



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Erkki Keldo
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 10.12.2025 nr 2-2/4138-1

Meie 29.12.2025 nr 2.3-5/25/4040-2

Arvamus andmekogu põhimääruse muutmise eelnõule

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspeksioonile arvamuse avaldamiseks tervise- ja tööministri 18. veebruari 2021. a määruse nr 4 „Töökeskonna andmekogu põhimäärus“ muutmise eelnõu.

Meil on eelnõu osas järgmised tähelepanekud.

1. Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse põhimääruse § 1 lõiget 3, mis loetleb need Tööinspeksiooni ülesanded, milleks andmekogu andmeid kasutatakse. Muudatusega muudetakse lõike 3 sõnastust ning loetelu asendatakse tekstiga, mille kohaselt töötleb Tööinspeksioon andmekogu andmeid õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks. Seletuskirjas on selgitatud, et võrreldes kehtiva õigusega ei sätestata enam loetelu, milliste andmete töötlemiseks Tööinspeksioon andmekogu kasutab, vaid muudatus tagab üheselt mõistetavuse, et andmeid töödeldakse vaid õigusaktides põhjendatud ulatusel ja viisil, sh hoides ära vajaduse põhimäärust iga kord muuta, kui Tööinspeksioonile lisandub uus seadusest tulenev ülesanne või andmetöötluskoostus. Sealjuures on seletuskirjas selgitatud, et sätte sõnastamisel on lähtutud isikuandmete kaitse üldmäärusest (IKÜM) ja riigisisestest õigusaktidest. *IKÜM artikkel 6 näeb ette, et isikuandmete töötlemine on seaduslik, kui see on vajalik vastutava töötleja juriidilise kohustuse täitmiseks.*

Andmekaitse Inspeksioon on [andmekogude juhendi](#)¹ peatükis 2.1.1 selgitanud, et andmekogu eesmärk peab olema seaduses sätestatud, sest see ongi volitusnormi tuum. *Vajalik ei ole andmekogu täpse nime seaduses sätestamine (see võib tulla ka põhimäärusest). Kuid hädavajalik on, et volitusnorm annaks vastuse küsimusele, millisel eesmärgil, milliste ülesannete täitmiseks andmekogu luuakse. Ilma selleta on raskendatud kontroll andmekogu pidamise õiguspärasuse ja isikuandmete töötlemise ulatuse üle. Samuti on Justiits- ja Digiministeerium on oma [juhises](#)² andmekogude reguleerimise kohta eelnõudes märkinud, et andmekogude puhul tuleb seaduses sätestada, millisel eesmärgil ja millise ülesande täitmiseks andmeid töödeldakse – andmekogu peetakse seadusest tuleneva ülesande täitmise lihtsustamiseks.*

Töökeskonna andmekogu asutamist lubav volitusnorm on toodud töötervishoiu ja tööohutuse seaduses (TTOS). TTOS § 24¹ lõike 1 järgi on töökeskonna andmekogu eesmärk *edendada tööohutust, võimaldades Tööinspeksioonil töödelda töötervishoiu ja tööohutusega seotud andmeid ettevõtte töökeskonna hindamiseks, ennetus- ja järelevalvetegevuse planeerimiseks ja teostamiseks ning töövaidluste ja lepituste*

¹ [Andmekogude juhend.pdf](#)

² [Juhis eelnõude koostamiseks.pdf](#)

menetlemiseks. Tööandjatel ja töötajatel võimaldab andmekogu töötervishoiu ja töökohustustega seotud õigusi kasutada ja kohustusi täita. Seega tohib andmekogu andmeid kasutada üksnes nende ülesannete täitmiseks, mis on kooskõlas volitusnormis toodud andmekogu eesmärgiga. Andmekogu põhimääruse § 1 lõiked 3 ja 4 omakorda loetlebki need tegevused, milleks Tööinspeksioon ja tööandjad andmekogu andmeid tohivad kasutada. Samas on kaheldav, kas kõik eelnimetatud lõigetes loetletud tegevused on kooskõlas andmekogu asutamist lubavas volitusnormis toodud andmekogu eesmärgiga (nt puudub selge alus andmekogu andmete kasutamiseks statistika ja analüüside tegemiseks) ehk põhimääruse kui madalama taseme õigusaktiga on laiendatud seaduses toodud andmekogu kasutamise eesmärki.

Lisaks peame siinjuures vajalikuks rõhutada, et IKÜM üheks aluspõhimõtteks isikuandmete töötlemisel on andmetöötluse läbipaistvus. Andmekogude kontekstis ongi Andmekaitse Inspeksiooni eesmärk alati püüelda selle poole, et andmekogu reguleerivaid sätteid lugedes oleks lihtsalt, kiirelt ja üheselt võimalik aru saada, milliseid andmeid kogutakse, miks ja kuhu neid kogutakse ning kellega jagatakse. Just andmekogu põhimääruse eesmärk ongi luua siin selgust ja läbipaistvust, mis omakorda tähendab, et kui andmekogus toimuv asandmetöötluses toimuvad muudatused, siis tuleb muuta ka põhimäärust, et oleks tagatud õiglane ja läbipaistev andmetöötlus. Inspeksioon ei saa nõustuda seletuskirjas tooduga, mille kohaselt peaks selge loetelu asendamine üldise sättega tagama üheselt mõistetavuse, selgitades sealjuures, et sätte sõnastamisel on lähtutud IKÜM-st. Õigeks ei saa pidada olukorda, kus põhimääruse lugeja, sh andmesubjekt, selleks, et aru saada, millisel eesmärgil ja milliste ülesannete täitmiseks andmeid andmekogus töödeldakse, peaks ise hakkama välja selgitama erinevates õigusaktides toodud ülesandeid, mille täitmiseks Tööinspeksioon andmekogu andmeid on õigustatud töötlemas. Soovitame veel kord kaaluda, kuivõrd plaanitav muudatus tagab õiglase ja läbipaistva andmetöötluse.

2. Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse põhimääruse § 17 lõike 1 punkti 6 selliselt, et rahvastikuregister andmeandjana edastab töökeskkonna andmekogusse andmeid seotud isikute kohta. Seletuskirjas toodud selgituste järgi on Tööinspeksioonil juba praegu juurdepääs seotud isikute, s.t esindatavate andmetele ning muudatus peaks aitama parandada õigusselgust. Tegelikult jääb aga selgusetuks, milliseid andmeid ja kelle kohta rahvastikuregistrist töökeskkonna andmekogusse edastatakse. Palume põhimäärust selles osas täpsustada.
3. Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse põhimääruse § 17 lõikega 3, millega sätestatakse, et andmevahetus teiste andmekogudega võib toimuda ka muul andmekogu vastutavate töötlejate vahel kokkulepitud elektroonilist teabevahetust võimaldaval viisil. Juhime tähelepanu, et AvTS § 43⁹ lõike 5 kohaselt saab andmevahetus riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel toimuda üksnes läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskähi ehk üle X-tee. Muid võimalusi AvTS ette ei näe.
4. Lisaks juhime tähelepanu andmekogus andmete säilitamise tähtaegadele. TTOS § 24¹ lõikes 4 on sätestatud andmekogusse kantud andmete konkreetsed säilitamise tähtajad ning puudub volitusnorm, mis lubab põhimääruses andmete säilitamise tähtaegu täpsustada ehk kehtestada lühemaid tähtaegu. Samas näiteks põhimääruse § 20 lõige 6 näeb ette, et õnnetuse andmeid säilitatakse 10 aastat, kuid TTOS § 24¹ lõike 4 punkti 3 järgi tuleb õnnetuse andmeid säilitada 55 aastat. Samuti näeb põhimäärus ette, et kaebuste ja vihjete andmeid säilitatakse kolm aasta ning nõusoleku taotluse andmeid viis aastat, kuid TTOS § 24¹ lõikes 4 eelnimetatud andmete säilitamise tähtaegu ei sisalda. Samas võib eeldada, et nii kaebused, vihjed kui ka nõusoleku taotlused sisaldavad isikuandmeid.

Kuna isikuandmete töötlemine (sh isikuandmete salvestamine andmekogus) kujutab

endast põhiõiguste ja -vabaduste riivet, mõjutades nii pere- ja eraelu puutumatust kui ka informatsioonilise eneseteostuse vabadust, siis põhiseadusest tulenevalt peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. See aga tähendab, et ka kõik andmekogu puudutavad olulised küsimused, milleks kindlasti on andmekogu pidamise eesmärk, töödeldavate isikuandmete liigid, andmete säilitamise tähtajad, peavad olema reguleeritud seaduse tasandil. Sealjuures, mida intensiivsemalt isiku põhiõigusi riivatakse (nt mida tundlikumad on andmed), seda täpsem peab olema selleks riiveks alust andev regulatsioon. Soovitame edaspidi TTOS muutmisel vaadata üle andmekogusse kogutavate andmete säilitamise tähtajad ning sõnastada volitusnorm selliselt, et seaduse tasandil oleks sätestatud kas andmete säilitamise konkreetsed tähtajad või siis andmete säilitamise maksimaalne tähtaeg koos volitusega kehtestada andmekogu põhimääruses lühemaid tähtaegu.

Siinkohal on oluline silmas pidada, et kui andmete maksimaalne säilitustähtaeg on näiteks viis aastat, siis tuleb andmed tähtaja möödumisel koheselt (mitte esimesel võimalusel, vaid järgmisel päeval) kustutada. Andmete kustutamata jätmine pärast tähtaja saabumist tähendab nende edasist töötlemist, kuid seda juba ilma õigusliku aluseta. Näiteks näeb töökeskkonna andmekogu põhimääruse § 21 lõige 3 ette, et andmed, mida ei anta üle Rahvusarhiivile, hävitatakse nende säilitustähtaja möödumisel järgneva kalendriaasta jooksul. Samas TTOS § 24¹ sellist üle tähtaja säilitamist ette ei näe.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Maarja Kirss
valdkonnajuht
peadirektori ülesannetes

Terje Enula
Terje.Enula@aki.ee
627 4144