



SISEMINISTEERIUM

Justiits- ja Digiministeerium

Teie: 10.04.2025 nr JDM/25-0371/-1K

Meie: 20.05.2025 nr 1-7/97-5

Isikuandmete kaitse seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Austatud justiits- ja digiminister

Täname, et esitasite kooskõlastamisele isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK). Tervitame seaduse muutmist, kui regulatsioon muutub seeläbi selgemaks ja täpsemaks. Käesolevaga esitab Siseministeerium täiendavad tähelepanekud regulatsiooni edasiseks muutmiseks. Erinevaid tahke, millele tähelepanu pöörata, aitas püstitada ka Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA), kes on mitme andmekogu vastutav töötleja, seejuures on andmekogudes erineva tundlikkusastmega teavet.

1. Analüüside ja uuringute tegemiseks õigustatud täidesaatva riigivõimu asutuste ringi laiendamisest

VTK-s on toodud, et *ka kehtiva seaduse tõlgendamise kaudu on valitsusasutused ja nende hallatavad asutused saanud siiani uuringuid teha*. Seni on siiski olnud (valdav) arusaam, et täidesaatva riigivõimu analüüse ja uuringuid, mida tehakse poliitika kujundamise eesmärgil, saab teha ainult ministeerium. Senine arusaam tugineb Eesti Vabariigi põhiseaduse §-l 86, mille kohaselt täidesaatev riigivõim kuulub Vabariigi Valitsusele, kuhu § 88 kohaselt kuuluvad peaminister ja ministrid ning § 94 kohaselt valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse ministeeriumid.

Nõustume igati VTKs-s tooduga, et isikuandmete töötlemine uuringute ja analüüside tegemiseks üksnes poliitika kujundamise eesmärgil on liialt piirav õigete ning andmepõhiste otsuste tegemisel. Uuringute ning analüüside tegemise vajadus on ka teistel täidesaatva riigivõimu asutustel ja mitte ainult poliitika kujundamise eesmärgil vaid ka uute ideede, tehnoloogiate ja protsesside välja töötamiseks. Sageli tehakse seda koostöös ülikoolide ja eraettevõtetega. Samas ei ole üheselt selge, mis juhtudel tuleb täidesaatva riigivõimu asutusel lähtuda tulevases IKS-i regulatsioonist ning millistel juhtudel tuleb andmekogudest isikuandmete töötlemine analüüside või statistika/prognooside tegemiseks ette näha vastavas eriseaduses.

Leiame, et edasises menetluses on vaja selgitada ka seda, kas andmekogudesse päringut tegema õigustatud asutuse taotluse rahuldamisest on andmekogu vastutaval töötlejal õigus ka keelduda (sh andmete väljastamata jätmine või väljastamine piiratud mahus).

Kui laiendada asutuste ringi, kellel oleks õigus analüüside ja uuringute tegemiseks kasutada isikuandmeid, siis tuleb luua andmekogu vastutavale töötlejale võimalused täiendavateks kaitsemeetmeteks, mis aitaksid tagada, et uuringuks vajalike isikuandmetega ei puutuks kokku need isikud, kelle usaldusväärsuses on alust kahelda. Kõikide teenistujate taustakontrolli isiku usaldusväärsuse hindamiseks IKS ka praegu ette ei näe ning teatud juhtudel piirdub ehk päringuga karistusregistrist vms. Arvestades aga näiteks PPA andmekogudes olevaid andmeid, võivad andmete saajad kokku puutuda tundlikuma andmestikuga kui nende igapäevatoos vaja on ning seetõttu peab olema ka nende usaldusväärsus kontrollitud. PPA praktikas on olnud juhtumeid, kus teenistuja omab kokkupuuteid PPA-ga, kuigi süüteomenetlust ei algatata. PPA seisukohast võib see välistada teenistujale juurdepääsupiiranguga teabe jagamise. Hetkel puudub seadusest tulenev õiguslik alus, mis võimaldaks seda teavet KOV-iga jagada. Laiendades asutuste ringi, kes on õigustatud andmekogust saada isikuandmeid (sh KOV-id) ei ole aga välistatud olukord, kus uuringu valmimisega on seotud just selline probleeme isik, kes võib saada teavet ka muudel, sh ebaausatel eesmärkidel kasutada.

2. Mida lugeda teadusuuringuks

Isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduspunkti 159 kohaselt *tuleks teadusuuringute eesmärgil toimuvat isikuandmete töötlemist tõlgendada laialt nii, et see hõlmab näiteks tehnoloogiaarendust ja tutvustamistegevust, alusuuringuid, rakendusuuringuid ja erasektori vahenditest rahastatavaid uuringuid*. Oluline on ka eelnõu ettevalmistamisel pöörata tähelepanu terminikasutuse selgusele – kas teadusuuringu mõiste hõlmab ka bakalaureuse töö, rakenduskõrghariduse lõputöö, kursusetöö, gümnaasiumis tehtava uurimistöö või kas on tegemist kattuvate mõistetega, nt uuring ja teadusuuring, mida hõlmab analüüsi mõiste, mis tasemest on uuring teadusuuring. Samuti tuleks selgelt defineerida, mida loetakse teadusuuringuks ning millised kriteeriumid peavad olema täidetud. See aitab kaasa ka üliõpilastööde määratlemist teadustöök/teadusuuringuks või mitte. Näiteks bakalaureuse- või magistratöö puhul võib asuda seisukohale, et tegemist ei ole teadustööga, kuna nimetatud tööd on alles esmased põhjalikumad kokkupuuted teadustööga ning selle läbiviimise ja kirjutamise põhimõtetega ning tööd kirjutav tudeng toimetab siiski peamiselt iseseisvalt, saades kohati vaid minimaalset juhendamist (kõrgkoolide ja õppekavade lõikes on see erinev). Võiks arvata, et esmased kokkupuuted teadustöö koostamisel ei peaks toimuma läbi tundliku materjali (sh isikuandmete), mille töötlemisel tuleb arvestada täiendavate piirangutega ning mõningal juhul võivad olla ka takistused töö hilisemal kasutamisel ning avaldamisel. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse §-s 2 on toodud mõisted, mida erinevad uuringud tähendavad. Samas on väga töömahukas ja enamasti vaieldav, kui hakata igal üksikul juhul hindama, kas bakalaureuse töö, rakenduskõrghariduse lõputöö, kursusetöö jms tööd mahuvad nende mõistete alla, eriti kui kasutatakse mõnda kvantitatiivse või kvalitatiivse uuringu meetodit, mille tulemusena saadakse uusi teadmisi.

Ka vajab selgitamist, millisel määral võib mõjutada regulatsioon erinevate kuriteoaldkondade kriminaalanalüüsi või -uuringu läbiviimist või muude IKS § 12 lg 2 nimetatud eesmärgi täitmise raames või selle eesmärgi täitmise toetamiseks läbiviidavaid analüüse isikustatud kujul andmetega.

3. KOVi õigus isikuandmete töötlemiseks analüüsi ja uuringu eesmärgil

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) muutmise seaduse eelnõu on esitatud Vabariigi Valitsusele¹, milles nähakse KOVile ette õigused isikuandmete töötlemisel. Soovime selgust, kuidas suhestuvad KOKS-is tehtavad muudatused selle VTK alusel loodava

¹ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>

eelnõuga. Näiteks kas IKS-i täiendava sätte lisamine põhimõtteliselt asendaks KOKS-i isikuandmete töötlemise nõude lisamise vajadust – selleks, et KOV-il oleks lubatud uuringuteks ja analüüsideks isikuandmeid töödelda või on need regulatsioonid vajalikud mõlemas seaduses, et KOV-id saaksid andmeid töödelda. Kui isikuandmete töötlemine tuleneb KOV-i õigusaktist (nt KOKS), siis kas IKS annab isikuandmete töötlemise aluse koos Andmekaitse Inspektsiooni kooskõlastuse nõudega?

Ka KOVi päringu saamise korral peab selle saanud andmekogu vastutaval töötlejal olema selgesõnaline õigust keelduda andmete väljastamisest.

4. Erinevate andmekogude andmete ühildamise reguleerimine

VTK-s on pakutud võimalikud lahendused erinevate andmekogude andmete kokkupanemiseks:

- andmed paneb kokku selle andmekogu vastutav töötleja, kelle andmekogust soovitakse saada kõige tundlikuma sisuga andmed (siinkohal tuleb ka sisustada kriteeriumid, mille alusel andmete tundlikkust tuvastada);
- andmed paneb kokku üks seadusega kindlaks määratud asutus, kes omale selle ülesande saab.

Esimese lahenduse puhul tekib küsimus, kas on võimalik sõnastada andmete tundlikkuse tuvastamise kriteeriumid nii üheselt mõistetavalt, et oleks selge, milline asutus selle ülesande täidab. Seda eriti juhul, kui uuringu eesmärk on ainult või olulisel määral seotud asutuse tegevusega, kes ei ole kõige tundlikemate andmete valdaja. Sel juhul võib viimati nimetatud andmete valdaja tunda, et ta peab nõu teise asutuse tööd tegema ning see ülesanne võib prioriteetsuse mõttes jääda tahaplaanile või osutada ülemäära koormavaks. Lisaks märgime, et olukorras, kus regulatsioon puudutab süüteo või laiemalt õigusrikkumisega seotud andmeid, siis ei pruugi kumbki võimalik lahendus sobida.

VTK-s on negatiivse mõjuna välja toodud ka see, et suureneb töökoormus sellel, kes andmeid seostama hakkab. Nii näiteks võib töökoormus suurenda PPA-l, kellel on palju erinevaid andmekogusid, milles on isikute kohta teavet ja seega võib saada andmete kokku panijaks. Alternatiivse lahenduse puhul – PPA välise asutuse määramisel andmete kokku panijaks – tekib küsimus proportsionaalsusest ehk selliste PPA käes olevate andmete edastamisest teadusuuringu läbiviijale. Kas on võimalik pakkuda keskne tuvastamist mittevõimaldavale kujule viimise tehniline lahendus (kas see võiks olla VTK lk 14 nimetatud turvaline andmetöötluskeskkond)?

Süsteemi loomisel, milles isikuandmeid pseudonüümitakse või pannakse see kohustus mõnele andmekogu vastutavale töötlejale, tuleb puudutatud andmekogude vastutavad töötlejad kaasata võimalikult varakult, et hinnata kas ja kuidas seda võimalik või mõistlik lahendada on ning kas see toob kaasa ka arendusvajadusi. Kindlasti peaks käsitlema ka seda, millised on need andmekombinatsioonid, mis isiku tuvastamist võimaldaks ja mis mitte. Andmete, iseäranis erineval eesmärgil kogutud erinevate andmekogude erinevate andmetike seostamisel on kerge tulema ka ülemäärane andmetöötlus.

VTK punkti 2.4 võimaliku lahenduse juures on ekslikult viidatud IKS §-le 6, samas on viidatud ka Lisale 3, kus on toodud võimalik sõnastus IKS § 6¹ osas andmete töötlemine täidesaatva riigivõimu asutuse analüüsi ja uuringu eesmärgil.

5. Täiendav säte tehnoloogia arendamiseks

Leiame, et tehnoloogia arendamise jaoks võiks luua sätteid, et tehisaru süsteemide arendamine ja masinõpe oleks selgemini reguleeritud. Olenemata sellest, kas otsus langetatakse vastava regulatsiooni loomise kasuks või mitte, siis igal juhul tuleb lähtuda isikuandmete kaitse üldmäärusest, mis on loodud tehnoloogianeutraalsena. Ka VTK-s on rõhutatud, et tehisaru arendamine on tehnoloogiaarenduse osa ning peab lähtuma isikuandmete kaitse üldmääruse põhimõtetest.

6. Andmesubjekti õiguste piiramise õigusest Lisas 3

Eelnõu ettevalmistamisel palume täpsemalt selgitada, kas andmesubjekti õiguste piiramine (Lisa 3 lg 10) tuleb täpsemalt sätestada eriseaduses nagu nii mõneski seaduses on see toodud. Vastasel juhul tekib küsimus, mille alusel tekib andmetöötlejale õigus piirata andmesubjekti õigusi, mis on nimetatud isikuandmete kaitse üldmääruse artiklites 15-16, 18 ja 2.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Kertu Nurmsalu 6125084
kertu.nurmsalu@siseministeerium.ee