



Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn

Teie 10.04.2025 nr 8-3/3312-1; JDM/25-
0371/-1K

Meie 22.05.2025 nr 2-3/1542

Vastuskiri isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusele

Austatud Liisa-Ly Pakosta

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastab isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse märkustega arvestamisel.

1.Kaitsemeetmed nõusolekuta isikuandmete töötlemisel

1.1. Palume täpsustada, kas ja mil määral kitseneb kavandatud muudatuse tagajärjel pseudonüümitud andmete kasutamine võrreldes hetkel kehtiva olukorraga. Võrreldes hetkel kehtiva regulatsiooniga on VTK-s võimaliku lahendusena välja toodud, et IKS §-i 6 täiendatakse tingimustega, millele andmetöötlus peab vastama, kui teadusuuringu läbiviimiseks töödeldakse pseudonüümitud või samaväärset andmekaitset võimaldavaid andmeid. Samas ei ole meie hinnangul VTK-s piisavalt selgitatud, mis täpselt võrreldes kehtiva olukorraga muutub ning millised nõuded lisanduvad. Palume seda täiendavalt selgitada. Pseudonüümitud andmete kasutamise võimalused ei tohiks võrreldes hetkel kehtiva olukorraga kitseneda, ega muutuda oluliselt piiravamaks. Lisaks juhime tähelepanu, et pseudonüümitud andmete kasutamisele seatud kaitsemeetmed peaksid olema üheselt mõistetavad, realistlikud ja saavutavad, et tagada teadusuuringute läbiviimise võimalikkus. Kui kaitsemeetmed on määratud liiga rangelt või ebamääraselt, suurendab see kõigi teadusuuringusse kaasatud osapoolte töökoormust, pikendab uuringute läbiviimise perioodi ning kokkuvõttes pärsib oluliselt teadusuuringute teostamist.

1.2. Palume täpsustada, milliseid täiendavaid kaitsemeetmeid peetakse piisavaks alternatiivina pseudonüümimisele. Lisast 1 nähtub, et võrreldes hetkel kehtiva regulatsiooniga lisanduksid kaitsemeetmed ka pseudonüümitud andmete kasutamisele. Juhime tähelepanu, et VTK-st ei nähtu piisava selgusega, mida on silmas peetud Lisas 1 § 6 lõike 2 punktis 1 nimetatud „muude asjakohaste kaitsemeetmete“ all, mida võib alternatiivina pseudonüümimisele kasutada. Täiendavad selgitused aitavad paremini hinnata kavandatava muudatuse mõju teadusuuringute läbiviimisele ning tagavad õigusselguse andmetöötlejatele. Hetkel kehtivast sõnastusest võib välja lugeda, et andmed tuleb pseudonüümida andmekogus. Juhime tähelepanu, et praktikas võib selle tingimuse täitmine osutuda teostamatuks, kuna andmekogude tehnilised lahendused ei pruugi võimaldada andmete pseudonüümimist otse andmekogus. Sama küsimus tekkis ka Lisas 3 toodud § 6¹ lõike 3 punkti 2 osas.

1.3. Juhime tähelepanu, et Lisas 1 välja toodud § 6 lõike 2 punkt 2 ei ole üheselt mõistetav. Selles sätestatud keeld – „*analüüsi ja uuringut tehes teostamisel ei või teha lisatoiminguid, mille tagajärjel saab isiku tuvastada*“ – on keeleliselt raskesti mõistetav (sõnad *tehes* ja *teostamisel* on oma olemuselt samatähenduslikud) ja vajab ka sisuliselt täpsustamist. Palume selgitada täpsemalt, mida peetakse silmas „*lisatoimingute*“ all. Praktikas esineb olukordi, kus andmetöötluse käigus, näiteks eri registrite andmete sidumisel, on isik ajutiselt tuvastatav, kuigi andmeanalüüsiks mõeldud lõppandmestikus esitatakse uuringuandmed pseudonüümitud ja isiku tuvastamist mittevõimaldaval kujul. Soovitame täpsustada, kas keelu eesmärk on välistada isiku tuvastamine ainult lõplikus andmeanalüüsi aluseks olevas andmestikus või on keelatud ka kõik eelnevad andmetöötluse etapid, kus võib esineda isiku tuvastamise võimalus.

1.4 Palume täpsustada Lisas 1 toodud § 6 lõike 2 punktis 4 sätestatud nõudeid. Nimetatud sätte kohaselt, ei tohi muuta andmesubjekti kohustuste mahtu ega kahjustada muul viisil ülemääraselt andmesubjekti õigusi ega avaldada kahjulikku mõju andmesubjektile. Nimetatud tingimuste täitmist on juba täna väga keeruline hinnata, seda võiks lihtsustada või tuua välja täpsemad hindamisjuhised, millest lähtuda. See kehtib ka sama paragrahvi lõike 3 osas.

2. Täidesaatva riigivõimu asutuse tehtud analüüsid ja uuringud

2.1. Palume laiendada IKS §-ga 6 hõlmatud isikute/asutuste ringi. VTK-s on välja toodud, et kehtiv seadus kitsendab ülemäära asutuste ringi, kellel on lubatud analüüsi ja uuringuid teha. Toetame ettepanekut õigusselguse eesmärgil asendada täidesaatva riigivõimu mõiste täidesaatva riigivõimu asutusega. Ühtlasi oleme nõus, et erinevate asutuste uuringute tegemise õigust ei ole otstarbekas siduda üksnes poliitika kujundamisega, kuna neil võib olla vajadus teha analüüsi ja uuringuid teistel eesmärkidel, sh enda teenuste arendamiseks. Eraldi on probleemkohana välja toodud kohalike omavalitsuste jaoks õigusliku aluse puudumine analüüsides ja uuringutes tarbeks.

Juhime tähelepanu, et lisaks kohalikele omavalitsustele jäävad kehtiva regulatsiooni kohaselt uuringute ja analüüsides läbiviimise õiguse osas õiguslikult ebamäärasesse olukorda ka avalik-õiguslikud juriidilised isikud, riigi sihtasutused ja sõltumatud ametiisikud, näiteks Eesti Töötukassa, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus ja soolise võrddõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik. Ka neil võib oma õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmisel tekkida praktiline vajadus teadusuuringuid läbi viia. Näiteks näeb töötuskindlustuse seaduse § 23 lõike 2 punkt 6 ette, et Eesti Töötukassa üheks ülesandeks on analüüsida tööturu olukorda ning töötukassa tegevuse, sealhulgas töötuskindlustuse ja rakendatavate tööturumeetmete ning töövõime hindamise ja töövõimetoetuse mõju ja tulemuslikkust. Nimetatud alust ei ole teiste andmekogude vastutavad töötajad pidanud seni piisavaks Eesti Töötukassa taotlusel andmete väljastamiseks. Seetõttu oleme seisukohal, et IKS §-i 6 tuleks laiendada viisil, mis hõlmaks ka eespool nimetatud ja teisi sarnases olukorras olevaid asutusi, kes ei ole otseselt täidesaatva riigivõimu asutused ega kohalikud omavalitsused, kuid kellel samuti on oma ülesannete täitmiseks vajadus teadusuuringuid läbi viia.

2.2. Peame igati asjakohaseks VTK-s välja toodud probleemi, et täidesaatva riigivõimu asutusel ei ole täna ajakuluka AKI ja eetikakomitee menetlusprotsessi tõttu võimalik teha kiireid andmetel põhinevaid otsuseid. Seejuures on igati vajalik saavutada VTK-s välja toodud eesmärki ehk võimaldada andmete töötlemist senisest kiiremini. VTK lisa 3 IKS § 6¹ lõikes 6 on öeldud, et: „*Kui täidesaatva riigivõimu asutus töötleb isikuandmeid või eriliiki isikuandmeid käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud tingimustel, teavitab täidesaatva riigivõimu asutus enne isikuandmete töötlemist vastavast uuringust või analüüsist, uuringu ja analüüsi eesmärkidest, töödeldavatest andmetest ja käesolevas paragrahvis sätestatud tingimuste täitmisest Andmekaitse Inspektsiooni ning avaldab eelnimetatud teabe vastava asutuse veebilehel.*“

Palume täpsustada, kas eespool nimetatud täidesaatva riigivõimu asutuse poolne andmete töötlemine hõlmab ka uuringuid ja analüüse, mille asutus tellib väljastpoolt? Lisaks palume ka siin hõlmata avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja sõltumatud ametiisikud (vt punkti 2.1 selgitusi) ning laiendada lihtsustatud korda mitte üksnes poliitikakujundamise eesmärgil tehtavatele uuringutele.

2.3. Palume selgitada VTK lisas 3 toodud § 6¹ lõike 3 punkti 1 sisu. VTK lisas 3, § 6¹ lõike 3 punktis 1 on öeldud: „*Isikuandmete või eriliiki isikuandmete töödeldakse süsteemis, mille turvameetmed ei võimalda teha eesmärgina nimetamata andmetöötlust ega võimalda ühelgi süsteemile juurde pääseval töötlejal tuvastada töödeldavate andmetega seotud isikuid, sealhulgas mõistliku tõenäosusega selleks meetmeid kasutades*“.

Esmalt palume täpsustada, kas „*töötlemise süsteemina*“ on käesolevas sättes mõeldud süsteemi, millest andmed välja võetakse (algsüsteemi/andmekogu) või süsteemi, kus neid hiljem analüüsitakse? Ühtlasi palume täpsustada, millist konkreetset töötlemise süsteemi silmas peetakse, tuues näite mõne olemasoleva lahenduse kohta. Kavandatava muudatuse eesmärk on tagada, et asutustel oleks võimalik andmeid kiiremini ja tõhusamalt kasutada ning rakendada andmepõhist poliitikakujundamist. Hetkel ei ole aga selge, millise süsteemiga täpsemalt on tegu (VTK kohaselt määratakse süsteemi tingimused alles hilisema määrusega). Seetõttu ei saa hinnata, kas kavandatud sätted suudavad seatud eesmärki tegelikult täita, kuna pole teada, kas süsteemi ülesehitus ja kasutustingimused saavad olema sellised, mis on reaalselt kättesaadavad ja jõukohased kõigile asjaomastele asutustele.

Teiseks palume täpsustada, mida on mõeldud selle all, et „*.../mille turvameetmed ei võimalda teha eesmärgina nimetamata andmetöötlust*“. Kas eesmärgina on siinkohal silmas peetud kavandatava IKS § 6¹ lõike 1 eesmärki või konkreetse uuringu eesmärki? Samuti jääb arusaamatuks, millist andmetöötlust peavad turvameetmed piirama ning millise andmetöötluse etapi kohta piirang rakenduks - kas andmete kokku panemise etapile või juba andmete analüüsimise etapile. Praktikas on andmetele juurdepääs tavaliselt seotud konkreetse andmetöötleja ametikoha ja tööülesannetega, mitte üksnes tehniliste turvameetmetega. Kui isikul on oma ametikoha tõttu ligipääs andmetele, on tal ka võimalus teha erinevaid andmetöötlustoiminguid ehk tema õigused andmete töötlemiseks võivad olla laiemad kui konkreetne päring ette näeb. Jääb arusaamatuks, kas siinses kontekstis viidatakse tehnilistele piirangutele, rollipõhisele juurdepääsule või millelegi muule. Palume selles osas sõnastust täpsustada, et see vastaks realistlikule andmetöötluse korraldusele.

Kolmandaks palume sama sätte puhul täpsustada, mida tähendab sisuliselt, et „*.../ega võimalda ühelgi süsteemile juurde pääseval töötlejal tuvastada töödeldavate andmetega seotud isikuid, sealhulgas mõistliku tõenäosusega selleks meetmeid kasutades*“. Palume täpsustada, kas nimetatud nõue kehtib andmete kokkupanemise ja ettevalmistamise etapis või analüüsimise ja uuringu läbiviimise etapis, kus andmed peaksid juba olema isiku tuvastamist mittevõimaldaval kujul. Kui nimetatud nõue laieneb ka andmete ettevalmistuse etappi, võib see olla praktikas raskesti teostatav ja vastuolus seadusest tulenevate kohustustega (sh inimese õigusega nõuda tema andmete eemaldamist). Palume seetõttu kaaluda sõnastuse täpsustamist, et oleks selge, millises andmetöötluse etapis ja millistel tingimustel peab isiku tuvastamise võimalus olema välistatud, ning et säte oleks kooskõlas realistliku andmetöötluse korraldusega.

2.4. VTK lisas 3, § 6¹ lõike 3, punktis 3 palume täpsustada, mida on silmas peetud lisatoimingute all ning millisele andmeanalüüsi etapile säte rakendub. Samuti on § 6¹ lõigetes 2 ja 3 viidatud andmete töötlemisele lõikes 1 või “käesolevas paragrahvis” sätestatud eesmärkidel,

kuid lõige 1 neid eesmäärke otsesõnu ei ava. Seega jääb sätte sõnastuse pinnalt arusaamatuks, milliseid eesmäärke on täpselt silmas peetud.

2.5. Palume täpsustada VTK lisas 3 toodud kavandatava § 6¹ lõikega 6 seonduvat. VTK lisas 3, § 6¹ lõikes 6 on kirjas, et kui asutus töötleb isikuandmeid või eriliiki isikuandmeid nimetatud paragrahvi lõikes 3 sätestatud tingimustel, teavitab ta enne isikuandmete töötlemise alustamist vastavast uuringust, selle eesmärgist ja töödeldavatest andmetest ja lõikes 3 sätestatud tingimuste täitmisest Andmekaitse Inspektsiooni ning avaldab oma veebilehel teabe uuringu või analüüsi kohta. Võttes arvesse arvukaid nõudeid ja tingimusi, mida uuringut läbiviiv asutus peab täitma ja hindama, palume mõjude analüüsis põhjalikumalt analüüsida, kas nimetatud säte kiirendab piisavalt andmete kättesaadavust. VTK-s esitatud ulatuslike tingimuste täitmise kontekstis ei ole meie hinnangul põhjust eeldada, et andmete kättesaamise protsess muutuks senisest oluliselt tõhusamaks. Samuti palume hinnata ka mõju analüüse läbiviivatele asutustele.

Palume ka täpsustada, kas andmetöötluste kohta käiva teavituse avaldamine asutuse veebilehel eeldab Andmekaitse Inspektsiooni eelnevat heakskiitu või kooskõlastust. Kui eeldab, võib see praktikas aeglustada andmete liikumise protsessi. Samuti palume selgitada, kuidas on ette nähtud tegutsemine olukorras, kus uuringut läbi viiv asutus on hinnanud, et andmetöötlus vastab § 6¹ lõikes 3 nimetatud tingimustele, kuid hilisemal hindamisel ilmneb siiski, et mõni sätestatud tingimus ei olnud sisuliselt täidetud. Kas § 6¹ lõikes 3 kirjeldatud teavituse saamise korral Andmekaitse Inspektsioon kontrollib sama paragrahvi lõikes 3 loetletud tingimuste täitmist, või kuidas tagatakse sellises olukorras, et asutuse enesehinnang uuringu läbiviimisel on asjakohane? Millised on õiguslikud tagajärjed, kui selgub et uuringut läbi viiva asutuse hinnang ei ole olnud asjakohane? Samuti võiks kaaluda konkreetse tähtaja kehtestamist, mitu päeva enne andmete töötlemise alustamist peab uuringu läbiviija Andmekaitse Inspektsiooni tingimuste täitmisest teavitama. Samuti palume täpsustada tähtaega, kui kaua peab lõigetes 6 ja 7 nimetatud teave olema asutuse veebilehel avaldatud. VTK-s neid aspekte käsitletud ei ole, seega palume seda täiendavalt selgitada.

2.6. Leiame, et pseudonüümitud andmete säilitamisele kehtestatavad nõuded võiksid olla paindlikumad. Juhime tähelepanu, et VTK lisas 3 toodud § 6¹ lõike 3 punkt 4 piirab teadusuuringu tarbeks kokku pandud pseudonüümitud andmete taaskasutamist. Sageli on poliitikate väljatöötamisel ja nende analüüsimiseks vajalik samu andmeid kasutada mitmekordselt, näiteks hilisemal mõjude hindamisel või trendi joone väljaselgitamisel, et vajadusel ellu viia muudatusi lähtuvalt esile kerkinud probleemkohtadest. Seetõttu võiks seadusandlus soodustada nende andmete säilitamist teadusuuringute ja analüüsides läbiviimise eesmärgil, võimaldades näiteks pikemat säilitustähtaega või korduvkasutust, tingimusel, et on tagatud piisav turvalisus ja piiratud juurdepääs. Samuti võiks kaaluda pikema andmete säilitamise tähtaja kehtestamist pärast uuringu valmimist, juhuks, kui on vaja andmeid täiendavalt kontrollida või uuesti kasutada.

3. Eetikakomiteed ja Andmekaitse Inspektsiooni hinnang

3.1. Toetame VTK-s välja pakutud esimest varianti, mille kohaselt allutataks kõik teadusuuringud, sealhulgas ka poliitikakujundamise eesmärgil läbiviidavad analüüsid ja uuringud TAIKS-i alusel loodava eetikakomitee pädevusse, kes hindaks nii uuringu eetilisi kui ka andmekaitsealaseid aspekte. Samas peame oluliseks tuua välja, et nimetatud lahenduse rakendamisel tuleb tagada, et loodaval eetikakomiteel oleksid olemas mõlemad vajalikud pädevused – nii teadusuuringute eetika kui ka andmekaitsealaste aspektide hindamiseks. Samuti tuleb tagada menetlusprotsessi efektiivsus, et vältida ebamõistlikult pikki menetlusaegu, mis

võiksid takistada uuringute õigeaegset läbiviimist. Eesmärk võiks olla, et TAIKSi alusel loodav eetikakomitee suudab teha otsuseid kiiremini, kui tänased eetikakomiteed.

Juhul, kui otsustatakse jääda teise variandi juurde, tuleb senisest selgemalt eristada eetikakomitee ja Andmekaitse Inspektsiooni pädevusvaldkonnad, vältimaks täna segadust tekitavat olukorda, kus nende rollid on osaliselt kattuvad ning kus antakse paralleelseid hinnanguid.

3.2 Palume täiendavalt selgitada eetikakomitee õigusliku seisundiga seonduvat. VTK-s on välja toodud, et aeg ajalt on tekkinud küsimus, mida kujutab endast õiguslikus mõttes AKI ja eetikakomitee IKS-is sätestatud tingimuste kontroll ning selgitatud, et tegemist ei ole haldusaktiga, vaid toiminguga, mis tehakse haldusakti andmise menetluses. Samas on VTK-s ka öeldud, et hetkel kehtiva regulatsiooni järgi võib eetikakomitee luua igaüks, kes seda soovib. Soovime tähelepanu juhtida, et vastavalt haldusmenetluse seaduse § 106 lõikele 1 on toiming haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Toimingut sooritatakse eraldi-seisvas haldusmenetluses, mille vastavalt HMS § 43 lõikele 4 lõpetab mh toimingu sooritamise või selle sooritamata jätmise. Seega juhul, kui eetikakomitee hinnangu näol on tegemist haldusakti andmise menetluses tehtava toiminguga, saab tegemist olla vaid menetlustoiminguga, millele tulenevalt HMS § 106 lõikest 2 HMS 8. ptk-s toimingu kohta sätestatud ei kohaldata. Nii toiminguid kui menetlustoiminguid saab aga teha üksnes haldusorgan. Sellest tulenevalt jääb VTK põhjal arusaamatuks, kuidas saab asjaomase valdkonna eetikakomitee asutada igaüks, kui VTK-s toodud selgitustest järeldub, et tegemist peab olema haldusorganiga.

4. Eri andmekogude andmete ühildamine

4.1. Leiame, et ühe konkreetse andmete kokkupanemise lahenduse kohustuslik sätestamine õigusakti tasandil piirab liigselt paindlikkust andmete ühendamisel. Kehtestades seaduses vaid ühe võimaliku variandi, jäetakse arvestamata, et uuringute ja analüüside iseloom, kasutatavad andmekogud ja andmekaitsealased riskid võivad olla väga erinevad. Seetõttu peame otstarbekaks võimaldada andmete kokkupanemise korralduse määramist juhtumipõhiselt.

Esimese variandi kohaselt paneks andmed kokku see andmekogu vastutav töötleja, kelle andmestik sisaldab kõige tundlikumat teavet. Selle lahenduse rakendamine eeldab aga väga selgete ja objektiivsete kriteeriumide kehtestamist tundlikkuse määratlemiseks, mis võib praktikas osutuda keerukaks ja vaieldavaks, eriti kui ühe uuringu käigus on vajadus siduda mitme andmekogu eriliigilisi andmeid. Teine variant, kus kõik andmed paneks kokku üks seadusega määratud asutus (nt Eesti Statistikaamet), toob kaasa ebamõistlikult suure töökoormuse koondumise ühte asutusse, mistõttu võib oluliselt pikeneda andmete kättesaamisega kaasnev ajakulu ning sellest tulenevalt ka uuringu läbiviimise periood. Juhul kui nimetatud asutuseks oleks Eesti Statistikaamet, siis kaasneksid andmete tellijatele ka olulised rahalised kulud, kuna andmete kokkupaneku näol on tegemist tellimustöödega, mis on tasulised.

Praktikas oleme seni lähenenud juhtumipõhiselt ehk sõltuvalt uuringust ja selle andmetest oleme rakendanud mõlemat varianti. Palume paindlikkus säilitada ka edaspidi, et andmete kokkupanemise viis määratakse juhtumipõhiselt, vastavalt uuringu laadile ja andmete olemusele, sätestades vajadusel tingimused, mille täitmine tagab andmekaitse piisava taseme.

5. Uuringud, milles kasutatakse erinevaid õiguslikke aluseid andmete töötlemiseks.

5.1 Toetame VTK-s tehtud ettepanekut kaaluda IKS § 6 täiendamist, et luua õiguslik selgus uuringute osas, kus on vajalik andmeid töödelda osaliselt andmesubjekti nõusolekuta ja osaliselt andmesubjekti nõusoleku alusel.

6. Palume analüüsida ka mõju andmekogude vastutavatele töötlejatele. Kui andmete saamise tingimusi laiendatakse või lihtsustatakse, siis ilmselt kaasneb ka andmekogudesse tehtavate päringute maht.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Erkki Keldo
majandus- ja tööstusminister

Deisi Pohlak
+372 5912 7349
Deisi.Pohlak@mkm.ee