



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Maarjo Mändmaa
kantsler
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee; andmekaitse@sm.ee

Meie 18.06.2025 nr 2.2-10/25/1973-1

Lp Ahti Kuningas
kantsler
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee; andmekaitse@mkm.ee

Märgukiri

Tööandjad on aastaid pöördunud Andmekaitse Inspektsiooni kui ka Tööinspektsiooni poole murega, et ehkki neil lasub seadusjärgne kohustus tagada ohutu töökeskkond, on võimalused töötajate joobe kontrollimiseks praktikas piiratud. Samas on ka üldteada, et alkoholi tarvitamine ja joobes juhtimine kujutab endast Eestis olulist sotsiaalset probleemi. Joobe kontrollimine ei piirdu seejuures üksnes alkoholi tarbimise ja liiklusohutusega seotud küsimustega, vaid hõlmab ka muid aineid, mis võivad mõjutada töötaja töövõimet. Seetõttu on see oluline osa ennetustegevusest, mille eesmärk on vähendada tööõnnetuste riski ja tagada tööohutus.

AKI-le teadaolevalt kontrollitakse praegu Eestis tööandjate poolt töötajate (alkohoolset) joovet töökohal joovet tuvastada võimaldavate seadmetega (alkomeetritega) ilma selleks pädevat isikut kaasamata. Kuna joobeseisundi kontrolliga kaasneb töötajate terviseandmete töötlemine ja seega riive inimese eraelu puutumatusele, peaks see toimuma selgel õiguslikul alusel, et tagada töötajate põhiseaduslike õiguste kaitse.

Joovet ja psühhotropsete ainete kasutamist puudutav on osa tööohutuse nõuetest. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) § 13 lõige 1 punkt 15 kohustab tööandjat kõrvaldama töölt alkoholi-, narkootilises või toksilises joobes või psühhotropse aine mõju all oleva töötaja. Sama seaduse § 14 lõige 2 keelab töötajal töötada alkoholi-, narkootilises või toksilises joobes või psühhotropse aine mõju all. Seejuures on alkoholi ja psühhotropsete ainete tarvitamise keeld kui nõue absoluutne – joobes või psühhotropse aine mõju all olek tööol on keelatud. TTOS § 13 lõike 2 kohaselt võib tööandja kehtestada ettevõttes seadusega võrreldes rangemad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ning kontrollida nende täitmist. Samas puudub TTOS-s regulatsioon selle kohta, kuidas tööandja peaks teada saama või kahtluse korral kontrollima, kas töötaja on joobes või psühhotropse aine mõju all.

Joove kui terviseandmed

Teave joobeseisundist viitab inimese tervises seisundile. Terviseandmed on vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM)¹ artikkel 4 punkt 15 isiku füüsilise ja vaimse tervisega seotud isikuandmed, sealhulgas temale tervishoiuteenuste osutamist käsitlevad andmed, mis annavad teavet tema tervisliku seisundi kohta. Joobeseisund kui tervises seisund kuulub eriliiki isikuandmete hulka IKÜM artikkel 9 lõike 1 tähenduses. Kuivõrd alkohol või psühhotropne aine mõjutab tervises seisundit, on andmed selle tarvitamise kohta samamoodi eriliiki isikuandmed, sh ka sel juhul, kui joobe tuvastamiseks on kasutusel alkomeeter või muu seade, mis ei näita konkreetset joobeastet (näiteks promille) või tarvitatud ainet, vaid mis näitab üksnes joobe olemasolu. Terviseandmed on oma olemuselt andmed, mida tuleb kaitsta oluliselt hoolikamalt kui tavalisi isikuandmeid. Ühtlasi peab terviseandmete töötlemisel olema tavapärasest tähelepanelikum, sest võimalik privaatsuseriive on suurem ning selliste tundlike andmete töötlemisel võib olla andmesubjektidele märkimisväärne kahjulik mõju.

Ka Eesti seadusandja on seostanud joobeseisundi tervisega. Nii näeb korrakaitse seaduse § 36 lõige 1 ette, et joobeseisund on alkoholi, narkootilise või psühhotropse aine või muu joovastava aine tarvitamisest põhjustatud tervises seisund, mis avaldub väliselt tajutavas häiritud või muutunud kehalistes või psüühilistes funktsioonides ja reaktsioonides. Nii Euroopa Andmekaitse nõukogu suuniseid² kui ka Euroopa Kohtu asjaomast kohtupraktikat³ silmas pidades tuleb mõistat „terviseandmed“ tõlgendada laialt. Nii on näiteks terviseandmeteks ka see teave, mis muutub terviseandmeteks ristviitamise teel muude andmetega, tehes seega avalikuks inimese tervisliku seisundi või terviseriskid. Eeltoodust tulenevalt kuulub tervises seisundi teave terviseandmete hulka ja on seega eriliiki isikuandmeteks.

Arvestama peab, et igasuguseks isikuandmete töötlemiseks, sh joobe kontrollimiseks peab lähtuvalt IKÜM artiklist 6 esinema õiguslik alus. Eriliiki isikuandmete töötlemine on aga üldjuhul keelatud (IKÜM artikkel 9 lõige 1). Viimaseid võib töödelda üksnes juhul, kui lisaks IKÜM artiklist 6 tulenevale õiguslikule alusele esineb üks artikkel 9 lõikes 2 toodud erandist, mis lubab eriliiki (antud juhul tervise-) andmeid töödelda.

Joobe kontrollimine töötaja nõusolekul

Levinud on arvamus, et töötaja joovet võib kontrollida inimese nõusolekul. IKÜM artikkel 9 lõike 2 punkt a sätestab, et eriliiki isikuandmeid võib töödelda, kui andmesubjekt on andnud selleks selgesõnalise nõusoleku. Selline inimese nõusolek peab olema vabatahtlik. Küll aga ei peeta töösuhetes nõusolekut siiski sobivaks aluseks joobe kontrollimisel, sest tööandja on jõupositsioonil³ ning nõusoleku tegelikku vabatahtlikkust ei ole võimalik garanteerida.

Euroopa Andmekaitse nõukogu on seisukohal, et töökohal toimuva andmetöötluse puhul ei saa ega tohiks aluseks olla töötajate vabatahtlik nõusolek, sest tööandja on jõupositsioonil ning võttes arvesse tööandja ja töötaja sõltuvussuhet on ebatõenäoline, et andmesubjekt saab

¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 27. aprill 2016 määrus füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), (EL) 2016/679.

² [Suunised 3/2020 terviseandmete töötlemise kohta teadusuuringute eesmärgil seoses COVID-19 puhanguga](#);

³ Euroopa Kohtu 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-101/01 (Lindqvist), punkt 50; Euroopa Kohtu 4. oktoobri 2024. aasta otsus kohtuasjas C-21/23, punktid 81-83, Euroopa Kohtu 1. augusti 2022. aasta otsus kohtuasjas C-184/20, punktid 125-127;

keelduda oma tööandjale andmete töötlemiseks loa andmisest, tundmata hirmu või tajumata tõelist ohtu, et keeldumisega kaasnevad kahjulikud tagajärjed. Ei ole tõenäoline, et töötaja saab reageerida vabalt ja ilma, et ta tunneks mingit survet nõustuda.⁴ Seega on tegemist kahe poole vahelise suhtega, kus tööandja on töökorralduse reeglite kehtestamisel ja nende kontrollimisel jõupositsioonis ning reeglite vastu eksimine on seotud tööülesannete täitmata jätmisega. Ei ole võimalik lõpuni tagada, et vabatahtlikult nõusoleku andnud töötaja ka päriselt tajus, et alkomeetrisse puhumata jätmine ei too kaasa ühtegi negatiivset tagajärge nagu näiteks halvem suhtumine, stress, tööandja või töökaaslaste halvaks panu jms.

Isegi kui tööandja tõendab, et töötajate nõusolek on tegelikult antud vabatahtlikult, leiab inspeksioon, et nõusolek saab olla kohane ainult nendes erandlikes olukordades, kus töötajatele ei kaasne selle andmisega mingeid negatiivseid tagajärgi, olenemata sellest, kas nad annavad nõusoleku või mitte. Näiteks võib selliseks olukorraks olla filmimine kontoris või piltide kasutamine siseveebis ehk juhtumid, mis suure tõenäosusega ei mõjuta kuidagi töösuhet.⁵

Olukorras, kus tööandja on töökorralduse reeglite kehtestamise ja nende kontrollimisel jõupositsioonis ning reeglite vastu eksimine on seotud tööülesannete täitmata jätmisega või kehtestatud nõuete rikkumisega, ei saa rääkida sellisest erakordsest asjaolust, mis tagaks nõusoleku vabatahtlikkuse. Võib isegi juhtuda, et kui inimene ei anna nõusolekut joobe kontrollimiseks, aga tööandja on miskipärast veendumusel, et töötaja on joobes, kõrvaldab ta inimese töölt, noomib teda vms. Seega on töötaja nõusoleku andmisel/andmata jätmisel selgelt mõjutatud võimalikust negatiivsest tagajärjest. Viimaks tasub aga silmas pida, et isegi kui on olemas töötaja nõusolek tööandja poolt töötaja joobe kontrollimiseks, siis vastavalt IKÜM artiklile 7 on isikul õigus oma nõusolek igal ajal tagasi võtta. See tähendab, et kui töötaja võtab andmetöötluks antud nõusoleku tagasi, siis edasiseks andmete töötlemiseks puudub õiguslik alus.

Seetõttu ei pruugi olla ka töötajalt nõusoleku küsimine asjakohane ning selliseks andmetöötluks on vajalik õigusliku aluse kehtestamine õigusaktiga.

Õigusaktis seadusliku aluse kehtestamise vajadus

Nagu mainitud, peab eriliiki isikuandmete töötlemiseks olema täidetud üks IKÜM artikkel 9 lõikes 2 nimetatud tingimustest. Käesolevat olukorda ja Euroopa riikide praktikat silmas pidades on levinuim alus IKÜM artikkel 9 lõike 2 punkt h, mille kohaselt on eriliiki isikuandmete töötlemine lubatud, kui töötlemine on vajalik ennetava meditsiini või töömeditsiiniga seotud põhjustel, töötaja töövõime hindamiseks, meditsiinilise diagnoosi panemiseks, tervishoiuteenuste või sotsiaalhoolekande või ravi võimaldamiseks või tervishoiu- või sotsiaalhoolekandesüsteemi ja -teenuste korraldamiseks, kuid seda üksnes tingimusel, et õigus andmete töötlemiseks tuleneb siseriiklikust õigusest, kehtestatud on kaitsemeetmed ning täidetud on sama artikli lõikes 3 toodud tingimused. IKÜM artikkel 9 lõige 2 punkt h sätestatud erandi puhul peab arvestama, et sama sätte lõike 3 kohaselt võib andmeid töödelda üksnes inimene, kellel on ametisaladuse hoidmise kohustus ja kelle määratlemine on liikmesriikide pädevuses.⁶

Teine alternatiiv, mida on rakendatud, on IKÜM artikkel 9 lõige 2 punkt b, mille kohaselt võib terviseandmeid töödelda, kui töötlemine on vajalik seoses vastutava töötaja või andmesubjekti

⁴ [Euroopa Andmekaitseõukogu suunised 05/2020](#) (inglise keeles) p 21;

⁵ Euroopa Andmekaitseõukogu suunised (05/2020), p 22;

⁶ [Artikkel 9 GDPR. Isikuandmete eriliikide töötlemine](#), Louis-Philippe Gratton PhD, LL.M ekspertarvamus.

tööõigusest ning sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalkaitse valdkonna õigusest tulenevate kohustuste ja eriõigustega niivõrd, kuivõrd see on lubatud liidu või liikmesriigi õigusega või liikmesriigi õiguse kohase kollektiivlepinguga, millega kehtestatakse asjakohased kaitsemeetmed andmesubjekti põhiõiguste ja huvide kaitseks.⁷

AKI märgib, et see, millisel alusel lõpuks andmeid võib töödelda, sh kas vajalik on täiendavalt ka seaduses saladuse hoidmise kohustuse kehtestamine, vajab täiendavat analüüsi ja on lõpuks seadusandja otsustus.

Kui IKÜM-is osutatakse õiguslikule alusele või seadusandlikule meetmele, ei pea selleks tingimata olema parlamendi poolt vastu võetud seadusandlik akt, kuid selline õiguslik alus või seadusandlik meede peaks siiski olema selge ja täpne ning selle kohaldamine peaks olema eeldatav isikute jaoks, kelle suhtes seda kohaldatakse (IKÜM põhjenduspunkt 41). Samas austatakse määruses kõiki põhiõigusi ning peetakse kinni aluslepingutes sätestatud ja EL põhiõiguste hartas (harta) tunnustatud põhimõtetest, mille hulka kuulub ka mh isikuandmete kaitse (IKÜM põhjenduspunkt 4). Vastavalt harta artikkel 52 lõike 1 esimesele lausele tohib aga hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste, sh artikliga 7 tagatud õiguse eraelu puutumatusele ja harta artikliga 8 tagatud õiguse isikuandmete kaitsele teostamist piirata ainult seadusega, mis konkreetsemalt tähendab, et õiguslik alus, mis võimaldab neid õigusi riivata, peab tulenema seadusest.

Inimese joobe ehk tervisliku seisundi kontrollimine riivab inimese eraelu puutumatust. Eraelu puutumatus on põhiseaduslik õigus ja seda võib piirata ainult seadusega (PS § 26). Seejuures tuleb arvestada, et kui tegevus riivab isikute põhiõigusi, saab seda teha üksnes põhiseadusega kooskõlas oleva seaduse alusel (PS § 3 lõige 1 ja § 11). Olulisuse põhimõtte kohaselt on seadusandja kohustatud sätestama kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused ning mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning seda täpsemad ka menetlusnormid.⁸ Kahtlemata on töötajate joobe kontrollimise näol tegemist intensiivse põhiõiguste riivega, kuivõrd võimaldab teha esmalt järeldusi inimese tervisliku seisundi kohta, kuid võib lisaks mõjutada ka inimese eneseteostuse võimalusi, kui seadmega tuvastatud joobe tõttu otsustatakse näiteks inimesega töösuhe (ootamatult) lõpetada. Selline intensiivne inimese õiguste riive võib olla põhjendatud, kuid alus selleks peaks tulema seadusest.

Kehtivas seaduses õigusliku aluse puudumine

TTOS näeb küll ette kindlad juhud, millal tööandjal on õigus töötaja eriliiki andmeid töödelda, kuid IKÜM-iga kooskõlas olev ja selge õiguslik alus, mis annaks tööandjale õiguse ja alusetöötajate joobe tuvastamiseks. Nagu eespool selgitatud, peab säte, mis näeb ette eriliiki isikuandmete töötlemise (joobe kontrollimise), olema seaduses välja toodud, selge, täpne ja ettenähtav.⁹ IKÜM-i kohaselt peaksid erandid isikuandmete eriliikide töötlemise üldisest

⁷ IKÜM artikkel 9 lõige 1 punktile b tugineb töötajate joobe kontrollimiseks näiteks Suurbritannia, vt täpsemalt <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/lawful-basis/special-category-data/what-are-the-conditions-for-processing/#conditions2>.

⁸ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22

⁹ Ka Õiguskantsler on oma 03.05.2024 märgukirjas nr [7-7/212350/2402585](#) välja toonud, et põhiõiguse piiramise olukorras kohaldub Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikest 1 tulenev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte, mille kohaselt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi reguleerima Riigikogu (viimati RKPJKo 06.04.2021, 5-20-12/9, 2 p 62). Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22). Seda põhimõtet tuleb järgida igas

keelust olema sõnaselgelt sätestatud.¹⁰ See tähendab, et tööandjatele ei ole võimalik anda töötajate joobe kontrollimise õigust erinevate õigusaktides toodud kohustuste tõlgendamise teel.

Nii näiteks TTOS § 13¹ lõike 2 kohaselt osutab tervishoiuteenust tervishoiuarst, kaasates vajadusel teisi spetsialiste. Lisaks loetleb TTOS § 19 lõige 1 täiendavad tervishoiuteenuse osutamiseks õigustatud isikud. Ühtlasi tasub silmas pidada, et asjaolu, et tööandja palkab tööle isiku, kes on kandnud Terviseameti registrisse ja on seeläbi tervishoiutöötaja, ei anna talle õigust osutada tervishoiuteenuseid. Tervishoiuteenuse osutamise puhul on tegemist loakohustusega tegevusalaga, mistõttu on vajalik tegevusloa olemasolu (TTKS § 40). TTKS § 3 lõige 2 seab tervishoiutöötaja pädevuse piirid, kuid ei anna õigust ilma tegevusloata teenust osutada. Tervishoiuteenuse osutaja peab sõlmima töötaja/patsiendiga tervishoiuteenuse osutamise lepingu (võlaõigusseadus § 758 jj), mida reguleerivate sätetega kaasneb ka saladuse hoidmise kohustus (vt IKÜM artikkel 9 lõiget 3). Seega on hetkel ainsaks sobivaks viisiks töötaja joobe kontrollimiseks saata töötajad tervishoiuteenuse osutaja juurde või korraldada (töö)tervishoiuteenuse osutamine ettevõttes kohapeal.

Kahtlemata on töötajate joobe kontrollimine vajalik ja põhjendatud, eriti sektorites, kus võimalik joobeseisundis töötamine ohustab otseselt töötajate ja teiste inimeste elu ning tervist, nagu tööstus, transport ja ehitus ning ametikohtadel, kus töötatakse suurema ohu allikatega. TTOS-ist tulenevalt on tööandjal kohustus tagada ohutu töökeskkond ning tööandja peab kõrvaldama töölt igasuguses joobes isiku, kes ei ole töövõimeline. Hetkel ei ole aga tööandjal isiku alkoholijoobest või psühhotroopse aine tarvitamisest tingitud töövõimetu seisundi tuvastamiseks muud seaduslikku võimalust, kui kutsuda tervishoiuteenuse osutaja töökohale või saata töötaja tervishoiuteenuse osutaja juurde. Selline lahendus ei ole AKI-ni jõudnud näidetele tuginedes sageli mõistlik, kuivõrd see on paljudele eespool nimetatud sektori tööandjatele (nt veoteenuse osutajad, jäätmevedajad, transporditeenuse osutajad jm) ebamõistlikult aja- ja ressursikulukas, arvestades igapäevaselt kontrollitavate töötajate hulka ning taotletavat eesmärki. Lisaks on selge õigusliku aluse puudumine tinginud ka praeguse olukorra, kus tööandjad kontrollivad töötajaid ja nende tervise seisundit ilma kehtivas õiguses sätestatud reegleid järgimata. See riivab töötajate põhiõigusi ning ei ole ka IKÜM-is sätestatud isikuandmete kaitse nõuetega kooskõlas.

Kokkuvõte

Joobe kui töötaja tervise seisundi kontrollimine peab olema selgelt ja täpselt reguleeritud protsess, kuna joobeseisundi tuvastamine hõlmab töötaja terviseandmete töötlemist ja omab olulist mõju inimese töösuhtele, kui sellise teabe tulemusena kaasnevad töötajale negatiivsed tagajärjed. Väga oluline on seejuures tagada testimisprotseduuride läbipaistvus, õigsus ja täpsus, lisaks peab joobe kontrollimine toimuma proportsionaalselt ja põhjendatult, arvestades konkreetse töö iseloomu. Parim lahendus selleks oleks luua selge regulatsioon, mis tasakaalustaks tööandjate kohustuse tagada tööohutus ja töötajate õiguse privaatsusele ning mis tagaks töötajate joobe kontrollimise meetmete kooskõla isikuandmete töötlemise põhimõtetega.

AKI peab vajalikuks välja tuua, et joobe kontrollimine töökohal ei ole uudne küsimus ning tervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmisel (aastal 2022) oli algselt planeeritud viia sisse

olukorras, kus töödeldakse isikuandmeid. Kui eraisiku andmeid töötleb teine eraisik, võib olla vajalik isikuandmete töötlemist täpsemalt reguleerida, arvestades ka PS § 13 lõikest 1 tulenevat kaitsepõhiõigust.

¹⁰ IKÜM, põhjenduspunkt 51.

regulatsioon, mis lubaks tööandjatel joovet kontrollida, kuid seaduse teisel lugemisel eemaldati planeeritav säte eelnõust. AKI-le teadaolevalt jäeti säte eelnõust välja, kuna see omab isikute eraelu puutumatusele suurt riivet.

Eelnevast tulenevalt teeb Andmekaitse Inspeksioon Sotsiaalministeeriumile ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ettepaneku täiendada asjakohaseid õigusakte ning luua siseriiklikult õiguslik alus, mis reguleeriks töötajate joobe kontrollimist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor

Teadmiseks: Tööinspeksioon