



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

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

Teie 06.03.2026 nr 2-2/849-1

Meie 27.03.2026 nr 2.3-4/26/912-2

Arvamuse avaldamine eelnõule

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspeksioonile (AKI) arvamuse avaldamiseks platvormitöö seaduse eelnõu. Käesolevaga esitame oma arvamuse.

Platvormi mõiste

Platvormitöö seaduse eelnõu § 3 lõike 1 kohaselt on platvorm käesoleva seaduse tähenduses füüsiline või juriidiline isik, kes osutab teenust. Arvestades, et Eesti õiguses võib ettevõtja olla ka füüsiline isik, ei ole füüsilise isiku hõlmamine iseenesest probleemne, kui eesmärk on hõlmata ka näiteks FIEsid. Selguse huvides võiks siiski kaaluda, kas sättest peaks nähtuma, et tegemist on majandus- või ettevõtlustegevuse raames teenust osutava isikuga. Kui eesmärk on üle võtta direktiivi artikkel 2 lõike 1 punktis 1 sisalduv “äriteenuse” mõte, võiks kaaluda, kas Eesti õiguses oleks selle vasteks selgem “majandustegevuse raames teenuse osutamine” või “ettevõtlustegevuse raames teenuse osutamine”. See aitaks paremini esile tuua, et normi adreessadiks on ettevõtluses tegutsev isik, hõlmates seejuures ka füüsilisest isikust ettevõtjaid.

IKÜM artiklile 9 viitamise täpsustus

Platvormitöö seaduse eelnõu (edaspidi ka eelnõu) § 7 sätestab isikuandmete töötlemise piirangud võrreldes IKÜMis kehtestatud raamistikuga ning eelnõu seletuskiri viitab § 7 juures isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artiklitele 5, 6 ja 9. AKI rõhutab, et IKÜM artikli 9 kohaselt on eriliigiliste isikuandmete töötlemine üldjuhul keelatud, välja arvatud artikli 9 lõikes 2 sätestatud juhtudel. Siinkohal oleks oluline eelnõu seletuskirjas täpsustada, et direktiiviga reguleeritud ulatuses on teatud andmete töötlemine keelatud ka juhul, kui mõni IKÜM artikli 9 lõikes 2 sätestatud erand võiks üldiselt kõne alla tulla.

Eelnõu seletuskirjas on toodud näitena, et eriliigilisi andmeid võib üldiselt töödelda näiteks nõusoleku alusel. Töösuhete kontekstis ei saa nõusolekut üldjuhul käsitleda tüüpilise või neutraalse näitena, sest võimusuhte ebavõrdsuse tõttu ei ole see enamasti vabalt antud. Euroopa Andmekaitseinspektsiooni (EAKN) on rõhutanud¹, et töösuhete kontekstis on töötaja ja tööandja vahel tavaliselt ebavõrdsus ning seetõttu ei tohiks tööandjad enamasti tugineda nõusolekule. Samuti märgivad EAKNi nõusoleku suunised, et kui isikul ei ole tegelikku valikuvabadust või ta tunneb survet nõustuda, ei ole nõusolek kehtiv. AKI mõistab, et tegemist oli näitega eriliigiliste isikuandmete töötlemise õiguspärasusest, kuid töösuhete kontekstis ei ole nõusoleku kui õigusliku aluse näide parim võimalikest variantidest.

Ühtlasi tuleks täpsustada eelnõu seletuskirja § 7 punkti 5 ja sõnastuse “tundlikud andmed” asemel kasutada “eriliigilised andmed”.

Andmekaitsealane mõjuhindang

¹ Euroopa Andmekaitseinspektsiooni suunised 05/2020 määruse (EL) 2016/679 kohase nõusoleku kohta, p 21 jj.

AKI viitab esmalt, et eelnõu § 8 lõikes 1 on viidatud §-le 6, kuid peaks olema § 7.

Platvormitöö eelnõu seletuskirja kohaselt on § 8 lõike 2 eesmärk tagada, kas automatiseeritud süsteemide kasutamine on õiguspärane, vajalik ja proportsionaalne ning kas töötajate õigused ja vabadused on piisavalt kaitstud. Eelnõu tekst aga täpsustusi ei tee ning selle kohaselt tuleb küsida platvormitöö tegijate ja nende esindajate seisukohti. Ka sätte tekst võiks lõikes 2 täpsustada, et seisukohti küsitakse isikuandmete töötlemise kohta. Täpsustus on oluline, et kaitsta mh platvormi ärisaladust, juhul kui mõjuhinnangus see peaks sisalduma, ning piirata platvormitöö tegijatele või esindajatele esitatava info mahtu.

Automaatsete süsteemide kasutamisest teavitamine

Platvormitöö seaduse eelnõu § 9 lõike 2 punkti 4 kohaselt esitab platvorm automaatsete seiresüsteemide kasutamise korral ühe osana teabest süsteemides töödeldavate isikuandmete vastuvõtjad või vastuvõtjate kategooriad ning isikuandmete mis tahes edastamise või üleandmise, sealhulgas kontserni sees.

AKI märgib, et sõnastus „vastuvõtjad või vastuvõtjate kategooriad ning isikuandmete mis tahes edastamine või üleandmine” ei ole terminoloogiliselt kõige selgem. AKI mõnab, et „üleandmise” sõna on ka direktiivi artiklis 9, kuid vaadates inglise keelset teksti, on „edastamine või üleandmine” tõlgitud sõnadest „*transmission or transfer*”, mis IKÜMis on mõlemad tõlgitud kui „edastamine”².

Vastuvõtjate või vastuvõtjate kategooriate nimetamine eeldab juba isikuandmete edastamist või muul viisil kättesaadavaks tegemist. Samuti ei ole andmekaitseõiguses tavapärane kasutada mõistet „üleandmine”, vaid piisav ja korrektne on viidata isikuandmete edastamisele. Seetõttu võiks kaaluda sätte sõnastamist selliselt, et viidatakse üksnes süsteemides töödeldavate isikuandmete vastuvõtjatele või vastuvõtjate kategooriatele, sealhulgas kontsernisisesse vastuvõtjate puhul.

Platvormitöö tegija teabe saamise õigus

Platvormitöö eelnõu § 9 lõiked 1, 5 ja 6 reguleerivad teabe andmise viise ja kohustust. Sätet lugedes võib mõista lõiget 1 üldnormina, mis sätestab teabe esitamise ja vormi, mistõttu lõiked 5 ja 6 tunduvad osaliselt vastuolulised. Kui eelnõu § 9 lõikega 1 on soovitud reguleerida teabe andmise vormi, on AKI ettepanek viia lõige 1 artikli lõppu ning sõnastada see „Teave tuleb esitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis arusaadaval ja hõlpsasti kättesaadaval kujul.”

Ühtlasi palub AKI täpsustada eelnõu § 9 lõikes 7 nimetatud „protsessi”. Hetkel ei ole üheselt selge, kas lõikes 7 nimetatud „protsessis kasutatavate automaatsete seire- ja otsustussüsteemide kohta” antav teave tähendab lõigetes 2-4 nimetatud teavet. Lisaks viitab AKI, et § 3 lõike 7 kohaselt kasutatakse automaatset seiresüsteemi vaid töö tulemuse või tegevuse jälgimiseks, mitte töölevõtmise hindamiseks (nagu on täpsustatud § 3 lõike 8 automaatse otsustussüsteemi mõiste juures).

Automaatsete süsteemide inimjärelevalve järelevalvepädevus

Käesoleva eelnõu § 17 lõike 3 kohaselt teeb AKI järelevalvet §-des 7–11 sätestatud isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle. Samas ei nähtu eelnõu § 10 lõike 4 sõnastusest, et selles oleks eristatud platvormitöö tegija õiguste rikkumist osas, mis puudutab tema õigusi seoses isikuandmete töötlemisega. Viidatud säte räägib üldiselt olukorrast, kus automaatse seire- või otsustussüsteemi tehtud või toetatud üksikotsustega on rikutud platvormitöö tegija õigusi, kuid ei seo seda otseselt isikuandmete töötlemisega ega võimalda seetõttu üheselt järeldada Andmekaitse Inspeksiooni pädevust selle sätte alusel järelevalve tegemiseks.

Kui seadusandja eesmärk on olnud jätta § 10 lõikes 4 sätestatud õiguste rikkumise hindamine üksnes Tööinspeksiooni pädevusse, ei pea AKI vajalikuks selle lõike sõnastuse muutmist. Juhul

² Näiteks IKÜMi inglise keelses tekstis on „*transmission*” artikli 4 punkti 2 „*processing*” mõiste juures tõlgitud „edastamine”, „*transfer*” on V peatüki nimega „*Transfers of personal data to third countries or international organisations*” juures tõlgitud samuti „Isikuandmete edastamine kolmandatele riikidele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele”. Üleandmise mõiste IKÜMis puudub.

aga, kui nimetatud lõikega on soovitud ette näha ka AKI pädevus olukordades, kus automaatse seire- või otsustussüsteemi kasutamisega rikutakse platvormitöö tegija õigusi seoses tema isikuandmete töötlemisega, tuleks sätet vastavalt täpsustada. See aitaks vältida ebaselgust järelevalvepädevuse ulatuse osas ning tagaks, et andmekaitsealaste õiguste rikkumise korral oleks pädev asutus seadusest selgelt tuletatav.

Automaatsed otsused

AKI hinnangul vajab selgitamist, milline on eelnõu § 11 lõikes 3 sätestatud järelevalvemehhanism ja kes on pädev asutus juhul, kui platvorm ei taga automaatse otsuse sisulist läbivaatamist. Automaatsete otsustega seotud isikuandmete töötlemise õiguspärasust puudutavas osas on pädevaks järelevalveasutuseks AKI, kuid sama olukord võib puudutada ka töötingimusi või muid tööõiguslikke tagajärgi, mille üle teeb järelevalvet Tööinspeksioon. Selguse huvides tuleks täpsustada, kas § 11 lõikes 3 sätestatud läbivaatamistaoatluse rahuldamata jätmise korral pöörduakse AKI, Tööinspeksiooni või mõlema poole sõltuvalt rikkumise laadist.

Ühtlasi, ei ole üheselt aru saadav, kas otsuse läbivaatamise nõudmine tähendab otsuse vaidlustamist. Ei ole selge, milliseid sisulisi toiminguid peab see läbivaatamine hõlmama, nt kas taotluse saamisel hinnatakse ka taotleja argumente või vaadatakse läbi otsuse nõ tehniline korrektsus.

Seletuskirjas on täpsustatud, et automaatse otsuse peab läbi vaatama inimene ning see eeldab automaatse otsuse sisulist kaalumist. AKI hinnangul peab see nõue, et otsuse vaatab üle inimene, olema kehtestatud seaduse tasandil.

Automaatsed süsteemid

Eelnõus ei ole defineeritud, mida mõistetakse „automaatsete süsteemide“ all. Eelnõu §10 pealkirjas kasutatakse mõistet „automaatsed süsteemid“, kuid eelnõus ei ole selgitatud, kas selle all peetakse silmas automaatseid seire- ja otsustussüsteeme koos.

Ühtlasi on eelnõu § 7 lõikes 3 sätestatud, et nimetatud sätet võidakse kohaldada ka muudele automaatsetele süsteemidele, seega on täpsustuse tegemine oluline, kuivõrd eelnõu § 10 nimetatud „automaatsete süsteemide“ all võib tõlgendada ka muid kui automaatseid seire- ja otsustussüsteeme.

Segadust tekitab ka eelnõu § 10 lõige 1, millest võib välja lugeda, et automaatsed seiresüsteemid teevad või toetavad üksikotsuseid platvormitöö tegijate suhtes. Seda sätet tuleks täpsustada näiteks järgmiselt: „Platvorm tagab järjepideva inimjärelevalve automaatsete otsustussüsteemide tehtavate või toetatavate üksikotsuste ja automaatsete seiresüsteemide mõju üle platvormitöö tegijatele, sealhulgas nende töötingimustele ja võrdsele kohtlemisele töökohal.“ Selline täpsustus aitaks selgelt eristada seiresüsteeme ja otsustussüsteeme ning väldiks muljet, et eelnõuga peetakse silmas automaatsete seiresüsteemide tehtavaid otsuseid.

Automaatset süsteemi on mainitud ka eelnõu § 11 lõikes 1. Juhul, kui § 11 lõikes 1 on mõeldud automaatset otsustussüsteemi, tasuks see täpsustus ka lisada. AKI mõnab, et seiresüsteemid ise otsuseid ei tee. Samas, kuna eelnõu mitmes kohas on ette nähtud, et sätted võivad laieneda ka muudele automaatsetele süsteemidele peale automaatsete seire- ja otsustussüsteemide, tuleks selguse huvides täpsustada, kas § 11 lõikes 1 peetakse silmas mis tahes automaatseid süsteeme, mis otsuseid teevad, või konkreetselt eelnõu § 3 lõikes 8 nimetatud automaatseid otsustussüsteeme.

Teabe esitamise kohustus

Platvormitöö eelnõu § 14 lõike 4 kohaselt on Tööinspeksioonil (TI) ja platvormitöö tegijate esindajatel õigus küsida platvormilt lisaselgitusi ja üksikasju esitatud teabe kohta. Eelnõu seletuskiri selgitab, et õigus on küsida näiteks individuaalseid töölepinguid, samas direktiivi artikkel 17 (mis võetakse üle §-ga 14) ei sätestata individuaalsete töölepingute väljaandmise kohustust. Direktiivi artikkel 17 viitab, et õigus on küsida „üksikasju töölepingu kohta“, mitte „töölepingute“, millest võiks järeldada individuaalsete töölepingute väljaküsimise õigust. Ka direktiivi inglise keelses versioonis on kirjas ainsuses „*details regarding the employment contract*“. Kui kaasseadusandja mõte oleks olnud anda õigus küsida välja individuaalseid

lepinguid, oleks seadusandja ka sõnastuses viidanud mitmete töölepingute kohta teabe küsimise õigusele.

Lisaks, kui kaasseadusandja oleks direktiivi artikli 17 lõikega 4 loonud õiguse küsida välja individuaalseid töölepinguid, oleks artikli 24 lõikega 1 sätestatud IKÜMi järelevalveasutustele ka artikli 17 järelevalvepädevus.

Riiklik järelevalve

Eelnõu § 17 lõige 3 märgib, et AKI teeb järelevalvet IKÜMi kohaselt. Sellest sõnastusest võib koostoimes eelnõu § 17 lõikega 1 välja lugeda, et platvormitöö seaduse üle teeb järelevalvet ainult Tööinspeksioon ning AKI teeb järelevalvet isikuandmete kaitse nõuete täitmise osas oma olemasolevate pädevuste piires. Selline sõnastus tähendab, et AKI-l ei ole võimalik oma järelevalvemenetluses tugineda platvormitöö seaduse eripäradele, näiteks osades, mis kitsendavad või laiendavad platvormi või platvormitöö tegija õigusi ja kohustusi. AKI järelevalvemenetlus oleks sellise sõnastuse kohaselt tavapärane isikuandmete kaitse järelevalvemenetlus, mis tekitab olukorra, kus Tööinspeksiooni ja Andmekaitse Inspeksiooni järelevalve järelmid sama olukorra kohta võivad lahkned.

AKI soovib sõnastada eelnõu § 17 lõikes 3 nimetatud järelevalvepädevuse sarnaselt elektroonilise side seaduse (ESS) § 133 lõikega 4.

Asjaolu, et ilmselt on mõeldud anda Andmekaitse Inspeksioonile platvormitöö seaduse järelevalvepädevus, saab välja lugeda ka eelnõu § 17 lõike 4 mõttest, mille kohaselt on AKI-l õigus platvormitöö seaduse nõuete rikkumise korral rikkujat trahvida. Seda saab AKI teha vaid juhul, kui on antud ka järelevalvepädevus konkreetse seaduse nõuetele vastavuse hindamiseks.

AKI märgib, et § 17 lõike 4 praegune sõnastus ei ole piisavalt konkreetne, arvestades, et rikkumiste menetlemine toimub siseriiklikus õiguses väärtemenetluse korras. Karistusõigusliku määratletuse põhimõttest tulenevalt peab seadusest üheselt nähtuma, milliste käesolevas seaduses sätestatud isikuandmete töötlemise nõuete rikkumise korral saab sanktsiooni kohaldada ning milline on iga rikkumise puhul kohaldatav trahvi ülemmäär. Pelgast viitest IKÜM artikli 83 lõikes 5 sätestatud trahvi suuruse ülemmääradele ei piisa. Näiteks ei ole isikuandmete kaitse seaduses (IKS) ette nähtud eelnõu §-s 10 inimjärelevalve kohustuse täitmise rikkumise koosseisu.

Täiendavalt tuleb arvestada, et eelnõu kohaselt võib platvorm olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik. Seetõttu tuleks õigusselguse huvides eristada või vähemalt üheselt määratleda, milline trahvi ülemmäär kohaldub füüsilise isiku puhul ja milline juriidilise isiku puhul. Vastasel juhul jääb ebaselgeks, kuidas tuleb IKÜM artikli 83 lõike 5 ülemmäära siseriiklikus väärtemenetluses kohaldada.

Järelevalve

Platvormitöö direktiivi artikkel 24 lõike 2 kohaselt teevad riigi pädevad asutused koostööd oma pädevuse piires ning vahetavad asjakohast, sh uurimiste käigus saadud teavet. Vastavustabeli kohaselt vastab nimetatud direktiivi sätte siseriiklikule õigusele, kuivõrd haldusmenetluse seaduse (HMS) põhimõtte kohaselt tuleb haldusmenetlus läbi viia tõhusalt ja eesmärgipäraselt ning TI põhimääruses on sätestatud kohustus teha koostööd teise riigiasutusega.

HMS põhimõtted ei loo iseseisvat õiguslikku alust tõendite või isikuandmete vahetamiseks. Haldusmenetluse seaduse eesmärgipärasuse, tõhususe ja koostöö põhimõtted on menetluslikud suunised, mitte õiguslik alus teabe või tõendite vahetamiseks. HMS § 3 näeb ette, et isiku põhiõigusi tohib piirata üksnes seaduse alusel, mis tähendab, et asjaolu, et haldusorgan peab menetlust läbi viima tõhusalt, ei anna iseseisvat volitust edastada teise asutuse valduses olevaid andmeid või uurimismaterjale. Selline tegevus on põhiõiguste (sh eraelu puutumatuse) riive ning vajab seaduslikku alust.

Tööinspeksiooni põhimäärusest tulenev koostöökohustus on korralduslikku, mitte materiaalsel laadi. Ministri määrus ei loo põhiõiguste riivamiseks vajalikke volitusi; volitus peab tulema seadusest.

IKÜM art 6 lõike 1 punkt e koostoimes lõikega 3 sätestavad, et avaliku sektori isikuandmete

töötlemine (sh vahetamine) on lubatud vaid juhul, kui töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks ja see ülesanne ning töötlemise täpsed tingimused on sätestatud liidu või liikmesriigi õiguses.

Liikmesriigi õigus peab määrama eesmärgid, andmeliigid, saajad ja muud olulised piirangud, mis tähendab, et HMS-i üldnorm ega pädeva asutuse põhimäärus ei vasta IKÜM artikli 6 nõuetele.

IKS sätestab, et avaliku võimu kandja võib töödelda isikuandmeid avaliku ülesande täitmiseks üksnes seaduse alusel. Selline alus peab olema selgelt seaduses sätestatud, koos vajalike piirangute ja kaitsemeetmetega. HMS ega asutuse põhimäärus ei ole piisavad.

Platvormitöö direktiivi artikkel 24 lõike 2 kohustus eeldab, et liikmesriik loob õigusliku raamistiku, mis võimaldab asutustel teavet vahetada õiguslikult korrektselt ja kooskõlas IKÜMi nõuetega. Pelgalt HMSile viitamine ei täida direktiivi eesmärki.

Täiendav ressursivajadus

Andmekaitse Inspeksiooni ressursivajaduse kohtas ütleb seletuskiri järgmist:

Seaduses sätestatud kohustustega kaasnevad kulud eeskätt Tööinspeksioonile ja Andmekaitse Inspeksioonile. Tegevused on kirjeldatud peatükis 6.3. Kulud on kavandatud esialgu katta Tööinspeksiooni ja Andmekaitse Inspeksiooni eelarvest.

Andmekaitse Inspeksiooni hinnangul on lisanduvate ülesannete täitmiseks vaja palgata juurde üks inimene, mis suurendab personalikulusid, samuti nõuavad koolituste korraldamine, ennetus-, teavitus- ja nõustamistegevus lisaraha. Aastane lisanduv kulu on hinnanguliselt 77 568 eurot.

Soovime rõhutada, et tänases AKI eelarves ei ole vahendeid, mille arvelt täiendavaid kulusid seoses uute ülesannetega ja järelevalve mahu kasvuga katta. Selleks, et AKI saaks seadusega Inspeksioonile pandud ülesandeid täita, tuleb AKI eelarvesse täiendavad vahendid püsivalt ette näha.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor

Kirsika Nigul
kirsika.nigul@aki.ee
6828712