

Vabariigi Valitsuse määruse „Taustakontrolli teenuse nõuded“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on koostatud 1. oktoobril 2026 jõustuva kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse (edaspidi *KORKS*) rakendamiseks.

Eelnõu kattub hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) alusel antud Vabariigi Valitsuse määrusega¹. **Võrreldes kehtiva määrusega sisulisi muudatusi ei tehta. Määruse tekstis asendatakse viited HOSi sätetele viidetega KORKSi vastavatele sätetele.**

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (edaspidi *CER direktiiv* või *direktiiv*)², mille eesmärk on tagada iga elutähtsa teenuse osutaja (edaspidi *ETO*) toimepidevus ning selle kaudu elanike elu ja tervis ning ühiskonna ja riigi toimimine eri laadi kriiside ajal. Direktiivi ülevõtmiseks tehtud HOSi muudatused jõustusid 18. oktoobril 2024. Alates 1. oktoobrist 2026 sisaldub vastav regulatsioon KORKSis. HOSis sätestatud CER direktiivi ülevõtmise regulatsioon võeti KORKSi üle sisuliste muudatusteta.

Taustakontrolli kohustus on sätestatud nende isikute suhtes, kes täidavad lepingu või muul alusel elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisega seotud olulisi ülesandeid. Taustakontrolli teenust kasutades saab ETO teha e-äriregistri kaudu päringuid isiku kehtivate karistusandmete kontrollimiseks.

KORKSi § 85 lõikes 10 esitatud volitusnormi järgi kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega täpsemad nõuded taustakontrolli teenusele, sealhulgas teenuse vastutava ja volitatud töötleja ülesanded, täpsema andmekoosseisu, andmeandjad ja saadavad andmed, teenusele juurdepääsu võimaldamise tingimused ning muud korralduslikud küsimused

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo nõunik Kerli Zirk (kerli.zirk@riigikantselei.ee) ja Riigikantselei õigusosakonna nõunik Eero Svarval (eero.svarval@riigikantselei.ee). Eelnõu ja seletuskirja keeleteoimetuse on teinud Riigikantselei tugitegevuste osakonna keeleteoimetaja Piret Grigorjeva (piret.grigorjeva@riigikantselei.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Võrreldes kehtiva määrusega sisulisi muudatusi ei tehta. Määruse tekstis asendatakse viited HOSi sätetele viidetega KORKSi vastavatele sätetele.

Eelnõu koosneb kaheksast paragrahvist.

¹ Vabariigi Valitsuse 24.10.2024. a määrus nr 69 „Taustakontrolli teenuse nõuded“, RT I, 29.10.2024, 5.

² Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L2557>

Eelnõu §-ga 1 sätestatakse määruse reguleerimisala lähtudes KORKSi § 85 lõikes 10 esitatud volitusnormist.

Punkti 1 kohaselt kehtestatakse määrusega elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks kasutatava taustakontrolli teenuse nõuded tulenevalt KORKSi § 85 lõikes 1 sätestatud taustakontrolli eesmärgist. Taustakontrolli eesmärk on tagada nende isikute usaldusväärsus, kes täidavad lepingu või muul alusel olulisi ülesandeid, mis on seotud:

- 1) elutähtsa teenuse toimepidevust tagava infosüsteemi, samuti toimepidevust tagava taristu läbipääsu- või valvesüsteemi arendamise või haldamisega;
- 2) elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajalikule territooriumile, ehitistele, teabele või kontrollisüsteemidele ligipääsuga;
- 3) elutähtsa teenuse toimepidevuse planeerimise, investeeringute või riskihaldusega.

Punkti 2 kohaselt kehtestatakse määrusega taustakontrolli teenuse vastutava ja volitatud töötleja ülesanded. Taustakontrolli teenuse vastutav töötleja on Riigikantselei ja volitatud töötleja Riigi Infosüsteemide Keskus. Vastutava ja volitatud töötleja ülesanded sätestatakse eelnõu §-s 4.

Punkti 3 kohaselt kehtestatakse määrusega taustakontrolli teenusele juurdepääsu võimaldamise tingimused. Nimetatud tingimised sätestatakse eelnõu §-s 5. Teenuse kasutamine ja teenuse toimimiseks vajalike ülesannete täitmine tuleb eelnõu kohaselt tagada nii, et andmeid töödeldakse minimaalses ulatuses ning seda saaks teha üksnes selleks õiguslikku alust omav isik.

Punkti 4 kohaselt kehtestatakse määrusega taustakontrolli teenuse kasutamisel töödeldavate andmete täpsem koosseis ehk milliseid andmeid võib teenuse kasutamisel töödelda. Töödeldavate andmete täpsem koosseis sätestatakse eelnõu §-s 6, lähtudes taustakontrolli eesmärgist ning isikuandmete töötlemise põhimõtetest ja nõuetest.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse taustakontrolli teenuse kasutamise üldnõuded lähtuvalt KORKSi § 85 lõikes 1 sätestatud taustakontrolli eesmärgist.

Lõikes 1 sätestatakse taustakontrolli teenuse sisu. Taustakontrolli teenus ei ole eraldiseisev andmekogu, vaid e-äriregistri juurde arendatud infotehnoloogiline lahendus, mille eesmärk on võimaldada ETO-l e-äriregistri kaudu kontrollida võimalikult lihtsalt tema tagatava teenuse riskianalüüsis kindlaksmääratud olulisi ülesandeid täitva töötaja (mh tema alltöövõtjate töötajate) karistatuse andmeid. ETO taustakontrolli kohustus hõlmab nii töökohale kandideerivaid isikuid, teenuseosutaja enda töötajaid kui ka alltöövõtjate töötajaid, st kõiki isikuid, kellele on usaldatud või on plaanis usaldada KORKSi § 85 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesanded. Taustakontrolli teenus võimaldab kontrollida ka tööle kandideerivate isikute karistatuse andmeid ja see ei sõltu nende isikute kohta töötamise registrisse kantud märgetest.

Lõike 2 kohaselt võib käesolevas määruses sätestatud tingimustel ja korras töödelda taustakontrolli teenuse kasutamisel tsiviiltoetuse registrisse, töötamise registrisse ja karistusregistrisse kantud andmeid. Andmete täpsem koosseis sätestatakse eelnõu §-s 6.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse taustakontrolli teenuse kasutajaga seonduv.

Lõike 1 kohaselt on taustakontrolli teenuse kasutaja füüsiline isik, keda ETO on volitanud tema nimel teenust kasutama. Teenuse kasutaja võib olla ETO töötaja või ETO volitatud muu füüsiline isik. Teenuse kasutaja võib olla ETOga lepingulises suhtes olev juriidilise isiku (nt ETO alltöövõtja) töötaja, kes võib teha päringuid ja saada karistatuse andmeid ETO nimel alltöövõtja töötaja kohta. ETO-l on õigus volitada alltöövõtjat taustakontrolli eesmärgil KORKSi § 134

lõikes 1 sätestatud isikuandmete volitatud töötlejaks. Olles ETO volitatud töötleja on alltöövõtjal enda töötajate kohta õigus saada KORKSi § 134 lõikes 1 sätestatud isikuandmeid ja teha ise andmete päring karistusregistrisse elutähtsa teenuse osutaja nimel.

Lõike 2 kohaselt peab elutähtsa teenuse osutaja või KORKSi § 85 lõikes 11 nimetatud juriidiline isik viivitamata teavitama taustakontrolli teenuse volitatud töötlejat teenuse kasutaja isiku üldandmete või taustakontrolli teenusele juurdepääsu õiguse muutumisest. See on vajalik, et tagada teenusele juurdepääs üksnes selleks volitatud isikutele. Eelnõu § 4 lõike 3 punkti 2 kohaselt on volitatud töötleja ülesandeks pidada arvestust teenuse kasutajate ja nende teenusele juurdepääsu õiguste üle, sealhulgas avades, sulgedes või muutes selleks asjassepuutuvate andmete saamisel juurdepääsu taustakontrolli teenusele.

Eelnõu §-s 4 sätestatakse vastutava ja volitatud töötleja ülesanded.

Lõike 1 kohaselt on taustakontrolli teenuse vastutav töötleja Riigikantselei ning volitatud töötleja Justiits- ja Digiministeeriumi hallatav riigiasutus Registrate ja Infosüsteemide Keskus (edaspidi *RIK*).

Lõikes 2 sätestatakse vastutava töötleja ülesanded. Isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses on taustakontrolli protsessis laiemalt vastutavaks töötlejaks samuti iga teenusele andmeid andva andmekogu vastutav töötleja, kuid seda üksnes vastava andmekogu osas, sh vastutab nimetatud andmekogu vastutav töötleja andmekogus (nt karistusregistris) olevate andmete õigsuse eest. Taustakontrolli teenusele on nad aga andmeandjad ning taustakontrolli teenuse seisukohast (mis saadud andmeid teenuses töötleb) on vastutavaks töötlejaks Riigikantselei.

Lõikes 3 sätestatakse volitatud töötleja ehk RIKi ülesanded. Eelnõu kohaselt määratakse volitatud töötlejaks RIK, arvestades taustakontrolli teenuse infotehnoloogilist lahendust ja selle arendamist ning RIKi põhimääruses sätestatud ülesandeid. Taustakontrolli teenuse kasutamiseks on tehtud lisaarendus RIKi vastutusalas olevas infosüsteemis, st e-äriregistris.

Eelnõu §-s 5 sätestatakse taustakontrolli teenusele juurdepääsu tingimused.

Lõikes 1 sätestatakse nõue, et taustakontrolli teenusele võimaldatakse juurdepääs üksnes KORKSi § 85 lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet täitva isiku karistatuse andmete kohta päringute tegemiseks. See tähendab, et teenus tuleb arendada ja seda on võimalik kasutada vaid ETO-le pandud taustakontrolli kohustuse täitmise eesmärgil karistatuse andmete saamiseks karistusregistrist. Taustakontrolli teenus peab olema arendatud ja kasutatav nii, et see ei võimalda saada ega töödelda muid kui üksnes käesolevas eelnõus nimetatud andmeid taustakontrolli eesmärgil.

Lõike 2 kohaselt antakse teenuse kasutajale juurdepääs taustakontrolli teenusele e-äriregistri kaudu. Taustakontrolli teenus on nn agregator (infotehniline lahendus) e-äriregistri juures, mis viib kokku eri registre andmeid.

Lõike 3 kohaselt peab enne taustakontrolli teenuse kaudu karistusandmete pärimist identifitseerima isiku autentimise teenuse kaudu. See tähendab, et kõigil isikuil, kes taustakontrolli teenust kasutavad, on selleks volitus ja neile antakse ligipääs karistusandmete pärimiseks üksnes nende identifitseerimisel ID-kaardiga, mobiil-IDga või muul autentimisteenuses kasutataval viisil. Teenuse kasutaja autentimise eesmärk on tagada isikuandmete töötlemise õigus vaid selleks õigustatud isikutele. Taustakontrolli teenus on arendatud selliselt, et teenuse kasutajad ka autoriseeritakse tsiviiltoetuse registrisse kantud

ETODE andmete (ETO nimi ja registrikood) alusel. See tähendab, et ETOd saavad anda volitused ETO nimel päringute tegemiseks keskse volituste haldamise süsteemi abil.³ Teisisõnu ei teki juurdepääs taustakontrolli teenusele ainult autentimise tulemusena, vaid selle kaudu, et tegu on tuvastatud kasutajaga, kellel on seos ETOga.

Lõikes 4 sätestatakse teenusele juurdepääs neile, kes peavad täitma taustakontrolli teenuse toimimisega seonduvaid kohustusi ja seadusega pandud järelevalve ülesandeid. Lisaks teenuse kasutajale on taustakontrolli teenusele juurdepääs:

- 1) vastutaval ja volitatud töötlejal kriisiolukorra ja riigikaitse seaduses ja käesolevas eelnõus sätestatud ülesannete täitmiseks;
- 2) elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajal haldus- ja riikliku järelevalve tegemiseks;
- 3) Andmekaitse Inspeksioonil isikuandmete töötlemisele kehtestatud nõuete täitmise üle järelevalve tegemiseks.

Eelnõu §-s 6 sätestatakse, juhindudes eesmärgipärasuse, minimaalsuse ja teistest isikuandmete töötlemise põhimõtetest, nende andmete koosseis, mida on vajalik KORKSi § 85 lõikes 1 sätestatud taustakontrolli eesmärgil töödelda.

Lõigetes 1–4 sätestatakse andmete täpsem koosseis.

Lõikes 1 sätestatakse teenuse kasutaja isikuandmed, mida on vajalik töödelda teenusele volitatud juurdepääsu andmiseks ja teenuse kasutamiseks.

Lõikes 2 sätestatud tsiviiltoetuse registrisse kantud andmeid töödeldakse, et tuvastada, kas karistusregistrisse kantud isikuandmeid päritakse ETO nimel ja taustakontrolli tegemise eesmärgil.

Lõikes 3 sätestatud töötamise registrisse kantud andmeid on vajalik töödelda selleks, et teenuse kasutaja saaks karistusregistrist pärida andmeid üksnes selle isiku kohta, kes töötab töötamise registrisse kantud märke kohaselt olulist ülesannet täitval töökohal. Selleks tehakse vastav muudatus ka maksukohustuslaste registri põhimääruses.

Lõikes 4 sätestatakse karistusregistrisse kantud andmed, mida töödeldakse ETO-le pandud taustakontrolli kohustuse täitmise eesmärgil.

Lõike 5 kohaselt tuleb taustakontrolli teenuse kasutamisel tagada KORKSi § 134 lõigetes 2 ja 3 sätestatud tingimuste täitmine. Karistusseadustiku 8. ja 15. peatükis nimetatud kuritegude puhul väljastatakse karistusregistrist üksnes teave kehtiva karistuse olemasolu kohta ehk kas isikut on vastava kuriteo toimepanemise eest karistatud ja selle kohta on karistusregistris kehtivad andmed. KORKSi § 86 lõikes 2 nimetatud kuritegude kohta väljastatakse karistusregistrist kehtivate karistuste andmed üksnes juhul, kui isikul karistusseadustiku 8. ja 15. peatükis nimetatud kuritegude eest karistusregistris kehtivaid karistusi ei ole. See on vajalik, lähtudes isikuandmete töötlemise üldistest põhimõtetest, et elutähtsa teenuse osutaja ei teeks päringut muude karistusandmete olemasolu kontrollimiseks juhul, kui juba on ilmnenu, et isiku kohta on karistusregistris kehtivad karistusseadustiku 8. ja 15. peatükis nimetatud kuritegude andmed. Sellisel juhul ei ole päringu tegemine enam vajalik ja selline päring oleks vastuolus eesmärgikohasuse põhimõttega.

³ Lähemalt: <https://www.ria.ee/riigi-infosustem/kesksed-platvormid-avalike-e-teenuste-pakkumiseks/paasuke>

Lõike 6 kohaselt võimaldab taustakontrolli teenus saada lisaks lõikes 4 sätestatud andmeid isiku karistatuse kohta karistusregistri seaduse §-s 30 sätestatud päringuga teise liikmesriigi registrisse ja kolmandate riikide kodanike suhtes kohaldatavasse Euroopa karistusregistrite infosüsteemi. Karistusregistri seaduse § 30 lõike 1 punkti 9 kohaselt on RIKil õigus esitada päring teise liikmesriigi keskasutusele karistusregistris sisalduvate andmete kohta, kui andmeid soovib töandja isiku tööle või teenistusse võtmisel isiku seadusega sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Sama paragrahvi lõike 1¹ kohaselt on RIKil õigus esitada päring ka kolmandate riikide kodanike suhtes kohaldatavasse Euroopa karistusregistrite infosüsteemi isiku varasema karistatuse ja karistusandmeid hoidva liikmesriigi väljaselgitamiseks.

Eelnõu §-s 7 sätestatakse nõue taustakontrolli teenuse kasutamisel tekkivate andmete logimiseks ja logiandmete töötlemisega seonduv. Taustakontrolli teenuse logiandmeid võib säilitada taustakontrolli teenuses kuni KORKSi § 85 lõikes 8 sätestatud tähtajani, misjärel andmed kustutatakse.

Logiandmeid säilitatakse taustakontrolli teenuse õiguspärase kasutamise eesmärgil. Andmete logimine ja logiandmete säilitamine tagab võimaluse kontrollida, kas karistusregistrisse kantud andmeid on taustakontrolli teenust kasutades pärinud selleks volitatud isikud ja seda on tehtud üksnes taustakontrolli tegemise eesmärgil. Isikuandmete töötlemisele kehtestatud nõuete järgimise üle teeb järelevalvet Andmekaitse Inspeksioon. Lisaks on logiandmete säilitamine vajalik KORKSi § 167 lõike 1 punktis 1 ja § 172 lõikes 3 sätestatud haldus- või riikliku järelevalve tegemiseks. Arvestades isikuandmete töötlemise minimaalsuse, eesmärgipärasuse ja seaduslikkuse põhimõtteid on elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajal õigus järelevalve tegemisel saada neid logiandmeid, mille alusel on võimalik tuvastada, kas ETO on täitnud HOSi § 85 lõigetes 3 ja 4 sätestatud kohustusi.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ⁴, mille eesmärk on tagada iga ETO toimepidevus ning selle kaudu elanike elu ja tervis ning ühiskonna ja riigi toimimine eri laadi kriiside ajal.

Direktiivi ülevõtmiseks tehtud HOSi muudatused jõustusid 18. oktoobril 2024. Alates 1. oktoobrist 2026 sisaldub vastav regulatsioon KORKSis. HOSis sätestatud direktiivi ülevõtmise regulatsioon võeti KORKSi üle sisuliste muudatusteta.

4. Määruse mõjud

CER direktiivist tuleneva taustakontrolli kohustuse ülevõtmisega kaasnev mõjude analüüs esitati hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas⁵. HOSis sätestatud direktiivi ülevõtmise regulatsioon võeti KORKSi üle sisuliste muudatusteta. Samuti analüüsiti taustakontrolli teenuse arendamise ja kasutuselevõtmisega seotud mõjusid kehtiva Vabariigi Valitsuse 24.10.2024. a määruse nr 69 „Taustakontrolli teenuse nõuded“ eelnõu seletuskirjas⁶.

E-äriregistri juurde arendatud taustakontrolli teenus on juba kasutusel. Kuna käesoleva eelnõuga tehakse kehtiva määrusega võrreldes üksnes tehnilisi muudatusi, ei kaasne sellega uusi ega varem

⁴ Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L2557>

⁵ Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/57e67d9e-ba15-412e-8b25-cda84efca58a>

⁶ Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9841d0a5-2a52-47e6-bb05-fcba2f82ca89>

analüüsimate mõjusid vastutavale või volitatud töötleja, teistele valitsusasutustele, elutähtsa teenuse osutajatele ja nende volitatud isikutele ega andmesubjektidele.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Riigikantselei täidab määruse rakendamisel jätkuvalt eelnõus sätestatud vastutava töötleja ülesandeid ning RIK volitatud töötleja ülesandeid. Määruse rakendamisega ei kaasne täiendavaid kulusid ega tulusid. Taustakontrolli teenus võimaldab selleks volitatud isikutel saada seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks karistusregistrisse kantud andmeid isiku karistatuse kohta riigilõivuvabalt.

Sarnaselt eelnõus tehtavate tehniliste muudatustega tuleb ajakohastada ka taustakontrolli teenuse kasutamist puudutav dokumentatsioon (nt asutusesisesed juhendid, teenuse kasutajatele suunatud juhendmaterjalid jms). Nendes tuleb asendada viited HOSi sätetele viidetega 1. oktoobril 2026 jõustuva KORKSi vastavatele sätetele. Sellega ei kaasne eeldatavasti täiendavat halduskoormust.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. oktoobril 2026. Määruse jõustumine on seotud kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse jõustumisega. Määruse rakendamiseks ei ole vaja ette näha üleminekuaega.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspektsioonile.