

Isikuandmete kaitse regulatsiooni majanduslike mõjude analüüs

Janno Järve, Epp Kallaste, Sten Anspal

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
1. STANDARDKULUMUDELI KIRJELDUS.....	4
2. INFOKOHUSTUSTE KIRJELDUS.....	8
3. SEGMENTIDE KIRJELDUS JA INTERVJUUDE LÄBIVIIMISE KAVA.....	12
4. IKS-I HALDUSKOORMUSE HINDAMISE KVANTITATIIVSED TULEMUSED.....	16
5. IKS-I HALDUSKOORMUSE HINDAMISE KVALITATIIVSED TULEMUSED.....	39
6. KOKKUVÕTE JA LAIEM MÕJU MAJANDUSELE	49
KASUTATUD KIRJANDUS.....	51
LISA 1. INTERVJUUDE LÄBIVIIMINE – KAVA JA SELLE REALISEERUMINE.....	52
LISA 2. BAASANKEET	55

Sissejuhatus

Riikide õigussüsteemid arenevad pidevalt. Arengu üheks eesmärgiks on tagada õigusselgus, mis teisisõnu tähendab seda, et järjest vähem peaks tekkima olukordi, kus vaidluse osapoolte arusaamad õiglasest lahendusest on erinevad. Selline eesmärk õigusruumi arendamisel on igati tervitatav, kuid sageli toob see kaasa üha uute normide kehtestamise, millel on oma varjukülg – halduskoormus.

Selleks, et õigusakti loomisel pöörataks piisavalt tähelepanu sellele, millise koorma paneb see nende seaduste subjektideks olevatele ettevõtetele, on hakatud kaardistama, millist ajakulu põhjustab nendest õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine. Siiani on Eestis läbi viidud viis halduskoormuse kaardistust, käesolev uuring on kuues.

Uuringu eesmärgiks on hinnata isikuandmete (sh delikaatsete isikuandmete) töötlemisega kaasnevat halduskoormust ja selle majanduslikku mõju erasektorile. Uuringu küsimustele vastamiseks kasutatakse OECD poolt välja töötatud standardkulumudeli meetoodikat. Selle meetoodika põhjal on võimalik anda hinnang isikuandmete kaitse seadusest (IKS) tulenevate infokohustuste täitmisega kaasnevale halduskulule ettevõtetes. Standardkulumudelist väljaspoole jäävate küsimustele vastuse leidmiseks pakutakse välja täiendavad intervjuud ja nende tulemuste analüüs.

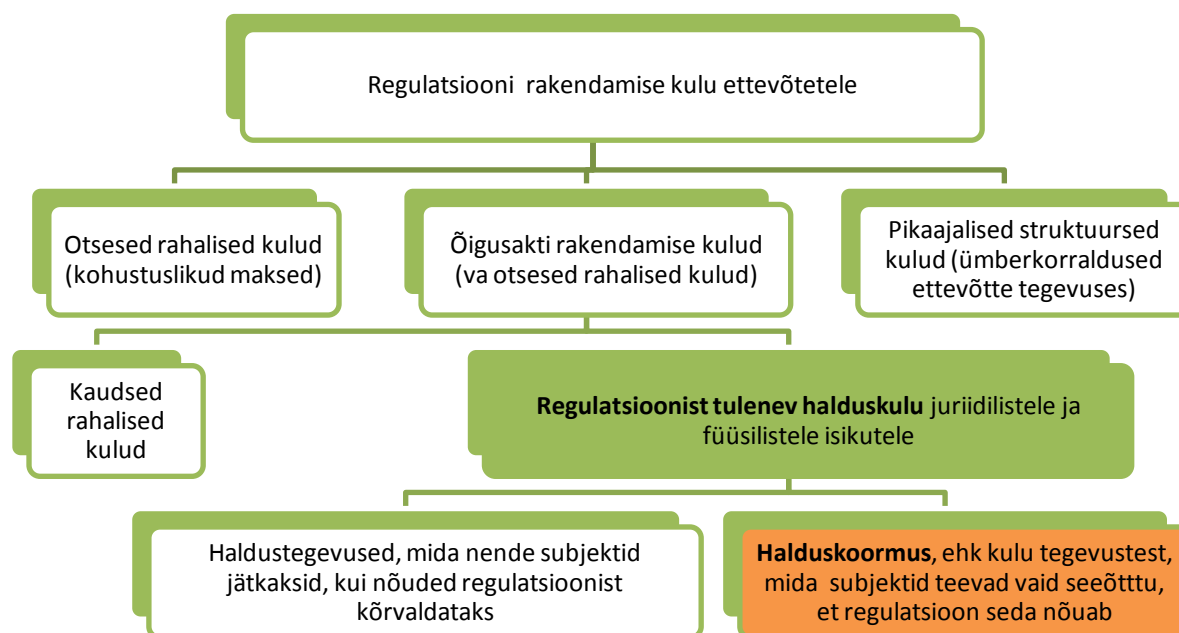
Analüüs on üles ehitatud järgmiselt. Esimese peatükis kirjeldatakse analüüsi läbiviimise meetoodikat. Teises ja kolmandas peatükis kirjeldatakse IKS-ist tulenevaid infokohustusi ning antakse ülevaade segmentide moodustamise alustest ja intervjuude läbiviimise kavast. Neljandas ja viiendas peatükis tuuakse ära analüüsi kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed tulemused.

1. Standardkulumudeli kirjeldus

1.1. Metoodika kirjeldus

Alljärgnevalt esitatakse lühikokkuvõtte OECD (2004) poolt välja pakutud standardkulumudeli põhimõtetest. Huvi korral võib metoodikaga põhjalikumaks tutvumiseks vaadata OECD poolt 2004. aastal välja antud „*International Standard Cost Model Manual*“¹. Eestikeelse ülevaate standardkulu mudelist leiab Eesti Poliitikauuringute Keskus PRAXISE poolt 2005. aastal avaldatud väljaandest „Standardkulumudeli metoodikaraport ja rakenduskava“.

Halduskoormuse all mõistetakse kulusid, mis kaasnevad juriidilistele või füüsilistele isikutele seadusest tulenevate **infokohustuste** täitmisega. Infokohustus on kohustus koguda, töödelda, edastada või säilitada informatsiooni. Halduskoormuse hulka ei arvata kulusid, mis ei ole seotud informatsiooni edastamisega (nt kohustus investeerida tuleohutusseadmetesse, maksta riigilõive).



Joonis 1.1. Õigusaktidega kaasnevad kulud, halduskulu ja halduskoormus¹

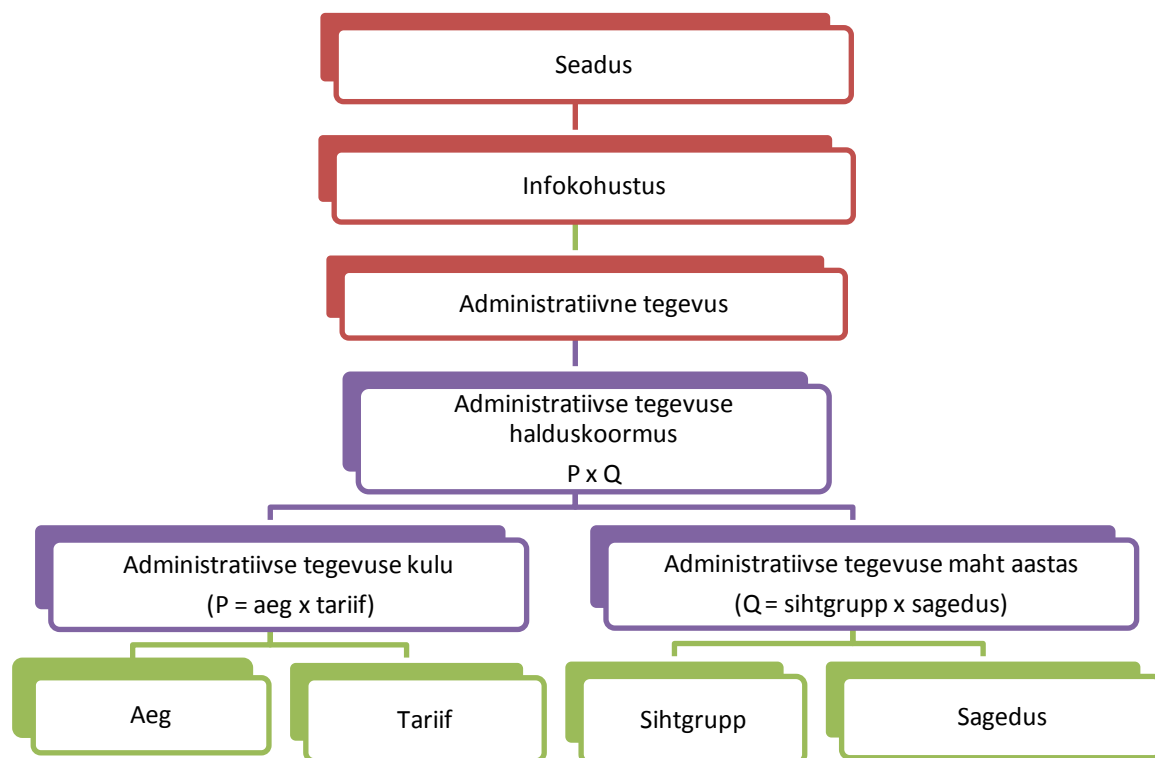
Ülaltoodud joonis (Joonis 1.1) kirjeldab, kuidas regulatsioon subjektide kulusid mõjutab – subjektide ringi võib kuuluda nii juriidilisi kui füüsilisi isikuid. Standardkulumudel keskendub **eeskätt ettevõtetele**² ning kulusid, mis tekivad kodanikele või valitsusasutustele (va seaduse rakendamisega

¹ Joonise allikaks on *International Standard Cost Model Manual* lk. 6, originaaljoonist on autori poolt täiendatud. (<http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>)

² *Ibid.* lk 6-7.

vahetult tegelevate valitsusasutuste jaoks tekkinud halduskoormus), harilikult arvesse ei võeta. Käesolevas töös lähtutakse sarnasest paktikast – edaspidi räägitakse eeskätt ettevõtetele rakenduvast halduskoormusest. Valitsusasutustele rakenduvast halduskoormusest vaadeldakse vaid halduskoormust, mida kannab Andmekaitse inspeksioon ja mis tuleneb IKS-i rakendamisega seotud ülesannete täitmisest.

Teiseks oluliseks nüansiks on see, et standardkulu mudeliga mõõdetakse harilikult regulatsioonist tulenevat **halduskulu** (i.k. *administrative costs*). **Halduskoormus** (*administrative burden*) on regulatsioonist tulenev kulu, mis tuleneb haldustegevustest, mida regulatsiooni subjekt ilma vastava nõudeta seaduses ei teeks. Seega on halduskulu veidi laiem mõiste kui halduskoormus (vt Joonis 1.1). Käesolevas uuringus on nii palju kui võimalik keskendunud just halduskoormuse hindamisele. *International Standard Cost Model Manual* ei paku üheselt mõistetavat meetodit halduskoormuse eristamiseks halduskuludest ning viitab, et halduskoormuse osakaalu on mõistlik hinnata pigem kvalitatiivselt kui kvantitatiivselt³. Käesolevas uuringus püüame siiski saada ka kvantitatiivset hinnangut halduskoormusele. Selleks küsime intervjuude läbiviimisel ettevõtetele kõigi infokohustuste kohta hinnangut ka sellele, kas nad täidavad infokohustust selle pärast, et seda nõuab seadus, või on tegemist nende äritegevuse loomuliku osaga. Halduskoormuse hindamise kvantitatiivsete tulemuste juures on ära toodud nendest tegevustest tulenevad kulud, mida ilma seadusest tulenevate nõudmisteta valdavalt ei oleks tehtud.



Joonis 1.2. Standardkulumudeli ülesehitus⁴

³ OECD (2004), lk 7.

⁴ Standardkulumudeli metoodikaraport ja rakenduskava (<http://www.mkm.ee/doc.php?11533>), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Poliitikauringute Keskus PRAXIS, lk 24

Standardkulu mudel on ülesehituselt lihtne (mis on meetodi populaarsuse üheks põhjuseks), selle ülesehitust kirjeldab Joonis 1.2. Kokkuvõtlikult sõnastades sõelutakse seadusest välja kohustused, mis nõuavad seaduse subjektidelt informatsiooni kogumist, töötlemist, edastamist ja avalikustamist riigiasutustele või kolmandatele osapooltele. Seejärel määratakse administratiivsed tegevused, mida seaduse subjektid peavad tegema infokohustuste täitmiseks (nt. andmete kogumine, sisestamine, kopeerimine, printimine, edastamine, arhiveerimine). Oluline on siinkohal rõhutada, et lähtutakse seadusest tulenevatest kohustustest, mitte realselt tehtavatest tegevustest. Teisisõnu – kui ettevõtte peaks seadusest tulenevalt ennast kusagil registreerima, kuid valdav osa nendest seda ei tee, siis halduskoormus arvutatakse kokku ikkagi eeldusel, et kõik, kes peaksid ennast registreerima, seda ka teevad.

Iga tegevuse kohta selgitatakse välja, kui palju aega kulub ühe tegevuse tegemiseks ning milline kulu (reeglina palgakulu, aga võib sisaldada ka muid kulusid, nt paberi vm kulu) sellest tulenevalt subjektile tekib. Seejärel hinnatakse, mitu korda aastas on vaja seda tegevust teha ning kui palju on subjekte, kes seda tegevust tegema peavad. Juhul, kui paljud ettevõtted realselt seda tegevust ei tee, siis leitakse eelpool toodud näitajad nende ettevõtete baasil, kus seadust korrektselt täidetakse.

Halduskoormus leitakse administratiivsete tegevuste mahu ja nende tegemisega kaasneva kulu korrutisena.

Lisaks palgakuludele peavad ettevõtted infokohustuste täitmiseks kandma ka täiendavaid nõ fikseeritud kulusid. Fikseeritud kulud sisaldavad kulusid infokohustuste täitmiseks vajalikule sisseseadele (infotehnoloogilised rakendused, kontorikulud jne) ja materjalide kasutamise seonduvatele kuludele (sisseseade amortisatsioon). Vastavalt PRAXIS (2005), kasutame selliste kulude hindamiseks fikseeritud protsenti palgakuludest. Rootsi ja Taani praktilik põhinev summa on 25% palgakulust⁵.

Infokohustuste sõelumine ja administratiivsete tegevuste määratlemine põhinevad seaduse analüüsil. Kuna erinevaid infokohustusi peavad tavaliselt täitma erinevad subjektid või peavad subjektid täitma infokohustusi erinevas mahus, siis määratletakse segmentid, mille lõikes infokohustusi tuleks analüüsida. Administratiivse tegevuse täitmiseks kuluv aeg ja selle tegevuse tegemise sagedus leitakse intervjuude põhjal. Tegevuse kulu ja sihtgrupp määratletakse tavaliselt ettevõtlusstatistika alusel. Administratiivse tegevuse täitmise kulu kokku ning maht aastas leitakse arvutuslikult nagu ka halduskoormus⁶.

Vastavalt standardkulumetoodikale viidi käesolev uuring läbi järgmiste etappidena:

- 1) Infokohustuste sõelumine;
- 2) Segmentide määratlemine;
- 3) Intervjuude läbiviimine halduskoormuse hindamiseks;
- 4) Tulemuste standardiseerimine ja halduskoormuse arvestamine.

⁵ PRAXIS (2005) - Standardkulumudeli metoodikaraport ja rakenduskava, PRAXIS ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2005, lk 11.

⁶ Saadud kulude laiendamisel kasutatakse sageli ka täiendavaid andmeallikaid. Tulemuste laiendamiseks kasutatavaid mehhanisme kirjeldatakse täpsemalt analüüsi käigus iga infokohustuse juures.

Lisaks sellele viidi uuringu raames läbi süvaintervjuid, mis annaksid laiemat konteksti IKS-i rakendamisele ning aitaks anda hinnanguid halduskulu ning halduskoormuse erinevusele. Samuti viidi läbi fookusgrupp Andmekaitse Inspeksioonis (edaspidi AKI), selgitamaks halduskoormust seaduse rakendamise tegelevale asutusele ja saamaks tagasisidet ettevõtete intervjuudest välja kasvanud küsimustele.

1.2. Metoodika piirangud

Eelpool kirjeldatud metoodika lähtub eeskätt standardkulumudelitest ja olulisel määral selle raamidest ei välju. Selline lähenemine tähendab aga mitmeid piiranguid:

- **Metoodika keskendub regulatsiooniga seotud kuludele** – samas jäetakse kõrvale sellest tulenevad tulud. On ilmne, et regulatsiooni mõttekuse kohta on keeruline midagi öelda, kaalumata sellest tõusvaid tulusid
- **Metoodika ei võta arvesse ka IKS-i regulatsioonist tulenevaid investeeringuvajadusi** – standardkulumetoodikaga üldjuhul ei kaardistata, milliseid investeeringukulusid on regulatsiooni tulemusena ettevõtte kandnud (nt ruumide turvalisemaks muutmine, serveritele tule müüride paigaldamine), kuid ettevõtte jaoks on ka see kulu. Juhul, kui soovitakse saada adekvaatset hinnangut andmekaitseks tehtud investeeringute kogumahu kohta, tuleks läbi viia representatiivne küsitlusuuring ning välja töötada turvameetmete klassifikaator, mille järgi hakatakse kulusid süstematiseerima. Samas ei ole kindel, kas selline mahukas töö annab kokkuvõttes õigusruumi kujundamiseks kasutatavat informatsiooni.
- **Lisaks eeltoodule on standardkulumudeli metoodikal täiendavaid piiranguid:**
 - Tegemist ei ole statistilise meetodiga – see tähendab, et meil ei ole võimalik hinnata, millised on saadud hinnanguid usalduspiirid ja statistiline olulisus.
 - Normatiivne ettevõtte on lihtsustus – standardkulu metoodika eeldab, et viie intervjuuga vaatlusaluses segmendis on võimalik tuvastada normatiivne e „tavaline“ ettevõtte. Korrutades selle ettevõtte kulusid Eesti selles segmendis tegutsevate ettevõtete arvuga, saadaksegi selle segmendi kogukulu. Samas on suhteliselt keeruline kontrollida, millisel määral kattub see tegelikkuses nõ keskmise ettevõttega. Väga palju on sellest, millised ettevõtted intervjueritavate hulka satuvad.
 - Teatud infokohustuste puhul mudel hästi ei tööta – uuringu tegemise käigus tuli selgelt välja, et inimesed oskavad anda hinnanguid tegevuse kohta, mis on selgelt reguleeritud (nt täida mingi kindel ankeet) ja/või toimuvad kindla regulaarsusega. Abstraktsemad kohustused selle meetodiga sageli kvantitatiivset hinnangut ei saa, sest küsitlavad ei oska nendele kuluvat aega määrata.

2. Infokohustuste kirjeldus

ISK-i paragrahvid tuleb halduskoormuse hindamiseks „tõlkida“ infokohustusteks. Käesoleva töö jaoks grupeeriti infokohustused selliselt, nagu on toodud alljärgnevas tabelis. Infokohustusena määratleti seaduses selgelt eristuvat kohustust, mis tähendab subjektile mingit tegevust (vt Tabel 2.1). Infokohustuste analüüsimisel selgus, et seaduses selgelt eraldiseisvaid infokohustusi nähakse praktikas sageli ühe ühtse infokohustusena, seetõttu grupeeritakse küsitluse ankeedis infokohustused veel omakorda suurematesse gruppidesse (vt LISA 2. Baasankeet).

Tabel 2.1. Infokohustuste loetelu

Nr	Infokohustus	Allikas IKS-is	Allikas rahvusvahelises õiguses ⁷	Seos ankeediga (küsimuse nr)
0	Seadusega tutvumine ⁸			I
1	Vastutava töötleva kohustus määrata kindlaks töötlemise eesmärgid, andmete koosseis, töötlemise kord ja viis ning kolmandatele isikutele edastamise lubatavus	§7 lg 2		II ja osaliselt ka III (töötlemise korra ja edastamise lubatavuse osas).
2	Vastutava töötleva kohustus anda juhised volitatud töötlejale isikuandmete töötlemiseks	§7 lg 4	95/46/EÜ ⁹ art 16 ja art 17 lõiked 2 ja 3	VII
3	Volitatud töötleva kohustus küsida töötlemise edasi volitamiseks vastutava töötleva kirjalik nõusolek	§7 lg 5		XIII
4	Vastutava töötleva kohustus küsida andmesubjektilt luba tema andmete töötlemiseks (sh selgitada andmesubjektile, mis	§10 lg 1	95/46/EÜ art 7 punkt a ¹⁰	IX

⁷ Seos rahvusvaheliste õigusaktidega põhineb Justiitsministeeriumi sisendil, mida uuringu teostajad sõltuvalt infokohustuste grupeerimisest on täiendanud.

⁸ Seadusega tutvumise kohustuse osas ei saa viidata konkreetsele paragrahvile, kuid halduskoormuse hindamise puhul seda alati vaadatakse.

⁹ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta.

¹⁰ Direktiiv ei näe ette nõusoleku kirjalikku vorminõuet, seega ei ole sellest punktist tulenev halduskoormus täielikult väliskohustustest tulenev.

	andmetega ja mida plaanitakse teha ning kuidas saab andmetöötlejaga kontakteeruda)			
5	Kohustus tuvastada (kolmandatele isikutele edastamiseks mõeldud krediitvõimelisuse hindamise andmete puhul) kolmandate isikute õigus andmeid anda ja saada ja registreerida andmete edastamine	§11 lg 6		Süvaintervjuu (krediidiinfo)
6	Vastutava töötleja kohustus küsida pärast andmesubjekti surma sugulastelt nõusolek andmesubjekti andmete töötlemiseks	§13 lg 1		Ei lisatud ankeeti
7	Vastutava töötleja kohustus kontrollida, kas kolmandal osapoolel on õigus saada andmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta	§14 lg 1		Süvaintervjuu (krediidiinfo)
8	Vastutava töötleja kohustus teha jälgimiseadmestiku kasutamisel (vara kaitseks) võimalikele jälgitavatele kättesaadavaks andmete töötleja nimi ja kontaktaadress	§14 lg 3		IX.4
9	Vastutava töötleja kohustus teavitada andmesubjekti isikuandmete töötlemisest , kui andmed ei ole saadud otse andmesubjektilt	§15 lg 1	95/46/EÜ art 11	Ei lisatud ankeeti
10	Vastutava töötleja kohustus teadusuuringute teostamisel andmed kodeerida (kui eelnevalt ei ole küsitud nõusolekut kodeerimata isikuandmete töötlemiseks)	§16 lg 1		Ei lisatud ankeeti
11	Uurimistöö tegija kohustus põhjendada vajadust kasutada uuringuks kodeerimata andmeid ning avaliku huvi olemasolu, juhul kui töötleja soovib kasutada andmeid teadusuuringus mittekodeeritud kujul ja ilma andmesubjektilt luba küsimata ning saada selleks AKI luba	§16 lg 2 ja 3		Ei lisatud ankeeti
12	Uurimistöö tegija kohustus küsida uuringu eesmärgil	§16 lg 3		Ei lisatud ankeeti

	delikaatsete isikuandmete töötlemiseks (ilma andmesubjekti nõusolekuta) nõusolek eetikakomiteelt			
13	Vastutava töötleja kohustus teavitada automaatse otsustusprotsessi kasutamisel andmesubjekti otsustusprotsessi olemusest ja protsessi tingimustest	§17 lg 2	95/46/EÜ art 15	Ei lisatud ankeeti
14	Vastutava töötleja kohustus kontrollida andmete edastamisel välisriiki , kas andmekaitse tase välisriigis, kuhu andmed edastatakse, on piisav	§18 lg 1	95/46/EÜ art 25; IATIKK ¹¹ lisaprotokoll art 2	Ei lisatud ankeeti
15	Vastutava töötleja kohustus küsida andmete saatmiseks välisriiki , mille isikuandmete kaitse taset ei ole Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks, luba AKI-st	§18 lg 3	95/46/EÜ art 25; IATIKK lisaprotokoll art 2	Ei lisatud ankeeti
16	AKI kohustus informeerida Euroopa Komisjoni sellest, et nad on andnud loa andmete edastamiseks riiki, mille isikuandmete kaitse taset ei ole EK hinnanud piisavaks	§18 lg 4	95/46/EÜ art 25; IATIKK lisaprotokoll art 2	AKI fookusgrupp
17	Vastutava töötleja kohustus väljastada andmesubjektile andmesubjekti soovil tema isikuandmeid või selgitada, miks isikuandmeid ei saa väljastada	§19 lg 1	95/46/EÜ art 12; IATIKK art 8	X
18	Vastutava töötleja kohustus väljastada isikuandmed pärast andmesubjekti surma tema sugulastele , juhul kui need seda nõuavad	§19 lg 4		X.2
19	Vastutava töötleja kohustus parandada andmesubjekti andmed andmesubjekti soovil või põhjendada sellest keeldumist	§21 lg 1	95/46/EÜ art 6; IATIKK art 8	XI
20	Vastutava töötleja kohustus lõpetada andmesubjekti soovil andmete töötlemine tarbijaharjumuste uurimiseks või otseturunduseks	§12 lg 5		IX.5

¹¹ Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon

21	Vastutava töötaja kohustus lõpetada andmesubjekti soovil andmete avalikustamine	§11 lg 3	95/46/EÜ art 6 ¹²	Meediasektori telefoniintervjuud
22	Vastutava töötaja kohustus teavitada andmete parandamisel sellest viivitamatult kolmandaid isikuid , kellel andmed saadeti või kellelt neid saadi	§24 p 6		XI.5
23	Vastutava töötaja kohustus võtta isikuandmete töötlemisel kasutusele organisatsioonilised turvameetmed	§25 lg 1	95/46/EÜ art 17; IATIKK art 7	III
24	Vastutava töötaja kohustus võtta isikuandmete töötlemisel kasutusele infotehnoloogilised turvameetmed	§25 lg 1	95/46/EÜ art 17; IATIKK art 7	IV
25	Vastutava töötaja kohustus võtta isikuandmete töötlemisel kasutusele füüsilised turvameetmed	§25 lg 1	95/46/EÜ art 17; IATIKK art 7	V
26	Vastutava töötaja kohustus tagada oma alluvuses isikuandmeid töötlevatele töötajatele väljaõpe isikuandmete kaitse alal	§26 lg 3		VI
27	Vastutava töötaja kohustus registreerida AKIs delikaatsete isikuandmete töötlemine	§27 lg 1	95/46/EÜ art 18-20; IATIKK art 6	VIII
28	Vastutava töötaja kohustus nimetada isikuandmete kaitse eest vastutav isik ja teavitada sellest AKI-t	§30 lg 1	95/46/EÜ art 18-20	VIII
29	Isikuandmete kaitse eest vastutava isiku kohustus pidada andmetöötlemise registrit , kontrollida vastutava töötaja tegevust ja teavitada AKIt vastutava töötaja poolsetest rikkumistest	§30	95/46/EÜ art 18 p 2	IKVI telefoniintervjuu
30	AKI kohustused seoses IKS-i rakendamisega	§32		AKI fookusgrupp

Loetletud infokohustuste baasil koostati küsimustik. Küsimustiku koostamise eel arutati kaasatavate infokohustuste nimekirja tellijaga ning loobuti infokohustustest, mille kohta kvantitatiivse informatsiooni saamine oli nende juhtumite vähesuse tõttu kas võimatu või halduskulu kogunumbri vahese mõjuga (nendeks olid infokohustused 6, 9-15).

¹² Täpsemalt ütleb direktiiv: Liikmesriigid sätestavad selle, et isikuandmed on piisavad, asjakohased ega ületa selle otstarbe piire, mille tarvis neid kogutakse ja/või hiljem töödeldakse.

3. Segmentide kirjeldus ja intervjuude läbiviimise kava

Standardkulumudeli puhul ei koostata statistiliselt representatiivseid valimeid, vaid lähtutakse ideest, et on olemas „tüüpiline“ ettevõtte, millel on omakorda „tavapäraselt“ kuluv aeg ja sagedus infokohustuse täitmiseks. Seetõttu on standardkulumudel hästi sobiv halduskoormuse mõõtmiseks sellistes seadustes, kus on tegemist sagedaste ning ühetaoliste infokohustuste esitamisega (nt käibemaksu deklaratsiooni täitmine). Standardse kulu teada saamiseks viiakse läbi intervjuud nii, et oleks võimalik määratleda, milline on tavalise ettevõtte tavapärase kulu infokohustuse täitmiseks. Tüüpilise ettevõtte välja selgitamiseks läbiviidavad intervjuud hõlmavad viit intervjuud ühe infokohustuse kohta¹³. Arvesse võetakse asjaolu, et seadusest tulenevalt võib infokohustuste täitmiseks tüüpiliselt kuluv aeg olla erinev (nt ettevõtete suurusest tulenevalt). Seega tuleb paika panna ettevõtete segmendid, mille lõikes on võimalik tüüpiline ettevõtte määratleda ning viia läbi vähemalt viis intervjuud iga infokohustuse jaoks igas ettevõtete segmendis.

Valimi koostamine IKS-ile on küllaltki komplitseeritud ülesanne, seda peamiselt selle tõttu, et enne uuringu tegemist on keeruline määratleda segmente (ettevõtete grupid), mille lõikes infokohustuste täitmine oluliselt erineb. Samuti on keeruline hinnata enne uuringu läbi viimist infokohustuste standardiseerituse astet, eriti juhul kui tegemist ei ole sagedaste ning regulaarsete infokohustustega. Seetõttu võib intervjuude kogumahtu arvestades juhtuda, et tüüpilise ettevõtte määratlemine viie intervjuu põhjal osutub väga keeruliseks, kui variatiivsus infokohustuste täitmisel on väga suur. Samas on halduskoormuse hindamisel harilikult läbiviidav intervjuude hulk ca 30, mis tähendab, et analüüs tuleb ühel või teisel moel sellistesse raamidesse suruda.

Arutluste käigus tellijapoolsete ekspertidega jõuti järeldusele, et IKS-i puhul eristuvad selgelt järgmised ettevõtete grupid:

- 1) **Delikaatsete isikuandmete töötlemine** – teatud infokohustused kehtivad ainult delikaatsete isikuandmete töötlemisel, erisus tuleneb siin peamiselt andmetöötlemise registreerimise kohustusest (infokohustus 27, 28, 29). Lisaks sellele võivad teatud erisused tuleneda sellest, et kuna selle grupi teadlikkus isikuandmete kaitse vajadusest on suurem, siis võib juhtuda, et nad on sellele ka rohkem aega ja raha kulutanud;
- 2) **Äripartnerite poolt ettevõttele edastatud ja klientidelt kogutud andmete töötlemine**¹⁴ – edastatud, kuid eeskätt klientidelt kogutud andmete töötlemisel rakenduvad infokohustused

¹³ Kuna üks ettevõtte võib täita mitut infokohustust, siis ei tähenda see seda, et ilmingimata tuleks teha infokohustuste arv korda viis intervjuud.

¹⁴ Lisaks on põhjust eeldada, et kui ettevõtte tegeleb ainult enda personaliandmete andmekaitsega, siis (vähemalt väikeste ettevõtete puhul) on suhteliselt väikene tõenäosus, et ta üldse tajub seda, et talle rakendub IKS. Kui ta töötleb aga kliendi andmeid, siis võib olukord olla teistsugune. Tagades, et meie poolt intervjuueeritavate ettevõtete hulka satub rohkem selliseid ettevõtteid, kus on andmekaitsega ka reaalselt tegeletud suurendame tõenäosust, et meil tekivad mingidki andmed, mille pealt infokohustustega seotud kuludele hinnanguid anda. Kui intervjuu tulemuseks on see, et ettevõtte infokohustusi ei täida, siis ei ole selle teadmisega halduskoormuse hindamisel väga palju peale hakata.

(vaata IK 4). Siia alla liigituvad ettevõtted, kes koguvad teadlikult kliendi andmeid ning seega rakendub neile kohustus küsida nõusolekut ja selgitada seda, mida andmetega tegema hakatakse;

- 3) **Ettevõtte, mis töötleb ainult enda personaliandmeid** – see grupp hõlmab kõiki ettevõtteid, tegemist on kõige laialdasema grupiga, mille tulemuste laiendamine annab nõu baashinnangu, millest tekkiv halduskoormus kindlasti väiksem ei saa olla. Infokohustuste poolest rakenduvad kõikidele ettevõtetele kindlasti infokohustused. Siinkohal on oluline lisada, et analüüsi käigus sai selgeks, et tegelikult töötlevad kõik ettevõtted delikaatseid isikuandmeid (vt täpsemalt peatükki 4.4). Segmendi moodustamise ajal eeldati, et tavapärased ettevõtted, mis töötlevad ainult oma personaliandmeid ei töötle delikaatseid isikuandmeid. Selle segmendi jaoks valitavad ettevõtted on piiritletud nii, et neile ei rakenduks teiste segmentide jaoks spetsiifilised infokohustused.
- 4) **Kas tegemist on suure või väikese ettevõttega** – Väikesteks ettevõteteks liigitati ettevõtted, kus on alla 50 töötaja. Suure ja väikese ettevõtte vahel seadusest tulenevaid erisusi infokohustustes ei ole. Küll võivad need esineda tulenevalt sellest, et suurtel ettevõtetel on rohkem võimalusi põhjalikumaks personalitööks ja läbi selle võib tekkida soov koguda ka rohkem andmeid.
- 5) **Ettevõtted, mis tegelevad laiaulatusliku andmete avalikustamisega** – tegemist on eelkõige ajakirjandust puudutavate infokohustega 21.
- 6) **Delikaatsete isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku määramine** – infokohustus nr. 29. Puudutab olukorda, kus ettevõtte on otsustanud delikaatsete isikuandmete töötlejaks registreerimise asemel määrata delikaatsete isikuandmete kaitse eest vastutava isiku.

Eelpool loetletud gruppidest tuleks tuletada segmendid, mille lõikes hakatakse andmeid analüüsima (teisisõnu tähendab see seda, et igast segmendist plaanitakse intervjuuerida 5 ettevõtet). Eeltoodu põhjal koostatid järgmised segmendid:

- Delikaatseid isikuandmeid töötlevad alla 50 töötajaga ettevõtted;
- Delikaatseid isikuandmeid töötlevad üle 50 töötajaga ettevõtted;
- Äripartnerite poolt ettevõttele edastatud ja klientidelt kogutud andmeid töötlevad alla 50 töötajaga ettevõtted;
- Äripartnerite poolt ettevõttele edastatud ja klientidelt kogutud andmeid töötlevad üle 50 töötajaga ettevõtted;
- Ainult oma personali andmeid töötlevad alla 50 töötajaga ettevõtted;
- Ainult oma personali andmeid töötlevad üle 50 töötajaga ettevõtted;
- Ettevõtted, mis tegelevad laiaulatusliku andmete avalikustamisega¹⁵;
- Ettevõtted, kus on määratud delikaatsete isikuandmete töötlemise eest vastutav isik¹⁶.

¹⁵ Suurusgruppe ei eristata, kuna pole põhjust eeldada, et väikesed ajakirjandusväljaanded peaksid seadusest tulenevaid kohustusi süstemaatiliselt teisiti täitma. Kohustus on kehtiv kõigile ettevõtetele ja süstemaatilisi suurusest tulenevaid erisusi ajakirjandusväljaande suuruse järgi ei tuvastatud.

¹⁶ Tegemist on delikaatsete isikuandmete töötlemiseks vajaliku protseduuriga. Kuna delikaatsete isikuandmete töötlemisega varem alustanud ettevõtete seas on levinud pigem delikaatsete isikuandmete registreerimine, siis lisati see segment selleks, et hinnata ka alternatiivse registreerimiskohustuse täitmise võimalusega (vastutava isiku nimetamisega) kaasnevat halduskoormust.

Nagu eelnevalt öeldud, eeldatakse, et segmenti sees on võimalik leida tüüpiline kulu ettevõtte kohta. Samas on teada, et nt delikaatsete isikuandmete töötajate hulgas on nii meditsiinettevõtteid, turvaettevõtteid kui tööleva tööstuse ettevõtteid, mille lõikes võib olla siiski tüüpiline kulu infokohustuste täitmiseks erinev. Seda eelkõige tulenevalt delikaatsete isikuandmete mahust ja erinevustest inimeste arvus, kellel on ligipääs neile andmetele. Seetõttu on standardse ettevõtte olemasolu küllaltki tugev eeldus, mida oleks mõistlik kontrollida (vt iga segmenti lõikes täiendavalt kontrollitavaid alamgrupe Tabel 3.1). Samas tuleb tunnistada, et selline segmentide valik on pragmaatilisest vaatenurgast hinnatuna ainuvõimalik – muidu tuleks teha 30 intervjuu asemel intervjuusid mitu korda rohkem ja täielikku kindlust ei oleks enne, kui on tehtud representatiivne küsitlus. See ei ole aga praeguse uuringu disaini juures liigse kulukuse tõttu võimalik (vastajatega tehakse ligi tunniajased põhjalikud intervjuud, saamaks teada, kui kaua neil erinevate infokohustuste täitmisele aega ning ressursse kulub).

Kokkuvõttes piiritleti näost näkku intervjuude arv kolmekümnega. Lisaks sellele viidi nendel juhtudel, kui segmentiga seondus suhteliselt vähe spetsiifilisi infokohustusi, läbi täiendavad lühemad telefoniintervjuud (ülal toodud loetelust segmentid 5 ja 6).

Tabel 3.1 Segmentides ning allsegmentides¹⁷ läbi viidud intervjuude arv

Süvaintervjuude segmentid	Alla 50 töötajaga ettevõtted		Üle 50 töötajaga ettevõtted	
	Ettevõtte grupp	Intervjuude arv	Ettevõtte grupp	Intervjuude arv
Töödeldakse delikaatseid isikuandmeid	Apteegid	3	Haiglad	3
	Perearstid	2	Turvaettevõtted	2
	Kokku	5	Kokku	5
Töödeldakse klientide isikuandmeid või äripartnerite poolt edastatud isikuandmeid	Raamatupidamine	3	Kaubandus	3
	Kaubandus	2	Raamatupidamine	2
			IT teenused	2
	Kokku	5	Kokku	7
Töödeldakse ainult oma personali ja raamatupidamise andmeid	„Tavaline ettevõtte“	3	„Tavaline ettevõtte“	5
Telefoniintervjuude segmentid ja intervjuude arv				
Ajakirjanduse erisus	5			
Delikaatsete isikuandmete töötlemise vastutava isiku koormus	5			
Krediidiinfo töötlemise erisus	1			

Planeeritud intervjuude osas tuli praktikas mõned muudatused ja asendused teha. Intervjueerimise aruanne on toodud lisas (vt LISA 1. Intervjuude läbiviimine – kava ja).

¹⁷ Olgu siinkohal rõhutatud, et analüüsi eesmärgiks ei ole allsegmentis tüüpilise ettevõtte tuvastamine – selleks tehakse allsegmenti kohta liiga vähe intervjuusid. Pigem on allsegmenti mõtte selles, et testida, kas segment on ikkagi kulustruktuurilt ja -ulatuselt homogeenne või mitte.

Segmentide osas on oluline rõhutada veel seda, et mitte kogu analüüs ei ole nendest lähtuvalt üles ehitatud. Kuna analüüsi koostamise käigus selgus, et mõningaid allsegmente (nt meditsiinisektor), iseloomustavad mõnevõrra teised kuluhinnangud, siis on analüüsis vastavalt vajadusele eelpool kirjeldatud segmenteerimisest kõrvale kaldunud ja laiendatud tulemusi lähtuvalt sellest, mis on konkreetse küsimuse puhul kõige sobivam. Paljudel juhtudel ei olnud segmentide lõikes täheldada ka olulisi erisusi. Sellistel puhkudel ei hakatud sarnaseid kulusid kõigile segmentidele välja tooma, toodi välja üks kuluhinnang, mis kehtib kõigile segmentidele. Ka laiendamisel lähtuti sellisel juhul eeldusest, et segmentid on sarnase kulustruktuuri ja –tasemega.

Kuna uuringu eesmärgiks oli saada ka laiemat taustainfot IKS-i toimivusest ning mõjust ettevõtete tegevusele, siis viidi lisaks eeltoodule läbi kuus süvaintervjuud:

1. Meditsiinisektoris uuringuid teostava ettevõtte juhiga;
2. Kindlustusseltside Liidu juriidilise nõustajaga;
3. Meediasektorit nõustanud juristiga;
4. Andmekaitse küsimustega laiemalt kokku puutunud juristiga;
5. Tööstusettevõttes aktiivne jurist, kes on lähemalt kokku puutunud andmekaitse küsimustega;
6. Krediidinfoga kokku puutuva spetsialistiga.

Süvaintervjuude intervjuueeritavad valiti selliselt, et nad oleks erinevate valdkondade osas laiemalt andmekaitse mõju hinnata oskavad inimesed. Osa neist soovitati süvaintervjuude käigus ettevõtete poolt, osa leiti uurijate poolt. Krediidinfot puudutav intervjuu viidi läbi süvaintervjuu vormis, kuna kvantitatiivseid hinnanguid tavaankeedi alusel ei õnnestunud saada.

4. IKS-i halduskoormuse hindamise kvantitatiivsed tulemused

4.1. Sissejuhatus

Halduskoormuse rahalise kogusumma saamiseks tuleb ettevõtetes läbi viia intervjuud ning leida tehtud intervjuude baasil koguhinnang seadusest tulenevale halduskoormusele. Koguhinnangu arvutamise oluliseks eelduseks on see, et segmentides, kus intervjuud läbi viidi, saadakse konsistentsed hinnangud selle kohta, palju üks või teine seadusest tulenev infokohuse täitmine aega võtab ning kes seda ellu viib.

IKS-i infokohustuste kaardistus on küllaltki pikk, kuid valdava osa kohustuste kohta ei õnnestunud ettevõtetelt saada informatsiooni, mille baasilt saaks tulemusi laiendada. Seda peamiselt selle tõttu, et ettevõtted ei olnud nende kohustustega kas üldse kokku puutunud või kui, siis väga vähesel määral. Tehtud intervjuude põhjal tuleb tõdeda, et IKS-ist tulenevad infokohustused ei ole väga standardse iseloomuga. Enamik neist ei ole regulaarselt ning sageli täidetavad kohustused, mistõttu on ettevõtetel raske halduskoormusele ajalisi ja rahalisi hinnanguid anda.

Laiendatav hinnang seadusest tulenevale halduskoormusele oli võimalik saada järgmiste infokohustuste lõikes:

- Seadusega tutvumise kulu (infokohustus 0);
- Isikuandmete töötlemisega kokku puutuvate töötajate koolitamisest tulenev kulu (infokohustus 26);
- Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise ja isikuandmete kaitse eest vastutava isiku määramisega seotud kulu (infokohustused 27, 28 ja 29);
- Inimestelt nende andmete töötlemiseks nõusoleku küsimisega seotud kulud (infokohustus 4);
- AKI halduskoormus IKS-i rakendamisel (infokohustus 30).

Alljärgnevalt esitame halduskoormuse hindamise tulemused eelpool loetletud infokohustuste lõikes. Seejärel kommenteeritakse neid infokohustusi, mille kohta ei olnud võimalik laiendatavat halduskoormust hinnata. Intervjuude ja süvaintervjuude käigus välja tulnud kvalitatiivne informatsioon tuuakse ära peatükis 0.

Enne kuluhinnangute juurde asumist tuleks täpsustusena ära märkida, et tulemuste laiendamisel tõlgendame IKS-i sellisel moel, et kõik ettevõtted töötlevad isikuandmeid ning peavad seetõttu registreerima delikaatsete isikuandmete töötlemise AKI-s. IKS-i §4 lg 2 kohaselt on delikaatsed isikuandmed:

- poliitilisi vaateid, usulisi ja maailmavaatelisi veendumusi kirjeldavad andmed, välja arvatud andmed seadusega ettenähtud korras registreeritud eraõiguslike juriidiliste isikute liikmeks olemise kohta;
- etnilist päritolu ja rassilist kuuluvust kirjeldavad andmed;
- andmed tervises seisundi või puude kohta;
- andmed pärilikkuse informatsiooni kohta;
- biomeetrilised andmed (eelkõige sõrmejälje-, peopesajälje- ja silmaiirisekujutis ning geenandmed);
- andmed seksuaalelu kohta;

- andmed ametiühingu liikmelisuse kohta;
- andmed süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise kohta enne avalikku kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse lõpetamist.

Laiendamise seisukohast on selles loetelus kõige olulisem kolmas punkt, kus öeldakse, et delikaatsed isikuandmed on ka andmed terviseseisundi kohta. Täiendava tõlgenduse puudumisel tähendab see sisuliselt seda, et delikaatseks tuleb lugeda isikustatud andmed ka selle kohta, kas inimene on mingil perioodil olnud haige või terve.

Joonis 4.1. Töövõimetuslehe¹⁸ arsti poolt täidetav osa

TÄIDAB ARST	TÖÖVÕIMETUSLEHT		Nr.	
	Haigusleht <input type="checkbox"/>	Sünnitusleht <input type="checkbox"/>	Eeldatav sünnitamiskuupäev	
	Hooldusleht <input type="checkbox"/>	Lapsendamisleht <input type="checkbox"/>		
	Esmane <input type="checkbox"/>	Järg <input type="checkbox"/>	Esmase lehe töövabastuse alguskuupäev	
	Kindlustatu isikukood			
	Eesnimi	Perekonnanimi		
	Hooldatava isikukood			
	Eesnimi	Perekonnanimi		
	Tööst vabastamise põhjus			
	Ravi liik	Töövabastuse periood	Ravi eiramised :	
			Joove	
			Muu ravi eiramine	
			Vastuvõtule mitteilmumine	
	Haigus või vigastus ei ole töövõimetuspensioni määramise põhjuseks			
	Otsus lehe lõpetamisel :		Suunatud SKA-sse	
	SKA otsuse tegemise kuupäev		SKA otsus pikendada haiguslehte	
	Tervishoiuteenuse osutaja registrikood /isikukood			
	Nimetus			
	Aadress			
	Telefon			
Lehe välja andnud arsti eriala kood	Arsti kood			
Arsti ees- ja perekonnanimi	Allkiri			
	Pitser			

Juhul, kui inimene jääb haigeks ning soovib töölt puudunud aja eest saada ajutise töövõimetuslehe hüvitist, tuleb tal arstilt küsida töövõimetusleht ning esitada see tööandjale. Töövõimetuslehel kajastub informatsioon nii selle kohta, kas inimene oli haige või terve kui ka selle kohta, milline oli tööst vabastamise põhjus. Vastavalt sotsiaalministri määrusele esitatakse see järgmise detailsusastmega (põhjust märgitakse nii numbrikoodi kui sõnadega):

- 1) haigestumine;
- 2) kutsehaigus;
- 3) olmevigastus;

¹⁸ Sotsiaalministri 26. septembri 2002. a määrus nr 114 „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid“, lisa 3. <http://www.riigiteataja.ee/ert/get-attachment.jsp?id=13028700>

- 4) liiklusvigastus;
- 5) tööõnnetus;
- 6) tööõnnetus liikluses;
- 7) tööõnnetuse tagajärjel tekkinud tüsistus/haigestumine;
- 8) vigastus riigi või ühiskonna huvide kaitsmisel ja kuriteo tõkestamisel;
- 9) karantiin;
- 10) haige perekonnaliikme põetamine kodus;
- 11) alla 3-aastase lapse või alla 16-aastase puudega lapse hooldamine, kui last hooldav isik on haige või talle osutatakse sünnitusabi;
- 12) alla 12-aastase haige lapse põetamine;
- 13) rasedus- ja sünnituspuhkus (sh mitmike ja tüsistunud sünnituse korral lisapuhkus);
- 14) alla 10-aastase lapse lapsendaja puhkus;
- 15) üleviimine teisele tööle;
- 16) liiklusvigastuse tagajärjel tekkinud tüsistus/haigestumine.

Analüüsi teostajate hinnangul on ka terviseinfot võimalik põhimõtteliselt liigitada tundlikumaks ja vähem tundlikumaks informatsiooniks. Inimese diagnoosi puudutavate andmete avalikuks tulemine võib põhjustada ebamugavust ja äärmistel juhtudel isegi diskrimineerimist, ning seetõttu on igati mõisteta, et sellise info töötlemised on ette nähtud eritingimused. Samas ei ole me kindlad, kas informatsioon haige või terve olemise fakti kohta on tavatingimustes sarnaseid tagajärgi põhjustav – esmapilgu tundub, et pigem mitte.

Sellele vaatamata on andmed töövõimetuslehel täna kehtiva seaduse kohaselt delikaatsed isikuandmed ning, lähtuvalt IKS-i §4 lg 2 punktist kolm, töötlevad kõik Eesti ettevõtted delikaatsed isikuandmeid, seda nii oma töötajate kui töösuhete aspektist vaadatuna kolmandate isikute (töötaja lapsed)¹⁹ aspektist vaadatuna.

4.2. Seadusega tutvumise kulu

4.2.1. Ajakulu

Seadusega tutvumise kulu (**infokohustus 0**) on valdavalt ühekordne kulu (mõningate seadustega hoitakse ennast ka regulaarselt kursis, kuid harilikult puudutab see tehnilisi seadusi (nt maksuseadused), mille detailidesse tehakse sagedamini muudatusi). Seadusega tutvumise kulu varieerub eeskätt mitte erinevate segmentide lõikes, vaid selle lõikes, kas ettevõtte on reaalset IKS-ist tulenevalt midagi teinud (nt muudatused ettevõtte andmekaitse korralduses) või mitte. Nendes ettevõtetes, kus mingeid sisulisi tegevusi IKS-ist tulenevalt tehtud ei olnud, kulus ka esialgsele seadusega tutvumisele harilikult suhteliselt vähe aega (1-2 tundi). Ettevõtetes, kus seadusega tutvumisele järgnesid ka muudatused töökorralduses või suhtlemine AKIga (nt delikaatsete

¹⁹ Tänapäevane praktika on siiski mõnevõrra teine ning andmekaitse inspeksiooniga on delikaatsete isikuandmete töötlemise teemal suhelnud oluliselt vähem ettevõtteid kui vastavalt IKS-ile peaks. Meie hinnangud eelpool nimetatud protsessi ajakulule on mõnevõrra rohkem mõjutatud sektoritest, kus registreerimine on rohkem levinud tulenevalt muude andmete, kui personaliandmed, töötlemisest (eeskätt meditsiin, turvateenuste pakkumine).

isikuandmete töötlemise registreerimine), kulus seadusega tutvumisele ligi 1 tööpäev. Seadusega tutvumine võis koosneda nii koolitusest (harilikult 4-5 tundi) ja iseseisvast lugemisest, kui ainult iseseisvast seaduse lugemisest.

Väikestes ettevõtetes viis ennast seadusega reeglina kurssi 1 inimene (juhataja), suuremates ettevõtetes varieerusid tulemused rohkem, kuid tavapäraselt oli ikkagi 2-3 inimest (jurist ja mõned keskastmejuhid (nt IT juht, siseauditi juht, turvajuht, personalijuht)), kes endale seaduse esmalt selgeks tegid. Hiljem võidi moodustada töögrupp, kuhu kuulus oluliselt rohkem inimesi. Kuna sellised grupid on väga erinevad ning nende osas ei õnnestunud välja selgitada ühtset standardset suurust, siis võtame siinkohal arvesse nende 1-2 inimese ajakulu, kes esmalt isikuandmete kaitse küsimuste eest vastutama määrati.

Nagu eelnevalt mainitud, tõlgendame seadust nii, et kõik ettevõtted peaks registreerima delikaatsete isikuandmete töötlemise või nimetama isikuandmete kaitse eest vastutava isiku. Seega – peaksid kõik ettevõtted tegema sellest seadusest tulenevalt mingeid rohkem või vähem olulisi muudatusi oma töökorraldusse. Valdav osa ettevõtetest ei ole sellist vajadust täna tunnetanud (ning ka nende ajakulu IKS-iga tutvumisele on suuresti sellest tulenevalt olnud väike). Samas on oluline rõhutada, et halduskoormust arvestatakse lähtuvalt sellest, mida tegelikult teha tuleks – ehk kui seadust ei täideta, siis ei tähenda see seda, et halduskoormust ei olegi. Eeltoodust tulenevalt on loogiline, et kui kõik ettevõtted peaksid registreerima delikaatsete isikuandmete töötlejaks, siis kuluks neil ka seadusega tutvumisele rohkem aega kui seni on kulunud. Seetõttu on mõistlik lähtuda eeldusest, et nõ tavaline ettevõtte kulutaks sellisel juhul, olenemata suurusest, seadusega tutvumisele ca 8 tundi, ehk sama palju kui kulus seadusega tutvumisele ettevõttes, kus oli IKS-ist lähtuvalt tehtud ka mingeid toiminguid. See ajakulu sisaldab nii koolitusel käimist kui iseseisvat seadusega tutvumist). Koolitusel osalejate osakaalu ei ole võimalik välja tuua, seetõttu ei arvesta me juurde ka võimalikust koolitustasust tulenevaid täiendavaid kulusid.

4.2.2. Rahaline kulu

Intervjuudest selgus, et seadusega tutvub väikeettevõtetes ettevõtte juht ning suuremates ettevõtte jurist ning üks inimene juhtkonnast. Tööaja hinna määramiseks kasutatakse Statistikaameti töötasu hinnanguid uuringust Töötasu struktuur. Kõige uuemad andmed pärinevad 2006. aastast. Arvutuste jaoks toodi need palgad palgaindeksit kasutades 2008. aasta palkadeks.

Kulude kokkuarvutamisel on meil mõistlik vaadata kahte erinevat olukorda. Kui soovime teada, millised on IKS-ist tulenevad iga-aastased kulud (eesmärgiga hinnata seda, millised on meie poolt seaduse muutmise muudetavad kulud), siis on mõistlik laiendada seadusega tutvumise kulusid ainult uutele ettevõtetele²⁰.

²⁰ Põhimõtteliselt on võimalik leida kahte erinevat halduskoormuse hinnangut. Üheks võimaluseks on arvutada kokku **kõigile täna Eestis tegutsevatele ettevõtetele tekkinud halduskoormus, olenemata sellest, mis aastal see tekkis**. Sedasi saaksime hinnangu, mida võiks nimetada halduskoormuse kogukuluks. Lihtsustatult öeldes saama niimoodi teada, palju praegu tegutsevad ettevõtted on pidanud vaatlusalusest seadusest tulenevat halduskoormust kokku kandma, jättes kõrvale fakti, et erinevad ettevõtted kannavad vähemalt osaliselt seda koormust erinevatel aastatel. Samas on see poliitikaotsuste jaoks küllakti raskesti kasutatav, sest tagant järele toimunud kulud ei saa olematuks muuta. Seetõttu kasutatakse sageli eeldust, mille kohasel arvutatakse vaid **vaatlusalusel aastal tekkinud halduskoormus**. Niisuguse lähenemise eelised seisnevad piltlikult öeldes selles, et saame teada, palju halduskoormus järgmisel aastal väheneks, kui seadus või osas selle sätted ära kaotatakse. Teisisõnu näitab see valitsusele kätte seadusemuudatusest tuleneva kokkuhoiu aastas.

Segmentidest on siinkohal mõistlik eristada vaid **väikeseid ja suuri ettevõtteid**, sest eelduse kohaselt kõik ettevõtted peaksid andmetöötlamise registreerima ning tutvumise osas olulist erisust teiste segmentide lõikes ei olnud.

Kuna väikestes ja suurtes ettevõtetes tutvub seadusega erinev arv inimesi, siis vajame ettevõtete jaotust töötajate arvu järgi, mille saame Statistikaametist.

Tabel 4.1 IKS-iga tutvumise kulu

	Alla 50 töötaja	Üle 50 töötaja		
Tutvumisele kuluv aeg inimese kohta (tundi)	8	8	KOKKU	
Inimeste arv	1	2		
Ametikoht	juhataja	keskastme juht ja jurist		
Tööjõukulu (2008) (krooni tunnis)				
Juhataja	119			
Jurist		144		
Keskastme juht		194		
Ettevõtete arv	7390	221		
KULU KOKKU (mln krooni)	7,0	0,6		7,6

Allikas: Eesti Statistikaamet, autori arvutused.

Kui soovime hinnangut selle kohta, millised on töötajate isikuandmete kaitse alase koolituse kogukulud majanduses tervikuna (mitte ainult uute töötajate osas), siis peaksime kasutama arvutamiseks sama skeemi, kuid laiendama seda kõigile Eesti ettevõtetele²¹

Tabel 4.2 IKS-iga tutvumise kulu eeldusel, et kõik ettevõtted tutvuvad seadusega 2008. aastal.

	Alla 50 töötaja	Üle 50 töötaja		
Tutvumisele kuluv aeg inimese kohta (tundi)	8	8	KOKKU	
Inimeste arv	1	2		
Ametikoht	juhataja	keskastme juht ja jurist		
Tööjõukulu (2008) (krooni tunnis)				
Juhataja	119			
Jurist		144		
Keskastme juht		194		
Ettevõtete arv	58917	1760		
KULU KOKKU (mln krooni)	55,9	4,8		60,6

Allikas: Eesti Statistikaamet, autori arvutused.

²¹ Tegemist on loomulikult lihtsustusega. Kui me sooviksime saada korrektset IKS-i poolt kogu kehtimise ajal tekitatud kogukulu, siis tuleks hinnata kulusid igal aastal ning diskonteerida need tänapäeva. Samas on seadus alles 2008. aasta alguses muutunud, mis tähendab, et sellise mõtteharjutuse koguväärtus oleks nii ehk naa mõnevõrra küsitav. Seetõttu esitatakse siin lihtsustatud arvutused, tehes hüpoteetilise eelduse, nagu oleks seadus jõustunud 2008. aastal ning kõik selle subjektid oleks pidanud oma tegevust sellele vastavalt kohendama.

Kokkuvõttes moodustasid IKS-iga tutvumise iga-aastased kulud 2008. aastal ca 7,6 mln krooni. Eeldades, et kõik ettevõtted oleksid tutvunud IKS-iga 2008. aastal, oleks sellest tulenev kulu olnud 60,6 mln krooni.

Intervjuude käigus küsiti ka seda, kas ettevõtted hoiavad ennast jooksvalt IKS-i muudatustega kursis, ja kui, siis palju selleks aega kulub. Valdavalt vastati, et seadusega jooksvalt ennast kursis ei hoita, reageeritakse olulisematele muudatustele, aga regulaarsust on sellise tegevuse juures välja tuua raske. Arvestades, et 2008. aasta algusest hakkas kehtima uus oluliselt täiendatud versioon, ei oleks väga vale eeldada, et oluline osa eelpool mainitud kuludest esines ka 2008. aastal²². Samas ei teki sellised kulud igal aastal. Kulud tuleks lugeda halduskoormuseks, sest kui seadust ei oleks, siis ei oleks vaja ka sellega tutvuda.

4.3. Isikuandmete töötlemisega kokku puutuvate töötajate koolitamisest tulenev kulu

4.3.1. Ajakulu

Valdav osa ettevõtetest koolitatakse oma alluvuses isikuandmeid töötlevaid töötajaid isikuandmete kaitse küsimustes (**infokohustus 26**). Samas olid lähenemised küllaltki erinevad. Väikesed tervisesektori ettevõtted ütlesid, et töötajaid koolitatakse jooksvalt, üldiselt mingit erilist koolitust isikuandmete kaitse teemadel ei korraldata (koolitus toimub töö käigus, kui nähakse, et töötaja teeb midagi valesti, siis öeldakse). Väikeettevõttes võib sellist lähenemist pidada igati loomulikuks. Mõned ettevõtted tõid küll välja ka konkreetse aja, mis koolitusele kulus (nt aasta peale kokku ca 1 tund), kuid reeglina ei osatud seda aega eraldi välja tuua. Kui mingi koolitus ka toimub, siis hinnatakse seda valdavalt äritegevuse loomulikuks osaks. See tähendab, et koolitust isikuandmete kaitse teemadel nähakse nt uue töötaja koolituse osana ning ei ole eraldi koolitusmaterjale ega koolitust andmekaitse küsimustes.

Suuremate ettevõtete puhul oli olukord veidi teistsugune. Intervjuudest haiglatega, turvafirmade ja suuremate tootmisettevõtete toodi välja, et uusi töötajaid koolitatakse küll, harilikult toimub koolitus nõ uue töötaja koolituse raames. Sektorite sees olid koolituste kestvused küll veidi erinevad (nt oli turvaettevõtteid, kus öeldi, et isikuandmete kaitse osa koolituses kestab ca 1 tund, oli ka ettevõtteid, kus arvati, et sellele kulub 5-10 minutit). Samas – kui vaadata kõiki suuremaid ettevõtteid ja nende poolt antud hinnanguid, siis valdavas osas ettevõtetes, kus koolitus toimub, on see ca 15 minutit. Tõenäoliselt on mõistlik eeldada, et umbes sellesse suurusjärku uue töötaja koolituse raames antav isikuandmete kaitse osaga seotud ajakulu ka jääb. Võttes arvesse, et ka väikeettevõtetes inimesi ikkagi koolitatakse, siis 15 minutit töötaja kohta võiks olla ka mõistlik nende ajakulu iseloomustav hinnang²³. Seda ajakulu võiks iseloomustada kui seda osa koolitusest, mida tehakse tulenevalt sellest, et seadus seda nõuab (paljud ettevõtted ütlesid, et tänaseks on andmekaitse saanud juba ettevõtte loomuliku äriprotsessi osaks, kuid üldiselt on see päris suure osa ettevõtete jaoks saanud alguse ikkagi sellest, et väljaspoolt hakati nõudma tugevamat andmekaitset seotud tegevust).

²² Reaalsuses jaguneb see kulu loomulikult pikema perioodi peale.

²³ Nii suur- kui väikeettevõtete puhul on see hinnang tõenäoliselt siiski mõnevõrra allapoole nihkes, sest nt suureettevõtete puhul ei ole sinna sisse arvestatud jooksvat koolitust tööülesannete täitmise kõrvalt. Samas on seda väga keeruline hinnata.

4.3.2. Rahaline kulu

Mõnevõrra keerulisem on hinnata seda, kui suurt osa töötajatest ettevõtja isikuandmete kaitse alal realselt koolitama peab, sest kohustus on koolitada ainult neid töötajaid, kes isikuandmete töötlemisega kokku puutuvad. Ühest küljest võiks väita, et see töötajate hulk ei ole realsuses suur, kuna mitte kõigil töötajatel pole juurdepääsu kliendi- või personaliandmebaasidele. Samas oleks see andmetöötlemise definitsiooni kitsendamine. Vastavalt IKS § 5 on isikuandmete töötlemine:

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

See tähendab seda, et isikuandmete töötlemisena saab käsitleda ka seda, kui töötaja näeb seda, kui mõnele firma kliendile osutatakse teenust – sellisel juhul on isik tuvastatav ning töötaja „töötleb“ selle isiku andmeid (antud juhul siis selle kohta, kas talle on osutatud teenust või mitte). Sellise tõlgenduse kohaselt peaks koolitama kõiki töötajaid, kes ettevõttesse tööle tulevad.

Tõenäoliselt on lisaks sellele vaja töötajaid koolitada erineva põhjalikkusega – 15 min koolitus on võib-olla piisav nõ tavad töötajale, kuid pole päris kindel, kas sellest piisab nt personali- või IT-juhile. Samas peab selle erisuse arvesse võtmisel meeles pidama, et olulisel määral on selliste töötajate koolitamisele kuluv aeg juba arvesse võetud seadusega esialgse tutvumise kulude all, (vt peatükki 4.2). Seetõttu seda käesolevas peatükis täiendavalt juurde ei arvestata.

Ka siin arvutame esmalt kokku IKS-ist tulenevad iga-aastased kulud. Selleks laiendame töötajate koolitamisest tuleneva kulu ainult uutele töötajatele. Seda on tehtud alljärgnevas tabelis (vt Tabel 4.3). Palgakulu hinnanguks kasutatakse statistikaameti hinnangut keskmisele palgale, uute töötajate arv pärineb samuti statistikaametist.

Tabel 4.3 Töötajate koolitamisega seotud kulu (iga-aastane)

	Kõik ettevõtted	KOKKU
Koolitusele kuluv aeg inimese kohta (tundi)	0,25	
Uute töötajate arv ²⁴	161 706	
Tööjõukulu (2008) (krooni tunnis)	100	
KULU KOKKU	4,1	4,1

Allikas: Eesti Statistikaamet, autori arvutused.

Sellisel moel leitud kulused (iga-aastased kulud) võib lugeda klassikalises mõttes halduskoormuse hindamiseks.

Kui soovime hinnangut selle kohta, millised on töötajate isikuandmete kaitse alase koolituse kogukulud majanduses tervikuna (mitte ainult uute töötajate osas), siis peaksime kasutama arvutamiseks sama skeemi, kuid töötajate arvu osas tuleks kasutada kogu ettevõtlussektoris hõivatud töötajate arvu.

²⁴ Inimeste arv, kellega töösuhe 2008. aastal alustati. Kvartalstatistika alusel, neljanda kvartali näitaja on prognoositud aasta keskmise värbamiste languse näitaja baasil.

Tabel 4.4 Töötajate koolitamisega seotud kulu (kogukulu)

	Kõik ettevõtted	KOKKU
Koolitusele kuluv aeg inimese kohta (tundi)	0,25	
Töötajate arv ettevõtlussektoris	450 393	
Tööjõukulu (2008) (krooni tunnis)	100	
KULU KOKKU	11,3	11,3

Allikas: Eesti Statistikaamet, autori arvutused.

Kokkuvõttes moodustab inimeste isikuandmete kaitse alase koolitamisega seotud iga-aastane kulu 2008. aastal ca 4,1 mln krooni ning kogukulu 2008. aasta hindades ca 11,3 mln krooni. Vaatamata sellele, et tänapäeval näeb suur osa ettevõtetest andmekaitset loomuliku osana äritegevusest, tuleks seda kulu ikkagi lugeda halduskoormuseks, ehk ilma seaduse nõudeta tõenäoliselt sellisel kujul IKS-i alast koolitust tekkinud ei oleks.

4.4. Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise ja isikuandmete kaitse eest vastutava isiku määramisega seotud kulu

4.4.1. Ajakulu

Ettevõtted, kus töödeldakse delikaatseid isikuandmeid, peavad tegema ühte kahest (**infokohustused 27, 28 ja 29²⁵**):

- Registreerima delikaatsete isikuandmete töötlemise andmekaitse inspeksioonis;
- Nimetama delikaatsete isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku.

Segmentide lõikes on toimingutele kuluv aeg väga erinev. Nii apteegid kui perearstikeskused on valdavalt registreerinud isikuandmete töötlemise. Registreerimine võttis aega ca 3 tööpäeva puhast tööaega. See sisaldas nii taotluse täitmist kui suhtlemist AKIga. Mõned ettevõtted olid registreeringut ka uuendanud. Valdavalt öeldi, et uuendamine on oluliselt lihtsam, hinnanguliselt võiks see olla ca pool tööpäeva. Ühel juhul osteti see teenus ka väljaspoolt sisse (tuttava juristi käest), teenuse hinda ei osatud välja tuua. Registreeringu menetlemisega tegeles ettevõtte poolelt valdavalt 1 inimene – apteegi või perearstikeskuse juhataja.

Suuremate tervishoiuasutuste puhul oli olukord keerulisem. Põhjuseks see, et nende puhul on pea igas palatis toimuv delikaatsete isikuandmete töötlemine. Sellest tulenevalt on kogu protsess väga pikk ja põhjalik. Suuremad haiglad ütlesid, et ettevalmistus nõudis reaalselt tööaega 6-8 kuud, ning sellega tegelesid suured töögrupid, kus osalejate arvu ei osatud täpselt välja tuua. Taotluse täitmine oli siiski mõnevõrra vähem aeganõudev (ca 2 nädalat) ning seda tegi 2-3 inimest (valdavalt keskastmejuhid).

Turvaetevõtted ja intervjuueeritavate hulka sattunud üks suur „tavaline“ tööstusettevõtte, kus oli registreeritud delikaatsete isikuandmete töötlemine (peamiselt terviseandmete töötlemise pärast)

²⁵ 29. Infokohustuse kohta vaata selgitust allpool.

ütlesid, et taotluse koostamiseks läks *ca* 2-3 tööpäeva aega²⁶, sellega tegeles peamiselt jurist, siseauditi juht või kvaliteedijuht.

Nendes ettevõtetes, kus oli nimetatud delikaatsete isikuandmete eest vastutav isik, oli ajakulu oluliselt väiksem (*ca* 1-2 tundi). Peamiseks põhjuseks on see, et isikuandmete kaitse eest vastutava isiku nimetamise protsess on oluliselt vähem ette kirjutatud, ning selle käigus ei ole vaja esitada AKI-le turvameetmete kirjeldust, mille koostamine on küllaltki ajamahukas. Oluline on rõhutada ka seda, et kõigil meie poolt intervjueritud juhtudel oli vastutavaks isikuks nimetatud ettevõtte töötaja, kes ühtlasi ühel või teisel moel puutub kokku ka andmekaitse (sh isikuandmete kaitse) korraldamisega ettevõttes. Vastutava isiku nimetamise ja selle töö tegemise kohustus pannakse suures ettevõttes sisekontrolli- või kvaliteedijuhile ja väikeses ettevõtte juhatusel liikmele.

Kuna isikuandmete kaitse eest vastutav isik on kohustatud pidama ka andmetöötlamise registrit (IKS §30 lg 3) ning kontrollima, kas vastutav töötaja töötleb andmeid seadusega kooskõlas (IKS §30 lg 2), siis tuleb isiku nimetamisega kaasnevale ajakulule lisada ka aeg, mis nendele toimingutele kulub. Ettevõtte kuluks tuleb see arvestada seetõttu, et täna kehtiva praktika kohaselt on vastutav isik selle ettevõtte töötaja, mille tegevust ta kontrollima peab. Eelmainitud toimingutele kuluv ajakulu on samas väga väike, eeskätt just selle tõttu, et isik, kes peab teostama kontrolli andmete töötlemise üle, on sageli ühel või teisel moel osalenud isikuandmete töötlemise süsteemi väljatöötamises. Andmetöötlamise registri kokkuleppimisele sisuliselt aega ei kulu, sest tegemist on andmeväljade nimekirjaga, mis on muude tegevuste juures (nt andmetöötlamise eesmärkide väljatöötamisel) juba fikseeritud.

Järelevalvetegevusega kaasnev kulu sõltub suuresti sellest, kui paljude andmetöötlamise kohtade eest isikuandmete töötlemise eest vastutav isik vastutab. Üks suurem turvaettevõtte hindas kontrolli teostamise täiendavaks ajakuluks *ca* 4 päeva aastas (andmeid töödeldi neljas erinevas punktis), mis tähendab seda, et ühe andmetöötluspunkti kontrollimiseks võiks kuluda *ca* 1 päev aastas. Ligilähedase tulemuseni jõudsid ka väiksemad ettevõtted, kes ütlesid, et täiendavaid ülesandeid tuleb juurde *ca* 1 tunni jagu kuus, mis tähendab *ca* 1,5 tööpäeva aastas. Samas (kuigi seda otseselt välja ei toodud) on ilmne, et sarnane kulu peaks olema ka nende ettevõtetel, kus on registreeritud delikaatsete isikuandmete töötlemine – ka seal tuleb teostada järelevalvet selleks, et olla veendunud protsessidest kinnipidamises.

Kokkuvõttes on mõistlik eeldada, et delikaatsete isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku nimetamise puhul on ühekordne ajakulu 1,5 tundi ning segmentiti see eriti ei varieeru. Lisaks eeltoodule lisandub nii delikaatsete isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku määramisele kui delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimisele aeg, mis kulub regulatsioonist kinnipidamise järelevalvele – selleks on 1,5 tööpäeva aastas²⁷.

²⁶ Ühes suures turvaettevõttes oli protsess siiski oluliselt põhjalikum ja ajakulukam (*ca* 6 kuud), kuid seda võib suure tõenäosusega pidada siiski erandlikuks juhtumiks.

²⁷ Vähene variatsioon järelevalvele kuluvas ajas on tõenäoliselt tingitud sellest, et ettevõtted, kus põhjalik järelevalve oleks väga aeganõudev (nt haiglad), vastutavat isikut harilikult ei nimeta. Samas ei olnud meil ka konsistentset hinnangut isikuandmete töötlemise registreerinud ettevõtetelt nende järelevalvele kuluva aja kohta. Seetõttu on siin toodud 1,5 tööpäeva aastas tõenäoliselt suurettevõtete puhul alahinnatud. Samas võib see väikeettevõtete aega ülehinnata. Kuna ühes väikeettevõttes, kus juht töötab koos kõikide töötajatega igapäevaselt, leidis ta, et üldse ei kulu täiendavat aega järelevalvele. Kõik tegevus on kogu aeg näha.

4.4.2. Rahaline kulu

Nagu eelnevalt mainitud, töötlevad meie hinnangul kõik ettevõtted delikaatseid isikuandmeid. Halduskulude kokkuarvutamisel on lisaks sellele oluline teada, milline osa ettevõtetest peaks registreerima andmete töötlemise ning milline nimetama delikaatsete isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku. Esmapilgul tundub, et kõige ratsionaalsem oleks valida kõige vähem aega nõudev tee (ehk vastutava isiku nimetamine). Samas ütlesid mitmed suurettevõtted, et nad tunnevad ennast kindlamalt registreerimisprotsessi läbi tehes, kuna AKI kontrollib nagunii lähtuvalt oma loogikast (ehk siis registreerimise vormil kirja pandud liigendusest) ja seetõttu peab oskama vastata „õiges keeles“. See tähendab, et kui registreerimisel kinnitatakse ettevõtte turvameetmete kirjeldus kui piisav, siis võib ettevõtte olla kindel, et kõik on tehtud õigesti. Samas kui vastutava isiku määramisel võib juhtuda, et turvameetmed ei ole ehk just sellised nagu AKI eeldaks.

Seetõttu on kõige õigem arvutada kokku kulud nii siis, kui kõik ettevõtted peaksid registreerima andmetöötlamise, kui ka siis, kui kõik ettevõtted peaksid nimetama vastutava isiku. Lisaks eeltoodule tekib küsimus jooksvatest kuludest ja ühekordsetest kuludest. Põhimõtteliselt oleks õige eeldada, et kõik uued ettevõtted teevad eelpool kirjeldatud toiminguid, samal ajal kui vanadel on need juba tehtud. Samas me teame, et tegelikult ei ole suur osa ettevõtetest üldse AKI-ga ühendust võtnud (seda peegeldab kasvõi uute ettevõtete loomise (ca 5700 ettevõtet) ja AKI registreeringute (ca 1000 taotlust) võrdlus aastas). Seega oleks otstarbekas arvutada halduskulu veel kahe stsenaariumi korral: nii siis, kui AKI-ga toimingute tegemise kohustus oleks ainult uutel ettevõtetel (iga-aastane kulu), kui ka siis, kui kõik ettevõtted oleksid oma isikuandmete töötlemise legaliseerinud 2008. aastal (nö kogukulu).

Esmalt vaatleme olukorda, kus eeldatavalt on kõik olemasolevad ettevõtted oma tegevuse IKS-iga kooskõlla viinud ning toiminguid delikaatsete isikuandmete töötlemiseks peavad tegema vaid uued ettevõtted. Alustame olukorrast, kus kõik uued ettevõtted otsustaksid delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise kasuks. Uute ettevõtete aasta keskmise sünni allikaks on Eesti Statistikaamet ning number on leitud perioodi 2002-2006 keskmisena (uuemad andmed kahjuks puuduvad).

Statistikaameti kodulehelt saame andmed uute ettevõtete kohta majandussektorite lõikes. Peame arvesse võtma ka korduvaid registreeringuid. IKS nõuab, et registreeringut uuendatakse iga viie aasta tagant. Statistikaameti andmetel teame, et tervisesektoris oli 2000. aastal loodud ettevõtetest 2005. aastal alles 83%. Kasutame seda hinnangut ning eeldame, et 2003. aastal loodud uutest tervisesektori ettevõtetest jäi 2008. aastaks samuti alles 83% ning need ettevõtted peavad oma registreeringut uuendama. Kokkuvõttes tähendab see seda, et 2008. aastal peab registreerima delikaatsete isikuandmete töötlemise 134 tervisesektori ettevõtet.

Oluline on silmas pidada, et registreeringuid on vaid üks iga ettevõtte kohta. Reaalsuses võib neid olla mitu, samas on valdav osa ettevõttest väga väikesed (üle 80% Eesti ettevõtetest on alla 10 töötajaga). Seega toob see eeldus kaasa selle, et halduskoormust alahinnatakse, kuid eeltoodud arvesse võttes ei tohiks viga olla väga suur. Ühtlasi teeme lihtsustuse ja eeldame, et tekkivad ettevõtted on kõik alla 50 töötajaga ettevõtted (üle 10 töötajaga ettevõtteid oli 2006. aastal sündinud ettevõtete seas vaid 1,1%). Väljaspool meditsiinisektorit tekkis 2008. aastal selle arutluskäigu järgi 5606 ettevõtete ning 2003. aastal loodud ettevõtetest oli 2008. aastaks alles 2095.

Tabel 4.5 Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise iga-aastane kulu 2008. aastal, eeldusel, et kõik delikaatseid isikuandmeid töötlevad ettevõtted otsustavad registreerimise kasuks.

Alla 50 töötaja				
	Meditsiin	Muu		
Registreerimisele kuluv aeg (tundi)	24	16	KOKKU	
Inimeste arv	1	1		
Ametikoht	juhataja	juhataja		
Keskmine palk (2008) (krooni tunnis)				
Juhataja	119	119		
Ettevõtete arv	134	7701		
KULU KOKKU	0,4	14,6		15,0

Edasi vaatleme olukorda, kus kõik uued ettevõtted otsustaksid delikaatsete isikuandmete eest vastutava isiku kasuks. Erinevused tulevad sisse sellest, et isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku määramisel ei näe seadus ette kohustust isik mingi perioodi tagant uuesti nimetada. Seega lähivad kuluarvestuses arvesse vaid uued ettevõtted.

Tabel 4.6 Isikuandmete kaitse eest vastutava isiku määramise iga-aastane kulu 2008. aastal eeldusel, et kõik ettevõtted valivad vastutava isiku nimetamise

Alla 50 töötaja				
	Meditsiin	Muu		
Registreerimisele kuluv aeg (tundi)	1,5	1,5	KOKKU	
Inimeste arv	1	1		
Ametikoht	juhataja	juhataja		
Keskmine palk (2008) (krooni tunnis)				
Juhataja	119	119		
Ettevõtete arv	71	5606		
KULU KOKKU	0,0	1,0		1,0

Jätkame eeldusega, et ükski ettevõtte ei ole veel delikaatsete isikuandmete töötlemise alal AKI-s protseduure teinud ning nad kõik otsustavad registreerida delikaatsete isikuandmete töötlemise 2008. aastal. See peaks andma meile üldpildi maksimaalsest halduskoormusest, mis võiks kaasneda sellega, kui kõik ettevõtted oleksid täitnud IKS-i, valides selleks kõige kulukama, kuid samas kõige rohkem kindlust pakkuva tee. Ettevõtete arvu hindamisel on lähtutud kahest allikast: a) sotsiaalministeeriumi kodulehekülj, mille kohaselt oli Eestis 2006. aastal 55 haiglat (eeldame, et see arv on jäänud muutumatuks) ning b) Statistikaameti kodulehe andmetest aktiivsete ettevõtete kohta majandussektorite (meditsiin) lõikes. Ka siin eeldame, et registreeringuid on vaid üks iga ettevõtte kohta.

Tabel 4.7 Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise kogukulu, eeldusel, et kõik ettevõtted valivad registreerimise

	Alla 50 töötaja		Üle 50 töötaja		KOKKU
	Meditsiin	Muu	Meditsiin	Muu	
Registreerimisele kuluv aeg (tundi)	24	16	80	24	
Inimeste arv	1	1	3	2	
Ametikoht	juhataja	juhataja	keskastme juht	keskastme juht ja jurist	
Keskmine palk (2008) (krooni tunnis)					
Juhataja	119	119			
Jurist				144	
Keskastme juht			194	194	
Ettevõtete arv	1025	57892	55	1705	
KULU KOKKU	2,9	109,8	2,6	13,8	129,1

Tabel 4.8 Isikuandmete kaitse eest vastutava isiku määramise kogukulu eeldusel, et kõik ettevõtted valivad vastutava isiku nimetamise

	Alla 50 töötaja		Üle 50 töötaja		KOKKU
	Meditsiin	Muu	Meditsiin	Muu	
Registreerimisele kuluv aeg (tundi)	1,5	1,5	1,5	1,5	
Inimeste arv	1	1	1	1	
Ametikoht	juhataja	juhataja	keskastme juht	jurist	
Keskmine palk (2008) (krooni tunnis)					
Juhataja	119	119			
Jurist				144	
Keskastme juht			194		
Ettevõtete arv	1025	57892	55	1705	
KULU KOKKU	0,2	10,3	0,0	0,4	10,9

Eelpool kirjeldatud kulude osas on meil olemas äärmuslikud hinnangud (1 või 15,0 mln krooni) sõltuvalt sellest, millise protseduuri enamik ettevõtteid valib. Samas on sellise hinnanguga raske midagi pihta hakata, oleks vaja ka mingit ühest hinnangut. Kõige paremaks mooduseks selle saamiseks oleks AKI andmebaasi väljavõte, kust selguks, millised ettevõtted kasutavad rohkem registreerimist ja millised vastutava isiku nimetamist. Kahjuks ei ole võimalik sellist väljavõtet tehnilistel põhjustel saada – niisuguste tunnuste lõikes väljavõtte tegemise võimalus puudub. Seetõttu peame jällegi tegema eeldusi.

Intervjuudest tuli välja, et suuremad ettevõtted pidasid valdavalt mõistlikuks registreerida andmete töötlemine, seda peamiselt selle tõttu, et tunda ennast turvaliselt (registreerimisega kaasneb dokumentide ja sageli ka kohapeale eelkontroll). Ühtlasi on suures ettevõttes sageli keeruline ühel inimesel ilma eelneva põhjaliku analüüsita vastata kontrolli käigus tekkida võivatele küsimustele.

Väiksemad ettevõtted eelistasid aga nii lihtsat protseduuri kui vähegi võimalik (nendes on ühel inimesel turvameetmete kirjeldamine ka veidi põgusama analüüsi protsessi tulemusena tõenäoliselt võimalik). Väikesed tervisesektori asutused on küll valdavalt registreerinud delikaatsete isikuandmete töötlemise, kuid seda pigem selle tõttu, et tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §35 lg 3 (perearstina tegutsemiseks) seda selgesõnaliselt nõuab. Apteekide kohta me selgesõnalist delikaatsete andmete töötlemise registreerimise nõuet seadusest ei leidnud, kuid intervjueritud apteegid ise olid veendunud, et seda nõutakse.

Kui selline lihtsam võimalus oleks aga olnud, siis võib intervjuude põhjal väita, et valdav osa väiksemaid ettevõtteid oleks otsustanud selle kasuks.

Seega võiks halduskoormuse kokku arvutada järgmistel eeldustel:

- Kõik suuremad ettevõtted (üle 50 töötajaga) registreerivad delikaatsete isikuandmete töötlemise²⁸;
- Meditsiinisektori ettevõtted registreerivad delikaatsete isikuandmete töötlemise;
- Ülejäänud ettevõtted määravad delikaatsete isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku.

Sellistel eeldustel kujuneks käesolevas paragrahvis kirjeldatud kulude kogusummaks iga-aastaste kulude osas 1,4 mln krooni. Eeldusel, et kõik ettevõtted teeksid vastavad toimingud AKI-s 2008. aastal, kujuneks kogukuluks 25 mln krooni.

Kokkuvõttes on tulemused järgmised:

- Kui me soovime hinnangut selle kohta, milline on halduskoormus klassikalises mõttes (iga-aastane kulu), siis jääb see 1 ja 15 mln krooni vahele, sõltuvalt sellest, kas ettevõtted otsustavad delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise või isikuandmete kaitse eest vastutava isiku nimetamise kasuks. Eeldades, et vaid suuremad ettevõtted ja meditsiinisektor valivad delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise, kujuneks iga-aastaseks kuluks 1,4 mln krooni.
- Kui me soovime hinnangut selle kohta, milline oleks IKS-i delikaatsete isikuandmete töötlemist reguleeriva regulatsiooni halduskoormus eeldusel, et kõik Eesti ettevõtted peaksid tegema eelpool kirjeldatud toimingud AKI-s 2008. aastal, siis jääb see hinnang 129,1 ja 10,9 mln krooni vahele, sõltuvalt sellest, kas ettevõtted otsustavad registreerimise või vastutava isiku nimetamise kasuks. Eeldades, et vaid suuremad ettevõtted ja meditsiinisektor valivad delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise, kujuneks iga-aastaseks kuluks 25 mln krooni.

Registreerimise või vastutava isiku nimetamisega seotud kulud tuleks arvestada halduskoormusena ehk kuludena, mida ettevõtte ilma seadusest tuleneva kohustusena ei kannaks. Ühtlasi tuleks veelkord mainida, et siin toodud kulud ei sisalda turvameetmete väljatöötamisega seotud kulusid. Suure varieeruvuse tõttu on neid keeruline arvesse võtta. Käesolevas peatükis toodu on adekvaatne eeldusel, et ettevõttes on oma andmekaitsealased protseduurid juba olemas ning nende kirjeldus tuleb viia lihtsalt kujule, mis on vastavuses AKI nõudmistega. Ühest küljest tundub see küllaltki

²⁸ Olgu siinkohal mainitud, et intervjueritavate hulgas oli ka üle 50 töötajaga ettevõtteid, kus oli nimetatud delikaatsete isikuandmete töötlemise eest vastutav isik. Alternatiiviks oleks muuta suure ettevõtteid definitsiooni 50 töötajalt 250 töötajani, kuid selle mõju tulemustele oleks tagasihoidlik.

ebarealistliku eeldusena, sest tavalises ettevõttes tegeletakse andmekaitse-küsimustega suhteliselt vähe. Samas tuli väikeste tervishoiuettevõtetega tehtud intervjuudest välja, et registreerimise käigus muudeti tegelikult väheseid asju ning valdavalt oli vaja oma tegevusi kirjeldada AKI-le sobivas keeles.

4.5. Inimestelt nende andmete töötlemiseks nõusoleku küsimisega seotud kulud

4.5.1. Ajakulu

IKS-i §10 lg 1 ütleb, et isikuandmeid tohib töödelda ainult andmesubjekti nõusolekul (**infokohustus 4**), kui seadus ei sätesta teisiti. Selle sättest on siiski oluline erand²⁹ (§14 lg 1 punkt 4), mis ütleb, et nõusolekut ei pea eraldi küsima, kui seda tehakse andmesubjektiga sõlmitud lepingu täitmiseks või täitmise tagamiseks. Selle erandi alla läheb valdav osa andmetöötlemise juhtumeid, kuid siiski mitte kõik.

Juhud, kus erasektori ettevõtte töötleb lepingu täitmisega mitteseotud asjaoludel isikuandmeid, on väga erinevad ning kõiki juhtumeid ei ole võimalik kvantitatiivses analüüsis arvesse võtta, seda peamiselt selle tõttu, et meil ei ole andmeid nende juhtumite koguarvu kohta. Seetõttu tuleb keskenduda vaid valitud olukordadele, mis ühtlasi peaks olema ka enamlevinud juhtudeks, mil inimese käest on eraldi nõusolekut küsida vaja:

- Kliendikaardilepingute sõlmimine klientidega;
- Finantsasutustega sõlmitud lepingud;
- Töösuhte raames täiendavate andmete kogumiseks vajalikud nõusolekud, s.o. andmete, mida ei ole vaja töölepingu täitmiseks (nt laste arvu ja andmete küsimine jõululingituste jaoks).

Ajakulu on nende juhtumite puhul kahte sorti – lepingu või nõusoleku küsimise blanketi ettevalmistamisele kulutatud aeg ja kliendile tema õiguste selgitamisele kulutatav aeg (eeldusel, et klient soovib lisaks lepingu lugemisele täpsemaid selgitusi selle kohta, mida tema andmetega ikkagi tehakse).

Lepingute ja nõusoleku küsimise blankettide puhul on oluline rõhutada, et meid huvitab vaid IKS-ist tuleneva osa väljatöötamisega seotud kulu. Valdavalt öeldi, et selle osa väljatöötamine (punktid selle kohta, kus selgitatakse, mida andmetega tehakse ning millised on isiku õigused), ei ole väga suur, ulatudes tavalises ettevõttes 2-3 tunnini. Tegemist on siinkohal ühekordse kuluga. Reeglina sisaldab see aeg nii lepingu väljatöötamist kui vajadusel teiste isikute poolt (nt vahetu ülemus) selle tekstiga tutvumisele kulunud aega. Kasutame seda hinnangut nii klientidelt võetavate nõusolekute kui personali värbamisel kogutavate andmete puhul. Valdavalt oli blankettide väljatöötamisega seotud kas jurist (suuremad ettevõtted) või juhataja (väiksemad ettevõtted).

Eeltoodule lisandub aeg, mis kulub inimesele täiendavate selgituste andmisele. Üldiselt oli ettevõtete hinnang ka selle ajakulu kohta väike – juhul kui inimene üldse küsis täiendavat

²⁹ Tegelikult näeb seadus ette veel teisi erandeid. Nende detailne käsitlemine ei ole aga analüüsi piiratud mahu tõttu võimalik. Siinkohal viidatud erand on oluline selle pärast, et valdav osa majanduslike tehingute raames tehtavast andmetöötlemisest läheb selle erandi alla, ehk teisisõnu on tegemist kõike suuremat mõju omava erandiga.

informatsiooni, siis kulub selgituste andmiseks 1-2 minutit. Selgituste andmisega tegelevad ka klienditeenindajad või personalitöötajad (värbamise puhul).

4.5.2. Rahaline kulu

Kliendikaardilepingute sõlmimise osas ei ole meile teadaolevalt keegi hinnanud Eestis välja antud kliendikaartide koguarvu ning suhteliselt vähe kättesaadavaid andmeid on ka mujal riikides välja antud kliendikaartide kohta. Ühe ameerika autori hinnangul on USA-s välja antud ca 3,2 kliendikaarti (Block 2004) ühe kliendi kohta. USA ja Eesti ettevõtete käitumine on suure tõenäosusega lojaalsusprogrammide ülesehitamisel erinev, kuid parema puudumisel on mõistlik lähtuda sellest hinnangust. Eeldame, et klientide hulka kuuluvad tööelised elanikud, ehk kõik Eesti elanikud, kes on üle 15 aasta vanad. Ettevõtete osas eeldame, et kliendikaarte annavad välja kaubandusettevõtted³⁰. Intervjuude põhjal selgus, et täiendavat selgitust selle kohta, mida tema andmetega tehakse, küsib vaid väike osa (ca 1%) klientidest, kellele kliendikaart väljastatakse.

Finantssektori (ettevõtted, mida finantsinspeksioon loeb turul tegutsevateks ettevõteteks) standardlepingud sisaldavad ka nõusolekut kliendi taustaandmete kasutamiseks. Lepingute arvu hindamiseks kasutame finantsinspeksiooni 2008. aasta kokkuvõtet finantsturu olukorrast, mille kohaselt oli 2008. aasta lõpu seisuga 5,3 mln lepingut. 2008. aastal sõlmiti vähemalt 401 tuhat lepingut³¹. Eeldame, et ka siin küsib IKS-iga seotud teemadel täiendavaid selgitusi vaid 1% inimestest.

Töösuhte raames täiendavate andmete kogumiseks vajalike nõusolekute osas räägime andmetest, mida otseselt ei ole vaja töösuhtesse sisenemiseks, kuid mida kasutatakse töötaja rahulolu tõstmiseks tehtavate programmide elluviimise jaoks – nt andmed laste kohta selleks, et korraldada laste jõulupidu. Jällegi ei ole meil andmeid selle kohta, kui paljudel ettevõtetel on sellised programme. Tõenäoliselt on mõistlik eeldada, et need on levinud suurettevõtete seas ning väikeettevõtete hulgas on neid marginaalselt. Seetõttu eeldame, et ka selliste nõusolekute arv on võrdne üle 50 töötajaga ettevõtetes töötavate töötajate arvuga. Kuna töösuhte puhul on olukord mõnevõrra personaalsem kui kliendikaardilepingute sõlmimisel, siis eeldame, et mingit selgitust küsitavate andmete kohta antakse värbamisvestluse käigus kõigile töötajatele.

Kulude kokkuarvutamisel lähtume jällegi kahest erinevast olukorrast: IKS-i tulemusena tekkivate igaaastaste kulude hindamiseks vaatame olukorda, kus kulude arvestamisel lähevad arvesse vaid 2008. aastal lisandunud juhtumid. Seejärel analüüsime nõusolekute küsimisest tulenevat halduskoormuse koguhinnangut, kus hindame, et kõik 2008. aasta lõpuks koostatud blanketid koostati 2008. aastal (sama kehtib ka nõusolekute kohta).

³⁰ EMTAKi kood „G“: Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont. Selle eelduse puhul on oluline silmas pidada, et kuna kõigil kauplustel kliendikaarti ikkagi ei ole, siis tõenäoliselt hindab see eeldus kliendikaartide arvu ja sellest tulenevaid kulusid üle, samas ei ole head hinnangut selle kohta, millise osa peaks moodustama ettevõtted, kus sellised programmid puuduvad. Teisalt ei ole me arvesse võtnud hotelle ja restorane, kus samuti on kliendikaardiprogramme. Kokkuvõttes on kulud tõenäoliselt vedi üle hinnatud, kuid mitte väga olulisel määral.

³¹ Täpne 2008. aastal sõlmitud uute lepingute arv ei ole teada – kokku kasvas kõigi lepingute koguarv 15 tuhande lepingu võrra, kuid seal hulgas vähenes nõudmiseni hoiuste lepingute arv ligi 386 tuhande lepingu võrra. See tähendab, et uusi teist tüüpi lepinguid pidi sõlmitama vähemalt 401 tuhat lepingut. Tõenäoliselt sõlmiti lepinguid veel rohkem, kuna kogumuutus sisaldab sõlmitud ja lõppenud lepingute saldot, kuid täpsemad hinnangud hetkel puuduvad.

Tabel 4.9 Nõusoleku küsimise blankettide väljatöötamisega seotud IKS iga-aastane kulu

	Alla 50 töötaja	Üle 50 töötaja	
	Muu	Muu	
Blanketi ettevalmistamisele kuluv aeg (tundi)	2,5	2,5	
Väljatöötamisega tegelevate inimest arv	1	1	
Ametikoht	juhataja	jurist	
Keskmine palk (2006) (krooni tunnis)			
Juhataja	119		
Jurist		144	
Ettevõtete arv			
Kaubandusettevõtted	2073	35	
Finantsturg	0	0	
Muud ettevõtted		186	
KULU KOKKU (mln)	0,6	0,1	0,7

KOKKU

Tabel 4.10 Nõusoleku küsimisel täiendavatele selgitustele kuluvast ajast tulenev iga-aastane kulu

	Alla 50 töötaja	Üle 50 töötaja	
	Muu	Muu	
Selgitamisele kuluv aeg (tundi)	0,03	0,03	
Selgitamisega tegelevate inimeste arv	1	1	
Ametikoht	kliendi- teenindaja	klienditeenindaja, personalitöötaja	
Keskmine palk (2006) (krooni tunnis)			
Klienditeenindaja	82	82	
Personalitöötaja		81	
Klientide arv, kellele on väljastatud kliendikaart ning finantsasutustega sõlmitud lepingute arv		442624	
Töötajate arv		56937	
Selgitamist soovivate klientide arv		4426	
KULU KOKKU (mln)			0,1

KOKKU

Tabel 4.11 Nõusoleku küsimise blankettide väljatöötamisega seotud IKS halduskoormuse kogukulu

	Alla 50 töötaja	Üle 50 töötaja	
	Muu	Muu	
Blanketi ettevalmistamisele kuluv aeg (tundi)	2,5	2,5	
Väljatöötamisega tegelevate inimest arv	1	1	
Ametikoht	juhataja	jurist	
Keskmine palk (2006) (krooni tunnis)			
Juhataja	119		

KOKKU

Jurist		144	
Ettevõtete arv			
Kaubandusettevõtted	15917	269	
Finantsturg ³²	0	0	
Muud ettevõtted		1491	
KULU KOKKU (mln)	4,7	0,6	5,3

Tabel 4.12 Nõusoleku küsimisel täiendavatele selgituste andmisega kaasnev kogukulu

	Alla 50 töötaja	Üle 50 töötaja	KOKKU
	Muu	Muu	
Selgitamisele kuluv aeg	0,03	0,03	
Selgitamisega tegelevate inimeste arv	1	1	
Ametikoht	klienditeenindaja	klienditeenindaja, personalitöötaja	
Keskmine palk (2006) (krooni tunnis)			
Klienditeenindaja	82	82	
Personalitöötaja		81	
Klientide arv, kellele on väljastatud kliendikaart ning finantsasutustega sõlmitud lepingute arv		8 913 142	
Töötajate arv		231 172	
Selgitamist soovivate klientide arv		89 131	
KULU KOKKU (mln)			0,6

Kokkuvõttes on IKS-ist tulenevate kirjalike kliendinõusolekute küsimise iga-aastane kulu 0,8 mln krooni. Kui hinnata nõusoleku küsimistest tulenevat kogukulu eeldusel, et kõik kulud tekkisid 2008. aastal, siis oli selleks ca 5,9 mln krooni. Nende kulude puhul on hinnatud ettevõtetele IKS-ist tulenevaid täiendavaid kohustusi, ehk kulusid, mida ilma IKS-ita suure tõenäosusega ei kantaks. Seega on selle hinnangu puhul tegemist halduskoormusega.

4.6. Halduskoormus AKI-le

AKI halduskoormuse (infokohustused 16 ja 30) hindamiseks läbiviidud fookusgrupis kaardistati AKI olulisematele IKS-ist tulenevatele kohustustele kuluv aeg. Kohustuste hulgast jäeti välja tegevused, mis on seotud Eesti esindamisega erinevates rahvusvahelistes komisjonides, seda peamiselt seetõttu, et teistes Eestis läbi viidud uuringutes ei ole neid kulusid samuti käsitletud.

Olulise kommentaarina alljärgnevatele kuludele tuleks lisada, et AKI töökorraldus muutus 2009. aasta alguses olulisel määral. Käesoleva analüüs käsitleb 2008. aasta kulusid. Sellel on mitu põhjust – esiteks see, et ülejäänud analüüs tegeleb 2008. aastal tekkinud kuludega. Seetõttu oleks 2009. aasta esimese poolaasta andmeid 2008. aastaga suhteliselt keeruline sobitada. Lisaks sellele on uus töökorraldus alles käivitunud ning hinnangut uue tööjaotuse lõikes oleks ka AKI ametnikelt

³² Kuna finantsasutuste arv on väga väike ning me ei hinnanud uuringus seda, palju ühe lepingu (IKS-i puudutava osa) väljatöötamisele finantssektoris otseselt aega kulub, siis jäeti see kulu arvestusest välja. Mõju kogukuludele on ettevõtete väikese arvu tõttu marginaalne.

väga keeruline saada – see ei ole veel täielikult sisse töötatud ning seetõttu on küllaltki raske ka hinnata, milliseks kokkuvõttes erinevatele tegevustele kuluvad ajad kujunevad.

AKI 2008. aasta andmetele tuginemisel on veel üks oluline probleem. Harilikult on mõistlik kasutada halduskoormuse hindamiseks realselt vaadeldaval perioodil tekkinud palgakulu. AKI aastane palgakulu on ametikohtade lõikes tulenevalt seestmistest ümberkorraldustest ning erinevast töökoormusest nihkes. Seetõttu otsustasime kasutada adekvaatsema hinnangu saamiseks ametipalka (astmepalk + diferents + lisatasu). Arvestusest jäeti välja tulemustasu. Selle arvesse võtmisel kujuneks kohati vaneminspektorite palgad oluliselt kõrgemaks kui osakonnajuhataja palk, mis annaks ühtlasi osakonnajuhataja poolt tehtavatele tegevustele tegelikkusest madalama kulu, samal ajal kui vaneminspektori poolt tehtavad tegevused saaksid ülehinnatud. Kuna vaneminspektorite täidetavaid ülesandeid on oluliselt rohkem kui osakonnajuhataja osalust nõudvaid tegevusi viiks see halduskoormuse olulisele ülehindamisele.

Alljärgnevas tabelis on toodud AKI peamised tegevused, nende täitmisega tegelevate inimeste ametikohad, palgakulu (koos sotsiaal- ja töötuskindlustusmaksuga) ning ülesande täitmisel kuluv aeg ja ülesannete täitmise sagedus.

Tabel 4.13. AKI-le IKS-i rakendamise tekkiv halduskoormus

	Juhtude arv	Ajakulu (tundi)	Täitja	Palgakulu (krooni / tunnis)	KULU KOKKU (mln krooni)
1 Selgitustaotlused ja märgukirjad	571	14,5	1/3 osakonnajuhataja, 2/3 vaneminspektor	156	1,29
2 Kaebused ja vaided	221	27,2	vaneminspektor	142	0,85
3 Kohapealne kontroll	71	16	vaneminspektor	142	0,16
4 Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimine	960	4	vaneminspektor	142	0,55
5 Isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku määramine	120	0,167	vaneminspektor	142	0,00
7 Välisriiki andmete edastamine	3	112	osakonnajuhataja	184	0,06
8 Teadusuuringute lubade menetlemine	1	ei oska hinnata			
9 Ettekirjutus-hoiatused	247	1,8	vaneminspektor	142	0,06
10 Väärteomenetlus	23	168	1/4 osakonnajuhataja, 3/4 vaneminspektor	153	0,59
11 Soovituslikud juhised IKS-i rakendamiseks	11	184	vaneminspektor	142	0,29
12 Koolitused	16	12	osakonnajuhataja	184	0,04
13 Kohtuasjad	3	16	osakonnajuhataja	184	0,01
KOKKU					3,90

Kokku on AKI-s IKS-iga seotud halduskoormus ca 3,9 mln krooni. Võttes arvesse, et kogu AKI tööjõukulu oli andmete inspektsiooni kodulehel avaldatud andmete kohaselt ca 4,5 mln krooni ning selle eelarve eest rakendatakse ka avaliku teabe seadus, on eeltoodud tabelis esitatud ajakulud tõenäoliselt mõnevõrra suuremad reaalsest kuludest. Samas, isegi kui eeldada, et kulud on nt 30% ülehinnatud (ja reaalne AKI halduskoormus oleks 3 mln krooni), mõjutab see hinnangut kogukuludele marginaalselt.

4.7. Halduskoormus kokku

Siiani ei ole me lisanud halduskoormuse hinnangule fikseeritud kulusid (kulusid paberile, väiksematele investeeringutele jms). Vastavalt Eestis kokkulepitud metoodikale (vt PRAXIS 2005), eeldatakse, et selleks summaks on 25% palgakuludest. Lähtudes sellest saame arvutada ka halduskoormuse koguhinnangu (vt Tabel 4.14).

Tabel 4.14. Iga-aastane halduskoormus 2008. aastal

	EU regulatsioon	Eesti regulatsioon	KOKKU
1 Seadusega tutvumise kulu		7,6	7,6
2 Isikuandmete töötlemisega kokku puutuvate töötajate koolitamisest tulenev kulu		4,1	4,1
3 Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise ja isikuandmete kaitse eest vastutava isiku määramisega seotud kulu	1,4		1,4
4 Inimestelt nende andmete töötlemiseks nõusoleku küsimisega seotud kulud	0,8		0,8
5 Halduskoormus AKI-le		3,9	3,9
KOKKU (mln krooni)	2,2	15,6	17,8
6 Fikseeritud kulud (25% palgakulust)	0,5	3,9	4,4
KÕIK KOKKU (mln krooni)	2,7	19,5	22,2

Klassikaliselt mõistetakse halduskoormuse all seda halduskoormust, millele meie viitasime kui iga-aastasele IKS-ist tulenevale halduskoormusele. Selleks hinnanguks kujunes ca 22,2 mln krooni (nt töölepingu seadusest tulenev halduskoormus ulatus 146,1 mln kroonini (Anspal, *et al.* 2006)). Kui vaadata infokohustuste allikaid (vt Tabel 2.1), siis pärineb valdav osa sellest regulatsioonist tulenevatest kvantitatiivselt hinnatavatest kohustustest Eest regulatsioonidest. Samas on oluline silmas pidada, et lõviosa sellest moodustavad seadusega kursis hoidmise kulu ja rakendusasutuse tegevuskulu.

Kui hinnata, millise osakaalu moodustavad need kulud sisemajanduse koguproduktist, siis on see väga väike ca 0,009%. Seetõttu on mõistlik ka selle seaduse majanduslikku mõju vaagida pigem kvalitatiivselt.

Kui võrrelda neid kulusid töölepinguseadusega, siis on oluliselt väiksem hinnang tingitud eeskätt sellest, et tegemist on mahult oluliselt erinevate seadustega ning töölepingu regulatsioon on oluliselt detailsem.

Mõningal määral on hinnang mõjutatud ka sellest, et mitmed infokohustused osutusid selliseks, millele ei õnnestunud nende vähese regulaarsuse tõttu laiendatavat kvantitatiivset hinnangut anda. Seega on halduskoormus reaalselt mõnevõrra suurem kui eelpool mainitud 22,2 mln krooni. Kuna tegemist on seadusega, milles kehtestatud kohustuste ellu rakendamisel on ettevõtjal oluliselt rohkem vabadust (suhteliselt vähe on infokohustusi, mille puhul tuleb järgida konkreetselt ettekirjutatud vormi ning mille täitmist kontrollitakse laiaulatuslikult), siis oli see teatud määral ka oodatav.

Saamaks mingit hinnangut selle kohta, millised võiksid olla IKS-i kumulatiivsed kogukulud, viisime läbi ka arvutuse, kus eeldasime, et kõik ettevõtted peaksid kõiki seadusest tulenevaid kohustusi hakkama täitma 2008. aastast.

Nagu näha alljärgnevast tabelist on sellisel kujul leitud hinnang oluliselt suurem (133,5 mln krooni), kuid ka sellisel kujul hinnatuna ei ole tegemist väga laiaulatuslike kuludega.

Tabel 4.15 Koondhalduskoormus eeldusel, et kõik kulud tekivad 2008. aastal

	KOKKU
1 Seadusega tutvumise kulu	60,6
2 Isikuandmete töötlemisega kokku puutuvate töötajate koolitamisest tulenev kulu	11,3
3 Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise ja isikuandmete kaitse eest vastutava isiku määramisega seotud kulu	25,0
4 Inimestelt nende andmete töötlemiseks nõusoleku küsimisega seotud kulud	6,0
5 Halduskoormus AKI-le	3,9
KOKKU (mln krooni)	106,8
6 Fikseeritud kulud (25% palgakulust)	26,7
KÕIK KOKKU (mln krooni)	133,5

4.8. Infokohustused, mille kohta kogutud informatsiooni baasil ei saanud laiendatavaid kuluhinnanguid arvutada

4.8.1. Sissejuhatus

Infokohustused, mille kohta kogutud informatsioon ei olnud laiendatav, jagunesid mitmesse gruppi, sõltuvalt sellest, mis põhjustel ei õnnestunud nende kohta laiendatavat hinnangut saada. Peamiselt oli neid põhjuseid kolm:

- Valimisse sattunud ettevõtetes oli infokohustus sisutegevustega niivõrd integreeritud, et intervjuudest ei tulnud välja konsistentset hinnangut infokohustuse täitmisega seotud kuludele;
- Polnud võimalik hinnata, kui palju selliseid tegevusi kokku majanduses tehakse;
- Valimisse ei sattunud ettevõtteid, kus oleks antud infokohustusega seotud arvestatavaid kulusid.

4.8.2. Valimisse sattunud ettevõtetes oli infokohustus sisutegevustega niivõrd integreeritud, et intervjuudest ei tulnud välja konsistentset hinnangut infokohustuse täitmisega seotud kuludele

Esimeseks suuremaks infokohustuste grupiks olid andmete töötlemise ettevalmistamiseks vajalikud tegevused nagu:

- Vastutava töötleja kohustus määrata kindlaks töötlemise eesmärgid, andmete koosseis, töötlemise kord ja viis ning kolmandatele isikutele edastamise lubatavus (**infokohustus 1**);
- Vastutava töötleja kohustus võtta isikuandmete töötlemisel kasutusele organisatoorsed, infotehnoloogilised ja füüsilised turvameetmed (**infokohustused 23, 24 ja 25**).

Neid kohustusi oli valdaval osal ettevõtetel keeruline omavahel eristada. Kuna valdav osa ettevõtetest ei ole oma andmete töötlemise turvalisuse meetmeid kavandanud IKS-i järgi, siis mõeldakse nende teemade peale pigem vähem süstemaatiliselt. Ettevõtet, kus oleks osatud öelda, et andmetöötlemise eesmärkide sättimisele kulus X tundi, koosseisu määramisele Y tundi, organisatoorsete turvameetmete hindamisele Z tundi, valimisse ei sattunud. Kui üldse, siis osati öelda mingeid hinnanguid turvameetmete analüüsimisele ja väljatöötamisele tervikuna (nt haiglale puhul oli selles 6-8 kuud, mõni väiksem tervishoiusektoris tegutsev ettevõtte hindas selleks kuluks 2-3 päeva). Selliste kulude hindamisel ongi peamiseks probleemiks see, et ühest küljest on valdav osa teinud mingeid tegevusi (arvutitel on salasõnad, õhtuti keeratakse kabineti uks lukku ja aknad pannakse kinni, on lepitud kokku, et tööasjadest asjasse puutuvate inimestega ei räägita, aeg-ajalt võetakse turvalisuse teema üles koosolekutel), kuid selliseid tegevusi tehakse jooksvalt, neid on planeeritud jooksvalt ja realselt sellega seotud ajakulusid ei ole usaldusväärset võimalik mõõta.

Eeltoodu kehtib ka selliste infokohustuste kohta nagu:

- Vastutava töötleja kohustus väljastada andmesubjektile andmesubjekti soovil tema isikuandmeid või selgitada, miks isikuandmeid ei saa väljastada (**infokohustus 17**);
- Vastutava töötleja kohustus parandada andmesubjekti andmed andmesubjekti soovil või põhjendada sellest keeldumist (**infokohustus 19**).

Nendel juhtudel, kui ettevõtted realselt andmeid väljastasid, oli tegemist teistest kohustustest (nt tervise- või tööõigus) tuleneva tegevusega. IKS-ist tulenevat kohustust sai rakendada vaid üksikutele tegutsevatele ettevõtetele (jaekaubanduses oli selliseid juhtumeid vaid ühel ettevõttel ning ühe juhtumi töötlemiseks kulub keskmiselt 5 minuti). Valdavalt öeldi ka seda, et inimeste huvi nende kohta kogutud andmete osas on väga tagasihoidlik.

Selle alapeatüki alla sobituvad ka krediivõimelisuse alase informatsiooni töötlemisega seotud infokohustused:

- Vastutava töötleja kohustus kontrollida, kas kolmandal osapoolel on õigus saada andmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta (**infokohustus 5**);
- Kohustus tuvastada (kolmandatele isikutele edastamiseks mõeldud krediivõimelisuse hindamise andmete puhul) kolmandate isikute õigus andmeid anda ja saada ja registreerida andmete edastamine (**infokohustus 7**).

Nende infokohustuste osas selgus, et ettevõtted suudavad anda kvalitatiivseid hinnanguid, kuna tegemist on pigem lepingu standardtingimuste ja andmekoosseisu määramisega ning vaatamata

sellele, et sellega oli minevikus seotud küllaltki suured kulud, oli see kõik mõnda aega tagasi ning praegu ei osatud enam sellele kulunud aega hinnata.

Lisaks eeltoodule liigitub selle grupi alla ka:

- Vastutava töötaja kohustustusega anda juhised volitatud töötajale isikuandmete töötlemiseks (**infokohustus 2**).

Sisuliselt tõlgendati seda kui tellimuse täitjale andmekaitsealaste kohustuste selgitamisi lepingus, ehk peamiselt konfidentsiaalsusklausleid. Ka nende kohta öeldi, et need on kunagi ammu välja töötatud, sageli pakuvad need välja ettevõtteid, kes vastutavale töötajale teenust osutavad (samas väitsid ka mitmed volitatud töötajad, et lepingud pakuvad välja just vastutavad töötajad, seega tundus selle kohustuse puhul olevat tegemist olukorraga, kus lepingu põhja (sh konfidentsiaalsusklauslid) töötas valdavalt välja lepingu vastaspool). Ühtlasi on siin veel teine oluline probleem – meil ei ole hinnangut selle kohta, mitu lepingut Eestis ettevõtete vahel aastas sõlmitakse, seega muutub kulude laiendamine võimatuks.

4.8.3. Polnud võimalik hinnata, kui palju selliseid tegevusi kokku majanduses tehakse

Laiendamise alusega seotud probleeme mainiti juba eelmises alapeatükis (Eestis sõlmitud lepingute koguarvu). Lisaks sellele on mitmeid muid näitajaid, mille kohta laiendamiseks vajalik info puudub,

Alustame jälgimisseadmestiku kasutamisest teavitavate siltide arvu hindamisega, mida on vaja selleks, et hinnata järgmise infokohustusega kaasnevat kulu:

- Vastutava töötaja kohustus teha jälgimisseadmestiku kasutamisel (vara kaitseks) võimalikele jälgitavatele kättesaadavaks andmete töötaja nimi ja kontaktaadress (**infokohustus 8**).

Siltide arv ja kaamerate arv ei ole omavahel otseselt seotud, seetõttu ei oleks kasu ka erinevate turvakaamerate maaletoojate hinnangutest selle kohta, palju aastas kaameraid läbi müüakse. Valdav osa ettevõtetest, kus kasutati turvakaalutlustel kaameraid, ütlesid, et nad varustavad need ka teavitavate siltidega. Siltide ettevalmistamise ja üles riputamise kulu loeti marginaalseks.

Eraldi teemaks on meediaga seotud infokohustused:

- Vastutava töötaja kohustus lõpetada andmesubjekti soovil andmete avalikustamine (**infokohustus 21**).

Meedia valdkonnas õnnestus saada küllaltki selgeid hinnanguid selle kohta, palju ühe sellise taotluse menetlemiseks aega võiks kuluda (ca 30 min – 1 tund) ning suurematel meediaväljaannetel oli selliseid taotluseid aastas 20-30 tükki. Oluline on siiski rõhutada, et meediaväljaanded on väga erinevad ning see, mis kehtib üleriigilise levikuga päevalehtede kohta ei kehti suure tõenäosusega maakonnalehtede kohta. Samuti on pilt tõenäoliselt erinev suuremate telekanalite ja kaabeltelevisiooni lõikes. Kokkuvõttes ei ole head alust, mille alusel eelpool kirjeldatud numbreid Eestile tervikuna laiendada.

4.8.4. Valimisse ei sattunud ettevõtteid, kus oleks vastava infokohustusega kaasnevaid olulisi kulusid

Sellesse gruppi liigituvad infokohustused, millega ettevõtetel kas ei olnud pea mingit kokkupuudet:

- Vastutava töötaja kohustus väljastada isikuandmed pärast andmesubjekti surma tema sugulastele, juhul kui need seda nõuavad (**infokohustus 18**);
- Vastutava töötaja kohustus teavitada andmete parandamisel sellest viivitamatult kolmandaid isikuid, kellele andmed saadeti või kellelt neid saadi (**infokohustus 22**);
- Volitatud töötaja kohustus küsida töötlemise edasi volitamiseks vastutava töötaja kirjalik nõusolek (**infokohustus 3**).

või siis kohustused, mille puhul oli kokkupuude küll olemas, kuid see oli väga tagasihoidlik ning realselt seadusest tulenevat olulist kulu sellest ei tulenenud:

- Vastutava töötaja kohustus lõpetada andmesubjekti soovil andmete töötlemine tarbijaharjumuste uurimiseks või otseturunduseks (**infokohustus 20**)

Suuremate kaubamajade hinnangutele tuginedes võis öelda, et selliseid avaldusi tuleb aasta 2-3 tükki ning nende menetlemiseks kulub vaid paar minutit.

5. IKS-i halduskoormuse hindamise kvalitatiivsed tulemused

5.1. Sissejuhatus

IKS-i halduskoormuse puhul on kvantitatiivseid hinnanguid võimalik anda suhteliselt vähestele infokohustustele, kuna enamus infokohustusi on reaalsuses küllaltki harva esinevad, või siis vastupidi – nii tavapärase äriprotsessidega seotud, et ettevõtted ei suuda nendega kaasnevaid kulusid adekvaatselt hinnata. Samas ei tähenda see, et seaduse erinevatele sätetele ei saaks anda hinnanguid kvalitatiivselt.

Alljärgnevas kirjeldataksegi olulisemaid küsimusi ja probleeme, mida ettevõtetes läbi viidud intervjuudest ja ekspertidega lisaks tehtud süvaintervjuudest välja tuli. Ilmnenud probleemide osas oleks tõenäoliselt mõistlik kaaluda vähemalt täiendavate infomaterjalide tekitamist AKI kodulehele. Nende koostamisel tuleks silmas pidada eeskätt tavalist väikeettevõtet, kus teadlikkus IKS-ist on valdavalt väga tagasihoidlik. Juhul, kui intervjuudest või uurimismeeskonna aruteludest tuli välja lahendusettepanekuid, siis on need vastava probleemi juures toodud. Probleeme on käsitletud järgmistes lõigetes:

- Seaduse üldise struktuuriga seonduvad küsimused;
- Delikaatsete isikuandmete registreerimisega ja vastutava isiku nimetamisega seonduvad küsimused;
- Kõik ettevõtted peaksid registreerima end delikaatsete isikuandmete töötlejaks;
- Kuidas läheneda tööõnnetus- ja kutsehaigusega seonduvatele andmetele;
- Mida toob kaasa asjaolu, et ametiühingu liikmelisus kuulub delikaatsete isikuandmete alla;
- Milliseid nõusolekuid tuleb küsida töötajatelt ja tööotsijatelt;
- Probleemid, mis seonduvad nõusoleku küsimisega klientidelt;
- Klientide teavitamine koostööpartneritest (volitatud töötlejatest);
- Patsiendi terviseinfoga seonduvad probleemid;
- Probleemid meediasektori jaoks;
- Üldine teadlikkus turvameetmetest.

Eelpool toodud probleeme ei analüüsita segmentide lõikes, sest segmentide kasutamise eesmärgiks on eeskätt kuluhinnangute laiendamine. Kvalitatiivse analüüsi puhul on mõistlikum välja tuua probleemid nii detailselt kui võimalik (kui midagi on omane vaid meditsiinisektorile, siis pole meil mõistlik rääkida delikaatseid isikuandmeid töötlevatest suurtest ja väikestest ettevõtetest, sest see ainult hägustaks pilti).

5.2. Olulisemad küsimused ja probleemid

5.2.1. Seaduse üldine struktuur

Mõned ettevõtjad ja ka eksperdid tõid välja, et seaduse ülesehitus ei ole kõige kergem sellest aru saamiseks. Kuna enamasti ei pakutud välja terviklikke lahendusi, siis valdaval osal kommentaaridest pikemalt ei peatuks. Üks neist oli siiski selline, millele tuleks tähelepanu pöörata.

IKS-i lugema hakates saab esimeste paragrahvidega selgeks, et kõik andmed tuvastatava isiku kohta on isikuandmed (§4) ning kõik toimingud, mis nendega tehakse on andmete töötlemine (§5). Ühtlasi selgub kohe ka see, et töötlemine on lubatud vaid andmesubjekti nõusolekul (kui seadus ei sätesta teisiti) (§10). Seega jääb seadust lugema hakates esmane mulje, et kõigiks toiminguteks tuleb andmesubjektilt nõusolek küsida. Sedasi on seadusega veidi vähem kursis olevad inimesed, kes seadust esimese hooga loevad seda ka tõlgendanud.

Samas sätestab seadus ka väga olulise erisuse, mille kohaselt tohib andmeid töödelda ka ilma andmesubjekti nõusolekuta, juhul kui see on vajalik andmesubjektiga sõlmitud lepingu täitmiseks või täitmise tagamiseks. Valdav osa ettevõtete ning nende lepingupartnerite vahel toimuvast andmetöötlemisest toimub selle erisuse alusel.

Samas on see erisus ära toodud alles IKS-i 14§ 1 lõike 4 punktis. Arvestades seda, kui põhjalikult tavaline väikeettevõtja või kodanik erinevate seadustega tutvub, ei ole eriti tõenäoline, et ta selle punktini üldse jõuab, või siis seda silmadega kiirelt üle lastes eriti oluliseks peab. Üks intervjuueritav tõi välja olukorra, kus inimese peale kaevati kohtusse ja ta saatis vastaspoolele teate, kus palus lõpetada oma isikuandmete ebaseaduslik töötlemine, kuna tema ei ole selleks nõusolekut andnud. Kohati on teadmine selle kohta, et isikuandmete töötlemiseks peab olema luba, oluliselt paremini levinud kui teadmine sellest, et valdavalt seda ikkagi vaja ei ole.

Seetõttu võiks kaaluda selliste erisuste väljatoomist veidi nähtavamal kohal (nt vahetult pärast § mis sätestab, et andmeid tohib töödelda vaid andmesubjekti nõusolekul) või vähemalt veidi ulatuslikumat teavitamist.

5.2.2. Delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimine ja isikuandmete kaitse eest vastutava isiku nimetamine

Ettevõttel, mis töötleb delikaatseid isikuandmeid on võimalik valida kahe võimaluse vahel. Isikuandmete kaitse eest vastutava isiku määramist esines meie poolt intervjueeritud ettevõtete seas oluliselt vähem, selle võimaluse on valinud valdavalt väikesed ettevõtted.

Samas on nende lähenemiste puhul suhtlemine AKI-ga ning sellest tulenevalt ka halduskoormus väga erinev. Kui üks eeldab põhjaliku turvameetmete kirjelduse esitamist AKI-le, siis teise puhul tuleb nimetada vaid ühe isiku nimi. Teisisõnu – kui riigi jaoks on aktsepteeritav ka olukord, kus ta teab inimese nime, kes kontrollib andmekaitse-küsimusi ettevõttes (ning see inimene võib olla ettevõtte töötaja), siis tekib küsimus, miks on üldse ette nähtud alternatiivne, oluliselt keerulisem moodus andmetöötlemise registreerimise näol. Selle asemel võiks olla infomaterjal, mis aitaks isikuandmete kaitset ettevõttes korraldada ja oleks igati loogiline, et see oleks piisav ning registreerimist ei oleks vaja teha.

Alternatiivse võimalusena saaks loogiliseks lugeda ka seda, kui ainuvõimaliku variandina oleks registreerimine mõeldud nende ettevõtete jaoks, kust andmete lekkimise korral oleks kahju ühiskonnale suurem, samal ajal kui vastutava isiku nimetamise võimalus jääks neile, kus võimalik kahju oleks väiksem.

Praegu kehtiva regulatsiooni puhul jääb seda lugedes arusaamatuks, miks peaks üks ettevõtte üleüldse otsustama registreerimise kasuks. Samas on oluliselt enam ettevõtteid registreerinud end delikaatsete isikuandmete töötlejaks, kui määranud vastutava isiku. Ettevõtted, kes on otsustanud

registreerimise kasuks peamiselt seetõttu, et juhul, kui AKI peaks tulema kontrollima, siis oleks juba läbitud nõu tasuta eelkontroll ja riskid saada võimalike sanktsioonide osaliseks on väiksemad. Sellest võib järeldada, et ettevõtted registreerivad end seetõttu, et ei olda kindlad, kas vastasel juhul on nende tegevus seadusega kooskõlas või mitte. Kuigi registreerimine võtab kauem aega, kui vastutava isiku määramine, eelistatakse registreerimisest tulenevat kindlust. Seega oleks vajalik ettevõtete jaoks suurem teavitus sellest, kuidas peaksid turvameetmed välja nägema, et ettevõtted võiksid olla kindlad, et need on korrektsed.

On veel üks teinegi huvitav küsimus - IKS §30 lg 2 ütleb, et isikuandmete kaitse eest vastutav isik on oma tegevuses töötlejast sõltumatu isik. Samas ei ole praegu kehtivat praktikat vaadates selge, kas tegelikult ikkagi nii on. Kui seaduse mõtteks on olnud määrata vastutava töötleja tegevuse üle kontrolli teostav sõltumatu isik, siis kõik meie poolt intervjueritud isikud olid tegelikult ettevõtte töötajad. Lisaks eeltoodule oleks sellise sõltumatu reguleerija leidmine ka mõnevõrra ebaloogiline – see eeldaks, et vastutav töötleja lubaks kellegi kolmanda oma andmetöötlmist kontrollima, mida vaid vähesed ettevõtted oleksid nõus tegema ning mida on keeruline korraldada.

Kokkuvõttes on IKS täna kehtiva regulatsiooni puhul mitmel ettevõtjatel mõnevõrra keeruline mõista delikaatsete isikuandmete töötlemiseks kahe erineva, kuid seaduse ees täiesti võrdse võimaluse loomise vajalikkust. Kui riiki rahuldab täielikult ka see, et on teada isiku nimi, kes kontrollib andmete töötlemise kooskõla IKS-iga, siis võiks sellega piirdudagi. Kui on mingid juhud, kus selline lähenemine on ebapiisav, siis võiks need selgelt välja tuua.

5.2.3. Kõik ettevõtted on delikaatsete isikuandmete töötajad

Delikaatsete isikuandmete töötlemise küsimust puudutasime põgusalt peatükis 4.4. Kui see veelkord üle korrata, siis tõenäoliselt ei ole Eestis ühtegi realselt tegutsevat ettevõtet, mis oma tegutsemisaja jooksul ei oleks võtnud oma töötajatelt vastu ajutise töövõimetus lehti ja edastanud neid Haigekassale. Ajutise töövõimetus lehel sisaldub aga informatsioon nii töötaja tervise kohta (eeskätt see, kas ta oli haige või mitte, mõningal juhul saab arsti templilt välja lugeda ka selle, millises raviasutuses patsient käis), kui ka tema laste tervise kohta (juhul kui leht on välja antud haige lapse hooldamiseks). Järelikult töötlevad kõik Eesti ettevõtted oma töötajate ja nende laste terviseseisundi kohta käivaid andmeid, mida liigitatakse delikaatseteks isikuandmeteks.

Vajadus terviseandmete töötlemiseks võib esile kerkida ka muudest kohtades – näiteks tööõnnetuse puhul. Kuna tööõnnetusega kaasneb vastutus ka ettevõttele ning ettevõtte on kohustatud selle menetlemisel osalema, siis ei ole mõeldav olukord, kus ettevõtte tööõnnetusega seotud andmeid ei töötle. Ka töötervishoiu- ja tööohutuse seaduse §24 lõige 3¹ ütleb, et tööõnnetuse ja kutsehaigestumise uurimise käigus ning tööst põhjustatud haigestumisest saadud andmed töötaja terviseseisundi kohta on delikaatsed isikuandmed, mida töödeldakse IKS-is sätestatud korras.

Tööõnnetus võib juhtuda igas ettevõttes (nt võib selleks olla ka töölahetuses olles juhtunud autoavarii). Kuna ettevõtte peab vältima olukorda, kus ta töötleb delikaatseid isikuandmeid ilma töötlemist AKI-s registreerimata (või isikuandmete kaitse eest vastutavat isikut nimetamata), siis teoreetiliselt ei tohiks ettevõtte alustada tegevust enne, kui vastavad toimingud on tehtud – tööõnnetuse juhtumist ei ole võimalik täpselt ette prognoosida.

Ühtlasi tähendab see ka seda, et ettevõtte peab tegema ühte kahest – kas registreerima isikuandmete töötlemise AKI-s või nimetama isikuandmete kaitse eest vastutava isiku (vt IKS §27 lg 1

või §30 lg 1). Siiani ei ole nende sätete täitmist tavaliste väike ja keskmise suurusega ettevõtete hulgas aktiivselt kontrollitud, kuid pikemas perspektiivis on küsitav, kas selline olukord saab jätkuda, et peaaegu kõik ettevõtted on vastuolus seadusega? Kui mitte, ja seaduse täitmist hakatakse rangemalt kontrollima, siis tekib kohe küsimus, kas selline lähenemine on otstarbekas, et kõik ettevõttes peaksid sellist tüüpi toiminguid tegema. Isikuandmete kaitse on kindlasti oluline ning andmekaitse eest vastutava isiku nimetamise ja registreerimise kohustus, mis rakenduks kõigile ettevõtetele, aitaks kindlasti tõsta ettevõtete suhteliselt tagasihoidlikke teadmisi isikuandmete kaitsest. Tõenäoliselt ei oleks ühe isiku nimetamine ka väga oluline probleem, kui sellele ei lisanduks teiste ametkondade poolt sarnaseid nõudeid. Näiteks tuleb vastavalt töötervishoiu- ja tööohutuse seadusele ka Tööinspeksiooni teavitada töökeskkonna spetsialisti määramisest ning töökeskkonna spetsialisti määramine on kohustuslik kõigile ettevõtetele olenemata ettevõtte suurusest. Kokkuvõttes võib see tähendada küllaltki suurt halduskoormust, seda vaatamata sellele, et iga nimetamine üksinda märkimisväärset halduskoormust endast ei kujuta.

Kui küsimus on ainult selles, et ettevõttes peab olema keegi, kes vastutab, siis võiks selle olukorra lahendada nii, et seadus kohustaks nimetama isikuandmete kaitse eest vastutava isiku ja kui seda ei ole tehtud, siis eeldatakse, et selleks on tegevjuht. Sellisel juhul oleks seaduses olemas nii kohustus inspeksiooni teavitada kui ka lahendus olukorrale, kui inspeksiooni teavitatud ei ole. Selline lahendus oleks eriti mõistlik väikeettevõtetele, kus nagunii vastutab valdavalt kõige eest ettevõtte juhataja.

Samas oleks igati mõistlik veelkord läbi mõelda, kas kõigi delikaatsete isikuandmete andmete töötlemisele peaks lähenema ühetaoliselt. On ilmne, et ka terviseinfo jaguneb delikaatsemaks ja vähem delikaatsemaks infoks. Võibolla oleks mõistlik näha seaduses ette erandid enamlevinud „vähemdelikaatsetele“ delikaatsetele isikuandmetele.

Täna kehtiv olukord on ka selle mõttes kummaline, et delikaatsete andmete töötlejaks võib sattuda ka täiesti ilma enda teadmata. Ühe finantssektori ettevõtte esindaja tõi temaga tehtud intervjuus välja, et kui klient peaks kirjutama oma maksekorraldusele selgituseks „vähiravi eest“, siis on pank muutunud sellest tulenevalt delikaatsete isikuandmete töötlejaks. Võib-olla oleks mõistlik kaaluda erisusi ka aktiivsele ja passiivsele andmetöötlusele.

Praegu on ettevalmistamisel ka elektrooniline registreerimise keskkond, mis samuti peaks muutma olukorda lihtsamaks, kuid vähemalt isikuandmete kaitse eest vastutava isiku nimetamisest tuleneva halduskoormusega sarnase suurusega kulu jääb sellisel juhul ikkagi alles.

5.2.4. Ametiühingu liikmelisus kui delikaatsed andmed

Täiendavaks kohaks, mille kaudu paljud ettevõtted delikaatsete isikuandmetega kokku puutuvad on ametiühingu liikmemaksu kinnipidamine palgast. Ettevõtetes, kus on ametiühingud, on reeglina tavaks korraldada ametiühingu liikmemaksu maksmine tsentraliseeritult. Töötaja esitab ettevõttele avalduse, milles ta palub oma palgast ametiühingu liikmemaks kinni pidada ja kanda see vastava ametiühingu arveldusarvele.

Kuna ametiühingu liikmelisus on samuti delikaatne informatsioon, siis tähendab eeltoodud protseduur seda, et ettevõtte töötleb delikaatseid isikuandmeid, seda nii avaldust vastu võttes, kui seda säilitades. Järelikult peaksid sellised ettevõtted ka AKI-t oma andmekaitsealasest tegevusest

ühel või teisel moel teavitama, tehes seda siis läbi delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise või isikuandmete kaitse eest vastutava isiku määramise.

Samas tuleb tunnistada, et antud olukord on mõnevõrra kummaline. Informatsioon ametiühingu liikmelisuse kohta on delikaatne eeskätt selle tõttu, et töandja võiks ametiühingul liikmeid teades neid ühel või teisel moel diskrimineerida. Antud juhul on aga töötajad ise teinud vabatahtlikult need andmed ettevõtjale teatavaks, mis teisisõnu tähendab seda, et peamine põhjus nende andmete eriti hoolikaks turvamiseks on kadunud – ettevõtja on juba sellest infost teadlik.

Siin tuleks tõenäoliselt konsulteerida ametiühingutega selle üle, millisel tasemel andmekaitset nad mõistlikuks peavad. Juhul, kui ettevõtte peab ainult selle pärast ennast delikaatsete isikuandmete töötlejaks registreerima, siis võib ettevõttel tekkida soov liikmemaksude kinnipidamisest loobuda. See tähendaks täiendavat ebamugavust ametiühingu liikmetele, kes peaks maksude maksmise alternatiivsel moel organiseerima.

5.2.5. Nõusoleku küsimine töötajatelt ja töötajalt

Ettevõtjad pidasid valdavalt üsna loomulikuks seda, et klientidelt küsitakse nende andmete kasutamiseks (nt kliendiuuringute läbiviimiseks) kirjalik nõusolek (IKS §10). Küsimused tekkisid aga seoses andmetega, mida küsitakse inimeste värbamisel.

Esimesed küsimused tekivad töötajate **CV-de vastuvõtmisel** ja **säilitamisel**. CV-des kajastuvate andmete töötlemine toimub tegelikult enne seda, kui on sõlmitud tööleping. Seega ei saa siin grammatilisel tõlgendamisel tugineda seaduse §14 lg 4, mis lubab andmeid töödelda ilma inimese nõusolekuta juhul, kui see on vajalik lepingu täitmiseks. Kuna lepingut ei ole, siis peaks küsima inimeselt kirjaliku nõusoleku CV-ga tutvumiseks, mis ilmselgelt ei ole mõistlik. Olgu öeldud, et tegelikult kehtib see igasuguse lepingu sõlmimiseks vajaliku andmete kogumise kohta.

Üheks võimaluseks seda olukorda lahendada, on lähtuda tõlgendusest, et kui isik on oma andmed ise avaldanud, siis on ta andnud loa ka nende töötlemiseks. Samas ei saa see tõenäoliselt nõusolek olla piiramatu. Nii tekib probleem ka CV-de säilitamisega. Suurte ettevõtete puhul küllaltki tavaline, et kandidaadid, kes esimeses voorus valituks ei osutunud, jäetakse ootele. Piltlikult öeldes tähendab see seda, et CV-d pannakse kappi hoiule ja kui mõni koht vabaneb, siis võetakse pakist järgmine ning küsitakse üle, kas inimene on jätkuvalt kohast huvitatud.

Kui CV-de vastuvõtmist ja nendega tutvumist saab lugeda loomulikuks töölepingu sõlmimise osaks, siis CV-de säilitamisega on olukord keerulisem – ettevõtte peaks selleks küsima nõusoleku. Samas on see kohmakas ja nõuab täiendavat kirjavahetust kandidaatidega, kellele on esimeses ringis ära öeldud (pole intervjuule kutsutud), samas on töötajad reeglina huvitatud töö saamise võimaluste laienemisest ning neil ei ole midagi CV-de säilitamise vastu.

Sarnaseid probleeme tekitab ka nõusoleku küsimine seoses **töötaja tausta kontrollimisega** (nt eelmise töandja käest). Ka siin tuleks enne taustakontrolli tegemist saada töötaja nõusolek ja valdavalt seda ka küsitakse, kuid seda ei tehta harilikult kirjalikult, vaid suuliselt. Nõusolek peab aga olema kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, mis jällegi muudaks protsessi kohmakaks (lisaks telefonikõnele peab igaks juhuks saatma kandidaadile veel kirja või *e-maili*, et nõusolekust jälg maha jääks).

Kui selline nõusoleku küsimine on oluline, siis võiks proovida seda koormust leevendada kas või läbi selle, et enamlevinud CV-formaatidele (nt Europass CV) tekiks koht, kus kandideerija saab juba ette kinnitada, et ta on nõus sellega, et tema CV säilitatakse. See, et iga ettevõtte töötaks ise välja oma CV formaadi ning tööotsija peaks oma CV iga ettevõtte jaoks eri vormi panema on tõenäoliselt tööotsija seisukohast vaadates oluliselt ebamugavam lahendus.

Mõnevõrra lihtsam olukord tekib siis, kui töötajalt soovitakse **täiendavaid andmeid töölepingu sõlmimisel või pärast töölepingu sõlmimist**. Kuna suuremates ettevõtetes on sageli erinevaid töötajatele või nende lastele suunatud üritusi (nt laste jõulupeod või kingitused mõne muu tähtpäeva puhul), siis on nendest osa saamise eelduseks see, et töötaja informeerib tööandjat nii laste arvust kui vanusest. Kuna tegemist ei ole otseselt töölepingu täitmiseks vajaliku informatsiooniga, siis tuleks jällegi küsida töötajalt nõusolek. Seda valdavalt ka tehakse, kuid mitmed tööandjad tõid eelpool kirjeldatud olukorra välja kui mõnevõrra kummalise, sest valdavalt on huvi jõuluringitust saada töötajal, tööandja käsitleb seda kui vastutulekut töötajatele ning selliste vastutulekutega kaasnevad täiendavad kohustused tunduvad kummalised. Samas ei rõhutatud seda kui väga olulist probleemi.

Eraldi teemana toodi välja ka **vihjetelefonid**. Mõningad suurettevõtted on kaalunud selliste telefonide ülesseadmist, millel oleks võimalik teavitada potentsiaalsetest korrupsiooni või muudest firma huvisid kahjustavatest juhtumitest ettevõtte sees. Samas ei ole päris selge, kuidas sellisesse täna kehtiva IKS-i valguses suhtuda. Sellise telefoni olemasolu ei ole tõenäoliselt tõlgendatav ilmingimata vajaliku instrumendina töölepingu täitmiseks, mis omakorda tähendab, et siis oleks sellise telefoni kaudu info edastamine ilma andmesubjekti nõusolekuta info töötlemine. Praegu ei ole selles osas selgust ning oleks väga hea, kui see tekiks – vaja oleks juhiseid, kas niisugused vahendid on lubatud ja kui, siis millistel tingimustel.

Kokkuvõttes võiks anda välja täiendavad käitumisjuhiseid tööandjatele andmekaitse osas kooskõla säilitamiseks järgmiste olukordade jaoks:

- Lepingu sõlmimiseks vajalik andmete töötlemine enne lepingu sõlmimist;
- Tööotsijate CV-de säilitamine, taustainfo kogumine;
- Töölepingulise suhte mittetäitmiseks vajalike andmete kogumine;
- Vihjetelefoni kaudu saadavate andmete kasutamise nõusoleku küsimine isikult, kelle kohta vihje tehti.

5.2.6. Nõusoleku küsimine klientidelt

Kliendilt kirjaliku nõusoleku küsimine oli erinevatel põhjustel kliendi andmete kogumisel valdavalt arusaadav ja erilisi küsimusi ei tekitanud.

Mõningad küsimused kerkisid üles seoses **krediidiinfo töötlemisega**. Lepingu, milles adresseeritakse ka andmete kasutamisega seotud küsimusi ning küsitakse kliendi nõusolekut tema andmete töötlemiseks, sõlmib pank. Krediidiinfot töödeldakse aga teise juriidilise isiku poolt ning see isik ei ole otseselt panga klientidelt täiendavat nõusolekut küsinud tema andmete töötlemiseks. Siiani on eeldatud, et panga poolt küsitud nõusolek on piisav ning praktikas ei ole sellega erilisi probleeme olnud, kuid krediidiinfo töötlejate sõnul ei ole praegu siiski saajaprotsendilist kindlust, et formaaljuriidilisest vaatepunktist vaadatuna on selline tegevus korrektne. Samas peaks selle olukorra lahendada täna IKS-is §11 lõigetes 6 ja 7 sätestatud tingimused, millal võib krediidiinfot töödelda (sh

ka edastada). Kui need on täidetud, siis ei peaks krediidiinfo töötlemiseks nõusolekut vaja olema. Küsimus ongi pigem selles, kuivõrd selgelt on tavakodanikule arusaadav, et IKS §11 lg 6 ja 7 tähendavad seda, et kui olukord nendele punktidele vastab, siis ei ole vaja eraldi nõusolekut andmete töötlemiseks. Praktikas on ette tulnud probleeme, kus inimesed saavad seadusest teisiti aru ja leiavad, et lisaks IKS §11 lg 6 ja 7 peab krediidiinfo töötlemiseks olema ka andmesubjekti nõusolek.

Krediidiinfo puhul toodi teise küsimusena välja ka täna kehtiva IKS-i ning mõni aeg tagasi vastu võetud **tarbijakrediidi direktiivi vahel**, mis peab Eestis olema jõustatud aastaks 2010. Krediidiinfo ekspertide hinnangul sätestab see direktiiv muuhulgas vajaduse pidada kesksel registrit laenuvõtjate kohta, sest krediteerija peab enne laenu välja andmist kontrollima laenuvõtja tausta. Kui direktiiv sellisel kujul Eesti õigusruumi üle võetakse, siis oleks krediidiasutustel juba seadusest tulenev kohustus töödelda andmeid inimese laenuteenindamise võimekuse kohta, mis omakorda tekitab küsimuse, kas sellisel juhul oleks vaja täiendavalt küsida nõusolekut nende andmete töötlemiseks?

Eraldi kaasusena toodi välja olukord, kus Eestis **töödeldakse andmeid, millel pole Eesti ega Euroopa Liiduga olulist kokkupuudet**. Näitena võiks ette kujutada Eestis paiknevat kõnekeskust, mis väljastab infot valdavalt Hiinast pärit klientidele Hiinas paikneva firma broneeringute kohta. Sellist laadi alltöövõtt nagu iga teine lisandväärtust loov ettevõtetus võiks olla Eesti Vabariigi poolt soositud. Samas rakenduvad Eestis nende andmete töötlemisele kohalikud reeglid (sh selles osas, mis puudutab inimeste teavitamist ja seda, millises keeles peaks esmane teavitamine toimuma). Andmekaitse tase meil võib olla kardinaalselt erinev kolmandatest riikidest. Kui välismaised standardid on oluliselt madalamad, siis seab meie poolt kõrgemate standardite kehtestamine (nt erinevate nõusolekute küsimise osas) Eesti viletsamasse konkurentsipositsiooni kui meie konkurendid väljaspool Euroopa Liitu. Juhul, kui tegemist on olukorraga, kus töödeldakse ainult kolmandatest riikidest pärit andmeid, siis tekib küsimus, kas meie andmekaitse reeglite rakendamine on majanduspoliitiliselt kõige mõistlikum valik.

5.2.7. Kliendi teavitamine koostööpartneritest, kellele edastatakse nende andmeid töötlemiseks

IKS nõuab, et juhul kui vastutav töötleja edastab andmeid volitatud töötlejale, tuleb andmesubjektile teatavaks teha volitatud töötleja nimi ning kontaktandmed (IKS §12 lg 3). Volitatud töötlejateks võivad siin olla väga erinevad partnerid (nt kojukandefirmad, kui klient tellib endale läbi panga IT-keskkonna krediitkaardipunktide eest kaupa) Ühest küljest kõlab see mõistlikult, et inimene teab, kes tema andmeid töötleb. Samas kaotab see suurte ettevõtete puhul, kellel on palju koostööpartnereid, sageli mõtte. Intervjuul ühe finantsasutuse esindajaga tuli välja, et nendel on selles nimistus ca 600 nime ning seda nimekirja on soovitud näha mõnel üksikul juhul. Eraldi probleemina toodi välja, et selline nimistu tuleb inimesele teatavaks teha sõltumata sellest, kas inimene seda küsib või mitte³³.

Seega tekib küsimus niisuguse nõude praktilisuses. Tõenäoliselt ei ole inimesele talle kohustuslikus korras esitatud infoga sellest, et posti kätte toimetamiseks tuli tema andmed edastada Eesti Postile

³³ Ettevõtte esindaja poole probleemiasetus oligi peamiselt suunatud sellele, et seda infot peab kliendile "vägisi" edastama. Seda, et kliendil võiks olla õigus tulla ja küsida infot selle kohta, kellel ettevõtte tema isikuandmeid edastanud on, peeti loomulikuks.

eriti midagi pihta hakata. Küll võib see info vajalik olla kliendile siis, kui teda huvitab see, kas mingile konkreetsele töötlejale on edastatud tema andmeid töötlemiseks või mitte.

Kokkuvõttes oleks mõistlik kaaluda võimalust muuta §12 selliselt, et vastutav töötleja on kohustatud edastama volitatut töötlejate loetelu ja kontaktandmed vaid juhul, kui inimene seda küsib.

5.2.8. Info patsiendi tervise kohta

Tervishoiuteenuseid osutavate asutuste puhul soovivad sageli **patsiendi lähedased saada informatsiooni tema terviseseisundi kohta**. Õiguse sellist informatsiooni edastada annab ka tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §4¹ lg 2. Rangelt võttes on aga tervishoiu teenust pakkuv asutus kohustatud veenduma selles, et tegemist on ikkagi patsiendi lähedase inimesega. Kas see tähendab seda, et haigla peaks suutma iga kord tuvastada inimese, kes infot küsib ning veenduma selles, et tegemist on ikkagi lähedase inimesega? Selline tegevus oleks kindlasti aja- ja rahakulukas. Teatud liiki teavitamised oleks sellisel juhul üldse välistatud (nt info edastamine telefoni teel).

Lisaks eeltoodule tekib küsimus olukordades, kus **haigla patsiendiks on inimene, kes on laiemale üldsusele tuntud**. Kui ta viibib ühispalatis, siis on tema terviseinfo kuuldav ka teistele patsientidele, mis omakorda tähendab seda, et miski ei välista olukorda, kus kaaspatsiendid edastavad selle info kolmandatele isikutele. Kas sellises olukorras peaks haiglad organisatoorse meetmetega tagama, et teised patsiendid sellist infot ei kuuleks ning kuidas tagada sellises olukorras isikuandmete kaitse? See oleks haiglatele selgelt liiga koormav.

Tänaseks on suuremad haiglad välja kujundanud oma lähenemised, kuid pole kindlust, kas neid loetakse õiguspärasteks või mitte. Seetõttu tuleks kujundada seisukohad ning anda juhised, milline oleks õige käitumine:

- Isiku tuvastamiseks terviseinfo edastamisel;
- Kaaspatsientide poolt kuuldava terviseinfo kaitsmisel.

5.2.9. Meedia

Meedia sektori jaoks põhjustas kõige rohkem küsimusi IKS §11 lg 3 ja 4, mille kohaselt on inimesel, kelle andmeid on avalikustatud õigus nõuda nende avalikustamise lõpetamist ja ka andmete töötlemise lõpetamist.

Elektroonilistes väljaannetes ilmunud informatsiooni avalikustamise lõpetamist nõutakse peamiselt järgmiste juhtudel:

- Endine poliitik soovib, et tema kohta esitatud andmeid enam ei avalikustataks;
- Karistuse ära kandnud kurjategija soovib, et andmeid tema kuritöö kohta enam ei avalikustataks;
- Muu avaliku elu tegelane otsustab, et ta ei soovi enam avaliku elu tegelane olla ja palub tema kohta avaldatud info avalikustamine lõpetada;
- Nii-öelda „tavaline inimene“ on andnud kusagil intervjuu või sattunud muul moel meediaväljaandesse ning soovib, et infot tema kohta enam ei avalikustataks.

Viimase juhtumi puhul on ettevõtete sõnul valdavalt probleeme vähem ning reeglina tullaakse sellisele soovile vastu (artiklit ei kustutata, kuid isiku nimi tekstis asendatakse nii, et teda ei ole võimalik tuvastada).

Esimese kolme juhtumiga on tõsisemad vaidlused, nende analüüsimisega tegeleb toimetustes mitu inimest (sh reeglina ka peatoimetaja) ja tõenäoliselt nende juhtumite puhul selgub tõde alles kohtupraktikas. Teisisõnu – nende menetlemine on ettevõtetele kulukas, kuna see võtab kaua aega ning kohtuvaidluste korral ka suuri ressursse. Ekspoliitikute kohta käiva informatsiooni avaldamise lõpetamise osas on praegu käimas kohtuprotsess, mille lahendusest sõltub paljuski see, kuidas sellistesse taotlustesse suhtuma hakatakse. Kõige keerulisem on ettevõtete jaoks olukord, kus endine seltskonnaajakirjanduse veergudel figureerinud inimene palub kõrvaldada ajakirjandusest kõik enda kohta käivad artiklid. Sellise juhtumi menetlemine on oluliselt kurnavam kui ühe konkreetse artikli läbivaatamine. Ühe võimalusena pakuti intervjuudes välja, et kui inimene soovib, et tema kohta avaldatud infot enam ei avaldataks, siis oleks vaja seda soovi vähemalt mingilgi määral põhjendada.

Teemana kerkis üles ka see, **kuidas avalikku huvi määratletakse**. Ühe intervjuueeritud eksperdi hinnangul ei ole kohtud täna väga edukad avaliku huvi mõiste sisustamisel, seda muuhulgas selle tõttu, et kohtupraktikat selles vallas on olnud veel küllaltki vähe. Võib-olla oleks mõistlik luua mingi kogu, mis koosneks nt relevantse taustaga õppejõududest, ekspertidest, ühiskonnaelu tegelastest ja mis võiks olla selles vallas nõuandvaks organiks ja aitaks paremini määratleda, milliste asjade vastu eksisteerib avalik huvi ja milliste vastu mitte. Kui sellise kogu eksperthinnangut oleks võimalik saada enne kohtumenetlust, siis võiks see potentsiaalselt vähendada kohtute koormust.

Eraldi teemaks oli ka **Eesti ja muu maailma elektroonilise meedia erinev kohtlemine**. Ühe näitena võib siin tuua lirimaal aset leidnud kahe Eesti tüdruku prostitutsioonijuhtum, mille puhul tüdrukute nimede väljatoomist Eesti ajakirjanduses ei peetud seadusega kooskõlas olevaks. Samas olid need nimed ära toodud lirimaa internetiväljaandes *Independent.ie*. Olukord lahenes sedasi, et Eesti ajalehed ei maininud asjaga seotud inimeste nimesid, kuid lisasid oma artiklisse lingi, mille alt avanes *Independent.ie*-s ilmunud artikkel. Tõenäoliselt ei saa lugeda niisugust lahendust mõistlikuks, seda olenemata sellest, kas me otsustame lubada sellist laadi isikuandmete avaldamist või mitte. Võttes arvesse seda, et Interneti vahendusel on mujal ilmas ilmunud materjalid pea kõigile eestlastele soovi korral vabalt kättesaadavad, oleks ka selliste juhtumite korral vaja jõuda ühiselt aktsepteeritud seisukohani.

Eraldi teemana toodi välja **fotoarhiivid ja nendega seonduv** – kui keegi satub pildi peale ja ei soovi seal olla, siis kas kõiki neid inimesi peaks hakkama eraldi tuvastama ja seejärel piltidel varjama või pilte kustutama? Selline olukord oleks väga koormav (eriti juhul, kui keegi esitab oma soovi abstraktselt, paludes eemaldada kõik teda sisaldavad pildid ilma täpsustamata, millal ja kus need ilmusid). Põhimõtteliselt kehtib sama olukord ka videoarhiivide kohta. Samas oleks fotode, videomaterjali ja artiklimaterjali andmesubjekti õiguste osas erinev käsitlemine vähemalt täna kehtiva seaduse puhul meelevaldne.

Telekanalite poolt toodi küsimusena välja §12 lg 2 toodud nõue, mille kohaselt peab isiku **nõusolek oma andmete töötlemiseks olema kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis**. Ühest küljest ei olnud ettevõtetele päris selge, kas videolindile võetud nõusolekut saab käsitleda kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antuna. Eraldi kirjaliku nõusoleku võtmine on kiirete ja lühikeste kommentaaride puhul sageli tülikas ning ebaproportsionaalset kulu tekitav.

IKS §15 lg 1 ütleb, et juhul, kui **andmete allikas ei ole andmesubjekt**, tuleb isikut enne andmete kolmandatele osapooltele avaldamist andmekoosseisust viivitamatult teavitada. Eeskätt puudutab

see olukorda, kust inimesega tehakse intervjuu, kuid taustainformatsiooni (nt millise kooli on lõpetanud) kogutakse mujalt (sageli Internetist). Kuna uudislugu peab reeglina olema päevakajaline (ilmuma tundide mitte päevade jooksul), siis on selle informatsiooni inimesele edastamine ja selle kohta nõusoleku küsimine peaaegu võimatu – saadetud kirjale võidakse reageerida alles mitme päeva pärast).

Mõningaid probleeme on tekitanud §21 lg 1, mille kohaselt on inimesel **õigus nõuda isikuandmete töötlejalt ebaõigete isikuandmete parandamist**. Kujutame ette olukorda, kus inimene andis 5 aastat tagasi intervjuu, milles esitatud andmed on tänaseks iganenud. Juhul, kui inimene peaks mingil põhjusel nõudma ebaõigete isikuandmete parandamist (§6 lg 5 ütleb, et andmed peavad olema kaasaegsed), siis kas see tähendab seda, et arhiivis olevad telesaated tuleb ringi teha või kustutada, sest tänaseks ei pruugi neis esinev informatsioon olla enam kaasaegne? Isegi kui arhiivis hoitavat materjali ei tule kustutada, siis kas selle taasesitamine on lubatav, või tuleb sellisel seda materjali muutma hakata?

Täiesti eraldi teemaks on **kommentaariumid** ning see, kes ja millisel määral nendes avaldatud informatsiooni eest vastutab. Selles osas on siseriiklik kohtumenetlus just lõppenud (selle kohaselt vastutab kommentaaride sisu eest ka nende avaldamiseks keskkonna loonud ettevõtte), kuid tõenäoliselt menetletakse seda juhtumit edasi Euroopa Inimõiguste Kohtus.

Kokkuvõttes on meedia küsimustes hetkel väga palju halle alasid ning paljud probleemid on nõ varjusurmas – inimeste teadlikkus ei ole antud hetkel veel väga kõrge ning sellest tulenevalt ei ole ka eelpool kirjeldatud juhtumeid veel väga palju (nt suuremate päevalehtedel ca 20-30 nõuet isikuandmete avalikustamise lõpetamiseks aastas). Samas on selgelt näha, et selliste juhtumite arv viimasel ajal kasvab. Seega oleks suurem selgus kindlasti vajalik.

5.2.10. Üldine teadlikkus turvameetmest

IKS kohustab andmetöötlejaid võtma kasutusele organisatoorsed, infotehnoloogilised ja füüsilised turvameetmed, tagamaks andmete turvaline töötlemine (§25). Valdav osa väikeettevõtetest ei saanud aru, mida täpselt selliste meetmete all silmas peetakse. Pärast selgitamist osati loetleda mitmeid meetmeid. Kui küsisime AKI infomaterjalide kohta, siis peeti ka neid kohati liiga keerulisteks või üldisteks.

Erineva suurusega ettevõtetele on vaja läheneda erinevalt. Kuna üle 80% Eesti ettevõtetest on alla 10 töötajaga ning nendes on keskmiselt 2-3 töötajat, siis ei ole tõenäoliselt mõistlik eeldada, et nad viivad oma ettevõttes läbi põhjaliku andmeturvalisuse analüüsi. Nendes ettevõtetes aitaks tõenäoliselt kõige paremini edasi see, kui oleks tehtud juhised, mis sisaldaks „10 käsku“ (nt ukseid peavad olema lukus, arvuti peab olema salasõnaga kaitstud, kataloogid ei tohi olla avatud WIFI võrgus jagatud). Väikeettevõtte suutlikkust arvestades annaks sellise (kindlasti lihtsustatud) loetelu koostamine ja üles riputamine tõenäoliselt kõige kiiremaid tulemusi andmekaitse olukorra paranemisel.

6. Kokkuvõte ja laiem mõju majandusele

Kui vaadata kvantitatiivseid tulemusi, siis ca 22,2 mln kroonist halduskoormust ei ole võimalik lugeda majandusele olulist mõju avaldavaks. Kahtlematult on ka sellise suurusega kulude juures võimalik ja vajalik kaaluda, et kõik ettevõtetele pandud infokohustused oleksid realselt vajalikud ning nende täitmist nõutaks ettevõttele võimalikult mugaval moel, kuid 22,2 mln krooni koguhinnanguna on küllaltki tagasihoidlik.

Samas on oluline silmas pidada, et meil õnnestus kvantitatiivselt hinnata vaid ühte osa IKS-ist tulenevatest infokohustustest – ülejäänute osas meil hinnang puudub, kuid mingid kulud kaasnevad vaieldamatult ka nende kohustustega. Samuti tuleb tunnistada, et raport ei käsitlenud kaudseid rahalisi kulusid (ehk investeerimisvajadust). Kohati võivad need olla oluliselt suuremad, kui eelnevalt kirjeldatud kulude koguhinnang. Peame siinkohal silmas kohustust kasutusele võtta organisatoorsed, füüsilised ja infotehnoloogilised turvameetmed (23, 24 ja 25). Üks haigla kirjeldas seda kui protsessi, mis kestis üle poole aasta, sellega oli pidevalt hõivatud vähemalt 10 inimest ning lisaks personalikulule (mis sellisel juhul ulatub kindlasti juba ühe haigla kohta üle 1 mln krooni) ka miljonite kroonide ulatuses investeerimisvajadust. Valdav osa Eesti ettevõtetest on aga IKS-iga kokku puutunud minimaalselt ning pole seadusest tulenevatel põhjustel teinud pea mingeid investeeringuid.

Seetõttu on esimeseks järeltuleks, et IKS-i mõju ettevõtete tegevusele on sektoriti ja suurusgrupiti olnud väga erinev. Ettevõtted, mis töötlevad suurtes kogustes delikaatseid isikuandmeid, teevad seda pea kõigis oma ettevõtte ruumides, sellesse on kaasatud kogu personal, kelle tegevust AKI ka realselt kontrollib, on pidanud tegema ulatuslikke kulutusi selleks, et tegevus seaduse nõuetega vastavusse viia. Nii-öelda „tavaline“ väikeettevõtte on selle seadusega kokku puutunud väga põgusalt ja kohustust sellega seoses eriti ei taju. Valdavalt ei ole tavaline väikeettevõtte teinud seadusest tulenevatel põhjustel mingeid investeeringuid andmeturvalisusesse – kõik mis tehtud, on tehtud oma ettevõtte vara kaitseks.

Teise olulise aspektina tuleks rõhutada seda, et IKS-i mõju on suuresti märkamatu tänu sellele, et valdav osa sellest tulenevaid kohustusi on ettevõtete tegevusse väga sujuvalt integreeritavad. Konfidentsiaalsusklauslid tellimuslepingutes ja töölepingutes teenivad sageli pigem ettevõtte enda huvi kui vajadust kaitsta andmesubjektide andmeid. Seetõttu – äärmisel juhul on olnud vaja neid mõningal määral täiendada, kuid mingil kujul on sellised sätted ka IKS-i nõudeta ettevõtetele pähe tulnud. Selliste sätete osas on keeruline välja tuua mingit halduskoormust – see on igapäevaelu osa ja seadus mõjutab nendes küsimustes majandust tervikuna suhteliselt vähe.

Intervjuude käigus küsiti ekspertidelt ka seda, kas mingid tegevused on IKS-ist tulenevatel põhjustel täielikult ära jäänud. Valdavalt leidsid ettevõtted, et midagi sellist üldiselt ei juhtu ning valdavalt tehakse asjad ära nii ehk naa (nt viidati sellele olukordades, kus suuremad ettevõtted soovivad liigutada oma isikuandmeid sisaldavaid andmebaase riikidesse, mis ei ole Euroopa Komisjoni hinnangul piisava andmekaitse tasemega riik ning mille jaoks tuleb küsida eraldi luba). Tõenäoliselt

tähendabki eeltoodu seda, et kui kõiki juhtumeid üksikasjalikult kontrollida, siis võib seadusel olla ka olulisem majandustegevust takistav mõju, kuid täna valdav osa ettevõtetest seda ei tunneta.

Seaduse kõige olulisem mõju on siiski ettevõtete (eeskätt just suuremate ettevõtete) hoiakute muutumises. Üks suure haigla keskastmejuhtidest ütles intervjuu käigus, et 15 aastat tagasi ei olnud patsiendil mingeid isikuandmetega seotud õigus, olid ainult kohustused. Tänapäevaks on olukord oluliselt muutunud ning üldiselt mõistetakse, et andmekaitse on oluline teema, millega tuleb tegeleda. Sellele vaatamata vajab teadlikkus IKS-is sätestatust olulist parandamist nii ettevõtete (eeskätt väikeste ettevõtete) kui inimeste seas.

Kasutatud kirjandus

Block, M. The Shape of Things to Come, Integrated Marketing Communications, Northwestern University, CADMEF/Chicago, May 14, 2004

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (1995)
<http://www.legaltext.ee/text/et/T50019.htm>

Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon
<http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=78300&replstring=33>

Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni järelevalveasutust ja andmete liikumist üle piiri käsitlev lisaprotokoll

Isikuandmete kaitse seadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12909389>

OECD (2004) - International Standard Cost Model Manual, OECD, 2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>

PRAXIS (2005) - Standardkulumudeli metoodikaraport ja rakenduskava, PRAXIS ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2005, <http://www.mkm.ee/doc.php?11533>

Anspal, *et al.* Töölepingu seaduse halduskoormuse hindamine, PRAXIS, 2006, 74 lk.

Statistikaameti andmebaas <http://www.stat.ee>

LISA 1. Intervjuude läbiviimine – kava ja selle realiseerumine

Intervjuud viidi läbi aprilli viimasest nädalast kuni juuni esimese nädalani. Tänaeks on kõik uuringu jaoks vajalikud intervjuud läbi viidud.

Intervjuud jagunesid nelja gruppi:

- Halduskoormuse kaardistamise jaoks läbiviidavad struktureeritud näost-näku intervjuud;
- Halduskoormuse kaardistamise jaoks tehtud lühikesed telefoniintervjuud;
- Täiendava isikuandmete kaitse seaduse (IKS) laiem mõju hindamiseks tehtud süvaintervjuud;
- Andmekaitse Inspektsioonis fookusgrupp, selgitamaks halduskoormust AKI-le ja saamaks tagasisidet ettevõtete intervjuudest ilmnenu küsimustele.

Isikuandmetekaitse seaduse halduskoormuse kaardistamise intervjuude osas lähtuti sellest, et oleksid kaetud vähemalt viie intervjuuga järgmised infokohustuste osas eristuvad segmendid (vt tabel). Tegevusalade lõikes täpsem planeeritud jaotus ning lõplik jaotus on toodud allolevas tabelis.

Tabel 1. Halduskoormuse kaardistamise personaalsed intervjuud

Laiem segment	Tegevusala	Planeeritud		Tehtud intervjuud	
		Alla 50 töötaja	Üle 50 töötaja	Alla 50 töötaja	Üle 50 töötaja
Ettevõtted, kus töödeldakse delikaatseid isikuandmeid	Meditsiin	5	3	5	3
	Turvaettevõtted		2		3
	Muu				1
Ettevõtted, kus töödeldakse klientide isikuandmeid või äripartnerite poolt ettevõttele edastatud isikuandmeid	Kaubandus	2	3	2	3
	Raamatupidamine	3	2	3	2
	IT teenused		2	1	1
Ettevõtted, kus töödeldakse ainult oma personali ja raamatupidamise otstarbeks vajalikke andmeid		2	5	2	5
Lisaks üks kindlustusettevõtte			1		0
Kokku		12	18	13³⁴	18
Telefoniintervjuud:					
	Ajakirjandus	5		4	
	Isikuandmete kaitse eest vastutav isik	5		5 ³⁵	

Jäeti võimalus planeeritud intervjuude jaotusesse teha muudatusi juhul, kui see osutub vajalikuks ja mõistlikuks. Kokku võeti ühendust 53 potentsiaalse intervjuueeritava ettevõttega, kellest kokkuleppele saadi kolmekümneaga. Iga valimisse võetud ettevõttega võeti ühendust telefoni teel, et leppida kokku intervjuu andmete küsimusega enim kursis oleva inimesega. Juhul, kui esimesel korral ei õnnestunud saada kontakti inimesega, kes andmete küsimusega tegeleb (nt oli inimene puhkusel

³⁴ Kuna ühel apteegil oli ka kliendikaart, siis saab teda arvestada nii väikese kliendikaarti omava kaubandusettevõtte kui delikaatseid terviseandmeid töötleva ettevõtte alla. Sellest ka topeltarvestus, reaalselt viidi läbi ikkagi 30 näost-näku intervjuud.

³⁵ Nendes 3 tehti näost näku, 2 intervjuud tehti telefonitsi.

või ei vastatud telefonile üldse), siis helistati ettevõttesse uuesti (kokku kuni kolm korda). Juhul, kui kolme korraga ei õnnestunud intervjuu osas kokkulepet saavutada, siis asendati ettevõtte teise ettevõttega, mis vastas sarnastele tingimustele. Juhul, kui ettevõtte ei olnud nõus intervjuud andma uuriti, miks. See andis olulist täiendavat infot tüüpiliste ettevõtete defineerimiseks. Esimesi intervjuusid käsitleti pilootidena ning küsimuste sõnastust kohendati pärast esimest paari intervjuud.

Muudatused, mis planeeritud ettevõtete valimis tehti, olid järgmised:

- Kindlustusseltsidest võeti ühendust seitsme seltsiga, kellest ei õnnestunud ühegi kokkuleppele saada intervjuu tegemise osas. Ühe põhjusena kindlustusseltside poolt toodi välja see, et kindlustusseltsid on avaldanud oma seisukohad Kindlustusseltside Liidu kaudu, et neile kehtib omaette seadus, mis reguleerib ka andmete küsimusi ja seetõttu neil otseselt IKS-ist tulenevaid probleeme ei ole. Ühe kindlustusseltsi ettepanekul viidi seetõttu läbi hoopis süvaintervjuu Kindlustusseltside Liidu juriidilise nõustajaga, et hõlmata kindlustuse eripära isikuandmete kaitse töötlemisel. Kindlustusseltside asemel tehti üks täiendav intervjuu turvaettevõtete, mis samuti tegelevad delikaatsete isikuandmete töötlemisega. Üks täiendav turvaettevõtete võeti valimisse seetõttu, et kaks turvaettevõtet, mis algselt valimis olid, olid väga erineva kogemusega ning seetõttu andis kolmanda ettevõtte lülitamine valimisse paremad võimalused tüüpilise ettevõtte välja selgitamiseks;
- Kuna ühes delikaatseid isikuandmeid töötlevas väikeettevõttes olid olemas kliendikaardid, mis oli peamine huviobjekt edastatud isikuandmete töötlemise uurimisel kaubandusettevõtetes, siis ei olnud tarvilik viia läbi ühte täisintervjuud väikeses kaubandusettevõttes. See asendati ühe n.ö. tavalise suure ettevõttega;
- Väikesed n.ö. tavalised ettevõtted olid suhteliselt tõrjuvad intervjuu andmise suhtes. Enamasti väitsid nad, et neil ei ole antud seaduse seisukohast tulenevalt erilisi kohustusi, mis erineks igapäevasest äritegevusest ja seetõttu ei ole neil midagi intervjuul öelda. Tehtud intervjuudest selgus samuti, et väikeettevõtted ei ole teinud IKS-ist tulenevalt midagi teisiti. Seetõttu leiti, et täiendavate intervjuude tegemine n.ö. tavaliste väikeettevõtete, mis ei ole tarvilik. Ühe tavalise väikeettevõtte asemel võeti valimisse suur n.ö. tavaline ettevõtte. Tavalisi suuri ettevõtteid võeti kokku kaks enam, kui algselt plaanitud. Seda seetõttu, et leiti üks n.ö. tavaline ettevõtte, mis oli end registreerinud delikaatsete isikuandmete töötlejaks ning see tõi sisse suure varieeruvuse n.ö. tavaliste ettevõtete osas tüüpilise ettevõtte segmendis;
- IT-ettevõtete osas plaaniti vaadelda kahte suurt ettevõtet. Intervjuu läbiviimise käigus selgus aga, et üks intervjuueeritav ettevõtte on töötajate arvuga 35. See aga ei olnud tulemuste seisukohast väga oluliselt tulemusi muutev asjaolu, seetõttu ei hakatud antud intervjuud täiendava intervjuuga asendada.

Lühikesed telefoniintervjuud sooviti teha selleks, et täpsustada:

- meediasektori eripära, mis tuleneb avaliku huvi kaalumise vajadusest andmete avalikustamisel ning andmete avalikustamise lõpetamisest inimese nõudel;
- isikuandmete kaitse eest vastutava töötleja määramise eripära;
- krediidiinfo eripära.

Mõlema segmendi osas sooviti, et kaetud oleks vähemalt viis ettevõtet. Vastutava töötaja osas õnnestus kokku kaardistada viie ettevõtte kogemus. Meediasektori osas viidi lõpuks läbi kolm telefoniintervjuud, üks intervjuu näost-näkku ning viienda ettevõtte osas ei õnnestunud vastuseid soovitud küsimustele saada. Ettevõttega võeti kontakti kolmel korral, misjärel saavutati kokkulepe, et nad vastavad kirjalikult küsimustele. Pärast kirjalikult küsimuste saatmist võeti ettevõttega veekord ühendust, kuid vastuseid ei õnnestunud siiski saada. Kuna tegemist oli televisiooniga, siis ei olnud võimalik leida selle asemele ka teist samaväärset ettevõtet.

Süvaintervjuud viidi läbi:

- Meditsiinisektoris uuringuid teostava ettevõtte juhiga;
- Kindlustusseltside Liidu juriidilise nõustajaga;
- Meediasektorit nõustanud juristiga;
- Andmekaitse küsimustega laiemalt kokku puutunud juristiga;
- Tööstusettevõttes töötava juristiga, kes oli põhjalikumalt kokku puutunud andmekaitse küsimustega;
- Suure panga isikuandmete kaitsega tegeleva spetsialistiga;
- Krediidiinfoga kokku puutuvate spetsialistidega.

Süvaintervjuude intervjuueeritavad valiti selliselt, et oleks erinevate valdkondade osas laiemalt andmekaitse mõju hinnata oskavad inimesed. Osad neist soovitati ülalnimetatud intervjuude käigus ettevõtete poolt, osad leiti uurijate poolt. Krediidiinfot puudutav intervjuu viidi läbi süvaintervjuu vormis, kuna kvantitatiivseid hinnanguid tavaankeedi alusel oli väga keeruline anda.

Halduskoormuse kaardistamise näost-näkku intervjuude ja telefoniintervjuude vastused kanti otse arvutis olevasse ankeeti. Valdav osa intervjuudest ka lindistati, et oleks võimalik pärast ankeete täiendada. Lindistamist ei kasutatud telefoniintervjuude puhul, samuti juhtudel, kus intervjuueeritav ei soovinud, et vestlust lindistatakse (2 juhtumit).

LISA 2. Baasankeet