



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Karmen Joller
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Teie 19.02.2026 nr 1.2-2/16-1

Meie 03.03.2026 nr 2.3-4/26/689-2

Arvamus eelnõudele

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspeksioonile arvamuse avaldamiseks sotsiaalministri määruse „Tervisevaldkonna seaduste muutmise seotud valdkonna eest vastutava ministri määruste muutmise“ eelnõu, sotsiaalministri määruse „Eesti geenivaramu põhimäärus“ eelnõu, Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 1. detsembri 2016. a määruse nr 138 „Tervise infosüsteemi põhimäärus“ muutmise“ eelnõu ning „sotsiaalministri määruse „Riikliku vereteenistuse infosüsteemi põhimäärus“ eelnõu.

Meil on esitatud eelnõu osas järgmised tähelepanekud ja märkused.

Tervisevaldkonna seaduste muutmise seotud valdkonna eest vastutava ministri määruste muutmise eelnõu

1. Eelnõu §-iga 2 muudetakse sotsiaalministri 17.09.2008 määrust nr 53. Sama paragrahvi punkt 2 näeb ette määruse §-i 2 pealkirja sõnastamist selliselt, et hetkel kehtiv pealkiri „Tervise infosüsteemi edastatavad dokumendid“ muudetakse pealkirjaks „Tervise infosüsteemi andmekoosseisud“. Seletuskirja järgi on muudatuse eesmärgiks sõnastada pealkiri selliselt, et *see võimaldaks reguleerida nii dokumente kui andmestikke*. Samas juhime tähelepanu, et pakutud sõnastus on eksitav, kuna viitab pigem tervise infosüsteemi kogutavate andmete koosseisule, aga mitte andmekogusse edastatavate andmete andmekoosseisule, mis seletuskirjast nähtuvalt on muudatuse tegelik eesmärk. Soovitame sõnastada pealkirja selliselt, et oleks aru saada, et säte puudutab siiski vaid tervise infosüsteemi edastatavate andmete koosseisu.
2. Eelnõu §-ga 5 muudetakse sotsiaalministri 21.08.2025 määrust nr 34, mis reguleerib vähi sõeluuringute registri pidamist. Meil puuduvad tähelepanekud esitatud muudatuste osas, kuid **juhime tähelepanu 25.07.2025 esitatud arvamuses nr 2.3-5/25/2226-2¹ toodud tähelepanekutele, mida määruse andja ei ole arvestanud**. Juhtisime oma varasemas arvamuses tähelepanu arhailistele ja sisututele sätetele, mis pigem risutavad põhimäärust (nt §-id 3 ja 5). Samuti sellele, et reguleerimata on, kuidas toimub juurdepääs andmekogu andmetele ehk kellel on õigus andmeid saada ja andmete saamise tingimused. Samas eelnõu seletuskirja andmekaitsealases mõjuhinnangus on selgitatud, et peamised riskid ongi just seotud andmete võimaliku väärkasutuse või loata juurdepääsuga.

Lisaks selgitasime, et põhimääruse § 13 ei ole kooskõlas AvTS § 43⁹ lõikega 5, mille

¹ [Andmekaitse Inspeksiooni avalik dokumendiregister](#)

kohaselt saab andmevahetus teiste andmekogudega toimuda üksnes läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskähi (X-tee) ja muid võimalusi seadus ette ei näe. Põhimääruse järgi on vähi sõeluuringute registrile andmeid andvateks andmekogudeks rahvastikuregister, tervise infosüsteem, vähiregister ja tervisekassa andmekogu, mille puhul on tegemist riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega ja andmevahetus nendega saab toimuda üksnes X-tee kaudu. Juhul kui muu kokkulepitud elektroonset teabevahetust võimaldava viisi puhul on silmas peetud andmevahetust, mis toimub uuringuid tegevate tervishoiuteenuse osutajate vahel, siis tuleb põhimääruses see selliselt ka sätestada.

Probleemina oleme välja toonud ka isikuandmete andmekogus tähtajatu säilitamise, mis on osade andmete puhul küsitav ning ei lähe kokku põhimääruse seletuskirjas toodud eesmärkidega. Nagu oma varasemas arvamuses selgitasime, siis tähtajatu isikuandmete säilitamine tähendab intensiivset riivet isiku privaatsusele ja saab olla pigem väga erandlik, nõudes väga põhjalikku põhjendamist. Leiame jätkuvalt, et andmekogusse kogutavate isikuandmete säilitamise tähtaega tuleb vajadusest ja eesmärgist lähtuvalt uuesti analüüsida ning põhimäärust selles osas täiendada. Rõhutame, et IKÜM artikli 5 lõike 1 punktist e tulenevalt ei tohi ükski isikuandmete hulk olla igavene. Isikuandmete säilitamiseks peab olema konkreetne põhjus ning kui andmete töötlemise eesmärk on saavutatud ja kui ei ole muid seadusest tulenevaid õigustusi, miks andmeid säilitada, siis tuleb andmed hävitada.

3. Täiendavalt juhime tähelepanu sellele, et rahvatervishoiu seaduse §-s 25 on küll volitusnorm põhimääruse kehtestamiseks, kuid **puuduvad põhimääruse raamid, st mida on määruse andja kohustatud põhimääruses sätestama** (nt andmekogu pidamise kord, andmeandjad, andmevahetus teiste andmekogudega, vastutava/volitatud töötleja ülesanded, juurdepääs ja väljastamise kord, muud korralduslikud küsimused). Selles osas soovitame tutvuda [Justiits- ja Digiministeeriumi juhise](#)² (JDM juhis).

Eesti geenivaramu põhimäärus

4. Riigikogu menetluses oleva inimgeeniuuringute seaduse (IGUS) eelnõu ([749 SE](#)) § 7 lõike 1 punkti 1 järgi tuleb geenivaramu põhimääruses muu hulgas sätestada geenivaramu vastutava ja volitatud töötleja ülesanded ning nõuded nende vahel sõlmitavale lepingule.

Esitatud põhimääruse eelnõu § 7 peakski pealkirjast nähtuvalt sisaldama geenivaramu volitatud töötleja ülesandeid, mida aga põhimääruses välja toodud ei ole, vaid on viidatud geenivaramu vastutava ja volitatud töötleja vahel sõlmitavale lepingule.

Eelnõu seletuskirjas on küll selgitatud, et eelnõu §-is 7 sätestatakse geenivaramu volitatud töötleja ülesanded, kui järgmise lausega selgitatakse, et *volitatud töötleja ülesanded ja vastutus määratakse vastutava ja volitatud töötleja vahel sõlmitavas lepingus. Selline lähenemine võimaldab paindlikkust, säilitades samas seadusest ja määrusest tulenevad piirangud, vastutava töötleja keske rolli ja vastutuse ning tagades järelevalve*. Lisaks on seletuskirjas seoses lepinguga märgitud, et *lepingulise regulatsiooni kasutamine võimaldab vastutaval töötlejal ja volitatud töötlejal täpsustada konkreetseid ülesandeid geenivaramu töötlemisel*. Siinjuures saab seletuskirjas tooduga nõustuda osas, et lepingulise regulatsiooni kasutamine võimaldab täpsustada konkreetseid ülesandeid, kuid seda juhul, kui põhimääruses on vastutava ja töötleja ülesanded loetletud, mida näeb kohustusliku normina ette ka IGUS.

Andmekaitse Inspeksioon on andmekogude juhendis selgitanud, et põhimäärusega reguleeritakse ka kohustuste jaotus andmekogu vastutava ja volitatud töötleja vahel. Seda just põhjusel, et tööjaotus ja vastutus andmekogu töötlejate vahel oleks selge. Selleks ongi

² [Juhis eelnõude koostamiseks.pdf](#)

mõistlik vastavalt tegelikule tööjaotusele kirjeldada põhimääruses, kes mida teeb (nt kes haldab kasutajaõigusi, kes vastab päringutele, kes andmekogu arendab ja rahastab jne). Sealjuures on oluline tuua välja erinevate volitatud töötlejate profiilid. Eriti oluline on see geenivaramu puhul, kuna geenivaramu ei koosne ainult infosüsteemis³ töödeldavate korrastatud andmete kogumist, vaid ka geenidoonorite koeproovidest, mille säilitamist on vastutaval töötlejal samuti õigus edasi volitada. See aga tähendab volitatud töötlejale täiendavaid nõudeid, aga ka ülesandeid ja vastutust seoses koeproovide säilitamisega ning ilmselgelt erinevad selle volitatud töötleja ülesanded nende volitatud töötlejate ülesannetest, kellele andmekogu vastutav töötleja andmekogu haldajana on volitanud edasi andmekogu majutamise või andmekogu andmete töötlemise. Samuti võib volitatud töötlejaks olla ka koeproovi võttev tervishoiuteenuse osutaja, kelle ülesanded omakorda erinevad ülejäänud volitatud töötlejate ülesannetest.

Lisaks märgime, et ka [JDM juhises](#) on märgitud, et andmekogu põhimääruses tuleb sätestada muu hulgas ka *(kaas)vastutavate töötlejate ja volitatud töötleja ülesannete / kohustuste / rollide jaotus – kui on kaasvastutavad töötlejad, siis kõigi vastutusvaldkond; muudel juhtudel vastutava ja/või volitatud töötleja ülesanded. Peab olema arusaadav, kes mida teeb ja mille eest vastutab.*

Kokkuvõtvalt leiame, et põhimääruse eelnõu §-i 7 tuleb täiendada selliselt, et see kajastataks andmekogu vastutava töötleja ja volitatud töötlejate vahelist tegelikku tööjaotust nagu seda näeb ette ka IGUS § 7, täpsustades ülesandeid, pädevust ja vastutust lepingus. Üksnes sellisel juhul saab öelda, et säte on kooskõlas ka IGUS-e eelnõu seletuskirjas väljendatud seisukohaga, mille kohaselt peab geenivaramu andmetöötlusahel olema tervikuna juhitav ja kontrollitav ning kus vastutav töötleja ei saa loovutada oma otsustus- ega järelevalverolli volitatud töötlejatele.

Riikliku vereteenistuse infosüsteemi põhimäärus

5. Andmekaitse Inspeksioonile esitatud vereteenistuse infosüsteemi põhimääruse eelnõu § 2 loetleb andmekogu kaasvastutavate töötlejate ning § 3 volitatud töötleja ülesanded. Seega peaksid need kaks paragrahvi andma ülevaate sellest, milliseid ülesandeid on kohustatud täitma andmekogu vastutav töötleja (haldaja) andmekogu pidamisel, millised on kaasvastutavate töötlejate kohustused seoses isikuandmete töötlemisega ning millised on andmekogu volitatud töötleja ülesanded.

Juhime taaskord tähelepanu sellele, et andmekogude pidamisega seonduvat reguleerib AvTS.

AvTS § 43⁴ lõike 1 järgi on andmekogul vastutav töötleja (haldaja), kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist ning vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest. Sama paragrahvi lõige 2 annab andmekogu vastutavale töötlejale õiguse volitada edasi andmete töötlemist ja andmekogu majutamist teisele riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või hanke- või halduslepingu alusel eraõiguslikule isikule vastutava töötleja poolt ettenähtud ulatuses. Seega AvTS-ist tulenevalt peab igal andmekogul olema vastutav töötleja ehk haldaja, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist ning vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest.

³ KÜTS § 2 punkti 37 järgi on infosüsteem seade või omavahel ühendatud või seotud seadmete rühm, millest vähemalt ühes toimub mõne programmi kohaselt digitaalsete andmete automaatne töötlemine, või digitaalsed andmed, mida eelnimetatud komponendid nende töö, kasutamise, kaitsmise või hooldamise jaoks salvestavad, töötlevad, saavad päringuga või edastavad.

andmekogu kaasvastutavad töötajad ning andmekogu põhimääruses sätestada, kellel millised kohustused on.

Antud juhul jääb selgusetuks, millised on need seadusest tulenevad ülesanded, mida Sotsiaalministeerium ja Tervisekassa andmekogu kaudu täidavad ning mis muudavad nad isikuandmete kaasvastutavateks töötajateks. Pigem on Tervisekassa näol tegemist andmekogu volitatud töötlejaga, kes koos Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskusega tegeleb arenduste väljatöötamise ja e-teenuste loomisega, sh abistab ühtlasi vastutavat töötajat andmesubjekti pöördumiste lahendamisel ja tagab andmekogu jätkusuutlikkuse, täitmata sealjuures andmekogu vastutava, aga ka isikuandmete kaasvastutava töötleja funktsiooni. Küll aga võib isikuandmete töötlemisel kaasvastutava töötlejana kõne alla tulla hoopiski verekeskused, mille vereseadusest tulenevate ülesannete täitmiseks on andmekogu vajalik.

Kokkuvõtteks leiame, et eelnõus tuleb läbipaistvuse ja vastutuse tagamiseks andmekogu vastutavaid ja volitatud töötlejaid, isikuandmete kaasvastutavaid töötlejaid ning nende kõigi ülesandeid puudutavad sätted uuesti üle vaadata ning põhimäärust ja seletuskirja selliselt täiendada, et oleks selge, millist rolli keegi täidab ning millised on selle konkreetse rolliga seotud ülesanded ja vastutus. Vastasel juhul on oht, et täitmata jäävad nii IKÜM-ist, aga ka AvTS-ist ja KÜTS-ist tulenevad vastutava töötleja kohustused.

6. Eelnõu § 4 lõike 1 järgi koosneb andmekogu keskandmekogust ja andmelaost, mis omakorda koosneb keskandmekogu ja andmeandjate edastatavatest pseudonüümitud andmetest. Seega kuulub andmekogu koosseisu ka andmeladu, mille puhul jääb selgusetuks, milliseid andmeid andmeladu sisaldab, sh mida tähendab andmeandjate edastavad andmed. Sätte sõnastusest võib aru saada, et andmeladu koosneb lisaks keskandmekogu andmetest ka sellistest andmetest, mida andmeandjad edastavad üksnes andmelattu ja mis ei ole keskandmekogu andmeteks ehk tegemist oleks õigusliku aluseta andmetöötlusega.

Samuti nähtub eelnõu §-it 15, et andmelao andmeid kasutatakse statistika ja analüüside tegemiseks äriprotsesside toetamisel, poliitika kujundamisel, mõjude hindamisel ja teabenõuetele vastamisel. Siinjuures juhime aga tähelepanu vereseaduse §-is 15 toodud andmekogu eesmärgile, milleks on vere kvaliteetse käitlemise ja ravi kvaliteedi tagamine.

Andmekogude juhendis oleme selgitanud, et andmekogu volitusnorm peab andma vastuse küsimusele, millisel eesmärgil, milliste ülesannete täitmiseks andmekogu luuakse, sealjuures peab volitusnorm olema piisavalt konkreetne. Ilma selleta on raskendatud kontroll andmekogu pidamise õiguspärasuse ja isikuandmete töötlemise ulatuse üle. Samuti oleme andmeladude seire kokkuvõttes selgitanud, et andmelao seadustamisel tuleb seaduses selgelt välja tuua andmelao kasutamise eesmärgid. Antud juhul saab aga andmekogu asutamist lubavast volitusnormist lähtuvalt vereteenistuse infosüsteemi andmeid töödelda üksnes vere käitlemisega seotud tegevusteks, mitte aga statistika või analüüside tegemiseks, mis toetavad äriprotsesse või aitavad kujundada poliitikat.

Kokkuvõtvalt märgime, et andmeladu puudutav osa vajab põhimääruse eelnõus ja seletuskirjas täiendamist. Vastasel juhul ei ole tagatud andmekogus toimuva andmetöötluse läbipaistvus. Lisaks tuleb muuta vereseaduses toodud andmekogu eesmärki ja sõnastada see selliselt, et sellest nähtuks, millisel eesmärgil ja milliste ülesannete täitmiseks keskandmekogu andmeid töödeldakse ning millised on andmelao kasutamise eesmärgid.

7. Eelnõu § 5 lõike 1 punkti 4 järgi kogutakse andmekogusse ka muid doonorlusega seotud andmeid. Juhime taas kord tähelepanu sellele, et AvTS § 43⁵ lõike 1 järgi tuleb andmekogu põhimääruses sätestada muu hulgas ka andmekogusse kogutavate andmete koosseis.

Andmekaitse Inspeksioon on andmekogude juhendis andmete koosseisu osas selgitanud, et andmekogusse kogutavate andmete täielik loetelu ei pea olema seaduses, kuid põhimäärus peab sisaldama **ammendavat loetelu antud andmekogusse kogutavatest andmetest**. Samuti on JDM oma juhises märkinud, et andmekogu põhimääruses tuleb muu hulgas sätestada *andmekogusse kantavate andmete täpne/ammendav loetelu (vajaduse korral saab esitada lisana) – nt isiku üldandmed või „isiku kohta käivad andmed“ ei ole piisavalt ammendavad, kuna pole võimalik aru saada, mis on täpne andmekoosseis*. Seega ei sobi andmete töötlemise seaduslikuks aluseks niivõrd üldine säte, kuna see ei anna vastust küsimusele, milliseid andmeid andmekogusse kogutakse.

8. Samuti ei nähtu eelnõust, milliseid andmeid edastavad vereteenistuse infosüsteemi teised andmekogud. Näiteks edastab rahvastikuregister doonori isiku esindusõiguse ja teovõime andmed, kuid eelnõust ega selle lisast ei nähtu, milliseid andmeid ühest andmekogust teise edastatakse. Samuti ei ole selge, milliseid andmeid edastab näiteks retseptikeskus.

Andmekogude juhendi punktis 3.2 on toodud välja loetelu andmekogu pidamise olulistest küsimustest, mida põhimäärusega reguleeritakse. Sealjuures on punktis 9 märgitud, et põhimääruses tuuakse välja andmete allikad ehk millistest andmekogudest või kelle käest (millistelt andmeandjalt) andmeid saadakse. Seeläbi määratakse tegelikult ka kindlaks, millised on andmekogu unikaalsed põhiandmed. Nimelt keelab AvTS § 43³ lõige 2 asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid, mis tähendab, et kui samu andmeid kogutakse juba mõnda teise andmekogusse põhiandmetena, siis tuleks kasutada seal olevaid andmeid, mitte neid isikutelt uuesti koguda. Samuti on JDM juhises selgitatud, et andmekogu põhimääruses tuleb sätestada *andmete allikad ehk andmeandjad koos nende antavate andmetega*. *Andmekogu põhimäärus annab seega õiguse neid andmeid nõuda ning ideaalis peaks sellele vastama kohustav norm neid andmeid esitada*. Palume eelnõud andmekogusse edastatavate ja sinna kogutavate andmete koosseisu osas kindlasti täiendada.

9. Eelnõu § 10 lõike 2 kohaselt säilitatakse andmekogu töötlemistoimingute logiandmeid 30 aastat, mille puhul on tegemist ebatavaliselt pika tähtajaga. Peame vajalikuks rõhutada, et kuna logid sisaldavad isikuandmeid, siis peab ka nende säilitamise tähtaeg piirduma rangelt minimaalsega ning isikuandmeid tuleks töödelda vaid juhul, kui nende töötlemise eesmärgi ei ole mõistlikult võimalik saavutada muude vahendite abil. Seega vajab nii pikk säilitamise tähtaeg seletuskirjas täiendavat põhjendamist. Piisavaks põhjenduseks ei saa pidada seletuskirjas toodud põhjendust, et *säilitamine on sama pikk nagu teistel tervisevaldkonna infosüsteemidel*. Palume eelnõu selles osas täiendada ning põhjendada, miks on vajalik logide 30-aastane säilitamine.
10. Eelnõu § 11 lõike 1 järgi on doonoril juurdepääs üksnes doonoriportaali andmestikule. Seletuskirjas on selgitatud, et *doonori ligipääs piirdub tema kohta doonoriportaalis esitatud andmetega*. Juhime tähelepanu sellele, et IKÜM-i artiklist 15 tulenevalt on doonoril kui andmesubjektil õigus tutvuda kõigi temaga seotud andmetega. See aga tähendab, et doonori juurdepääs ei saa piirduda üksnes nende andmetega, mida doonor on ise esitanud, vaid doonoril on õigus tutvuda ka nt vereloovutuse andmestiku andmetega. Lisaks on retsiapiendil õigus saada teavet tema kohta vereteenistuse infosüsteemi kogutud andmetest. Selliselt sõnastatud säte on eksitav.
11. Samuti juhime tähelepanu sellele, et lisaks vereseaduses toodud andmekogu eesmärgi täiendamise vajadusele tuleb andmekogude puhul seaduses sätestada ka isikuandmete kategooriad, milliseid andmekogusse kogutakse. Ka antud eelnõu puhul soovitame tutvuda JDM juhiseiga ning viia nii andmekogu asutamist lubav volitusnorm kui ka põhimääruse eelnõu nende juhistega kooskõlla.
12. Ühtlasi märgime, et AvTS § 43³ näeb ette, et enne andmekogu asutamist, aga ka

andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist tuleb andmekogu tehniline dokumentatsioon kooskõlastada AvTS-is ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 28. veebruari 2008. a määruses „[Riigi infosüsteemi haldussüsteem](#)“ sätestatud korras.

Kokkuvõtvalt rõhutame, et andmekogude kontekstis on Andmekaitse Inspektsiooni eesmärk alati püüelda selle poole, et **andmekogu reguleerivaid sätteid lugedes oleks lihtsalt, kiirelt ja üheselt võimalik aru saada, miks ja kuhu mingeid andmeid kogutakse, milliseid andmeid kogutakse, kui kaua neid säilitatakse ning kellega jagatakse.** Aga vähetähtis ei ole ka see, et sätted annaksid ülevaate sellest, kes milliseid ülesandeid seoses andmekogu pidamisega ja andmekogus olevate isikuandmete töötlemisega on kohustatud täitma. Vastasel juhul ei ole tagatud andmekogus toimuva andmetöötluse läbipaistvus ega ka vastutus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor

Terje Enula
Terje.Enula@aki.ee
627 4144