



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Valvame, et isikuandmete kasutamisel austatakse eraelu ning et riigi tegevus oleks läbipaistev

ANDMEKOGUDE JUHEND

Kehtestatud [avaliku teabe seaduse](#) § 45 lõike 4 ning [isikuandmete kaitse seaduse](#) § 33 lõike 1 punkti 5 alusel
14. augustil 2013. aastal.
2016. aasta oktoobris asendatud alapeatükk 3.5 peatükiga 4.

Juhend on suunatud andmekogude asutajatele ja pidajatele. Juhend annab ülevaate **avaliku sektori andmekogude** reguleerimise praktilistest küsimustest.

Avaliku sektori andmekogud on riigi, omavalitsuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning muude avalikke ülesandeid täitvate isikute andmekogud.

Juhendi koostamist arutati spetsiaalsel õigusasutuste ümarlaul. Eelnõu esitati enne kinnitamist arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspektsiooni nõukojale ning avaldati [eelnõude infosüsteemis](#).

SISUKORD:

1. Andmekogud ja infosüsteemid osana avalikust teabest.....	3
1.1. Kuidas eristada andmekogu muust avalikust teabest?	3
1.2. Mis vahe on andmekogul, registril ja infosüsteemil?.....	3
1.3. Kas andmekogu peab olema digitaalne?.....	4
1.4. Kas riigi infosüsteem koosneb vaid andmekogudest?	4
1.5. Mis on sisemise töökorralduse vajaduseks asutatud andmekogu?	4
1.6. Mis on andmeait?.....	5
2. Seaduslik alus	6
2.1. Mida peab seadus andmekogu asutamiseks sisaldama?	6
2.2. Näiteid andmekogu asutamisest.....	9
2.3. Seadusliku aluse nõue omavalitsuste andmekogudes	10
2.4. Kuidas seadusega põhiõiguste riivet pehendada?	11
3. Põhimäärus	13
3.1. Kehtestaja.....	13
3.2. Põhimääruse sisu.....	13
3.3. Andmete koosseis	15
3.4. Säilitamistähtajad	15
4. Juurdepääs andmekogus olevatele andmetele.....	17
4.1. Juurdepääsu õiguslik reguleerimine.....	17
4.2. Juurdepääsu andmine erinormide puudumise korral.....	18
4.3. Püsijuurdepääsu korraldus	20
4.4. Püsijuurdepääsu vormistamine	22
4.5. Päringute logimine ja kontrollimine	25

1. Andmekogud ja infosüsteemid osana avalikust teabest

1.1. Kuidas eristada andmekogu muust avalikust teabest?

Avaliku sektori asutused töötlevad oma tegevuse käigus tohutul hulgal andmeid. Kuidas eristada selles teabemeres andmekogusid („saari“)?

Andmekogusid normib [avaliku teabe seaduse \(AvTS\)](#) 5¹. peatükk. See piirdub üksnes avaliku sektori andmekogudega ega hõlma erahuvides peetavaid andmekogumeid.

AvTS § 43¹ lg 1 ja § 43³ lg 1 kohaselt on **andmekogu**

- riigi, omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku või muu avalikke ülesandeid täitva isiku
- infosüsteemis töödeldavate
- korrastatud andmete kogum,
- mis asutatakse seaduse või selle alusel antud õigusaktiga ja selles sätestatud ülesannete täitmiseks.

NB! Seadust võib asendada ka Euroopa Liidu otsekohalduv õigusakt ning Riigikogus ratifitseeritud välisleping. Teksti lühiduse huvides räägime siin ja edaspidi üksnes seadusest.

Seega andmekogu eristamiseks on formaalne tunnus – asutamine seaduse või selle alusel antud akti alusel. Muul juhul on tegu üldise avaliku sektori andmetöötlusega ehk täpsemalt **avaliku teabe töötlemisega**.

Avalik teave on teatavasti igasugune „*teave, mis on loodud või saadud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites*“ – vt AvTS § 3 lg 1. Avalik teave ei moodusta automaatselt andmekogu isegi kui ta on **korrastatud andmete kogum**.

See, et suurem osa avalikust teabest ei moodusta andmekogusid, ei tähenda, et teavet valdav asutus võiks sellega suvaliselt toimetada. Avaliku teabe kogumist, kasutamist, säilitamist ning muid töötlemisviise reguleerivad AvTS-i ja [isikuandmete kaitse seaduse \(IKS\)](#) üldnõuded ning muude õigusaktide erinõuded.

Avalik teave võib olla juurdepääsupiiranguta või -piiranguga. Avaliku teabe vastandiks ei ole seega **salateave**, vaid **erateave**. Avalikku teavet võib täpsemini nimetada **avaliku sektori teabeks**, millele vastandub eraisikuile, eraettevõtetele, eraühinguile kuuluv teave.

1.2. Mis vahe on andmekogul, registril ja infosüsteemil?

Register on, infosüsteem aga ei ole andmekogu sünonüüm. **Infosüsteem** on tehniline, mitte õiguslik termin.

Andmekogu on alati infosüsteem, kuid infosüsteem ei ole alati õiguslikus mõttes andmekogu. Infosüsteemid on ka näiteks asutuste võrgu- ehk veebilehed, *exceli* tabelid, perfokaartidel peetavad nimistud, esitlusslaudid jne.

Mitu andmekogu võivad tehniliselt moodustada ühe infosüsteemi. Selle näiteks võib tuua kohtu registriosakonnas peetavad 4 registrit (äriregister, mittetulundusühingute ja sihtasutuste register, kommertspandiregister, laevakinnistusraamat). Lisaks hõlmab sama infosüsteem ka erakondade

liikmete nimekirju, mille pidajaks on erakondade juhatused. Õiguslikult reguleerivad nende pidamist eraldi seadused.

Teistsuguseks näiteks on politsei andmekogu, mis on tekkinud mitme infosüsteemi lõimimisel.

Piltlikult võib infosüsteemide ja andmekogude vahekorda võrrelda linna ja omavalitsusüksuse vahekorraga. Tavaliselt me eeldame linnast rääkides, et ta on omavalitsusüksus koos sellest tulenevate linna õiguste ja kohustustega. Kuid on ju ka valla-siseseid linnu, mis on lihtsalt asulad ilma omavalitsuse õigusliku seisundita. Sama on infosüsteemidega – andmekoguks olemine on õiguslik seisund ning iga infosüsteem ei omanda seda automaatselt. Andmekogu staatuse saab infosüsteem üksnes seadusandja tahte kaudu.

1.3. Kas andmekogu peab olema digitaalne?

Ei avalik teave, andmekogu ega ka infosüsteem pea tingimata olema digitaalsed. Avaliku teabe osana kehtib ka andmekogude kohta määratlus, et ta võib olla *mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud* (AvTS § 3 lg 1). Seega teoreetiliselt võib andmekogu pidada kasvõi puupulkadel nagu muistseid sirvlaudu.

1.4. Kas riigi infosüsteem koosneb vaid andmekogudest?

Riigi infosüsteemi kuuluvad eeskätt andmekogud ning andmekogude pidamist kindlustavad süsteemid. Kuna riigi infosüsteemi kuuluvatele andmekogudele on kindlustavate süsteemide kasutamine kohustuslik, peavad nad muuhulgas olema riigi infosüsteemi [andmevahetuskihiga \(x-teega\)](#) liidestatud ning [riigi infosüsteemi haldussüsteemis \(RIHA-s\)](#) registreeritud (AvTS § 43² lg 1, § 43⁷ ja § 43⁹).

See ei tähenda, et RIHA-s registreeritakse üksnes andmekogusid. Samuti ei tähenda see, et x-teeid kasutavad üksnes andmekogud.

RIHA-sse kantakse ka näiteks **andmekogu staatuseta infosüsteeme, infosüsteemide standardlahendusi** ning **teenuseid**. Andmeid võivad x-tee kaudu koguda ja vahetada mitte üksnes andmekogud, vaid ka **organisatsioonid** (avaliku ja erasektori asutused ja ettevõtted).

Infosüsteemide ja teenuste RIHA-s registreerimine tuleneb vajadusest X-teega liidestuda. Selle eelduseks on teenuste RIHA-s registreerimine ([valitsuse 24.2.2008 määruse nr 78 „Infosüsteemide andmevahetuskiht“](#) § 15 lg 1 ja lg 3 p. 10, 14 ja 15).

Andmekogudel-infosüsteemidel põhinevad e-teenused tuleb lisaks RIHA-le paigutada ka Eesti teabevärvasse www.eesti.ee. Teabevärava rakendusmäärusega on kavas e-teenuste suurem süstematiseerimine (AvTS § 32¹ lg 5).

1.5. Mis on sisemise töökorralduse vajaduseks asutatud andmekogu?

[Valitsuse 28.2.2008 määrus nr 58 „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“](#) defineerib sisemise töökorralduse vajaduseks asutatud andmekogu nii:

Organisatsiooni sisemise töökorralduse vajadusteks peetav andmekogu on andmekogu, mida peetakse organisatsiooni õigusaktidest tulenevate või põhikirjaliste töökorralduslike ülesannete täitmisel, kui sellest ei väljastata andmeid muudeks vajadusteks (§ 7 lg 2 teine lause).

Ilmselt on väga vähe selliseid andmekogusid, kust mitte kunagi mitte kellelegi väljaspool seda organisatsiooni andmeid ei väljastata. Kui eriseadus ei reguleeri teisiti, kohalduvad iga andmekogu puhul IKS § 14 lg 2 ja AvTS § 38. Näiteks politseil, kohtul ja riikliku järelevalve teostajal on ulatuslikud õigused eriseaduste alusel oma menetlustes andmeid välja küsida.

Selliste ühekordsete nõuete täitmine ei võta andmekogult sisemiseks kasutamiseks mõeldud iseloomu. Kui aga andmekogule tehakse eriseaduse alusel andmeväljastuseks otseligi pääs, siis ei saa enam loomulikult rääkida sellest, et andmekogu on mõeldud vaid sisemise töökorralduse vajaduseks.

Ainus erinevus „*tavalise*“ andmekogu ja sisemise töökorralduse vajaduseks asutatud andmekogu vahel puudutab andmekogu kooskõlastamise ja registreerimise nõuet RIHA-s (vt AvTS § 43³ lg 4).

1.6. Mis on andmeait?

AvTS § 43¹ lg 2 kohaselt võib andmekogus töödeldavate korrastatud andmete kogum koosneda ka üksnes teistes andmekogudes sisalduvatest unikaalsetest andmetest.

Samas keelab AvTS § 43³ lg 2 asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid. See tähendab, et ühed ja samad andmed võivad küll esineda mitmes andmekogus, kuid vaid ühes on nad **põhiandmed**. Teised andmekogud sellisel juhul üksnes kasutavad põhiandmeid, mitte ei kogu neid algallikast uuesti. AvTS § 43³ lõikest 2 tuleneb seega keeld asutada mitut kattuva eesmärgi ja sisuga andmekogu.

Läbinisti ainult teistest andmekogudest saadud andmekogumi näiteks on andmeaidad ehk -laod. AvTS selliseid mõisteid ei tunne. Andmeaida all peetakse silmas teisest ehk sekundaarset andmekogumit, mis koondab esmastest (primaarsetest) andmekogudest saadud andmeid mingil kindlal eesmärgil. Andmeaita võib olla koondatud kas ühest või mitmest andmekogust pärit andmed.

Erinevalt andmekogust ei kasutata andmeaita operatiivandmebaasina, st asutuste igapäevaste ülesannete täitmiseks. Andmeaida eesmärk on reeglina andmete analüüs kas poliitikakujundamise või statistika eesmärgil. Andmeaidas võivad andmed olla isikustatud või anonüümsed.

Kuivõrd seadused ei sisalda andmeaida jaoks erinorme, tuleb nende pidamisel lähtuda üldistest IKS ja AvTS reeglitest.

Kui andmeait sisaldab isikuandmeid, peab sellisel viisil töötlemiseks olema asutusel seadusest tulenev alus. Kui andmeait moodustatakse mitme asutuse andmekogudest, peab ühelt asutuselt teisele isikuandmete edastamiseks olema õiguslik alus. IKS § 10 lõike 2 kohaselt peab haldusorgan täitama avalikku ülesannet, milleks isikuandmete töötlemine on möödapääsmatult vajalik.

Teadusuuringute ning riikliku statistika tegemiseks on ette nähtud erikord IKS §-s 16. Seda, kes ja mis tingimustel IKS § 16 kohaseid teadusuuringuid saavad teha, vt. AKI juhendist „[Isikuandmete töötlemine teadusuuringus](#)“. See, milline statistika on riiklik statistika, tuleneb [riikliku statistika seadusest](#).

Andmeait võib endast kujutada märksa suuremat eraelu puutumatuset kui primaarsed andmekogud. Mitmest andmekogust kokku pandud teave võimaldab ju isikut rohkem profileerida kui eri andmekogudes laiali paiknevad teabekillud.

2. Seaduslik alus

2.1. Mida peab seadus andmekogu asutamiseks sisaldama?

AvTS § 43³ lg 1 kohaselt tuleb andmekogu **asutada** seadusega või selle alusel antud õigusaktiga. Seda sõltumata sellest, kas andmekogu on asutatud asutuse sisemise töökorralduse vajadusteks või mitte.

AvTS § 43¹ lg 1 kohaselt võib andmekogu asutada üksnes seaduses või selle alusel antud õigusaktis sätestatud **ülesannete täitmiseks**. See tähendab ühtlasi, et haldusorgan ei tohi andmekogu pidada oma pädevusse mitte kuuluvate ülesannete tarvis.

Vaid üksikute andmekogude pidamine toimub ilma rakendusaktideta, täielikult seaduse tasandil reguleerituna.¹

Tavaliselt tekib andmekogu asutamiskavatsuse puhul küsimus, mis asjaolud peaksid kindlasti seaduses sisalduma? Siin võib välja tuua viis aspekti:

- 1) andmekogu asutamise eesmärgi,
- 2) isikute põhiõiguste riive ja kohustuste kehtestamise,
- 3) andmekogu andmetele õigusliku tähenduse andmise,
- 4) erisuste loomise andmekogude kohta kehtivate üldseaduste suhtes,
- 5) konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisalasse kuuluvad sätted.

Vaatame neid lähemalt:

2.1.1. Andmekogu asutamise eesmärk

Andmekogu eesmärk peab olema seaduses sätestatud, sest see ongi volitusnormi tuum. Vajalik ei ole andmekogu täpse nime seaduses sätestamine (see võib tulla ka põhimäärusest). Kuid hädavajalik on, et volitusnorm annaks vastuse küsimusele, millisel eesmärgil, milliste ülesannete täitmiseks andmekogu luuakse. Ilma selleta on raskendatud kontroll andmekogu pidamise õiguspärasuse ja isikuandmete töötlemise ulatuse üle.

Asutamiseesmärgiks ei saa olla seega andmetöötlus või andmete kogumine iseenesest. Andmekogu asutamise eesmärk peab volitusnormis olema piisavalt konkreetne. Seda arvamust on väljendanud ka õiguskantsler.²

Tõesti, mõne keskse tähtsusega andmekogu puhul võib möönda, et nende eesmärgiks ongi andmete kogumine ja avalikuks tegemine iseenesest. Niisugused andmekogud on usaldusväärse tehingukäibe huvides kohtu juures peetavad kindla õigusliku tähendusega registrid nagu kinnistusraamat ja äriregister. Samas on nende andmekogude pidamine üksikasjalikult seaduse tasemel reguleeritud.

¹ Üheks selliseks näiteks on Riigi Teataja, mis on niihästi võrguväljaanne kui andmekogu – vt [Riigi Teataja seaduse](#) § 1.

² Õiguskantsler leidis näiteks, et inimese kohta üksikasjaliku ja tundliku teabe kogumiseks ei olnud piisavalt selge kuni 1.4.2013 kehtinud kaitseväeteenistuse seaduses toodud paljasõnaline andmekogu asutamise eesmärk: „*Kaitseväekohustuslaste arvestuste peetakse kaitseväeteenistuskohustuslike Eesti kodanike riiklikus registris.*“. Samuti on Õiguskantsler pidanud ebapiisavaks vangistusseadustiku tänaseks ära muudetud volitusnormi, mis sätestas, et „*kinnipeetavate, arestialuste ning vahistatute andmete töötlemiseks peetakse riiklikku andmekogu*“. Õiguskantsler märkis, et sellest volitusnormist ei selgu isikuandmete töötlemise eesmärk, samuti ei selgu, milliseid isikuandmeid on kavas koguda ehk kui ulatuslik on põhiõiguste riive. Vt Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, peatükk 3.2 „Isikuandmete töötlemine riigi andmekogudes“.

Muul juhul on seaduses täpse asutamiseesmärgi sätestamine seaduse volitusnormis hädavajalik.

Volitusnormi konkreetsuse kohta on Riigikohus 19.01.2009 otsuse [3-3-1-85-08](#) punktis 18 märkinud: „Põhiseaduse § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Määrusandluse puhul tähendab nimetatud säte täitevvõimu jaoks kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada. HMS § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kohtupraktikas on rõhutatud, et volitusnormis sätestatakse määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus (põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 1996. a otsus asjas nr [3-4-1-3-96](#)).“.

2.1.2. Õiguste riive ja kohustuste kehtestamine

Isiku põhiõiguste riive ning kohustuste pealepanek peab samuti tulenema seadusest.

Isikuandmete töötlemine on põhiõiguste ja -vabaduste riive, sest mõjutab nii pere- ja eraelu puutumatust kui ka informatsioonilise eneseteostuse vabadust ([põhiseaduse](#) §-d 26 ja 19).

Kas see tähendab, et igasuguste isikuandmete töötlemise sisu ja maht peab andmekogu puhul olema alati seaduse tasandil reguleeritud? Meenutame, et andmekogude välises avaliku sektori andmetöötleses nii ranget nõuet ei ole – piisab, kui haldusorgan suudab töötlemise vajalikkust avaliku ülesande ja seadusega pandud kohustuse täitmise kontekstis põhjendada (IKS § 10 lg 2).

Vajadus sätestada seaduse tasandil isikuandmete töötlemise sisu ja mahtu sõltub nii andmekogu kui ka muu avaliku teabe puhul põhiõiguste riive intensiivsusest.

Riigikohus on 03.12.2007 otsuse [3-3-1-41-06](#) punktis 22 leidnud:

„Riigikohus on oma varasemas praktikas korduvalt rõhutanud põhimõtet, et põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjärgse õigusaktiga (vt Riigikohtu üldkogu 11. oktoobri 2001. a otsust asjas nr [3-4-1-7-01](#) ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsuseid asjades nr III-4/A-1/94 ja III-4/A-2/94 ning 24. detsembri 2002. a otsust asjas nr [3-4-1-10-02](#)).

Üldkogu leiab, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.“.

Seega ei pea isikuandmete töötlemine olema üksikasjalikult seaduse tasandil reguleeritud, kui tegemist ei ole intensiivse riivega. Sel juhul peab aga andmetöötlemise vajadus olema volitusnormi põhjal (asutamise eesmärgi kaudu) kontrollitav.

Mis on intensiivne riive, mida peaks kindlasti seaduses sätestama? Siin võib nimetada:

- 1) andmekogu pidamise kaudu isiku õiguste kitsendamist – nt. piiratakse põhiseaduslikku õigust pere- ja eraelu puutumatusele tundlike isikuandmete avaldamisega,
- 2) kohustuste pealepanekut – nt. kehtestatakse andmekogule andmete esitamise kohustus,
- 3) muude oluliste tagajärgede põhjustamist – nt. arvestatakse karistusregistri alusel karistatuse kustumist sooritatud süütegude eest.

Vt riive intensiivsuse määramise ja garantiide andmise kohta lähemalt juhendi alaptk. 2.4.

Andmekogu kaudu avalikuks saava info tundlikkust hinnatakse selle põhjal, kuidas see eraelu mõjutab. Kui tegu on infoga, mis niikuinii on avalik (näiteks ametnikuks või äriühingu juhatuse liikmeks olemise fakt, mis kajastub asutuse võrgulehel või äriregistris) või mida saaks teabenõudega küsida, siis on teave ilmselt vähetundlik.

Ka [valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“](#) § 12 sätestab, et põhiõiguste ja -vabaduste piirangute alused ja tingimused peavad olema kehtestatud seadusega. Seadusest peab selguma riive eesmärk ja ulatus. See tähendab ühtlasi, et seadusest peab selguma, mis on andmekogu asutamise eesmärk.

2.1.3. Andmete õigusliku tähenduse andmine

Andmete andmekogus saab õigusliku tähenduse anda vaid seadusega. Nii sätestab konkreetselt AvTS § 43⁶ lg 4. Ilma selleta on andmed vaid informatiivse tähendusega.

Näiteks võib tuua omandit näitavate andmete tähenduse. Kinnisasja omand tekib, muutub ja lõpeb kinnistusraamatu kandega, selleks ei piisa ainuüksi pooltevahelisest tehingust ([asjaõiguseaduse § 64¹](#) ja [64²](#)). Sõiduki omandiõigus läheb üle tehinguga ning liiklusregistri andmed on üksnes informatiivsed. Samas liiklusregistrisse kantud sõiduki registerpandi andmete õigsust aga eeldatakse ([liikluseaduse § 178](#)).

2.1.4. Erisuste loomine üldnormide suhtes

Andmekogu kohta kehtivad üldseadustest tulenevad üldnormid niivõrd, kui võrd andmekogu enda kohta käiv seadus ei kehtesta erinorme. Kui neid erinorme ei ole, siis tuleb arvestada eeskätt

- AvTS-ga:
 - o ligipääs teabenõude alusel (3. ptk),
 - o teabe masinloetaval kujul allalaetavaks tegemine (§ 29 lg 4 ja § 58²),
 - o Eesti teabevärvaga liidestumine (§ 32¹),
 - o juurdepääsupiirangute seadmine (5. ptk),
 - o andmekogude dubleerimise keeld, kooskõlastamis- ja registreerimisnõue, kindlustavate süsteemide kasutamise kohustus (5¹ ptk);
- IKS-ga:
 - o isikuandmete töötlemise üldpõhimõtted (§ 6),
 - o vastutava ja volitatud töötleva vahekord (§ 7, vt ka AvTS § 43⁴),
 - o haldusorgani piiramine isikuandmete töötlemisel avaliku ülesande täitmise nõudega, mis välistab nõusolekupõhise töötlemise (§ 10 lg 2, § 14),
 - o kitsendused automaatotsustele ja õigus neid vaidlustada (§ 17),
 - o inimese õigus olla informeeritud ja sekkuda enda kohta käivasse andmetöötlusse (3. ptk),
 - o turvameetmete rakendamise kohustus (4. ptk, samuti AvTS 5¹. peatükist tulenevad turvalisus- ja auditeerimisnõuded),
 - o delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise kohustus (5. ptk).

AvTS lähtub sellest, et ligipääs avalikule teabele (sh selle ärilise taaskasutamise eesmärgil) on tasuta, v.a. seaduses sätestatud erisused. Erisused AvTS-i suhtes tuleb ka tasude osas kehtestada seadusega.

Siin tuleb arvestada tuleb ka põhiseaduse §-ga 113, mille kohaselt *maksud, lõivud, koormised, trahvid ja sundkindlustusmaksed* kehtestatakse seadusega. Andmekogu kasutamisega seotud tasud on põhiseaduse § 113 kaitsealas *avalik-õiguslike rahaliste kohustustena*. Nende kehtestamine

täitevõimule on lubatud üksnes siis, kui seadusandja on volitusnormis andnud tasu arvestamise alused või piirmäärad vms arusaadavad raamid. Seda seisukohta on Riigikohus korduvalt väljendanud ([3-4-1-22-03](#), [3-4-1-14-09](#)).

2.1.5. Põhiseaduslike seaduste reguleerimisalasse kuuluvad küsimused

Põhiseaduse §-s 104 nimetatud reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi korraldatakse seadustega, mille poolt peab olema Riigikogu koosseisu enamus (*51-poolthääle-seadused*). Neid küsimusi ei saa otsustada lihtseadusega. Haldusaktiga on neis valdkonnis võimalik korraldada üksnes tehnilisi, mitte sisulisi küsimusi. Nii on Riigikohus korduvalt leidnud ([3-4-1-6-09](#), [3-4-1-3-99](#), [3-4-1-1-99](#), [3-4-1-7-98](#), [3-4-1-1-98](#), [III-4/1-4/93](#)).

Sellega tuleb arvestada näiteks andmekogude puhul, mis seonduvad kohtumenetlusega (kohtus peetavad registrid nagu kinnistusraamat ja äriregister) või valimiste korraldamisega (valijate arvestuse pidamine).

2.2. Näiteid andmekogu asutamisest

Mõnede andmekogude asutamine ja pidamine on seaduse tasemel üksikasjalikult reguleeritud. Neil ei ole tavapäraselt põhimäärust ning rakendusaktid puudutavad vaid tehnilisi küsimusi. Asutamisosuse ja põhimäärusena tuleb selliste andmekogude puhul käsitleda vastavat seadust.

Näitena võib tuua keskse andmekogu Eesti kodanike ja elanike kohta – rahvastikuregistri. Samuti kesksed registrid omandisuhete ning juriidiliste isikute kohta, mis tagavad usaldusväärse tehingute tegemise keskkonna – kinnistusraamat, abieluvararegister, äriregister, Eesti väärtpaberite keskregister, Patendiameti peetavad tööstusomandi õiguskaitseregistrid.

Täielikult on seaduse tasandil, ilma ühegi rakendusaktita reguleeritud Riigi Teataja – ta on registripidamise mõttes küll lihtsa korraldusega, kuid tema sisuga on seotud õigusaktide siduvus.

Enamik andmekogusid on siiski loodud seadusandja volitusel antud määrustega.

Maksukohuslaste registri asutamine [maksukorralduse seaduse](#) alusel on näide õnnestunud regulatsioonist. Seadus reguleerib põhjalikult isikute asjaomaseid kohustusi ja õigusi ning sisaldab selgeid volitusnorme valitsusele ja rahandusministrile. Registri pidajaks (vastutavaks töötlejaks) on Maksu- ja Tolliamet, kelle tegevus on seaduste ja määrustega üksikasjalikult kaetud.

Politsei andmekogu on näide halvast regulatsioonist tundliku sisuga registri kohta. Andmekogu pidajaks (vastutavaks töötlejaks) on Politsei- ja Piirivalveamet. Varasemast põhimäärusest [politsei ja piirivalve seadusse](#) ületoodud sätted registri sisu kohta on osalt arusaamatud. Mida peaks tähendama seaduses lähemalt avamata andmeliigid „ühiste infoobjektide andmestik“ või „ennetava tegevuse andmestik“? Need ei ole selgeks juhtnööriks täitevõimule määrusega andmekoosseisu kehtestamiseks.

Seadus jätab täielikult lahtiseks politsei-välise andmeandjate loetelu, samuti andmete saajate loetelu (ilmselt mõeldud otseligipääsu kaudu) ja andmetega tutvumise ja väljastamise korra (ilmselt mõeldud üksikpäringuid). Nende oluliste küsimuste asemel on seadusse toodud aga ebaolulisi tehnilisi asjaolusid – saame näiteks teada, et andmekogu pidamiseks tuleb kasutada tarkvara – vt [politsei ja piirivalve seaduse](#) §-d 8-13.

Mõnede andmekogude asutamiseks on sätestatud **üldvolitus**. Seadus normib asutuse tegevust ning annab asutusele volituse asutada selle tegevuse kajastamiseks täpsemalt määratlemata

andmekogusid. Üldvolituse näiteks võib tuua [välissuhtlemisseaduse § 9 lg 14](#): „Käesoleva paragrahviga Välisministeeriumile pandud ülesannete täitmiseks ja töö korraldamise tagamiseks vajalike andmekogude asutamise otsustab ja selliste andmekogude põhimäärused [kehtestab välisminister](#).“³

Samas tuleb üldvolituse puhul meeles pidada, et volitusnorm peab olema piisavalt selge (antud näites puudutas volitus konkreetse paragrahviga reguleeritud tegevusi) ning et põhiõiguste riive alused ja tingimused peavad olema kehtestatud seadusega.

NB! AvTS § 43³ lg 1 – mis sätestab, et andmekogu asutatakse seadusega või selle alusel antud õigusaktiga – ise ei ole üldvolitus andmekogude asutamiseks!

Kas „*seaduse alusel antud õigusakt*“ peab olema tingimata määrus? Mõnel juhul volitab seadus andmekogu asutama mitte valitsust ega ministrit, vaid näiteks ametit, inspeksiooni, avalik-õiguslikku juriidilist isikut.

Näiteks võib tuua [riikliku statistika seaduse § 30](#). See volitab riikliku statistika tegijaid (Statistikaametit, Eesti Panka) asutama sisemisi andmekogusid, reguleerides üksikasjalikult andmete esitamise kohustust ja nende säilitamise konfidentsiaalsust, jättes määratlemata asjaomaste andmekogude loetelu. Tegemist on puhtalt asutuse siseseks töökorralduse vajaduseks ja rangelt asutuse-siseseks kasutamiseks mõeldud registritega. Andmetöötluse turvalisusele kehtestab seadus kõrgendatud nõudeid. Neist andmekogudest antakse välja üksnes üldistatud andmeid. Eraelu ega muude põhiõiguste täiendavat riivet selline sisemiste registrite moodustamise üldvolitus ei põhjusta, asutuse-väliseid kohustusi ei kehtesta. Kõike seda arvestades on antud juhul mõistlik asutamise otsustamine asutuse juhi haldusaktiga.

Veel üheks näiteks on [liikluskindlustuse seaduse § 66](#), mis normib liikluskindlustuse registrit. Ka antud paragrahv on põhjalik, kompenseerimaks üllatavat tõika, et asjaomase andmekogu asutab ja selle pidamise korra kehtestab avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik (mittetulundusühing).

2.3. Seadusliku aluse nõue omavalitsuste andmekogudes

[Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6](#) annab kohalikele omavalitsustele üldvolituse korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, mis on talle kas otseselt seadusega pandud või mis ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Põhiseaduse § 154 lg 1 sätestab: „*Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt*.“. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on märkinud, et tekstiosast „*kõiki kohaliku elu küsimusi*“ tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus otsustada ja korraldada põhiseaduse alusel ja tingimustel kohaliku elu küsimusi ilma volitusnormita seaduses.

Kui omavalitsus ei võiks seaduse volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta korraldada kõiki selliseid küsimusi, kuna neid on võimatu ette näha.⁴

Sellest põhimõttest on kaks erandit:

³ Selle üldvolituse alusel on asutatud näiteks Euroopa Kohtu eelotsusemenetluste ja Eesti suhtes algatatud rikkumismenetluste andmekogu, Eeltäidetud viisataotluse andmekogu, Välislepingute andmekogu, Välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide esinduste ja nende isikkoosseisu andmekogu, Diplomaatiliste passide andmekogu, Rahvusvahelistele tsiviilmissioonidele, välisriikidesse ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse lähetatavate ekspertide andmekogu.

⁴ Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn, 1999. lk 97.

- 1) põhiõigusi, mida saab põhiseaduse kohaselt piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras (nt põhiseaduse §-d 26, 32 ja 34), tohib piirata üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel;
- 2) põhiõigusi, mida ei tohi üldse piirata (nt § 18), ei tohi piirata ka kohalik omavalitsus.⁵

Seega vajab ka omavalitsuse üldakt, mis riivab põhiõigusi, eraldi seadusel tuginevat volitust. Selleks ei piisa põhiseaduses või kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 6 sisalduvast üldisest volitusest.⁶

Põhiõiguste piiramise aluste ja korra ettenägemisel seaduses võib jätta omavalitsusele piirangute kehtestamisel kindlaksmääratud piirides otsustusvabaduse. Ka Riigikohtu üldkogu on asunud seisukohale, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.⁷

Eelpooltoodust tuleneb, et kui omavalitsus täidab riigi poolt pandud ülesannet, peaks ülesande täitmiseks vajaliku andmekogu asutamine olema samuti ette nähtud ülesannet reguleerivas seaduses.

Kui aga omavalitsus tegeleb kohaliku elu küsimusega, siis sõltub andmekogu asutamise volitusnormi vajalikkus sellest, kas andmekogu loomine toob kaasa põhiõiguste riive või mitte.

2.4. Kuidas seadusega põhiõiguste riivet pehmendada?

See, kui täpselt andmekogu pidamine tuleb reguleerida seaduse tasandil, sõltub ka sellest, kui intensiivset riivet andmete andmekogus töötlemine endast kujutab. Asjaolud, millest sõltub põhiõiguste riive intensiivsus:

- 1) **andmete kogumise eesmärk** – miks ja kellele andmeid on vaja ja milliseid otsuseid isiku suhtes nende andmete alusel võidakse teha, kuidas andmete töötlemine võib isikut mõjutada (nt politsei poolt kogutava ennetava tegevuse andmestik, e-tervis – andmed võivad oluliselt mõjutada inimese elu, maksuregistrites võib olla juriidiliste isikute ärisaladusi jne),
- 2) **kui suurt hulka isikuid andmekogu potentsiaalselt hõlmab** (nt. tervet elanikkonda vs teatud tunnustele vastavat osa kohalikest elanikest),
- 3) **andmete avalikkus** (piiranguteta avalik, õigustatud huvi alusel avalik, ainult asutusesiseseks kasutamiseks),
- 4) **andmete tundlikkus** – delikaatsed isikuandmed (vt täpset loetelu IKS § 4 lg 2), muud tundliku loomuga andmed, sh asutuse-siseseks kasutamiseks tunnistatud teave, nagu maksuandmed, sotsiaaltoetuste andmed, inimese asukoha jälgimise andmed jms. Siin tuleb arvestada, milline võib olla huvi andmetele juurdepääsu saamiseks ning millised on tagajärjed inimesele, kui andmetele saab juurdepääsu selleks õigustamata isik,
- 5) **andmete hulk** – kui palju erinevaid andmeid ühe ja sama inimese kohta kogutakse,
- 6) **andmete säilitamise aeg** – mida pikem aeg, seda ulatuslikum riive,
- 7) **andmete kogumise viis** – inimeselt endalt, muudest allikatest või inimese eest varjatult,
- 8) **teiste asutuste juurdepääs andmekogu andmetele** – kas, milleks ja kui ulatuslikult kasutavad teised asutused andmekogu andmeid.

Mida suuremat riivet isikuandmete töötlemine andmekogus endast kujutab, seda ulatuslikumalt tuleb **seaduses** sätestada garantiid. Ka [EL andmekaitse direktiiv 46/95/EÜ](#) lubab mitmel juhul

⁵ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, II trükk, lk 724.

⁶ Signe Männiste. Kohaliku omavalitsuse üldaktide andmise õigus // Juridica, 2002, nr 3, p 3.1.

⁷ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, II trükk, lk 724.

isikuandmeid töödelda vaid tingimusel, et seaduses on sätestatud asjakohased tagatised põhiõiguste kaitseks. Sellised tagatised on:

1) andmete kogumiseks sätestatakse selge eesmärk

tihti ei ole võimalik ega vajalik seaduse tasandil üles loetleda ammendavat ja täpset loetelu kõikidest andmekogusse kantavatest andmetest. Kui seaduse tasandil on selge, mis on andmete töötlemise eesmärk, on selle põhjal võimalik hinnata, kas kõiki tegelikult kogutavaid andmeid on nende eesmärkide saavutamiseks vaja. Selgeks eesmärgiks ei saa lugeda nt „avaliku korra tagamine“. „Kohtute töö korraldamine“ ei ole piisavalt selgelt sõnastatud eesmärk, kui tegemist on kohtuid ja teisi õiguskaitseasutusi teenindava menetlussüsteemiga, mis sisaldab kõiki menetlusdokumente ja andmeid toimingute kohta. Andmekogu eesmärk ei saa olla „andmete kogumine“ või „andmete töötlemine“ iseenesest, see on vaid vahend;

2) loetletakse kogutavate andmete liigid

liik peab olema sõnastatud nii, et see avab kogutavate andmete olemuse. „Ennetava tegevuse andmestik“ või „ühiste infoobjektide andmestik“ ei ava kogutavate andmete olemust mingil moel. Selle nõude puhul on oluline vaadelda ka seda, miks loetelude seadusesse panekust praktikas hoidutakse. Põhjuseid on kaks – eeskätt et seaduse muutmine on tülikas ja teiseks ei suudeta koostada üldistust, mis hõlmaks kõike kogutavat, aga oleks samas ka piisavalt selge;

3) andmete juurdepääsupiirangud

AvTS võimaldab teabele, sh andmekogudele, juurdepääsupiirangu seada kas AvTS § 35 alusel või eriseaduse alusel. Seega peabki eriseaduses vajadusel sätestama erinormina AvTS-ist andmete juurdepääsupiirangu. Juurdepääsupiirangu norm peab olema konkreetne ja selge ning sellest peab selguma, miks juurdepääsupiirang kehtestatakse;

4) muul eesmärgil andmete kasutamise piirangud

õigus andmekogust andmeid saada võib tuleneda mis iganes muust seadusest. On täiesti tavapärane, et andmekogu loovas seaduses või põhimääruses viidatakse, et juurdepääs andmetele on IKS-s ja AvTS-is sätestatud. Nii saabki andmekogust andmeid süüteo- või järelevalvemenetluse läbiviijad, kohus ja lõpuks iga muu asutus seadusest tuleneva avaliku ülesande täitmiseks IKS § 10 lg 2 alusel. Selliste juurdepääsude osalinegi välistamine peab olema andmekogu kohta käivas seaduses selgesõnaliselt sätestatud;

5) säilitamistähtaja määramine

tähtaeg võib olla kindlaks määratud kindlaksmääratud ajaühikuna või siis sõltuda sündmuse saabumisest. Asutusesiseseks tööks vajalike andmekogude puhul peaks säilitamine reeglina olema seotud sündmustega, nt menetluse lõpetamine;

6) andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemise viis

AvTS § 29 lg 3 nõuab, et andmekogudes sisalduvad andmed, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut, peab olema avalikustatud viisil ja vormis, mis võimaldab teabe allalaadimist masinloetaval kujul. Siin tuleb arvestada, et mitte kõigile isikuandmetele ei seata juurdepääsupiirangut AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel eraelu kaitseks. Paljude isikuandmete avalikustamine on lausa seadusega ette nähtud. Siiski tuleneb [EL avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise direktiivist 2003/98/EÜ](#), et vaatamata taaskasutamise nõudele tuleb tagada isikuandmete kaitse. See tähendab, et avalike isikuandmete kättesaadavust võib isiku eraelu kaitse huvides tehnoloogiliselt piirata. Eeskätt tähendab see piiranguid isikuandmete masspäringutele. Selliste isikuandmete kaitse meetmete kohta annab Andmekaitse Inspeksioon selgitused [avaliku teabe üldjuhendis](#).

3. Põhimäärus

3.1. Kehtestaja

AvTS § 43⁵ kohaselt peab andmekogul olema põhimäärus. Eraldi põhimäärust ei ole vaja, kui olulised asjaolud on seaduse tasandil juba reguleeritud.

Kui andmekogu pidamine ei ole üksikasjadeni seadusega reguleeritud, tuleb seadusega anda volitusnorm andmekogu pidamise asjaolude täpsustamiseks. Andmekogu pidamist reguleeriv akt ei pea tingimata sisaldama sõna „põhimäärus“, oluline on sisu.

3.2. Põhimääruse sisu

AvTS § 43⁵ lg 1 kohaselt sätestatakse andmekogu põhimääruses andmekogu pidamise kord, sealhulgas andmekogu vastutav töötleja (haldaja), andmekogusse kogutavate andmete koosseis, andmeandjad ja vajaduse korral muud andmekogu pidamisega seotud korralduslikud küsimused.

Senise praktika põhjal võib välja tuua loetelu andmekogu pidamise olulistest küsimustest, mida põhimäärusega reguleeritakse (kui seda juba seaduse tasandil tehtud ei ole):

1) **andmekogu eesmärk;**

2) **andmekogu ametlik nimetus:**

andmekogu ametlik nimetus võiks olla lühike, meeldejääv ja eristatav. Selles ei ole vaja täpselt tsiteerida seaduse teksti andmekogu eesmärgi ja olemuse kohta. Halb näide tüütult pikast andmekogu nimetusest on IKS § 31 alusel asutatud „[Isikuandmete töötajate ja isikuandmete kaitse eest vastutavate isikute register](#)“;

3) **vastutav töötleja:**

2007. a. lõpuni kehtinud andmekogude seadus (mida täna asendab AvTs andmekogude peatükk) lähtus sellest, et ministriumid olid andmekogude vastutavad töötajad ning andmekogude pidajad (ministriumide haldusala asutused) üksnes volitatud töötajad. Põhimõtteliselt võib seda skeemi ka täna kasutada. Kuid selle eelduseks on, et ministrium täidab ka tegelikult vastutava töötaja funktsioone ning et volitatud töötaja tegutseb ministriumide juhtimisel (AvTS § 43⁴, IKS § 7). Sobivaks näiteks on rahvastikuregister. Registri volitatud töötaja (AS Andmevara) tegutsebki Siseministriumide (selle vastava osakonna) kontrolli all. Kui aga ministrium on andmekogu pidamise faktiliselt loovutanud mõnele muule asutusele või eraõiguslikule isikule, hakkab vastutava ja volitatud töötaja rollide jagatus igapäevaelus andmekogu tõhusat haldamist takistama. Ministrium saab enda haldusalas oleva andmekogu pidamist reguleerida ka õigusloome ning teenistusliku järelevalve kaudu, omamata vastutava töötaja seisundit;

4) **volitatud töötaja ja tema roll:**

volitatud töötaja võib olla nii vastutava töötaja kontrolli all tegutsev andmekogu igapäevane haldaja kui ka teenuste osutaja näiteks andmekogu majutaja või arendajana. Sellist volitatud töötaja rolli täidavad paljude andmekogude suhtes IT-asutused nagu [RIK](#) ja [SMIT](#). Teenuse osutajaid ei ole vajalik põhimääruses nimepidi loetleda, piisab nende ülesannete nimetamisest;

5) **kohustuste jaotus vastutava ja volitatud töötaja vahel:**

et tööjaotus ja vastutus andmekogu töötajate vahel oleks selge, on mõistlik vastavalt tegelikule tööjaotusele kirjeldada, kes mida teeb. Näiteks kes haldab kasutajaõigusi, kes vastab päringutele, kes andmekogu arendab ja rahastab jne;

6) **andmekogu kasutajad:**

siin on silmas peetud vastutava ja volitatud töötaja töötajaid, kellele antakse andmekogu kasutamiseks kasutajaõigused. Põhimääruses saab ära määrata, millised kasutajaõigused ja kuidas luuakse ning lõpetatakse ning milliseid andmeid mingit liiki kasutajad näevad;

7) **andmekogus töödeldavate andmete turvaklass:**

turvaklass määratakse vastavalt [valitsuse 20.12.2007 määrusele nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“](#). Ühe andmekogu erinevatel andmeliikidel võib olla erinev turvaklass. Turvaklassile vastavad turvameetmed rakendatakse andmeid töötlevale infosüsteemile või selle osale töödeldava andmestiku alusel. Turvaklassiga määratud turbeastmest tuleneb andmekogu auditeerimise sagedus.

Turvameetmete süsteemi kasutusjuhendi kohaselt määratakse juurdepääsupiiranguta teabe konfidentsiaalsuse turvaosaklassiks S0. Kui teave on juurdepääsupiiranguga, määratakse konfidentsiaalsuse turvaosaklassiks S1, S2 või S3. Delikaatsete isikuandmete töötlemisel tuleks määrata teabe konfidentsiaalsuse turvaosaklassiks vähemalt S2;

8) **kogutavate andmete ammendav loetelu:**

vt selle kohta lähemalt juhendi alapeatükki 3.3.

9) **andmete allikad:**

millistest andmekogudest või kelle käest (millistelt andmeandjatelt) andmeid saadakse. Seeläbi määratakse tegelikult ka kindlaks, millised on andmekogu unikaalsed põhiaandmed. Nimelt keelab AvTS § 43³ lg 2 asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid (põhiaandmete mõiste on toodud AvTS §-s 43⁶). See tähendab, et kui samad andmed kogutakse juba mõnda teise andmekogusse põhiaandmetena, siis tulekski kasutada seal olevaid andmeid, mitte neid isikutelt uuesti koguda.⁸ Ei ole välistatud erand selle reegli (AvTS § 43³ lg 2) suhtes ehk põhiaandmete kogumise dubleerimine, kuid erandi kehtestamine peab olema seadusandja selgesõnaline tahe;

10) **andmete andmekogusse kandmise kord:**

kes ja mis tähtaja jooksul andmed registrisse sisestab;

11) **andmete saajad ja andmete saamise tingimused:**

põhimäärusega ei saa ette näha andmete saamiseks teistsugust korda, kui see on ette nähtud seadusega. Kui eriseadust ei ole, siis tuleneb andmete saamise kord IKSist ja AvTSist. Andmete saamise osas tuleks seega eeskätt kirjeldada, kes ja mis tingimustel saavad otsejuurdepääsu andmekogus olevatele andmetele. Samuti on põhimäärusega võimalik täpsustada andmekogust andmete masspäringuna saamise korda (vt AvTS § 29 lg 4). Vt selle kohta lähemalt juhendi alapeatükki 3.5;

12) andmekogusse kantud **andmete säilitamistähtjad ja andmete hävitamise korraldus:**

vt selle kohta lähemalt juhendi alapeatükki 3.4;

13) andmekogu andmetega teostatud toimingute (eeskätt sisestamine, muutmine, kustutamine, vaatamine, edastamine) **logimine ja logide säilitamistähtjad:**

vt selle kohta lähemalt juhendi alapeatükki 3.5;

14) ebaõigete **andmete parandamise kord:**

kelle poole pöörduda, kui isik leiab andmekogust tema kohta käivaid ebaseaduslikke või ebaõiged andmeid (vt IKS § 21);

15) **andmekogu lõpetamise kord.**

Alljärgnevalt on antud täpsemad selgitused mõningate praktikas enim probleeme valmistanud põhimääruste osade kohta.

⁸ Praktikast saab tuua näite, et omavalitsused pidid sulgema oma kohalikud elanikeregistrid, sest samad andmed kogutakse rahvastikuregistrisse.

3.3. Andmete koosseis

Nagu eespool märgitud, ei pea andmekogusse kogutavate andmete täielik loetelu olema seaduses. Seadusega võib täpse andmete koosseisu kehtestamise delegeerida täitevvõimule. Kuid täitevvõim ei saa väljuda seaduse ja volitusnormi raamidest.

Täitevvõim peab olema suuteline ammendavalt põhjendama, millise eesmärgi saavutamiseks mingeid andmeid möödapääsmatult on vaja koguda.

Põhimäärus peab sisaldama ammendavat loetelu antud andmekogusse kogutavatest andmetest. Seejuures peab loetelust ka selguma, kelle kohta (st andmesubjektide kategooriad) neid andmeid kogutakse. Kui andmete koosseis on väga mahukas, võib loetelu esitada põhimääruse lisana.

Põhimäärusesse ei tuleks panna tehnilisi andmeid, mida on vaja infosüsteemi toimimiseks. Näiteks andmevälja või kande liigi süsteemi-sisene tunnus või andmete muutmise aeg.

Ulatuslik andmekoosseis tuleks põhimääruses esitada süstematiseeritud kujul, nt menetluste kaupa.

3.4. Säilitamistähtajad

Ekslikult arvatakse, et andmekogus olevatele andmetele ei peakski säilitamistähtaega kehtestama või siis unustatakse see teha. Kindlasti peab ka andmekogus olevatele andmetele olema kindlaks määratud säilitamistähtaeg. [Arhiivieskirja](#) kohaselt peab asutus käsitlema kõiki oma dokumente, sh andmekogudes olevat teavet, ühe tervikuna (§ 3 lg 3).

Alljärgnevalt on esitatud ülevaade tüüpilisematest probleemidest, mis on välja tulnud RIHA kooskõlastamismenetlustes:

1) säilitamistähtaeg ≠ arhiiviväärtus ≠ juurdepääsupiirangu tähtaeg

Rahvusarhiiv annab asutustes tekkivatele dokumentidele hinnangu (hindamisotsus) – kas asutuses tekkival dokumentidel on selline väärtus, et neid peaks säilitama alaliselt Rahvusarhiivis. Arhiiviväärtus tähendabki alalist säilitamist. Arhiiviväärtusega dokumente nimetatakse [arhiiviseaduses](#) arhivaalideks.

Asutuse poolt määratud säilitamistähtajal pole arhiiviväärtusega pistmist. Rahvusarhiiv võib tunnistada arhivaaliks ka nt 10-aastase säilitamistähtajaga dokumendi, samas hinnates alalise säilitustähtajaga dokumente arhiiviväärtusetuiks.

Säilitamistähtaeg ei ole seotud juurdepääsupiirangu tähtajaga. Kindlasti ei tule 75-aastase juurdepääsupiiranguga dokumente säilitada 75 aastat ainult seetõttu, et neil on nii pikk juurdepääsupiirangu tähtaeg;

2) andmekogu, alusdokumentide ja andmete säilitamistähtajad:

Tuleb eristada andmekogu tegevustähtaega ja sellesse kantud andmete säilitamistähtaega. Andmekogu ongi reeglina asutatud määramata tähtajaks. Kuid andmeid selles peaks säilitama ikka ainult niikaua, kuni neid vaja on ehk siis kindlaks määratud tähtaja jooksul (kuigi vahel võib ka andmeid olla vaja säilitada alaliselt, nt nagu see on kinnistusraamatusse kantud andmete puhul).

Tihti on põhimääruses määratud kindlaks säilitamistähtaeg üksnes andmekogusse andmete kandmise alusdokumentidele, kuid andmekogus olevate andmete säilitamise tähtaega reguleeritud ei ole. Sellisel juhul tuleb eeldada, et alusdokumendi tähtaeg kehtib ka sealt andmekogusse kantud

andmete suhtes. Ja tuleb tagada, et andmekogus tõepoolest ka järgitakse alusdokumentidele kehtestatud tähtaegu. Kui ühed ja samad andmed sisalduvad mitmetes erinevates alusdokumentides, võib tähtaegades orienteerumine keeruline olla ka andmekogu pidajale endale, rääkimata avalikkusest. Seetõttu oleks õige andmekogus olevate andmete säilitamise tähtajad põhimääruses reguleerida;

3) säilitamine või arhiveerimine:

Tihti nähakse ette, et mingi aeg on andmed aktiivses kasutuses andmekogus ning seejärel kantakse nad asutuse arhiivi. Aga asutuse või andmekogu arhiivis toimub ju nende edasi säilitamine. Säilitamistähtaeg tähendab seda, et tähtaja saabudes andmed hävitatakse või antakse üle Rahvusarhiivi. Seega asutuse või andmekogu siseses arhiivis andmete säilitamine peab mahtuma kehtestatud säilitamistähtaja sisse;

4) „Andmeid säilitatakse arhiiviseaduses ja arhiivieskirjas sätestatud korras“:

Väga tihti viidatakse andmekogu põhimääruses, et „andmeid säilitatakse arhiiviseaduses ja arhiivieskirjas sätestatud korras“. Aga alates 1.1.2012 kehtiv uus arhiiviseadus ega selle alusel antud arhiivieskiri ei sisalda enam tähtaegasid. Seega pole niisugusel viitel mingit sisu;

5) pikima tähtaja järgi „õgvendamine“:

Isikuandmeid võib säilitada üksnes niikaua, kuni see on vajalik selgelt kindlaks määratud eesmärgi saavutamiseks. Seega peab iga andmekogu pidaja endale esmalt selgeks tegema, millisel eesmärgil igat andmeühikut säilitatakse. Põhimääruse koostajate laiskus on sageli põhjuseks, miks kogu andmekoosseisu püütakse „õgvendada“ kõige pikema võimaliku säilitustähtaja järgi;

6) kus säilitamistähtaeg sätestada?

Säilitamistähtajad saavad tuleneda kas seadusest, põhimäärusest või on kehtestatud asutusesiseses õigusaktiga. Kui tähtaeg tuleneb seadusest, ei ole vaja muu õigusaktiga seda enam reguleerida;

Andmete säilitamistähtaeg võib olla kehtestatud asutuse dokumentide loetelu kinnitamise kaudu, kui isikuandmete säilitamise kestus ei ole andmete tundlikkust ja neile juurdepääsu ulatust arvestades intensiivne põhiõiguste riive.

Kui säilitamistähtaeg ei ole seaduse ega põhimäärusega kindlaks määratud, tuleks põhimääruses viidata, millise õigusaktiga säilitamistähtaeg kehtestatakse.

Isiku eraelu puutumatus tugevalt riivavatel juhtudel (eriti juhul, kui muu seadusega nähakse ette andmete kasutamine teisel otstarbel) peaks säilitustähtaeg olema kindlaks määratud seadusega, sest põhiõiguste riive ulatuse peab sätestama seadusega;

7) määrusega ei saa muuta seadust:

Määrusega ei saa muuta seadusega kehtestatud säilitustähtaegu. Kui seadus ütleb, et andmed säilitatakse teatud aja, siis ei saa põhimäärusega kehtestada, et neid ikkagi säilitatakse pärast seda veel 5 aastat sama andmekogu arhiivis. Andmete kandmine andmekogu-sisesesse arhiivi ei ole kustutamine, vaid üks andmete säilitamise viise;

8) kuidas säilitamistähtaeg määrata?

Kuupäevana, aastates või kindlaks määratud sündmuse saabumisega või kombinatsioon nendest. Näiteks „10 aastat peale isiku surma“ sobib, aga „vähemalt 10 aastat“ ei sobi;

9) miks isikuandmete säilitamise tähtaega vaja on?

Isikuandmete osas tuleneb säilitustähtaja kindlaks määramise nõue IKS § 6 punktides 2 ja 3, mis sätestavad eesmärgikohasuse ja minimaalsuse põhimõte. See tähendab minimaalsust ka ajalises mõõtmises. Andmeid ei tohi töödelda kauem (säilitamine on andmete töötlemise üks viis!), kui see on vajalik andmete kogumisel seatud eesmärgi saavutamiseks.

Mida pikem säilitamistähtaeg, seda ulatuslikum on eraelu puutumatus riive.

Seega – isikuandmete säilitamistähtaja kindlaksmääramisel tuleb lähtuda sellest, kui kaua neid on vaja selle eesmärgi täitmiseks, milleks nad koguti. Säilitamistähtaja kehtestamisel peab kehtestaja olema võimeline põhjendama säilitustähtaja pikkust;

10) hävitamine:

Lisaks säilitamistähtaegade määramisele tuleb tagada, et tähtaja ületanud andmed hävitataks.

Seetõttu on mõistlik juba andmekogu loomisel ja põhimääruse koostamisel mõelda, kas seda hakatakse tegema käsitsi, või on vajalik ehitada infosüsteemile vastav funktsionaalsus, mis oskaks tähtaegasid ise arvutada. Läbimõtlematus toob kaasa probleemid – tähtaja saabudes jäävad andmed hävitamata, sest käsitsi ei jõuta teha, aga andmete hävitamise funktsionaalsuse peale keegi varem mõelnud ei ole.

Isikuandmete hävitamise võib asendada umbisikustamisega – andmete anonüümseks kodeerimisega tagasikodeerimist mittevõimaldaval viisil. Nii säilitatakse vajalikku teavet statistilistel või teaduslikel eesmärkidel.

4. Juurdepääs andmekogus olevatele andmetele

Andmekogus olevatele andmetele juurdepääsust saab rääkida kahel tasandil:

- 1) asutusesisene juurdepääs,
- 2) asutuseväliste isikute juurdepääs.

Käesolevas peatükis räägitakse viimasest, asutuseväliste isikute juurdepääsust.

Sõna „juurdepääs“ kasutatakse siin peatükis üldmõistena, mis hõlmab nii kirja teel üksikandmepäringuid kui ka püsijuurdepääse (nii päringud veebirakenduse kaudu kui ka andmekogude vahelised andmeedastusteenused).⁹

Käesolevas peatükis ei räägita isiku juurdepääsust enda andmetele ega avalikest (st kõigile vabalt kättesaadavatest) andmetest. **Peatükk käsitleb niisiis asutuseväliste isikute juurdepääsu juurdepääsupiiranguga andmetele.**

4.1. Juurdepääsu õiguslik reguleerimine

Seaduse tasandil on asutuseväliste isikute juurdepääsude reguleerimisel 2 lähenemist:

- Andmekogu asutamist ette nägev seadus loetleb üles kõik asutused ja isikud, kellel ja milleks on andmekogule juurdepääs. Näiteks kohtuekspertiisiseaduse § 9⁶ riikliku DNA- registri ja sõrmejäljeregistri juurdepääsude osas.

⁹ Vt ka punkt 3.5.1. – IKS eristab oma sõnastuses juurdepääsu andmist ning andmete edastamist, samas kui AvTS neid andmete saamise viise ei erista ning räägibki üldiselt juurdepääsust.

- Andmekogu asutamist ette nägevas seaduses on üksnes andmekogu eesmärk, juurdepääse eraldi reguleeritud ei ole. Sellisel juhul kohaldub **AvTS ja IKS üldregulatsioon**:

IKS § 14 lõige 2:

„Isikuandmete edastamine või nendele juurdepääsu võimaldamine andmete töötlemiseks kolmandale isikule on lubatud andmesubjekti nõusolekuta kui kolmas isik, kellele andmed edastatakse, töötleb isikuandmeid seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohaldava õigusaktiga ettenähtud ülesande täitmiseks.“

AvTS § 38 lõige 3:

„Asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistatud teabele on juurdepääsuõigus riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikul või töötajal oma ametiülesannete täitmiseks.¹⁰ Seda teavet ei tohi edastada kolmandatele isikutele juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata.“

Kindlasti tuleks juba andmekogu asutamist ette nägeva seaduse tegemisel kaaluda, kas oleks vajalik piirata juurdepääsu andmekogus olevatele andmetele. Sellisel juhul tuleb seadusesse tekitada erisäte. Eriti intensiivset eraelu puutumatus riivet kujutavate andmekogude osas peaks juurdepääsud olema reguleeritud seaduse tasandil ning ühes õigusaktis koos. Kindlasti on sellisteks andmekogudeks suured tervise andmekogud (tervise infosüsteem, rahvatervise andmekogud), aga ka näiteks maksukohustuslaste register ning lennureisijate ja majutusteenuse kasutajate andmekogud.

Põhimääruses tuleks reguleerida juurdepääs andmekogule niivõrd, kuivõrd see ei ole seaduse tasandil reguleeritud. Praktika on kahesugune:

- põhimäärus üksnes kordab, et juurdepääs on IKS-s ja AvTS sätestatud korras,
- põhimäärus loetleb üles peamised andmesaajad, kellel tavaliselt on püsijuurdepääs ja ülejäänute osas viitab IKS-le, AvTSile.

Kui seaduses pole juurdepääsu ära reguleeritud ning kohaldub IKS ja AvTS üldregulatsioon, siis tõepoolest pole põhimääruses võimalik esitada täielikku loetelu isikutest, kes võivad andmekogust andmeid saada. Sest alati on võimalus, et andmed nõuab välja politsei (või muu korrakaitseorgan) või kohus tõendina menetluses. Praktika näitab, et kõikvõimalike vaidluste osapooled võivad tahta andmekogust andmeid enda väidete tõendamiseks. Nii võib juhtuda, et nt üksnes ühe ministeeriumi poliitikakujundamise tarbeks isikustatud kujul alles hoitavaid tundlikke andmeid hakatakse ära kasutama hoopis muudel, andmete kogumise eesmärgiga kokkusobimatutel eesmärkidel (nt lapse hooldusõiguse ja elatisevaidlused, kindlustusvaidlused). Eriregulatsiooni puudumisel, kui kohus teeb tõendi väljanõudmise määruse, peab andmekogu pidaja seda ka täima. Seetõttu ongi oluline andmekogu loomisel arvestada kõikvõimalike teiseste kasutamise soovidega ning piirata seaduses ära andmekogu eesmärgiga kokkusobimatud kasutusviisid. Seaduse tasandil on näiteks võimalik piirata andmete kasutamist üksnes kriminaalmenetlusega ning seada sõltuvusse kuriteo raskusastmest.

4.2. Juurdepääsu andmine erinormide puudumise korral

Nagu eelmises punktis selgitatud, kohaldub erinormide puudumisel juurdepääsu üldregulatsioon (IKS § 14 lg 2 ja AvTS § 38 lg 3). See tähendab, et kolmas isik võib küsida andmekogus olevaid isikuandmeid ja juurdepääsupiiranguga muid andmeid, kui see on vajalik **avaliku ülesande täitmiseks**.

¹⁰ Mõistet „riigi ametnik või töötaja“ tuleb sisustada laiemalt, ülesannete kaudu. AvTS § 38 lg 3 16.01.2016 jõustunud muudatuse kohta selgitab seletuskiri: Sätet ajakohastatakse, kuna seadusega ette nähtud avalike ülesannete täitmiseks vajavad asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele juurdepääsu nii seadusega ette nähtud ülesandeid täitvad ametnikud, teenistujad kui ka töölepinguga töötajad.

Mitteavalikke isikuandmeid võib andmekogust väljastada ka (avalikku ülesannet mittetäitvale) eraõiguslikule isikule, kui ta töötleb neid isikuandmeid seadusega pandud kohustuse täitmiseks (näiteks tööandjale lastega töötava töötaja tööle võtmisel seadusega välistatud karistuste kontrollimiseks).

Juurdepääsupiiranguta andmeid võivad küsida teabenõudega kõik isikud. Juurdepääsupiiranguta isikuandmete interneti kaudu avalikustamise või tervikuna allalaetava andmekogumina taaskasutusse andmise kohta loe nõudeid [avaliku teabe üldjuhendist](#) (8. ptk).

4.2.1. Avaliku ülesande täitmine

Misasi on avalik ülesanne, ei ole mitte alati selge (avaliku ülesande olemust on Andmekaitse Inspektsioon pikemalt selgitanud [Eraõiguslike avaliku teabe valdajate juhendis](#) (§ 3). Avaliku ülesande definitsiooni seaduses ei ole. Kohtupraktikast ja õiguskirjandusest tuleneb, **avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded, või ülesanded, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud (3-3-4-1-10)**. Avalikku ülesannet võivad täita ka eraõiguslikud isikud.

Olemuslikult võib olla palju avalikke ülesandeid ja asjaolu, et neid seaduses sätestatud ei ole, ei tähenda, et riik neist vabaneks. Kuid isikuandmete kaitse seadus, nagu ka eelpoolviidatud kohtupraktika ja õiguskirjandus, seob haldusorgani õiguse isikuandmeid töödelda seadusega. IKS § 10 lg 2 kohaselt töötleb haldusorgan isikuandmeid üksnes avaliku ülesande täitmise käigus, seaduse, välislepingu või EL õigusaktiga ettenähtud kohustuse täitmiseks. Ja ka IKS § 14 lg 2 kohaselt on isikuandmete edastamine või nende juurdepääsu võimaldamine andmete töötlemiseks kolmandale isikule lubatud andmesubjekti nõusolekuta kui kolmas isik, kellele andmed edastatakse, töötleb isikuandmeid seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohalduva õigusaktiga ettenähtud ülesande täitmiseks.

Avalik ülesanne võib aga seaduses olla ka nii üldiselt sõnastatud, et raske on hinnata, kuivõrd ulatuslikku juurdepääsu isikuandmetele see peaks õigustama ning spetsiifilisi menetlusnorme ka ei ole. Nt kõikvõimalike ministeeriumide poliitika kujundamise ülesanded. Praktikas tehakse igasuguseid analüüse, statistikat ja seda väga erinevalt. Osad taotleavad teadusuuringu loa, osad on teinud andmeaidad (mis võivad vajada andmekogule omast õiguslikku regulatsiooni, vt juhendi p 1.6), osad annavad andmetöötlusülesande allasutusele, kes teeb analüüsi pärisandmetega ise ära ja annab ministeeriumile välja üksnes tulemuse. Kõik need variandid on seaduslikud, kuid selliste analüüside tegemisel tuleks alati igal võimalusel eelistada anonüümsust tagavaid lahendusi.

4.2.2. Juurdepääsu õigusliku aluse tuvastamine

Andmekogu vastutav töötleja **peab hindama**, kas küsijal on seaduslik alus andmeid saada, sest ta vastutab ilma õigusliku aluseta andmete väljastamise või neile juurdepääsu andmise eest (väärteod AvTS § 54¹ ja IKS § 42 ja delikaatsete isikuandmete korral KarS § 157¹). Andmekogu vastutav töötleja ei pea ise ära arvama, mis seadusest võiks küsijal õiguslik alus tuleneda – õiguse andvad normid peab teatama andmete küsija.

IKS § 10 lg 2 ja § 14 lg 2 mõttes seadusest tulenev õiguslik alus peaks koosnema kolmest komponendist:

- seaduse norm, mis sätestab avaliku ülesande,
- pädevusnormi (et see ülesanne on just sellele asutusele pandud) ning
- menetlusnorm, milles väljendub andmete saamise õigus ja tingimused (nt „kogub tõendeid“, „on õigus saada teise asutuse andmekogust andmeid“ vms).

Näited:

Kuritegude menetlemine on seaduses sätestatud avalik ülesanne (KRMS § 5, PPVS § 3 lg 1 p 7), seadus sätestab, millised süüteod on politsei pädevuses (KrMS § 212), ja menetluse läbiviimise menetlusnormid on kriminaalmenetluse seadustikus (kus sisalduvad ka konkreetsed normid tõendite kogumise kohta).

Töötutoetuse maksmine on tööturuteenuste ja –toetuste seaduses sätestatud avalik ülesanne, mis on Töötukassa pädevuses (TTTS § 4), TTKS-s sisalduvad toetuse saamise tingimused, kuid menetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust (HMS § 6 ja § 38).

On küsitav, kui võrd saab muude menetlusnormide puudumisel kasutada andmete küsimise menetluseks (st ametiabi asendab menetlusnormi, mitte aga seadust, mis paneb asutusele ülesande, milleks andmeid vajatakse) halduskoostöö seaduses olevat **ametiabi** regulatsiooni.¹¹ Õiguskirjanduses on leitud, et ametiabi ei saa pidada süstemaatilist ja kestvat abistamist, näiteks regulaarset teabevahetust, pidevat juurdepääsu teise asutuse andmekogudele ja kestvat kohustust vastata teiste asutuste päringutele. Teise asutuse abi kasutamine võib olla vaid erandlik ning peab tuginema põhjendatud vajadusele tulenevalt asutuste spetsialiseerumisest või ressursside säästmise vajadusest.¹² Ametiabi korras võib abistav asutus teha vaid sellise toiminguga (anda akti), milleks tal on kõik õiguslikud võimalused ka väljaspool ametiabi raamistikku.¹³

I. Pilving selgitab eelpoolviidatud artiklis veel täiendavalt, et HKTS suhtes on ülimuslikud kõik asutuste vahelist teabevahetust puudutavad õigusnormid (IKS, RSVS). Isikuandmete edastamiseks ametiabi raames annab üldise õigustuse IKS § 14 lõike 2 punkt 1. Kuid keelatud on (HKTS § 18) ametiabi andmine, kui selle tõttu võiks teave sattuda isiku kätte, kellele seaduse järgi on keelatud sellist teavet avaldada. Lisaks märgib I. Pilving, et IKS § 15 lõikest 1 tulenevalt tuleb üldjuhul andmesubjekti andmete edastamisest teavitada.¹⁴ Teavitamiskohustust ei ole IKS § 15 lõikes 2 toodud juhtudel.

4.3. Püsijuurdepääsu korraldus

Püsijuurdepääs

Teisele asutusele antakse püsijuurdepääs juhul, kui asutusel on vaja teha päringuid sageli. Püsijuurdepääs võib olla nii üle veebirakenduse (päringu tegija autoriseerib end spetsiaalses portaalis) kui ka andmekogudevahelise andmeedastusteenusena. Viimase osas sätestab AvTS § 43⁹ lõike 5 nõude, et andmevahetus riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel peab käima läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskihi. (täpsem kord tuleneb [Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määruse nr 105 „Infosüsteemide andmevahetuskiht“](#) (edaspidi X-tee määrus) §-d 11 ja 12 sätestavad nõuded andmeteenuse osutamisele.

Püsijuurdepääsude haldus

Juurdepääsuõigusel on reeglina kaks tasandit:

- I - asutuse tasand – kas ja mis avalikku ülesannet asutus täidab,
- II - töötaja/ametniku tasand – kas see ametnik/töötaja on selle avaliku ülesandega seotud ning mis dokumentidest see välja tuleb.

¹¹ Hkts § 18: Haldusorgan võib taotleda teiselt haldusorganilt ametiabi, kui haldusülesande täitmiseks on **vaja andmeid**, mis haldusorganil puuduvad või mida haldusorgan ei ole võimeline välja selgitama või kui haldusülesande täitmiseks on vaja teise haldusorgani valduses olevaid **dokumente või muid tõendeid**. Ametiabiga pole HKTS kohaselt tegemist juhul, kui abi (st andmete) andmise kohustus on haldusorganile ette nähtud seadusega.

¹² I. Pilving. Ametiabi.- Juridica 2015/III, lk 178.

¹³ Samas, lk 179.

¹⁴ Samas, lk 182.

Sellest tulenevalt on praktikas ka püsijuurdepääsu andmine tihti kahetasandiline. Asutusele annab juurdepääsu andmekogu vastutav töötaja, konkreetsete töötajate pääsuõiguste osas aga langetab otsuse reeglina andmesaaja.

Andmesaaja asutus reeglina ei vormista iga üksiku pääsuõiguse andmise kohta haldusakti. Asutuse juhi (või kantsleri) käskkirjaga võib olla kinnitatud ametikohtade loetelu, kellel on mingile andmekogule püsijuurdepääsu õigus (koos õiguste profiilidega). Püsijuurdepääs võib olla normeeritud ka ametijuhendis või infosüsteemi pidamise korras. Siiski tuleb arvestada, et praktikas ei pruugi olla ei pääsuõiguste andmise haldusakti ega ametijuhendis otsest viidet andmekogu kasutamise õigusele. Ametijuhend võib üksnes loetleda ülesanded, konkretiseerides nii asutuse avalike ülesannete täitmist. Sellisel juhul oleks andmeteenuse pakkujal mõistlik nõuda, et andmeteenuse saaja looks andmekogu kasutajaõiguste reguleerimise dokumendi, kus on kirjas kasutajad, kasutajarühmad ja nende õiguste profiilid ning mida kontrollitakse vähemalt iga kuue kuu tagant.

On selge, et mida rohkematel inimestel on püsijuurdepääs, seda suurem on ka kuritarvituste risk. Isikuandmetele juurdepääsu andmisel tuleb järgida minimaalsuse põhimõtet, mille arvestamiseks tuleks silmas pidada järgmist.

Juurdepääsu kestus

Iga avalik ülesanne ei tähenda, et ametnik peab saama püsijuurdepääsu. Nt ühekordne vajadus või kord aastas piiritletud aja jooksul päringute tegemise vajadus – siis kas väljastataksegi üksnes soovitud andmed, st andmeid soovinud ametnik ise ei võta neid andmeid baasist välja (ei tee päringut), või antakse juurdepääs piiratud ajaks.

Juurdepääsu ulatus

Juurdepääs tuleb luua vastavalt konkreetse ülesande vajadusele. Muuhulgas tuleb seda silmas pidada selliste andmekogude puhul, mis sisaldavad mitme erineva asutuse menetlusi või andmestikke. Sel juhul peaks iga asutuse juurdepääs piirnema selle asutuse menetluste või andmestikuga. Näiteks võib tuua relvaregistri põhimääruse, kus on sätestatud, et „Registri tarkvara peab võimaldama piirata juurdepääsu relvade ja nende valdajate andmetele volitatud töötajate kaupa, nii et volitatud töötajad saavad töödelda vaid nende valduses olevate relvade andmeid. Politsei- ja Piirivalveamet saab töödelda kõiki registris sisalduvaid andmeid.“

Juurdepääsu tehniline korraldus

Tähelepanu tuleks pöörata järgmistele asjaoludele:

- Alusparameetrid: mis parameetrite alusel päringu teha saab (isikukood+ nimi, ainult nimi, nimeosa). Isikukoodid on nii laialt kättesaadavad, et päringu sisendina isikukoodi nõudmises pole mõtet turvameedet näha.
- Otsingu kasutajamugavus: otsingute konfigureerimine selliselt, et töötaja ei oleks sunnitud „umbropsu“ otsima.
- Logide süsteemis olevad põhjendusmärkmek: mis asjaoludel päringu teha saab – nt üksnes infosüsteemis menetluse alustamise raames (seosta menetluse nr logidega). Erakorraliste päringute jaoks loo põhjenduse lahter.
- Tuvastatavus: isikupõhine juurdepääs, st peab olema tuvastatav konkreetne isik, kes päringu tegi. Ja logi peab olema ka selge.

4.4. Püsijuurdepääsu vormistamine

Kui andmekogu vastutav töötleja on veendunud, et kolmandal isikul on õigus andmeid saada, siis tekib küsimus, kuidas püsijuurdepääs vormistatakse. Menetlusseadustikes olevad (samuti halduskoostöö seaduses oleva ametiabi) normid on tehtud üksikpäringuid silmas pidades.

Mõnes seaduses ja põhimääruses on sätestatud püsijuurdepääsu taotlemise kord – et tuleb esitada avaldus, selle vormi- ja sisunõuded ning esitamise viis (nt kohtutäiturimäärustiku § 47, liiklusseaduse § 184 ja selle alusel kehtestatud eraldi määrus „Liiklusregistri elektroonsetele andmetele juurdepääsu kord“). Sagedamini reguleeritakse põhimääruses aga kasutajaõiguste haldust (Tallinna linna andmekogude põhimäärused, nt Tallinna kinnisvararegistri põhimääruse § 37, Tallinna vääртеoasjade registri põhimääruse § 36). Mõnikord sisaldab põhimäärus ka juurdepääsu andmise otsuse tegemise korda – nt kinnipeeturegistri¹⁵ põhimääruse § 43.

Praktikas tehakse püsijuurdepääsu saamise kohta leping andmekogu vastutava töötleja ja andmesaaja vahel. Mõnikord eelneb lepingu sõlmimisele andmekogu vastutava töötleja haldusakt (nt rahvastikuregistri puhul Siseministeeriumi luba), sagedamini väljendub juurdepääsu andmise otsus lepingu sõlmimises ilma eraldi otsust vormistamata.

Küsimus on, et mis leping see selline on, mida sellega saab reguleerida, milliseid õiguskaitsevahendeid ette näha.

Liiklusseaduse § 184 lg 12 ja „Liiklusregistri elektroonsetele andmetele juurdepääsu kord“ lausa näevad ette andmete väljastamiseks lepingu sõlmimise, kui taotlejal on andmetele juurdepääsuks põhjendatud pidev ja püsiv vajadus.¹⁶ Määruse kohaselt sätestatakse lepingus muu hulgas väljastatavate andmete loetelu, maht ja kasutamise kord, andmetele juurdepääsu tehnilised lahendused ning meetmed andmete kaitseks, samuti lepingu maksumus.

Lepingu sõlmimist nõuab ka [X-tee määruse](#) § 12 (andmekogudevahelise üle x-tee toimuva andmeedastuse puhul).

Haldusleping HMS mõttes on haldusõigussuhteid reguleeriv leping, mille vähemalt üks lepingu pool on avalike ülesannete täitja. Haldusõigussuhe saab tekkida aga ka haldusekandjate vahel, samuti haldusekandja sees, s.o haldusekandja organite vahel. Haldusõigussuhte esemeks saab olla kõik see, mis on õiguslikult lubatud.¹⁷ Halduslepingud võivad reguleerida nii koordinatsiooni- kui ka subordinatsioonisuhteid. Koordinatsioonisuhteid reguleerivate halduslepingute poolteks on iseseisvad õigusvõimelised avaliku halduse kandjad, nt leping kahe valla vahel või leping valla ja riigivalitsemisorgani vahel.¹⁸

Teisele halduse kandjale soovitud teabe väljastamine on olemuselt **koordinatsiooniline haldusõigussuhe** ning halduslepingu sõlmimine selle tegevuse raames on võimalik.¹⁹

Halduslepingute puhul eristatakse üksikjuhtumi reguleerimiseks ning piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitud halduslepinguid (viimaseid võib sõlmida vaid seaduses sisalduva volitusnormi alusel).

¹⁵ Riiklik kinnipeetavate, karistusjärgselt kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute register

¹⁶ Lepingu sõlmimine toodi liiklusseadusesse sisse 2010. a detsembris vastu võetud muudatustega, kuid eelnõu seletuskiri seda muudatust ei kommenteeri.

¹⁷ K. Merusk. haldusõigus. Õpik, lk 57.

¹⁸ K. Merusk, Haldusõigus, õpik. Lk 102.

¹⁹ Tegemist ei ole haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepinguga halduskoostööseaduse mõttes vaid koordinatsioonilise halduslepinguga.

Andmete saamise leping on üksikjuhtumi reguleerimise leping vaatamata sellele, et ta sõlmitakse määramata arvu päringute tegemiseks.

Eraisiku teabenõudele vastamine on toiming, mitte haldusakt.²⁰ Eraisikule andmete väljastamine on subordinatsiooniline haldusõigussuhe, sest halduse kandja langetab eraisiku taotluse alusel otsuse. Ka eraisikuga sõlmitav andmete saamise leping võib olla haldusleping, sest selle suhte üks osapool on avaliku ülesande täitja. Samas võib eraisikuga sõlmida ka AvTS § 3¹ lõike 9 kohase litsentsilepingu, seda eeskätt juhul, kui andmete edasisele kasutamisele soovitakse seada tingimusi.

4.4.1. Juurdepääsulepingute sisu

Juurdepääsu alus

Lepingust peab selguma andmetele juurdepääsu võimaldamise õiguslik alus.

Praktikas kasutavad andmekogude vastutavad töötajad üldtingimusi ning konkreetse andmeväljastuse kohta käivad tingimused vormistatakse eritingimuste või lepingu lisana. Aktsepteeritavaks saab pidada ka seda, kui lepingus on viide andmekogu vastutava töötaja poolt eraldi vormistatud otsusele, kus juurdepääsu alus ning andmete koosseis sisalduvad.

Kuid tehakse ka nii, et andmete töötlemise õiguslik alus ja andmete koosseis kajastuvad üksnes taotleja poolt esitatud taotluses ning kahe poole poolt allkirjastatud leping sisaldab vaid üldtingimusi. Õiguslikult on ka selline lahendus võimalik, sest halduslepingule kohalduvad tsiviilõiguslike lepingute reeglid ning leping loetakse sõlmituks ka tahteavalduste vahetamise teel.²¹ Sellisel juhul tuleb tagada, et taotluses oleks õiguslik alus ja andmete koosseis esitatud täpselt ja selgelt. Selguse huvides võiks taotlus lisada lepingu juurde (lepingu lisa).

Juurdepääsu ese

Lepingust peab selguma, millistele andmetele juurdepääs antakse. Kõikides vaadeldud lepingutes²² olid täpselt loetletud päringu sisend- ja väljundandmed andmevälja täpsusega.

Poolte kohustused

Paljudes lepingutes reguleeritakse peamiselt andmekogu vastutava töötaja kohustusi andmete kättesaadavuse tagamisel (teenustaseme nõuded). Andmete saajale on reeglina pandud üldsõnaline kohustus kasutada andmeid üksnes eesmärgipäraselt, seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. Mõnikord on sätestatud ka üldsõnaline konfidentsiaalsuskohustus. Eraõiguslike isikutega sõlmitavates lepingutes kindlasti ei piisa formuleeringust stiilis „kohustub kasutama andmeid kooskõlas kehivate õigusaktidega“. Lepingu tingimuste kaudu tuleb tagada, et andmeid saav eraõiguslik isik saab täpselt aru, **mida ta saadud andmetega teha võib** (kas saadud andmed on piiranguta kasutamiseks mõeldud avaandmed, tingimustega kasutusse antud avaandmed või seaduse alusel väljastatud andmed konkreetse seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks). Kuid ka asutustega sõlmitavates lepingutes ei teeks paha reguleerida ära andmete kolmandatele isikutele edasiandmise lubatavus ja tingimused.

²⁰ Teabenõude täitmise peale võib isik esitada kaebuse Andmekaitse Inspeksioonile või vaide kõrgemalseisvale organile, kuid seda saab vaidlustada ka otse halduskohtus.

²¹ Riigikohus (L.Kanger), Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs, 2010. p 4.2.

²² PPA andmekogudest andmete saamise lepingu vorm, HTM-Riigikontrolli EHISE andmete üleandmise kokkulepe, HTM-Töötukassa koostööleping (EHISE andmed), Siseministeeriumi Rahvastikuregistri andmete töötlemise lepingu üldtingimused andmete saamiseks, RIKi Päringusüsteemide kasutamise leping, SoM-Töötukassa koostööleping (SAR, EMPIS), SoM-MTA Kokkulepe maksukohuslaste registri andmete edastamise kohta.

Kui juurdepääsu saab avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik, tuleb tagada, et haldusülesande täitmise lõppedes **lõpeb ka saadud andmete töötlemine** (andmed hävitatakse või antakse tagasi riigile).

Põhjalikemates andmete väljastamise lepingutes on reguleeritud ka veel järgmised nõuded andmesaajale:

- kasutajate teadlikkuse tagamine (konkreetses andmekoguga seotud eeskirjadest, päringute tegemise õigustest, isikuandmete kaitse reeglitest);
- kasutajate autoriseerimise nõuded (üksnes ID-kaart/mobiil-ID või paroolipõhise korral nõuded paroolile);
- kasutajate haldus – õiguste andmise protseduurid ning arvestuse pidamine (sh andmesaaja õigus küsida lõppkasutajate nimekirja);
- logimise täpsed nõuded;
- kasutajate üle järelevalve teostamine (nt regulaarselt kontrollitakse x arv kasutajaid x korda aastas ning rikkumiste dokumenteerimise nõuded) ning tulemustest ja rikkumistest andmeandja teavitamine;
- nõuded turvameetmetele (tulenevalt andmekogu enda turvaklassist ja sellele vastavatest meetmetest).

X-tee määruse § 12 kohaselt tuleb andmeteenuse kasutamise kokkuleppes kindlaks määrata ka:

- andmeteenuse kasutamiseks vajalikud infoturbumeedmed ning andmeteenuse kasutaja alamsüsteemilt nõutavad organisatsioonilised, füüsilised ja infotehnilised turvameetmed, arvestades töödeldavate andmete koosseisu ning õigusaktidega ettenähtud nõudeid.²³

Õiguskaitsevahendid

Juurdepääsuõiguse väärkasutamise või muude turvaintsidentide (sh ka kahtluse või kaebuse korral juba enne asjaolude lõplikku väljaselgitamist) puhuks on lepingutes ette nähtud järgmised õiguskaitsevahendid:

- kogu asutusele juurdepääsu peatamine või konkreetselt kasutajalt pääsuõiguse äravõtmine;
- lepingu üles ütlemine,
- täiendavate turvameetmete ja/ või lepingumuudatuste nõudeõigus,
- õigus nõuda auditi läbiviimist,

Eraõiguslike isikutega (ka nendega, kes täidavad avalikku ülesannet)²⁴ sõlmitud lepingutes saab lisaks ette näha:

- leppetrahvi,
- tekitatud kahju hüvitamise.

Võttes arvesse, et riigiasutused omavahel ei saa üksteisele määrata sunniraha, ei saa ka ilmselt üks riigiasutus nõuda kahju hüvitamist (või leppetrahvi) teiselt riigiasutuselt, küll aga võivad mõlemad olla vastutavad kahju kannatanud eraisiku ees riigivastutuse seaduse alusel (RvastS § 12).

²³ Kuid ei piisa üksnes sättest lepingus – x-tee määruse § 12 kohaselt peab andmeteenuse osutaja kokkuleppe sõlmimise eel ka veendumaks, kas andmeteenuse kasutaja rakendab turvalisusega seotud riskide maandamiseks piisavaid andmete terviklust, konfidentsiaalsust ja käideldavust tagavaid meetmeid.

²⁴ Riigikohus on leidnud halduslepingu üle peetud vaidluses, et kui üks halduslepingu pool keeldub VÕS § 108 lg 2 alusel kohustuse täitmisest, sest kohustuse täitmine on muutunud kas osaliselt või täielikult võimatuks, on teisel poolel võimalus nõuda VÕS § 115 lg 1 ning riigivastutuse seaduse § 7 lg 1 alusel kohustuse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist. Riigikohus (L.Kanger) Haldusleping Eesti kohtupraktikas, kohtupraktika analüüs 2010.

Vaidluste lahendamine

Lepinguga seotud vaidluste lahendamise kord sõltub lepingu osapooltest. Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 sätestab järgmised reeglid:

- valitsusasutuste ja muude riigiasutuste omavahelised õiguslikud vaidlused lahendatakse alluvuskorras,
- ministeeriumi hallatavate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendab minister,
- erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.

Ülejäänud juurdepääsulepingutest tulenevad vaidlused peaksid alluma halduskohtule (HKMS § 44 lg 4)²⁵.

4.5. Päringute logimine ja kontrollimine

Et andmekogu vastutaval töötlejal oleks võimalik andmete väljastamise seaduslikkus tagada, peab ta kindlustama, et päringud logitakse. Andmekogu vastutav töötleja peab läbi mõtlema, millisel viisil päringute põhjendatuse kontrollimist korraldada (kas käsitsi või rakendatakse ka mingeid automaatkontrolle, mis annavad teatud kriteeriumide esinemisel häireteate).

Kui andmekogusse tehtud päringud logitakse andmekogu töötleja juures vaid päringu teinud asutuse järgi, peab olema ikkagi võimalik hiljem tuvastada, kes asutuse ametnikest päringu tegi (eeldab päringu teinud asutuse poolset seadistust).

Seaduste kohaselt tuleb **pidada arvestust juurdepääsupiiranguga isikuandmetele juurdepääsu saamise üle** sõltumata juurdepääsu viisist:

- AvTS § 39 lg 2 kohaselt peetakse arvestust, kellele, mis eesmärgil, millal, millisel viisil ja millist asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud isikuandmeid sisaldavat teavet väljastati.
- IKS § 25 lg 2 nõuab, et tagantjärele oleks võimalik kindlaks teha, millal, kelle poolt ja millistele isikuandmetele andmetöötlussüsteemis juurdepääs saadi ja millal, kellele ja milliseid isikuandmeid edastati.
- IKS § 19 lg 1 kohaselt peab andma andmesubjektile tema nõudel infot kolmandate isikute kohta, kellele tema isikuandmeid on edastatud. See nõue ei kehti, kui andmed on seaduse kohaselt avalikud, s.t. juurdepääsupiiranguta.

Arvestuse pidamise nõue kehtib seega nii teisele asutusele püsiva juurdepääsu andmisel kui ka andmete ühekordselt väljastamisel.

Arvestust ei peeta avalike isikuandmete osas (nt kinnistusraamatu või äriregistri avalikud registrikaardi andmed). Tuleb arvestada, et erinevates seadustes võidakse mitteavalikke andmeid erinevalt nimetada – *juurdepääsupiiranguga andmed, asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed, konfidentsiaalsed andmed* vms.

Arvestuse pidamiseks sobib päringute automaatne logimine. Ka logide säilitamisele tuleb kehtestada tähtajad, sest logid sisaldavad samuti isikuandmeid.

²⁵ Riik, kohaliku omavalitsuse üksus või avalik-õiguslik juriidiline isik võib esitada kaebuse teise avaliku võimu kandja vastu oma õiguste, sealhulgas omandiõiguse ja halduslepingust tuleneva õiguse kaitseks.

4.5.1. Teostatud päringute õiguspärasuse kontrollimine

Lisaks logimisele tuleb aga logide alusel andmekogu kasutamist, sh **päringute tegemist kontrollida** (seda nõuavad ka ISKE meetmed).

Põhimäärustes on reeglina vaid viide Andmekaitse Inspeksioonile või üldine deklaratsioon, et „vastutav töötaja tagab andmekogu pidamise nõuetekohaselt“. Ilmselgelt Andmekaitse Inspeksioon ei jõua teostada regulaarset järelevalvet kõikide Eesti andmekogude kõikide kasutajate üle. Andmekogu vastutav töötaja vastutab alati selle eest, kui ta on isikuandmed kolmandale isikule edastanud (või neile juurdepääsu andnud) ilma õigusliku aluseta.

Ühe asutuse (andmekogu vastutav töötaja) poolt teise (andmesaaja) üle teostatav järelevalve on olemuslikult haldusjärelevalve,²⁶ mis on reguleeritud Vabariigi Valitsuse seaduse §-des 75¹-75². Vaid mõnel üksikul juhul on seda järelevalvet täpsustatud eriseadusega – nt rahvastikuregistri seaduses Siseministeeriumi poolt teostatav järelevalve. On küsitav, kas haldusjärelevalve vajab sarnaselt riikliku järelevalvega eriseaduses (andmekogu asutamist ette nägevas seaduses) normeerimist. Halduskoostööseadusele tuginedes võiks väita, et vastus on eitav. Andmekogu vastutava töötaja poolt avaliku ülesande täitjatest andmesaajate üle järelevalve teostamine ei peaks eeldama sellekohast erisätet eriseaduses. Nimelt nõuab halduskoostööseadus, et haldusülesande täitmiseks volitamise lepingus lepitaks kokku ka haldusjärelevalve teostaja. Eriseaduses peab haldusülesande täitmiseks volitamise üle järelevalve ette nägema vaid juhul, kui volitus sisaldab täidesaatva riigivõimu volitusi.

Eeltoodust tulenevalt peaks piisama, kui andmekogust andmete saamise üle haldusjärelevalve teostamine nähakse ette andmekogu põhimääruses ja/või püsijuurdepääsu andmise lepingus.

Soovitused selleks, et kontrollimine vaid paberile pandud deklaratsiooniks ei jääks:

- reguleerida (põhimäärus, asutuse andmeturbe eeskirjad, sisekontrolli eeskirjad) või kokku leppida (andmetele juurdepääsu andmise leping) kontrollimise asjaolud – kes mis logisid kontrollib, minimaalne sagedus, maht ja kriteeriumid, meetodika, kes uurib päringu asjaolusid ja kogub asjakohased tõendid kokku, kellele ja millal edastab, mis on järeloomid.
- vähenda riske – ära hoida alles andmeid kauem, kui vaja on, vähenda juurdepääsu omavate isikute ringi,
- järelkontrolli asemel panusta ennetamisele - *privacy by design* juba infosüsteemi arendamisel,
- tulevikus andmejälgija projektiga ühinemine.²⁷

Levinumad väärkasutuste mustrid:

- igavusest suvaliste sisendite alusel – võimalik, kui päringuks piisab nimeosast.
- kuulsused,
- sugulased, tuttavad.

Praktikas on kasutatud tööajavälisest ja seadmepõhist logide kontrolli (st tähelepanu alla võetakse nädalavahetusel ja koduarvutist), päringute hulga alusel (suur hulk päringuid järjest), kuulsuste nimedega. Samas need ei paljasta üksikpäringuid oma lähedaste ja tuttavate kohta, mis sageli ongi inimeste jaoks kõige riivavamad.

²⁶ Seda ka juhul, kui andmesaajaks on avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik.

²⁷ RIA arendus x-teele. Mõeldud küll andmekogude vaheliste logide jaoks, kuid väidetavalt kasutatav ka asutuse siseste päringute jaoks