



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 25.04.2014 nr 6-3/131013/1401838

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Kinni peetava isiku telefonikõnede kohta andmete kogumine**

Härra []

Pöördusite õiguskantsleri poole avaldusega, milles tõstasite küsimuse justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 51¹ põhiseaduspärasusest.

Tutvunud Teie avalduse ja asjaomaste õigusnormidega ning arvestades õiguskantsleri varasemalt kujundatud seisukohti, leian, et justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 51¹ ei ole Teie osutatud osas ja põhjustel vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega.

I Teie avaldus

1. Leiate oma avalduses, et justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ (edaspidi ka VSKE või vangla sisekorraeeskiri) § 51¹ alusel andmeid kogudes ja riiklikus kinnipeetavate, karistusjärgselt kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute registris (edaspidi lühiduse huvides kinnipeeturegister) talletades paigutatakse isikute konfidentsiaalseid isikuandmeid registrisse ilma nende teadmata. Kinnipeeturegistri vaatamise, kasutamise ja käitlemise õigus on vanglateenistuse ametnikel, politseiametnikel jne.

2. Teil on oma sõnul tekkinud kahtlus, kas sellise info kogumine on vajalik, eesmärgipärane ja ka vastavuses Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi PS või põhiseadus). Väidate, et sellistest registritest lekkinud info põhjal on pangad keeldunud isikutele laenude andmisest, samuti tekitavad sellised andmed võimalust manipuleerida isikutega, kes kandideerivad mõnele töökohale.

3. Leiate, et selline andmete kogumine ei vasta demokraatlikule ühiskonnale, on otsene privaatsuse rikkumine, ei jälgi proportsionaalsuse põhimõtet ning on ebamõeldukas ja ebavajalik.

4. Selgitate, et loobusite vanglas viibides telefoni teel suhtlemast perekonna ja sõpradega, et kaitsta neid ohtude eest. Kolmandad isikud ei ole andnud Teile luba nende isikuandmeid levitada. Samuti näete ohtu selles, et keegi pahatahtlik isik võib esitada kellegi andmed

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

kinnipeeturegistrisse kandmiseks ning märkida sinna nn suhte lahtrisse „hea sõber“, mis kahjustab selle inimese mainet.

5. Palute, et õiguskantsler kontrolliks, kas telefoni teel kinnipeetavatega suhtlevate inimeste isikuandmete kinnipeeturegistrisse paigutamine on vastavuses Eesti Vabariigi põhiseadusega.

II Vaidlustatud säte

6. „§ 51¹. Telefonikõnede registreerimine

(1) Telefonikõnede registreerimiseks on kinnipeetav kohustatud ühe nädala jooksul vanglasse vastuvõtmisest või süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisest esitama vanglateenistusele kirjalikult määruse lisa 14 vormil andmed nende isikute kohta, kellele kinnipeetav soovib vangistuse jooksul helistada.

(2) Kui kinnipeetav helistab isikule, kelle kohta ta ei ole vanglateenistusele andmeid esitanud, esitab kinnipeetav andmed hiljemalt telefoni kasutamisele järgneval päeval.

(3) Vanglateenistuse ametnik kannab kinnipeetava esitatud andmed riiklikusse kinnipeetavate, karistusjärgselt kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute registrisse.“

III Õiguskantsleri seisukoht

7. Härra [], saan Teie avaldusest aru nii, et ehkki olete oma pöördumise sõnastanud kui soovi kontrollida kogu VSKE § 51¹ põhiseaduspärasust, siis argumentatsioonist võib järeldada, et täpsemalt peate probleemseks sätte juures kahte aspekti. Esiteks ei ole Te rahul asjaoluga, et vanglateenistus üldse VSKE § 51¹ alusel andmeid kogub. Teiseks tõlgendan Teie avalduse lõpus olevat taotlust nii, et Teid häirib vastavate andmete koondamine kinnipeeturegistrisse ning nende võimalik õigusvastane leke ja sellega kaasuv potentsiaalne ebasoodus mõju erinevatele isikutele. Püüangi alljärgnevalt nimetatud kahele küsimusele omapoolse hinnangu anda.

1. Kinnipeetava telefonikõnede kohta andmete kogumine

8. Esmalt nendin, et VSKE § 51¹ ei ole eraldiseisev säte, mis annaks vanglateenistusele õiguse koguda infot kinnipeetava telefonikõnede kohta iseenesest, vaid tegemist on normiga, mille täitevvõimu (justiitsministri) poolt andmise aluseks on seaduses olev volitusnorm. Volitusnormiks on antud juhul vangistuseseaduse (edaspidi ka VangS) § 29 lõige 2¹, mille kohaselt kontrollib vanglateenistus, kellega kinnipeetav telefoni teel suhtleb või kirjavahetust peab. Telefonikõnede puhul on vanglateenistusel õigus registreerida selle isiku ees- ja perekonnanimi või asutuse nimi, kuhu kinnipeetav helistab, telefoninumber, helistamise aeg ja kõne kestus. Seega, kui minna kaasa Teie mõttekäiguga ja pidada antud juhul kõne all olevat telefonikõnede kohta teabe kogumist üldse küsitavaks, siis ei teki vastav õigus mitte VSKE § 51¹ alusel vaid VangS § 29 lõike 2¹ põhjal.

9. VSKE § 51¹ kujutab endast tegelikult ennekõike kogumit sätteid, mis reguleerivad andmete esitamist, kogumist ja talletamist ning seejuures eeskätt nimetatud tegevuste tehnilist poolt (millal andmed esitatakse, kuidas ning kes ja kuhu nad talletab jne).

10. VangS § 29 lõike 2¹ ja selle täitmiseks antud vangla sisekorraeeskirja sätete osas on õiguskantsler juba mõnede aastate eest läbi viinud menetluse. Ilma menetluse kulgu detailselt süüvimata (et saaksite ennast asjaga kurssi viia, edastan Teile koopia õiguskantsleri märgukirjast justiitsministrile ja samuti koopia ühele avaldajale edastatud lõppvastusest – viimases kajastub õiguskantsleri lõplik ja siiani kehtiv seisukoht antud problemaatika osas) tõden, et VangS § 29 lõige 2¹ ja sellega seonduvad vangla sisekorraeeskirja normid (täpsemalt VSKE § 48 lõiked 3 ja 4, samuti VSKE § 50 lõige 1¹ ja § 51 lõiked 4 ja 5) ei ole õiguskantsleri arvates sellisel määral probleemsed, et õiguskantsler näeks vajadust pöörduda kas uue märgukirjaga või ettepanekuga justiitsministri poole vangla sisekorraeeskirja sätete muutmiseks või Riigikogu poole vangistusseaduse muutmiseks. Seega ei toeta ma Teie arvamust, et VangS § 29 lõike 2¹ alusel andmete kogumine on ebaproportsionaalne.

11. Ma ei pea vajalikuks täiendavat analüüsi VSKE § 51¹ osas ses küsimuses läbi viia, kuna – nagu öeldud – tegemist ei ole eraldiseisva õigusliku alusega teabe kogumiseks ja talletamiseks vaid vangistusseaduses olevas normis sätestatu tehnilist teostamist reguleerivate sätetega.

12. Nendin telefoni teel toimuva suhtluse kohta andmete kogumise põhjendatuse osas lisaks õiguskantsleri poolt varasemalt öeldule seda, et Teie väide, et probleemne on olukord, kus isikuandmeid töödeldakse ilma isikute nõusolekuta, ei ole antud juhtumi puhul veenev.

13. Esmalt märgin, et isikuandmete töötlemise õiguspärasuse puhul on olulisemad normid koondatud isikuandmete kaitse seadusse (edaspidi ka IKS). IKS § 4 eristab isikuandmeid ja delikaatseid isikuandmeid. Antud juhul võib põhjendatult väita, et VangS § 29 lõike 2¹ alusel ja vangla sisekorraeeskirjas sätestatud korras kogutav teave kinnipeetava vanglavälise suhtluse kohta ei kujuta endast delikaatseid isikuandmeid IKS § 4 lõike 2 mõttes ega ole ka eriliselt tundlik või isiku kohta just kuigi palju ütle.

14. IKS § 5 kohaselt on isikuandmete töötlemine iga isikuandmetega tehtav toiming, sealhulgas isikuandmete kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine ja avalikustamine, juurdepääsu võimaldamine isikuandmetele, päringute teostamine ja väljavõtete tegemine, isikuandmete kasutamine, edastamine, ristikasutamine, ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine, või mitu eelnimetatud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist ja kasutatavatest vahenditest.

15. Seega võib vanglateenistuse poolt VangS § 29 lõike 2¹ alusel kogutava teabe kogumise ja talletamise osas nentida, et tegu on isikuandmete töötlemisega. IKS § 10 lõike 1 kohaselt on isikuandmete töötlemine tõepoolest lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti. Samas võimaldab IKS § 14 lõike 1 punkt 1 töödelda isikuandmeid andmesubjekti nõusolekuta muuhulgas ka siis, kui isikuandmeid töödeldakse seaduse alusel. Antud juhul on andmete kogumiseks seadusest tulenevaks aluseks VangS § 29 lõige 2¹. Seega ei vaja täitevvõim minu hinnangul antud juhul andmesubjektide luba, et talletada neid puudutavaid andmeid.

2. Andmete talletamine kinnipeeturegistris

16. Mõistan Teie avaldust nii, et VSKE § 51¹ osas peate kõige probleemsemaks lõiget 3, mille kohaselt kannab vanglateenistuse ametnik kinnipeetava esitatud andmed telefoni kasutamise riiklikusse kinnipeetavate, karistusjärgselt kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute registrisse. Täpsemalt häirib Teid ennekõike asjaolu, et andmeid vanglavälise suhtluse kohta võimalik vaadata ülearu paljudel isikutel.

17. Jäädes Teie avalduses toodu piiridesse, hindan allpool ennekõike küsimust, kuivõrd turvaliseks võib vastavaid norme ja teadaolevat nende rakenduspraktikat arvestades pidada kinnipeeturegistrit. Ma ei välista alljärgneva, et probleeme võib esineda mõningate muude andmekaitsete aspektide osas, ent antud juhul hindan vaid, kuivõrd kinnipeeturegistri tegevust reguleerivad normid aitavad vältida VSKE § 51¹ sätestatud korras kogutud ja talletatud andmete väärkasutust – st vastavad isikuandmete töötlemise turvalisuse põhimõttele.

18. Eelnevalt viidatud õiguskantsleri menetluses VangS § 29 lõike 2¹ ja sellega seotud normide osas oli üheks küsimuseks, mille kinni peetavad isikud tõstasid, ka see, kuidas kogutud andmeid talletatakse ja kuidas tagatakse isikuandmete kaitse seaduses sätestatud turvalisuse põhimõtte (IKS § 6 punkt 6) järgimine kogutud teabe töötlemisel. Nimelt ei olnud varasemalt kuigi hästi reguleeritud küsimus kogutud teabe talletamise tingimustest ning neile ligipääsemise võimaldamisest.

19. Eeldades, et andmete kogumine on üldse vajalik ja põhjendatud, on tõepoolest oluline, et kogutud isikuandmeid vajalikul määral kaitstaks ning tagataks erinevate meetmetega, et andmetele oleks ligipääs vaid isikutel, kel seda võib põhjendatult tarvis olla. Samuti peab olema tagatud võimalus tuvastada andmete töötlemise reeglite rikkumisi (nt jälgida, kes ja millal on üht või teist andmemassiivi kasutanud). Õiguskantsler saab seejuures hinnata eeskätt tarvitusele võetud õiguslike meetmeid isikuandmete kaitseks.

20. Kinnipeeturegistri pidamise õiguslikeks alusteks on VangS § 5¹ ja asjaomane Vabariigi Valitsuse määrus.¹ VangS § 5¹ lõike 2 kohaselt on kinnipeeturegistri andmed ette nähtud ainult ametialaseks kasutamiseks ning neid väljastatakse vaid andmekogu põhimääruses sätestatud isikutele. Vabariigi Valitsuse 13.07.2004 määrusega nr 246 kehtestatud „Riikliku kinnipeetavate, karistusjärgselt kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute registri asutamine ja registri pidamise põhimääruse“ (edaspidi lühidalt ka Põhimäärus) § 2 sätestab, et kinnipeeturegistri vastutav töötleja on Justiitsministeerium ja volitatud töötlejateks on vanglad ning Politsei- ja Piirivalveamet. Seega ei ole tegemist registriga, mida saaks vabalt kasutada igaüks, sh krediitiasutused.

21. Põhimääruse § 7 sätestab selged reeglid kinnipeeturegistri andmete kaitseks ning seab oluliseks põhimõtteks tagada registri andmete kättesaadavus vaid õigustatud isikutele. Põhimääruse §§ 38-40 näevad ette isikute ringi, kel ja mis tingimustel on õigus registrisse kandeid teha ja registris olevaid andmeid vaadata. Põhimääruse § 40 lõike 1 kohaselt on kinnipeeturegistrisse kinni peetava isiku kohta kantud andmete vaatamise õigus seotud seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses andmete vaatamisega.

22. Sugugi mitte vähetähtis ei ole Põhimääruse § 8 lõikes 3 ja § 40¹ sätestatu, mille kohaselt säilitatakse andmed nii kannete tegemise kui ka nende vaatamise kohta. See regulatsioon tagab esmalt selle, et andmete väärkasutamist viljelevad isikud on võimalik kindlaks teha ja neid vajadusel karistada, kuna nende tegevus jätab „jälje“, mille põhjal on võimalik andmetega tutvuda ja nende sisestaja tuvastada. Samuti aitab teadmine, et kannete tegemine ja jälgimine on jälitatav, oluliselt pärssida soovi andmeid väärkasutada.

23. Põhimääruse § 42 kohaselt väljastatakse muudele subjektidele kas registri statistilisi andmeid kujul, mis ei võimalda isikute identifitseerimist või andmeid teabenõude alusel isikutele, kel on selleks seadusest tulenev õigus.

¹ Vabariigi Valitsuse 13.07.2004 määrusega nr 246 kehtestatud „Riikliku kinnipeetavate, karistusjärgselt kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus“.

24. Arvestades eeltoodut, ei saa kuigivõrd nõustuda Teie väitega, et isikute ring, kel on ligipääs kinnipeetavate telefonisuhtluse andmetele kinnipeeturegistris, oleks (ülemäära) lai. See õigus ei ole sugugi mitte kõigil politseiametnikel ning vanglateenistuse ametnikel – vastavalt Põhimääruse §-le 43 ja §-le 44 antakse registri andmetele (sh ka telefoni kasutamist puudutavale teabele) ligipääs ja võetakse see ka ära vastava otsustuse korras ja andmetele ligipääs sõltub seadusest tulenevate ülesannete täitmisest.

25. Paraku on nii, et suvalisse andmekogusse kantud teabe sattumine selleks volitamata isikute kätte ei ole kunagi täielikult ja eranditeta välistatud ja seda kas tehniliste puudujääkide või inimfaktori tõttu. Küllap on äärmusliku turvalisuse hinnaks ka andmekogu kasutatavuse keerulisus (eriseadmed, ruumid jpmis) ja seepärast tuleb praktikas leida mõistlik tasakaal talletatud teabe tundlikkuse, selle kaitseks rakendatavate meetmete ja kogutud andmete seaduses sätestatud eesmärgil kasutatavuse vahel.

26. Nentisin juba eelpool, et ehkki Te näite oma kirjas olevat teistsugusel seisukohal, ei ole minu hinnangul VangS § 29 lõike 2¹ alusel kogutavate kinnipeetavate telefonisuhtluse andmete sensitiivsus selline, mis annaks alust kaitsta neid nt võrreldavalt täiesti salajase tasemega riigisaladusega. Fakt, et keegi suhtleb kinnipeetavaga, vaevalt üldjuhul kellelegi halba varju heidab või selle ilmsikstulek igapäevaelus takistuseks saab.

27. Isegi Teie viidatud hüpoteetilise võimaluse juures, kus keegi pahatahtlikult märgib ühe või teise isikuga peetud kontakti juurde nt et tegemist on tema sõbraga, siis on abstraktsel tasemel üsna keeruline näha selles isikule ohtu ja kahju, mis tema tavapärasel elu ja tegutsemist negatiivselt mõjutada saaks. Kui negatiivne mõju seisneb pelgalt maine kahjustamises (nagu seda nendite Teie), siis on võimalik kahju saanud isikul oma õigusi teostada tsiviilkorras sarnaselt muudele au teotamise või ebaõigete andmete avaldamise juhtumitele.

28. Arvestades kinnipeetava telefonisuhtluse kohta käivate andmete suhteliselt vähest sensitiivsust, ei ole minu hinnangul põhjust arvata, et kehtivas õiguses leiduvate normide kaudu ei oleks vastav kinnipeeturegistris talletatud teave küllaldaselt kaitstud. Nagu viitasin, on Põhimääruses rida sätteid, mis peaksid tagama piisaval määral andmekogusse kantud telefonisuhtluse kohta käiva teabe turvalisuse.

29. Lisan (ehkki see väljub juba mõneta õigusnormide põhiseaduspärasuse hindamise raamest), et eelnevalt osutatud sätete rakenduspraktika ei anna minule teadaolevate andmete kohaselt alust nende tõhususes teabe turvalisuse tagamisel kahelda.

30. Kinnipeetavate telefonisuhtluse kohta teabe kogumist võimaldav säte (VangS § 29 lõige 2¹) on kehtinud juba pea 5 aastat. Vahetult normi kehtima hakkamise järel pöördusid mõned kinni peetavad isikud õiguskantsleri poole ning osutasid abstraktsele ohule nimetatud andmete talletamisel, ent konkreetseid näiteid teabe väärkasutamisest, sattumisest õigustamata isikute kätte vms ei olnud avaldajatel esile tuua. Viimastel aastatel ei ole selliseid väiteid praktiliselt enam esitatud (v.a Teie pöördumine). Sellist infot ei ole laekunud ka õiguskantsleri kontrollkäikude põhjal ega kajastatud meedias.

31. Olete avalduses väitnud, et kinnipeeturegistrile sarnastest registritest lekkinud info põhjal on pangad keeldunud isikutele laenude andmisest, samuti tekitavad sellised andmed võimalust manipuleerida isikutega, kes kandideerivad mõnele töökohale. Ma ei kahtle, et võite olla ses osas põhjalikumalt informeeritud, ent kuna Te ei ole oma väiteid konkreetsete näidetega põhistanud

või osutanud, millisest allikast Teie teave pärineb, siis arvestades, et seda ei toeta ka muud teabeallikad, ei jää mul üle muud, kui pidada Teie väiteid ses osas oletuslikeks ning ainetuteks.

32. Ma ei saa sellist ohtu ka teoreetiliselt kuigi tõsiseks pidada, kuna nt äärmiselt keeruline on luua seost fakti, et isik suhtleb mõne kinnipeetavaga, ja tema võime vahel täita võetud rahalisi kohustusi krediidasutuse ees. Kahtlen väga, kas krediidasutusi huvitab peamiselt isikute suhtlusring. Ja mis kõige peamine, krediidasutustel ei tohiks olla kehtiva õiguse järgi võimalust kinnipeeturegistri andmeid (sh ka telefonisuhtlust käsitlevaid) omatahtsi ja vabalt kasutada ning keeruline on pidada tõsiseltvõetavaks ohtu, et vastava tegevusloaga krediidasutused peaksid tarvilikuks ebaseaduslikul moel (nt mõne kinnipeeturegistrile ligipääsu omava isiku mõjutamise kaudu vms) kinnipeetavate suhtlust puudutavaid andmeid registrist hankida.

33. Seega nendin kokkuvõtteks, et minu hinnangul ei ole põhjust arvata, et kinnipeetavate telefonisuhtlust puudutavate andmete talletamine kinnipeeturegistris võimaldaks kehtivast õigusest tulenevalt nende hõlpsat väärkasutust.

IV Kokkuvõte

34. Kõige eelneva kokkuvõtteks nendin, et ei tuvastanud Teie osutatud osas ja põhjustel justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 51¹ vastuolu Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Lugupidamisega

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Lisa: koopia õiguskantsleri 26.04.2012 kirjast nr 6-1/081346/1202037 5 lehel 1 eks
koopia õiguskantsleri 17.05.2010 märgukirjast nr 6-1/081346/1002706 justiitsministrile
23 lehel, 1 eks