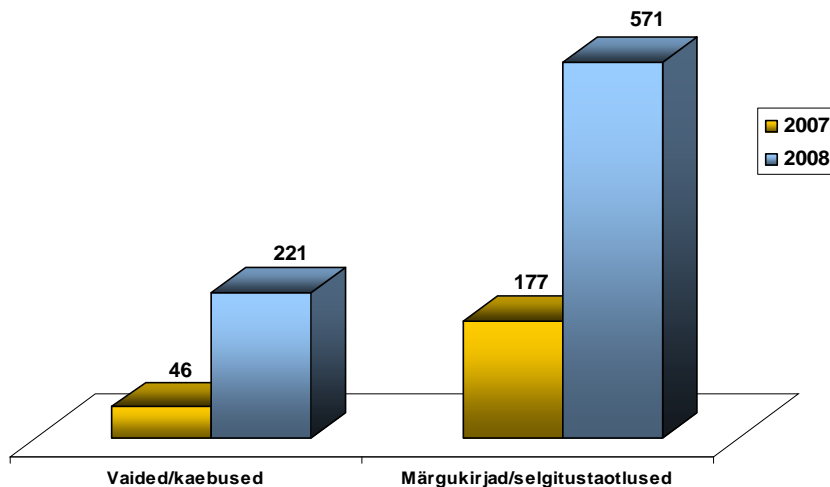
- e) loodi õiguslikud alused isikuandmete avaldamiseks isiku nõusolekuta krediidiinfo-teenustes (§ 11 lg 6-7). Samas seati selleks mõistlikud ajalised piirid (avaldada ei või varem kui 30 päeva lepingu rikkumisest ja mitte kauem kui 3 aastat);
- f) loobuti isikukoodi töötlemise kitsendavast reguleerimisest (2003. a. IKS-i § 16). Seni võis isikukoodi töödelda üksnes seaduses, välislepingus või määruses ettenähtud juhul. Samas on isikukood lihtsalt automatiseeritud andmetöötles kasutatav identifitseerimisvahend ning puudub vajadus takistada selle kasutamist äri- ja mittetulundussektoris.

Kuigi IKS-i uus redaktsioon kõrvaldas Eesti andmekaitseõiguse põhilised puudused ja probleemid, sattus just see kolmest IKS-i redaktsioonist avalikkuse laia negatiivse tähelepanu alla:

- a) meediaväljaanded tõlgendasid IKS § 11 lg 2 valesti, pidades seda ajakirjandusvabaduse kitsendamiseks. Ei märgatud, et seni avalikustas ajakirjandus isikuandmeid valdavalt seadusliku aluseta (kuna avaldamise aluseks oli varasemas IKS-s üksnes avalike ülesannete täitmine ja isiku nõusolek);
- b) kommunikatsioonimüra sünnipäevaõnnitluste, koolinimekirjade, arhiivi dokumendisarjade salastatuse üle jms muutus omaette narratiiviks.

3.2. Isikuandmete kaitse seaduse täitmise praktika 2008. a.

Andmekaitse Inspektsiooni tööstatistika näitab [isikuandmete kaitse seadusega](#) seotud kaebuste ja selgitustaotluste hüppelist kasvu 2008. aastal. Inspektsiooni hinnangul ei olnud see seotud seaduse rikkumiste järsu kasvuga, vaid kodanike teadlikkuse paranemisega tänu laiale meediakajastusele. Inimesed teadvustasid selle tagajärjel varasemast rohkem, kust leida abi oma isikuandmetega seotud probleemide lahendamiseks.



Joonis 3. Pöördumised isikuandmete kaitse tegevussuunal

Sagedasemad teemad, mis selgitustaotlustes ja kaebustes korduvad, on:

- identiteedivargused suhtlusportaalides;
- pealetükkiv reklaamipakkumine tarbija postkastis ja e-postis;
- isikuandmete lubamatu avaldamine (sh eriti võlglaste andmete avalikustamine);
- isikuandmete ülemäärane küsimine (sh eriti kliendikaardi taotlustel).

Identiteedivarguste puhul on selgesti tegu pahatahtlike rikkumistega. Muudel juhtudel võib põhjuseks olla ka asjaolu, et IKS-i mitmed aluspõhimõtted ei ole ühiskonnas piisavalt teadvustunud. Eeskätt võib nimetada:

- eesmärgipärasuse põhimõtet (kui isik annab oma andmed ühel eesmärgil, siis ei või neid tema nõusolekuta kasutada teisel eesmärgil; andmeid töödeldakse, sh säilitatakse, vaid nende kasutamise eesmärgi täitumiseni);
- minimaalsuse põhimõtet (andmete küsimisel tuleb piirduda vaid andmetega, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalikud);
- mõned ametiasutused ei ole piisavalt teadvustanud, et haldusorgan saab isikuandmeid töödelda, sh avalikustada, üksnes seaduslikul alusel.

Andmekaitse Inspeksioon peab IKS-i täitmise järelvalves arvestama valdkondlike erisustega.

Avalikus sektoris isikuandmete töötlemise suhtes on andmekaitse järelevalveasutuse positsioon aktiivne, omal algatusel sekkuv ja ennetav. Lähtume sellest, et avalikku võimu teostatakse üksnes seaduse alusel.¹⁵ Isikuandmete töötlemine avaliku sektori asutuse poolt on avaliku võimu teostamise osa. Haldusorganil peab isikuandmete töötlemiseks olema seaduslik alus (IKS § 10 lg 2), vastasel juhul on tegu omavoliga. Aktiivne ja ennetav positsioon avaliku sektori suhtes tuleneb ka inspeksiooni ülesandest kooskõlastada avaliku sektori andmekogude asutamisi ja andmekoosseisude muutmisi.¹⁶ Samuti arvestab inspeksioon, et avalikus sektoris toimub suurem osa delikaatsete isikuandmete töötlustest ning Eesti infoühiskonda kujundab eelkõige avalik, mitte äri sektor.¹⁷

Äri- ja mittetulundussektoris on Andmekaitse Inspeksiooni positsioon passiivsem, reeglina reageerime kaebustepõhiselt. Lähtume sellest, et inimeste arusaamad oma eraelu piiridest võivad olla erinevad. Kui inimest ennast tema andmete töötlemine ei häiri, siis ei ole ka andmekaitse järelevalveasutusel vajadust sekkuda. Selline lähenemine võimaldab isikuandmete kaitse regulatsiooni paindlikumalt kohaldada.

Andmekaitse Inspeksioon sekkub aktiivselt, kui:

- 1) asjaosaline ise ei ole võimeline oma õigusi kaitsma või on oma õiguste rikkuja suhtes selgesti nõrgemas positsioonis;
- 2) asjaosalised ei teagi oma õiguste olulisest rikkumisest;
- 3) tuleb ennetada reaalselt ohtu isikuandmete töötlemise nõuete oluliseks rikkumiseks.

Näitena inspeksiooni omaalgatuslikust sekkumisest võib tuua novembris 2008 ühe võrgulehe omaniku korraldatud fotokonkurssi „Totaalne paljastus“, kuhu esialge teksti kohaselt kutsuti üles saatma kättemaksuks oma endise tüdruk- või poiss-sõbra siivutuid pilte ja soovitati emale-isale asjast mitte rääkida.

¹⁵ [Põhiseaduse](#) § 3

¹⁶ AvTS § 43³ lg 3, § 43⁷ lg 1

¹⁷ Eesti inimarengu aruanne 2008. Eesti Koostöö Kogu. Tallinn 2009. Lk 110.

Teiseks näiteks inspeksiooni omaalgatuslikust seirest on kaugjuhitavate võrgukaamerate problemaatika - inimest võis tema teadmata lähikaadris jälgida üleilmse arvutivõrgu kaudu.

Tugevat mõju avaldab IKS-i rakendumisele infotehnoloogia kiire areng, eriti suhtluskeskkonna-teenuste lai levik ning teenusepakkujate piiriülesus. Teisest poolaastast suurenes oluliselt kaebuste ja selgitustaotluste arv, mis olid seotud isikuandmete väärkasutusega (muuhulgas identiteedivargustega) suhtluskeskkondades.

Siin on tegemist seadusandluse lüngaga. [Karistusseadustiku](#) § 209 tähenduses on identiteedivargus kelmus, kui selle toime panemisega saadakse varalist kasu. Teise isiku nime, kontaktandmete, piltide ja videoklippide väärkasutamisel suhtluskeskkondades reeglina aga varalise kasu saamist ei taotleta. See lünk peaks saama lähiajal täidetud 2009. a. algul väljatöötatud [karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõuga](#).

Ajakirjandus on uudiste ja arvamuste vahendajana demokraatliku ühiskonna vundamendiks. Samas meelega on tavaline äritegevus. Kui ajakirjandusväljaanne sekkub eraellu ja avaldab isikuandmeid mitte uudise vahendamiseks ega ühiskondliku väärtuse raames, on inimesel õigus nõuda oma eraelu puutumatus austamist. Kui sellega ei arvestata, saab isik inspeksiooni kaudu taotleda oma andmete avaldamise lõpetamist.

Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise osas toimus 2008. a. järsk kasv. Põhjuseks oli tervishoiuasutuste liidestumine e-tervise projektiga, millega kaasnes registreerimiskohustuse täitmine. Samas lakkas oktoobrist haridusasutustele registreerimiskohustuse täitmiseks ettekirjutuste tegemine. Haridusasutusi on delikaatsete isikuandmete töötlemise hulgas proportsionaalselt kõige enam (umbes ¼). Inspeksioon otsustas enne ettekirjutuste tegemisega jätkamist koostada igale haridusasutuse tüübile kohaldatud dokumendivormid, mis kergendavad nii nende täitjate kui kontrollijate tööd.¹⁸

¹⁸ Avaldatud inspeksiooni kodulehel <http://www.aki.ee/est/?part=html&id=86>

3.3. Huvipakkuvamaid kaasusi

Lepingus isikuandmete töötlemise eesmärgi fikseerimine

16.06.2008. a. lõppes kaks aastat väldanud kohtuvaidlus Andmekaitse Inspektsiooni ja AS-i Hansapank vahel isikuandmete edastamise eesmärgipärasuses kolmandatele isikutele (haldusasi 3-07-317).¹⁹ Täpsemalt puudutas see andmete edastamist AS-le Krediidinfo ja andmete avalikustamist Krediidinfo päringusüsteemis.

Vaidlus tekkis inspektsiooni 30.11.2006. a. ettekirjutusest lõpetada eraisiku andmete avaldamine AS Krediidinfo elektroonilises maksehäireregistris. Avaldamise ajal kehtinud IKS redaktsioonis ei olnud taoliseks isiku nõusolekuta avaldamiseks erinormi nagu praeguse IKS-i § 11 lõigetes 6 ja 7.²⁰

Olulisem on aga Tallinna Ringkonnakohtu seisukoht andmetöötluse (sh kolmandatele isikutele edastamise ja avalikustamise) eesmärgi fikseerimise osas.

Eraisiku ja panga vahelise lepingu kohaselt oli pangal õigus avaldada lepingu sisu või eraisikut puudutav teave kolmandale isikule panga äranägemisel. Kohtu hinnangul ei olnud see käsitletav isiku teadliku nõusolekuna, sest andmete edastamise eesmärk ei selgunud. Eesmärgi fikseerimine lepingus ei ole kohtu hinnangul pelk formaalsus, vaid inimväärikuse, isiku informatsioonilise enesemääramisõiguse ja eraelu puutumatus tagamiseks vältimatu isikuandmete töötlemise põhimõte. Ainult seeläbi saab oma andmete kasutamiseks nõusolekut andev isik omada ettekujutust nõusoleku võimalikest tagajärgedest.

Eraeluliste andmete avaldamise lõpetamine võrgumeedias

Eraisik soovis sulgeda juurdepääsu detsembris 2004 avaldatud persooniloole Eesti Päevalehe võrguväljaandes, mis käsitles tema ja ta lähedaste eraelu. Kui väljaandja keeldus, pöördus ta inspektsiooni poole.

Persoonilugu oli ajalehe võrguversioonist otsingumootoriga leitav sama hõlpsalt kui esmakordsel ilmumisel, seega jätkuvas avaldamises. Inspektsiooni hinnangul ei olnud

¹⁹ Vt selle kohta ka inspektsiooni 2007. a. aastaettekannet, lk 44, leitav [inspektsiooni võrgulehel](#).

²⁰ Ringkonnakohus leidis vaidluse ajal kehtinud seadusandlust hinnates, et kui seadusandja oleks krediidiasutusel soovinud lubada maksehäireid puudutava teabe avaldamist ilma isikuandmete kaitse seaduse kohaselt nõutava andmesubjekti nõusolekuta, oleks ta pidanud samaaegselt sätestama andmesubjekti eraelu kaitsvad reeglid, mitte jätma neid sõltuvusse krediidiasutuse suvast.

jätkuvaks avaldamiseks enam ülekaalukat avaliku huvi ning see riivas ülemääraselt isiku ja ta lähedaste era- ja pereelu.

Isikute puhul, kes mõjutavad ühiskonda, on avalikkusel oluline teada ka nende tausta. Asjaomane isik oli inspeksiooni hinnangul juba ühiskondliku tegutsemise ajal väga vähese mõjuga ja 4 aastat hiljem tavaline eraisik. Kunagise ühiskondliku tegevuse ajal avaldati temast mitmeid arvamuskäsitlusi, kuid nendele juurdepääsu sulgemist ta ei nõudnud.

Detsembris 2008 tegi inspeksioon ettekirjutuse AS-le Eesti Päevaleht sulgeda ajalehe võrguversioonis juurdepääs kõnealusele persooniloole. Menetlus jätkub 2009. aastal, kuna väljaandja esitas Andmekaitse Inspeksioonile vaide.

Vananenud isikuandmete avaldamine arvutivõrgus

Võrgulehe omanik reprodutseeris oma võrgulehel ajakirjandusväljaannetes ilmunud korrupsiooniteemalisi materjale. Andmekaitse Inspeksioon saatis oktoobris 2008 võrgulehe omanikule eraisiku taotlusel märgukirja ettepanekuga lõpetada isiku andmete avaldamine. Kõnealused materjalid olid võrgulehele üles pandud valdavalt 9 aastat tagasi ning nad olid otsingumootoriga kättesaadavad, seega jätkuvas avaldamises.

Isiku käsitlemist süüteo kahtlustatavana, milles ta hiljem õigeks mõisteti, pidas inspeksioon eraelu puutumatus riiveks. Õigeksmõistmise kohta võrgulehel teavet ei olnud.

Kaasus on heaks näiteks ohtudest ja riskidest eraelule ning inimese maine kahjustamisele moodsas infoühiskonnas. Inimene võib olla tunnistatud süütuks ja vabastatud kahtlustest, kuid arvutivõrgus levivad ja otsingumootoriga leitavad vastupidise sisuga materjalid võivad teda negatiivselt edaspidises elus mõjutada..

Kaasuses määratleti ka ajakirjanduse mõistet. Kas ajakirjanduse kohta sätestatu kohaldub võrgulehe omanikule, kes reprodutseerib ajakirjandusväljaannetes ilmunud materjale ja pole edastatavate andmete kirjastaja?

Tähistamata ja kaugjuhitavad võrgukaamerad

2008. a. kontrollis inspeksioon Tallinna linnas asuvaid võrgukaameraid. Selle tulemusena said võrgukaamerad tähistuse. Kaks võrgukaamerat olid kaugjuhitavad, võimaldades vaatajail interneti kaudu kaamerapilti suunata, inimesi lähivaatesse võtta ning teha pildijäädvustusi. Kaamerate lähivaadet võimaldav funktsioon eemaldati.

IKS § 14 lg 3 lubab isikute ja vara kaitseks kasutada jälgimisseadeid (sh turvakaameraid), kui isikute õigusi ülemääraselt ei rikuta, kogutud andmeid kasutatakse üksnes eesmärgipäraselt (turvalisuse tagamiseks) ning turvakaamera kasutamine on tähistatud ja andmetöötaja nimi ja kontaktandmed sealsamas avaldatud.

IKS § 11 lg 8 võimaldab avalikus kohas avalikustamise eesmärgil pildistamist ja filmimist isiku nõusolekuta, kui pildistamisest-filmimisest on teada antud ja isik saab enda jäädvustamist vältida. Teavitamist ei ole vaja, kui avalikustamise eesmärgil ürituse jäädvustamist on mõistlik eeldada. Nõusolekut pole vaja kui eraisik teeb pilte/filme isiklikuks otstarbeks (IKS § 2 lg 1 p 1).

Turvakaamera puhul on reeglina andmetöötuse eesmärgiks võimalike õigusrikkujate tuvastamine. Üleilmses arvutivõrgus jälgitav turvakaamera sellist eesmärki ei kanna. Kui võrgukaamerat ei saa piisavalt hästi tähistada (nt tervet linnaväljakut haarav kaamera), siis ei tohi tema kaugjuhtimisfunktsioon võimaldada inimesi lähivaates jälgida.

Sõidukijahi eksami filmimine

Aastal 2008 viisime läbi järelevalve Riiklikus Autoregistrikeskuses. Järelevalve käigus selgus, et teория- ja sõidueksami reaalajas jälgimiseks ja salvestamiseks puudub volitusnorm [liiklusseaduses](#). Autoregistrikeskus lähtus majandus- ja kommunikatsiooniministri 29.04.2004 määrusest nr 169 „[Mootorsõidukijahi eksamineerimise ja talle juhtimisõiguse andmise eeskiri ning juhiloa vormid](#)“. Nimetatud määruse järgi võib autoregistrikeskus eksami reaalajas jälgimiseks ja salvestamiseks kasutada tehnilisi vahendeid. Autoregistrikeskuse selgitusel küsiti eksamineeritavalt nõusolekut. Nõusolekust keeldumise korral käsitleti kaameraid turvakaameratena, millega jäädvustamiseks pole IKS § 14 lg 3 alusel nõusolekut vaja. Isikute õiguste piiramise ulatus tuleb määrata üheselt seadusega. Ka ei tohi määрусega kehtestada seadusega võrreldes täiendavaid tingimusi, mis isikute õigusi seadusega võrreldes enam piiravad.

Tõlgendusega, mille järgi eksamineerimist salvestav kaamera eksamineeritavalt nõusoleku mittesaamisel automaatselt turvakaameraks muutub, ei saanud Andmekaitse Inspeksioon nõustuda. Samas suhtusime arusaamisega autoregistrikeskuse põhjendustesse eksamineerimise salvestamise vajadusse. Kuna Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi ametnikud väljendasid valmisolekut

[liiklusseaduse](#) kiireks täiendamiseks, siis inspeksioon ettekirjutust ei teinud ning pikendas järelevalvemenetlust 2009. aastasse.

Äriühingust võlgniku juhatuse liikme avalikustamisest

Detsembris 2008 pöördus Andmekaitse Inspeksiooni poole võlgade sissenõudmisteenu osutav ettevõtte, kes soovis selgitust, kas äriühingust võlglaste avaldamine avalikus linnapildis koos nende juhatuse liikmete andmetega on seadusega kooskõlas.

Avaldamise eesmärgina nimetati üldist maksekultuuri parandamist ning avalikkusele suunatud hoiatust ebausaldusväärsete tehingupartnerite eest.

Inspeksioon nentis, et IKS-i eesmärk on kaitsta füüsiliste isikute eraelu puutumatumust, juriidilistel isikutel ei ole eraelu ning IKS ei reguleeri nende andmete kasutamist. Samuti leidis inspeksioon, et vastutus äriühingust võlgniku kohta avaldatud andmete õigsuse eest lasub avaldajal, kes peab ebaõigete andmete korral arvestama tsiviilvastutusega. Avaldamise viisil (tänavaplakati, ajakirjandusväljaande, võrgulehe vms kaudu) ei ole siinjuures tähtsust.

Äriühingute juhatuse liikmete isikuandmed lubati võtta äriregistrist kui avalikust allikast. Äriregistri kanded, mis sisaldavad ka juhatuse liikmete andmeid, on avalikud ja igapäevasele kättesaadavad [arvutivõrgu kaudu](#). Äriregistri põhieesmärk on tagada tehingukäibes usaldusväärne informatsioon partnerite kohta, sealhulgas allkirjaõiguslike isikute ja nende esindusõiguse piirangute kohta (vt [äriaseadustiku](#) § 34 lg 2 ja 3 koosmõjus §-dega 28 ning 64 ja 65). Sama eesmärki kannab ka äriregistri andmete taasesitamine inkassoettevõtte poolt.

Äriühingud saavad tehingukäibes osaleda üksnes füüsiliste isikute kaudu. Juriidilise isiku asutamise lihtsuse tõttu võib tegelikus käibes olla raske neid esmapilgul ärinime ja registrikoodi järgi tuvastada. Võlgnikest äriühingute juhatuse liikmete nimede avaldamine võib olla õiguspärane, kui see aitab juriidilist isikut paremini tuvastada.

Isikuandmete töötlus peab olema õiguspärane ja eesmärgikohane. Kui tekib õigusvaidlus isikuandmete avaldamise üle, lasub inkassoettevõttel kohustus tõendada, kuidas juhatuse liikme nime avalikustamine parandab üldist maksekultuuri, tõstab tehingukäibe usaldusväärsetust ja aitab võlglasest äriühingut paremini tuvastada.

Töötaja lähedaste kohta andmete kogumine

AS Eesti Energia kohustas suurt osa kontserni töötajaist täitma „seotud isikute deklaratsiooni“. Selles tuli kajastada andmed töötaja elukaaslase, abikaasa ja otseliinis sugulaste kohta. Deklareerida tuli muuhulgas osalused eraõiguslikes juriidilistes isikutes ja teatada nende muutumisest.

AS Eesti Energia eesmärgiks oli vältida töötajate huvidekonflikti tekkimist ja välja selgitada seotud osapooli. Andmeid käsitleti töölepinguliste andmetena.

AS Eesti Energia kui tööandja oli arvamusel, töölepingu täitmise tagamise, töötaja hindamise või kontrollikeskkonna läbinähtavuse suurendamise eesmärgil töötajalt temaga seotud isikute nimepäringuga (st tegevus on piiritletud töötajale hinnangu andmisega), on tegemist töötaja isikuandmete töötlemisega, mitte kolmandate isikute isikuandmete töötlemisega.

AKI asus seisukohale, et töötajaga seotud isikute andmeid ei saa lugeda töötaja enda isikuandmeteks. Kuivõrd seotud isikute nõuolek puudus, oli andmete töötlemine lubatamatu ning kontsern teatas inspeksioonile kogutud andmete hävitamisest.

3.4. Ettepanekud ja soovitused

Rahvastikuarvestuse parandamine

[Isikuandmete kaitse seaduse](#) § 6 p 5 nõuab isikuandmete töötluselt andmekvaliteedi põhimõtte järgmist. Selle kohaselt peavad isikuandmed olema ajakohased, täielikud ning vajalikud seatud eesmärgi saavutamiseks. IKS § 24 p 2 kohaselt peab isikuandmete töötleja tagama, et isikuandmed oleksid õiged.

Riigi kui avaliku sektori suurima andmetöötleja poolt on kodanike ja elanike üle arvestuse pidamise üle puudulik.

[Rahvastikuregistri seaduse](#) (RRS) § 2 kohaselt on rahvastikuregistri eesmärgiks:

- a) registriobjekti (kodaniku, elaniku) peamiste isikuandmete kogumine ühte andmekogusse avalikule sektorile pandud seaduslike ülesannete täitmise võimaldamiseks;
- b) Eesti rahvastiku arvestuse pidamine.

Sama seaduse kohaselt on rahvastikuregistri andmed alusandmed teiste avaliku sektori andmekogude samasugustele isikuandmetele (RRS § 6 lg 4).

Need põhimõtted on praeguse ajani ellu viimata. Mõistlikkusest lähtuvalt peaks näiteks Kodakondsus- ja Migratsiooniamet andmed riiklike isikuttõendavate

dokumentide ning isiku kontaktandmed sisestama otse rahvastikuregistrisse. Tegelikult peetakse aga Siseministeeriumi haldusalas kahte omavahel halvasti haakuvat rahvastikuarvestust.

Isiku kontaktandmete kohta on aga avalikus sektoris dubleerivad arvestussüsteemid ehk paljud haldusorganid koguvad neid iseseisvalt omaenda infosüsteemidesse. Näitena võib tuua Maksu- ja Tolliameti (e-maksuametis peab maksumaksja andmete juures teatama ka tegeliku aadressi, kui see peaks rahvastikuregistrisse kantust erinema), Riikliku Autoregistrikeskuse (liiklusregistri aadresse kasutavad ka liikluskindlustuse pakkujad), Eesti Haigekassa, Eesti hariduse infosüsteemi (õppuri elukohaandmed), Kaitseressursside Ameti, Sotsiaalkindlustusameti jt. Oma andmekogude pidamisel lähtutakse ametkondlikust vaatenurgast, mitte riigist kui tervikust.

Elanikel puudub otsene stiimul rahvastikuregistris elukohaandmeid kaasajastada (kui mitte arvestada omavalitsuseti erinevaid kohalikke sotsiaalhüvesid). Kodanikel ja elanikul on võimalik esitada haldusorganitele samaaegselt erinevaid andmeid (elukoht rahvastikuregistris selle järgi, kus omavalitsuses on suuremad sotsiaalhüved, samas elukoht liiklusregistris selle järgi, kus on madalaimad liikluskindlustusmäärad).

Samas võib kodanik-elanik heauskselt eeldada, et avaliku võimuga suheldes oma kontaktandmete muutumisest teatamise järel (eriti rahvastikuregistri kaudu), lähtuvad uutest andmetest ka kõik teised avaliku sektori asutused.

Haldusmenetluse seadus aga toetab ametkonnakeskset dubleerivat rahvastikuarvestust- haldusdokumendid saadetakse menetlusosalise taotluses näidatud aadressile (§ 26 lg 1).

Rida avaliku sektori asutusi (sh kõik suuremad andmekasutajad) saavad oma andmekogudesse hõlmata rahvastikuregistrist neile vajalikke isikuandmeid riigi infosüsteemi andmevahetuskihi (*risttee* ehk *X-tee*) kaudu. Teistpidine andmeliikumine puudub ja teised haldusorganid ei saa neile teatatud isiku kontaktandmete muudatusi rahvastikuregistrisse edastada

Probleemiks on ka erinevatesse andmekogudesse kogutava inimeste kontaktandmestiku tehniline haakumatus – kuigi Vabariigi Valitsuse [20.12.2007 määrus nr 251 „Aadressandmete süsteem“](#) nägi ette ülemineku ühesugusele aadressandmete standardile juba alates 1.1.2009, pole suur osa avaliku sektori andmekogusid sellele üle läinud.

Andmekaitse Inspeksiooni arvates on olemasolevas riiklikus rahvastikuarvestuses süsteemivead: valitseb dubleerimine, andmekogude-vaheline tehniline haakumatus, riigi kui terviku huvide asemel lähtutakse ametkondlikust mugavusest.

Haldussuutmatuse tulemusena puudub usaldusväärne andmestik, nt haldus- ja kohtumenetlustes isikute leidmine ja nendega suhtlemine on takistatud.

Andmekaitse Inspeksioon koos Riigikontrolliga on rahvastikuarvestuse parandamise küsimuses kohtunud Siseministeeriumiga ning ootab dubleerimist lõpetavaid seadusemuudatusi ja tehnilisi arendusi. Inspeksioon kavatses kontrollida avaliku sektori tähtsamaid andmekogusid, hindamaks dubleeriva rahvastikuarvestuse õiguspärasust ja lubatavust igal üksikul juhul eraldi.

Isikuandmete tähtajatu avaldamine Ametlikes Teadaannetes

[Isikuandmete kaitse seaduse](#) § 6 p 2 kehtestab isikuandmete töötlemisele

eesmärgikohasuse printsiibi. Seda üldpõhimõtet järgides ei tohiks andmeid enam säilitada (rääkimata avaldamisest), kui töötamise eesmärk on saavutatud. Sellest lähtub ka IKS § 24.

Seadusandja on sellest põhimõttest kõrvale kaldunud [Ametlike Teadaannete](#) kohta käivate normidega [Riigi Teataja seaduses](#). [Ametlikes Teadaannetes](#) avaldatakse teated, kutsed ja kuulutused, mille avaldamise kohustus tuleneb seadusest, valitsuse või ministri määrusest, kuid mille avaldamist Riigi Teatajas või muus trükiväljaandes ei ole ette nähtud.

Avaldatava isikuteabe hulk on lai, hõlmates näiteks aadressandmete muutmisi rahvastikuregistris (väljaregistreerimine valesti sisse kantud elukohast), kohtu-, haldus- ja sundtäitmisdokumendi avalikku kättetoimetamist, notari avaldatud volikirja kehtetuks tunnistamise teateid jne.

[Ametlikud Teadaanded](#) on võrguväljaanne, mis on otsingumootoriga leitav. Otsingumootoriga kättesaadavus on iseenesest mõistlik – avaliku kättetoimetamise, üleskutsete avaldamise jms eesmärgiks ongi teha dokument avalikkusele võimalikult kättesaadavaks.

Seadus näeb ette, et [Ametlikes Teadaannetes](#) avaldatu jääb üleilmsesse arvutivõrku piiramatuks ajaks. Ainus võimalus avaldatut muuta on parandada vormi-, keele- ja trükivigu (RTS § 24¹).

On kaheldav, kas aktuaalsuse kaotanud dokumendid, näiteks võlgnikku puudutavad kohtutäituri kutsed peavad pärast eesmärgi saavutamist olema igaveseks ajaks avaldatud.

Isikut otseselt kahjustavate dokumentide avaldamine peaks eesmärgi saavutamisel kindlasti lõppema. Avalikult kättetoimetatud kohtu-, haldus- või sundtäitedokument on isikut otseselt kahjustav kui dokumendi koostamise aluseks olevad asjaolud on muutunud, tunnistatud kehtetuks või tühiseks.

Samuti on vastuolu [Riigi Teataja seaduse](#) ning [karistusregistri seaduse](#) vahel. Viimane näeb ette kustunud karistuse arvamise karistusregistri arhiivi, kuhu on juurdepääs vaid erandjuhtumitel (§ 22). Samas [Ametlikes Teadaannetes](#) avaldatu näitab ka kustunud karistusega seotud asjaolusid.

On valiku küsimus, kas eksitavaks, aegunuks ja kahjustavaks muutunud dokumente peab [Ametlikest Teadaannetest](#) eemaldama neid avaldamisele saatnud asutus omal algatusel või puudutatud isiku taotlusel. Olukord vajab [Riigi Teataja seaduse](#) täiendamist.

Valijate kontaktandmete kasutamine valimiskampaaniaks ning kaitse soovimatu reklaami eest

[Rahvastikuregistri seaduse](#) § 71 alusel võib õigustatud huviga füüsiline ja juriidiline isik taotleda juurdepääsu (sh andmete elektroonilist väljastamist) osadele rahvastikuregistrisse kantud andmetele (sh isiku kontaktandmetele). Juurdepääsu võimaldamise otsustab Siseministeerium igal üksikjuhul eraldi, seadus annab siin vaid hinnangulisi otsustuskriteeriume (õigustatud huvi, põhjendatud juhtum, eraelu puutumatus ja riigi julgeoleku mitte kahjustamine).

[Erakonnaseaduse](#) § 2 lg 1 p 1 kohaselt viivad erakonnad oma eesmärkide saavutamiseks läbi valimiskampaaniaid. Valimiskampaania on suunatud valimisõiguslikele isikutele.

Siseministeeriumi ja Andmekaitse Inspeksiooni tõlgenduses kehtiv seadusandlus pigem ei võimalda erakondadele valimiskampaania läbiviimiseks rahvastikuregistri andmete väljastamist isikustatud kujul. Küll aga on erakondade taotlusel fikseeritud valimi põhjal väljastatud isikustamata andmeid – kontaktandmeid postituste tegemiseks adressaatide nimede ja isikukoodideta (sünniaegadeta), vt ka RSS § 76.

Valimised on demokraatliku ühiskonna vundament. Valimisaktiivsus näitab vaba ühiskonna tugevust. Valimiskampaaniad on tõhusamad, kui nad on suunatud valijale isiklikult.

Andmekaitse Inspektsiooni arvates ei tohiks see, millises ulatuses erakonnad saavad valimiskampaania läbiviimiseks valijate andmeid, olla ametnike kaalutusotsus, vaid olema seaduse tasemel reguleeritud.

Euroopas on riike (nt Ühendatud Kuningriik, Itaalia), kus erakonnad saavad valimiskampaania läbiviimiseks valijate andmeid. Andmeid tuleb hoida turvaliselt. Nendele juurdepääs ja nende kasutamine peab olema fikseeritud. Peale valimiskampaania lõppu tuleb valijate andmed pädeva asutuse kontrolli all hävitada.

Andmekaitse Inspektsiooni arvates võiks sellist praktikat tulevikus kaaluda. Valijate suurem kaasamine ühiskondlikku väätlusse ning valimisaktiivsuse tõstmine on iseenesest legitiimsed eesmärgid. Kõigile registreeritud erakondadele võrdsetel alustel valijate andmete andmine ühtlustab erakondade võimalusi valimiskampaaniate korraldamiseks.

Kindlasti peaks aga sellisel juhul olema ka tasakaalustav mehhanism, mis tagab, et valijaile, kes ei soovi isikustatud valimismaterjale saada, neid ka ei saadetak. Iseenesest on selline mehhanism olemas juba täna kehtivas seaduses, kuid halvasti rakendatud.

RRS § 76 lõike 1 alusel saab isik piirata oma andmetele juurdepääsu, esitades rahvastikuregistri volitatud töötlejale avalduse. Avalduses tuleb märkida piirangu tähtaeg ja mis eesmärgil andmete kasutamisest soovitakse. Rahvastikuregister väljastab isikustamata kontaktandmeid erakondadele ja ärilise reklaami pakkujatele. Väljastamine toimub tasu eest. Rahvastikuregistri teenustega seotud dokumendivormide ning online-kanalite seas ei ole ühtki sellist vahendit, mis abistaks isikut tema enda andmetele juurdepääsupiirangu kehtestamisel.

Andmekaitse Inspektsiooni arvates tuleb sellise piirangu kehtestamiseks olema avada digitaalallkirja-põhine lihtne internetiteenus ning pabermenetluseks kehtestada dokumendivorm. See võimaldab inimestel end paremini kaitsta soovimatu reklaami eest.

Vajadus isikuandmete kaitse ümarlaua järele

Isikuandmete kaitse rakendamise probleeme avalikus halduses saab andmekaitse järelevalveasutus arutada vahetult asjaomaste asutustega. Andmekaitseprobleemide arutamiseks on otstarbekas on kohtuda ka esindajatega teaduse- ja ärivaldkonnast.

Isikuandmete kaitse seaduse rakendamine puudutab mitmetes aspektides ühiskonda laiemalt. Palju seisukohavõtte on seotud hinnanguliste mõistete kohaldamisega, eriti meedia suhtes (nt. *avalik huvi, avaliku elu tegelane, ülemäärane kahjustamine*). Seaduse rakendamisel on hulk halle tsoone (kus on ajakirjanduse piirid?; kus on andmete isiklikuks otstarbeks kasutamise piirid?).

Paljud isikuandmete kaitsega seotud valdkonnad on seotud hea tava olemasolu või puudumisega ning ühiskonna väärtushinnangutega (võrgukommentaariumid, suhtluskeskkonnad).

Mõnes Euroopa riigis on isikuandmete kaitse järelevalveasutused kollegiaalorganid.²¹ Olulisemad otsused langetab seal vastav nõukogu, komisjon, kolleegium vms, kuhu kuuluvad asjatundjad ja institutsioonide esindajad, kelle põhitöökoht ei ole andmekaitseasutuse juures.

Andmekaitse Inspeksioon tunnetab vajadust arutada laiema ühiskondliku resonantsiga küsimusi suuremas ringis. Andmekaitse Inspeksioon vajab suhtluskanalit ja koostöövormi, kus asjatundjad õiguse, eetika, meedia ja infokommunikatsioonitehnoloogia alalt saavad asutuse tegevust paremini ühiskonnaga sidustada. Kavatsime moodustada inspeksiooni juurde sellise ümarlaua, mis regulaarselt IKS-i rakendusprobleeme arutab.

²¹ Austria, Belgia, Bulgaaria, Itaalia, Luksemburg, Holland, Portugal, Prantsusmaa.

IV peatükk. Avaliku teabe seaduse täitmisest

4.1. Üldine olukord avaliku teabe suunal

Põhiseadus kohustab riigiasutusi, omavalitsusi ning nende ametiisikuid andma isikutele seaduses sätestatud korras informatsiooni oma tegevuse kohta.²²

Selle põhimõtte tagamiseks jõustus 1.1.2001. a. [avaliku teabe seadus](#), mis:

- a) näeb ette asutustele digitaalse dokumendiregistri pidamise kohustuse;
- b) annab isikule õiguse esitada teabenõudeid avaliku sektori tegevuse tulemusena loodud teabe saamiseks;
- c) näeb ette juurdepääsupiirangute kehtestamise alused, keelates samas nende põhjendamatu kehtestamise;
- d) kohustab avaliku sektori asutusi ise avaldama avalikkusele olulist teavet, sealhulgas oma võrgulehe kaudu;
- e) seab Andmekaitse Inspeksioonile järelevalve ülesande.

Avaliku sektori suhtes kohaldatakse [avaliku teabe seadust](#) ja [isikuandmete kaitse seadust](#) koosmõjus. Nad on omavahel *reegel-erand*-suhtes. Reeglina kehtib avalikkuse eeldus. Vastupidi eeldatakse, kui andmed puudutavad konkreetset eraisikut.

Maailma ja Euroopa taustal on Eesti AvTS võrdlemisi eesrindlik nii teabenõude täitmise kiiruse kui ka avalikustatava teabe ulatuse osas.

1.1.2008 jõustusid mitu [AvTS-i muudatust](#), mille X Riigikogu koosseis oli vastu võtnud 24.1.2007. Muuhulgas laiendati nendega avaliku teabe valdajate ringi äri- ja mittetulundussektoris. Kui varem loeti teabevaldajateks riigi, omavalitsuse ja avalikõiguslike juriidiliste isikute asutatud eraõiguslikud juriidilised isikud, siis alates 1.1.2008 on teabevaldajateks kõik eraõiguslikud juriidilised isikud ja ka füüsilisest isikust ettevõtjad – teabe osas, mis puudutab riigi või omavalitsuse eelarvest avalike

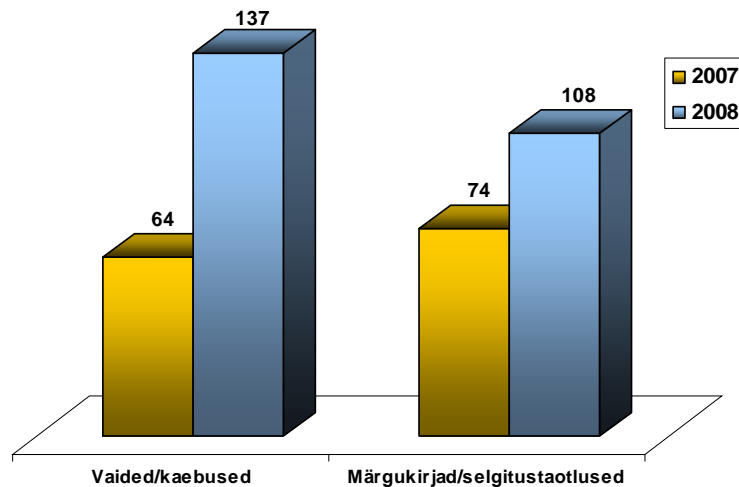
²² Põhiseaduse § 44 Igäihel on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille 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. Seaduse alusel võib seda õigust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on käesoleva paragrahvi lõigetes kaks ja kolm nimetatud õigused võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist (AvTS § 5 lg 3 p 2). Avaliku sektori osaluse kriteerium asendati avaliku raha kasutamise kriteeriumiga. Seadusse lisati segadust tekitav nõue, mille kohaselt ei avalikustata dokumendiregistris isikuandmeid sisaldavaid dokumente, kui nende avaldamise kohustus ei tulene seadusest (§ 12 lg 4²). Seda analüüsitakse lähemalt alajaotuses 4.4.2.

4.2. Avaliku teabe seaduse täitmise praktika 2008. a.

AvTS-i täitmise puhul võiks eeldada probleemide puudumist või vähesust, sest tegemist on avalikule sektorile täitmiseks suunatud seadusega. Paraku moodustavad vaided, mis esitatakse teabenõuete asjus, üle poole kogu aasta jooksul AKI-le esitavatest vaietest.



Joonis 4. Pöördumised avaliku teabe seaduse asjus

Avaliku teabega seotud probleemid võib üldistavalt võtta kokku järgmiselt:

a) teabevaldajate hooletus ja haldussuutmatlus – teabenõuetele ei vastata ettenähtud aja jooksul, ei täideta korrektselt dokumendiregistri pidamise või teabe võrgulehel avaldamise kohustust;

- b) vaidlused teabenõudjate ja teabevaldajate vahel juurdepääsupiirangute õiguspärasuse üle;
- c) kõiki kirju teabevaldajale määratletakse teabenõudena, millele tuleb vastata 5 tööpäeva jooksul – tegelikkuses on paljud teabenõuetena esitatud pöördumistest selgitustaotlused,
- d) teabevaldajate võrgulehed on üles ehitatud mitte kasutaja-, vaid asutusekeskselt.

4.3. Kas Eesti Panga krediitkaardi kasutamine on avalik?

Ühe huvipakkuvama 2008. a. vaideotsuse, mis puudutas avaliku sektori läbipaistvust, tegi Andmekaitse Inspektsioon Eesti Panga ja AS Äripäeva vahelises vaidluses.

AS Äripäev esitas Eesti Pangale teabenõude, millega palus väljastada asutuse krediitkaartide väljavõtted. Teabenõudja soovis teada, kelle käsutuses kaardid on, kui suur on kaardi limiit, samuti küsiti tehingute väljavõtteid.

Eesti Pank keeldus teabenõuet täitmist ja leidis, et krediitkaardi väljastanud panga kliendiks ei ole mitte Eesti Pank, vaid Eesti Panga töötajad ning pangasaladus laieneb krediitkaardi kasutaja andmetele. Eesti Pank viitas juurdepääsupiirangu kehtestamise alusena [Eesti Panga seaduse](#) § 21 lõikele 1, mille kohaselt tagab Eesti Pank pangasaladusi sisaldavate andmete salastatuse ning [krediitiasutuste seaduse](#) § 88 lõikle 7, mille kohaselt laieneb isikutele, kellele on avaldatud pangasaladust, kohustus seda tähtajatult hoida ning kasutada üksnes eesmärgipäraselt.

Täiendavalt selgitas Eesti Pank Andmekaitse Inspektsioonile, et Eesti Panka ei rahastata riigieelarvest, seega ei ole keskpanga puhul tegemist riigieelarvelise raha kasutamisega.

Keskpank osutas ühtlasi, et krediitkaarditehingute väljavõttest (maksja nimi, tehingu aeg, kauba/teenuse müüja nimi) ei selgu, milleks raha tegelikult kulutati. Seega riukuks selline andmete väljastamine isikuandmete töötamise eesmärgipärasuse ja andmekvaliteedi põhimõtet.

Samuti leidis keskpank täiendavalt, et isikuandmete töötlemine on lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul ning et sellest kõrvale kaldumiseks ei ole antud juhu ülekaalukat avalikku huvi.

Andmekaitse Inspektsioon leidis, et pangasaladus kataks krediitkaardi kasutamise andmeid siis, kui tegemist oleks Eesti Panga töötajate isiklike krediitkaartidega. Pangasaladusena käsitleb [krediitiasutuste seaduse](#) § 88 lg 1 teavet, mis on

krediitiasutusele tema tegevuses teatavaks saanud tema enda kliendi või teise krediitiasutuse kliendi kohta. Pangasaladus ei takista Eesti Pangal kui antud suhtes krediitiasutuse kliendil avaldada omaenda kliendikaardi kasutamise andmeid, sest tegemist on asutuse raha kasutamisega.

Inspeksioon viitas ka IKS § 14 lg 2 punktile 3, mille kohaselt isikuandmete edastamine on lubatud kolmandale isikule andmesubjekti nõusolekuta, kui teave on saadud avalikke ülesandeid täites ja sellele ei laiene muud juurdepääsupiirangud.

Samuti viitas inspeksioon AvTS § 36 lg 1 punktile 9, mis keelab tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks teavet riigi, omavalitsuse ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute eelarvevahendite kasutamise kohta. See säte hõlmab Eesti Panka kui avalik-õiguslikku juriidilist isikut. Seetõttu ei ole asjakohane Eesti Panga märkus, et keskpank riigieelarvest raha ei saa.

Seetõttu tegi Andmekaitse Inspeksioon Eesti Pangale ettekirjutuse kõrvaldada keskpanga krediitkaardi väljavõtetelt ebaseaduslikud piirangud ning täita AS Äripäeva teabenõue.

4.4. Ettepanekud ja soovitused

Keeld kajastada dokumendiregistris isikuandmeid sisaldavaid dokumente (AvTS § 12 lõike 42)

AvTS annab piirangud, millal hoiduda teabe väljaandmisest. Need on toodud AvTS § 35 lõikes 1, hõlmates teavet, mis kajastab delikaatseid isikuandmeid, kahjustab oluliselt eraelu puutumatust, sisaldab pereelu üksikasju või sotsiaalabi ja sotsiaalteenuste taotlemist, kirjeldab kellegi kannatusi või sisaldab maksuvõlgade kõrval muud maksuandmestikku.

1.1.2008. a. lisati jõustunud muudatustega AvTS § 12 lõige 4². Selle kohaselt ei avalikustata isikuandmeid sisaldavad dokumente dokumendiregistris, kui avalikustamise kohustus ei tulene seadusest.

AvTS § 35 lg 1 piirangud on eraelu puutumatuse kaitseks piisavad. Seda kaitset ei tohi dokumendiregistris dokumentide liiga detailsete pealkirjadega kahjustada. Samas üldine keeld dokumendiregistris isikuandmetega dokumente kajastada ei ole üheselt arusaadav ja on avaliku halduse läbipaistvust asjatult piiranud.

Seadusandlikku lahendust vajab isiku üldandmete, nime ja aadressi, kajastamine asutuse dokumendiregistris. Praktika on asutuste lõikes erinev. Isikuandmeid sisaldavate dokumentide osaliseks avalikustamiseks (nt üksnes initsiaalidega) puudub seaduslik alus. Erisused isikuandmete erinevas ulatuses avalikustamiseks tulenevad menetlusõiguse erisustest – kohtudokumentidele on kehtestatud osalise avalikustamise nõuded, teistele mitte.²³ Nõustume siinkohal Liina Kangeri analüüsiga.²⁴

Riigiportaali ja asutuste võrgulehed

[Avaliku teabe seadus](#) reguleerib avaliku teabe kättesaadavust asutuse võrgulehe pidamise kohustuse ja teabe võrgulehe kaudu avaldamise osas, millele laieneb Andmekaitse Inspektsiooni järelevalvepädevus.²⁵ Seetõttu juhime tähelepanu avaliku sektori võrguteabe üldistele probleemidele.

AvTs käsitleb asutuse võrgulehte teabe avaldamise vahendina, sh AvTS § 28 lg 1 annab kohustuslikult avaldatava teabe liigid.

Asutuste võrgulehtede kõrval on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakond ning Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus üritanud aastate vältel luua kogu avalikku sektorit katvat [riigiportaali](#). Portaali pakub autentimisvõimalust, mis võimaldab sellega siduda erinevaid avaliku sektori võrguteenuseid, kus isiku tuvastamine on vajalik. Portaali võiks olla ühtseks võrguvärvaks avaliku sektoriga suhtlemisel kolmele sihtgrupile: kodanikele, ettevõtjatele ning ametnikele.

Õiguslik kohustus ühtset portaali arendada on riigil praegu üksnes ettevõtjatest sihtgrupi suhtes. Kohustus tuleneb [Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 12.12.2006. a.](#)

²³ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 462 lg 2 näeb ette, et andmesubjekti taotlusel või kohtu algatusel asendatakse jõustunud kohtuotsused isiku nimi initsiaalide või tähemärgiga ning isiku isiku- või registrikoodi, sünniaega ega aadressi ei avalikustata. Kriminaalmenetluse seadustiku § 408¹ lõike 2 kohaselt avaldatakse arvutivõrgu kaudu kohtulahendid süüdistatava nime ja isikukoodiga, teiste isikute nimed ei kuulu avaldamisele; elukohti ei avalikustata.

²⁴ Liina Kanger. Kas avalik dokumendiregister või isikuandmete kaitse? Normikriitiline käsitlus. // *Juridica*, I 2009, lk 39-46.

²⁵ Inspektsiooni järelevalvepädevus hõlmab ka seda, kas teabevaldaja täidab seaduses ettenähtud korras võrgulehe pidamise kohustust (AvTS § 45 lg 3 punkt 6). Inspektsioon võib teha ettekirjutuse, kui teabevaldaja ei täida nõuetekohaselt võrgulehe pidamise kohustust (§ 51 lg 1 punkt 6). Seadusest tulenevate nõuetena võib nimetada nii avaldatava teabe loetelu (§ 28 lg 1 ja § 29 lg 1) kui ka näiteks kohustust avaldada võrgulehel päevakajalist teavet ja keeldu avaldada võrgulehel vananenud, eksitavat ja ebaõiget teavet (§ 38 lg 1).

[direktiivist 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul](#) (vt art. 6-8 ühtsetest kontaktpunktidest ettevõtjatele). Eesti riigisisene õigus selle kohustuse rakendamist veel ei kajasta.

Kui hinnata Eesti avaliku sektori võrguteavet tervikuna, võib välja tuua mitmeid süsteemseid puudusi.

Puuduseks tuleb lugeda asjaolu, et teabe esitamine võrgulehtedel on asutuse eri erineva ülesehituse ja kujundusega. Näitena võib nimetada võrgulehtedel levinud menüüpunkti *Avalik teave* erisusi. Sealt võib leida kõikvõimalikku erinevat infot, mida ei ole osatud arusaadava ühisnimetuse alla paigutada. AvTS annab küll võrgulehel kohustuslikult avalikustatava teabe miinimumi, samas ei ole õigus- või volituskohustuste teabe esitamise ühtlustamiseks. Võrguteabe esitamise ühtlustamise osas võib senisest tuua ilmselt ainsa positiivse näitena Siseministeriumi algatatud [omavalitsuste võrgulehtede ühtlustamise poolelioleva projekti](#).

Avaliku sektori võrguteavet kasutavat kodanikku või ettevõtjat huvitavad avalike teenuste kasutamine ja oma konkreetsete murede lahendamine. Võrgulehtedel on teave aga asutuse-, mitte kasutajakeskne.

Pole selge, millistelt võrgulehtedelt saab teavet konkreetse valla või linna transporditeenuse kohta: kas see on kirjeldatud omavalitsuse, maavalitsuse, Riikliku Autoregistratsiooni, Maanteeameti või Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi lehekülgedel.

Selgusetuks jääb ka see, milliseid võrgulehti peaks külastama algaja ettevõtja, kes tahab hakata näiteks põllumajandusega tegelema. Pole leitav ka ammendavat lingikogu kõige olulisema teabe kohta, Hädavajalik info on jaotunud väga paljude asutuste ja organisatsioonide vahel: äriõiguse, tööjõu, maksustamise ja raamatupidamise küsimused, toetuste ja krediidi saamise võimalused, põllumaade või kariloomade registreerimiskohustus, toidu- ja veterinaarkontrolli asjad, müügikoha registreerimine jne. Olulise informatsiooni hajusus tekitab suuri probleeme välisinvestoritele, kes Eesti halduskorraldust vähem tunnevad ja keda takistab keelebarjäär.

Ei või kindlalt väita, et iga tavakodanik teab, kas oma isikutunnistuse kadumise puhul peab pöörduma omavalitsuse kui kohaliku rahvastikuregistri pidaja poole, pank, kust kodanik isikutunnistuse kätte sai, AS-i Sertifitseerimiskeskus, kelle sertifikaat on isikutunnistusel või Kodakondsus- ja Migratsiooniametisse

Asutuseülest murede puhul peab saama abi [riigiportaalist](#). Seal asub mahukas kataloog kõikvõimalikest teemadest, mis võiksid kasutajaid huvitada (eluaseme üürimisest kuni kuritegude ja karistusteni), samuti avaliku sektori ja Euroopa Liidu asutuste kataloog. Paraku puudub portaalil suhestatus asutuste võrgulehtedega. Portaali toimetajad ja asutuste võrgulehtede toimetajad panevad oma infot üles ja uuendavad seda üksteisest sõltumatult. Portaali väikesearvulisest toimetusest ei saagi eeldada, et nad kõikide teemade, arengute ja muutustega kursis oleksid.

Avaliku sektori võrguteave vajab kasutajakeskset väljundit ühtse võrguvärava näol, millesse on seotud kõigi asutuste arvutivõrgu kaudu teave ja teenused. Selleks soovitame Vabariigi Valitsusel:

- c) luua [riigiportaali](#) toimetuse ja ülejäänud avaliku sektori võrgulehtede haldajate koostöövõrgustik,
- d) panna asutustele õiguslikult siduv kohustus nende vastutusvaldkonna teavet (sh teavet teenuste kohta) portaali kaudu esitada ja uuendada,
- e) panna Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile kohustus portaali arendada.

Järelevalvepädevusest tulenevalt kavatseme asutuste võrgulehtede osas koostada teabevaldajatele soovitusliku juhendi, et teave võrgulehtedel oleks avaldatud ühtlustatumalt ja otstarbekamalt.

Andmekaitse Inspeksioon

Väike-Ameerika 19

10129 Tallinn

www.aki.ee

info@aki.ee