

Isikuandmete kaitse seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse isikuandmete kaitse seaduse § 6, mis käsitleb olukordi, kus isikuandmeid kasutatakse teadusuuringutes, ajaloouringutes või riikliku statistika koostamisel. Alates 2018. aastast kehtib Euroopa Liidus isikuandmete kaitse üldmäärus (IKÜM)¹, mis näeb ette, kuidas isikuandmeid tohib töödelda. Kuigi see määrus kehtib otse kõigis Euroopa Liidu riikides, on liikmesriikidel lubatud mõnes valdkonnas täpsustada, kuidas andmeid töödelda. Eestis on seda tehtud isikuandmete kaitse seadusega (IKS). IKS § 6 on just see osa seadusest, mis näeb ette, millal ja kuidas tohib isikuandmeid inimese nõusolekuta kasutada teadus- ja ajaloouringu ning statistika vajadusteks.

Kehtiva õiguse kohaselt on isikuandmete kasutamine uuringute ja statistika tegemiseks võimalik üksnes kindlatel tingimustel, kuid praktikas on nende tingimuste tõlgendamisel ja rakendamisel tekkinud ebaselgust. Seetõttu on vaja täpsustada, kes ja millistel tingimustel võib isikuandmeid uuringute tegemiseks kasutada. Näiteks praegu tohib avalik sektor uuringuid teha ainult siis, kui need on seotud poliitika kujundamisega. See ei võimalda aga asutustel teha analüüse näiteks teenuste arendamiseks. Uuringuid ja analüüse peaks saama teha ka muudel eesmärkidel kui poliitika kujundamine.

Eelnõu eesmärk on suurendada õigusselgust, ühtlustada uuringute tegemise tingimusi eri osapoolte jaoks ning võimaldada andmetel põhinevate uuringute, analüüside ja arendustegevuse tegemist viisil, mis kaitseb andmesubjektide õigusi. Muudatusega nähakse ette selgemad reeglid ja kaitsemeetmed – eelnõuga täpsustatakse, millised tingimused peavad olema täidetud, et andmeid saaks kasutada uuringutes, tagades samas isikute põhiõiguste parema kaitse. Muudatusega luuakse võimalus kiiremaks andmetöötluseks, kasutades eelnõus sätestatud tingimustele vastavat andmetöötlussüsteemi. Muudatused puudutavad eelkõige neid, kes teevad uuringuid ja analüüse (nt riigiasutused, teadusasutused, ettevõtjad), aga ka andmekogude vastutavaid töötlejaid ning neid isikuid ja asutusi, kes plaanivad andmetöötlussüsteemi pakkuma hakata. Muudatusega viiakse riikliku statistika tegemist puudutavad sätted riikliku statistika seadusesse. Riikliku statistika tegemine on riikliku statistika tegijale seadusega pandud ülesanne ning ülesande täitmist puudutavad sätted peavad olema asutuse tegevust puudutavas eriseaduses.

Kavandatavate muudatuste tulemusel väheneb ettevõtjatel ja ülikoolidel halduskoormus rakendus- ja teadusuuringute tegemisel. Halduskoormus väheneb eelkõige juhtudel, kus uuringuid saab teha nõuetele vastavas andmetöötlussüsteemis ning seetõttu ei ole vaja läbida kõiki seniseid kooskõlastusi ja hindamisi. Senisest selgemaks ja teatud juhtudel lihtsamaks muutub isikuandmete töötlemine andmesubjekti nõusolekuta – eelkõige olukordades, kus töödelda soovitakse eriliiki isikuandmeid, mille töötlemiseks on kehtiva korra kohaselt alati vaja eetikakomitee hinnangut. Edaspidi võib andmetöötlussüsteemis isikuandmeid töödelda eetikakomitee hinnanguta, eeldusel, et on täidetud IKS §-des 6 ja 6¹ sätestatud tingimused, st

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) [2016/679](#) füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

isikuandmeid töödeldakse teadus- või ajaloouringu või statistika eesmärgil, andmesubjekti õigusi piiratakse ainult siis, kui nende rakendamine muudaks andmetöötluse eesmärgi saavutamise võimatuks või takistaks seda oluliselt, ning andmeid töödeldakse võimaluse korral pseudonüümitud kujul või viisil, mis ei võimalda isikut otseselt tuvastada. Eeldatavasti väheneb ka eetikakomiteede halduskoormus. Muudatuste tulemusel muutuvad uuringute tegemise tingimused kõigile osapooltele selgemaks ja ühtsemaks. See lihtsustab ja kiirendab uuringute tegemist ning toetab andmepõhist poliitikakujundamist, avalike teenuste arendamist, mis võimaldavad uuringuid ja analüüse teha ka muudel eesmärkidel kui poliitika kujundamine. Samal ajal tugevdatakse järelevalvet ja andmesubjektide õiguste kaitset, täpsustades AKI teavitamise korda ning AKI ja eetikakomitee rolli.

Kokkuvõttes on muudatuse eeldatav mõju positiivne: uuringute tegemine muutub kiiremaks ja selgemaks, halduskoormus väheneb eelkõige ettevõtjatel, ülikoolidel ja eetikakomiteedel ning andmesubjektide õiguste kaitseks nähakse ette täpsemad reeglid ja kontrollimehhanismid.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna andmekaitseõiguse talituse nõunik Kristel Niidas (kristel.niidas@justdigi.ee, 5305 5220).

Eelnõu normitehnilise kontrolli on teinud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik Katariina Kärsten (katariina.karsten@justdigi.ee) ja eelnõu on keeleliselt toimetanud sama talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu kohaselt muudetakse järgmisi seadusi:

- isikuandmete kaitse seadus (IKS) avaldamismärkega RT I, 12.07.2025, 14;
- teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seadus (TAIKS) avaldamismärkega RT I, 12.07.2025, 1;
- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) avaldamismärkega RT I, 10.02.2026, 12;
- riikliku statistika seadus (RStS) avaldamismärkega RT I, 11.03.2022, 2.

Eelnõu ei ole otseselt seotud teiste menetluses olevate eelnõudega ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis² seatud eesmärgiga, tegevusprogrammi punktiga 402 (isikuandmete kaitse seaduse muutmine, et täpsustada teadus- ja poliitika kujundamise uuringute ning tehnoloogia arenduse eesmärgil isikuandmete töötlemise tingimus). Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääletamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on tagada õigusselgus, kes ja millistel tingimustel võivad töödelda isikuandmeid teadus- ja ajaloouringu, statistika ning avaliku sektori uuringu eesmärgil. On oluline, et kõigile osapooltele, kellel on vaja isikuandmeid nimetatud eesmärgil töödelda, kohalduksid võrdsed õigused ja kohustused, olgu selleks ülikool, üliõpilane, riigiasutus, kohalik

² Vabariigi Valitsuse 19. juunil 2025 kinnitatud tegevusprogramm. <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/tegevusprogramm-0>

omavalitsus (KOV) või ettevõtja, kes soovib teha teadusuuringut või innovatsiooni. Samuti on eelnõu eesmärk täpsustada kaitsemeetmeid, mida tuleb andmetöötlusel rakendada, et oleks tagatud andmesubjektide õiguste kaitse. Eelnõu eesmärk on ka luua lahendus, mis võimaldab kiiremaid protsesse nii klassikalises teaduses kui ka avalikus sektoris ja innovatsioonis, juhul kui andmetöötluks kasutatakse eelnõus ette nähtud tingimustele ja nõuetele vastavat andmetöötlussüsteemi. Eelnõuga nähakse ette enne andmetöötlussüsteemi kasutuselevõttu tehtav Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) kontroll, selgitamaks välja, kas süsteem vastab seaduses sätestatud tingimustele. Samuti nähakse teatud juhtudel ette kohustus AKI-t uuringust teavitada, et oleks ülevaade, kes milliste andmetega ja millisel eesmärgil uuringuid teeb. Samuti nähakse eelnõuga ette, et teatud juhtudel, kui uuringu eesmärki ei ole võimalik muul viisil saavutada kui nii, et töödeldakse isikustatud andmeid, peab uuringu tellija enne uuringu alustamist läbima seadusega või selle alusel moodustatud valdkondliku eetikakomitee või AKI. Varem on olnud ebaselgust, kelle poole peaks uuringu tegija pöörduma, kas eetikakomitee või AKI või mõlema. Muudatusega luuakse selgus, millal tuleb pöörduda eetikakomiteesse, millal kontrollib tingimuste täitmist AKI ja millal piisab AKI teavitamisest. Võrreldes varasemaga on täpsustatud, et eetikakomitee peab olema moodustatud seadusega või selle alusel, kuna kehtiva seaduse kohaselt võiks eetikakomitee luua põhimõtteliselt igaüks.

Eelnõuga muudetakse IKS § 6, mis näeb ette tingimused isikuandmete töötlemiseks, kui seda on vaja teha teadus- või ajaloouringu, statistika või avaliku sektori uuringu vajadusteks. 25. maist 2018 sätestab isikuandmete kaitse õiguse otsekohaldav Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (IKÜM), mis tingis vajaduse sel hetkel kehtinud riigisisene õigus üle vaadata. Kuigi IKÜM-i puhul on tegemist Euroopa Liidu otsekohaldava õigusaktiga, on teatud küsimustes jäetud liikmesriikidele kaalutlusõigus riigisisese õigusaktiga täpsustada IKÜM-is sätestatud isikuandmete töötlemisega seotud küsimusi. IKS-iga loodi üldised raamid isikuandmete töötlemisele küsimustes, mis IKÜM-iga on jäetud liikmesriigi otsustada. Tegemist on erandiga, mis tuleneb IKÜM-i artiklist 89. IKS § 6 põhineb ka IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punktil e, mille kohaselt on liikmesriigil võimalik õigusaktiga täpsustada avalikes huvides oleva ülesande täitmise aluseid. Teadus- ja ajaloouringud ning statistika on avalikes huvides olevad ülesanded. IKS §-ga 6-ga luuakse õiguslik alus avaliku sektori uuringu tegemiseks, nähes andmetöötluks ette samad tingimused ja kaitsemeetmed, mis teadusuuringu puhul. Silmas tuleb pidada, et mitte kõik avaliku sektori uuringud ei kvalifitseeru teadusuuringuks IKÜM-i tähenduses, seega on ka siin vaja ette näha andmetöötlustingimused ja kaitsemeetmed. Uuringu tegemiseks võib olla ka mõni muu IKÜM artikli 6 lg 1 või 9 sätestatud õiguslik alus, aga ka sellisel juhul peavad olema täidetud IKS-is sätestatud tingimused.

IKS-i uue tervikteksti jõustumisest on möödas üle seitsme aasta ning selle aja jooksul on selgunud mitu probleemi IKS § 6 tõlgendamisel ja rakendamisel. Eelnõuga täiendatakse IKS § 6 täiendavate kaitsemeetmetega. Sätestatakse täpsemad tingimused, millele andmetöötlus peab vastama, et oleksid täidetud IKÜM-i nõuded ja andmesubjekti õigused oleksid kaitstud. Selleks, et andmeid oleks võimalik teadustöös kasutada, nähakse ette, millised kaitsemeetmed on piisavad, et võimaldada andmesubjekti nõusolekuta isikuandmete töötlemist teadusuuringutes. Kehtiv IKS kitsendab ülemäära asutuste ringi, kellel on lubatud analüüse ja uuringuid teha. Kehtiva seaduse kohaselt loetakse teadusuuringuks täidesaatva riigivõimu analüüsid ja uuringud, mis tehakse poliitika kujundamise eesmärgil. On leitud, et ei ole otstarbekas asutuste uuringute tegemise õigust siduda üksnes poliitika kujundamisega, asutustel on vaja analüüse ja uuringuid teha ka muul otstarbel, nt teenuste arendamiseks jne. Eelnõuga luuakse selged raamid, millised asutused võivad IKS § 6 alusel analüüse ja uuringuid teha.

Riigikantselei tellitud NJORD Advokaadibüroo analüüsis³ on käsitletud probleemi, et asutustel ei ole võimalik teha kiireid andmepõhiseid otsuseid. Muudatus ühtlustab kõikide uuringute tegemise tingimused. Uue lahendusena uuringu kiiremaks tegemiseks luuakse muudatusega võimalus andmeid töödelda eelnõus ettenähtud tingimustele vastavas andmetöötlussüsteemis. Luuakse võimalus uuringuid kiiremini teha, samas nähakse ette lisatingimused ja kaitsemeetmed.

Euroopa Liidu terviseandmeruumi määruse⁴ kontekstis tuleb silmas pidada, et tegemist on alternatiivse mehhanismiga terviseandmete töötlemiseks. Terviseandmeruumi määruse artikli 1 punktide 7 ja 8 kohaselt ei piira see määrus liikmesriigi õiguse erisätete kohaldamist. Määruse põhjenduspunktis 52 selgitatakse lisaks, et määruse eesmärk on luua kogu liidus ühine mehhanism juurdepääsuks elektroonilistele terviseandmetele teiseseks kasutuseks, ilma et see takistaks või asendaks olemasolevaid lepingulisi kokkuleppeid või muid mehhanisme. Samas tuleb silmas pidada, et määrus reguleerib tervishoiu ja sotsiaalvaldkonna spetsiifilisi andmeid, mistõttu on eelnõus ka tingimus, et selliseid andmeid võib töödelda üksnes § 6¹ tingimustele vastavas andmetöötlussüsteemis.

Muudatused mõjutavad eelkõige uuringu tellijaid. Muudatused on vajalikud, et kaasajastada ja ühtlustada uuringu tegemise andmetöötluse tingimusi ning sätestada täiendavad kaitsemeetmed, et andmesubjektide põhiõigused oleksid paremini kaitstud.

Muudatusega jäetakse seadusest välja seni riikliku statistika kohta käinud sätted. Edaspidi kohalduks § 6 üldiselt igasugusele statistikatööle. Riikliku statistika tegijale pandud ülesannete täitmiseks vajalike isikuandmete töötlemine tuleb muudatuse kohaselt ette näha valdkonda reguleerivas seaduses. Seetõttu on vaja täiendada RStS-i nende sätetega, mis IKS § 6 muutmise tulemusel kehtivast seadusest välja jääksid – sisuliselt tõstetakse kehtiva IKS-i vastavad normid RStS-i. Lisaks kaasajastatakse nimetatud seadust tulenevalt Justiits- ja Digiministeeriumi juhisest isikuandmete ja avaliku teabe töötlemise ning andmekogude reguleerimise kohta eelnõudes⁵ (edaspidi *JDM-i juhised*).

Muudatuste kohta on koostatud seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus (VTK)⁶. VTK kohta märkuste esitajad on kirjas seletuskirja 10. osas. VTK-s pakuti välja kaks lahendust: esiteks, et erinevatele uuringu tellijatele kehtivad erinevad tingimused; teiseks, et kõigi uuringu tellijate suhtes võiks kehtida samasugune regulatsioon. Selleks, et regulatsioon oleks selge, üheselt arusaadav ja võrdne kõigile osapooltele, on eelnõus valitud lahendus, et kõik uuringu tellijate suhtes kehtivad tingimused on ühtlustatud. VTK kajastas tol hetkel veel jõustumata regulatsiooni (mis praegu on jõustunud), mille kohaselt: kui uuringus töödeldakse isikuandmeid kujul, mis ei vasta seaduses sätestatud tingimustele, ning seda tehakse kaitsemeetmeid rakendamata, hindab n-ö tavalisi uuringuid eetikakomitee ja poliitika kujundamise uuringuid

³ L. Jürgen. Riigi andmekogu andmete riskasutuse võimalused IKS vaates. Õigusanalüüs. Riigikantselei 2024. <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2024-10/240607%20IKS%20%C2%A7%206%20lg%205%20anal%C3%BC%C3%BCs%20ja%20normatiivteksdi%20ettepanek.pdf>

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2025/327, mis käsitleb Euroopa terviseandmeruumi ning millega muudetakse direktiivi 2011/24/EL ja määrust (EL) 2024/2847 (EMP kohaldatav tekst)

⁵ Juhis isikuandmete ja avaliku teabe töötlemise ning andmekogude reguleerimise kohta eelnõudes. Justiits- ja Digiministeerium 2025. <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-10/Juhis%20eeln%C3%B5ude%20koostamiseks.pdf>

⁶ Isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus. Justiits- ja Digiministeerium 2025. <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16949286>

AKI. Erinevalt VTK lisas välja pakutud eelnõust allutatakse siinse eelnõu kohaselt kõik uuringud, mis tehakse eriliiki isikuandmetega, eetikakomitee hindamisele. Uuringutest, mis tehakse isiku tuvastamist võimaldavate andmetega, mis ei ole eriliiki isikuandmed, on kohustus teavitada AKI-t. Siinses eelnõus ette nähtud tööjaotust toetab ka IKÜM-i loogika, mille kohaselt on AKI-l nõustamise ja järelevalve pädevus, kuid AKI ei anna lubasid andmetöötluseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist, millest esimene sätestab IKS-i kavandatud muudatused, teine KOKS-i muudatuse, kolmas RStS-i muudatuse ja neljas TAIKS-i muudatuse.

§ 1. Isikuandmete kaitse seadus

IKS § 6

Lõige 1 sätestab, et isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, võib andmesubjekti nõusolekuta teadus- ja ajaloouuringu, statistika ning avaliku sektori uuringu (edaspidi *uuring*) eesmärgil töödelda §-des 6 ja 6¹ sätestatud tingimustel.

Põhiseaduse (PS) § 26 teine lause sätestab eraelu käsitleva piiriklausli, mille kohaselt võib sekkuda perekonna- ja eraellu seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Paragrahvi 26 teises lauses on seega sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsioon, mis lubab eraelu riivata üksnes seaduse alusel ja § 26 teises lauses kindlaks määratud põhjustel. PS koosmõjus IKÜM art 6 lõike 1 punktiga e kannab mõtet, et isikuandmete töötlemine on võimalik seaduse alusel, kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande või avaliku võimu teostamiseks. Teadus- ja ajaloouuringud ning statistika on avalikes huvides olevad ülesanded. Siinkohal ei muudeta juba kehtivat seadust ja sellest tulenevaid põhimõtteid, vaid tegemist on pigem sõnastusliku muudatusega. Teadusuuringu all on silmas peetud uuringut, mis loob uut, üldistatavat teadmist, ajaloouuring uurib minevikku olemasolevate allikate põhjal, statistika puhul on tegemist trendide ja seoste fikseerimise ning üldiste järelduste tegemisega.

IKS §-ga 6 on juba sätestatud õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks teadus- ja ajaloouuringu ning statistika eesmärgil. Lõike 1 kohaselt nimetatakse teadus- ja ajaloouuringut ning statistika eesmärgil tehtavat uuringut edaspidi ühise nimetusega „uuring“. Samuti sätestatakse, et andmeid võib töödelda IKS §-des 6 ja 6¹ sätestatud tingimustel. Sättest on välja jäetud sõna „riiklik“, sest säte kohaldub igasuguse, mitte ainult riikliku statistika kohta. Statistiline eesmärk tähendab kõiki isikuandmete kogumise ja töötlemise toiminguid, mis on vajalikud statistikauuringuteks või statistika koostamiseks. Juhul kui riikliku statistika tegijale on riikliku statistika seadusega ette nähtud ülesanne teha statistikat (nt Statistikaametil riikliku programmi alusel tehtav statistikatöö), töötleb asutus andmeid oma eriseaduse, mitte IKS § 6 alusel. Oluline on silmas pidada säte kohaldub juhul kui uuringut ei viida läbi andmesubjekti nõusolekul. Juhul uuring viiakse läbi andmesubjekti nõusolekul peavad nõusoleku küsimisel olema välja toodud andmetöötluse eesmärgid, ulatus, andmete säilitamise tähtajad ja andmetöötlusel rakendatavad kaitsemeetmed.

IKÜM-i põhjenduse 159 kohaselt tuleks teadusuuringute eesmärgil toimuvat isikuandmete töötlemist tõlgendada nii laialt, et see hõlmab näiteks tehnoloogiaarendust ja tutvustamistegevust, alusuuringuid, rakendusuuringuid ja erasektori vahenditest rahastatavaid uuringuid, lisaks tuleks arvesse võtta EL-i toimimise lepingu artikli 179 lõikes 1 sätestatud liidu eesmärki luua Euroopa teadusruum, rahvatervise valdkonnas peaks teadusuuringute eesmärk hõlmama avalikust huvist lähtuvalt tehtud uuringuid. Seega on IKÜM-iga loodud võimalikult lai tõlgendus. Säte täpsustab, et „teadusuuringu“ termini sisustamisel IKS-i tähenduses tuleb lähtuda IKÜM-i kohastest teadusuuringu tunnustest.

Tuleb silmas pidada, et ka tehisaru arendamine on osa tehnoloogiaarendusest ning ka tehisaru andmetöötlemisele kohaldub IKS § 6 juhul, kui tehisaru arendamisel soovitakse kasutada isikuandmeid. Tehisaru arendamist tuleb seega käsitleda ühe osana laiemast teadus- ja arendustegevusest, millele IKÜM annab selge õigusliku aluse – nii arendus-, treening-, valideerimis- kui ka testimisfaasis.

Loomulikult tuleb tehisaru arendada esmajärjekorras anonüümitud andmetega. Kui konkreetse tehisaru arendamiseks anonüümitud andmetest ei piisa, peab isikuandmete kasutamine vastama IKS §-s 6 sätestatud tingimustele. Tuleb alati silmas pidada, milliseid andmeid ja kellele tehisaru arendamiseks edastatakse. See tähendab, et igas tehisaru arenduse etapis tuleb hinnata, millised isikuandmed on vältimatult vajalikud, milline on nende roll mudeli treenimisel ja selle kvaliteedis ning kuidas tagatakse põhiõiguste kaitse kogu arendustsükli jooksul.

Arvestada tuleb kõikide IKÜM-is sätestatud andmetöötlemise põhimõtetega, sh andmete minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõttega. Tehisaru arendamisel tuleb hinnata, milliseid isikuandmeid on tarvis konkreetse eesmärgi saavutamiseks töödelda. Andmetöötlus peab olema selline, et oleks tagatud isikute põhiõiguste kaitse.

On oluline rõhutada, et tehisaru ei ole asi iseeneses, selle arendamise eest vastutab alati asutus või isik, kes seda arendab, mh määrab andmetöötlemise eesmärgid, otsustab, milliseid isikuandmeid arendamisel kasutatakse jne. Nii nagu iga uuringu tegija, on ka tehisaru arendaja uuringu tegija ja isikuandmete vastutav töötleja IKÜM-i artikli 4 punkti 7 mõttes. Kui tehisaru arendamisel osaleb mitu isikut või asutust, kes ühiselt määravad, kuidas ja millisel eesmärgil andmeid töödeldakse, siis on nad kaasvastutavad töötlejad (IKÜM art 26). Kui asutus või isik soovib tehisaru arendada, aga tal ei ole selleks tehnilist kompetentsi, võib eesmärkide täitmiseks kasutada ka volitatud töötlejat (IKÜM art 4 p 8). Sellisel juhul töötleb tehisaru arendaja andmeid ainult vastavalt arenduse tellinud asutuse juhiste ja arendaja on volitatud töötleja. Seega tuleb tehisaru arendamisel alati läbi mõelda osapoolte rollid, kohustused ja vastutus ning seal kohalduvad IKS § 6 sätted nagu iga teise uuringu puhul.

Tehisaru arendamisega seotud teadus- ja arendustegevust mõjutab ka Euroopa Liidu tehisintellekti määrus (TI määrus)⁷. TI määrus tugevdab tehisaru arendamise õiguspärasust raamistikku, luues lisavõimaluse kasutada seaduslikult – kuid muudel eesmärkidel – kogutud isikuandmeid tehisaru arendamiseks, treenimiseks ja testimiseks regulatiivses katsekeskkonnas (TI määruses *regulatiivliivakast*). TI määruse artikli 3 punkti 55 kohaselt on tehisintellekti regulatiivne katsekeskkond pädeva asutuse loodud kontrollitud raamistik, mis pakub tehisintellektisüsteemide pakkujatele võimalust arendada, treenida, valideerida ja testida

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) [2024/1689](#), 13. juuni 2024, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 300/2008, (EL) nr 167/2013, (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1139 ja (EL) 2019/2144 ning direktiive 2014/90/EL, (EL) 2016/797 ja (EL) 2020/1828 (tehisintellekti käsitlev määrus) (EMP kohaldatav tekst)

tehisaru regulatiivse järelevalve all. TI määruse artikli 59 kohaselt võib regulatiivses katsekeskkonnas töödelda muudel eesmärkidel seaduslikult kogutud isikuandmeid, kui tehisaru arendatakse avalikes huvides ja täidetud on muud nimetatud artiklis kirjeldatud nõuded. See loob Eestis olulise võimaluse edendada usaldusväärse ja õiguspärase tehisaru arendamist, vähendada õiguslikku ebakindlust ning võimaldada testida kõrge riskitasemega tehisarul põhinevaid süsteeme kontrollitult reaalses keskkonnas. TI määruse artikli 57 lõike 1 kohaselt peab Eesti looma tehisintellekti regulatiivse katsekeskkonna hiljemalt 2. augustiks 2027. Katsekeskkonna loomine on seega otseselt vajalik selleks, et soodustada innovatsiooni, tagada teadus- ja arendustegevuse jätkusuutlik areng ning luua ettevõtjatele ja riigiasutustele turvaline võimalus teha innovatsiooni ning tagada vastavus turunõuetele.

Samuti on IKÜM-i laia tõlgendust silmas pidades oluline, et teadusuuringuid tuleb mõista laiemalt kui üksnes teadusasutuste tehtavaid uuringuid. IKÜM ei piiritle isikute ringi, kes võiksid teadusuuringuid teha. Ka kehtiva IKS-i kohaselt on ettevõtjatel võimalik andmeid teadusuuringu tarbeks töödelda.

Lisaks on oluline silmas pidada, et andmete uuringu tarbeks väljastamise otsuse teeb lõppastmes andmekogu vastutav töötaja, kes peab tagama andmesubjektide eraelu kaitse või ka nt riigi julgeoleku. Juhul kui tegemist on juurdepääsupiiranguga andmetega, kohaldub ka siin andmete väljastamisel AvTS-i loogika.

Lõige 2 sätestab, et uuringuks peetakse ka põhiseadusliku institutsiooni, 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. Samuti on uuringuks halduskoostöö seaduse alusel avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku juriidilise isiku tehtavad uuringud. Uuringuks loetakse ka eraõigusliku juriidilise isiku analüüse ja uuringuid, mida tehakse halduskoostöö seaduse alusel avaliku ülesande täitmise raames. See eeldab, et avaliku ülesande täitmine on eraõiguslikule juriidilisele isikule pandud vastavalt halduskoostöö seaduse § 3 lõikele 1 või 2 seaduse, haldusakti või halduslepinguga ning analüüse või uuringuid tehakse selle ülesande täitmise tarbeks. Sellise analüüsi või uuringu tegemisel loetakse eraõiguslik juriidiline isik uuringu tellijaks. Kui aga eraõiguslikule juriidilisele isikule antava ülesande sisuks on konkreetse uuringu või analüüsi tegemine, on tegemist volitatud andmetöötlusega ning uuringu tellija on asutus või avalik-õiguslik juriidiline isik. Silmas tuleb pidada, et nt ülikoolide puhul on tegemist avalik-õigusliku juriidilise isikuga kuid tegevustes tuleb eristada, kas ülikool teeb teadustööd või uuringut avaliku sektori asutuse mõttes (teenuse kvaliteedi vm uuringud). Juhul kui ülikool teeb uuringut avaliku sektori asutuse mõttes, kohaldub lg 2.

Muudatusega laiendatakse uuringu tegijate ringi, kuna kehtiv seadus piirab üleliia isikute ringi, kes võiksid uuringuid teha. Samuti ei ole uuring edaspidi seotud üksnes poliitika kujundamise eesmärgiga, kuna asutustel on ka muudel, nt teenuste arendamise eesmärgil vaja uuringuid teha. Selle sätte eesmärk on anda *uuringle* laiem tähendus, mis hõlmab peale akadeemiliste ja teadusuuringute ka riigi ja omavalitsusüksuste ning nende allasutuste koostatud või tellitud analüüse, uuringuid ja tehnoloogiaarendusi. See tähendab, et tegevuste ring, mida loetakse IKS-i tähenduses uuringuks, on lai. Säte tagab, et riigi ja KOV-i asutuste tehtud analüüsid ja tehnoloogiaarendused alluvad samadele nõuetele ja õigusnormidele nagu klassikalised uuringud. See aitab kaasa läbipaistvusele, kvaliteedile ja ühtsele õiguslikule käsitlusele kogu avalikus sektoris. Oluline on silmas pidada, et asutuse tehtav uuring peab olema seotud temale pandud ülesandega, ülesande ja uuringu vahel peab olema eesmärgipärane seos. Silmas tuleb pidada, et põhiseaduslikule institutsioonile kohaldub IKS üksnes osas, mis ei puuduta nende

põhiseaduslike ülesannete täitmist. Juhul kui põhiseaduslik institutsioon täidab oma põhiseadusliku ülesannet, tuleb uuringut tegemise õiguslik alus kehtestada tema tegevust reguleeriva seadusega.

Lisaks täpsustatakse muudatusega, et IKS § 6 alusel on lubatud teha üksnes ajaliselt ja eesmärgiliselt piiritletud uuringuid. Kui uuringu tegemine eeldab isikuandmete püsivat või regulaarset korduvat töötlemist sama eesmärgi saavutamiseks, peavad andmetöötluse eesmärk, ulatus ja muud olulised tingimused tulenema seadusest. Püsiva samal eesmärgil töötlemisena tuleb käsitada sellist isikuandmete töötlemist, mis toimub sama eesmärgi saavutamiseks kestvalt, tähtajatult ega ole olemuselt ühekordne ajaliselt piiritletud uuring. Selle alla võivad kuuluda muu hulgas iga-aastased või muul viisil korduvad seireuuringud ja teenuste kvaliteedi regulaarsed analüüsid. Seaduses tuleb eelkõige ette näha töödeldavate andmete kategooriad, töötlemise eesmärgid, andmete säilitamise tähtajad, võimalikud kaitsemeetmed.

Lisaks sätestatakse nõue, et avaliku sektori uuring peab vastama teadusuuringule omastele kvaliteedinõuetele, et tagada uuringu metoodiline usaldusväärsus ja tulemuste kvaliteet. Avaliku sektori uuringu metoodika vastavus teadusuuringule omastele kvaliteedinõuetele ei tähenda, et iga avaliku sektori analüüs peaks olema akadeemiline teadusuuring kitsas tähenduses. Nõude eesmärk on tagada, et isikuandmete töötlemisel põhinev analüüs oleks eesmärgist lähtuv, vajalik, proportsionaalne, metoodiliselt põhjendatud, kontrollitav ja piisavalt dokumenteeritud. Avaliku sektori uuringu metoodika vastavust teadusuuringule omastele kvaliteedinõuetele ei hinnata eraldi menetluses ega eraldi asutuse poolt. Nimetatud nõude täitmise eest vastutab avaliku sektori uuringu tegija. Avaliku sektori uuringu tellimisel tuleb isikuandmete töötlemisega seotud nõudeid arvestada ka hankedokumentides ja lepingutes. Sõltuvalt uuringu laadist ja riskitasemest võib pakkuvalt küsida näiteks metoodika kirjeldust, isikuandmete kasutamise põhjendust, andmekaitsemeetmete kirjeldust, andmete säilitamise ja kustutamise korda ning tulemuste anonüümse avaldamise põhimõtteid. Nõudeid tuleb kohaldada riskipõhiselt, et väikese mõju ja riskiga analüüside puhul ei tekiks ebaproportsionaalset halduskoormust.

Lõige 3 sätestab täpsemad tingimused, millisel juhul on lubatud uuringu tegemine uuringu eesmärgil. Sätestatakse tingimused, mis peavad olema tagatud, et andmesubjekti õigused oleks kaitstud. Kehtivas IKS-is andmete psedonüümimise või samaväärse kaitsemeetme tingimusi kindlaks määratud ei ole, seega võiks IKS § 6 kontekstis näiteks lihtsalt inimese nime asendada numbriga ja väita, et tegemist on pseudonüümitud andmetega. Tegelikult on pseudonüümimisel mitu tasandit ning isikut saab tuvastada ka muude andmete põhjal kui üksnes nimi ja isikukood. Euroopa Andmekaitsekoostöönõukogu on võtnud 2025. aasta 16. jaanuaril vastu pseudonüümimist käsitlevad suunised⁸, mis on praegu avalikul konsultatsioonil ja võivad seetõttu küll veel muutuda, kuid milles on selgitatud, et pseudonüümimine on kaitsemeede, mida vastutavad töötlejad saavad kohaldada, et täita andmekaitseõiguse nõudeid ja eelkõige tõendada vastavust andmekaitsepõhimõtetele kooskõlas IKÜM-i artikli 5 lõikega 2. Ühine arusaam pseudonüümimisest on, et see tähendab üksikisikute identifikaatorite asendamist pseudonüümidega. Isikuandmeid ei ole võimalik omistada konkreetsele andmesubjektile ilma lisateavet kasutamata. Selleks on vaja vaadata isikuandmete kõiki osi, mitte ainult varjunimesid. Samuti on öeldud, et andmete hulgast tuleb eemaldada otsesed tunnused, et neid andmeid ei omistataks üksikisikutele. Pseudonüümimist võib kooskõlas IKÜM-i artikli 32 lõikega 1 kasutada ühena mitmest meetmest, mis aitavad tagada andmetöötlustoimingu riskile vastava turvalisuse taseme. Seega tuleb silmas pida, et pseudonüümimine pole ainus meede

⁸ Guidelines [01/2025](#) on Pseudonymisation. European Data Protection Board.

piisava andmekaitse taseme tagamiseks, vaid olemas on palju privaatsuskaitse tehnoloogiaid, mida andmetöötles on võimalik kasutada.

2023. aastal valmis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel privaatsuskaitse tehnoloogiate kontseptsioon⁹, mis kirjeldab tehnoloogiaid ja pakub nende rakendamiseks e-riigis üldised mudelid. Kontseptsioonis on esile toodud, et privaatsuskaitse tehnoloogiate arendamise eesmärkidest on kõige suuremat tähelepanu pälvinud andmete seostamatus (isikustatavuse välistamine/vähendamine), kuna see toimib andmete väärkasutamise esmase kaitseliinina ja hõlmab rakenduslikus mõttes kõige küpsemaid tehnoloogiaid. Eesti Vabariigi digiühiskonna arengukava aastani 2035¹⁰ näeb ühe põhimõttena ette inimeste põhiõiguste, sh privaatsuse kaitse. Arengukavas peetakse privaatsuskaitse tehnoloogiate rakendamist oluliseks andmepõhise ühiskonna ja andmete taaskasutuse saavutamisel. IKÜM-i artikkel 25 näeb isikuandmete töötlemisel ette lõimitud ja vaikimisi andmekaitse rakendamist.

Muudatusega sätestatakse, et uuringut võib teha üksnes siis, kui on täidetud kõik neli järgmist tingimust:

- 1) isikuandmed pseudonümitakse või kasutatakse muud samaväärset kaitset pakkuvat meetet enne isikuandmete edastamist uuringu tellijale;
- 2) uuringu tegemisel ei või teha lisatoiminguid, mille tagajärjel saab isiku tuvastada;
- 3) uuringu tulemus, sealhulgas tulemuse töötlemine, ei tohi võimaldada tuvastada isikut, kelle isikuandmeid, sh eriliiki isikuandmeid, töödeldi;
- 4) töödeldavate isikuandmete põhjal ei muudeta andmesubjekti kohustuste mahtu ega kahjustata muul viisil ülemäära andmesubjekti õigusi ega avaldata talle kahjulikku mõju.

Vaadates koosmõjus punkte 1–3, tuleb kindlasti silmas pidada, et isikul, kes andmed pseudonüümis või kasutas muud samaväärset kaitset pakkuvat meetet, ei ole lubatud uuringu tellijale anda andmeid, mis võimaldaksid andmed depseudonüümida.

Silmas tuleb pidada, et praktikas võib statistilise töötlemise, andmete sidumise, kvaliteedikontrolli või pseudonüümimise protsessis esineda vaheetappe, kus andmete seostatavus või kaudne tuvastatavus on tehniliselt ajutiselt vältimatu. Sellest ei saa automaatselt järeldada, et § 6 lõike 3 tingimused on täitmata, kui selline vaheetapp on rangelt töötamise eesmärgiga seotud, minimaalselt vajalik, kontrollitud ning kaitstud asjakohaste tehniliste ja korralduslike meetmetega. Nõuet tuleb järgida ennekõike seda silmas pidades, et lõppväljundis ega kasutusotstarbes andmesubjekti ei tuvastataks.

Punktis 4 sätestatud tingimuse all on mõeldud konkreetset ja kohest mõju ühele andmesubjektile, mitte aga olukorda, kus andmetöötlemise eesmärk on saada ülevaade nt teatud sihtgrupile kehtivatest kohustustest ja kujundada andmesubjekti kohustusi (nt poliitikameede avalik-õigusliku rahalise kohustuse, nt maksu, tasu, lõivu vms kehtestamiseks) – selline töötlemine ei ole keelatud. Ebasoodne mõju võib tekkida uuringule järgneda võivatest õigusaktide muudatustest, mis aga enne vastuvõtmist läbivad vajaliku kooskõlastuse ja heakskiitmise, uuringust endast ei teki andmesubjektile ebasoodsaid mõjusid.

⁹ Cybernetica. Privaatsuskaitse tehnoloogiate kontseptsioon. Aruanne. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2023. <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2024-12/Privaatsuskaitse%20tehnoloogiate%20kontseptsioon.pdf>

¹⁰ Digiühiskonna arengukava 2035. Justiits- ja Digiministeerium. <https://www.justdigi.ee/digi-side-ja-kuber/digiuhiskonna-arengukava-2035>

Seega ei ole piisav üksnes nime asendamine pseudonüümiga, vaid kasutada tuleb ka lisameetmeid. Silmas tuleb pidada, et juhul kui esineb tuvastamise risk, kohalduvad lõiked 4–6.

Eelnõukohase seadusega ei kitsendata andmeid teadusuuringu tarbeks väljastavate isikute ringi, see võib olla erasektori valduses olev andmestik või ka riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu või muu andmekogum.

Eelnõu järgi on uuringu tellija uuringu vastutav töötleja (asutus, ettevõtte), kelle ülesannete ja eesmärkide täitmiseks uuringut tehakse. Uuringu tellija võib uuringu teha ise või kasutada uuringu tegemiseks volitatud töötlejat, ise isikuandmeid üldse töötlemata. Juhul kui uuringu tellija soovib kasutada Statistikaametit uuringu tegemisel programmivälises töös, kehtib endiselt RStS § 20 lõikes 1 sätestatud põhimõte, et tellimustöö tegemine ei tohi segada riikliku programmi koostamist ega täitmist. Uuringu vastutav töötleja võib volitada kellegi teise täitma ka nt uuringust AKI-le teatamise kohustust või taotlema eetikakomitee hindamist.

Lõige 4 annab võimaluse uuringu tegemiseks isikustatud andmetega. Teatud põhjendatud juhtudel ei ole uuringu eesmärgid saavutatavad, kui isikud ei ole tuvastatavad. Näiteks kui terviseuuringus soovitakse analüüsida haruldase haiguse levimust Eestis. Patsientide väikese arvu tõttu ei oleks võimalik täita lõikes 3 sätestatud tingimusi, kuna see muudaks võimatuks haiguse leviku mustrite tuvastamise, seega võib uuringu tegija otsustada, et vajalik on andmete töötlemine tuvastamist võimaldaval kujul.

Sellisel kujul on uuringu tegemine lubatud üksnes juhul, kui on täidetud kõik kolm järgmist tingimust:

- 1) pärast tuvastamist võimaldavate andmete eemaldamist ei oleks andmetöötluse eesmärgid enam saavutatavad või neid oleks ebamõistlikult raske saavutada;
- 2) uuringu tegemiseks on ülekaalukas avalik huvi ja
- 3) töödeldavate isikuandmete põhjal ei muudeta andmesubjekti kohustuste mahtu ega kahjustata muul viisil ülemäära andmesubjekti õigusi.

Uuringu tellija peab põhjendama, et tegemist on ülekaaluka avaliku huviga, kuna uuringu tulemused aitavad parandada raviteenuste kättesaadavust ja parandada rahva tervist. Silmas peab pidama, et ülekaalukas avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, mida peab iga juhtumi puhul eraldi hindama, võttes ühelt poolt arvesse avalikku huvi ja teiselt poolt andmesubjekti õigusi. Kõigil uuringu tellijatel on igakordne hindamiskohustus, mille kriteeriume eelnõukohase seadusega ette ei saa kirjutada. Eriliiki isikuandmete puhul kontrollib ülekaaluka avaliku huvi olemasolu eetikakomitee.

Lõige 5 sätestab uuringu tellijale kohustuse teavitada uuringust AKI-it juhul, kui n-ö tavalisi isikuandmeid töödeldakse IKS § 6 lõikes 4 sätestatud juhul. AKI-t peab teavitama uuringu eesmärkidest, töödeldavatest andmetest ja lõikes 4 sätestatud tingimuste täitmisest. Selline teavitamiskohustus on vajalik, et AKI saaks seirata, milliseid uuringuid millisel eesmärgil ja ulatuses tehakse, ning vajadusel järelevalvet teha. Samuti avaldatakse info tehtavatest uuringutest AKI veebilehel ja võimalusel ka Eesti teabeväravas, et võimaldada ka avalikkusel tutvuda, milliseid uuringuid tehakse. Sätte eesmärk on tagada läbipaistvus, kuid samas saab avalikustamist pidada ka kaitsemeetmeks.

Teavitus tuleb esitada enne isikuandmete töötlemist. Teavituse edastamisel ei ole kindlat viisi, seda võib teha nt e-kirjaga või tulevikus tehnilise lahenduse olemasolul AKI veebilehel või tulevikus loodava ühtse taotluste menetlemise keskkonna vahendusel.

Lisaks on oluline silmas pidada, et tegemist on avaliku teabega AvTS-i mõttes ning juhul kui teave sisaldab juurdepääsupiiranguga andmeid, siis AvTS § 35 lõike 1 kohaselt seda osa teabest ei tohi avalikustada. Seega peab teabe AKI-le edastamisel ära märkima, milline osa teabest on ärisaladus või muu juurdepääsupiiranguga teave.

Säte puudutab üksnes AKI teavitamise kohustust. Uuringu tellijal on endiselt IKÜM-ist (art 13) tulenev andmesubjektidele teabe andmise kohustus, mida on uuringu tellijal võimalik piirata üksnes lõigetes 12 ja 13 sätestatud tingimustel.

Lõige 6 sätestab kohustuse, et kui uuringut (v.a avaliku sektori uuring) tehakse eriliiki isikuandmetega, sh kui on täidetud lõikes 3 sätestatud tingimused (tegemist on pseudonüümitud andmetega), tuleb enne uuringu tegemist pöörduda eetikakomitee poole, kes kontrollib lõigetes 3 ja 4 sätestatud tingimuste täitmist ja annab hinnangu uuringu eetilisele. Muudatus toetub VTK tagasisidele, milles oli ülekaalukas toetus ettepanekule, et 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.

Seega sätestatakse muudatusega, et eetikakomiteed ei või asutada ükskõik kes, vaid asjaomase valdkonna eetikakomitee moodustatakse seadusega või selle alusel. Kõnealuse sätte eesmärk on tagada, et eriliiki isikuandmete töötlemine uuringu eesmärgil oleks läbipaistev ja eetiline ning vastaks seaduses sätestatud nõuetele. Eetikakomitee ülesanne on hinnata nii andmekaitsealaseid kui ka eetilisi riske ning vajadusel nõuda täiendavaid kaitsemeetmeid või anda soovitusi uuringu tegemiseks.

Oluline on silmas pidada, et kui uuring tehakse valdkonnas, mille eetikakomitee tegevust reguleerib muu seadus, annab hinnangu muu seaduse alusel asutatud eetikakomitee. Nt tervise infosüsteemis andmete väljastamisel tuleb lähtuda tervishoiuteenuste korraldamise seadusest ning geenivaramu puhul inimgeeniuringute seadusest. Lisaks peavad teadlased järgima muid neile kohalduvaid õigusakte ja uuringueetika head tava ning isegi juhul, kui IKS § 6 alusel eetikakomitee kohustust ette ei ole nähtud, võib selline kohustus tuleneda muudest alustest. IKS § 6 ei reguleeri üldiselt uuringute eetilise hindamist.

Uuringu tegija on lisaks enne uuringu tegemist kohustatud teavitama AKI-t vastavalt lõikele 5. Teatada tuleb uuringu eesmärk, töödeldavad andmed ja rakendatavad kaitsemeetmed. AKI avaldab selle teabe oma veebilehel, tagades seeläbi läbipaistvuse ja avalikkuse teavitamise. Kui uuringu käigus töödeldavaid isikuandmeid säilitatakse Rahvusarhiivis, on eetikakomitee õigused Rahvusarhiivil. See tähendab, et Rahvusarhiiv täidab eetikakomitee ülesandeid, kontrollides tingimuste täitmist ja vajadusel andes hinnangu uuringu eetilisele.

Lõige 7 sätestab, et kui avaliku sektori uuringut tehakse eriliiki isikuandmetega, sh kui on täidetud lõikes 3 sätestatud tingimused (tegemist on pseudonüümitud andmetega), tuleb enne uuringu tegemist pöörduda AKI poole, kes kontrollib lõigetes 3 ja 4 sätestatud tingimuste täitmist. Üldjuhul põhinevad avaliku sektori tehtavad uuringud asutuse enda ülesannete täitmiseks vajalike andmete töötlemisel, mille puhul on risk andmesubjektile enamasti väike. Kuid ette võib tulla ka olukordi, kus eri andmekogude ühendamise, andmete töötlemise ulatuse või andmete tundlikkuse tõttu esineb oht uuritavate heaolu, ohutuse või õiguste riiveks. Samuti võib esineda olukordi, kus uuringud hõlmavad lisaks andmekogudes olevate andmete töötlemisele ka uuritavate intervjuerimist või küsitlusele vastamist. Sellisel juhul võib olla vaja

enne hinnata, kas inimesi kaasav uuring on tervikuna eetilisel kavandatud ning riigi andmekogudest andmete väljastamine on põhjendatud. Seetõttu on lisatud täiendus, mille kohaselt on AKI-l vajadusel võimalik pöörduda eetika küsimuses konsultatsiooni saamiseks teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse §-s 26 nimetatud teaduseetika komitee poole. AKI-l endal uuringute ja analüüside eetilise hindamise pädevust ei ole.

Teaduseetika komitee annab konsultatsiooni käigus AKI-le seisukoha analüüsi või uuringu eetilise kohta või siis arvamuse, et antud analüüsis või uuringus eetilised riskid puuduvad. Teaduseetika komitee konsultatsioon ei hõlma täismahus taotluse hindamist, vaid võimalike riskide analüüsimist ja selles seisukoha kujundamist. Konsulteerimine võib toimuda vabas vormis (puuduvad kindlad vorminõuded, see võib toimuda näiteks ka e-kirja teel), erinevalt taotluste hindamisest, millel on kindlad vormid ja protseduurireeglid. Teaduseetika komitee kujundab oma seisukoha Andmekaitse Inspektsiooni esitatud materjalide põhjal, poliitikaanalüüsi või uuringu läbiviijalt komitee lisaandmeid ei küsi. Samuti ei esita teaduseetika komitee poliitikaanalüüsi läbiviijale iseseisvaid hinnanguid uuringu eetilise kohta. Teaduseetika komitee ja Andmekaitse Inspektsiooni hinnang on üheks sisendiks andmeid väljastavale andmekogu vastutavale töötajale andmete väljastamise või mitteväljastamise otsuse tegemiseks.

Kui seadusest tuleneb kohustus (nt on TTKS §-s 59⁴ kohustus tervise infosüsteemist andmete saamiseks saada eetikakomitee hinnang), siis lisaks eetilise hindamisele hindab eetikakomitee ka lõigetes 3 ja 4 sätestatud tingimuste täitmist. Kui seadusest tuleneb kohustus saada uuringule eetikakomitee hinnang, esitab uuringu tellija saadud hinnangu Andmekaitse Inspektsioonile koos lõikes 5 nimetatud teabega.

Lõige 8 sätestab, et juhul kui teaduseetika komitee täidab lõikes 7 nimetatud ülesannet, on haridus- ja teadusministril õigus vajadusel vastava ülesande täitmine reguleerida tasulise teenusena ning määrata tasu suurus. Teaduseetika komitee võib küsida avaliku sektori uuringu kohta seisukoha esitamise eest tasu vastavalt teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse § 26 lõikele 5. Sama paragrahvi lõike 6 kohaselt lähtutakse tasu suuruse kehtestamisel hinnangu andmisega kaasnevatest kuludest. Teaduseetika komitee tasuliste teenuste loetelu ja tasude suurus sätestatakse teaduseetika komitee korraldust reguleerivas rakendusaktis. Eelnõu kohaselt kannab sellise konsultatsiooni kulu täidesaatva riigivõimu uuringu tellija juhul, kui AKI konsulteerib eetikakomiteega § 6 lõike 7 alusel.

Lõige 9 sätestab tingimuse, et tervishoiu ja sotsiaalkaitse valdkonna terviseandmeid võib töödelda uuringu eesmärkidel üksnes § 6¹ tingimustele vastavas andmetöötlussüsteemis. Oluline on silmas pidada, et Euroopa terviseandmeruumi määrus ei kohaldu terviseandmetele igas olukorras ja valdkonnas, mistõttu ei kohaldata andmetöötlussüsteemi kasutamise tingimust igasugusele terviseandmete töötlemisele. Väljaspool tervishoiu- ja sotsiaalkaitse sektorit Euroopa terviseandmeruumi määrus ei kohaldu ning selliseid terviseandmeid on lubatud IKS § 6 tingimuste täitmise korral töödelda ka väljaspool §-s 6¹ sätestatud tingimustele vastavat andmetöötlussüsteemi. Tervishoiu ja sotsiaalvaldkonna andmete all peetakse silmas terviseandmeid, mida töödeldakse näiteks tervishoiuteenuste osutamisel, puude hindamisel, töövõime tuvastamisel jm.

Lõige 10 sätestab üldise normi, et kui uuringus on vaja töödelda üksnes ühe andmekogu andmeid, mille vastutavaks töötlejaks on uuringu tellija ise, peab ta järgima lõigete 2–4 ning ei pea järgima lõigete 5–8 nõudeid. Eelkõige tuleb uuringut ka ühe andmekogu piires tehes täita

lõike 3 tingimused ning isiku tuvastamist võimaldavate andmetega on uuringut lubatud teha üksnes juhul, kui täidetud on lõike 4 tingimused. Kui uuringu tegija töötleb isikuandmeid ühe andmekogu piires ja on ise selle andmekogu vastutav töötleja, on tal juba olemas täielik kontroll andmekogu üle ning ta vastutab isikuandmete töötlemise nõuete täitmise eest kogu andmekogu ulatuses. Kavandatavad sätted vähendavad halduskoormust ja väldivad dubleerivaid protseduure olukorras, kus andmeid juba töödeldakse andmekogu siseste reeglite ja kontrollimehhanismide alusel. Silmas tuleb aga pidada, et nt geenivaramu puhul on inimgeeniuuringute seadusega ette nähtud erisused, mis tingimustel uuringuid geenivaramus teha võib, üheks näiteks on Eesti Geenivaramu uuringud, mille puhul tuleb ka andmekogu vastutaval töötlejal saada oma uuringutele teaduseetika komitee heakskiit.

Ühest andmekogust pärit andmete töötlemine kätkeb endas väiksemat riski kui mitmest andmekogust pärit isikuandmete kokku panemine ja analüüsimine. Säte ei kohaldu olukorrale, kus vastutav töötleja töötleb isikuandmeid, mis pärinevad mitmest andmekogust, mille kõikide vastutav töötleja ta on.

Siinkohal on oluline silmas pidada ka AvTS § 28 lõike 1 punkti 18, milles on sätestatud teabevaldaja kohustus avaldada riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse tellitud uuringud ja analüüsid. See tagab avaliku sektori andmetöötluste läbipaistvuse.

Lõike 11 puhul on tegemist üksnes tehnilise muudatusega, millega ei muudeta sätte sisu, vaid üksnes paragrahvi ülesehitust. Sätte eesmärk on jätkuvalt täpsustada, et paragrahvis sätestatud nõudeid ei kohaldata olukorras, kus uuringu eesmärgid ja isikuandmete töötlemise ulatus on otseselt määratud seadusega. Sellisel juhul on seadusandja andmete töötlemise alused, eesmärgid ja ulatuse juba läbi kaalunud ning reguleerinud, mistõttu ei ole vaja rakendada paragrahvis sätestatud nõudeid, piiranguid ega menetlusi. See tagab, et seadusest tulenevate uuringute puhul ei teki dubleerivat ega ebavajalikku töökoormust ning välditakse olukorda, kus seadusandja poolt juba reguleeritud andmetöötlustele kehtestatakse uusi piiranguid. Samuti aitab see tagada õigusselgust ja ühtset lähenemist olukorras, kus andmete töötlemise eesmärk ja ulatus on seadusega selgelt kindlaks määratud.

Lõiked 12 ja 13 näevad ette õiguse piirata andmesubjekti õigusi. Piirangu võib kehtestada, et tagada üldist avalikku huvi teenivad eesmärgid (IKÜM art 21 lg 1 p e alusel), milleks antud juhul on teadus- ja ajaloouuring ning statistika. Säte näeb ette, et uuringu tellija või selle andmestiku vastutav töötleja, kust andmeid uuringu tarbeks väljastatakse, võib piirata andmesubjektide õigusi, kui nende õiguste teostamine tõenäoliselt muudab võimatuks analüüsi või uuringu eesmärgi saavutamise või takistab seda oluliselt. IKÜM artikli 23 lõikes 1 sätestatud diskretsiooni rakendamine ei ole absoluutne, mistõttu on õigus kohaldada lõikes 12 toodud piiranguid üksnes lõikes 13 sätestatud tingimustel. Selline lähenemine on kooskõlas IKÜM artikli 23 lõikega 2. Võttes arvesse töötlemise eesmärki, ei ole võimalik välistada ühtegi töödeldavate isikuandmete kategooriat, kuna ei ole võimalik ette näha andmeid, mis ei võiks olla vajalikud teadus- ja ajaloouuringu ning statistika tegemisel. Piirangut on lubatud seada üksnes andmestiku vastutaval töötlejal (kelle andmestikust andmeid väljastatakse) ning uuringu tegijal. Silmas tuleb pidada, et andmestik on laiem mõiste, kuhu alla kuulub ka andmekogu. Punktiga 3 sätestatakse kohustus rakendada asjakohaseid turvameetmeid ja säilitamiskohustuse järgimise nõue. Turvameetmete rakendamisel tuleb arvesse võtta ka ligipääsude piiramist, millega muu hulgas tagatakse lõike 12 punktis 4 sätestatud nõue töötlemise ulatuse kohta.

IKS § 6¹

Tegemist on uue paragrahvi, mis loob ühelt poolt võimaluse teha uuring andmetöötlussüsteemis, et tagada kiirem protsess, teiselt poolt nähakse ette lisatingimused ja kaitsemeetmed, et tagada andmesubjektide õiguste parem kaitse. Oluline on silmas pidada, et säte ei välista võimalust kasutada uuringu tegemiseks teisi andmetöötlussüsteeme, seda IKS §-s 6 sätestatud tingimusi täites. IKS § 6¹ puhul on tegemist lisavõimalusega sättes ette nähtud tingimustel andmetöötlussüsteemis uuringute tegemiseks, välistades teatud IKS §-s 6 sätestatud kohustuste täitmise.

Probleemi tõstatas Riigikantselei juba eespool viidatud tellitud analüüsiga, milles käsitleti probleemi, et asutustel ei ole võimalik teha kiireid andmepõhiseid otsuseid. Riigikantselei tõi analüüsi tellimisel esile, et täidesaatev riigivõim ei saa andmepõhiste otsuste tegemiseks piisavalt kiiresti ligipääsu vajalikele isikuandmetele. Samuti rõhutati, et riik peab saama andmekogude andmeid targalt ning vajadusel ka kiirelt kasutada, kaitstes samal ajal andmesubjektide õigusi ja isikuandmeid. Isikuandmete töötlemine peab olema kontrollitud, läbipaistev ja vastutustundlik. Uuringus on tehtud ettepanek seaduse uueks sõnastuseks, mis aja jooksul ja VTK menetluses peetud eri osapoolte ja huvigruppide vaheliste arutelude tulemusel on saanud eelnõus toodud kuju. Muu hulgas tuleb silmas pidada, et eelnõukohane seadus ei loo andmetöötlussüsteemi ja kiiremate otsuste tegemiseks õiguslikku alust mitte üksnes riigile, vaid see kehtib võrdselt kõigile uuringu tegijatele. Muudatusega ühtlustatakse kõikide uuringute tegemise tingimused.

Lõike 1 kohaselt võib uuringu eesmärgil töödelda isikuandmeid, sh eriliiki isikuandmeid, selleks ette nähtud andmetöötlussüsteemis, mis peab vastama lisaks eelnõuga loodava § 6¹ tingimustele ka § 6 lõigete 2–4 tingimustele. Ka andmetöötlussüsteemis andmete töötlemisel peavad olema täidetud järgmised tingimused:

- uuringu tegemisel ei tehta lisatoiminguid, mille tagajärjel saab isiku tuvastada;
- uuringu tulemus, sealhulgas tulemuse töötlemine, ei tohi võimaldada tuvastada isikut, kelle isikuandmeid, sh eriliiki isikuandmeid, töödeldi;
- töödeldavate isikuandmete põhjal ei muudeta andmesubjekti kohustuste mahtu ega kahjustata muul viisil ülemäära andmesubjekti õigusi ega avaldata talle kahjulikku mõju.

Sätte eesmärk on võimaldada töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, spetsiaalselt selleks ette nähtud andmetöötlussüsteemis, kui võetud on kõik seaduses sätestatud olulised kaitsemeetmed. Selline regulatsioon tagab, et andmeid töödeldakse ainult siis, kui see on põhjendatud, vajalik ning piisavalt kaitstud nii tehniliste kui ka organisatsiooniliste meetmetega. Säte võimaldab kasutada kaasaegseid andmetöötlussüsteeme, mis on loodud või luuakse just selliste uuringute tegemiseks, kuid säilitab ranged andmekaitsestandardid.

Lõige 2 sätestab nõuded, mille täitmise peab andmetöötlussüsteemi pakkuja tagama. VTK etapis olid arutluse all lahendused, mille kohaselt andmetöötlussüsteemi peaks pakkuma kas üks keskne riigiasutus või siis võiks seadusega ette näha kindlad tingimused ja võimaldada ka nt ülikoolidel või erasektori asutustel andmetöötlussüsteeme pakkuda. Kokkuvõtvalt leiti, et vaba turu huvides ei ole mõistlik kitsendada teenusepakkujate ringi. Sätte eesmärk on tagada, et isikuandmete, sealhulgas eriliiki isikuandmete töötlemine spetsiaalses andmetöötlussüsteemis oleks turvaline ning vastaks rangetele andmekaitsestandarditele. Tingimuste ettenägemisel on lähtud ka Euroopa terviseandmeruumile sätestatud nõuetega. Eelnõu kohaselt peab andmetöötlussüsteemi pakkuja tagama:

- 1) asjakohaste tehniliste ja korralduslike meetmete kasutamise, mille abil minimeeritakse andmetöötlussüsteemis töödeldavate andmete loata lugemise, kopeerimise, muutmise ja kustutamise risk;
- 2) andmete kättesaadavaks tegemise üksnes andmetöötlussüsteemis töötlemiseks;
- 3) andmetöötlussüsteemi sellise teenuse osutamise, mis võib hõlmata andmete eeltöötlemist, et uuringu tegijal oleks juurdepääs üksnes § 6 lõike 3 punktis 1 nimetatud kujul andmetele;
- 4) andmete sisestamise ja andmetöötlussüsteemis hoitavate andmete töötlemise ainult piiratud arvu tuvastatavate volitatud isikute poolt;
- 5) uuringu tegija juurdepääsu ainult neile andmetele, mida on lubatud töödelda § 6 lõikes 1 nimetatud eesmärkidel;
- 6) töötlustoimingute logide salvestamise;
- 7) andmete allalaadimise taotluste kontrolli, et kasutajatel ei oleks võimalik andmetöötlussüsteemist alla laadida andmeid, mis võimaldavad isikut tuvastada;
- 8) andmete töötlemise ainult Euroopa Majanduspiirkonna territooriumil.

Säte aitab tagada, et andmeid töödeldakse läbipaistvalt, turvaliselt ja vastavalt kehtivatele õigusaktidele, kaitstes nii andmesubjektide õigusi kui ka tagades uuringu tegija ja andmetöötlussüsteemi pakkuja vastutuse. Silmas tuleb pidada, et riski minimeerimine tähendab tegevusi, mille käigus rakendatakse teadlikult, proportsionaalselt ja dokumenteeritult korralduslikke ja tehnilisi meetmeid, mis vähendavad andmete töötlemise või infosüsteemide kasutamisega kaasnevaid riske vastuvõetavale tasemele.

Lõikega 3 sätestatakse andmete säilitamise tähtaeg, mille kohaselt kustutatakse andmetöötlussüsteemist uuringu käigus töödeldavad andmed pärast uuringu valmimist ja uurimistulemuste valideerimist. See tähendab, et andmeid ei hoita süsteemis kauem, kui see on põhjendatud uuringu tegemise ja tulemuste kontrollimise seisukohalt, lähtudes IKÜM-ist tulenevatest eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõttest.

Uurimistulemuste valideerimise all peetakse silmas kontrollimist, kas teaduslik metoodika, kogutud andmed ja tulemused on usaldusväärsed, kehtivad ning reprodutseeritavad. Valideerimine hõlmab nii andmete kvaliteedi ja korrektsuse hindamist kui ka eelretsenseerimist enne uuringu avaldamist, et tagada teadustöö vastavus rahvusvahelistele standarditele. Valideerimise perioodi ei ole üheselt ja kindla ajapiiranguga võimalik seadusega ette näha. Kohaldub üldine IKÜM-i põhimõte, et andmeid tohib säilitada nii kaua, kui see on teadusuuringu eesmärgi saavutamiseks vajalik. Hea teadustava¹¹ kohaselt säilitab teadlane isikustatud kujul andmeid nii kaua kui vaja ja nii vähe kui võimalik.

Töötlustoimingute logisid säilitatakse üks aasta pärast uuringu käigus töödeldavate andmete kustutamist. See võimaldab vajadusel hiljem kontrollida ja auditeerida andmetöötluste vastavust nõuetele, kuid välistab logide põhjendamatu pikaajalise säilitamise. Selline lähenemine aitab tagada andmesubjektide õiguste kaitse, läbipaistvuse ning vastavuse andmekaitse põhimõtetele, piirates andmete ja logide säilitamist ainult minimaalselt vajaliku ajani. Logide säilitamisele nähakse ette pikem tähtaeg, arvestades võimalikku järelevalve tegemise vajadust.

Lõikes 4 sätestatakse, et valdkonna eest vastutaval ministril on õigus kehtestada määrusega täiendavaid tehnilisi ja korralduslikke turvanõudeid andmetöötlussüsteemis andmete töötlemisele. Selline volitusnorm on vajalik, et tagada paindlikkus ja ajakohasus turvanõuete

¹¹ Hea teadustava 2017. https://ut.ee/sites/default/files/inline-files/hea_teadustava_est_0.pdf

rakendamisel, arvestades tehnoloogia kiiret arengut ning uute riskide ilmnemist andmetöötlustes. Ministri määrusega saab täpsustada ja täiendada turvanõudeid vastavalt vajadusele, näiteks seoses andmete krüpteerimise, pseudonüümimise, autentimise, logimise, intsidentidele reageerimise või muude turvameetmetega, mis aitavad tagada isikuandmete kaitse kõrge taseme andmetöötluskeskkonnas.

Volitusnorm võimaldab reageerida kiiresti olukordadele, kus senised nõuded ei pruugi olla piisavad, ning kehtestada lisameetmeid, mis on vajalikud andmete turvaliseks töötlemiseks. See aitab tagada, et andmetöötlussüsteemis rakendatavad tehnilised ja korralduslikud turvanõuded vastavad nii Euroopa Liidu kui ka Eesti õigusaktide nõuetele ning rahvusvahelisele parimale tavale.

Lisaks tuleb silmas pidada, et Eesti infoturbestandardi või selle alternatiiviks oleva standardi (rahvusvaheline standard ISO/IEC 27001 või Eesti standard EVS-EN ISO/IEC 27001) nõude rakendamise kohustus tuleneb teatud organisatsioonidel (küberturvalisuse seaduse tähenduses teenuseosutajatel) küberturvalisuse seaduse § 7 lõike 5 alusel antud Vabariigi Valitsuse määrusest nr 121 „Võrgu- ja infosüsteemide küberturvalisuse nõuded“ (määruse § 3). Selle hulgas on osa, kuid mitte kõik teenuseosutajad, kes peavad isikuandmete kaitse seadust, sh siinse eelnõu nõudeid, järgima. Mitte kõik küberturvalisuse seaduse tähenduses teenuseosutajad ei pea rakendama Eesti infoturbestandardit või selle alternatiivset standardit, kuid miinimum on, et nad kõik täidavad ära esmaste turvameetmete nõuded (vt eelviidatud määruse § 51 ja sama määruse lisa).

Lõikes 5 sätestatakse, et enne andmetöötlussüsteemi kasutuselevõttu kontrollib AKI § 6¹ lõigetes 2–4 sätestatud tingimuste täitmist. Selle sätte eesmärk on tagada, et andmetöötlussüsteemis rakendatavad tehnilised ja korralduslikud turvanõuded ning muud andmetöötluste tingimused oleksid enne süsteemi kasutuselevõttu sõltumatult hinnatud ja kontrollitud. AKI kontroll aitab vältida olukordi, kus andmetöötlussüsteemi rakendamisel ei ole piisavalt arvestatud isikuandmete kaitse nõuetega või on jäänud tähelepanuta olulised riskid, mis ohustavad andmesubjektide õigusi ja vabadusi. See suurendab usaldusväärsust andmetöötluste korraldamisel ning aitab tagada, et andmeid töödeldakse läbipaistvalt ja turvaliselt. Kontrolli käigus hinnatakse muu hulgas, kas andmetöötlussüsteemis rakendatakse piisavaid meetmeid andmete pseudonüümimiseks, logimiseks, juurdepääsu piiramiseks ja muude riskide maandamiseks. Muudatusega nähakse ka ette, et AKI-l on õigus vajadusel hindamisprotsessi kaasata Riigi Infosüsteemi Ametit. Seega on AKI kontroll enne süsteemi kasutuselevõttu oluline samm, mis aitab tagada isikuandmete kaitse kõrge taseme ning vähendada võimalikke rikkumisi ja riske.

Lõikega 6 nähakse ette andmetöötlussüsteemi pakkuja kohustus vähemalt kord aastas kontrollida andmetöötlussüsteemi nõutele vastavust ning esitada aruanne Andmekaitse Inspektsioonile.

Lõikes 7 sätestatakse, et juhul kui kõik paragrahvis esitatud tingimused on täidetud, ei kohaldata § 6 lõikeid 5 ja 6, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Nt tervise infosüsteemist ja geenivaramust andmete väljastamisel tuleb eetikakomitee läbimise kohustus seadusest. Sätte eesmärk on tagada, et juhul kui andmetöötlussüsteemi kasutuselevõtuks on täidetud kõik vajalikud tehnilised ja korralduslikud turvanõuded ning AKI on kontrollinud tingimuste täitmist, ei ole vaja rakendada lisapiiranguid või -menetlusi, võttes arvesse, et andmete töötlemisel on juba täidetud IKS § 6 lõike 3 tingimused. See võimaldab paindlikumat ja tõhusamat andmetöötluste korraldust, vähendades halduskoormust ning kiirendades

andmetöötlussüsteemi kasutuselevõttu. Samas säilib isikuandmete kaitse kõrge tase, kuna kõik olulised tingimused on täidetud ja kontrollimehhanismid olemas. Läbipaistvuse tagamiseks avaldab AKI loetelu kontrollitud andmetöötussüsteemi pakkujatest oma veebilehel.

§ 2. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmine

Punktidega 1 ja 2 muudetakse KOKS § 31¹ pealkirja ning tunnistatakse kehtetuks sama paragrahvi lõige 3. Kuna kohaliku omavalitsuse tehtavate analüüside ja uuringute puhul kohalduvad edaspidi IKS §-d 6 ja 6¹, siis muudetakse KOKS § 31¹ pealkirja selliselt, et see ei sisalda uuringutes isikuandmete töötlemist, ja sama paragrahvi lõige 3 tunnistatakse kehtetuks.

Punktide 3 ja 4 muudatusega tunnistatakse kehtetuks õigus saada andmeid kinnipeetavate, vahistatute, arestialuste ja kriminaalhoolduslaste andmekogust (vangiregister), kuna kohaliku rahvaalgatuse ja -küsitluse puhul on vangiregistri andmete päring ülemäärane nõue. Kehtiva KOKS-i § 31² näeb kohaliku omavalitsuse üksusele ette õiguse saada seadusest tulenevate valla- ja linnaelanike kaasamis- ja osalemisõiguste kontrollimiseks vangiregistrist andmeid valla- ja linnaelaniku karistuse kandmise kohta kinnipidamiskohas. KOKS § 32 lõige 1¹ omakorda seob valla- ja linnaelaniku mõiste elanike osalusõiguse puhul välistusega, et isik ei kannaks kohtu poolt kuriteos süüdi mõistetuna karistust kinnipidamiskohas. Vangiregistrist andmete saamise õigus lisati KOKS-i kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lõike 4 eeskujul, mis sätestab, et volikogu valimistel ei võta hääletamisest osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas. On selgunud, et kohaliku rahvaalgatuse ja -küsitluse puhul on esitatud nõue ülemäärane. Selle nõude tulemusena tuleb esitada vangiregistrisse päring kõigi valla- ja linnaelanike kohta, kes rahvaalgatusel või -küsitlusel osalesid, ja andmejälgijasse jääb märge, et isiku kohta on tehtud päring vangiregistrisse. Praktikas võivad olla vaid üksikud juhud, kui kohalikule algatusele on oma toetushääle andnud isik, kes rahvaalgatuse või -küsitluse kohaliku omavalitsuse üksusele üleandmise hetkel, mil isiku osalusõiguse andmeid andmekogudest kontrollitakse, viibib kuriteos süüdi mõistetuna kinnipidamisasutuses. Justiitsministri 30.11.2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 52¹ järgi on kinnipeetavale interneti vahendusel lubatud veebilehtede hulk nagunii oluliselt piiratud, mis ei võimaldanud ka enne Riigikogus 21. jaanuaril 2026. a vastu võetud KOKS-i muudatusi kinni peetaval isikul nt rahvaalgatus.ee veebilahendust kasutada.

§ 3. Riikliku statistika seaduse muutmine

Muudatusega viiakse riikliku statistika tegemist puudutavad sätted riikliku statistika seadusesse. Riikliku statistika tegemine on riikliku statistika tegijale seadusega pandud ülesanne ning ülesande täitmist puudutavad sätted peavad olema asutuse tegevust puudutavas eriseaduses. Lisaks kaasajastatakse nimetatud seadust JDM-i juhise järgi.

RStS § 1 lõike 1 kohaselt on riiklik statistika kvantitatiivne, kvalitatiivne, kokkuvõtlik ja üldistav teave, mis iseloomustab massnähtust vaatlusaluses kogumis ning saadakse riikliku statistika programmi või programmivälise statistikatöö raames andmete statistilise töötlemise tulemusena. RStS § 8 lõike 1 järgi on riikliku statistika tegijad Statistikaamet ja Eesti Pank (Eesti Panga seaduse § 34 lõikes 1 sätestatud ulatuses).

Kehtivas RStS-is on isikuandmete kasutamine riikliku statistika tegemisel reguleeritud §-s 31. Nimetatud paragrahvi lõigetes 2–4 on sätestatud, et riikliku statistika tegija ei pea teavitama isikut tema isikuandmete kasutamisest riikliku statistika tegemiseks ning et andmesubjektil ei

ole õigust nõuda nendel andmetel põhinevate andmete parandamist, kustutamist ega nende töötlemise piiramist.

Punktiga 1 täiendatakse JDM-i juhise järgi RStS § 6 lõiget 4, milles sätestatakse statistilise registri vastutavaks töötlejaks riikliku statistika tegija.

Punktidega 2–5 nähakse riikliku statistika tegijale ette õiguslik alus riikliku statistika tegemiseks. RStS § 34 lõike 1 kohaselt on riikliku statistika tegijal õigus kasutada riikliku statistika tegemisel isikuandmeid IKÜM-is ja IKS-is ettenähtud alustel ja korras, arvestades RStS-is sätestatud erisusi. Riikliku statistika vajadusteks võib isikuandmeid töödelda eeskätt pseudonüümitud või muul samaväärset andmekaitset võimaldaval kujul. Enne isikuandmete üleandmist teadus- või ajaloouringu või riikliku statistika tarbeks tuleb isikuandmed asendada pseudonüümitud või samaväärse tasemega andmetega.

Punktiga 2 sätestatakse § 31 lõike 1 täiendamise kaudu isikuandmete töötlemise õiguslik alus riikliku statistika tegemiseks kooskõlas kehtiva IKS-i § 6 lõikes 1 sätestatuga.

Punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks RStS § 31 lõiked 2–4, mis asendatakse eelnõu punktis 4 esitatud lõikega 7.

Punktiga 4 täiendatakse RStS § 31 lõigetega 5–9. RStS §-i 31 täiendatakse lõigetega 5 ja 6, mis sõnastatakse vastavalt kehtiva IKS-i § 6 lõigetele 2 ja 3. Lõike 5 kohaselt on depseudonüümimine või muu viis, millega isikut mittetuvastavad andmed muudetakse uuesti isikut tuvastavaks, lubatud ainult riikliku statistika vajaduseks. Lõikes 5 ei sätestata depseudonüümimise eest vastutava isiku nimelist määramist, kuna vastav kord nähakse ette asutusesiseste aktidega. Lõike 6 kohaselt on riikliku statistika vajadusteks andmete töötlemine andmesubjekti tuvastamist võimaldaval kujul lubatud üksnes juhul, kui on täidetud järgmised tingimused:

- 1) pärast tuvastamist võimaldavate andmete eemaldamist ei ole andmetöötluste eesmärgid enam saavutatavad või neid oleks ebamõistlikult raske saavutada;
- 2) riikliku statistika tegija hinnangul on selleks ülekaalukas avalik huvi;
- 3) töödeldavate isikuandmete põhjal ei muudeta andmesubjekti kohustuste mahtu ega kahjustata muul viisil ülemäära andmesubjekti õigusi.

Lisatava lõike 7 kohaselt võib vastutav või volitatud töötleja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2016/679 artiklites 15, 16, 18 ja 21 sätestatud andmesubjekti õigusi piirata niivõrd, kuivõrd nende õiguste teostamine tõenäoliselt muudab võimatuks teadus- või ajaloouringu või statistilise eesmärgi saavutamise või takistab seda oluliselt. See hõlmab ka erandit, mille kohaselt ei pea riikliku statistika tegija teavitama isikut tema isikuandmete kasutamisest riikliku statistika tegemiseks. Lisaks ei saa andmesubjekt nõuda nende andmete parandamist või kustutamist ega piirata nende töötlemist. Lõige 8 näeb ette tingimused, millisel juhul andmesubjekti õiguste piiramine on lubatud.

Lisatava lõike 9 kohaselt töötleb riikliku statistika tegija kõiki selliseid isikuandmeid, mille alus tuleneb statistilisest eesmärgist. JDM-i juhise järgi tuleb sätestada töödeldavate isikuandmete kategooriad seaduses. RStS-is ei ole mõistlik loetleda töödeldavaid isikuandmete kategooriaid ja säilitustähtaegu, kuna need sätestatakse riikliku statistika tegemise aluseks olevates õigusaktides. Riiklik statistika tugineb eri valdkondade andmetele, mille säilitustähtaeg tuleneb statistikatöö olemusest, meetodikast ning osaliselt ka Euroopa Liidu statistika tegemist reguleerivatest õigusaktidest. Seetõttu sätestatakse seaduses funktsionaalne säilitamispõhimõte

ning konkreetse statistikavaldkonna andmete säilitustähtajad sätestatakse asjakohase õigusaktiga. Riikliku statistika raames töödeldakse näiteks järgmisi isikuandmeid: üldandmed isiku kohta, andmed hariduse, töökoha, sissetuleku, tervise jm kohta. Isikuandmete töötlemise puhul on oluline, et osa isikuandmete töötlemine toimub isiku nõusolekuta. Säilitustähtaja lõppemisel isikuandmed kustutatakse.

Statistilisel eesmärgil kogutud andmeid on keelatud kasutada järelevalve, maksustamise või muul mittestatistilisel eesmärgil.

Punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks RStS § 34 lõige 4, mis sätestab, et Statistikaameti kogutud ja statistiliselt töödeldud andmete organisatsioonilise, infotehnilise ja füüsilise kaitse nõuded kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Tänapäevaks on üldised nõuded andmete kaitsele sätestatud erinevate õigusaktide ja standarditega. Kuna Statistikaametil on kohustus järgida nii küberturvalisuse seaduse ja selle rakendusaktide, nt Eesti infoturbestandard, nõudeid, siis puudub eraldi vajadus sätestada asutusepõhiseid nõudeid. Antud muudatusel ei ole mõju asutuse tänapäevasele tegevusele, kuna Statistikaamet järgib ka täna nimetatud õigusaktidest tulenevaid nõudeid.

RStS muudatustel ei ole mõju olemasolevale korrale ega praktikale riikliku statistika vajadusteks isikuandmete töötlemisel. Sisuliselt tõstetakse kehtivas isikuandmete kaitse seaduses juba kehtivad normid üle riikliku statistika seadusesse.

§ 4. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse muutmine

TAIKS-is tehakse tehniline muudatus, mis tuleneb IKS § 6 lõigete numeratsiooni muutmisest. Viide IKS § 6 lõikele 4 asendatakse viitega lõikele 6. Muudatuse eesmärk on tagada viidete vastavus IKS-i uuele sõnastusele ning vältida õiguslikku ebaselgust ja eksitavaid viiteid. Sisulisi muudatusi ega uusi kohustusi see muudatus kaasa ei too – tegemist on üksnes viidete ajakohastamisega, et tagada seaduste kooskõla ja selgus.

3.2. Põhiseaduspärasus ja andmekaitsealane mõjuhindang

Igasugune isikuandmete töötlemine riivab PS §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. PS § 11 teise lause kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Põhiõiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. IKS § 6 jõustamisega on seadusandja jaatanud isikuandmete töötlemise vajalikkust teadus- ja ajaloouringute ning riikliku statistika ja täidesaatva riigivõimu analüüsides ja uuringute koostamiseks. Seadusandja on näinud ette vajaduse analüüsida isikuandmeid, et teha poliitika kujundamise eesmärgil analüüse ja uuringuid.

Muudatuse eesmärk on võimaldada teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni laiemalt, mitte ainult poliitika kujundamiseks, ning tagada, et kõik asutused (sh KOV-id, ülikoolid, ettevõtted) saaksid uuringuid teha, kui on tagatud piisavad kaitsemeetmed. See on vajalik ennekõike, kuna praegune regulatsioon on liiga kitsas ega võimalda kõigil asutustel uuringuid teha. Ka IKÜM ei kitsenda isikute ringi, kes teadust ja innovatsiooni võivad teha, kuid määratud

peavad olema asjakohased kaitsemeetmed. Tasakaalustava meetmena nähakse muudatusega ette oluliselt rangemad andmetöötlustingimused, mis peavad olema täidetud, et andmesubjekti nõusolekuta oleks lubatud andmeid uuringus töödelda. Sätestatavad andmetöötluse lisatingimused kehtivad kõikidele uuringu tegijatele, mitte üksnes avaliku sektori asutustele. See tähendab, et riive isikute põhiõigustele on mõõdukas ja tasakaalustatud – eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piiravate meetmetega ja uued kaitsemeetmed vähendavad riske andmesubjektide põhiõigustele. Muudatused on mõeldud tingimuste täpsustamiseks, mitte üldpõhimõtete muutmiseks.

Muudatusega võimaldatakse isikuandmete töötlemist spetsiaalses andmetöötlussüsteemis, kuid ainult juhul, kui on võetud kõik seaduses sätestatud olulised kaitsemeetmed. See tähendab, et andmesubjekti õiguste riive on põhjendatud ja piiratud – andmeid töödeldakse ainult siis, kui see on vajalik ja piisavalt kaitstud nii tehniliste kui ka organisatsiooniliste meetmetega. Lisaks nähakse muudatusega ette, et tervishoiu ja sotsiaalkaitse valdkonna terviseandmeid võib töödelda üksnes andmetöötlussüsteemis, mis tagab andmete töötamise üksnes isikustamata kujul.

Muudatuse eesmärk on võimaldada kiiremat ja turvalisemat andmepõhiste otsuste tegemist. Praegune olukord ei võimalda piisavalt kiiresti ligipääsu vajalikele andmetele ning takistab tõhusat teadustegevust ja innovatsiooni. Uus andmetöötlussüsteem võimaldab uuringuid teha turvalises keskkonnas, vähendades samal ajal andmesubjektide õiguste riivet. Andmetöötlussüsteemi kasutamisel on ette nähtud ranged tehnilised ja korralduslikud turvanõuded (nt andmete pseudonüümimine, piiratud juurdepääs, logimine, andmete kustutamine pärast uuringu lõppu). Enne süsteemi kasutuselevõttu kontrollib AKI kõigi tingimuste täitmist. Kui kõik nõuded on täidetud, ei kohaldata lisapiiranguid (nt eetikakomitee hinnangut), v.a juhul, kui see nõue tuleb mõnest muust seadusest. See vähendab halduskoormust, kuid säilitab andmekaitse kõrge taseme.

Selline lähenemine on proportsionaalne, sest võimaldab kiiremalt uuringuid teha minimaalse vajaliku riivega andmesubjektide õigustele. Muudatusega täpsustatakse, millal ja milliste kaitsemeetmetega võib andmeid töödelda andmetöötlussüsteemis, ning luuakse selgus, millal on vajalik AKI kontroll. See tagab õigusselguse ja väldib olukorda, kus andmete töötlemise alused oleksid ebamäärasead. Muudatus on proportsionaalne ja mõõdukas, sest lisatakse täiendavad tehnilised ja korralduslikud kaitsemeetmed ning sõltumatu eelkontroll, mis tagab õigusselguse ja seadusandja kontrolli põhiõigusi puudutavate otsuste üle. Muudatusega isikute põhiõiguste riive ei suurene, vaid pigem väheneb, kuna täpsustatakse kaitsemeetmeid ja andmete töötlemise tingimusi.

Muudatustega laieneb isikute ring, kes võivad teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni eesmärgil töödelda isikuandmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta. Samas täpsustatakse ja karmistatakse andmekaitse nõudeid, et tagada andmesubjektide põhiõiguste parem kaitse. Uued nõuded hõlmavad:

- täpsemaid tingimusi, millal ja kuidas võib andmeid töödelda;
- pseudonüümimise ja muude kaitsemeetmete rakendamist;
- läbipaistvuse suurendamist (nt uuringust AKI-le teatamine ja info avalikustamine AKI veebilehel);
- selgemaid reegleid eetikakomiteede rolli ja pädevuse kohta.

Need meetmed vähendavad riske andmesubjektide õigustele, tagades, et andmeid töödeldakse ainult siis, kui see on põhjendatud, vajalik ja piisavalt kaitstud. Uuringu tegija peab enne

andmetöötuse alustamist teavitama AKI-t ning info uuringu kohta avalikustatakse Eesti teabevärvavas, mis tagab andmetöötuse läbipaistvuse ja võimaldab teha tõhusamat järelevalvet.

Andmetöötussüsteemi kasutamine võimaldab töödelda isikuandmeid, sh eriliiki isikuandmeid, turvalises ja kontrollitud keskkonnas. See vähendab andmesubjektide õiguste riivet, kuna:

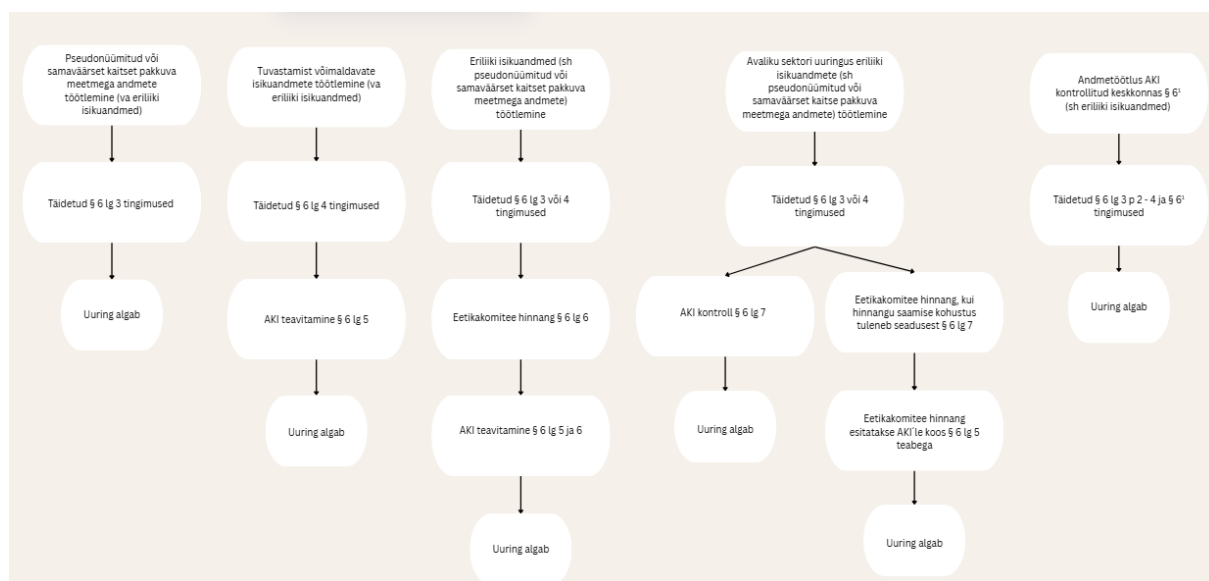
- süsteemi kasutamisel on kohustus rakendada rangeid tehnilisi ja korralduslikke turvanõudeid (pseudonüümimine, piiratud juurdepääs, logimine, andmete kustutamine pärast uuringu lõppu);
- uuringu tegijal on juurdepääs ainult neile andmetele, mida on lubatud töödelda;
- selliste andmete allalaadimine, mis võimaldaks isikut tuvastada, on välistatud.

Riskide maandamise meetmena enne süsteemi kasutuselevõttu kontrollib AKI, vajadusel kaasates Riigi Infosüsteemi Ametit, kas kõik seaduses sätestatud tingimused ja turvanõuded on täidetud. Süsteemi kasutamisel on kohustus tagada, et kõik tööstustoimingud on logitud. Uuringu tegijal on juurdepääs ainult neile andmetele, mida on lubatud töödelda konkreetse uuringu jaoks. Kui kõik seaduses sätestatud tingimused on täidetud ja kontrollitud, ei ole vaja eetikakomitee täiendavat hinnangut ega ka AKI teavitamist, mis vähendab halduskoormust, kuid säilitab andmekaitse kõrge taseme.

Tuleb silmas pidada, et iga andmetöötussüsteemi pakkuja peab enne süsteemi kasutuselevõttu koostama oma süsteemi kohta andmekaitsealase mõjuhinnangu, see kohustus tuleb IKÜM-i artiklist 35, mille kohaselt kui teatavat tüüpi isikuandmete töötlemise, eelkõige uut tehnoloogiat kasutava töötlemise tulemusena ning isikuandmete töötlemise laadi, ulatust, konteksti ja eesmärgi arvesse võttes tekib tõenäoliselt füüsiliste isikute õigustele ja vabadustele suur oht, hindab vastutav töötaja enne isikuandmete töötlemist kavandatavate isikuandmete töötlemise toimingute mõju isikuandmete kaitsele. Andmekaitsealase mõjuhinnangu olemasolu on eelduseks AKI-poolsele kontrollile ja süsteemi kasutuselevõtule.

Protsessiskeem eelnõu rakendamiseks

- Tervishoiu ja sotsiaalkaitse valdkonna terviseandmeid võib töödelda § 6¹ tingimustele vastavas AKI kontrollitud keskkonnas.



Joonis 1. Protsessiskeem isikuandmete kasutamiseks teadus- ja ajaloo uuringu ning statistika eesmärgil. Allikas: JDM.

4. Eelnõu terminoloogia

Muudatusega võetakse termin „uuring“ kasutusele laiemas tähenduses. Muudatuse järel nimetatakse teadus-, ajaloo- ja statistika eesmärgil tehtavat uuringut edaspidi ühise terminiga „uuring“. Teadusuuringu eesmärgil isikuandmete töötlemine hõlmab näiteks tehnoloogia arendamist ja tutvustamist, alusuuringuid, rakendusuuringuid ja erasektori vahenditest rahastatavaid uuringuid. Ka tehisaru arendamine on osa tehnoloogiaarendusest.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga ei võeta üle Euroopa Liidu õigust. Eelnõu koostamisel on arvesse võetud isikuandmete kaitse üldmääruses¹² ja õiguskaitseasutuste direktiivis¹³ sätestatud.

6. Seaduse mõjud

Seaduse rakendamise mõju avaldub eelkõige riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korralduses, sotsiaalvaldkonnas ning majanduses. Mõju puudutab AKI-t, eetikakomiteesid, riigiasutusi, KOV-e, ülikoole ja ettevõtjaid ning andmesubjekte (füüsilisi isikuid, kelle isikuandmeid uuringutes töödeldakse). Peamised mõjud seisnevad uuringute korralduse muutumises, isikuandmete töötlemise tingimuste täpsustumises ning halduskoormuse vähenemises. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, regionaalarengule ning elu- ja looduskeskkonnale on hinnanguliselt väike. Muudatustega võib kaasneda andmesubjektide õiguste riive või andmekaitseõuete ebaühtlane rakendamine, kuid nende riskide realiseerumise tõenäosus on hinnanguliselt väike.

6.1. Andmekaitse Inspeksioon – mõju töökorraldusele

Hetkel ei ole teada, kui palju tehakse aastas teadus- ja ajaloouuringuid ning statistilisi analüüse, mille tegemiseks on vaja töödelda isikuandmeid. Riigiasutused tellivad või teevad poliitikakujundamise eesmärgiga uuringuid aastas 25–30. Eeldatavasti teadusasutused teevad neid kordades rohkem, lisanduvad KOV-id ja muud juriidilised isikud. Eestis on kokku 78 kohaliku omavalitsuse üksust, kui pool neist teeb ühe uuringu aastas, tähendab see 39 teavitust.

Muudatusega ei vähene oluliselt AKI koormus, mis tal kehtiva IKS-i kohaselt on seoses enne uuringu alustamist tehtud taotluse läbivaatamise, nõustamise ja hindamisega. Eelnõuga tehtava muudatuse tõttu kasvab AKI nõustamise ja järelevalvega seotud tegevuse maht, kuna kui uuringus töödeldakse tuvastamist võimaldavaid isikuandmeid, peab uuringu tellija AKI-t teavitama uuringu eesmärkidest, töödeldavatest andmetest ja rakendatud kaitsemeetmetest ning AKI avalikustama uuringuga seotud teabe oma veebilehel. Teavitamiskohustuse tõttu suureneb AKI nõustamismaht. Samuti on AKI-l võimalik vajaduse korral teha järelevalvet juba enne uuringu alustamist või ka hilisemas etapis. Samas nähakse eelnõu kohaselt ette tingimus, et püsivate samadel eesmärkidel tehtavate avaliku sektori uuringute õiguslik alus peab tulema eriseadusest, mis annab AKI-le võimaluse korduvate uuringute hindamise taotlused jätta läbi

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) [2016/679](#) füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) [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/JSK

vaatamata. Kui uuringuid tehakse andmetöötlussüsteemis, on AKI ülesandeks kontrollida enne süsteemi kasutuselevõttu, kas kõik tehnilised ja korralduslikud tingimused on täidetud, vajadusel kaasates Riigi Infosüsteemi Ametit. Eeldatavasti tekib selliseid andmetöötlussüsteeme 3–5, seega kontrollide maht ei ole suur, küll aga tuleb silmas pidada, et kontrollile kuluv ressurss on siiski arvestatav, sest kontroll hõlmab tehniliselt paljusid aspekte ja kontrollitakse seaduses sätestatud tingimuste täitmist. Juhul kui avaliku sektori uuringu tegemiseks andmetöötlussüsteemi ei kasutata ja uuringus töödeldakse eriliiki isikuandmeid, tuleb AKI-l anda hinnang uuringu seaduses sätestatud tingimustele vastavusele.

Kokkuvõttes AKI roll uuringutealases nõustamises, järelevalves ja andmetöötlussüsteemide eelkontrollis suureneb, uuringute eelkooskõlastuste mahu muutumist ei ole hetkel võimalik hinnata. Koormuse suurenemise tõttu on AKI lisakulu aastas 122 800 eurot (kahe inimese tööjõukulu aastas 112 800 eurot ja majanduskulu, sh töökoha kulud, koolitused, tervise edendamine jmt 10 000 eurot).

6.2. Eetikakomiteed – mõju töökorraldusele

Muudatuse järel hakkavad eetikakomiteed hindama uuringuid, mis tehakse eriliiki isikuandmetega IKS § 6 lõike 3 ja 4 tingimustele vastavalt, ehk siis nii isikustatud kui ka pseudonüümitud isikuandmetega. Juhul kui eriliiki isikuandmeid töödeldakse andmetöötlussüsteemis, eetikakomitee hindamise kohustust ei ole, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Muudatusega eetikakomitee koormus väheneb, kuna hinnanguid ei ole vaja anda, kui eriliiki isikuandmeid töödeldakse andmetöötlussüsteemis, mis peab lisaks § 6¹ lõikes 2 sätestatud nõutele vastama ka IKS § 6 lõikes 3 sätestatud tingimustele. Eetikakomiteelt positiivse hinnangu saamine on kohustuslikuna sätestatud järgmistes seadustes: inimegeniuringute seadus (§-d 27 ja 32), nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (§ 201), narkootiliste ja psühhotropsete ainete ning nende lähteainete seadus (§ 11²), rahvatervishoiu seadus (§ 30), ravimiseadus (§-d 81¹ ja 99²), meditsiiniseadme seadus (§ 21³), surma põhjuse tuvastamise seadus (§ 32¹), Tervisekassa seadus (§ 46⁶), TAIKS (§ 26) ning tervishoiuteenuste korraldamise seadus (§ 59⁴).

Muudatusega laieneb termini „uuring“ sisu – poliitika kujundamise uuringud (nt riigiasutuste ja KOV-ide analüüsid ja uuringud) kuuluvad samuti § 6 alla ning võivad vajada eetikakomitee hinnangut. Kuid oluline muudatus on, et kui uuring tehakse spetsiaalses andmetöötlussüsteemis, siis eetikakomitee hinnangut vaja ei ole. Paljusid poliitika kujundamise uuringuid, milleks seni on olnud vaja eetikakomitee ja AKI hinnangut, saab edaspidi teha ilma nendeta, kui kasutatakse piisavaid tehnilisi ja organisatsioonilisi kaitsemeetmeid vastavas andmetöötlussüsteemis. Seega eetikakomitee ei pea menetlema kõiki avaliku sektori tehtavaid uuringuid, vaid ainult neid, kus eriliiki isikuandmeid töödeldakse väljaspool andmetöötlussüsteemi ning mis AKI hinnangul vajavad eetika seisukohast hindamist, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Siinkohal sobivad näiteks Eesti Geenivaramu uuringud, mille puhul tuleb andmekogu vastutaval töötlejal saada oma uuringutele teaduseetika komitee heakskiit.

6.3. Andmesubjektid – sotsiaalne mõju

Kuna muudatusega nähakse ette kindlad kaitsemeetmed isikuandmete töötlemisele, siis väheneb riive isikute põhiõigustele. Muudatusega luuakse võimalused andmete töötlemiseks andmetöötlussüsteemis ning väheneb isikustatud andmete töötlemise maht. Avades suuremale hulgale riigiasutustele uuringute tegemise võimaluse, laieneb isikuandmete töötlejate ring, kuid

samas nähakse ette kaitsemeetmed isikuandmete töötlemisele, seega ei suurene oluliselt isikute põhiõiguste riive. Isikute põhiõigustele muudatused olulist lisariivet ei tekita.

Andmesubjekt võib sõltuvalt uuringust olla iga inimene. Muudatusega luuakse andmetöötluse protsess, mis riivab vähem isikute põhiõigusi, ning täiendatakse andmetöötluse kaitsemeetmeid, mis tagavad tõhusama isikuandmete kaitse. Muudatus mõjutab andmesubjekti positiivselt, kuna lisaks IKS § 6 tingimuste täitmise hindamisele antakse uuringule ka eetiline hinnang. Kuna isiku tuvastamist võimaldavate andmetega tehtud uuringute tegemise kohta avalikustatakse info Eesti teabeväravas, võimaldab see andmesubjektil saada ülevaate, milliseid uuringuid tema andmetega tehakse. Andmesubjekt saab vajadusel lisateabe saamiseks pöörduda uuringu tellija poole. Samuti säilib andmesubjektil õigus pöörduda AKI poole, kui ta leiab, et tema andmeid on töödeldud ebaseaduslikult või tema õigusi on rikutud.

6.4. Asutused, kohalikud omavalitsused ja nende hallatavad asutused – mõju töökorraldusele

Kui praegu võivad asutused isikuandmeid kasutades uuringuid teha peamiselt poliitika kujundamise eesmärgiga, siis edaspidi saavad nad seda teha ka muudel eesmärkidel, näiteks teenuste arendamiseks või avalikes huvides innovatsiooni elluviimiseks.

Asutustele avaldub positiivne mõju, sest muudatus võimaldab teha kiiremini andmetel põhinevaid otsuseid. Enamikuks uuringuteks ei ole vaja töödelda isikustatud andmeid ja uuringu tegijale on vajalikud üksnes statistilised andmed. Sellist andmetöötlust saab eelnõu kohaselt edaspidi teha andmetöötluskeskkonnas. Keskkonnas ei töödelda andmeid, mis võimaldavad isikut tuvastada, mistõttu ei ole vajalik AKI ega eetikakomitee eelhinnang, mistõttu kiireneb uuringu protsess. Nendel juhtudel, kui on vaja töödelda eriliiki isikuandmeid väljaspool andmetöötlussüsteemi, tuleb enne andmetöötlusega alustamist läbida AKI ja vajadusel ka eetikakomitee menetlus.

Asutustel, KOV-idel ja nende hallatavatel asutustel tekib rohkem võimalusi ja paindlikkust uuringute tegemisel, kuid ka suurem vastutus andmekaitseõuete täitmise eest.

6.5. Ülikoolid, ettevõtjad – majanduslik ja töökorralduslik mõju

Muudatusega luuakse selgemad tingimused, millal ja milliste andmetega uuringuid on lubatud teha. Luuakse selgus, millal ja millise eetikakomitee poole peab uuringu tellija pöörduma. Uuringu tellijale luuakse võimalus andmeid töödelda andmetöötluskeskkonnas, väheneb uuringu tellija töökoormus ja lüheneb uuringu tegemise aeg, kuna eriliiki isikuandmete andmetöötluskeskkonnas töötlemise tarvis ei ole vaja eetikakomitee hinnangut. Isikuandmete töötlemine tähendab teadustöö tellijale paratamatult IKS-ist tulenevaid piiranguid ja halduskoormust (eetikakomitee menetlus). Kavandatavad muudatused küll muudavad kehtivat korda, kuid eeldatavasti halduskoormus teadustöö tegijatel ei suurene, vaid pigem väheneb olukorras, kus soovitakse töödelda eriliiki isikuandmeid andmetöötlussüsteemis. See on ka oluline aja kokkuhoid. Teatavat mõju halduskoormusele võib tekitada AKI teavitamise kohustus, kuid võrreldes eetikakomitee menetlusega ei ole see märkimisväärne.

6.6. Riikliku statistika tegijad

RStS-i muudatustel ei ole mõju olemasolevale korrale ega praktikale, mis kehtib riikliku statistika vajadusteks isikuandmete töötlemisel.

6.7 Mõjude koondkokkuvõte

Halduskoormus ettevõtetele

Eelnõu rakendamise tulemusel halduskoormus ettevõtetele üldjuhul väheneb. Vähenemine tuleneb eelkõige võimalusest teha uuringuid ja analüüse nõuetele vastavas andmetöötlussüsteemis, mille kasutamisel ei ole vaja läbida kõiki seniseid kooskõlastus- ja hindamismenetlusi (nt eetikakomitee menetlust). Teatav täiendav halduskoormus võib kaasneda AKI teavitamise kohustusega, kuid see on võrreldes varasema menetlusega vähem ajamahukas.

Halduskoormus inimestele (andmesubjektidele)

Eelnõu ei too kaasa inimestele uusi kohustusi ning halduskoormus kodanikele tervikuna ei suurene. Andmesubjektide vaates muutub andmetöötlus läbipaistvamaks (nt uuringute avalikustamine Eesti teabeväravas), mis võib vähendada vajadust pöörduda selgituste saamiseks asutuste poole.

Töökoormus avalikule sektorile

Avaliku sektori töökoormus oluliselt ei suurene. AKI koormus uuringutealases nõustamises, järelevalves ja andmetöötlussüsteemide eelkontrollis suureneb, uuringute eelkooskõlastuste mahu muutumist ei ole hetkel võimalik hinnata. Eetikakomiteede töökoormus väheneb, kuna andmetöötlussüsteemis tehtavate uuringute puhul ei ole üldjuhul eetikakomitee hinnangut vaja. Riigiasutuste ja KOV-ide jaoks lihtsustub uuringute tegemine.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Teenistujate töökoormuse kasv seoses AKI veebilehel uuringute ja andmetöötlussüsteemide kohta teabe avaldamisega sõltub uuringute arvust. Seaduse rakendamine ei too riigile ega kohalikele omavalitsustele kaasa olulisi täiendavaid kulusid. Mõningane töökoormus võib kaasneda AKI-le nõustamisega, järelevalvega ning uuringute ja andmetöötlussüsteemide kohta teabe avaldamisega AKI veebilehel. Koormuse suurenemise tõttu on AKI lisakulu aastas 122 800 eurot (kahe inimese tööjõukulu aastas 112 800 eurot ja majanduskulu, sh töökoha kulud, koolitused, tervise edendamine jmt 10 000 eurot). Seaduse rakendamisega ei kaasne otseseid lisatulusid.

8. Rakendusaktid

Eelnõu § 6¹ lõige 4 näeb ette volitusnormi, mille kohaselt on valdkonna eest vastutaval ministril õigus kehtestada määrusega täiendavaid tehnilisi ja korralduslikke turvanõudeid andmetöötlussüsteemis andmete töötlemisele. Selline volitusnorm on vajalik, et tagada paindlikkus ja ajakohasus turvanõuete rakendamisel, arvestades tehnoloogia kiiret arengut ning uute riskide ilmumist andmetöötluses. Tegemist on lubava volitusnormiga, mis võimaldab reageerida kiiresti olukordadele, kus senised seaduses sätestatud nõuded ei pruugi olla piisavad, ning kehtestada lisameetmeid, mis on vajalikud andmete turvaliseks töötlemiseks.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras, kuna eelnõu seadusena jõustumine ei too kaasa vajadust praktiliste muudatuste järele. See loob võimaluse uut moodi andmetöötluks. Kuna tegemist ei ole kohustusega, siis ei ole eelnõu adressaatidel seaduse jõustumisel vaja oma tegevust suures

mahus ümber korraldada.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

VTK koostamisele eelnesid arutelud riigi andmete juhtrühma õiguse töörühma kohtumistel, kuhu olid kaasatud Riigikantselei, AKI, Õiguskantsleri Kantselei, Statistikaamet, ülikoolid ja Eesti Andmekaitse Liit. Samuti toimusid kohtumised Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu ja IT-ettevõtjatega. Avalikus konsultatsioonis kaasati veel Eesti Juristide Liit, Eesti Advokatuur, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Teaduste Akadeemia, Eesti rektorite nõukogu, Rahvusarhiiv, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Riigikohus, Tallinna Ringkonnakohus, Tartu Ringkonnakohus, Tallinna Halduskohus, Tartu Halduskohus, Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Eesti Maaülikool, Eesti Kunstiakadeemia, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, Eesti Lennuakadeemia, Kaitseväge Akadeemia, Sisekaitseakadeemia, Tallinna Tehnikakõrgkool, Tallinna Tervishoiu Kõrgkool, Kõrgem Kunstikool Pallas, rakenduskõrgkoolide rektorite nõukogu, SA Eesti Teadusagentuur, Eesti Isikuloo Keskus, Eesti Mälu Instituut, Inimõiguste Instituut, E-riigi Akadeemia, Eesti Koostöö Kogu, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon ning Eesti Tööandjate Keskliit. VTK esitati teadmiseks Riigikogule, kelle soovil tutvustati VTK-d põhiseaduskomisjonis.

VTK kohta esitasid tagasiside Eesti Linnade ja Valdade Liit, mõttekoda Praxis, Tallinna Tehnikaülikool, Tartu Ülikool, Eesti Meediaettevõtete Liit, Eesti Rahvusraamatukogu, Eesti rakendusuuringute keskus Centar, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Kunstiakadeemia, Eesti Andmekaitse Liit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Advokatuur, Eesti Maaülikool, SA Eesti Teadusagentuur ja Rahvusarhiiv. Eelnõu on koostatud arutelude käigus saadud infot ja VTK tagasisidet arvestades.

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [25-1413/01](#) kõikidele osapooltele, kes olid kaasatud VTK etapis.

Eelnõu kohta esitasid arvamuse Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda, SA Eesti Teadusagentuur, Tallinna Ülikool, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Riigikogu Kantselei ja Tartu Ülikool. Eelnõu kohta esitatud arvamused koos selgitustega on toodud seletuskirja lisas.

Algatab Vabariigi Valitsus 14. septembril 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik