

Analüüs

**Andmesubjekti õiguste ja vastutava
töötaja teavitamiskohustuste piiramine**

Monika Mikiver

2025

Sisukord

1.	Sissejuhatus	3
2.	IKÜMi, õiguskaitseasutuste direktiivi ja konventsioon 108+ kohaldamisalad	5
3.	Läbipaistvust tagavad informeerimiskohustused ja andmesubjekti õigused	6
4.	Informeerimiskohustuste ja andmesubjekti õiguste piiramine	7
4.1.	IKÜM-st tulenev andmesubjekti õiguste piiramine	7
4.2.	Õiguskaitseasutuste direktiivist tulenev andmesubjekti õiguste piiramine	21
4.3.	Konventsioonist 108+ tulenev andmesubjekti õiguste piiramine	26
5.	Teiste riikide näited	28
6.	Andmesubjekti õiguste piirangu õiguspärasuse kontrollskeem	32
7.	Andmesubjekti õiguste piirangute näiteid kehtivatest seadustest	34
7.1.	Krediitiasutuste seadus	34
7.2.	Korraldusseadus	38
7.3.	Kriminaalmenetluse seadustik	40
8.	Järeldused ja ettepanekud	43

1. Sissejuhatus

Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS) §-st 26 ja 44 tuletatakse põhiõigus informatsioonilisele enesemääramisele, mis tagab inimesele õiguse ise määrata (ja seeläbi ka teada), kes ja milleks täpselt tema isikuandmeid töötleb.¹ Ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta (ELPH või harta) näeb ette põhiõiguse eraelu kaitsele (art 7) ja isikuandmete kaitsele (art 8). Euroopa Kohus (EKO) on rõhutanud, et „Lisaks on Euroopa Kohus harta artikli 7 kohta juba leidnud, et selles artiklis tunnustatud põhiõigus eraelu puutumatusel eeldab, et andmesubjekt saab veenduda, et tema isikuandmeid töödeldakse õigesti ja seaduslikult. Vajaliku kontrolli teostamiseks peab sellel isikul olema õigus tutvuda teda käsitlevate töödeldavate andmetega/---/“.² 2018. a jõustunud EL andmekaitseõiguse reformi üks olulisi eesmärke oli tõhustata inimese kontrolli oma andmete üle. EL isikuandmete kaitse üldmäärusega (IKÜM) nähti ette mitmeid informeerimiskohustusi ja täiustati ka andmesubjekti õigusi, samas anti ka liikmesriigile õigus kehtestada eelnimetatutele piiranguid.

Ka enne 2018. a reformi võimaldas kehtiv õigus andmesubjekti õigusi piirata. 2008-2019 kehtinud isikuandmete kaitse seaduses (IKS) oli alljärgnev säte, mille piirangud lähtusid PS § 44 lg 3 tulenevatest raamidest:

„Eesti kodanikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Seaduse alusel võib seda õigust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides.“

IKS (2008-2019) § 20. Teabe ja isikuandmete saamise õiguse piirangud

(1) Andmesubjekti õigust saada teavet ja enda kohta käivaid isikuandmeid isikuandmete töötlemisel piiratakse, kui see võib:

- 1) kahjustada teise isiku õigusi ja vabadusi;
- 2) ohustada lapse põlvnemise saladuse kaitset;
- 3) takistada kuriteo tõkestamist või kurjategija tabamist;
- 4) raskendada kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamist.

(2) Andmete või teabe andmisest keeldumise otsusest teavitab isikuandmete töötleja andmesubjekti. Kui isikuandmeid töötleb volitatud töötleja, otsustab andmete või teabe andmisest keeldumise vastutav töötleja.

2018. a andmekaitse reformi raames ei loodud (erinevalt mitmetest teistest EL riikidest) uues isikuandmete kaitse seaduses eraldi üldist alust andmesubjekti õiguste piiranguteks. Tuleb tähele panna, et teatud piiranguid ette nägevad IKS § 23 ja 24 kohalduvad üksnes õiguskaitseasutustele süüteo menetluses. Selle asemel lisati 15.03.2019 jõustunud isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadusega mitmetesse eriseadustesse andmesubjekti õiguste piiranguid. Andmesubjekti õiguste piiranguid on lisandunud ka pärast seda ning lisandub kindlasti ka tulevikus. Üldiste piirangualuste puudumise tõttu on aga ka

¹ K. Jaanimägi, L. Oja. PS § 26 kamm 24.

² Viitega EKO, 7.5.2009, Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, punkt 49, Euroopa Kohtu (suurkoda) arvamuse projekt. Kanada ja Euroopa Liidu vahelise lepingu projekt – Lennureisijate broneeringuinfo edastamine liidust Kanadasse nr 1/15, 26. juuli 2017, P 219.

võimalik, et mõnedes valdkondades on selgesõnalised piirangunormid puudu³; samuti ei ole üheselt mõistetav, kui täpselt või üldsõnaliselt piirangunorme sõnastada tuleks.⁴

Käesoleva analüüsi eesmärk on selgitada välja, millistele nõuetele peab andmesubjekti õiguste piiramine vastama ning teadvustada andmesubjekti õiguste piiramise regulatsioonile seatavaid nõudeid. Võimalik on ka see, et teatud valdkondades on kehtivas õiguses asjakohased piirangunormid puudu.

Analüüsi koostamisel on kasutatud ka EL isikuandmete kaitse üldmääruse saksakeelseid kommentaare, arvestades seejuures ka Riigikohtu tõdemusega, mille kohaselt: „[O]n tõsi, et Saksamaa õigusteaduses on erinevate probleemide „läbitöötatuse“ tase vähemalt Euroopa kontekstis ületamatu.“⁵

³ Vrd [õiguskantsleri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-14, 08.11.2021 nr 9-2/211993/2107724](#).

⁴ RKHKm 3-22-1148, 21.03.2025 – Euroopa Kohtult eelotsuse küsimine seoses IKÜM art 23 alusel kehtestatud piirangunormiga.

⁵ RKKKm 13.06.2018, nr 1-17-11509, p 11.5.

2. IKÜMi, õiguskaitseasutuste direktiivi ja konventsioon 108+ kohaldamisalad

2018. a jõustunud andmekaitseriformi eesmärk oli tagada esmajoones **andmetöötuse läbipaistvus ja kontroll oma isikuandmete üle**, arvestades üha enam digitaliseerunud era- ja avalikku sektorit, kus andmete jagamine ja uutel eesmärkidel kasutamine on üha laialdasem praktika.⁶

Reform väljendus EL tasandil 25. mail 2018 jõustunud [isikuandmete kaitse üldmääruses](#), millega asendati endine 1995. a andmekaitse direktiiv. Samuti võeti vastu eraldi [direktiiv, millega reguleeritakse isikuandmete töötlemist süüteomenetluses](#) (õiguskaitseasutuste direktiiv). Andmekaitseriformiga paralleelselt uuendati ka [isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni nr 108](#) (konventsioon 108+), mis kuulub kohaldamisele ka olukordades, mis jäävad välja IKÜMi ja õiguskaitseasutuste direktiivi kohaldamisalast. Tuleb arvestada, et IKÜM kohaldamisala määratleb Euroopa Kohus pigem avaralt.⁷ Õiguskaitseasutuste direktiiv kohaldub õiguskaitseasutuste andmetöötusele süüteomenetluses, kuid süüteomenetlusele eelneva järelevalvemenetluse andmetöötuse osas on kohtupraktika ebamäärane.⁸

Konventsioon 108+ kohaldub mistahes isikuandmete töötusele, mis vastab konventsiooni mõistemääratlusele. Praktilist tähendust omab konventsioon 108+ eeskätt nendel juhtudel, mis jäävad EL õiguse kohaldamisalast välja – st julgeoleku ja riigikaitse küsimustes. Ajakohastatud konventsiooniga 108+ ei ole konventsiooniga ühinenud riigil enam võimalik teatud valdkondi konventsiooni kohaldamisalast välistada. Selle asemel on võimalik kehtestada konventsioonist erandeid art 11 alusel.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 7 lg 4 sätestab, et haldusmenetluses tuleb järgida Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88) ja isikuandmete kaitse seadusest tulenevat isikuandmete töötlemise korda, arvestades seaduses sätestatud erisusi. Julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 1 lg 2 näeb ette, et käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi; sarnane õigusnorm sisaldub kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) § 1 lg-s 2, kaitseväge korralduse seaduse (KKS) § 1 lg-s 2, riigikaitse seaduse (RiKS) § 1 lg-s 2. Seega on seadusandja julgeoleku ja riigikaitse valdkondadele laiendanud IKÜMi kehtivust osas, milles nende asutuste tegevus kuulub haldusmenetluse seaduse alla.

⁶ Vrd IKÜM pp 5: „Siseturu toimimisest tulenev majandus- ja sotsiaalne integratsioon on isikuandmete piiriüleseid andmevoogusid märkimisväärselt suurendanud. Avaliku ja erasektori osalejate [---] vaheline isikuandmete vahetus on suurenenud kogu liidus. Liikmesriikide ametiasutusi kutsutakse liidu õiguses üles tegema koostööd ja vahetama isikuandmeid, et neil oleks võimalik täita oma ülesandeid või teha seda teise liikmesriigi ametiasutuse nimel.“ Pp 6: „Kiire tehnoloogiline areng ja üleilmastumine on tekitanud isikuandmete kaitsele uusi väljakutseid. Isikuandmete kogumise ja jagamise ulatus on märkimisväärselt suurenenud. Tehnoloogia võimaldab nii era- kui ka avaliku sektori asutustel kasutada isikuandmeid oma tegevuses enneolematul ulatuses. [---] Tehnoloogia on põhjalikult muutnud nii majandust kui ka ühiskondlikku elu ja peaks täiendavalt hõlbustama liidusisest andmete vaba liikumist ning nende kolmandatesse riikidesse ja rahvusvahelistele organisatsioonidele edastamist, tagades samal ajal isikuandmete kõrgetasemelise kaitse.“ Pp 7:“ [---]. **Füüsiliste isikutel peaks olema kontroll oma isikuandmete üle** ning tugevdada tuleks õigus- ja tegelikku kindlust füüsiliste isikute, ettevõtjate ja avaliku sektori asutuste seisukohast“.

⁷ Vt nt EKo C439/19, p 66, EKo C-27

⁸ Vt ka direktiivi pp 12. EK on leidnud, et süüteomenetlusele eelnev järelevalvemenetlus kuulub IKÜMi kohaldamisalasse, vt EKo C-175/20, p 45; vt ka C-76/16, p 40. Teisiti aga EKo C-470/21, p-d 157–159.

3. Läbipaistvust tagavad informeerimiskohustused ja andmesubjekti õigused

Läbipaistvuse tagamiseks panevad kõik nimetatud õigusaktid isikuandmete vastutavatele töötlejatele peale terve rea kohustusi teavitada inimesi (andmesubjekte) lihtsal ja selgel viisil eeskätt sellest, milliseid andmeid ja millistel eesmärkidel ja alustel töödeldakse, kaua neid säilitatakse, kellele veel jagatakse.⁹ Üldjuhul tuleb inimest teavitada ka sellest, kui isikuandmeid ei ole saadud inimeselt endalt.¹⁰

Läbipaistvuse tagamiseks on puudutatud inimestele antud eeskätt järgmised õigused:

- ✓ **tutvuda teda ennast puudutavate andmetega ja saada nendest koopiaid** (IKÜM art 15, õiguskaitseasutuste direktiivi art 14, konventsioon 108+ art 9 lg 1 punktid b, c);
- ✓ **õigus nõuda ebaõigete isikuandmete parandamist** (IKÜM art 16, õiguskaitseasutuste direktiivi art 16 lg 1, konventsioon 108+ art 9 lg 1 punkt e);
- ✓ **õigus nõuda tema isikuandmete kustutamist** (IKÜM art 17, õiguskaitseasutuste direktiivi art 16 lg 2, konventsioon 108+ art 9 lg 1 punkt e);
- ✓ **õigus nõuda isikuandmete töötlemise piiramist** (IKÜM art 18, õiguskaitseasutuste direktiivi art 16 lg 3);
- ✓ **õigus esitada vastuväide** (IKÜM art 21, konventsioon 108+ art 9 lg 1 punkt d).

⁹ Vrd IKÜM art 12-13.

¹⁰ Vrd IKÜM art 14, erandid on lõikes 5.

4. Informeerimiskohustuste ja andmesubjekti õiguste piiramine

Nii IKÜM, õiguskaitseasutuste direktiiv kui ka konventsioon 108+ võimaldavad liikmesriigil vastutava töötleja informeerimiskohustusi ja andmesubjekti õigusi piirata.

4.1. IKÜM-st tulenev andmesubjekti õiguste piiramine

4.1.1. IKÜM art 23 kui üldine piirangute kehtestamise volitus

Artikkel 23 Piirangud

1. Vastutava töötleja või volitatud töötleja suhtes kohaldatavas liidu või liikmesriigi õiguses võib seadusandliku meetmega piirata artiklites 12–22 ja artiklis 34, samuti artiklis 5 sätestatud kohustuste ja õiguste ulatust, kuivõrd selle sätted vastavad artiklites 12–22 sätestatud õigustele ja kohustustele, kui selline piirang austab põhiõiguste ja -vabaduste olemust ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede, et tagada

a) riigi julgeolek;

b) riigikaitse;

c) avalik julgeolek;

d) süütegude tõkestamine, uurimine, avastamine või nende eest vastutusele võtmine või kriminaalkaristuste täitmisele pööramine, sealhulgas avalikku julgeolekut ähvardavate ohtude eest kaitsmine ja nende ennetamine;

e) liidu või liikmesriigi muud üldist avalikku huvi pakkuvad olulised eesmärgid, eelkõige liidu või liikmesriigi oluline majanduslik või finantshuvi, sealhulgas rahandus-, eelarve- ja maksuküsimused, rahvatervis ja sotsiaalkindlustus;

f) kohtusüsteemi sõltumatuse ja kohtumenetluse kaitse;

g) reguleeritud kutsealade ametieetika rikkumiste ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutusele võtmine;

h) jälgimine, kontrollimine või regulatiivsete ülesannete täitmine, mis on kas või juhtumipõhiselt seotud avaliku võimu teostamisega punktides a – e ja g osutatud juhtudel;

i) andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse;

j) tsiviilõiguslike nõuete täitmise tagamine.

Euroopa Kohtu kohtujurist M. Bobeki hinnangul “kujutab määruse 2016/679 artikli 23 lõige 1 endast sätet, mis võimaldab teha konkreetseid erandeid andmesubjektide teatavate õiguste suhtes, mis tulenevad andmekaitse üldmääruse süsteemist ja loogikast. Selle eesmärk on **õiglaselt tasakaalustada** üksikisikute ehk füüsiliste isikute põhiõigused ja teatavad elutähtsad üldised ja erahuvid.”¹¹

IKÜM art 23 ei ole otsekohalduv alus piiramaks andmesubjekti õigusi, sh art-s 15 sätestatud õigust tutvuda isikuandmetega. Art 23 seab nõuded sellisele Euroopa Liidu ja liikmesriigi seadusandlikule meetmele, millega andmesubjekti õigusi piiratakse¹²

4.1.2. Art 23 lg-st 1 tulenevad piirangu seadmise eeldused

“kohustuste ja õiguste”

IKÜM art 23 lg 1 lubab liikmesriigil “piirata artiklites 12–22 ja artiklis 34, samuti artiklis 5 sätestatud kohustuste ja õiguste ulatust, kuivõrd selle sätted vastavad artiklites 12–22 sätestatud õigustele ja kohustustele”.

¹¹ Kohtujuristi 3.09.2020 ettepanek kohtuasjas C-620/19, p 91.

¹² EKo C-175/20, p 58; RKHKo 3-22-2476, 06.02.2025, p 16.2.

Artiklites 12-22 sätestatud andmesubjekti õigused ja vastutava ja volitatud töötaja informatsioonikohustused kujutavad endast **lääbipaistvuse põhimõtte** täpsustamist. Art 5 lg 1 punkti a kohaselt tuleb isikuandmete töötlemisel tagada, et **töötlemine on seaduslik, õiglane ja andmesubjektile lääbipaistev**. Ainult siis, kui inimene saab hõlpsasti ja arusaadaval viisil teada oma isikuandmete töötlemisest ja sellega kaasnevatest õigustest, on võimalik tagada andmesubjekti kontroll oma andmete üle. Seega kujutavad art 12-22 olulist informatsioonilise enesemääramise põhiõiguse tagatist.

Art 34 reguleerib andmesubjekti teavitamist isikuandmetega seotud rikkumisest, mille tulemusel saab isik tõhusamalt otsustada näiteks kahju hüvitamise nõude esitamise üle.

Art-s 5 sätestatud **isikuandmete töötlemise põhimõtete ulatust** tohib piirata üksnes sel määral, „kuivõrd selle sätted vastavad artiklites 12–22 sätestatud õigustele ja kohustustele“. Erialakirjanduses on selgitatud, et sätet tuleb mõista selliselt, et art 5 sätestatud põhimõtteid tohib piirata üksnes sel määral, mil need on leidnud väljendust art-s 12-22 sätestatud andmesubjekti subjektiivsetes õigustes. Näiteks ei saa piirata vastutava töötaja vastutuse põhimõtet, millega seondub kahju hüvitamise nõue, kuivõrd andmesubjekti õigus esitada kahjunõuet ei ole art 23 alusel piiratud.¹³ Art 23 ei luba seega liikmesriigil üldiselt art-s 5 sätestatud andmetöötlemise põhimõtteid piirata, vaid tegelikult art-s 12-22 ja 34 sätestatud õiguste piiramisega kaasneb paratamatult ka art-s 5 sätestatud andmetöötlemise põhimõtete piiramine.¹⁴

„liikmesriigi õiguses võib seadusandliku meetmega“

Seadusandliku meetmega seoses selgitatakse põhjenduspunktis 41 järgmist:

„Kui käesolevas määruses osutatakse õiguslikule alusele või seadusandlikule meetmele, ei pea selleks tingimata olema parlamendi poolt vastu võetud seadusandlik akt, ilma et see piiraks asjaomase liikmesriigi põhiseaduslikust korrast tulenevate nõuete kohaldamist. Selline õiguslik alus või seadusandlik meede peaks siiski olema selge ja täpne ning selle kohaldamine peaks olema eeldatav („foreseeable“) isikute jaoks, kelle suhtes seda kohaldatakse vastavalt Euroopa Liidu Kohtu („Euroopa Kohus“) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale.“

- **Seaduslik alus ELPH-s ja EKO praktikas**

IKÜM art 23 lg 1 alusel kehtestatava piirangunormi puhul tekib esiteks küsimus, kas piirangute kehtestamiseks on nõutav seadus formaalses tähenduses, kuivõrd pp-s 41 märgitakse, et selleks „ei pea /---/ tingimata olema parlamendi poolt vastu võetud seadusandlik akt“.

Samuti tuleb peatuda küsimusel, kas antud küsimusele tuleb vastust otsida ELPH-st või PS-st või mõlemast ühtaegu. ELPH artikli 51 lõike 1 kohaselt seab harta lisaks EL-i institutsioonidele, organitele ja asutustele ka liikmesriike, kui nad kohaldavad EL õigust. Liidu õiguse kohaldamine liikmesriikide poolt toimub alati olukordades, mis on mõjutatud EL õiguse poolt. Seega andmetöötlemise reguleerimisel, kus kuulub kohaldamisele IKÜM, on põhimõtteliselt kohaldatav ka ELPH, sest IKÜM-i eesmärk on füüsiliste isikute kaitse „seoses isikuandmete töötlemisega liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning liikmesriikides liidu õiguse

¹³ A. Dix, art 23, komm 10, lk 727 – teoses: Simitis / Hornung / Spiecker (Hrsg.), Datenschutzrecht. DS-GVO / BDSG, 2. Auflage, 2025.

¹⁴ Bäcker. Art 23 komm 9, lk 686 – teoses: J. Kühling, B. Buchner. Datenschutz-Grundverordnung / BDSG: Kommentar. 4.Auflage, 2023; M. Mikiver, N. Siitam. Massisikuandmete sõelumine kui haldusmenetluse ettevalmistus. – Juridica 7/2023, lk 584.

reguleerimisalasse kuuluva tegevuse puhul“ (ELTL art 16 lg 2). Erialakirjanduses on leitud, et juhtudel, mis on harta kohaldamisalal, kohalduvad samaaegselt nii EL-i ehk harta põhiõigused kui ka liikmesriikide põhiõigused.¹⁵

ELPH art 52 lg 1 lausest 1 tuleneb otsesõnu, et hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste, sealhulgas ELPH art 7 tagatud eraelu puutumatus ja art 8 tagatud õiguse isikuandmete kaitsele teostamist tohib piirata **ainult seadusega**. Sellest on Euroopa Kohus järeldanud, et „õiguslik alus, mis võimaldab neid õigusi riivata, peab ise määratlema selle, kui ulatuslikult tohib asjaomase õiguse teostamist piirata“.¹⁶ Seega tuleb seaduses määrata kindlaks põhiõigusesse sekkumise tingimused ja sekkumise ulatus.

Euroopa Kohus on aga täpsustanud, et „esiteks ei välista see [seadusliku aluse] nõue seda, et sellist piirangut sisaldav regulatsioon võib **olla sõnastatud piisavalt lahtiselt**, et seda saaks kohandada erinevate juhtumite ja muutuvate asjaoludega, ning teiseks võib Euroopa Kohus olenevalt olukorrast tõlgendamise teel täpsustada piirangu konkreetset ulatust, arvestades nii kõnealuse liidu õigusakti sõnastust kui ka selle üldist ülesehitust ja sellega taotletavaid eesmärke, tõlgendatuna lähtuvalt hartaga tagatud põhiõigustest.“¹⁷

- **Seaduslik alus PS-s ja Riigikohtu praktikas**

Seadusliku alusega seoses on Riigikohus rõhutanud, et „põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt **tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjäolise õigusaktiga**[---]. Üldkogu leiab, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piiranguintensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.“¹⁸

Eesti avalikule haldusele on omane ulatuslik andmekogude riskasutus. Riikliku järelevalve valdkonnas võib täheldada kasvavat huvi luua andmeladusid ja rakendada konkreetse menetluse ettevalmistamiseks massandmetöötlust ja andmeanalüütikat.¹⁹ Kui riik piirab andmesubjekti õigusi, mistõttu väheneb isikuandmete töötlemise läbipaistvus ja kontroll oma andmete töötlemise üksikasjade üle, tuleb seda pidada põhiõiguste intensiivseks riiveks, eeskätt valdkondades, mille puhul võib esineda massandmetöötluse ja andmeanalüütika rakendamist.

Riigikohtu praktikas ei ole andmesubjekti õiguste piiramist siiski mõningatel juhtudel intensiivseks riiveks loetud. Näiteks on Riigikohtu halduskolleegium pidanud võimalikuks piirata andmesubjekti juurdepääsuõigust ka määruse alusel.²⁰ Ka 2025. a halduskolleegiumi

¹⁵ Vt L. Michael, M. Morlok. Grundrechte. 8. Auflage. Nomos, 2023, lk 123. Vt ka RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29 p 43, 44 ja Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 6. novembri 2019. a otsus "Recht auf Vergessen II" (1 BvR 276/17), änr-d 55 ja 60.

¹⁶ EKo C-175/20, p 54, viitega varasemale kohtupraktikale.

¹⁷ Samas.

¹⁸ 03.12.2007 otsuse 3-3-1-41-06 p 22.

¹⁹ M. Mikiver, N. Siitam. Massisikuandmete sõelumine kui haldusmenetluse ettevalmistus. – Juridica 7/2023, lk 577-597.

²⁰ "Kinnipeeturegistris olevad andmed on ette nähtud ainult ametialaseks kasutamiseks ning neid väljastatakse vaid andmekogu põhimääruses sätestatud isikutele (VangS § 51 lg 2). Samuti sätestab põhimääruse § 4 lg 2, et kinnipeeturegistri andmed on ette nähtud ametialaseks kasutamiseks ja neil ei ole õiguslikku tähendust. Kinnipeeturegister on piiratud juurdepääsuga ja registri andmed on ette nähtud ainult ametialaseks kasutamiseks (põhimääruse § 38 lg 1). Justiitsministeerium ja Politsei- ja Piirivalveamet võivad kinnipeeturegistrist teabenõude alusel väljastada andmeid isikule, kellel on seadusest tulenevalt asutusesiseseks tunnustatud teabele juurdepääsu

kohtumääruses, millega pöördatakse Euroopa Kohtu poole eelotsuse taotlusega, mööndakse võimalust, et andmesubjekti õiguste piiramise eesmärk, tingimused ning ajaline ja ruumiline ulatus võiks tuleneda seaduses olevast üldsõnalisest normist koostoimes teiste, sealhulgas madalamalseisvate õigusnormidega.²¹

Kuigi tuleb ära oodata Euroopa Kohtu seisukoht antud küsimuses, tuleb käesoleva analüüsi autori hinnangul juhinduda PS § 3 tulenevast olulisuse ehk parlamendireservatsiooni põhimõttest, mille kohaselt „Põhiseadus kohustab seadusandjat otsustama kõik olulised küsimused“.²² Oluliseks tuleb eelkõige pidada põhiõiguste riiveid. „Olulisuse põhimõttest tuleneb, et mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning seda täpsemad ka menetlusnormid.“²³ Seega peab seadusandja sätestama ise **seaduse tasandil põhiõiguse piirangute tingimused** (seda täpsemalt, mida intensiivsem on piirang) ja **piirangute ulatuse**.²⁴

Art 23 lõikes 2 sätestatakse täiendavaid nõudeid seadusandlikule meetmele. Vt selles osas, sh piirangunormi õigusselguse kohta lähemalt all art 23 lg 2 selgituste juures.

“kui selline piirang austab põhiõiguste ja -vabaduste olemust”

Art 23 lg 1 näeb ette, et piirang peab ka austama põhiõiguste ja -vabaduste olemust. Põhiõiguste ja -vabaduste olemuse garantii puhul on silmas peetud nii liikmesriigi kui ka Euroopa põhiõigusi ja -vabadusi, mis tulenevad põhiõiguste hartast, Euroopa Inimõiguste Konventsioonist, aga ka Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt arendatud põhiõigusi ja üldisi põhimõtteid.²⁵

Olemuse garantiist lähtuvalt tuleb tagada **vastava põhiõiguse ja -vabaduse puutumatu tuumikolemus**. Seejuures on oluline, et silmas ei ole peetud ainuüksi kitsamalt harta artiklist 8 tulenevat põhiõigust isikuandmete kaitsele, vaid **kõiki põhiõigusi ja -vabadusi**. Andmesubjekti õiguste piirang, mille tõttu kannatab isikuandmete töötlemise läbipaistvus, võib mõjutada hoopis mõne muu põhiõiguse teostamist. Näiteks võivad inimesed loobuda teostamast kogunemisvabaduse põhiõigust, kui nad ei tea, kas andmeid meelevaldusel osalemise kohta talletatakse või mis eesmärkidel talletatud andmeid tulevikus veel kasutatakse.²⁶ Olemuse garantiid on Euroopa Kohtu praktikast lähtuvalt rikutud, kui on ette nähtud kõigi inimeste kohta ohu kahtlusest sõltumatu sideandmete kogumine ja talletamine.²⁷ Sellest on erialakirjanduses järeldatud, et olemuse garantiid rikub näiteks teatud valdkonnas andmesubjekti õiguste üldine välistamine.²⁸

õigus (põhimääruse § 42 lg 2). Eeltoodust tulenevalt on kolleegium seisukohal, et kinnipeetaval ei ole õigust pääseda juurde kinnipeeturegistris tema kohta olevatele andmetele, sest kinnipeeturegistrile on piiratud juurdepääs ja andmeid väljastatakse isikule, kellel on seadusest tulenevalt asutusesiseseks tunnustatud teabele juurdepääsu õigus.”. RKHKm 15.09.2010, nr 3-3-1-46-10, p 16.

²¹ RKHKm 21.03.2025, nr 3-22-1148, resolutsiooni p 1 alapunkt 3.

²² RKPJKo 30.03.2023, 5-23-20, p 83.

²³ RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 41. Vt ka RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 38; RKKKo 09.02.2021, 4-20-1588, p 19; RKHKo 18.05.2021, 3-19-549, p 18; RKHKm 25.11.2021, 3-21-2241, p 21.

²⁴ M. Ernits. § 3. Kommentaarid 1–208 ja 230–275 ja T. Pajuste. § 3. Kommentaarid 209–229. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2023, komm 122 jj (Olulisuse põhimõtte ehk parlamendireservatsioon).

²⁵ Paal/Pauly, DSGVO-Kommentar, art 23, p 13. Dix, art 23 komm 13, lk 728-729.

²⁶ Dix, samas.

²⁷ C-293/12 c-594/12 c-362/14 c-203/15 c-698/15

²⁸ Bäcker, teoses Kühling art 23 komm 58, lk 699.

Problemaatiline on sellest lähtuvalt näiteks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 61¹ lg 5 lause 2: Keeldumise põhjuseid ja keeldumise aluseks olevaid asjaolusid ei avaldata.

Kui seadusandja on võtnud andmesubjektilt võimaluse saada teada, kas üldse ja milliseid andmeid töödeldi ja seda tähtajatult, on tegemist väga ulatusliku ja intensiivse piiranguga. Riive intensiivsust vähendaks näiteks sellise **piirangu tähtajalisus**, st kohustus teatud aja möödudes piirangu eesmärgi jätkuvat aktuaalsust kontrollida. Siinkohal on asjakohane Riigikohtu seisukoht jälitustoimingutega kogutud teabega tutvumisega seoses: “Seega sisaldab PS § 44 lg 3 ka sooritusõiguslikku poolt, sidudes kogu riigivõimu, kuid eelkõige seadusandja, positiivse kohustusega kujundada õiguslik regulatsioon selliselt, et põhiõiguse kandjal oleks võimalik kasutada oma õigust tutvuda tema kohta kogutud andmetega. Esmajoones tuleneb PS § 44 lg-st 3 avaliku võimu kohustus näha ette menetlus ja kord, mis võimaldaks andmesubjektile tutvuda tema kohta kogutud andmetega juhul, kui isik on teadlik, et tema kohta on andmeid kogutud. **Olukorras, kus isik ei tea, kas tema kohta on andmeid kogutud, hõlmab PS § 44 lg 3 ka avaliku võimu kohustuse kujundada menetlus ja kord selleks, et isik saaks teada, et tema kohta on andmeid kogutud ning lõppastmes on tal õigus tema kohta käivate andmetega tutvuda.**”²⁹

Piirangu tähtajalisust on Euroopa Kohus kaudselt rõhutanud ka seoses lennureisijate broneeringuinfo edastamisega Kanadasse. Kohus tõi välja, et oluline on inimeste teavitamine nende broneeringuinfo Kanadasse edastamisest ja kasutamisest kohe, kui teavitamine ei saa enam kahjustada kavandatavas lepingus nimetatud ametiasutuste poolt läbiviidavat uurimist. „Niisugune teavitamine on vajalik nimelt selleks, et lennureisijad saaksid teostada õigust nõuda, et neil võimaldataks tutvuda neid käsitleva broneeringuinfo ja vajaduse korral seda infot parandataks, ning kasutada harta artikli 47 esimese lõigu alusel tõhusat õiguskaitsevahendit kohtus“.³⁰

Olemuse garantii seondub ka õiguskaitsevõimalustega. Euroopa Kohus on nimelt rõhutanud, et “Samuti ei järgi õigusakt, milles ei ole andmesubjektile ette nähtud mingit võimalust kasutada õiguskaitsevahendeid, et tutvuda teda puudutavate isikuandmetega või lasta neisse parandusi teha või neid kustutada, harta artiklis 47 sätestatud põhiõiguse tõhusale kohtulikule kaitsele põhisisu”.³¹ Õiguskirjanduse põhjal võib seda seisukohta mõista nii, et andmesubjektidel peab alati olema õigus vähemalt õiguskaitsevahendeid kasutades saavutada juurdepääs oma andmetele või andmete parandamine või kustutamine. Euroopa Kohus peab seega kõnealuste õiguste piiramist võimalikuks, kuid lähtub sellest, et nende õiguste piiramise seaduslikkuse kohtulik hindamine kuulub harta art 47 põhiõiguse tuumikolemusse. Seejuures on Euroopa Kohtu seisukoha järgi ainuüksi tõhusa kohtuliku kontrolli olemasolu, mille eesmärk on tagada liidu õigusnormide järgimine, “õigusriigi olemuslik tunnus”.³²

Seega kui isegi teatud juhtudel on õigustatud andmesubjekti õiguste piiramine, **peab olema tagatud kohtulik kontroll** sellise otsuse õiguspärasuse üle. Riigikohus on pidanud niisuguse piirangu kohtulikku kontrolli samuti oluliseks, tõdedes, et: “juurdepääsuõigusest keeldumisel ei pruugi isikuandmete töötlejal detailsete põhjenduste esitamine olla iga kord võimalik ilma, et ta rikuks temal lasuvat seadusest tulenevat saladuse hoidmise kohustust. See ei välista aga kohustust olla valmis nende esitamiseks kohtule, kui juurdepääsu andmisest keeldumine

²⁹ RKPJK 20.03.2014 nr 3-4-1-42-13 p 52.

³⁰ EKo Arvamus 1/15, vt ka C-203/15 ja C-698/15 p 121.

³¹ Schrems C-362/14, p 95.

³² EKo C-362/14, p 95.

vaidlustatakse halduskohtus. Seejuures saab halduskohus vajaduse korral kuulutada menetluse osaliselt kinniseks (HKMS § 77 lg 1, tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 38), eemaldada kaebaja vastavas osas menetlustoimingutelt (HKMS § 79) ja piirata tema õigust tutvuda toimikuga (HKMS § 88).”³³

Seega vahekokkuvõttena saab tõdeda, et andmesubjekti õiguste ja vastutava töötleja piirangunormide kehtestamisel tuleks hoiduda õiguste täielikust välistamisest. Piirangunormid ei tohiks anda õigust liiga ulatuslikeks tähtajatuteks piiranguteks. Kohtulik kontroll peab olema tagatud.

“on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede”

Sisustamaks “demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse” kriteeriumi tuleb erialakirjanduse järgi lähtuda nii Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikast³⁴ kui ka Euroopa Kohtu praktikast, mis on nõudnud isikuandmetega seonduvates piirangutes “rangelt vajalikuga” piirdumist³⁵.

Lisaks tuleb kontrollida piirangu **proportsionaalsust**. Esmalt peab piirang teenima IKÜM art 23 lg 1 esitatud loetelu punktides a-j nimetatud eesmärki. Edasi peab piirang ka tegelikult olema vältimatult vajalik vastava eesmärgi saavutamiseks: „Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine tuleneb samuti Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, mille kohaselt nõuab eraelu puutumatuse põhiõiguse kaitsmine liidu tasandil, et isikuandmete kaitse erandid ja piirangud piirduksid rangelt vajalikuga.”³⁶ Lisaks peab kõnealune piirang kujutama endast põhiõigusi vähimal määral riivavat meetet, et saavutada lõikes 1 nimetatud eesmärgi saavutamist.³⁷

Seega on andmesubjekti õiguste täielikuks välistamiseks valdkondlikes eriseadustes seatud Euroopa Liidu õiguse poolt kitsad raamid.³⁸ Art 23 alusel kehtestatavaid piiranguid tuleb käsitleda seetõttu **eranditena**. Esmajoones kehtivad andmesubjekti õiguse sätted koos nende piirangutega, mis artiklites 12-22 ja 34 endis on ette nähtud. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et kui liikmesriik kasutab artiklist 23 tulenevat piirangute kehtestamise võimalust, **ei tohi reegli ja erandi vahel muuta vastupidiseks**. Andmesubjekti õiguste piirangutest ei tohi ei praktikas ega õigusaktides saada reegel. Vastavaid erandeid ette nägevaid norme tuleb

³³ RKKHo 21.02.2019, 3-16-2348, 21.

³⁴ A. Dix, art 23 komm 17.

³⁵ EKOc 73/07, p 56; C 92/09 ja C 93/09, p 77, 86; C-473/12, p 39; C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, p 83jj.

³⁶ Vt nt EK C-203/15 ja C-698/15, p. 96: „Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine tuleneb samuti Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, mille kohaselt nõuab eraelu puutumatuse põhiõiguse kaitsmine liidu tasandil, et isikuandmete kaitse erandid ja piirangud piirduksid rangelt vajalikuga (kohtuotsused, 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, punkt 56; 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 77; Digital Rights, punkt 52, ja 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 92).“ Vt ka Eur Kohus 06.10.2020, nr C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, p 210: „Seega ei saa määruse 2016/679 artikli 23 lõikeid 1 ja 2 tõlgendada nii, et need võivad liikmesriikidele anda õiguse kahjustada eraelu puutumatust, rikkudes harta artiklit 7, või muid hartas ette nähtud tagatisi (vt analoogia alusel direktiivi 95/46 kohta 20. mai 2003. aasta kohtuotsus Österreichischer Rundfunk jt, C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, punkt 91). Täpsemalt saab sarnaselt sellega, mis kehtib direktiivi 2002/58 artikli 15 lõike 1 puhul, liikmesriikidele määruse 2016/679 artikli 23 lõikega 1 antud pädevust teostada üksnes nii, et järgitakse proportsionaalsuse nõuet, mille kohaselt isikuandmete kaitse erandid ja piirangud peavad jääma selle piiresse, mis on tingimata vajalik (vt analoogia alusel direktiivi 95/46 kohta 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus IPI, C-473/12, EU:C:2013:715, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).“

³⁷ Vt nt EK C-92/09 ja 93/09, p 81: „Miski ei viita sellele, et nõukogu ja komisjon oleks määruse nr 1290/2005 artikli 44a ja määruse nr 259/2008 vastuvõtmisel vaagnud toetusesaajaid puudutavate andmete avaldamise viisi, mis vastaks avaldamise eesmärgile, kuid riivaks vähem toetusesaajate eraelu puutumatuse õigust üldiselt ja konkreetsemalt õigust isikuandmete kaitsele, näiteks toetusesaajaid puudutavate isikuandmete avaldamise piiramine sõltuvalt toetuse saamise ajavahemikust, toetuse sagedusest või liigist ja tähtsusest.“

³⁸ A. Dix, art 23, komm 18; Bäcker, art 23 komm 58.

tõlgendada kitsendavalt, et ära hoida seda, et piirangunormide praktikas rakendamisel muutuksid puudutatud isiku õigused täielikult sisutihjaks.³⁹

Ka piirangu rakendamisel üksikjuhtumil tuleb kohaldada proportsionaalsuse põhimõtet ja kaalutusõigust. Andmesubjektile teda puudutava teabe andmisest keeldumisel kohaldub HMS, mistõttu keeldumisele laienevad HMS § 3 lg 2 tulenev proportsionaalsus ja § 4 tulenev kaalutusõigus. Keelduv otsus peab olema põhjendatud, sõltumata sellest, kas andmesubjekti taotluse rahuldamisest keeldumine lugeda toiminguks⁴⁰ või haldusaktiks⁴¹ (vastavalt HMS § 43 lg 4 p 2 ja 56).

“Punktides a-j nimetatud eesmärgi tagamine”

Art 23 lõikes 1 on esitatud ammendav loetelu piirangu kehtestamist õigustavatest eesmärkidest. Piirangueesmärkide kataloog on samas äärmiselt laialatuslik.

a) riigi julgeolek

IKÜM art 2 lg 2 punkti a kohaselt ei kohaldata üldmäärust, kui isikuandmeid töödeldakse muu kui liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluva tegevuse käigus. Riigi julgeolek on liikmesriikide pädevuses.⁴² Õiguskirjanduses on välja toodud, et riigi julgeoleku mõistet tuleb sisustada kitsalt, nii et see hõlmab vastava liikmesriigi fundamentaalset eksisteerimishuvi.⁴³ EL pädevuse puudumise tõttu riigi julgeoleku valdkonnas saab piiranguid artikli 23 tähenduses kaaluda ainult selliste vastutavate töötajate suhtes, kes ei vastuta ise riikliku julgeoleku säilitamise eest, kuid kellel on selle valdkonnaga seotud isikuandmeid ja kes edastavad need esialgselt kogumise eesmärgist erinevalt riigi julgeolekuorganitele.⁴⁴ Ka Euroopa Kohus on tõdenud, et „[s]amas ei saa võimalus, et kahe äriühingu vahel ärilisel eesmärgil edastatavaid isikuandmeid töötlevad edastamise käigus või järel kolmanda riigi ametiasutused avaliku

³⁹ A. Dix art 23, komm 1-6.

⁴⁰ Riigikohus on lugenud teabe väljastamisest keeldumise **toiminguks**, kui isik soovis võimaldada tutvumist kriminaaltoimiku materjalidega, mis sisaldavad teda puudutavaid isikuandmeid, vt RKHKo 21.02.2019 nr 3-16-2348 p 20: „Sõltumata sellest, kas juurdepääsu andmisest keeldutakse IKS v.r § 20 lg-s 1 sätestatud alusel või seda täpsustavas erinormis sätestatud alusel, tuleb juurdepääsu andmisest keeldumist põhjendada (IKS v.r § 19 lg 3, haldusmenetluse seaduse § 43 lg 4).“ HMS § 43 lg 4 p 2 näeb ette, et toimingu menetlus lõpeb põhjendatud otsusega toimingut mitte sooritada;

⁴¹ Riigikohus luges aga teabe väljastamisest keeldumise **haldusaktiks**, kui isik soovis Rahapesu Andmebüroolt teavet, kas tema kohta on esitatud Eesti või välisriigi krediitiasutustele või välisriigi ametiasutustele teavet, milles on viidatud rahapesu kahtlusele. Vt RKHKm 21.03.2025, 3-22-1148, p 22: „RahaPTS § 60 lg 1 teine lause annab RAB-i juhile andmesubjekti õiguste piiramiseks kaalutusõiguse (vt RKHKo 3-20-332/39, p 12). Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 56 lg 2 kohaselt tuleb haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjendustes tuleb märkida ka kaalutlused, millest haldusorgan lähtus (HMS § 56 lg 3).“.

⁴² ELL art 4 lg 2 lause 2: “Liit austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist”. Vt ka EKO C-387/05 p 4: “Nagu Euroopa Kohus on juba varem nentunud, on sõnaselged erandid, mida saab kohaldada riigi julgeolekut mõjutada võivates olukordades, nähtud ette üksnes EÜ artiklites 30, 39, 46, 58, 64, 296 ja 297, mis käsitlevad selgelt määratletud erandjuhtusid. Nendest artiklitest ei saa tuletada seda, et asutamisleping kätkeb endas üldist erandit, millega välistatakse ühenduse õiguse kohaldamisalast kõik riigi julgeolekuga seotud põhjustel võetavad meetmed. Kui nõustuda, et niisugune erand on olemas, olenemata asutamislepingus sätestatud erinõuetest, võib see kahjustada ühenduse õiguse siduvat laadi ja selle ühetaolist kohaldamist”.

⁴³ A. Dix, art 23 komm 20 lk 731, edasiste viidetega.

⁴⁴ Vt A. Dix, art 23 komm 20; Bäcker, art 23 komm.16; B. Paal; teoses: Paal/Pauly/Paal, 3. Aufl. 2021, DS-GVO art 23 komm. 17, 18.

korra, riigikaitse ja riikliku julgeoleku eesmärkidel, seda edastamist isikuandmete kaitse üldmääruse kohaldamisalast välja jätta.⁴⁵

b) riigikaitse

Euroopa Liidu lepingu artikli 42 kohaselt tähendab riigikaitse tagamine liikmesriigi suveräänse territooriumi kindlustamist sõjaliste vahenditega.⁴⁶ Õiguskirjanduses esitatud seisukoha järgi ei ole see alus kohaldatav terrorismivastaste meetmete puhul, kuid võib kõne alla tulla teisest riigist pärit küberrünnakute korral. Nagu riikliku julgeoleku puhul, ei ole IKÜM art 2 lg 2 punkti a kohaselt riigikaitse eesmärgil toimuv andmetöötlus üldmääruse kohaldamisalal, kuid liikmesriigid võivad kehtestada sätteid vastutavate isikute suhtes, kelle suhtes kehtib IKÜM ja kes on seotud kaitsemeetmete rakendamisega.⁴⁷

c) avalik julgeolek

Õiguskirjanduses on valitsev seisukoht, et avaliku julgeoleku mõistet tuleb tõlgendada üksnes arvestades selle mõiste tähendust EL õiguses, tegemist on EL õiguse autonoomse mõistega.⁴⁸ EL õiguse kohaselt tuleb avaliku julgeoleku mõistet tõlgendada kitsalt ja see piirub eriti oluliste õigushüvede (pp 73 viitab avaliku julgeoleku näitena ka inimelude kaitse vajadusele eelkõige loodus- ja inimtegevusest tingitud õnnetustele reageerimisel) ja elementaarsete õigusriigi põhimõtetega.⁴⁹ Avalikule julgeolekule võib tugineda ainult siis, kui on olemas tõeline ja piisavalt tõsine oht ühiskonna põhihüvedele.⁵⁰ Euroopa Kohtu kohtupraktikas sisustatakse avaliku julgeoleku mõistet nii riigi sise- kui välisjulgeoleku tähenduses;⁵¹ avalikku julgeolekut võib mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele kooseksisteerimisele või militaarhüvede kahjustamine.⁵²

Riigikohus on selgitanud välismaalaste õiguse kontekstis, kus sarnaselt tuleneb avaliku korra mõiste EL õigusest, et „,avalik kord“ VRKS § 36¹ lg 2 p 6 tähenduses /on/ EL õiguse autonoomne mõiste ning seetõttu ei saa seda mõistet sisustada üksnes korrakaitse eesmärgil alusel.“⁵³ Avaliku julgeoleku mõistet tuleb eristada avaliku korra mõistest, mis on sätestatud

⁴⁵ EK 16.07.2020, C-311/18, Facebook Ireland ja Schrems, p 86.

⁴⁶ A. Dix, art 23 komm24, lk 732; Bäcker, art 23 komm 17.

⁴⁷ A. Dix, art 23 komm 24 lk 732.

⁴⁸ A. Dix, komm 25 lk 732; Bäcker, art 23 komm 19; B. Paal, art 23 komm 21.

⁴⁹ B. Paal, art 23 komm 21; Bäcker, art 23 komm 19 edasiste viidetega.

⁵⁰ „It should be observed, first, that while Member States are still, in principle, free to determine the requirements of public policy and public security in the light of their national needs, those grounds must, in the Community context and, in particular, as derogations from the fundamental principle of free movement of capital, be interpreted strictly, so that their scope cannot be determined unilaterally by each Member State without any control by the Community institutions (see, to this effect, Case 36/75 Rutili v Minister for the Interior [1975] ECR 1219, paragraphs 26 and 27). Thus, public policy and public security may be relied on only if there is a genuine and sufficiently serious threat to a fundamental interest of society (see, to this effect, Rutili, cited above, paragraph 28, and Case C-348/96 Calfa [1999] ECR I-11, paragraph 21). EK 14.03.2000, C-54/99, p 17; 13. 3. 2008 – C-227/06, p 59.

⁵¹ The concept of public security, within the meaning of the Treaty articles cited in the preceding paragraph, covers both a Member State's internal security, as in the main proceedings in Johnston, and its external security (in this connection, see Case C-367/89 Richardt and 'Les Accessoires Scientifiques' [1991] ECR I - 4621, paragraph 22, and Case C-83/94 Leiter and Others [1995] ECR I - 3231, paragraph 26). EK C-273/97, Angela Maria Sirdar versus The Army Board ja Secretary of State for Defence, p 17.; samuti 11.3.2003 – C-186/01, p 32.

⁵² EK 23.11.2010 – C-145/09 p 44 viidatud kohtupraktikaga; 15.2.2016 – C-601/15 PPU, p 66; 02.07.2020 - C-18/19, p 44.

⁵³ RKHKm 17.04.2020, nr 3-19-1068, p 23.

korraaitseaduses („Avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus“ (KorS § 4 lg 1).

Avaliku korra kaitset on andmesubjekti õiguste piirangueesmärgina mõnedel juhtudel õigusnormides siiski nimetatud.⁵⁴

- d) sūtegede tõkestamine, uurimine, avastamine või nende eest vastutusele võtmine või kriminaalkaristuste täitmisele pööramine, sealhulgas avalikku julgeolekut ähvardavate ohtude eest kaitsmine ja nende ennetamine;**

IKÜM art 2d näeb ette, et üldmäärust ei kohaldata, kui isikuandmeid töötlevad pädevad asutused sūtegede tõkestamise, uurimise, avastamise või nende eest vastutusele võtmise ja kriminaalkaristuste täitmisele pööramise, sealhulgas avalikku julgeolekut ähvardavate ohtude eest kaitsmise ja nende ennetamise eesmärgil. Sel juhul kuulub kohaldamisele direktiiv 2016/680. Art 23 lg 1 p d eesmärgil piirangu kehtestamisel tulevad kõne alla – sarnaselt lõikele 1 punktidele a ja b – juhtumid, kus teised ametiasutused ja ettevõtted teevad koostööd õiguskaitse- või politseiasutustega, näiteks edastades algselt muudel eesmärkidel kogutud isikuandmeid õiguskaitseasutustele.⁵⁵

- e) liidu või liikmesriigi muud üldist avalikku huvi pakkuvad olulised eesmärgid, eelkõige liidu või liikmesriigi oluline majanduslik või finantshuvi, sealhulgas rahandus-, eelarve- ja maksuküsimused, rahvatervis ja sotsiaalkindlustus;**

Kõnealune eesmärk võimaldab nii EL kui ka liikmesriigil minna piirangute seadmisel väga kaugele. Õiguskirjanduses on tõdetud, et sätte sõnastuses kasutatud väljend “sealhulgas” muudab normis esitatud loetelu sisuliselt mitteammendavaks.⁵⁶

Euroopa Kohtu kohtujurist on selgitanud, et “On tõsi, nagu komisjon on märkinud, et määruse 2016/679 artikli 23 lõike 1 punktis e on loetletud mitu erandit ja sellisena tuleks seda punkti tõlgendada kitsalt. See on üldise eelduse tasandil kindlasti korrektne. Punkt e aga ei ole iseenesest piirang, vaid kõigest õiguspärase eesmärgi väljendus. Õiguspärane eesmärk on oma laadilt sõnastuses võimalusi lahti jättev. See on omane enamikule määruse 2016/679 artikli 23 lõikes 1 loetletud huvidele (sealhulgas riigi julgeolekule, riigikaitsele ja avalikule julgeolekule). Põhjus on selgelt selles, et artikli 23 lõikega 1 lubatud piirangute kitsas tõlgendamine ja kohaldamine on tagatud nii, et nõutakse selle sätte esimeses lauses sätestatud tingimuste täitmist: iga piirang peab 1) olema kehtestatud seadusandliku meetmega, 2) austama põhiõiguste ja -vabaduste sisu, ja 3) olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede.”⁵⁷ Kohtujuristi arvamuses rõhutatakse samuti, et ainus

⁵⁴ Näit PPVS § 7⁴⁸ lg 1 p 4: „Politseil on käesoleva seaduse paragrahvi 3 lõikes 1 sätestatud, samuti välislingust või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate ülesannete täitmisega seoses õigus piirata andmesubjekti õigusi, kui see on vajalik **avaliku korra kaitseks**“; PKTS §14¹ p 4: „Isiku õigust saada käesoleva seaduse alusel väljastatavaid perekonnaseisu andmeid võib piirata, kui see võib **ohustada avaliku korra kaitset**“; VSS § 33⁶ lg 3 p 4: „Andmesubjekti õigust saada teavet ja juurdepääsu tema kohta kogutud isikuandmetele, samuti õigust tutvuda tema kohta andmekogusse kantud andmetega, sealhulgas menetlustoimikuga, võib piirata, kui see võib **ohustada avaliku korra kaitset**, sealhulgas takistada välismaalase väljasaatmist“; VMS § 279³ lg 1 p 4: „Andmesubjekti õigust saada teavet ja juurdepääsu tema kohta kogutud isikuandmetele, samuti õigust tutvuda tema kohta andmekogusse kantud andmetega, sealhulgas menetlustoimikuga, võib piirata, kui see võib **ohustada avaliku korra kaitset**“; sama VRKS § 13¹ lg 4 p 4; ITDS § 20⁷ lg 3 p 4: „Menetlusosalise ja muu isiku õigust tutvuda e-residendi digitaalse isikutunnistuse väljaandmise või kehtetuks tunnistamise menetluse käigus ning pärast otsuse jõustumist asjassepuutuvate dokumentide või toimikuga võib piirata, kui see võib **ohustada avaliku korra kaitset**.”

⁵⁵ EKO C-175/20, p 44, 45. Vt ka A. Dix, art 23, komm 26

⁵⁶ A. Dix, art 23, komm 277; Bäcker Art. 23 komm 11.

⁵⁷ Kohtujurist M. Bobeki arvamus kohtuasjas C-620/19.

artikli 23 lõike 1 punktis e sätestatud nõue on see, et huvi, mida liikmesriik kavatseb kaitsta, peab olema „oluline“, mida sisustatakse „kui „niisugust, mis väärrib kaitset“: huvi, mis niivõrd, kui see võimaldab kalduda kõrvale liidu õiguse sätetest, loetakse õiguspäraseks ka liidu õigussüsteemis. Seega kuulub taotletav huvi, kui see toob kasu üldsusele (*üldist* avalikku huvi pakkuv eesmärk) ega ole vastuolus ühegi liidu õigusnormi ega põhimõttega või vähemalt mitte ebaõiglane ega ebaaus, selgelt punkti e kohaldamisalasse.”⁵⁸

Eesti Vabariigi President on oma otsuses, millega jättis välja kuulutamata Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse, rõhutanud, et avalikku huvi andmekaitsesubjektide õiguste piiramiseks ei saa Euroopa Andmekaitse nõukogu hinnangul "piisavalt põhjendada sellega, et teabe andmine toob kaasa kulusid ja koormab seega riigieelarvet."⁵⁹ Otsuses viidatakse ka sellele, et näiteks võib maksuhaldur küll piirata andmesubjekti õigust andmetega tutvuda, kui tema suhtes korraldatakse uurimist ja kui andmetega tutvumine uurimist kahjustaks, kuid "Selline piirang peaks aga kehtima ainult niikaua, kui on konkreetse uurimise jaoks vajalik, ning see tuleks kaotada niipea, kui maksuhaldur uurimise lõpetab."⁶⁰ Seega tuleb kõnealuse avara piirangu eesmärgi kohaldamisel arvestada erilisel määral proportsionaalsuse põhimõtte ja riivet tasakaalustavate meetmetega.

f) kohtusüsteemi sõltumatuse ja kohtumenetluse kaitse;

Kohtumenetluste kaitse õigustab teavitamiskohustuste ja andmesubjekti õiguste piiramist selliselt, et näiteks ei kahjustataks kohtu nõupidamistoa konfidentsiaalsust. Punkt f võimaldab tagada, et kohtulikke menetlusi ei takistataks.⁶¹

g) reguleeritud kutsealade ametieetika rikkumiste ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutusele võtmine;

Andmesubjekti õiguste piiramine kutse-eetika rikkumiste ennetamise, uurimise, avastamise ja vastutusele võtmise eesmärgil reguleeritud kutsealadel oli reguleeritud juba andmekaitse direktiivi artikli 13 lõike 1 kohaselt. Vastavalt [direktiivi 2005/36/EÜ](#) art 3 lg 1 punktile a on reguleeritud kutseala defineeritud järgmiselt: kutsetegevus või -tegevuste hulk, millel tegutsema hakkamist või tegutsemist või tegutsemise üht moodustest reguleerivad spetsiaalse kutsekvalifikatsiooni omamist kas otseselt või kaudselt käsitlevad õigus- või haldusnormid; tegutsemise moodus on eelkõige kutsealal tegutsemine kutsenimetuse all, kui sellise nimetuse kasutamine on õigus- või haldusnormidega lubatud üksnes vastavat kutsekvalifikatsiooni omavatel isikutel. Lg 2 kohaselt on nimetatud ühingute või organisatsioonide eesmärk esmajoones edendada ja hoida asjaomase kutseala kõrget standardit. Liikmesriik tunnustab neid selle eesmärgi teostajatena erikorras ja nad väljastavad oma liikmetele kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente, tagades et nende liikmed austavad nende kehtestatud kutsealaseid eeskirju ja andes liikmetele õiguse kasutada kutsenimetust või vastavat tähekombinatsiooni või saada kasu sellise kvalifikatsiooniga kaasnevast.

⁵⁸ Samas.

⁵⁹ Vabariigi Presidendi otsus nr 590 „Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine, 03.07.2025.

⁶⁰ Samas.

⁶¹ Vt A. Dix, art 23 komm 29; RKHKm 3-22-2321, 14.12.2023, p 8.

Punkt g hõlmab kõiki õigusnorme, mis reguleerivad näiteks juurdepääsu sellistele ametitele.⁶² Erandisätet – nagu kõiki muid lõike 1 kohaseid piirangueesmärke – tuleb tõlgendada kitsendavalt ja seega ei tohiks see hõlmata kirjutamata kutse-eeetika reegleid.⁶³

h) jälgimine, kontrollimine või regulatiivsete ülesannete täitmine, mis on kas või juhtumipõhiselt seotud avaliku võimu teostamisega punktides a – e ja g osutatud juhtudel;

Kuivõrd teised asutused või isikud (keda on kaasatud avaliku võimu täitmisele), kes ei ole otseselt seotud lg 1 punktides a-e ja g seotud ülesannete täitmisega, viivad selleks läbi teatavaid kontrole avaliku võimu teostamisel või teostavad järelevalve- ja regulatiivseid funktsioone võib liikmesriikide õigusega kehtestada täiendavaid piiranguid. See võimalus võib kõne alla tulla politsei, järelevalveasutuste või justiitsasutuste puhul. Silmas tuleb pidada, et punktis h antakse üksnes selgitusi ega tooda sisse uusi iseseisvaid eesmärke. Näiteks saab piirata logifailidest isikuandmete kustutamise kohustust ja õigust, mis teenivad ainult andmete turvalisuse ja andmekaitse kontrollimise eesmärki.⁶⁴

i) andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse;

Punkt i võimaldab andmesubjekti õigusi piirata kas tema enda kaitseks või teiste (füüsiliste või juriidiliste) isikute õiguste ja vabaduste kaitseks. Andmesubjekti enda kaitseks tuleb tema õiguste piiramine kõne alla üksnes äärmiselt erandlikel juhtudel, arvestades, et õigus teada enda andmete töötlemise üksikasjadest on informatsioonilise enesemääramisõiguse põhisisu.⁶⁵ Teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse alla kuulub ka intellektuaalomand, samuti ärisaladus. Põhjenduspunktis 63 on seoses andmesubjekti õigusega tutvuda oma isikuandmetega (art 15) selgitatud järgmist: “Võimaluse korral peaks vastutav töötaja saama anda kaugjuurdepääsu turvalisele süsteemile, kus andmesubjekt saab otse tutvuda oma isikuandmetega. See õigus ei tohiks kahjustada teiste isikute õigusi ega vabadusi, sealhulgas ärisaladusi ega intellektuaalomandit ning eelkõige tarkvara kaitsvat autoriõigust. Sellise kaalutlemise tulemus ei tohiks aga olla andmesubjektile teabe andmisest keeldumine. Kui vastutav töötaja töötleb suurt hulka andmesubjekti käsitlevat teavet, peaks vastutav töötaja saama paluda, et andmesubjekt täpsustaks enne andmete esitamist, millise teabe või milliste isikuandmete töötlemise toimingutega taotlus seotud on.”. Eeskätt automatiseeritud otsustest, sealhulgas profileerimisest (art 22) teavitamise kohustuste puhul (vt art 13 lg 2 p f, art 14 lg 2 p g ja art 15 lg 1 p h) on EL seadusandja eeldanud, et automatiseeritud otsuse puhul “sisuline teave kasutatava loogika ja selle kohta, millised on sellise isikuandmete töötlemise tähtsus ja prognoositavad tagajärjed andmesubjekti jaoks” on andmesubjektidele võimalik esitada ärisaladust kahjustamata.⁶⁶

j) tsiviilõiguslike nõuete täitmise tagamine.

Euroopa Kohtu kohtujurist on punkti j eesmärgi kohta selgitanud järgmist: “Punktis j sätestatud õigusnormi eesmärk on – ma eeldan – võimaldada liidu või liikmesriigi seadusandjal otsustada, et tsiviilõiguslike nõuete täitemenetluses on teabe kohustuslikku avaldamist käsitlevad erinormid esimuslikud andmekaitse üldnormide suhtes. Enamikus

⁶² Vt Bäcker Art. 23 komm 26.

⁶³ A. Dix, art 23 komm 30.

⁶⁴ Vt põhjalikumalt A. Dix, art 23, komm 31.

⁶⁵ Näiteks on Saksa õiguses antud raviarstile õigus otsustada teatud osas keelduda patsiendile teda puudutavatele andmepääsudele juurdepääsust (kui see seaks patsiendi ravi tõsisesse ohtu, näiteks suitsiidiohu korral). Vt lähemalt A. Dix art 23 komm 33.

⁶⁶ Samas, komm 32-35.

õiguskordades on teabe kohustuslikku avaldamist käsitlevad erinormid ette nähtud seoses kohtumenetlustega, sealhulgas tsiviilkohtumenetlustega. Liikmesriigiti aga varieeruvad normid märkimisväärselt. Nende normide tähtsust arvesse võttes on võimalik eeldada, et liidu seadusandja sai otsustada, et andmekaitse eeskirjad ei tohi nende kohaldamist mõjutada. Loogiliselt peab see olema nii olenemata sellest, kas menetlusosalised on era- või avalik-õiguslikud isikud, ja olenemata sellest, millistes era- või üldistes huvides nad tegutsevad (või vastu tegutsevad).⁶⁷

Õiguskirjanduses on peetud punkt j üleliigseks, kuna kuivõrd juhul, kui andmesubjektide õiguste kasutamine ohustaks muude nõuete kui tsiviilõiguslike nõuete maksmapanemist, võiks vastava piirangu kehtestada lõike 1 punkti i alusel. Vastupidi, vastav õigusnorm võib lisaks sätestada andmesubjekti huvide tasakaalustamise nii, et mitte iga õigusnõuete täitmine ei õigusta teabekohustuse ja andmesubjektide õiguste piiramist.⁶⁸

4.1.3. Art 23 lõikest 2 tulenevad nõuded piirangu regulatsioonile

Art 23 lõikes 2 sätestatakse seadusega kehtestatava piirangu miinimumnõuded. Nõuete kataloog on võrdlemisi ulatuslik. Normi sõnastusest “asjakohasel juhul” on erialakirjanduses tuletatud, et kumulatiivselt esitatud nõuetest tuleb regulatsioone kehtestada vaid nende kriteeriumide osas, mis on vastava piirangu puhul asjakohased.⁶⁹ Samas on leitud, et seadusandja, kes soovib art 23 alusel piiranguid kehtestada, peab käsitlema lg 2 esitatud loetelu kumulatiivsena.⁷⁰ Lõike 2 eesmärk on tasakaalustada andmesubjekti õiguste piiramist teatud regulatsioonidega. Lõigete 1 ja 2 nõuded sunnivad liidu ja liikmesriigi tasandi seadusandjaid piiritlema piirangute seadmist - niipalju kui võimalik - üksikute töötlemise eesmärkide ja kategooriate, andmekategooriate või vastutavate töötlejatega.⁷¹ Euroopa Kohus on rõhutanud: “Mis tahes seadusandlik meede, mis on sellel alusel võetud, peab eelkõige vastama määruse artikli 23 lõikes 2 sätestatud erinõuetele.”⁷²

2. Eelkõige peab lõikes 1 osutatud seadusandlik meede sisaldama asjakohasel juhul konkreetseid sätteid vähemalt järgmise kohta:

- a) töötlemise või selle kategooriate eesmärgid;
- b) isikuandmete liigid;
- c) kehtestatud piirangute ulatus;
- d) kuritarvitamist või ebaseaduslikku andmetega tutvumist või nende edastamist tõkestavad kaitsemeetmed;
- e) vastutava töötleja või vastutavate töötlejate kategooriate määratlus;
- f) säilitamise ajavahemikud ja kohaldatavad kaitsemeetmed, võttes arvesse töötlemise või selle kategooriate laadi, ulatust ja eesmärki;
- g) andmesubjektide õigusi ja vabadusi ähvardavad ohud ning
- h) andmesubjektide õigus olla piirangust teavitatud, välja arvatud juhul, kui see võib mõjutada piirangu eesmärki.

⁶⁷ Kohtujuristi ettepanek EKo C-620/19, p 105.

⁶⁸ A. Dix, art 23, komm 36.

⁶⁹ B. Paal, art 23 komm 44.

⁷⁰ BeckOK DatenschutzR/Stender-Vorwachs/Wolff/von Ungern-Sternberg DS-GVO art 23 komm 54, samuti A. Dix, art 23 komm 37.

⁷¹ A. Dix, art 23, komm 37.

⁷² EKo C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, p 209.

Piirangunormi õigusselgus

IKÜM pp 41 rõhutatakse, et “seadusandlik meede peaks siiski olema selge ja täpne ning selle kohaldamine peaks olema *eeldatav* isikute jaoks, kelle suhtes seda kohaldatakse vastavalt Euroopa Liidu Kohtu („Euroopa Kohus“) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale.”.

Küsimus piirangunormi õigusselgusele esitatavatest nõuetest tõusetus 21.03.2025. a Riigikohtul, kes pidi andma hinnangu, kas IKÜM art-ga 23 on kooskõlas RahaPTS § 60 lg 1 lause 2: “Käesoleva seaduse alusel võib Rahapesu Andmebüroo juht kehtestada teabele juurdepääsu piirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.”.

Riigikohus leidis: “Kollegium on seisukohal, et arvestades RahaPTS § 1 lg-s 1 sätestatud eesmärki (ettevõtluskeskkonna usaldusväärsuse ning Eesti rahandussüsteemi ja majandusruumi kaitse), on iseenesest RahaPTS § 60 lg 1 teise lause üldine eesmärk tõlgendamise teel hõlpsasti leitav ning see võib olla piisav asjaomaste andmekaitsealaste õigusaktide eesmärkide täitmiseks. Kõigi isikuandmete töötlemist reguleerivate õigusnormide koormamine eraldi sätestatud töötlemise eesmärgiga võib kokkuvõttes hoopis raskendada nende õigusnormide lugemist ja mõistmist. Samuti pole see kooskõlas Eesti õigustraditsioonis valitseva arusaamaga normitehnikast.”.⁷³ Siiski esitas Riigikohus Euroopa Kohtule küsimuse: “Kas õiguskaitseasutuste direktiivi art-t 15 või IKÜM art-t 23 tuleb tõlgendada nii, et nendega on kooskõlas niisugune riigisisene õigusnorm, mis annab rahapesu andmebüroo juhile õiguse piirata andmesubjekti õigusi ning mille puhul andmesubjekti õiguste piiramise eesmärk, tingimused ning ajaline ja ruumiline ulatus avalduvad koostoimes teiste, sealhulgas madalamalseisvate õigusnormidega?”.⁷⁴

Riigikohtu senises praktikas pigem ei ole nõutud, et andmesubjekti õiguste piirangunormides oleks sätestatud õigusselgel viisil piirangu eesmärk ja piirangu ulatus. Riigikohtu praktikast võib leida näiteid, kus andmesubjekti õiguste piiramisel on aktsepteeritud ka üldsõnalisi regulatsioone, mis ei ole volitusnormid põhiõiguste piiramise klassikalises tähenduses; isegi määrusest tulenevaid norme, võttes vaikumisi arvesse ka IKÜM art 23 kui õiguslikku alust üksikjuhul piirangu kehtestamisel.

Näiteks on Riigikohus lugenud õiguspäraseks andmesubjekti juurdepääsuõiguse tagamisest keeldumise, tuginedes järgmisele seisukohale: “Kohtute infosüsteemi põhimääruse § 181 lg-s 4 on sätestatud, et logide salvestamisel ja säilitamisel tagatakse nende vältimatus, käideldavus, terviklikkus ja konfidentsiaalsus.”.⁷⁵ Käideldavus, terviklikkus ja konfidentsiaalsus moodustavad seejuures andmeturbe olulised kategooriad, seejuures mõistetakse konfidentsiaalsust järgmiselt: “Konfidentsiaalsus (*Confidentiality*) - info ja andmete omadus, mis takistab kolmandatel osapooltel juurdepääsu. Juurdepääs andmetele või infole on ainult volitatud inimestel. Näiteks on oluline, et finantsandmed ja terviseandmed ei lekiks ning seetõttu tuleb neid andmeid kaitsa ning piirata neile juurdepääsu.”.⁷⁶ Riigikohus märgib ka järgmist: „Õigus isikuandmete kaitsele, sh tutvumisõigus ei ole siiski absoluutsed. Art-s 15 sätestatud õigus andmetega tutvuda ei tohiks kahjustada teiste isikute õigusi ega vabadusi (IKÜM põhjendus 63).“, andes ridade vahelt märku, et see keeldumisalus (teiste isikute õiguste ja vabaduste kahjustamine) võib tuleneda ka vahetult IKÜM-st koostoimes pp-ga 63.

⁷³ RKHKm 3-22-1148, 21.03.2025, p 33.

⁷⁴ Samas, resolutsiooni p 1 alapunkt 3.

⁷⁵ RKHKm 3-22-2321, 14.12.2023, p 8.

⁷⁶ <https://courses.cs.ut.ee/2018/infsec/spring/Main/Loeng-Sissejuhatus>.

Kohtumäärusele lisatud täiendavas arvamuses märgib riigikohtunik I. Pilving lisaks: “Kohtute infosüsteemi põhimääruse ja muude IKÜM-st riigisiselt erandeid tegevate normide tõlgendamisega seoses tuleb veel märkida järgmist. Olukorras, kus Euroopa Kohus tõlgendab IKÜM-st tulenevaid õigusi teleoloogiliselt ja laiendavalt (selline pädevus Euroopa Kohtul kahtlemata on), ei saa liikmesriikide kohtutelt eeldada riigisiseste sätete ülimalt kitsast ja ainult keelelist tõlgendamist. See looks kompleksesse reeglistikku tasakaalustamatuse andmesubjekti õiguste pideva avardamise suunas, mis ei pruugi vastata ei liidu ega liikmesriigi seadusandja püüdlustele.”⁷⁷

Teine sarnane kohtuasi puudutab Finantsinspeksiooni, kus Riigikohus luges (tõsi, vahetult enne IKÜMi jõustumist) õiguspäraseks teabe andmisest keeldumise Finantsinspeksiooni seaduse alusel, mille kohaselt „[f]inantsjärelevalve käigus finantsjärelevalve subjektilt või muudelt isikutelt või asutustelt saadud teave, sealhulgas andmed, dokumendid ja muu teave, finantsjärelevalve käigus koostatud õiendid, aktid, ettekirjutused ja muud finantsjärelevalve tulemusi kajastavad dokumendid iga liiki andmekandjal on konfidentsiaalsed“.⁷⁸

Veelgi varem, 2010. a andis Riigikogus seisukoha vangla tegevusele, kes keeldus tutvustamast kinnipeetavale tema kohta tehtud kandeid kinnipeeturegistris. Riigikohus leidis, et isikul ei olnud õigust tutvuda tema kohta käivate andmetega: „Kinnipeeturegistris olevad andmed on ette nähtud ainult ametialaseks kasutamiseks ning neid väljastatakse vaid andmekogu põhimääruses sätestatud isikutele (VangS § 51 lg 2). Samuti sätestab põhimääruse § 4 lg 2, et kinnipeeturegistri andmed on ette nähtud ametialaseks kasutamiseks ja neil ei ole õiguslikku tähendust. Kinnipeeturegister on piiratud juurdepääsuga ja registri andmed on ette nähtud ainult ametialaseks kasutamiseks (põhimääruse § 38 lg 1). Justiitsministeerium ja Politsei- ja Piirivalveamet võivad kinnipeeturegistris teabenõude alusel väljastada andmeid isikule, kellel on seadusest tulenevalt asutusesiseseks tunnustatud teabele juurdepääsu õigus (põhimääruse § 42 lg 2).“⁷⁹

Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp on rõhutanud piirangunormi õigusselguse olulisust, märkides, et „eelkõige peab siseriiklik õigus olema oma sõnastuses piisavalt selge, et anda kodanikele piisavat teavet asjaolude ja tingimuste kohta, mille korral vastutavatel töötajatel on õigus selliseid piiranguid rakendada“.⁸⁰ Euroopa Kohus on rõhutanud, et “[m]is puudutab põhiõiguste ja -vabaduste kaitse taset, mis on tagatud liidus, siis peab liidu õigusakt, millega kaasneb sekkumine harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõigustesse, Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt sisaldama selgeid ja täpseid õigusnorme, mis reguleerivad meetme ulatust ja kohaldamist ning millega on kehtestatud miinimumnõuded, nii et isikutel, kelle isikuandmed on asjassepuutuvad, on piisavad tagatised, mis võimaldavad nende andmeid tõhusalt kaitsta kuritarvitamise ohu ning ebaseadusliku juurdepääsu ja kasutamise eest. Nii suguste tagatiste olemasolu on veel vajalikum siis, kui isikuandmeid töödeldakse automaatselt ja kui esineb suur oht, et neile andmetele pääsetakse juurde ebaseaduslikult“.⁸¹

Vahekokkuvõttena tuleb siiski tõdeda, et õigusselguse mõttes on problemaatilised piirangunormid, mis näevad ette üldsõnaliselt mingi valdkonna konfidentsiaalsuse, ilma andmesubjekti õiguse piirangu eesmärki, eeldusi ja ulatust selgesõnaliselt nimetamata. Sellised piirangunormid ei ole kooskõlas ka parlamendireservatsiooni põhimõttega, mille

⁷⁷ Riigikohtunik Ivo Pilvingu täiendav arvamus Riigikohtu halduskolleegiumi 14. detsembri 2023. a määrusele haldusajal nr 3-22-2321.

⁷⁸ FIS § 54 lg 2. Vt RKKKo 22.05.2018, 3-15-2079, p 22.

⁷⁹ RKKKo 15.09.2010, 3-3-1-46-10, p 16.

⁸⁰ European Data Protection Board. Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR. Version 2.1. Adopted on 13 October 2021, lk 7-8.

⁸¹ EKo 6.10.2015, C-362/14, p 91.

kohaselt peab seadusandja määrama kindlaks **põhiõiguse piiramise olulised küsimused – põhiõiguse piirangu tingimused ja selle ulatus**. Riigikohtu praktika andmesubjekti õiguste piirangunormides on kujunenud (korrektsete õigusnormide puudumise tõttu) sundseisus, kuid sellest ei saa tuletada kõnealuste normide sõnastamise mõõdupuud. Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu on oma suunistes selgitanud, et piirangunormis tuleb sätestada piirangu eesmärk (vt art 23 lg 2 punkt a).⁸²

Muud art 23 lõikest 2 tulenevad nõuded

Kuritarvitamist takistava meetmena pakutab Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu välja kohustuse sätestamist vaadata teatud ajavahemiku järel uuesti piirangu vajalikkus üle, veendumaks, et alus piirangu kohaldamiseks esineb jätkuvalt.⁸³ Kuigi ka Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu soovib sätestada lõikes 2 toodud nõuded piiranguregulatsioonis, tuleneb mõningate nõuete olemusest, et piisav peaks olema ka nende käsitlemine pigem seaduseelnõu seletuskirjas (näiteks andmesubjektide õigusi ja vabadusi ähvardavad ohud, samuti teatud tehnilised kaitsemeetmed).

4.1.4. Muud IKÜM-st tulenevad piiranguvolitused

Lisaks IKÜM art-le 23 sisaldub IKÜM-s veel volitusnorme, mis lubavad liikmesriigil andmesubjekti õigusi piirata:

- 1) Isikuandmete töötlemisel sõna- ja teabevabaduse eesmärkidel (IKÜM art 85)⁸⁴ ja
- 2) Isikuandmete töötlemisel avalikes huvides toimuva arhiveerimise, ajaloo- või teadusuuringute või statistilistel eesmärkidel.⁸⁵

4.2. Õiguskaitseasutuste direktiivist tulenev andmesubjekti õiguste piiramine

Ka õiguskaitseasutuste direktiiv, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega **süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende**

⁸² European Data Protection Board. Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR. Version 2.1. Adopted on 13 October 2021, lk 13-14.

⁸³ Samas.

⁸⁴ IKÜM art 85 lg 1 näeb ette, et liikmesriigid ühitavad õigusaktiga käesoleva määruse kohase õiguse isikuandmete kaitsele ning sõna- ja teabevabaduse õiguse, muu hulgas seoses isikuandmete töötlemisega ajakirjanduslikel eesmärkidel ning akadeemilise, kunstilise või kirjandusliku eneseväljenduse tarbeks. Lõige 2 näeb ette, et seoses isikuandmete töötlemisega ajakirjanduslikel eesmärkidel ning akadeemilise, kunstilise või kirjandusliku eneseväljenduse tarbeks **näevad liikmesriigid ette vabastusi või erandeid II peatükist (põhimõtted), III peatükist (andmesubjekti õigused), IV peatükist (vastutav töötleja ja volitatud töötleja), V peatükist (isikuandmete edastamine kolmandatele riikidele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele), VI peatükist (sõltumatud järelevalveasutused), VII peatükist (koostöö ja järjepidevus) ja IX peatükist (andmetöötlaste eriolukorrad)**, kui need on vajalikud, et ühitada õigus isikuandmete kaitsele sõna- ja teabevabadusega.

⁸⁵ IKÜM art 89 lg 2 näeb ette, et kui isikuandmeid töödeldakse teadus- ja ajaloouringute või statistilisel eesmärgil, **võib liidu või liikmesriigi õigusega ette näha erandid artiklites 15, 16, 18 ja 21 osutatud õigustest**, olenevalt käesoleva artikli lõikes 1 osutatud tingimustest ja kaitsemeetmetest, niivõrd kui sellised õigused võivad tõenäoliselt muuta võimatuks konkreetsete eesmärkide saavutamise või seda tõsiselt takistada ning sellised erandid on vajalikud nende eesmärkide täitmiseks. Lõikes 3 sätestatakse, et kui isikuandmeid töödeldakse avalikes huvides toimuva arhiveerimise eesmärgil, **võib liidu või liikmesriigi õigusega ette näha erandid artiklites 15, 16, 18, 19, 20 ja 21 osutatud õigustest**, olenevalt käesoleva artikli lõikes 1 osutatud tingimustest ja kaitsemeetmetest, niivõrd kui sellised õigused võivad tõenäoliselt muuta võimatuks konkreetsete eesmärkide saavutamise või seda tõsiselt takistada ning sellised erandid on vajalikud nende eesmärkide täitmiseks. Lõikes 4 täpsustatakse, et kui lõigetes 2 ja 3 osutatud töötlemist kasutatakse samal ajal muudel eesmärkidel, võib tehtavaid erandeid kohaldada üksnes nendes lõigetes osutatud eesmärgil tehtavale töötlemisele.

eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil näeb ette võimalused andmesubjekti õiguste piiramiseks. Direktiiv on Eesti õigusesse üle võetud isikuandmete kaitse seadusega.

Andmesubjekti õiguste piiranguid reguleeritakse direktiivis ja IKS-s järgmiselt.

Õiguskaitseasutuste direktiiv	IKS
<p>Artikkel 13</p> <p>Andmesubjektile kättesaadavaks tehtud või antud teave</p> <p>3. Liikmesriigid võivad asjaomase füüsilise isiku põhiõigusi ja õigustatud huve nõuetekohaselt arvestades võtta seadusandlikke meetmeid, millega nähakse ette andmesubjektile lõike 2 kohaselt esitatava teabe hilisem või piiratud esitamine või esitamata jätmine sellises ulatuses ja seni, kuni selline meede on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne:</p> <p>a) ametlike või õiguslike päringute, uurimiste või menetluste takistamise vältimiseks;</p> <p>b) süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise või nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise kahjustamise vältimiseks;</p> <p>c) avaliku julgeoleku kaitseks;</p> <p>d) riigi julgeoleku kaitseks;</p> <p>e) teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.</p> <p>4. Liikmesriigid võivad vastu võtta seadusandlikke meetmeid, et määrata kindlaks isikuandmete töötlemise liigid, mille suhtes võivad täielikult või osaliselt kehtida vähemalt üks lõike 3 punktidest.</p>	<p>§ 23. Andmesubjekti teavitamisel antav teave</p> <p>(1) Kui seaduses on sätestatud kohustus teavitada andmesubjekti tema isikuandmete töötlemisest, annab vastutav töötleja andmesubjektile järgmise lisateabe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) käesoleva seaduse § 22 lõikes 1 nimetatud teave; 2) isikuandmete töötlemise õiguslik alus; 3) isikuandmete säilitamise tähtaeg või säilitamise tähtaja määramise alused; 4) nende vastuvõtjate kategooriad, kellele on lubatud edastada isikuandmeid; 5) vajaduse korral muu lisateave. <p>(2) Seaduses sätestatud juhtudel võib vastutav töötleja käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teabe andmesubjektile esitada hiljem, piirata selle esitamist või jätta selle esitamata, kui see võib:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) takistada või kahjustada süüteo tõkestamist, avastamist või menetlemist või karistuse täideviimist; 2) kahjustada teise isiku õigusi ja vabadusi; 3) ohustada riigi julgeolekut; 4) ohustada avaliku korra kaitset; 5) takistada ametlikku uurimist või menetlust.
<p>Artikkel 15</p> <p>Isikuandmetega tutvumise õiguse piiramine</p> <p>1. Liikmesriigid võivad asjaomase füüsilise isiku põhiõigusi ja õigustatud huve nõuetekohaselt arvestades võtta seadusandlikke meetmeid, millega nähakse ette andmesubjekti isikuandmetega tutvumise õiguse täielik või osaline piiramine sellises ulatuses ja seni, kuni selline piiramine on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede</p> <p>a) ametlike või õiguslike päringute, uurimiste või menetluste takistamise vältimiseks;</p> <p>b) süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise või nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise kahjustamise vältimiseks;</p> <p>c) avaliku julgeoleku kaitseks;</p> <p>d) riigi julgeoleku kaitseks;</p>	<p>§ 24. Andmesubjekti õigus saada teavet ja enda kohta käivaid isikuandmeid</p> <p>(1) Andmesubjektil on õigus saada vastutavalt töötlejalt kinnitus selle kohta, et tema isikuandmeid töödeldakse. Andmesubjekti soovil peab vastutav töötleja andmesubjektile teatavaks tegema:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tema kohta käivad isikuandmed ja asjaomaste isikuandmete kategooriad; 2) isikuandmete päritolu käsitleva olemasoleva teabe; 3) isikuandmete töötlemise eesmärgi ja õigusliku aluse; 4) vastuvõtjad või nende kategooriad, kellele andmesubjekti isikuandmeid on avalikustatud; 5) kavandatava isikuandmete säilitamise tähtaja või säilitamise tähtaja määramise alused;

<p>e) teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.</p> <p>2. Liikmesriigid võivad vastu võtta seadusandlikke meetmeid, et määrata kindlaks isikuandmete töötlemise liigid, mille suhtes võivad täielikult või osaliselt kehtida lõike 1 punktid a–e.</p> <p>3. Lõigetes 1 ja 2 osutatud juhtudel näevad liikmesriigid ette, et vastutav töötleja teavitab andmesubjekti põhjendamatu viivitusega kirjalikult isikuandmetega tutvumisest keeldumisest või isikuandmetega tutvumise piiramisest ja keeldumise või piiramise põhjustest. Sellist teavet ei pea andma, kui selle andmine kahjustaks mõnda lõike 1 kohast eesmärki. Liikmesriigid näevad ette, et vastutav töötleja teavitab andmesubjekti tema võimalusest esitada kaebus järelevalveasutusele või kasutada õiguskaitsevahendit.</p> <p>4. Liikmesriigid näevad ette, et vastutav töötleja dokumenteerib otsuse faktilised ja õiguslikud alused. Nimetatud teave tehakse kättesaadavaks järelevalveasutustele.</p>	<p>6) õiguse taotleda vastutavalt töötlejalt andmesubjekti isikuandmete parandamist, kustutamist või nende töötlemise piiramist;</p> <p>7) õiguse esitada Andmekaitse Inspeksioonile kaebus ning Andmekaitse Inspeksiooni kontaktandmed.</p> <p>(2) Seaduses sätestatud juhtudel võib vastutav töötleja käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teabe andmesubjektile esitada hiljem, piirata selle esitamist või keelduda selle väljastamisest, kui see võib:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) takistada või kahjustada süüteo tõkestamist, avastamist või menetlemist või karistuse täideviimist; 2) kahjustada teise isiku õigusi ja vabadusi; 3) ohustada riigi julgeolekut; 4) ohustada avaliku korra kaitset; 5) takistada ametlikku uurimist või menetlust. <p>(3) Vastutav töötleja teavitab andmesubjekti viivitamata kirjalikult käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teabega tutvumise piiramisest või sellise teabega tutvumisest keeldumisest ja selle põhjustest. Vastutav töötleja võib jätta põhjendused esitamata, kui sellise teabe andmine põhjustaks mõne käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud asjaolu esinemise.</p> <p>(4) Andmesubjekti teavitamisel käesoleva paragrahvi lõike 3 kohaselt teavitab vastutav töötleja andmesubjekti tema õigusest pöörduda otsuse vaidlustamiseks Andmekaitse Inspeksiooni või kohtu poole.</p> <p>(5) Vastutav töötleja dokumenteerib käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel tehtud otsuse faktilised ja õiguslikud alused ning vajaduse korral teeb teabe kättesaadavaks Andmekaitse Inspeksioonile.</p>
<p>Artikkel 16</p> <p>Isikuandmete parandamise või kustutamise ja isikuandmete töötlemise piiramise õigus</p> <p>1. Liikmesriigid näevad ette, et andmesubjektil on õigus nõuda, et vastutav töötleja parandaks põhjendamatu viivitusega teda puudutavad ebaõiged isikuandmed. Võttes arvesse isikuandmete töötlemise eesmärki, näevad liikmesriigid ette, et andmesubjektil on õigus nõuda mittetäielike isikuandmete täiendamist, muu hulgas täiendava õiendi esitamise teel.</p> <p>2. Liikmesriigid nõuavad, et vastutav töötleja kustutaks isikuandmed põhjendamatu viivitusega ja näevad ette andmesubjekti õiguse</p>	<p>§ 25. Andmesubjekti õigus nõuda isikuandmete parandamist ja kustutamist</p> <p>(1) Andmesubjektil on õigus nõuda vastutavalt töötlejalt teda puudutavate ebaõigete faktidel põhinevate isikuandmete parandamist.</p> <p>(2) Andmesubjektil on õigus nõuda vastutavalt töötlejalt teda puudutavate mittetäielike isikuandmete täiendamist, kui see on isikuandmete töötlemise eesmärki arvestades asjakohane.</p> <p>(3) Andmesubjektil on õigus vastutavalt töötlejalt nõuda kogutud isikuandmete kustutamist, kui:</p>

<p>sellele, et vastutav töötleja kustutaks põhjendamata viivitusega tema isikuandmed, kui isikuandmete töötlemine rikub artikli 4, 8 või 10 kohaselt vastu võetud sätteid või kui isikuandmed tuleb kustutada vastutava töötleja juriidilise kohustuse täitmiseks.</p> <p>3. Vastutav töötleja piirab isikuandmete kustutamise asemel nende töötlemist, kui:</p> <p>a) andmesubjekt vaidlustab isikuandmete õigsuse ning nende õigsust või ebaõigsust ei ole võimalik kindlaks teha või</p> <p>b) isikuandmeid tuleb säilitada tõendamise eesmärgil.</p> <p>Juhul kui isikuandmete töötlemine on esimese lõigu punkti a kohaselt piiratud, teavitab vastutav töötleja andmesubjekti enne isikuandmete töötlemise piirangu kõrvaldamist.</p> <p>4. Liikmesriigid näevad ette, et vastutav töötleja teavitab andmesubjekti kirjalikult keeldumisest isikuandmeid parandada või kustutada või nende töötlemist piirata ning keeldumise põhjustest. Liikmesriigid võivad asjaomase füüsilise isiku põhiõigusi ja õigustatud huve nõuetekohaselt arvestades võtta vastu seadusandlikke meetmeid, millega nähakse ette sellise teabe esitamise kohustuse täielik või osaline piiramine sellises ulatuses, mil selline piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede:</p> <p>a) ametlike või õiguslike päringute, uurimiste või menetluste takistamise vältimiseks;</p> <p>b) süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise või nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise kahjustamise vältimiseks;</p> <p>c) avaliku julgeoleku kaitseks;</p> <p>d) riigi julgeoleku kaitseks;</p> <p>e) teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.</p> <p>Liikmesriigid näevad ette, et vastutav töötleja teavitab andmesubjekti tema võimalusest esitada kaebus järelevalveasutusele või kasutada õiguskaitsevahendit.</p> <p>5. Liikmesriigid näevad ette, et vastutav töötleja teavitab ebaõigete isikuandmete parandamisest pädevat asutust, kellelt ebaõiged isikuandmed pärinevad.</p> <p>6. Liikmesriigid näevad ette, et juhul, kui isikuandmeid on lõigete 1, 2 ja 3 kohaselt parandatud, kustutatud või nende töötlemist on piiratud, teavitab vastutav töötleja vastuvõtjaid</p>	<p>1) isikuandmete töötlemine ei ole seaduse alusel lubatud;</p> <p>2) isikuandmete töötlemisel ei arvestatud isikuandmete töötlemise põhimõtteid või</p> <p>3) vastutav töötleja on kohustatud andmed kustutama täitmaks seadusest, kohtuotsusest, välislepingust või muust siduvast kokkuleppest tulenevat kohustust.</p> <p>(4) Vastutav töötleja piirab isikuandmete kustutamise asemel nende töötlemist, kui:</p> <p>1) andmesubjekt vaidlustab isikuandmete õigsuse ning nende õigsust või ebaõigsust ei ole võimalik kindlaks teha või</p> <p>2) isikuandmeid tuleb säilitada tõendamise eesmärgil.</p> <p>(5) Kui vastutav töötleja on isikuandmete kustutamise asemel rakendanud käesoleva paragrahvi lõike 4 punktis 1 sätestatud isikuandmete töötlemise piiramist, peab vastutav töötleja teavitama andmesubjekti sellise piirangu eemaldamisest.</p> <p>(6) Vastutav töötleja on kohustatud andmesubjekti viivitamata kirjalikult teavitama, kui ta keeldub isikuandmeid parandamast või kustutamast või nende töötlemist piiramast, ning esitama keeldumise põhjused. Vastutav töötleja võib jätta põhjendused esitamata, kui sellise teabe andmine põhjustaks mõne käesoleva seaduse § 24 lõikes 2 nimetatud asjaolu esinemise.</p> <p>(7) Andmesubjekti teavitamisel käesoleva paragrahvi lõike 6 kohaselt teavitab vastutav töötleja andmesubjekti tema õigusest pöörduda otsuse vaidlustamiseks Andmekaitse Inspektsiooni või kohtu poole.</p>
--	--

ning vastuvõtjad parandavad või kustutavad nende vastutuse alla kuuluvad isikuandmed või piiravad nende töötlemist.	
<p>Artikkel 17</p> <p>Andmesubjekti õiguste teostamine ja kontroll järelevalveasutuse poolt</p> <p>1. Artikli 13 lõikes 3, artikli 15 lõikes 3 ja artikli 16 lõikes 4 osutatud juhtudel võtavad liikmesriigid vastu meetmeid, millega nähakse ette, et andmesubjekti õigusi võib teostada ka pädeva järelevalveasutuse kaudu.</p> <p>2. Liikmesriigid näevad ette, et vastutav töötleja teavitab andmesubjekti võimalusest teostada vastavalt lõikele 1 oma õigusi järelevalveasutuse kaudu.</p> <p>3. Kui teostatakse lõikes 1 osutatud õigust, teavitab järelevalveasutus andmesubjekti vähemalt sellest, et kõik vajalikud kontrollid või läbivaatus järelevalveasutuse poolt on aset leidnud. Järelevalveasutus teavitab andmesubjekti ühtlasi õigusest kasutada õiguskaitsevahendit.</p>	<p>§ 27. Andmesubjekti õiguste teostamise kord</p> <p>(1) Vastutav töötleja on kohustatud vastama andmesubjekti taotlusele kokkuvõtlikus, arusaadavas ja hõlpsasti kättesaadavas vormis, kasutades selget ning lihtsat sõnastust. Andmesubjekti taotlusele vastatakse võimaluse korral andmesubjekti soovitud viisil.</p> <p>(2) Vastutav töötleja teavitab andmesubjekti põhjendamatu viivitusega ühe kuu jooksul pärast taotluse saamist andmesubjekti taotluse alusel tehtud toimingutest.</p> <p>(3) Vastutav töötleja võib andmesubjektilt küsida taotluse täitmisega kaasnevate seaduses või seaduse alusel antud õigusaktis sätestatud mõistlike kulude hüvitamist või keelduda taotletud meetmete võtmisest, kui andmesubjekti taotlus on põhjendamatu või ülemäärane.</p> <p>(4) Vastutav töötleja tuvastab andmesubjekti isiku ning tema õiguse saada teavet ja tema kohta käivaid isikuandmeid või õiguse nõuda isikuandmete parandamist ja kustutamist.</p>

Õiguskaitseasutuste direktiivi ja IKS-i sätete võrdlemisel tekib küsimus seoses direktiivi art-iga 17, mille lg 1 kohaselt peab liikmesriik juhul, kui ta piirab art 13 lg-s 3, art 15 lg-s 3 ja art 16 lg-s 4 sätestatud õigusi, nägema ette, et andmesubjekt võib teostada oma õigusi pädeva järelevalveasutuse kaudu. Sellest võimalusest tuleb andmesubjekti teavitada (lg 2) ja andmekaitse järelevalveasutus peab sellise õiguse rakendamisel teavitama andmesubjekti vähemalt sellest, et kõik vajalikud kontrollid või läbivaatus järelevalveasutuse poolt on aset leidnud. Kuigi IKS-i eelnõu koostamisel loodud võrdlustabeli kohaselt on kõnealune artikkel üle võetud⁸⁶, ei ole siiski IKS-s sätestatud andmesubjekti võimalust teostada oma õigusi andmekaitse järelevalveasutuse kaudu.

Näiteks Saksamaa föderaalsetes andmekaitse seaduses (§ 57 lg 7)⁸⁷ on sellise õiguse teostamine reguleeritud järgmiselt: „Kui andmesubjekti õigust tutvuda teabega piiratakse või sellest keeldutakse, võib ta oma õigust andmetega tutvuda kasutada ka föderaalset voliniku kaudu. Vastutav töötleja peab andmesubjekti teavitama; et ta võib vastavalt §-le 60 pöörduda föderaalset voliniku poole või taotlema kohtulikku õiguskaitset. Kui andmesubjekt kasutab oma õigust vastavalt lõikele 1, tuleb teavet tema nõudmisel anda föderaalvolinikule, välja arvatud juhul, kui pädev kõrgeim föderaalasutus leiab konkreetsel juhul, et see ohustaks föderatsiooni või liidumaa julgeolekut. Liidumaa volinik peab teavitama andmesubjekti vähemalt sellest, et ta on vajaliku kontrolli läbi viinud. See teade võib sisaldada teavet selle kohta, kas on tuvastatud andmekaitsealaseid rikkumisi. Liidumaa voliniku teade andmesubjektile ei tohi

⁸⁶ IKS eelnõu seletuskirja lisa lk 21-22, arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/74b9da11-92a6-443e-8aaa-d455b2ba73cb>.

⁸⁷ https://www.gesetze-im-internet.de/bdsg_2018/_57.html.

võimaldada järeldusi vastutava töötaja teadmiste taseme kohta, kui viimane ei nõustu edasise teabe andmisega. Vastutav isik võib keelduda nõusoleku andmisest ainult niivõrd ja niikaua, kui ta võib lõike 4 kohaselt teabe andmisest loobuda või seda piirata. Liiduandmekaitseametnik peab lisaks teavitama asjaomast isikut tema õigusest kohtulikule kaitsele.“

Saksa kriminaalmenetluse seadustiku (StPO)⁸⁸ § 491 lg 2 viitab vastavalt omakorda BDSG §-le 57: „Andmesubjektide andmetega tutvumise õiguse suhtes kohaldatakse föderaalset andmekaitse seaduse § 57“.

4.3. Konventsioonist 108+ tulenev andmesubjekti õiguste piiramine

Andmesubjekti õiguste piiramine on reguleeritud konventsioonis sarnaselt IKÜM artikliga 23. 19.06.2025 võttis Euroopa Nõukogu konventsioon 108 komitee vastu omapoolse juhise andmesubjekti õiguste piirangute kehtestamisest.⁸⁹ Sarnaselt IKÜM art-ga 23 piirangunormi tõlgendustega selgitatakse, et piirang peab olema seadusega ette nähtud – õigusnormid peavad olema kättesaadavad, selged ja piisavalt detailsed, et vältida meelevaldset sekkumist ning tagada etteaimatavus. Seadus peab sisaldama ka kaitsemeetmeid, mis võivad olla õiguslikud, tehnilised või protseduurilised. Samuti peab piirang austama põhiõiguste ja -vabaduste olemust – erand ei tohi viia õiguste täieliku, piiramatu või pöördumatu kaotamiseni. Näiteks ei tohi privaatsusõigus kaduda lõplikult; piirang peab olema ajutine ja kontekstipõhine. Samuti peab piirang olema vajalik ja proportsionaalne demokraatlikus ühiskonnas – riik peab hindama, kas piirang vastab legitiimsele eesmärgile, on vältimatult vajalik selle saavutamiseks ning kas puuduvad vähem koormavad alternatiivid. Samuti tuleb tasakaalustada avalik huvi ja isiku põhiõiguste riive.

Samuti rõhutatakse, et riik peab tagama, et piirangud ei kahjusta inimväärikust ega põhjusta ebaproportsionaalset sekkumist privaatsusesse.

- **Seadusega sätestatud**

Juhise kohaselt ei ole nõutav, et piirangunorm ise määraks täpselt ja selgelt kindlaks põhiõiguse piirangu tingimused ja selle ulatuse: „Kooskõlas osalise siseriikliku õigussüsteemiga mõistetakse seadust üldises tähenduses ja see võib tähendada mitut seadust või õigusnormi, olgu need siis seadused või kohtupraktika, sealhulgas, kuid mitte ainult, kõik seadusandlike asutuste kirjalikud aktid (seadused formaalses mõttes) ning kõik regulatiivsed meetmed (dekreetid, määrused, korraldused ja haldusjuhised), mis põhinevad sellisel õigusaktil, tingimusel et need on kehtivad ja täielikult kohaldatavad ning järgivad õigusriigi põhimõtet.“⁹⁰

Samas soovitatakse siiski sarnaselt IKÜM-s sätestatuga, et piirang peab olema isikule ettenähtav: „Konventsiooni 108+ seletuskirja (seletuskiri) punktis 91 täpsustatakse lisaks, et „selline meede peab olema sätestatud kättesaadavas ja etteaimatavas õigusaktis, mis peab olema piisavalt üksikasjalik“. See võib muu hulgas tähendada, et riigi õigusaktid peaksid olema piisavalt üksikasjalikud, arvestades nende õiguspärase eesmärgi, ning sätestama eesmärgid, tingimused, piirangud ja kaitsemeetmed, et isikud oleksid väärkasutuse ja kuritarvitamise eest

⁸⁸ https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_491.html.

⁸⁹ [CONSULTATIVE COMMITTEE OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF INDIVIDUALS WITH REGARD TO AUTOMATIC PROCESSING OF PERSONAL DATA. Convention 108. Guidelines on the general principles of Article 11 of the Modernised Convention 108.](#)

⁹⁰ Samas, lk 8.

piisavalt kaitstud. Õigusaktid peavad olema ka selged ja üldsusele kättesaadavad, et isikud saaksid kaaluda erandite kasutamise võimalikku mõju oma eraelu puutumatusse õigusele, muudele inimõigustele ja põhivabadustele konkreetsetes olukordades.⁹¹

Kõrgemaid nõudeid esitatakse nii õigusnormide üksikasjalikkuse kui ka täiendavate kaitsemeetmete suhtes, kui andmetöötlemisega kaasneb intensiivsem eraelu puutumatus riive. Riive on intensiivsem eeskätt juhtudel, mil tegemist on tundlike isikuandmete töötlemisega, samuti „varjatud või muul viisil salajase töötlemise suhtes, näiteks kui andmesubjekt ei pruugi olla teadlik toimuvast töötlemisest. Seetõttu peaks seadus sisaldama selgeid eeskirju selliste erandite kasutamise kohta, et täita juurdepääsetavuse ja etteaimatavuse (või „ennustatavuse“) kvalitatiivsetele nõuetele“.⁹²

- **Olemuse garantii**

Olemuse garantiid selgitatakse juhendis sarnaselt IKÜMi kohta antud selgitustele: „Seega ei tohi seaduses sätestatud erand tuua kaasa isiku eraelu puutumatusse piiramatut, tingimusteta või tühistamatut äravõtmist ega andmesubjekti õiguste täielikku eitamist või püsivat keelamist (näiteks kui juurdepääsuõigus isikuandmetele on teataval ajal keelatud või piiratud, võib juurdepääsu anda hiljem, kui keelamise või piiramise asjaolud on muutunud).“⁹³

- **Proportsionaalsus**

Põhjalikult selgitatakse juhendis ka proportsionaalsuse kolmeastmelise testi olulisust, rõhutades, et riik peab hoolikalt kaaluma ja hindama, millistel eesmärkidel ja millises ulatuses võimaldada andmesubjekti õiguste piiramist: „Seetõttu peaks seadusandja erandite suhtes kohaldama kolmeastmelist testi, et tagada, et asjaomane siseriiklik õigusraamistik tagab erandi kasutamise üldised tingimused, st et erand on a) õigustatud eesmärgi saavutamiseks, b) selle eesmärgi saavutamiseks vajalik ja c) selle saavutamiseks proportsionaalne.“⁹⁴

⁹¹ Samas.

⁹² Samas, lk 8-9.

⁹³ Samas, lk 9.

⁹⁴ Samas, lk 9-11.

5. Teiste riikide näited

- **Taani** isikuandmete kaitse seaduses (*Persondataloven*) reguleerib andmesubjektide õiguste piiramist art 22, mis võimaldab jätta IKÜM art 13 lg 1-3, art 14 lg 1-4, art 15 ja art 34 kohaldamata, kui isikuandmete subjekti huvi selle teabe vastu on väiksem kui eraõiguslike huvide olulised kaalutlused, sealhulgas kaalutlused isikuandmete subjekti enda huvides.⁹⁵ *Persondataloven* art 22 lg lubab IKÜMi eelnevalt nimetatud sätted jätta kohaldamata, kui andmesubjekti huvi saada vastavat teavet kaalub üle ülekaalukas avalik huvi. Samas sättes esitatakse ka näitlik loetelu avaliku huvi juhtudest, mis kattub IKÜM art 23 lõikes 1 nimetatud piirangueesmärkidega.

Taani seaduses on sätestatud ka andmesubjekti teavitamise erand, kui avalik võim on töödeldud isikuandmeid esialgselt erineval eesmärgil. Nimelt näeb art 23 ette, et IKÜM art 13 lg 3 ja art 14 lg 4 tulenevat teavitamiskohustust ei kohaldata, kui haldusorgan töötleb isikuandmeid teisel eesmärgil kui see, mis eesmärgil isikuandmed koguti, ja isikuandmete edasine töötlemine toimub antud seaduse art 5 lg 3 kohaselt sätestatud normide alusel. Samas täpsustatakse, et teavituskohustuse erandit ei kohaldata, kui isikuandmete teisel eesmärgil töötlemine toimub isikuandmete korrastamiseks või kombineerimiseks kontrollimise eesmärgil. Seega ka erinevate andmekogude pinnalt teostatava andmevõrdluse puhul tuleb üldjuhul teavitamiskohustused tagada.

- **Rootsi** isikuandmete kaitse seaduse (*Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*) peatükk 5 art 1 näeb ette, et IKÜM art 13–15, mis käsitlevad teavet ja õigust tutvuda isikuandmetega, ei kohaldata andmete, mida vastutaval töötlejal ei ole seaduse, määruse või määruse alusel tehtud otsuse alusel lubatud andmesubjektile avaldada. Lisaks on art-s 3 ette nähtud, et valitsus võib kehtestada täiendavaid sätteid piirangute kohta IKÜM art 23, 89 lg 2 ja 89 lg 3 tähenduses.⁹⁶
- **Soome** isikuandmete kaitse seaduse (*tietosuojalaki*) art 33 ja 34 on sätestatud, et IKÜM artiklites 13 ja 14 nimetatud andmesubjektidele teabe andmise kohustusest võib erandi teha, kui see on vajalik riigi julgeoleku, riigikaitse või avaliku korra ja julgeoleku, õigusrikkumiste ärahoidmiseks või uurimiseks või maksustamise või riigi rahandusega seotud järelevalveülesande täitmiseks.⁹⁷ IKÜM artikli 14 lõigetes 1–4 sätestatust võib erandi teha ka juhul, kui teabe andmine põhjustab andmesubjektile olulist kahju ja salvestatavaid andmeid ei kasutata andmesubjekti puudutavate otsuste tegemiseks.

Kui andmesubjektile lõike 1 või 2 alusel teavet ei anta, võtab vastutav töötleja asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste kaitseks. Need meetmed hõlmavad IKÜM art 14 lõigetes 1 ja 2 nimetatud teabe avalikkusele kättesaadavaks jätmist, välja arvatud juhul, kui see kahjustab teabe esitamise piirangu eesmärki.

Eraldi reguleeritakse ka andmesubjekti juurdepääsuõiguse piiranguid. Art 34 kohaselt ei ole andmesubjektile IKÜM artiklis 15 nimetatud juurdepääsuõigust tema kohta kogutud andmete, kui:

⁹⁵ <https://www.datatilsynet.dk/media/7753/danish-data-protection-act.pdf>.

⁹⁶ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2018218-med-kompletterande-bestammelser_sfs-2018-218/.

⁹⁷ <https://www.finlex.fi/api/media/statute-foreign-language-translation/687709/mainPdf/main.pdf?timestamp=2018-12-04T22%3A00%3A00.000Z>.

- 1) andmetele juurdepääsu võimaldamine võib ohustada riigi julgeolekut, riigikaitset või avalikku korda ja julgeolekut või takistada õigusrikkumiste ennetamist või uurimist;
- 2) andmetele juurdepääsu võimaldamine võib tõsiselt ohustada andmesubjekti tervist või ravi või mõne teise isiku õigusi; või
- 3) isikuandmeid kasutatakse järelevalveülesannete täitmisel ning andmetele juurdepääsu andmisest keeldumine on vajalik Soome või Euroopa Liidu olulise majandus- või finantsseisundi kaitseks.

Et ära hoida täitevõimu ülemäärast andmesubjekti õiguste piiramist, on Soome seadusandja lisaks täpsustanud, et kui ainult eelnevalt kirjeldatud eesmärkidel võib piirata vaid osa andmesubjekti puudutavatest andmetest, on tal õigus pääseda juurde ülejäänud teda puudutavatele andmetele. Andmesubjekti tuleb teavitada piirangu põhjustest, välja arvatud juhul, kui see kahjustab piirangu eesmärki. Kui andmesubjektil puudub juurdepääsuõigus tema kohta kogutud andmetele, edastatakse andmesubjekti taotlusel IKÜM art 15 lg-1 nimetatud teave andmekaitse ombudsmanile.

- **Saksa** õiguses on samuti föderaalses isikuandmete kaitse seaduses (*Bundesdatenschutzgesetz – BDSG*) üldised piirangunormid sätestatud.
 - BDSG § 29 lõige 1 ja lõige 2: teavitamiskohustuse (IKÜM artikli 13 ja 14), teabe saamise õiguse (IKÜM artikli 13–15) ja teavitamiskohustuse (artikli 34) piiramine, kui esikohal on konfidentsiaalsuse huvid.
 - BDSG § 32: teavitamiskohustuse (IKÜM artikkel 13) piiramine analoogse andmesalvestuse korral või esmatähtsate huvide kaitseks, st avaliku sektori asutuste ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks, avaliku korra ja turvalisuse kaitseks, õiguslike nõuete täitmiseks või konfidentsiaalse andmeedastuse tagamiseks.
 - BDSG § 33: teavitamiskohustuse piiramine (IKÜM artikkel 14) esmatähtsate huvide kaitseks, st avaliku julgeoleku ja korra tagamiseks, avaliku sektori asutuste ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks või tsiviilõiguslike nõuete täitmiseks.
 - BDSG § 34: juurdepääsuõiguse piiramine (IKÜM artikkel 15) teavitamiskohustuse puudumise või ebaproportsionaalselt suure teabe hankimise kulutuse ja andmetöötluse erijuhtude korral (säilitamiseeskirjad, andmete turvalisus või andmekaitse kontroll).
 - BDSG § 35: andmete kustutamise õiguse piirang (IKÜM artikkel 17), kui andmete kustutamine on võimatu või ebaproportsionaalselt kulukas.
 - BDSG § 36: vastuväite esitamise õiguse piiramine (artikkel 21) tungiva avaliku huvi või õigusaktiga sätestatud töötlemiskohustuse korral.
 - BDSG § 37: õiguse piiramine mitte olla automaatse töötlemise alusel tehtud otsuse subjektiks (artikkel 22) kindlustuslepingute korral.⁹⁸
- IKÜMi saksakeelsetes kommentaarides on välja toodud, et ka teistes õigusaktides võib leida andmesubjekti õiguste piirangunorme. Näitena tuuakse järgmised normid:
- AO (Abgabenordnung) §§ 32a, 32b, 32c, 32f: maksuhalduri teavitamiskohustuse (artiklid 13 ja 14), teabe saamise õiguse (artikkel 15), parandamise, kustutamise ja vastuväite esitamise õiguse (artiklid 17, 18, 21) piiramine.
 - SGB (Sozialgesetzbuch) §§ 82, 82a, 83, 84: sotsiaalandmete kohta teabe andmise kohustuse (artiklid 13 ja 14), teabe saamise õiguse (artikkel 15), parandamise, kustutamise, piiramise ja vastuväite esitamise õiguse (artiklid 17, 18, 21) piiramine.⁹⁹

⁹⁸ BeckOK DatenschutzR/Stender-Vorwachs/Wolff/von Ungern-Sternberg DS-GVO Art. 23 komm 73.

⁹⁹ Samas.

- Saksa rahapesu tõkestamise seadusest võib leida näiteks järgmise sisuga piirangunormi (GWG § 11 lg 2)¹⁰⁰:
 - “Kui käesoleva seaduse sätete kohaselt kohustatud isik edastab § 2 kohaselt isikuandmeid lõikes 1 nimetatud eesmärkidel pädevatele järelevalveasutustele või isikutele ja asutustele, kelle abi pädevad järelevalveasutused oma ülesannete täitmisel kasutavad, või finantstehingute uurimise keskasutusele, ei ole kohustust teavitada asjaomast isikut määruse (EL) 2016/679 artikli 13 lõike 3 kohaselt teavitamise kohustust ega asjaomase isiku õigust saada teavet määruse (EL) 2016/679 artikli 15 kohaselt.”

Saksa finantsjärelevalve seaduses (FinDAG)¹⁰¹ sisaldub järgmise sisuga piirangunorm:

- § 4e Isikuandmete töötlemise eeskirjad

(1) Liidumaa asutus on volitatud töötleva isikuandmeid, kui see on vajalik tema seadusjärgsete ülesannete täitmiseks. Kui liidumaa asutus töötleb järelevalvemeetme raames oma seadusjärgse pädevuse piires asjakohaste järelevalveseaduste kohaselt isikuandmeid, ei ole ei ole asjaomastel isikutel IKÜM artiklitest 15–18 ja 20–22 tulenevaid õigusi, kui nende õiguste täitmine ohustaks järgmist:

1. Saksamaa Liitvabariigi või ühe või mitme Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi finantsturgude stabiilsust ja terviklikkust,
2. meetme eesmärki,
3. muud olulist üldist avalikku huvi Saksamaa Liitvabariigis või ühes või mitmes Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis, eelkõige olulist majanduslikku või finantshuvi, või
4. kuritegude ennetamist, uurimist, avastamist või menetlemist või karistuste täitmist, sealhulgas avaliku julgeoleku ohu eest kaitsmist ja selle tõrjumist.

Nendel tingimustel on föderaalasutus vabastatud ka määruse (EL) 2016/679 artiklites 5, 12–14, 19 ja 34 sätestatud kohustustest. Lauseid 2 ja 3 kohaldatakse vastavalt isikute ja asutuste suhtes, kelle abi föderaalasutus oma ülesannete täitmisel kasutab, ning Saksa Liidupanga suhtes. Sanitiseerimis- ja likvideerimisseaduse § 4 lõiked 3–5 jäävad muutumatuks.

(2) Asjaomast isikut tuleb piirangu lõppemisest teavitada sobival viisil, kui see ei ole piirangu eesmärgiga vastuolus. See kohustus kehtib vastavalt isikute ja asutuste suhtes, kelle teenuseid föderaalasutus oma ülesannete täitmisel kasutab.

(3) Kui asjaomasele isikule ei anta teavet lõike 1 teise kuni neljanda lause kohaselt, tuleb tema nõudmisel anda teave föderaalase andmekaitse ja infovabaduse volinikule, kui üksikjuhtumi puhul ei ole kindlaks tehtud, et see ohustaks föderaalriigi või liidumaa avalikku julgeolekut või finantsturgude stabiilsust ja terviklikkust. Liidumaa voliniku teade asjaomasele isikule andmekaitsealase kontrolli tulemuse kohta ei tohi võimaldada järeldusi liidumaa ameti, isikute ja asutuste, kelle abi liidumaa amet oma ülesannete täitmisel kasutab, ning Saksa Liidupanga teadmiste kohta, kui need ei nõustu täiendava teabe andmisega.

¹⁰⁰ https://www.gesetze-im-internet.de/gwg_2017/_11a.html.

¹⁰¹ <https://www.gesetze-im-internet.de/findag/BJNR131010002.html>.

(4) Kui isikud, institutsioonid ja ettevõtted edastavad järelevalve eesmärgil isikuandmeid föderaalasutusele, isikutele ja asutustele, kelle abi föderaalasutus oma ülesannete täitmisel kasutab, või Saksa Liidupangale või kui need kogutakse seal isikutelt, institutsioonidelt ja ettevõtetelt, on neil isikutel, ja ettevõtete kohustused teavitada asjaomast isikut vastavalt määruse (EL) 2016/679 artikli 13 lõikele 3 ja artikli 14 lõikele 4 ning asjaomase isiku õigus saada teavet vastavalt määruse (EL) 2016/679 artiklile 15.

6. Andmesubjekti õiguste piirangu õiguspärasuse kontrollskeem

Lähtuvalt eelnevalt esitatud analüüsist antakse järgmised suunised, millest õigusloomes juhinduda.

A. Andmesubjekti õiguste piirangud IKÜM art 23 alusel

1. Kas kavandatav piirang kuulub IKÜM kohaldamisalasse (vt IKÜM art 2)?

Kui ei -> vt skeem B

2. Kas kavandatakse piirata IKÜM art 23 lg 1 nimetatud õigusi ja kohustusi?
3. Jälgige, et piirang kavandatakse kehtestada seaduse tasandil ning et piirang oleks piisavalt selge, täpne ja ettenähtav.
4. Jälgige, et piirang austaks EL põhiõiguste ja -vabaduste olemust. *(Käsitlege seda vajadusel seletuskirjas)*
5. Hinnake, kas piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik. *(Kas piirangu järele on tungiv vajadus? Kajastage seda seletuskirjas)*
6. Hinnake, kas piirang on proportsionaalne?
 - a. Veenduge, kas piirangu eesmärk kattub art 23 lõikes 1 esitatud loetelust mõne eesmärgiga? Nimetage see eesmärk õigusnormis.
 - b. Veenduge, kas piirang on eesmärgi saavutamiseks rangelt vajalik ja seda eesmärki ei ole võimalik saavutada inimese õigusi vähem riivavamal moel *(arvestades sh ka art 23 lg 2 punkti c (piirangu ulatus) ning g (andmesubjekti õigusi ja vabadusi ähvardavaid ohtusid. Kajastage seda seletuskirjas).*
7. Võimalusel sätestage piirangu normis piiratavate isikuandmete liigid konkreetsemalt
8. Sätestage piirangu normis piirangute ulatus konkreetsemalt (milliseid art 23 nimetatud andmesubjekti õigusi piiratakse ja millises ulatuses?)
9. Hinnake, kas ja milliseid millised täiendavad nõuded tuleb sätestada vastavalt lõikele 2 *(näiteks kas on võimalik kehtestada piirangu ajaline kehtivus või kohustus teatud aja takka piirangu asjakohasust üle kontrollida. Kajastage lg 2 nõuete hinnangut ka seletuskirjas)*

B. Andmesubjekti õiguste piirangud sätteodirektiivi alusel

1. Kas regulatsioon kuulub direktiivi kohaldamisalasse (vt IKS § 1, 2)?

Kui regulatsioon kuulub IKÜM kohaldamisalasse - > vt skeem A, kui see ei ole EL õigus (riigikaitse, riigi julgeolek, millele ei ole ka riigisisese regulatsiooniga laiendatud IKÜMi kohaldamist, vt nt HMS § 7 lg 4) -> vt skeem C

2. Kas kavandatakse piirata direktiivi art 13, 15, 16 nimetatud õigusi ja kohustusi (andmesubjekti teavitamine tema isikuandmete töötlemisest, isikuandmetega tutvumise õiguse piiramine, isikuandmete parandamise ja kustutamise õiguse piiramine)?
3. Jälgige, et piirang on kehtestatud seaduse tasandil ning et piirang oleks piisavalt selge, täpne ja ettenähtav.

4. Jälgige, et piirang austaks EL põhiõiguste ja -vabaduste olemust. (*Käsitlege seda seletuskirjas*)¹⁰²
5. Hinnake, kas piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik. (*Piirangu järele on tungiv vajadus? Kajastage seda seletuskirjas*)¹⁰³
6. Hinnake, kas piirang on proportsionaalne?
 - a. Jälgige, et piirangu eesmärk on (art 13, 15, 16):
 - i. ametlike või õiguslike päringute, uurimiste või menetluste takistamise vältimine
 - ii. süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise või nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise kahjustamise vältimine
 - iii. avaliku julgeoleku kaitse
 - iv. riigi julgeoleku kaitse
 - v. teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse
 Nimetage see eesmärk õigusnormis
 - b. Hinnake, kas piirang on eesmärgi saavutamiseks rangelt vajalik ega seda eesmärki pole võimalik saavutada inimese õigusi vähem riivavamal moel (arvestades sh ka asjaomase füüsilise isiku põhiõigusi ja õigustatud huve nõuetekohaselt, vrd art 13, 15,16).
7. Võimalusel sätestage piirangu normis piiratavate isikuandmete liigid konkreetsemalt.
8. Sätestage piirangu normis piirangute ulatus konkreetsemalt („ulatuses“, art 13, 15, 16).
9. Sätestage piirangule kehtestatud ajaline piirang (vrd „ja seni, kuni“, art 13, 15).

C. Andmesubjekti õiguste piirangud konventsioon 108 alusel

1. Kas piirang ei kuulu IKÜM ega süüteodirektiivi kohaldamisalasse? Kui kuulub, tuleb lisaks lähtuda ka vastavatest õigusaktidest.
2. Kas kavandatakse piirata konventsiooni artikli 5 lõikes 4, artikli 7 lõikes 2, artikli 8 lõikes 1 ja artikli 9 nimetatud õigusi ja kohustusi?
3. Jälgige, et piirang on kehtestatud seaduse tasandil ning et piirang oleks piisavalt selge, täpne ja ettenähtav?
4. Jälgige, et piirang austaks põhiõiguste ja -vabaduste olemust. (*Käsitlege seda seletuskirjas*)
5. Hinnake, kas piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik (piirangu järele on tungiv sotsiaalne vajadus? *Käsitlege seda seletuskirjas*)
6. Hinnake, kas piirang on proportsionaalne. (*Kajastage seda seletuskirjas*)
 - a. Kas piirangu eesmärk kattub art 11 lõikes 1 esitatud loetelust mõne eesmärgiga? Nimetage see eesmärk piirangunormis.
 - b. Hinnake, kas piirang on eesmärgi saavutamiseks rangelt vajalik ega seda eesmärki pole võimalik saavutada inimese õigusi vähem riivavamal moel? Intensiivse riive tasakaalustamiseks tuleb kaaluda menetluslikke garantiisid.

¹⁰² Direktiivi pp 46: „Andmesubjekti õiguste piiramine peaks olema kooskõlas harta ning Euroopa inimõiguste konventsiooniga, nagu neid tõlgendavad Euroopa Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus oma praktikas, ning eelkõige tuleb seejuures austada nende õiguste ja vabaduste **põhiolemust**.“

¹⁰³ EL põhiõiguste harta artikkel 52 Õiguste ja põhimõtete ulatus ja tõlgendamine 1. Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

7. Andmesubjekti õiguste piirangute näiteid kehtivatest seadustest

Järgnevalt tuuakse välja kehtivast õigusest mõned piirangunormide näited, esitatakse asjakohased väljavõtted seletuskirjast ning seejärel antakse tabeli kujul hinnang normile, kasutades ülaltoodud kontrollskeeme.

7.1. Krediidiasutuste seadus

Krediidiasutuste seaduses sätestatud andmesubjekti õiguste piirangunorm on hea näide läbimõeldud, õigusselgest ja tasakaalustatud õigusloomest. Vt lähemalt tabelist allpool.

§ 89³. Andmesubjekti õiguste piiramine

(1) Krediidiasutuse suhtes ei kohaldata Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 artiklites 15 ja 17–21 sätestatud kohustusi selliste isikuandmete, sealhulgas asukohaandmete suhtes ning sellises ulatuses, mida krediidiasutus töötleb:

- 1) monitooringu ärisuhte seire teostamisel rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgil;
- 2) maksepettuste ja turukuritarvituste tõkestamise eesmärgil;
- 3) turvanõuete täitmise ning riskijuhtimise meetmete rakendamise eesmärgil.

(2) Krediidiasutuse suhtes ei kohaldata Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 artiklites 17–18 sätestatud kohustusi selliste isikuandmete, sealhulgas asukohaandmete suhtes ja sellises ulatuses, mida krediidiasutus töötleb makseteenuste toimimise tagamise eesmärgil.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikeid 1 ja 2 kohaldatakse tingimusel, et:

- 1) ei töödelda eriliiki isikuandmeid;
- 2) krediidiasutus dokumenteerib kõik põhjendused käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 3 kohaldamisel;
- 3) krediidiasutus rakendab asjakohaseid meetmeid kliendi õiguste ja vabaduste kaitsmiseks;
- 4) krediidiasutus rakendab kõiki Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 artiklis 32 sätestatud sobivaid ja asjakohaseid turvameetmeid ning ei säilita andmeid isikustatud kujul kauem, kui see on vajalik eesmärkide saavutamiseks, sealhulgas seadusest tuleneva säilitamiskohustuse järgimiseks, välja arvatud juhul, kui andmete kustutamine ohustab maksesüsteemi toimimist, ning
- 5) krediidiasutus rakendab sobivaid ja asjakohaseid meetmeid, millega tagatakse, et andmeid ei töödelda muul eesmärgil kui käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud eesmärkide täitmiseks.

(4) Krediidiasutus teavitab klienti enne andmete töötlemist käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud piirangust, välja arvatud juhul, kui see võib mõjutada sätestatud piirangu eesmärki.

(5) Käesoleva paragrahvi lõiked 3 ja 4 ei piira Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 artikli 17 lõike 3 ning artikli 20 lõike 4 kohaldamist.

[RT I, 13.03.2019, 2 - jõust. 15.03.2019]

Seletuskiri

„Eelnõu § 47 punkt 3. Krediidiasutused kasutavad oma eri õigusaktides sätestatud juriidiliste kohustuste või avalikes huvides olevate ülesannete täitmiseks kliendi profiilanalüüside, s.o kliendi riskiprofiilide koostamisel erinevaid mudeleid ja riskiprofiilide hindamise liigitusi. Mudelite ja vastavate liigituste koostamise aluseks on krediidiasutuse strateegia. Liikmesriik võib kehtestada piirangud, mis puudutavad konkreetseid profiilanalüüsil põhinevaid otsuseid, sh vastava otsuse aluseks oleva loogika kohta teabe andmist, kui selline piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne selleks, et tagada avalik julgeolek seda ähvardavate ohtude eest või süütegude või oluliste riskide ennetamine, kui piirang on vajalik liidu või liikmesriigi muu üldise avaliku huvi, eelkõige liidu või liikmesriigi olulise majandus- või finantshuvi olulise eesmärgi kaitseks. Profiilanalüüsi koostamisel kasutatava loogika kirjeldus ei peaks sisaldama konkreetseid hinnatava üksuse kirjeldusi ega riskitegureid.

Eelnõu § 47 punkt 4. Krediidiasutustel on laiaulatuslikud kohustused erinevate finants- ning majandusalaste süütegude tõkestamisel. Suur enamus maksetest ja tehingutest tehakse tänapäeval krediidiasutuste vahendusel, mistõttu on ka avalik huvi suunatud sellele, et krediidiasutused oma klientide tausta, nende tehinguid ja makseid kontrolliks ning teavitaksid kahtlaste tunnuste ilmnedes vastavaid pädevaid asutusi. Sellega tagatakse ka usaldus pangandussektori ja finantssüsteemi vastu tervikuna.

Makseteenuste toimimine on üheks riikliku prioriteediga teenuseks, mistõttu on hädaolukorra seaduse § 36 lõike 3 punkt 1 lugenud makseteenuse elutähtsaks teenuseks. Elutähtsa teenuse osutajaks nimetatakse makseteenuste osas seaduse alusel üksnes krediidiasutusi. Kuigi kõik krediidiasutused sellise teenuse osutajaks ei kvalifitseeru, on süsteemi kui terviku seisukohalt oluline, et makseandmete kustutamisel ei saaks kahjustada maksesüsteem kui tervik. Teenuse jätkusuutlikkuse tagamiseks on põhjendatud üldmääruse artiklis 23 sätestatud piirangu kehtestamine andmekaitse määruse artiklite 15 ja 17-21 kohustuste suhtes.

Finantssüsteemi stabiilsuse ja usaldusväärsuse huvides on ka krediidiasutuste poolne riskijuhtimise meetmete ning kohustuslike turvanõuete rakendamine. Riskijuhtimise meetmete rakendamisel on krediidiasutustel vajalik hinnata muuhulgas klientidega seonduvaid riskipositsioone, kauplemisriski positsioone ning tegema kindlaks omavahel seotud klientide rühmad. Turvanõuete täitmisel ning vajalike meetmete rakendamisel on krediidiasutuse huvi suunatud nii krediidiasutuse enda kui ka klientide kaitsele, millega tagatakse pangasaladuse kaitse ning usaldusväärsus finantssüsteemi vastu. Riskijuhtimise ja turvameetmete rakendamise mõju ei ole tänapäeval enam konkreetse krediidiasutuse keskne, vaid see mõju avaldub nii riigi majandusele kui ka sektorile laiemalt, mida on ilmestanud ka viimastel aastakümnetel toimunud suuremad majanduskriisid.

Käesolev säte on kehtestatud üldmääruse artikkel 23 lõike punkti 1 (e) alusel, eesmärgiga kaitsta riigi majanduslikke ning finantshuve. Kõik käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 toodud eesmärkidel toimuv andmetöötlus toimub peaaesjalikult selliste majanduslike ning finantshuvide kaitseks, tagades finantssüsteemi toimimise ning usalduse selle vastu. Üldmääruse artikkel 23 lõikes 1 sätestatud diskretsiooni rakendamine ei ole absoluutne, mistõttu on krediidiasutustel õigus kohaldada lõigetes 1 ja 2 toodud erandeid üksnes lõigetes 3 ja 4 sätestatud tingimustel. Selline lähenemine on kooskõlas üldmääruse artikkel 23 lõikega 2.

Kooskõlas üldmääruse artikkel 23 lõikega 2 (a) sätestatakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1-3 ning lõikes 2 töötlemise eesmärgid, millistel juhtudel on õigus erandit kohaldada.

Üldmääruse artikkel 23 lõike 2 (b) ja (c) kohaselt nähakse käesoleva sätte lõigetes 1 ja 2 ning lõike 3 punktis 1 ette piirangud isikuandmete töötlemise eesmärkide ning isikuandmete liikide osas, välistades eriliigilised isikuandmed. Käesolev paragrahv ei anna krediidasutustele õigust töödelda isikuandmeid ebaseaduslikult, sealhulgas ei ole krediidasutustel õigus töödelda käesolevas paragrahvis toodud erandi alusel andmeid, mis lõike 1 punktis 1-3 ning lõikes 2 sätestatud eesmärkide täitmiseks ei ole vajalikud.

Lõike 3 punktis 5 nähakse krediidasutustele ette kohustus rakendada asjakohaseid meetmeid, millega tagatakse, et andmeid töödeldakse üksnes lõikes 1 ja lõikes 2 sätestatud eesmärkidel. Selline nõue on vastavuses üldmääruse artikkel 23 lõikega 2 (d). Viidatud sätte ei näe ette absoluutset keeldu krediidasutustele selliste andmete muul eesmärgil töötlemiseks, küll aga ei saa krediidasutused selles ulatuses tugineda lõigetes 1 ja 2 sätestatud erandile. Samuti ei anna see krediidasutustele õigust töödelda andmeid ebaseaduslikult.

Üldmääruse artikkel 23 lõike 2 (e) nõude täitmiseks on käesoleva paragrahvi kohaldamisala piiratud krediidasutustega vastutavate töötlejatena. Erandi piiritlemine krediidasutustega on põhjendatud krediidasutuste olulise mõju tõttu riigi majandusele ning finantssüsteemile. Krediidasutused osutavad teenuseid ka paljudele teistele finantsteenuste osutajatele, sealhulgas makseasutustele ning krediidiandjatele ja –vahendajatele. Krediidasutuste oluline mõju väljendub paratamatult ka suures regulatiivses koormuses nii Euroopa Liidu kui ka riigisisel tasandil, nähes ette hulgaliselt kohustusi, mis eeldavad isikuandmete töötlemist.

Lõike 3 punktis 4 sätestatakse kohustus rakendada asjakohaseid turvameetmeid ning säilitamiskohustuse järgimise nõue. Turvameetmete rakendamisel tuleb arvesse võtta muuhulgas ka ligipääsude piiramist, millega tagatakse muuhulgas lõike 3 punktis 5 sätestatud nõue töötlemise ulatuse osas. Lõige 3 punkt 4 on kooskõlas üldmääruse artikkel 23 lõikega 2(f).

Erandi kohaldamiseks peavad krediidasutused rakendama asjakohaseid meetmeid klientide õiguste ja vabaduste kaitseks, sealhulgas rakendama asjakohaseid meetmeid neid õiguseid ja vabadusi ähvardavate ohtude vältimiseks. Lõige 3 punkt 3 on kooskõlas üldmääruse artikkel 23 lõikega 2(g).

Lõike 4 kohaselt teavitab krediidasutus kliente lõigetes 1 ja 2 toodud piirangust enne andmete töötlemise asumist. Krediidasutus võib teabe esitada ka oma kodulehel olevates tüüptingimustes, kuid see peab klientidele olema arusaadav. Teatud juhtudel, eeskätt süütegude tõkestamise eesmärkidel, võib teavitamine takistada sätestatud piirangu eesmärgi saavutamist, mistõttu võivad krediidasutused piirduda sellistel juhtudel üksnes piirangu üldisele olemasolule viitamisega. Lõige 4 on kooskõlas üldmääruse artikkel 23 lõikega 2(h).

Vastavalt lõikele 5 näeb üldmääruse artikkel 17 lõige 3 ning artikkel 20 lõige 4 ette täiendavad erandid kliendi õiguste piiramisel seoses andmete kustutamise ning andmete ülekandmise õigusega, mis kohalduvad sõltumata käesolevas paragrahvis sätestatust.“

Kas regulatsioon kuulub IKÜM kohaldamisalasse (vt IKÜM art 2)?	✓
--	---

Kas piiratakse IKÜM art 23 lg 1 nimetatud õigusi ja kohustusi?	✓
Kas piirang on kehtestatud seadusega? ¹⁰⁴	✓
Kas piirang austab EL põhiõiguste ja -vabaduste olemust? (Kas olemuse garantiid on seletuskirjas hinnatud? Kas on tagatud piirangu kohtulik kontroll?)	✓ Seletuskirjas ei ole seda hinnatud. Säte sisaldab kaalutusõigust, mistõttu ei ole siiski põhjust arvata, et piirang muudaks andmesubjektide õigused täielikult sisutühjaks. Kohtulik õiguskaitse on keeldumise korral on olemas.
Kas on demokraatlikus ühiskonnas vajalik (piirangu järelle on tungiv sotsiaalne vajadus?)?	Seletuskirjas on vajalikkust selgitatud seoses piirangu eesmärgiga, vt järgmist punkti.
Kas piirang on proportsionaalne? a. Kas piirangu eesmärk kattub lõikes 1 esitatud loetelust mõne eesmärgiga?	Seletuskirja kohaselt on piirang kehtestatud art 23 lg1 punkti e alusel, eesmärgiga kaitsta riigi majanduslikke ning finantshuve. Kõik käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 toodud eesmärkidel toimuv andmetöötlus toimub peaausjalikult selliste majanduslike ning finantshuvide kaitseks, tagades finantssüsteemi toimimise ning usalduse selle vastu.
b. Kas piirang on eesmärgi saavutamiseks rangelt vajalik ega seda eesmärki pole võimalik saavutada inimese õigusi vähem riivavamal moel (arvestades sh ka art 23 lg 2 p g – andmesubjekti õigusi ja vabadusi ähvardavaid ohtusid).	SK: „Üldmääruse artikkel 23 lõikes 1 sätestatud diskretsiooni rakendamine ei ole absoluutne, mistõttu on krediidasutustel õigus kohaldada lõigetes 1 ja 2 toodud erandeid üksnes lõigetes 3 ja 4 sätestatud tingimustel. Selline lähenemine on kooskõlas üldmääruse artikkel 23 lõikega 2.“
Kas piirangu normis on sätestatud piiravatavate isikuandmete liigid konkreetselt?	✓
Kas piirangu normis on sätestatud piirangute ulatus konkreetselt?	✓
Kas on kehtestatud kaitsemeetmeid vastavalt lg 2 p d?	(3) Käesoleva paragrahvi lõikeid 1 ja 2 kohaldatakse tingimusel, et: 1) ei töödelda eriliiki isikuandmeid; 2) krediidasutus dokumenteerib kõik põhjendused käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 3 kohaldamisel;

¹⁰⁴ Arvestage lisaks põhiõiguse piiramise formaalse õiguspärasuse nõudeid.

	<p>3) krediidasutus rakendab asjakohaseid meetmeid kliendi õiguste ja vabaduste kaitsmiseks;</p> <p>4) krediidasutus rakendab kõiki Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 artiklis 32 sätestatud sobivaid ja asjakohaseid turvameetmeid ning ei säilita andmeid isikustatud kujul kauem, kui see on vajalik eesmärkide saavutamiseks, sealhulgas seadusest tuleneva säilitamiskohustuse järgimiseks, välja arvatud juhul, kui andmete kustutamine ohustab maksesüsteemi toimimist, ning</p> <p>5) krediidasutus rakendab sobivaid ja asjakohaseid meetmeid, millega tagatakse, et andmeid ei töödelda muul eesmärgil kui käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud eesmärkide täitmiseks.</p>
Kas sätestatud on andmesubjektide õigus olla piirangust teavitatud, välja arvatud juhul, kui see võib mõjutada piirangu eesmärki?	(4) Krediidasutus teavitab klienti enne andmete töötlemist käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud piirangust, välja arvatud juhul, kui see võib mõjutada sätestatud piirangu eesmärki.

7.2. Korrakaitseadus

Korrakaitseaduses sätestatud piirangunormi võib pidada probleemseks.

§ 13. Isikuandmete töötlemine riikliku järelevalve teostamisel

Korrakaitseorgan võib Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 artikli 23 alusel piirata nimetatud määruse artiklites 12–22 ja 34, samuti artiklis 5 sätestatud kohustuste ja õiguste ulatust, kui see on vajalik riikliku järelevalve teostamiseks ning kui selline piirang austab põhiõiguste ja -vabaduste olemust ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne.

Seletuskiri:

“§-s 13 tuuakse sisse isikuandmete kaitse üldmääruse art 23 rakendamise võimalus. Isikuandmete kaitse üldmääruse art 23 ei ole otsekohalduv säte. Selleks et seal sätestatud erandeid rakendada, on vaja vastavad erandid sätestada riigisisiseses õiguses. KorS-i luuakse üldalus nende erandite sätestamiseks. Üldalusele tuginedes saab tavapärase riikliku järelevalve teostaja rakendada kaalutlusotsuse alusel andmesubjekti õiguste piiranguid.”

Kas regulatsioon kuulub IKÜM kohaldamisalasse (vt IKÜM art 2)?	✓
Kas piiratakse IKÜM art 23 lg 1 nimetatud õigusi ja kohustusi?	✓

Kas piirang on kehtestatud seadusega? ¹⁰⁵	✓
Kas piirang austab EL põhiõiguste ja -vabaduste olemust? (Kas olemuse garantiid on seletuskirjas hinnatud? Kas on tagatud piirangu kohtulik kontroll?)	✓ Seletuskirjas ei ole seda hinnatud. Säte sisaldab kaalutusõigust, mistõttu ei ole siiski põhjust arvata, et piirang muudaks andmesubjektide õigused täielikult sisutühjaks. Kohtulik kaitse on olemas, keeldumise kui toiminguga saab vaidlustada RVastS ja HKMS alusel halduskohtus.
Kas on demokraatlikus ühiskonnas vajalik (piirangu järele on tungiv sotsiaalne vajadus?)?	Seletuskirjas ei ole vajalikkust põhjendatud, mistõttu ei ole võimalik seda hinnata.
Kas piirang on proportsionaalne? a. Kas piirangu eesmärk kattub lõikes 1 esitatud loetelust mõne eesmärgiga?	Ei. Sättes on piirangu eesmärgiks toodud: “kui see on vajalik riikliku järelevalve teostamiseks ”. KorS § 2 lg 4 kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Riikliku järelevalve teostamiseks saab seega pidada haldusmenetluse läbiviimist korrakaitsemenetluses. On küsitav, kas seda saab mahutada avaliku julgeoleku eesmärgi alla, arvestades selle mõiste kitsast käsitlust. Seletuskirja kohaselt: “Isikuandmete kaitse üldmääruse art 23 ei ole otsekohalduv säte. Selleks et seal sätestatud <u>erandeid</u> rakendada, on vaja vastavad erandid sätestada riigisisese õiguses. <u>KorS-i luuakse üldalus nende erandite sätestamiseks</u> ” Üldalusele tuginedes saab tavapärase riikliku järelevalve teostaja rakendada kaalutusotsuse alusel andmesubjekti õiguste piiranguid. Seega ilmneb, et seadusandja ei olegi ise määratlenud asjakohast art 23 lõikes 1 nimetatud eesmärki, vaid on soovinud jätta andmesubjekti õiguste piirangu eesmärgi valimise täidesaatva võimu – korrakaitseorgani otsustada.

¹⁰⁵ Arvestage lisaks põhiõiguse piiramise formaalse õiguspärasuse nõudeid.

b. Kas piirang on eesmärgi saavutamiseks rangelt vajalik ega seda eesmärki pole võimalik saavutada inimese õigusi vähem riivavamal moel (arvestades sh ka art 23 lg 2 p g – andmesubjekti õigusi ja vabadusi ähvardavaid ohtusid).	Ei ole võimalik hinnata, sest seadusandja ei ole piirangu eesmärki määratlenud, vaid on selle delegeerinud korrakaitseorganitele.
Kas piirangu normis on sätestatud piiratavate isikuandmete liigid konkreetselt?	Ei ole
Kas piirangu normis on sätestatud piirangute ulatus konkreetselt?	Ei ole
Kas on kehtestatud kaitsemeetmeid vastavalt lg 2 p d? Näiteks ... ?	Ei ole
Kas sätestatud on andmesubjektide õigus olla piirangust teavitatud, välja arvatud juhul, kui see võib mõjutada piirangu eesmärki?	Ei ole

7.3. Kriminaalmenetluse seadustik

Kriminaalmenetluse seadustikus on sätestatud samuti mõned andmesubjekti õiguste piiramise olukorrad, mis on vajalikud IKS-st lähtuvalt. Probleemaatiline võib olla regulatsioon selles osas, kas regulatsioon katab ära ka isikuandmetele juurdepääsu piiramise pärast kriminaalmenetluse lõppu – probleem, mille on tõstatanud Riigikohus, millele ei ole aga seletuskirjas viidatud.¹⁰⁶

§ 15². Isikuandmete töötlemine kriminaalmenetluses

4) Isikuandmete töötlemisel käesoleva seaduse alusel võib vastutav töötleja piirata andmesubjekti isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi, kui see on vajalik süüteo tõkestamiseks, avastamiseks, menetlemiseks või karistuse täideviimiseks, tsiviil-, haldus- või mistahes muu seadusliku menetluse läbiviimiseks, teise isiku või andmesubjekti õiguste ja vabaduste kahjustamise takistamiseks, riigi julgeoleku ohustamise takistamiseks või avaliku korra kaitse tagamiseks.

(5) Käesoleva paragrahvi lõike 4 alusel võib piirata järgmisi andmesubjekti õigusi:

- 1) õigust saada teada tema isikuandmete töötlemisest, sealhulgas sellest, milliseid isikuandmeid töödeldakse, samuti töötlemise viisi, meetodit, eesmärki, õiguslikku alust, ulatust või põhjust;
- 2) õigust saada teada tema isikuandmete vastuvõtjaid ja avaldatavate isikuandmete kategooriaid ning teavet selle kohta, kas tema isikuandmed edastatakse välisriigile või rahvusvahelisele organisatsioonile;
- 3) õigust nõuda tema isikuandmete töötlemise piiramist;
- 4) õigust esitada vastuväiteid tema isikuandmete töötlemise kohta;

¹⁰⁶ RKHKo 3-3-1-84-15, 10.06.2016, p 20.

5) õigust saada teada tema isikuandmetega seotud rikkumisest.

Seletuskiri:

„KrMS § 15² lg-te 4 ja 5 eesmärk on kindlustada, et kriminaalmenetluse raames on võimalik piirata andmesubjekti põhiõigusi, kui see on vajalik teatud kindlaksmääratud põhjustel. Vastav võimalus on ette nähtud isikuandmete kaitse seaduse §-des 22, 23 ja 44 ning on kooskõlas ka õiguskaitsevaldkonna direktiiviga. Andmesubjekti õiguste piiramine on võimalik ainult juhul, kui andmete andmesubjektile väljastamine või andmetöötluse kohta teabe andmine kahjustab mistahes seadusliku menetluse läbiviimist või kriminaalmenetlust kui sellist, samuti võib andmesubjekti õigusi piirata näiteks riigi julgeoleku ohustamise takistamiseks ning muudel seaduses sätestatud põhjustel.“

Kas regulatsioon kuulub direktiivi kohaldamisalasse (vt IKS § 1, 2)?	✓
Kas kavandatakse piirata direktiivi art 13, 15, 16 nimetatud õigusi ja kohustusi (andmesubjekti teavitamine tema isikuandmete töötlemisest, isikuandmetega tutvumise õiguse piiramine, isikuandmete parandamise ja kustutamise õiguse piiramine)?	✓
Jälgige, et piirang on kehtestatud seaduse tasandil ning et piirang oleks piisavalt selge, täpne ja ettenähtav.	✓
Jälgige, et piirang austaks EL põhiõiguste ja -vabaduste olemust. (Käsitlege seda seletuskirjas)	✓ Seletuskirjas ei ole seda hinnatud. Säte sisaldab kaalutusõigust, mistõttu ei ole siiski põhjust arvata, et piirang muudaks andmesubjektide õigused täielikult sisutühjaks.
Hinnake, kas piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik. (Piirangu järele on tungiv vajadus? Kajastage seda seletuskirjas)	Seletuskirjas ei ole vajalikkust põhjendatud, mistõttu ei ole võimalik seda hinnata.
6. Hinnake, kas piirang on proportsionaalne? a. Jälgige, et piirangu eesmärk on (art 13, 15, 16): i. ametlike või õiguslike päringute, uurimiste või menetluste takistamise vältimine ii. süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise või nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise kahjustamise vältimine	✓ Piirangu eesmärgid on õigusnormis nimetatud: „kui see on vajalik süüteo tõkestamiseks, avastamiseks, menetlemiseks või karistuse täideviimiseks, tsiviil-, haldus- või mistahes muu seadusliku menetluse läbiviimiseks, teise isiku või andmesubjekti õiguste ja vabaduste kahjustamise takistamiseks, riigi julgeoleku ohustamise takistamiseks või avaliku korra kaitse tagamiseks“. Problemaatiline on mõiste „avaliku korra kaitse“ kasutamine. Õiguse rakendamisel

<p>iii. avaliku julgeoleku kaitse</p> <p>iv. riigi julgeoleku kaitse</p> <p>v. teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse</p> <p>Nimetage see eesmärk õigusnormis</p> <p>b. Hinnake, kas piirang on eesmärgi saavutamiseks rangelt vajalik ega seda eesmärki pole võimalik saavutada inimese õigusi vähem riivavamal moel (arvestades sh ka asjaomase füüsilise isiku põhiõigusi ja õigustatud huve nõuetekohaselt, vrd art 13, 15,16).</p>	<p>tuleb silmas pidada, et selle mõiste sisustamisel tuleb KorS asemel lähtuda Euroopa Liidu õigusest ja kohtupraktikast.</p>
<p>7. Võimalusel sätestage piirangu normis piiratud isikuandmete liigid konkreetsemalt.</p>	<p>Puudub</p>
<p>8. Sätestage piirangu normis piirangute ulatus konkreetsemalt („ulatuses“, art 13, 15, 16).</p>	<p>✓</p>
<p>9. Sätestage piirangule kehtestatud ajaline piirang (vrd „ja seni, kuni“, art 13, 15).</p>	<p>Puudub</p>

8. Järeldused ja ettepanekud

Andmesubjekti õiguste piirangunormide kehtestamisel on võtmeküsimus, kas piirangunormid peavad olema selged ja täpsed või võivad need olla tuletatavad ka üldpõhimõtetest ja mitmete õigusnormide koostoimes tõlgendamisest. Käesolevast analüüsist selgus, et Riigikohtu praktikas on aktsepteeritud ka viimati nimetatud lahendust. Tuleb ära oodata, kas Euroopa Kohus, kes peab Riigikohtu eelotsusetaotluse alusel kujundama seisukoha RahaPTS piirangunormi(de) osas, nõustub seesuguse tõlgendusega.

Analüüsi autor soovib siiski arvestada andmesubjekti õiguste piirangunormide kehtestamisel PS-st tulenevate põhiõiguste piiramise nõuetega, mille kohaselt tuleb eristada põhiõiguste piiramise pädevus- ja volitusnorme ning volitusnormides tuleb määrata selgelt kindlaks põhiõiguse piirangu tingimused ja piirangu ulatus.

Lisaks tasub kaaluda isikuandmete kaitse seadusesse üldiste piirangunormide lisamist (analüüsis välja toodud teiste liikmesriikide eeskujul), mis piirduksid vajalike piirangujuhtude reguleerimisega kõigi IKÜMi kohaldusalas olevate andmetöötajate jaoks. Sel juhul ei tekiks olukorda, kus mõnes valdkonnas eksisteerib võimalik lünk. Samuti saaks sel juhul eriseadustes piirduda mõne vajaliku täiendusega lisaks üldisele regulatsioonile. Eriseaduste spetsiifiliste piirangunormide sätestamisel tasub arvestada kontrollskeemides kokku võetud nõudeid; jätta haldusorganile kaalutusõigus ja **proovida riivet tasakaalustada piirangu tähtsusega või kohustusega teavitada teabetaotlejat**, et tal on teatud aja möödudes õigus uuele pöördumise läbivaatamisele – veendumaks, et andmesubjekti õiguste piiramise põhjus eksisteerib jätkuvalt.

Õiguskaitseasutuste direktiivi 2016/680 art 17 korrektseks ülevõtmiseks on võimalik ühe eeskujuna vaadelda Bundesdatenschutzgesetz art-s 57 sätestatut.