



## ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Liisa-Ly Pakosta  
Justiits- ja Digiministeerium  
info@justdigi.ee

Teie 16.12.2025 nr 8-1/10086-1

Meie 11.01.2026 nr 2.3-4/26/4100-2

**Arvamuse avaldamine eelnõule (Isikuandmete kaitse seaduse ja teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse muutmise seadus)**

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) arvamuse avaldamiseks isikuandmete kaitse seaduse (IKS) ja teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse (TAIKS) muutmise seaduse eelnõu. Meil on esitatud eelnõu osas järgmised tähelepanekud.

**1. Eesmärk ja kohaldamisala**

Eelkõige märgime, et uuringu tegemise võimaluste ja tegijate ringi laiendamine on igati tervitatav. Siiski on mõnevõrra ebaselge seaduse kohaldamisala. Seletuskirja kohaselt on eelnõu eesmärk tagada õigusselgus, kes ja millistel tingimustel võivad andmesubjekti nõusolekuta töödelda isikuandmeid teadus- ja ajaloouringu ning statistika eesmärgil. On oluline, et kõigile osapooltele, kellel on vaja isikuandmeid nimetatud eesmärgil töödelda, kohalduksid võrdsed õigused ja kohustused, olgu selleks ülikool, üliõpilane, riigiasutus, kohalik omavalitsus (KOV) või ettevõtja, kes soovib teha teadusuuringut või innovatsiooni avalikes huvides. Tegemist on erandiga, mis tuleneb IKÜM-i artiklist 89. IKS § 6 põhineb ka IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punktil e, mille kohaselt on liikmesriigil võimalik õigusaktiga täpsustada avalikes huvides oleva ülesande täitmise aluseid. Teadus- ja ajaloouringud ning statistika on avalikes huvides olevad ülesanded.

Eelnõus on võetud kasutusele laiem termin „uuring“, mis seletuskirja punkti 4 kohaselt hõlmab näiteks tehnoloogia arendamist ja tutvustamist, alusuuringuid, rakendusuuringuid ja erasektori vahenditest rahastatavaid uuringuid. Ka tehisaru arendamine on osa tehnoloogiaarendusest. Statistika puhul on loobutud piirangust, et isiku nõusolekuta võib andmeid töödelda vaid riikliku statistika tegemiseks. Seega peaks uuringu tegemise eelduseks olema vaid avalik huvi, st IKÜM artikli 6 lõike 1 punkt e koos IKS §-ga 6. AKI eeldab, et eelnõuga on silmas peetud siiski kõiki võimalikke uuringute tegijaid nii avaliku, kui erasektori esindajaid sõltumata omandivormist või ülesannetest, ka näiteks eraõiguslikud juriidilised isikud, ja sh ka nt riigi asutatud sihtasutused jms. Samas on eelnõus eraldi säte (§ 6 lõige 2), mis loetleb nõ avaliku sektori asutused, kes võivad uuringuid teha. Seetõttu tekib küsimus, kas eelnõu § 6 lõike 1 alusel on uuringute tegijate võimalik ring kuidagi piiritletud, nt teadus- ja arendustegevuse osalised TAIKS mõttes?

Seletuskirja punktis 4 kirjeldatakse, mida on mõeldud terminiga „uuring“. Mõiste hõlmab teadus-ajaloo ja statistika eesmärgil tehtavaid uuringuid. Teadusuuringud on erinevad tüüpi uuringud ja ka tehnoloogiaarendused. Sellest tulenevalt jääb selgusetuks, mis põhjusel on IKS § 6 lõikes 2 avaliku sektori asutustele eraldi tehnoloogiaarendused välja toodud. Kas seda tuleb mõista selliselt, et avaliku sektori asutuste uuringud on kuidagi piiratud?

Eeltoodust tulenevalt palume kavandatava IKS § 6 lõike 2 kohaldamisala ja eesmärgi seletuskirjas

paremini selgitada.

Lisaks märgime, et jääme väljatöötamiskavatsusele esitatud arvamuses toodud seisukoha juurde, et kui eesmärki sisustatakse ainult läbi avaliku huvi, siis reaalsuses tekib võimalik vaidluskoht – kui konkreetne eesmärk tegelikult on. Hetkesõnastus annab alust sisustada uuringu eesmärki vaid läbi selle, et esineb avalik huvi. Avalikku huvi mõistet ei ole aga kuskil lahti selgitatud, seda hinnatakse igakordselt. AKI arvates peaks eesmärgi määratlemisel olema lisaks avalikule huvile veel mingi tingimus või kriteerium. Näiteks teadusuuringute puhul on kriteeriumiks ka see, et sellest peab tekkima uus väärtus, tulemus annab sisendit asutuse töö muutmiseks, tõhustamiseks, õigusraamistiku muutmiseks vms.

Uuring peab olema seotud asutuse valitsemisala või ülesannetega. Samas AKI hinnangul tekib sellise hoomamatu eesmärgi puhul oht, et uuringu varjus hakatakse tegema asutuse ülesannete täitmiseks kogu aeg massandmetöötlust (nt elanikkonna profileerimist) ilma selleks muud õiguslikku alust loomata. Kui ikkagi mõnel asutusel on vaja teha mõnda analüüsi vms iga-aastaselt või mingi perioodi tagant ehk tegemist on selgelt asutuse avaliku ülesandega, siis tuleks see eraldi seadusega reguleerida. IKS § 6 alusel ei tohiks massandmetöötlus toimuda tavapärase ametliku ülesande täitmiseks.

Võrreldes kehtiva õigusega laiendatakse nõ seni poliitika kujundamise eesmärgil tehtavate uuringute regulatsiooni. Eelnõus kasutatakse uuringu mõistet laiana ning kavandatava IKS § 6 lõikes 2 sätestatakse avaliku sektori asutuste loetelu, kes võivad uuringuid teha. AKI märgib, et kui uuringu tegemise õigus ei ole kuidagi asutuse tegevusvaldkonnaga piiritletud, nt võib mistahes uuringuid teha ka KOV-i lasteaiad või hooldekodu, siis võib tekkida oht andmete hankimiseks näiliste uuringute kaudu.

## **2. Läbipaistvus**

Kavandatavate IKS § 6 lõike 5 ja § 6<sup>1</sup> lõike 7 kohaselt teavitatakse uuringust AKI-t, kes avaldab selle teabe oma veebilehel. Seletuskirja kohaselt avaldab AKI selle teabe Eesti teabevärvavas. Palume avaldamist puudutava osa täpsustada ning viia eelnõu ja seletuskiri omavahel kooskõlla.

Lisaks kitsendab eelnõu IKÜM artiklis 14 sätestatud avaldatavat teavet, milleks AKI põhjust ei näe. Läbipaistvuse põhimõtte tagamiseks peaks see lõige sisaldama rohkem avaldatavat teavet lähtuvalt IKÜM artiklist 14.

Kavandatav IKS § 6 lõige 9 võimaldab ühe andmekogu piires töödeldavate andmetega teha uuringuid eelnõus sätestatud kaitsemeetmeid järgimata. AKI hinnangul tuleb seejuures arvestada, et puudub ka teavitamiskohustus või muud kaitsemeetmed, nt kohustuslik regulatsioon andmekogu põhimääruses ehk andmesubjektil ei ole võimalik oma andmete töötlemise kohta mingit teavet saada. AKI leiab, et selline andmetöötlus ei vasta IKÜM läbipaistvuse nõudele. Seletuskirja punktis 6.3. on riive andmesubjektile käsitlemata.

Ka eelnõu § 6<sup>1</sup> lõige 6 ütleb, et kui on selle paragrahvi nõuded täidetud, siis ei kohaldata lõiget 7 ehk siis igasugune teavitamise kohustus puudub. AKI ei leia, et ka andmetöötlussüsteemis tehtud analüüside kohta tuleb AKI-t teavitada, kuid selleks, et tagada läbipaistvus, peaks siiski ka selliste analüüside kohta olema teave avaldamise kohustus andmetöötlejale endal.

## **3. Andmeandja õiguslik alus**

Eelnõu seletuskirja kohaselt on eelnõu eesmärgiks õigusselguse tagamine, kes ja millistel tingimustel võivad andmesubjekti nõusolekuta töödelda isikuandmeid teadus- ja ajaloouuringu ning statistika eesmärgil. Praktikas on ilmnunud probleem sellega, et andmeandjad, kelle kogutud isikuandmeid soovitakse uuringus kasutada, ei ole uuringu mõttes vastutavad ega volitatud töötledajad ning neil puudub selge õiguslik alus andmete töötlemiseks (väljastamiseks) uuringus

kasutamiseks. IKÜM artikli 6 lõike 1 punktid c ja e, mis saaksid üldjuhul olla andmete andmise aluseks, nõuavad IKÜM artikli 6 lõike 3 järgi töötlemise aluse kehtestamist liikmesriigi õigusega. Seetõttu teeme suurema õigusselguse tagamiseks ettepaneku kaaluda eelnõu täiendamist sättega, mis annaks andmeandjale andmete välja andmiseks selge õigusliku aluse.

#### **4. Mõisted**

Kehtiva IKS § 6 sätted kohalduvad riikliku statistika tegemisele. Riikliku statistika mõistet avab riikliku statistika seadus. Eelnõuga laiendatakse töötlemise õigust lihtsalt statistika tegemiseks. Sellest võib tekkida statistika mõiste määratlemise küsimus, mille tegemiseks võib kavandatava IKS § 6 alusel isikuandmeid töödelda.

Sama puudutab ka andmekogu mõistet, mis on väga selgelt seotud avaliku teabe seadusega (AvTS). Selgusetuks jääb, kas eelnõus kasutatavat mõistet tuleb mõista andmekoguna AvTS mõttes või kehtib see mistahes andmekogumitele, mis ei ole AvTS kohaselt andmekoguna reguleeritud. Eelnõu eesmärgist tulenevalt ei piirdu andmete allikad aga AvTSi alusel asutatud andmekogudega, vaid uurijale võiks vaja minna ka teistest andmekogumitest andmeid.

Eeltoodust tulenevalt leiame, et eelnõus kasutusele võetud mõistete osas võiks seletuskirjas olla täpsemad selgitused, mis neid mõisteid avavad.

#### **5. Statistikaameti kaasamine**

Eelnõu § 6 lõige 4 näeb ette, et käesoleva paragrahvi lõike 3 punktis 1 sätestatud tingimus loetakse täidetuks ka juhul, kui ühe või mitme andmekogu vastutavad töötlejad edastavad isikustatud andmed Statistikaametile andmete pseudonüümimiseks või muu samaväärset kaitset pakkuva meetme kasutamiseks ja uuringu tegijale edastamiseks. Seletuskirjas on selgitatud, et Statistikaametile antakse õigus isikustatud andmeid töödelda selleks, et muuta need uuringu tegijale sisuliselt anonüümseteks andmeteks. See on alternatiivne lahendus juhaks, kui näiteks on vaja eri andmekogude andmed isikustatud kujul ühendada, aga puudub võimalus eri andmekogudes andmed nt sarnase metoodika järgi pseudonüümida.

Ehk Statistikaamet paneb erinevate andmekogude andmed kokku ning edastab neid pseudonüümitud kujul uuringu tegijale. Seletuskirjast ei tulene, et oleks hinnatud ka eelnõu kooskõla RStS-ga Statistikaametile pandud ülesannete kontekstis. Eelnõu säte ise ei pane Statistikaametile vastavat ülesannet, vaid puudutab ainult viidet sellele võimalusele seoses eelnõus ette nähtud tingimuste täitmisega.

Selle ülesande täitmisel on Statistikaamet volitatud töötleja rollis. IKÜM artikkel 28 näeb ette, et selline andmetöötlus on võimalik ainult töötlejate omavahel siduva lepingu või liidu või liikmesriigi õiguse kohase siduva õigusakti alusel, mis on volitatud töötleja suhtes siduv ning milles sätestatakse töötlemise sisu ja kestus, töötlemise laad ja eesmärk, isikuandmete liik ja andmesubjektide kategooriad, vastutava töötleja kohustused ja õigused. Kuna isikuandmeid puudutav osa sellest informatsioonist sisaldub eetikakomiteele esitatud avalduses ja see on läbinud hindamisprotsessi ning andmetöötlus peab toimuma selle alusel, oleks AKI arvates mõistlik seadusega ära reguleerida vastutava ja volitatud töötleja vastavad suhted, et kaks riigiasutust ei peaks sõlmima omavahel vastutava-volitatud töötleja lepingut. Viidatud regulatsioon peab vastama IKÜM artiklis 28 märgitud tingimustele.

#### **6. Isikustatud kujul andmete töötlemise tingimused**

Eelnõu § 6 lõige 3 näeb ette tingimused, millal on lubatud kasutada isikuandmed isikustatud kujul. Punkti 1 kohaselt on selline uuring lubatud juhul, kui pärast tuvastamist võimaldavate andmete eemaldamist ei ole andmetöötluse eesmärgid enam saavutatavad või neid oleks ebamõistlikult raske saavutada. Väljatöötamiskavatsusele antud arvamuses juhtis AKI tähelepanu vajadusele

esitada seletuskirjas lisaselgitusi sellele, mida loetakse ebamõistlikult raskeks. Näiteks, kas uuringu maksumuse suurenemine on põhjuseks, et lubada isikustatud kujul andmete kasutamine?

Lisaks märkisime, et punkti 2 sõnastus vajab täpsustamist, kuna uurija enda hinnang on alati subjektiivne, see iseenesest ei saa olla tingimuseks, vaid avalik huvi peab objektiivselt olema ülekaalukas ehk hinnangu peab andma ikkagi uuringut lubav asutus. Paraku ei ole nende tähelepanekutega eelnõus arvestatud. Palume hinnata punkti 2 sõnastuse täpsustamise võimalust ning täiendada seletuskiri lisaselgitustega.

## **7. Andmete säilitamine ja kustutamine**

Eelnõu ei reguleeri isikuandmete säilitamist ega näe ette andmete kustutamise nõuet uuringu tegijatele, vaid ainult andmetöötluskeskkonna pidajale. Mainitud on ka Statistikaameti kohustus andmeid kustutada pärast nende edastamist, samas täpsustamata on andmete kustutamise tähtaeg.

Kui seadusega on reguleeritud isikuandmete töötlemine, peab regulatsioon hõlmama ja isikuandmete säilitamist ning andmete kustutamist pärast säilitamise tähtaja lõppu. Seejuures palume arvestada sellega, et isikuandmete säilitamise tähtaeg peaks olema selgemini määratletud (nt mingi kriteeriumi täitmiseni). Eelnõu § 6<sup>1</sup> lõikes 3 mainitud uurimistulemuste valideerimine on väga erinev. On olukordi, kui valideerimist üldse ei toimu, kuna see ei ole teatud uuringute puhul kohustuslik. Seega selgusetuks jääb, kas ja millal siis andmed kustutakse. Lisaks sellele jääb ebamääraseks, millal see „pärast“ saabub, nt kas aasta pärast valideerimist, viivitamatult või mingil muul perioodil.

## **8. Andmesubjekti õiguste piiramine**

Eelnõu § 6 lõige 11 reguleerib andmesubjekti õiguste piiramist. Kuivõrd loodava sätte mõte on piirata andmesubjekti õigust saada juurdepääsu enda andmetele IKÜM artikli 23 tähenduses, siis AKI hinnangul on hetkel piirangut kehtestav säte liiga üldine.

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

IKÜM artikli 23 alusel võetud meetmed peavad 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. Sättes ei ole selgelt reguleeritud, kes (vastutav või volitatud töötleja) ja kuidas otsustab, et andmesubjekti õigusi tuleb piirata, kaua see piirang kestab (piirang ei tohi olla igavene – seadusega tuleb sätestada, et kui õiguste piiramise aluseks olev asjaolu langeb ära, siis tuleb isikule tema õigused tagada). Seega tuleks AKI hinnangul kaaluda võimalust andmesubjekti õigusi piirava sätte sõnastuse täpsustamist.

## **9. Eelnõu mõju**

Mõjude hindamisel ei ole AKI töökorralduse osas arvestatud uuringute mõiste ja tegijate ringi olulise laienemisega. Teavitamiskohustus hakkab kehtima kõikidele uuringu tegijatele. Hetkel ei ole AKI-le teada, kui palju Eestis uuringuid kokku tehakse. Poliitikakujundamise uuringuid on aastas ca 25-30. Eelduslikult teadusasutused teevad neid kordades rohkem, lisanduvad KOVID ja ka muud juriidilised isikud. Eestis on kokku 78 kohalikku omavalitsust, kui pool neist teeb kasvõi ühe uuringu aastas, kaasneb sellega juba 39 teavitust. Ehk teavitamiskohustusega seotud AKI töökoormuse mõju on tegelikult uurimata.

Muu hulgas mõjutab AKI töömahtu igasuguse statistikatöö kuulumine uuringu mõistesse. Eelkontrolli kohustus kaob, kuid järelevalve on juba olemuselt oluliselt ressursimahukam tegevus, kui eelnev kooskõlastamine. Järelevalve koosmõjus uuringute mahu kasvuga mõjutab AKI koormust tõenäoliselt oluliselt enam, kui eelnõus on arvatud.

Seletuskirja punktis 7 ei ole välja toodud AKI-le seaduse rakendamisega kaasnevaid võimalikke kulusid. Lisaks veebilehel uuringute kohta teabe avaldamise tööjõukulule tekib järelevalve kulu nii menetluse mahukuse, kui uuringute mahu kasvu tulemusel. Tõenäoliselt kaasneb AKI-le kulu ka teabe avalikustamise kohustuse täitmiseks tehnilise vahendi loomiseks.

Muudatuse eeldatav jõustumise aeg tuleks välja tuua, kuivõrd seaduse rakendamisest tekib mõju AKI töökorraldusele ja ressursile.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis  
peadirektor

Irina Meldjuk  
Irina.Meldjuk@aki.ee  
627 4108