



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
info@rahandusministeerium.ee

Teie 19.03.2025 nr 1.1-10.1/1419-1

Meie 08.04.2025 nr 2.3-5/25/917-2

**Arvamus audiitortevuse registri
põhimääruse muutmise eelnõule**

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspektsioonile arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2010. a määruse nr 141 „Audiitortevuse registri asutamine ja registri põhimäärus“ muutmise eelnõu.

Meil ei ole eelnõu osas ettepanekuid, kuid arvestades, et käsil on andmekogu põhimääruse muutmine, siis annab see võimaluse muuta ka kehtivat põhimäärust selgemaks ja konkreetsemaks. Kehtiva põhimääruse osas on meil järgmised tähelepanekud.

1. Soovitame muuta kehtiva põhimääruse pealkirja selliselt, et pealkirjast eemaldatakse tekstiosa „asutamine ja registri pidamise“. Ühtlasi soovitame vaadata üle põhimääruse § 1 ning eemaldada sealt asutamist puudutav osa. Tegemist on juba asutatud andmekoguga ning põhimääruse eesmärk ongi reguleerida andmekogu pidamist.
2. Põhimääruse § 2 lõike 1 järgi on audiitortevuse register riiklik register. Selgitame, et kuni 31.12.2007 kehtinud andmekogude seadus nägi ette andmekogude liigid, milleks oli riigi põhiregister, riiklik register ja riigiasutuste peetavad muud andmekogud. Avaliku teabe seadus (AvTS) ei tunne aga mõistet „riiklik register“. AvTS § 43³ järgi asutatakse seadusega või selle alusel antud õigusaktiga andmekogu. Lisaks, kuigi sõna „register“ peetakse sõna „andmekogu“ sünonüümiks, soovitame siiski põhimääruses kasutada läbivalt sõna „andmekogu“.
3. Põhimääruse § 3 lõigete 1 ja 2 järgi on andmekogu vastutavaks töötlejaks Rahandusministeerium ja volitatud töötlejaks Audiitorkogu. AvTS § 43⁴ lõike 1 järgi korraldab andmekogu vastutav töötleja andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist ning vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest. Sama paragrahvi lõike 2 järgi on andmekogu vastutaval töötlejal õigus edasi volitada andmekogu majutust ja andmete töötlemist. Sama sätestab ka põhimääruse § 3 lõige 3, mille kohaselt on andmekogu vastutaval töötlejal õigus nimetada teisi volitatud töötlejaid. Siinjuures aga juhime tähelepanu sellele, et audiitortevuse seaduse (AudS) § 153 lõige 4 määrab andmekogu volitatud töötlejaks Audiitorkogu, andmata andmekogu vastutavale töötlejale õigust määrata põhimääruses teisi volitatud töötlejaid. Seega laiendatakse madalama taseme õigusaktiga kõrgema taseme õigusaktis toodut.
4. Põhimääruse § 3 lõige 3 määrab vastutava ja volitatud töötleja registripidajateks. Selgitame, et AvTS ei tunne mõistet „registripidaja“. Tegemist on ENSV riiklike registrite

seaduse mõistega, mille kohaselt *registri andmete kogumine, salvestamine, säilitamine, kontroll ja kasutamise korraldamine tehakse ülesandeks ettevõttele, asutusele või organisatsioonile, keda nimetatakse registripidajaks*. Ilmselt on sättega soovitud määrata, et registris teevad erinevaid andmetöötlustoiminguid nii vastutav kui volitatud töötleja. Samas ei selgu põhimäärusest, milline on vastutava ja volitatud töötleja vaheline tööjaotus ja vastutus. Näiteks ei ole selge, kes milliseid andmeid sisestab, parandab, muudab, kes haldab kasutajaõigusi, kes vastab päringutele ja millises osas, kellel on õigus andmeid kustutada. Kuigi AudS § 4 järgi teevad Audiitorkogu juhatus ja järelevalvenõukogu registritoiminguid ja kasutavad registris olevaid andmeid, siis on mõistlik vastavalt tegelikule tööjaotusele kirjeldada põhimääruses, kes mida ja milliste andmetega teeb ning mille eest vastutab.

Lisaks märgime, et kuna andmekogu sisaldab ka isikuandmeid, siis nende töötlemisel võivad Rahandusministeerium ja Audiitorkogu olla kaasvastutavad töötlejad IKÜM¹ mõistes. See aga tähendab, et põhimääruses tuleks määrata kindlaks ka IKÜM-st tulenevad vastutusvaldkonnad ehk kes milliseid ülesandeid peab täitma, et andmete töötlemine vastaks IKÜM-st tulenevatele kohustustele. Eelkõige puudutab see andmesubjekti õiguste kasutamist, s.t põhimääruses määratakse kindlaks kontaktpunkt, kuhu inimesed seoses oma isikuandmete töötlemisega võivad pöörduda.

5. Põhimääruse § 4 järgi on andmekogusse kantud andmetel informatiivne tähendus, õiguslik tähendus on neil ainult seaduses sätestatud ulatuses. Märgime, et kuigi AvTS seda nõuab, siis on sellised sätted sisutühjad. Ilmselt lähtuvad asutused oma töös andmekogusse kantud andmetest, vastasel juhul oleks andmekogu pidamine mõttetu. Nii on kohatu märkida põhimääruses, et andmekogu andmetel on vaid informatiivne või statistiline tähendus. Eristada tuleks vaid need juhud, kus andmekogu andmetel on kolmandate isikute suhtes konstitutiivne tähendus.
6. Kehtiva põhimääruse § 5 lõike 1 järgi peetakse andmekogu ühetasandilise digitaalse andmekoguna. Selgitame, et varasemalt kehtinud andmekogude seaduse § 35 punktis 3 oli sätestatud kohustus reguleerida registri põhimääruses registri ülesehitus ja registri pidamise organisatsiooniline struktuur, andmete töötlemise kord eri tasanditel ning andmete vahetamine ja võrdlemine eri tasandite vahel. Kehtiva AvTS § 43⁵ aga andmekogu tehnilise ülesehituse detailset sätestamist põhimäärustes ei nõua. Kuigi praktikas kirjeldatakse kehtivates põhimäärustes andmekogu eri tasandeid ka praegu, jääb enamasti selgusetuks, mida andmekogu haldajad selle all tegelikult mõtlevad. Seetõttu teeme ettepaneku kõnealune säte põhimäärusest eemaldada. Sealjuures ka see osas, mis puudutab andmekogu digitaalset pidamist. AvTS § 43¹ sätestab, et andmekogu on infosüsteem, infosüsteem on defineeritud küberturvalisuse seaduses ja selle järgi kujutabki infosüsteem endast digitaalsete andmete automaatset töötlemist ehk tegemist on mittevajaliku sättega.
7. Põhimääruse § 5 lõike 2 kohaselt esitavad andmekogule andmeid audiitortegevuse seaduse kohaselt registrile andmete esitamiseks kohustatud isikud. Sätte teise lause kohaselt võivad andmeid esitada ka muud isikud. Märgime, et AvTS § 43⁵ lõike 1 järgi tuleb andmekogu põhimääruses muu hulgas loetleda andmekogule andmeandjad koos esitatava andmekoosseisuga. Sättes toodud lahtine loetelu ei taga aga läbipaistvust andmekogus toimuva andmetöötluse kohta, mistõttu palume sätet muuta ning loetleda andmete allikad ning andmed, mida andmekogule esitatakse.
8. Põhimääruse §-s 14 on sätestatud menetlustoimiku koosseis. Nimetatud paragrahvi lõike 2 järgi säilitatakse menetlustoimikus muud infot ja dokumente, mis käivad registrisse kantud isiku kohta. Juhime tähelepanu sellele, et AvTS § 43⁵ lõike 1 järgi tuleb andmekogu põhimääruses sätestada andmekogusse kogutavate andmete koosseis. Andmekogude

¹ EL isikuandmete kaitse üldmäärus (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&qid=1654594451057&from=ET>)

juhendis on inspeksioon selgitanud, et *põhimäärus peab sisaldama ammendavat loetelu andmekogusse kogutavatest andmetest. Seejuures peab loetelust selguma, kelle kohta (s.o andmesubjektide kategooriad) neid andmeid kogutakse. Kui andmekoosseis on väga mahukas, võib loetelu esitada põhimääruse lisana.*

9. Põhimääruse § 15 reguleerib andmete riskasutust. Sätte kohaselt on registri vastutaval ja volitatud töötlejal lubatud seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga talle pandud ülesannete täitmiseks esitada päringuid teistesse riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogudesse ja saada sealt andmeid.

Esmalt selgitame, et varasemalt kehtinud andmekogude seaduse § 12 reguleeris andmete riskasutust, kuid kehtiv AvTS riskasutuse mõistet ei tunne. Nagu punktis 7 selgitasime, siis tuleb andmekogu põhimääruses sätestada andmekogule andmete andjad, mis tähendab, et põhimääruses tuleb välja tuua need andmekogud, asutused või isikud, kust audiitortegevuse register andmeid saab ning loetleda saadav andmekoosseis. Läbi selle määratakse kindlaks ka see, millised on andmekogu unikaalsed põhiandmed.

Teiseks märgime, et õigus teistelt isikutelt ja asutustelt andmeid saada ei saa tuleneda andmekogu põhimäärusest, vaid seaduse menetlusnormidest, mis selle konkreetse asutuse tegevusele kohalduvad. Selline säte on mitteregulatiivne ja sisutühi, mistõttu soovitame põhimäärusest eemaldada.

10. Põhimääruse § 17 reguleerib andmekogust andmete väljastamist. Nimetatud sätte kohaselt väljastatakse registrisse kantud avalikke andmeid registri infosüsteemi vahendusel esitatud avalduse alusel. Samas on reguleerimata juurdepääsupiiranguga andmete väljastamine. Samuti ei selgu põhimäärusest, kuidas toimub andmete väljastamine arhiivist. Palume põhimäärust selles osas täiendada.
11. Samuti puuduvad põhimääruses sätted andmetega tehtavate toimingute logimise ja logide säilitamise kohta. Põhimääruse §-st 19 nähtuvalt jääb igast registrisse tehtud kandest jälg, kuid põhimäärusest ei nähtu, kas andmekogusse tehtud päringud ja muud andmetega tehtavad toimingud (nt kustutamine) logitakse. Palume määrust selles osas täiendada. Lisaks palume täiendada põhimääruse § 26 selliselt, et oleks selge, mis toimub arhiveeritud andmetega pärast säilitamistähtaaja lõppemist.
12. Seoses isikuandmete töötlemisega peame vajalikuks juhtida tähelepanu sellele, et isikuandmete töötlemine kujutab endast põhiõiguste ja -vabaduste riivet, kuna mõjutab nii pere- ja eraelu puutumatust kui ka informatsioonilise eneseteostuse vabadust. Põhiõiguste riivega on tegemist ka isikuandmete salvestamisel andmekogus.

Põhiõiguste riive puhul tuleneb Eesti Vabariigi põhiseadusest seadusliku aluse nõue. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See aga tähendab, et selline piirang peab olema kooskõlas põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähemintensiivseid põhiõiguste piiranguid. See tähendab, et ka kõik andmekogu puudutavad olulised küsimused, milleks kindlasti on andmekogu pidamise eesmärk, töödeldavate isikuandmete liigid, andmete säilitamise tähtajad, peavad olema reguleeritud seaduse tasandil. Sealjuures, mida intensiivsemalt isiku põhiõigusi riivatakse (nt mida tundlikumad on andmed), seda täpsem peab olema selleks riiveks alust andev regulatsioon. Isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks ei sobi üldine volitusnorm, mis jätab kõik peamised küsimused täitevvõimu reguleerida. Seega palume täpsustada AudS sisalduvat andmekogu regulatsiooni selliselt, et sealt nähtuks vähemalt andmekogu pidamise eesmärk, töödeldavate isikuandmete liigid ja andmete säilitamise tähtajad.

Andmekogude kontekstis on Andmekaitse Inspeksiooni eesmärk alati püüelda selle poole, et andmekogu reguleerivaid sätteid lugedes oleks lihtsalt, kiirelt ja üheselt võimalik aru saada, miks ja kuhu mingeid andmeid kogutakse, milliseid andmeid kogutakse, kui kaua neid säilitatakse ning kellega jagatakse. Just andmekogu põhimääruse eesmärk ongi luua siin selgust ja läbipaistvust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Virve Lans
valdkonnajuht
peadirektori ülesannetes

Terje Enula
terje.enula@aki.ee
627 4144