



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 10.12.2025

Meie 02.01.2026

nr 2-2/4138-1, MKM/25-
1385/-1K
nr 8-2/9914

Tervise- ja tööministri 18. veebruari 2021. a määruse nr 4 „Töökeskonna andmekogu põhimäärus“ muutmise määruse eelnõu koostööstamine

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile koostööstamiseks tervise- ja tööministri 18. veebruari 2021. a määruse nr 4 „Töökeskonna andmekogu põhimäärus“ muutmise määruse eelnõu (eelnõu). Justiits- ja Digiministeerium koostööstab eelnõu järgmiste märkustega.

Nimetatud andmekogu seaduse tasandi regulatsioon on ette nähtud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) §-s 24¹. Juhime tähelepanu, et andmekogu seaduse tasandi regulatsioon ei vasta isikuandmete ja avaliku teabe töötlemise reeglitele ning palume TTOS §-s 24¹ teha järgmised muudatused, mis on võimalik teha töötervishoiu ja tööohutuse seaduse, Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse ning maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu¹ raames, mis on läbinud esimese koostööstusringi.

TTOS § 24¹ lõike 1 kohaselt võimaldab andmekogu muu hulgas tööandjatel ja töötajatel töötervishoiu ja tööohutusega seotud õigusi kasutada ja kohustusi täita. Andmekogu asutatakse seadusest tulenevate ülesannete täitmise lihtsustamiseks ning andmekogu vastutavaks töötajaks või kaasvastutavateks töötajateks on vastavalt need asutused/ettevõtjad, kelle kohustuste täitmise lihtsustamiseks andmekogu loodud on. Palume lõike 1 valguses läbi mõelda, kas muutmist vajab andmekogu vastutava töötaja määramise säte seaduses (**lg 2**), kuna hetkel on andmekogu vastutavaks töötajaks üksnes Tööinspeksioon. Soovitame lõikes 1 seega lahti kirjutada täpsed kohustused, mille täitmiseks andmekogu asutatud on, kuna see võimaldab tuvastada, kellele on seadusega vastavad kohustused pandud.

TTOS § 24¹ lõikes 3 on loetletud andmekogus töödeldavad andmed. Juhime tähelepanu, et seaduse tasandil tuleb välja tuua töödeldavate isikuandmete kategooriad. Hetkel nähtub seaduse tasandi regulatsioonist, et andmekogus töödeldakse üksnes isiku üldandmeid. **Põhimääruse § 6** näeb ette, et andmekogus töödeldakse andmeid füüsilise isiku identifitseerimiseks, volituste andmeid jne. Kuna põhimääruses peab olema välja toodud täpne andmekoosseis, siis palume lahti kirjutada, milliseid isikuandmeid üldandmetest andmekogus töödeldakse. Juhime tähelepanu, et isiku üldandmed on kinnine loetelu, kuhu kuuluvad nimi, isikukood, sugu, kodakondsus, kontakt, sh aadress, emakeel. Põhimääruse põhjal on selge, et andmekogus ei töödelda üksnes isiku üldandmeid, näiteks **põhimääruse §-s 8** on loetletud ametikoht või seos menetlusosalisega või roll menetluses, menetlusosalise või menetlusega soetud isiku poolt esitatud andmed. **Põhimääruse §-s 11** on toodud kannatanu isikuandmed, sealhulgas sugu, vanus ja kontaktandmed - sõna „sealhulgas“ jätab loetelu lahtiseks, seega ei ole võimalik tuvastada, mis andmeid töödeldakse -, kannatanu ametinimetus,

¹ <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/d1569fe5-e67d-400c-83eb-98e6c206231d>

vigastuse liik jne. Eelkirjeldatud isikuandmed ei kuulu isiku üldandmete kategooria alla, seega palume seaduse tasandi regulatsiooni isikuandmete kategooriatega täiendades kaardistada ära, milliste kategooriate isikuandmeid andmekogus töödeldakse.

TTOS § 24¹ lg 5 näeb ette põhimääruse volitusnormi ja selle raamid. Kuna andmekogu on seaduse tasandi regulatsiooni kehtestamisega juba asutatud, ei saa andmekogu asutamist edasi delegeerida, seega tuleb volitusnormist välja jätta asutamine. Lisaks sellele juhime tähelepanu, et volitusnormis tuleb ette näha võimalus kehtestada põhimääruses täpne andmekoosseis (mitte täpsem) ning täpsed säilitusajad. Samuti tuleb **põhimääruse § 1 lõikes 1** teha vastav muudatus, kuna säte näeb ette, et andmekogu on „seaduse alusel asutatud“.

TTOS § 24¹ lõike 6 kohaselt ei ole töökeskkonna andmekogu andmed avalikud. Juhime tähelepanu, et avaliku teabe seaduse (AvTS) kohaselt on kogu teave avalik, kuni selle suhtes ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut. Juurdepääsupiirangu alused on sätestatud AvTS §-s 35. Kui andmekogus sisalduv teave on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 alusel, siis puudub vajadus seda eriseaduses uuesti korrata. Üldjuhul ei vaja kogu andmekogus olev teave kaitset, vaid üksnes osa sellest. Avalik teave saab avalik olla kas aktiivselt või passiivselt. Passiivselt on avalik teave avalik, kui sellele võimaldatakse juurdepääsu teabenõude korras, aktiivselt juhul, kui teave on tehtud üldsusele kättesaadavaks. Palume täpsustada, millise juurdepääsu piirangu alusel on tunnistatud andmekogus olev kogu teave asutusesiseseks kasutamiseks.

Eelnõuga muudetakse **põhimääruse § 1 lõiget 3**, mille kohaselt Tööinspeksioon töötleb andmekogu andmeid Tööinspeksioonile õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks. Juhime tähelepanu, et selline säte ei võimalda aru saada, milliste kohustuste täitmise lihtsustamiseks andmekogu loodud on. Seletuskirja kohaselt on kõnealust sätet muudetud just selleks, et igakordselt ei peaks põhimäärust muutma. Seletuskirja kohaselt tagab muudatus üheselt mõistetavuse, et Tööinspeksioon töötleb andmeid vaid õigusaktides põhjendatud ulatusel ja viisil, sh hoides ära vajaduse põhimäärust iga kord muuta, kui Tööinspeksioonile lisandub uus seadusest tulenev ülesanne või andmetöötluskohustus. Juhime tähelepanu, et iga seaduses sätestatud kohustusega kaasneb mingi andmetöötlus, seega peaks olema võimalik mõista, olenemata sellest, kas kohustuste täitmine toimub läbi andmekogu või ilma andmekoguta, et sellise kohustuse täitmiseks, tuleb töödelda selliseid andmeid (sh ka isikuandmeid) ja sealt edasi määrata kindlaks, kui kaua on nende andmete töötlemine vajalik jne. Selleks, et oleks võimalik selline mõtteline jada tekitada, peaks olema kas seaduse või määruse tasandil selge, milliseid kohustusi andmekogu kaudu täidetakse. Hetkel on seaduse tasandi regulatsioon (**TTOS § 24¹ lg 1**) sõnastatud nii üldiselt, et sealt ei loe välja konkreetseid kohustusi, mille täitmiseks andmekogu kasutatakse ning kellel need kohustused lasuvad. Palume täpsustada seaduse või siis põhimääruse tasandi regulatsiooni konkreetsete kohustustega, mis on taandatav mõnele seaduse sättele. Emmast-kummast õigusaktist peab selguma täpne kohustuste loetelu, mis võimaldab mõista, kellel vastav kohustus lasub ning mis andmeid selle täitmiseks vaja on.

Põhimääruse § 1 lõikega 4 on ette nähtud, milleks tööandjad andmekogu kasutavad. Kõnealuse sätte põhjal ei ole selge, kas tööandjad kasutavad andmekogu selleks, et nad annavad andmeid Tööinspeksioonil lasuva kohustuse täitmiseks või on neil mõni seadusest tulenev kohustus, mida nad peavad andmekogu kaudu täitma. Sellest vahetegemisest sõltub, kas tööandjate puhul on tegemist andmeandjatega või vastutavate töötlejatega. Palume selgitada, mis eesmärgil tööandjad andmekogu kasutavad. Juhime tähelepanu, et tööandja roll võib erinevate kohustuste raames olla erinev (andmeandja vs vastutav töötleja).

Eelnõu § 1 p 2 nähakse ette põhimääruse § 1 lõike 5 muutmise, mille kohaselt andmekogu võimaldab füüsilisel isikul või tema esindusõiguslikul isikul tutvuda tema kohta andmekogus olevate andmetega. Juhime tähelepanu, et selline õigus on andmesubjektil tulenevalt isikuandmete kaitse üldmäärusest, mis on otsekohalduv määrus, mille sätteid ei ole lubatud riigisisesele õigusesse ümber kirjutada. Andmesubjekti õigusi võib teostada ka volitatud esindaja kaudu. Palume lõike 5 eelnõukohases sõnastuses eelnõust välja jätta. Juhime tähelepanu, et kehtivas põhimääruses on lõike 5 mõte võimaldada töötajal tutvuda tema töökeskkonnaandmetega, mis on laiem teave, kui üksnes isikuandmed. Selliste andmetega tutvumiseks tuleb esmalt saada selgust eespool viidatud TTOS § 24¹ lõikega 6 ette nähtud sätte sisust, kuna kuniks avaliku teabe suhtes ei kehti juurdepääsupiirangut ega eriseadusega ette nähtud juurdepääsu eritingimusi, on kogu avalik teave (kas aktiivselt või passiivselt) avalik ning sellega on võimalik igaühel tutvuda.

Eelnõu § 1 p 5 näeb ette, et andmekogus töödeldakse ka esindusõiguse andmeid. Juhime tähelepanu, et Riigikogu menetluses on eelnõu², millega nähakse ette volituste haldamise andmekogu. Kuigi nimetatud andmekogu kasutamise ei ole eelnõu kohaselt sõnaselgelt kohustuslik, siis avaliku teabe seaduse § 43³ lõiked 1 ja 2 näevad ette, et andmekogud asutatakse seadusega või selle alusel antud õigusaktiga ning et seejuures tuleb järgida andmete ühekordse küsimise printsiipi (keelatud on asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid). Sellest tulenevalt palume eelnimetatud eelnõu seadusena jõustumisel liidestada töökeskkonna andmekogu volituste haldamise andmekoguga ning loobuda eraldi volituste haldamisest.

Eelnõu § 1 p 12 näeb ette, et edaspidi edastatakse andmekogusse tööõnnetuse järgsete tööõnnetuspäevade arvu asemel kõik tööõnnetuslehe andmed. Seletuskirja kohaselt ei võimalda hetke sõnastus töödelda teisi olulisi andmeid, nagu tööõnnetuslehe kestus ja tööõnnetuse põhjus (nt kutsehaigus, tööõnnetus, tööõnnetus liikluses). Juhime tähelepanu, et tööõnnetuslehel sisaldub muu hulgas ka isiku diagnoosikood, mis on aga eriliiki isikuandmed. Palume seletuskirjas selgitada kõigi tervise- ja tööministri 22. juuli 2022. aasta määruse nr 62 „Tööõnnetuslehe vormistamine ja andmete edastamine“ § 2 lõikes 1 nimetatud täiendavalt saadavate andmete töötlemise vajadust Tööinspektsiooni kohustuste täitmisel.

Põhimääruse § 17 lg 2 näeb ette, et andmeandja vastutab tema esitatud andmete õigsuse eest. Tööinspektsioon vastutab andmekogusse kantud andmete vastavuse eest andmeandja esitatud andmetele. Juhime tähelepanu, et andmeandjatel on kohustus esitada andmekogusse korrektseid andmeid, kuid hetkest, mil andmed on kantud andmekogusse, vastutab nende andmete õigsuse eest andmekogu vastutav töötleja, seega ei vabasta § 17 lg 2 teine lause Tööinspektsiooni vastutusest selle eest, et andmekogus on õiged andmed.

Eelnõu § 1 p 14 näeb ette, et andmevahetus teiste andmekogudega toimub avaliku teabe seaduse § 43⁹ lõike 1 punktis 5 nimetatud andmevahetuskihi kaudu või muul andmekogude vastutavate töötlejate vahel kokkulepitud elektroonilist teabevahetust võimaldaval viisil. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei ole selline andmevahetus kooskõlas AvTS § 43⁹ lõikega 5, mille kohaselt saab andmevahetus riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel toimuda ainult läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskihi. Palume eelnõust välja jätta võimalus, et riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel võiks andmevahetus toimuda muul viisil kui läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskihi.

Eelnõu § 1 p 16 näeb ette, et andmed väljastatakse andmekogust elektrooniliselt. Paberil väljastatakse andmekogust andmeid üksnes põhjendatud taotluse alusel või kui selline kohustus tuleneb õigusaktist. Seletuskirjast ei selgu, millisel juhul saab tekkida olukord, kus isik peab esitama paberil väljastamiseks põhjendatud taotluse. Andmesubjektil on õigus isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artikli 15 lõike 3 kohaselt saada koopia (sh paberil) oma andmetest. Avaliku teabe seaduse kohaselt teabevaldaja täidab teabenõude teabenõudja poolt soovitud viisil (AvTS § 17). Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 5 lõike 8 kohaselt vastatakse isikule märjukirjas või selgitustaotluses esitatud aadressil (faksi number, posti- või elektronposti aadress) kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Palume seletuskirja täiendada selgitustega, millisel juhul põhjendatud taotlust saab kasutada.

Põhimääruse § 20 näeb ette, et ekslikult esitatud andmeid, teateid ja dokumente, mis ei kuulu Tööinspektsiooni pädevusse, säilitatakse kolm aastat nende esitamisest arvates. Seadus näeb ette maksimaalsed säilitustähtajad kohustuste lõikes. Kui andmed (isikuandmed) on esitatud ekslikult, siis puudub Tööinspektsioonil ka pädevus neid andmeid töödelda, kuna puudub seadusest tuleneva andmete töötlemise eesmärk.

Põhimääruse § 21 lg 3 näeb ette, et andmed, mis ei ole Rahvusarhiivile üle antud, hävitatakse nende säilitustähtaja möödumisele järgneva kalendriaasta jooksul. Juhime tähelepanu, et andmeid tohib säilitada üksnes seaduses ette nähtud säilitustähtaja lõpuni. Säilitustähtaja lõppedes tuleb andmed kohe kustutada, st kui seaduses on antud maksimaalne tähtaeg, siis tuleb olukorras, kus soovitakse andmeid kogumis kustutada, näha põhimääruses ette, et andmeid säilitatakse x aastat ja kustutatakse seejärel x aja jooksul, kuid säilitamise ning kustutamise periood ei tohi ületada seaduses ette nähtud säilitamise aega. Teine võimalus on näha seaduses ette nii maksimaalne säilitustähtaeg kui ka võimalus andmed sellele järgneva x perioodi jooksul kustutada.

² Avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seadus 759 SE. Arvutivõrgus kättesaadav: [Eelnõu - Riigikogu](#)

Seletuskirja 3. osas on märgitud, et määrus ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega. Juhime tähelepanu, et eelnõu käsitleb isikuandmete töötlemist, seega peab see olema kooskõlas IKÜM-iga. Palume seletuskirja täiendada.

Seletuskirja 5. osas on märgitud, et kõikide infosüsteemide muudatuste jaoks vajalike arenduste jaoks on kokkulepped sõlmitud, kulud kavandatud ja arendused töös. Seletuskirjas tuleb välja tuua ka arenduskulude suurus ja nende finantseerimise allikad.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Helen Uustalu 53345676
Helen.Uustalu@justdigi.ee