

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Kristi Värk

**ISIKUANDMETE VASTUTAVA JA VOLITATUD TÖÖTLEJA
KONTSEPTSIOONI RAKENDAMINE ANDMEKOGUDES**

Magistritöö

Juhendajad
MA Julia Antonova
dr. iur. Paloma Krõõt Tupay

Tartu
2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. VASTUTAVA JA VOLITATUD TÖÖTLEJA MÕISTED JA MÄÄRATLEMINE	
EUROOPA LIIDU JA EESTI ÕIGUSES	10
1.1. Vastutava töötleva mõiste kujunemine Euroopa Liidu õiguses	10
1.2. Vastutava töötleva mõiste elemendid ja mõistet iseloomustavad tunnused Euroopa Liidu õiguses.....	12
1.2.1. Isikuandmete töötlemine.....	13
1.2.2. Kindlaksmääramine	14
1.2.3. Töötlemise eesmärgid ja vahendid	19
1.2.4. Füüsiline või juriidiline isik, avaliku sektori asutus, amet või muu organ.....	21
1.2.5. Üksi või koos teistega.....	22
1.3. Vastutava töötleva mõiste Eesti õiguses.....	24
1.4. Andmekogude vastutava töötleva mõiste.....	29
1.5. Volitatud töötleva mõiste Euroopa Liidu õiguses	34
1.6. Volitatud töötleva mõiste Eesti õiguses	37
1.7. Andmekogude volitatud töötleva mõiste.....	40
1.8. Vahekokkuvõtte ja järeldused.....	43
2. VASTUTAVA JA VOLITATUD TÖÖTLEJA ÜLESANDED	46
2.1. Isikuandmete vastutava töötleva ülesanded.....	46
2.1.1. Vastutuse tagamine ja tõendamine	47
2.1.2. Seaduslikkuse tagamine ja tõendamine	49
2.1.3. Õigluse tagamine ja tõendamine.....	51
2.1.4. Läbipaistvuse tagamine ja tõendamine.....	52
2.1.5. Eesmärgikohasuse tagamine ja tõendamine	56
2.1.6. Võimalikult vähete andmete kogumine	57
2.1.7. Andmete õigsuse tagamine ja tõendamine	57
2.1.8. Andmete säilitamise piirangu tagamine ja tõendamine.....	58
2.1.9. Andmete turvalisuse tagamine ja tõendamine	59
2.2. Isikuandmete volitatud töötleva ülesanded	60
2.3. Andmekogude vastutava ja volitatud töötleva ülesanded	64
2.4. Vahekokkuvõtte ja järeldused.....	68

3. VASTUTAVAD JA VOLITATUD TÖÖTLEJAD VALITUD ANDMEKOGUDE NÄITEL	70
3.1. Kohtute infosüsteem	70
3.2. Rahvastikuregister	72
3.3. Broneeringuinfo andmekogu	74
3.4. Tallinna kinnisvararegister	75
3.5. Vahekokkuvõte ja järeldused	77
KOKKUVÕTE	78
APPLYING THE CONCEPTS OF CONTROLLER AND PROCESSOR IN THE CONTEXT OF DATABASES. Summary.	83
KASUTATUD KIRJANDUS	90
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	91
KASUTATUD EELNÕUD JA SELETUSKIRJAD	93
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	95
KASUTATUD JUHENDMATERJALID	95
MUUD KASUTATUD ALLIKAD	97

SISSEJUHATUS

2019. aasta hilissügisel jõudis avalikkuse ette uudis selle kohta, et Eesti kohtunike ühing (EKoÜ) heidab Justiitsministeeriumile (JuM) ette õiguslike aluste puudumist Kohtute infosüsteemis (KIS) kohtunike tegevuse kontrollimise järelevalvetoimingute läbiviimisel.¹ Uudise kohaselt oli JuM 2019. a suvel läbi viidud erakorralise kontrolli raames vaadanud, „kas ja kui suures ulatuses on kohtunikud alla laadinud KIS-is dokumente kohtuasjades, milles nad ei olnud ise menetlejateks“². Tegu polnud esimese korraga, mil EKoÜ sarnase sisuga pöördumisega JuM-ile kirja saatis. Ka aasta varem oli EKoÜ KIS-iga seonduvate järelevalvetoimingute puhul õigusliku aluse puudumist JUM-ile ette heitnud³.

Uudis äratas tähelepanu ning ärgitas uurima vaidluse tausta sisulisemalt. Tutvudes kirjavahetusega⁴ võib jõuda järelduseni, et EKoÜ ja JuM vahelise teineteisemõistmatuse põhjustas erinev arusaam JuM poolt kohtunike suhtes seoses KIS kasutajaõiguste kontrolliga tehtud toimingute õiguslikust alusest, sh millist rolli kandis JuM antud kontekstis järelevalve teostajana. Kui EKoÜ lähtus eelkõige kohtute seadusest (KS)⁵ ja kohtute infosüsteemi põhimäärusest⁶, siis JuM selgitab 2018. a kirjas kõigepealt, et on kohtute infosüsteemi kui andmekogu vastutav töötaja ning jätkab seejärel vastutava töötaja rolli kirjeldamist tuginedes isikuandmete kaitse seadusele⁷ (IKS).⁸ 2019. aasta vastuses enam andmekogude vastutava töötaja rollist ei räägita, küll aga vastutava töötaja rollist isikuandmete kaitse üldmääruse (üldmäärus)⁹ ja IKS alusel.¹⁰

Tõesti, Eesti õigusruum tunneb mõisteid vastutav ja volitatud töötaja kahes kontekstis – ühest küljest vastutav ja volitatud töötaja EL andmekaitseõiguse ja IKS mõistes ning teisest küljest

¹ Tooming, M. Erikontroll solvas kohtunikke: ministeerium nuhib meie järele. ERR uudised 25.10.2019. – <https://www.err.ee/995867/erikontroll-solvas-kohtunikke-ministeerium-nuhib-meie-jarele> (02.12.2020).

² Samas.

³ Eesti Kohtunike Ühingu kiri justiitsministrile. Tallinn, 26.06.2018. – <https://adr.rik.ee/jm/dokument/5823029> (02.12.2020).

⁴ Samas; Eesti Kohtunike Ühingu kiri justiitsministrile. Tallinn, 18.10.2019. – <https://adr.rik.ee/jm/dokument/6735094> (02.12.2020); Justiitsministeeriumi asekancleri kiri Eesti Kohtunike Ühingu esimehele, Tallinn 25.07.2018. – <https://adr.rik.ee/jm/dokument/5908598> (02.12.2020); Justiitsministeeriumi asekancleri kiri Eesti Kohtunike Ühingu esimehele. Tallinn, 18.11.2019. – <https://adr.rik.ee/jm/dokument/6790650> (02.12.2020).

⁵ Kohtute seadus. - RT I, 28.01.2021, 2

⁶ Kohtute infosüsteemi põhimäärus. – RT I, 09.10.2020, 6

⁷ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 04.01.2019, 11

⁸ JuM kiri EKoÜ-le, 2018, p-d 1 ja 3.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1—88

¹⁰ JuM kiri EKoÜ-le, 2019.

andmekogude vastutav ja volitatud töötaja avaliku teabe seaduse (AvTS)¹¹ mõistes. Võttes aluseks asjaolu, et kohtunike ja ministeeriumi vahelise vaidluse üheks põhjuseks oli erinev arusaam vastutava ja volitatud töötaja õigustest ja kohustustest just andmekogu kontekstis, tuleb probleemi kompleksseks lahendamiseks käsitleda andmetöötajaid nii isikuandmete kaitse seisukohast kui ka andmekogusid puudutavat regulatsiooni aluseks võttes.

Seda enam, et ka Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) poolt kehtestatud Andmekogude juhendist¹² võib välja lugeda, et andmekogude puhul tuleb vastutava ja volitatud töötaja vahekorra selgestegemisel lähtuda nii IKSist kui ka AvTSist¹³. Kahjuks ei ole aga juhendis täpsustatud, millal ja millises mahus või vahekorras tuleb andmetöötaja määratlemisel IKS-i ja/või AvTS-i kohaldada. Väärrib märkimist, et juhendit ei ole isikuandmete kaitse üldmääruse valguses uuendatud. Seda hoolimata asjaolust, et nt Euroopa Liidu tasandil tekkis peale isikuandmete kaitse üldmääruse ja Euroopa Liidu asutustele kohalduva isikuandmete kaitse määruse (määrus (EL) nr 2018/1725, EL asutuste andmekaitsemäärus, ELAM)¹⁴ kehtima hakkamist rohkelt küsimusi, sealhulgas millised muudatused leidsid nende aktide alusel aset vastutava ja volitatud töötaja mõistetes ja nende rollides¹⁵. Euroopa Andmekaitse nõukogu on oma 2020. aastal avalikule konsultatsioonile esitatud suunistes rõhutanud, et vastutava töötaja kontseptsioon ja selle suhe volitatud töötaja kontseptsiooniga mängivad otsustavat rolli üldmääruse kohaldamisel, kuna nende kontseptsioonide alusel on võimalik kindlaks määrata, kes vastutab isikuandmete kaitse reeglite järgimise eest (nn vastutuse määramise põhimõte).¹⁶ Sellest tulenevalt juhib Euroopa Andmekaitse nõukogu ka tähelepanu, et kogu Euroopa Liidus ja Euroopa Majandusühenduse alal peab olema selge ja jagatud arusaam vastutava ja volitatud töötaja kontseptsioonidest ning kriteeriumitest nende määratlemiseks.¹⁷ Lõpuks toetab teema aktuaalsust ka asjaolu, et 25.01.2021. a allkirjastatud Vabariigi Valitsuse moodustamise

¹¹ Avaliku teabe seadus. – RT I, 15.03.2019, 11

¹² Andmekogude juhend. Andmekaitse Inspektsioon, 2016. –https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/andmekogude_juhend.pdf (22.04.2021)

¹³ Andmekogude juhend, lk 8, 13.

¹⁴ 23. oktoober 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2018/1725, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning isikuandmete vaba liikumist, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 45/2001 ja otsus nr 1247/2002/EÜ (EMPs kohaldatav tekst.). ELT L 295, 21.11.2018, lk 39–98.

¹⁵ EDPS Guidelines on the concepts of controller, processor and joint controllership under Regulation (EU) 2018/1725. European Data Protection Supervisor. 7 November 2019, lk-d 2 ja 4. – https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-11-07_edps_guidelines_on_controller_processor_and_jc_reg_2018_1725_en.pdf (21.04.2021); Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR. Version 1.0 adopted for public consultation. European Data Protection Board. 02.09.2020, lk 7, vnr 4. – https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/consultation/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_en.pdf (21.04.2021)

¹⁶ EDPB Guidelines 07/2020, lk 7 vnr 2.

¹⁷ Samas, lk 7 vnr 3.

kokkulepe peab ühe eesmärgina vajalikuks andmekogudega seotud õigusraamistiku ajakohasuse analüüsi.¹⁸

Eelnevast lähtub, et eri isikute (andmetöötajate) õigused ja kohustused andmekogude haldamisel ja isikuandmete töötlemisel sisalduvad Eestis mitmetes eri õigusaktides ja nende põhjal väljastatud juhendites. Sealjuures kasutatakse kehtivas õiguses mõisteid ja termineid, mis vähemalt esmapilgul kattuvad üksteisega ning võivad seetõttu õiguse rakendajates segadust tekitada nagu ülal toodud näide ka ilmekalt illustreerib. Kui Justiitsministeeriumi või Eesti Kohtunike Ühingu esindajate puhul võib eeldada tavapärasest keskmiselt suuremat õigusteadlikkust, on selguse saavutamine arvatavasti veelgi keerulisem üksikisiku kui põhiõiguste kandja seisukohalt, juhul kui viimane soovib oma õigusi teostada (nt juhul kui füüsilisest isikust andmesubjekt leiab, et tema õigusi on rikutud). Kujutab ju andmekogudes toimuv isikuandmete töötlemine endast põhiõiguste ja -vabaduste riivet mõjutades pere- ja eraelu puutumatus ning informatsioonilise eneseteostuse vabadust (PS §-d 19 ja 26)¹⁹. Ka Euroopa Liidus peetakse eraisiku informatsioonilise enesemääramise õiguse teostamist põhiõiguseks kujunenud²⁰ andmekaitseõiguse kaitsealasse kuuluvaks, kuid põhiõiguste kaitse ühe eesmärgina nähakse siin ka informatsiooni ja mõju ebavõrdse jaotumise kompenseerimist andmetöötaja ja –subjekti vahel²¹.

Põhiseaduse kommentaarides määratletakse informatsioonilise enesemääramise õigusena „igatüüpe õigust otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse“²². Lynskey peab informatsioonilise enesemääramise õiguseks isiku vabadust valida, kellena ta soovib ennast erinevatele sihtrühmadele näidata ja kirjeldab seda vabadust kui selektiivset kujutamist.²³ Seda võib Eesti kontekstis pidada ka enesekujutamise õiguseks, mis hõlmab isiku õigust ise otsustada, „kas ja millisel viisil ta tahab end avalikkuse ees kujutada ning kas ja mil määral tohivad kolmandad isikud muuta tema isiksuse avaliku arutelu esemeks“²⁴. Pole kahtlust, et isikuandmete kogumine ja salvestamine, eriti aga nende avalikkusele

¹⁸ Valituse moodustamise kokkulepe aastateks 2021-2023. – <https://www.valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe> (24.04.2021).

¹⁹ Andmekogude juhend, lk 7.

²⁰ Tupay, P. K. Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. – *Juridica IV/2016*, lk 227-240.

²¹ Lynskey, O. Deconstruction Data Protection: The „Added-Value“ of a Right to Data Protection in the EU Legal Order. – *International & Comparative Law Quarterly* 2014/63 (3), lk 588-597.

²² Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26/24. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

²³ Lynskey, lk 589 jj. Vt ka Tupay, lk 235.

²⁴ Jaanimägi, Oja, PSK § 26/25.

kättesaadavaks tegemine, mõjutavad isiku enesekujutamise võimalusi ja veelgi laiemalt isikuks olemist.

Informatsiooni ja mõju ebavõrdse jaotumise oht andmetöötaja ja andmesubjekti vahel on andmekogude puhul eriti suur. Andmekogu on AvTS § 43¹ lg 1 toodud definitsiooni kohaselt „riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks“. Seega piltlikult seisab andmekogudes toimuval isikuandmete töötlemisel inimese vastas riik, kelle puhul võib inimene kergesti tajuda end nõrgemas positsioonis nii võimu kui ka informatsiooni omamise seisukohalt. Selleks, et end mitte tunda võimetuna oma õiguste efektiivsel teostamisel (nt otsustamaks ise oma andmete töötlemise ulatuse üle²⁵), vajab inimene läbipaistvust ja kindlust vastutuse osas, st kelle poole pöörduda, et nõuda nt võimalike rikkumiste kõrvaldamist. Üksikisik ei oma aga tihtipeale infot selle kohta, milline asutus on üldse vastutav tema andmete töötlemise eest²⁶, st kelle poole ta esmajoones peaks pöörduma, kui on mõne võimaliku rikkumise avastanud. Asjaolu, et andmete töötlemise eest vastutavad erinevates kontekstides erinevad isikud, muudab eraisiku jaoks tema põhiõiguste kaitsmise veelgi keerulisemaks.

Andmetöötajate mõistete mitmetähenduslikkus tekib just seaduse või selle alusel antud aktiga ja selles sätestatud ülesannete täitmiseks loodud (andmekogu eristamise formaalne tunnus²⁷) andmekogude puhul. Erahuvides peetavate andmekogumite või üldise avaliku sektori andmetöötajate ehk avaliku teabe töötlemise puhul AvTS andmekogude sätteid ei kohaldu. Ainult andmekogude puhul saab rääkida andmetöötajatest kui isikuandmete vastutavatest ja volitatud töötajatest kui ka andmekogude vastutavatest ja volitatud töötajatest.

Magistritöö eesmärgiks on tuua selgust vastutava ja volitatud töötaja erinevatesse määratlustesse ning nende õigustesse ja kohustustesse andmekogude pidamisel ja isikuandmete töötlemisel ning analüüsida, kes kannab isikuandmete vastutava ja volitatud töötaja rolli andmekogude puhul. Selleks

- keskendutakse erinevate vastutavate ja volitatud töötajate mõistete kujunemisloole ja sisule;

²⁵ Tupay, lk 236.

²⁶ Lynskey, lk 593.

²⁷ Andmekogude juhend, lk 3.

- analüüsitakse andmekogude kontekstis vastutavate ja volitatud töötajate ülesandeid andmesubjekti õiguste jõustamise ja järelevalve teostamise seisukohalt.

Eelnevast tulenevalt püstitatakse magistritöös järgmised uurimisküsimused:

- 1) Kuidas on Eesti ja EL õiguses sisustatud vastutava ja volitatud töötaja mõisteid?
- 2) Kuidas on Eesti ja EL õiguses sisustatud vastutava ja volitatud töötaja vastutust ja ülesandeid?
- 3) Kas põhiõiguste teostamise seisukohalt on andmetöötajate mõisted ja rollijaotus Eestis kehtivas õiguses üheselt selged ning kas neid on võimalik koostoimes rakendada?

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks ja selles kasutatakse kombineeritult erinevaid uurimismeetodeid. Esimeses peatükis avatakse erinevate vastutavate ja volitatud töötajate mõistete sisu ja vaadeldakse nende mõistete ajaloolist arengut. Töö esimeses osas kasutatakse tulemusteni jõudmiseks nii ajaloolist, kvalitatiivset kui ka võrdlevat meetodit. Teises peatükis kirjeldatakse liikudes analüüsis üldiselt üksikule esmalt andmetöötajate ülesandeid isikuandmete töötlemise seisukohalt lähtuvalt Euroopa Liidu õigusest. Seejärel selgitatakse sama lähtuvalt AvTSist ka andmekogude puhul. Selleski peatükis jõutakse tulemusteni nii kvalitatiivse kui ka võrdleva meetodi abil. Kolmandas peatükis seatakse eelnevalt sõnastatud nõuded omavahel võrdlusele ning hinnatakse kvalitatiivselt nende omavahelist koostoimet ja haakuvust. Selleks uuritakse nõuete rakendamist praktikas erinevate andmekogude puhul. Magistritöös võrreldakse erinevatel õiguslikel alustel ja aegadel asutatud andmekogusid. Vaatluse alla võetakse kohtute infosüsteem, rahvastikuregister, broneeringuinfo andmekogu ja Tallinna kinnisvararegister.

Magistritöö allikatena kasutatakse asjakohaseid õigusakte ja nende eelnõude seletuskirju, kohtupraktikat, teaduskirjandust (eelkõige artikleid) ning erinevate andmekaitseasutuste juhendmaterjale ja arvamusi. Eraldi väärivad esiletõstmist Christopher Kuner, Lee A. Bygrave ja Christopher Docksey poolt toimetatud Isikuandmete kaitse üldmääruse kommenteeritud väljaanne aastast 2020²⁸ kui üks kõige põhjalikum üldmääruse sisu ja tausta ning aktuaalsem rakendamispraktikat avav allikas ning Brendan Van Alsenoy isikuandmete vastutava ja volitatud tööleja rolle ja ülesandeid süsteemselt ja kriitiliselt avav „Data Protection Law in the EU: Roles, Responsibilities and Liability“²⁹. Isikuandmete vastutava ja volitatud töötaja

²⁸ Kuner, Ch., Bygrave, L. A., Docksey, Ch. (eds.). The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary. Oxford University Press 2020.

²⁹ Alsenoy, B. Data Protection Law in the EU: Roles, Responsibilities and Liability. Intersentia. 2019.

mõistete ning neile esitatavate nõuete sisustamisel on abiks järgmised märgilise tähtsusega Euroopa Kohtu lahendid: *Google Spain ja Google*³⁰, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*³¹, *Jehovan todistajat*³², *Fashion ID*³³ ja *Land Hessen*³⁴.

Magistritööd iseloomustavad Eesti märksõnastiku³⁵ õiguse valdkonna järgmised märksõnad: andmekaitse, infotehnoloogiaõigus, põhiõigused.

³⁰ EKo C-131/14, *Google Spain SL, Google Inc versus Agencia de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*, ECLI:EU:C:2014:317.

³¹ EK C-210/16, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein versus Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, ECLI:EU:C:2018:388.

³² EKo C-25/17, *Tietosuojavaltuutettu ja Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta*, ECLI:EU:C:2018:551.

³³ EKo C-40/17, *Fashion ID GmbH & Co.KG versus Verbraucherzentrale NRW eV*, ECLI:EU:C:2019:629.

³⁴ EKo C- 272/19, *VQ versus Land Hessen*, ECLI:EU:C:2020:535.

³⁵ Eesti märksõnastik – <https://ems.elnet.ee/> (21.04.2021)

1. VASTUTAVA JA VOLITATUD TÖÖTLEJA MÕISTED JA MÄÄRATLEMINE EUROOPA LIIDU JA EESTI ÕIGUSES

Euroopa andmekaitseõiguse nurgakiviks peetakse vastutusega seotud küsimusi. Magistritöö esimene peatükk keskendubki vastutuse põhimõtte isikulistele aspektidele, ehk eri andmetöötlejate legaalse definitsioonidele ja nende kujunemisloole.

1.1. Vastutava töötleva mõiste kujunemine Euroopa Liidu õiguses

Isikuandmete vastutava töötleva mõistele osutavad Euroopa Liidus sõnaselgelt isikuandmete kaitse üldmäärus (EL määrus nr 2016/679, üldmäärus, IKÜM), Euroopa Liidu asutuste andmekaitsemäärus (EL määrus nr 2018/1725, ELAM) ja õiguskaitseasutustele kohalduva andmekaitse direktiiv³⁶ (EL direktiiv nr 2016/680, õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiiv, ÕKAD). Üldmääruse artikkel 4 punkt 7 kohaselt on vastutav töötleva

„füüsiline või juriidiline isik, avaliku sektori asutus, ameti või muu organ, kes üksi või koos teistega määrab kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid; kui sellise töötlemise eesmärgid ja vahendid on kindlaks määratud liidu või liikmesriigi õigusega, võib vastutava töötleva või tema määramise konkreetsed kriteeriumid sätestada liidu või liikmesriigi õiguses“.

Sisuliselt määratlevad vastutavat töötlevat sarnaselt ka EL asutuste andmekaitsemäärus ja õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiiv, vaid selle vahega, et EL asutuste andmekaitsemäärus kitsendab mõiste kohaldamist vaid EL institutsioonidele või organitele (art 3 p 8) ja õiguskaitse-asutuste andmekaitse direktiiv pädevatele asutustele (art 4 p 8).

Tegu ei ole vastutava töötleva mõiste uue definitsiooniga Euroopa Liidu õiguses, ka andmekaitse üldmäärusele eelnenud algupärane andmekaitse direktiiv 95/46/EÜ³⁷ sisustab mõistet põhimõtteliselt sarnaselt (art 2 p d). Vähemalt on see nii inglise keelsete õigusaktide tekstide puhul, eestikeelset üldmääruse teksti on vastavas sättes võrreldes direktiiviga 95/46/EÜ määratluse isikulises elemendis enam muudetud, kuid autori hinnangul tegu on pigem eesti

³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680, 27. aprill 2016, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK. – ELT L 119, 04.05.2016, lk 89-131

³⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – ELT L 281, 23/11/1995, lk 31 - 50

õigusekeele arengust ja varasemate EL tasandil isikuandmete kaitset reguleerivate õigusaktide tõlkimisel esinenud ebakõlade kõrvaldamisest tulenevate muudatustega.³⁸

Euroopa Liidu seadusandja sai inspiratsiooni vastutava töötaja mõiste sätestamiseks 1981. aastal sõlmitud Euroopa Nõukogu konventsioonist nr 108 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete automaattöötusel³⁹ (konventsioon 108).⁴⁰ Konventsiooni 108 artiklis 2 kasutatakse mõistet „andmekogu vastutav töötaja“ (inglise keeles *controller of the file*, prantsuse keeles *maître du fichier*) tähenduses „füüsiline või juriidiline isik, riigiasutus, esindus või mõni muu organisatsioon, kellele on siseriikliku õigusega antud pädevus otsustada automatiseeritud andmekogu eesmärgi üle, kogutavate isikuandmete koosseisu ning töötlemisviisi kohta“. Sellist käsitlust peeti aga 1990. aastate alguses Euroopa Liidus peetud läbirääkimistel liialt staatiliseks ning mõistele sooviti anda laiem ja dünaamilisem tähendus ning kohaldamisala.⁴¹ Direktiivi eelnõu läbirääkimistel seati sihiks määratleda andmete kasutamist soovitava tulemuse kaudu, seetõttu leiti, et seoses vastutava töötlejaga ei ole mõtet rääkida andmekogust (inglise keeles *file*) või andmetest (inglise keeles *data*).⁴² Nii seotigi vastutava töötaja mõiste (inglise keeles *controller*, prantsuse keeles *responsable du traitement*)⁴³ lahti andmekogust kui staatilisest objektist ja hakati seda kohaldama hoopis teabe elutsükliga seotud toimingutele alates teabe kogumisest kuni hävitamiseni ning seda nii üksiktoimingule kui ka toimingute kogumile.⁴⁴

Nagu öeldud, oli konventsioon 108 direktiivi väljatöötamisel üksnes inspiratsiooniallikas. Võrreldes konventsioonis toodud andmekogu vastutava töötaja määratlusega sisaldas direktiivis 95/46/EÜ toodud määratlus ka võimalust, et andmekaitse reeglite järgimise eest võivad vastutada mitu osapoolt („üksi või koos teistega“), isikuandmete (vrdl konventsioonis

³⁸ Autor täheldas erinevaid EL tasandi õigusakte analüüsides, et mõistete „public authority“ ja „agency“ eesti keelsel sisustamisel pole varasemalt olnud süsteemsed ja järjepidevad. Kahjuks käivad nn tõlkevead EL õigusega kaasas ja üldmääruse eri keeleversioonid ei pruugi ka täna väljendada täpselt ühte ja sedasama mõtet (vt Terstege, J. GDPR: Lost in translation? The International Association of Privacy Professionals Privacy Perspectives 1.05.2018. – <https://iapp.org/news/a/gdpr-lost-in-translation/> (27.04.2021).

³⁹ Euroopa Nõukogu 28.01.1981 konventsioon nr 108 „Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon“. – RT II 2001, 1, 3.

⁴⁰ Bygrave, L. A., Tosoni, L., GDPR art 4(7), lk 146. – Kuner, Ch., Bygrave, L. A., Docksey, Ch. (eds.). The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary. Oxford University Press 2020.

⁴¹ Arvamus 1/2010 mõistete „vastutav töötaja“ ja „volitatud töötaja“ kohta. Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm. WP 169. Vastu võetud 16.02.2010. Lk 3. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_et.pdf (21.04.2021).

⁴² Bygrave, Tosoni, GDPR art 4(7), lk 146.

⁴³ Huvitaval kombel jäi soome keeles ikka kasutusele mõiste *rekisterinpitäjä*. Vt Lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä. Tietosuojatyöryhmä. Annettu 16. helmikuuta 2010. WP 169. Lk 3. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_fi.pdf (20.01.2021).

⁴⁴ Bygrave, Tosoni, GDPR art 4(7), lk 146.

108 „automatiseeritud andmekogu“) töötlemise eesmärkide ja vahendite kindlaksmääramise nõuet vastutava töötleva poolt ning erandit üldisest vastutava töötleva kindlaksmääramise reeglist ehk vastutava töötleva võib teatud juhul kindlaks määrata ka liikmesriigi või ühenduse õigusnormidega. Seega võib tõesti öelda, et direktiivi lähenemine vastutava töötleva mõistele oli oluliselt laiem ja dünaamilisem kui konventsioonis sätestatu. Arvestades, et üldmäärus vastutava töötleva mõistet EL õiguses sisuliselt ei muutnud, leiab autor, et EL seadusandjal õnnestus 1990. aastatel saavutada antud küsimuses aja- ja tehnoloogiakindel mõiste määratlus, isegi kui andmete töötlemine kui protsess on viimaste aastakümnete jooksul muutunud üha keerukamaks ja hoomamatumaks. Definitsiooni õnnestumist kinnitab ka asjaolu, et nüüdisaegne konventsioon 108⁴⁵ on vastutava töötleva määratluse (art 3 lg 3) osas saanud omakorda inspiratsiooni EL õigusest. Ring on seega täis saanud.

1.2. Vastutava töötleva mõiste elemendid ja mõistet iseloomustavad tunnused Euroopa Liidu õiguses

Kuidas siis ikkagi määrata kindlaks, kelle näol on tegu vastutava töötlevaga EL õiguse mõistes? Ehkki eksperdid on seisukohal, et üldmäärus ei toonud kaasa muudatusi vastutava töötleva kontseptsioonis võrreldes varem kehtinud direktiiviga⁴⁶, on nad jõudnud ka arusaamale, et varasemad käsitlused vajavad liidu õiguse ühetaolise kohaldamise eesmärgi nimel edasi arendamist.⁴⁷ Seega ongi jõutud tulemuseni, kus Artikkel 29 töörihma poolt direktiivi 95/46/EÜ analüüsid välja toodud vastutava töötleva mõiste kolme põhielemendi⁴⁸ asemel räägib Euroopa Andmekaitsekoostööühendus nüüd viiest põhielemendist⁴⁹:

- „füüsiline või juriidiline isik, avaliku sektori asutus, amet või muu organ“,
- „üks või koos teistega“,
- „määrab kindlaks“,
- „isikuandmete töötlemise“,
- „eesmärgid ja vahendid“.⁵⁰

Need on elemendid, mis määratlevad vastutava töötleva isiku ja aitavad teda eristada teistest andmetöötlevatest. Üldmäärus on näeb sellest üldnormist ette ka erandi, st see lubab „vastutava

⁴⁵ Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni muutmise protokoll. – RT II, 03.07.2020, 2

⁴⁶ EDPB Guidelines 07/2020, lk 9, vnr 11.

⁴⁷ Samas, lk 7-8, vnr 4.

⁴⁸ Arvamus 1/2010, lk 7.

⁴⁹ EDPB Guidelines 07/2020, lk 9, vnr 16.

⁵⁰ Artikkel 29 töörihm nägi viimast kolme elementi ühena (Arvamus 1/2010, lk 7).

töötleva või tema määramise kriteeriumid sätestada ka liidu või liikmesriigi õiguses“, kui „isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid on liidu või liikmesriigi õigusega kindlaks määratud“ (art 4 lg 7).

Lisaks mõistet moodustavatele elementidele on vastutava töötleva mõiste puhul võimalik kohtupraktikat ja erialakirjandust analüüsid jätta nelja mõistet iseloomustava tunnuseni. Vastutava töötleva mõistet EL õiguses iseloomustavad lai määratlus, dünaamilisus, funktsionaalsus ja autonoomsus. Kuna nii tunnused kui elemendid on omavahel tihedalt seotud, mängides mõlemad olulist rolli vastutava töötleva isiku defineerimisel, siis vaadeldakse neid järgnevalt koos. Töö autor uurib kõigepealt vastutavat töötlevat teistest isikutest eristavaid sisulisi elemente nagu isikuandmete töötlemise aspekt, kindlaksmääramine ning eesmärgid ja vahendid ning suundub edasi isikuliste elementide juurde käsitledes ka mitme osaleja vastutuse võimalust.

1.2.1. Isikuandmete töötlemine

Vastutava töötleva olemasolu esimeseks ja kõige olulisemaks eelduseks on isikuandmete töötlemise fakti tuvastamine. Vastutava töötleva kontseptsioon EL andmekaitseõiguses on otseselt seotud isikuandmete töötlemisega, st EL andmekaitseõiguse alusel ei kohaldu vastutava töötleva kontseptsioon muude kui isikuandmete töötlemisele,⁵¹ ehkki vastutav töötleva ei ole kohustatud muid töödeldavaid andmeid isikuandmetest eristama.⁵² Üldmääruse ja teiste Euroopa andmekaitsealaste õigusaktide kohaldamisel on isikuandmete töötlemisele erandeid⁵³ ja neid tuleb siis vastutava töötleva määramisel arvestada. Neid erandeid tuleb aga Euroopa Kohtu hinnangul tõlgendada kitsalt, sest muidu satub ohtu üldmääruse väga lai määratlus (nt on erandi kohaldamiseks vaja, et riigiasutuse tegevus kuuluks sõnaselgelt üldmääruse art 2 lg 2 punktides b ja d nimetatud tegevuste hulka või et neid võiks liigitada samasse kategooriasse).⁵⁴ Üldmääruse üks olulisemaid eesmärke on tagada isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute järjekindel ja kõrgetasemeline kaitse⁵⁵ ning vastutaval töötlejal on selle kaitse tagamisel Euroopa andmekaitseõiguses keskne roll.

Euroopa Andmekaitsekoostööjuhik juhivad lähtuvalt üldmääruse art 4 lg 2 toodud isikuandmete töötlemise mõistest tähelepanu, et vastutava töötleva kontseptsioon on seotud nii isikuandmete

⁵¹ EDPS Guidelines 2019, lk 10.

⁵² C-131/12, *Google Spain*, p 28.

⁵³ Vt IKÜM art 2 lg 2.

⁵⁴ C-272/19, *Land Hessen*, p-d 68-71.

⁵⁵ IKÜM põhjenduspunkt 10.

töötlemise üksiku toimingu kui ka toimingute kogumiga, sh võib konkreetne üksus olla vastutav nii kogu töötlemisahela eest selle algusest lõpuni või ka üksiku töötlemisetapi eest.⁵⁶ Samal seisukohal on ka Euroopa Andmekaitseinspektor, kui ta käsitleb vastutava töötleva mõistet EL asutustele kohalduva andmekaitsemääruse kontekstis.⁵⁷ See käsitlus on ilmses seoses juba direktiivi väljatöötamisel seatud eesmärgiga anda vastutava töötleva mõistele dünaamiline ja lai määratlus.

Isikuandmete töötlemise ja vastutava töötleva kontekstis on viimatimainitud eesmärgiga seotud ka Euroopa Andmekaitse nõukogu suunised, mille kohaselt võib vastutava töötleva staatus tabada neidki isikuid, kes ei ole isikuandmete töötlemist üldse eesmärgiks seadnud (kuid seda siiski teevad)⁵⁸ ning Euroopa Kohtu poolt mitmel puhul võetud seisukoht, mille kohaselt ei välista (vähemalt kaasvastutuse korral) juurdepääsu puudumine töödeldavatele isikuandmetele vastutavaks töötlevaks olekut⁵⁹.

1.2.2. Kindlaksmääramine

Kindlaksmääramise element vastutava töötleva mõiste definitsioonis tähendab võimet avaldada mõju isikuandmete töötlemisele ehk täpsemalt otsustamispädevuse teostamist isikuandmete töötlemisel.⁶⁰ Sellest elemendist tuleneb ka vastutava töötleva mõiste funktsionaalsus, st vastutavaks töötlevaks olekut hinnatakse eelkõige faktiliste asjaolude pinnalt. Kindlaksmääramise õiguse üle otsustamiseks tuleb vaadelda iga juhtumi faktilisi elemente ja asjaolusid, st hinnata tuleb reaalset olukorda.⁶¹ Teiseks on just kindlaksmääramise element see, mis tagab vastutava töötleva mõiste autonoomsuse, st välistest õiguslikest allikatest võib vastutava töötleva kindlakstegemisel küll abi olla, kuid vastutava töötleva mõistet tuleb siiski hinnata just EL andmekaitseõiguses toodu kohaselt (ehk eelkõige faktiliste asjaolude pinnalt).⁶²

Faktiliste asjaolude ja mõju hindamine on vastutava töötleva kindlaksmääramise kontekstis toonud kaasa väga huvitavaid vaidlusi, mille käigus on vastutava töötleva määratlust oluliselt laiendatud. Nt võib faktilisi asjaolusid ja mõju hinnates jõuda järeldusteni, et vormiliselt volitatud töötlevana määratletu tegutseb vähemalt teatud ulatuses vastutava töötlevana (vt nt

⁵⁶ EDPB Guidelines 07/2020, lk 15, vnr 40.

⁵⁷ EDPS Guidelines 2019, lk 11

⁵⁸ EDPB Guidelines 07/2020, lk 16, vnr 41.

⁵⁹ vt selle kohta C-210/16, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, p 38; C-25/17, *Jehovan todistajat*, p 69; C-40/17, *Fashion ID*, p 69.

⁶⁰ EDPB Guidelines 07/2020, lk 10, vnr 19.

⁶¹ Arvamus 1/2010, lk 8-9; EDPB Guidelines 07/2020, lk 10 vnr 19-20.

⁶² Arvamus 1/2010, lk 9; EDPB Guidelines 07/2020, lk 9 vnr 13.

SWIFT juhtum)⁶³ või et mõju omamiseks ei pea vastutav töötleja ise andmetele juurdepääsu omama⁶⁴. Antud kontekstis tasub tähele panna ka Euroopa Andmekaitseinspektoori seisukohta, mille kohaselt vastutava töötleja mõju volitatud töötleja poolt pakutava teenuse üle tähendab vastutava töötleja kohustust teha lõplik otsus, kas seda teenust volitatud töötleja poolt pakutud kujul kasutada või mitte.⁶⁵

Eri aegadel ja sihtrühmadele koostatud juhendmaterjalides on välja toodud ka küsimused, millele kindlaksmääramise elemendi tuvastamise kontekstis vastata tuleks.⁶⁶ Kõik on ühel nõul, et esmajoones peab saama vastuse küsimus „Miks isikuandmeid töödeldakse?“ (nii leiavad Artikkel 29 töörihm, Euroopa Andmekaitseinspektor kui ka Euroopa Andmekaitseinspektoori).⁶⁷ Teise küsimusena on nii Artikkel 29 töörihm kui ka Euroopa Andmekaitseinspektor esitanud „Kes isikuandmete töötlemise algatas?“⁶⁸ Viidates erinevatele kohtulahenditele⁶⁹ lisab Euroopa Andmekaitseinspektor ka kolmanda küsimuse, nimelt „Kes saab isikuandmete töötlemisest kasu?“⁷⁰ Euroopa Andmekaitseinspektoori leiab aga, et piisab vastusest kahele küsimusele, kuid teine küsimus tuleks esitada hoopis järgnevas sõnastuses „Kes otsustas, et sellel eesmärgil tuleb isikuandmeid töödelda?“⁷¹ Autori hinnangul täpsustab sellises sõnastuses küsimusepüstitus nii Artikkel 29 töörihma kui Euroopa Andmekaitseinspektori poolt esitatud teist küsimust (otsustaja ja algataja võivad olla eri isikud) ning hõlmab samal ajal ka Euroopa Andmekaitseinspektori kolmandat küsimust („sellel eesmärgil“ viitab mh mõnevõrra kaudsemalt kasu saamisele). Ühendades need küsimused, välistame vähemalt teoreetilise võimaluse, kus kahele erinevale „kes“-küsimusele vastates võib tulla ka kaks erinevat vastust. Nii on ka teine küsimus paremini seotud esimesega, mille vastus peaks ju samuti kirjeldama isikuandmete töötlemise konkreetset eesmärki. Lähtuvalt ülalmainitud Euroopa Kohtu lahenditest on vastutava töötleja kindlaksmääramisel isikuandmete töötlemise konkreetseid eesmärke igal juhul vaja hinnata. Seega vastutava töötleja üle otsustades on asjakohane mh esitada järgmised kaks küsimust: „Miks isikuandmeid töödeldakse?“ ja „Kes otsustas, et sellel eesmärgil tuleb isikuandmeid töödelda?“.

⁶³ Arvamus 10/2006 *SWIFT* (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) võrgus isikuandmete töötlemise kohta. Artikli 29 alusel moodustatud töörihm. WP 128. Vastu võetud 22.11.2006. Lk 11-12. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2006/wp128_et.pdf (22.04.2021)

⁶⁴ C-25/17, *Jehovan todistajat*, p 75.

⁶⁵ EDPB Guidelines 07/2020, lk 12 vnr 28.

⁶⁶ Arvamus 1/2010, lk 8; EDPS Guidelines 2019, lk 7; EDPB Guidelines 07/2020, lk 10 vnr 19.

⁶⁷ Samas.

⁶⁸ Arvamus 1/2010, lk 8; EDPS Guidelines 2019, lk 7.

⁶⁹ C-210/16, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, p 40; C-40/17, *Fashion ID*, p 78-81.

⁷⁰ EDPS Guidelines 2019, lk 7.

⁷¹ EDPB Guidelines 07/2020, lk 10 vnr 19.

Olles öelnud, et kindlaksmääramise elementi ja seeläbi ka vastutavaks töötlejaks olekut tuleb eelkõige hinnata faktiliste asjaolude pinnalt, tunduvad eksperdid olevat üha enam seda meelt, et hindamisel tuleb kasutada eelkõige pragmaatilist lähenemist, sh tervet mõistust ja eeldada teatud faktide tõeks osutumist⁷². Selline lähenemine aitab kindlasti kaasa üldmääruses sisalduva läbipaistvuse põhimõtte rakendamisele. Ütleb ju ka üldmääruse põhjenduspunkt 39⁷³, et läbipaistvuse põhimõtte tähendab mh ka „andmesubjektide teavitamist vastutava töötleja identiteedist“ (st andmesubjekt ei pea oma õigusi kaitsta soovides igakordselt hakkama hindama, kes teatud töötlemistoimingu eest vastutab, vaid ta saab eeldada, et teavituses nimetatud vastutav töötleja seda ka tegelikult on). Seega enne faktiliste asjaolude hindamist on mõistlik siiski analüüsida formaalsete asjaolude esinemist, eelkõige vastutuse tulenemist õiguslikust pädevusest.

Õiguslikust pädevusest tulenev vastutus võib olla nii otsene kui ka kaudne.⁷⁴ Otsese õigusliku pädevusega on tegu siis, kui Euroopa Liidu või liikmesriigi õigusega on vastutava töötleja või tema määramise konkreetsed tingimused kehtestatud.⁷⁵ Vastutava töötleja õigusaktiga kindlaksmääramisele või määramise konkreetsete kriteeriumite sätestamise eelduseks on isikuandmete töötlemise eesmärkide ja vahendite kindlaksmääramine liidu või liikmesriigi õiguses.

Üldmääruse 45. põhjenduspunktist leiab muuhulgas soovitus kehtestada liidu või liikmesriigi õigusaktis mh tingimused vastutava töötleja kindlaksmääramiseks, juhul kui töötlemine toimub vastavalt vastutava töötleja juriidilisele kohustustele või on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks. Liidu seadusandja on liikmesriikidele siinjuures jätnud sobiva astme õigusakti valikuks vabad käed, st üldmäärus ei kohusta ilmtingimata vastutavat töötlejat või tema määratlemise tingimusi kindlaks määrama seaduses. Suurendamaks ettenähtavust ja vältimaks hilisemaid tõlgendamisprobleeme soovitab Euroopa Andmekaitseinspektor EL asutustele kohaldatava andmekaitsemääruse rakendamisel määratleda konkreetsete toimingute vastutav töötleja juba vastavas EL põhiõigusaktis (nt mõne infosüsteemi nn alusmääruses).⁷⁶ Kui vastutava töötleja määratlemine õigusaktis aset leiab,

⁷² Vrdl Arvamus 1/2010, lk 9-10 ja EDPB Guidelines 07/2020, lk 10 vnr 21.

⁷³ Vt ka ELAM põhjenduspunkt 20 ja ÕKAD põhjenduspunkt 42.

⁷⁴ Arvamus 1/2010, lk 10-11; EDPS Guidelines 2018, lk 8; EDPB Guidelines 07/2020, lk 10-11 vnr 21-22.

⁷⁵ Volitusnormi selliseks vastutava töötleja kindlaksmääramiseks leiab nii üldmäärusest (art 4 punkt 7 teine pool), õiguskaitseasutustele kohalduvast direktiivist (art 3 punkt 8 teine pool) kui ka EL asutustele kohalduvast andmekaitsemäärusest (art 3 punkt 8 teine pool).

⁷⁶ EDPS Guidelines 2019, lk 8.

tuleb tagada, et vastutavaks töötlejaks määratu omaks üldse õigust kontrolli teostada⁷⁷, vastutaks tõhusalt töötlemistoimingute eest⁷⁸ ning vastaks erinevatele isikutele kõnealuse õigusaktiga määratud kohustustele laiemalt⁷⁹. Seega peab ka õigusaktiga vastutava töötleja sätestamine vähemalt püüdlema tegeliku olukorra kajastamise poole, mis sisuliselt viitab ikkagi mõiste funktsionaalsusele ja faktilise analüüsi vajadusele vähemalt enne konkreetse vastutava töötleja õigusaktiga kehtestamist (kahtluste korral aga ka pärast).

Samas on EL seadusandja jätnud liikmesriikidele riigisisese ja EL asutustele liidu õigusega vastutava töötleja määratlemiseks suhteliselt vabad käed. Ainukeseks määratlemise formaalseks eelduseks on isikuandmete töötlemise eesmärkide ja vahendite kindlaksmääramine liikmesriigi õigusega. Vähemalt direktiivi 95/46/EÜ alusel võimaldasid mitmed liikmesriigid üldisest vastutava töötleja kindlaksmääramise reeglitest kõrvale kaldumist, kas siis otsesõnu sätestades oma vastutava töötleja määratluses, millal sellised kõrvalekalded on võimalikud (Luksemburg, Portugal, aga ka Belgia ja Prantsusmaa) või lihtsalt teatud juhtudel oma õiguses avaliku võimu asutusi isikuandmete töötlemise eest vastutavaks määrates (Rootsi).⁸⁰ Liikmesriikide otsust, kas võimalust vastutav töötleja õigusaktiga kindlaks määrata üldse kasutada ja kui kasutada, siis kas otsest või kaudset kindlaksmääramist, mõjutavad kindlasti õigustraditsioonid ja praktika erinevate õigusinstituutide kujundamisel.

Võrreldes Artikkel 29 tööühma lähenemisega on Euroopa Andmekaitseõukogu otsustanud uuendada lähenemist kaudsest õiguslikust pädevusest tuleneva vastutuse määratlemisele. Euroopa Andmekaitseõukogu hinnangul on kaudsest õiguslikust pädevusest tuleneva vastutuse määratlemisega tegu esmalt siis, kui õigusaktis on määratud ülesanne või pandud kellelegi kohustus koguda või töödelda teatavaid andmeid. Kui õigusaktis on määratletud andmetöötlemise eesmärgid, on vastutavaks töötlejaks see, kes eesmärkide saavutamise eest vastutab või seda avalikku ülesannet täidab. Kaudsest õiguslikust pädevusest tuleneva vastutusega on Euroopa Andmekaitseõukogu suuniste kohaselt tegu ka siis, kui õigusaktiga on avaliku või erasektori asutusele on kehtestatud kohustus säilitada või esitada teatud andmeid (vastutavaks töötlejaks on siis ülesande täitmise eest vastutav asutus).⁸¹ Ehkki tüpoloogia kirjelduses olulisi sisulisi muudatusi tehtud pole, pidas Artikkel 29 tööühm seda lähenemist hoopis otsest õiguslikust pädevusest tuleneva vastutuse alla kuuluvaks ja käsitles kaudsest

⁷⁷ EDPB Guidelines 07/2020, lk 10 vnr 21.

⁷⁸ Arvamus 1/2010, lk 12.

⁷⁹ EDPS Guidelines 2019, lk 8.

⁸⁰ Korff, D. EC Study on Implementation of Data Protection Directive 95/46/EC (2002). – <https://ssrn.com/abstract=1287667> (22.04.2021), lk 26-27.

⁸¹ EDPB Guidelines 07/2020, lk 11 vnr 22.

pädevusest tulenevat vastutust hoopis juhtudel, mis Euroopa Andmekaitsekoostööarvates kuuluvad faktilisest mõjust kuuluva vastutuse alla.⁸²

Tõesti, avaliku võimu teostamisel ja avalikes huvides oleva ülesande täitmisel on läbipaistvuse ja õigusselguse põhimõtete tagamiseks mõistlik vastutav töötaja liidu või liikmesriigi õigusaktiga kindlaks määrata. Läbipaistvuse ja õigusselguse huvides võiks seda võimalust üha enam kasutada. Euroopa Liidu õiguses on konkreetsed näited igal juhul juba olemas, näiteks nn Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) määruse⁸³ art 57, mille kohaselt on ETIASe kesksüsteemis isikuandmete kaitse eest vastutav Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) ja infoturbe juhtimise eest vastutav töötaja Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Amet (eu-LISA). Kaudse õigusliku vastutusjärgi näitena on Euroopa Andmekaitseinspektor toonud⁸⁴ Euroopa ravimiameti määruse⁸⁵, mille artikliga 24 seatakse ametile kohustus luua teatud eesmärkidel andmebaas. Läbi selle andmebaasi loomise kohustuse saab ka amet vastutavaks töötajaks. Võimalik on tuua aga ka näide keerulisemast olukorrast, sest siseturu infosüsteemi (IMI) alusmääruse⁸⁶ kohaselt on vastutavad töötajad nii IMI koordinaatorid (art 6 lg 4) kui ka pädevad asutused (art 7 lg 3), aga samal ajal jäetakse alusmääruses samuti IMIs isikuandmeid töötleva Euroopa Komisjoni puhul selgesõnaliselt sätestamata, millises rollis ta seda teeb (art 8 lg 1 p d). Autor nõustub Van Alsenoyga, kes on analüüsisid nii Euroopa Komisjoni kui ka Euroopa Andmekaitseinspektori seisukohti ja Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas C-25/17, *Jehoovan todistajat* jõudnud järeldusele, et Euroopa Komisjon kannab IMIs kaasvastutava töötaja rolli, sest ta „korraldab, koordineerib ja julgustab isikuandmete töötlemist IMIs“.⁸⁷ Tegemist on seega näitega õigusaktist, kus kõrvuti eksisteerivad nii otsese kui kaudse õigusliku pädevusega vastutavad töötajad.

Nagu juba mainitud, jääb teiseks võimaluseks vastutuse olemasolu kindlaksmääramisel faktilisest mõjust lähtumine. Laiemalt võttes tähendab faktilise mõju hindamine selle isiku

⁸² Vrdl Arvamus 1/2010, lk 10-12 ja EDPB Guidelines 07/2020, lk 10-12.

⁸³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1240, 12. september 2018, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) ning muudetakse määrusi (EL) nr 1077/2011, (EL) nr 515/2014, (EL) 2016/399, (EL) 2016/1624 ja (EL) 2017/2226, ELT L 236, 19.9.2018, lk 1—71.

⁸⁴ EDPS Guidelines 2019, lk 8.

⁸⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 726/2004, 31. märts 2004, milles sätestatakse ühenduse kord inim- ja veterinaarravimite lubade andmise ja järelevalve kohta ning millega asutatakse Euroopa ravimiamet. EMPs kohaldatav tekst. ELT L 136, 30.4.2004, lk 1—33.

⁸⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1024/2012, 25. oktoober 2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd ning millega tunnustatakse kehtetuks komisjoni otsus 2008/49/EÜ (IMI määrus). EMPs kohaldatav tekst. ELT L 316, 14.11.2012, lk 1—11.

⁸⁷ Van Alsenoy 2019, lk 372-375.

selgitamist, kes omab õigust või võimet isikuandmete töötlemist mõjutada.⁸⁸ Euroopa Andmekaitsekomisjon peab eriti oluliseks mõju just töötlemistoimingute kindlaksmääramisel.⁸⁹ Seda kõike saab teha kindlaks hinnates töötlemistoimingutega seotud faktilisi asjaolusid.

Euroopa Andmekaitsekomisjon juhhib tähelepanu, et faktiliste asjaolude hindamisel ei tule pöörata tähelepanu mitte andmetöötleva vormilisele olemusele, vaid tema konkreetsetele tegevustele antud töötlemistoimingu kontekstis.⁹⁰ Nii võibki jõuda tulemuseni, kus nagu ka *SWIFT* juhtumi puhul on andmetöötleva vormiliselt määratletud kui volitatud töötleva, kuid tegutses tegelikult mitmel puhul vastutava töötlevana (vt ülal).

Terve mõistuse põhimõtet rakendades ei tasu vormilise elemendi kasutamist hindamise alusena täielikult välistada. Nt traditsiooniliste rollide ja väljakujunenud õigussuhete puhul on mõistlik määratleda vastutav töötleva justnimelt vormiliste elementide kaudu (nt tööandja vastutab töötaja andmete töötlemise eest, ühing oma liikmete andmete töötlemise eest jmt).⁹¹ Oluline on, et isik töötleb isikuandmeid temale omasel eesmärgil ja seega mõjutab sellist isikuandmete töötlemist.⁹² Ka võib poolte vahel sõlmitud lepingutes olla viiteid sellele, keda vastutavaks töötlevaks pidada. Ehkki ühest küljest ei peaks Euroopa Andmekaitsekomisjoni soovitude kohaselt lepingusse kirjapandud kahtluse alla seadma, siis teisest küljest päris lõpliku tõena seda ka käsitleda ei soovitata, sest lepingupooled võivad olukorda kuritarvitada ja lepingus vastutuse sätestada nii, nagu see tegelikkuses ei ole.⁹³ Seega jõuame ikka välja tegeliku olukorra hindamise vajalikkuseni.

1.2.3. Töötlemise eesmärgid ja vahendid

See vastutava töötleva mõiste element on tihedalt seotud eelmisega, nimelt on töötlemise eesmärkide ja vahendite näol Euroopa Andmekaitsekomisjoni suuniste kohaselt tegu vastutava töötleva mõju objektiga, st mida asjaomane isik peab kindlaks määrama olemaks vastutav töötleva⁹⁴. Töötlemise eesmärkide ja vahendite element teeb vastutavast töötlevast isiku, kes otsustab, miks ja kuidas isikuandmeid töödeldakse.⁹⁵ Ainult vastutav töötleva saab otsustada,

⁸⁸ Bygrave, Tosoni, GDPR art 4(7), lk 150.

⁸⁹ EDPB Guidelines 07/2020, lk 11 vnr 23-25.

⁹⁰ Samas, lk 11 vnr 23.

⁹¹ Samas, lk 11 vnr 25.

⁹² C-25/17, *Jehovan todistajat*, p 68.

⁹³ EDPB Guidelines 07/2020, lk 12 vnr 26.

⁹⁴ Samas, lk 13 vnr 30.

⁹⁵ Arvamus 1/2010, lk 13; EK C-210/16, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, kohtujurist Y. Bot 'i ettepanek, p 46.

miks ja kuidas konkreetset töötlemistoimingut teha. Miks ja kuidas küsimuste esitamine on vastutava töötleja kindlaksmääramisel üks olulisemaid samme.

Ehkki EL andmekaitseõiguses kasutatakse antud kontekstis eesti keeles terminit „eesmärgid“, mis vastavalt Eesti Keele instituudi ühendsõnastikule tähendab seda, mille poole püütakse, mida tahetakse saavutada⁹⁶ (st üksnes tulevikku vaatav tähendus), on ingliskeelsetes tekstides kasutusel hoopis termin „*purpose*“, millel on eesti keeles enam tähendusi kui ainult „eesmärk“; see mh ka „otstarve“, „tagajärg“ või „tulemus“⁹⁷. Euroopa andmekaitseksperdid annavad sõnaraamatutele toetudes ingliskeelse termini „*purpose*“ tähenduseks „eeldatud tulemus, mida soovitakse saavutada või millest juhindutakse kavandatud tegevusel“⁹⁸, mis autori hinnangul seob eesmärke põhjustega. Ka L. A. Bygrave ja L. Tosoni leiavad, et vastus küsimusele, miks isikuandmete töötlemine üldse aset leiab, peaks hõlmama nii töötlemise eesmärke kui ka põhjuseid.⁹⁹ Euroopa Andmekaitseõukogu on soovitanud „miks“-küsimust esitada mh „millisel eesmärgil“ või „mille jaoks“ nurga alt.¹⁰⁰ Kirjanduses võib antud kontekstis leida viite ka otstarbele¹⁰¹, mida eelmainitud nurkade alt küsimuste esitamine peaks katma. Neid aspekte analüüsid peaks igatahes nii andmetöötamise eesmärgid kui põhjused ehk otstarve selgeks saama.

Tegemaks selgeks, milliseid vahendeid andmetöötamiseks kasutatakse, tuleb esitada küsimus „kuidas“ andmeid töödeldakse ehk „kuidas“ soovitud tulemust saavutada. Terminit „vahendid“ tuleb jällegi vaadata mõiste laias tähenduses, sest see hõlmab mh tehnilisi ja korralduslikke elemente, sh andmete töötlemiseks kasutatavat platvormi, ligipääsuõiguseid, andmete säilitustingimusi jne¹⁰². Nii hõlmabki vahendite kindlaksmääramiseks esitatav lihtne küsimus „kuidas“ tegelikult hoopis laiemat analüüsivajadust. Andmetöötamise oluliste vahendite üle saab otsustada üksnes vastutav töötleja.¹⁰³ Euroopa Andmekaitseõukogu soovitab andmetöötamise oluliste vahendite kindlakstegemisel otsida vastust mh küsimustele „Milliseid andmeid töödeldakse?“, „Kui kaua neid töödeldakse?“, „Kellel on õigus andmetega tutvuda?“ ja „Kelle isikuandmeid töödeldakse?“.¹⁰⁴ Eksisteerib ka rida vähemolulisi vahendeid, mis puudutavad nn

⁹⁶ Eesmärk. Eesti Keele Instituudi ühendsõnastik 2021. – <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/eesmärk/1> (22.04.2021)

⁹⁷ Purpose. – Silvet, J. Inglise-eesti sõnaraamat. 4. täiendatud ja ümbertöötatud trükk. Tallinn: TEA 2002, lk 919.

⁹⁸ Arvamus 1/2010, lk 12; EDPB Guidelines 07/2020, lk 13 vnr 31.

⁹⁹ Bygrave, Tosoni, GDPR art 4(7), lk 150.

¹⁰⁰ EDPB Guidelines 07/2020, lk 13 vnr 33.

¹⁰¹ Van Alsenoy, B. Allocating responsibility among controllers, processors, and „everything in between“: the definition of actors and roles in Directive 95/46/EC. Computer Law and Security Review 2012/25, lk 31.

¹⁰² Bygrave, Tosoni, GDPR art 4(7), lk 150.

¹⁰³ EDPB Guidelines 07/2020, lk 14-15 vnr 38-39.

¹⁰⁴ Samas.

korralduslikke küsimusi (nt kasutatav riist- ja tarkvara, turbemeetmed), mille üle võib otsustada ka volitatud töötaja, kuid see ei tähenda vastutuse üleminekut vastutavalt töötajalt volitatud töötajale.¹⁰⁵

Võrreldes Artikkel 29 tööühma arvamusega on Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu mõnevõrra muutnud oma seisukohta selles, kas eesmärgid ja vahendid omavad vastutava töötaja määratlemisel võrdset kaalu. Sätte grammatiline tõlgendus ei jäta selles küsimuses kahtlemata tõlgendamisruumi – mõlemad on otsuse tegemisel võrdselt tähtsad. Artikkel 29 tööühm annab praktilistel põhjustel eesmärkidele mõnevõrra suurema kaalu kui vahenditele, kuna teatud juhtudel võib otsustusõigus kasutatavate vahendite üle jääda ka volitatud töötajale.¹⁰⁶ Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu aga tunnistab, et selline olukord võib praktikas eksisteerida, kuid leiab siiski, et vastutav töötaja peab ka siis vastutama erinevate tehniliste ja korralduslike vahendite rakendamise eest, tõendamaks kooskõla üldmäärusest tulenevate kohustustega.¹⁰⁷ Seega peaks vastutav töötaja olema kasutatavatest vahenditest teadlik, et ta nende kasutamise üle ka otsustada saaks.¹⁰⁸ Kokkuvõttes jääb nii ka vahendite üle otsustamine vastutava töötaja ülesandeks ja enam pole vaja eesmärkidele vahenditest suuremat kaalu anda. Selline muudatus lähenemises tuleneb ilmselt kohtuasjades C-210/16, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein* ja C-40/17, *Fashion ID* Euroopa Kohtu poolt võetud seisukohtade tõlgendustest.

1.2.4. Füüsiline või juriidiline isik, avaliku sektori asutus, amet või muu organ

Milline füüsiline või juriidiline isik võib olla vastutav töötaja, viitab määratluse isikulisele aspektile.¹⁰⁹ Jällegi panustab see element termini „vastutav töötaja“ laia tähendusse, sest piiranguid isikute osas, kes vastutavaks töötajaks võivad osutada, selles elemendis pole¹¹⁰. Üldjuhul on vastutavaks töötajaks juriidiline isik kui selline või siis selle juriidilise isiku üksus (juhul kui viimasel on andmetöötluse suhtes autonoomne otsustusõigus), mitte mõni selle juriidilise isikuga raames tegutsev füüsiline isik,¹¹¹ isegi kui selline füüsiline isik on mõne töötlemistoiminguga eest vastutavaks määratud¹¹². Selline käsitlus peaks panustama stabiilsemasse ja usaldusväärsemasse tegevuskeskkonda andmesubjektide jaoks¹¹³. Samas võib juriidilise isiku raames tegutsev füüsiline isik osutada vastutavaks töötajaks, kui väljub

¹⁰⁵ Samas.

¹⁰⁶ Arvamus 1/2010, lk 13-14.

¹⁰⁷ EDPB Guidelines 07/2020, lk 15 vnr 39.

¹⁰⁸ Samas.

¹⁰⁹ Arvamus 1/2010, lk 15.

¹¹⁰ EDPB Guidelines 07/2020, lk 10 vnr 17.

¹¹¹ Bygrave, Tosoni, GDPR art 4(7), lk 149.

¹¹² Arvamus 1/2010, lk 16.

¹¹³ Samas, lk 15.

juriidilise isiku tegevus- ja vastutusalast ning asub kasutama isikuandmeid isiklikel eesmärkidel.¹¹⁴ Saab uus töötlemine võimalikuks piisavate turvameetmete puudumise tõttu, jääb juriidiline isik kandma osalist vastutust.¹¹⁵ Sellistel puhkudel võib vastutava töötleja isiku määratlemisel saada otsustavaks andmesubjekti käsitlus vastutavast töötlejast, mida Euroopa Kohus soovitab lähtudes Artikkel 29 tööühma arvamusest hinnata¹¹⁶. Nimelt tuleks Artikkel 29 tööühma arvamuse kohaselt kahtluse korral kasutada vastutava töötleja isiku määratlemisel andmesubjektile jäetud muljet ja selle alusel tekkinud põhjendatuid ootusi, kuivõrd selline lähenemine „võimaldab käsitleda ja määrata vastutust ebaseadusliku tegevuse korral, kui tegelik töötlemine võib toimuda isegi vastuolus mõningate osaliste huvide ja soovidega“.¹¹⁷

1.2.5. Üksi või koos teistega

Isikuandmetega tehtavates toimingutes või ka toimingute kogumites osaleb tavaliselt mitu eri isikut¹¹⁸. Andmetöötluse olukorrad muutuvad üha keerulisemaks ning üha enam on võimalik näha ka vastutavate töötlejate paljusust ühe toimingu või toimingute kogumi puhul. Vastutava töötleja mõiste see element käsitlebki juhtumeid, kus mitu erinevat isikut on vastutavad töötlejad mõne toimingu suhtes, isegi kui nad osale kõikide toimingu eesmärkide ja vahendite määratlemises.¹¹⁹ Sellisel juhul on eriti oluline, „et rolle ja vastutust oleks lihtne määratleda“¹²⁰, kuid arvestades peamiseid vastutava töötleja kontseptsiooni käsitlevaid kohtuasju Euroopa Kohtus¹²¹, võib öelda, et tegelikkuses on rollide ja vastutuse määratlemine osutunud siiski päris keerukaks ülesandeks.

Selleks, et hinnata, kas isik on seoses isikuandmetega tehtavate toimingutega vastutav töötleja või volitatud töötleja, tuleb appi üldmääruse art 26, milles avatakse kaasvastutavate töötlejate mõiste ja mis täpsustab üldmääruse art 4 p 7 toodud vastutava töötleja mõiste elementi „üksik või koos teistega“. Kaasvastutavate töötlejate mõiste leiab üldmääruses toodule sarnaselt ka EL asutustele kohaldatava andmekaitse määruse artiklist 28 ja õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiivi artiklist 21.

Euroopa Andmekaitse nõukogu selgitab, et üldiselt eksisteerib kaasvastutus siis, kui mitu eri isikut otsustavad ühiselt (st „kellegagi koos“ või „mitte üksik“) konkreetse töötlemistoimingu

¹¹⁴ Samas, lk 16.

¹¹⁵ Samas.

¹¹⁶ C-25/17, *Jehovan Todistajat*, p 21.

¹¹⁷ Arvamus 1/2010, lk 12.

¹¹⁸ Samas, lk 18.

¹¹⁹ EDPB Guidelines 07/2020, lk 12-13 vnr 29.

¹²⁰ Arvamus 1/2010, lk 18.

¹²¹ C-210/16, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*; C-25/17, *Jehovan todistajat*; C-40/17, *Fashion ID*.

eesmärkide ja vahendite üle.¹²² Kaasvastutuse hindamisel tuleks kasutada jällegi faktilist, mitte formaalset lähenemisviisi – selgeks tuleb teha tegelikult töötlemistoimingu eesmärke ja vahendeid mõjutavad isikud, nendevahelised suhted ning hinnata tuleb nii eesmärkide kui vahendite ühise määratlemise olemasolu mitme isiku poolt.¹²³ St kui üks isik määrab kindlaks töötlemistoimingu eesmärgid, aga mitte vahendid, siis kaasvastutust ei eksisteeri. Samas ei pea kaasvastutuse eksisteerimiseks eri isikud nii eesmärkide kui vahendite üle otsustamisel võrdset kaalu omama,¹²⁴ oluline on, et nad osaleksid mõlema elemendi suhtes otsuste tegemisel. Nt võib üks isik välja pakkuda vahendi (olgu loodava või juba olemasoleva), millega ühiselt mingisugust töötlemistoimingut teha, kui teine isik seda aktsepteerib, on nad ühiselt otsustanud seda vahendit selle konkreetse töötlemistoimingu suhtes kasutada.¹²⁵

Ühiselt otsustamine võib tähendada töötlemistoimingu eesmärkide ja vahendite üle otsuse tegemist koos, kuid kaasvastutuse mõistes võib ühiselt otsustamine tähendada ka eri isikute teineteist täiendavaid otsuseid (ja eri isikute erinevaid, kuid teineteist täiendavaid või tihedalt seotud eesmärke) juhul kui need on vajalikud konkreetse töötlemistoimingu asetleidmiseks (st töötlemistoiming ei leiaks aset, kui mõlemad isikud selles ei osaleks ja isikute osalus on selle töötlemistoimingu suhtes lahutamatu).¹²⁶ Eri isikute erinevad, kuid teineteist täiendavad huvid tulid hästi välja nn *Wirtschaftsakademie* kaasuses, kus igal isikul olid toimingu suhtes omad huvid, kuid toimingu eesmärgid ja vahendid määratleti koos.¹²⁷

Ka kaasvastutavate töötlejate mõiste puhul võime rääkida selle dünaamilisusest – st kaasvastutus eksisteerib ainult nende töötlemistoimingute puhul, kus otsused eesmärkide ja vahendite üle tehakse koos; kui töötlemisahela eri etappides teeb otsuseid vaid üks isik, siis kaasvastutust ei eksisteeri, selles konkreetses etapis on tegu ühe vastutava töötlejaga¹²⁸. Sellest tulenevalt võib eri isikute vastutus isikuandmete töötlemisel olla erinev, hinnata tuleb jällegi faktilist olukorda.¹²⁹ Nt kui töötlemistoimingu osaleb ühise kasu saamise eesmärgil mitu isikut, aga neist üks nt vahendite kindlaksmääramises ei osale, siis on tema puhul pigem tegu

¹²² EDPB Guidelines 07/2020, lk 17 vnr 48.

¹²³ Samas, lk 17-18 vnr 49-50.

¹²⁴ Samas, lk 20 vnr 61.

¹²⁵ Samas, lk 20 vnr 62-63. Vt ka C-210/16, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*; C-40/17, *Fashion ID*.

¹²⁶ EDPB Guidelines 07/2020, lk 18-19 vnr 52-53, 58.

¹²⁷ Samas, lk 19 vnr 59.

¹²⁸ Samas, lk 18-19 vnr 55.

¹²⁹ Samas, lk 19 vnr 56.

volitatud töötlejaga.¹³⁰ Kaasvastutust ei eksisteeri ka siis, kui eri isikud teevad samu vahendeid kasutades erinevaid töötlemistoiminguid või nende eesmärgid on erinevad.¹³¹

Kuna reaalses elus on olukordi, kus kaasvastutus võib eksisteerida, palju ja nendega seotud asjaolud on keerulised, tuleb üldmääruse art 26 kohaselt eriti andmesubjekti õiguste kaitseks eri isikute vahel vastutusvaldkonnad kokku leppida. Ehkki üldmäärus ei nõua kokkuleppe puhul otsesõnu kirjaliku vormi, järelavad Millard ja Kamarinou nõudest teha kokkulepe põhitingimused andmesubjektile teatavaks¹³², et kokkuleppes tuleb teha vähemalt kirjalik kokkuvõte.¹³³ See on üks võimalik tõlgendus. Kui seda infot on võimalik andmesubjektile ka muul viisil esitada, ei ole kirjaliku kokkuvõte olemasolu vajalik. Ilmselt on läbipaistvuse ja ettenähtavuse huvides kokkuleppe põhidetilide kirjalikult taasesitatavas vormis esitamine siiski mõistlik ja vajalik.

1.3. Vastutava töötleja mõiste Eesti õiguses

Vastutava töötleja mõiste sisaldus juba Eesti iseseisvuse taastamise järgses esimeses isikuandmete kaitse seaduses¹³⁴. IKS-i eelnõu¹³⁵ algatas Vabariigi Valitsus 1995. aasta maikuu ja seadus võeti vastu 1996. aastal.¹³⁶ Eelnõu seletuskirja¹³⁷ kohaselt lähtuti eelnõu koostamisel Euroopa Nõukogu algupärasest konventsioonist 108, Euroopa Komisjoni poolt algatatud nõukogu direktiivi eelnõust¹³⁸ ning Saksa, Soome, Taani ja Rootsi vastavatest seadustest.

¹³⁰ EDPB Guidelines 07/2020, lk 19 vnr 60.

¹³¹ Samas, lk 20-23 vnr 66, 69.

¹³² Vt IKÜM art 26 lg 2 teine lause.

¹³³ Millard, Ch., Kamarinou, D. GDPR art 26, lk 587. – Kuner, Ch., Bygrave, L. A., Docksey, Ch. (eds.). The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary. Oxford University Press 2020.

¹³⁴ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 1996, 48, 944.

¹³⁵ Isikuandmete kaitse seadus 80 SE algtekst. – <https://www.riigikogu.ee/download/9f8e039f-04d8-3750-8485-31da9daaafb1> (22.04.2021)

¹³⁶ Riigikogu koduleht näitab algatamise kuupäevana 03.05.1995, kuid eelnõu algtekst kannab Riigikogu kantselei templi kuupäevast 30.05.1995. Isikuandmete kaitse seadus 80 SE menetlus. –

https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5dfa797c-31b1-3f1e-9143-99bfb7518375/Isikuandmete_kaitse_seadus (22.04.2021).

¹³⁷ Isikuandmete kaitse seadus 80 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/f1171427-839f-3536-a8da-cf01e9650246> (22.04.2021).

¹³⁸ Seletuskiri ütleb küll „Euroopa Ühenduse Nõukogu komisjoni isikuandmete kaitse alastest soovitudest (15.10.1992)“, kuid arvestades, et 1995. aastal ei olnud teadlikkus Euroopa Liidu õigusest veel eriti suur ja sama kuupäevaga on komisjon avaldanud ka direktiivi eelnõu muudetud kujul, on autoril alust arvata, et tegu on just mainitud dokumendiga (Amended proposal for a Council directive on the protection of individuals with regard to processing of personal data and free movement of such data. Commission of the European Communities. 15.10.1992 COM (92) 422 final – SYN 28. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51992PC0422&qid=1613047548015&from=ET>, 22.04.2021). Seda arvamust kinnitab ka Isikuandmete kaitse seadus 1196 SE seletuskiri, kus viidatakse eelmise IKS redaktsiooni eeskujudena juba selgelt direktiivi eelnõule (<https://www.riigikogu.ee/download/e681453c-ce0a-3934-ae8f-35142016cf29>, 22.04.2021).

Eelnõu ja IKS-i esimese redaktsiooni § 6 lg 1 sätestab vastutava töötlejana füüsilise või juriidilise isiku või kohaliku omavalitsuse asutuse, „kes töötleb või kelle tellimisel töödeldakse isikuandmeid ning kes on käesolevast seadusest, muudest seadustest ja nende alusel kehtestatud õigusaktidest juhindudes pädev otsustama:

- 1) isikuandmete töötlemise eesmärgid;
- 2) töödeldavate isikuandmete koosseisu;
- 3) isikuandmete töötlemise korra ja viisi;
- 4) isikuandmete kolmandatele isikutele üleandmise lubamise.“

Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõu sisaldas lisaks üldisele vastutava töötleja määratlusele ka riiklike registrite vastutava töötlejaga seonduvat. Nimelt tuli eelnõu § 6 lg 2 kohaselt Vabariigi Valitsusel määrata riikliku registri pidamise „eesmärgid, töödeldavate isikuandmete koosseis, töötlemise kord ja viis ning isikuandmete kolmandatele isikutele üleandmise lubamine ning volitatud töötleja“ jättes „muud vastutava töötleja õigused ja kohustused“ riikliku registri haldajale. Teise lugemise jätkamiseks tegi juhtivkomisjon Vabariigi Valitsuse toetusel ettepaneku riikliku registri pidamisega seonduv sätte eelnõust ära jätta.¹³⁹ Muudatusettepaneku põhjendusi ei ole avalikest allikatest võimalik leida, ilmselt võis see olla seotud samal ajal Riigikogus menetletud riiklike registrite seaduse eelnõuga¹⁴⁰, mida autor käsitleb töö järgnevas osades. Riigikogus heaks kiidetud kujul kehtis vastutava töötleja määratlus kuni uue IKS redaktsiooni jõustumiseni.

IKS-i esimese redaktsiooniga loodud vastutava töötleja määratlus on sarnaselt Euroopa Komisjoni ettepanekuga seotud lahti andmekogust kui staatilisest objektist. Seega võttis Eesti oma esimese „vastutava töötleja“ määratlusega Euroopa Liidu eeskujul dünaamilise lähenemise. Seoseid IKS eelnõu menetlemise ajal vastu võetud direktiiviga 95/46/EÜ loodud võimalusega määrata teatud tingimuste esinedes vastutav töötleja liikmesriigi õiguses (art 2 punkt 4) näeb töö autor selles, et seadusandja tahte kohaselt võis vastutav töötleja oma pädevuse saada ka muust õigusaktist kui IKSist. IKS esimene redaktsioon aga sellisele määramisele töötlemise eesmärkide ja vahendite kindlaksmääramist eeldusena ei kehtesta. Nii ongi IKSis sisalduv volitusnorm autori hinnangul direktiivis 95/46/EÜ toodust laiem. Samas ei ole seadusandja lähtunud vastuvõetud direktiivi tekstist nende elementide osas, mille üle vastutav

¹³⁹ Muudatusettepanekud isikuandmete kaitse seaduse eelnõu (80 SE) teise lugemise jätkamiseks, p 7. – <https://www.riigikogu.ee/download/4390f12e-0ac5-3887-be7f-8bf092455154> (22.04.2021)

¹⁴⁰ Vabariigi Valitsuse poolt 30.05.1995 algatatud riiklike registrite seaduse eelnõust sai menetluse käigus andmekogude seaduse eelnõu 79 SE. (Andmekogude seadus 79 SE menetlus. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80673fa3-0f78-3cce-b9fc-b739624e5e21/Andmekogude%20seadus>, 22.04.2021)

töötleva esimese IKS redaktsiooni kohaselt pädev otsustama oli. Need detailsemalt sõnastatud õigused pärinevad Euroopa Komisjoni muudetud ettepanekust. Seadusandja ei ole põhjendanud, miks ta ei eelistanud direktiivis sisaldunud keeleliselt lihtsamat, aga samas kindlasti laiemat hulka asjaolusid ja olukordi hõlmavat sõnastust.

Vabariigi Valitsus algatas uue isikuandmete kaitse seaduse eelnõu menetluse Riigikogus 2002. a oktoobris.¹⁴¹ 01.10.2003 jõustunud IKS-i teises redaktsioonis §-s 7 on eelnõu algataja poolt väljapakutud kujul sätestatud legaaldefiniitsioon, mille kohaselt on *vastutav töötleva* „füüsiline või juriidiline isik või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes töötleb või kelle ülesandel töödeldakse isikuandmeid.“ Seadusandja on eraldi toonud ka määratluse funktsionaalsed elemendid ning pidanud vajalikuks võimaldada vastutav töötleva kindlaks määrata seaduse või määrusega. Sellisel kujul kehtis vastutava töötleva määratlus kogu IKS-i teise redaktsiooni kehtivusaja.

IKS teise redaktsiooni eelnõu seletuskirjas on öeldud, et vastutava töötleva mõiste on jäänud sisuliselt samaks varem kehtinud IKS-iga, kuid seda on täpsustatud. Täpsustusena näevad eelnõu koostajad asjaolu, et vastutav töötleva võib olla määratud seaduse või määrusega,¹⁴² ehkki autori hinnangul võimaldas ka eelmine IKS redaktsioon sama. IKS teises redaktsioonis toodud vastutava töötleva määramine seaduse või määrusega lähtub küll direktiivis sätestatust, kuid jällegi on selline volitusnorm IKS-is on direktiivis toodust oluliselt laiem, sest puuduvad tingimused, mil selline määramine aset võib leida. Seadusandja põhjendas vastutava töötleva seaduse või määrusega määramise võimaluse loomist vajadusega tagada kooskõla andmekogude seadusega (AKS)¹⁴³.¹⁴⁴ Samuti pole muudetud asjaolude kataloogi sisu, mida vastutav töötleva peab kindlaks määrama. Võrreldes eelmise redaktsiooniga kasutatakse isikuandmete kolmandatele isikutele „üleandmise“ asemel terminit „edastamine“. Samas on loodud võimalus seaduse või määruse alusel sellest kataloogist üldse kõrvale kalduda ja vastutavale töötlejale IKS-iga pandud kohustusi mitte määrata. See on autori arvates oluline erinevus direktiivist 95/46/EÜ, kus isikuandmete töötlemise eesmärkide ja vahendite kindlaksmääramise pädevus on vastutava töötleva määratlemise lahutamatu osa. Sisuliselt loodi sellega võimalus mitte lähtuda Eesti õiguses Euroopa õiguse kohasest vastutava töötleva autonoomsest määratlusest.

¹⁴¹ Isikuandmete kaitse seadus 1196 SE menetlus. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fda65853-f05c-3b4e-ad4f-27f017828fcd/Isikuandmete_kaitse_seadus (22.04.2021)

¹⁴² Isikuandmete kaitse seadus 1196 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/e681453c-ce0a-3934-ae8f-35142016cf29> (22.04.2021), p 3.1.1.4.

¹⁴³ Andmekogude seadus. – RT I 1997, 28, 423.

¹⁴⁴ Samas.

Järjekorras kolmanda isikuandmete kaitse seaduse redaktsiooni eelnõu menetlemise algatas Vabariigi Valitsus Riigikogus 2006. aasta lõpus, seadus võeti vastu 2007. aasta veebruaris ja jõustus 1. jaanuaril 2008.¹⁴⁵ IKS kolmas redaktsioon loob Eesti õigusesse uue õigusmõiste, nimelt „isikuandmete töötleja“, kelleks oli „füüsiline või juriidiline isik, välismaa äriühingu filiaal või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes töötleb või kelle ülesandel töödeldakse isikuandmeid“ (§ 7 lg 1). Sisuliselt hõlmas see määratlus nii vastutavat kui ka volitatud töötlejat. Õigusselguse põhimõttest lähtuvalt on arusaamatu, miks oli vaja täiendav õigusmõiste sätestada, eelnõu seletuskirjas seda ei põhjendata. On vaid öeldud, et „eelnõus räägitakse üldjuhul lihtsalt isikuandmete töötlejast ning vastutavast töötlejast eraldi vaid olukorras, kus on määratud ka volitatud töötleja“. Eelnõu seletuskirjast võib lugeda, et kaaluti ka vastutava ja volitatud töötleja eristamisest loobumist, kuid arvestades nende suhtes kehtivaid erinevaid kohustusi ning mõistete kasutamist nii eriseadustes kui ka direktiivis 95/46/EÜ see võimalus eelnõu ettevalmistajate poolt välistati.¹⁴⁶ Vastutava töötleja legaaldefiniitsiooni IKS kolmandast redaktsioonist ei leia. Eelnõu koostajad ei viita põhjusele, miks ei peetud vajalikuks eraldi vastutava töötleja terminit seaduse selles redaktsioonis välja tuua. On mõistlik eeldada, et lähtuti toona kehtinud õigusloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjast¹⁴⁷, mille § 3 lg 1¹ kohaselt pidid seaduse eelnõus kasutatavad mõisted olema kooskõlas Euroopa Liidu õiguses kasutusel olevate mõistetega ning neid seaduse eelnõus üldjuhul ei määratleta.

Vastutava töötleja kontseptsiooni selgitamiseks ütlevad eelnõu ettevalmistajad, et selliseks isikuandmete töötlejaks võib olla ka isik, kes ise isikuandmeid ei töötle, kuid kelle ülesandel neid töödeldakse. Vastutavale töötlejale jääb eelnõu koostajate arvates alati õigus ise isikuandmeid iseseisvalt töödelda ja see on ka olulisim aspekt, mis teda volitatud töötlejast koostajate hinnangul eristab. Seaduse tekstist tulenevalt võib õigusaktiga ka välistada võimaluse, et vastutav töötleja isikuandmete töötlemise kellelegi edasi volitada saaks (vt § 7 lg 3) ehk siis kohustada vastutavat töötlejat isikuandmeid üksnes ise töötlema. Eelnõu koostajad selgitavad ka nõudeid avaliku võimu kandja poolt teostatavale isikuandmete töötlemisele juhtides tähelepanu, et „haldusorganite tegevus peab olema alati tagasiviidav seaduse sätte, mis tähendab, et igasugune isikuandmete töötlemine, kui seda teeb avaliku võimu kandja, peab

¹⁴⁵ Isikuandmete kaitse seadus 1026 SE menetlus. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/adf18590-e176-3c6f-91c0-6ffa8f501cb0/Isikuandmete%20kaitse%20seadus!> (22.04.2021).

¹⁴⁶ Isikuandmete kaitse seadus 1026 SE seletuskiri, § 7. – <https://www.riigikogu.ee/download/56376422-b4f2-34c6-918b-030a4e18c13b> (22.04.2021).

¹⁴⁷ Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. VVm 28.09.1999 nr 279. – RT I 2005, 35, 272 ... RT I 2010, 66, 500.

toimuma seaduse või määruse alusel (isikuandmete töötlemine peab olema vajalik asutusele pandud ülesannete täitmiseks)¹⁴⁸.

Olgu märgitud, et Riigikogu menetluse käigus ei tehtud eelnõu § 7 taas kord sisulisi muudatusi. Taas jäeti kasutamata võimalus lihtsustada tingimuste kataloogi sisu, mis vastutavat töötajat määratleb (vt § 7 lg 2). Samas ilmselt võidi seda siiski kaaluda, sest vähemalt eelnõu seletuskirjas on koostajad öelnud, et ehkki „volitatud töötleja määramisel otsustavate küsimuste ring on identne“ IKS teises redaktsioonis tooduga, pole „eraldi peetud vajalikuks tuua välja isikuandmete töötlemise viiside ja andmete kolmandatele isikutele edastamise lubatavuse kindlaksmääramist, sest need on hõlmatud isikuandmete töötlemise tingimuste ja korra määratlemisega“.¹⁴⁹ Samas nii eelnõus kui ka hiljem vastuvõetud seaduses on toodud ka need nõuded, mida seletuskirja kohaselt ei peetud vajalikuks reguleerida (§ 7 lg 2). Vähemalt on võrreldes IKS eelmise redaktsiooniga nüüd tingimuste määramisega seonduv muutunud õiguseks, st kadunud on kohustus vastutava töötleja poolt tingimused kindlaks määrata. Samuti ei ole IKS kolmandas redaktsioonis enam otsesõnu toodud võimalust tingimustega seonduvat seaduse või määruse alusel piirata.

Ehkki IKS kolmas redaktsioon kehtis varasematest redaktsioonidest oluliselt pikemalt, s.o kuni 2019. a alguseni, ei tehtud selle kehtivusaja jooksul sarnaselt varasema samalaadse kogemusega § 7 ühtegi muudatust.

Viimane reform isikuandmete kaitse seadusega viidi läbi seoses üldmääruse jõustumisega. 2019. a jõustunud seaduse redaktsioonist¹⁵⁰ me taas vastutava töötleja mõistet ei leia. IKS-i neljanda redaktsiooni § 13 lg 1 ütleb, et seaduse 4. peatükk kasutab termineid üldmääruse art 4 ja art 9 lg 1 tähenduses. Nii pakkusid välja ka eelnõu koostajad ning nii talitledes lähtusid nad hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast¹⁵¹, mille § 18 lg 2 kohaselt sarnaselt varasemate normitehnika nõuetega üldjuhul enam Euroopa Liidu õigusega seotud seaduseelnõus kasutatavaid termineid ei määratleta. Oluline on märkida, et IKS praegune redaktsioon on varasemast piiratuma reguleerimisalaga – see üksnes täpsustab ja täiendab üldmääruses sisalduvaid sätteid ja reguleerib oma 4. peatükis õiguskaitseasutuste poolt isikuandmete töötlemist süütegude tõkestamisel, avastamisel ja menetlemisel ning karistuste täideviimisel.

¹⁴⁸ IKS 1026 SE seletuskiri, § 7.

¹⁴⁹ Samas.

¹⁵⁰ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 04.01.2019, 11.

¹⁵¹ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. VVm 22.12.2011 nr 180. – RT I, 29.12.2011, 228

Tavaliste isikuandmete töötlemise puhul peetakse IKS rakendusseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oluliseks vastutava töötleja väljatoomist juba seaduse tasandil.¹⁵²

Ehkki kehtiv IKS lähtub vastutava töötleja legaalseaduses EL õiguses toodust, leiab selle § 31 siiski kaasvastutava töötleja mõiste määratluse, mille kohaselt on kaasvastutajateks „kaks või enam vastutavat töötlejat, kes määravad ühiselt kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid“. IKS määratlus vastab sõna-sõnalt üldmääruse art 26 lg 1 toodud kaasvastutava töötleja määratlusele. IKS neljanda redaktsiooni eelnõu seletuskirjas täpsustavad eelnõu koostajad, et kaasvastutuse korral peavad mõlemad vastutavad töötlejad määrama isikuandmete töötlemise eesmärgid võrdsetel alustel ning isikuandmete töötlemise vahendid tuleb samuti määrata ühiselt. Järgneb nending, et ühe andmebaasi jagamist ei saa alati kaasvastutuse olukorraga samastada, kuid täpsemaid asjaoluga toodud põhjendusi ei tooda.¹⁵³

1.4. Andmekogude vastutava töötleja mõiste

Kehtiva andmekogude vastutava töötleja mõiste leiab avaliku teabe seadusest, kus alates aastast 2008 asub andmekogudega seonduv regulatsioon. Lähtuvalt AvTS § 43⁴ lg 1 on andmekogu vastutav töötleja „(haldaja) [...] riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist“. See on mõiste teine redaktsioon, andmekogude regulatsiooni AvTSi lisamisel kohaldus selles sisalduv andmekogude vastutava töötleja mõiste üksnes riigi ja kohaliku omavalitsuse asutusele ning erinev oli ka nende ülesannete kataloog, mida andmekogu vastutav töötleja sätte kohaselt korraldama pidi.¹⁵⁴

Ettepaneku lisada muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja avalikke ülesandeid täitvad eraõiguslikud isikud nende isikute ringi, keda võib pidada andmekogude vastutavaks töötlejaks, tegi majandus- ja kommunikatsiooniminister 2010. aastal.¹⁵⁵ Selle muudatusega soovis minister kõrvaldada andmekogu vastutava töötleja ja andmekogu mõistetes esinenud vastuolu ning takistused andmekogude pidamisel. Muudatusettepanekut esitades jättis majandus- ja

¹⁵² Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus 778 SE seletuskiri, 3.2. –

<https://www.riigikogu.ee/download/0629e042-d72a-4ae7-b885-58ec0fce0efc> (22.04.2021).

¹⁵³ Isikuandmete kaitse seadus 679 SE seletuskiri, § 30 – <https://www.riigikogu.ee/download/b7c9371a-7768-46b5-9d33-9eb4e3b98125> (22.04.2021)

¹⁵⁴ Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. – RT I 2007, 12, 66

¹⁵⁵ Majandus- ja kommunikatsiooniministri kiri justiitsministrile. 27.04.10 nr 2-7/10-00026/018. –

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4bc4cb72-b5e0-4c36-9a73-70d257acde6c> (22.04.2021)

kommunikatsiooniminister sõnaselgelt täpsustamata, miks ta pidas vajalikuks muuta andmekogude vastutava töötleja mõistes sisalduvat ülesannete kataloogi, st mille tõttu tuli andmekogude pidamine ja andmete töötlemine asendada teenuste ja andmete haldamisega. Võib vaid oletada, et nii taheti veelgi enam rõhutada andmekogude teenusekesksust (st andmete teenuste osutamist ja kasutamist), mis oli eesmärgina sõnastatud juba andmekogudega seonduva regulatsiooni AvTSi toomisel¹⁵⁶. Võttes aluseks andmetöötluse ühe definitsiooni, mille kohaselt hõlmab see mh andmete haldust¹⁵⁷, leiab autor, et majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt tehtud ettepanek, mis jõudis pakutud kujul Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud eelnõusse¹⁵⁸ ja sealt edasi ka Riigikogu poolt vastu võetuna¹⁵⁹ 2011. aastal ka AvTSi endasse, võis kitsendada võrreldes varasemaga andmekogu vastutava töötleja rolli.

Tänaseks on riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seadusega¹⁶⁰ andmehalduse tähenduses nende seaduste mõistes kokku lepitud. Seaduse eelnõu seletuskirjas on andmehaldusena määratletud „andmetega seotud küsimuste üle otsuste langetamist ja nende ellu viimist“.¹⁶¹ Sisuliselt kohaldub see määratlus väga laiale hulgale andmetega seotud elulistele juhtumitele, sh andmete ja isikuandmete töötlemise toimingutele ükskõik millisel ajahetkel. Samuti võib järeldada andmehalduse mõiste lisamisest AvTS vastutava ja volitatud töötlejat reguleerivasse sättesse, et seda ei eristatud sättes varem toodud andmete halduse mõistest. Seda seisukohta kinnitavad ka eelnõu väljatöötamise materjalid.¹⁶² Autor leiab, et see muudatus lahendas varem tekkinud lünga andmekogu vastutava töötleja määratluses, sest nüüd on mõiste määratluses sisalduva elemendi „andmete haldamise korraldamine“ tähendus selgem.

2008. a jõustunud AvTSi redaktsioonis reguleeriti ka andmekogu vastutava töötleja määratlemine riigi ja kohaliku omavalitsuse vahelistes suhetes. Eelnõu seletuskirja kohaselt ei reguleerinud kõik kohalikud omavalitsused varasemalt seadusest või selle alusel antud õigusaktist tulenevat kohustust registri asutamiseks või arvepidamiseks ühetaoliselt, mistõttu

¹⁵⁶ Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 1027 SE seletuskiri, punkt 25. – <https://www.riigikogu.ee/download/5e9b8d6e-6073-3612-bade-4317b9b1e468> (22.04.2021)

¹⁵⁷ Andmetöötlus. Andmekaitse ja infoturbe leksikon. Cybernetica AS. – <https://akit.cyber.ee/term/2391-andmetootlus> (19.04.2021)

¹⁵⁸ Täitemenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus 763 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94975644-610a-05d2-8a30-c1febfa97a5d/Taitemenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (22.04.2021)

¹⁵⁹ Täitemenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 14.03.2011, 19

¹⁶⁰ Riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seadus. – RT I, 15.03.2019, 2.

¹⁶¹ Riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seadus 794 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/ab9dc075-be3d-4efe-9103-a5fbd31f0160> (25.04.2021).

¹⁶² Vt nt Riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu. Justiitsministeeriumi kooskõlastuskiri 08.01.2019 nr 8-2/7428. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e5769e9b-554f-479a-bc8d-3f689917804e> (25.04.2021).

kannatas kohalike omavalitsuste poolt riigile esitatavate andmete kvaliteet ja kättesaadavus. Probleemina nähti ka andmekogude vastutavate töötajate paljususe teket, mis pani eelnõu koostajad kahtlema ühtse süsteemi väljatöötamise võimalikkuses. Nii pakutigi välja lahendus, mille kohaselt peaks andmekogu vastutavaks töötajaks neis küsimustes, mis talle huvi pakuvad ja mille osas on kohalikke omavalitsusi volitatud konkreetsete andmetega tegelema, saama see riigiasutus (nt ministeerium), kes on algatanud seaduse eelnõu, millega kohustatakse kohalikku omavalitsust andmekogu asutama. Selliselt võiks eelnõu ettevalmistajate sõnul andmekogu vastutavaks töötajaks olla ka Vabariigi Valitsus. Kohalikku omavalitsust nähti selles suhtes kas volitatud töötaja või andmeesitajana.¹⁶³

Huvitav, et selline lahendus leiti olevat tarvilik eraldi reguleerida vaid vertikaalses võimude lahususe suhtes, aga mitte horisontaalse võimude lahususe suhte puhul. Töö autor peab siinkohal silmas täidesaatva ja kohtuvõimu suhet, st I ja II astme kohtute haldamist Justiitsministeeriumi poolt (koostöös kohtute haldamise nõukojaga). Igal juhul tuleb sedastada, et vähemalt vertikaalses võimude lahususe suhtes võib andmekogu vastutava töötaja määratlemisel saada AvTSi kohaselt otsustavaks asjaolu, kellel oli kogutavate andmete suhtes otsene või kaudne huvi, mis väljendus seaduse eelnõu või seaduse alusel võetava õigusakti eelnõu algatamises.

AvTSis täiendab mõistet „andmekogu vastutav töötaja“ veel sulgudesse asetatud laiend „haldaja“. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, miks eelnõu koostajad soovisid mõistet sellise kõrvalliikmega täpsustada. Eesti Keele Instituudi ühendsõnastiku kohaselt kasutatakse sõna „haldaja“ esimeses tähenduses kinnisvara (hoolduse, korrasoleku) eest vastutava isiku või asutuse tähistamiseks, teiseks infotehnoloogias mingi töölõigu eest vastutaja tähistamiseks ning kolmandaks juba laiemalt varade halduri kohta, mingi asutuse, töölõigu vm haldamisega tegeleja kohta.¹⁶⁴ Seega on ka mõiste haldaja olemuslikult seotud vastutuse määramisega, st haldaja vastutab. Võrreldes sõnaraamatutes sõnale „haldaja“ antud tähendust ja AvTSi regulatsioonile eelnenud regulatsioone, peab autor võimalikuks, et eelnõu ettevalmistajad said inspiratsiooni andmekogude seaduse kujunemisloost ehk Vabariigi Valitsuse poolt 1995. aastal Riigikogule esitatud riiklike registrite seaduse eelnõust 79 SE¹⁶⁵. Selle eelnõu kohaselt tuli Vabariigi Valitsusel määrata registri haldaja, kelleks peeti ministeeriumi või muud

¹⁶³ Samas, p 25 § 43³ lg 5.

¹⁶⁴ Haldaja. Eesti Keele Instituudi ühendsõnastik 2021. – <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/haldaja/1> (22.04.2021)

¹⁶⁵ Riiklike registrite seadus 79 SE eelnõu. – <https://www.riigikogu.ee/download/988807bd-13e2-3922-b608-4e816934fa1f> (22.04.2021)

valitsusasutust, „kelle juhtimisel registrit peetakse ja kes samaaegselt võib olla ka registripidaja“ (eelnõu § 6 lg 4 p 2). Registripidajaks või ka keskregistripidajaks peeti aga valitsusasutust või riigile kuuluvat ettevõtet, „kes töötleb keskregistri andmeid ja koordineerib registri pidamist madalamatel tasanditel“ (eelnõu § 6 lg 4 p 3). Eelnõu seletuskirja järgi tuli registri haldaja ja registripidaja registri asutamisel määrata registri haldamise ja arendusküsimuste lahendamise lihtsustamise eesmärgil. Samuti leidsid eelnõu ettevalmistajad, et registripidaja võis olla registri haldajaga „tööde finantseerimiseks lepingulises vahekorras“ ning nad pidasid võimalikuks registri haldaja ja registripidaja olemist erinevate ministriumite haldusalades. Registri haldaja ja pidaja kattumist pidasid eelnõu koostajad võimalikuks juhul kui „registri haldamine ja pidamine on majanduslikult otstarbekas teha ülesandeks ühele ja samale valitsusasutusele“.¹⁶⁶

Jätkates ajaloolise kõrvalepõikega saabki osundada, et andmekogu vastutava töötleja legaaldefiniitsioon jõudis Eesti õigusesse riiklike registrite seaduse eelnõus Riigikogu menetluse käigus korduvalt nii sisu kui pealkirja muutes¹⁶⁷ lõpuks vastu võetud andmekogude seadusega. AKSis peeti andmekogu vastutavaks töötlejaks andmekogu omanikku (§ 6 lg 1) ning andmekogu omanikuks võis olla eraõiguslik isik, avalik õiguslik isik, riik või kohalik omavalitsus (§ 4). Riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogu vastutava töötleja õiguste teostaja tuli määrata seaduses või seaduse alusel vastuvõetud õigusaktis sätestatud korras (§ 6 lg 1 teine lause). Üldsätet aitas selgitada § 21 sisaldunud erisäte, mille kohaselt oli riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogu vastutav töötleja „andmekogu omaniku esindaja, kes vastutab andmekogu pidamise seaduslikkuse eest, korraldab andmekogu ja tema osade projekteerimiseks ja kasutuselevõtmiseks vajalike tööde läbiviimise ja vastuvõtmise, juhhib andmekogu pidamist, teostab andmekogu pidamise üle järelevalvet ning lahendab seaduses sätestatud ulatuses ja korras vaidlusi andmekogu pidamisel tekkinud küsimustes“. Seaduses olid eraldi välja toodud ka erinevate andmekogu liikidega (põhiregister, riiklik register, kohaliku omavalitsuse register) seonduvad vastutava töötleja määratlused. AKSis peeti võimalikuks olukorda, kus vastutav töötleja on samaaegselt ka volitatud töötleja.¹⁶⁸

Ajaloolise kõrvalepõike lõpetuseks olgu mainitud, et tehes 2000. aastal Riigikogule ettepaneku ratifitseerida nn konventsioon 108 rõhutati ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskirjas, et

¹⁶⁶ Riiklike registrite seaduse eelnõu 79 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/7de38d47-7fba-39f9-80b1-3fc469f29b86> (21.02.2021)

¹⁶⁷ Vt eelnõu menetluskäik <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80673fa3-0f78-3cce-b9fc-b739624e5e21/Andmekogude%20seadus> (22.04.2021).

¹⁶⁸ AKS § 34 lg 1 p 4 kohaselt võib riikliku registri vastutav töötleja olla samaaegselt ka volitatud töötleja ning § 43 lg 5 p 2 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse registri vastutav töötleja olla samaaegselt ka andmekogu pidaja.

„konventsioonis ei ole uusi termineid, mis oma sisult erineksid „Isikuandmete kaitse seaduses“ ja „Andmekogude seaduses“ olevatest terminitest“. Ühe sellise konventsioonis sisalduva mõiste näitena on seletuskirjas toodud ka „andmekogu vastutav töötaja“.¹⁶⁹

Naastes täna kehtiva andmekogude vastutava töötaja mõiste juurde, saab kokkuvõtlikult öelda, et sellel on küll funktsionaalseid tunnuseid, mida väljendab mõistes sisalduv ülesanne korraldada andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist. Samuti on AKI poolt koostatud „Andmekogude juhendis“ peetud oluliseks, et andmekogude vastutav töötaja ka tegelikult oma funktsioone täita saaks.¹⁷⁰ Sellest hoolimata on andmekogu vastutav töötaja võimalik määratleda formaalsetel alustel, sest AvTS § 43⁵ lg 1 kohaselt tuleb andmekogu vastutav töötaja alati sätestada andmekogu põhimääruses.¹⁷¹ Olgu märgitud, et „Andmekogude juhendis“ peetakse akti vormist olulisemaks selle sisu, st andmekogude pidamist reguleeriv akt ei pea tingimata sisaldama sõna „põhimäärus“ ja teatud oluliste küsimuste määratlemisel (sh vastutav töötaja) võib andmekogu pidamist reguleerida ka seadusega.¹⁷² Seega sarnaselt varem käsitletud vastutava töötaja mõistega EL õiguse kontekstis on võimalik ka andmekogude vastutava töötaja tuvastamiseks tugineda küll formaalsetele alustele, kuid arvestama peab ka funktsionaalseid tunnuseid.

Kasutades andmekogude vastutava töötaja definitsiooni isikulise aspekti puhul grammatilist tõlgendamist, tuleks järeldada, et andmekogu vastutavaid töötajaid saab olla vaid üks (kõik lause struktuuri elemendid on ainsuses). Seda lähenemist toetab ühest küljest ka teleoloogiline tõlgendamine, kuna andmekogude vastutava töötaja kehtiva regulatsiooni väljatöötamisel sooviti vältida vastutavate töötajate paljusust, kuid teisest küljest nähti, et lisaks riigiasutusest vastutavale töötajale võib antud kontekstis olla andmekogu vastutavaks töötajaks neis küsimustes, mis talle huvi pakuvad ka kohalik omavalitsus. Võttes aluseks loogilise tõlgenduse ei saa andmekogu vastutavate töötajate paljusust siiski välistada, st juhul kui mitu isikut definitsioonis toodud eeldustele vastavad.

¹⁶⁹ Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni ratifitseerimise seadus 549 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/c6a547d1-9168-3d64-8db5-52fd4a26f4f4> (22.04.2021).

¹⁷⁰ Andmekogude juhend, lk 13.

¹⁷¹ Praktikas tuleb vastavalt VVm 28.02.2008 nr 58 riigi infosüsteemi haldussüsteem § 18 lg 2 p 6 andmekogu vastutav töötaja kanda Riigi haldussüsteemi halduse infosüsteemi (RIHA) andmekogude alamregistrisse, kuid RIHA avalikust vaatest andmekogude vastutavate töötajate kohta infot ei leia, seal räägitakse hoopis omanikest, mis ilmselgelt lähtub varasemast andmekogude vastutava töötaja regulatsioonist AKSi alusel (vt RIHA kataloog. – https://www.riha.ee/Infosüsteemid?sort=meta.update_timestamp&dir=DESC 24.04.2021).

¹⁷² Samas, lk 13-14.

Võrdlusega lõpetades võib „Andmekogude juhendis“ toodu alusel öelda, et eesmärkide kindlaksmääramise ja kontrolli teostamise elemendid ei ole ajalooliselt olnud andmekogude vastutava töötleva määratlemisel niivõrd olulise tähtsusega kui EL õigusest tuleneva vastutava töötleva kontseptsiooni puhul. Nimelt öeldakse „Andmekogude juhendis“, et „ministeerium saab enda haldusalas oleva andmekogu pidamist reguleerida ka õigusloome ning teenistusliku järelevalve kaudu, omamata vastutava töötleva seisundit“¹⁷³. Selline lähenemine tekitab küsimusi andmekogude vastutava töötleva rolli sisu kohta, nt mille eest siis konkreetne andmekogu vastutav töötleva siiski vastutab; seda küsimust käsitleb autor töö järgnevatel osades.

1.5. Volitatud töötleva mõiste Euroopa Liidu õiguses

Esimese sammu volitatud töötleva kontseptsiooni välja töötamiseks tegi Euroopa Komisjon oma andmekaitse-direktiivi eelnõu esimeses redaktsioonis 1990. aastal.¹⁷⁴ Eelnõu artikkel 22 käsitles andmete töötlemist vastutava töötleva nimel ja sätestas sellise tegevusega kaasnevad kohustused.¹⁷⁵ Menetluse käigus tegi Euroopa Parlament ettepaneku sätestada eelnõus eraldi volitatud töötleva mõiste.¹⁷⁶ Euroopa Komisjon leidis, et mõiste legaaldefiniitsiooni sätestamine direktiivi eelnõus on asjakohane ning tegi vastava ettepaneku ka 1992. a esitatud muudetud direktiivi eelnõus, seletades mh, et volitatud töötlevaks on vastutava töötleva nimel tegutsev „õiguslikult eraldiseisev isik“.¹⁷⁷ Edasise menetluse käigus täpsustati ettepanekut isikute loetelu osas, kes volitatud töötleva rolli võivad täita ning 1995. a direktiivist leiamegi volitatud töötleva mõiste legaaldefiniitsiooni artiklist 2 punktist e: „volitatud töötleva – füüsiline või juriidiline isik, riigiasutus, esindused või mõni muu organ, kes töötleb isikuandmeid vastutava töötleva nimel“.

Üldmääruse väljatöötamisel ei seadnud Euroopa Komisjon eesmärki volitatud töötleva mõiste määratlust muuta ja selle lähenemisega nõustusid menetluse käigus ka Euroopa Liidu

¹⁷³ Samas, lk 13.

¹⁷⁴ Arvamus 1/2010, lk 24.

¹⁷⁵ Proposal for a Council Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data. Submitted by the Commission on 27 July 1990. COM (90) 314 final – SYN 287. Official Journal of the European Communities. 5.11.1990 – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51990PC0314\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51990PC0314(01)&from=ET) (22.04.2021)

¹⁷⁶ Proposal for a Council directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data. Text Amended by the European Parliament. Official Journal of the European Communities. 13.04.1992. lk 0173-0198. Amendment 18, lk 177. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:094:FULL&from=EN> (22.04.2021)

¹⁷⁷ COM (1992) 422 final, lk 10-11, 64.

kaasseadusandjad.¹⁷⁸ Nii ongi üldmääruse ingliskeelne volitatud töötaja määratlus sisuliselt sama, mis varem. Eestikeelne üldmääruse volitatud töötaja määratlus on võrreldes direktiivis 95/46/EÜ tooduga siiski muutunud – isikute loetelus on „riigiasutused“ asendatud „avaliku sektori asutustega“ (inglise keeles mõlemas õigusaktis „public authority“) ning „esindused“ „ametiga“ (inglise keeles mõlemas õigusaktis „agency“). Ilmselt on selle põhjuseks eesti õiguse ja õiguskeele areng, sest samad muudatused tehti ka „vastutava töötaja“ legaaldefinitsiooni eestikeelses versioonis. Muus osas jäi üldmääruses sisalduv volitatud töötaja mõiste määratlus samaks ka eestikeelse teksti puhul.

Õiguskaitseasutustele kohaldunud andmekaitse raamotsuses 2008/977/JSK sisalduv mõiste määratlus lähtus enam Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni 1992. a ettepanekutest, kuna selles ei sisaldunud detailset isikute loetelu, kes võiksid volitatud töötaja rolli täita.¹⁷⁹ Selle kohaselt võis volitatud töötajaks olla „mis tahes organ“. Õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiivi art 3 p 9 sisalduv mõiste legaaldefinitsioon on ühtlustatud üldmääruse tekstiga.

Definitsioonist lähtuvalt on volitatud töötaja mõiste tihedalt seotud vastutava töötaja mõistega. Vastutaval töötajal on õigus otsustada, kas töödelda andmeid kas ise või volitada kogu töötlemistegevus või üksnes osa sellest mõnele temast eraldiseisvale ehk välisele isikule.¹⁸⁰ Sealjuures võib vastutav töötaja volitada töötlemise ka mitmele välisele isikule ning volitatud töötaja võib vastutava töötaja nõusolekul omakorda andmete töötlemise edasi volitada¹⁸¹ (kasutada nõ alltöövõtjaid). Siit tulenevadki kaks tingimust, mis peavad olema täidetud, et isikut saaks volitatud töötajana klassifitseerida – ta peab olema esiteks vastutavast töötajast eraldiseisev isik ning teiseks peab ta isikuandmeid töötama vastutava töötaja nimel.¹⁸²

Seega on ka volitatud töötaja määratluses oluline, et töödeldakse isikuandmeid – sh isikuandmete töötlemine hõlmab lähtuvalt üldmääruse art 4 lg 2 toodud definitsioonist igasuguseid mõeldavaid töötlemisviise.¹⁸³ Vastutava töötaja nimel töötlemine tähendab omakorda vastutava töötaja huvides ja volitusel, aga ka võimu ja kontrolli all tegutsemist

¹⁷⁸ Van Alsenoy 2019, lk 282-324.

¹⁷⁹ Nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, 27. november 2008, kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta. ELT L 350, 30.12.2008, lk 60–71. Art 2 p e.

¹⁸⁰ Arvamus 1/2010, lk 25.

¹⁸¹ EDPB Guidelines 07/2020, lk 24 vnr 73.

¹⁸² Samas, lk 24 vnr 74.

¹⁸³ Samas, lk 24 vnr 77.

töötlemistoimingu eesmärgi ja vahendite osas (st volitatud töötlejale ei tohi ise otsustada töötlemise eesmärkide ja vahendite üle).¹⁸⁴ Nii ei tohi volitatud töötleja iseseisvalt vastutava töötleja nimel luua ka õigussuhteid kolmandate isikutega.¹⁸⁵

Euroopa Andmekaitsekoostöösoovituse kohaselt iseloomustab sarnaselt vastutava töötleja mõistele ka volitatud töötleja mõistet üldjuhul funktsionaalsus. St volitatud töötlejaks ei olda lähtuvalt isiku olemusest, vaid selleks saadakse lähtuvalt isiku konkreetsetest tegevustest isikuandmetega konkreetses kontekstis.¹⁸⁶ Autori arvates ei ole selline lähimine siiski absoluutne, sest volitatud töötleja määratluse üheks elemendiks on vastutava ja volitatud töötleja vahel reguleeritud õigussuhte olemasolu. Nimelt tohib üldmääruse art 28 lg 3 kohaselt volitatud töötleja andmeid töödelda üksnes volitatud ja vastutavat töötlejat „omavahel siduva lepingu või liidu või liikmesriigi õiguse kohase siduva õigusakti alusel“. Selline leping või õigusakt peab olema „kirjalik, sealhulgas elektroonilisel kujul“ (art 28 lg 9) ja selles peab sisalduma rida kohustuslike elemente, mis on toodud üldmääruse art 28 lg 3. Selline leping võib põhineda ka järelevalveasutuse või Euroopa Komisjoni poolt kehtestatud lepingu tüüptingimustele (art 28 lg-d 6-8). Juhul kui volitatud töötleja määratletakse liidu või liikmesriigi õigusega, tuleb Euroopa Andmekaitsekoostöösoovituse kohaselt juhul, kui nimetatud õigusaktis puuduvad osad kohustuslikest elementidest need sätestada mõne teise õigusaktiga või siis muus siduvas lepingus.¹⁸⁷

Sellist detailse lepingu sõlmimise või õigusaktis määratlemise kohustust vastutava ja volitatud töötleja vahel direktiivis 95/46/EÜ ei olnud. Direktiivi art 17 lg 3 kohaselt tuli küll vastutava ja volitatud töötleja vahel leping sõlmida või nendevaheline suhe määratleda õigusaktis, kuid lepingul või õigusaktil oli vaid kaks kohustuslikku komponenti: see pidi sätestama esiteks volitatud töötleja tegutsemise üksnes vastutava töötleja juhtnööride alusel ning teiseks andmekaitse tagamiseks volitatud töötleja poolt võetavad tehnilised ja organisatsioonilised meetmed.

Järelikult tuleneb autori arvates volitatud töötleja olemus sellest, kas tal on siduv leping vastutava töötlejaga või kas ta on määratud volitatud töötlejaks liidu või liikmesriigi tema suhtes siduva õigusaktiga.

¹⁸⁴ Samas, lk 24-25 vnr 78-79.

¹⁸⁵ Bygrave, Tosoni, GDPR art 4(7), lk 159.

¹⁸⁶ EDPB Guidelines 07/2020, lk 25 vnr 80.

¹⁸⁷ Samas, lk 30 vnr 100.

Ehkki isikute ring, kes võivad volitatud töötlejaks osutada, on üsna lai, tohib vastutav töötleja üldmääruse art 28 lg 1 kohaselt kasutada volitatud töötlejatena üksnes selliseid isikuid, kes suudavad anda „piisava tagatise, et nad rakendavad asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid sellisel viisil, et töötlemine vastab käesoleva määruse nõuetele ja sealjuures tagatakse andmesubjekti õiguste kaitse“.¹⁸⁸ Selleks peab volitatud töötleja üldmääruse põhjenduspunkt 81 kohaselt omama erialasi teadmisi (nt turvameetmeid ja andmetega seotud rikkumisi puudutavaid tehnilisi teadmisi¹⁸⁹), usaldusväärust ja vahendeid. Nii võivad määravaks saada potentsiaalse volitatud töötleja reputatsioon, varasem käitumine jms.¹⁹⁰

Euroopa Kohus ei ole volitatud töötleja mõistet sisustanud. Kohtusse jõudnud andmetöötlejaid käsitlevad kaasused on lõppenud vastutava töötleja mõiste sisu täpsustamisega.¹⁹¹ Seda kohtu praktikat on ka kritiseeritud, st leitakse, et vastutava töötleja mõiste laia määratlusega on varsti kõik andmetöötlejad vastutavad töötlejad ning mh tänu kohtule on vastutava ja volitatud töötleja eristamise piirid muutunud varasemast hägusamaks.¹⁹²

1.6. Volitatud töötleja mõiste Eesti õiguses

Sarnaselt vastutava töötleja mõistega jõudis volitatud töötleja mõiste Eesti õigusesse läbi isikuandmete kaitse seaduse esimese redaktsiooni. Vabariigi Valitsuse poolt algatatud eelnõus oli volitatud töötlejana määratletud „füüsiline või juriidiline isik või riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutus, kes vastutava töötleja tellimusel töötleb isikuandmeid“ (eelnõu § 6 lg 3) ning riiklike registrite puhul tuli volitatud töötleja määrata Vabariigi Valitsusel (eelnõu § 6 lg 2). Teise lugemise jätkamiseks tegi õiguskomisjon kui juhtivkomisjon ettepaneku asendada eelnõu § 6 ja § 7 sõnad „omavalitsuse ametiasutus“ läbivalt sõnadega „omavalitsuse asutus“ ning eemaldada eelnõust ka riiklike registrite pidamisega seonduv regulatsioon, mida Vabariigi Valitsus eelnõu algatajana ka toetas.¹⁹³ Nii ongi IKS esimese redaktsiooni art 6 lg 2 kohaselt volitatud töötleja „füüsiline või juriidiline isik või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes töötleb isikuandmeid vastutava töötleja tellimusel“.

¹⁸⁸ Bygrave, Tosoni, GDPR art 4(7), lk 160.

¹⁸⁹ EDPB Guidelines 07/2020, lk 30 vnr 95.

¹⁹⁰ Samas, lk 30 vnr 95-96.

¹⁹¹ Vt C-131/12, *Google Spain*; C-210/16, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*; C-25/17, *Jehovan todistajat*; C-40/17, *Fashion ID*; C- 272/19, *Land Hessen*.

¹⁹² Millard, Ch. At this rate, everyone will be a [joint] controller of personal data! *International Data Privacy Law* 2019/9 (4), lk 217–219. – <https://doi.org/10.1093/idpl/ipz027> (28.02.2021).

¹⁹³ IKS 80 SE muudatuseettepanekute loetelu 2, punktid 6 ja 7. – <https://www.riigikogu.ee/download/4390f12e-0ac5-3887-be7f-8bf092455154> (22.04.2021)

Kuivõrd Vabariigi Valitsus oli eelnõu väljatöötamisel arvestanud mh Euroopa Komisjoni 1992. a esitatud andmekaitse direktiivi muudetud ettepanekut, järeldeb autor, et eelnõud esitades võeti direktiivi ettepanekus sisaldunud volitatud töötleva definitsioonist eeskju. Võrreldes komisjoni ettepanekus sisaldunud määratlusega on Vabariigi Valitsuse poolt esitatud eelnõus volitatud töötlevat defineeriv isikute ring küll laiem, sest lisaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele sisaldab see ka riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutusi. Väikesed erinevused teise volitatud töötlevat eristava elemendi osas võrreldes komisjoni ettepanekuga võib kirjutada tõlke subjektiivsuse arvele – st vastutava töötleva tellimisel töötlemine on mõnevõrra kitsam vastutava töötleva nimel töötlemisest, kuid nagu eelpool kirjeldatud, ilma vastutava töötleva poolt selge volituse andmiseta (või ka tellimuse esitamiseta) ei ole võimalik volitatud töötlevat ka määrata.

Uus volitatud töötleva legaaldefiniitsioon jõustus Eesti õiguses seoses IKS teise redaktsiooniga 2003. aastal. Selle § 8 määratleb volitatud töötlevana „füüsilise või juriidilise isik[u] või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus[e], kes töötleb isikuandmeid vastutava töötleva ülesandel haldusakti või lepingu alusel“ (§ 8). Nimetatud haldusakti või lepinguga tuli kindlaks määrata ka „isikuandmete töötlemise kord, viisid ja tingimused“ (§ 8 teine lause) ning volitatud töötleva võis kindlaks määrata ka seaduse või määrusega (§ 8 kolmas lause).

Tuleb nõustuda eelnõu koostajate seisukohaga, et eelnõus sisalduv volitatud töötleva mõiste vastas direktiivis toodud vastutava töötleva mõistele¹⁹⁴. Isegi, kui esmapilgul võib tekitada kahtlusi IKS teises redaktsioonis loodud võimalus määratleda volitatud töötleva ka seaduse või määrusega, siis selles redaktsioonis olid olemas ka direktiiviga kohustuslikuks tehtud eeldused selliseks määratlemiseks (volitatud töötleva poolt vastutava töötleva juhiste allumise kohustus oli sätestatud § 20 lg 1 ja organisatsioonilised ja tehnilised meetmed andmekaitse tagamiseks § 19). Samas ei nõustu autor eelnõu ettevalmistajatega selles, et vastutava ja volitatud töötleva näol võib olla tegemist ühe ja sama subjektiga¹⁹⁵. Juhul kui vastutav töötleva ei volita isikuandmete töötlemist mõnele teisele isikule, siis on ta jätkuvalt vastutav töötleva ja volitatud töötlevast sellises kontekstis ei eksisteeri.

¹⁹⁴ Vt eelnõu algtekstile lisatud vastavustabel. Isikuandmete kaitse seadus 1196 SE eelnõu. – <https://www.riigikogu.ee/download/43b292bf-9516-3046-a2ea-77c44a7689f6> (22.04.2021).

¹⁹⁵ IKS 1196 SE seletuskiri, lk 24, p 3.1.1.4.

Sarnaselt vastutava töötaja määratluse kindlakstegemisele tuleb 2008. a jõustunud IKS kolmandas redaktsioonis ka volitatud töötaja määratlemiseks uurida § 7 eri lõigete teksti ning nendest siis koondpilt nõ tükki üksi haaval kokku panna, mõiste legaaldefiniitsiooni ei ole seaduse selles redaktsioonis toodud. Sisuliselt on volitatud töötajaks IKS kolmandas redaktsioonis füüsiline või juriidiline isik, välismaa äriühingu filiaal või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus (§ 7 lg 1), keda vastutav töötaja on haldusakti või lepinguga volitanud isikuandmeid töötlemaks. Seejuures peab olema volitatud töötaja vastutavast töötajast eraldiseisev isik või asutus (§ 7 lg 3) ja olema isikuandmete töötlemisel seotud vastutava töötaja juhistega (§ 7 lg 4).

IKS kolmanda redaktsiooni eelnõu ettevalmistajad pidasid volitatud töötaja määratlemist käsitledes oluliseks välja tuua, et eelnõus ei ole võrreldes IKS redaktsiooniga „enam otseselt ette nähtud, et volitatud töötaja võiks määrata seaduse või määrusega“.¹⁹⁶ Nii talitledes sooviti jätta volitatud töötaja määramise õigus vastutavale töötajale ning välistada võimalus, et õigustloova aktiga antakse volitatud töötajale vastutavast töötajast suuremad õigused. Haldusorgani vastutavaks töötajaks oleku puhul pidasid eelnõu koostajad volitatud töötaja kindlaksmääramisel kohaseks ka haldusakti andmist või halduslepingu sõlmimist, määraes neis kindlaks ka isikuandmete töötlemise eesmärgid, töödeldavate isikuandmete koosseisu, isikuandmete töötlemise korra ja viisi ning isikuandmete kolmandatele isikutele edastamise lubamise. AKI oleks soovinud lepingu sisu veelgi detailsemalt IKSiga reguleerida, et kehtestada selgelt ja üheselt mõistetavad tingimused, mida isikuandmete töötajad lepingute sõlmimisel peavad täitma, kuid IKS eelnõu koostajad ei pidanud seda vajalikuks.¹⁹⁷ Samas ei välistanud eelnõu koostajad ka tulevikus volitatud töötaja määratlemist seaduse või määrusega, ehkki siin väärib tähelepanu, et IKS kolmanda redaktsiooni § 7 lg 3 kohaselt võib seaduse või määrusega keelata vastutaval töötajal volitatud töötajat määrata.

Eelnõu seletuskirjast pole võimalik täpselt aru saada, millistele eriseadustele viidatakse, kui räägitakse nende mõjust üldseadusele.¹⁹⁸ Ühest küljest viidatakse ilmselt IKS 2003. a redaktsiooni alusel seadusega määratud volitatud töötajatele, kuid teisest küljest on võimalik viide ka andmekogude seadusele ja selle alusel määratud volitatud töötajatele. Kirjeldavad ju eelnõu koostajad eelkõige registreid ja selgitavad, et enamike registreid pidamiseks on isikuandmed vajalikud ja seetõttu tuleb „ka nende puhul arvestada isikuandmete kaitse seaduse

¹⁹⁶ IKS 1026 SE seletuskiri, § 7.

¹⁹⁷ Samas. Sisuliselt on detailsemad tingimused nüüd viimase EL andmekaitse reformiga ka sätestatud.

¹⁹⁸ Samas.

nõuetega¹⁹⁹. Seega võisid eelnõu ettevalmistajad pidada IKS-i üldseaduseks ja AKS-i jt registrite asutamiseks vastuvõetud seadusi eriseaduseks. Igal juhul soovitavad eelnõu ettevalmistajad „vaadata üle kehtivad seadused, mis erinevate registrite volitatud töötlejate määramist puudutavad“, et viia need kooskõlla põhimõttega, et vastutaval töötlejal oleks ka reaalne kontroll volitatud töötleja üle.²⁰⁰

Eelnõu menetlemisel riigikogus volitatud töötleja kontseptsiooniga seonduvalt ühtegi muudatust ei tehtud ja sätted kehtisid muutmata kujul kogu IKS 2007. a jõustunud redaktsiooni kehtivusaja.

Sarnaselt vastutava töötleja mõistega IKS 2019. a jõustunud redaktsioon volitatud töötleja mõistet ei sisalda. Jällegi tuleb termini määramisel lähtuda Euroopa Liidu õigusest. IKS rakendamise seaduse eelnõu ettevalmistajad soovitavad juhul, kui isikuandmete töötlemist reguleeritakse lisaks seadusele ka määruse tasandil tuleks viimases märkida ka volitatud töötleja.²⁰¹ IKS kehtiv redaktsioon võimaldab määrata volitatud töötleja isikuandmeid töötleva seaduse, seaduse alusel antud õigusakti või kirjaliku lepingu alusel, milles tuleb sätestada isikuandmete töötlemise sisu ja kestus, laad ning eesmärk, töödeldavate isikuandmete kategooriad ja andmesubjektide kategooriad ning vastutava töötleja kohustused ja õigused (§ 30 lg 1 ning volitatud töötleja IKS alusel nõutavad kohustused (§ 30 lg 2). Autori hinnangul on siin erinevus õiguskaitseasutuste direktiivis tooduga, sest direktiivi art 22 lg 3 kohaselt ei ole volitatud töötleja formaalne määramine mitte võimalus, vaid kohustus.

1.7. Andmekogude volitatud töötleja mõiste

1997. a vastu võetud andmekogude seadus sisaldas lisaks (andmekogu) vastutava töötleja mõistele ka volitatud töötlejaga seotud mõisteid. AKS § 6 lg 2 kohaselt oli volitatud töötlejaks „isik, kes peab andmekogu või töötleb andmeid andmekogu vastutava töötleja tellimusel“. Ka siin on üldsätet täiendamas erisäte, nimelt § 21 lg 2 järgi on „riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogu volitatud töötleja käesoleva seaduse või muu andmekogu vastutava töötlejaga sõlmitud lepingu alusel tegutsev riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või isik, kes teostab õigusaktis või lepingus ja õigusaktis ettenähtud ulatuses andmete töötlemist“. Riiklike registrite

¹⁹⁹ Samas.

²⁰⁰ Samas.

²⁰¹ Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus 778 SE seletuskiri, 3.2.

puhul pidi registri volitatud töötleja olema riigiasutus või äriühing, mille kõik aktsiad või osad kuuluvad riigile või muu seadega määratud isik (AKS § 34 lg 1 p 5).

Seega AKS kohaselt oli (andmekogu) volitatud töötleja mõistel kolm keskset elementi:

- 1) andmekogu pidamine,
- 2) andmete töötlemine ja
- 3) eelnevate toimingute tegemine vastutava töötleja tellimusel.

Neist kahe esimese puhul leiame AKSist ka legaaldefinitsioonid. Nii on AKS § 2 lg 5 kohaselt andmekogu pidamine „andmete töötlemine, andmete töötlemise arvestuse pidamine, andmete kaitsmine ja nimetatud tegevuste korraldamine“ ning § 2 lg 3 määratleb andmete töötlemise AKS tähenduses kui andmete kogumise, salvestamise, korrastamise, säilitamise, muutmise, nende kohta päringute teostamise, nendest väljavõtte tegemise, andmete kasutamise, üleandmise, ühendamise, sulgemise, kustutamise või hävitamise või mitu eeltoodud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist või kasutatavatest vahenditest. Nii on andmekogu pidamine üldmõiste, aga andmete töötlemise mõiste AKSis antud vaid selle seaduse tähenduses. Volitatud töötlejat vastutavast töötlejast olulisemaks eristavaks elemendiks on tegutsemine vastutava töötleja tellimusel.

Sellises sõnastuses jõudis volitatud töötleja mõiste riiklike registrite seaduse eelnõusse selle teisel lugemisel Riigikogus koos ettepanekuga muuta seaduse pealkiri „Andmekogude seaduseks“.²⁰² Riiklike registrite seaduse eelnõus andmekogu volitatud töötleja mõistet ei leidu. Selles sisalduvad registripidaja, keskregistripidaja ja registri madalamate tasandite pidajate legaaldefinitsioonid (eelnõu § 6 lg 4 p-d 3 ja 4). Eelnõu seletuskirja kohaselt peeti registripidajaks andmetöötlust teostavat asutust või ettevõtet ning tööde finantseerimiseks võis registripidaja olla registri haldajaga lepingulises vahekorras²⁰³ (st lepingulises vahekorras olekut ilmtingimata ei eeldatud). Registripidaja pidi koordineerima registri pidamist madalamatel tasanditel (eelnõu § 6 lg 4 p 3).

Huvitav on pöörata tähelepanu ka asjaolule, et AKS annab §-s 6, mis kannab pealkirja „Vastutav ja volitatud töötleja“ küll andmekogude vastutava töötleja legaaldefinitsiooni, kuid volitatud töötleja puhul eraldi täiendit „andmekogu“ määratluse ees ei ole. Seega võib öelda, et tegelikult tuleb AKSi kehtivusajal rääkida kahest „volitatud töötleja“ määratlusest Eesti õiguse

²⁰² Muudatusettepanekute loetelu riiklike registrite seaduse eelnõule 79 SE II, p-d 1 ja 2. – <https://www.riigikogu.ee/download/5ba79e75-065e-3c00-8327-b3823f39bec6> (22.04.2021).

²⁰³ Riiklike registrite seaduse 79 SE I seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/7de38d47-7fba-39f9-80b1-3fc469f29b86> (22.04.2021)

kohaselt, sest need sisaldusid paralleelselt nii AKSis kui ka IKSis. AKSi kohaselt tuli küll erinevate andmekogude põhimääruses andmekogu või vastavalt registri volitatud töötaja või tema määramise kord määrata.²⁰⁴

Andmekogude regulatsiooni viimisega avaliku teabe seadusesse kaob ka andmekogude volitatud töötaja legaldefiniitsioon. Siiski võib andmekogu vastutava töötaja õigusest volitada andmete töötlemine ja andmekogu majutamine „teisele riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või hanke- või halduslepingu alusel eraõiguslikule isikule vastutava töötaja poolt ettenähtud ulatuses“²⁰⁵ tuletada ka andmekogu volitatud töötaja mõiste. Seega AvTSi kohaselt tuleb pidada andmekogu volitatud töötajaks andmekogu teist riigi- või kohaliku omavalitsuse asutust, avalik-õiguslikku juriidilist isikut või hanke- või halduslepingu alusel eraõiguslikku isikut, keda andmekogu vastutav töötaja on volitanud andmeid töötleva ja andmekogu majutama. Nii kehtib andmekogu volitatud töötaja määratlus AvTSis tänaseni.

Viidates eelnõu seletuskirjas sellele, et lubatud on ainult andmekogu majutamise ja töötlemise edasi volitamine, pidas seadusandja vajalikuks välja tuua asjaolu, et andmekogu vastutav töötaja ei tohi kõiki oma ülesandeid volitatud töötajale edasi volitada.²⁰⁶ Eelnevat loogiliselt tõlgendades võib järeldada, et seadusandja eesmärk oli piirata andmekogu volitatud töötaja rolli võrreldes vastutava töötaja omaga. Samas võttes aluseks ülal toodud andmete haldamise ja andmetöötlemise mõistete vahekorra, oli vahepealsetel aastatel võimalik aga jõuda hoopis vastupidise järelduseni. Täna on see probleem seoses andmehalduse mõistete määratluse andmisega lahendatud ja volitatud töötaja roll on autori arvates vastutava töötaja omast vähemalt mõiste tasandil piiratum.

Algselt ei olnud AvTSis andmekogude põhimäärust käsitlevas sättes käsitletud andmekogu volitatud töötaja määramist. Seoses üldmääruse jõustumisega vastu võetud IKS rakendamise seadusega²⁰⁷ muudeti ka AvTSi ja sätestati § 43⁵ lg 1 andmekogu põhimääruses vajadusel volitatud töötaja määramise võimaluse. IKS rakendamise seaduse eelnõu seletuskirjas on öeldud, et andmekogu volitatud töötaja määramine on „peaaegu iga loodava andmekogu puhul vajalik“²⁰⁸. Eelnõu seletuskirjas ei ole pikemalt selgitatud, miks tegelikult on volitatud töötaja

²⁰⁴ Vt AKS § 26 lg 2 p 4, § 34 lg 1 p 5, § 40 lg 1 p 4, § 43 lg 5 p 2.

²⁰⁵ AvTS § 43⁴ lg 2.

²⁰⁶ AvTS seletuskiri 1027 SE, § 43⁹.

²⁰⁷ Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2019, 2.

²⁰⁸ Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus 778 SE seletuskiri.

määramine põhimäärusega peaaegu iga andmekogu puhul vajalik. Selline selgitus oleks olnud asjakohane, eriti selle valguses, et AKI koostatud „Andmekogude juhendi“ kohaselt peetakse volitatud töötajate andmekogu põhimääruses nimepidi loetlemisest olulisemaks nende ülesannete nimetamist²⁰⁹ ning erinevaid nõudeid isikuandmete volitatud töötaja õiguslikuks määratlemiseks on toodud ka üldmääruses. Ilmselt on eelnõu koostajad lähtunud asjaolust, et eri asutused ise tihti peale andmekogu ei majuta ja kasutavad selleks pigem mõnda muud asutust või ettevõtet (nt on viimase paari kümnendi jooksul pea iga ministerium loonud oma valitsemisalasse nn IT-asutuse, kuid see oli teada ka „Andmekogude juhendi“ koostamise aegu²¹⁰) ning läbipaistvuse huvides on tõesti siis õigem andmekogu volitatud töötaja juba andmekogu põhimääruses välja tuua. Samas leiab autor, et soovides määratleda andmekogu volitatud töötaja ka isikuandmete volitatud töötajana, tuleb andmekogu põhimääruses sõltuvalt isikuandmete töötlemise eesmärgist käsitleda ka üldmääruse art 28 lg 3 või IKS § 30 lg 1-2 toodud nõudeid. Vastasel korral ei ole volitatud töötaja määratlus kooskõlas EL õigusega.

1.8. Vahekokkuvõtte ja järeldused

Seoses vastutava töötaja mõiste ja määratlemisega tuleks tähele panna eelkõige järgmisi asjaolusid:

- Mõiste „vastutav töötaja“ jõudis Euroopa Liidu õigusesse Euroopa Nõukogu algupärasel konventsioonis 108 sisaldunud „andmekogu vastutava töötaja“ eeskujul. EL seadusandja soovis teadlikult anda mõistele laia ja dünaamilise tähenduse, siduda see lahti andmekogust kui staatilisest objektist ning määratledes andmete kasutamist oodatava tulemuse kaudu kohaldada mõistet teabe elutsükliga seotud toimingutele alates teabe kogumisest kuni hävitamiseni ning seda nii üksiktoimingutele kui ka toimingute kogumile.
- Vastutavaid töötajaid võib Euroopa Liidu õiguse kohaselt olla mitu, tänapäeva töötlemistoimingute keerukuse tõttu on kaasvastutus pigem norm kui erand. Kaasvastutuse olukorras tuleb eri isikute vahel vastutusvaldkonnad kokku leppida ja andmesubjektile teatavaks teha.
- Vastutava töötaja mõistel on Euroopa Liidu õiguses teistest õigusharudest ja mh ka riigisisest õigusest iseseisev ja sõltumatu tähendus. Teistes õigusharudes eksisteerivad sarnased või kohati isegi kattuvad mõisted võivad olla vastutava töötaja määratlemisel

²⁰⁹ Andmekogude juhend, lk 13.

²¹⁰ Samas.

abiks, kuid vastutavat töötajat tuleb siiski määratleda ühtselt arvestades Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid.²¹¹ Selles väljendub vastutava töötaja mõiste autonoomsus.

- Vastutava töötaja mõiste funktsionaalsus tähendab, et eelkõige tuleb vastutava töötaja määratlemisel lähtuda faktilistest asjaoludest. Seda tuleb teha kahtluse korral ka siis, kui vastutav töötaja on ühes või teises vormis formaalselt määratud. Tänu vastutava töötaja mõiste funktsionaalsusele on võimalik ka olukord, kus üldmäärusest tulenevate nõuete rikkumisel saab volitatud töötajast vastutav töötaja.
- Hoolimata vastutava töötaja mõiste autonoomsusest ja funktsionaalsusest on liidu seadusandja jätnud liikmesriikidele üsna vabad käed vastutava töötaja või tema määratlemise tingimused liikmesriigi õigusega kehtestada. Selleks peavad küll olema ka isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid liidu või liikmesriigi õiguses kindlaks määratud.
- Õiguslikust pädevusest tulenev vastutus võib olla nii otsene kui kaudne. Mõlema juhul tuleb tagada, et vastutav töötaja omaks õigust kontrolli sh järelevalvet teostada, vastutaks tõhusalt töötlemistoimingute eest ja vastaks erinevatele isikutele kõnealuse õigusaktiga määratud nõuetele laiemalt.
- Vastutav töötaja ei ole kohustatud töödeldavaid isikuandmeid muudest andmetest eraldama. Tal ei pea olema isikuandmete töötlemist üldse eesmärgiks seadnud ja tal ei pea olema töödeldavatele isikuandetele ligipääs.
- Kehtiv IKS lähtub vastutava töötaja määratluses üldmääruses toodud legaaldefinitsioonist.
- Andmekogude vastutava töötaja legaaldefinitsioon on toodud AvTSis. Ehkki pikka aega valitses segadus, mida tuleb mõista andmekogu vastutava töötaja määratluse ühe elemendi ehk andmete haldamise korraldamise all, on tänaseks see probleem lahendatud. Sisuliselt hõlmab see element AvTSi mõistes otsuste langetamist ja elluviimist andmetega seotud küsimuste üle, mis hõlmab väga laia hulka elulisi olukordi andmetöötluse kogu elutsükli jooksul. Andmekogu vastutav töötaja tuleb alati määratleda andmekogu põhimääruses või teatud juhtudel juba ka seaduses (nt kui andmekogu pidamist reguleeritaksegi seadusega), seega ehkki andmekogu vastutaval töötaja mõistes on funktsionaalseid elemente, ei saada andmekogu vastutavaks töötajaks faktiliste asjaolude ilmnemisel. Seadusandja on soovinud vältida ka vastutavate töötajate paljusust ühe andmekogu puhul, samas ei ole kaasvastutus andmekogude puhul ka välistatud (nt andmekogus on riigile huvi pakkuvates küsimustes vastutavaks töötajaks mõni ministeerium ja kohalikku omavalitsust huvitavates küsimustes kohalik omavalitsus).

²¹¹ Arvamus 1/2010, lk 8-9.

Seoses volitatud töötleva mõiste ja määratlemisega tuleb tähele panna järgmisi asjaolusid:

- Volitatud töötleva mõiste on Euroopa Liidu õiguse „algupärane“, sellel puuduvad otsesed eeskujud rahvusvahelises õiguses.
- Volitatud töötleva peab olema vastutavast töötlevast eraldiseisev isik ja ta peab töötleva andmeid vastutava töötleva nimel. Töötlemistegevuste kataloog, mille vastutav töötleva võib volitatud töötlevale edasi volitada, ei ole piiratud, kuid alltöövõtjaid ei tohi volitatud töötleva ilma vastutava töötleva loata kasutada.
- Volitatud töötlevaks võib olla ainult selline isik, kes suudab anda piisava tagatise, et ta rakendab asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid sellisel viisil, et töötlemine vastab üldmääruse nõuetele ja sealjuures tagatakse ka andmesubjekti õiguste kaitse.
- Volitatud töötlevaks olek eeldab kirjalikult (sh elektrooniliselt) reguleeritud õigussuhte olemasolu vastutava ja volitatud töötleva vahel. Volitatud töötleva formaalsel määramisel reguleeritavate kohustuslike elementide kataloog üldmääruses on oluliselt laiem kui vastutava töötleva formaalse määramise eelduste loetelu.
- Samaselt vastutavale töötlevale lähtub ka volitatud töötleva määratluses kehtiv IKS üldmääruses toodud legaldefiniitsioonist. Kui isikuandmete töötlemist reguleeritakse lisaks seadusele ka määrusega, soovib seadusandja volitatud töötleva ära tuua viimases. IKSis on toodud ka volitatud töötleva määramisel seaduse, seaduse alusel antud õigusakti või kirjaliku lepingu alusel sätestavate nõuete loetelu.
- Kehtivast õigusest andmekogude volitatud töötleva legaldefiniitsiooni ei leia. Erinevate sätete koostoimes võib andmekogude volitatud töötleva määratluse siiski tuletada. Erinevalt üldmääruse kohasest vastutava töötleva laiast edasivolitamisõigusest on andmekogu vastutava töötleva edasivolitamisõigust piiratud, st andmekogu vastutav töötleva tohib edasi volitada ja volitatud töötleva ülesandeks tohib olla üksnes andmekogu majutamine ja andmete töötlemine. AvTSi kohaselt tuleb ka volitatud töötleva määrata vajaduse korral andmekogu põhimääruses, täiendavaid määramisel sätestatavaid tingimusi AvTSis toodud ei ole.

2. VASTUTAVA JA VOLITATUD TÖÖTLEJA ÜLESANDED

Selleks, et paremini mõista eri andmetöötlejate kontseptsioonide olemust peab lisaks nende mõistete määratlustele vaatama ka, millised ülesanded eri andmetöötleja rolliga kaasnevad. Püsimumaks töö mahus ettenähtud raamides ei käsitleta selles peatükis enam andmetöötlejate ülesannete ajaloolist arengut, vaid keskendutakse üksnes kehtivas õiguses sisalduvatele ülesannetele. Isikuandmete vastutava ja volitatud töötleja ülesannete käsitlel lähtutakse eelkõige üldmääruse tekstist, tehes viiteid ka õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiivi sätetele. Kuivõrd isikuandmete kaitse seaduse kehtiv regulatsioon andmetöötlejate ülesannete osas on mõeldud õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiivi ülevõtmiseks, siis eraldi isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid andmetöötlejate ülesandeid ei käsitleta (vajadusel tuuakse vastavad erisused välja allmärkustes). Olles määratlenud isikuandmete vastutava ja volitatud töötleja EL õiguse kohased ülesanded, jätkab autor peatükki andmekogu vastutava ja volitatud töötleja ülesannete analüüsiga.

2.1. Isikuandmete vastutava töötleja ülesanded

Vastutava töötleja ülesandeid on võimalik üldmääruse sätete alusel grupeerida mitmeti. Üheks võimalikuks on jaotus EL andmekaitse õiguses sisalduvate isikuandmete töötlemise põhimõtete alusel, millele lisanduvad veel spetsiifilisemad üksikkohustused ja andmesubjekti õiguste jõustamisega seotud kohustused. Ehkki kirjanduses peetakse andmesubjekti osalemise ja kontrolli võimaldamist isikuandmete töötlemisel ka eraldi isikuandmete töötlemise põhimõtteks,²¹² EL andmekaitse õiguses seda otsesõnu nii ei defineerita, sest andmesubjekti õigustega²¹³ seonduvad kohustused on nimetatud nii üldmääruses kui ka õiguskaitseasutustele kohalduvas andmekaitse direktiivis muudest isikuandmete töötlemise põhimõtetest eraldi. Töö mahu huvides käsitlebki autor nii andmesubjekti õiguste jõustamisega seotud vastutava töötleja ülesandeid kui ka tema spetsiifilisi üksikkohustusi koos EL andmekaitse õiguses nimetatud isikuandmete töötlemise põhimõtetest tulenevate ülesannetega. Autor peab vastutava töötleja õiguste ja kohustuste kirjeldamisel esmatähtsaks vastutuse põhimõtte avamist, mille käsitlesega edasine analüüs algabki.

²¹² Bygrave, L. A. Core principles of data protection. 2001. Privacy Law and Policy Reporter 2001/7 (9). <http://www5.austlii.edu.au/au/journals/PrivLawPRpr/2001/9.html> (23.04.2021).

²¹³ Vt pikemalt andmesubjekti õiguste kohta Salumaa, K. Andmesubjekti õigused uue isikuandmete kaitse üldmääruse foonil. – Juridica 2018/2, lk 83-93.

2.1.1. Vastutuse tagamine ja tõendamine

Vastutuse kontseptsioonil on nii mitmeid tahke, et kirjanduses on seda lausa võrreldud kameeleoniga või peetud suisa hoomamatuks, kuna vastutus kipub eri isikute jaoks omama väga erinevaid tähendusi,²¹⁴ sh mitte ainult õiguslikke²¹⁵. Üldmääruse kohane vastutuse kontseptsioon hõlmab endas nii üldmääruses toodud nõuetele vastavuse tagamist (vastavate meetmete abil) kui ka suutlikkust tõendada nõuetele vastavust²¹⁶ (nii andmesubjektile, üldsusele kui järelevalveasutustele²¹⁷). Vastutus lasub just vastutaval töötlejal, kes peab vajalikud tehnilised ja organisatsioonilised meetmed võtma ise ning olema sealjuures valmis, et tema vastavust üldmääruses toodud nõuetele võidakse ükskõik millisel ajahetkel ükskõik millise töötlemistoimingu etapi juures kontrollida.²¹⁸ Järelikult on vastutuse põhimõte tihedalt seotud ka järelevalve teostamisega isikuandmete kaitse nõuete täitmise üle.

Vastutuse põhimõte Euroopa Liidu andmekaitseõiguse kontekstis eeldab ka pidevat nõuetele vastavuse arendamist vastutava töötleja poolt²¹⁹, st pidevat eri tasandite ennetavate meetmete võtmist ja nende ajakohastamist. Üldmääruses sisalduvat vastutuse põhimõtet võib kirjeldada ka kui „proaktiivset ja tõendatavat organisatsioonilist vastutust“²²⁰, st andmetöötleja peab suutma muutavas keskkonnas ja asjaoludes igal ajahetkel tagada ja tõendada, et on vajalikud meetmed võtnud. Seega on Euroopa andmekaitseõiguses vastutus ennetav ja tõendatav, see ei teki üksnes ja ainult pärast rikkumise toimumist, ehkki vastutav töötleja kannab ka õiguslikku vastutust rikkumiste eest. Vastutuse põhimõtte juures on oluline, et kõik võetavad meetmed peavad kindlustama vastutava töötleja vastutuse seotust just tema isikuga, st ta ei saa lähtuda eeldusest, et keegi teine tema kohustusi ükskõik millisel moel täidab, seetõttu ei leia üldmäärusest enam ka varasemast tuttavat isikuandmete töötlemise järelevalveasutusega isikuandmete töötlemisele eelneva kooskõlastamise kohustust.²²¹ Euroopa Andmekaitse-nõukogu on ka selgitanud, et ehkki vastutav töötleja võib ühe või teise ülesande täitmise volitada volitatud töötlejale (nt võib ta määrata volitatud töötleja andmesubjekti kontakt-

²¹⁴ Van Alsenoy 2019, lk 318.

²¹⁵ Giurgiu, A., Lommel, G. A New Approach to EU Data Protection: More Control over Personal Data and Increased Responsibility. – Critical Quarterly for Legislation and Law 2014/97 (1), lk 22.

²¹⁶ Docksey, Ch. GDPR art 24, lk 557. – Kuner, Ch., Bygrave, L. A., Docksey, Ch. (eds.). The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary. Oxford University Press 2020.; Van Alsenoy 2019, lk 318.

²¹⁷ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, Euroopa Nõukogu, Euroopa Andmekaitseinspektor. Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat. 2018. aasta väljaanne. – Luksemburg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2020, lk 134.

²¹⁸ Docksey, GDPR art 24, lk 560.

²¹⁹ Samas, lk 561.

²²⁰ Samas.

²²¹ Samas, lk 560.

punktiks²²²) ei tähenda see, et ta vastutusest vabaneks.²²³ Arvestades EL andmekaitse-õiguses olevat kaasvastutavate töötajate kontseptsiooni on autor seisukohal, et vastutust on võimalik jagada, aga seda ei ole võimalik volitatud töötlejale edasi delegeerida.

Vastutuse põhimõte on sätestatud üldmääruse art 5 lg 2²²⁴ ning selle kohaselt vastutab vastutav töötaja kõigepealt kõikide isikuandmete töötlemise põhimõtete²²⁵ täitmise eest ja vastutav töötaja peab olema võimeline nende põhimõtete täitmist tõendama²²⁶. Seega vastutab vastutav töötaja selliste töötlemispõhimõtete nagu

- seaduslikkus, õiglus ja läbipaistvus,
- eesmärgi piirang
- võimalikult vähene andmete kogumine,
- andmete õigsus,
- andmete säilitamise piirang ja
- andmete turvalisus ehk usaldusväärsus ja konfidentsiaalsus²²⁷

täitmise eest. Sisuliselt tuleb andmetöötajatel võtta vastutus töödeldavate isikuandmete eest²²⁸, ehk nende põhimõtete järgimine realiseeribki vastutuse kontseptsiooni. Nimetatud põhimõtete järgimist võib pidada ka vastutava töötaja tuumikülesanneteks. Vastutava töötaja vastutuse põhimõtet ja sellest tulenevaid tuumikülesandeid kinnistavad üldmääruses sätestatud mitmed erinevad kohustused. Lisaks artikli 5 lõikele 2 tulenevatele ülesannetele leiab vastutava töötaja vastutusega seonduvad põhikohustused ka üldmääruse artiklist 24²²⁹.

Õiguslikku vastutust üldmääruse nõuete (välja arvatud nende nõuete, mis on suunatud konkreetselt volitatud töötlejale) rikkumise eest kannab vastutav töötaja.²³⁰ Võimalike rikkumiste korral lasub tõendamiskoormis vastutaval töötlejal, kes peab olema võimeline näitama, et ta on ka päriselt hinnanud erinevaid riske ja võtnud meetmeid nende riskide maandamiseks, st aktiivselt oma tegevuse nõuetekohasust tõendama ja mitte jääma ootama andmesubjektide või järelevalveasutuste poolt puudustele osutamist²³¹. Selliste meetmete hulka

²²² Nii üldmääruses kui ka direktiivis on andmesubjekti õiguste täitmisega seotud kohustused suunatud otse vastutavale töötlejale, seetõttu kannab vastutav töötaja ka õiguslikku vastutust nende nõuete täitmise rikkumise eest (IKÜM art 82; ÕKAD art 56).

²²³ EDPB Guidelines 07/2020, lk 36 vnr 129.

²²⁴ Vt ka ÕKAD art 4 lg 4.

²²⁵ sisalduvad IKÜM art 5 lg 1 ja ÕKAD direktiiv art 4 lg 1.

²²⁶ IKÜM art 5 lg 2. Vt ka ÕKAD art 4 lg 2.

²²⁷ IKÜM art 5 lg 1 p-d a-f. Vt ka ÕKAD art 4 lg 1 p-d a-f. ÕKAD ei sätesta läbipaistvuse põhimõtet isikuandmete töötlemise põhimõttena.

²²⁸ Docksey, GDPR art 24, lk 561.

²²⁹ Vt ka ÕKAD art 19.

²³⁰ IKÜM art 82. Vt ka ÕKAD art 56.

²³¹ Euroopa Andmekaitseõiguse käsiraamat, lk 136.

kuuluvad nt andmekaitseametniku kasutamine²³², toimimisjuhendite kehtestamine²³³, mõjuhinnangute tegemine²³⁴ ja volitatud töötleja tegevuse õigsuse kontrollimine vastutava töötleja poolt²³⁵, aga ka vastutava töötleja kohustus kasutada ainult selliseid volitatud töötlejaid, kes suudavad tagada üldmääruse nõuete ja andmesubjekti õiguste kaitse²³⁶ ja kohustus vastutusalad kaasvastutavate töötlejate vahel määratleda²³⁷.

Kuigi autor leidis eelnevalt, et vastutust on võimalik jagada, on üldmääruses võetud võimaliku kahju hüvitamisel andmesubjekti enam kaitsev lahendus. Selle järgi on võimalik võtta üks vastutav töötleja vastutusele kogu tekitatud kahju eest ja see tuleb tal andmesubjektile hüvitada (art 82 lg 4) ning tal on siis hiljem õigus nõuda teistelt vastutavatel töötlejatelt tagasi see hüvitise osa, mis vastab kahjule, mille eest teised vastutavad töötlejad vastutasid (art 82 lg 5).

2.1.2. Seaduslikkuse tagamine ja tõendamine

Isikuandmeid tohib EL andmekaitseõiguse kohaselt töödelda üksnes seaduslikul alusel²³⁸. Üldmääruse kohaseks seaduslikuks töötlemiseks loetakse töötlemist andmesubjekti nõusolekul, andmesubjekti osalusel sõlmitud lepingu täitmiseks või andmesubjekti taotlusel lepingu sõlmimiseks, vastutava töötleja juriidilise kohustuse täitmiseks, andmesubjekti või muu isiku eluliste huvide kaitseks, avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks ning vastutava töötleja või kolmanda isiku õigustatud huvi korral, kui andmesubjekti huvid ja õigused ei ole selle suhtes ülimuslikud (avaliku sektori, sh EL asutus ei saa andmeid oma ülesannete täitmiseks õigustatud huvi alusel töödelda).²³⁹ Üldmääruse artiklis 6 lg 1 sisalduv seaduslikkuse kriteeriumite loetelu on ammendav ja sellele ei tohi liikmesriigid omalt poolt lisada „uusi isikuandmete töötlemise seaduslikkust puudutavaid kriteeriume ega kehtestada täiendavaid nõudeid, mis muudavad [üldmääruses sätestatud] kuuest kriteeriumist mõne kriteeriumi ulatust“.²⁴⁰ Õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiivi art 8 kohaselt on töötlemine seaduslik, kui see on vajalik pädeva asutuse poolt direktiivi artikli 1 lõikes 1 sätestatud eesmärkide kohase ülesande täitmiseks ning see põhineb liidu või liikmesriigi

²³² IKÜM art 37-39. Vt ka ÕKAD art 32-34.

²³³ IKÜM art 40-41.

²³⁴ IKÜM art 35. Vt ka ÕKAD art 27.

²³⁵ IKÜM art 28 lg 3 punkt h. ÕKAD otsesõnu sellist vastutava töötleja õigust ei kehtesta.

²³⁶ IKÜM art 28 lg 1. Vt ka ÕKAD direktiiv art 22 lg 1.

²³⁷ IKÜM art 26. Vt ÕKAD art 21. Erinevalt üldmäärusest, mis soovib kaasvastutajate vahelises kokkuleppes andmesubjektide aoks kontaktpunkt kindlaks määrata, on see direktiivi alusel kohustus.

²³⁸ IKÜM art 5 lg 1 punkt a. ÕKAD art 4 lg 1 punkt a.

²³⁹ IKÜM art 6 lg 1.

²⁴⁰ EK liidetud kohtuasjad C-468/10 ja C-469/10, *Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF) ja Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEDM) versus Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2011:777, p 32.

õigusel. Üldmääruse art 9 sätestab lisaks ka tingimused eriliigiliste isikuandmete²⁴¹ töötlemiseks.²⁴² Seega vastutav töötleja peab tagama ja suutma tõendada, et tal on isikuandmete töötlemiseks seaduslik alus.

Kuivõrd andmekogud on asutatud seaduse või selle alusel antud õigusaktiga ja selles sätestatud ülesannete täitmiseks on oluline käsitleda üldmäärusest tulenevat isikuandmete töötlemise seaduslikku aluse sisu, mis võimaldab isikuandmeid töödelda, kui see on vajalik juriidilise kohustuse või avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks. Vajalikud eeldused on toodud üldmääruse art 6 lg-s 3, mille alusel peab liidu või liikmesriigi õigusaktiga sätestama töötlemise aluse ja töötlemise eesmärgi. Sealjuures ei nõuta iga üksiku isikuandmete töötlemise toimingute reguleerimiseks eraldi õigusakti, piisab ka ühest õigusaktist, mille alusel mitu isikuandmete töötlemise toimingut tehakse.²⁴³

Samas sättes (art 6 lg 3) on toodud ka mitteammendav loetelu tingimustest ja asjaoludest, mida veel selles liidu või liikmesriigi õigusaktis võiks sätestada:

- üldtingimused, mis reguleerivad vastutava töötleja poolt isikuandmete töötlemise seaduslikkust,
- töötlemisele kuuluvate andmete liik,
- asjaomased andmesubjektid,
- üksused, kellele võib isikuandmeid avaldada ja avaldamise põhjused,
- eesmärgi piirang,
- säilitamise aeg ning
- isikuandmete töötlemise toiminguid ja -menetlused, sealhulgas meetmed seadusliku ja õiglase töötlemise tagamiseks, nagu näiteks meetmed teiste andmetöötluse eriolukordade jaoks.

Tasub tähele panna, et artiklit selgitavas 45. põhjenduspunktis soovitatakse vastavas liidu või liikmesriigi õigusaktis kehtestada ka tingimused vastutava töötleja kindlaksmääramiseks (aga mitte vastutav töötleja kohe liidu või liikmesriigi õigusega kindlaks määrata). Üldmääruse 93. põhjenduspunkt näeb aga liikmesriikidele ette võimaluse sätestada avaliku sektori poolt isikuandmete töötlemise eel mõjuhinnangu läbiviimise kohustus. Õiguskaitseasutustele kohalduva andmekaitse direktiivi kohaselt tuleb liikmesriigi õiguses täpsustada vähemalt

²⁴¹ Isikuandmed, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, geneetilised andmed, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavad biomeetrilised andmed, terviseandmed või andmed füüsilise isiku seksuaalelu ja seksuaalse sättumuse kohta.

²⁴² Vt ka ÕKAD art 10.

²⁴³ IKÜM põhjenduspunkt 45.

isikuandmete töötlemise üldised eesmärgid, töödeldavad isikuandmed ja nende töötlemise konkreetsed eesmärgid (art 8).

Lisaks on Euroopa Kohus andud ka suunised, mida hinnata sisustamaks isikuandmete töötlemise vajalikkust avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks.²⁴⁴ Isikuandmete töötlemise süsteem on kohtu hinnangul EL õigusega kooskõlas, kui see sisaldab üksnes neid andmeid, mis on vajalikud asjaomaste õigusnormide kohaldamiseks ja kui see võimaldab asjaomaseid õigusnorme tõhusamalt kohaldada.²⁴⁵

2.1.3. Õigluse tagamine ja tõendamine

Vastutava töötleja ja andmesubjekti suhet mõjutab ka õigluse tagamise kohustus isikuandmete töötlemisel²⁴⁶, st vastutav töötleja peab tagama isikuandmete õiglase töötlemise. Õigluse põhimõte on seaduslikkuse ja läbipaistvuse kõrval üks andmekaitseõiguse aluspõhimõtetest,²⁴⁷ mis omakorda tähendab, et õigluse põhimõte mõjutab teisi töötlemis-põhimõtteid ja seda tuleb järgida isikuandmete töötlemisel läbivalt²⁴⁸. Õigluse põhimõte on toodud ka Euroopa Põhiõiguste Harta²⁴⁹ artikkel 8 lõikes 2, seda küll eestikeelses tekstis asjakohasuse nime all. Traditsiooniliselt on õigluse põhimõtet selgitatud läbi läbipaistvuse tagamise kohustuse²⁵⁰, kuid üldmääruses toodi läbipaistvuse põhimõte eraldi õigluse ja seaduslikkuse põhimõtete kõrvale. Euroopa Andmekaitsekoostöökoostöö selgituse kohaselt tähendab õigluse põhimõte „muu hulgas seda, et arvesse võetakse andmesubjektide mõistlikke ootusi, töötlemise võimalikku kahjulikku mõju andmesubjektidele, andmesubjektide ja vastutava töötleja vahelist seost ning nende ebavõrdse olukorra võimalikku mõju“.²⁵¹

Õigluse põhimõtte sisu on avatud ka negatiivsete tunnuste kaudu – st isikuandmete töötlemine ei ole õiglane, kui need andmed on saadud ebaõigelt teel, pettusega või kui nt töötlemine toimub

²⁴⁴ EKO C-542/06, *Heinz Huber vs Bundesrepublik Deutschland* [suurkoda], ECLI:EU:C:2008:724.

²⁴⁵ Samas, p 66.

²⁴⁶ Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat, lk 118.

²⁴⁷ EDPS Opinion 8/2016 on coherent enforcement of fundamental rights in the age of big data. European Data Protection Supervisor Opinion, lk 8. – https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/16-09-23_bigdata_opinion_en.pdf (23.04.2021).

²⁴⁸ Clifford, D., Ausloos, J. Data Protection and the Role of Fairness. – Yearbook of European Law 2018/37 (1), lk 130 – 187.

²⁴⁹ Euroopa Põhiõiguste Harta. – ELT C 303, 14.12.2007, lk 1.

²⁵⁰ Clifford, Ausloos, lk 133-141.

²⁵¹ Suunised 2/2019 isikuandmete töötlemise kohta isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkti b alusel seoses andmesubjektidele internetipõhiste teenuste osutamisega. Versioon 2.0. Euroopa Andmekaitsekoostöökoostöö 08.10.2019, lk 6 vnr 12. – https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines-art_6-1-b-adopted_after_public_consultation_et.pdf (23.04.2021).

ilma andmesubjekti teadmata.²⁵² Seega õigluse põhimõtte tähendab eelkõige seda, andmetöötlus ei tohi olla andmesubjekti kahjustav, andmesubjektile ootamatu, andmesubjekti eksitav või pettev.²⁵³ Vastutava töötaja vaatest tähendab õigluse põhimõtte seda, et vastutav töötaja peab tagama ja suutma tõendada, et töötleb andmeid viisil, mida andmesubjekt mõistlikult oodata oskab ja vältima andmetöötlust viisidel, millel on andmesubjektidele põhjendamatu kahjulik mõju. Eeltoodu pinnalt võib ka öelda, et õigluse põhimõtte järgimine vastutava töötaja poolt aitab kaasa andmesubjekti usalduse hoidmisele andmete töötlemise suhtes. Seetõttu võib väita, et õigluse põhimõtte väljendusviisiks muude seas on vastutava töötaja kohustused rakendada lõimitud ja vaikimisi andmekaitset²⁵⁴ ning registreerida isikuandmete töötlemise toimingud²⁵⁵. Lõimitud ja vaikimisi andmekaitse rakendamine kindlustab andmesubjekti ootust õiglasele andmetöötlusele. Registreerimine võimaldab võimalike kahtluste korral vastutava töötajal oma käitumist tõendada. Kokkuvõtlikult võib õigluse põhimõtte osas nõustuda ka arvamusega, mille järgi lasub õiglase tavade kohaselt tegutsemise kohustus vastutaval töötajal, aga andmesubjektile on suur mõju selle üle, mida need õiglased tavad võivad tähendada²⁵⁶.

2.1.4. Läbipaistvuse tagamine ja tõendamine

Nagu juba öeldud, sätestab üldmäärus sõnaselgelt teiste andmetöötluse aluspõhimõtete (seaduslikkus ja õigus) seas ka läbipaistvuse põhimõtte. Seetõttu peab vastutav töötaja olema alati võimeline tõendama, et isikuandmete töötlemine on andmesubjektile läbipaistev (läbipaistvuse põhimõtet kohaldatakse eelkõige andmesubjekti õiguste suhtes). Aluspõhimõttena tähendab läbipaistvus, et seda tuleb jällegi järgida isikuandmete töötlemisel sõltumata töötlemise õiguslikust alusest kogu andmetöötluse tsükli kestel, nii enne andmetöötluse alustamist või selle alguses kui kogu töötlemisaja jooksul ja töötlemise konkreetsetel ajahetkedel²⁵⁷. St eeldatakse ka teatud teabe muudatustest andmesubjektide teavitamist.

²⁵² de Terwangne, C. GDPR art 5, lk 314. Kuner, Ch., Bygrave, L. A., Docksey, Ch. (eds.). The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary. Oxford University Press 2020.

²⁵³ Quick Guide to the Principles of Data Protection. Irish Data Protection Commission 2019. – https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2019-11/Guidance%20on%20the%20Principles%20of%20Data%20Protection_Oct19.pdf (23.04.2021)

²⁵⁴ IKÜM art 25. Vt ka ÕKAD art 20. IKS kehtiva redaktsiooni järgi on lõimitud ja vaikimisi andmekaitse järgimine ka volitatud töötaja ülesanne (§ 33).

²⁵⁵ IKÜM art 30. Vt ka ÕKAD art 24 (dokumenteerimine) ja art 25 (logimine).

²⁵⁶ Quelle, C. Not just User Control in the General Data Protection Regulation. – Lehmann, A, Whitehouse, D., Fischer-Hübner, S., Fritsch, L., Raab, Ch. Privacy and Identity Management. Facing up to Next Steps. 11th IFIP WG International Summer School, Karlstad, Sweden, August 21-26, 2016, Revised Selected Papers. IFIP Advances in Information and Communication Technology. Springer International Publishing 2016, lk.140-163. – <https://hal.inria.fr/hal-01629151/document> (23.04.2021).

²⁵⁷ Suunised määruse 2016/679 kohase läbipaistvuse kohta. Artikli 29 töörihm. WP 206 rev. 01. vastu võetud 29.11.2017, kinnitatud 11.04.2018, lk 5 vnr 4. – https://www.aki.ee/sites/default/files/inspeksioon/rahvusvaheline/juhised/suunised_maaruse_2016679_kohase_labipaistvuse_kohta.pdf (23.04.2021).

Õiguskaitseasutustele kohalduv andmekaitse direktiiv sõnaselgelt läbipaistvuskohustust ei sea. Kirjanduses peetakse seda ka loogiliseks, kuna süstemaatiline läbipaistvuse põhimõtte rakendamine kõigis andmetöötlusprotsessides takistaks kuritegevuse vastast võitlust²⁵⁸, samas teatud läbipaistvuse tagamisega seonduvad ülesanded tulenevad vastutavale töötlejale ka õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiivist.

Läbipaistvuse põhimõtte kohaselt peaks füüsiliste isikute jaoks olema läbipaistev neid „puudutavate isikuandmete kogumine, kasutamine, lugemine või muu töötlemine ja nende andmete töötlemise ulatus praegu või tulevikus“²⁵⁹. Teiseks peavad läbipaistvuse põhimõtte täitmiseks isikuandmete töötlemisega seotud teave ja sõnumid olema kokkuvõtlikud, arusaadavad, selged ja lihtsasti kättesaadavad ning sõnastatud kasutades selget ja lihtsat keelt (viimane on eriti oluline lastele suunatud teabe korral).²⁶⁰ Läbipaistvuse põhimõtte tagamist on kirjeldatud kui loomingulist protsessi ehk andmesubjektile kogu andmetöötlusprotsessist narratiivi loomist või loo jutustamist selle kohta, mida tema andmetega tehakse või plaanitakse teha, kusjuures, nagu efektiivse kommunikatsiooniprotsessi puhul tavapärase, võtab loo jutustaja arvesse ka andmesubjekti isikut, vajadusi ja eristusvõimet.²⁶¹ Artikkel 29 tööühma selgituse kohaselt annab läbipaistvusnõuete järgimine vastutava töötleja poolt andmesubjektidele õiguse pidada vastutavaid ja volitatud töötlejaid vastutavaks, et andmesubjektile säiliks talle antud õigusi kasutades kontroll oma isikuandmete üle.²⁶²

Üldmääruse kohane teavitamiskohustus erineb mõneti sõltuvalt sellest, kas andmed on kogutud andmesubjektilt või mitte²⁶³, samuti on põhjenduspunktides sisalduv teavitamiskohustusega seonduv kataloog laiem kui üldmääruse põhitekstis. Nt üldmääruse põhjenduspunkt 39 kohaselt tuleks andmesubjekti teavitada ka isikuandmete töötlemisega seotud ohtudest ja kaitsemeetmetest, kuid artiklites 13 ja 14 olevatest teavitamiskohustusi käsitlevatest loeteludest sellist ülesannet ei leia. Eelkõige tuleb andmesubjekte teavitada vastutava töötleja identiteedist, isikuandmete töötlemise eesmärgist ja õiguslikust alusest, isikuandmete vastuvõtjatest,

²⁵⁸ de Terwagne, GDPR art 5, lk 315.

²⁵⁹ IKÜM põhjenduspunkt 39.

²⁶⁰ IKÜM art 12 lg 1. ÖKAD art 12 lg 1 lähtub sarnastest põhimõtetest, ehkki nüanssides on erinevusi.

²⁶¹ Conzález Fusier, G. Transparency as Translation in Data Protection. – Bayamlioglu, E. jt (toim). Being Profiled: cogitas ergo sum. 10 Years of Profiling the European Citizen. Amsterdam University Press 2018, lk 52-55. https://www.researchgate.net/profile/Gloria-Gonzalez-Fuster/publication/333202302_Transparency_As_Translation_In_Data_Protection/links/5ce174f3458515712eb68fe3/Transparency-As-Translation-In-Data-Protection.pdf (23.04.2021).

²⁶² Artikli 29 tööühm WP 206 rev 01, lk 5 vnr 4.

²⁶³ Vt täpsemalt IKÜM art 13. ÖKAD sellist eristust ette ei näe, vt art 13.

andmete säilitamise ajavahemikust (või selle määratlemise kriteeriumitest), andmesubjekti õigustest (tutvuda andmetega ning õigustest andmete parandamisele ja kustutamisele, isikuandmete töötlemise piiramisele, esitada vastuväide andmete töötlemisele, andmete ülekandmisele, esitada kaebus järelevalveasutusele). Samuti lasub vastutaval töötlejal kohustus teavitada isikuandmetega seonduvatest rikkumistest nii järelevalveasutusi²⁶⁴ kui teatavatel juhtudel ka andmesubjekte²⁶⁵. Juhul kui vastutavaid töötlejaid on mitu, peab andmesubjektil olema selge, millise vastutava töötleja poole ta võib oma õiguste rakendamiseks või kaitseks pöörduda, selleks peavad kaasvastutavad töötlejad omavahel sõlmima kokkuleppe vastutusvaldkondade määratlemiseks ja tegema selle kokkuleppe põhitingimused andmesubjektile teatavaks.²⁶⁶ Selliste kokkulepete sõlmimine ja põhitingimuste avalikustamine aitavad omakorda kaasa läbipaistvuse põhimõtte tagamisele. Sarnaselt võib käsitleda ka kohustust sõlmida volitatud töötlejaga siduv leping või määratleda volitatud töötleja kohustused siduvas õigusaktis²⁶⁷.

Läbipaistvuse põhimõtte rakendamisele ja selle tõendamisele vastutava töötleja poolt aitavad mh kaasa andmekaitsepõhimõtete rakendamine²⁶⁸, toimimisjuhendite koostamine ja järgimine²⁶⁹, sertifitseerimine (vabatahtlik)²⁷⁰ ning asjakohastel juhtudel mõjuhinnangu (või selle osa) avaldamine²⁷¹ ja siduvate kontsernisest eeskirjade kasutamine²⁷². Ka lõimitud andmekaitse ja vaikimisi andmekaitse hõlmavad mh läbipaistvust seoses isikuandmete eesmärgi ja töötlemisega.²⁷³

Läbipaistvuse põhimõtte ei ole üldmääruses päris absoluutne, kuivõrd üldmäärus näeb ette ka erandeid, mil nt teavitamiskohustust täitma ei pea. Nt üldmääruse art 13 lg 4 võimaldab vastutaval töötlejal teavitamiskohustusest kõrvalekaldumist, kui andmesubjektil on juba teave olemas; üldmääruse art 14 lg 5 toodud erandite hulk on veelgi laiem hõlmates lisaks eelmainitule ka olukordi, kus teabe esitamine osutub võimatuks või eeldaks ebaproportsionaalseid jõupingutusi²⁷⁴, isikuandmete saamine või avaldamine on sõnaselgelt liidu või

²⁶⁴ IKÜM art 33. Vt ka ÕKAD asutuste direktiiv art 30.

²⁶⁵ IKÜM art 34. Vt ka ÕKAD art 31.

²⁶⁶ IKÜM art 26. Vt ka ÕKA direktiiv art 21.

²⁶⁷ IKÜM art 28. Vt ka ÕKA direktiiv art 22.

²⁶⁸ IKÜM art 24 lg 2. Vt ka ÕKAD direktiiv art 19 lg 2.

²⁶⁹ IKÜM art 40.

²⁷⁰ IKÜM art 42.

²⁷¹ IKÜM art 35. Vt ka ÕKAD art 27.

²⁷² IKÜM art 47.

²⁷³ Artikli 29 töörihm WP 206 rev 01, lk 22 vnr 43.

²⁷⁴ IKÜM art 14 lg 5 punkt b.

liikmesriigi õiguses sätestatud²⁷⁵ ja konfidentsiaalsuse kohaldumist saladuse hoidmise kohustuse tõttu²⁷⁶. Üldmääruse art 23 lubab teatud juhtudel EL ja liikmesriikidel võtta vastu seadusandlikke õigusakte, millega piiratakse andmesubjekti õiguste ulatust²⁷⁷, muid vastutava töötleva kohustusi selle artikli alusel piirata ei saa²⁷⁸. Kuivõrd tegemist on üldise erandiga andmesubjekti õigustega seonduvatest kohustustest puudutab see ka erandeid andmesubjekti läbipaistvusega seotud õigustest. Küll aga tuleb selliste piirangute kehtestamisel õigusaktis vastutav töötleva või vastutavate töötlevate kategooriad sätestada.²⁷⁹ Autori hinnangul näitab see kohustus selgelt vastutava töötleva olulisust andmesubjekti õiguste ja isikuandmete töötlemise põhimõtetega (eriti läbipaistvusega) seotud ülesannete täitmisel. Eelnevaga seoses väärrib veel mainimist, et liidu või liikmesriigi õigusega erandite kehtestamisel peab üldmääruse kohaselt vastutav töötleva olema suuteline tõendama, kuidas liikmesriigi õigust andmesubjekti suhtes kohaldatakse, see aga omakorda tähendab mh andmesubjekti teavitamise kohustust.²⁸⁰ Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp on arvamisel, et kehtestatud piirangud tuleb vastutaval töötlejal eemaldada nii pea kui nende kehtestamise aluseks olnud tingimused on ära langenud ning kui selleks hetkeks ei oldud veel andmesubjekti piirangutest informeeritud, siis peaks vastutav töötleva seda ka koheselt piirangute eemaldamise järgselt tegema.²⁸¹

Isikuandmetega tutvumise piiramine on eraldi sätestatud ka õiguskaitseasutuste andmekaitse-direktiivi artiklis 15: juhul kui teabe andmine ei kahjusta piirangu eesmärke, tuleb vastutaval töötlejal põhjendamatu viivitusega teavitada andmesubjekti kirjalikult isikuandmetega tutvumisest keeldumisest või isikuandmetega tutvumise piiramisest ja keeldumise või piiramise põhjustest. Teiseks lasub vastutaval töötlejal antud kontekstis ka piirangutega seotud otsuse dokumenteerimiskohustus ja tal tuleb see info ka järelevalveasutusele kättesaadavaks teha.

²⁷⁵ IKÜM art 14 lg 5 punkt c.

²⁷⁶ IKÜM art 14 lg 5 punkt d.

²⁷⁷ Sisalduvad IKÜM artiklites 12-22, artiklis 34 ja artiklis 5 niivõrd-kuivõrd selle sätted vastavad artiklites 12-22 toodud õigustele ja kohustustele.

²⁷⁸ Guidelines 10/2020 on on restrictions under Article 23 GDPR. Version 1.0 adopted for public consultation. – European Data Protection Board. 15.12.2020, lk 10. p 37. Tegemist oli liidu seadusandja selge valikuga, sest Euroopa Komisjoni poolt esitatud üldmääruse eelnõus olid piirangud seotud laiemalt just artiklis 5 toodud andmekaitse põhimõttega, ehk komisjon oleks võimaldanud palju laiemaid piiranguid, kui lõpuks liidu kaasseadusandjad omavahel kokku leppisid (Moore, D. GDPR art 23, lk 551. – Kuner, Ch., Bygrave, L. A., Docksey, Ch. (eds.). The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary. Oxford University Press 2020.).

²⁷⁹ IKÜM art 24 lg 2 punkt e.

²⁸⁰ Artikli 29 töörühm WP 206 rev 01, lk 33-34 vnr 68.

²⁸¹ EDPB Guidelines 10/2020, lk 14 vnr 73.

2.1.5. Eesmärgikohasuse tagamine ja tõendamine

Muudest isikuandmete töötlemise põhimõtetest on kirjanduses üheks kõige tähtsamaks ja teiste põhimõtete aluseks peetud ka üldmääruse art 5 lg 1 punktis b²⁸² toodud eesmärgi piirangu (ka eesmärgikohasus) põhimõtet.²⁸³ Selle hinnanguga võib nõustuda, sest vähemalt üks osa selle põhimõtte järgimiseks tehtavatest sammudest on oluliseks eelduseks muude tuumülesannete täitmisele. Eesmärgikohasuse järgimiseks peab vastutav töötleja tagama ja tõendama, et isikuandmete töötlemine toimub

- 1) kindlal piiritletud õiguspärasel eesmärgil ning
- 2) üksnes algse eesmärgiga kokku sobival täiendaval, täpselt määratletud eesmärgil.

Seega ülesande täitmise eelduseks on töötlemise eesmärkide täpne, selge ja õiguspärane määratlemine vastutava töötleja poolt andmete kogumise ajal²⁸⁴ – vastutav töötleja peab suutma vastata küsimusele miks ja milleks andmeid kogutakse. Määratletud eesmärgid tuleb vastutava töötleja poolt dokumenteerida²⁸⁵ ja andmesubjektile teatavaks teha²⁸⁶.

Eesmärgi piirangu põhimõtte kohaselt ei ole andmete töötlemine ilma kindla eesmärgita seaduslik, sealjuures peab eesmärk olema selge, kindlaksmääratud ja õiguspärane.²⁸⁷ Algse eesmärgiga kokkusobimatul uuel eesmärgil andmete töötlemiseks peab vastutaval töötlejal olema eraldi õiguslik alus, milleks võib olla nii andmesubjekti nõusolek kui liikmesriigi õigusest tulenev alus (IKÜM art 6 lg 4). Viimaste puudumisel tuleb vastutaval töötlejal hinnata algse eesmärgiga kokkusobivust üldmääruse art 6 lg 4 toodud kriteeriumite alusel. Juhul kui üks kaasvastutav töötleja edastab andmeid teisele kaasvastutavale töötlejale, peavad Euroopa Andmekaitseõukogu arvates mõlemad suutma andmetöötlemise eesmärgikohasust tagada ja tõendada.²⁸⁸ Üldmääruse kohaselt loetakse algse eesmärgiga *a priori* kokku sobivaks „isikuandmete edasist töötlemist avalikes huvides toimuva arhiveerimise, teadus- või ajaloouringute või statistilisel eesmärgil“ (art 5 lg 1 punkt b)²⁸⁹. Õiguskaitseasutustele kohalduva andmekaitse direktiivi art 4 lg 2 lubab algse eesmärgiga kokkusobimatul eesmärgil andmeid pädevatest asutustest vastutaval töötlejal edasi töödelda, kui konkreetse vastutava töötleja pädevus selliste isikuandmete töötlemiseks tuleneb liidu või liikmesriigi õigusest ja

²⁸² Vt ka OKAD direktiiv art 4 lg 1.

²⁸³ de Terwagne, GDPR art 5, lk 315.

²⁸⁴ Vt ka IKÜM põhjenduspunkt 39 ja vastutava töötleja legaaldefiniitsioonis sisalduvad sõnad „määrab kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid“.

²⁸⁵ IKÜM art 30. Vt ka OKAD art 24.

²⁸⁶ IKÜM artiklid 13-15. Vt ka OKAD art 14-15.

²⁸⁷ Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat, lk 123.

²⁸⁸ EDPB Guidelines 07/2020, lk 42 vnr 164.

²⁸⁹ Põhimõtteliselt näeb samadel eesmärkidel töötlemist *a priori* algse eesmärgina kokkusobivaks ka õiguskaitseasutustele kohalduv andmekaitse direktiiv, vt art 4 lg 3.

isikuandmete töötlemine on vajalik ja proportsionaalne liidu või liikmesriigi õiguses ette nähtud eraldi eesmärgiga.

2.1.6. Võimalikult väheste andmete kogumine

Eesmärgikohasuse põhimõttega on väga lähedases seoses ka võimalikult väheste andmete kogumise põhimõtte²⁹⁰. Isikuandmete töötlemise eesmärki määratledes peab vastutav töötleja hindama, milliseid andmeid ta selle eesmärgi täitmiseks vajab. Võimalikult väheste andmete kogumise põhimõtte kohaselt tohib töödelda ainult asjakohaseid, olulisi ja eesmärgi seisukohalt vajalikke andmeid.²⁹¹ Vastutuse põhimõttest tulenevalt peavad vastutavad töötlejad olema suutelised ka tõendama, et töödeldakse üksnes asjakohaseid, olulisi ja vajalikke andmeid. Üldmääruse 39. põhjenduspunkti kohaselt tuleks isikuandmeid töödelda vaid juhul, „kui nende töötlemise eesmärki ei ole mõistlikult võimalik saavutada muude vahendite abil“.²⁹² Juba määratlusest tulenevalt on võimalikult väheste andmete kogumise põhimõtte seotud andmete mahuga. Sellega seoses soovitatakse kirjanduses vastutaval töötlejal tähelepanu pöörata ka andmesubjekti õiguste ebaproportsionaalse rikkumise ohule, mida võib esile kutsuda ka väga väikese andmemahu (nt üksiku kuupäeva) töötlemine just selle üksiku andmesubjekti jaoks.²⁹³ Samuti soovitatakse andmetöötlustega seotud riskide leevendamiseks vähendada töödeldavate isikuandmete hulka läbi andmete pseudonüümimise või anonüümimise.²⁹⁴ Asjakohasuse aspektist lähtuvalt peab vastutav töötleja olema valmis ka andmesubjekti nõudmisel andmeid parandama, sest vastutav töötleja ei ole pruukinud õigesti asjaoludest aru saada ja seetõttu pole andmed olnud asjakohased andmetöötluste eesmärgi seisukohalt²⁹⁵ (andmete parandamine on siiski tihedamalt seotud andmete õigsuse põhimõttega, vt järgnev). Võimalikult väheste andmete töötlemise põhimõtte rakendamine on omakorda seotud andmete säilitamise piirangu põhimõttega.

2.1.7. Andmete õigsuse tagamine ja tõendamine

Vastutav töötleja on kohustatud kõikides andmetöötlustoimingutes järgima andmete õigsuse põhimõtet²⁹⁶. Õigsuse põhimõtte kohaselt peavad isikuandmed olema õiged ja vajaduse korral

²⁹⁰ IKÜM art 5 lg 1 punkt c. ÕKAD direktiiv art 4 lg 1 punkt c.

²⁹¹ Samas.

²⁹² Sama ÕKA direktiivi põhjenduspunktis 26.

²⁹³ de Terwangne, GDPR art 5, lk 317.

²⁹⁴ Minimisation of Data. Office of Data Protection Ombudsman. – <https://tietosuoja.fi/en/minimisation-of-data> (23.04.2021).

²⁹⁵ de la Torre, L. F. What is “data minimization” under EU Data Protection Law? Golden Data: A Blog about data laws 22.01.2019. – <https://medium.com/golden-data/what-is-data-minimization-under-eu-data-protection-law-b0e30fbb856e> (23.04.2021).

²⁹⁶ IKÜM art 5 lg 1 punkt d. Vt ka ÕKA direktiiv art 4 lg 1 punkt d.

aja- ja asjakohastatud, töötlemise eesmärgi seisukohalt ebaõiged andmed tuleb vastutaval töötlejal viivitamata kustutada või parandada. Koostoimes andmete töötlemise eesmärgi põhimõttega tähendab see, et teatud juhul ei ole ka mõistlik andmeid parandada või kustutada, nt peab teatud juhtudel olema võimalik näha töötlemistoimingute eri etappidel kogutud ajaloolisi andmeid.²⁹⁷ Andmete õigsuse põhimõtte järgimiseks peab vastutav töötleja võtma mõistlikud meetmed, st tähendab, et vastutaval töötlejal peavad olema paigas protseduurid andmete õigsuse regulaarseks hindamiseks ja vajalike muudatuste tegemiseks.²⁹⁸ Juhul kui vastutav töötleja on avaldanud andmeid ka kolmandatele isikutele, peab ta neidki teavitama andmete parandamisest (va juhul, kui selle kohustuse täitmine osutub võimatuks või kätkeb endas ebamõistlikku pingutust)²⁹⁹. See eeldab jällegi dokumenteerimiskohustuse täitmist, et vastutaval töötlejal oleks võimalik hõlpsasti sellised kolmandad isikud kindlaks teha.

Andmete õigsuse põhimõtte sisaldub õiguskaitseasutustele kohalduva andmekaitse direktiivi artikkel 4 lõike 1 punktis d. Andmete kvaliteedi tagamise eesmärgil tuleb direktiivi art 7 lg 1 kohaselt nii palju kui võimalik eristada faktidel põhinevaid isikuandmeid isiklikel hinnangutel põhinevatest. Direktiivi art 7 lg 2 kohaselt peavad pädevad asutused võtma mõistlikke meetmeid tagamaks, et ebaõiged, mittetäielikke või aegunud isikuandmeid ei edastata ega tehta kättesaadavaks kontrollides selleks võimaluse korral isikuandmete kvaliteeti enne nende edastamist või kättesaadavaks tegemist. Sama sätte kohaselt tuleb isikuandmete edastamisel võimaluse korral lisada sellele vajalik teave, „mis võimaldab andmeid vastu võtval pädeval asutusel hinnata isikuandmete õigsust, täielikkust, usaldusväärsust ja ajakohasust“.

2.1.8. Andmete säilitamise piirangu tagamine ja tõendamine

Andmete säilitamise piirangut peetakse osaks heaks andmehaldusest.³⁰⁰ Üldmääruses on andmete säilitamine seotud andmete töötlemise eesmärgi täitmisega, st andmete säilitamise piirangu põhimõtte kohaselt tohib vastutav töötleja säilitada isikuandmeid andmesubjekte tuvastada võimaldaval kujul üksnes seni, kuni see on isikuandmete töötlemise eesmärgi täitmiseks vajalik³⁰¹. Selleks peaks vastutav töötleja üldmääruse põhjenduspunkt 39 kohaselt

²⁹⁷ de la Torre, L. F. What does “accuracy” mean under EU Data Protection law? – Golden Data: A Blog about data laws 22.01.2019. <https://medium.com/golden-data/what-does-accuracy-mean-under-eu-data-protection-law-dbb438fc8e95> (23.04.2021).

²⁹⁸ Accuracy of Data. Office of Data Protection Ombudsman. – <https://tietosuoja.fi/en/accuracy-of-data> (23.04.2021)

²⁹⁹ IKÜM art 19.

³⁰⁰ de la Torre, L. F. What does “storage limitation” mean under EU Data Protection law? Golden Data: A Blog about data laws 22.01.2019. – <https://medium.com/golden-data/what-does-storage-limitation-mean-under-eu-data-protection-law-fc6459ecb26c> (23.04.2021)

³⁰¹ IKÜM art 5 lg 1 punkt e. Sama ÖKA direktiivi art 4 lg 1 punkt e ja art 5

„kindlaks määrama tähtjad andmete kustutamiseks või perioodiliseks läbivaatamiseks“.³⁰² Ka andmesubjektil on õigus nõuda vastutavalt töötlejalt eesmärgi täitmiseks enam mittevajalikud andmete kustutamist³⁰³. Isikuandmete kustutamisele peetakse alternatiiviks andmete anonüümimist.³⁰⁴ Eesmärgi täitmisest kauem võib andmeid säilitada seega anonüümitud kujul või avalikes huvides toimuva arhiveerimise, teadus- või ajaloouringute või statistilisel eesmärgil, kui selleks rakendatakse vajalikke tehnilisi ja korralduslikke kaitsemeetmeid³⁰⁵. Seega on andmete säilitamise piirangu põhimõtte otseselt seotud ka üldmääruse artiklist 25 tuleneva lõimitud andmekaitse ja vaikimisi andmekaitsega. Vastavalt üldmääruse artiklile 30 on vastutav töötleja kohustatud ka võimaluse korral eri andmeliikide kustutamiseks ette nähtud tähtjad kirjalikult (sh elektrooniliselt) registreerima³⁰⁶.

2.1.9. Andmete turvalisuse tagamine ja tõendamine

Andmete turvalisuse ehk usaldusväärsuse ja konfidentsiaalsuse põhimõtte kohaselt tuleb vastutaval töötlejal tagada isikuandmete asjakohane turvalisus rakendades isikuandmete töötlemisel asjakohaseid tehnilisi või korralduslikke meetmeid, et kaitsta andmeid loata või ebaseadusliku töötlemise eest ning juhusliku kaotamise, hävitamise või kahjustumise eest.³⁰⁷ Mitteamendav nimekiri võimalikest töötlemise turvalisusega seonduvatest meetmetest on toodud üldmääruse artiklis 32. Õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiivi artiklis 29 on aga seevastu toodud kohustuslike meetmete kataloog. Töötlemise turvalisust aitab jällegi tagada lõimitud ja vaikimisi andmekaitse rakendamine. Seoses turvalisusega tuleb üldmääruse kohaselt vastutaval töötlejal tagada, et nii vastutava töötleja kui ka volitatud töötleja volituse alusel tegutsevad isikud, kellel on juurdepääs isikuandmetele, töötleks neid isikuandmeid ainult vastutava töötleja juhiste alusel (juhiseid ei ole vaja anda, kui liidu või liikmesriigi õigus neid selleks kohustab).³⁰⁸ Euroopa Andmekaitse nõukogu soovib vastutaval töötlejal volitatud töötlejale antavates juhistes mh määratleda lubatud ja keelatud andmetöötluse viisid ja andmeturbe meetmed.³⁰⁹ Turvalisuse nõude täitmist andmetöötleja poolt võivad aidata

³⁰² Sama ÕKAD põhjenduspunkt 26.

³⁰³ IKÜM art 17. Vt ka ÕKAD art 16 lg 2.

³⁰⁴ de la Torre, L. F. What does “storage limitation” mean under EU Data Protection law? Golden Data: A Blog about data laws 22.01.2019. – <https://medium.com/golden-data/what-does-storage-limitation-mean-under-eu-data-protection-law-fc6459ecb26c> (24.04.2021); Storage limitation. Office of Data Protection Ombudsman. – <https://tietosuojafi/en/storage-limitation> (24.04.2021).

³⁰⁵ IKÜM art 5 lg 1 punkt e. ÕKAD põhjenduspunkt 26 soovib samuti liikmesriikidel kehtestada asjakohased kaitsemeetmed isikuandmetele, mida säilitatakse pikema aja jooksul avalikes huvides arhiveerimise eesmärgil või teaduslikuks, statistiliseks või ajalooliseks kasutamiseks.

³⁰⁶ Sama ÕKAD art 24 lg 1 punkt h.

³⁰⁷ IKÜM art 5 lg 1 punkt f. Vt ka ÕKA direktiivi art 4 lg 1 punkt f.

³⁰⁸ IKÜM art 32 lg 4.

³⁰⁹ EDPB Guidelines 07/2020, lk 34 vnr 113.

tõendada heakskiidetud toimimisjuhendite või sertifitseerimismehhanismi järgimine.³¹⁰ Kuivõrd vastutav töötleja peab suutma andmete turvalist töötlemist tõendada, peab tal olema ka pädevus oma volitusel tegutsevaid isikuid kontrollida.

Töötlemise turvalisusega on seotud ka vastutava töötleja kohustused dokumenteerida kõik isikuandmetega seotud rikkumised koos rikkumiste asjaolude, mõju ja võetud parandusmeetmetega ning teavitada nii järelevalveasutust kui teatud juhul ka andmesubjekti isikuandmetega seotud rikkumistest.³¹¹ Andmete turvalisusega seonduvaid ülesandeid võib pidada osaks heast andmehaldusest.

2.2. Isikuandmete volitatud töötleja ülesanded

Üldmäärusega on volitatud töötlejale pandud rida kohustusi ja volitatud töötleja tehtud ka vastutavaks nende kohustuste täitmise eest. Võrrelduna vastutava töötleja vastutusega on võib aga volitatud töötleja vastutust pidada palju piiritletumaks, sest leitakse, et volitatud töötleja on vastutav üksnes nende kohustuste täitmise eest, mis on temale suunatud³¹². Nii mõnedki volitatud töötleja kohustused on samad, mis vastutaval töötlejal, selliseid kohustusi võib pidada ka andmetöötleja kohustusteks. Nii peab volitatud töötlejagi pidama kirjalikku töötlemistoimingute registrit (art 30), tegema koostööd järelevalveasutustega (art 31), tagama isikuandmete töötlemise turvalisuse rakendades asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid (art 32), teavitama isikuandmete töötlemisega seotud rikkumistest (siinkohal kohustuse täitmisel küll erinevus, kuna volitatud töötleja peab teavitama vastutavat töötlejat, mitte järelevalveasutust või andmesubjekti nagu vastutav töötleja, vt art 33), määrama teatud olukordades andmekaitseametniku (art 37-39) ning tal on võimalik üldmääruse nõuete täitmiseks võimalik järgida heakskiidetud toimimisjuhendeid (art 40) või sertifitseerimismehhanismi (art 42). Samuti kohalduvad volitatud töötlejale sarnaselt vastutava töötlejaga mitmesugused kohustused seonduvalt isikuandmete edastamisega kolmandatele riikidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele (nt asjakohaste kaitsemeetmete kehtestamine kaitse piisavuse otsuse puudumisel, vt art 44-49). Lisaks üldmääruse regulatiivosas toodud kohustustele tuleks vastavalt põhjenduspunkt 83 alternatiivselt vastutavale töötlejale volitatud

³¹⁰ IKÜM art 32 lg 3.

³¹¹ IKÜM art 33-34. ÕKAD art 30-31.

³¹² Van Alsenoy 2019, lk 70.

töötlejale hinnata töötlemisega seotud ohtusid ja rakendada meetmeid (nt krüpteerimist) nende ohtude leevendamiseks.

Volitatud töötleja konkreetsed ülesanded määrab vastutav töötleja volitatud töötlejat siduva lepinguga või on need ülesanded määratud volitatud töötlejat siduva liidu või liikmesriigi õigusaktiga. Nagu juba varem mainitud, võib vastutava ja volitatud töötleja vaheline leping põhineda ka järelevalveasutuse või Euroopa Komisjoni poolt kehtestatud lepingu tüüptingimustele. Igal juhul peab vastutava töötleja ja volitatud töötleja vahel sõlmitud leping või seda asendav õigusakt olema kirjalik (art 28 lg 9) ja hõlmama üldmääruse artikli 28 lõikes 3 toodud elemente. Et vastutav töötleja saaks volitatud töötlejaga üldse lepingu sõlmida, peab ta olema veendunud, peab volitatud töötleja tõendama, et ta suudab isikuandmeid töödelda üldmääruse nõuetega kooskõlas ja tagades andmesubjekti õiguste kaitse (art 28 lg 1).

Leping või seda asendav õigusliku sisuga dokument peab sisaldama esmajoones järgmisi elemente³¹³:

- töötlemise sisu, mis on seotud töötlemise laadi, ulatuse ja kontekstiga³¹⁴;
- töötlemise kestus ehk töötlemise algus- ja lõpp-kuupäev³¹⁵;
- töötlemise laad ja eesmärk, millest viimase määrab vastutav töötleja lähtuvalt üldmääruses art 5 lg 1 punktis b toodud eesmärgi piirangu põhimõttega³¹⁶ ja volitatud töötleja ei tohi isikuandmeid muudel, enda poolt seatud eesmärkidel töödelda³¹⁷, sest siis on ta lepingut rikkunud ja muutub ise vastutavaks töötlejaks;
- isikuandmete liik ja andmesubjektide kategooriad;
- vastutava töötleja kohustused ja õigused.

Üldmääruse art 28 lg 3 punktides a-h on toodud ka muud vastutava töötleja kohustused, mis tuleb volitatud töötleja ja vastutava töötleja suhet reguleerivas lepingus või õigusaktis määratleda.

Kindlasti peab lepingus või õigusaktis olema sätestatud volitatud töötleja kohustus töödelda isikuandmeid üksnes vastutava töötleja dokumenteeritud juhiste alusel. Volitatud töötleja peab isikuandmeid töötleva vastutava töötleja dokumenteeritud juhiste alusel ka isikuandmete rahvusvahelise edastamise puhul. Viimast ei tule teha, kui volitatud töötleja edastab

³¹³ IKÜM art 28 lg 3.

³¹⁴ Millard, Ch., Kamarinou, D. GDPR art 28, lk 606. – Kuner, Ch., Bygrave, L. A., Docksey, Ch. (eds.). The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary. Oxford University Press 2020.

³¹⁵ Samas.

³¹⁶ Samas.

³¹⁷ Van Alsenoy 2019, lk 604.

isikuandmeid liidu või liikmesriigi õigusaktist tulenevate kohustuste täitmiseks (sel juhul peab volitatud töötleja sellest vastutavat töötletajat teavitama, vt art 28 lg 3 punkt a).

Lisaks peab volitatud töötleja lepingu või õigusakti kohaselt tagama, et isikuandmeid töötlemas volitatud isikud on kohustatud järgima konfidentsiaalsusnõuet või -kohustust (art 28 lg 3 punkt b). See kohustus on ilmselgelt seotud ka üldmääruse art 28 lg 3 punktis c toodud isikuandmete töötlemise turvalisusega seotud kohustustega. Samuti peab volitatud töötleja hoiduma teise volitatud töötleja kaasamisest ilma vastutava töötleja eelneva konkreetse või üldise kirjaliku loata ja teise volitatud töötleja kaasamisel kohustama viimast järgima samu andmekaitsekohustusi, mis sisaldavad vastutava ja esmase volitatud töötleja vahelises siduvas õiguslikus dokumendis (art 28 lg 3 punkt d).

Võttes arvesse isikuandmete töötlemise laadi ja volitatud töötlejale kättesaadavat teavet, peab volitatud töötleja aitama lepingu või õigusakti kohaselt vastutaval töötlejal täita järgmisi üldmääruse art 28 lg 3 punktis f viidatud vastutava töötleja kohustusi:

- 1) töötlemise turvalisuse tagamine,
- 2) järelevalveasutuse teavitamine isikuandmetega seotud rikkumistest,³¹⁸
- 3) andmesubjekti teavitamine isikuandmetega seotud rikkumistest,
- 4) andmekaitse mõjuhinnangu tegemine ning
- 5) eelnev konsulteerimine järelevalveasutusega, kui andmekaitsealasest mõjuhinnangust nähtub, et isikuandmete töötlemise tulemusena tekiks vastutava töötleja poolt ohu leevendamiseks võetavate meetmete puudumisel suur oht.

Samuti peab lepingus või õigusaktis sätestama volitatud töötleja kohustus abistada võimaluse korral vastutavat töötletajat andmesubjekti õigustega seotud kohustuste täitmisel (art 28 lg 3 punkt e). Abistamiskohustus ei tähenda, et vastutus nende ülesannete täitmise eest vastutavalt töötlejalt volitatud töötlejale üle kanduks.³¹⁹ Küll aga vastutab volitatud töötleja, kui ta ei suuda tõendada, miks abistamiskohustuse täitmine võimalik ei olnud.

Volitatud töötlejal peab lepingu või õigusakti kohaselt olema teise volitatud töötleja kaasamiseks vastutava töötleja eelnev kirjalik luba.³²⁰ Teisele volitatud töötlejale tuleb üldmääruse kohaselt kohaldada samu andmekaitsekohustusi, mis määratlevad vastutava töötleja ja

³¹⁸ Isikuandmete rikkumisest teada saamisel peab volitatud töötleja sellest põhjendamatult viivitusega vastutavat töötletajat teavitama (art 33 lg 2).

³¹⁹ EDPB Guidelines 07/2020, lk 37 vnr 135.

³²⁰ IKÜM art 28 lg 2. Vt ka OKAD art 22 lg 2.

esialgse volitatud töötleva omavahelist suhet ning nende kohustuste rikkumisel teise volitatud töötleva poolt jääb vastutava töötleva ees vastutavaks esialgne volitatud töötleva (art 28 lg 4).

Lepingus või õigusaktis peab olema ka sätestatud volitatud töötleva kohustus andmetöötluse lõppedes üldmääruse art 28 lg 3 punkt g järgi vastutava töötleva valikul kas isikuandmed kustutada või vastutavale töötlevale tagastada ja olemasolevad koopiad kustutada (va kui liidu või liikmesriigi õigus nõuab andmete säilitamist).

Viimaseks peab lepingust või õigusaktist tulenema ka volitatud töötleva kohustus võimaldada vastutaval töötleval või viimase poolt volitatud audiitoril teha auditeid ja kontrolle ning panustama sellesse mh tehes vastutavale töötlevale kättesaadavaks kogu teabe, mis on vajalik üldmääruse artiklis 28 toodud kohustuste täitmise tõendamiseks (art 28 lg 3 punkt h). Ehk sisuliselt peab volitatud töötleva vastutavale töötlevale tõendama, kuidas ta vastutava töötleva nimel andmetöötluse toiminguid teostab.³²¹

Eeltoodust võib järeldada, et nii mõnedki õiguslikult siduva dokumendiga volitatud töötlevale kohustuslikus tehtud ülesanded sarnanevad vastutava töötleva ülesannetele. Siinkohal tasub aga tähele panna, et nt töötlemistoimingute registri pidamise kohustust või koostöökohustust järelevalveasutustega ei pea ilmtingimata vastutava ja volitatud töötleva omavahelisi suhteid reguleerivas siduvas õiguslikus dokumendis käsitlema. Need kohustused on volitatud töötleval otse üldmääruse alusel. Viimane aga ei tähenda autori hinnangul seda, et volitatud töötleva saaks neid kohustusi täita ilma, et tema ja vastutava töötleva vahelist suhet reguleeriks leping või muu õigusakt, nagu Van Alsenoy seda asjaolu kirjeldab³²². Pigem on tegu nõuetega, mida ei pea vastutava töötleva ja volitatud töötleva omavahelist suhet reguleerivas lepingus või õigusaktis sätestama.

Õiguskaitseasutustele kohalduvas andmekaitse direktiivis on volitatud töötleva ülesanded võrreldes üldmäärusega mõnevõrra teistsugused. Nt ei ole volitatud töötleval otsest kohustust määrata andmekaitseametnikku, see kohustus on üksnes vastutaval töötleval (art 32 jj), samas kui volitatud töötleva on andmekaitseametniku määranud, siis tuleb tema nimi ja kontaktandmed siiski dokumenteerida (art 24 lg 2 punkt a). Lisaks dokumenteerimiskohustusele on õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiivis ka logide pidamise kohustus, mis samuti volitatud töötlevale kohaldub art 25. Sealjuures on liikmesriikidel võimalik sätestada, et

³²¹ Vt selle kohta täpsemalt EDPB 07/2020, lk 38 vnr 140-141.

³²² Van Alsenoy 2019, lk 340.

teatud juhtudel kohalduva järelevalveasutusega isikuandmete töötlemisele eelneva konsulteerimise kohustuse täidab volitatud töötaja (art 28 lg 1). Nii on volitatud töötaja roll õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiivi kohaselt mõnevõrra teistsugune kui üldmääruses.

2.3. Andmekogude vastutava ja volitatud töötaja ülesanded

Andmekogude vastutava töötaja põhiülesannetena võib vastavalt AvTS § 43⁴ loetleda järgneva:

- 1) andmekogude kasutusele võtmise, teenuste ja andmete haldamise korraldamine,
- 2) andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest vastutamine,
- 3) ulatuse määratlemine volitamaks andmete töötlemine ja andmekogu majutamine teisele riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või hanke- või halduslepingu alusel eraõiguslikule isikule ehk volitatud töötajale,
- 4) juhiste andmine volitatud töötajale andmete töötlemisel ja andmekogu majutamisel,
- 5) riigi poolt kohalikule omavalitsusele pandud või delegeeritud ülesannete täitmiseks andmekogu keskse tehnoloogilise keskkonna loomise ja haldamise korraldamine.

Sellega andmekogu vastutava töötajale AvTSis otseselt suunatud ülesannete ring sisuliselt piirdubki, ehk siis võrreldes isikuandmete vastutavate töötajatega tundub esmapilgul andmekogude vastutavate töötajate ülesannete ring olevat märkimisväärselt väiksem. Asjaolu, et seadusandja ei ole üldjuhul pidanud õigusloome protsessi käigus vajalikuks selgitada, milline on täpselt tema ootus andmekogu vastutavale töötajale ühe või teise konkreetse ülesande täitmisel, raskendab andmekogu vastutava töötaja ja volitatud töötaja rollide mõtestamist ehk piiride jaotumist andmekogu vastutava ja volitatud töötaja ülesannete ja vastutuse vahel.

Nagu öeldud, lasub andmekogude vastutaval töötajal vastutus andmekogude haldamise seaduslikkuse eest. Kahjuks tuleb nentida, et seadusandja ei ole üheselt selgitanud, mida andmekogude haldamise all mõista tuleb. Seega tuleb seaduse rakendajatel asuda tõlgendamise teele. Ühest küljest sisustavad andmekogude haldamise andmekogu vastutava töötaja mõistes sisalduvad funktsioonid, ehk andmekogu kasutusele võtmise ning teenuste ja andmete haldamise korraldamine (§ 43⁴ lg 1 esimene lause). Teisest küljest tuleb lähtuda sellest, et AvTS reguleerib vastavalt § 2 lg 1 järelevalvet andmekogude haldamise üle. Seega võib AvTSi § 45 lg 1 punkti 3 aluseks võttes andmekogude haldamise all mõista AKI järelevalvepädevuse sisulisi elemente ehk andmekogude asutamist, kasutuselevõtmist, pidamist, ümberkorraldamist

ja lõpetamist. Neid sätteid süstemaatiliselt tõlgendades võib andmekogu haldamiseks pidada andmekogude asutamist ja kasutusele võtmist, andmekogude pidamist, teenuste ja andmete haldamise korraldamist, andmekogude ümberkorraldamist ja lõpetamist.

Teleoloogiline tõlgendamine võimaldab aga käsitleda andmekogu haldamist andmekogu arengu ja käitlemisena, sest AvTS regulatsiooni ettevalmistajad viitavad autori arvates sellele, et andmekogu vastutav töötleja peaks vastutama kogu tegevuse eest, mis on seotud andmekogu arengu ja käitlemisega³²³.

Siinkohal tuleb veel arvestada ka AvTSis seadusandja poolt võetud teadliku paindliku ja üldsõnalise valikuga andmekogude asutamist ja haldamist käsitlevale regulatsioonile, mille eesmärgiks oli arvestada andmekogude erineva iseloomuga³²⁴. Seetõttu tuleb otsides vastuseid küsimusele, mida pidada ühe või teise andmekogu haldamise puhul seaduslikuks tegevuseks ja mille eest siis andmekogu vastutav töötleja tegelikult vastutab, pöörduda andmekogude asutamist ja haldamist reguleerivate õigusaktide poole. Lisaks konkreetsete andmekogude põhimäärustele reguleerib riigi infosüsteemi³²⁵ haldussüsteemi, andmekogude registreerimist, tehnilise dokumentatsiooni kooskõlastamise tingimusi ja korda ning andmekogu asutamise korralduslikke nõudeid Vabariigi Valitsuse määrus 28.02.2008 nr 58 Riigi infosüsteemi haldussüsteem (edaspidi RIHA määrus).

Kuivõrd riigi poolt omavalitsusele pandud või delegeeritud ülesannete täitmiseks peab vastutav töötleja tagama andmekogu keskse tehnoloogilise keskkonda loomise ja haldamise korraldamise võib seda andmekogu keskselt tehnoloogist keskkonda käsitleda kui AvTS § 43¹ lg 1 toodud andmekogu definitsioonis sisalduvat elementi infosüsteem. Ära ei tohi unustada ka teist andmekogu definitsiooni elementi ehk andmete töötlemist. Järgides seadusandja poolt AvTSis võetud paindlikku lähenemist andmekogude regulatsioonile saab kokkuvõttes andmekogu haldamisena käsitleda kogu andmekogu elutsükli jooksul teostatavaid toiminguid andmekogu keskse tehnoloogilise keskkonna suhtes kui ka andmete töötlemisel. Kuivõrd andmekogu vastutav töötleja vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse eest, peavad need toimingud vastama õigusaktides toodud nõuetele. Lisaks AvTSile on täpsemad andmekogu vastutava ja volitatud töötleja kohustused toodud erinevates andmekogude asutamist ja haldamist reguleerivatest õigusaktides. Nõuded isikuandmete töötlemisele ja andmesubjekti

³²³ Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 1027 SE seletuskiri.

³²⁴ Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 1027 SE seletuskiri.

³²⁵ Riigi infosüsteemi kuuluvad AvTS § 43² alusel andmekogud, mis on infosüsteemi andmevahetuskihiga liitunud ja riigi infosüsteemis registreeritud, ning andmekogude pidamist kindlustavad süsteemid.

õiguste kaitsele tulenevad aga sõltuvalt isikuandmete töötlemise eesmärkidest üldmäärusest, IKSist või mõnest eriseadusest.

AvTSi kohaselt eelneb uue andmekogu kasutusele võtmisele selle tehnilise dokumentatsiooni koostamine Riigi Infosüsteemi Ameti (RIA), AKI ja Statistikaametiga (AvTS § 43³ lg 3), asutamine (AvTS § 43³) ja ning registreerimine riigi infosüsteemi haldussüsteemis (AvTS § 43⁷). Neid etappe kirjeldatakse täpsemalt RIHA määruses. Selle kohaselt on andmekogu dokumentatsiooni koostamine andmekogu asutaja või vastutava töötleja ülesanne (§ 6), kuid koostamine andmekogu vastutava või volitatud töötleja ülesanne, kusjuures Vabariigi Valitsuse määrusega laiendatakse ka nende asutuste ringi, kellega tuleb dokumentatsioon koostada, lisades sinna lisaks eelmainituile ka Maa-ameti ja Rahvusarhiivi (§ 7). Andmekogu asutaja tohib andmekogu asutada vastavuses koostatud dokumentatsioonile (§ 7 lg 10). Andmekogu tuleb registreerida RIHAs hiljemalt 10 tööpäeva jooksul pärast andmekogu asutamise aluseks oleva õigusakti jõustumist andmekogu vastutava või volitatud töötleja poolt (§ 10 lg 2). Andmekogu andmete koosseisu võib vastutav või volitatud töötleja muuta vastavuses koostatud dokumentatsiooniga (§ 7 lg 10). Andmekogu tegevuse lõpetamisest tuleb vastutaval töötlejal teavitada RIHA kaudu RIA-t, AKI-t, Statistikaametit, Maa-ametit ja Rahvusarhiivi (§ 12 lg 2). Nii on kehtivas õiguses eelistatud ka andmekogu kasutusele võtmise regulatsioonis paindlikku lähenemist, sest eri etapis kohustuslikke ülesandeid lubatakse üldjuhul alternatiivselt täita nii andmekogu vastutaval kui ka volitatud töötlejal.

Lähtudes eri sätete loogilisest tõlgendusest peab andmekogu haldamine endas sisaldama ka andmete töötlemist, sest see on üks andmekogu definitsiooni element ja ühtlasi ka ülesanne, mida andmekogu vastutav töötleja võib tema poolt määratud ulatuses edasi volitada. Seoses andmete töötlemisega on aga taas oluline RIHA põhimäärus, mis lisaks andmekogu kasutuselevõtu korraldusele sätestab ka kohustuse riigi infosüsteemis isikuandmetele töötlemisele kohaldada IKS § 6 sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtteid (§ 5 lg 2). RIHA põhimäärus ei käsitle vastutuse jaotumise küsimust kohustuse täitmisel. Ilmselgelt vajaks see määruse säte ajakohastamist, sest kehtiva IKS §-st 6 neid põhimõtteid enam ei leia. Ka Riigikohus on sedastanud, et vastutava töötleja poolt avaliku võimu teostamiseks isikuandmete töötlemisel tuleb rangelt järgida üldmääruses toodud isikuandmete töötlemise põhimõtteid.³²⁶

³²⁶ RKHKo 3-19-1207, p 21.

Lisaks isikuandmete töötlemise põhimõtetele tuleb riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude puhul andmetöötlejatel lähtuda ka riigi infosüsteemi haldamise põhimõtetest, mis on toodud RIHA määruse § 5. Seega peavad andmekogu töötlejad andmekogude haldamisel lähtuma järgmistest põhimõtetest: seaduslikkus, ühtsus, põhiandmete kasutamine, jälgitavus, kaasaegse infotehnoloogia kasutamine, andmevahetuse teenusekesksus, tehniline ja organisatsiooniline optimaalsus. Kõik need nõuded on RIHA määruses ka täpsemalt sisustatud.

AvTS § 28 lg 1 punktis 31¹ on toodud teabevaldaja kohustus avaldada isikuandmete töötlemise eesmärk, ulatus ja viis, kolmandatele isikutele, sealhulgas teisele asutusele, isikuandmete edastamise ja avalikkusele kättesaadavaks tegemise ning isiku poolt enda andmetega tutvumise õigus ja kord. AvTS § 5 lõikes 1 toodud teabevaldaja määratluse isikulised aspektid langevad kokku nii andmekogu vastutava kui ka volitatud töötleja määratluse isikuliste aspektidega. Järelikult peavad seda ülesannet täitma nii andmekogu vastutav kui ka volitatud töötleja.

AvTS § 43⁴ lg 3 sätestab andmekogu volitatud töötleja kohustuse täita vastutava töötleja juhiseid andmete töötlemisel ja andmekogu majutamisel ning tagama andmekogu turvalisuse, kuid muid isikuandmete volitatud töötleja liikmesriigi õigusakti alusel määratlemiseks üldmääruse art 28 lg 3 ja IKS § 30 lg 1-2 tulenevaid kohustuslikke sätteid AvTSist ei leia. Tedaolevalt ei ole ka AKI võtnud üldmääruse art 28 lg 8 alusel vastu lepingu tüüptingimusi. Järelikult tuleb üldmääruses ja IKSis toodud nõuete olemasolu kontrollida konkreetse andmekogu põhimääruse alusel.

Seoses andmekogu majutamise ja volitatud töötleja poolt on autorile mõistetamatu, kuidas on olnud võimalik lasta tekkida olukorral, kus AKI kui AvTS § 45 lg 1 p 3 kohaselt andmekogude haldamise üle järelevalve teostaja saab avalikult ja kirjalikul kujul ilma igasuguse kriitikata nentida, et volitatud töötleja võib olla vastutava töötleja kontrolli all tegutsev teenuste osutaja andmekogu arendajana ja et sellist rolli täidavad paljude andmekogude suhtes eri ministriumide IT-asutused³²⁷. Ütleb ju AvTS § 43⁴ lg 2 sõnaselgelt, et vastutav töötleja võib volitatud töötlejale edasi volitada üksnes andmete töötlemise ja andmekogu majutamise. Samas ei ole seadusandja andmekogu majutamise mõistet täpsemalt määratlenud. IT alal mõistetakse „majutuse“ all „teisele omanikule kuuluva tarkvara või andmestiku omal arvutil hoidmise

³²⁷ AKI andmekogude juhend, lk 13. AKI väljendab seisukohta, et andmekogu volitatud töötleja võib tegeleda ka andmekogu arendusega ka 01.04.2021 ministriumitele, Maksu- ja Tolliametile ning Politsei- ja Piirivalveametile saadetud ringkirja nr 1.2.-2/21/1302 toodud lisas. – <https://adr.rik.ee/aki/dokument/8847386> (25.04.2021)

teenust, majutatu (avaliku) kasutusvõimalusega³²⁸. Kuna andmete töötlemine on volitatud töötleja pädevusena eraldi välja toodud, ei saa andmekogu kui andmete töötlemise vahendi majutamine ehk hoidmine ja kasutusvõimaluse tagamine autori arvates sisaldada andmekogu arendamist. Autor leiab, et nii andmekogu arendamine kui ka majutamine on andmekogu haldamise osad, sest nad kuuluvad toimingute hulka, mida teostatakse andmekogu keskse tehnoloogilise keskkonnaga ja andmete töötlemisel. Samas ei sisalda lähtuvalt eeltoodud definitsioonist andmekogu majutamine selle arendamist. Seadusandja on piiritletud edasivolitamise üksnes majutusega. See, et paljude ministeeriumide IT-asutused andmekogude arendamise rolli praktikas täidavad, ei tähenda, et neil selleks lähtuvalt AvTSist õiguslik alus oleks. Autor sedastab, et lähtuvalt AvTSist tuleb vastutaval töötlejal lisaks andmekogu arendamise eest vastutamisele realselt ise ka erinevaid arendustöid ellu viia ning seda ülesannet ei ole võimalik AvTSi alusel edasi volitada. Praktikast tulenevalt peaks seadusandja kaaluma, millist rolli tegelikult volitatud töötlejad kandma peaksid ja kas nende pädevuse piiritlemine üksnes andmekogu majutamisega on jätkuvalt põhjendatud.

2.4. Vahekokkuvõtte ja järeldused

Üldmääruse nõuete kohaselt saab vastutava ja volitatud töötleja rollide eristamisel määravaks eelkõige vastutuse küsimus. Vastutus üldmääruse nõuete täitmise eest lasub üldjuhul vastutaval töötlejal, volitatud töötleja vastutab vaid konkreetselt temale suunatud nõuete täitmise eest. Vastutuse ulatuse ja õigusliku vastutuse eristamine vastutava ja volitatud töötleja puhul on oluline ka andmesubjekti õiguste kaitse ja järelevalve teostamise seisukohalt. Vastutav töötleja peab lisaks nõuete täitmisele olema võimeline ka nõuete täitmist igal ajahetkel tõendama. Vastutava töötleja tõendamiskohustuse tõttu ei leia üldmäärusest ka isikuandmete töötlemise toimingute eelneva registreerimise kohustust, kuid tal lasub mitmeid teisi õigusi ja kohustusi, mis tõendamiskohustuse täitmisele kaasa aitavad, sh kontrolli teostamise õigus tema volitusel isikuandmeid töötlevate isikute üle. Volitatud töötleja pädevus ja vastutus tuleneb nii üldmäärusest kui ka tema suhet vastutava töötlejaga reguleerivast õigusliku sisuga dokumendist. Võrreldes üldmäärusega on volitatud töötleja roll õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiivi järgi detailides erinev, kuid suures osas jääb oma põhiolemuses samaks.

³²⁸ Majutus (2). Andmekaitse ja infoturbe leksikon. Cybernetica AS.– <https://akit.cyber.ee/term/7970-majutus-2> (23.04.2021)

AvTS regulatsioon andmekogude vastutavate ja volitatud töötajate ülesannete kohta on teadlikult napp, et võimaldada paindlik lähenemine erinevate andmekogude haldamisele. Kahjuks on seadusandja AvTsis seoses andmekogu vastutava ja volitatud töötaja määratlusi sätestades jätnud mitmeid olulisi õigusmõisteid määratlemata. See tähendab, et seaduse rakendajad peavad asuma tõlgendamise teele. Seetõttu on oluline teada ka regulatsiooni kujunemislugu. Kasutades erinevaid tõlgendamisvõtteid jõudis töö autor järelduseni, et andmekogu haldamine, mille seaduslikkuse eest andmekogu vastutav töötaja vastutab, sisaldab endas kogu andmekogu elutsükli jooksul teostatavaid toiminguid nii andmekogu keskse tehnoloogilise keskkonna suhtes kui ka andmete töötlemisel. Kuivõrd andmete töötlemisel ei tule isikuandmeid muudest andmetest eraldada, kohaldub sellele andmekogu haldamise elemendile sõltuvalt isikuandmete töötlemise eesmärgist kas üldmäärus, IKS või mõni eriseadus. AvTSi nõudeid andmekogude haldamise osas täiendab Vabariigi Valitsuse 28.02.2008. a määrus nr 58 „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“, kuid see kohaldub üksnes andmekogudele, mis on infosüsteemi andmevahetuskihiiga liitunud ja riigi infosüsteemis registreeritud, ning andmekogude pidamist kindlustavatele süsteemidele. AvTSiga taotletud paindlik regulatsioon suunab iga andmekogu vastutava ja volitatud töötaja rolli sisustaja ka konkreetse andmekogu põhimääruse juurde. Ilma andmekogu põhimääruse analüüsita ei ole võimalik andmekogu vastutava ja volitatud töötaja õigustest ja kohustustest täit ülevaadet saada.

Praktikas on andmekogu volitatud töötajate ülesandeks tihtipeale andmekogu arendamisega seotud tegevused. AvTS lubab andmekogu volitatud töötajal tegeleda üksnes andmekogu majutamise ja andmete töötlemisega. Seoses sellega peaks seadusandja kaaluma, millisena ta andmekogu volitatud töötaja rolli tegelikult näha tahab. Õigusselguse ja õiguskindluse huvides oleks soovitatav volitatud töötajat vastutava töötajaga siduva lepingu tüüptingimuste vastuvõtmine AKI poolt üldmääruse art 28 lg 8 alusel – see võiks kaasa aidata ka andmekogu volitatud töötaja rolli sidumisele isikuandmete töötaja rolliga.

3. VASTUTAVAD JA VOLITATUD TÖÖTLEJAD VALITUD ANDMEKOGUDE NÄITEL

Eelmistes peatükkides tehtud analüüsi tulemusena jõudis autor selleni, et sisustamaks andmekogude vastutavate ja volitatud töötlejate rolli ning mõistmaks, milliseid ülesandeid nad täidavad seoses isikuandmete töötlemisega tuleb uurida ka erinevate andmekogude põhimääruseid. Selles peatükis neile õigusaktidele keskendutaksegi. Vaatluse alla on võetud eri aegadel ja erinevatel alustel kehtestatud põhimäärused. Analüüsi alustatakse töö inspiratsiooniallikaks olnud kohtute infosüsteemiga, seejärel käsitletakse vaid seadusega reguleeritud rahvastikuregistrit, kolmandaks EL õiguse ülevõtmiseks loodud broneeringuinfo andmekogu ja viimaks kohalike omavalitsuste andmekogu näitena Tallinna kinnisvararegistrit. Juhul kui konkreetnes põhimääruses on toodud ka muid andmete töötlemisega seotud isikuid, siis tehakse ka sellekohane viide, kuid nende rolli analüüsimine ei ole eesmärgiks seatud.

3.1. Kohtute infosüsteem

Kohtute infosüsteemi pidamisega seotud küsimused on reguleeritud kohtute seaduses (KS) ja kohtute infosüsteemi (KIS) põhimäärusega. Vastavalt kohtute seaduse § 34 lõikele 1 on andmekogu eesmärk kohtute töö korraldamine, statistika kogumine, kohtulahendite kogumine, süstematiseerimine ning kohtutele ja avalikkusele kättesaadavaks tegemine. Neid eesmärke täpsustatakse kohtute infosüsteemi põhimääruse § 2. Seaduse ja põhimääruse eesmärkide vahel vastuolu ei ole.

KIS töötlejatega seotud regulatsioon on toodud kohtute seaduse § 34 lg 2 ja KIS põhimääruse § 5. Kohtute seaduse § 34 lg 2 ja kohtute infosüsteemi põhimääruse § 5 lg 1 määratlevad kohtute infosüsteemi vastutava töötlejana Justiitsministeeriumi. Andmekogu volitatud töötlejaks on vastavalt kohtute seaduse § 34 lg 2 ja kohtute infosüsteemi põhimääruse § 5 lg 2 Eesti Vabariigi kohtud ja Justiitsministeerium. Kohtute infosüsteemi põhimääruse § 5 lg 3 kohaselt arendab, hooldab ja majutab kohtute infosüsteemi Justiitsministeeriumi hallatav riigiasutus Registrate ja Infosüsteemide Keskus (RIK). Mis rollis RIK neid ülesandeid täidab, põhimäärus ei täpsusta. Arvestades asjaolu, et RIK ülesandeks on ka KIS arendamine, mida andmekogu vastutav töötleja AvTS alusel ei saa edasi volitada, siis tuleb RIKi pidada andmekogu vastutavaks töötlejaks. RIK üldmääruse kohase rolli määratlemiseks tuleb täpsemalt hinnata tema

ülesannete ja sellest tuleneva vastutuse sisu. Sama kehtib ka kõikide muude isikute kohta, keda kohtute seaduses ja KIS põhimääruses seoses KIS kui andmekoguga käsitletakse.

Justiitsministeeriumi määratlemine nii andmekogu vastutava kui ka volitatud töötlejana tekitab küsitavusi. Tuleneb ju nii AvTSi kui üldmääruse regulatsioonist, et vastutav töötleja võib volitada andmete töötlemise teisele asutusele või isikule. Antud juhul ei ole ka tegu üld- ja erinormi vahelise suhtega, sest kohtute seadus ei reguleeri volitatud töötleja nimetamise tingimusi, vaid selles nimetatakse volitatud töötleja.

KIS vastutava ja volitatud töötleja kohustuste regulatsioon on toodud kohtute seaduse § 34 lg 5 ja KIS põhimääruse § 12 (vastutava töötleja pädevus) ja § 13 (volitatud töötleja pädevus). Ei kohtute seadus ega KIS põhimäärus ei too välja, kes vastutab isikuandmete töötlemise põhimõtete ja andmesubjekti õiguste kaitse tagamise eest. Vastavalt KIS põhimääruse § 12 punktile 1 vastutab vastutav töötleja registri pidamise ja andmete väljastamise õiguspärasuse ja otstarbekuse eest. Registri pidamine hõlmab kahtlemata rohkemaid etappe isikuandmete töötlemise elutsükli ja kui võrd vastutava töötleja vastutus on piiratud andmete väljastamise näol vaid ühe etapiga, järelgab autor, et vastutava töötleja vastutus piirdubki vaid selle etapiga. Kes vastutavad isikuandmete töötlemise põhimõtete ja andmesubjekti õiguste kaitse tagamise eest muudes etappides, kohtute seadus ega KIS põhimäärus ei reguleeri.

Üldmääruse art 28 lg 3 toodud nõudeid liikmesriigi õiguse sisule vastutava ja volitatud töötleja suhte määratlemiseks ning volitatud töötleja õiguste ja kohustuste kohta täies mahus KIS põhimäärus ei täida. Nt pole KIS põhimääruses sätestatud andmesubjektide kategooriaid (on küll toodud, milliseid KIS isikuandmed ei ole avaandmeteks), kohustust töödelda isikuandmeid ainult vastutava töötleja dokumenteeritud juhiste alusel ja kohustust teha vastutavale töötlejale kättesaadavaks kogu teave volitatud töötleja kohustuste täitmise tõendamiseks.

Kohtute seaduse § 45 lg 1 kohaselt teostab järelevalvet KISi andmete korrakohase edastamise üle kohtu esimees. Vastavalt KIS põhimääruse § 12 punktile 2 teostab järelevalvet registri pidamise üle vastutav töötleja. Kas järelevalvet registri pidamise üle hõlmab endas ka järelevalvet üldmääruse nõuete täitmise üle, ei ole selge. KIS põhimäärusest ei lähtu, milline on erinevate andmekogu töötlejate roll järelevalvet teostamisel üldmääruse nõuete täitmise üle.

Lisaks vastutavale töötlejale on KIS põhimääruse § 19 lg 1 kohaselt registri pidamise üle järelevalvet teostamise õigus vastavalt oma pädevusele ka Andmekaitse Inspektsioonil ja

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumil (MKM). AKI riikliku ja haldusjärelevalve pädevus teabevaldajate poolt andmekogude asutamisel, kasutuselevõtmisel, pidamisel, ümberkorraldamisel ja lõpetamisel tuleneb AvTS § 45 lg 1 punktist 3 ning IKSi, selle alusel kehtestatud õigusaktide, üldmääruse nõuete ja muudes seadustes isikuandmete töötlemisele kehtestatud nõuete täitmise üle tuleneb IKS § 56. MKM kaotas oma järelevalvepädevuse andmekogude kasutuselevõtmise ja haldamise seadusele, teistele õigusaktidele ja tehnilistele nõuetele vastavuse üle juba 2014. aastal jõustunud korraüksuse seaduse muutmise ja rakendamise seadusega³²⁹.

Kokkuvõtvalt ei ole KIS põhimäärust isikuandmete kaitse üldmääruse valguses üle vaadatud, selles sisaldub ka sätteid, mis Eesti kehtiva õiguse seisukohalt on sisutühjad. KIS vastutava töötaja vastutuse ulatust on võrreldes AvTSi ja üldmäärusega põhimääruses piiratud. KIS volitatud töötaja määramisel ei ole sätestatud üldmäärusest tulenevaid kohustuslikke nõudeid. Lähtuvalt eeltoodust ei saa järeldada, et kohtute infosüsteemi vastutav ja volitatud töötaja oleksid ka andmekogus töödeldavate isikuandmete vastutavaks ja volitatud töötajaks.

3.2. Rahvastikuregister

Rahvastikuregistri pidamine on reguleeritud rahvastikuregistri seadusega (RRS)³³⁰. Rahvastikuregistri pidamise eesmärgiks on vastavalt rahvastikuregistri seaduse § 4 rahvastikuregistri „seaduses sätestatud juhtudel usaldusväärse teabe kogumine ja isikuandmetele juurdepääsu võimaldamine:

- 1) riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning muudele füüsilistele ja juriidilistele isikutele neile seadusega või seaduse alusel pandud avalik-õigusliku ülesande [...] täitmiseks;
- 2) Eesti rahvastiku arvestuse pidamiseks;
- 3) õigustatud huvi korral füüsilistele ja juriidilistele isikutele rahvastikuregistris sisalduva teabe taaskasutamiseks;
- 4) välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkulepete täitmiseks.“

Rahvastikuregistri seaduse § 2 lg 2 kohaselt on rahvastikuregistri vastutavaks töötajaks Siseministeerium. Vastavalt rahvastikuregistri seaduse § 9 lg 4 laienevad vastutavale töötajale üldmääruses ettenähtud õigused ja kohustused, kui RRS ei sätesta teisiti. Järelikult vastutab

³²⁹ Korraüksuse seaduse muutmise ja rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2014, 4.

³³⁰ Rahvastikuregistri seadus. - RT I, 31.01.2020, 17.

rahvastikuregistri vastutav töötleja üldmääruses toodud isikuandmete töötlemise põhimõtete ja andmesubjekti õiguste kaitse tagamise eest.

Rahvastikuregistri volitatud töötleja määramise kord on toodud rahvastikuregistri seaduse §-s 10. Volitatud töötlejaks määrab valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul Vabariigi Valitsus korraldusega riigiasutuse või riigi omandis oleva eraõigusliku juriidilise isiku, kes vastab RRS-s toodud nõuetele. Vabariigi Valitsuse 13.12.2018 korraldusega nr 320 määrati rahvastikuregistri volitatud töötlejaks Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT). Nimetatud Vabariigi Valitsuse korralduses pole sätestatud üldmääruse art 28 lg 3 kohaseid nõudeid. Samas tuleb RRS § 12 alusel valdkonna eest vastutaval ministril kehtestada riigiasutusest volitatud töötleja puhul rahvastikuregistri pidamise kord. Rahvastikuregistri pidamise korra kohustuslikud elemendid RRS kohaselt on toodud RRS § 13 ning nende seas ei ole viidet üldmääruse art 28 lg 3. Samas laienevad RRS § 11 lg 5 kohaselt rahvastikuregistri volitatud töötlejale ka üldmääruses ettenähtud õigused ja kohustused, juhul kui RRS ei sätesta teisiti. Autor mõonab, et seadusandja on ilmselt soovinud, et rahvastikuregistri volitatud töötleja täidaks lisaks andmekogu volitatud töötleja rollile ka üldmääruse nõudeid, samas ei ole ilma rahvastikuregistri pidamise korraga tutvumata võimalik öelda, kas üldmääruses sätestatud nõuded volitatud töötleja määramiseks ja vastutava-volitatud töötleja omavahelise suhte määratlemiseks on täidetud.

RRS § 44 nimetab isikud, kellel on rahvastikuregistri andmetele juurdepääs. Kas mõni neist isikutest töötleb andmeid isikuandmete vastutava või volitatud töötlejana vajab eraldi analüüsimist.

RRS § 9 lg 2 punkti 7 kohaselt teostab järelevalvet RRS-is sätestatud nõuete täitmise üle, sh rahvastikuregistri pidamise ja andmete töötlemise üle rahvastikuregistri vastutav töötleja. Vastavalt RRS § 102 lg 1 teostab vastutav töötleja riiklikku ja haldusjärelevalvet RRS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide, sh RRS-i § 12 nimetatud rahvastikuregistri pidamise korra ja lepingu nõuete täitmise üle. Vastutava töötleja poolt teostatav haldusjärelevalve järelevalvatava tegevuse üle hõlmab RRS § 102 lg 2 kohaselt tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollimist. Rahvastikuregistri seaduse eelnõu seletuskirjas³³¹ leidub viiteid AKI järelevalvepädevusele, mis annab aluse eeldada ka üldmääruse nõuete kohaldumist rahvastikuregistris teostatavate isikuandmete töötlemise toimingute suhtes.

³³¹ Rahvastikuregistri seadus 382 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/a56c6884-d8d9-4e3b-b346-97ee4a0627a9> (23.04.2021).

Rahvastikuregistri seadust on üldmääruse valguses täpsustatud. Sellest võib välja lugeda seadusandja soovi anda rahvastikuregistri vastutavale ja volitatud töötlejale ka üldmääruse kohased vastutava ja volitatud töötleja rollid. Volitatud töötleja üldmääruse kohane määramine vajab küll autori hinnangul täiendavat analüüsi, mida avalikele allikatele toetudes ei ole võimalik teha.

3.3. Broneeringuinfo andmekogu

Broneeringuinfo andmekogu (BRIIS) pidamisega seotud küsimusi reguleerivad politsei- ja piirivalveseadus³³² (PPVS, 3. peatüki 5. jagu) ning broneeringuinfo andmekogu põhimäärus³³³. BRIIS loomine on seotud kohustusega üle võtta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/681, 27. aprill 2016, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (PNR direktiiv) ja seda direktiivi peetakse põhimääruse seletuskirja kohaselt ka broneeringuinfo töötlemise aluseks.³³⁴ Vastavalt PPVS § 25² lg 1 kasutatakse andmekogu kriminaalmenetluses ning avaliku korra kaitse ja julgeoleku tagamise eesmärgil. PPVS § 25⁴ lõikes 4 sätestatud broneeringuinfo töötlemise piirangu kohaselt võib broneeringuinfot töödelda üksnes kriminaalmenetluse seadustiku § 126¹⁸ lõikes 2 loetletud kuriteo ennetamiseks, tõkestamiseks, avastamiseks ja menetlemiseks ning sellise kuriteoga seotud kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks ning korrarikkumise kõrvaldamiseks. Järelikult kohaldub andmekogus isikuandmete töötlemisele IKS 4. peatükk. Volitus andmete töötlemiseks on sätestatud PPVS § 25³ ja § 25⁴.

Broneeringuinfo andmekogu vastutavaks töötlejaks on PPVS § 25² lg 9 ja andmekogu põhimääruse § 2 lg 1 kohaselt Politsei- ja Piirivalveamet. Andmekogu vastutava töötleja ülesanded on toodud andmekogu põhimääruse § 17. Ülesannete hulka kuulub ka vastutus isikuandmete töötlemise nõuete täitmise eest (§ 17 punkt 3). Sellises sõnastuses on vastutust puudutav säte üldine ja hõlmab autori hinnangul kõiki IKS 4. peatükist tulenevaid nõudeid, mille täitmise eest siis andmekogu vastutaval töötlejal vastutada tuleb.

³³² Politsei ja piirivalve seadus¹. – RT I, 10.12.2020, 23.

³³³ Broneeringuinfo andmekogu põhimäärus. Siseministri määrus 08.02.2019 nr 6. – RT I, 07.08.2019, 4.

³³⁴ BRIIS põhimääruse seletuskiri. – Eelnõude infosüsteem. Eelnõu toimik nr 19-0086.

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e5419ad7-9bfb-4330-9df2-26a2498fe7da> (23.04.2021).

Broneeringuinfo andmekogu volitatud töötlejaks on andmekogu põhimääruse § 2 lg 2 kohaselt SMIT. Volitatud töötleja kohustused piirduvad üldjuhul andmekogu majutamisega ja turvalisuse tagamisega, sh on volitatud töötlejal õigus teha vastutavale töötlejale ettepanekuid andmekogu arendamiseks (§ 18). Tegelikuses hõlmab tähendab viimane siiski ilmselt ka andmekogu arendustööde tegemist volitatud töötleja või tema poolt arendus- ja hoolduslepingu alusel kasutatava andmekogu arendava isiku poolt, sest viimasele on antud andmekogule juurdepääsuõigus just arendustööde tegemiseks (§ 15 lg 3). Andmekogu arendamist aga AvTSi alusel volitatud töötlejale edasi volitada ei tohi. Põhimääruses ei ole sätestatud IKS § 30 toodud kohustusi, mis tuleb volitatud töötleja määramisel lepingus või seaduse alusel antud õigusaktis sätestada. Juhul kui vastutava ja volitatud töötleja vahel on sõlmitud ka leping, siis ei ole see avalikult kättesaadav.

Vastavalt broneeringuinfosüsteemi põhimäärusele § 19 lõikele 1 teostatakse järelevalvet andmekogu pidamise üle avaliku teabe seaduse, isikuandmete kaitse seaduse ja muude isikuandmete kaitset reguleerivate õigusaktide kohaselt. Järelevalve teostamine andmekogu pidamise ja kasutamise üle on andmekogu vastutava töötleja ülesanne (§ 17 punkt 6). Broneeringuinfo andmete töötlemise üle teostab järelevalvet põhimääruse § 14 lõike 1 kohaselt vastutava töötleja andmekaitseametnik.

Kokkuvõttes võib järeldada, et broneeringuinfo andmekogu vastutavat töötlejat tuleb käsitleda ka kui isikuandmete vastutavat töötlejat IKS mõttes. Andmekogu volitatud töötleja puhul esineb aga vastuolu AvTSi volitusnormis lubatud delegatsiooni piiri ja tegelikult andmekogu volitatud töötlejale poolt täidetavate ülesannete vahel.

3.4. Tallinna kinnisvararegister

Tallinna kinnisvararegistri pidamine, järelevalve ja lõpetamise kord ning registrisse kogutavate andmete koosseis on reguleeritud Tallinna Linnavalitsuse 20.04.2020 määrusega nr 9 vastu võetud Tallinna kinnisvararegistri põhimäärusega³³⁵. Vastavalt põhimääruse § 4 on registri pidamise eesmärgiks 1) toetada kinnisvara otstarbekohast ning parimal viisil valdamist, käsutamist ja kasutamist ning 2) koguda ja anda registri kasutajale süstematiseeritud, õigeid ja

³³⁵ Tallinna kinnisvararegistri põhimäärus. Tallinna LVm 20.04.2020 nr 9. – RT IV, 24.04.2020, 7

ajakohaseid andmeid kinnisvara ning sellega seotud toimingute, dokumentide (sh lepingute), isikute (sh kinnisvara kasutajate) ja kohustuste kohta.

Registri vastutav töötaja on toodud põhimääruse § 8 lõikes 1 ja selleks on Tallinna Linnavaraamet. Põhimääruse § 9 lõikes 1 on nimetatud registri kaasvastutavate töötajatena kõik Tallinna linnavara valitsejad Tallinna Linnavolikogu määrusega kehtestatud linnavara valitsemise korra tähenduses ning lõikes 2 registri volitatud töötajana isiku, kellele vastutav töötaja on andnud volitatud töötaja õigused. Milles seisneb registri kaasvastutava ja volitatud töötaja rolli erinevus põhimäärusest ei selgu, sest põhimäärus ei erista kaasvastutava ja volitatud töötaja ülesandeid. Seda enam, et registri avaliku kasutajaliidese ehk Tallinna kinnisvaraportaali kasutustingimustes³³⁶ on öeldud, et Tallinna linnavara valitsejad on volitatud töötajad. Kuivõrd portaali kasutamisel töödeldakse ja säilitatakse isiku andmeid Tallinna kinnisvararegistris, pole andmesubjektil võimalik täpselt aru saada, mis rollis Tallinna linnavara valitsejaid registris andmete töötlemisel käsitleda tuleb.

Registri vastutava töötaja vastutus on piiratud registri pidamise seaduslikkuse (§ 8 lg 1 punkt 4) ning vastutava töötaja enda poolt registrisse sisestatud andmete õigsuse ja ajakohasusega (§ 8 lg 1 punkt 5). Vastutaval töötajal tuleb ka täita registri pidamisel teisi õigusaktidest tulenevaid kohustusi (§ 8 lg 1 punkt 11). Kuivõrd registri pidamine on määratlemata õigusmõiste, ei ole võimalik selle pinnalt järeldada, et registri vastutavale töötajale on pandud ülesandeks ka üldmääruse nõuete täitmine ja nende täitmise eest vastutamine.

Avalikult kättesaadavatest allikatest ei nähtu, kellele vastutav töötaja on volitatud töötaja õigused andnud.

Järelevalvet kaasvastutavate ja volitatud töötajate kohustuste täitmise, registrisse kantud andmete õigsuse ning registri kasutamise üle teeb vastavalt põhimääruse § 8 lõike 1 punktile 3 registri vastutav töötaja. Põhimääruse § 34 lõige 1 laiendab järelevalvet registri pidamise ja andmete õiguspärase töötlemise teostavate isikute ringi ka nende isikutega, kellel on selleks seadusest tulenev õigus. Vastutaval töötajal lasub ka õigus ja kohustus lahendada kaebusi, mis on esitatud andmete töötlemise õigsuse vaidlustamiseks (§ 34 lg 2). Muude üldmäärusest tulenevate andmesubjekti õiguste kaitse alaseid kohustusi põhimääruse kohaselt vastutaval töötajal täita ei tule.

³³⁶ Tallinna kinnisvaraportaali kinnisvara.tallinn.ee kasutustingimused. – <https://kinnisvara.tallinn.ee/assets/kasutustingimused-eeaacc4487720d56d917405e102d1352.pdf> (18.04.2021).

Kokkuvõttes tuleb nentida, et Tallinna kinnisvararegistri põhimäärusest ei tulene selgelt, et registri vastutav töötaja kannab ka vastutava töötaja rolli üldmääruse mõttes. Samuti ei ole põhimääruses selgelt eristatavad kaasvastutavate töötajate ja volitatud töötajate rollid.

3.5. Vahekokkuvõte ja järeldused

Vastupidiselt eelnevates peatükkides järeldatule näitas käesolevas peatükis läbi viidud analüüs, et iga andmekogu puhul ei saa andmekogu vastutava töötaja rolli ilma täiendava analüüsita ühildada isikuandmete vastutava töötaja rolliga. Üldjuhul tuleneb see asjaolust, et konkreetse andmekogu vastutava töötaja vastutust on autori arvates võrreldes AvTSiga põhimääruses piiratud ja see ei ulatu kõikidele andmekogus teostatavatele isikuandmete töötlemise toimingutele. Arvestades siiski asjaolu, et seadusandja ei ole sisustanud, mida ta mõistab andmekogude haldamise seaduslikkuse all ning on jätnud mõiste tõlgendamise selle rakendajate ülesandeks, võibki tahes-tahtmata jõuda erinevate tulemusteni. Seetõttu erineb ka eri andmekogude puhul andmekogu vastutava töötaja roll andmesubjekti õiguste kaitsel ja järelevalve teostamisel. Üldjuhul on AKI-l kui üldmääruse kohasel järelevalveasutusel siiski ka järelevalvepädevus andmekogudes isikuandmete töötlemise üle.

Tegemaks kindlaks, kas konkreetse andmekogu volitatud töötaja on ka isikuandmete volitatud töötaja, tuleb tutvuda vastutavate ja volitatud töötajate vahel sõlmitud lepingutega, sest põhimäärustes ei leidu EL andmekaitseõiguses ja IKSis toodud nõudeid, mis tuleb volitatud töötaja õigusakti või lepinguga määratlemisel sätestada. Juhul kui ka lepingus ei ole nõutavaid küsimusi reguleeritud, võib lähtuvalt isikuandmete vastutava töötaja mõiste funktsionaalsusest jõuda analüüsis selleni, et andmekogu volitatud töötajana määratletu on isikuandmete (kaas)vastutav töötaja. Juhul kui andmekogul ongi mitu vastutavat töötajat, tuleb nendevahelised suhted samuti õigusselguse ja -kindluse eesmärgil piiritleda. Piiritlemine suurendaks ka andmehalduse läbipaistvust.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli selgitada, kes kannab andmekogude puhul isikuandmete vastutava ja volitatud töötleva rolli, luues selgust eri vastutavate ja volitatud töötlevate kontseptsioonides. Selleks analüüsiti esiteks, kuidas on arenenud ja millist sisu kannab isikuandmete vastutava töötleva kontseptsioon Euroopa õiguses. Olles küll saanud inspiratsiooni Euroopa Nõukogu konventsioonist 108, on vastutav töötleva Euroopa Liidu õiguses autonoomne mõiste, mida iseloomustavad funktsionaalsus, dünaamilisus ja lai määratlusalala. Liidu seadusandja tegi teadliku valiku sidudes vastutava töötleva mõiste lahti andmekogust kui staatilisest objektist. Vastutava töötleva Euroopa Liidu õiguse kohaseks määratlemiseks tuleb üldjuhul lähtuda faktilistest asjaoludest ning hinnata, kes otsustab isikuandmete töötlemise eesmärkide ja vahendite üle. Vastutava töötleva mõistet kohaldatakse Euroopa Liidu õiguses teabe elutsükliga seotud toimingutele alates teabe kogumisest kuni hävitamiseni ning seda nii üksiktoimingutele kui ka toimingute kogumile. Üldmäärusega on võrreldes varasemaga oluliselt täpsustatud ka kaasvastutavate töötlevate regulatsiooni. Samas on Euroopa Liidu seadusandja jätnud liikmesriikidele ka vabad käed määrata vastutav töötleva või vastutava töötleva määratlemise tingimused oma õiguses. Seda juhul kui isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid on liidu või liikmesriigi õigusega kindlaks määratud. Läbi aegade on liikmesriigid seda võimalust ka kasutanud, samuti leiab vastutava töötleva otsese või kaudse määramise näiteid Euroopa Liidu õigusest.

Euroopa õigusest jõudis vastutava töötleva kontseptsioon ka Eesti õigusesse. Juba 1990. aastate keskpaigast on Eesti erinevates õigusaktides kõrvuti eksisteerinud nii vastutava töötleva kui ka andmekogude vastutava töötleva mõisted. Vastutava töötleva määratlemisel isikuandmete kaitse seaduses võeti aluseks Euroopa Liidu seadusandja töö, määratluse sisus on aegade jooksul toimunud rida muudatusi. Sealjuures pärast 2008. aastal jõustunud IKS redaktsiooni Eesti õiguses enam vastutava töötleva legaaldefiniitsiooni toodud pole. Nii on see ka täna, kui IKS lähtub vastutava töötleva mõistes Euroopa Liidu õiguses toodust. Kui direktiivi ülevõtmine jätabki liikmesriikidele enam paindlikkust, siis alates 25.05.2018 kohaldatava isikuandmete kaitse üldmääruse nõuded vastutava töötleva kontseptsiooni kohaldamiseks on siduvad kõikidele liikmesriikidele. Teatav paindlikkus on jäänud vaid pädevates asutustes isikuandmete töötlemisel süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil, kuivõrd sellisele töötlemisele kohaldub õiguskaitseasutuste andmekaitse direktiiv. Viimane on üle võetud kehtiva IKS redaktsiooniga.

Mis puudutab andmekogude vastutava töötaja mõiste tekkelugu, siis selle kohta on avalikest allikatest leitav informatsioon napp, mõiste ja kontseptsioon sündis 1990. aastate keskpaigas Riigikogu menetluse käigus. Andmekogude vastutavaid töötajaid on ajalooliselt määratletud vastavalt andmekogude liikidele, kuid alates andmekogude regulatsiooni toomisest avaliku teabe seaduse kohaldumisaslasse enam andmekogude vastutavaid töötajaid eraldi ei klassifitseerita. Alates 2008. aastast avaliku teabe seaduses sisalduv andmekogude regulatsioon keskendub oma põhiosas andmekogude haldamisele andmekogu asutamisest kuni selle lõpetamiseni. Nagu kogu andmekogude regulatsioon AvTSis on napp ka andmekogude vastutava töötajaga seotud regulatsioon. Toodud on vaid minimaalne, mis on vajalik andmekogu vastutava töötaja määratlemiseks. Mõistet piiritlevad nii isikulised kui ka funktsionaalsed elemendid, andmekogu vastutava töötaja ülesannete edasivolitamise ulatus ning andmekogu vastutava töötaja vastutuse ulatus.

Oluline on tähele panna, andmekogu vastutava töötaja vastutus on AvTS alusel seotud andmekogu haldamise ja andmekogu arendamisega. Andmekogude vastutava töötaja regulatsioon kohaldub mh andmete haldamisele. Haldamise kontseptsiooni olulisust andmekogu vastutava töötaja määratluses rõhutab lausa leegaaldefiniitsioonis vastutava töötaja mõiste laiend „haldaja“. Andmete haldus oli pea terve kümnendi Eesti õigusruumis määratlemata õigusmõiste. Ehkki tänaseks on seadusandja andnud andmehaldusele ka tähenduse, sisustades seda kui andmetega seotud küsimuste üle otsuste langetamist ja elluviimist, pole seadusandja pidanud vajalikuks täpsemalt sisustada andmekogu haldamise mõistet. Nii on seaduse rakendajad pidanud ja peavad jätkuvalt määratlemata õigusmõistete tõttu andmekogu vastutava töötaja kontseptsiooni sisustama lähtudes konkreetsetest olukordadest. Autor tuvastas, et AvTSis sisalduva andmekogude regulatsiooni paindlikkus on olnud seadusandja teadlik valik arvestamiseks andmekogude erinevat iseloomu. Samas on mõningates küsimustes seadusandja andnud ka enam suuniseid. Nt reguleerib AvTS andmekogu vastutava töötaja määratlemist vertikaalses võimude lahususe suhtes. Andmekogu vastutavaks töötajaks neis küsimustes, mis talle huvi pakuvad ja mille osas on kohalikke omavalitsusi volitatud andmetega tegelema, on see riigiasutus, kellel on kogutavate andmete suhtes otsene või kaudne huvi. Samas täidesaatva ja kohtuvõimu suhet kohtuhalduses kasutatavate andmekogude vastutava töötaja määramisel AvTS eraldi ei reguleeri.

Hoolimata andmekogu vastutava töötaja mõistes sisalduvatest funktsionaalsetest elementidest, on andmekogu vastutav töötaja võimalik määratleda formaalsetel alustel, sest AvTSi kohaselt tuleb andmekogu vastutav töötaja määrata alati andmekogu põhimääruses. Andmekogude

põhimäärused võivad olla kehtestatud õigusakti süsteemi hierarhias erinevatel tasemetel asuvate õigusaktidega ning neil on andmekogu vastutava töötaja rolli sisustamisel oluline ülesanne. Määratledes konkreetse andmekogu vastutava töötaja vastutuse ulatust ning õiguste ja kohustuste sisu, tuleb pöörduda lisaks AvTSi rakendusaktidele ka konkreetse andmekogu põhimääruse poole. Nii leiavad ka andmesubjektid üldjuhul viited sellele, kas ja millised õigused neil andmekogu vastutava töötaja suhtes kehtivad konkreetse andmekogu põhimäärusest. Nagu magistritöö kolmas osa selgelt näitas, on seoses määratlemata õigusmõistetega seaduse rakendajate lähenemine andmekogu vastutava töötaja rolli sisustamisel olnud erinev. Seetõttu võivad erinevate andmekogude puhul andmesubjektidele tagatud õigused ja vastutava töötaja järelevalvepädevus erineda.

Kokkuvõttes leiab autor andmekogude vastutava töötaja kohta, et AvTSi kehtiva regulatsiooni alusel saab küll järeldada, et seadusandjal võis olla tahe määrata andmekogu vastutavale töötajale ka isikuandmete vastutava töötaja roll, kuid tänu määratlemata õigusmõistete kasutamisele on seaduse rakendajatel olnud seadusandja tahte suhtes lai tõlgendusruum ja seda on ka kasutatud. Valitud andmekogude põhimääruste analüüsist nähtub, et praktikas on peetud vajalikuks andmekogu vastutava töötaja vastutust üldmääruse nõuete täitmise eest eraldi reguleerida andes nii selgelt andmekogu vastutavale töötajale ka isikuandmete vastutava töötaja õigused ja kohustused. Samas esineb ka juhtumeid, kus andmekogu vastutavale töötajale ei ole pandud sõnaselgelt kohustust vastutada isikuandmete töötlemise nõuete täitmise eest ning põhimäärustest ka ei selgu, kes isikuandmete töötlemise nõuete täitmise eest vastutab. Konkreetse andmekogu vastutavat töötajat ei saa seega ilma täiendava analüüsita Eesti õiguse kohaselt isikuandmete vastutavaks töötajaks pidada. Põhiõiguste jõustamise seisukohalt on selline olukord taunimisväärne, sest andmesubjekti ei ole selgelt teavitatud, kes tema isikuandmete töötlemise eest vastutab.

Paralleelselt vastutava töötaja kontseptsiooniga analüüsiti magistritöös ka volitatud töötaja kontseptsiooni kujunemist nii Euroopa Liidu kui ka Eesti õiguses, volitatud töötaja mõiste määratlust ning volitatud töötaja õigusi ja kohustusi. Volitatud töötaja kontseptsiooni väljatöötamisel Euroopa Liidu seadusandja mujalt eeskujuga ei võtnud. Volitatud töötaja mõiste on tihedalt seotud vastutava töötajaga – ilma vastutava töötaja olemasoluta volitatud töötaja eksisteerida ei saa. Euroopa Liidu õiguse kohaselt peab volitatud töötaja olema vastutavast töötajast eraldiseisev isik ja ta peab töötama isikuandmeid vastutava töötaja nimel. Kuivõrd volitatud töötajaks määramisel on ühe üldmäärusest tulenenud olulise uuendusena EL andmekaitseõiguses tähtis vastutava ja volitatud töötaja vahelise reguleeritud õigussuhte

olemasolu, ei oma mõiste iseloomustamisel selle funktsionaalsus määravat osa. Euroopa Liidu õigus ei piira kuidagi vastutava töötleva edasivolitamise ulatust, edasi ei saa volitada üksnes vastutust EL õiguses vastutavale töötlejale adresseeritud nõuete täitmise ja täitmise tõendamise eest. Vastutav töötleva tohib volitatud töötlejana kasutada üksnes sellist isikut, kes suudab anda piisava tagatise, et ta rakendab asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid viisil, et töötlemine vastab EL andmekaitseõiguse nõuetele ja ühtlasi tagatakse ka andmesubjekti õiguste kaitse.

Sarnaselt vastutava töötleva kontseptsiooniga on ka volitatud töötleva kontseptsioon leidnud oma tee Eesti õigusesse Euroopa Liidu õiguse eeskujul. Just volitatud töötleva regulatsiooni kujundamisel isikuandmete kaitse seaduses on seadusandja teinud ajaloo jooksul viiteid ka registrite haldamisele, mis viib järelduseni, et seadusandja võib olla ajaloos soovinud, et andmekogude volitatud töötlejad kannaksid ka isikuandmete volitatud töötleva rolli. Andmekogude seaduse kehtivusajal tuligi Eesti õiguses lähtuda paralleelselt kahest vastutava töötleva legaalseadusest, sest lisaks andmekogude seadusele reguleeris vastutava töötleva seonduvat juba mainitud ka isikuandmete kaitse seadus oma eri redaktsioonides.

Kehtivas avaliku teabe seaduses andmekogude volitatud töötleva legaalseaduse toodud ei ole. Siiski on määratlust eristavad elemendid võimalik AvTS eri sätete koostoimest võimalik koondada. Nii peab andmekogu volitatud töötleva olema vastutavast töötlevast eraldiseisev riigi või kohaliku omavalitsuse asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik või hanke- või halduslepingu alusel eraõiguslik isik, kellele vastutav töötleva tohib tema poolt ettenähtud ulatuses edasi volitada andmete töötlemise ja andmekogu majutamise. Seega on seadusandja piiritlenud ülesanded, mida andmekogu vastutav töötleva edasi volitada tohib. Autor tuvastas erinevates andmekogude põhimäärustes toodu ja praktika vastuolu AvTSis sätestatud volituse ulatusega. Nimelt näitas autori analüüs, et andmekogude volitatud töötlevatele on põhimäärustega antud ka andmekogude arendamise ülesandeid ja seda kinnitab ka AKI järelevalveasutusena. Autori hinnangul on võrreldes andmekogu haldamisega andmekogu majutamine oluliselt kitsam ja staatilisem mõiste ning ei saa seetõttu endas sisaldada ka andmekogu arendamisega seonduvaid tegevusi. Seetõttu peab AvTS alusel andmekogu arendamisega tegelema andmekogu vastutav töötleva.

Juhul kui andmekogu volitatud töötleva soovitakse anda ka isikuandmete volitatud töötleva roll, tuleb õigusaktis või andmekogu vastutava ja volitatud töötleva vahelises lepingus sätestada vastavalt isikuandmete töötlemise eesmärgile ka üldmäärusest või IKSist tulenevad nõuded.

Autori teostatud analüüs osundas, et praktikas seda põhimääruste tasandil tehtud pole. Andmekogude vastutavate ja volitatud töötajate vahelised lepingud ei ole avalikest allikatest kättesaadavad. Jättes need nõuded määratlemata ning volitades andmekogu volitatud töötajale ka isikuandmete töötlemise võib lähtudes isikuandmete vastutava töötaja mõiste funktsionaalsusest analüüsi tulemusena jõuda hoopis tulemuseni, et andmekogu volitatud töötaja näol on tegu isikuandmete vastutava töötajaga.

Arvestades andmekogude olulisust Eesti kui digiriigi toimimisel ja andmekogudes toimuvat isikuandmete töötlemist soovib autor andmekogudega seotud õigusraamistiku ajakohasuse analüüsi aluseks võtta hiljutised muudatused Euroopa Liidu andmekaitseõiguses. Kuivõrd Euroopa Liidu õigus ei välista isikuandmete vastutava töötaja määramist või vastutava töötaja määratlemise tingimuste sätestamist liikmesriigi õigusega, võib vastutavale töötajale anda ka Euroopa Liidu õiguses sätestatust laiemat rolli. Sisuliselt on sama võimalik ka volitatud töötaja puhul, tingimusel et täidetakse Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid. Samas ei välista Euroopa Liidu õigus ka vastutuse jagamist eri isikute vahel. Senine ääretult laia tõlgendamisruumi võimaldav käsitus andmekogude vastutava töötaja rolli sisu suhtes ei ole andmesubjekti põhiõiguste jõustamise seisukohalt mõistlik. Kuivõrd andmekogudes töödeldakse isikuandmeid avaliku võimu teostamise eesmärgil, peab andmesubjektil olema selgus, kes vastutab tema andmete töötlemise eest. Riigi infosüsteemi koosvõime seisukohalt on autori arvates asjakohane jätkata andmekogude puhul laia kohaldamisalaga vastutava töötaja kontseptsiooniga. Küll aga soovib autor käsitleda andmekogude haldamist kitsamas mõttes ning eraldada sellest andmete halduse. Selline lähenemine võimaldaks andmekogu vastutava töötaja vastutuse sisuna määratleda vajadusel mõlemad, kuid vajadusel vastutust ka eri isikute vahel jagada. Andmete halduse eest vastutav töötaja peaks vastutama ka EL andmekaitse-õiguse jõustamise eest. . Praktika on näidanud, et andmekogu volitatud töötaja pädevuste piiramine AvTSis ei ole olnud asjakohane ning sellest võiks loobuda. Andmekogu volitatud töötajale ka isikuandmete volitatud töötaja rolli andmisel tuleb lähtuda EL õiguse nõuetest. EL andmekaitseõuete täitmist lihtsustaks AKI poolt lepingu tüüptingimuste väljatöötamine.

Hästi läbimõeldud, põhjendatud ja süsteemne kontseptsioonide ja mõistete kasutus aitab kaasa nii põhiõiguste jõustamisele kui ka digiriigi edasisele arendamisele. Praktika ühtlustamiseks peavad kasutatavad mõisted olema selged. Juhul kui seadusandja otsustab jätkata andmekogude vastutava ja volitatud töötaja kontseptsiooniga, on autori hinnangul proportsionaalne neile omistada ka isikuandmete vastutava ja volitatud töötaja roll.

APPLYING THE CONCEPTS OF CONTROLLER AND PROCESSOR IN THE CONTEXT OF DATABASES. Summary.

At first glance it appears that two parallel systems exist when defining who and to what extent exercises the control over the processing of personal data in databases according to Estonian law. On the one hand the European Union data protection legislation has introduced the concepts of controller and processor which have also been transposed into the Personal Data Protection Act (PDPA), on the other hand Public Information Act (PIA) establishes the concepts of controller and processor of database. Before going forward, it should be explained that the term database has been defined in the PIA as “a structured body of data processed within an information system of the state, local government or other person in public law or person in private law performing public duties which is established and used for the performance of functions provided in an Act, legislation issued on the basis thereof or an international agreement”.

The European Data Protection Board has stated in its Guidelines on the concepts of controller and processor in the General Data Protection Regulation (GDPR) that by applying those concepts one can establish who is responsible for processing the personal data (so-called accountability principle) and therefore those concepts play crucial role in the application of GDPR. In determining the relationship of the controller-processor concepts in the context of databases the Estonian Data Protection Inspectorate (EDPI) advises in their Guidelines to consult both Personal Data Protection Act and Public Information Act. The Inspectorate does not provide further advice on to which extent and how those two acts should be applied to the concepts of controller and processor. Unfortunately, the EDPI Guidelines have not been updated in the light of the GDPR.

While one could expect higher than average legal awareness from the state or local government authorities, things become even more complicated from the point of view of individuals in respect the protection of their fundamental rights. Undoubtedly, the power and information imbalances are apparent when data processing activities are carried out by the state or local government authorities. However it is crucial element of data protection that there should be sufficient transparency and certainty as regards the accountable authority responsible for processing data to ensure that individuals are able to enforce their data subject's rights. Therefore, the purpose of the Thesis is to build clarity among different concepts of controllers and processors in law applicable in Estonia, their rights and obligations as regards

administration of database and processing of data, as well as to analyse to whom the roles of data controller and processor could be assigned to in the context of databases. In order to achieve that purpose, the author focuses firstly on the history and content of different definitions of controllers and processors, and secondly analyses the responsibilities of controllers and processors as regards enforcing data subject's rights and performing supervision in the context of databases. Author posed three research questions:

- 1) How have the concepts of controller and processor been defined in European Union and Estonian law?
- 2) How have the European Union and the Estonian law described accountability and responsibilities of the controllers and processors?
- 3) In enforcing fundamental rights, are the definitions and division of roles of controllers and processors clear in Estonian law?

The analysis is currently very relevant also due to the fact that the Estonian Government has an intention to analyse timeliness of the Estonian legal framework in relation to the databases.

The Thesis consists of three chapters. The first chapter gives an historical overview on the development of the concepts, while also analysing the main building blocks of the concepts. The second chapter concentrates on the responsibilities of the controllers and processors. Finally, the third chapter builds upon the first two chapters with its analysis of statutes of different databases in order to establish how different rules are being applied in practice. While the first two chapters examine the European Union and Estonian law in parallel, the third one is based on Estonian law only.

Against this background, it was first analysed how the concept of the controller in European law has evolved and what its content is. Although inspired by the Council of Europe Convention 108, the controller is an autonomous concept in the European Union law, characterized also by functionality, dynamic and broad meaning as well as scope. A conscious choice has been made in the European Union law by abolishing the concept's links to static objects like file or database. In the Union law the concept usually stems from factual analysis of the circumstances and it is necessary to assess who determines the purposes and means of the data processing. The concept of controller applies to activities reflecting the life cycle of information, from collection to destruction, both to individual operations and to a set of operations. The GDPR has clarified the concept of joint controllers. At the same time, the European Union legislator has also left the Member States freedom to determine the controller, or provide for the specific criteria for the nomination of the controller in the legislation, when the purposes and means

of the processing have been determined by the Member State's law. Over time, Member States have made use of this possibility, and examples of controllers both with explicit and implicit legal competence can be found in the European Union law.

From European law, the concept of a controller also been transferred to to Estonian law. Since mid-1990s, the concepts of both data controller and controller of database have coexisted in various Estonian legal acts. While the definition of the controller in the PDPA was based on the work of the European Union legislator, the content of the definition has undergone a number of changes over time. However, after 2008 the legal definition of the controller is no longer provided in Estonian legal acts, as the Estonian law relies on the definition provided by European Union law. While the transposition of the Directive 95/46/EC left more flexibility to Member States, the requirements of the GDPR are binding for all Member States. However, some flexibility remains also today for the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection and prosecution of criminal offenses or the execution of criminal penalties, as such processing is covered by the Data Protection Directive. The latter has been harmonised by the current version of the PDPA.

The information that can be found from public sources on the origin of the concept of controller of database is scarce, the concept was born in the mid-1990s during the proceedings in Estonian Parliament. Historically the controllers of the databases have been distinguished according to the types of databases, but since 2008, when the regulation on databases was brought to the scope of the PIA, no separate distinction is being made on these grounds. The regulation on databases contained in the Public Information Act focuses mainly on the administration of databases from their establishment until termination. There are not many provisions applicable for the administration of databases or the controller of database in the PIA. Only the necessary minimum criteria to define the controller of database and its role is provided in PIA. The concept is defined by both personal and functional elements, the scope of the accountability and delegation of the responsibilities to the processor of database.

The controller of the database is accountable for the administration and development of the database. One of the responsibilities of the controller of database is contained in data administration. The importance of administration in the definition of the controller of database is also underlined by the extension of the definition with a term "administrator". Data administration has been an undefined legal concept in Estonia for almost a decade. Today the meaning of the concept has been clarified – data administration must be regarded as formulating

and implementing the decisions on data-related issues. However, the legislator has not considered it necessary to clarify the meaning of database administration. While implementing the law as regards the concept of controller of database, specific circumstances can easily be taken into account due to undefined legal concepts. The author found that as the legislator took into account the different nature of databases, it was its conscious choice to leave a room for manoeuvre in implementing the rules on databases. At the same time more guidance on some specific issues was provided by the legislator, as the Public Information Act includes a provision for controller of database in situations of vertical separation of powers. The controller of a database shall be the state authority that has direct or indirect interest in the data to be collected by the local government bodies. The relationship between the executive authorities and the judiciary as regards determining the controller of databases used in court administration is not regulated separately by the PIA.

Although the concept contains functional elements, it is possible to define the controller of database based on formal analysis, because according to the PIA controller of database must always be specified in the statutes of the database. The statutes of database may be established by various legal acts and they play an important part in establishing the role of controller of database. When defining the scope of responsibility of certain controller of database, the statutes of the specific database must be analysed in addition to the implementing acts of PIA. Thus, also the data subjects have to turn to the statutes of a specific database to in order to find indication as to their rights vis-à-vis the controller of database. The analysis undertaken in the third chapter of the Thesis showed clearly that due to the undefined legal concepts the role of a controller of database varies in different databases. Hence, disparities exist in different databases as regards the rights of the data subject as well as the right to exercise supervisory powers by the controller of database.

In conclusion, the PIA suggests that the legislator may have intended to assign the role of controller to the controller of database, but due to the use of undefined legal concepts, a broad interpretation of the legislator's intention is being applied. The analysis of the statutes of selected databases shows that in practice the controllers of database have been prescribed with the rights and obligations provided for data controllers by GDPR, consequently joining the two concepts. At the same time there are also cases where there lacks clarity as to who is responsible for compliance with the principles for processing personal data or data subject's rights. Therefore, without further analysis the controller of a database cannot be considered as the data controller under Estonian law. From the point of view of the enforcement of fundamental rights,

this situation is unwelcome, as the data subject is not clearly informed who is responsible for processing his or her personal data.

In parallel with the concept of controller, the development and definition of the concept of processor in both European Union and Estonian law, and the responsibilities of the processor were also examined in the thesis. European Union legislator did not follow the example when developing the concept of processor. The concept of processor is intrinsically linked to that of controller – without the existence of a controller, a processor cannot exist. According to the European Union law, the processor must be separate from the controller and it must process personal data on behalf of the controller. The functionality of the concept does not play decisive role in designating the processor, as one of the important innovations of GDPR now provides that the processing by the processor must be governed by a contract or other legal act. European Union law does not limit the scope of delegation of the controller, but the controller won't be able to delegate liability for the provisions specifically addressed to it in GDPR. Controllers should use only processors providing sufficient guarantees to implement appropriate technical and organisational measures in such a manner that processing will meet the requirements of GDPR and ensure the protection of the rights of the data subject.

Similar to the concept of controller, the concept of processor has also found its way into Estonian law from the European Union law. In shaping the relevant provisions in the PDPA, the legislator has also made references to the administration of registers in history, which leads to the conclusion that the legislator may have had an intention to combine the roles of data processors and processors of database. At some point, Estonian law proceeded two legal concepts of processors in parallel, because in addition to the Databases Act, the PDPA in its various versions also provided for the concept of processor.

The current PIA does not provide a legal definition of a processor of database. However, the distinguishing building blocks of the concept can be combined from the interaction of the different provisions of the Act. Thus, the processor of database must be a state or local government authority, other legal person in public law or person in private law performing public duties, to whom the controller of database may delegate the processing of data and housing of the database. Thus, the legislator has specified the tasks that the controller of database may delegate. The author identified a discrepancy between the content of PIA and practice in the statutes of the databases. Namely, the author's analysis showed that the processors of databases have also been given the tasks of developing databases by the statutes.

This has also been confirmed by the EDPI as a supervisory authority. Housing of the database is a much narrower and a more static concept than database administration, and therefore it cannot include the activities related to developing database. Therefore, the developing databases under the PIA must be handled by the controller of database.

If combining the roles of a data processor and processors of a database is desired, the requirements arising from the GDPR or the Personal Data Protection Act must also be provided in contract or other legal act regulating the controller-processor relationship. The analysis performed by the author indicated that in practice this has not been done at the level of the statutes of databases, and contracts between data controllers and processors are not available from public sources. By failing to define the requirements and by authorising the processor of the database to process personal data as well, the analysis may lead to the conclusion that the processor of the database is at the same time data controller.

Considering the importance of databases in the functioning of Estonia as a digital state and the processing of personal data in databases, the author recommends taking into account the recent European Union data protection law reform when developing possible future legal framework related to databases. To the extent that European Union law does not preclude the designation of a controller or the conditions for the designation of a controller under national law, the controller may also be given a broader role than provided for in European Union law. In essence, the same is possible for a processor, provided that the requirements of European Union law are met. At the same time, European Union law does not preclude the division of responsibilities of controller between different persons. The current approach in Estonian law, which allows for an extremely wide margin of interpretation, with regard to the content of the role of the controller of databases, is not reasonable from the point of view of enforcing the fundamental rights of the data subject. To the extent that personal data are processed in databases for the exercise of official authority, the data subject must have clarity as to who is responsible for processing his or her data. For ensuring the interoperability of the state information system, it is appropriate to continue with broad-scoped concept of controller for databases. However, the author suggests treating database administration in a narrower sense and separating data administration from it. Such an approach would make it possible to define both as responsibilities for the controller of the database, if necessary, but also to share the responsibilities between different controllers if necessary. The controller responsible for data administration should also be responsible for enforcing EU data protection law. Experience has shown that limiting the powers of the processor of database in the Public Information Act has

not been appropriate and should be waived. The requirements of EU law must also be followed when assigning the role of data processor to the processor of database. The development of standard contract clauses by EDPI could facilitate the implementation of the requirements of EU data protection law.

A well-thought-through, reasoned and systematic use of concepts contributes both to the enforcement of fundamental rights and to the further development of the digital state. In order to achieve more harmonised application of law the clarity of concepts used must be ensured. If the legislator decides to continue with the concept of the controller and processor of database, it is proportionate to clearly assign the roles of data controller and processor to them as well.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Bygrave, L. A. Core principles of data protection. 2001. Privacy Law and Policy Reporter 2001/7 (9). – <http://www5.austlii.edu.au/au/journals/PrivLawPRpr/2001/9.html> (23.04.2021).
2. Clifford, D., Ausloos, J. Data Protection and the Role of Fairness. – Yearbook of European Law 2018/37 (1), lk 130 – 187.
3. Conzález Fusier, G. Transparency as Translation in Data Protection. – Bayamlioglu, E. jt (toim). Being Profiled: cogitas ergo sum. 10 Years of Profiling the European Citizen. Amsterdam University Press 2018, lk 52-55. https://www.researchgate.net/profile/Gloria-Gonzalez-Fuster/publication/333202302_Transparency_As_Translation_In_Data_Protection/links/5ce174f3458515712eb68fe3/Transparency-As-Translation-In-Data-Protection.pdf (23.04.2021).
4. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.
5. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, Euroopa Nõukogu, Euroopa Andmekaitseinspektor. Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat. 2018. aasta väljaanne. – Luksemburg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2020.
6. Giurgiu, A., Lommel, G. A New Approach to EU Data Protection: More Control over Personal Data and Increased Responsibility. – Critical Quarterly for Legislation and Law 2014/97 (1).
7. Kuner, Ch., Bygrave, L. A., Docksey, Ch. (toim.). The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary. Oxford University Press 2020.
8. Lynskey, O. Deconstruction Data Protection: The „Added-Value“ of a Right to Data Protection in the EU Legal Order. – International & Comparative Law Quarterly 2014/63 (3), lk 569-597.
9. Millard, Ch. At this rate, everyone will be a [joint] controller of personal data! – International Data Privacy Law 2019/9 (4), lk 217-219. – <https://doi.org/10.1093/idpl/ipz027> (28.02.2021),
10. Quelle, C. Not just User Control in the General Data Protection Regulation. – Lehmann, A, Whitehouse, D., Fischer-Hübner, S., Fritsch, L., Raab, Ch. Privacy and Identity Management. Facing up to Next Steps. 11th IFIP WG International Summer School, Karlstad, Sweden, August 21-26, 2016, Revised Selected Papers. IFIP Advances in Information and Communication Technology. Springer International Publishing 2016, lk.140-163. – <https://hal.inria.fr/hal-01629151/document> (23.04.2021).

11. Salumaa, K. Andmesubjekti õigused uue isikuandmete kaitse üldmääruse foonil. – *Juridica* 2018/2, lk 83-93.
12. Tupay, P. K. Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. – *Juridica* IV/2016, lk 227-240.
13. Van Alsenoy, B. Allocating responsibility among controllers, processors, and „everything in between“: the definition of actors and roles in Directive 95/46/EC. *Computer Law and Security Review* 2012/25, lk 25-43.
14. Van Alsenoy, B. *Data Protection Law in the EU: Roles, Responsibilities and Liability*. Intersentia: 2019.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

15. 23. oktoober 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2018/1725, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning isikuandmete vaba liikumist, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 45/2001 ja otsus nr 1247/2002/EÜ (EMPs kohaldatav tekst.). *ELT L* 295, 21.11.2018, lk 39—98.
16. Andmekogude seadus. – *RT I* 1997, 28, 423.
17. Avaliku teabe seadus. – *RT I*, 15.03.2019, 11
18. Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. – *RT I* 2007, 12, 66.
19. Broneeringuinfo andmekogu põhimäärus. Siseministri määrus 08.02.2019 nr 6. – *RT I*, 07.08.2019, 4.
20. Euroopa Nõukogu 28.01.1981 konventsioon nr 108 „Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon“. – *RT II* 2001, 1, 3.
21. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680, 27. aprill 2016, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK. – *ELT L* 119, 04.05.2016, lk 89-131
22. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – *ELT L* 281 , 23/11/1995, lk 31 - 50

23. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1—88
24. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1240, 12. september 2018, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) ning muudetakse määrusi (EL) nr 1077/2011, (EL) nr 515/2014, (EL) 2016/399, (EL) 2016/1624 ja (EL) 2017/2226, ELT L 236, 19.9.2018, lk 1—71.
25. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1024/2012, 25. oktoober 2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd ning millega tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2008/49/EÜ (IMI määrus). EMPs kohaldatav tekst. ELT L 316, 14.11.2012, lk 1—11.
26. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 726/2004, 31. märts 2004, milles sätestatakse ühenduse kord inim- ja veterinaaravimite lubade andmise ja järelevalve kohta ning millega asutatakse Euroopa ravimiamet. EMPs kohaldatav tekst. ELT L 136, 30.4.2004, lk 1—33.
27. Euroopa Põhiõiguste Harta. – ELT C 303, 14.12.2007, lk 1.
28. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. VVm 22.12.2011 nr 180. – RT I, 29.12.2011, 228.
29. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni muutmise protokoll. – RT II, 03.07.2020, 2
30. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 1996, 48, 944.
31. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 04.01.2019, 11
32. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 04.01.2019, 11.
33. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2019, 2.
34. Kohtute infosüsteemi põhimäärus. – RT I, 09.10.2020, 6
35. Kohtute seadus. - RT I, 28.01.2021, 2
36. Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2014, 4.
37. Nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, 27. november 2008, kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta. ELT L 350, 30.12.2008, lk 60—71.
38. Politsei ja piirivalve seadus¹. – RT I, 10.12.2020, 23.
39. Rahvastikuregistri seadus. - RT I, 31.01.2020, 17.
40. Riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seadus. – RT I, 15.03.2019, 2.

41. Tallinna kinnisvararegistri põhimäärus. Tallinna LVm 20.04.2020 nr 9. – RT IV, 24.04.2020, 7
42. Täitemenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 14.03.2011, 19
43. Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. VVm 28.09.1999 nr 279. – RT I 2005, 35, 272 ... RT I 2010, 66, 500.

KASUTATUD EELNÕUD JA SELETUSKIRJAD

44. Amended proposal for a Council directive on the protection of individuals with regard to processing of personal data and free movement of such data. Commission of the European Communities. 15.10.1992 COM (92) 422 final – SYN 28. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51992PC0422&qid=1613047548015&from=ET>, 22.04.2021.
45. Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 1027 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/5e9b8d6e-6073-3612-bade-4317b9b1e468> (22.04.2021)
46. Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 1027 SE seletuskiri.
47. BRIIS põhimääruse seletuskiri. – Eelnõude infosüsteem. Eelnõu toimik nr 19-0086. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e5419ad7-9bfb-4330-9df2-26a2498fe7da> (23.04.2021).
48. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni ratifitseerimise seadus 549 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/c6a547d1-9168-3d64-8db5-52fd4a26f4f4> (22.04.2021).
49. Isikuandmete kaitse seadus 1026 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/56376422-b4f2-34c6-918b-030a4e18c13b> (22.04.2021).
50. Isikuandmete kaitse seadus 1196 SE eelnõu. – <https://www.riigikogu.ee/download/43b292bf-9516-3046-a2ea-77c44a7689f6> (22.04.2021).
51. Isikuandmete kaitse seadus 1196 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/e681453c-ce0a-3934-ae8f-35142016cf29> (22.04.2021).
52. Isikuandmete kaitse seadus 679 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/b7c9371a-7768-46b5-9d33-9eb4e3b98125> (22.04.2021).
53. Isikuandmete kaitse seadus 80 SE algtekst. – <https://www.riigikogu.ee/download/9f8e039f-04d8-3750-8485-31da9daaafb1> (22.04.2021)

54. Isikuandmete kaitse seadus 80 SE muudatusettepanekute loetelu 2. – <https://www.riigikogu.ee/download/4390f12e-0ac5-3887-be7f-8bf092455154> (22.04.2021)
55. Isikuandmete kaitse seadus 80 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/f1171427-839f-3536-a8da-cf01e9650246> (22.04.2021).
56. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus 778 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/0629e042-d72a-4ae7-b885-58ec0fce0efc> (22.04.2021).
57. Muudatusettepanekud isikuandmete kaitse seaduse eelnõu (80 SE) teise lugemise jätkamiseks. – <https://www.riigikogu.ee/download/4390f12e-0ac5-3887-be7f-8bf092455154> (22.04.2021)
58. Muudatusettepanekute loetelu riiklike registrite seaduse eelnõule 79 SE II. – <https://www.riigikogu.ee/download/5ba79e75-065e-3c00-8327-b3823f39bec6> (22.04.2021).
59. Proposal for a Council Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data. Submitted by the Commission on 27 July 1990. COM (90) 314 final – SYN 287. Official Journal of the European Communities. 5.11.1990 – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51990PC0314\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51990PC0314(01)&from=ET) (22.04.2021).
60. Proposal for a Council directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data. Text Amended by the European Parliament. Official Journal of the European Communities. 13.04.1992. lk 0173-0198. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:094:FULL&from=EN> (22.04.2021).
61. Rahvastikuregistri seadus 382 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/a56e6884-d8d9-4e3b-b346-97ee4a0627a9> (23.04.2021).
62. Riiklike registrite seadus 79 SE eelnõu. – <https://www.riigikogu.ee/download/988807bd-13e2-3922-b608-4e816934fa1f> (22.04.2021)
63. Riiklike registrite seaduse 79 SE I seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/7de38d47-7fba-39f9-80b1-3fc469f29b86> (22.04.2021)
64. Riiklike registrite seaduse eelnõu 79 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/7de38d47-7fba-39f9-80b1-3fc469f29b86> (21.02.2021)
65. Riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seadus 794 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/ab9dc075-be3d-4efe-9103-a5fbd31f0160> (25.04.2021).

66. Täitemenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus 763 SE. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94975644-610a-05d2-8a30-c1febfa97a5d/Taitemenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (22.04.2021)

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

67. EK liidetud kohtuasjad C-468/10 ja C-469/10, *Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF) ja Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEMD) versus Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2011:777.
68. EKo C- 272/19, *VQ versus Land Hessen*, ECLI:EU:C:2020:535.
69. EKo C-131/14, *Google Spain SL, Google Inc versus Agencia de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*, ECLI:EU:C:2014:317.
70. EK C-210/16, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein versus Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, ECLI:EU:C:2018:388.
71. EKo C-25/17, *Tietosuojavaltuutettu ja Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyksunta*, ECLI:EU:C:2018:551.
72. EKo C-40/17, *Fashion ID GmbH & Co.KG versus Verbraucherzentrale NRW eV*, ECLI:EU:C:2019:629.
73. EKo C-542/06, *Heinz Huber vs Bundesrepublik Deutschland* [suurkoda], ECLI:EU:C:2008:724.
74. RKHKo 3-19-1207

KASUTATUD JUHENDMATERJALID

75. Andmekogude juhend. Andmekaitse Inspeksioon: 2016. –https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumentid/andmekogude_juhend.pdf (22.04.2021).
76. Arvamus 1/2010 mõistete „vastutav töötaja“ ja „volitatud töötaja“ kohta. Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörihm. WP 169. Vastu võetud 16.02.2010. –
https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_et.pdf (21.04.2021).
77. Arvamus 10/2006 SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) võrgus isikuandmete töötlemise kohta. Artikli 29 alusel moodustatud

- töörühm. WP 128. Vastu võetud 22.11.2006. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2006/wp128_et.pdf (22.04.2021)
78. EDPS Guidelines on the concepts of controller, processor and joint controllership under Regulation (EU) 2018/1725. European Data Protection Supervisor: 7 November 2019. – https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-11-07_edps_guidelines_on_controller_processor_and_jc_reg_2018_1725_en.pdf (21.04.2021)
79. EDPS Opinion 8/2016 on coherent enforcement of fundamental rights in the age of big data. – European Data Protection Supervisor Opinion. https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/16-09-23_bigdata_opinion_en.pdf (23.04.2021).
80. Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR. Version 1.0 adopted for public consultation. European Data Protection Board: 02.09.2020. – https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/consultation/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_en.pdf (21.04.2021).
81. Guidelines 10/2020 on on restrictions under Article 23 GDPR. Version 1.0 adopted for public consultation. European Data Protection Board: 15.12.2020. – https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-102020-restrictions-under-article-23_en (27.04.2021).
82. Lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä. – Tietosuojatyöryhmä. Annettu 16. helmikuuta 2010. WP 169. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_fi.pdf (20.01.2021).
83. Suunised 2/2019 isikuandmete töötlemise kohta isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkti b alusel seoses andmesubjektidele internetipõhiste teenuste osutamisega. Versioon 2.0. Euroopa Andmekaitsekoogu: 08.10.2019. – https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines-art_6-1-b-adopted_after_public_consultation_et.pdf (23.04.2021).
84. Suunised määruse 2016/679 kohase läbipaistvuse kohta. Artikli 29 töörühm. WP 206 rev. 01. vastu võetud 29.11.2017, kinnitatud 11.04.2018. – https://www.aki.ee/sites/default/files/inspeksioon/rahvusvaheline/juhised/suunised_maaruse_2016679_kohase_labipaistvuse_kohta.pdf (23.04.2021).

MUUD KASUTATUD ALLIKAD

85. Accuracy of Data. Office of Data Protection Ombudsman. – <https://tietosuoja.fi/en/accuracy-of-data> (23.04.2021)
86. Andmekaitse Inspektsiooni ringkiri ministriumitele, Maksu- ja Tolliametile ning Politsei- ja Piirivalveametile 01.04.2021 nr 1.2.-2/21/1302. – <https://adr.rik.ee/aki/dokument/8847386> (25.04.2021)
87. Andmekaitse ja infoturbe leksikon. Cybernetica AS. – <https://akit.cyber.ee> (27.04.2021)
88. Andmekogude seadus 79 SE menetlus. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80673fa3-0f78-3cce-b9fc-b739624e5e21/Andmekogude%20seadus> (22.04.2021).
89. Andmekogude seadus 79 SE menetlus. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80673fa3-0f78-3cce-b9fc-b739624e5e21/Andmekogude%20seadus> (22.04.2021).
90. de la Torre, L. F. What does “accuracy” mean under EU Data Protection law? Golden Data: A Blog about data laws 22.01.2019. – <https://medium.com/golden-data/what-does-accuracy-mean-under-eu-data-protection-law-dbb438fc8e95> (23.04.2021).
91. de la Torre, L. F. What does “storage limitation” mean under EU Data Protection law? Golden Data: A Blog about data laws 22.01.2019. – <https://medium.com/golden-data/what-does-storage-limitation-mean-under-eu-data-protection-law-fc6459ecb26c> (23.04.2021)
92. de la Torre, L. F. What does “storage limitation” mean under EU Data Protection law? Golden Data: A Blog about data laws 22.01.2019. – <https://medium.com/golden-data/what-does-storage-limitation-mean-under-eu-data-protection-law-fc6459ecb26c> (24.04.2021)
93. de la Torre, L. F. What is “data minimization” under EU Data Protection Law? Golden Data: A Blog about data laws 22.01.2019. – <https://medium.com/golden-data/what-is-data-minimization-under-eu-data-protection-law-b0e30fbb856e> (23.04.2021).
94. Eesti Keele Instituudi ühendsõnastik 2021. – <https://sonaveeb.ee/> (22.04.2021)
95. Eesti Kohtunike Ühingu kiri justiitsministrile. Tallinn, 18.10.2019. – <https://adr.rik.ee/jm/dokument/6735094> (02.12.2020)
96. Eesti Kohtunike Ühingu kiri justiitsministrile. Tallinn, 26.06.2018. – <https://adr.rik.ee/jm/dokument/5823029> (02.12.2020).
97. Eesti märksõnastik – <https://ems.elnet.ee/> (21.04.2021)
98. Isikuandmete kaitse seadus 1026 SE menetlus. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/adf18590-e176-3c6f-91c0-6ffa8f501cb0/Isikuandmete%20kaitse%20seadus>¹ (22.04.2021).

99. Isikuandmete kaitse seadus 1196 SE menetlus. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eel_noud/eelnou/fda65853-f05c-3b4e-ad4f-27f017828fed/Isikuandmete%20kaitse%20seadus (22.04.2021)
100. Isikuandmete kaitse seadus 80 SE menetlus. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eel_noud/eelnou/5dfa797c-31b1-3f1e-9143-99bfb7518375/Isikuandmete_kaitse_seadus (22.04.2021).
101. Justiitsministeeriumi asekanstleri kiri Eesti Kohtunike Ühingu esimehele, Tallinn 25.07.2018. – <https://adr.rik.ee/jm/dokument/5908598> (02.12.2020)
102. Justiitsministeeriumi asekanstleri kiri Eesti Kohtunike Ühingu esimehele. Tallinn, 18.11.2019. – <https://adr.rik.ee/jm/dokument/6790650> (02.12.2020).
103. Korff, D. EC Study on Implementation of Data Protection Directive 95/46/EC (2002). – <https://ssrn.com/abstract=1287667> (22.04.2021).
104. Majandus- ja kommunikatsiooniministri kiri justiitsministrile. 27.04.10 nr 2-7/10-00026/018. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4bc4cb72-b5e0-4c36-9a73-70d257acde6c> (22.04.2021).
105. Minimisation of Data. Office of Data Protection Ombudsman. – <https://tietosuoja.fi/en/minimisation-of-data> (23.04.2021).
106. Quick Guide to the Principles of Data Protection. Irish Data Protection Commission 2019. – https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2019-11/Guidance%20on%20the%20Principles%20of%20Data%20Protection_Oct19.pdf (23.04.2021)
107. RIHA kataloog. – https://www.riha.ee/Infosüsteemid?sort=meta.update_timestamp&dir=DESC (24.04.2021).
108. Riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu. Justiitsministeeriumi kooskõlastuskiri 08.01.2019 nr 8-2/7428. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e5769e9b-554f-479a-bc8d-3f689917804e> (25.04.2021).
109. Silvet, J. Inglise-eesti sõnaraamat. 4. täiendatud ja ümbertöötatud trükk. Tallinn: TEA 2002.
110. Storage limitation. Office of Data Protection Ombudsman. – <https://tietosuoja.fi/en/storage-limitation> (24.04.2021).
111. Tallinna kinnisvaraportaali kinnisvara.tallinn.ee kasutustingimused. – <https://kinnisvara.tallinn.ee/assets/kasutustingimused-eeaacc4487720d56d917405e102d1352.pdf> (18.04.2021).

112. Terstegge, J. GDPR: Lost in translation? – The International Association of Privacy Professionals Privacy Perspectives 1.05.2018. – <https://iapp.org/news/a/gdpr-lost-in-translation/> (27.04.2021).
113. Tooming, M. Erikontroll solvas kohtunikke: ministeerium nuhib meie järele. ERR uudised 25.10.2019. – <https://www.err.ee/995867/erikontroll-solvas-kohtunikke-ministeerium-nuhib-meie-jarele> (28.04.2020).
114. Valituse moodustamise kokkulepe aastateks 2021-2023. – <https://www.valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe> (24.04.2021).