

**ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI KORRALINE ETTEKANNE RIIGIKOGU  
PÕHISEADUSKOMISJONILE JA ÕIGUSKANTSLERILE**

**AVALIKU TEABE SEADUSE JA  
ISIKUANDMETE KAITSE  
SEADUSE TÄITMISEST AASTAL  
2009**

**Tallinn 2010**

## SISUKORD

Saateks.....	4
I ÕIGUSLIKU REGULATSIOONI MUUDATUSED EESTIS 2009. a.....	13
1.1. Avaliku teabe seaduse muudatused .....	13
1.2. Karistusseadustiku muudatus – identiteedi vargus.....	15
1.3. Elektroonilise side seadus.....	17
1.4. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni lisaprotokollit ratifitseerimise seadus .....	17
II OLULISEMAD RAHVUSVAHELISED SEISUKOHAD .....	18
2.1. Suhtluskeskkonnad.....	18
2.2. Nn liiklusandmed.....	20
2.3. Juurdepääs avalikule teabele .....	21
III ÜLEVAADE INSPEKTSIOONI TEGEVUSEST.....	22
3.1. Inspektsiooni töönäitajatest.....	22
3.2. Osalemine rahvusvahelistes töögruppides.....	25
3.3. Rahvusvahelised konverentsid ja kohtumised.....	28
IV INSPEKTSIOONI PREVENTIIVNE TEGEVUS.....	29
4.1. Juhised.....	29
4.1.1. Juhendmaterjal teabevaldajatele dokumendiregistri pidamiseks ja dokumentidele juurdepääsu võimaldamiseks .....	29
4.1.2. Isikuandmete töötlemine krediidasutuses .....	30
4.1.3. Korterivõlglaste avaldamine .....	30
4.1.4. Õigus küsida enda andmeid.....	30
4.1.5. Isikuandmete kasutamine valimiskampanias.....	31
4.1.6. Isikukoodi kasutamine .....	31
4.1.7. Isikuandmete töötlemine teadusuuringus.....	31
4.1.8. Kasutajasõbralik kontaktteave asutuste võrgulehtedel .....	32



4.1.9. Isikuandmete töötlemine suguvõsa uurimiseks .....	32
4.1.10. Kriminaal- ja väärteomenetluses kogutud teabe avaldamine .....	33
4.2. Infoliin .....	33
4.3. Ümarlaud.....	33
4.4. Aastakonverents .....	34
4.5. Infopäev „24h avatud riik – teabe avalikustamine internetis“.....	35
V OMAALGATUSLIKUD JÄRELEVALVED .....	35
5.1. „Kalavõrk“ ja „Omavõrk“ .....	35
5.2. Struktuurifondide raha kasutamise kajastamine.....	36
5.3. Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimine .....	37
VI JUHTUMIPÕHINE TEGEVUS.....	38
6.1. Avaliku teabe seaduse täitmine.....	38
6.1.1. Avalikud teenused ja avaliku teabe piiritlemine .....	38
6.1.2. Avalik teave vs ärisaladus .....	41
6.2. Isikuandmete kaitse seaduse täitmine .....	44
6.2.1. Ülekaalukas avalik huvi isikuandmete avaldamise õigustusena.....	44
6.2.2. Blogid, suhtlusportaalid ja eraisikutevaheline arvete klaarimine.....	45
6.2.3. Võrgukaamerad.....	47
6.2.4. Meedia ja spämm .....	47
VII PROBLEEMID JA ETTEPANEKUD.....	50
7.1. Andmekogud.....	50
7.2. Avaliku sektori IT-valdkonna ühtlustamine.....	52
7.3. Peremehetu avalik teave.....	53
7.4. Andmekaitse Inspektsiooni menetluslikud õigused .....	55



# Saateks

## 1. Inspeksioonist üldiselt

Andmekaitse Inspeksioon:

- 1) kaitseb igäühe õigust saada teavet asutuste tegevuse kohta (põhiseaduse § 44 lg 2 ja 4),
- 2) valvab, et isikuandmete kasutamisel austatakse eraelu puutumatus (põhiseaduse § 26),
- 3) kaitseb igäühe õigust saada enda kohta kogutud teavet (põhiseaduse § 44 lg 3 ja 4).

Nende põhiseaduslike õiguste kaitseks:

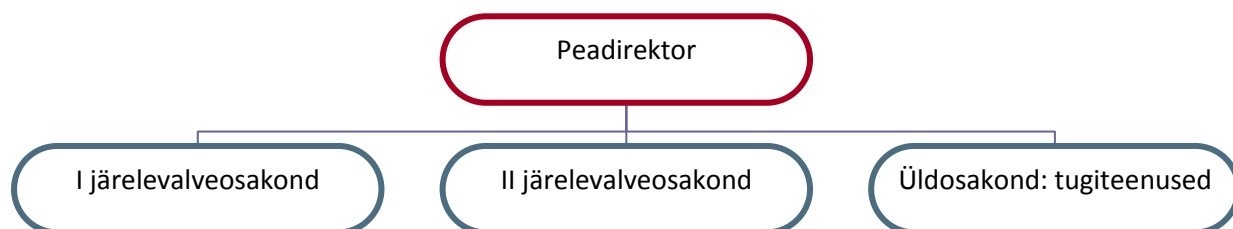
- a) võib igäüks kaebuse ja vaidega meie poole pöörduda;
- b) algatame ise järelevalve, kui on vaja kiiresti sekkuda;
- c) võime teha ettekirjutuse, määrata sunniraha ja trahvi;
- d) registreerime delikaatsete isikuandmete töötlemised;
- e) kooskõlastame avaliku sektori andmekogud;
- f) koostame juhised isikuandmete töötlemiseks ja avaliku teabe alal;
- g) osaleme Euroopa andmekaitseasutuste ühisjärelevalves piiriüleste infosüsteemide üle;
- h) osaleme Euroopa andmekaitse direktiivi alusel moodustatud töörühmas, mis ühtlustab andmekaitse rakendamist liikmesriikides;
- i) anname loa isikuandmete edastamiseks ebapiisava andmekaitse tasemega riikidesse;
- j) anname loa isikuandmete kasutamiseks teadusuuringus ilma isiku enda nõusolekuta;
- k) esitame ettekandeid Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile.

Oma menetlejad jagasime suurema asjatundlikkuse huvides 2009. a. jürikuust kahte spetsialiseerunud osakonda. Esimene osakond tegeleb „pehmete“ elualadega (majandus, side, sotsiaalala, haridus, meedia, internet ja rämpspost). Teine osakond tegeleb „kõvade“ elualadega (õigus- ja riigikaitse, turvaäri, rahandus, statistika, rahvastikuarvestus, omavalitsused).



Menetlejad tegelevad oma valdkonnas nii avaliku teabe kui eraelu kaitse suunal. Võimalust mööda spetsialiseerutakse osakondade sees kitsamatele teemadele. Järelevalveosakondi juhivad järelevalvedirektorid, kes on ühtlasi peadirektori asetäitjad.

2009. a. lõpuks oli inspeksiooni struktuur üldjoontes selline:



Inspeksiooni ametikohtade arv (23) mullu ei muutunud. Palgafondiga tagatud ametikohtade arv (18) jäi samuti endiseks. Personalivoolavus vähenes (3).

Mullune statistika näitab meie töömahu olulist kasvu:

	Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimine		Selgitus-taotlused, märgu-kirjad, teabe-nõuded	Vaided ja kaebu-sed	Haldussund ja väärteokaristused			Avaliku sektori andmekogud e koos-kõlastused
	regist-reerimis-taotlused	ette-kirju-tused			ette-kirju-tused	väär-teo-menet-lused	trahvid ja sunni-rahad	
<b>2007</b>	629	106	251	110	35	4	2	11
<b>2008</b>	960	210	679	358	37	23	14	91
<b>2009</b>	1429	459	944	306	49	46	12	265



## 2. Töökorralduslikest muudatustest

Kuna töömaht kasvas märgatavalt, töötajate arv jäi samaks ja eelarve vähenes,<sup>1</sup> tuli teha töökorralduslikke muutusi:

1) märtsist käivitasime **nõuandetelefoni**, kuhu mullu tuli 851 kõnet.<sup>2</sup> Inspektsiooni töötajad on kordamööda päevaseks valveametnikuks. Telefoninõustamine võimaldab anda lihtsas küsimuses vastuse kiiremini ja väiksema vaevaga kui (e-)kirja teel. Küsimused fikseeritakse ning sagedasemad vastused pannakse inspektsiooni võrgulehele KKK-rubriiki (*korduma kippuvad küsimused*). Nõuandetelefon tagab parema teeninduskvaliteedi ka selles mõttes, et valveametnik ongi häälestatud kõnede vastuvõtmisele; teised menetlejad saavad aga rahulikumalt oma tööd teha;

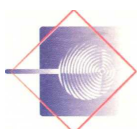
2) juurutasime uue reageerimisvormina nn **pehme järelevalvemenetluse**. Lihtsate probleemide puhul on otstarbekam saata tähelepanu juhtimise kiri, millele oodatakse vastust üksnes siis, kui kirja saaja soovib asjaolusid täiendavalt selgitada või ümber lükata. Vähemalt neljast dokumendist koosnev järelevalvemenetlus on sel juhul asendunud kahest ühekorruga väljasaadetavast dokumendist koosneva menetlusega;

3) delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise koormuse vähendamiseks kavandati üleminek lihtsustatud teavitusmenetlusele koos võrgupõhist esitamist võimaldava infosüsteemiga. Paraku lükkus teavitusmenetlusele üleminekut korraldava seaduseelnõu nr 564 SE vastuvõtmine ja infosüsteemi käivitamine 2010. aastasse;

4) koolitustegevuses võtsime kaubandustermineid kasutades suuna jaekoolituselt hulgikoolitusele. Koolitusi üksikutele asutustele, ettevõtetele ja organisatsioonidele me enam ei korralda, selle niši täidab erasektor. Inspektsioon piirdub suurte koolitusürituste korraldamisega, edasikoolitajate koolitamisega ning eeskätt juhendmaterjali koostamisega.

<sup>1</sup> Inspektsiooni eelarve oli eelmise aasta alul 9 186 232 krooni, seda vähendati kolmel korral kokku 1 209 737 krooni ehk 13,7%.

<sup>2</sup> See arv ei hõlma kõnesid eraldi delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimist nõustanud ametnikule ega muudele telefoninumbritele tulnud telefonikõnesid.



### 3. Seired, juhised ja ümarlaud

Juurutasime uue töövormina **võrdlevad seired**. Võtsime eeskujuks Riigikontrolli võrdlevad auditid. Seire on suunatud hea ja halva praktika väljaselgitamisele. Kõigi tulemused tehakse teatavaks kõigile seirealustele. Seire hõlmab korraga paljusid objekte ning tema mõju on suurem kui ühe objekti kaupa korraldataval järelevaevemenetlusel. Seire alusel algatame suuremate rikkumiste suhtes eraldi järelevaevemenetlused ning korduvate probleemide asjus töötame välja juhismaterjale.

2009. a. augustist novembrini viisime läbi kolm seiret, kõik avaliku teabe seaduse alal. Esimesega uurisime Euroopa tõukefondide teabe kajastamist asutuste võrgulehtedel. Teisega uurisime riigi keskasutuste võrgulehtedel kontaktteabe kajastamist. Kolmandaga uurisime kontaktteabe kajastamist kõigi valla- ja linnavalitsuste võrgulehtedel.

Teise seire tulemusena valmis 8.10.2009 juhise „Kasutajasõbralik kontaktteave asutuste võrgulehtedel“. Kolmanda seire käigus saime juba viidata asjakohase spikkermaterjali olemasolule.

Mõnes küsimuses koostasime juhiseid ilma seireteta, kuid asjaosalistega läbi arutades. Ilmselt olulisim neist oli 27.04.2009 kinnitatud juhise „Isikuandmete töötlemine teadusuuringus“.

Meie põhiliseks koostööpartneriks selle juhise koostamisel oli Tervise Arengu Instituut koos Sotsiaalministeeriumi terviseala ametnikega, nõu andis ka Eesti Demograafia Instituut. Juhise käsitleb isikuandmete töötlemist teadusuuringuiks ilma andmesubjektide nõusolekuta isikuandmete kaitse järelevaevuasutuse loal. Juhise lisadeks on taotlejat abistavad dokumendivormid. Juhise lähtub põhimõttest, et topeltluba ja topeltregistreerimist vaja ei ole – juba esitatud teavet ei ole uuesti vaja esitada.

Usutavasti on eelmise aasta kevadest alates lõppenud ka isikuandmete kaitse seaduse ja selle järelevaevuasutuse pidamine teaduse ja tervishoiu piduriks.

Pikka aega peeti meid suguvõsauurijate vaenlaseks. Eesti Genealoogia Seltsiga läbi arutades koostasime 17.11.2009 juhise „Isikuandmete töötlemine suguvõsa uurimiseks“.



Juhis lähtub seisukohast, et igaühel on õigus teada oma esivanemaid, sugulasi ja hõimlasi. Võrreldes meile aegajalt selles küsimuses eeskujuks toodud Soomega võtsime oluliselt paindlikuma hoiaku. Suguvõsa sees genealoogilise andmestiku kogumist ja kasutamist käsitleme üldse privaatsfääri jääva andmetöötlusena. Isikuandmete kaitse seadus koos asjaosaliste nõusoleku nõudega kohaldub alles siis, kui andmestik avalikustatakse või kasutatakse ärilisel eesmärgil.

Majanduskriisi tõttu sagesid kaebused ja selgitustaotlused korteriga seotud võlgade avalikustamise küsimustes. Eesti Korteriühistute Liiduga läbi arutades koostasime 9.3.2009 „Korteri võlglaste avaldamise juhise“. Juhis selgitab, et ühistu sees on juhatuse kohustuseks teavitada oma liikmeid ühise majapidamise asjadest, sh võlglastest.

Mullustest juhistest võib välja tuua veel:

- 16.2.2009 koostöös Pangaliiduga valminud juhiskiri „Isikuandmed krediitiasutuses“,
- 9.3.2009 kinnitatud juhiskiri „Õigus küsida enda andmeid“,
- 17.4.2009 kinnitatud juhiskiri „Isikuandmete kasutamine valimiskampanias“,
- 27.4.2009 kinnitatud „Isikukoodi kasutamise juhiskiri“.

Andmekaitse Inspeksiooni ja Riigiprokuratuuri eri arusaamad kriminaalmenetluses kogutud teabe menetlusjärgse juurdepääsu asjus lõppesid juhise-laadse ühiskirjaga prokuratuuridele, uurimisasutustele ning kohtuvälistele väärteomenetlejatele „Kriminaal- ja väärteomenetluses kogutud teabe avaldamine pärast menetluse lõpetamist“.

Avaliku teabe seadus ning isikuandmete kaitse seadus on laia kohaldamisalaga ning sisaldavad hinnangulisi õigusmõisteid. Sageli on meie kaalutusotsused laia ühiskondliku resonantsiga. Osutasime juba eelmises aastaaruandes, et Andmekaitse Inspeksioon vajab suuremat ühiskondlikku sidustust ja kaasamist.

Alates 27.8.2009 nõustabki meid ümarlaud, kuhu kuuluvad tunnustatud juristid, ajakirjanikud, teadlased, infoühiskonna asjatundjad. Ümarlaud avaldab arvamust inspeksiooni tegevusprioriteetide määratlemisel, juhiste koostamisel ning kaalukamates tõlgenduslikes seisukohavõttudes.





#### 4. Avaliku teabe probleemid ja arengud

Asutuste võrgulehtede mullusügisised seired kinnitasid, et avaliku teabe seaduse täitmise praktika on kirev ja ebahütlane. Liiga sageli on seaduse rakendamise korraldamine jäetud ebapiisava ettevalmistusega ametnike õlule. Võime üldistades öelda, et tegu kipub olema peremehe teemaga. Sellega tegelevad asutustes nii asjaajamisüksused, avalike suhete üksused, personaliüksused kui ka IT-üksused. Juhtkonna tasemel sekkutakse enamasti juhtumipõhiselt ja alles siis, kui ilmnevad probleemid.

Peremehetus iseloomustab avaliku teabe teema korraldamist ka riigi tasandil tervikuna:

- seaduse endaga tegeleb Justiitsministeerium;
- seaduse rakendusaktiga (Asjaajamiskorra ühtsed alused) tegeleb Riigikantselei;
- ametnike keskse koolituse korraldamisega tegeleb Rahandusministeerium;
- avaliku sektori infotehnoloogia ning teabevärv on majandusministeeriumi koordineerida;
- enamik avaliku teabe valdajaid on omavalitsussektoris, kus koordineerijateks on Siseministeerium ja omavalitsusliidud;
- avaliku teabe seaduse ja selle paarisakti – isikuandmete kaitse seaduse – järelevalvet teostab Andmekaitse Inspeksioon.

Avaliku teabe teema peremehestamiseks saatsin 17.12.2009 riigisekretärile märgukirja. Tegin ettepaneku, et kõigis riigiasutustes määratakse piisavate volitustega vastutaja avaliku teabe seaduse täitmist koordineerima ja täitjaid juhendama. Selliste vastutajate baasil saaks paremini koordineerida ka asutuste-vahelist koostööd.

Asutuste vahelist horisontaalkoostööd tuleb tõhustada ka selleks, et ühtlustada avaliku sektori kirevat võrguteavet ja muuta seda kasutajakeskseks. Aluse annab selleks meie osalusel koostatud ja 28.12.2009 jõustunud avaliku teabe seaduse täiendus, mis seadustab Eesti teabevärava. See paneb teabevaldajatele kohustuse avalikustada teavet enda tegevuse ja teenuste kohta keskses teabeväravas [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee). Teabevärava ülesehitus peab olema mitte asutuse-, vaid kasutajakeskne.

Andmekaitse Inspeksioon on avaliku teabe seaduse täitmise järelevalve osas muutunud oma poliitikat. Varem valdavalt kaebusepõhise reageerimise asemel püüame seaduse



rakendamist aktiivselt suunata. Põhilisteks töövahendeiks on võrdlevad seired, juhised ja teavitustöö.

Omaette probleemiks avaliku teabe seaduse täitmisel on IT-aspekt. Siin on aastaid tagasi tehtud põhimõtteline ja kulukas viga – asutustel on lastud ühesuguseid IT-lahendusi tellida eraldi. Tulemuseks on:

- kasutajale ebasõbralik kirevus asutuste dokumendihalduses ja võrgulehtedel;
- asutuste-üleste lahenduste vähesus (on küll dokumendivahetussüsteem asutustele endile, kuid puudub asutuste-ülene dokumendiotsingu süsteem kodanikule);
- väiksemate asutuste raskused seaduse täitmisel – iseäranis omavalitsustasandil.

Asutuste-vahelise dokumendihalduskeskuse tellimise eest tuleb tunnustada Riigikantseleid. Suuri lootusi paneme peamiselt Viljandimaa maa- ja omavalitsuste algatusel ja Siseministeeriumi toel loodavale kohalike omavalitsuste teenusteportaalile. Loodetavasti õnnestub Riigi Infosüsteemide Arenduskeskusel realiseerida kodaniku tarvis asutuste-ülene dokumendiotsingu süsteem.

Riigiasutuste raamatupidamises ja personaliarvestuses on võetud suund ühtlustamisele ja tsentraliseerimisele. Oleme veendunud, et sama on möödapääsmatu ka asutuste dokumendihalduse ja võrguteabe korraldamises.

Ka kohalikke omavalitsusi ei peaks jätma nokitsema IT-lahenduste kallal, mis üheskoos tehtuna teostuksid kiiremini ja odavamalt. Eelkõige võidaks sellest avaliku sektori teabe vajaja.

## 5. Eraelu kaitse probleemid ja arengud

Positiivseks sammuks oli identiteedivarguste kriminaliseerimine 15.11.2009 jõustunud karistusseadustiku täiendusega. Nii kaebuste, selgitustaotluste kui telefonikõnede järgi otsustades vähenes Interneti suhtluskeskkondades pahatahtlik teise inimese nime all esinemine.

Avaliku sektori isikuandmete töötamise ühe suurima probleemina tõin mullu esitatud ettekandes välja rahvastikuarvestuse – täpsemalt inimeste aadressandmestiku – halva



kvaliteedi. Siseministeeriumi koostatud rahvastikuregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu peaks andmekvaliteeti tõstma. Kui inimene teatab oma kontaktandmed kas maksu deklareerides, autot registreerides, omavalitsuselt toetust taotledes jne, siis peavad need andmed jõudma ka rahvastikuregistrisse. Kõik asutused peavad lähtuma rahvastikuregistrist ning mitte seda dubleerima. Samas väljendan kahetsust, et eelnõu jäi elukoha andmete muutmisel poolele teele.

Sõnavabaduse (sh ajakirjandusvabaduse) ning loomevabaduse raames on ikka ja jälle üles kerinud küsimus andmekaitse piiridest. Kirjutasin sellest 23.11.2009 Postimehes artikli „Kas isikuandmete kaitse on piiritu“ . Selgitasin, et isikuandmete kaitse seaduse eesmärgiks on eeskätt inimese eraelu kaitse. Vaidluse korral tuleb kaaluda, millise põhiõiguse kaitsealas vaidluse ese asub. Kui tegu on kellegi avaliku, ühiskondliku või ametialase tegevuse arvustamisega, siis on tegemist põhiseadusliku sõnavabadusega ning mitte eraelu kaitsega. Ning pole vahet, kas sõnavabadust teostab ajakirjanik või anonüümne netikommentaator.

Isikuandmete kaitse seadus sisaldab erinormi nõusolekuta isikuandmete avaldamiseks ajakirjanduslikul eesmärgil (§ 11 lg 2).<sup>3</sup> Püüdsime ümarlauas defineerida, keda/mida saab selle sättega hõlmata. Veendusime vaidluste käigus, et meedia üldtunnustatud definitsiooni me anda ei suuda. Samuti arvestasime, et põhiseadus ei erista ajakirjandusvabadust sõnavabadusest. Samas sõnavabadus on igäühe põhiõigus, mitte ajakirjanike privileeg. Seetõttu oleme jõudnud seisukohale, et isikuandmete kaitse seaduse § 11 lõikele 2 saab isikuandmete nõusolekuta avaldamisel tugineda igäüks – kui täidetud on selles sättes nimetatud eeldused. Ning kui möönda, et isikuandmete kaitse seadus ei takista niikuinii avaliku, ühiskondliku, ametialase tegevuse arvustamist, siis § 11 lg 2 saab olla aluseks eraelulise isikuteabe avaldamisele. Ja seda ükskõik millisele avaldajale – ajakirjanikust netikommentaatorini.

Soovimatu reklaamiga seotud pöördumisi laekus meile mullu neljakümne ringis (tunamullu paarkümmend). Praegu on Eesti õiguses lünk, mis ei võimalda karistada

<sup>3</sup> „(2) Isikuandmeid võib ilma andmesubjekti nõusolekuta ajakirjanduslikul eesmärgil töödelda ja avalikustada meedias, kui selleks on ülekaalukas avalik huvi ning see on kooskõlas ajakirjanduseetika põhimõtetega. Andmete avalikustamine ei tohi ülemääraselt kahjustada andmesubjekti õigusi“.



reklaamisaatjaid, kes ise ei osuta infoühiskonna teenust.<sup>4</sup> Leidus juhtumeid, kus reklaamisaatja sai kliendiandmed teiselt ettevõttelt (nt samades ruumides varem tegutsenud ettevõttelt või kontserni kuuluvalt teiselt ettevõttelt).

Majandussurutist arvestades on loomulikult kasvanud kaebused ja selgitustaotlused võlgnike isikuandmete avaldamise asjus. Korteriomanike võlgade asjus koostasime selgitava juhise. Suur osa kaebusi on olnud seotud äriühingute juhatuse liikmete andmete avaldamisega äriühingu andmete juures. Ka selle kohta koostasime juhise.

Möödunud aastast võib välja tuua ühe suurema andmelekke, kus väärtpaberite keskregistri pidaja tegevuse tõttu sai 14.10.-4.12.2009 võimalikuks seadusega keelatud ligipääs pensionifondide osakute omanike andmestikule. Sellealane vääртеomenetus jätkus 2010. aastal.



Viljar Peep

Andmekaitse Inspeksiooni peadirektor

---

<sup>4</sup> Tõsi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on ette valmistanud elektroonilise side seaduse ja infoühiskonna teenuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis peaks selle lünga kõrvaldama ning viima kommertsteadaannete saatmise regulatsiooni kooskõlla direktiivis nõutud *opt-in* põhimõttega. Vt lisaks allmärkus nr 37.



## I ÕIGUSLIKU REGULATSIOONI MUUDATUSED EESTIS 2009. a

Traditsiooniliselt olen teinud aruandes ülevaate vaadeldava valdkonna õiguslikust regulatsioonist Eestis ning olulisematest arengutest rahvusvahelises plaanis.

Kõige üldisemateks raamideks Eestis on endiselt isikuandmete kaitse seadus ja avaliku teabe seadus, millele lisandub hulk eriseadusi, millest samuti tulenevad reeglid isikuandmete kaitsele ja teabe avalikustamisele. Põhjalikult on käsitletud nii rahvusvahelist kui siseriiklikku õiguslikku regulatsiooni minu 2008. a aruandes,<sup>5</sup> sestap keskendun käesolevas aruandes vaid eelmisel aastal regulatsioonis tehtud muudatustele.

1. jaanuaril 2008 jõustunud isikuandmete kaitse seadusesse 2009. a muudatusi ei tehtud, küll aga täiendati avaliku teabe seadust, karistusseadustikku ja elektroonilise side seadust ning ratifitseeriti isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni lisaprotokoll.

### **1.1. Avaliku teabe seaduse muudatused**

**1.1.1.** 10. detsembril 2009. a vastu võetud **Euroopa Liidu teenuste direktiivi rakendamise seaduse** rakendussätetega (jõust. 28. detsembril 2009. a) täiendati avaliku teabe seadust (edaspidi AvTS) §-ga 32<sup>1</sup>, mis sätestab Eesti teabevärava regulatsiooni. Eesti teabevärav on seaduse kohaselt võrguleht, mille kaudu on kättesaadav avalikkusele suunatud teabevaldajate tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutav teave ning mille kaudu võimaldatakse juurdepääs elektroonilistele üldkasutatavatele teenustele. Seejuures peab teave olema esitatud kasutajakeskselt korrastatult.

Sellega on loodud riigisisene õiguslik alus (ja kohustus) ühtse, kogu avalikku sektorit katva võrguvärava loomisele, mille kaudu saaks avaliku sektoriga suhelda nii kodanikud

<sup>5</sup> Andmekaitse Inspektsiooni korraline ettekanne Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2008, II ja III ptk (lk 17-20, 23-24). Kättesaadav Andmekaitse Inspektsiooni kodulehel [www.aki.ee](http://www.aki.ee) rubriigis „ettekanded“.



kui ettevõtjad (ühtse võrguvärava loomise vajadust käsitlesin ka 2008. a aruandes, vt p 4.4., lk 42). Seni tulenes õiguslik kohustus ühtset portaali arendada (üksnes ettevõtjatest sihtgrupi suhtes) eelpoolnimetatud Euroopa Liidu teenuste direktiivist (vt art. 6-8 ühtsetest kontaktpunktidest ettevõtjatele).

Seadus paneb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile Eesti teabevärava haldamise ja arendamise tagamise kohustuse ning teabevaldajale teabe edastamise ning ennast puudutava teabe aktuaalsuse ja ülevaatlikkuse tagamise kohustuse. Vabariigi Valitsusele on antud õigus kehtestada Eesti teabevärava haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord (tänapäevaks veel kehtestatud ei ole).

Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus tegeleb aktiivselt olemasoleva teabevärava tutvustamisega ning kutsub inimesi üles seda kasutama.<sup>6</sup> Samas sõltub avaliku sektori teabevärava kasutatavus suurel määral selle sisu kvaliteedist. Kvaliteetne teenus kodanike ning ettevõtjate jaoks eeldab aga kõikide nende avaliku sektori asutuste panust, kes avaldavad avalikus arvutivõrgus teavet oma tegevuse ja teenuste kohta ning nende koostöövõimest teabevärava haldajaga. Eelpoolkirjeldatu tähendab, et aastal 2010 tuleb portaali sisustamise nimel riigi- ja omavalitsussektoril teha tõhusat horisontaalset koostööd. Ladus koostöö aga eeldab, et igas asutuses oleks kindel isik, kes koordineeriks ja vastutaks teema eest. See toob taas esile vajaduse peremehestada asutustes avaliku teabe seaduse täitmine (vt täpsemalt käesoleva aruande p 7.3.).

**1.1.2.** 19. juunil 2008. a vastu võetud **kaitseväge korralduse seaduse** rakendussätetega (jõust. 01. jaanuaril 2009. a) muudeti avaliku teabe seaduse § 31 lõiget 1, jättes võrgulehe pidamiseks kohustatud asutuste loetelust välja Kaitsejõudude Peastaabi. Muudatuse tagajärjel on võrgulehe pidamiseks kohustatud **kaitseväge** kui valitsusasutus. Lisaks asendati AvTS § 35 lõike 1 punktis 4 mõiste “kaitseväge üksused” mõistega “kaitseväge” (varasemalt oli teabevaldajal kohustus kehtestada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teave kaitseväge üksuste relvastuse ja varustuse tabelite ning relvastuse ja varustuse hulga kohta, kui selline teave ei ole riigisaladus või salastatud välisteave).

<sup>6</sup> www.eesti.ee, seni kasutati mõistet „riigiportaal“



### 1.1.3. Avaliku teabe seadust täiendati kahe uue teabe asutusesiseseks tunnistamise alusega:

1.1.3.1. 15. juunil 2009. a vastu võetud **hädaolukorra seaduse** rakendussätetega (jõust. 24. juulil 2009. a) täiendati AvTS § 35 lõiget 1 punktiga 18<sup>1</sup>, millega seati teabevaldajale kohustus tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ka „elutähtsa teenuse riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani puudutav teave“. Elutähtsad teenused on loetletud hädaolukorra seaduse §-s 34, toimepidevuse riskianalüüsi ning toimepidavuse plaani sisu on kirjeldatud §-des 38 ja 39. Kuigi hädaolukorra seaduse seletuskiri ei selgita midagi AvTS täiendamise kohta, on seadusandja ilmselt turvakaalutlustest lähtuvalt pidanud vajalikuks sellise teabe tunnistamist kohustuslikuks korras juurdepääsupiiranguga teabeks.

1.1.3.2. 2009. a võeti vastu ka **politsei ja piirivalve seaduse** rakendamise seadus, (mis jõustus küll 1. jaanuaril 2010. a), millega AvTS § 35 lõiget 1 täiendati punktiga 5<sup>1</sup>, mis kohustab teabevaldajat tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks „teabe politsei tegevuse meetodite ja taktika kohta, kui selle avalikuks tulek võib raskendada süütegude avastamist või soodustada nende toimepanemist“.

Politsei ja piirivalve seadust ennast täiendati selle rakendamise seadusega veel ühe täiendava avaliku teabe piiranguga - § 5 lg 4 politsei ja piirivalve seaduses sätestab (al 01. jaanuar 2010. a), et Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitseiosakonna ja teabeturbe büroo struktuur ja teenistujate koosseis on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave avaliku teabe seaduse tähenduses. Sätted lisati eelnõusse Riigikogu menetluse ajal, mistõttu nende kohta ei sisaldu seletuskirjas täpsemaid selgitusi.

### **1.2. Karistusseadustiku muudatus – identiteedi vargus**

Karusseadustikku täiendati (jõust. 15. novembril 2009. a) §-ga 157<sup>2</sup>, mis muutis teise isiku identiteedi ebaseadusliku kasutamise II astme kuriteoks, mille eest võib isikut karistada rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega. Seni menetlesime meie selliseid juhtumeid IKS § 42 ja 43 alusel väärtedena.

Karusseadustiku § 157<sup>2</sup> kohaselt on kuritegu teist isikut tuvastavate või tuvastada võimaldavate isikuandmete tema nõusolekuta:



- a) edastamine,
- b) nendele juurdepääsu võimaldamine
- c) või nende kasutamine

eesmärgiga luua teise isikuna esinemise teel temast teadvalt ebaõige ettekujutus, kui sellega on tekitatud kahju teise isiku seadusega kaitstud õigustele või huvidele, või varjata kuritegu.

Seletuskirja kohaselt lõpeb seadusemuudatuse vastuvõtmisega kehtiv olukord karistusõiguses, kus seadusandja on näinud ette teatud juhtudel kriminaalvastutuse näiteks väheväärtusliku asja või varalise õiguse vastu suunatud süütegude eest ning samal ajal jätnud tähelepanuta isiku mittevaraliste õiguste kaitse. Samal ajal tuleb juhtida tähelepanu asjaolule, et isikule tekitatud ebameeldivuste ning kannatustega tekitatud moraalne kahju võib olla oluliselt suurem. Lisaks otseselt kogetud ebameeldivustele, tuleb isikul väga sageli teha pingutusi enda hea nime ja maine taastamiseks teiste isikute ees. Seetõttu ei saa lugeda põhjendatuks olemasolevat olukorda, kus karistusõigus kaitseb isiku varalisi õigusi oluliselt rohkem kui teisi isikuõigusi.

Seadusemuudatuse eesmärk on kaitsta isikuid nende identiteedi väärkasutamise eest teise isiku poolt, mistõttu kaitse laieneb üksnes olemasolevatele isikutele ega hõlma olukordi, kus kasutatakse fiktiivse isiku andmeid. Samas kuivõrd IKS kaitseb füüsilise isiku andmeid ka pärast tema surma (IKS § 12 lg 6, § 13, § 19 lg 4), on nimetatud karistusseadustiku §-ga kaitstud ka surnud isikuid.

Sätte rakendamisel on oluline eristada arvamuse avaldamist ning teise isikuna esinemist ning teise isiku nimel avalduste tegemist. Ehk teisisõnu tuleb vahet teha laimamise, solvamise ning identiteedivarguse vahel. Identiteedivarguse puhul toimub teise isiku identiteedi ekspluateerimine, s.t isik esineb teise isikuna. Säte ei puuduta ka isikute kujutamist artiklites, karikatuurides või tegelaskujude näol, kuna sellistel juhtudel ei saa eeldada, et isik ka reaalselt ühes või teises olukorras nii käitus.

Karistusseadustiku § 157<sup>2</sup> rakendamisel on veel ka oluline, et kuriteo subjektiivne külg, st tegutsemine eelpoolnimetatud eesmärgil, peab olema täidetud kõigil kolmel juhul (kasutamine, edastamine, juurdepääsu võimaldamine). Seega kui isik paneb toime





identiteedivarguse ilma eelpoolnimetatud eesmärgita, on see jätkuvalt karistatav väärteona isikuandmete kaitse seaduse alusel ning sellele laieneb Andmekaitse Inspektsiooni järelevalvepädevus.

### **1.3. Elektroonilise side seadus**

**1.3.1.** Politseiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega täiendati elektroonilise side seaduse § 112 lõigetega 3 ja 4 (jõustus 01. jaanuaril 2009. a), mis kohustavad mobiiltelefoniteenust pakkuvat sideettevõtjat tagama jälitus- ja julgeolekuasutustele mobiiltelefonivõrgus kasutatavate terminalseadmete asukoha tuvastamise reaalajas pideva elektroonilise ühendusega (kirjaliku lepingu alusel).

**1.3.2.** 15. juunil 2009. a võeti vastu **elektroonilise side seaduse muutmise seadus** (edaspidi ESS), millega põhiosas reguleeriti terminalseadme identifitseerimiskoodiga seonduvat, kuid millega muudeti muuhulgas ka ESS § 106 lõiget 1 (andmete töötlemiseks volitatud isikud ja andmete töötlemise ulatus), jättes tekstist välja viite ESS §-le 111<sup>1</sup>. Säte on lisatud parlamendimenetluse käigus ning stenogrammidest ega protokollidest ei leia mingit seletust sellele muudatusele. Muudatuse mõte jääb arusaamatuks, kuivõrd ESS § 111<sup>1</sup> loetletud andmed peaks olema niikuinii hõlmatud § 102 lõikes 1 nimetatuga, mistõttu ESS §-le 111<sup>1</sup> viite välja jätmine ei piira varasemast rohkem volitatud töötleja poolt andmete töötlemise ulatust. Siiski keelab volitatud töötleja poolt ülemäärase andmete töötlemise ESS § 106 1. lõike viimane lause, mis nõuab, et andmete töötlemine on lubatud üksnes nimetatud toimingute (arvelduse korraldamine, klientide küsimustele vastamine, pettuste avastamine, sideteenuse turustamine, sideteenuste edasimüük või muud teenused) osutamiseks vajalikus ulatuses. Kuigi eraldi väärteokoosseisu ESS selle kohustuse rikkumise puhuks ei sätesta, valvab Andmekaitse Inspektsioon antud nõuetest kinnipidamise üle isikuandmete kaitse seaduse alusel ikkagi.

### **1.4. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni lisaprotokollit ratifitseerimise seadus**

20. mail 2009. a vastu võetud seadusega ratifitseeriti isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni järelevalveasutusi ja andmete liikumist üle piiri



käsitlev lisaprotokoll.<sup>7</sup> Lisaprotokoll näeb osalisriigile ette kohustused tagada järelevalveasutuse (s.o Andmekaitse Inspeksiooni) tegevuse sõltumatus ning kehtestada isikuandmete piiriülese edastamise tingimused vastuvõtjale, kes ei kuulu konventsiooniosalise jurisdiktsiooni alla. Riigisisest õigust lisaprotokollist ratifitseerimise tagajärjel ei muudetud, kuivõrd Justiitsministeeriumi hinnangul on lisaprotokollist tulenevad nõuded riigisisese õigusega (mõeldud isikuandmete kaitse seadust) juba tagatud.

## II OLULISEMAD RAHVUSVAHELISED SEISUKOHAD

### 2.1. Suhtluskeskkonnad

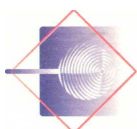
Juba mitmeid aastaid on andmekaitseasutuste omavahelises koostöös kerkinud esile erinevad teemad, mis ühel või teisel moel on seotud virtuaalse maailmaga. Kui eelmises inspeksiooni aastaaruandes käsitleti detailsemalt Interneti otsingumootoriga üleskerkinud probleeme, siis nüüd võtame vaatluse alla Interneti suhtluskeskkonnad.

Andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ artikli 29 alusel loodud andmekaitse töögrupp andis täpsema sellekohase juhise välja juunis 2009. Juhise väljaandmisega on töögrupp üritanud maksimaalselt selgitada tõstatunud küsimusi, alates suhtluskeskkonna defineerimisest lõpetades detailsema ülevaatega andmekaitse alase seadusandluse kohaldumise kohta.

Vastavalt juhisele on suhtluskeskkond vaadeldav Interneti suhtlusplatvormina, mis võimaldab inimestel ühineda nendega sarnaste kasutajate klubidega või luua neid. Õiguslikus tähenduses on suhtlusvõrgu teenused direktiivi 98/34/EÜ artikli 1 lõikes 2 (mida on muudetud direktiiviga 98/48/EÜ<sup>8</sup>) määratletud infoühiskonna teenused. Suhtlusvõrguteenustel on teatavad ühised omadused: kasutajal palutakse enda

<sup>7</sup> Koostatud 2001. aasta 8. novembril Strasbourgis; Eesti Vabariik allkirjastas 2008. aasta 15. detsembril Strasbourgis. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon ise ratifitseeriti juba 6. detsembril 2000. a. Lisaprotokoll oli vajalik Riigikogus ratifitseerida, kuna lisaprotokoll artikli 3 lõike 1 kohaselt loetakse lisaprotokoll artikleid 1 ja 2 konventsiooni lisasäteteks ja konventsiooni kõiki sätteid kohaldatakse vastavalt. See tähendab, et sisuliselt muudeti konventsiooni, täiendades seda lisaprotokoll sätetega.

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord.



kirjeldamiseks või profiili loomiseks esitada isikuandmed, suhtlusvõrgu teenus pakub kasutajatele ka võimalust avaldada oma materjale (kasutaja enda loodud materjalid, nagu foto või päeviku sissekanne, muusika, videod või lingid teistele võrgulehtedele) ning sotsiaalseid suhteid on võimalik luua vahendite abil, mis pakuvad igale kasutajale kontakte, kellega ta saab suhelda.

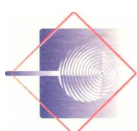
Töögrupp on seisukohal, et andmekaitse direktiivi tuleb kohaldada enamikul juhtudel suhtlusvõrgu teenuse pakkuja suhtes, isegi juhul, kui tema peakontor ei asu Euroopa Majanduspiirkonnas. Samuti peab töögrupp suhtluskeskkonna teenuse pakkujat andmete töötlemisel vastutavaks töötlejaks ning enamikel juhtudel on suhtluskeskkonna teenuse kasutaja andmesubjekt.

Andmekaitse direktiiviga ei panda vastutava töötleja kohustusi üksikisikule juhul, kui ta töötleb andmeid „isiklikel või kodustel eesmärkidel“. Kuid samas võib mõningatel juhtudel teenusekasutaja tegevus olla laiem, st ei hõlma vaid „isiklike eesmärged“, ning sellisel juhul võidakse leida, et ka isik on võtnud endale vastutava töötleja kohustused. Üheks selliseks erandiks peetakse juhtumit, kui kasutajal on kontaktide hulk niivõrd suur, et need ei hõlma vaid tema sõpru-tuttavaid, vaid ka võõraid inimesi. Kontaktide suur arv võib viidata sellele, et „isiklike eesmärkide“ erandit ei kohaldata, ja seega tuleks kasutajat pidada vastutavaks töötlejaks.

Lisaks üldistele põhimõttelistele küsimustele ning rollikohustuste selgitamisele annab juhis ka suunad suhtluskeskkonna teenuse pakkuja poolse andmete töötlemise kohta, näiteks vaikeseadete määratlemine, kolmandate isikute juurdepääs, otseturustamise alused, andmete säilitamine, alaealiste suhtes kohaldatavad erisätted, kasutajate õigused jne.

Üldpõhimõtted, mida juhendiga sätestatakse, oleksid kokkuvõtvalt järgnevad:

- suhtlusvõrgu teenuse pakkuja peaks andma kasutajatele oma kontaktandmed ning esitama põhjaliku ja selge teabe isikuandmete töötlemise eesmärkide ja viiside kohta;
- suhtlusvõrgu teenuse pakkuja peaks kasutama eraelu puutumatust tagavaid vaikesätteid;



- suhtlusvõrgu teenuse pakkuja peaks kasutajaid teavitama eraelu puutumatuses seotud ohtudest, mis tekivad teabe üleslaadimisel suhtlusvõrku, ning hoiatama selliste ohtude eest;
- suhtlusvõrgu teenuse pakkuja peaks soovutama kasutajatel teisi isikuid kujutavate piltide või neid käsitleva teabe üleslaadimisel küsida neilt selleks nõusolekut;
- suhtlusvõrgu kodulehel peaks olema vähemalt link kaebusi menetleva üksuse juurde, kes tegeleb nii kasutajate kui ka teiste isikute andmekaitse küsimustega;
- turustus peab vastama andmekaitse direktiivis ja e-andmekaitse direktiivis sätestatud eeskirjadele;
- suhtlusvõrgu teenuse pakkuja peab kehtestama maksimaalse tähtja mitteaktiivsete kasutajate andmete säilitamiseks. Mitteaktiivsed kontod tuleb kustutada;
- suhtlusvõrgu teenuse pakkuja peaks alaealiste suhtes võtma ohtude vähendamiseks asjakohaseid meetmeid;
- vajaduse korral on andmekaitse direktiivi artiklite 10–14 kohased andmesubjekti õigused nii suhtlusvõrgu teenuse kasutajatel kui ka teistel isikutel;
- nii suhtlusvõrgu teenuse kasutajatel kui ka muudel isikutel peaks olema juurdepääs hõlpsasti järgitavale kaebuste menetlemise korrale, mille on kehtestanud suhtlusvõrgu teenuse pakkuja;
- kasutajatel peaks üldiselt olema lubatud kasutada varjunime.

Lisaks andmekaitse direktiivi artikkel 29 alusel loodud töögrupile on samal teemal arvamust avaldanud ka Rahvusvaheline Telekommunikatsioon ja Andmekaitse Töögrupp oma arvamusega märtsist 2008 „Aruanne ja suunised sotsiaalvõrkude teenuste privaatsuse kohta“, mis samuti käsitleb teenuse pakkujate ja teenuse kasutajate õigusi ja kohustusi suhtluskeskkondade teenuse osutamisel ja kasutamisel.

## **2.2 Nn liiklusandmed**

E-andmekaitse direktiiv 2002/58/EÜ käsitleb isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuses kaitset elektroonilise side sektoris. Antud direktiivi täiendati Direktiiviga 2006/24/EÜ, millega lisati sideettevõtjatele kohustusi teenuse osutamisega tekkinud



andmete säilitamise osas.<sup>9</sup> Direktiivi 2006/24/EÜ siseriikliku harmoniseerimisega tekkinud kohustused sideettevõtjatele säilitada telefoni- ja mobiiltelefoniteenuse ning Internetiühenduse, elektronposti ja Internetitelefoni teenuse osutamisega tekkinud liiklusandmeid jõustusid Eestis osaliselt 01. jaanuaril 2008. a ja osaliselt 15. märtsil 2009. a.

Samas valmistab taolise nõude sätestamine suurt muret andmekaitsjatele, seepärast on ka andmekaitse direktiivi artikkel 29 alusel loodud töögrupp koostanud sellekohta mitmeid arvamusi ning 2009. aastal viidi töögrupi eestvedamisel samaaegselt igas liikmesriigis läbi uuringud liiklusandmete säilitamise ja andmete töötlemise kohta. Ka Andmekaitse Inspektsioon viis suurimate telekommunikatsiooni teenuse pakkujate juures läbi antud uuringu, mille üldistatud tulemused edastati töögrupile, kes saadud vastuste põhjal koostab arvamuse avalduse liiklusandmete säilitamise kohustuse täitmise ja andmete töötlemise kohta. Uuringu tulemusi planeeritakse presenteerida 2010. aastal.

### **2.3. Juurdepääs avalikule teabele**

Hea valitsemise võtmeks ning demokraatia indikaatoriks on avaliku sektori asutuste läbipaistvus, korruptsiooni vastane võitlus, võimalus kritiseerida valitsejaid ning avatud suhe kodanike ja avalikku huvi pakkuvate teemade osas. Avalikkuse juurdepääs ametlikele dokumentidele on sama oluline põhiõiguste realiseerimine kui seda on õigus eraelu puutumatusel.

Kuid erinevalt isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatusel rahvusvahelise regulatsiooni mitmekesisusest, ei ole avaliku sektori poolt kasutuses oleva teabe avalikustamise kohta samaväärseid regulatsioone ette nähtud. Eelkõige on avalikuks kasutamiseks mõeldud teabe avalikustamise põhimõtted siseriiklikult reguleeritavad.

Siiski võttis Euroopa Nõukogu 2009. aastal vastu ametlikele dokumentidele ligipääsemise konventsiooni (*Council of Europe Convention on Access to Official Documents*). Konventsiooniga, mis on esimene rahvusvaheline sellealane regulatsioon, sätestatakse ametlikele dokumentidele juurdepääsu põhimõtted pannes paika

---

<sup>9</sup> Mõlemad direktiivid on olnud aluseks elektroonilise side seadusele



juurdepääsu piirangute kehtestamise alused kui ka miinimum standardid teabenõuete täitmisel. Eesti allkirjastas konventsiooni 18. juunil 2009.

### III ÜLEVAADE INSPEKTSIOONI TEGEVUSEST

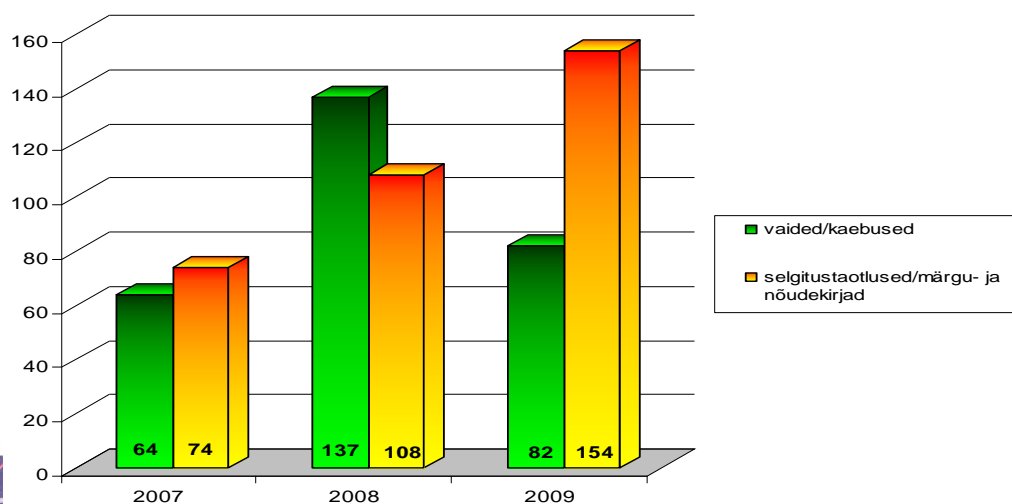
#### 3.1. Inspeksiooni töönäitajatest

2009. aasta töömahtu iseloomustab paljude näitajate osas võrreldes eelmiste aastatega jätkuv kasvutrend. Enim suurenesid mullu registreerimistaotluste, avaliku sektori andmekogude kooskõlastuste ning selgitustaotluste, märgu- ja nõudekirjade arvud (vt tabel lk 5).

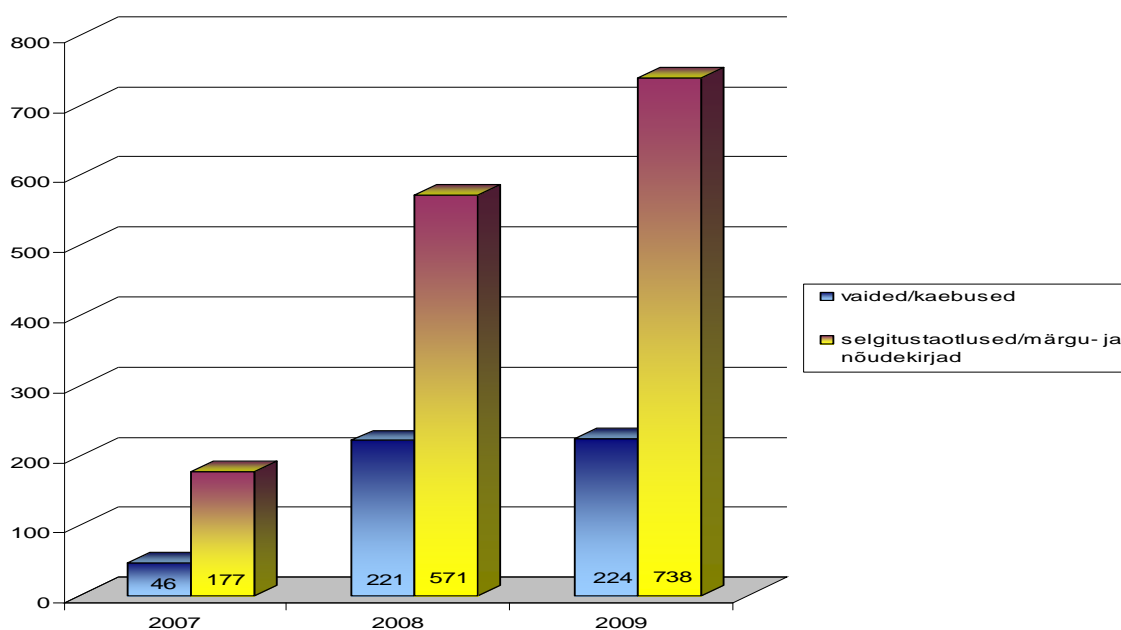
Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimismenetluste arv tõusis pea kahekordseks (2009. a 1429, vrd 2008. a 960). Sellise tõusu tingis inspeksiooni järelevalve haridusasutuste ning linna- ja vallavalitsuste delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimiskohustuse täitmise üle (vt täpsemalt punkt 5.3). Asjaomaste asutuste registreerimiskohustuse täitmise laiapõhist teavitustööd alustas inspeksioon juba 2008. aastal ning 2009. a tehti ettekirjutused neile, kes vaatamata teavitusele polnud siiski registreerimist ette võtnud. Samasugust praktikat (teavitada ja kontrollida registreerimist sihtgruppide kaupa) on inspeksioon rakendanud juba ka varasematel aastatel (nt apteekide suhtes) ning selle tulemusel väheneb vajadus juhtumipõhiseks järelevalveks (mida näitab ka kontrollaktide arvu vähenemine).

Nii eraelu kui avaliku teabe suunal on võrreldes varasemate aastatega tõusnud märgatavalt selgitustaotluste, märgu- ning nõudekirjade arv, mis on heaks indikaatoriks ühiskonna teadlikkuse tõusust.

*Joonis 1. Vaided, kaebused, selgitustaotlused, märgu- ja nõudekirjad avaliku teabe suunal*



Samas vähenes mõlemal suunal vaiete ja kaebuste arv, millele aitas kaasa menetlusökonomika huvides juurutatud uus reageerimisvorm - nn **pehme järelevalvemenetlus**. Lihtsate probleemide puhul on otstarbekam saata tähelepanu juhtimise kiri, millele küsitakse vastust üksnes siis, kui kirja saaja soovib asjaolusid täiendavalt selgitada või ümber lükata. Reeglina vähemalt 4 dokumendist koosnev järelevalvemenetlus (algatamine koos selgituste küsimisega + selgitused + menetluse lõpetamise otsus + teade kaebuse esitajale) on asendunud kahest dokumendist koosneva menetlusega.



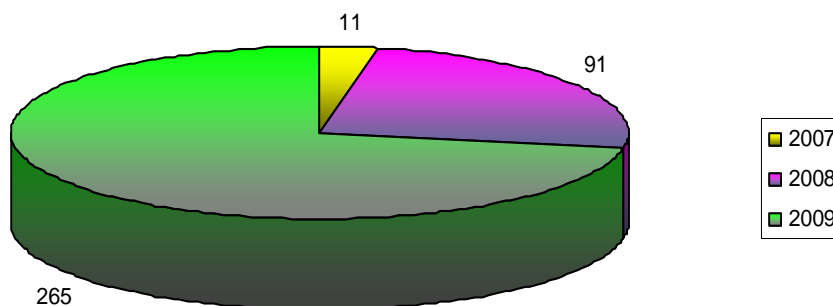
Joonis 2. Vaided, kaebused, selgitustaotlused, märgu- ja nõudekirjad eraelu kaitse suunal

Üha aeganõudvam ülesanne meie asutusele tuleneb avaliku teabe seaduse § 43<sup>3</sup> lõikest 3: Andmekaitse Inspeksioon kooskõlastab andmekogu dokumentatsiooni.<sup>10</sup> 2009. a oli Inspeksioon kaasatud kooskõlastusmenetlusesse 265 korral (2007. ja 2008. a vastavalt 11 ja 91 korral). Kooskõlastamismenetluste arv sisaldab seejuures ka neid juhte, mil meie hinnangul ei olnud tegemist üldse andmekoguga, vaid võrgulehega, mida ei pea meiega kooskõlastama.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Kooskõlastamine toimub neljal juhul: andmekogu asutamise kavatsuse registreerimisel, andmekogu kasutusele võtmisel, andmekoosseisu muutmisel ning andmekogu lõpetamisel.

<sup>11</sup> Oleme selles osas eriarvamusel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, kes soovib siiski ka võrgulehti käsitleda andmekogudena ning on ette valmistanud ka vastavasisulise AvTS muutmise eelnõu, mida seni ei ole siiski edasi menetletud.





Joonis 3. Andmekogude kooskõlastused

Kuigi andmekogude regulatsiooni muudeti juba 2008. a alguses,<sup>12</sup> jõuti andmekogude registreerimisega seotud regulatsiooni muudatuste rakendamiseni asutustes teatud viiteajaga ning nii algas suurem andmekogude registreerimine just 2009. a. Üle pooltel juhtudel oli Inspeksioon siiski sunnitud andma mittekooskõlastuse. Levinumateks põhjusteks andmekogude registreerimisel olid probleemid turvameetmete rakendamisel (nt on märgitud, et ISKE<sup>13</sup> kuulub küll rakendamisele, kuid andmekogu kasutusele võtu ajaks ei ole veel ISKEt rakendatud või rakendatud ainult mingis osas) ning andmekoosseisu puudulik kirjeldamine<sup>14</sup> (sh andmete isikuandmetena kirjeldamata jätmine). Tõsisemaks probleemiks seejuures on olukorrad, kus Riigi infosüsteemi haldussüsteemis (edaspidi RIHA) on andmekoosseisus kirjeldatud andmeid, mille kogumise alus ei tulene ühestki õigusaktist. Muret valmistas ka andmekogu asutajate ja pidajate leige suhtumine andmekogusse kogutavate andmete säilitustähtaegade määramisse. Tihti oli säilitustähtajaks määratud „alaline“, mis tulenes asjaolust, et keegi lihtsalt polnud säilitustähtaegasid kehtestanud (Arhiivieeskirja<sup>15</sup> § 11<sup>1</sup> ja 16 kohaselt tuleb ka digitaalarhiivide ja andmekogude puhul määrata säilitustähtajad).

<sup>12</sup> Varasem andmekogude seadus tunnistati kehtetuks 01.01.2008 ning andmekogude pidamist reguleeriti edaspidi Avaliku teabe seaduse peatükis 5<sup>1</sup>; 08. märtsil 2008.a. jõustus Vabariigi Valitsuse 28. veebruari 2008. a määrus nr 58 „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“.

<sup>13</sup> ISKE – kolmeastmeline etalon turbe süsteem. Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määruse nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“ § 9 kohaselt peab rakendama turvameetmeid, mis vastavad selles infosüsteemis peetava andmekogu andmetele määratud turvaklassile. Vabariigi Valitsuse 12. augusti 2004. a määruse nr 273 „Infosüsteemide turvameetmete süsteemi kehtestamine“ (mida nüüd asendab eelpoolnimetatud määrus) § 12 kohaselt tuli enne selle määruse jõustumist asutatud andmekogu puhul määrata andmetele turvaklassid ja rakendada andmekogu andmeid töötlevale infosüsteemile vastavad turvameetmed hiljemalt 1. jaanuariks 2008. a.

<sup>14</sup> Andmete puudulik kirjeldamine hõlmab muuhulgas ka selliseid juhtumeid, kus andmekogu aluseks oleva õigusakti (nt seaduse või põhimääruse) kohaselt kogutakse andmekogusse andmeid, mida RIHAs ei ole märgitud. RIHA üheks eesmärgiks on aga just võimaldada igäihel tutvuda, milliseid andmeid mingisse registrisse üldse kogutakse.

<sup>15</sup> Vabariigi Valitsuse 29.12.1998. a määrus nr 308





Eelpoolkirjeldatud probleemide tõttu tuleb tihti ühel ja samal andmekogu pidajal korduvalt andmekogu dokumentatsiooni täiendada ning läbida (mittekooskõlastuse saamisel) mitu kooskõlastusringi. Kuigi 2009. a võib seda vabandada asja uudsusega, siis võib arvata, et paljuski jätkub sama ka 2010. a., sest andmekogude pidajad pole ilmselt saanud piisavalt selgitusi ning koolitusi antud teemal.

### **3.2. Osalemine rahvusvahelistes töögruppides**

**3.2.1. Andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ art. 29 alusel loodud andmekaitse töögrupp**, mis tegutseb Euroopa Komisjoni juures ning mille eesmärk on anda soovituslikke andmekaitsealaseid juhendeid ja seisukohti nii Komisjonile kui ka avalikkusele, kohtub regulaarselt viis korda aastas. Töögrupi liikmeteks on kõik Euroopa Liidu liikmesriikide andmekaitse asutused, Euroopa andmekaitseinspektor ning samuti võtavad kohtumistest osa ka teiste Euroopa riikide andmekaitseasutused.

Olulisemad seiskohad 2009. aastal anti Interneti suhtlusvõrgustike osas (vt täpsemalt p 2.1.), ülemaailmse anti-dopingu vastase võitluse agentuuri poolt väljatöötatud e-andmekaitse direktiivi 2002/58/EÜ muutmise kohta ning andmete edastamise kohta kolmandatesse riikidesse.<sup>16</sup> Nagu ka juba eespool (vt p 2.2.) märgitud, viidi 2009. aastal läbi igas liikmesriigis uuring Interneti liiklusandmete säilitamise kohta.

**3.2.2. Europoli** ühise järelevalveasutuse eesmärgiks on kooskõlas Europoli konventsiooniga jälgida Europoli tegevust tagamaks üksikisiku õigusi andmete talletamisel, töötlemisel ja kasutamisel. Ühise järelevalve organi kompetentsi kuulub Europoli isikuandmete töötlemise ja 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 ning nende põhjal seisukohtade avaldamine.

<sup>16</sup> Töögrupi seisukohtadega on võimalik tutvuda töögrupi kodulehel: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/workinggroup/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/index_en.htm)



Olulisimaks teemaks 2009. aastal võib pidada Euroopa Nõukogu poolt Europoli kohta tehtud otsuse vastuvõtmist ning mida hakati kohaldama 01. jaanuarist 2010. Kuigi otsus sarnaneb sisuliselt Europoli konventsiooniga, leidis ühises järelevalveasutuses arutamist kahes dokumendis esinevad erisused, nt uue järelevalveasutuse loomine ning selle liikmed, töötajate andmete töötlemine Europolis, siseriiklike üksuste nõuetekohane volitatud liikmete juurdepääsuõigused indeksisüsteemile, teabe edastamine eraõiguslike isikute poolt jne. Samuti oli aastat läbivaks teemaks Europoli andmekogus asuvatele andmetele juurdepääsu võimaldamist Iisraelile ja Venemaale. Kui Israeli puhul saab selgus aasta lõpuks ning nendega sõlmitakse ilmselt leping, siis Venemaaga sellist lepingut veel niipea oodata ei ole, sest andmekaitse nõudeid ei suudeta siiani täita.

Muuhulgas peeti vajalikuks tõsta üldsuse teadlikkuse taset siseriiklikult ning siseriiklikul tasandil kooskõlastatud inspekteerimise võimaliku algatamist.

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

2009. aasta jooksul viidi järelevalveasutuse eestvedamisel läbi liikmesriikides küsimustik Schengeni konventsiooni artiklite 97 ja 98 täitmise kohta s.t. kontroll hõlmas nende isikute andmete töötlemist, kes on kadunud, paigutatud ajutiselt politsei kaitse alla, esinevad kohtus tunnistajatena või kellele tuleb kätte anda kohtuotsus/kutse. Tulemused oli positiivsed ja rikkumisi ei tuvastatud. 2010. aastaks on planeeritud analoogseid kontrole teiste infosüsteemi kantud andmete osas.

**3.2.4. Infotehnoloogia tollialane ühine järelevalveasutus** on ühine järelevalveasutus, mis on pädev järgima tolliinfosüsteemi tööd, läbi vaatama selle tööga seotud rakendamis- või tõlgendamisküsimusi, uurima probleeme, mis tekivad liikmesriikide siseriiklikel järelevalveasutustel sõltumatu järelevalve teostamisel või üksikisikutel süsteemile juurdepääsu õiguse kasutamisel, ning koostama ettepanekuid probleemide ühiseks lahendamiseks.



Seoses Lissaboni leppe jõustumisega keskenduti ühises järelevalveasutuses 2009. aastal õigusliku raamistiku muudatustele ning tolliinfosüsteemis andmete jagamisele. Samuti keskenduti võimalikule koostööle Euroopa Liidu andmekaitse inspektori bürooga ühtse koostöö raames tolliinfosüsteemi inspekteerimiseks ning vastava abimaterjali välja töötamiseks.

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

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

Euroopa Liidu andmekaitse inspektori kompetentsi kuulub Eurodaci kesküksuse tegevuse jälgimine. 2009. aastal viidi tema juhtimisel liikmesriikides läbi küsimustik seoses asüülitaotlejate isikuandmete töötlemisega.

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

Olulisimaks tulemuseks 2009. aastal võib pidada üldiste põhimõtete vastuvõtmist, mis puudutavad politseiasutuste kontrolli läbiviimist ning järelevalve teostamist.

**3.2.7. Euroopa andmekaitseasutuse menetlejate praktiliste kogemuste vahetamise töögrupp** kohtub korrapäraselt kaks korda aastas. Töökohtumiste eesmärgiks on parimate andmekaitsealaste kogemuste vahetamine ning praktikate ühtlustamine. 2009. aastal leidis enim arutelu videokaamerate paigaldamise eesmärgipärasus ning andmete kasutamiste võimalus. Antud teemast tulenevalt viib Andmekaitse Inspeksioon korrapäraselt läbi järelevalveid videokaamerate kaudu



toimuva isikuandmete töötlemise (sh nende salvestamise, hävitamise, edastamise jne) kohta.

**3.2.8. Telekommunikatsiooni rahvusvahelise andmekaitse töögrupi** eesmärgiks on monitoorida isikuandmete töötlemist tehnoloogia, kuid eelkõige telekommunikatsiooni, valdkonnas. Töögrupp kohtub korrapäraselt kaks korda aastas ning olulisemad seisukohavõttud 2009. aastal puudutasid isikuandmete töötlemist teede maksustamisel, e-prahti ehk siis äravisatavatele elektroonilistele seadmetele salvestatud andmeid ning e-posti kontode taaskasutusse andmist.

**3.2.9.** Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni artikli 18 alusel moodustatud **nõuandekomitee** 25. plenaaristungi keskseks aruteluks oli jätkuvalt soovitusel projekt, mis käsitleb isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isikute kaitset profileerimisel. Dokumendi arutelu jätkub 26. plenaaristungil aastal 2010. Isikuandmete Kaitse Päeva tähistamise ettepanek tehti nõuandekomitee 22. istungil aastal 2006 ning ettepanek kiideti heaks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt sama aasta detsembris. Nõuandekomitee arutas Isikuandmete Kaitse Päeva jätkuvat tähistamist ning otsustas, et kuupäeva 28. jaanuar ei muudeta. Iga riik võib korraldada isikuandmete kaitse teadlikkust tõstvaid üritusi ka muul ajal, kuid lepiti kokku, et Isikuandmete Kaitse päeva raames peetud üritused jäävad sellesse nädalasse, kuhu langeb 28. jaanuar.

### **3.3. Rahvusvahelised konverentsid ja kohtumised**

Lisaks aktiivsele osalemisele eelnimetatud töögruppide töös, võtab Andmekaitse Inspeksioon osa ka rahvusvahelistest andmekaitse konverentsidest ja kokkusaamistest.

Juba traditsiooniks kujunenud iga-aastaselt Kesk- ja Ida-Euroopa andmekaitseasutuste<sup>17</sup> juhtide kokkusaamisel Rumeenias esitles Andmekaitse Inspeksiooni peadirektor ID-kaardi, e-Eesti ning e-teenuste võimalusi.

Samuti võttis inspeksioon osa rahvusvahelisest teabeabaduse konverentsist<sup>18</sup> Norras, mille põhirõhk 2009. aastal oli suunatud tehnoloogia arengutega seotud teabe

<sup>17</sup> Kesk- ja Ida-Euroopa andmekaitseasutuste ühise kodulehe leiab siit: <http://www.ceecprivacy.org/main.php>



avalikustamisele, avatud valitsuse põhimõtetele ning teabevabadusele majanduskriisi valguses.

## IV INSPEKTSIOONI PREVENTIIVNE TEGEVUS

### 4.1. Juhised

Kuna Andmekaitse Inspeksiooni töökoormus kasvab nii kirjavahetuse-selgitustaotluste kui kaebuste-vaiete suunal, on otstarbekas keskenduda mitte tagajärgedele, vaid põhjustele. Isikuandmete kaitse seadus ja avaliku teabe seadus sisaldavad hinnangulisi õigusmõisteid (avalik huvi, ülemäärane kahjustamine jms), üldisi põhimõtteid (minimaalsus, eesmärgipärasus jne) ning jätavad rakendajatele palju kaalutlusruumi.

Tõsi, sama on analoogsete seadustega ka teistes riikides. Kuid Eesti väiksus tähendab, et meil on vähem kohtupretsedente ja eraalakirjandust kui suuremates riikides, kus on tuhandeid advokaate ning palju õigusteaduskondi. Seega on seadust rakendavatel ettevõtjatel, ametnikel jt palju vähem materjale, millest juhinduda. Kuigi seadused jätavad avara kaalutlusruumi, puutuvad rakendajad enamasti ikka kokku tüüpsituatsioonidega.

Meie hinnangul on nii eraelu kaitse kui avaliku teabe suunal tungiv vajadus abistava ja selgitava juhendmaterjali järele. Seetõttu on juhiste koostamine inspeksiooni jaoks kõige prioriteetsem töösuund. Kuna meie juhised puudutavad erinevate osapoolte huve ja ühiskondlikke väärtushinnanguid, siis koostame neid osapoolte esindajaid ja oma ala asjatundjaid kaasates. Meie peamiseks nõustajaks on inspeksiooni juures tegutsev alaline ümarlaud.

#### **4.1.1. Juhendmaterjal teabevaldajatele dokumendiregistri pidamiseks ja dokumentidele juurdepääsu võimaldamiseks**

Juhises<sup>19</sup> selgitasime teabevaldajatele dokumendiregistriga seonduvaid üldiseid reegleid, tuletades seejuures meelde, et dokumendi loomise, saamise või saatmise viis, teabekandja ega juurdepääsupiirangu olemasolu ei saa olla dokumendi registreerimata

<sup>18</sup> Konverentsi kodulehe ja materjalid leiab siit: <http://www.icic2009.no/>

<sup>19</sup> kinnitatud 9.02.2009. See ja järgnevad juhised on kättesaadavad Andmekaitse Inspeksiooni kodulehel [www.aki.ee](http://www.aki.ee) kolmikjaotuse kodanikule/andmete töötlejale/teabevaldajale rubriigis „soovituslikud juhised“



jätmise põhjuseks. Juhendis on selgitatud, millised dokumendid tuleb dokumendiregistris registreerida ning millised andmed nende kohta avalikus vaates esitada. Lisaks selgitasime ületekstiotsingu nõudeid. 2010. a on kavas välja anda põhjalikum juhise avaliku teabe seaduse täitmise kohta, mis katab ka dokumendiregistri teema ning asendab seega senise juhise põhjalikumaga.

#### **4.1.2. Isikuandmete töötlemine krediidasutuses**

Juhise<sup>20</sup> koostamise vajadus tulenes ühest küljest valdkonna eripärast ja krediidasutuste poolt kogutavate, töödeldavate ja edastatavate isikuandmete mahust ning teisest küljest suurest küsimuste ja järelepärimiste hulgast, mida esitasid meile nii töötlejad ise kui ka andmesubjektid. Juhis ongi seega mõeldud kasutamiseks nii andmete töötlejatele kui ka inimestele, et abistada ja mõista miks, mille jaoks ning millistel tingimustel andmetöötlus krediidasutustes toimub. Eelkõige krediidasutustele on mõeldud juhise osad, mis käsitlevad vastutava ja volitatud töötleja määramist ning nende õigusi ja kohustusi, isikuandmete edastamist välisriikidesse ning automaatsete otsuste tegemist. Juhises käsitleme ka krediidasutuste võrguteenustega seotud riske, mis võivad kaasneda panga poolt isiku ebapiisava identifitseerimisega.

#### **4.1.3. Korterivõlglaste avaldamine**

Juhis<sup>21</sup> selgitab, kuidas võib avaldada võlglast, kes on võlgu korteriga seotud maksete eest korteriühistule või hooneühistule. Juhist saab kohaldada ka võlgnike avaldamisele garaaži-, suvila- jms ühistutes, samuti korteriomanike ühisustes. Tihti on korteriühistute, nagu ka teiste võlausaldajate, sooviks avalikustada võlglaste nimed, et avaliku häbimärgistamise kaudu sundida neid võlgu likvideerima. Juhises selgitame, et võlgnike andmete üldsusele avalikustamine siiski lubatud ei ole, küll aga on võlgnike kohta õigus infot saada teistel korteriühistu liikmetel.

#### **4.1.4. Õigus küsida enda andmeid**

Juhise<sup>22</sup> eesmärk on selgitada isikutele nende õigusi andmetöötlejalt isikut puudutavate andmete kohta info küsimisel. Juhisega julgustame isikuid teostama ise aktiivsemat kontrolli oma isikuandmete töötlemise üle, selgitades, et isikul on muuhulgas õigus küsida andmetöötlejalt ka seda, kellele on andmetöötleja on isiku kohta käivaid andmeid

<sup>20</sup> kinnitatud 16.02.2009.

<sup>21</sup> kinnitatud 09.03.2009

<sup>22</sup> kinnitatud 09.03.2009



edastanud. Eelkõige kõikvõimalike registrite puhul, nt rahvastikuregister, karistusregister, kus andmetöötlusmahud on väga suured ning ligipääs andmetele paljudel isikutel, on oluline, et isik ise huvituks sellest, kellele tema andmeid on väljastatud - registripidamise üle järelevalvet teostavad asutused ei jõua paratamatult kontrollida kõikide päringute õigustatust.

#### 4.1.5. Isikuandmete kasutamine valimiskampanias

Juhis<sup>23</sup> on suunatud erakondadele, selgitamaks valimiskampanias ja poliitilises kihutustöös isikuandmete (eeskätt kontaktandmete) töötlemise reegleid. Juhises selgitatakse, et isikustatud kujul kontaktandmete kogumine ja andmete kasutamine reklaami saatmiseks on lubatud isiku nõusolekul. Nii näiteks ei või saata poliitreklaami tarbijamängulaadseid võtteid kasutades („*Anna kolme sõbra aadress, kes võivad olla huvitatud ...*“) kogutud kontaktandmetele. Kampanias ei või kasutada ka varasemalt läbiviidud küsitluste, üleskutsete, hääletuste jms käigus saadud kontaktandmeid, kui nende kogumisel ei saadud selget nõusolekut andmete edasiseks kasutamiseks. Küll aga on võimalik küsida rahvastikuregistrist nimedeta aadressandmeid (kui isik pole seadnud juurdepääsupiirangut) ning saata reklaami isikustamata kujul.

#### 4.1.6. Isikukoodi kasutamine

Juhise<sup>24</sup> eesmärgiks oli hajutada isikukoodi kasutamisega seotud eksiarvamused, mis tulenesid varasemast isikukoodi eriregulatsioonist. Kehtiva IKS-i kohaselt liigitub isikukood samasse kategooriasse nagu isiku nimi ja sünniaeg. Siiski tuleks alati lähtuda minimaalsuse põhimõttest ning kaaluda, kas lisaks nimele on vaja kasutada täiendavaid isikut identifitseerivaid andmeid.

#### 4.1.7. Isikuandmete töötlemine teadusuuringus

Isikuandmete töötlemine teadusuuringutes on temaatika, mis on aastast aastasse meedias teemaks olnud. 2008. a kehtima hakanud IKS-ga reguleeriti selgelt isikuandmete töötlemise lubatavus teadusuuringu vajadusteks. Siiski jõudsiime järeldusele, et lisaks IKS-i regulatsioonile on mõistlik koostada andmete töötlejale juhendmaterjal, mis abistaks isikuandmete töötlemise nõudeid teadusuuringu

<sup>23</sup> kinnitatud 17.04.2009

<sup>24</sup> kinnitatud 27.04.2009



läbiviimisel täita. Juhises<sup>25</sup> selgitamegi, kuidas võib isikuandmeid teadusuuringuks kasutada, sh seda, et kui umbisikustamata isikuandmeid töödeldakse teadusuuringus isiku enda nõusolekuta, on uuringu läbiviimiseks vaja Andmekaitse Inspektsiooni luba. Juhisele on ka lisatud meile esitatava taotluse näidis, mille töötasime välja koostöös Tervise Arengu Instituudi ja Eesti Demograafia Instituudiga. Kuivõrd reeglina töödeldakse teadusuuringu käigus ka delikaatseid isikuandmeid, siis on taotluse vorm koostatud selliselt, et lisaks uuringu läbiviimise loa saamiseks saab ühtlasi taotleda delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimist ning kirjeldada andmetöötlusprotsessi turvameetmeid. Peale juhise koostamist ei ole enam olnud probleeme teadusuuringuteks lubade taotlemise ega andmisega.

#### **4.1.8. Kasutajasõbralik kontaktteave asutuste võrgulehtedel**

Juhis<sup>26</sup> on suunatud riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele, selgitamaks võrgulehtedel kontaktteabe otstarbekat, korrektset ja ühtlustatud avaldamist. Juhise koostamise ajendiks oli meie poolt läbiviidud riigi- ja kohalike omavalitsuste võrgulehtede seire (vt p 5.1.), mille tulemusel selgus, et paljude asutuste võrgulehel on puudulikud andmed asutuse koosseisu ja kontaktandmete kohta, samuti tuleb asutuse ja selle struktuuriüksuste põhimääruseid otsida dokumendiregistrist või omavalitsuse õigusaktide otsingusüsteemist. Kontaktteave, mis on võrgulehe enimvaadatud osi, sest selle põhjal klient/kodanik saab aru, millega asutus/üksus/ametnik tegeleb ja kuidas temaga saab kontakteeruda, peaks tiitellehe avanemisel olema kasutajale kättesaadav ühe klikiga.

#### **4.1.9. Isikuandmete töötlemine suguvõsa uurimiseks**

Juhis<sup>27</sup> on suunatud nii suguvõsa-uurijatele kui ka arhiivi- ja perekonnaseisuasutustele ning rahvastikuregistri pidajatele, kes suguvõsa-uurijatele andmeid väljastavad. Juhise eesmärk on hõlbustada suguvõsauurijate tööd ning lähtub põhimõttest, et inimesel on õigustatud huvi teada oma päritolu, esivanemaid ja sugulasi. Juhis ei hõlma teaduslikul, statistilisel või ajakirjanduslikul eesmärgil tehtavaid ja avaldatavaid uuringuid, vaid ainult neid, kus suguvõsa uuritakse omaenda teadmishimu rahuldamiseks. Sellisel juhul IKS ei kohaldu ning seega ei ole tarvis küsida ka kõikidelt puudutatud isikutelt

<sup>25</sup> kinnitatud 27.04.2009

<sup>26</sup> kinnitatud 08.10.2009

<sup>27</sup> kinnitatud 17.11.2009





nõusolekut. Kui aga andmestik tehakse avalikkusele kättesaadavaks – näiteks raamatuna või Internetis või näituseeksponaadina – siis ei ole enam tegemist andmete kasutamisega isiklikuks otstarbeks ning tuleb järgida IKS andmete avalikustamise nõudeid.

#### **4.1.10. Kriminaal- ja väärteomenetluses kogutud teabe avaldamine**

Tegemist on meie inspektsiooni ja Riigiprokuratuuri poolt ühiselt koostatud ja uurimisasutustele ning väärtegude kohtuvälistele menetlejatele saadetud kirjaga, mille eesmärgiks oli ühtlustada praktikat kriminaalmenetluses kogutud teabe avaldamisel pärast kriminaalmenetluse lõppu. Selgitusi saab analoogia põhimõttel kohaldada ka väärteomenetluses kogutud teabe avaldamisele pärast väärteomenetluse lõpetamist. Kirjas selgitatakse, millises menetlusetapis tuleb kohaldada menetluseadusest tulenevaid juurdepääsu regulatsioone ning millal hakkab juurdepääsu reguleerima arhiiviseadus.

#### **4.2. Infoliin**

Lisaks kirjalikele juhistele käivitasime märtsis juristi infotelefoni, millele helistajad saavad igal tööpäeval valveametnikult üldist teavet. Infotelefoni sisseseadmise eesmärgiks oli ühtlasi ka töömahu optimeerimine – selle asemel, et koostada iga (tihti korduma kippuvat tüüpi) küsimuse kohta kirjalik selgitus, on võimalik oluliselt ressursisäästlikumalt mõne minutiga anda suuline selgitus ja hinnang, kas helistaja mure vajab täiendavat uurimist ja järelevalveasutuse sekkumist. Perioodil märtsist detsembri lõpuni laekus infoliinile kokku 851 kõnet. Seejuures ei ole nimetatud arvu hulka arvestatud delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimist nõustanud ametnikule tulnud telefonikõnesid. Haridusasutustele eelmisel aastal tehtud delikaatsete isikuandmete registreerimise ettekirjutustega seoses massiliselt suurenenud nõustamissoovide tõttu seadsime nimelt haridusasutuste jaoks sisse eraldi nõuandetelefoni.

#### **4.3. Ümarlaud**

Isikuandmete kaitse ja teabe avalikustamise üle järelevalvet teostades on meil võrdlemisi suur tõlgendusruum ning meie otsustused puudutavad tihti ühiskonna



väärtushinnanguid. Ühiskond vajab kokkuleppeid eetilise ruumi määratlemiseks ja korrastamiseks. Sellised kokkulepped sünnivad ühisarutelude käigus, kus kõik osapooled arvestavad oma huvide kaitsmisel head tava – inimese õigust kaitsta oma isiklikku ruumi ja leida kaitset oma väärikuse hoidmisel. Vajadusest algatada dialoogi kaudu mitmeid olulisi protsesse kodanikuühiskonna tugevdamiseks ja saavutada ühise mõistmise ruum moodustasime 2009. aasta suvel eri valdkondade asjatundjate kaasamisel nõuandva ümarlaua. Ümarlaua moodustamise eesmärk on tuua välja andmekaitsealaseid probleeme koos võimalike lahendustega. Samuti on ümarlauast abi abstraktsete juhiste koostamisel ja inspeksiooni tegevusprioriteetide hindamisel. Üksikjuhtumite arutamine abistab inspeksiooni kaalutletud otsuse langetamisel ja võimalikud eriarvamused on otsuse kujundamisel igati toeks. Regulaarselt kooskäiva ümarlaua liikmeskonnas on **Ülle Madise** (õigusteadlane), **Liia Hänni** (e-demokraatia arendaja), **Urmas Kukk** (vandeadvokaat), **Jaak Valge** (ajaloolane ja demograaf), **Mihkel Kärmas** (ajakirjanik), **Andrus Raudsalu** (ajakirjanik), **Märt Treier** (ajakirjanik), **Tarmu Tammerk** (ajakirjanik) ja **Monika Mikiver** (õiguskantsleri nõunik). Kaasatud on ka Justiitsministeeriumi isikuandmete kaitse ja avaliku teabe alase õigusloomega tegelevad ametnikud.

#### **4.4. Aastakonverents**

Kommunikatsiooni võimalused on tehnoloogia arenedes märkimisväärselt kasvanud, pakkudes info vahetuseks erinevaid kanaleid blogide, foorumite, sotsiaalvõrgustikes osalemise ja erinevate vestluskeskkondade kaudu. Piirideta virtuaalmaailmas suurenevad paratamatult ka isikliku ruumi säilimise riskid.

Rahvusvahelises koostöös tõusis võrguturvalisuse teema esiplaanile juba 2008. aastal muutudes järjest aktuaalsemaks. Rahvusvaheline Telekommunikatsiooni Töögrupp rõhutas, et seadusandjad, suhtlusvõrgustike teenusepakkujad ja andmekaitse küsimustega tegelevad institutsioonid üle Euroopa on olukorras, kus puudub eelnev praktika.

Inspeksiooni 2008. a tegevust analüüsid selgus, et identiteedivargustega seotud selgitustaotluste ja kaebuste hulk hakkas jõudsalt kasvama 2008. aasta teisest poolaastast. Seetõttu valiti 2009. aasta jaanuaris rahvusvahelise isikuandmete kaitse



päeva raames korraldatud konverentsi teemaks „Veebikäitumise piiramatute vabadus vs riskid.“<sup>28</sup>

Ürituse kontseptsioon oli arutleda e-käitumise, kui postmodernistliku ühiskonna reguleerimata normide kogumi, riskide, tagajärgede ja vastutuse üle. Konverentsipäeva eesmärgiks oli tõsta inimeste teadlikkust internetis andmete edastamise piiramatute võimalustega kaasnevatest riskidest ja tagajärgedest. Lisaks praktilistele probleemidele arutati väärtuste ja hoiakute osatähtsuse üle kultuuriruumis.

#### **4.5. Infopäev „24h avatud riik – teabe avalikustamine internetis“**

Ajendatuna meie poolt läbiviidud riigi- ja kohalike omavalituste võrgulehtede seire tulemustest korraldasime 8. detsembril koostöös Riigi Infosüsteemide Arenduskesksusega (RIA) infopäeva „24h avatud riik – teabe avalikustamine internetis“. Päeva eesmärk oli juhtida tähelepanu riigiasutuste võimalustele ning kohustustele teabe avalikustamisel. Infopäeval rääkisime asutuste võrgulehtede rollist info jagamisel ning nõuetest dokumendiregistritele ning andsime ülevaade kohalike omavalitsuste teenusportaalist ja riigi teabevärvast [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee). Jagasime ka nõuandeid võrgulehtede loomiseks. RIA selgitas omalt poolt, et teabe avalikustamisel ka teine külg – kohustus seda turvaliselt hoida. Infopäeval arutletigi, kuidas mõlemat kohustust võimalikult hästi täita. Infopäev osutus väga populaarseks, osalejaid oli paarisaja ringis.

## **V OMAALGATUSLIKUD JÄRELEVALVED**

### **5.1. „Kalavõrk“ ja „Omavõrk“**

2009 a. augustis viisime läbi Riigikantselei ja ministeeriumide võrgulehtede („Kalavõrk“) ning oktoobris valla- ja linnavalitsuste võrgulehtede („Omavõrk“) seire. Teabeliikide loetelust, mida asutused peavad võrgulehel avalikustama (avaliku teabe seaduse § 28 lg 1), võtsime vaatluse alla:

<sup>28</sup> Konverentsi materjalid on kättesaadavad Andmekaitse Inspektsiooni kodulehel, aadressil <http://www.aki.ee/est/?part=html&id=124>



- asutuste ning nende struktuuriüksuste põhimäärused;
- ametnike ametijuhendid;
- asutuste koosseisud ja neis asutustes ettenähtud ametikohti täitvate ametnike ees- ja perekonnanimed, haridus ja eriala, telefoninumbrid ning elektronpostiaadressid;
- andmed täitmata ametikohtade kohta;
- andmed vastuvõtukorralduse kohta;
- asutuse dokumendiregistri olemasolu.

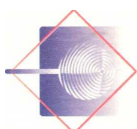
Seire käigus selgus, et enim puudusi esineb asutuse koosseisu ja vabade ametikohtade andmestiku esitamises võrgulehtedel. Mitmetel võrgulehtedel puudusid osaliselt või täielikult ametnike (sh täitmata ametikohtade) ametijuhendid, samuti seda asendavad viited muule õigusaktile (ametikohtade puhul, kus ametijuhendit ei ole ja ametikohustused tulenevad näiteks põhimäärusest).

Avaliku teabe seaduse § 28 lõikes 1 toodud põhiteave, mis asutuse võrgulehel avaldatakse, peab olema hõlpsasti leitav. Avaldamine ei ole nõuetekohane, kui kõnealust põhiteavet (näiteks asutuse koosseisu, asutuse ja selle struktuuriüksuste põhimääruseid) tuleb otsida dokumendiregistrist või omaavalitsuse õigusaktide otsingusüsteemist.

Kokkuvõttes tuleb nentida, et kuigi meie avaliku teabe seadus on üks eesrindlikumaid maailmas, lonkab selle täitmine. Asutuste rakenduspraktika on ebaühtlane ning seetõttu on Eesti avaliku sektori võrguteave kirjum kui mõnel suurriigil. Hõlbus võrguteave selle kohta, kuhu ja kelle poole erinevate probleemidega pöörduda, on aga avaliku võimu eesmärgipärase teostamise üheks möödapääsmatuks eelduseks. Seega pidasime vajalikuks koostada asutustele põhjalikuma juhise avaliku teabe seaduse nõuete täitmise kohta (mis ongi hetkel koostamisel ning peaks valmima 2010. a I poolaasta jooksul).

## **5.2. Struktuurifondide raha kasutamise kajastamine**

Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuste seaduse raames on Eestil võimalik kasutada vahendeid kuni 53,3 miljardi krooni ulatuses. Vahendite eraldamisega seonduva teabe hõlbus kättesaadavus aitab kaasa Euroopa Liidu struktuurifondidest Eestile eraldavate vahendite optimaalseimaks ärakasutamiseks. Lisaks aitab see kaasa ausale ja



läbipaistvale riigihaldusele. Meie eesmärgiks oligi viia läbi järelevalve struktuuritoetuste kasutamise läbipaistvuse hindamiseks korraldusasutuses, rakendusasutustes ja rakendusüksustes. Järelevalve käigus kontrollisime Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Välisministeeriumi, Riigikantselei, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS), Keskkonnainvesteeringute Keskuse, ASi Tallinna Lennujaam ja Maanteeameti võrgulehtedel avaldatud informatsiooni struktuuritoetuste kohta. Täpsemalt vaatlesime, kas ja kuidas on avalikustatud info perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduses sätestatud rakendusülesannete täitmise kohta:

- Meetme väljatöötamine ja kinnitamine
- Toetuse andmise põhimõtete väljatöötamine ja vastavate õigusaktide kehtestamine
- Toetuse saamise võimalustest teavitamine
- Toetuse andmise ja kasutamise kohta ülevaate koostamine ja avalikustamine
- Struktuuritoetustest rahastatud projektide kohta andmete avalikustamine

Kõige põhjalikumalt ja kasutajasõbralikumalt oli vaadeldud rakendusasutustest ja –üksustest nõutud info esitanud EAS, kelle kodulehel oli jaotis – toetatud projektide andmebaas, kust sai otsingumootori abil teostada otsinguid projektide liikide, aastate, maakondade või toetuse saaja alusel. Lisaks oli olemas ka taotluste võimaluste andmebaas. Nõutud ulatuses avaldasid kodulehel infot ka Keskkonnainvesteeringute Keskus, AS Tallinna Lennujaam ja Maanteeamet. Rahandusministeeriumi kodulehel seevastu puudus küll igasugune info rakendusüksuseks olemise kohta (kontrollasutuse ülesanded teabe avalikustamise kohustuse osas olid siiski täidetud), kuid samas on Rahandusministeerium loonud eraldi võrgulehe [www.struktuurifondid.ee](http://www.struktuurifondid.ee), kuhu on asjakohane info kokku kogutud.

### **5.3. Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimine**

IKS §-de 27 ja 30 kohaselt on delikaatsete isikuandmete töötlejal kohustus määrata kas isikuandmete kaitse eest vastutav isik või registreerida delikaatsete isikuandmete töötlemine Andmekaitse Inspeksioonis (registreerimiskohustus eksisteeris ka enne 2008. a kehtima hakanud isikuandmete kaitse seadust). Eelmisel aastal võtsime delikaatsete isikuandmete töötlejad ette sihtgruppide kaupa, tehes ettekirjutusi



registreerimiskohustuse täitmiseks. 2009. a peamisteks sihtgruppideks olid linna- ja vallavalitsused, haridusasutused ja turvaettevõtted. Kui 2007. a tegime 106 ja 2008. a 210 ettekirjutust delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimiseks, siis 2009. a tervelt 459 ning registreerimismenetluste arv tõusis samuti pea kahekordseks – 1429ni (2008. a 960).

Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimistaotluses tuleb IKS § 25 lg 2 ja § 28 lg 2 p 10 kohaselt esitada ka isikuandmete organisatsiooniliste, füüsiliste ja infotehnoloogiliste turvameetmete üksikasjalik kirjeldus. Kirjeldus peab näitama, kas ja kuidas on isikuandmete töötlemisel tagatud andmete terviklus, käideldavus ning konfidentsiaalsus. Registreerimismenetluste käigus selgus, töötlejad käsitlevad turvameetmetena tihti vaid infotehnoloogilisi lahendusi, mitte aga nt isikuandmete kaitsega seonduvad ettevõtte või asutuse töötajatele suunatud dokumenteeritud protseduureegleid ja eeskirju (näiteks arvuti kasutamise juhend, turvameetmeid, juurdeääs infosüsteemile) ning füüsilisi turvameetmeid (nt ukсед, luku- ja valvesüsteemid). Eeskirjade kehtestamata ja töötajatele tutvustamata jätmine on samas oluline puudujääk, sest kuigi ka tehnika võib alt vedada, on siiski suurem tõenäosus, et vigu teevad inimesed, kas siis teadmatusest või hooletusest. Kokkuvõttes on eelpoolkirjeldatu tulemuseks, et erinevaid abinõusid ei osata omavahel kokku siduda seega puudubki terviklik ja süsteemne lähenemine andmeturbele.

## VI JUHTUMIPÕHINE TEGEVUS

### **6.1. Avaliku teabe seaduse täitmine**

Mitmed avaliku teabe seaduse täitmisega seotud vaidlused 2009. a keskendused küsimusele, kas teabenõudja poolt nõutud teave on avalik või mitte. Võib välja tuua kaks peamist vaidlusalust teemat - kas teave on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites ning kas teave sisaldab ärisaladust.

#### **6.1.1. Avalikud teenused ja avaliku teabe piiritlemine**

6.1.1.1. AvTS § 3 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle



alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. 2009. a kaitsesime kohtus ettekirjutust, mille tegime MTÜ-le Raplamaa Jäätmekäitluskeskus (edaspidi Jäätmekäitluskeskus), et kohustada teda väljastama teabenõude korras Jäätmekäitluskeskuse ja Ragn-Sells AS vahel sõlmitud opereerimisleping. Jäätmekäitluskeskus loodi mitmete valdade poolt eesmärgiga korraldada ja teostada ühiselt jäätmete käitlemist. Rapla vald seadis talle kuuluvale Mäepere jäätmejaama kinnistule Jäätmekäitluskeskuse kasuks ka tasuta hoonestusõiguse. Jäätmekäitluskeskus omakorda sõlmis lepingu Ragn-Sells AS-ga andes jäätmejaama kinnistu opereerimiseks viimasele üle. Mäepere jäätmejaamas tegeleti jäätmete vastuvõtu, kogumise, taaskasutuseks ettevalmistamise, olmejäätmete kokkupressimise ja prügilasse veoga. OÜ Advokaadibüroo Tepper & Partnerid esitas Jäätmekäitluskeskusele teabenõuded, milles palus väljastada eelpoolviidatud lepingu ära kirja. Jäätmekäitluskeskus keeldus teabenõude täitmisest põhjendusega, et ta ei ole teabevaldaja ega täida avalikke ülesandeid.

Me ei nõustunud Jäätmekäitluskeskusega ning leidsime, et jäätmehoolduse korraldamine on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 6 lg 1 järgi omavalitsusüksuse ülesanne ning Rapla vald realiseerib seda ülesannet läbi vastava mittetulundusühingu liikmelisuse. Jäätmekäitluskeskus aga vastas, et jäätmehooldusest (nagu ka kanalisatsioonist ja veevarustusest) tulenevad teenused ei ole KOKS § 6 lg-s 1 silmas peetud sotsiaalse iseloomuga teenused, vaid kuuluvad KOKS § 35 lg 1 järgi majandustegevusena osutatavate teenuste hulka ning seega piirab Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutus Jäätmekäitluskeskuse ettevõtlusvabaduse teostamist. Täiendavalt märkis Jäätmekäitluskeskus, et ta ei täida ühtki võimu- või valitsemisfunktsiooni. Lisaks oli vaidlus selle üle, kas KOKS § 6 lõikest 1 tulenevad kohalikele omavalitsusele üksnes korraldusliku iseloomuga kohustused või ka kohustus tagada jäätmehooldusteenuse kättesaadavus.

I ja II astme kohtud kinnitasid meie seisukohta, et jäätmehooldusteenus on avalik teenus, mille korraldamine, sh reaalne kättesaadavuse tagamine, on kohaliku omavalitsuse ülesanne ning et Rapla vald täidab osa jäätmehooldusega seotud ülesannetest MTÜ Raplamaa Jäätmekäitluskeskus liikmelisuse kaudu KOKS § 35 lg 1 kohaselt. **Ringkonnakohus selgitas, et avaliku ülesandena tuleb vaadelda ka sellise avaliku teenuse osutamist, mis ei eelda ilmingimata võimuvolituste rakendamist,**



**kuid mille täitmine (kättesaadavuse tagamine) on põhiseaduse (PS) §-s 10 sätestatud sotsiaaliigi põhimõtet ja muid sellest lähtuvaid sätteid (nt PS §-d 28, 29, 37) arvestades seadusega tehtud riigile või kohalikule omavalitsusele kohustuslikuks.** Seega lugesid I ja II astme kohtud MTÜ Raplamaa Jäätmekäitluskeskus teabevaldajaks ning Ragn-Sells AS-ga sõlmitud lepingu avalikuks teabeks<sup>29</sup>.

6.1.1.2. Eelpoolkirjeldatuga küllaltki analoogne kohtuvaidlus, mis küll jätkub 2010 a II kohtuastmes, oli meil Kehtna Vallavalitsusega. Teabenõudja soovis tutvuda Paluküla puhke- ja spordikeskuse tasuvusuuringuga, mille Kehtna VV tellis eraettevõtelt. Ka selles asjas asus kohalik omavalitsus seisukohale, et sihtasutuse asutamine teenuste osutamiseks on valla majandustegevus, mitte avalike ülesannete täitmine. Kehtna VV hinnangul ei ole AvTS mõttes avalik teave kogu asutuse tegevusega seonduv teave, vaid ainult üldiseks kasutamiseks mõeldud teave, mis on ühtlasi seotud õigusaktis sõnaselgelt sätestatud avaliku ülesande täitmisega.

Taas ei nõustunud me Kehtna VV-ga, sest PS § 44 kohaselt on kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, va andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Meie hinnangul on seadusandja pidanud kogu riigi ja kohalike omavalitsuste tegevust avalike ülesannete täitmiseks ning AvTS sätestab (realiseerides PS §-s 44 sisalduvale seadusereservatsiooni) selgelt alused, millisele informatsioonile teabevaldaja peab juurdepääsu piirama ning millisele võib piirata. Kohalikel omavalitsustel ei saa tulenevalt nende olemusest ja eesmärgist olla mingit erahuvidest lähtuvat majandustegevust, mis ei allu avalikkuse kontrollile. Kohus nõustus, et AvTS rajaneb põhimõttel, et kogu avaliku võimu tegevuses tekkiv informatsioon on olemuslikult avalik ning et üldtunnustatud reeglina peab avaliku halduse tegevus olema läbipaistev ja avatud. Kohus viitab seejuures ka Riigikohtu lahendile<sup>30</sup>, mille kohaselt **kohaliku omavalitsuse üksuste tegevus läbipaistvuse nõue lähtub põhimõttest, et avaliku võimu allikas ja kõrgeima võimu kandja on rahvas, kes soovib saada**

<sup>29</sup> Aruande esitamise ajaks on MTÜ Raplamaa Jäätmekäitluskeskus lahendi siiski Riigikohtusse edasi kaevanud.

<sup>30</sup> RKL 3-4-1-17-08





**ülevaadet võimuorganite tegevusest. See aga tähendab, et kohalik omavalitsus peab ja tohib hoida teavet salajas või konfidentsiaalsena üksnes erandlikel, seaduses täpselt sätestatud juhtudel.**

Eelpoolkirjeldatud kaasused viitavad vajadusele koostada juhis nii kohalikele omavalitsustele (kui ka asutustele laiemalt) selle kohta, mis üldse on avalik teave ning millistel juhtudel tuleb/võib teabele seada juurdepääsupiiranguid. Samuti oleks vaja juhust eraõiguslikele isikutele, kes on teabevaldajateks AvTS § 5 juhtudel. Vastavate juhiste loomise oleme võtnud 2010. a tööplaani.

### **6.1.2. Avalik teave vs ärisaladus**

Kolmas grupp vaidlusi riigi ja kohaliku omavalitsuste asutustega keskendus ärisaladusele. AvTS §35 kohustab teabevaldajat tunnistama asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Nii seati juurdepääsupiirangud kõikvõimalikele eraettevõtjaga sõlmitud lepingutele, mis sisaldasid (tüüpilist) konfidentsiaalsusklauslit.

6.1.2.1. Kõige enam avalikkuse tähelepanu pälvinud vaidlus 2009. a oli ilmselt AS Eesti Ekspressi ja Kaitseministeeriumi vahel Vabadussõja võidusamba rajamiseks sõlmitud lepingu teabenõude korras väljastamise üle. Vaidlus jõudis ka kohtusse, kus peamiseks sai küsimus, kes peab hindama, mis on ärisaladus – kas ettevõtja või teabevaldaja.

Esialgu keeldus Kaitseministeerium lepingu väljastamisest, viidates, et lepingu punkti 15 kohaselt ei või kumbki lepingupool väljastada ilma teise poole kirjaliku nõusolekuta ühelegi kolmandale isikule osaliselt ega tervikuna lepingu dokumente. AS Eesti Ekspress vaide alusel tegime Kaitseministeeriumile ettekirjutuse tagada AS-le Eesti Ekspress teabenõude korras juurdepääs lepingule ulatuses, millele ei kehti AvTS § 35 lg 1 p 17 juurdepääsupiirang (teave, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust). Kaitseministeerium küsis lepingupartnerilt (Sans Souci), mis on tema hinnangul ärisaladus ning väljastas AS-le Eesti Ekspress selle osa lepingust, mida Sans Souci ei käsitlenud ärisaladusena. AS Eesti Ekspress ei nõustunud, et kõik Sans Souci poolt määratletu on käsitletav ärisaladusena.

**Kohus leidis, et ettevõtja küll ise hindab, mis on tema ärisaladus, kuid ta peab seda ka põhjendama.** Antud asjas Kaitseministeerium ei küsinud põhjendusi ja seega



meie neid ka ei kontrollinud (kohus nõustus, et Andmekaitse Inspeksioon ei saa põhjendusi küsida otse lepingupartnerilt, sest viimane ei ole teabevaldajaks). Kuid põhjendusi oleks saanud küsida Kaitseministeeriumilt, kes omakorda oleks neid saanud nõuda oma lepingupartnerilt. **Kohus leidis seega, et Andmekaitse Inspeksioonil peab olema samasugune pädevus hinnata ärisaladust nagu Konkurentsiametil. Ka Konkurentsiamet hindab ettevõtja enda põhjendusi ärisaladuse määratlemisel, kuid tal on õigus sellega mitte nõustuda.**

Lisaks on kohus on märkinud, et Kaitseministeerium pidi lepingut sõlmides ja konfidentsiaalsusklauslit lepingusse kirjutades arvestama, et talle kohaldub AvTS regulatsioon. Ka lepingupartner pidi arvestama, et riigiasutuse puhul kehtivad märksa karmimad avalikustamise reeglid kui eraõigusliku isikuga lepingut sõlmides.

Kohtuotsuse kohaselt tegime Kaitseministeeriumile ettekirjutuse, milles kohustasime Kaitseministeeriumi laskma Sans Souci-l endal piiritleda lepingus ning selle lisades ära teave, mida ettevõtte peab põhjendatult oma ärisaladuseks ning kohustada Sans Souci-l põhjendama konkreetsete lepingu punktide kaupa, kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustaks tema huve; Sans Souci poolt põhjendamata osas väljastama teave teabenõudjale ning edastama põhjendused meile ettekirjutuse täitmise hindamiseks.

6.1.2.2. Ärisaladusele viidates seati juurdepääsupiiranguid veel paljudel juhtudel. Nende juhtumite menetlemisel oleme vaideotsustega kujundanud alljärgnevad põhimõtted, millest peaks teabevaldaja lähtuma teabele ärisaladuse tõttu juurdepääsupiirangu kehtestamisel.

Vastavalt konkurentsiseaduse § 63 lõikele 1 loetakse ärisaladuseks teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teisele isikule võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise meetoodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt **määrab ettevõtja kindlaks** ja märgib ära teabe, mida ta **põhjendatult loeb oma ärisaladuseks**.

Lähtudes eelnevast peab ärisaladusena käsitletav teave olema kõigepealt üldse seotud ettevõtja äritegevusega, sest reeglina vaid äritegevusega seonduva teabe konkurentidele



avaldamine võib kahjustada ettevõtja huve ja luua põhjendamatuid konkurentsieeliseid teistele ettevõtjatele. Teiseks saab ärisaladuseks lugeda siiski vaid sellist teavet, mis pole konkurentidele juba teada. Kolmandaks kriteeriumiks ärisaladuse kaitse rakendamisel AvTS § 35 lg 1 p 17 mõistes on see, et äritegevusega seonduva informatsiooni avaldamine ohustab ettevõtja (reeglina majanduslikke) huve. Oht on olemas, kui teabe avalikustamine kahjustab ettevõtja turupositsiooni või võtab temalt konkurentsieelise.

Tulenevalt eelnevast ei saa ärisaladuseks tunnistada igasugust teavet (sh tervet lepingut), vaid **teabevaldajal on kohustus välja selgitada, milline konkreetne teave lepingus on käsitletav ärisaladusena. Seda juba seetõttu, et seaduse kohaselt avalikustamisele kuuluvat teavet ei saa lepinguga tunnistada konfidentsiaalseks** (nt AvTS § 28 lg 1 p 21 kohaselt riigieelarveliste vahendite kasutamine ja § 36 lg 1 p 10 kohaselt võetud kohustused, sh ka leppetrahvid). Eelpoolviidatud konkurentsiseaduse § 63 kohaselt ettevõtte küll määrab, mida ta oma ärisaladuseks peab, kuid teabevaldaja peab vajadusel küsima ettevõttelt selgitusi, kuidas mingi teabe avalikustamine võib kahjustada tema ärihuve. Juurdepääsupiirang kehtestatakse ainult sellele osale lepingust, mis sisaldab ärisaladust ning dokument väljastatakse mahus, millele juurdepääsupiirang ei kehti.

Ärisaladuse küsimus on korduvalt tõusetunud ka seoses riigihangete dokumentatsiooniga. Teabevaldajad on riigihangete seaduse § 54 lõige 2 punktile 3 viidates tunnistanud kogu ülejäänud riigihanget puudutava dokumentatsiooni konfidentsiaalseks ja seda ka veel pärast riigihanke menetluse lõppu. Riigihangete seaduse § 3 kohaselt peab riigihanke korraldaja tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, kohtlema kõiki võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Riigihangete seaduse 5. jagu on suunatud sellele, et hankemenetluses koheldaks kõiki pakkujaid võrdselt ning et neid informeeritaks kohaselt (samas kahjustamata teiste pakkujate ärisaladust). Seega tuleb riigihanke menetluses lähtuda riigihangete seadusest kui eriseadusest ning muus osas kohaldada avaliku teabe seadust.



## **6.2. Isikuandmete kaitse seaduse täitmine**

### **6.2.1. Ülekaalukas avalik huvi isikuandmete avaldamise õigustusena**

6.2.1.1. Ühes eesti ajalehes avaldati 2004. a. persoonilugu tol ajal erakonna esimeheks olnud isiku kohta. Isik esitas 2008. a. kahel korral ajalehe väljaandjale taotluse eemaldada ajalehe võrguväljaandest eelpoolviidatud artikkel, kuivõrd ta ei ole enam erakonna esimees ning artikkel, mis käsitleb tema ja ta lähedaste eraelu, ei aita (enam) kaasa debatile demokraatlikus ühiskonnas. Ajalehe väljaandja keeldus nõude rahuldamisest, leides, et riigivõimu teostamisele püüdleva partei juhi isiklike vaadete ja tema isiku suhtes on olemas ülekaalukas avalik huvi, mis kestab ka pärast selle isiku väljavahetamist erakonna esimehe juhi kohalt. Tegime ajalehe väljaandjale ettekirjutuse lõpetada kõnealuse artikli avalikustamine kuivõrd kunagine õiguslik alus ei sa legitimeerida jätkuvat avalikustamist, kui alust enam ei ole. Ajalehe väljaandja vaidlustas ettekirjutuse kohtus. I astme kohus märgib otsuses (hetkel küll ajalehe väljaandja poolt edasi kaevatud), et avalik huvi võib hõlmata kogu ühiskonna huve (riigi julgeolek ja tema asutuste toimimine, rahvuse ja kultuuri säilimine, avalik kord, tööhõive, sotsiaalne õiglus, maksutulude laekumine jne) ja õigusi (õigus elu ja tervise kaitsele, puhtale elukeskkonnale jne), aga ka konkreetse huvigrupi huve (nt autoga liiklejate huvi, et teedel sõitmine oleks turvaline). Avalik huvi pole samastatav uudishimuga. Kohus leidis, et erakonna esimees on kindlasti avaliku elu tegelane, olenemata sellest, kui suur või väike on rahva seas toetus tema erakonnale. Samas leidis kohus, et sellest hetkest, mil isik lõpetab aktiivse poliitilise tegevuse, lakkab ta olemast avaliku elu tegelane ning on õigustatud nõudma oma isikuandmete avalikustamise lõpetamist. Viimatinimetatud kohtu seisukohaga ei saa me täielikult küll nõustuda, sest mõõname, et avalik huvi võib siiski teatud juhtudel edasi kesta ka peale poliitkarjääri lõppemist.

6.2.1.2. Ühes nädalalehes avaldati lugu ühe erakonna sees toimuvatest muudatustest, sh ülevaade võimalikust erakonna juhtorganite valikust ja naiskogu kujunemisest. Artiklis nimetati ära ka üks varasem naiskogu juhtivliige. Viimane esitas meile vaide nõudes kõnealuse artikli sulgemist või oma isikuandmete eemaldamist artiklist, kuivõrd artikkel rikub tema eraelu puutumatus. Jätsime vaide rahuldamata, sest kõnealune artikkel ei käsitle vaide esitanu isiku era- ega pereelu, vaid Eesti ühiskonnas ja poliitikas arvestatavat mõju omava poliitilise organisatsiooni sees toimunut. Artiklis on nimetatud



vaid isiku ees-ja perekonnanime ja käsitletud tema parteilist tegevust. Poliitiline tegevus aga ei kuulu enam isiku erasfääri, vaid omab üldist avalikku huvi ja peab olema kõigile nähtav, mistõttu on nädalaleht ka antud juhtumit kajastanud.

6.2.1.3. Ajalehes avaldati mitmeid artikleid ühest Eesti poliitikust, kusjuures üks artikkel käsitles poliitiku pereliiget. Poliitiku pereliiget nimeliselt küll ei nimetatud, kuid isik, kellest kirjutati, oli poliitiku nime kaudu tuvastatav. Ajalehe väljaandja selgitas, et artikkel ilmus rubriigis "Sahinad" ja informatsioon selles rubriigis ei ole päris tõsiselt võetav ning toimetuse selle info 100%-lise paikapidavuse eest ei vastuta. Kaebuse esitasid meile nii poliitik kui tema pereliige. Poliitiku kaebused jätsime rahuldamata, kuivõrd poliitik oli avaliku elu tegelane, kelle vastu oli avalik huvi, kuid poliitiku pereliikme osas tegime ajalehe väljaandjale ettekirjutuse lõpetada andmete töötlemine, sest poliitiku pereliige ise ei olnud avaliku elu tegelane ning tema vastu puudus ka ülekaalukas avalik huvi. Lisaks selgitasime ajalehe väljaandjale, et ajakirjanduseetika koodeksi punkti 1.4 kohaselt vastutab ajakirjanik oma sõnade ja loomingu eest. Ajakirjandusorganisatsioon kannab hoolt selle eest, et ei ilmuks ebatäpne, moonutatud või eksitav informatsioon. Koodeksi punkti 3.5. järgi kontrollib toimetuse, eelkõige kriitilise materjali korral, informatsiooni tõesust ja allikate usaldusväärsust. Ka juhul kui avaldatava/edastatava materjali autoriks ei ole toimetuse töötaja, kontrollib toimetuse oluliste faktide tõesust.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et piir eraelu puutumatus ja sellega konkureerivate teiste põhiõiguste, nagu väljendusvabadus, ettevõtlusvabadus ja õigus avalikule informatsioonile, vahel on tihti üsna ähmane ning piiri õigest kohast tõmmata ei ole alati kerge. Eelpoolkirjeldatud kaasused, võib öelda, on veel kergemate killast, sest nende puhul on piisanud lihtsalt sellest, et tuvastada, kas isik on nõ avaliku elu tegelane või mitte (ja poliitikute puhul ei ole reeglina kahtlust, et nende vastu eksisteerib avalik huvi). Märksa keerulisemaks läheb asi siis, kui tuleb tõmmata piir avaliku elu tegelase ühiskondliku ja eraelu vahele ja öelda, kuhumaani on tegemist avaliku huviga ning kust algab avalik uudishimu. Selliseid juhtumeid illustreerivad alljärgnevad kaasused.

## **6.2.2. Blogid, suhtlusportaalid ja eraisikutevaheline arvete klaarimine**

6.2.2.1. 2009. a oli üheks kirgi kütvamaks teemaks kõikvõimalikud blogid, millega seoses saime palju kaebusi inimestelt, kes soovisid oma piltide ja eraeluliste andmete



avaldamise lõpetamist erinevates blogides. Blogi pidajad ei arvesta ajakirjanduseetikaga ning kirjutavad ja taasesitavad teiste poolt kirjutatud vastavalt oma paremale äranägemisele. Nii kirjeldatakse blogides tihti just isikute suhteid, sh nende seksuaalelu, samuti eluviise, nt alkohoolsete ja narkootiliste ainete tarbimist, vägivalda kasutamist. Populaarne on ka ära keelatud materjalide taasesitamine (nt raamatud, filmid, ajaleheartiklid).

6.2.2.2. Palju kaebusi esitati ka Wazzaa Meedia ASi tegevuse peale. Kaebuste kohaselt avaldati Wazzaa.net portaalis isikuandmeid ilma isikute nõusolekuta. Inspektsiooni poolt läbiviidud kohapealse kontrolli käigus tuvastasime, et portaalis on võimalus kontosid luua ka nii, et sõber saadab kutse liitumaks portaaliga (sisestab kutsutava ees- ja perekonnanime ning e-posti aadressi) ning portaali tekib sõbra nimele automaatselt konto<sup>31</sup>. Lisaks puudus isikul võimalus portaalis ise kontot kustutada. Konto kustutamiseks tuli pöörduda portaali Wazzaa.net omaniku poole, kes soovis tuvastada kontot kustutada sooviva isiku.

Wazzaa.net portaali haldaja sai ettekirjutuse nõusolekuta loodud kontode viivitamatuks sulgemiseks koos selgitusega, et isikuandmete sulgemine ei tohi olla inimese jaoks olla koormavam kui nende esialgne avalikustamine. Seega kui inimesi ei tuvastata kontode loomisel, puudub haldajal õigus nõuda konto kustutamisel inimese isikut tõendava dokumendi koopiati. Selle juhtumi lahendamise muutis keerukamaks portaali tegeliku omaniku väljaselgitamine. Domeeniotsingu<sup>32</sup> abil saab andmed domeeni registreerija kohta. Ee-lõpuliste domeenide puhul on asi lihtne, kuna selle saab registreerida Eesti ettevõtte registrikoodi alusel (ning ettevõtte kontaktandmed on äriregistrist kättesaadavad). Muud domeenilõppude puhul selgub tihti, et on kasutatud väljamõeldud andmeid<sup>33</sup>, mistõttu asja edasine uurimine osutub võimatuks.

6.2.2.3. Meie asutuse vahendusel püüti korduvalt lahendada ka eraisikute vahelisi tülisid, mille käigus üks pool (näiteks endine elukaaslane) levitas teise kohta isiklikku infot, sh diskrediteerivat pildimaterjali või lõi teise isiku nime all konto mõnda

<sup>31</sup>Analoogset kontode loomise võtet üritas kasutada ka Google, kes avas oma Gmaili e-kirjavahetuse keskkonnas loodud sotsialvõrguga Buzz, mispeale paljude riikide andmekaitse asutused koheselt reageerisid ning Google algatuse juba eos lämmatasid. Loe täpsemalt: <http://forte.delfi.ee/news/digi/google-hadas-oma-uee-sotsiaalvõrgustikuga-buzz.d?id=29216271>

<sup>32</sup> <http://www.domaintools.com/>

<sup>33</sup> Vrdl nt <http://whois.domaintools.com/wazzaa.net> ja <http://whois.domaintools.com/hetk.ee>



diskrediteerivatesse suhtlusportaali (näiteks [www.iha.ee](http://www.iha.ee), [www.adult.ee](http://www.adult.ee), [www.rate.ee](http://www.rate.ee)). Selliste arveteklaarimiste puhul hindasime, kas tegemist on pelgalt kahe isiku vahelise isikliku suhtlusega, millele IKS ei kohaldu ning mis peaks parimal juhul kuuluma tsiviilkohtu pädevusse, või ületati siiski järelevalveasutuse sekkumise vajalikkuse piir (eeskätt teise isiku andmete avalikustamisega avalikult kasutatavas sidevõrgus). Teise isiku identiteedi kasutamise juhtumeid menetlesime kuni KarS täiendamiseni IKS §§ 42 ja 43 alusel väärtedena.

Kokkuvõttes märgin, et oleme on eelpoolkirjeldatud juhtumite lahendamisel defineerinud ajakirjanduse mõistet laialt, kohaldades ajakirjandusele seatud reegleid (IKS § 11 lg 2) nii toimetatud ajakirjanduse kui ka nõ rahvaajakirjanduse ehk blogide puhul<sup>34</sup>. Järelevalveasutusena oleme sekkumisel lähtunud põhimõttest, et kaitsta tuleb isiku eraelu, mitte tema avalikku tegevust (olgu see siis ükskõik kas poliitiline, kultuuriline või majandustegevus) ning et isikuandmete töötlemisel tuleb siiski arvesse võtta ka meie kultuuriruumis pika aja jooksul välja kujunenud tavadid. Samuti tuleb mõistlikult läheneda isiklikele arveteklaarimise juhtumitele, hinnates, kas riiklik sekkumine on ikka põhjendatud või üritatakse ametiasutust tüliselt kaasata vaid teisele äratagemise tööriistana.

### 6.2.3. Võrgukaamerad

2009. a leidis jätkuvalt neid, kes vaatamata 2008. a Tallinna linna võrgukaamerate kaasustele, mida ka ajakirjandus piisavalt ulatuslikult kajastas, jätkasid võrgukaamerate kasutamist seadusega mittekooskõlas oleval viisil (ei teavitanud võrgukaamera vaatevälja jäävaid isikuid, et nad asuvad kaamera vaateväljas; võrgukaamera resolutsioon võimaldas isikute otsest ega kaudset tuvastamist, st kaamera kasutajad said valida kaamera pöörderaadiusest objekti ning suurendada pilti arvuti vahendusel).

### 6.2.4. Meedia ja spämm

6.2.4.1. Äärmiselt kahetsusväärne juhtum leidis aset ühe eratelekanali uudistesaaetes, kus näidati endalt elu võtnud isikut selliselt, et ta oli äratuntav tema lähedastele ja

<sup>34</sup> Sellist lähenemist toetab ka Riigikohtu 10. juuni 2009.a lahend (3-2-1-43-09) p 14: „Meedias (ajakirjanduses) andmete avalikustamise korral saab avaldajaks olla meediaettevõtte, aga ka meediaväljaandele andmeid edastanud isik. Internetiportaalis uudiste ja kommentaaride avaldamine on samuti ajakirjanduslik tegevus.“



tuttavatele. Lisaks uudistesaaatele endale näidati klippi terve päeva jooksul korduvalt reklaamina õhtusele uudistesaaatele. Surnu sugulastelt eratelekanal enne uudise näitamist nõusolekut ei küsinud. Küsisime arvamust ka Avaliku Sõna Nõukogult, kes samuti taunis täielikult antud filmilõigu näitamist. IKS § 11 lg 2 kohaselt võib isikuandmeid ilma nõusolekuta ajakirjanduslikul eesmärgil töödelda ja avalikustada meedias, kui selleks on ülekaalukas avalik huvi, kui see on kooskõlas ajakirjanduseetika põhimõtetega ning ei kahjusta ülemääraselt andmesubjekti õigusi (seejuures täidetud peavad korraga olema kõik kolm tingimust). Avaliku Sõna Nõukogu leidis, et ajakirjanduse eetikakoodeksi p 4.5. kohaselt tuleb enesetappude uudisväärtust tõsiselt kaaluda, et surnud isik ei olnud avaliku elu tegelane ning ei esinenud ka muud kõrget uudisväärtust loovat asjaolu (nt avaliku ohu tekkimine), siis ei olnud enesetapu sooritanu eksponeerimine mitte millegagi õigustatud. Korduv klipi näitamine ei arvestanud vajadusega hoida surnu inimväärikust ning võimendas surnu lähedaste kannatusi ning šokeerimistaotlusele viitava esitlusega taotleti ilmselgelt eeskätt saate vaadatavuse suurendamist. Eratelekanal esitas vastulause leides, et avaliku huvi objektiks võivad sattuda ka isiku, kes ei ole avaliku elu tegelased ja seda just mingi sündmuse tõttu, mis on seotud selle isikuga. Kurvastaval kombel arvas eratelekanal, et enesetapp kui haruldane sündmus, millest ei ole varem Eestis mitte kunagi tehtud uudistelõiku, võiks olla selliseks sündmuseks, suutmata seega eristada avalikku, meedia enda poolt tekitatud uudishimu avalikust huvist seaduse tähenduses.

Analoogsete juhtumite vältimiseks oleme teinud telekanalitele, mille programmis on saateid, mis võivad tõsiselt riivata inimväärikust ja rikkuda isiku õigust informatsioonilisele enesemääramisõigusele, ennetavaid ettepanekuid isikuandmete kaitse põhimõtetest kinnipidamiseks.

Etteruttavalt võib mainida, et Riigikohus tegi 2010. a jaanuaris esmakordselt ka lahendi (3-2-1-152-09), mis käsitleb avalikus kohas filmimist ning filmi loata avaldamist<sup>35</sup> ning kinnitab meie seniseid seisukohti ja praktikat. Riigikohtu otsuse kohaselt on isiku kujutise kasutamine ilma tema nõusolekuta üldjuhul lubatav vaid selle isiku endaga seotud aktuaalse päevasündmuse kajastamiseks. Sellele lisandub eeldus, et isiku kujutise kasutamine on päevasündmuse kajastamiseks vajalik ning avalikkuse huvi

<sup>35</sup> Otsuses käsitletav sündmus leidis aset 2007. a, ehk siis enne praegu kehtiva isikuandmete kaitse seaduse jõustumist.





kaalub üles isiku huvi. Samuti märgib kolleegium, et isiku kujutise kasutamine võib olla lubatav siis, kui kujutist muudetakse tehniliste vahenditega selliseks, mis ei võimalda isikut tuvastada. Seejuures ei tohi kolleegiumi arvates isiku tuvastamist võimaldada ka kontekst.

Kohtupraktikast rääkides tuleb mainida veel üht eelmise aasta olulist Riigikohtu otsust<sup>36</sup>, mis muutis keegi-ei-vastuta suhtumist anonüümsetesse netikommentaariesse. Riigikohus selgitas problemaatilist infoühiskonna teenuse seadust<sup>37</sup> ning märkis, et internetiportaali „Delfi“ tegevus kommentaaride avaldamisel ei ole üksnes tehnilise, automaatse ja passiivse iseloomuga, mis välistaks infoühiskonna teenuse seaduse nõuete kohaldumise ning seetõttu vastutavad talletatava teabe (sh netikommentaaride) sisu eest nii kommentaator kui ka internetiportaali pidaja AS Delfi, olles mõlemad info avaldajateks. Kohus küll möönab, et internetiajakirjanduse olemuse tõttu ei saa portaalipidajalt mõistlikult nõuda, et enne kommentaaride avaldamist neid toimetataks samal moel, nagu seda tehakse trükiajakirjanduse väljaandega, kuid ebaseaduslikust teabest teadasaamisel on portaalipidaja koheselt kohustatud sellise teabe kõrvaldama.

6.2.4.2. Jätkuvalt on teemaks ilma eelneva nõusolekuta saadetakse kommertstedaanded. Selleks kasutatakse nii roboteid, mis korjavad Internetist e-postiaadresse kui ka tarbijamänge, milles osalemiseks tuleb anda teatud hulk oma sõprade-tuttavate e-postiaadresse. Kommertstedaannete saatmist on võimalik tellida teenusena (nt internetiturundusfirmalt). Seejuures eksisteerib praeguseni seaduselünk<sup>38</sup>, mis ei võimalda väärteomenetluse korras infoühiskonna teenuse seaduse alusel karistada selliseid ettevõtteid, kes ise ei osuta infoühiskonna teenust, kuid saadavad isikutele, kes ei ole nende kliendid, kommertstedaandeid. Lisaks leidus juhtumeid, kus ettevõtte sai kliendiandmed mingilt teiselt ettevõttelt (nt samades

<sup>36</sup> RKL 3-2-1-43-09

<sup>37</sup> Problemaatiline seetõttu, et seadus ei arvesta täielikult e-kaubanduse direktiivi (2001/31/EÜ) ega e-andmekaitse direktiivi (2002/58/EÜ) nõuetega. Esiteks ei ole piisavalt selge infoühiskonna teenuse mõiste ning teiseks näeb seadus *opt-out* meetodi kommertstedaannete saatmisele, samas kui direktiiv nõuab, et kommertstedaannete saatmiseks füüsilistele isikutele peab olema nende eelnev nõusolek (ehk *opt-in* meetod).

<sup>38</sup> Tõsi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium on ette valmistanud elektroonilise side seaduse ja infoühiskonna teenuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis peaks selle lünga kõrvaldama ning viima kommertstedaannete saatmise regulatsiooni kooskõlla direktiivis nõutud *opt-in* põhimõttega. Vt lisaks allmärkus nr 37.



ruumides varem tegutsenud ettevõttelt või kontserni kuuluvalt teiselt tütaretevõtjalt), olemata viimase õigusjärglaseks. Kui üldiselt on reklaami saatja olnud lihtsalt tuvastatav (reklaam on tulnud firma enda nimeliselt e-posti aadressilt), siis ühe laenuteenuseid osutava ettevõtte reklaamtekst laekus aadressaatidele erinevatelt tundmatutelt e-postiaadressidelt. Edastatud tekst oli seejuures identne ettevõtte televisioonireklaamis esitatuga ning e-kirjas sisaldus link ettevõtte kodulehele. Ettevõtte ise väidab, et ei ole reklaami saatnud ega kasutanud selleks ka vahendajaid ning kahtlustab teos konkurente, kes soovivad ebaseadusliku reklaami saatmisega ettevõtte mainet kahjustada. Selliste juhtumite lahendamisel napib Andmekaitse Inspektsioonil õigusi. Nimelt aitaks sellistel puhkudel mõnikord asja uurimist edasi see, kui oleks võimalik välja selgitada e-kirja saatja IP-aadress<sup>39</sup>. Kuid jälitustegevuse seaduse § 12 lg 1 p 5 kohaselt on elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning edastaja või vastuvõtja isikuandmete ja asukoha kohta andmete kogumine jälitustegevus ning Andmekaitse Inspektsioonil ei ole jälitusasutuse õigusi (ning lisaks on jälitustegevus lubatud vaid kriminaalmenetluses, mitte väärteomenetluses). Seega oleme sunnitud osa menetlusi lõpetama, sest pole võimalik isiku süüd tõendada.

## VII PROBLEEMID JA ETTEPANEKUD

Käesolevas ettekandes on juba ka kohati lühidalt mõnede probleemidele viidatud, kuid käesolevas peatükis teen veel kord kokkuvõtte olulisematest.

### **7.1. Andmekogud**

Ei riigi ega kohalike omavalituste asutustel pole ühtset arusaama, millistel alustel peaks üks andmekogu tegutsema - mis õigusaktiga saab kehtestada reeglid andmekogu pidamisele, mis andmeid andmekogus võib töödelda ning kaua neid võib säilitada. Segadust on tekitanud AvTS § 43<sup>5</sup>, mis räägib andmekogu põhimäärusest. Oleme korduvalt pidanud selgitama, et seadust ei tule antud juhul tõlgendada

---

<sup>39</sup> Samas ei oleks ka e-posti saatja IP-aadressi väljaselgitamisest alati abi, sest IP-aadressi on võimalik võltsida, kiri võib olla saadetud näiteks avalikust WIFI levialast, kus kõik võivad vabalt Internetis olla ilma isikut tuvastamata, või kui saatja maskeerib oma tõelise IP aadressi anonüümseid proksisid (näiteks <http://www.zend2.com/>) kasutades.



puhtgrammatiliselt; andmekogu pidamise reeglis võivad olla sätestatud ka muud pealkirja kandvas õigusaktis (sh ka andmekogu aluseks olevas seaduses endas). Samas on pigem praktikas tõsisemaks probleemiks siiski andmekogu pidamise korra puudumine. Nii näiteks toimus meil Politseiametiga 2009. a mitmeid kohtumisi Politsei andmekogu teemal, mis lõpuks päädisid mitmete andmekaitsealiselt vajalike sätete lülitamisega uude Politsei andmekogu põhimäärusse<sup>40</sup>. Murettekitav on üleüldine segadus andmekogu andmetele säilitustähtaegade kehtestamisel. Tihti on säilitustähtajaks määratud „alaline“, mis tuleneb asjaolust, et keegi lihtsalt pole säilitustähtaegasid kehtestanud. Arhiivieeskirja § 11<sup>1</sup> ja 16 kohaselt tuleb ka digitaalarhiivide ja andmekogude puhul määrata säilitustähtajad. Seejuures kui tähtaeg ei ole sätestatud seaduse või selle alusel antud õigusaktiga, tuleb siiski arhiivimoodustajal määrata säilitustähtajad, lähtudes faktide või tegevuse tõestamiseks ning isikute õiguste kaitseks vajalikust tähtajast ning arhiivimoodustaja tegevuse järjepidevuse tagamise vajadusest. Andmete avaldamisele ja säilitamisele tähtaegade kehtestamise nõue tuleneb ka isikuandmete kaitse minimaalsuse ja eesmärgipärasuse üldpõhimõtetest (IKS § 6 p 2 ja 3, § 24 p 1). Nii näiteks tegime Justiitsministeeriumile ettepaneku täiendada Riigi Teataja seaduse eelnõu ametlike teadaannete regulatsiooni selliselt, et ametlikud teadaanded oleksid avalikud vaid määratud tähtaja, misjärel teade kantaks arhiivi.

Probleemiks on ka avalikest andmekogudest andmete kopeerimine ja taasesitamine eraisikule kuuluval võrgulehel, ükskõik kas siis tasu eest või tasuta. Nii kopeeriv näiteks VLex<sup>41</sup> Eesti kohtulahendite andmebaasidest kohtulahendeid ning müüb neid tasu eest oma võrgulehel. Karistusregistri seaduse § 28<sup>1</sup> alusel on isikul õigus nõuda enda nime asendamist initsiaalide või tähemärgiga, kui karistus on kustunud. Kui kohtulahend on kättesaadav ka muult võrgulehelt, on isikul küll õigus esitada isikuandmete kaitse seaduse § 11 ja §§ 21-23 sätestatud nõudeid võrgulehe pidaja vastu, kuid see on isiku jaoks täiendav koormus. Näiteks eelpoolmainitud VLexi puhul tuleb andmete eemaldamise avalduse esitamiseks väidetavalt kõigepealt registreerida end VLexi kasutajaks. Euroopa Nõukogu Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni art 6 sätestab, et kriminaalkuritegudes isiku süüdimõistmist kajastavaid

<sup>40</sup> Siseministri 22. detsembri 2009. a määrus nr 92 „Politsei andmekogu pidamise põhimäärus“, jõustus 01.01.2010.

<sup>41</sup> <http://ee.vlex.com/jurisdictions/EE>



isikuandmeid ei või automatiseeritult töödelda, v. juhul, kui siseriikliku õigusega tagatakse asjakohane kaitse. On kaheldav, kas Eesti kohtulahendite andmekogude puhul on asjakohane kaitse ikka piisavalt tagatud. Meie hinnangul oleks kohane kaitsta kohtulahendite andmekogusid ning keelata kõik juurdepääsud otsingurobotitega ja andmete kopeerimine.

Osade andmekogude puhul on veel ka probleemiks isikuandmete töötlemise (andmete vaatamise, muutmise, kustutamise, edastamise jmt) juhtumite jälje (ehk logifaili) mittesalvestamine. Logifailid on vajalikud selleks, et tagantjärele välja selgitada, kes, millal, milliste andmetega, mida ja miks tegi (näiteks järelevalvemenetluses või selleks, et täita isiku teabenõuet IKS § 19 lg 1 p 5 andmete kohta).

## **7.2. Avaliku sektori IT-valdkonna ühtlustamine**

Riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine, samuti avaliku sektori võrguvärrava [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee) haldamine on koondatud ühte keskasutusse.<sup>42</sup>

Eestis on maailma-tasemel õnnestunud IT-lahendusi (nt digitaalallkiri, X-tee) ning digitaalseid avalikke teenuseid. Vähe on aga ametkonnaüleseid digitaalteenuseid. Riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine on selgelt infotehnoloogia-keskne. Tegelikult peaks see ülesanne komplekselt katma ka asutustevahelise koostöö korraldamise ja valitsusasutuste kommunikatsiooni aspekte.

Ebapiisava IT-koordineerimise probleemid väljenduvad muuhulgas selgesti ka avaliku teabe seaduse rakendamises. IT-lahendusi, mis on avaliku sektori asutustes ühesugused – näiteks dokumendiregistrid – tellivad riigiasutused ja omaavalitsused eraldi. Kasutaja jaoks on Eesti avaliku sektori võrguteave äärmiselt kirev. Asutuste jaoks tähendab see aga ükshaaval tellides palju rohkem aega ja raha.

Riigiasutuste raamatupidamises ja personaliarvestuses on võetud suund ühtlustamisele ja tsentraliseerimisele. Oleme veendunud, et sama on möödapääsmatu ka asutuste dokumendihalduse ja võrguteabe korraldamises. Jälgides kohalike omaavalitsuste

<sup>42</sup> Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 63 lg 1 on see Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesanne.



teenusteportaali projekti arengut on tunne, et omavalitsussektor jõuab riigisektorist ette.

Koordineerimise nõrkus avaldub muuhulgas halba mõju andmekvaliteedile. Avaliku teabe seaduse andmekogude peatükk nõuab, et andmekogumist ei tohi dubleerida. Ellu rakendamine on aga jäänud poolele teele. Kõige tõsisemale probleemile – rahvastikuarvestuse dubleerimisele – osutasime juba 2008. a. aruandes (alaptk 3.4). Samas ei ole ka aadressandmete süsteem ikka veel avaliku sektori andmekogudes põhiandmestikuna täielikult rakendatud.

### **7.3. Peremehe avalik teave**

Avaliku teabe seaduse täitmine hõlmab asutuses:

- teabenõuetele vastamist,
- juurdepääsupiirangute kehtestamist,
- dokumendiregistri pidamist,
- võrgulehe pidamist,
- nüüd ka teabe kasutajakeskset avaldamist avaliku sektori teabevärravas.

Isikuandmete kaitse seaduse täitmine hõlmab asutuses:

- andmekaitse turvameetmeid (organisatsioonilised, infotehnoloogilised, füüsilised),
- õiguslikke otsustusi isikuandmete avalikustamisel ja juurdepääsu piiramisel.

Asutuse ti tegelevad seaduse täitmisega kantseleid-asjaajamisüksused, avaliku suhete üksused, IT-üksused, õigusüksused, personalidokumentide osas ka personaliüksused. Asutuste jaoks on avaliku teabe seadus ja isikuandmete kaitse seadus paarisseedused, mida tuleb rakendada üheskoos. Mõlemad seadused kasutavad hinnangulisi õigusmõisteid (*avalik huvi, ülemäärane kahjustamine, eraelu puutumatus oluline kahjustamine*). Selge on, et seadus ei saagi reguleerida kõiki üksikasju ning et sageli ongi konveier-reeglite kohaldamise asemel otstarbekas lasta asutusel/ametnikul kaaluda üksikjuhtumi lahendamisel hinnangulisi õigusmõisteid. Siiski on avaliku teabe seaduse täitmise praktika muutunud liiga kirevaks. Arusaamad lahknevad lausa põhjanevates küsimustes (*kas avaliku sektori palgad on avalikud? kas eraisikust kirjasaatja nime peab asutuse dokumendiregistris varjama?*). Kirevus avaldub nii asutuste võrgulehtedel teabe



esitamise loogikas, dokumendiregistrite ülesehituse loogikas, personalidokumentide juurdepääsupiirangute loogikas jne.

Avaliku teabe seadus võimaldab asutuse juhil määrata seaduse täitmist korraldavad üksused ja ametnikud ning delegeerida neile vastutust (§ 10 lg 2). Praktikas näeme enamasti ulatuslikku loetelu üksustest/ametnikest, kes kõik mingi kandi pealt seaduse täitmisega kokku puutuvad. See on tegelikkuses viinud vastutuse hajumiseni, asutuse puudub üks ja selge põhivastutaja (asutuse tippjuhi prioriteetidesse avaliku seaduse täitmise täpsem korraldamine reeglina ei kuulu).

Kirevus ja vastutuse hajusus, mis on iseloomulik avaliku teabe seaduse täitmisele asutuste sees, on iseloomulik ka asutuste-ülesele koordineatsioonile. Piisab, kui nimetada, et avaliku teabe seaduse täitmist koordineerivad:

- Justiitsministeerium kui seaduse väljatöötaja,
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vastutab riigi IT-poliitika eest, teabevärava [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee) ning ettevõtjate ühtse kontaktpunkti haldamise eest;
- Rahandusministeerium vastutab avaliku teenistuse arendamise eest;
- Riigikantselei töötab välja asutuste asjaajamisreeglistiku (mis on peamine avaliku teabe seaduse rakendusakt); samuti koordineerib valitsusasutuste kommunikatsiooni,
- Siseministeerium (regionaalministri suund) kompenseerib mitme IT-projektiga omavalitsuste ebapiisavat infotehnoloogilist võimekust avaliku teabe seadust täita.

Avaliku teabe seaduse täitmine, mis puudutab asutuse eri tahke (asjaajamine, õigus, IT, avalikud suhted, personalitöö) ja on õiguslikult komplitseeritud, vajab asutuse sees kindlat koordineerimist. Asutuse sees tuleb avaliku teabe seaduse täitmise peremehele staatuse asendada tõhusa isikliku vastutusega. Üldvastutust kannab asutuse juht (ministeeriumis kantsler). Igapäevane koordineerimine peaks aga olema antud kindlale ametnikule<sup>43</sup>, kes peaks olema asutuses piisavalt mõjukas (*halduse asekanter, avalike suhete juht, asutuse juhi asetäitja, asutuse peajurist*) ning horisontaalse koordineerimise

<sup>43</sup> Näiteks võib tuua riigisaladuse ja salastatud välisteabe valdkonna. Igas riigisaladust töötlevas asutuses on eraldi riigisaladuse kaitset korraldav isik (asutuse juht on vastutav isik). Valitsuse määrusega on kehtestatud nende ülesannete ühtlustatud loetelu, ette nähtud riigisaladusega tegelevate ametnike perioodiline koolitus jne.



õigusega (hõlmamaks kõiki seaduse täitmisega seotud üksusi/ametnikke). Kuna avaliku teabe seaduse rakendamine on läbi põimunud isikuandmete kaitse seadusega, on mõistlik, et sama isik oleks asutuses ühtlasi isikuandmete kaitse eest vastutav isik. Riigiasutuste suhtes on otstarbekas kehtestada nõue nimetada **teabe avalikustamise ja isikuandmete kaitse eest vastutav ametiisik** Vabariigi Valitsuse aktiga. Nii saame üheaegselt kõigisse riigiasutustesse enam-vähem ühesuguse staatusega ja enam-vähem ühesuguste ülesannetega vastutajad-koordineerijad. Toimiva mudelina saaks see olla eeskujuks ka omavalitsustele ning põhiseaduslikele institutsioonidele.

Vastutava isiku määramine aitaks kaasa ka riigi- ja omavalitsussektori horisontaalkoostööle, mis on eelduseks Eesti avaliku sektori teabevärava [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee) arenemisele kodaniku- ja ettevõtjasõbralikuks igapäevaseks suhtluskanaliks riigiga.

#### **7.4. Andmekaitse Inspektsiooni menetluslikud õigused**

Euroopa Nõukogu Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni järelevalveasutusi ja andmete liikumist üle piiri käsitleva lisaprotokoll art 1 lit 2a kohaselt peab järelevalveasutusel olema eelkõige volitus tegeleda uurimisega. Andmekaitse Inspektsioonil on küll isikuandmete kaitse seaduse §-s 33 ning väärteomenetluse seadustikus sätestatud menetluslikud õigused, kuid teatud tegevused kvalifitseeruvad jälitustegevuseks, mille kasutamine väärteomenetluses ei ole lubatud (vt p 6.2.4.2.). Nii näiteks on 2009. a olnud korduvalt probleemiks rikkuja isiku väljaselgitamine ja tõendamine, kui rikkumine (nt tellimata reklaami saatmine e-posti aadressile) on toime pandud elektroonilisi sidevahendeid kasutades. Kui infoühiskonna teenuse seaduse alusel oleme seni menetlenud eraisikutele nende nõusolekuta kommertsteadaannete edastamise juhtumeid, siis elektroonilise side seaduse eelnõu<sup>44</sup> kohaselt laieneks inspektsiooni järelevalve ka juriidilistele isikutele saadetavale reklaamile. Ühest küljest suurendab see kindlasti inspektsiooni töökoormust, kuid teisalt tuleb arvestada, et eelpoolkirjeldatud tõendamisraskuste tõttu ei ole niikuinii võimalik kõiki juhtumeid lahendada. Samas ei ole jälitustegevuseks kvalifitseeruvat IP-aadresside ja muude liiklusandmete uurimise õigust ka teiste võrreldud riikide<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Ette valmistatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt, vt allmärkused 37 ja 38.

<sup>45</sup> Taani, Austria, Malta, Rootsi, Suurbritannia, Sloveenia, Kreeka, Norra, Island, Iirimaa.



andmekaitse järelevalveasutustel ning mitmed neist ei tegele nn spämmiga üldse. Liiklusandmete jälitamine iseenesest on spetsiifiliselt infotehnoloogia-alast ettevalmistust ja pidevat kursisolekut eeldav tegevus, milleks andmekaitse asutustel endil tihti isegi puudub võimekus. Erinev ei ole olukord ka meie väikesearvulises inspeksioonis.





**Aruande koostasid:**

Viljar Peep, peadirektor

Maris Juha, õigusnõunik

Elsa Neeme, avalike suhete nõunik

Maarja Kirss, nõunik

**Andmekaitse Inspektsioon**

**Väike-Ameerika 19, 10129 Tallinn**

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

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

