



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Igor Taro
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie 23.09.2025 nr 1-6/3254-1

Meie 31.10.2025 nr 2.3-4/25/3073-2

Arvamuse avaldamine eelnõule (abipolitseiniku seadus)

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspeksioonile (AKI) arvamuse avaldamiseks abipolitseiniku seaduse (APoIS) eelnõu (eelnõu). Meil on esitatud eelnõu osas järgmised tähelepanekud.

Eelnõu § 4 lõike 4 punkti 1 kohaselt sätestatakse abipolitseinikuks kandideerimise andmete loetelu ministri määrusega (eeskirjaga). Eelnõu § 7 punkti 1 alusel peab kandideerija esitama kirjaliku isikuankeedi, mille sisu on samuti täpsustamata. Kuna tegemist on isikuandmetega, peab nende loetelu vähemalt liigiti tulenema seadusest, seejuures ei tohi määrusega seaduses etteantud piiridest väljuda ehk sätestada laiemat isikuandmete koosseisu, kui seadus ette näeb. Esitatavate andmete (sh dokumentide) loetelu peab olema võimalikult selgelt seadusega määratletud, et isikule oleks juba enne kandideerimist selge, milliseid andmeid temalt oodatakse. Lisaks peab isikule olema selge, millised andmed peab ta ise esitama ja millised andmed pärib PPA muudest allikatest (nt andmekogudest, tööandjalt, sotsiaalvõrkudest jne).

Ühtlasi ei näe AKI vajadust nõuda kohe kandideerimisel nende andmete esitamist, mida oleks vaja alles taustakontrolli etapis. Eelnõu kohaselt peab abipolitseinik juba abipolitseinikuks kandideerimisel esitama kogu vajaliku teabe, sh taustakontrolli aluseks olevad andmed. Teisalt võib olla tõenäoline, et abipolitseinik ei läbi vastavuskontrolli näiteks puuduliku keeleoskuse või haridustaseme tõttu. Kui abipolitseinik vastavuskontrolli ei läbi, ei asuta talle taustakontrolli üldse teostama. Sellises olukorras on seega abipolitseiniku esitatud taustakontrolliks vajalikud andmed kogutud alusetult. Selline andmete kogumine ei ole kooskõlas eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõtetega, kuna taustakontrollini ei jõua iga kandidaat.

Eelnõu § 5 lõike 1 punkti 7 kohaselt ei tohi I astme abipolitseinikuks olla isik, kes ei ole raskekujulise psüühika-, isiksuse- või käitumishäirega. Seda kriteeriumit kontrollitakse aga eelnõu § 8 lõike 7 punkti 2 kohaselt alles enne II astme abipolitseinikuks ülendamist. Lisaks sellele, et arusaamatuks jääb, millal tegelikult kontrollitakse isikul psüühika-, isiksuse- või käitumishäirete olemasolu, tekitab küsimusi ka üldise sellise kontrolli õiguspärasus ja alus. Isikul psüühika-, isiksuse- või käitumishäirete kontrollimine ei kuulu kohaselt nõuetele vastavuse kontrolli (eelnõu § 9) ega taustakontrolli (eelnõu § 10) alla, vaid tegemist on tegelikult tervisekontrolli osaga (eelnõu § 14 lõige 1).

Tervisekontrolli puhul ei ole PPA-l õigus saada teada isiku diagnoosi kontrolli üksikasju, vaid piirduda tuleks sellega, et töötervishoiuarst või perearst väljastab PPA-le kinnituse selle kohta, et abipolitseinik vastab tervisenõuetele, avaldamata täpseid terviseandmeid (eelnõu § 14 lõige 4). Samas lubab eelnõu § 5 lõike 1 punkt 7 laiemat tõlgendamist ning ka sisulist terviseandmete kontrolli, mis ei ole aga kontrolli eesmärgiga kooskõlas.

Eelnõu §-d 9 ja 10 näevad töödeldavate isikuandmete koosseisus ette üld- ja kontaktandmete töötlemist. Juhime tähelepanu, et kontaktandmed kuuluvad juba üldandmete hulka, seega nende eraldi nimetamine sätetes on üleliigne ning segadust tekitav.

Eelnõu § 9 punkt 3 lubab töödelda näokujutise andmeid. Seejuures jääb arusaamatuks, mis andmed need täpsemalt on ning milleks neid on vaja töödelda isiku vastavuse kontrollimisel. Kui sooviks on tuvastada isikut, siis selleks piisab dokumendis olevast pildist, seega eraldi näokujutise andmete kogumisel, mis kuulub isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) art 4 p 14 järgi biomeetriliste andmete hulka, mis omakorda kuulub IKÜM art 9 lg 1 alusel eriliiki isikuandmete hulka, AKI vajadust hetkel ei näe.

Eelnõu § 10 punkt 5 näeb ette võimaluse töödelda kandideerija vanema, õe, venna, lapse, abikaasa ja registreeritud elukaaslase ning abieluga sarnanevas suhtes oleva elukaaslase ees- ja perekonnanimi, isikukood (selle puudumisel sünniaeg ja -koht) ja kontaktandmed. Arusaamatu on sugulaste andmete küsimise eesmärk ja kui eesmärgiks on ka sugulaste tausta välja selgitamine, siis peab see olema selgelt seaduse tekstist tuletatav.

Lisaks sellele, kui tegemist on tõesti sugulaste taustakontrolliga, töödeldakse ilmselt sugulaste osas mitte ainult sättes nimetatud ees- ja perekonnanime, isikukoodi (selle puudumisel sünniaeg ja -koht) ja kontaktandmeid, vaid töödeldavate andmete loetelu on tõenäoliselt tunduvalt laiem. Ühtlasi jääb selgusetuks, kas ja kuidas toimub nende inimeste isikuandmete töötlemisest teavitamine, et oleksid täidetud IKÜM artiklites 13-14 sätestatud nõuded.

Eelnõu § 8 lõike 5 kohaselt viib PPA läbi nõuetele vastavuse kontrolli ka isiku abipolitseinikuks olemise ajal, kui on põhjendatud kahtlus, et see isik ei vasta käesoleva seaduse § 5 lõike 1 punktides 1–4, 12 ja 13 ning lõikes 2 sätestatud nõuetele. AKI hinnangul tasub vaadata üle korduvalt kontrollitavate andmete koosseisu, kuna kahtlane on, et nt isiku omandatud hariduse staatus võib ajaliselt muutuda. Pigem, kui selgub, et inimese esitatud haridust tõendav dokument ei vasta tegelikult omandatud hariduse astmele, on tegemist algusest peale ebaõigete andmete esitamisega.

Samasugune regulatsioon on ettenähtud ka korduva taustakontrolli kohta. Mõlema säte sõnastusest kahjuks ei selgu, kuidas abipolitseinikku teavitatakse, et tema suhtes viiakse läbi korduv vastavuse kontroll või taustakontroll. Kui isik alles kandideerib, siis on selge, et sellega kaasneb ka kontroll. Juhul, kui tekib vajadus teha korduv kontroll, siis peab isikut sellest ka IKÜM art 13–14 kohaselt teavitama. Palume mõelda läbi ning sätestada seaduses, kuidas tagatakse isiku teavitamine korduva kontrolli osas.

Eelnõu § 12 lõige 3 sätestab, et abipolitseiniku staatusest andmisest keeldumise või staatusest vabastamise põhjust ning selle aluseks olevat asjaolu ei avaldata kuni vastava asjaolu äralangemiseni ning ulatuses, mis võib olla vältimatult vajalik, et tagada riigi julgeolek, riigikaitse, avalik kord, süütegude tõkestamine, avastamine, menetlemine või karistuse täideviimine, andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse. Kuivõrd loodava sätte mõte on piirata andmesubjekti õigust saada juurdepääsu enda andmetele IKÜM artikkel 23 tähenduses, siis AKI hinnangul on hetkel piirangut kehtestav säte liiga üldine ega vasta IKÜM art 23 lg 2 tingimustele.

Isiku õigus tutvuda enda kohta kogutud andmetega tuleneb IKÜM artiklist 15. Seda õigust saab IKÜM artikkel 23 kohaselt piirata seadusandliku meetmega, kui selline piirang austab põhiõiguste ja -vabaduste olemust ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede, et tagada IKÜM artikkel 23 lõike 1 alapunktides sätestatud eesmärgid. IKÜM artikkel 23 lõige 2 täpsustab, milliseid sätteid peab viidatud seadusandlik meede sisaldama.

Euroopa Kohus on artikli 23 lõikes 1 sätestatud mõiste „seadusandlik meede“ kohta märkinud,

võttes arvesse IKÜM-s, aluslepingutes ja hartas sätestatud, et õigusaktid, mis sisaldavad sellist riivet lubavat meedet, peavad sätestama selged ja täpsed reeglid, mis reguleerivad kõnealuse meetme ulatust ja kohaldamist ning kehtestavad miinimumnõuded, millest tulenevalt on isikutel, kelle isikuandmetega on tegu, piisavad tagatised, mis võimaldavad neid andmeid kuritarvitamise ohu eest tõhusalt kaitsta. Järelikult peavad kõik IKÜM artikli 23 alusel võetud meetmed olema selged ja täpsed, nagu liidu seadusandja on seda ka määruse põhjenduses 41 rõhutanud, ning nende kohaldamine peab olema õigussubjektidele ettenähtav. Eelkõige peab viimastel olema võimalik kindlaks teha asjaolud ja tingimused, mille esinemisel võib neile selle määrusega antud õiguste ulatust piirata.

Eelnõus ega seletuskirjas ei ole aga selgitatud, kuidas, sh kelle poolt, piiramise otsus vastu võetakse ning kui kaua piirang kestab. „Kuni vastava asjaolu äralangemiseni“ ei ole AKI hinnangul piisavalt selge, kuna andmete avaldamata jätmine ei ole seotud asjaolu endaga, vaid eesmärgiga tagada riigi julgeolek, riigikaitse, avalik kord, süütegude tõkestamine, avastamine, menetlemine või karistuse täideviimine, andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse. Seega piirangu sõnastus peab andma õiguse piirata andmesubjektile andmete avaldamist seni, kuni see on paragrahvis toodud eesmärkide täitmiseks vajalik. Planeeritud sättest ei nähtu ka ühtegi kaitsemeedet juhuks, kui ka tegelikult andmesubjekti õigust piiratakse.

Eelnõu § 13 reguleerib andmete säilitamist selliselt, et iga nõuetele vastavuse kontrolli ja taustakontrolli andmeid säilitatakse viis aastat. Pärast säilitustähtaja möödumist andmed kustutatakse. Segusetu on, millal hakkab tähtaeg kulgema, kas andmete kogumisest või kontrolli lõppemisest vms. Lisaks võib sätte sõnastusest järeldada, et ka nende kandidaatide andmed, kes vastavuse kontrolli või taustakontrolli ei läbinud, säilitatakse viis aastat. Jääb arusaamatuks, milleks neid andmeid nii kaua vaja on. Eriti juhul, kui inimene ei läbi juba ainuüksi vastavuskontrolli ja taustakontrolli andmeid tegelikkuses vaja ei olekski.

Oluline on, et andmete säilitustähtaja lõppemisel tuleb isikuandmed koheselt kustutada. Kui andmeid kustutatakse kogumis, st mitte siis, kui iga konkreetne andmerida jõuab säilitustähtaja lõppu, siis tuleb näha ette eraldi regulatsioon, mille kohaselt säilitatakse andmeid vähemalt x aastat, misjärel kustutakse andmed hiljemalt x kuu jooksul. Säilitamise ja kustutamise periood kokku ei tohi ületada maksimaalset säilitustähtaega.

Eelnõu § 11 lõike 1 punkt 2 annab PPA-le volituse töödelda sättes nimetatud isikute kohta andmeid mis iganes allikast, sh andmekogust. Tegemist on liiga laia ja ebaselge regulatsiooniga. Selgitame, et IKÜM-i ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt peab norm, mis näeb ette isikuandmete töötlemise (eraelu riive), olema selge ning inimesele mõistlikult ettenähtav. Antud juhul puudub inimesel võimalus aru saada, millised on töödeldavate andmete piirid, sh millised andmed millisest allikast soovitakse saada. Lisaks peab andmeandjale olema selge, millisel õiguslikul alusel ja millises ulatuses peab ta andmeid väljastama. AKI arvates ei ole antud sätte näol tegemist piisava ja selge õigusliku alusega, mis võimaldaks teha päringuid konkreetsele andmekogule. Eelnõu §-d 9 ja 10 sätestavad PPA õigust teatud andmeid töödelda, mitte aga andmeandja (sh andmekogu) kohustust andmetele juurdepääsu võimaldada.

Eelnõu § 21 lõige 3 annab abipolitseinukule õiguse töödelda seaduse § 4 lõigetes 1–3 sätestatud ülesannete täitmise toetamisel asutusesiseseks kasutamiseks ettenähtud teavet, isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, üldsusele suunatud ja avalikest allikatest kättesaadavaid andmeid. AKI hinnangul on viidatud sätte sõnastus liiga laia tõlgendamisruumiga. Hetkel nt I astme abipolitseiniku pädevuses on politsei ülesandel politsei arendus-, ennetus- ja tugitegevuse toetamine, ehk tegemist on väga laia ja ebamäärase ülesannete ringiga. Peaks kehtestama mingid täiendavad raamid või kriteeriumid, et tagada isikuandmete töötlemise eesmärgipärasuse, piiritledes isikuandmete töötlemist konkreetse ülesande vajadustega.

Seejuures jääb andmetöötluse õigusliku aluse kehtestamisel küsitavaks, kas abipolitseinikul on ka näiteks teatud juhtudel õigus piirata andmesubjekti õigusi. Õigusliku aluse kehtestamisel riigisisiseses õiguses tuleb lähtuda IKÜM art 6 lg 3 nõuetest.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor

Irina Meldjuk
Irina.Meldjuk@aki.ee
627 4108