



Hr Urmas Reinsalu  
Justiitsminister  
Justiitsministeerium  
Tõnismägi 5a  
15191 TALLINN

Teie 09.05.2017 nr 8-1/3755

Meie 31.05.2017 nr 6.1-1/46-1

## **Arvamus isikuandmete kaitse uue õigusliku raamistiku kontseptsiooni kohta**

Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (edaspidi: ITL) analüüsis Teie poolt 10.05.2017. edastatud isikuandmete kaitse uue õigusliku raamistiku kontseptsiooni (edaspidi: kontseptsioon), milles käsitletakse Euroopa Liidu määruse nr 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (edaspidi: üldmäärus) rakendamist Eestis ning EL-i direktiivi nr 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK5 (edaspidi: õiguskaitsevaldkonna direktiiv), ülevõtmist Eesti õigusesse.

### **1. ITL-i üldised kommentaarid ja ettepanekud**

#### **1.1. Üldmääruse rakendamine uue isikuandmete kaitse seaduse terviktekstiga**

ITL toetab põhimõtteliselt seda, et üldmääruse rakendamiseks muudetakse Eestis isikuandmete kaitse seadust (edaspidi: IKS) kehtestades selle uue tervikteksti. Õigusselguse mõttes on tegemist õige lahendusega.

Samas näeme probleemina seda, et üldmäärus on väga mahukas õigusakt, aga Eestis kehtestatav rakendusakt katab sellest mahukast üldmäärusest ainult üksikuid teemasid, mistõttu ei saa see olema ühe seadusena terviklik ega ka loogiliselt seostatud.

Seetõttu võiks kaaluda ka alternatiivi teha muudatused konkreetsetes valdkondlikes õigusaktides, nt töölepingu seaduses, elektroonilise side seaduses, meediateenuse seaduses ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise vastases seaduses. Sellise lahenduse korral oleksid seosed konkreetsete valdkondlike õigusaktidega üheselt mõistetavalt paigas. Samuti oleks kasutajatel mugav, kui nad leiaksid ka andmekaitset puudutava normi konkreetse sektori õigusaktist.

**Kõige olulisemaks peame seda, et valitud lahendus oleks praktikas päriselt kasutatav. Seega, kui on võimalik teha üks üldseadus, siis on see eelistatud variant. Aga kui üldseadus on vaid üks viide teise järel, siis sellist seadust pole mõtet teha.**



Rõhutame lisaks, et üldmäärust rakendava seaduse eelnõu seletuskiri peab olema pikk ja põhjalik, kuna seda hakatakse kindlasti edaspidi praktikute poolt kasutama tööriistana.

### 1.2. Lahtiste teemade suur hulk

Olles kontseptsiooniga põhjalikult tutvunud, väljendame suurt muret selle üle, et niivõrd palju teemasid on praeguses etapis veel lahtised. Näiteks tunnistatakse kontseptsiooni leheküljel 11, et muutmist vajavate valdkondlike määruste arv ei ole esialgu veel teada. Samuti, et sihtrühma suurus ei ole võimalik hinnata.

**Peame äärmiselt vajalikuks, et kiiremas korras selgitatakse välja ka muutmist vajavate määruste täpne loetelu ning määratakse konkreetne sihtrühm. Samuti tuleb läbi viia põhjalik analüüs vajalike muudatuste sisulistest küsimustest.**

Lisaks on mõjude hinnangud kontseptsioonis kohati väga pealiskaudsed ning läbi analüüsimata. Seetõttu palume mõjude analüüsid põhjalikumalt läbi viia ning järeldused kirja panna. Näiteks ei saa nõustuda sellega, et trahvide mõju ettevõtjatele on väike, sest see on ju vastuolus üldmääruses sätestatuga. Trahvide eesmärk ongi omada suurt mõju ettevõtetele.

### 1.3. Vajalikud ressursid

ITL-ile jäi kontseptsiooni analüüsidest mulje, et riik on üsna oluliselt alahinnanud oma vajadusi ja tegevusi seoses üldmääruse rakendamisega. Näiteks on kontseptsiooni kohaselt (lk 14) planeeritud Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) palgata juurde ainult kaks töötajat. Oleme seisukohal, et siinkohal ei ole adekvaatselt ette nähtud, milliseid reaktsioone võib Eestis kaasa tuua üldmääruse jõustumine.

**Arvestades AKI-ile pandavaid mahukaid ülesandeid, vajab see kindlasti ka piisavalt ressursi.**

### 1.4. Teavitamistöö vajalikkus

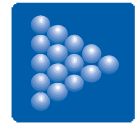
Leiame, et riik peab senisest rohkem tegelema teavitustööga. **Preventatiivne tegevus ja koolitused on väga olulised üldmääruse jõustamisel.**

Lähtekoht peabki ITL-i hinnangul olema proaktiivsus. Reaktiivsed tegevused peaksid vähemalt esialgu olema tagaplaanil.

### 1.5. Seosed teiste seotud õigusaktide ja nende kavanditega

10.01.2017. avaldas Euroopa Komisjon dokumendi nr COM(2017) 10 final, millega tegi ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse eraelu austamist ja isikuandmete kaitset elektroonilise side puhul ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2002/58/EÜ (edaspidi: **e-privatsuse määruse ettepanek**). Kuna see määruse ettepanek on väga tihedalt seotud üldmäärusega ning saab olema osa Eesti isikuandmete kaitse õiguslikust raamistikust, siis leiame, et nii kontseptsioonis kui ka selle alusel koostatavas õigusakti seletuskirjas tuleks see seos ära märkida. Seda enam, et e-privatsuse määruse ettepaneku alusel kehtetuks tunnistatav direktiiv 2002/58/EÜ hetkel kehtib ja kontseptsioonis käsitletavat valdkonda reguleerib.

Lisaks juhime tähelepanu, et antud valdkonnaga on seotud ka **sideandmete säilitamise probleemistik**, mille kohta meile teadaolevalt Justiitsministeerium hetkel lahendust kavandab seoses Euroopa Kohtu poolt tõstatatud küsimustega.



Arvestades selle teema olulisust, väärrib see ka ITL-i hinnangul kontseptsioonis ära märkimist, kas või viitega, et teema on laual ja sellega tegeletakse. Veelgi parem oleks aga kui Justiitsministeerium märgiks konkreetselt ära, millal antud teemas lahendust on oodata.

Nende kahe algatuse ära mainimine kontseptsioonis on väga oluline, et anda teemast tervikpilt.

## 2. ITL-i seisukohad konkreetsete kontseptsioonis käsitletud küsimuste kohta

### 2.1. Andmekaitseametniku regulatsioon (kontseptsioon p 5.2)

a) Üldmääruses nimetatud andmekaitseametniku nimetamine „ametnikuks“ ei sobi Eesti õigusruumi. Seetõttu palume Justiitsministeeriumil kaaluda ja analüüsida, kas oleks võimalik seda siiski muuta ning kasutada palju sobivamat nimetust „andmekaitse spetsialist“.

b) Teiseks leiame, et andmekaitse spetsialiste teemaga peab riik palju aktiivsemalt tegelema. Neid isikuid on vaja väga palju nii riigi- kui ka erasektoris.

c) Probleemina näeme seda, et andmekaitse spetsialisti keelenõue nullib ära üldmääruse *one-stop-shop*'i põhimõtte. Kuna üldmäärus lubab andmekaitse spetsialisti ülesannet täita ka terve osakonnaga, peaks olema lubatud ka tõlgendus, et kontsernis on üks osakond, kes kogu kontsernis selle teemaga tegeleb. Kui osakonda kuulub igast riigist keegi, kes on kohalikul tasandil andmesubjektidele ja järelevalveasutusele kontaktiks ning on valmis kohalikus keeles suhtlema, kas see isik siis peab vastama kõigile andmekaitse spetsialistile esitatavatele nõuetele? ITL-i hinnangul mitte, kui osakond tervikuna nendele nõuetele vastab.

d) Oleme seisukohal, et andmekaitse spetsialisti kutsestandard ei ole vajalik.

e) Juhime tähelepanu kontseptsiooni leheküljel 16 olevale väga eksitavale seisukohale. Nimelt on seal kirjas järgmine väide: „AKI hinnangul vastab andmekaitseametniku ametikohale tänases Eesti seaduses ettenähtud isikuandmete töötlemise eest vastutav isik.“ Hetkel isikuandmete töötlemise eest vastutavaks määratud isikud ei vasta andmekaitse spetsialistidele esitatavatele nõuetele. Justiitsministeeriumi poolt AKI-ile viidates sellise seisukoha esitamine eksitab ettevõtjaid väga suurel määral, sest tegemist on erinevate isikutega ning neid ei saa selliselt võrdsustada.

f) Lisaks palume täpsustada andmekaitse spetsialisti juures mõju hinnangut ja analüüsi. Mõju majandusele ja ettevõtete tegevusele on märkimisväärne, mistõttu peab mõju hinnang olema sisuline.

### 2.2. Isikuandmete töötlemine pärast andmesubjekti surma (kontseptsiooni p 5.2)

Vastavalt üldmääruse põhjenduspunktidele 27, 158 ja 160 ei kohaldata seda surnuid puudutavate isikuandmete suhtes. Oleme seisukohal, et samast põhimõttest tuleks läheneda ka Eesti uue IKS-i osas. Nimelt saab surnutega seotud küsimused praktikas lahendada lepinguõigusele, autoriõigusele, konfidentsiaalse info kaitsele jm tuginedes. Näiteks on haigustega seotud info ka pärijate isikuandmeid puudutav ning seetõttu juba kaitstud.



Seega on ITL seisukohal, et **Eesti ei peaks tegema üldmäärust laiemaks, kui see juba on**. Kui siiski otsustatakse, et Eestis reguleeritakse jätkuvalt ka surnute isikuandmete kaitset, siis palume seda piisava põhjalikkusega põhjendada.

Lisaks juhime tähelepanu paarile praktilisele probleemile. Näiteks, kui surnud isiku nimel saavad otsustada vaid pärijad, siis võib tekkida periood, mille jooksul ei ole teenusepakkujal kellegi poole olulise küsimuse otsustamiseks pöörduda. Kui selleks isikuks on kindel pereliige, siis saab tema poole pöörduda kohe peale isiku surma. Samuti tekitab segadust küsimus, kas pärijad peavad andma nõusoleku ühiselt või piisab ühe pärija nõusolekust. Probleeme põhjustab teenuse pakkujate jaoks ka see, kui üks pärija otsustab ühtemoodi ja siis järgmine pärija mingi aja pärast hoopis vastupidi.

Loodame, et juhul, kui surnute isikuandmete kaitse reeglistik otsustatakse Eestis säilitada, siis lahendatakse ka ITL-i poolt välja toodud küsimused.

### 2.3. Sertifitseerimine (kontseptsioon p 5.4)

Sertifitseerimine teeb ettevõtete elu lihtsamaks pannes paika kvaliteedi miinimumnõuded. Oleme seisukohal, et Justiitsministeerium peab soodustama sertifitseerimise teket ning et sisend selleks peab tulema erialaliitudest. Kindlasti tuleb taunida tegijaid, kellel puudub vajalik erialane pädevus.

Üks võimalus oleks volitatud töötlejatele n-ö templi tekitamine, mille abil saavad vastutavad töötlejad tõendada oma hoolsuskohustuse täitmist. Seega, kui vastutav töötleja valib teatud märgisega volitatud töötleja, siis peab tal olema üldmääruses nõutav miinimumkvaliteet täidetud.

Oluline on ka kaaluda kohaliku sertifitseerimist vs rahvusvaheliste sertifitseerijate poolt väljastatavaid rahvusvahelisi sertifikaate (nt IAPP-i erinevaid sertifikaate, EuroPrise jne), kas ja millises osas dubleerida, vastastikku tunnustada sertifikaate jne.

### 2.4. Trahvid (kontseptsiooni p 5.5)

a) ITL on seisukohal, et Eesti riik ei tohiks ignoreerida üldmääruses Eesti jaoks kehtestatud erandit ega muuta karistusseadustikku selliselt, et tõstetaks vääртеomenetluses rakendatavate trahvide piiri.

Meile tundub, et Justiitsministeerium on sattunud selles küsimuses eksitusse, kuna üldmääruse eestikeelne tõlge erineb põhjenduspunkti 151 osas inglisekeelsest algtekstist. Nimelt on Eestile antud see erand seetõttu, et Eestis kehtivad oluliselt teistsugused trahvimäärad, mitte aga sellepärast, et Eesti menetlusprotsess on teistsugune. ITL-i hinnangul ei nõua üldmäärus, et Eestis kehtestavad trahvid peavad olema täpselt samasuguste maksimumidega. Määratavad trahvid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja heidutavad ning just nii ongi Eestis kehtivate maksimumkaristustega, sest Eestis on ka ettevõtted Euroopa mõistes väiksed või väga väiksed.

**Hetkel oleme Euroopas ainulaadses olukorras, kus Eestil on võimalik siia tuua päriselt teenuseid ja ettevõtlust. ITL-ile jääb arusaamatuks, miks Justiitsministeerium ei soovi Eestile üldmääruses antud erandit kasutada.**

b) Juhime tähelepanu arusaamatule kohale kontseptsiooni leheküljel 22, kus on kirjas, et üldmäärus ei võimalda trahve mitte määrata, kui need üldmääruses vastava normi rikkumise puhul ette nähtud on. Oleme seisukohal, et see pole päris õige tõlgendus.



Nimelt sätestab üldmääruse artikkel 83 lg 2 järgmist: „/.../ Otsustades igal konkreetsel juhul trahvi määramise ja selle suuruse üle, pööratakse asjakohast tähelepanu järgmisele: /.../“. Lisaks, art 83 lg 4, millele ka kontseptsioon viitab, sätestab samuti, et „võib määrata trahvi ...“ ning, et nende rikkumiste puhul „peab määratava trahvi suurus olema kuni 10,000,000 EUR /.../“. Seetõttu palume selgitust, kas viidatud kontseptsiooni lk 22 toodud lause mõte on, et mingit võimalust ei ole jätta trahv kohaldamata või selle mõte on, et sunniraha ei saa kohaldada trahvi asemel. Hetkel on selles küsimuses ebaselge sõnastus.

c) Peame vajalikuks märkida, et kontseptsiooni lk 23 toodud näites tulevikus kehtestatava väärteokoosseisu kohta peab ka teises lõikes olema trahvisumma ees sõna „kuni“.

d) Lisaks oleme seisukohal, et **ka avalikus sektoris tuleb tagada üldmääruse täitmine**. Ka riigiametnik peab vastutama võimalike rikkumiste eest, sest riigiasutustel on andmemonopol ja andmed peavad seetõttu eriti hästi turvatud olema. Riigi pakutavad teenused ei ole kodanike jaoks asendatavad, mistõttu on andmekaitse nõuete täitmine väga oluline.

Hetkel jääb arusaamatuks kontseptsiooni leheküljel 22 olev väide, et avaliku sektori asutustele on olemas muud tõhusad meetmed. Samal ajal on õiguskaitsevaldkonna direktiivi käsitlevas osas leheküljel 38 pakutud välja, et Eesti õiguses tuleb luua eraldi jõustamismehhanismid avaliku sektori asutuste jaoks, näiteks karistusõiguslikud mõjutusvahendid (eelkõige väärteotrahv). Oleme seisukohal, et üldmääruse ja õiguskaitsevaldkonna direktiivi osas tuleks avaliku sektori osas võtta ühetaoline lähtekoht.

Tegemist oleks ebavõrdse kohtlemisega, kui osa üldmääruse kohustatud subjektide (eraõiguslikud isikud) osas rakenduvad äärmiselt karmid trahvid ja teiste (avalik-õiguslikud isikud) osas mitte.

## 2.5. Isikuandmete töötlemise erinormide säilitamine ja kehtestamine (kontseptsiooni punkt 5.6)

### **ITL on seisukohal, et riik peaks looma rohkem erandeid isikuandmete töötlemise soodustamiseks.**

Konkreetsete kontseptsiooni selles punktis käsitletud teemade osas on ITL-i seisukohad järgmised:

a) Maksehäirete info avaldamine

ITL toetab, et säilitatakse hetkel IKS-is olev õigus maksehäire- ehk võlaandmete avaldamiseks teistele isikutele ilma inimese enda nõusolekuta.

b) Isikuandmete töötlemise reeglid töösuhetes

ITL-i kuuluvad ettevõtted leiavad, et isikuandmete teema töösuhetes on hetkel kõige segasem ning vajab senisest suuremat õigusselgust. Meie hinnagul ei piisa selles küsimuses ainult üldmäärusest, vaid vaja oleks luua erandeid juurde.

Kuna see teema puudutab kõiki ettevõtjaid, siis tuleb olemasolevad ebaselged ja vaidlusi põhjustavad kohad kõrvaldada. Paindlikkuse suurim miinus antud juhul on see, kui hiljem selgub, et nõusolekut oli siiski vaja, siis muutub kõik tühiseks tagant järgi.



c) Andmetöötlus teadusuuringute eesmärgil

Kontseptsiooni järgi võrdsustatakse kehtiv IKS § 16 loamenetlus üldmääruse artikli 36 eelkonsultatsiooniga, kuid kontseptsioonist pole aru saada, kas eetikakomitee kooskõlastus jääb tingimuseks või mitte. Kuna täna tuleneb eetikakomitee kooskõlastuse nõue seaduse tasandil vaid IKS §-st 16, tuleks see kindlasti ka uues rakendusaktis säilitada (üliskoolides näiteks võib sisekord nõuda inimuuringute puhul eetikakoodeksi menetlust, aga muudes asutustes ei pruugi ja erasektoris ka mitte). See puudutab siis andmetöötlust ilma isiku nõusolekuta teadusuuringu eesmärgil.

2.6. Populaarkaebused (kontseptsioon p 5.7)

ITL toetab populaarkaebuste mittelubamist. Oleme seisukohal, et õiguste eest tuleb seista indiviidi tasemel ning Eestis ei ole põhjendatud populaarkaebuse võimaluse loomine.

2.7. Lapse nõusolek seoses infoühiskonna teenustega (kontseptsioon p 5.8)

ITL-i kuulvad ettevõtjad toetavad vanusepiiranguna **13. eluaastat** ehk madalaimat võimalikku määra järgmistel põhjustel:

- madalam vanusepiir lihtsustab andmetöötlust;
- väga palju infoühiskonna teenuse kliente on vanuses 13-16;
- ettevõtjal on keeruline tõendada lapsevanemalt saadud nõusolekut;
- madalam vanusepiir soosib ettevõtlust.

Kuna vanusepiir muutub praegusega võrreldes nagunii, on mõistlik kehtestada see kõige madalamal lubatud tasemel.

2.8. Erandid üldmääruse kohaldamisest (kontseptsioon p 5.9)

Kontseptsiooni punktis 5.9 on Justiitsministeerium ära kirjeldanud variandid, aga ei ole pannud lauale konkreetseid valikuid. Juhime tähelepanu, et üldmääruse artikkel 23 on laiem kui Eesti Vabariigi Põhiseadus, kus erandid on lubatud väga kitsalt. Näiteks ei ole Eestis lubatud piirata isikute õigusi majanduse huvides. **Seega peab erandite kehtestamisel kindlasti jääma Põhiseaduse piiridesse.**

2.9. Süütegudega seonduv ja muudatused riiklikes registrites (kontseptsioon p 5.10)

Üldmääruse rakendamisel on ITL-i hinnangul üks kõige olulisemaid ja kriitilisemaid teemasid avaliku sektori andmekogude ligipääsetavus ja päringud neisse. Kahjuks on see kontseptsioonis väga üldsõnalist käsitlust leidnud, mille pinnalt on seisukohta raske kujundada.

Väljendame suurt muret, sest kontseptsiooni kohaselt (lk 33) puudub hetkel registrite kohta täpne ülevaade, kui paljudes neist tuleb isikuandmete töötlemist ja andmete avalikustamist piirata. Juhime tähelepanu, et juurdepääse vajavad ka eraettevõtjad ning paljudel juhtudel on hetkel juurdepääsuks loodud automaatsed seosed. **Kui tulevad muudatused, siis need peavad olema pikalt ette teada, et ettevõtjad jõuaks vajaduse korral läbi viia analüüse ning teha arendustöid.**

ITL on seisukohal, et kogu avaliku teabega seonduv on ülioluline ja kindlasti tuleb jälgida, et Eesti *open data, once only* jt põhimõtted ei saaks ülemäära kahjustatud. Oleme veendunud, et mida õhukesem riik, seda läbipaistvam see peab olema.



Kindlasti peavad jääma avatuks kõik ID-kaardiga seotud teenused. Põhjenduseks see, et Eestis on teistsugune riigi ja ettevõtluse ülesehitus. Nimelt ei usaldata meil enam paberit, mida isik näitab, vaid ollakse harjunud kõik registritest üle kontrollima. See tähendab, et Eestis on registripõhine ühiskond, mitte usalduspõhine.

#### 2.10. Loakohustus (kontseptsiooni p 5.11)

Oleme seisukohal, et täiendavaid loakohustusi ei ole vaja luua. Loakohustus ei vabasta vastutusest ega taga hoolsuskohustust, vaid suurendab lihtsalt bürokraatiat. Lisaks ei ole lubasid vaja, kuna sertifitseerimine tuleb nagunii.

Pigem tuleks meie hinnangul Justiitsministeeriumil tegeleda sellega, kuidas luua täiendavaid aluseid, mille alusel ilma loata töötlemine on lubatud. Üldmääruses on sellised kohti palju ning nendega tulebki tegeleda, et ettevõtete elu lihtsustada.

**Eesti peaks tegema isikuandmete kaitse nii madalaks kui üldmäärus seda lubab, mitte üldmäärusest veel rangemaks.**

#### 2.11. Õiguskaitsevaldkonna direktiivi ülevõtmisega kaasnevad peamised muudatused (kontseptsiooni p 6)

Süütegudega seotud isikuandmete töötlemise juures juhime tähelepanu **jälitustegevusega seotud logifailidele**. Palume riigil kaaluda varianti, et need logifailid võiksid asuda kõik ühes kohas, nt prokuratuuri valduses. Usume, et see aitaks maandada olemasolevaid riske ning oleks mõistlik lahendus.

**Lõpetuseks** märgime, et kuna kontseptsioon on väga üldine, siis esitame hetkel seisukohad on vaid üksikküsimuste kohta. Samas on ka üksikküsimusi kommenteerimisel oluline tervikkontekst, mistõttu võivad meie seisukohad protsessi käigus täieneda või muutuda.

ITL soovib Eesti uue isikuandmete kontseptsiooni osas ka edaspidi kaasatud olla ning selle põhjal valmivale eelnõule kindlasti kommentaare anda.

Loodame, et leiate võimaluse arvestada ITL-i ülaltoodud seisukohti Eestis uue isikuandmete kaitse õigusliku raamistiku väljatöötamisel. Oleme valmis Teiega kohtuma, et oma arvamust täiendavalt selgitada.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Jüri Jõema  
Tegevjuht

Keilin Tammepärg, jurist, [keilin.tammeparg@itl.ee](mailto:keilin.tammeparg@itl.ee)