



Õiguskantsler

Jüri Allikalt
Eesti Maksumaksjate Liit
info@maksumaksjad.ee

Teie 23.02.2015 nr 6

Meie 31.03.2015 nr 7-4/150326/1501382

**Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta
Statistikaaruande vormil „Töötasu struktuur“ küsitavad andmed**

Austatud härra Allikalt

Tänan Teid 23.02.2015 pöördumise eest, milles tõstasite küsimuse statistikaaruande vormil „Töötasu struktuur 2014. aasta“ (aruandevormi kood: 10892015) töötajate isikuandmete küsimise põhiseaduspärasusest ja vastavusest hea halduse tavale. Täpsemalt kirjutasite, et Statistikaamet palus mitmel ettevõtjal, kes on Eesti Maksumaksjate Liidu liikmed, täita hiljemalt 15.02.2015 statistikaaruande vormi „Töötasu struktuur 2014. aasta“, kus nõuti üksikasjalikke andmeid kõikide ettevõtjate töötajate kohta. Ettevõtjad on väljendanud murelikkust seoses sellega, et andmeid oli vaja esitada kõikide töötajate kohta isikukoodi märkides. Samuti jäi ettevõtjatele arusaamatuks, mida nende andmetega peale hakatakse.

Teatan Teile, et olen Teie avalduse läbi vaadanud. Ma ei tuvastanud, et Statistikaamet oleks eksinud (põhi)seaduse vastu, kui ta palus ettevõtjatel esitada statistikaaruande vormil „Töötasu struktuur 2014. aasta“ andmeid töötajatele maksutud töötasude kohta koos töötajate isikukoodidega. Selgitan seda järgnevalt.

Riikliku statistika seaduse (RStS) § 1 lg 1 sätestab, et riiklik statistika on kvantitatiivne, kvalitatiivne, kokkuvõtlik ja üldistav teave, mis iseloomustab massnähtust vaatlusaluses kogumis ja mis saadakse riikliku statistika programmi raames andmete statistilise töötlemise tulemusena. Vastavalt RStS § 1 lõikele 2 on riikliku statistika eesmärgiks kajastada ühiskonna olukorda ja muutusi ning varustada ühiskonda rahvastiku, sotsiaalvaldkonna, majanduse ja keskkonna arengu seisukohalt olulise teabega, sealhulgas arengukavade ja prognooside koostamiseks, erinevate poliitikate kujundamiseks, teadus- ja rakendusuuringu tegemiseks ning teadmuspõhiste otsuste langetamiseks. RStS § 6 lg 1 järgi hõlmab riikliku statistika tegemine kõiki toiminguid, mis on seotud riikliku statistika jaoks andmete kogumise, nende statistilise töötlemise, analüüsi, levitamise ja säilitamisega ning nimetatud tegevuste arendamisega. Üks riikliku statistika tegijatest on RStS § 8 lg 1 järgi Statistikaamet.

Tulenevalt RStS §-st 16 ja § 17 lõikest 6 teeb Statistikaamet riiklikku statistikat, lähtudes eelkõige Vabariigi Valitsuse kinnitatud statistikatööde loetelust. Vabariigi Valitsus kinnitas 13.06.2014 korraldusega nr 267¹ loetelu statistikatöödest, mida Statistikaametil tuleb teha 2014.–2018. aastal. Korralduse lisa 1 „Statistikaameti 2014.–2018. aastal tehtavate statistikatööde loetelu, väljund,

¹ „Statistikaameti 2014.–2018. aastal tehtavate statistikatööde loetelu“. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.riigiteataja.ee/akt/317062014013>.

sagedus, perioodid või momendid ning eeldatav maksumus“ peatükis 2 „Ebaregulaarne statistika“ on toodud, et 2014. aasta oktoobris tuleb Statistikaametil teha statistikatöö nimega „Töötasu (mees- ja naistöötajate tunnitasad)“.² Statistikaaruande vorm „Töötasu struktuur 2014. aasta“ oli minu hinnangul koostatud just selle statistikatöö teostamiseks: Statistikaameti veebilehel avalikustatud aruandevormi „Töötasu struktuur 2014. aasta“ käsiraamatust³ tuleneb, et selle vormi vahendusel andmete kogumise eesmärgiks on saada ning avaldada statistika andmebaasis andmeid 2014. aastal mees- ja naistöötajatele tasutud töötunnitasad kohta ning seda jaotatuna töötaja ametiala pearühma, ametiala, tegevusala, hariduse, vanuserühma, tööstaaži ja lepingu liigi järgi; lisaks on eesmärgiks avaldada mees- ja naistöötajate brutokuutöötasu ja brutotunnitadu detiilid ja mediaan ametiala pearühma ja tegevusala järgi.

Riikliku statistika tegemise jaoks vajalike andmete kogumist reguleerib riikliku statistika seaduse 5. peatükk. RStS § 28 lg 1 sätestab, et riikliku statistika tegija nõudmisel on andmeesitaja kohustatud õigeaegselt esitama tõesed ja täielikud andmed RStS § 16 lõike 1 alusel koostatud ja § 18 lõikes 2 nimetatud viisil avaldatud küsimustiku ulatuses. RStS § 29 lg 1 järgi tuleb riikliku statistika tegemisel kasutada siiski eelkõige andmekogudesse kogutud andmeid, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning juriidiliste isikute tegevuse käigus loodud või nende kogutud andmeid, kui nende andmete alusel on võimalik teha riikliku statistika kvaliteedikriteeriumidele vastavat riiklikku statistikat. Selliste andmete puudumisel tuleb Statistikaametil pöörduda andmeesitajate, sh ettevõtjate ja tööandjate poole (RStS § 30 lg 1). RStS § 30 lg 3 sätestab, et Statistikaametil on õigus andmeesitajatelt ja andmekogudest saadud üksikandmeid seostada, kasutades statistilise üksuse otsust või kaudset tuvastamist võimaldavaid tunnuseid. Seejuures täpsustab RStS § 31 lg 1, et Statistikaametil on riikliku statistika tegemisel õigus kasutada isikuandmeid. Küll aga peab Statistikaamet täitma isikuandmete kasutamisel isikuandmete kaitse seaduse nõudeid (sh järgima isikuandmete kaitse seaduse (IKS) §-s 6 toodud isikuandmete töötlemise põhimõtteid).

Uuringu „Töötasu struktuur 2014. aasta“ läbiviimiseks on vajalikud erinevad andmed töötajate ja töötajatele makstud tasude kohta. Seejuures on osa vajalikest andmetest kättesaadavad olemasolevatest riiklikest registritest või andmekogudest (nt andmed töötajate vanuse, hariduse, lepingu liigi kohta), osa andmetest aga ei ole (nt töötajate tunnitasad, töötajate ametiala rühmad, tegevusalad). Seega oli Statistikaamet statistikatöö „Töötasu struktuur 2014. aasta“ tegemisel valiku ees, kas küsida kõik statistika tegemiseks vajalikud andmed tööandjate käest või hankida andmeid, mida on võimalik saada teistest riiklikest registritest, ise. Arvestades, et suures ulatuses andmete kogumine ning nende edastamine Statistikaametile on tööandjate jaoks üpris koormav, otsustas Statistikaamet loobuda kõikide andmete, mis on vajalikud töötasu struktuuri uurimiseks ja selle alase statistika tegemiseks, küsimisest tööandjatel. Selleks aga, et koguda puuduolevaid andmeid töötajate kohta teistest registritest, oli Statistikaametil vaja tuvastada need inimesed, kelle kohta tööandjad andmeid esitavad. Just sellel eesmärgil paluski Statistikaamet esitada statistikaaruande vormil „Töötasu struktuur 2014. aasta“ töötajate isikukoodid. Täpsemalt põhjendatakse aruandevormi käsiraamatus töötajate isikukoodide Statistikaametile esitamise vajadust nii: „Andmeesitajate halduskoormuse vähendamiseks küsitakse iga töötaja isikukoodi, et koguda andmeid registritest. Registritest saadaolevaid andmeid (haiguspäevad aastas, haridustase) majandusüksustelt enam ei küsita“.

² Sellise statistika tegemist nõuab ka Euroopa Liidu õigus – vt Vabariigi Valitsus 13.06.2014 korralduse nr 267 „Statistikaameti 2014.–2018. aastal tehtavate statistikatööde loetelu“ lisa 2, kus on välja toodud õiguslikud alused vaidlusaluse statistikatöö tegemiseks: „Nõukogu määrus (EÜ) nr 530/1999, 9. märts 1999, töötasude ja tööjõukulude struktuurilise statistika kohta; Komisjoni määrus (EÜ) nr 1916/2000, 8. september 2000, millega nähakse ette nõukogu määruse (EÜ) nr 530/1999 (töötasude ja tööjõukulude struktuurilise statistika kohta) rakendamine seoses töötasu struktuuri käsitleva informatsiooni määratlemise ja edastamisega; Komisjoni määrus (EÜ) nr 1738/2005, 21. oktoober 2005, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1916/2000 seoses töötasu struktuuri käsitleva informatsiooni määratlemise ja edastamisega; Komisjoni määrus (EÜ) nr 698/2006, 5. mai 2006, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 530/1999 seoses tööjõukulude ja töötasude struktuurilise statistika kvaliteedi hindamisega“.

³ http://www.stat.ee/public/files/aruandevormid/2015/21102108915_Käsiraamat_et.pdf?t=1426250863.

Leian, et Statistikaameti püüd vähendada andmeesitajate koormust on väga tervitatav ning see ei riku andmeesitajate õigusi. Samuti ei tähenda asjaolu, et Statistikaamet palub tööandjatel esitada andmeid oma töötajate isikukoodide kohta, et töötajate õigused oleksid rikutud. Nagu ma eespool juba märkisin, riikliku statistika seadus lubab Statistikaametil kasutada riikliku statistika tegemisel isikuandmeid ning nõuab, et Statistikaamet järgiks seejuures isikuandmete kaitse seaduses sätestatud reegleid.

Mul ei põhjust arvata, et Statistikaamet ei järgiks statistikaaruande vormi „Töötasu struktuur 2014. aasta“ kaudu andmeid kogudes isikuandmete kaitse seaduse norme. Muu hulgas ei näe ma, et, olles palunud tööandjatel esitada andmeid töötajate isikukoodide kohta, oleks Statistikaamet eksinud IKS § 6 punktist 3 tuleneva minimaalsuse põhimõtte vastu. Leian, et töötajate isikukoodide avaldamine Statistikaametile võib tõepoolest olla vajalik töötajate kohta erinevatest registritest andmete kogumise tarbeks. Seepärast ma ei näe, et see Statistikaameti nõue oleks ülemäärane.

Viimaks sooviksin märkida, et riikliku statistika seadus ja isikuandmete kaitse seadus sätestavad Statistikaametile selged piirid ka selle osas, kuidas võib andmeesitajatelt saadud andmeid kasutada. Nii näiteks ütleb IKS § 6 lg 2, et isikuandmeid võib koguda üksnes määratletud ja õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks ning neid ei või töödelda viisil, mis ei ole andmetöötluse eesmärkidega kooskõlas (eesmärgipärasuse põhimõtte). Spetsiifilisemad reeglid sisalduvad riikliku statistika seaduses. RStS § 32 lg 2 sätestab, et Statistikaamet võib hoida füüsilise isiku üksikandmeid nende kontrollimise ajal koos isikukoodiga. Pärast kontrollimist säilitatakse isikukood teistest isiku andmetest eraldi, tagades nende hilisema ühendamise võimaluse. Samuti tuleneb RStS § 34 lõigetest 1 ja 5, et andmed, mis võimaldavad statistilise üksuse otsust või kaudset tuvastamist ja seeläbi üksikandmete avalikustamist, on konfidentsiaalsed andmed ning et Statistikaamet peab tagama nende organisatsioonilise, infotehnilise ja füüsilise kaitse. RStS § 35 järgi saab Statistikaamet levitada riikliku statistika tegemiseks kogutud andmeid üldjuhul ainult sellisel kujul, mis välistab statistilise üksuse otsuse või kaudse tuvastamise võimaluse. Erandeid sellest reeglist sätestab ammendavalt seadus.

Kokkuvõttes tagab kehtiv regulatsioon minu hinnangul selle, et tööandjate poolt Statistikaametile esitatavad andmed konkreetsetele töötajatele makstavate töötasude kohta jäävad konfidentsiaalseteks. Mul ei ole põhjust arvata, et Statistikaamet ei järgiks isikuandmete kaitse seaduses ja riikliku statistika seaduses sätestatud reegleid, millest tulenevalt ei näe ma, et töötajate isikukoodide nõudmine tööandjatel rikuks andmeesitajate töötajate õigusi.

Selle tõdemusega lõpetan Teie avalduse menetlemise. Täna Teid veel kord, et otsustasite minu poole pöörduda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Olga Lavrova, 693 8410, Olga.Lavrova@oiguskantsler.ee