|  |  |
| --- | --- |
| **Andmekaitse Inspektsioon** | Irina Meldjuk, 6274108, irina.meldjuk@aki.ee |
| **1. Viisaregistri vastutav töötleja.**Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi: eelnõu) **§ 1 p-s 12** pakutud sõnastus „Viisaregistri vastutav töötleja on Politsei- ja Piirivalveamet. Viisaregistri andmete vastutavad töötlejad on käesolevas seaduses sätestatud pädevuse piires Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet ning Välisministeerium“ on ebaselge. Arusaamatuks jääb see, mida sisuliselt tähendab vastutus viisaregistri andmete eest.Eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et kuna viisaregistrisse kantakse andmed, mis tekivad PPA, KAPO ja VÄM-i juures, on optimaalne määrata mitu andmete vastutavat töötlejat ja sätestada nende vastutusala viisaregistri põhimääruses. Rakendusaktide kavandis planeeritud viisaregistri põhimääruse § 3 sõnastus, millega määratakse vastutavate töötlejate rollide jagamine, tekitab veel rohkem segadust, kuna kuigi viidatud paragrahvi lõikest 1 tulenevalt on andmekogu vastutavaks töötlejaks PPA, siis lõikega 1¹ piiratakse PPA vastutus lõikes loetletud andmete töötlemisega. Nimetatud paragrahvi lõigete 1² ja 1³ kohaselt lisanduvad andmekogu vastutavate töötlejate hulka veel VÄM ja KAPO. Ehk sisuliselt määratakse andmekogule kolm vastutavat töötlejat piiritletud vastutusaladega.Sellisel viisil andmekogu vastutava töötleja reguleerimine ei võimalda aru saada, kes tegelikult vastutab andmekogu pidamise eest. Samuti ei ole võimlik aru saada, kelle poole peaks andmesubjekt vajadusel pöörduma ja kes mille eest vastutab. Andmed esitatakse registrisse erinevate kanalite kaudu, iga puudutatud asutus võib kasutada ka teisi registris sisalduvaid andmeid oma pädevuse realiseerimiseks. Tavainimene ei ole ilmselgelt suuteline aru saama, millal ja kelle poole ta peaks pöörduma.Selgitame, et andmekogu vastutav töötleja AvTS § 43⁴ lg 1 mõttes, ehk andmekogu haldaja, on see, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist ning vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse ja arendamise eest, kuid ei võrdu alati IKÜM-i mõttes vastutava töötlejaga. Seega andmekogu vastutavaks töötlejaks peab olema see asutus, kellele on pandud kohustus nimetatud andmekogu hallata, mitte aga kõik need asutused, kes on andmekogu andmeandjad ja kes andmeid töötlevad.IKÜM-s sätestatud vastutava töötleja mõiste on funktsionaalne, põhineb pigem faktilisel kui formaalsel analüüsil. Asutuse IKÜM-i mõttes vastutavaks töötlejaks kvalifitseerimisel tuleb arvesse võtta kõiki asjakohaseid faktilisi asjaolusid, et jõuda järeldusele, kas konkreetne asutus avaldab kõnealuste isikuandmete töötlemisele määravat mõju.Vastutus võib tuleneda ka õigusnormidest ehk selgest juriidilisest pädevusest, näiteks kui vastutav töötleja või selle määramise konkreetsed kriteeriumid on sätestatud siseriiklikus või liidu õiguses. Seega võimaldab IKÜM art 4 lg 7 vastutava töötleja või tema määramise konkreetsed kriteeriumid sätestada liidu või liikmesriigi õiguses. Sisuliselt tähendab see seda, et viisaregistri põhimääruses saab reguleerida andmekogu volitatud töötlejate kui isikuandmete töötlemisel kaasvastutavate töötlejate andmetöötlemisega seotud vastutuse piirid, sh näiteks ette näha, et andmesubjektide taotlustele vastab konkreetne asutus. Seejuures aga ei tohi segi ajada andmekogu vastutava töötleja rolli tulenevalt AvTS-st ja vastutava töötleja rolli IKÜM-i mõttes. | ArvestatudEelnõus täpsustatud viisaregistri vastutav töötleja AvTS-i mõttes ja vastutavad isikuandmete töötlejad IKÜM mõttes. |
| **2. Andmekogude säilitustähtajad** |  |
| **2.1. Viisaregister** **Eelnõu § 1 p 14** kohaselt säilitatakse viisaregistri andmeid kõige kauem 60 aastat. Andmetele võib sätestada lühema säilitustähtaja viisaregistri põhimääruses. Viidatud regulatsioon ei sobi, kuna see jätab määrusandjale kaalutlusruumi selle suhtes, kas viisaregistri põhimääruses üldse sätestatakse täiendav regulatsioon säilitamise tähtaegade osas või mitte. Seejuures on oluline märkida, et eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, kas andmekogu kõikide andmete säilitamine maksimaalse tähtaja jooksul on põhjendatud ja vajalik. Leiame, et seadusest (sh seletuskirjast) peab olema tuletatav seadusandja kaalumine erinevat tüüpi andmete säilitustähtaegade osas ning tulenevalt sellisest kaalumisest peab vajadusel seadusest tuleneva volitusnormina andma määrusandjale selgesõnalise volituse täpsustada teatud andmete säilitustähtaega. Hetkel kehtivas viisaregistri põhimääruses on kirjas (vt § 23), et andmekogu andmeid säilitatakse andmekogu infotehnoloogilises andmekogus aktiivselt viis aastat, pärast kantakse andmed andmekogu arhiiviosasse, kus neid säilitatakse 50 aastat, mis annab kokku 55 aastat. Sellest tulenevalt jääb arusaamatuks, millistel juhtudel on võimalik säilitada andmed seaduses sätestatud maksimaalse tähtaja jooksul. Ühtlasi ei ole põhimääruses sätestatud, mis saab siis, kui andmete säilitamise tähtaeg möödub, nt kas andmed kustutakse. | SelgitusEelnõu kohaselt säilitatakse viisaregistri andmeid kõige kauem **60 aastat**. Andmetele võib sätestada lühema säilitustähtaja viisaregistri põhimääruses. Andmekogu ABIS põhimääruse § 44 kohaselt säilitatakse andmekogusse kantud andmeid **aktiivselt 5 aastat**, peale mida kantakse andmed eraldi andmekogu arhiiviosasse, kus andmeid säilitatakse **75 aastat**. Viisaregistri põhimääruse § 23 kohaselt säilitatakse andmeid andmekogu infotehnoloogilises osas aktiivselt viis aastat alates:1) viisa kehtivusaja lõppemisest;2) pikendatud viibimisaja lõppemisest;3) taotluse läbi vaatamata jätmise, viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsusest või selle vaidlustamise käigus tehtud otsusest.Lõike 3 kohaselt kantakse andmekogu andmed pärast lõikes 1 sätestatud säilitustähtaja möödumist andmekogu arhiiviosasse, kus neid säilitatakse 50 aastat.Kuna viisa maksimaalne kehtivusaeg võib olla viis aastat, andmeid säilitatakse viisa kehtivusaja lõppemisest arvates viis aastat ja pärast seda andmekogu arhiiviosas 50 aastat, on viisaregistri andmete maksimaalne säilitusaeg kokku **60 aastat** (täpsemalt viisaregistri ja andmekogu ABIS seos selgitatud Justiitsministeeriumi kooskõlastuskirja punkti 3 vastuses).Viisaregistri põhimääruse säilitustähtaega puudutavad muudatused jõustusid 28.10.2023. Määruse eelnõu kooskõlastas Justiitsministeerium märkusteta 31.08.2023 ([EIS-i viit](https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5040272d-db02-4ec7-b4a2-091ef43ebafc)) ning Andmekaitse Inspektsioon 06.09.2023 kirjaga nr 1.2.-4/23/2107-2.Andmekogu ABIS põhimääruse § 44 sätestatud andmete säilitustähtaeg viiakse seaduse ja viisaregistri põhimäärusega kooskõlla pärast kõnesoleva eelnõu jõustumist seadusena. |
| **2.2. Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogu**Käesoleva arvamuse p-s 2.1 toodud soovitus andmete säilitustähtaja osas kehtib ka välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogu andmete säilitamise reguleerimise puhul, mille kohta on eelnõus samasuguse konstruktsiooniga norm (vt eelnõu § 1 p 38). | SelgitusEelnõu kohaselt säilitatakse andmekogu andmeid kõige kauem **25 aastat.** Andmetele võib sätestada lühema säilitustähtaja andmekogu põhimääruses.Andmekogu ABIS põhimääruse § 46 lõike 1 kohaselt säilitatakse andmekogusse kantud andmeid **aktiivselt 10 aastat**, peale mida kantakse andmed eraldi andmekogu arhiiviosasse, kus andmeid säilitatakse **15 aastat** (täpsemalt lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogu ja andmekogu ABIS seos selgitatud Justiitsministeeriumi kooskõlastuskirja punkti 3 vastuses).Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogu põhimääruse § 18 lõike 1 kohaselt säilitatakse andmeid andmekogu infotehnoloogilises osas aktiivselt **10 aastat** kümme aastat andmete andmekogusse kandmisest arvates, pärast mida need arhiveeritakse. Lõike 2 kohaselt säilitatakse arhiiviandmeid **15 aastat**, pärast mida need kustutatakse. |
| **2.3. Elamislubade ja töölubade register** Eelnõu § 1 p 64 kohaselt elamislubade ja töölubade registri (ETR) andmeid säilitatakse alaliselt.Kogu andmestiku igavene säilitamine tundub olevat vastuolus IKÜM art 5 lg 1 p-ga e. Seletuskirjas selgitatakse, et ETR-i andmeid säilitatakse alaliselt, kuivõrd välismaalase staatuse ja dokumenteerimise menetluses kogutud andmed on asjakohased ja vajalikud nii välismaalase tulevastes menetlustes kui ka temaga seotud isiku staatuse ja dokumenteerimise menetluses. ETR-i digitaalsed registrikaardid on hinnatud arhiiviväärtuslikuks ja neid säilitatakse kuni ETR-i likvideerimiseni. Ühe riigi elanikkonna staatuse ja dokumenteerimise andmed on olulised ka selle riigi ajaloo jäädvustamiseks. Lisaks on ETR riiklik register, mille abil on tulevikus võimalik tuvastada välismaalase järglastel ja lähedastel oma seoseid ja sugulussuhteid, kuna staatuse ja dokumenteerimise menetluses kogutud andmeid ei pruugi olla mujal alles. Samuti tuleb arvestada, et kõige rohkem välismaalasi elab Eestis pikaajalise elamisloa alusel, mis on tähtajatu. Teisisõnu on neil välismaalastel alaline õiguslik staatus.Ülalviidatud selgitused ei anna alust IKÜM art 5 lg 1 p e sätestatud säilitamise piirangu eiramiseks, kuna antud juhul ei ole täidetud IKÜM art 89 erandile (arhiiviväärtus) tuginemise eeldus. Seletuskirjas viidatakse sellele, et ETR-i digitaalsed registrikaardid on hinnatud arhiiviväärtuslikuks ja neid säilitatakse kuni ETR-i likvideerimiseni. Arhiiviseaduse (ArhS) § 7 lõike 1 järgi selgitab Rahvusarhiiv välja avalikku ülesannete täitva asutuse või isiku, kelle tegevuse käigus võib tekkida arhivaale ehk dokumente, millele avalik arhiiv on hindamise tulemusena andnud arhiiviväärtuse (ArhS § 2). AKI-le teadaolevalt puudub hetkel hindamisotsus andmekogu andmete arhiiviväärtuslikuks tunnistamise kohta.Ühtlasi tuleb rõhutada ka seda, et kõikidel andmekogusse kantud andmetel ei pea olema arhiiviväärtust. Isegi kui mõni hulk registri andmetest tunnistatakse nõuetekohaselt arhiiviväärtust omavaks arhivaaliks, peab ülejäänud andmete osas ära määrama konkreetse säilitustähtaja.Hetkel ei ole ETR põhimääruses säilitustähtajad üldse reguleeritud (§ 40 lg 1: Andmete säilitamisel, arhiveerimisel ja hävitamisel lähtutakse arhiiviseadusest ning selle alusel kehtestatud õigusaktidest ja vastutava töötleja kehtestatud korrast). Arhiiviseadusega ei saa aga määrata konkreetse andmekogu andmete säilitamise tähtaega, kuna see ei ole hõlmatud arhiiviseaduse reguleerimisalaga (vt arhiiviseaduse § 1). | SelgitusEelnõu kohaselt säilitatakse andmekogu andmeid **alaliselt**. Andmetele võib sätestada lühema säilitustähtaja elamislubade ja töölubade registri põhimääruses.Andmekogu ABIS põhimääruse § 45 lõike 1 kohaselt säilitatakse andmekogusse kantud andmeid **aktiivselt 20 aastat**, peale mida kantakse andmed eraldi andmekogu arhiiviosasse, kus andmeid säilitatakse **alaliselt** (täpsemalt on elamislubade ja töölubade registri ning andmekogu ABIS seos selgitatud Justiitsministeeriumi kooskõlastuskirja punkti 3 vastuses).Kehtivas elamislubade ja töölubade registri põhimääruses andmete säilitusaega sätestatud ei ole. Põhimääruse § 40 lõike 1 kohaselt lähtutakse andmete säilitamisel, arhiveerimisel ja hävitamisel arhiiviseadusest ning selle alusel kehtestatud õigusaktidest ja vastutava töötleja kehtestatud korrast. Arhiiviseadus ja selle alusel kehtestatud õigusaktid ei sätesta samuti säilitusaega.Eelnõuga kavandatava elamislubade ja töölubade registri andmete alalise säilitustähtaja välja pakkumisel on lähtutud andmekogu ABIS põhimääruses sätestatud tähtajast. Andmekogu ABIS põhimäärus jõustus 03.01.2022 ja selle seletuskirjas on andmekogu andmete säilitustähtaegu täpsemalt põhjendatud. Nimetatud määruse eelnõu kooskõlastamisel ei ole välja toodud, et elamislubade ja töölubade registri andmete alalise säilitusajaga oleks probleeme ja põhjendused alalise säilitusaja kehtestamiseks ei ole piisavad.Elamislubade ja töölubade taotlusdokumendid on Rahvusarhiivi 02.10.2012 hindamisotsuse nr 105 kohaselt alatise säilitustähtajaga. Praegu võib osa taotlusdokumente olla paberkandjal ja osa registris. Seega ei saa kehtestada registri andmetele lühemat säilitusaega. Elamislubade ja töölubade registri säilitustähtaega analüüsitakse täiendavalt registri arhiivimooduli arendamise käigus ja võimalikud muudatused õigusaktides tehakse pärast analüüsi valmimist. Seletuskirjas on elamislubade ja töölubade registri andmete alalise säilitusaja põhjendusi täiendatud. |