ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Kristina Kallas
Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 23.10.2026 nr 8-1/26/5690

Meie 08.11.2026 nr 2.3-5/26/4359-2

Arvamus eelnõule

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspektsioonile arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse määruste muutmine seoses Haridus- ja Teadusministeeriumi infosüsteemide konsolideerimisega“ eelnõu. Meil on eelnõu osas järgmised tähelepanekud.

1. Eelnõu § 3^1 lõike 1 järgi on registri volitatud töötleja Riigi Digikeskus, kui määruses ei ole sätestatud teisiti. Seletuskirjas on selgitatud, et selline regulatsioon tagab paindlikkuse olukorras, kus registri eri osade tehniline arendus või käitamine võib nende eripärast tulenevalt olla korraldatud erinevalt. Sama paragrahvi lõike 4 kohaselt korraldab vastuvõtuandmete alamregistri puhul lõikes 2 nimetatud ülesannete täitmist vastutav töötleja, kes võib anda nende ülesannete täitmise täielikult või osaliselt üle teisele riigiasutusele või eraõiguslikule juriidilisele isikule. Üleantavad ülesanded ja nende täitmise ulatus määratakse kindlaks kokkuleppes. Seletuskirjas antus selgituste kohaselt võib vastutav töötleja anda nende ülesannete täitmise täielikult või osaliselt üle teisele riigiasutusele, sh Riigi Digikeskusele või mõnele eraõiguslikule juriidilisele isikule. Lisaks on seletuskirja märgitud, et erisus on vajalik, kuna nimetatud alamregistrit teenindava tehnilise lahenduse arendamise ja haldamise edasine korraldus ei ole veel lõplikult kindlaks määratud.

   Leiame, et eelnõu § 3^1 lõigetes 1 ja 4 kavandatud regulatsioon ei ole piisavalt täpne ega võimalda üheselt kindlaks teha vastuvõtuandmete alamregistri volitatud töötlejat. Ebaselgeks jääb, kas Riigi Digikeskus on ka vastuvõtuandmete alamregistri volitatud töötleja ning millises ulatuses ta selle alamregistriga seotud ülesandeid täidab. Samuti ei nähtu eelnõust, milliseid ülesandeid võib anda teisele riigiasutusele või eraõiguslikule juriidilisele isikule, millised ülesanded jäävad vastutavale töötlejale ning kas ülesannete saaja tegutseb volitatud töötlejana. Lisaks ei ole sätestatud tingimusi, mille alusel võib alamregistri pidamisse kaasata eraõigusliku juriidilise isiku.

   Juhime tähelepanu Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS) § 36^6 lõikele 4, mille kohaselt tuleb andmekogu põhimääruses sätestada muu hulgas volitatud töötleja ning vastutava, kaasvastutava ja volitatud töötleja ülesanded. Tegemist on kohustava volitusnormiga, millest ei saa põhimääruse koostamisel kõrvale kalduda. Seega tuleb volitatud töötleja ja tema põhiülesanded määrata põhimääruses. Hilisema kokkuleppega võib täpsustada ülesannete täitmise tehnilisi ja korralduslikke tingimusi, kuid kokkuleppega ei saa määrata töötlemiskorralduse põhielemente ega kujundada põhimäärusest erinevat ülesannete jaotust.

   Seletuskirjas toodud selgitus, et vastuvõtuandmete alamregistri edasine töökorraldus ei ole veel lõplikult otsustatud, ei põhjenda määratlemata ulatusega volituse andmist, vaid osutab,

et kavandatava regulatsiooni rakendamiseks vajalik töötlemismudel ei ole veel piisavalt välja töötatud.

Palume eelnõu § 3[1] lõiked 1 ja 4 omavahel kooskõlla viia ning sätestada põhimääruses, kas ja millises ulatuses on Riigi Digikeskus vastuvõtuandmete alamregistri volitatud töötleja. Juhul kui alamregistri ülesandeid täidab Riigi Digikeskuse asemel või kõrval mõni teine isik, tuleb põhimääruses nimetada ka see töötleja ning määrata tema põhiülesanded ja vastutuse piirid. Kui eelnõu menetlemise käigus ei ole neid küsimusi võimalik lahendada, siis tuleb kavandatud § 3[1] lõige 4 eelnõust välja jätta või näha ette selle jõustumine pärast töötlemiskorralduse lõplikku kindlaksmääramist.

2. Eelnõu § 3[1] lõike 3 kohaselt võib volitatud töötleja kasutada oma ülesannete täitmiseks teise riigiasutuse või eraõigusliku juriidilise isiku teenuseid. Seletuskirja kohaselt on tegemist IKÜM artikli 28 lõikes 2 nimetatud üldise kirjaliku loaga teise volitatud töötleja kaasamiseks.

Eelnõu sõnastus ja seletuskirjas kirjeldatud eesmärk ei ole aga siiski omavahel täielikult kooskõlas. Ebaselgeks jääb see, kas sättega antakse Riigi Digikeskusele õigus kaasata isikuandmete töötlemiseks teine volitatud töötleja või kasutada teenuseosutajat, kes isikuandmeid ei töötle. Teise isiku teenuste kasutamine ei tähenda alati teise volitatud töötleja kaasamist. Teenuseosutaja on teine volitatud töötleja üksnes juhul, kui ta töötleb isikuandmeid Riigi Digikeskuse nimel ja viimasele antud ülesannete täitmiseks. Samas jääb eelnõu § 3[1] lõikes 3 ebaselgeks see, et sättega soovitakse anda Riigi Digikeskusele üldine luba just teiste volitatud töötlejate kaasamiseks.

Palume õigusselguse huvides kaaluda sätte sõnastuse täpsustamist selliselt, et normist nähtuks üheselt Riigi Digikeskuse õigus kaasata talle pandud ülesannete täitmiseks teisi volitatud töötlejaid. Teise volitatud töötleja kaasamise täpsemad tingimused, sh vastutava töötleja teavitamise ja vastuväidete esitamise kord, aga määratakse Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Riigi Digikeskuse vahelises IKÜM artikli 28 lõike 3 kohases siduvas kokkuleppes.

3. Eelnõu § 1 punktiga 4 kavandatakse põhimääruse § 8[1] lõigete 1–3 uut sõnastust, mille kohaselt säilitatakse osa andmeid vähemalt kümme aastat, kuid mitte kauem kui 11 aastat pärast isiku surma ning osa andmeid vähemalt 25 aastat, kuid mitte kauem kui 26 aastat alates esimese kande tegemisest. Eelnõuga kavandatakse nende sätete sõnastuse muutmist, kuid säilitustähtaegade sisuline regulatsioon jäetakse samaks.

Samas ei ole selline regulatsioon seadusega kooskõlas. HaS § 36[6] lõikes 2[5] on eelnimetatud andmete säilitustähtajad sätestatud seaduse tasandil. Muu hulgas nähakse seaduses ette kvalifikatsiooniandmete säilitamine kümme aastat pärast isiku surma ning õpilaste ja töötajate andmete säilitamine kuni 25 aastat seaduses nimetatud sündmusest arvates. Seega võimaldavad põhimääruses sätestatud 11- ja 26-aastased tähtajad andmeid säilitada kauem, kui seadus ette näeb. Samuti vajab kontrollimist see, kas põhimääruses sätestatud tähtaja alguspunktid vastavad seadusele.

Lisaks peame vajalikuks juhtida tähelepanu ka volitusnormi ulatusele. Nimelt määrab HaS § 36[6] lõige 4 küsimused, mida võib andmekogu põhimääruses reguleerida, kuid säte ei anna volitust muuta ega pikendada seaduses sätestatud säilitustähtaegu või määrata neile seadusest erinevat alguspunkti. Põhimäärusega võib küll reguleerida seaduses sätestatud säilitamiskohustuse rakendamiseks vajalikke korralduslikke ja tehnilisi küsimusi, kuid selline regulatsioon peab jääma seadusega määratud tähtaja piiresse. Maksimaalset säilitusaega ei saa pikendada ka põhjusel, et andmeid kustutatakse perioodiliselt.

Justiits- ja Digiministeeriumi juhises on selgitatud, et isikuandmete maksimaalne säilitustähtaeg peab olema sätestatud seaduses ning seda võib määrusega täpsustada üksnes seaduses ette nähtud raami piires. Juhise kohaselt tuleb isikuandmed säilitustähtaja lõppemisel kustutada või anonüümida. Juhul kui andmeid kustutatakse perioodiliselt kogumis, võib õigusaktis määrata kustutamiseks täiendava ajavahemiku, kuid säilitamise ja kustutamise periood kokku ei tohi ületada seaduses sätestatud maksimaalset säilitustähtaega. Seega ei saa ka antud juhul eelnõus ette nähtud täiendavat üheaastast perioodi põhjendada andmete perioodilise kustutamise tehnilise korraldusega.

Leiame, et piisav ei ole seletuskirjas märgitu, et eelnõuga säilitustähtaegu ei muudeta. Eelnõu menetlemisel muudetakse § 8^1 lõigete 1–3 sõnastust ning eelnõu koostaja peaks seejuures kontrollima ka muudetavate sätete vastavust seadusele ja volitusnormile. Teadaoleva vastuolu säilitamist ei põhjenda asjaolu, et sama regulatsioon sisaldub juba kehtivas põhimääruses.

Palume viia põhimääruse § 8^1 lõigetes 1–3 sätestatud säilitustähtajad ja nende alguspunktid HaS § 36^6 lõikega 2^5 kooskõlla. Olukorras, kus andmete kustutamine toimub perioodiliselt, tuleb esmalt muuta seadust või korraldada kustutamine viisil, mis ei too kaasa seaduses sätestatud maksimaalse säilitustähtaja ületamist.

4. Ühtlasi palume täiendavalt seletuskirjas selgitada anonüümist puudutavat osa. Eelnõu kohaselt anonüümitakse andmed pärast säilitustähtaja möödumist. Samas ei selgu eelnõust ega seletuskirjast, mida anonüümimise all käesoleval juhul täpsemalt mõistetakse, millisel eesmärgil anonüümitud andmeid edasi kasutatakse ega see, kuidas tagatakse, et andmeid ei ole võimalik muude andmete, täiendava teabe või teiste andmekogude abil uuesti isikuga seostada.

Siinjuures peame vajalikuks rõhutada, et anonüümimiseks saab pidada üksnes sellist töötlemist, mille tulemusel ei ole andmed enam seotud tuvastatud või tuvastatava füüsilise isikuga. Juhul kui isiku tuvastamine on siiski täiendava teabe või muude andmete abil võimalik, on tegemist pseudonüümimisega ning tegemist on jätkuvalt isikuandmetega. Anonüümimist ei saa seetõttu kasutada seaduses sätestatud säilitustähtaja ületamiseks.

Palume seletuskirjas selgitada anonüümimise eesmärki ja kavandatud tulemust ning seda, milliste põhimõtete alusel välistatakse isiku uuesti tuvastamine. Põhimäärus ei pea sisaldama tehnilise anonüümimismeetodi üksikasjalikku kirjeldust, kuid vastutav töötleja peab suutma hinnata ja tõendada, et säilitustähtaja möödumisel ei säilitata enam isikuandmeid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor

Terje Enula
Terje.Enula@aki.ee
627 4144