

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

Teie: 16.12.2025 nr 8-1/10086-1

Meie: 09.01.2026 nr 2-10/2946-3

Arvamus isikuandmete kaitse seaduse ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Lp Liisa-Ly Pakosta

Täname võimaluse eest esitada arvamus isikuandmete kaitse seaduse ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (eelnõu) kohta. Alljärgnevalt esitame Tallinna Ülikooli (edaspidi TLÜ) tähelepanekud ja ettepanekud.

1. Isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) § 6 (eelnõu § 1 p 1)

1.1. Lõikes 2 on sätestatud, et uuringuks peetakse ka Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 38 sätestatud täidesaatva riigivõimu asutuse, kohaliku omavalitsuse asutuse, nende hallatava asutuse ning avalik-õigusliku juriidilise isiku ja tema hallatava asutuse tehtud analüüse ja uuringuid, sealhulgas tehnoloogiaarendusi. Juhime tähelepanu, et avalik-õiguslik ülikool on avalik-õiguslik juriidiline isik. Avalik-õigusliku ülikooli õiguslik seisund, eesmärk ja ülesanded, tegevuse alused ning juhtorganid sätestatakse ülikooli kohta käivas seaduses ja avalik-õiguslikel ülikoolidel ei ole ülikoolide seaduste kohaselt hallatavaid asutusi.

Eelnõu seletuskirjast ega sätte sõnastusest ei selgu, kas võib esineda analüüse ja uuringuid, mis ei mahu käesoleva käsitluse "analüüsides ja uuringutes, sh tehnoloogiaarendustes" raamidesse. Ühe näitena võib tuua nüüdisaegsed personaliandmekogud, milles säilitatavate andmete koosseis võimaldab analüüsi. Teise näitena on ülikoolidel kohustus osaleda akrediteerimisprotsessis, mille üheks sisendiks on ülikooli töötajate rahuloluküsitlused. Seletuskirjast ei tulene selgelt välja milliseid uuringuid ja analüüse käesoleva seaduse muudatusega silmas peetakse. Ülikoolides viiakse läbi töötaja ja teadlaste seas rahulolu uuringuid, mis aitavad kaasa ülikoolide akrediteerimisele. Kas sellisel juhul võiksid rahulolu uuringud kuuluda samuti eelmainitud "analüüsides ja uuringutes" alla?

1.2. Lõike 3 punktis 3 võib osutada rakendamisel ülemäära piiravaks arvestades lõike 2 praegust sõnastust. Seetõttu vajab täpsustamist, milliseid lisatoiminguid on silmas peetud, mida ei tohi uuringu läbiviimisel teha, kuna nende tulemusel võib isik olla tuvastatav. Näiteks, kas sellisel juhul tähendab see seda, et kui uuring viiakse läbi pseudonümiseeritud andmetega teatud tüüpi isikute ja andmete osas, ning seejuures viiakse täiendavalt läbi ka sama rühma/gruppi kuuluvate inimestega teise meetodiga uuring ning võib esineda risk, et pseudonüümistatud andmete taga olev isik võib osutada samaks, kes tegelikult osaleb ka intervjuudes. Kas sellisel juhul ei tohiks näiteks intervjuusid läbi viia?

Lõigete 2 ja 3 koosmõjus rakendamisel võib tekkida olukord, kus tehnoloogiaarendusi ei ole võimalik kasutada. Palume kaaluda sätete koosmõjus rakendumise riske ja selgitada võimalikke mõjusid.

1.3. Lõige 4 järgi võib valdkonna eest vastutav minister määrusega kehtestada andmetöötlussüsteemis andmete töötlemisele täiendavad tehnilised ja korralduslikud turvanõuded. Siinkohal tuleks täpsustada, millele täiendavad turvanõuded vastama peaksid (nt riiklikule või rahvusvahelisele infoturbestandardile).

1.4. Lõige 5 sätestab, et kui isikuandmeid töödeldakse sama paragrahvi lõikes 3 sätestatud tingimustel, teavitab uuringu tegija enne isikuandmete töötlemist uuringust, uuringu eesmärkidest, töödeldavatest andmetest ja käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud tingimuste täitmisest Andmekaitse Inspeksiooni (edaspidi AKI). Sätest ei selgu aga, millised on täpsemad protseduurireeglid uuringu läbiviija seisukohast AKI teavitamiseks (nt teavitamise tähtaeg, millises vormis nõutud andmed esitatakse jne). Selles osas tuleks seletuskirja täiendada. Ühtlasi tekib küsimus, kas AKI tekib ka täiendavaid kohustusi või õigusi ning milline on sel juhul AKI menetlus.

1.5. Lõige 6 punktis 1 on kasutusele võetud mõiste “ebamõistlikult raske”, kuid selle sisu jääb ebaselgeks ning ka seletuskiri seda ei ava. Olukorras kus uurija peab täiendavalt tasuma andmete täiendava töötlemise eest ning see muudab uuringu rahastamist ja võib mõjutada uuringu edasist käiku finantsilisest aspektist, siis vajab täpsustamist, kas sellist olukorda võib käsitada kui „ebamõistlikult rasket“.

Punkti 2 osas toome välja, et kõikides uuringutes ei pruugi olla võimalik ülekaalukat avalikku huvi sellisel määral põhjendada. Võib tekkida olukord, kus avalik huvi küll esineb, kuid ei ole selgelt ülekaalukas. Seetõttu teeme ettepanek täpsustada seletuskirjas, milliste kriteeriumide alusel hinnatakse ülekaaluka avaliku huvi olemasolu.

1.6. Lõike 7 kolmanda lause kohaselt on Rahvusarhiivis säilitatavate isikuandmete puhul eetikakomitee õigused Rahvusarhiivil. Paraku jääb ebaselgeks, kas Rahvusarhiivil on juba olemas eetikakomitee või nähakse selle sätte alusel ette eetikakomitee moodustamine. Vajab täpsustamist, millisel kujul ja alustel eetikakomitee õigusi Rahvusarhiivis teostatakse.

1.7. Lõikest 8 ega eelnõu seletuskirjast ei selgu, milliste kriteeriumide alusel hinnatakse uuringu andmekaitsealaseid ja eetiliste riskide „väiksust“. Täpsustamist vajab, kas väike risk peab esinema nii andmekaitsealases kui ka eetilises aspektis või piisab sellest, kui risk on väike vaid ühes neist. Samuti ei ole seletuskirjas analüüsitud ega kirjeldatud „väikese“ riski sisulisi kriteeriume, mistõttu võib sätte kohaldamine jääda liialt subjektiivseks.

2. IKS § 6¹ (eelnõu § 1 p 2)

2.1. Lõike 3 esimeses lauses kasutatakse mõistet “uurimistulemuste valideerimine”, kuid selle tähendus ja ajaraamistik jäävad ebaselgeks. Kuigi seletuskirjas on valideerimist kirjeldatud kui teaduslikku protsessi, on see praktikas varieeruv ning võib ajaliselt venida. Samuti võib olla ebaselge, millisel hetkel saab lugeda valideerimise lõppenuks. Selline ebamäärasus võib raskendada andmete kustutamise kohustuse üheselt mõistetatavat täitmist ning vajab täpsustamist.

Sama lõike teises lauses on ette nähtud, et logid kustutatakse üks aasta pärast uuringu käigus töödeldavate andmete kustutamist, kuid seletuskirjast ei selgu selgelt antud tähtaja põhjendus. Puudub selgitus, miks on valitud just üheaastane tähtaeg ning kas selle määramisel on arvesse võetud võimalikke nõuete esitamise tähtaegu.

2.2. Lõikes 4 teeme ettepaneku asendada lauseosa "... minister võib määrusega kehtestada..." osaga "...minister kehtestab...". Eelnõus pakutud sõnastus jätab turvanõuete kehtestamise kaalutlusõiguseks, mis ei tohiks aga nii olla. Samuti ei selgu seletuskirjast, kas vastava määruse ettevalmistamine on kavandatud, millise ajakavaga see toimub ning millal täiendavad turvanõuded jõustuvad.

2.3. Lõikes 7 on seadusesse sisse toodud mõiste "avategija", mis vajab aga mõistena määratlemist.

2.4. Ühtlasi vajab täpsustamist, kas andmetöötlussüsteem peab vastama ka kindlatele infoturbestandarditele, nagu Eesti infoturbestandard (E-ITS) või rahvusvahelised standardid (nt ISO/IEC). Seletuskirjast võiksid selguda täpsemad nõuded andmetöötlussüsteemile. Samuti jääb ebaselgeks, millisele regulatsioonile eelnõus viidatakse.

3. Tähelepanekud lastega seotud isikuandmete kaitse küsimuse osas

3.1. Eelnõu § 6 lõige 2 sõnastus laiendab *uuringu* mõistet selliselt, et see hõlmab ka asutuste siseseid analüüse, teenuste ja infosüsteemide arendusi ning tehnoloogiaarendusi. Selline sõnastus muudab *uuringu* sisuliselt üldiseks aluseks avaliku sektori andmete laialdaseks sekundaarseks kasutamiseks, sealhulgas laste ja perede eriliiki isikuandmete puhul.

Siinkohal on vajalik regulatsiooni täiendav piiritlemine, et välistada tundlike isikuandmete, sh laste, sotsiaal- ja tervisevaldkonna andmete kasutamine teenuse-, infosüsteemi- ja tehnoloogiaarendustes *uuringu* nime all ilma täiendava sisulise ja eetilise hindamiseta. Kuigi § 6 lõige 7 näeb ette eetikakomitee kohustusliku kaasamise juhtudel, mil töödeldakse tuvastatavaid andmeid § 6 lõike 6 alusel, jäävad eelnõu kohaselt eetikakomitee hinnanguta kõik juhtumid, kus laste, sotsiaal-, tervise- ja vaimse tervise valdkonna eriliiki andmeid töödeldakse pseudonüümimisele tuginedes § 6 lõike 3 alusel. Selline lahendus ei taga piisavat eetilist ega sisulist kontrolli laste ja perede andmete süsteemsel sekundaarse kasutuselevõtul teenuse- ja tehnoloogiaarendustes.

3.2. Eelnõu ei sisalda erisätteid, mis arvestaksid lapse kui erilise kaitsevajadusega isiku staatust isikuandmete töötlemisel uuringu eesmärgil. ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 3, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 24 lõike 2 ning isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduse 38 (sätestab laste isikuandmete kõrgendatud kaitse põhimõtte) ja artikli 89 kohaselt on lapsel isikuandmete töötlemisel õigus kõrgendatud kaitsele ning täiendavatele kaitsemeetmetele. Laste isikuandmete, eeskätt eriliiki isikuandmete töötlemine eeldab täiendavaid ja selgelt sätestatud kaitsemeetmeid, arvestades laste suurenenud haavatavust ning andmetöötluse võimalikku pikaajalist mõju lapse õigustele ja arengule.

Ettepanek on täiendada IKS § 6 eraldi lõikega, mis sätestab, et alla 18-aastaste isikute isikuandmete töötlemisel uuringu eesmärgil tuleb lähtuda lapse parimate huvide põhimõttest ning rakendada täiendavaid kaitsemeetmeid. Laste eriliiki isikuandmete

töötlemine oleks lubatud üksnes eelneva asjaomase valdkonna eetikakomitee positiivse hinnangu olemasolul.

3.3. Eelnõuga kavandatud andmetöötlussüsteem loob laiaulatusliku infrastruktuuri isikuandmete töötlemiseks uuringu eesmärgil. Arvestades süsteemi potentsiaali võimaldada suuremahulist ja automatiseeritud andmetöötlust, on vajalik täpsustada, et laste, sotsiaal- ja tervisevaldkonna eriliiki isikuandmete kasutamine selles süsteemis oleks piiratud ning lubatud üksnes selgelt piiritletud teaduslikel eesmärkidel ja eelneva asjaomase valdkonna eetikakomitee positiivse hinnangu olemasolul.

4. Muud olulised tähelepanekud

4.1. Eelnõu seletuskirjas on märgitud: “...*eetikakomitee peab olema moodustatud seadusega või selle alusel, kuna kehtiva seaduse kohaselt võiks eetikakomitee luua põhimõtteliselt igaiüks*.”. Samuti on seletuskirja põhjendustes viidatud VTK tagasisidele, milles toetati ettepanekut, mille kohaselt “...*eetikakomitee oleks loodud seadusega või selle alusel antud õigusaktiga ja tema pädevus oleks selgelt määratud. Toetati suunda, kus Eestis oleks ühtne eetikakomiteede süsteem („ühe ukse poliitika“), mis koondab kõik valdkondlikud komiteed ühe juhtiva struktuuri alla*.”.

Käesoleval ajal tegutseb TLÜ-s eetikakomitee, mis menetleb igakuiselt keskmiselt 12 uuringut. TLÜ eetikakomiteele esitatakse uuringuid mitte üksnes eetilise ja andmekaitsealaselise hinnangu saamiseks, vaid ka seetõttu, et eetikakomitee kooskõlastust vajatakse juhul kui uurija soovib uuringu põhjal kirjutada teaduslikku artikli ning avaldada selle rahvusvahelises teadusväljaandes. TLÜ eetikakomiteele seni ja ka edaspidi esitatavad uuringutele võib kohalduda antud seadusemuudatus, mille kohaselt peab uurija pöörduma seaduse alusel loodavasse eetikakomiteesse. TLÜ eetikakomitee ei ole loodud seaduse alusel, vaid moodustatud rektori korraldusega vastavalt eetikakomitee statuudi p-le 2.2 (statuut on kehtestatud TLÜ põhikirja § 12 p 10 ja § 14 lg 1 alusel).

Kahetsusväärset ei ole seletuskirjas analüüsitud olemasolevate eetikakomiteede edasine saatus. Samuti ei ole selgitatud, kas on plaanis luua volitusnorm, mis lubab edaspidi ülikoolide ja teiste asutuste juures ka käesoleval ajal tegutsevaid eetikakomiteeid seaduse alusel luua ning millisel alusel ja põhimõtetel tegutsevad edaspidi olemasolevad eetikakomiteed.

Palume seletuskirjas vastavat teemat täiendavalt analüüsida ning selgitada, milline on olemasolevate eetikakomiteede edasine õiguslik staatus.

4.2. Seletuskirjas on öeldud, et AKI avaldab info tehtavatest uuringutest Eesti teabevärvavas. Seletuskirjas ei ole selgitatud, millist infot ja millises mahus avaldatakse ega ka seda, millal antud info avalikuks tehakse. Seletuskirjas pole samuti selgelt väljendatud, kas vastav avaldamine võib mõjutada uuringute konfidentsiaalsust ja intellektuaalomandi kaitset või sellega kaasnevaid riske.

4.3. Arvestades, et käesoleva eelnõu seletuskirjas tuuakse esile, et juhul kui uuringu tegija andmeid isikustatud kujul ei vaja ning teadusuuringu tegijale luuakse võimalus andmeid töödelda andmetöötluskeskkonnas, väheneb uuringu tegija töökoormus ja lüheneb uuringu tegemise aeg. Isikuandmete töötlemine andmesubjekti nõusolekuta tähendab teadustöö tegijale paratamatult IKS-ist tulenevaid piiranguid ja halduskoormust (eetikakomitee

menetlus). Märgime, et eelmise aasta lõpus otsustati põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning kutseõppeasutuse seaduse muutmise seadusega (direktorite atesteerimine, õpetajate karjäärimudel ning isikuandmete töötlemine tehisintellekti rakenduse kasutamisel) anda seaduslik alus õpilaste isikuandmete töötlemiseks tehisintellekti rakenduse kasutamisel põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega kõigile koolidele.

Palume võimalusel käesoleva eelnõu ettevalmistamisel Teie ekspertarvamust selles, millisele alusele isikuandmete töötlemise nõudeid silmas pidades peaksid tuginema ülikoolid üliõpilaste isikuandmete töötlemiseks tehisintellekti rakenduste kasutamisel ülikoolides. Viidatud eelnõu menetlemisel põhjendati reguleerimise vajadust järgmiselt - “...luua õiguslik alus õppetegevuses tehisintellekti rakenduste kasutamiseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, kuna sellele osundas Andmekaitse Inspektsioon. Tehisintellektil põhinevate tehnoloogiate järjest laienev kasutuselevõtt, sh ka koolide poolt õppetegevuses on toonud kaasa vajaduse õpilaste isikuandmete kaitse täiendavaks tagamiseks ning sellest tulenevalt õigusaktide muutmiseks.”

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Katrin Niglas
teadusprorektor rektori ülesannetes

Liana Iila, liana.iila@tlu.ee
Raina Loom, raina.loom@tlu.ee
Reelika Paart, reelika.paart@tlu.ee