



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 19.04.2026 nr 2-2/1421-1

Meie 05.05.2026 nr 2.2.-1/26/32-2

Arvamuse avaldamine eelnõule (töölepingu seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise)

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) arvamuse avaldamiseks töölepingu seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu. Meil on esitatud eelnõu osas järgmised tähelepanekud.

1. Palgapeegel

Eelnõu § 3 punktiga 1 täiendatakse soolise võrdõiguslikkuse seadust (SoVS) §-ga 11¹ sätestamaks õiguslikku alust palgapeegli teenusele ehk tööandja juurdepääsule soolise palgalõhe näitajatele. Seletuskirja kohaselt tagab säte võrdsed võimalused igale tööandjale, selge arusaama töötlemise eesmärgist ja lubatud töötluse ulatusest ka töötajale ja Statistikaametile. Paraku ei saa AKI sellise optimistliku järeldusega nõustuda ning näeb kavandatavas regulatsioonis mitut probleemkohta.

Kuna SoVSi § 11¹ näol on tegemist isikuandmete töötlemise eraldiseisva eesmärgiga, peab seda võimaldav õiguslik alus olema piisavalt selge¹, sh peab vastav norm selgelt piirama isikuandmete ulatuse, nimetama isikuandmete liigid vähemalt kategooriate täpsusega ning määrama andmete säilitamise aja. Praegune eelnõu sõnastus ei anna selget ülevaadet töödeldavatest andmetest ega nende päritoluallikatest.

Seletuskirjas (vt lk 4) täpsustatakse, et kavandatav seaduse norm loob seadusliku aluse isikuandmete töötlemiseks. Seejuures viidatakse riikliku statistika seaduse (RStS) § 35 lõikele 2, mille alusel võib riikliku statistika tegija ehk Statistikaamet avaldada isiku otsest või kaudset tuvastamist võimaldavaid andmeid tema nõusolekul. Juhime tähelepanu, et kuigi andmeid andmekogudesse esitab tööandja, on tegu siiski töötajate isikuandmetega, seega viidatud RStS § 35 lõige 2 ei saa olla töötaja isikuandmete töötlemise aluseks juhul, kui just töötaja ei ole oma nõusoleku andnud.

Eelnõu kohaselt eeldab teenuse kasutamine mh töösuhte andmete ja ajutise eemalviibimise andmete töötlemist. Vastavalt palgapeegli metoodilises kirjelduses toodud tabelile (vt lk 11-12) toimub andmevahetus nelja suure riikliku andmekoguga (MTA, Statistikaamet, Tervisekassa, SKAIS). Tabelist nähtub, et kaasatakse Tervisekassa ja Sotsiaalkindlustusameti (SKAIS) andmed. Isegi kui edastatakse vaid haiguslehe algus- ja lõpukuupäev, on tegemist siiski andmetega isiku tervisliku seisundi (ajutine töövõimetus) kohta. SKAIS-ist saadavad lapsepuhkuste ja puudega lapse vanema puhkuste andmed riivavad isiku perekonnaelu puutumatust. Eelnõu tekstist ei tule aga välja, et ei ole palgapeegli teenuse raames töödeldakse isikuandmete kaitse üldmääruse

¹ Vt täpsemalt [Justiits-ja Digiministeeriumi juhust](#) isikuandmete ja avaliku teabe töötlemise ning andmekogude reguleerimise kohta eelnõudes

(IKÜM) artikli 9 tähenduses eriliigilisi isikuandmeid (terviseandmed) või sotsiaalkaitsega seotud tundlikku infot.

Isikuandmete töötlemist võimaldav norm peab selgelt viitama isikuandmete allikatele, kuid eelnõu praeguse sõnastuse järgi ei ole üheselt selge, millistest andmekogudest andmed päritakse. Antud juhul ei piisa sellest, et võimalikele andmeallikatele on viidatud metoodilises kirjelduses või seletuskirjas, kuna eelnõu teksti sõnastus ise ei piira andmete saamist ka teistest andmekogudest. Ühtlasi jääb küsitavaks, millisel õiguslikul alusel teeb Statistikaamet päringut maksukohustuslaste registrisse, arvestades, et register sisaldab ka maksusaladust, mille avaldamine on lubatud maksukorralduse seaduse § 29 punkti 11 alusel ainult riikliku statistika seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks statistikatöö tegemisel.

Täpsustamist vajab ka töödeldavate andmete ulatus. Näiteks küsitav on kas soolise palgalõhe tuvastamiseks on tingimata vaja teada puudega lapse vanema puhkuse täpseid kuupäevi või piisaks sellest, kui Statistikaametile edastatakse vaid koondsumma töötaja aasta jooksul sotsiaalkindlustusega kaetud põhjustel eemalviibimise päevadest. Metoolise kirjelduse tabel viitab, et tehakse täiemahuline andmete päring, mitte ei piirdata vähima vajalikkuga.

Läbipaistvuse mõttes tekib probleem andmete töötlemise eesmärgiga. Tööandja esitab andmed MTA-le (TÖR ja TSD) maksudeklaratsiooni eesmärgil. Töötaja eeldab, et tema haiguslehe andmed liiguvad Tervisekassast tööandjale hüvitise maksmiseks, mitte Statistikaametile palgapeegli teenuse raames. Kuna eelnõu ei ütle piisavalt selgelt, milliseid andmeid täpselt kasutatakse palgapeegli teenuse jaoks ning kust neid saadakse, ei saa mõistlikult eeldada, et töötaja ajutise eemalviibimise detailsed andmed on osa sellest teenusest.

Kavandatud SoVSi § 11¹ lõige 1 sätestab, et Statistikaamet töötleb andmeid tööandja taotlusel. Kui andmeid töödeldakse tööandja taotlusel, siis jääb selgusetuks, kes on vastutav töötleja. Seletuskirja punktis 6.4 on märgitud, et vastutav töötleja – olgu ta tööandja töösuhtes või Statistikaamet oma ülesannete täitmisel, vastutab võimaliku väärkasutuse eest. Eelnõu pinnal ei ole seega võimalik tuvastada, kes on vastutav töötleja konkreetses protsessis.

Selgust vajab ka andmete säilitamise küsimus. Kavandatud SoVSi § 11¹ lõige 3 ütleb, et andmeid ei salvestata TI andmekogusse, kuid selgusetuks jääb, kas ja kui kaua hoiab neid andmeid enda juures Statistikaamet. Maksu- ja Tolliameti kodulehel teenuse kirjelduse juures on täpsustatud, et päritud andmed uuendatakse kvartaalselt. Seega on arusaamatu, kas tööandja poolt teenuse käivitamisel tehakse igakordselt uus päring registrisse või kasutatakse varem kogutud andmed.

Eeltoodust lähtuvalt leiame, et palgapeegli teenust reguleeriva sätte sõnastus on liiga üldsõnaline, samas eeldab teenus laiaulatuslikku ja tundlikku andmevahetust. Palume sätte sõnastus parandada ning täpsustada andmeliigid, sh eristada eriliigilised andmed (sh nt märkida, et töödeldakse üksnes eemalviibimise aega ja liiki, ilma diagnoosita), selgemalt määrata säilitustähtaeg, sh ka juhul, kui andmed kohe kustutatakse, ning täpsustada vastutuse jagamine tööandja ja Statistikaameti vahel.

2. Töökeskkonna andmekogu volitusnorm

Eelnõu §-ga 4 nähakse ette töotervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) muutmise. Kavandatavas TTOS § 24¹ lõikes 1 ei ole välja toodud isikuandmete kategooriaid. TTOS § 24¹ lõige 3 annab küll üldise loetelu sellest, mille kohta andmeid kogutakse, kuid isikuandmetele viitab ainult punkt 1 (füüsilise isiku üldandmed). Samas kogutakse andmekogusse ilmselgelt rohkem andmeid kui ainult üldandmed, sh nt kogutakse ka surmaandmeid, ametinimetusi, mis ei liigitu üldandmete alla. Samuti töödeldakse töökeskkonnas toimunud õnnetuste, tööõnnetuste, tööst põhjustatud haigestumiste ja kutsehaigestumiste kohta kogutu terviseandmed, sh nt ka diagnoosid ehk kogutakse ka eriliiki isikuandmeid.

Korrastamist vajab ka andmete säilitamise regulatsioon. Volitusnorm loetleb küll teatud

andmekategooriad, kuid põhimäärus sisaldab palju enam (nt nõusolekud säilitatakse 5 aastat, kaebused ja vihjed 3 aastat, ennetus- ja teavitustegevusega seotud andmed 10 aastat, lepitusmenetlusega seotud andmed 5 aastat, ekslikult esitatud andmed 3 aastat). TTOS § 24¹ lõige 4 nende andmete säilitamist ette ei näe. Pealegi ei ole selge, mis eesmärgil peaks ekslikult saadud andmeid üldse säilitama.

TTOS § 24¹ lõige 5 ei näe ette, et põhimääruses võiks säilitamise tähtaegu sätestada. Viitatud lõike punkt 4 puudutab küll säilitamist, kuid mitte tähtaegu, vaid säilitamise korda ehk kus ja kuidas säilitatakse.

Juhime tähelepanu, et andmekogu eesmärk tuleks seaduse volitusnormis selgemalt lahti kirjutada. Andmekogu eesmärk ongi volitusnormi tuum ja peaks andma vastuse küsimusele, millisel eesmärgil, milliste ülesannete täitmiseks andmekogu on asutatud. Sealjuures, mida tundlikumad andmed, seda intensiivsemalt isiku põhiõigusi riivatakse ja seda üksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm.

Andmekaitse Inspektsioon on esitanud andmekogu volitusnormi ja põhimääruse regulatsiooni puudutavaid sarnaseid tähelepanekuid [29.12.2025 arvamuses eelnõule nr 2.3-5/25/4040-2](#). Palume neile tähelepanu pöörata ka käesoleva eelnõu puhul.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor

Irina Meldjuk
Irina.Meldjuk@aki.ee
627 4108

Terje Enula
Terje.Enula@aki.ee
627 4144