ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

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

Teie 22.10.2026 nr 8-1/7704-1

Meie 08.11.2026 nr 2.3-5/26/4331-2

Arvamus eelnõule

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspektsioonile arvamuse avaldamiseks ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 12. veebruari 2022. a määruse nr 13 „Numbri broneerimise andmekogu põhimäärus“ muutmise eelnõu. Meil on eelnõu osas järgmised tähelepanekud.

1. Eelnõu punktiga 6 tunnistatakse kehtetuks põhimääruse § 4 lõike 1 punkt 1. Seletuskirjas on muudatust põhjendatud sellega, et vastutav töötleja ei sisesta enam kasutajate andmeid numbri broneerimise andmekogusse (NBA).

   Seletuskirjast nähtuvalt hallatakse numbriloa omaniku volitatud kasutajate ligipääsuõigusi edaspidi pääsuhalduses. Seletuskirjast aga ei selgu, kas selle all peetakse silmas AvTS §-s 43^{10} nimetatud andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu koosseisu kuuluvat volituste haldamise süsteemi või muud kasutusõiguste haldamise lahendust.

   Juhul kui kavandatud on kasutada AvTS §-s 43^{10} nimetatud süsteemi ehk andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu andmeid, siis tuleb see põhimääruses ja seletuskirjas selliselt ka märkida. Seletuskirjas tuleb kirjeldada NBA ja volituste haldamise süsteemi vahelist andmevahetust, sh edastatavate andmete koosseisu, andmevahetuse eesmärki ning seda, kas ja milliseid volituse või selle kontrollimisega seotud andmeid NBA-s säilitatakse. Samuti tuleb selgitada, kuidas tuvastatakse volituse ulatus ning kuidas kajastuvad volituse muutmine ja lõppemine NBA kasutusõigustes.

   Ühtlasi palume parandada seletuskirja väide, et uues NBA-s ei ole numbriloa omaniku andmeid. Eelnõuga ei tunnistata kehtetuks põhimääruse § 6 lõike 2 punkti 1, mille kohaselt kantakse andmekogusse numbriloa omaniku nimi ja isiku- või registrikood. Seletuskirja konteksti arvestades on tõenäoliselt mõeldud, et NBA-s ei säilitata enam numbriloa omaniku volitatud kasutaja nime, isikukoodi ega kontaktandmeid.

   Andmeandjatega seoses soovitame tutvuda Justiits- ja Digiministeeriumi koostatud Andmekaitseõiguse ja avaliku teabe juhised eelnõu koostajale (JDM juhend).

2. Eelnõu § 1 punktiga 8 asendatakse põhimääruse § 4 lõikes 3 sõna „autoriseerimata“ sõnaga „autoriseeritud“. Seletuskirja kohaselt on muudatuse eesmärk tuvastada päringu tegija isik, logida tema päringud ning võimaldada väärkasutuse korral kasutaja tegevust kontrollida ja tema juurdepääsu piirata.

   Leiame, et kavandatud sõnastus ei ole täpne. Seletuskirjas kirjeldatakse eeskätt autentimist ehk kasutaja isikusamasuse tuvastamist. Seevastu tähendab autoriseerimine kasutajale ka konkreetsete õiguste andmist. Eelnõust aga ei selgu, kas tavakasutajal tekib päringu

tegemise õigus üksnes pärast autentimist või peab vastutav töötleja andma talle enne ka eraldi juurdepääsuõiguse. Samuti ei ole sellisel juhul reguleeritud, kes, millistel alustel ja kui kauaks juurdepääsuõiguse annab ning millistel tingimustel võib selle peatada või lõpetada.

Samas, kui päringu tegemiseks piisab üksnes kasutaja isikusamasuse tuvastamisest, tuleks põhimääruses kasutada pigem sellist mõistet nagu autenditud tavakasutaja. Üksnes mõiste „autoriseeritud tavakasutaja" kasutamine ei määra kasutaja õigusi ega juurdepääsu tingimusi piisavalt täpselt.

3. Eelnõu § 1 punktiga 13 tunnistatakse kehtetuks põhimääruse § 8 lõike 3 teine lause, mille kohaselt toimub andmevahetus riigi infosüsteemi andmevahetuskihi kaudu. Seletuskirjas põhjendatakse muudatust sellega, et *NBA ei kasuta andmevahetuseks x-teed. Varem oli X-tee kasutamine ette nähtud numbrite broneerimiseks ja vabastamise toimingute jaoks, kuid sellest loobuti vähese kasutusvajaduse tõttu.* Samas märgitakse seletuskirjas, et kasutajate ligipääsuõigusi hallatakse edaspidi pääsuhalduses (eesti.ee). Samuti näeb põhimääruse § 8 lõge 3 ette, et andmed kantakse NBA-sse tarbijakaitse ja tehnilise järelevalve infosüsteemi vahendusel.

Andmekaitse Inspektsioon toetab lause sättest väljajätmist, kuna see kordab AvTS § 43^9 lõikest 5 juba tulenevat nõuet, mille kohaselt toimub andmevahetus riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega ja nende vahel riigi infosüsteemi andmevahetuskihi kaudu, mistõttu puudub sättel iseseisev regulatiivne sisu. Samas seletuskirjas muudatuse põhjendamiseks esitatud selgitused on aga omavahel vastuolus ning vajavad täpsustamist.

4. Eelnõu § 1 punktiga 8 nähakse ette, et põhimääruse § 4 lõikes 3 nimetatud tavakasutaja peab olema senise autoriseerimata kasutaja asemel autoriseeritud kasutaja. Seletuskirjas toodu kohaselt tähendab see, et kasutaja isikusamasus tuvastatakse ja tema päringud seostatakse konkreetse kasutajaga. Eelnõu § 1 punktiga 15 tunnistatakse aga samal ajal kehtetuks § 10 lõike 3 esimene ja teine lause, mille kohaselt ei piirata juurdepääsu numbri kuuluvuse ja numbri teisaldamise hetkeseisu kajastavatele andmetele ning juurdepääs neile andmetele tagatakse veebiliidese kaudu ööpäevaringselt.

Seletuskirjas põhjendatakse mõlema lause kehtetuks tunnistamist dubleerimisega, kuid § 4 lõige 3 ei sätesta, et juurdepääs toimub veebiliidese kaudu ja ööpäevaringselt. Seega ei dubleeri vähemalt § 10 lõike 3 teine lause § 4 lõiget 3, vaid selle lause kehtetuks tunnistamisel kaob põhimäärusest nõue tagada teenuse veebipõhine ööpäevaringne kättesaadavus. Seletuskirjast aga ei selgu, kas see on kavandatud sisuline muudatus või jääb teenus endistel tingimustel kättesaadavaks.

Samuti tuleks täpsustada § 10 lõike 3 esimese lause kehtetuks tunnistamise mõju. Põhimääruse § 4 lõige 3 määrab üksnes tavakasutaja lubatud päringud, kuid ei sätesta, et juurdepääsu nendele andmetele ei piirata. Eelnõu kohaselt hakatakse kasutajat tuvastama ning seletuskirjas nähakse ette võimalus tema juurdepääsu piirata või peatada. Seetõttu ei saa § 10 lõike 3 esimest lauset pidada üksnes § 4 lõiget 3 kordavaks sätteks.

Palume § 10 lõike 3 esimese ja teise lause kehtetuks tunnistamist eraldi põhjendada ning selgitada, kas teenus jääb pärast kasutaja autentimist veebiliidese kaudu ööpäevaringselt kättesaadavaks. Samuti tuleb määrata, kas ja millistel õiguslikel alustel võib tavakasutaja päringute tegemist piirata või tema juurdepääsu peatada. Juhul kui teenuse veebipõhine ööpäevaringne kättesaadavus säilib, ei ole vastava sätte väljajätmine seletuskirjas esitatud põhjendusega piisavalt põhjendatud.

5. Lisaks juhime tähelepanu kehtiva põhimääruse §-le 11, mille lõige 1 reguleerib andmekogusse kantud andmete alusdokumentide ning lõige 2 logiandmete säilitamist.

Samas ei ole põhimääruses määratud §-s 6 nimetatud andmekogu andmete säilitustähtaegu. Samuti ei ole säilitustähtaega määratud § 9 lõike 3 alusel mitteaktiivseks muudetud ja arhiveeritud andmetele ega toiminguajaloos säilitatavale teabele. Seega ei ole võimalik kohaldada ka § 11 lõikes 3 sätestatud andmete hävitamise kohustust, kuna puudub tähtaeg, mille möödumisel tuleb andmed hävitada.

Palume säilitamise regulatsioon tervikuna üle vaadata ning määrata andmekogu andmete säilitustähtajad, nende arvutamise algus ning selgitada seletuskirjas andmete säilitustähtaja lõppemisel tehtav toiming. Seejuures tuleb eristada andmekogu põhiandmeid, alusdokumente, toiminguajalugu ja eri eesmärkidel peetavaid logisid.

Ühtlasi palume täpsustada § 9 lõikes 3 kasutatud arhiveerimise tähendust. Juhul kui selle all mõeldakse andmete NBA-siseselt mitteaktiivseks muutmist, ei tohi sõnastus jätta muljet, et andmeid säilitatakse tähtajatult või et neile on antud arhiiviseaduse tähenduses arhiiviväärtus.

6. Elektroonilise side seaduse (ESS) § 28[1] lõige 2 sätestab, et numbri broneerimise andmekogu asutab ja selle põhimääruse kehtestab valdkonna eest vastutav minister. Kuigi sama paragrahvi teistes lõigetes on määratud andmekogu eesmärk, vastutav töötleja, andmete üldised kategooriad ja juurdepääsupiirangu üldpõhimõte, ei nähtu seadusest siiski see, milliseid andmekogu pidamise ja andmetöötluse küsimusi võib või tuleb põhimääruses reguleerida. Seega puuduvad volitusnormis põhimääruse reguleerimiseseme sisulised raamid.

JDM juhendis on samuti muu hulgas selgitatud, et andmekogude puhul tuleb seaduses sätestada volitusnorm põhimääruse kehtestamiseks ning selle raamid (nt pidamise kord, andmeandjad, andmevahetus teiste andmekogudega, vastutava/volitatud töötleja ülesanded, juurdepääs ja väljastamise kord, muud korralduslikud küsimused).

Soovitame edaspidi ESS muutmisel vaadata üle ka volitusnorm ning sõnastada selliselt, et see oleks kooskõlas JDM juhistega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor

Terje Enula
Terje.Enula@aki.ee
627 4144