ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Katriin Tünder
Maa- ja Ruumiamet
Katriin.Tunder@maaruum.ee

Teie 05.02.2025

Meie 03.03.2025 nr 2.3-8/25/399-3

Vastus selgitustaotlusele

Pöördusite Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) poole küsimusega, millistel tingimustel saab Maa- ja Ruumiamet (MaRu) väljastada maakatastris peetava kinnisvara tehingute andmebaasi andmeid Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Maakatastriseaduse § 6 sätted, mis reguleerivad juurdepääsu tehingute andmebaasi andmetele, ei näe PPA-le ette õigust andmete saamiseks.

Esmalt selgitan, et Andmekaitse Inspektsioon ei saa selgitustaotlusele vastates anda konkreetsele juhtumile siduvat õiguslikku hinnangut, see on võimalik ainult järelevalvemenetluses. Inspektsiooni kohustus on märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse §-st 3 tulenevalt anda õigusalaseid selgitusi.

Isikuandmete kaitse üldmääruse[1] (IKÜM) järgi loetakse isikuandmeteks kõik andmed, mis võimaldavad inimest otseselt või kaudselt tuvastada ning töötlemisena mõista mistahes isikuandmetega tehtavat toimingut[2]. Maakatastri tehingute andmebaasi andmed on konkreetse füüsilise isikuga seostatavad ning andmete väljastamine MaRu poolt on andmetöötlustoiming.

Igasugune isikuandmete töötlemine peab olema seaduslik tulenevalt IKÜM art 5 lg 1 punktist a, ehk toimuma õiguslikul alusel. PPA-le andmete väljastamise õiguslikuks aluseks saab olla IKÜM artikli 6 lõike 1 punkt e, st isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. Selleks peaks töötlemise alus olema sätestatud liikmesriigi õigusaktis, kus on muu hulgas kindlaks määratud töötlemise eesmärk, töötlemisele kuuluvate isikuandmete liik, asjaomased andmesubjektid, üksused, kellele võib andmeid avaldada, eesmärgi piirangud, säilitamise aeg ja muud meetmed seadusliku ja õiglase töötlemise tagamiseks[3].

Teie pöördumisest nähtub, et PPA taotleb kõiki andmekogus sisalduvate kinnisvaratehingute andmeid politsei- ja piirivalve seaduse (PPVS) § 3 lõike 1 punktis 1 sätestatud ülesannete täitmiseks, milleks on karistusseadustiku 9., 12., 13., 16., 17., 21. ja 22. peatükis sätestatud süütegude ennetamine, kui see ülesanne ei ole seadusega antud muu korrakaitseorgani pädevusse, ning avaliku korra kaitse korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras. PPA taotlus andmete saamiseks on väga lakooniliselt põhjendatud. Seos kõikide minevikus toimunud kinnisvaratehingute andmete kasutamise ja eeltoodud sättes loetletud süütegude ennetamise ning

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta
[2] IKÜM art 5 punktid 1 ja 2. EL Kohtu praktika kohaselt tuleb isikuandmete ja isikuandmete töötlemise mõisteid käsitleda laialt, vt EL Kohtu 04.05.2023 otsus C-487/21 p 23 ja EL Kohtu 24.02.2022 otsus C-175/20 p 35
[3] IKÜM põhjenduspunkt 45

üldiselt avaliku korra kaitse tagamise eesmärgi vahel jääb ebaselgeks ja ühtlasi põhjendusena küsitavaks.

PPVS-i vastava sätte loomise ja muutmise seaduste eelnõude seletuskirjade põhjal võib mõista, et PPA-le antud ülesanne annab politseile õiguse isiku- ja varavastaste, rahvatervise vastaste, avaliku rahu vastaste ja üldohtlike, lisaks ameti- ja majandusalaste[4] süütegude korrakaitseliseks ennetuseks[5]. Korrakaitseseaduse (KoRS) § 2 lõigete 1 ja 4 järgi hõlmab korrakaitse ohu ennetamist, sealhulgas riikliku järelevalve raames. KoRS § 5 lõike 7 kohaselt on ohu ennetamine muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine. Säte on ohtude ennetamise tegevusi kirjeldav definitsioon, mitte iseseisev alus selliste tegevuste läbiviimiseks [6]. KoRS § 17 ja 18 sätestavad süütegude ennetamise definitsiooni ja meetmed. KoRS definitiivse sätte eesmärk on luua õiguslik alus, millele hakkaks tuginema edaspidine ennetustegevus kõigil tasanditel[7], kuid mitte iseseisev õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks.

Isikuandmete töötlemise õigusliku alusena on PPA viidanud PPVS § 7^{46} lõikele 1, mille kohaselt on politseil PPVS § 3 lõikes 1 sätestatud ülesannete täitmiseks õigus töödelda eriseaduses sätestatut arvestades isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid ning üldsusele suunatud ja avalikest allikatest kättesaadavaid andmeid.

Politsei ja Piirivalve seaduse § 7^{46} lõige 1 sätestab politsei üldise volituse töödelda isikuandmeid oma seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. Sätte lai sõnastus aitab seletuskirja kohaselt tagada selle, et ükski politseile pandud ülesanne ei jääks täitmata selge õigusliku aluse puudumise tõttu. Oluline on arvestada, et isikuandmete töötlemiseks on mh ka andmete vaatamine ja andmete saamine teistest registritest. Nimetatud §-is 7^{46} sätestatud õigus on mõeldud kindlustamaks, et politseil on oma ülesannete täitmisel isikuandmete töötlemiseks olemas seadusest tulenev õiguslik alus. Õiguslik alus, hõlmab endast ka vajalike andmete kogumise õigust ning on aluseks päringute tegemisel teistele teabevaldajatele, kes võivad omada informatsiooni, mis on vajalik politseile pandud ülesannete täitmiseks. Politsei tegevus, mis on toodud Politsei ja Piirivalve seaduse § 3 lõikes 1, on paljus kaetud erinevate seadustega, milles on eraldi sätestatud või sätestatakse isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõuga isikuandmete töötlemine. Vastavate seaduste alusel menetluste läbiviimisel tuleb lähtuda vastavast eriseadusest. Kuid politsei töös võib tulla ette olukordi, kus on vaja töödelda isikuandmeid, kuid sõnaselget alust isikuandmete töötlemiseks ei ole. Sätte sõnastus tagab politseile õiguse töödelda isikuandmeid politseile pandud ülesannete täitmiseks.[8]

Eeltoodust saab järeldada, et üldjuhul peab isikuandmete saamiseks tulenema õiguslik alus eriseadusest ning ainult erandjuhtudel saab tugineda vaid PPVS § 7^{46} lõikele 1 kui üldsättele. KoRS eriseadusena ei kehtesta sellist õiguslikku alust, mis võimaldaks PPA-l saada kõiki andmekogu andmeid, mistõttu tuleb tugineda üldisele alusele PPVS § 7^{46} lõikes 1. Siiski peab antud juhul asuma seisukohale, et ennetustegevus ei saa olla selline juhtum, mis õigustaks PPA soovitud viisil, st kogu tehingute andmebaasi andmete töötlemist selle üldsätte alusel. See tekitaks eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõttega vastuolus oleva olukorra, kus üldise ohu ennetamise põhjenduse alusel saaks koguda massiliselt andmeid kõigist andmekogudest ja mistahes mahus.

---

[4] Politsei ja piirivalve seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 673 SE seletuskiri, lk 4

[5] Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 810 SE seletuskiri, lk 6-7

[6] Korrakaitseseaduse eelnõu 49 SE, seletuskiri, lk 24

[7] samas, lk 43

[8] Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu 778 SE seletuskiri, lk 78

Riigikohus on selgitanud, et ka isikuandmete töötlemiseks õigusliku aluse olemasolu ei tähenda seda, et isikuandmete töötlemine on igal konkreetsel juhul õiguspärane. Töötlemine kui toiming peab olema õigusliku alusega ka kooskõlas. Teisisõnu, lisapiirangud võivad tuleneda õiguslikust alusest enesest ja IKÜM artiklis 5 sätestatud töötlemise põhimõtetest, sealhulgas juba eelnevalt viidatud eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõttest. Eeltoodud põhimõtteid tuleb hinnata koostoimes IKÜM artiklis 6 sätestatud „vajalikkuse“ kriteeriumiga. See tähendab, et konkreetsete isikuandmete töötlemine peab olema „vajalik“ kõnealuses aluses sätestatud eesmärgil töötlemiseks[9]. Seega võib ka õigusliku aluse olemasolul töödelda isikuandmeid ainult konkreetse eesmärgi täitmiseks minimaalselt vajalikus ulatuses.

Kokkuvõtlikult, PPA-l on oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks õigus isikuandmeid töödelda, sh saada selleks andmeid teistest registritest. Sealjuures tuleb lähtuda üldisest isikuandmete töötlemise regulatsioonist juhul, kui eriseaduses ei ole konkreetse menetluse kohta kehtestatud isikuandmete töötlemiseks eraldi aluseid. Tagada tuleb andmetöötlus õiguslikul alusel ja kooskõlas isikuandmete töötlemise põhimõtetega. Ka PPA ennetustegevuse raames IKÜM alusel toimuv isikuandmete töötlemine peab vastama määruse nõuetele, muu hulgas eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõttele. Igal juhul on MaRu, kui vastutava töötleja kohustus koosmõjus hinnata, kas andmete väljastamine taotletud eesmärgil ja ulatuses on põhjendatud, sh vajalik. Kahtluse või ebaselguse korral on õigus üle küsida ning PPA peab põhjendama, milliseid andmeid vajatakse ja miks just sellises ulatuses andmed on eesmärgi täitmiseks vajalikud.

Loodan, et minu selgitustest on abi.

Lugupidamisega

Anu Suviste
jurist
peadirektori volitusel

[9] RKHKo 26.09.2022 nr 3-20-1449, p 24