

ÕIGUSLIK ANALÜÜS

Kellele Tallinna linna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet
Kellelt: vandeadvokaat Priit Raudsepp, Advokaadibüroo Glikman Alvin
LEVIN
Kuupäev: 21.12.2018
Teema: Õiguslik analüüs seoses sotsiaalhoolekande teenust vajavate isikute
isikuandmete töötlemisega kavandatavas IT-süsteemis
„E-klienditoimik“

1. Sissejuhatus

1.1. Õigusliku arvamuse eesmärk

HEISI IT OÜ (**Heisi**) on esitanud pakkumise ja osutunud edukaks Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti (**Hankija**) korraldatud hankes „E-klienditoimik koduhooldusele ja koduõendusele – eelanalüüs ja lähteülesande koostamine“ (riigihange nr 197394).

Heisi lähteülesandeks on koostada eelanalüüs koduteenuse (koduhoolduse) ja koduõendusteenuse ühise e-klienditoimiku kohta. Hanke täitmise käigus on muuhulgas vajalik esitada õiguslik analüüs, mille käigus selgitatakse välja, kas Heisi poolt väljapakutava IT lahenduse realiseerimisel võib esineda juriidilisi takistusi. Eeskätt seisneb võimalik õiguslik probleem asjaolus, et Heisi poolt väljapakutava IT-lahenduse abil võidakse töödelda delikaatseid isikuandmeid, mille töötlemise võimalused on kehtivate õigusaktidega oluliselt piiratud. Probleemile on osundanud ka Hankija ise, tuues välja, et terviseandmed kui delikaatsed isikuandmed ei või tervishoiu- ning sotsiaalhoolekandeteenuste osas asuda ühes ja samas andmebaasis.

Käesolev dokument on lisaks infosüsteemi „E-klienditoimik“ loomise (edaspidi **Infosüsteem**)¹ eelanalüüsile, mille koostas Heisi, ning mõeldud esitamiseks Hankijale.

Käesoleva õigusliku hinnangu käigus analüüsitakse mh järgmised küsimusi:

- 1) Kas terviseandmeid võib kehtiva õiguse kohaselt tervishoiu- ning sotsiaalhoolekandeteenuste töödelda ühes ja samas andmekogus?
- 2) Millised on võimalikud õiguslikud lahendused selleks, loodavas Infosüsteemis saaks töödelda andmeid, mis asuvad käesoleval hetkel andmekogudes STAR, SKAIS ja TIS?

¹ Õiguslikus arvamuses on edaspidi kasutatud kavandatava „E-klienditoimiku“ infosüsteemi tähistamiseks koondmõistet „Infosüsteem.“ Märgime, et tegemist ei ole õigusliku terminiga.

- 3) Kes võiks olla loodava Infosüsteemi lõplikuks omanikuks ja andmete vastutavaks töötlejaks?

Käesoleva analüüsi koostamisel on arvestatud, et hanke eesmärk on teha eelanalüüs. Sellest on tingitud õigusliku analüüsi maht ning analüüsi sügavustase. Õigusliku analüüsi eesmärk on osundada võimalikele probleemkohtadele ning selle käigus ei ole välja toodud põhjalikke käsitusi võimalikest lahendusteedest.

1.2. Õigusliku arvamuse aluseks olevad materjalid

Käesolev õiguslik arvamus on koostatud juhindudes Eesti Vabariigis kehtivatest ning valdkonnaspetsiifilisi küsimusi reguleerivatest õigusaktidest. Õiguslikus arvamuses on peamiselt lähtutud avaliku teabe seadusest (AvTS), tervishoiuteenuste korraldamise seadusest (TTKS), sotsiaalhoolekande seadusest (SHS) ning isikuandmete kaitse üldmäärusest (GDPR). Õiguslikus arvamuses sisalduvad viited ka õigusliku arvamuse koostamise hetkel kehtivale isikuandmete kaitse seadusele (IKS), võttes arvesse ka seda, et Riigikogu ei ole õigusliku arvamuse esitamise hetkeks vastu võtnud uut GDPR-ga kooskõlas olevat isikuandmete kaitse seadust. IKS-i muudatused võivad muuta õiguslikku olukorda ning sellest tulenevalt ei pruugi muudatuste järgselt siin toodud seisukohad enam paika pidada.

2. Kokkuvõte

Käesoleva õigusliku analüüsi tulemusena on jõutud järgmistele järeldustele:

- a) Õiguslikust seisukohast on soovitud andmete töötlemiseks enim sobilik vastavalt STAR-i täiendamine.
- b) Alternatiivselt võib luua uue Infosüsteemi, kuid selle käigus peab arvestama järgnevate põhimõtetega: ühede ja samade andmete kogumiseks ei või luua eraldi andmekogusid (vt ptk 4.1); isikuandmete minimaalse töötlemise põhimõte (vt ptk 4.2). KOV võib töödelda terviseandmeid, kui vajalikud nõuded – ennekõike nimetatud minimaalsuse põhimõte ning KOV-i poolt andmete töötlemine üksnes selle eesmärgiga, et tõhusamalt osutada sotsiaalhoolekande teenuseid – on täidetud. See tähendab, et ei ole absoluutset ja põhimõttelist keeldu justkui KOV ei võiks töödelda terviseandmeid.
- c) Kehtivas õiguses puuduvad volitusnormid, mis võimaldaksid Infosüsteemi arendamist selliselt, et selles saaks koondada andmeid olemasolevatest andmekogudest (TIS, STAR, SKAIS).
- d) Infosüsteem on oma olemuselt suure tõenäosusega kvalifitseeritav andmekoguna, mille asutamiseks on vajalik muuta seadust (TTKS, SHS). Sellisel juhul sobib loodava Infosüsteemi volitatud töötlejaks kohaliku omavalitsuse üksus, samal ajal kui vastutavaks töötlejaks oleks Sotsiaalministeerium.

- e) Infosüsteemi kasutuselevõtmiseks on vaja täpsustada ja välja selgitada, milliseid sotsiaalhooldusteenust vajavate patsientide isikuandmeid töödeldakse.
- f) Infosüsteemi kasutuselevõtmiseks on vaja välja selgitada, kas kõikidel kavandatavatel Infosüsteemi kasutajatel on seadusest tulenev alus isikuandmeid töödelda.

3. Asjaolud ja eeldused

3.1. Infosüsteemi loomise eesmärk

Meile edastatud informatsiooni kohaselt puudutab Hange selliste inimeste efektiivsemat ja paremat abistamist, kes vajavad nii riigi poolt osutatavaid tervishoiuteenuseid kui ka kohaliku omavalitsuse poolt osutatavaid sotsiaalhoolekande teenuseid.

Sellise inimese (**Klient**²) abistamine sotsiaalhoolekande töötaja poolt võib mh seisneda järgnevas: kodukoristus; toidu valmistamine ja/või varumine; aitamine hügieeni osas (vannitamine, pesemine); ravimite (sh retseptiravimite) ostmine ja koju toomine; jne.

Kliendile vajalikud ning kodus osutatavad tervishoiuteenused on mh järgmised: süstimine; ravimite manustamine; haavade vms sidumine; jne.

Sotsiaalhoolekandeteenuste osutamine on kohaliku omavalitsuse ülesanne. See on rahastatud KOV-i poolt, kuid tihtipeale lõppastmes teostatud eraõigusliku juriidilisest isikust teenuseosutaja poolt. Seevastu tervishoiuteenuste osutamine on riigi ülesanne ning rahastatud läbi Haigekassa riigi poolt. Samas on tavapärane, et ka tervishoiuteenust osutab eraõiguslik juriidiline isik.

Hankedokumentidest nähtuvalt seisneb probleemkoht selles, et sotsiaalhoolekande teenuse paremaks osutamiseks on vajalik teatud osas suhtlus sotsiaalhoolekande teenuse osutaja ja tervishoiuteenuse osutaja vahel. Praegusel ajahetkel on sotsiaalhoolekande teenuse osutaja ja tervishoiuteenuse osutaja visiite keeruline kooskõlastada ning seetõttu võib teenuse osutamine olla raskendatud. Selle üheks põhjuseks on puudulik kommunikatsioon teenuse osutajate vahel. Kliendiga seotud teatud teabe³ omavaheline jagamine on Kliendi hooldavate tervishoiu- ja sotsiaaltöötajate töö tõhustamiseks vajalik. Käesoleva Hanke raames nähakse suhtlemise hõlbustamiseks võimalust läbi Infosüsteemi loomise.

Infosüsteemi kavandatavateks kasutajateks on mõeldud Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, linnaosavalitsuse sotsiaalhoolekande juhataja ja töötajad, koduhooldusteenuse osutajad (hooldusjuht, hooldustöötaja), tegevusjuhendajad,

² Tervishoiuteenuste osas on tegu patsiendiga, kuid käesolevas analüüsis on läbivalt kasutatud sõna Klient.

³ Näiteks informatsioon Kliendi hooldusaegade kohta, samuti Kliendile sotsiaaltöötaja poolt kohale toimetatud ravimite kohta jpm.

sotsiaalvalve teostajad (nt Meditech Estonia). Ühtlasi oleks Infosüsteemi kasutajateks tervishoiuteenuse osutajad ning ka Kliendid.

3.2. Põhilised, juba kasutusel olevad, sarnased andmekogud ja nende kasutajad

3.2.1. Tervise infosüsteem (TIS)

Meile teadaolevalt kajastuvad riigi poolt osutatavate tervishoiuteenustega seonduvad andmed „Tervise Infosüsteemis“ (**TIS**). TIS-i kasutamise eesmärgid on seaduses loetletud nn „suletud nimekirjana“, mille kohaselt töödeldakse TIS-is tervishoiuvaldkonnaga seotud andmeid tervishoiuteenuse osutamise lepingu sõlmimiseks ja täitmiseks, tervishoiuteenuste kvaliteedi ja patsiendi õiguste tagamiseks ning rahva tervise kaitseks, sealhulgas tervislikku seisundit kajastavate registrite pidamiseks.⁴

Juurdepäas TIS-ile on kehtiva õiguse kohaselt piiratud järgnevate isikutega: (1) patsiendid, kellel on juurdepäas enda isikuandmetele; (2) tervishoiuteenuse osutajad ja teatud tingimustel arstiõppe üliõpilased tervishoiuteenuse osutamise lepingu sõlmimiseks ja täitmiseks; (3) riikliku ekspertiisiasutuse kohtuarstlikul eksperdil on juurdepäas isiku vigastuste tunnuste selgitamiseks ja surnu kohtuarstliku lahangu tegemiseks; (4) sotsiaalministeeriumi tervisestatistika ametil ja sotsiaalministeeriumi hallatava asutuse tervisestatistikat tegeval töötajal tervisepoliitika juhtimiseks jm statistika tegemiseks viisil, mis ei võimalda patsiendi isiku tuvastamist.⁵

Muudel isikutel on juurdepäas TIS-is olevatele isikuandmetele, kui see õigus tuleneb seadusest.

Andmete väljastamine TIS-ist toimub kas otsese juurdepäasuna infosüsteemide andmevahetuskihi kaudu või ühekordse andmepäringuna taotluse alusel. Andmete väljastamist, mh andmevahetuslepingu sõlmimist ning andmetele ligipääsu keelamist otsustab Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus, kes on TIS-i volitatud töötaja.

3.2.2. Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (STAR)

Sotsiaalteenuste ja -toetuste näol abi saamiseks pöördunud isikuandmeid töödeldakse sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistris (**STAR**). STAR-is töödeldakse andmeid nagu isiku üldandmed, isiku delikaatsed isikuandmed näiteks andmed erivajaduse, puude, töövõime kohta käivad andmed jpm. ⁶ STAR-i kasutajateks on Sotsiaalministeerium (vastutav töötaja) ning (1) Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus; (2) kohaliku omavalitsuse üksus; (3) sotsiaalteenuse osutaja (4) Sotsiaalkindlustusamet.

⁴ TTKS § 59¹ lg 2.

⁵ TTKS § 59³ lg-d 1, 2, 5¹.

⁶ SHS § 142¹ p 1 jj.

STAR on piiratud juurdepääsuga ja registriandmed on ette nähtud ainult ametialaseks kasutamiseks registri eesmärgis sätestatud ülesannete täitmisel.⁷ Sotsiaalteenuse osutajal ja kohalikel omavalitsustel on ligipääs üksnes nende isikute isikuandmetele, kes on konkreetsete asutuste poole pöördunud, kellele on abi osutatud või kes on teenust saama osutatud. Sotsiaalteenuse osutajal on juurdepääsu õigus üksnes piiratud andmetele.⁸

3.2.3. Sotsiaalkaitse infosüsteem (SKAIS)

Riiklike toetuste, pensionide, hüvitiste ja elatisabi pakkumise, määramise ja maksmise eesmärgil, samuti ohvriabi, puude raskusastme tuvastamise, abivahendi-, sotsiaalse rehabilitatsiooni ja erihoolekandeteenuse korraldamise eesmärgil töödeldakse andmeid sotsiaalkaitse infosüsteemis (**SKAIS**). SKAIS-i vastutav töötaja on Sotsiaalministeerium, volitatud töötaja on Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus ja Sotsiaalkindlustusamet. Kohalikele omavalitsustele SKAIS-i põhimääruse kohaselt SKAIS-ile ligipääsu ei ole ette nähtud.

4. Analüüs

4.1. Kliendi andmete koondamise võimalikkus Infosüsteemi andmete edastamine olemasolevatest andmekogudest

Käesoleva õigusliku arvamuse aluseks olevatest asjaoludest selgub, et praegusel juhul puudub kehtivas õiguses ette nähtud võimalus jagada isikuandmeid kolme erineva andmekogu (TIS, STAR, SKAIS) vahel mahus, mis vastaks loodava Infosüsteemi vajadustele. Kuivõrd tegemist on erinevate seaduste alusel asutatud andmekogudega, mida reguleerivad omakorda põhimäärused, tuleb Infosüsteemi edastatavate andmete edastamise kord ja põhimõtted sedastada vastavates seadustes (SHS, TTKS) ning andmekogude pidamise põhimäärustes.

Oma olemuselt on loodavat Infosüsteemi võimalik käsitada andmekoguna. Andmekogus töödeldavate andmete kogum võib koosneda ka üksnes teistes andmekogudes sisalduvatest andmetest.⁹

Andmekogu asutatakse seadusega või selle alusel antud õigusaktiga. Kui kohalik omavalitsus täidab riigi poolt pandud ülesannet, peab asutamine olema samuti ettenähtud ülesannet reguleerivas seaduses (antud juhul SHS-is). Käesoleval juhul puudub õigusakt, mis sisaldaks endas volitusnormi Infosüsteemi loomiseks ning ilmselt on Infosüsteemi kasutuselevõtmiseks vajalik teha muudatusi SHS-is. Lisaks **keelab seadus asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid.**¹⁰ Eelnev võib osutada õiguslikuks probleemiks, kui Infosüsteemiga

⁷ Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri põhimäärus § 17 lg 1.

⁸ Üldandmed, rahvuse ja usulise kuuluvuse andmed, pereuuringu andmed, koolituse läbimise andmed.

⁹ AvTS § 43¹ lg 2.

¹⁰ AvTS § 43³ lg 2.

hakatakse koguma samu andmeid, mida mõnes teises andmekogus juba kogutakse ja töödeldakse. Probleemi ulatus ja kõrvaldamise võimalused peaksid selguma andmekaitsealase mõjuhinna tegemise tulemusena.

Infosüsteemi loomisel on andmekaitsealase mõjuhinna läbiviimine kohustuslik, kuivõrd Infosüsteemi kasutusele võtmine kujutab endast uue tehnoloogia kasutamist isikuandmete töötlemisel.¹¹ Mõjuhinna peab hõlmama vähemalt kavandatud isikuandmete töötlemise toimingute ja töötlemise eesmärkide, sh asjakohasel juhul töötaja huvi süstemaatiline kirjeldus, samuti isikuandmete töötlemise toimingute vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamine eesmärkide suhtes, andmesubjektide õigusi ja vabadusi puudutavate ohtude hinnang ning ohtude käsitlemiseks kavandatud meetmed.¹²

4.2. Isikuandmete töötlemise põhimõtted Infosüsteemis

Enne andmete kogumist tuleb selgeks teha, kas andmete kogumine on lubatud ja mis eesmärgil seda tehakse. Kliendi kui abivajava isiku isikuandmete töötlemine on seotud eelkõige sellega, mis asutusele on mingi probleemi lahendamiseks pädevus mõne õigusaktiga antud. Asutusel peab olema seadusest tulenev avalik ülesanne, milleks isikuandmete töötlemine on möödapääsmatult vajalik.¹³

Infosüsteemi loomise eesmärgiks on eeskätt sotsiaalhoolekande teenuse tõhususe parandamine, mis ei ole kantud kohaliku omavalitsuse soovist asuda tervishoiuteenust ise osutada. Samuti puudub kohalikel omavalitsusüksustel seadusest tulenev õigus tervishoiuteenust korraldada või osutada.

Vastavalt Hanke tehnilisele kirjeldusele (Hanke dokumentide lisa 1) peab loodav Infosüsteem võimaldama dokumenteerida eelkõige koduteenust (SHS § 17), aga ka väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust (SHS § 20), aga võimalik, et ka muid sotsiaalteenuseid. **Seega ei ole kohalikul omavalitsusel eelduslikul kavatsetud loodava Infosüsteemi kasutuselevõtmisega väljuda kohalikele omavalitsusele edasi antud ülesannete korraldamise piiridest.**

Kohaliku omavalitsuse üksus kohustatud korraldama sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist.¹⁴ Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.¹⁵

¹¹ GDPR art 35 lg 1. Andmekogude kooskõlastamise juhend AKI lehel, <https://www.aki.ee/et/avalik-teave/andmekogude-kooskolastamine>, 21.12.2018.

¹² GDPR art 35 lg 7.

¹³ IKS § 10 lg 2.

¹⁴ SHS § 5.

¹⁵ KOKS § 6.

Andmete edastamisel on oluline arvestada andmetöötlaste üldpõhimõtetega. Kavandatavas Infosüsteemis on meile teadaolevalt planeeritud erinevate Kliendi kohta käivate andmete töötlemine, mille hulka kuuluvad andmed, mis on otseselt vajalikud Kliendi isiku tuvastamiseks (näiteks Kliendi isikukood, sünniaeg, kontaktandmed), kui ka delikaatseid isikuandmeid (näiteks Kliendi puude raskusaste). Kliendi nõusolekuta juhul, kui töötlemine on seoses sotsiaalhoolekande või tervishoiu- või sotsiaalhoolekandesüsteemi- ja teenuste korraldamiseks.¹⁶ Lähtuma peab kohalikele omavalitsusüksusele seadusega pandud ülesannete täitmise ulatusest ning eesmärkidest. Tegemist on eesmärgi piirangu põhimõttega, mille kohaselt isikuandmeid võib koguda täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ja õiguspärastel eesmärkidel. Keelatud on töödelda andmeid, mis on selliste eesmärkidega vastuolus.¹⁷

Isegi kui asutus, kuhu andmeid edastatakse, töötleb isikuandmeid seaduse alusel avalike ülesannete täitmiseks, ei või edastada andmeid valimatult. Andmete edastamine on lubatud üksnes sellises mahus, mis on vajalik asutusele talle pandud ülesannete täitmiseks. Selline kohustus tuleb **isikuandmete minimaalse töötlemise põhimõttest**.¹⁸

Seega peab loodavas Infosüsteemis andmete töötlemisel arvestama asjaoluga, et lubatud on töödelda üksnes andmeid, mille töötlemine on sotsiaalhoolekandeteenuse osutamise käigus vajalik. Õigusliku analüüsi aluseks olevate tuvastatud asjaolude valguses on tuvastatud, et kohalik omavalitsus on kohustatud kandma STAR-i isikuandmeid, mis on märgitud SHS §-s 144. Näiteks kannab kohaliku omavalitsuse üksus STAR-i täisealise isiku hoolduse seadmise ja hooldaja määramise andmed.¹⁹ Samas ei näe kehtiv õigus selliste andmete töötlemist kohaliku omavalitsusüksuse poolt üheski teises andmekogus või registris, mistõttu kehtiva õiguse kohaselt ei ole võimalik selliseid andmeid (ega mis tahes muid, kohaliku omavalitsusüksuse poolt korraldatava sotsiaalhooldusteenuse osutamisega seotud andmeid) Infosüsteemi edastada.

Eelnevast järeldub, et Infosüsteemis tohib töödelda ainult selliseid andmeid, mis on kohaliku omavalitsusüksuse ülesannete täitmiseks vajalikud. See kohustus laieneb ka võimalikele volitatud isikutele, kellele soovitakse Infosüsteemi juurdepääs anda vähemalt ulatuses, mil määral selliseid andmeid kasutama hakatakse. Näiteks on põhjendamatu koguda ja töödelda koduteenuse osutamise (reguleeritud SHS §§-s 17-19) eesmärgil, mis väljub SHS § 18 lg-s 1 sätestatud kõrvalabi vajaduse määramise ja täpsustamise eesmärgist. Arvestades, et kohaliku omavalitsuse üksus koostab koostöös teenust saava isiku ja teenuseosutajaga haldusakti või halduslepingu,²⁰ peaks selline õigusakt sisaldama ka Infosüsteemi kasutamise tingimusi ning määratlema andmed, mida Infosüsteemi kasutavad isikud tohivad kasutada.

Käesoleva õigusliku analüüsi alapeatükis 4.1 on järeldatud, et praegusel juhul puudub kohaliku omavalitsuse üksusel ligipääs TIS-ile ja selles sisalduvatele terviseandmetele.

¹⁶ GDPR art 9 lg 1 (h).

¹⁷ GDPR art 5 lg 1 (b).

¹⁸ GDPR art 5 lg 1 (a). IKS § 6 p 3.

¹⁹ SHS § 144 lg 1 p 3.

²⁰ SHS § 18 lg 2.

Terviseandmete töötlemine kohaliku omavalitsusüksuse poolt ei ole keelatud, kuid see on tulenevalt andmekaitseõiguses kehtivatest isikuandmete töötlemise üldpõhimõtetest lubatud üksnes ulatuses, mis see on vajalik kohalikule omavalitsusüksusele seadusega pandud ülesannete täitmiseks. Isikuandmete töötlemise seaduslikkuse põhimõttest²¹ tohib isikuandmeid töödelda üksnes siis, kui isikuandmete töötlemiseks on seaduslik alus. Kuigi sotsiaaltoetuste teenuse osutamise käigus võib kohalik omavalitsus töödelda ka teatud ulatuses delikaatseid isikuandmeid, siis ei saa selliseid andmeid koguda lõputult.

4.3. Lahendused Infosüsteemi ligipääsetavuse probleemide lahendamiseks tervishoiu- ja sotsiaaltöötajatele

Kõige esmase võimalusena soovime kaaluda ühe olemasoleva andmekogu tehnoloogilist muutmist selliselt, et selle kasutamist oleks võimalik laiendada kõikidele Infosüsteemi kavandatavatele kasutajatele. Käesoleva analüüsi tulemusena leiame, et selliseks andmekoguks sobib kõige paremini STAR, mis iseenesest kätkeb suurel hulgal isikuandmeid, mida Infosüsteemis soovitakse kasutada. Andmekogu infotehnoloogilisel muutmisel tuleb arvestada ka ilmse vajadusega muuta SHS-i ning STAR-i põhimäärust. Muudatused peavad sisaldama endas andmekogu volitatud töötajate täiustatud nimekirja, andmete töötlemise eesmärki ning muid isikuandmete töötlemisega seotud küsimusi.

Täiesti uue Infosüsteemi kasutuselevõtmiseks näeme võimalust eeskätt SHS-i ja TTKS-i muutmist selliselt, et seadustes luuakse volitusnorm ühtse andmekogu loomiseks. Sellisel juhul peab olema tagatud, et samu andmeid ei töödeldaks erinevates andmekogudes. Volitusnorm peab reguleerima andmekogu pidamise eesmärki, samuti viidet andmekogu põhimäärusele. Põhimääruses peavad olema sätestatud isikud, kellel on andmetele juurdepääs, samuti andmeandjad, vastutavad ja volitatud töötajad jm. Seejuures rõhutame, et isikuandmete minimaalse töötlemise põhimõttest lähtuvalt peaks õiguspärasuse tagamiseks Infosüsteemi põhimääruses olema sätestatud, millisel määral ja millises ulatuses kohaliku omavalitsuse üksus ning sotsiaaltoetuste teenuse pakkujad isikuandmeid näevad. Vastupidisel juhul tekib õigusvastane olukord, mille tulemusel on sotsiaaltoetuste teenuse osutajatel võimalik näha isikuandmeid, mille töötlemiseks puudub seaduslik alus ning õigustatud huvi.

4.4. Infosüsteemi vastutava töötaja ja volitatud töötajate määramine

See, kui täpselt andmekogu pidamine tuleb ära reguleerida seaduses, sõltub ka sellest, kui tugevalt sekkub kohalik omavalitsus andmekogu haldamisega Klientide põhiõigustesse (põhiõigus eraelu puutumatusse). Arvestama peab näiteks andmete kogumise eesmärgiga andmete tundlikkusega, teiste asutuste juurdepääsuga andmekogu andmetele.

Andmekogu vastutavaks töötajaks saab olla riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist.

²¹ IKS § 6 p 1.

Andmekogu vastutav töötleja vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest. Lisaks andmekogu vastutav töötleja määrab kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid. Volitatud töötleja on füüsiline või juriidiline isik, avaliku sektori asutus, amet või muu organ, kes töötleb isikuandmeid vastutava töötleja nimel.

Andmekogu pidamine peab olema üksikasjalikult reguleeritud. Seda tehakse kas eraldi põhimäärusega või tuuakse üksikasjalik regulatsioon seaduse tasandil.²² Andmekogu põhimääruses (või seaduse tasandil) peavad olema märgitud ka andmekogu kasutajad, s.o vastutavad ja volitatud töötlejad.

Selleks, et oleks võimalik kindlaks teha, kas andmekogu vastutavaks töötlejaks saaks olla Sotsiaalministeerium või kohalik omavalitsus, lähtudes juba eelnevalt välja toodud TIS ja STAR põhimäärustest.

- 1) TIS-i põhimääruse järgi on vastutav töötleja määruse § 3 lg 1 järgi Sotsiaalministeerium; volitatud töötlejad on § 3 lg 2 ja lg 3 järgi Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus ja SA Eesti Tervishoiu Pildipank.
- 2) STAR-i põhimääruse järgi on vastutav töötleja määruse § 5 lg 1 järgi Sotsiaalministeerium; volitatud töötlejad on § 5 lg 2 järgi Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus, kohaliku omavalitsuse üksus, sotsiaaltenuse osutaja ja Sotsiaalkindlustusamet.

Analüüsidest võimalikke valikuid isikutest, kes võiksid olla loodava andmekogu volitatud töötlejaks, on oluline välja tuua juba olemasolevat ja eelviidatud andmekogude volitatud töötlejad ja nende õiguslik olemus. Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus (TEHIK) on määruse alusel loodud kompetentsikeskus (ministeeriumi hallatav riigiasutus), kuhu on konsolideeritud Sotsiaalministeeriumi IKT osakonna ja Eesti E-tervise Sihtasutuse rollid. TEHIK-i peamised ülesanded on mh andmekogude arendus, valitsemisala IKT infrastruktuuri ja halduse tagamine, valitsemisala infoturbepoliitika rakendamine, andmeanalüüsi korraldamine poliitika kujundamiseks, raporteerimiseks, tulemuslikkuse seireks ja järelevalveks ning erinevad tugiteenused. SA Eesti Tervishoiu Pildipanga funktsioon on TIS-i põhimääruse § 3 lg 3 järgi meditsiiniliste ülesvõtete andmete haldamine, töötlemine ja arhiveerimine ning vastutava töötleja pandud kohustuste täitmine õigusaktide ja nende alusel sätestatud nõuete kohaselt. Tegemist on Tartu Ülikooli Kliinikumi ja Põhja Regionaalhaigla poolt asutatud sihtasutusega.

Eeltoodust tulenevalt on varasemas praktikas määratud sarnaste infosüsteemide volitatud töötlejateks nii riiklik sihtasutus, ministeeriumi hallatav riigiasutus, kohaliku omavalitsuse üksus, sotsiaaltenuse osutaja ja Sotsiaalkindlustusamet. Leiame, et ka loodava Infosüsteemi volitatud töötlejaks võimalik määrata näiteks kohaliku omavalitsuse üksus või nt eraõiguslik SA, samal ajal kui vastutavaks

²² AvTS § 43⁶ lg 4.

töötlejaks oleks Sotsiaalministeerium. Andmekogule juurdepääsu omavad isikud saab tegevusvaldkondade kaupa määratleda andmekogu põhimääruses.

Käesolev õiguslik arvamus on koostatud vastavalt arvamuse koostamise ajal kehtivatele õigusaktidele ja allakirjutanu parimale arusaamisele arvamuse aluseks olevast regulatsioonist.

Advokaadibüroo ei võta endale kohustust uuendada ega täiendada arvamust selle andmise järgselt selle andmise aluseks olnud asjaolude, õigusaktide, tõlgenduste või kohtupraktika muutumisel, välja arvatud juhul, kui selles on selgelt teisiti kokku lepitud.

Käesolev õiguslik arvamus on konfidentsiaalne ja koostatud üksnes selle adressaadile ning Kliendi ja Advokaadibüroo vahel enne arvamuse koostamist kokku lepitud adressaatidele. Arvamuse avaldamine muudele isikutele palume Advokaadibürooga eelnevalt kooskõlastada.

Lugupidamisega

Priit Raudsepp

partner / vandeadvokaat