



**1806/16/ET
WP 239**

Arvamus 02/2016 avalikus sektoris läbipaistvuse huvides isikuandmete avaldamise kohta

Vastu võetud 8. juunil 2016

Töörühm on asutatud direktiivi 95/46/EÜ artikli 29 alusel. Tegemist on Euroopa sõltumatu nõuandeorganiga andmekaitse ja eraelu puutumatuse küsimustes. Töörühma ülesandeid on kirjeldatud direktiivi 95/46/EÜ artiklis 30 ja direktiivi 2002/58/EÜ artiklis 15.

Sekretariaaditeenused tagab Euroopa Komisjoni õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi direktoraat C (põhiõigused ja liidu kodakondsus), B-1049 Brüssel, Belgia, kabinet nr MO-59 02/013.

Veebisait: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm

1. SISSEJUHATUS

1.1 ARVAMUSE ULATUS

Käesolevas arvamuses selgitatakse, kuidas kohaldada isikuandmete kaitse põhimõtteid avalikus sektoris läbipaistvuse huvides andmete töötlemisel ja avaldamisel, eriti seoses korruptsioonivastaste meetmete ning huvide konfliktide haldamise ja vältimisega¹. Arvamuse eesmärk ei ole selgitada, mis liiki teavet tuleks avaldada ELi liikmesriikides avalikele dokumentidele juurdepääsu / infovabadust reguleerivate õigusaktide alusel;² see ei piira nimetatud avaliku teabe kättesaadavust siseriiklike õigusaktide alusel ega käsitle ELi institutsioonidele ja asutustele kohaldatavate määruste nr 45/2001 ja 1049/2001³ rakendamist.

Üldiselt nõutakse, et avaliku sektori asutused koguksid, registreeriks ja säilitaksid teavet oma tegevuse ja töötajate kohta ning teeksid selle teabe üldsusele kättesaadavaks, üldjuhul ametlikul veebisaidil. Seda liiki andmetöötlus hõlmab tõenäoliselt ka isikuandmete töötlemist ja üldsusele kättesaadavaks tegemist.

Käesolev arvamus on suunatud riikide seadusandjatele, valitsustele, asutustele, ametitele ja muudele pädevatele avaliku sektori institutsioonidele („pädevad asutused“), kes tegelevad korruptsioonivastaste ja huvide konflikti ennetamise meetmetega ja muude läbipaistvusnõuetega, ning ka andmekaitseasutustele. See sisaldab soovitusi, mille aluseks on ühine arusaam nimetatud töötlemisel kehtivast isikuandmete kaitse raamistikust. Eelkõige käsitleb see direktiivi 95/46/EÜ⁴ üldist rakendamist ning isikuandmete kaitse üldmääruse põhimõtteid ja väärtusi.

Direktiivi 95/46/EÜ artiklid 1 ja 4 nõuavad, et liikmesriigid kaitseksid isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning eelkõige nende õigust eraelu puutumatusse. Liikmesriigid peavad ka tagama, et isikuandmete töötlemine seoses korruptsioonivastaste meetmetega, mille eesmärk on hallata võimalikke huvide konflikte ja täita seonduvaid läbipaistvusnõudeid, oleks reguleeritud siseriiklike õigusnormidega, mille riigid võtavad vastu nimetatud direktiivi ja isikuandmete kaitse üldmääruse alusel.

¹ Avalik sektor on käesoleva arvamuse tähenduses riik, piirkondlikud või kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud isikud ja ühe või mitme sellise omavalitsuse või avalik-õigusliku isiku moodustatud ühendused piiramata liikmesriikide õigusaktides sisalduvaid määratlusi.

² Vt artikli 29 töörühma avaldatud arvamus 06/2013 avatud andmete ja avaliku sektori teabe kohta.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2000. aasta määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta.

1.2 ARVAMUSE EESMÄRK

Arvamuse eesmärk on anda liikmesriikide seadusandjatele ja pädevatele asutustele praktilisi suuniseid, soovitusi ja parimate tavade näiteid, kuidas tagada õigus isikuandmete kaitsele ja ühtlasi tasakaalustada ning rahuldada avalikkuse õiguspärasest huvi läbipaistvuse vastu olukordades, kus õigusnormid ja poliitilised otsused nõuavad füüsiliste isikutega seotud teabe avalikustamist. „Läbipaistvuse“⁵ mõiste seondub avatuse, hea halduse ja hea valitsemise põhimõtetega, mis on sätestatud aluslepingutes⁶ ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas („ELi harta“)⁷.

Avalik-õiguslike ülesannete eeskujuliku ja kvaliteetse täitmise üldtunnustatud eeldused on avalikus sektoris tegutsevate isikute erapooletus, läbipaistvus ja professionaalsus. Avalikus sektoris tegutsevate isikute õigus isikuandmete kaitsele⁸ ning avalik huvi nende ülesannete ja kohustuste täitmise läbipaistvuse suhtes tuleb seada tasakaalu. Üks meetmeid võimalike huvide konfliktide haldamiseks ning vastutuse ja avaliku usalduse suurendamiseks on avalikus sektoris tegutsejate erahuvi avalikustamine. Võttes arvesse, et huvide konfliktide haldamist käsitlevad õigusaktid ja normid on erinevad, sisaldab käesolev arvamus nõuandeid, kuidas tagada avalikus sektoris tegutsejate isikuandmete ühetaoline kaitsetase kõikides liikmesriikides.

2. ÕIGUSRAAMISTIK

Vastavalt ELi harta artiklile 7 on igaühel õigus, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust. Peale selle on harta artiklis 8 muu hulgas sätestatud, et igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele. Isikuandmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 8 kohaselt on igaühel õigus ka sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ning kodu ja sõnumite saladust, ning avaliku sektori asutus ei sekku selle õiguse kasutamisse, tehes seda vaid juhul, kui see on kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korrarikkumise või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

Direktiivi 95/46/EÜ artiklis 7 on sätestatud andmetöötluse seaduslikkuse kriteeriumid ning isikuandmete töötlemise aluspõhimõtted (direktiivi 95/46/EÜ artikkel 6). Isikuandmete kaitse üldmääruse põhjendustes on täpsustatud, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta ei

⁵ See viide ei mõjuta siseriiklikes õigusaktides ja poliitikadokumentides sätestatud konkreetseid määratlusi ning on esitatud üksnes arvamuse parema arusaadavuse huvides.

⁶ Vt Euroopa Liidu lepingu artiklid 10 ja 11 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 15 ja 298.

⁷ Vt ELi harta artikkel 41.

⁸ Õigus isikuandmete kaitsele tähendab isikuandmete kaitse direktiivi ja isikuandmete kaitse üldmäärusega kaitstavaid õigusi.

mõjuta ega vähenda Euroopa Liidu ja liikmesriikide õigusaktidest tulenevat üksikisikute kaitset isikuandmete töötlemisel.

Vastavalt Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklile 10 on igal inimesel õigus sõnavabadusele. Euroopa inimõiguste konventsioonis on mitmel puhul tunnustatud, et see hõlmab ka „üldsuse õigust olla piisavalt informeeritud“ ja „õigust saada teavet“ juhtudel, mis ei ole seotud üksnes meedia või kutseliste ajakirjanikega⁹.

Neid sätteid silmas pidades on soovitatav huvide konfliktiga seotud meetmete ja seonduvate läbipaistvusmeetmete puhul juhendada allpool toodud isikuandmete töötlemise põhimõtetest.

3. ISIKUANDMETE TÖÖTLEMISE PÕHIMÕTTED

Direktiivi 95/46/EÜ artiklis 6 on sätestatud, et:

- isikuandmeid töödeldakse õiglaselt ja seaduslikult;
- isikuandmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel ega töödelda hiljem viisil, mis on vastuolus kõnealuste eesmärkidega;
- isikuandmed on piisavad, asjakohased ega ületa selle otstarbe piire, mille tarvis neid kogutakse ja/või hiljem töödeldakse;
- isikuandmed on täpsed ja vajaduse korral ajakohastatud;
- isikuandmeid säilitatakse kujul, mis võimaldab andmesubjekte tuvastada ainult seni, kuni see on vajalik seoses andmete kogumise või hilisema töötlemise eesmärkidega.

Need nõuded on kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse samasisuliste sätetega.

⁹ Samas oli Euroopa Inimõiguste Kohus kuni viimase ajani seisukohal, et artikliga 10 tagatud vabadust saada teavet ei saa tõlgendada kui riigi kohustust teavet avalikustada või üldsusele avaldada (vt otsused kohtuasjades *Leander vs. Rootsi* (1987), *Gaskin vs. Ühendkuningriik* (1989), *Guerra vs. Itaalia* (1998) ja *Sîrbu vs. Moldova* (2004)). Alles kahes hiljutises kohtuasjas on kohus liikunud teabe saamise vabaduse mõiste laiemal tõlgenduse suunas (vt 2006. aasta otsus kaebuse vastuvõetavuse kohta kohtuasjas *Sdruženi Jihočeské Matky vs. Tšehhi Vabariik* ja 2009. aasta otsus kohtuasjas *Társaság a Szabadságjogokért vs. Ungari*).

3.1 ÕIGLANE JA SEADUSLIK TÖÖTLEMINE

Huvide konfliktidega seonduva isikuandmete töötlemise õiguslik alus on direktiivi 95/46/EÜ artikli 7 punkt c¹⁰. Selle kohaselt võib isikuandmeid töödelda juhul, kui töötlemine on vajalik vastutava töötleja seadusjärgse kohustuse täitmiseks. Sellisel juhul peab töötlemine toimuma seadusega ettenähtud viisil¹¹. Vältida tuleks üldiste ja kõikehõlmavate sätete kehtestamist, mis annavad vastutavale töötlejale oma seadusejärgse kohustuse täitmisel ülemäärase kaalutlusõiguse¹².

Sellisel juhul on seadusandja kohustatud tagama, et õiguslike kohustuste puhul arvestataks tasakaalustatud viisil erinevaid huve. Eelkõige peavad õigusaktid olema kooskõlas õigusega era- ja perekonnaelu austamisele ja isikuandmete kaitsele vastavalt Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklile 8 ning ELi harta artiklitele 7 ja 8¹³. See tähendab, et isikuandmete töötlemise kohustus peab olema taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks vajalik ja proportsionaalne ning vastama eesmärgi piiramise põhimõttele.

Asutustel võib sellise isikuandmete töötlemise puhul olla ka võimalus tugineda direktiivi 95/46/EÜ artikli 7 punktile e. Et teha kindlaks, kas töötlemistoimingud vastavad artikli 7 punktile e, ning arvestades erinevaid asjaomaseid huve, peavad asutused veenduma, et:

- töötlemistoiming tehakse avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks¹⁴;
- töötlemistoiming on selle ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks vajalik (st toimingud peavad sobima taotletava eesmärgi saavutamiseks ja piirduma selle saavutamiseks vajalikuga).

¹⁰ Üksikasjalikum analüüs sisaldub arvamuses 06/2014 andmete vastutava töötleja õigustatud huvide mõiste kohta direktiivi 95/46/EÜ artikli 7 tähenduses, dokument WP 217. Mõnedes riikides võib olla võimalik seda liiki isikuandmete töötlemiseks tugineda artikli 7 punktile f.

¹¹ Arvamuses 06/2014 tunnistas artikli 29 tööriühm, et artikli 7 punkti c kehtivus eeldab seadusega kehtestatud kohustust, mis peab vastama kõigile asjakohastele tingimustele, et kohustus oleks kehtiv ja siduv. Sellega seoses märkis artikli 29 tööriühm, et „õigusaktides võib mõnel juhul olla kindlaks määratud vaid üldine eesmärk, kusjuures konkreetsemad kohustused on kehtestatud muudel tasanditel, näiteks kas teiste õigusaktidega või avaliku sektori asutuse siduva otsusega konkreetse juhtumi kohta“. Isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduses 41 on sellega seoses selgitatud, et „kui käesolevas määruses osutatakse õiguslikule alusele või seadusandlikule meetmele, ei pea selleks tingimata olema parlamendi poolt vastu võetud seadusandlik akt, ilma et see piiraks asjaomase liikmesriigi põhiseaduslikust korrast tulenevate nõuete kohaldamist“. Vt ka isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõige 3.

¹² Sealsamas.

¹³ Vt Euroopa Kohtu 20. mai 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01: Rundfunk; ja Euroopa Kohtu 9. novembri 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-92/09 ja C-93/09: Volker ja Markus Schecke.

¹⁴ Nagu artikli 29 tööriühm arvamuses 06/2014 rõhutas, peab üldiste huvidega seotud ülesanne või avalik võim põhinema õigusnormil või tulenema õigusnormist. Vt arvamuse III jao punkt 2.5 ning isikuandmete kaitse üldmääruse põhjendus 41 ja artikli 6 lõige 3.

NÄIDE. Läbipaistvusplatvormil avalikustatud isikuandmete indekseerimist,¹⁵ et võimaldada kodanikele andmete otsingut, võib pidada vajalikuks toiminguks. Isikusamasust puudutavate andmete indekseerimist välise otsingumootori jaoks ei saa läbipaistvuse huvides vaikumisi vajalikuks pidada.

3.2 ANDMETE PROPORTSIONAALSUSE, MINIMEERIMISE JA KVALITEEDI PÕHIMÕTTED

Nende põhimõtete rakendamiseks tuleb esmalt kindlaks teha andmete töötlemise põhieesmärgid. Näiteks võivad läbipaistvusega seotud algatused olla mõeldud valitsuse ja selle haldusorganite otsuste ja tegevuse põhjalikuks selgitamiseks, pakkudes üldist ülevaadet protsessidest, toimingutest ja töötajatest. See omakorda võimaldab üldsusel jälgida, mil viisil valitsused oma ülesandeid täidavad ja avalikke vahendeid kasutavad, edendades seeläbi tõhusust ja tulemuslikkust. Käesolevas arvamuses käsitletavate meetmete eesmärk on ennetada ja tuvastada huvide konflikte ja rakendada nendega seoses sanktsioone, et vältida erahuvide mõju avalike ülesannete täitmisele ning tugevdada avalikus sektoris tegutsejate ausameelsust, objektiivsust ja erapooletust ning suurendada kodanike usaldust riigi vastu.

NÄIDE. Pädevate asutuste ülesanne on teha kindlaks avalikus sektoris tegutseja varade väärtus ametiaja alguses ja lõpus ning tuvastada, mis vahendite arvel need varad soetati. Selleks võib olla vajalik koguda andmeid abikaasa ja sugulaste ning nende varade kohta. Samas ei pruugi see tähendada, et kogu kõnealune teave tuleks internetis avalikult kättesaadavaks teha. Inimese eraelu puutumatuse mis tahes riive peab olema töötlemise õiguspärase eesmärgi saavutamiseks vajalik ja proportsionaalne.

3.2.1 PROPORTSIONAALSUS

Kõikides töötlemistoimingutes tuleb austada proportsionaalsuse põhimõtet, eriti andmete kogumise ja sellele järgneda võiva avaldamise puhul.

Euroopa Kohus on isikuandmete töötlemise proportsionaalsuse tähtsust rõhutanud mitmes kohtuasjas. Eespool nimetatud otsuses liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja 139/01 küsis Euroopa Kohus sellega seoses, „kas asjassepuutuvate inimeste nimede avalikustamine koos nende saadud sissetulekutega on proportsionaalne taotletava legitiimse eesmärgi suhtes ning kas Euroopa Kohtus selle õigustamiseks toodud põhjused on asjakohased ja piisavad“ (punkt 86), ning juhtis tähelepanu, et pädevate siseriiklike kohtute ülesanne on „kontrollida, kas niisugune avalikustamine on vajalik ja proportsionaalne eesmärgiga [...] ning eelkõige kontrollida, kas sellist eesmärki ei saaks sama efektiivselt saavutada siis, kui nimed edastada ainult kontrolliorganitele“ (punkt 88). Samuti küsis Euroopa Kohus, kas taotletavat

¹⁵ Indekseerimise määratlus.

õiguspärast eesmärki saanuks saavutada alternatiivsetel viisidel, mis arvatavasti kahjustanuks asjaomaste isikute eraelu puutumatust vähem¹⁶.

Peale selle on Euroopa Kohus eespool nimetatud liidetud kohtuasjades C-92/09 ja C-93/09 tehtud otsuse punktis 74 selgelt sedastanud, et „väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab liidu õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluv proportsionaalsuse põhimõte, et liidu õigusaktiga rakendatavad meetmed oleksid taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (8. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C58/08: Vodafone jt, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika)“.

Liikmesriigid peavad hoolikalt kaaluma, milliseid isikuid huvide konflikti ja läbipaistvusega seotud meetmed hõlmavad. Et määrata kindlaks, kelle andmeid töödelda, võiksid liikmesriigid kehtestada objektiivsed kriteeriumid, näiteks isiku avaliku võimu ulatus, võimalus kulutada või eraldada riiklikke vahendeid, palk, ametiaja kestus, saadavad hüved jms, pidades silmas, et töötlemine ei peaks minema kaugemale sellest, „mis on taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks vajalik, arvestades eelkõige sellise avaldamisega harta artiklites 7 ja 8 ette nähtud õiguste riivamist“¹⁷.

Inimese eraelu asjakohatuid aspekte paljastava teabe avaldamine internetis ei ole õigluse ja proportsionaalsuse põhimõtete seisukohalt põhjendatud.

❖ Rakendamise proportsionaalsus:

➤ *Andmete kogumise ja internetis avaldamise erinevused*

Huvide konfliktidega seotud meetmed hõlmavad üldjuhul peamiselt kaht liiki töötlemistoiminguid: isikuandmete konfidentsiaalne töötlemine pädevates asutustes ja teatavate andmete avalikustamine internetis. Vastavate õigusnormidega tuleks selgesõnaliselt ette näha, millised isikud on kohustatud pädevatele asutustele aruandeid esitama. Samuti tuleks ette näha, milliseid isikuandmeid peavad need aruanded sisaldama ja milliseid isikuandmeid tuleks ennetavalt avaldada. Käesoleva arvamusega ei püüta kindlaks määrata, milliseid isikuandmeid peaksid huvide konfliktidega seotud meetmetega tegelevad pädevad asutused koguma, ega täpsustada, millist teavet tuleks internetis avalikustada. Samas on oluline rõhutada, et teavet internetis üldsusele kättesaadavaks tehes peaksid pädevad asutused alati arvestama selle tagajärgedega. Osa kogutud isikuandmetest võivad olla avalikus sektoris tegutsejate eraelulised andmed, mistõttu nende avaldamine internetis võib tõsiselt kahjustada nende õigust eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitsele. Samuti tuleb märkida, et see, mis üldsust huvitab, ei ole sama, mis avalik huvi.

¹⁶ Vaadeldavas kontekstis küsis Euroopa Kohus konkreetselt, „kas ei piisaks sellest, kui üldsust teavitada ainult palkadest ja muudest rahalistest hüvedest“. Vt otsus liidetud kohtuasjades C-465/00 ja C-138/01: Rundfunk, punkt 88.

¹⁷ Seda väljendas Euroopa Kohus oma otsuses liidetud kohtuasjades Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) ja Hartmut Eifert (C-93/09) vs. Land Hessen, punktid 79 ja 80.

Üldjuhul avaldatakse internetis tõenäoliselt vähem isikuandmeid, kui pädevatele asutustele esitatakse, kuna teatavate andmete ennetav avalikustamine oleks kohatu, arvestades avaldamise eeldatavat mõju andmesubjektidele. Peale selle võidakse osa andmeid, mida ennetavalt ei avalikustata, avalikustada andmetele juurdepääsu käsitlevate õigusaktide ja/või muude asjaomaste õigusaktide alusel või kohtu nõudel. Et teha kindlaks, kas avalikus sektoris tegutsejate isikuandmete kogumine või avalikustamine on vajalik, tuleks arvesse võtta, kas avalikus sektoris tegutsejate asjaomane tegevus ja/või tehingud (finants-, võlaõiguslikud jm) toimusid enne ametisse asumist, mil nad olid eraisikud ega täitnud avalik-õiguslikke ülesandeid. See ei takista pädevatel asutustel neid andmeid kogumast, eriti kui tegemist on kahtlase tegevusega. Avalikus sektoris tegutsevate isikute kogu enne ametisse asumist toimunud tegevuse / kõigi tehingute automaatne internetis avalikustamine ja nime järgi otsitavus koos kõigi üksikasjadega, olenemata andmete sisust, liigist ja ulatusest, võib siiski ületada õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks vajalikku.

Isikuandmete internetis avaldamist kaaludes on vaja arvestada avalikustamisega kaasneva võivate riskidega. Jooksva või ulatusliku avaldamise puhul soovitatakse tungivalt eelnevalt hinnata selle mõju eraelu puutumatusse. Seejuures tuleks teatavate isiklike andmete puhul kaaluda alternatiivseid avaldamisviise, näiteks kokkuvõtte või koondandmete vormis, mis ei võimalda tuvastada konkreetseid isikuid.

Samuti on kohane kaaluda, kas avaldatavate isikuandmete liik ja ulatus võivad tekitada muid riske peale andmekaitsega seonduvate. Näiteks võib andmesubjektide majandusliku seisundiga seotud andmete avaldamine muuta nad kurjategijate sihtmärgiks. See ei välista andmete esitamist nende andmete kogumise ja töötlemise eest vastutavatele pädevatele asutustele.

Kui pädevad asutused avaldavad teavet avalikus sektoris tegutsejate lepinguliste ja/või muude sarnaste suhete kohta, tuleb neil ka arvestada, et teatavad andmed võivad olla salajased (äri-, panga-, ameti- vm saladus). Sellistel juhtudel võib olla vaja ühitada õigus isikuandmete kaitsele, saladuse kaitse ning üldsuse juurdepääsuõigus kõnealusele teabele.

NÄIDE. Pädevad asutused võivad oma ülesannete täitmiseks koguda avalikus sektoris tegutseja leibkonna või pereliikmete isikuandmeid, näiteks nimesid, kontaktandmeid, aadresse jms; kogu selle teabe avaldamine internetis ei pruugi siiski olla proportsionaalne, ent iga juhtumit tuleb hinnata vastavalt konkreetsetele asjaoludele.

➤ *Eri liiki isikutega seotud töötlemistoimingud*

Isikuandmeid tuleks töödelda selektiivselt, tehes vahet eri liiki isikutel, juhtumitel ja eesmärkidel ning võttes avaldatavate isikuandmete sisu puhul arvesse konkreetseid asjaolusid. Vastavalt vajadusele tuleks teabe kättesaadavaks tegemiseks kasutada erinevaid meetodeid.

Et hinnata, kas töötlemine peaks hõlmama isikuandmete avalikku levitamist internetiväljaannete kaudu, tuleb erinevaid olukordi käsitleda erinevalt. Pädevad asutused võivad püüda arvesse võtta konkreetse avalik-õiguslikus asutuses või avalikus sektoris tegutseva isikuga seotud korruptsiooniriski või huvide konflikti riski taset, tema tegevuse või

avalikes huvides täidetavate ülesannete ulatust ning hallatavate avaliku sektori vahendite hulka. Üldiselt oleks kohane hierarhia ja otsustusõiguse järgi eristada poliitikuid, olulisi avalikus sektoris tegutsejaid ja teisi poliitilist vastutust kandvaid avaliku elu tegelasi; „avaliku sektori juhte“, kes ei tööta valitavatel ametikohtadel, vaid tegevjuhtidena, ning „avaliku sektori töötajaid“, kellel iseseisev otsustusõigus puudub.

Sel juhul võib esimesse rühma kuuluvate isikute isikuandmete levitamist internetis pädeva asutuse veebisaidil pidada proportsionaalseks, kuid sama lahendus ei pruugi sobida teise või kolmanda rühma isikutele. Teise rühma puhul võivad nimed ja ametikohad olla avalikud, kuid tegutsejate isikuandmeid vaikimisi ei avaldata (ka mitte isiklikke andmeid, mis seonduvad nende kui avalikus sektoris tegutsejate võetud meetmete või kutsetegevusega¹⁸). See ei mõjuta nende andmete kättesaadavust siseriiklike õigusnormide alusel, mis käsitlevad avalikkuse juurdepääsu dokumentidele.

Soovitav on eristada erinevaid avalikus sektoris tegutsevate isikute, riigiteenistujate ja konkreetsetes õigusaktides sätestatud isikute rühmi vastavalt eespool nimetatud kriteeriumidele ning kehtestada selle eristuse alusel erinevad pädevatele asutustele andmete esitamise kohustused. Seadusandjad peaksid seda vahetegemist silmas pidama eriti internetis avaldamise kohustustega seoses.

See lähenemisviis võimaldaks esitada eri rühmadesse kuuluvate isikute andmeid erineva mahu ja sisuga ning aitaks seeläbi tagada vastavuse proportsionaalsuse nõudele, mille kohaselt isikuandmeid tuleb töödelda üksnes nii palju, kui on õiguspärase eesmärgi saavutamiseks (huvide konflikti tuvastamiseks ja karistamiseks) tingimata vajalik.

¹⁸ Sellega seoses juhtis Euroopa Kohus oma otsuses Rundfunki liidetud kohtuasjades C-465/00 ja C-138/01 tähelepanu „*eraelu*“ mõiste ulatusega seonduvale Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale, viidates, et seda „ei tuleks tõlgendada kitsalt“ ning „ei ole ühtki põhimõttelist põhjust, mis välistaks „*eraelu*“ mõiste hulgast kutsealase [...] tegevuse“. Vt otsuse punkt 73.

NÄIDE. Avalikus sektoris üksnes haldusfunktsioone täitvate isikute huvide konflikti deklaratsioonidega seotud isikuandmete avaldamist on mõningatel juhtudel peetud ebaproportsionaalseks, kuivõrd need isikud ei tööta valitavatel ega halduslikel ametikohtadel. Samas on põhjendatuks tunnistatud selliste dokumentide esitamine pädevatele kontrolliasutustele, et toetada isikute ausust ja erapooletust ning ennetada ja tuvastada huvide konflikte ja nende eest karistada¹⁹.

3.2.2 MINIMEERIMISE PÕHIMÕTE

Minimeerimise põhimõte tähendab, et tuleb rangelt hinnata töödeldavate andmete vajalikkust ja proportsionaalsust (direktiivi 95/46/EÜ artikkel 6 ja isikuandmete kaitse üldmääruse sätteid). Töödeldavate isikuandmete maht ja liik peavad olema selgelt kindlaks määratud. Kui on tarvis isikuandmeid töödelda, peavad andmed olema piisavad, asjakohased ega tohi ületada seaduses sätestatud konkreetsete eesmärkide piire, ning andmeid, mis ei ole neil eesmärkidel vajalikud, ei tohi mingil viisil töödelda. Huvide konfliktidega seotud meetmete ja läbipaistvusmeetmetega seonduv isikuandmete töötlemine peaks keskenduma õiguspärasele eesmärgile ja sobima selle saavutamiseks, et andmeid mitte tarbetult töödelda. See peaks omakorda parandama töötlemise tõhusust ja tulemuslikkust.

Internetis avaldamine ei pruugi alati olla töötlemise eesmärgi saavutamiseks vajalik; mõnel juhul võib olla piisav vastava valitsemisala üldise põhiteabe avaldamine või üksikasjalik teave avaliku sektori otsuste ja tegevuste kohta tulemusnäitajate vormis. Pädevatele järelevalveasutustele võidakse esitada põhjalikumaid ja ulatuslikumaid andmeid, mis võimaldavad need andmed vajaduse korral internetis avaldada või andmetele juurdepääsu käsitlevate siseriiklike õigusnormide alusel üldsusele kättesaadavaks teha.

NÄIDE. Kui on tarvis koguda ja avaldada internetis teavet avalikus sektoris tegutsejaga seotud isikute (nt elukaaslane, lapsed ja teised pere- või leibkonnaliikmed) kohta, tuleb minimeerimise põhimõtet arvestades otsustada, kas avaldada üksikasjalik teave pereliikme varade kohta või üksnes nende koguväärtus. Samuti tuleks kaaluda, mil määral on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik avaldada kõikide pere- või leibkonnaliikmete isikud.

¹⁹ Vt Prantsuse Vabariigi Põhiseadusnõukogu otsus nr 2013-675 DC, 10.9.2013, seaduse „Loi organique relative à la transparence de la vie publique“ (konstitutsiooniline seadus, mis käsitleb avaliku elu läbipaistvust) kohta (õigusakti eelnõu võeti vastu 17. septembril 2013 – TA nr 209).

NÄIDE. Mõnede läbipaistvusega seotud siseriiklike õigusnormide põhjal on nõutav, et internetis avaldataks teave vastutusrikkaid haldusülesandeid täitvate isikute (nt kõrgete riigiametnike) individuaalsete sissetulekute ja neile makstud tasude kohta. Minimeerimise põhimõttest tuleneb, et üldjuhul piisab selliste nõuete täitmiseks nende isikute sissetulekute kogusumma avaldamisest. Tõenäoliselt ei ole aga proportsionaalne avaldada selliseid andmeid nagu maksukohustuslase number, terved majandusaruanded, üksikasjalikud väljavõtted maksudeklaratsioonidest või palgalehtedest, pangaandmed ja kodused aadressid, isiklikud telefoninumbrid ja e-posti aadressid.

NÄIDE. Inimeste finantsandmete (st võlad, laenud jms) avaldamise puhul on minimeerimise põhimõttest tulenevalt soovitatav avaldada üksnes vajalik ja/või põhiteave, arvestades kõnealuste andmete tundlikkust ning nende internetis avaldamisega kaasneva võivaid riske. Seetõttu on soovitatav seaduses täpselt kindlaks määrata, milliseid finantsandmeid võib internetis avaldada, et vältida võimalikke kuritarvitusi või andmete ülemäära avaldamist, mis ei ole vajalik mõistlike ja/või õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks, pidades samas silmas ka avalikku huvi.

❖ Andmete liigid

Avaliku sektori huvide konfliktiga ja läbipaistvusega seotud meetmete raames isikuandmete töötlemise üks eesmärke on veenduda, et avalikus sektoris tegutsejate finantsseisundi muutused oleksid õiguspärased. Üldjuhul peaksid kõik kogutavad ja/või avaldatavad andmed olema eesmärgipärased, näiteks näitama, kas kõnealustel isikutel on ebaseaduslikult omandatud vara, kas nad on rikkunud huvide konfliktiga seotud põhimõtteid või toime pannud ebaseaduslikke või vääritud tegusid. Kohatu on koguda ja seejärel töödelda isikuandmeid, mis ei aita hinnata seda laadi rikkumiste olemasolu ja/või tuvastada võimalikke üleastumisi. Soovitatav on välja töötada õiguslik ja praktiline raamistik, mis keskenduks huvide konflikti ja seonduva läbipaistvuse seaduspärasele haldamisele, vältides isikuandmete tarbetut, ebaseaduslikku või põhjendamatu töötlemist.

NÄIDE. Avalikus teenistuses oleku ajal sõlmitud ärisuhted võivad viidata õigusvastasele käitumisele ning pädevad asutused võivad neid põhjalikumalt analüüsida. Seega võidakse töödelda andmeid, mille järgi saab kindlaks teha, kas avalikus sektoris tegutseja on (sugulase või elukaaslase kaudu) saanud otsest või kaudset lubamatut rahalist või muud kasu.

3.3 ERILISTE (DELIKAATSETE) ISIKUANDMETE TÖÖTLEMINE

Vastavalt direktiivi 95/46/EÜ artikli 8 lõikele 1 on erilised isikuandmed need, mis paljastavad rassilise või etnilise päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused, ametiühingusse kuulumise, ning käsitlevad tervislikku seisundit või seksuaalelu. Isikuandmete kaitse üldmääruses on eriliste isikuandmete hulka lisaks arvatud ka geenandmed, isiku tuvastamiseks kasutatavad biomeetrilised andmed ning andmed seksuaalse sättumuse kohta. Nii direktiivis 95/46/EÜ kui ka isikuandmete kaitse üldmääruses on üldreeglina sätestatud selliste andmete töötlemise keeld ning nähtud ette mõningad erandid, mil võib neid andmeid töödelda.

Peale selle on direktiivi 95/46/EÜ artikli 8 lõikes 5 sätestatud, et õigusrikkumiste, süüdimõistvate kohtuotsuste ja turvameetmetega seotud andmeid võib töödelda ainult ametlike asutuste kontrolli all või juhul, kui siseriikliku õigusega on ette nähtud sobivad spetsiifilised tagatised, erandite kohaselt, mida liikmesriigid võivad lubada nimetatud tagatise käsitlevate siseriiklike sätete põhjal. Sarnane säte sisaldub ka isikuandmete kaitse üldmääruses.

Eeltoodud sätteid arvesse võttes peaks nimetatud andmete ennetav avaldamine olema erandiks, toimuma konkreetsel õiguslikul alusel ning alati tuleks leida sobiv tasakaal eraelu puutumatuse kaitse ja õiguspärase avaliku huvi vahel.

NÄIDE. Kui see on kandideerimisprotsessis vajalik, võib olla lubatav avaldada erakondi esindavate valitud saadikute kohta teavet, mis paljastab nende seosed poliitiliste või ametiühinguorganisatsioonidega.

3.4 ANDMETE SÄILITAMISE TÄHTAJAD

Tähtaeg isikuandmete säilitamiseks andmesubjekti identifitseerimist võimaldaval viisil tuleb kindlaks määrata vastavalt säilitamise õiguspärasele eesmärgile. Andmeid tuleb töödelda üksnes nii kaua, kui see on kõnealuste õiguspärase eesmärgi saavutamiseks vajalik. Eristada tuleb pädevate asutuste sisest töötlemist ja isikuandmete avaldamise eesmärgil töötlemist. Soovitav on säilitustähtajad selgelt kindlaks määrata ja lisada ka internetis kättesaadavust reguleerivad sätted.

Võib kindlaks määrata eri etapid: andmete põhieesmärgil töötlemise tähtaeg, andmete avaldamise tähtaeg ning arhiveerimistähtaeg. Erinevate andmete või andmekogumite jaoks võib kehtestada erinevad tähtajad.

3.5 ANDMETE TÄPSUS

Isikuandmed peavad olema täpsed ja vajaduse korral ajakohastatud. Vastavalt direktiivi 95/46/EÜ artiklile 6 võetakse kõik mõistlikud meetmed, et tagada andmete täpsus ja ajakohasus, arvestades nende kogumise või hilisema töötlemise eesmärgi. Lisaks tuleneb isikuandmete kaitse üldmäärusest, et avalikus sektoris tegutsejal peab olema õigus nõuda, et pädevad asutused parandaksid põhjendamatut viivitust ebatäpsed või aegunud isikuandmed. Lisaks sätestab isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 16, et olenevalt andmete töötlemise eesmärgist on andmesubjektil õigus nõuda mittetäielike isikuandmete täiendamist, sealhulgas täiendava õiendi esitamist.

Kui seaduse alusel on nõutav teatavate andmete avaldamine internetis, on täpsuse põhimõtet arvestades soovitatav, et pädevad asutused koostaksid selge(d)/kordumatu(d) vormi(d)/deklaratsioon(id), mis sisaldaksid üksnes asjaomast teavet.

Samuti on soovitatav, et pädevad asutused rakendaksid nõuetekohaseid menetlusi kogutud isikuandmete hoidmiseks täpse ja ajakohasena vastavalt direktiivi 95/46/EÜ artiklile 6 ning arvestades isikuandmete kaitse üldmääruse nõudeid. Hea tava on näidata iga andmekogumi puhul ära selle avaldamise või viimase ajakohastamise kuupäev.

3.6 EESMÄRGI PIIRAMINE

Kogutud andmeid võib töödelda üksnes ettenähtud eesmärgil ja muudel sellega kokkusobivatel eesmärkidel. Direktiivi 95/46/EÜ artikli 6 lõike 1 punktis b on sätestatud, et andmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaks määratud ning õiguspärastel eesmärkidel ega töödelda hiljem viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus.

Isikuandmete kaitse üldmääruse sarnase sätte kohaselt kogutakse isikuandmeid täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel ega töödelda hiljem viisil, mis on vastuolus kõnealuste eesmärkidega; isikuandmete edasine töötlemine avalikes huvides toimuva arhiveerimise, teadus- või ajaloouringute või statistilisel eesmärgil loetakse algsetele eesmärkidele vastavaks.

Tuleb märkida, et mõnedes ELi liikmesriikides on mõningad vastutavad andmetöötledajad lisanud üksikasjalikke selgitusi avaldatud andmete taaskasutamise piirangute kohta. Artikli 29 tööühm rõhutas oma arvamuses 06/2013 avalike andmete ja nende taaskasutamise kohta, et võimalikud taaskasutajad peavad isikuandmetega tegeledes täitma samu andmekaitsealaseid õigusakte kui vastutavad andmetöötledajad, välja arvatud juhul, kui nende töötlemistoimingud kuuluvad direktiivi 95/46/EÜ artiklis 3 sätestatud koduste eesmärkide erandi alla.

Et otsustada, kas isikuandmed peaksid olema väliste otsingumootorite kaudu üldiselt juurdepääsetavad, on kohane meeles pidada, mis on teabe laialdase kättesaadavuse eesmärk. Kui andmete avaldamiseks on üldine avalik huvi, pidades silmas konkreetset andmesubjektide kategooriat, on selline avalikustamine tõenäoliselt põhjendatud. Seejuures tuleb arvestada võimalikku mõju andmesubjektide õigustele ja vabadustele. Kui aga üldist avalikku huvi ei ole või laialdane avalikustamine leitakse olevat kohatu, võib olla soovitatav teha andmed kättesaadavaks siseste otsingumootorite kaudu²⁰ või kasutada muid valikulise juurdepääsu mehhanisme (näiteks sisselogimist või robotilõksu).

Soovitatav on selgelt ära märkida, kas andmete taaskasutamine on lubatud või keelatud, ning seejärel esitada taaskasutamise võimalikud tingimused²¹.

4. TURBEMEETMED

Pädevad asutused, näiteks vastutavad andmetöötledajad, võtavad sobivad tehnilised ja organisatsioonilised meetmed isikuandmete kaitsmiseks, eksikombel kaotsimineku või hävimise, muutmise või loata avalikustamise või juurdepääsu ning mis tahes muu ebaseadusliku töötlemise vältimiseks. Kaitsemeetmed peavad vastama pädevate asutuste töötlemistoimingute laadile.

²⁰ Selleks võib igasse tekstifaili kodeerida konkreetsed juurdepääsureeglid (nt metasilte noindex/noarchive ja robots.txt faili abil, mis tuleb konfigureerida vastavalt robotite välistamise protokollile). See ei piira ametiasutuse ametlikul veebisaidil avaldatava teabe ja dokumentidega tutvumist hõlbustavate vahendite kasutamist.

²¹ Vt artikli 29 tööühma arvamus WP 207.

Selleks tuleks võtta kohaseid meetmeid vähendamaks internetis kättesaadava teabe ja dokumentide kustutamise, täiendamise, muutmise ja/või kontekstist väljarebimise riski – näiteks võib kindlaks määrata usaldusväärsed allikad, kus saab nimetatud dokumentidega tutvuda; dokumentide autentsuse ja terviklikkuse tagamiseks võib kasutada elektroonilisi allkirju; ametlikele veebisaitidele postitatavatesse failidesse võib lisada „taustaandmeid“ nagu versiooniinfo, kehtivusaeg, vastutav haldusasutus).

5. ANDMESUBJEKTIDE ÕIGUSED

Õiglase töötlemise tagamiseks soovib artikli 29 töörihm, et pädevad asutused teavitaksid kõiki taaskasutajaid nende kohustustest seoses andmesubjektide õigustega ning nende täitmise viisidest.

Enne isikuandmete kogumist peavad pädevad asutused vastavalt direktiivi 95/46/EÜ artiklitele 10 ja 11 teavitama avalikus sektoris tegutsejat, kelle andmeid kogutakse. Õigus olla teavitatud võib tuleneda asjaomastest õigusaktidest, milles sätestatakse avalikustatavad isikuandmed, mida võib avaldada avalikus sektoris tegutseja eelneva nõusolekuta.

Lisaks peab andmesubjektil, juhul kui ei kohaldata direktiivi 95/46/EÜ erandit, olema võimalik saada pädevatelt asutustelt:

- kinnitust selle kohta, kas isikut ennast käsitlevaid andmeid töödeldakse, ja teavet vähemalt töötlemise eesmärkide, asjaomaste andmete liikide ja nende vastuvõtjate või vastuvõtjate kategooriate kohta, kellele andmed avalikustatakse,
- arusaadaval kujul teavet töödeldavate andmete ja nende allika kohta,
- teavet isikut ennast käsitlevate andmete igasuguse automatiseeritud töötlemise loogika kohta, vähemalt automatiseeritud otsuste puhul.

Vastavalt direktiivi 95/46/EÜ artiklile 14 on andmesubjektidel teatavatel juhtudel²² õigus esitada töötlemise mis tahes etapil vastuväiteid. On soovitatav, et vastutav töötleja teavitaks esitatud vastuväitest kõiki vastavate andmete taaskasutajaid²³.

Vastuväite esitamise õiguse võib olenevalt eesmärgist seadusega välistada või seda piirata. Näiteks võidakse lubada andmesubjektidel esitada oma seisundiga seotud veenvatel õiguspärastel alustel vastuväiteid kõigi või osa nendega seotud andmete internetis avaldamisele, kuid mitte sisestele töötlemistoimingutele (millega ei kaasne nendega seotud andmete avalikustamist).

²² Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi artikli 14 kohaselt võib andmesubjekt kasutada vastuväite esitamise õigust muu hulgas vähemalt direktiivi artikli 7 punktis e viidatud alustel. See tähendab, et kui erinevate õiguste ja huvide mõistlikust ja objektiivsest hindamisest tulenevalt on töötlemine lubatav, on andmesubjektil siiski täiendav võimalus esitada oma konkreetsel olukorral põhinev vastuväide. Vt eespool nimetatud artikli 29 töörihma arvamus 06/2014, III jao punkt 3.6.

²³ Prantsusmaal on see kohustus sätestatud riikliku andmekaitse määruse artiklis 97.

Samuti peab igal andmesubjektil olema võimalik nõuda pädevatelt asutustelt andmete parandamist, kustutamist või avalikustamise lõpetamist, kui töötlemine ei vasta direktiivi 95/46/EÜ sätetele. Lisaks tuleb paranduste, kustutamiste või avalikustamise lõpetamise kohta saata teade kolmandatele isikutele, kellele andmed on avalikustatud, kui see ei ole võimatu või kui sellega ei kaasne ülemääraseid jõupingutusi.

Vastavalt isikuandmete kaitse üldmäärusele on andmesubjektil õigus nõuda andmete parandamist, kustutamist või neile juurdepääsu piiramist või esitada kaebus andmekaitseasutusele.