



Õiguskantsler

Siseminister härra Hanno Pevkur
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie 15.10.2014 nr 2-3/41-3

Meie 05.03.2015 nr 6-2/141070/1501002

Märgukiri

Isikut tõendavate dokumentide andmekogu põhimääruse § 18 põhiseaduspärasus

Lugupeetud härra minister

Minu poole pöördus avaldaja ja tõstas küsimuse Vabariigi Valitsuse 03.07.2008 määruse nr 109 „Isikut tõendavate dokumentide andmekogu pidamise põhimäärus“ (põhimääruse) § 18 kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Analüüsinud kõnealust küsimust, asun seisukohale, et Vabariigi Valitsuse 03.07.2008 määrus nr 109 „Isikut tõendavate dokumentide andmekogu pidamise põhimäärus“ (põhimäärus) § 18 on formaalselt põhiseadusvastane. **Teen Teile ettepaneku viia isikut tõendavate dokumentide andmekogu andmete säilitamise tähtaja regulatsioon kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.**

Asjaolud ja menetluse käik

Avaldaja leidis, et põhimääruse § 18, mille järgi peab vastutav töötleja säilitama andmekogukaarte 50 aastat, on vastuolus isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 6 lõikest 2 tuleneva eesmärgipärasuse põhimõttega. Avaldaja hinnangul ei ole põhjendatud säilitada kõiki mh isikut tõendava dokumendi taotlemisel esitatavaid andmeid sedavõrd pika ajaperioodi vältel, vaid piisaks sellest, kui andmeid säilitatakse üksnes isikut tõendava dokumendi kehtivusaja jooksul.

Esitasin 16.09.2014 Teile teabe nõudmise nr 6-2/141070/1403831¹.

¹ Esitasin siseministrile järgmised küsimused: „1. Kehtiva õiguse järgi on isikutunnistuse ja passi kehtivusaeg kuni 5 aastat (ITDS § 20 lg 1 ja § 24 lg 1). Pärast kehtivusaja lõppemist on uue dokumendi saamiseks vajalik esitada uus taotlus. Taotluses tuleb esitada erinevaid taotlejat puudutavaid andmeid ning menetlejal on õigus mh võtta isikult sõrmejäljekujutis. Nimetatud andmed tuleb kanda ka andmekogusse. Näiteks: isik taotles isikutunnistuse ja passi 01.01.2008. 20.12.2013 taotles isik uue passi ning isikutunnistuse ning edastas selle tarbeks menetlejale tarvilikud andmed. Kehtiva õiguse järgi kantakse andmed andmekogusse. Palun selgitage, mis juhtub andmetega, mis kanti andmekogusse siis, kui isik taotles passi ja isikutunnistust 01.01.2008. Kas nimetatud andmed säilitatakse, kustutatakse, asendatakse? 2. Juhul, kui uute andmete saamisel säilitatakse ka eelneva dokumendi saamisest esitatud andmed (foto või näokujutis; sõrmejäljekujutis; kontaktandmed; allkiri või allkirjakujutis), selgitage iga andme osas eraldi, millest tuleneb varasemate andmete säilitamise vajadus. 3. Palun selgitage, kuidas toimitakse andmekogus sisalduvate andmetega juhul, kui inimene ei esita uut taotlust nt isikutunnistuse või passi saamiseks? Kui nimetatud andmeid säilitatakse määruse § 18 alusel 50 aastat, palun selgitage, millest tulenevalt on seatud

Vastasite 15.10.2014 kirjaga nr 2-3/41-3 ning selgitasite, et ka uue dokumendi taotlemisel säilitatakse varasema dokumendi taotlemiseks edastatud andmed. Lisasite, et varem esitatud andmeid säilitatakse peamiselt seetõttu, et hiljem oleks (nt uue dokumendi taotlemisel) võimalik hinnata isikusamasust. Kirjutasite: „Biomeetrilisi andmeid kasutatakse isikut tõendava dokumendi väljaandmise menetluse läbiviimisel isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimise eesmärgil ning isikut tõendava dokumendi väljaandmiseks. [---] Isikusamasuse veendumise eesmärgil kontrollib dokumendi väljaandja isikut tõendavate dokumentide andmekogusse varasemalt kantud isiku tuvastamise andmeid.“.

Lisaks on Teie sõnul andmete säilitamine vajalik isikute tuvastamise ning isikut tõendavate dokumentide välja andmise üle arve pidamiseks. Põhjendasite: „Arvepidamine ning eelkirjeldatud isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine isikut tõendavate dokumentide menetluses [---] [on] vajalik riigi sisejulgeoleku tagamiseks. Eelöeldust tulenevalt oleme seisukohal, et isikut tõendavate dokumentide andmekogus andmete säilitamine ja töötlemine on eesmärgipärane ja seetõttu kooskõlas isikuandmete kaitse seaduse § 6 lõikes 2 toodud põhimõtetega.“.

Vaidlusalune säte

Põhimääruse § 18:

„Andmekogukaarte säilitab vastutav töötaja 50 aastat vastavalt „Arhiiviseaduses“ sätestatule.“

Õiguskantsleri seisukoht

Kõnesoleval juhul on vajalik leida vastus küsimusele, kas põhimääruse §-s 18 sätestatud andmekartaide säilitamise nõue on põhiseaduspärane.

Enne põhiküsimuse juurde asumist selgitan, et paljud andmed, mida inimene isikut tõendava dokumendi taotlemiseks esitab ning mis seetõttu põhimääruse § 18 alusel andmekogukaartidel säilitatakse, on riigil enne dokumendi saamiseks taotluse esitamist juba olemas. Näiteks inimese elukohaandmed, sugu, sünnikoht ja aeg jmt andmed, mida isikut tõendava dokumendi saamiseks esitama peab, sisalduvad ka rahvastikuregistris ning neid säilitatakse rahvastikuregistri seaduse § 60 lõike 1 järgi tähtajatult².

Seega tõusetub praegusel juhul põhiküsimus põhimääruse § 18 valguses üksnes selliste isikuandmete säilitamisest, mida nt rahvastikuregistrisse ei kanta ning alaliselt ei säilitata. Sellisteks andmeteks on ennekõike foto või näokujutis ning sõrmejäljekujutised, kuna neid rahvastikuregistris ei säilitata.

kõikidele andmetele selline säilitamise tähtaeg. Lisaks hinnake palun nimetatud andmete töötlemise õiguspärasust IKS § 6 punktis 2 sätestatud põhimõtte valguses.“

² Tuleb tähele panna, et avaliku teabe seaduse § 43³ lõike 2 järgi on keelatud ühtede ja samade andmete kogumiseks asutada erinevaid andmekogusid. Viimasest tuleneb n-õ andmete topeltkogumise keeld ehk see, et riik ei tohiks nõuda inimeselt nende andmete esitamist, mis tal juba olemas on. Kuna nimetatud küsimus ei seondu käesoleval juhul põhiküsimusega, ei hakka ma seda siinkohal analüüsima.

Riivatav põhiõigus

PS § 26 kaitseb igapähe perekonna- ja eraelu puutumatus. Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et eraelu mõiste ammendava definitsiooni andmine ei ole võimalik.³ Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioonis nr 428 (1970) määratletakse eraelu kui õigust elada omaenda elu minimaalse sekkumisega. Sellele lisati resolutsiooniga nr 1165 (1998) õigus kontrollida enda kohta käivat informatsiooni.⁴ Eraelu ei piirdu Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi üksnes isiku sisemise sfääriga, vaid see hõlmab ka õiguse luua ja arendada suhteid teiste inimeste ja välismaailmaga, eeskätt omaenda isiksuse arendamiseks,⁵ aga ka võimude poolt isiku kohta käiva informatsiooni kogumise ja talletamise.⁶ Eraelu puutumatus ohustavad järelikult ka isikuandmete kogumine, säilitamine ja juurdepääsu võimaldamine kolmandatele isikutele⁷. Seega hõlmab eraelu puutumatus ka õigust isikuandmete kaitsele.

Lisaks PS §-le 26 on asjakohane viidata ka PS § 19 lõikele 1, mille kohaselt on igapähel õigus vabale eneseteostusele. PS § 19 lõikest 1 tuleneva enesemääramisõiguse üheks osaks on ka informatsiooniline enesemääramisõigus, mille põhiline tähendus on iga isiku võimalus ise otsustada, kas ja millises ulatuses tema enda kohta käivaid andmeid kogutakse ja salvestatakse.⁸ Kuigi üldjuhul kaitseb isikuid liigse andmetöötluse eest PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus nõue, tuleb PS § 19 lg 1 alusel isikut väliste negatiivsete mõjutuste eest kaitsta ka juhtudel, mis jäävad eraelu kaitseala sfäärist välja. Leian, et otsustus, kas isikuandmeid kaitsta PS § 26 või § 19 lg 1 alusel, tuleb vajadusel teha konkreetse üksikjuhtumi asjaolusid silmas pidades. Ent isegi kui isikuandmete töötlemine ei lange PS § 26 kaitsealasse, tulenevad piirangud andmetöötlusele informatsioonilise enesemääramise õigusest PS § 19 lg 1 alusel.

Tuleb tähele panna, et Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on pidanud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni (EIÕK) artiklis 8 sätestatud eraelu riiveks ka pelgalt seda, kui riigivõim andmeid kogub. EIK-i seisukohalt ei ole riive olemasolu jaatamiseks oluline see, mida (ja kas üldse) nende andmetega hilisemalt tehti⁹.

Olen seisukohal, et foto või näokujutise ning sõrmejälgede kogumine ja säilitamine riivab isikut tõendavat dokumenti taotlenud inimese õigust eraelule või informatsioonilisele enesemääramisele.

³ Euroopa Inimõiguste Kohtu 16.12.1992 otsus asjas nr 13710/88, *Niemietz vs. Saksamaa*.

⁴ "In view of the new communication technologies which make it possible to store and use personal data, the right to control one's own data should be added to this definition." Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioon nr 1165 (1998) "Right to privacy" p 5, arvutivõrgus kättesaadav: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta98/eres1165.htm>.

⁵ Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, *Klass jt vs. Saksamaa*; Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.03.1987 otsus asjas 9248/81, *Leander vs. Rootsi*, Euroopa Inimõiguste Kohtu 25.09.2001 otsus asjas 44787/98, *P.G. and J.H. vs. Ühendatud Kuningriigid*.

⁶ Euroopa Inimõiguste Kohtu 04.05.2000 otsus asjas nr 28341/95, *Rotaru vs. Rumeenia*.

⁷ U.Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012, kumm. 9.4. Kättesaadav: www.pohiseadus.ee.

⁸ M.Ernits. Kommentaarid §-le 19. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012, kumm3.1.2.1. Kättesaadav: www.pohiseadus.ee.

⁹ EIK on märkinud: „Interception of telephone calls constitutes “interference by a public authority”, within the meaning of Article 8 § 2, with the exercise of a right guaranteed to the applicant under paragraph 1 [---] The subsequent use of the recordings made has no bearing on that finding.“ EIK 25.03.1998 otsus *Kopp v Switzerland*, p 53.

Riive põhiseaduspärasus

Põhiõiguste piiramine on lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärase. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast parlamendireservatsioonist kinnipidamist.

Formaalne põhiseaduspärasus

Üldlevinud käsitluse kohaselt ei pea seadusandja ise alati kõiki piiranguid seaduses detailselt kirjeldama, vaid võib teatud küsimuste täpsustamise edasi delegeerida täitevvõimule. Küll aga peab seadus määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid.¹⁰ Riigikohus on Põhiseadust tõlgendades kindlaks määranud need tingimused, millele peab volitusnorm vastama: „Täitevvõimu üldakti andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline volitusnorm, milles täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus”.¹¹ Õiguskirjanduses¹² on selgitatud, et vastates küsimusele, mida tohib Riigikogu delegeerida täitevvõimule ja mida mitte, tuleb lähtuda olulisuse kriteeriumist: „Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.”¹³

Riigikohus on märkinud: „Seadusereservatsiooni põhimõte on sätestatud PS § 3 lõike 1 esimeses lauses ja §-s 11 ning selle kohaselt saab põhiõigusi piirata üksnes juhul, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise piiramise võimaluse ette näeb.”¹⁴ Riigikohtu järjepidevat praktikat silmas pidades tuleneb seadusereservatsiooni põhimõttest nõue, et volitusnormi alusel antud määrus peab vastama volitavale seadusele. Riigikohtu seisukoht on, et: „Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.”¹⁵

Isikut tõendavate dokumentide seaduse (ITDS) § 15² lõike 1 järgi on Vabariigi Valitsusel õigus kehtestada isikut tõendavate dokumentide andmekogu põhimäärus. Andmekogu pidamise eesmärk on riigi sisejulgeoleku tagamiseks arvestuse pidamine isikute tuvastamise ja ITDS § 15 lõikes 4 sätestatud isikut tõendavate dokumentide väljaandmise, kehtetuks tunnistamise ning neid dokumente taotlenud isikute üle.

Määruse formaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb ennekõike silmas pidada seda, kas määrusega on jäädud volitusnormi piiresse. Käesoleval juhul on määrusandja kehtestanud põhimääruses küllalt pika andmete säilitamise tähtaja. Kuigi volitusnormi eesmärki ning andmekogu olemust silmas pidades on selge, et andmeid tuleb teatud aja jooksul säilitada – vastasel korral ei täidaks andmekogu enda eesmärki – tuleb samas tähele panna, et andmete säilitamise küsimus on põhiõiguste ja -vabaduste seisukohalt oluline. Viimast ennekõike

¹⁰ RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 14.

¹¹ RKPJKo 13.02.2007, 3-4-1-16-06, p 21; RKPJKo 02.05.2007, 3-4-1-2-07, p 20; vrd ka RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p III; 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p V; 08.02.2001, 3-4-1-1-01, p 13.

¹² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Kommentaar §-le 3, p 2.3.1.1.

¹³ RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24.

¹⁴ RKPJKo 25.06.2009 nr 3-4-1-3-09 p 19.

¹⁵ RKPJKo 13.06.2005 nr 3-4-1-5-05, p 9.

seetõttu, et ka pelgalt andmete säilitamine (mitte ainult kogumine) riivab inimese õigust informatsioonilisele enesemääramisele või eraelu puutumatusel.

Minu hinnangul ei ole seadusandja andnud ITDS § 15² lõigetes 1-3 volitust kehtestada põhimääruses andmete säilitamise tähtaega. Lisan, et kehtivat õigust silmas pidades ei ole andmete säilitamise tähtaja just andmekogu põhimääruses sätestamine alati ka nõutav.

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 43⁵ lõikes 1 sätestatakse, milliseid andmeid andmekogu põhimääruses sätestada tuleb¹⁶ ning andmete säilitamise tähtaeg selliste andmete hulka ei kuula. Siinkohal ei ole oluline ka see, kas andmete säilitamise tähtaega võiks käsitleda AvTS § 43⁵ lõikes 1 nimetatud „muu korraldusliku küsimusena“, kuna nimetatud sätet seadusandja tahte kohaselt andmekogu loomise (ja sellest tulenevalt ka põhimääruse loomise) aluseks pidada ei saa¹⁷. Seetõttu ei ole võimalik n-ö „kombineerida“ nt isikut tõendavate dokumentide seadusest tulenevat volitusnormi AvTS § 43⁵ lõikest 1 tulenevaga ning leida, et nende kahe sätte koosmõjust tuleneb volitus kehtestada põhimääruses andmete säilitamise tähtaeg.

Kehtivas õiguses on näiteid sellest, kus seadusandja on ise pidanud tarvilikuks sätestada andmete säilitamise tähtajad ning ka sellest, kus määrusandjale on antud sõnaselge volitus kehtestada andmete säilitamise tähtajad. Näiteks tuleneb andmete säilitamise tähtaeg rahvastikuregistri seaduse § 60 lõikest 1 ning karistusregistri seaduse §-st 24. Samas nt sotsiaalhoolekande seaduse § 30² lõikes 2 ning avaliku teenistuse seaduse § 106 lõikes 4 volitatakse andmete säilitamise tähtaegu kehtestama määrusandjat.

Eelnevast tulenevalt asun seisukohale, et põhimääruse § 18 on formaalselt vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega, kuna seadusandja ei ole volitanud haldusorganit kehtestama määrusega andmete säilitamise tähtaega.

Kuna tuvastasin põhimääruse formaalse vastuolu põhiseadusega, ei pea ma vajalikuks vaidlusalust sätet materiaalsest aspektist analüüsida. Sellele vaatamata lisan, et andmete säilitamise tähtaja sätestamisel tuleb silmas pidada mh isikuandmete kaitse seaduse § 6 punktides 2 ja 3 väljendatud üldisi põhimõtteid, mille kohaselt võib isikuandmeid koguda määratletud ja õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks üksnes ulatuses, mis on vajalik eesmärkide saavutamiseks. Pean küsitavaks seda, kuivõrd aitab seaduses sätestatud eesmärkide saavutamisele kaasa see, kui andmekogus säilitatakse ka mitukümmend aastata vanu fotosid olukorras, kus andmekogus sisaldub konkreetse inimese uuemaid ja ajakohasemaid fotosid.

Kokkuvõte

Avaldusalusel juhul oli põhiküsimus selles, kas põhimääruse § 18 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega. Asusin seisukohale, et andmete säilitamise tähtaeg riivab inimese põhiõigusi ja –vabadusi. Põhiõiguste ja –vabaduste piirangud peavad tulenema seadusest või sõnaselge volitusnormi alusel antud määrusest. Minu hinnangul ei ole käesoleval juhul seadusandja andnud volitusnormis luba kehtestada põhimääruses andmete säilitamise tähtaega.

¹⁶ AvTS § 43⁵ lg 1: „Andmekogu põhimääruses sätestatakse andmekogu pidamise kord, sealhulgas andmekogu vastutav töötleja (haldaja), andmekogusse kogutavate andmete koosseis, andmeandjad ja vajaduse korral muud andmekogu pidamisega seotud korralduslikud küsimused.“

¹⁷ Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 1027 SE seletuskirjas, millega lisati avaliku teabe seadusesse § 43⁵, selgitatakse: „Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et nagu ka kehtivas andmekogude seaduses toodud üldvolitused ei ole aluseks konkreetse andmekogu asutamisele, nii ei ole nad seda ka käesolevas eelnõus. Andmekogu asutamiseks peab olema erivolitus toodud seaduses.“ Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

Eelnevast tulenevalt teen Teile ettepaneku viia isikut tõendavate dokumentide andmekogu andmete säilitamise tähtaja regulatsioon kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Palun andke mulle hiljemalt kuu aja jooksul käesoleva märgukirja saamisest arvates teada, milliseid samme olete võtnud või kavatsete võtta minu ettepaneku täitmiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Andmekaitse Inspeksioon