



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Rahandusministeerium
info@fin.ee
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn

Teie 16.09.2026 nr RIIGIKOGU/26-1020/-2T

Meie 04.10.2026 nr 8-2/6712

Arvamus seaduse muutmise seaduse eelnoõ (1013 SE) kohta

Lugupeetud rahandusminister

Riigikantselei resolutsiooni kohaselt palutakse Justiits- ja Digiministeeriumi seisukohta Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnoõ (1013 SE) kohta. Ettepaneku valitsuse arvamuse kujundamiseks esitab Rahandusministeerium pärast Justiits- ja Digiministeeriumi seisukohaga tutvumist.

Justiits- ja Digiministeerium toetab Riigikogu rahanduskomisjoni algatatud eelnoõ 1013 SE eesmärki. Eelnoõs kavandatud taustakontrolli ja huvide konflikti vältimise regulatsiooni kohta on meil siiski põhimõttelised märkused, mis vajavad enne eelnoõ edasist menetlemist lahendamist.

Paragrahv 31³ lg 1 - kontrollitavate isikute ring on eelnoõs liiga avar ega ole piisavalt piiritletud. Eriti probleemne on kriteerium „kokkupuude konfidentsiaalsete andmetega“, sest ei ole selge, milliseid andmeid selle all mõeldakse – kas näiteks AK-teavet, pangasaladust, riigisaladust või muid tundlikke andmeid. Eelnoõ jätab taustakontrolli tegeliku kohaldamisala Eesti Panga sisustada, mistõttu ei ole seaduse tasandil piisavalt selge, millistele ametikohtadele ja millistel tingimustel kontroll laieneb. See võib tekitada määratletuse ja seadusreservatsiooni probleemi ning suurendada riski, et kontrollitavate ametikohtade ring kujuneb põhjendamatult laiaks või ebaühtlaseks. Samuti peab seadusest selgelt nähtuma taustakontrolli eesmärk.

Palume seaduses piiritleda ammendavalt kontrollitavate isikute ring ja ametikohad või ametikohtade kategooriad. Eesti Pangale ei tohiks jääda avatud volitust laiendada kontrolli kohaldamisala üksnes sisemise otsusega.

Paragrahv 31³ lg 2 ja 3 - juhime tähelepanu, et nõusolek ei saa olla kavandatud taustakontrolliga seotud isikuandmete töötlemise õiguslik alus. Kui nõusoleku andmisest keeldumise või selle tagasivõtmise tagajärjeks on tööle võtmata jätmine, ametikohalt kõrvaldamine või töösuhte lõpetamine, puudub isikul tegelik ja vaba valikuvõimalus. Selline nõusolek ei vasta IKÜM-i artikli 4 punktis 11 ja artiklis 7 ning põhjendustes 42 ja 43 sätestatud vabatahtlikkuse nõudele. Nõusoleku kasutamine on eriti problemaatiline olukorras, kus andmesubjekt ja vastutav töötleja on ebavõrdses positsioonis ning vastutav töötleja on avaliku sektori asutus.

Taustakontrolliga seotud isikuandmete töötlemine peab tuginema seaduses sätestatud õiguslikule alusele. Seaduses tuleb määrata töötlemise eesmärk ja olulised tingimused, sealhulgas kontrollitavate isikute ring, töödeldavate andmete kategooriad, andmeallikad, andmete kasutamise ja edastamise ulatus, säilitustähtajad ning asjakohased kaitsemeetmed. Isiku kirjalikku tahteavaldust võib käsitada kinnitusena, et teda on taustakontrollist teavitatud ja ta on kontrolli tingimustega tutvunud, kuid mitte isikuandmete töötlemise õigusliku alusena. Palume eelnoõ ja seletuskirja selles osas muuta.

Suur-Ameerika 1 / 10122 Tallinn / +372 620 8100 / info@justdigi.ee/ www.justdigi.ee
Registrikood 70000898

Paragrahv 31³ lg 5 - andmekategooriad on mitmes punktis liiga üldised ja annavad liiga laia aluse väga ulatuslikuks isikuandmete töötlemiseks. Eriti probleemne on punkt „perekondlikud sidemed“, kuna seadusest ei selgu, milliseid seotud isikuid see hõlmab, milliseid andmeid nende kohta töödeldakse ega millal selline töötlemine on kontrollitava sobivuse hindamiseks vältimatult vajalik. Seaduses tuleb määratleda seotud isikute ring, nende kohta töödeldavad andmed ning konkreetset juhud, mil selliste andmete kontrollimine on lubatud. Puudu on sisulised tingimused/alused, millele isik vastama peab.

Lisaks võimaldab eelnõu töödelda andmeid selle kohta, kas isik on olnud kahtlustatav, süüdistatav või tunnistaja, ilma et oleks sätestatud ajalist piiri või arvestatud menetluse lõpptulemust. Tegemist on ilmselt süütuse presumptsiooni rikkumisega. Kedagi ei tohi käsitleda kuriteos süüdi olevana enne, kui selle kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus. Kahtlustatava või süüdistatava osas sellist otsust pole. Veel vähem on põhjendatud tunnistajatele piirangute seadmine. Selline regulatsioon võib olla isiku põhiõiguste suhtes liiga intensiivne, eriti kui andmeid töödeldakse ka lõpetatud menetluste või üksnes tunnistajaks olemise kohta. Tunnistaja staatus ei näita iseenesest seadusrikkumist ega isiku ebausaldusväärsust, mistõttu vajab selle töötlemine eraldi ja veenvat põhjendust. Seletuskirjas kahjuks põhjendusi ei ole esitatud, puudub ülevaade andmekooseisude proportsionaalsuse kohta. Küsitav on ka karistusregistri arhiivi andmete töötlemine.

Kui üldse kaaluda sellise lahenduse kasutamist, palume eelnõus täpsustada, et arvesse võetakse eelkõige kontrolli ajal kehtivat kahtlustatava või süüdistatava staatust ning jõustunud süüdimõistmisi. Lõpetatud menetluste andmete kasutamine peaks olema lubatud üksnes erandlikel, seaduses ammendavalt määratud juhtudel. Tunnistaja staatuse töötlemise vajadus tuleks seletuskirjas eraldi põhjendada või see andmekategooria eelnõust välja jätta.

Samuti juhime tähelepanu, et mõisted „usaldusväärsus“, „eetilisus“ ja „kõlbelised omadused“ on seaduse tasandil liiga üldised ja määratlemata väärtushinnangud. Eelnõust ei selgu piisavalt, milliste konkreetsete faktide põhjal selline hinnang kujundatakse ja milliseid allikaid kasutatakse. Palume asendada üldised isikuomadustele viitavad kriteeriumid võimalikult konkreetsete ja kontrollitavate asjaoludega.

Lisaks ei saa taustakontrolli käigus töödeldavate andmete loetelu olla avatud. Punkt 16 „muud julgeolekuasutuste seaduse alusel kogutud andmed“ on sisuliselt määratlemata andmekategooria, mis võib muuta eelneva loetelu näiliseks ja võimaldada kasutada taustakontrolli eesmärgil määratlemata ulatuses muud teavet. Sellisel juhul ei ole kontrollitaval isikul võimalik seadusest piisavalt ette näha, milliseid andmeid tema kohta töödeldakse.

Palume kõnealune punkt eelnõust välja jätta või siduda see ammendavalt nimetatud andmeliikide, konkreetse ohu ja vältimatu vajadusega. Üldviide teisele seadusele ei tohiks laiendada taustakontrolli eesmärgil töödeldavate andmete ringi piiramatult.

Eelnõust ei nähtu piisavalt selgelt ka see, millistest andmekogudest ja muudest allikatest taustakontrolliks andmeid saadakse. Ei ole selge, kas päringuid võib teha eraõiguslikele isikutele, millistel tingimustel võib küsitleda endisi töötajaid ja õppeasutusi. Palume seaduses eraldi sätestada, millistest allikatest võib taustakontrolliks andmeid saada.

Kriteeriumide puudumine

Lisaks ei sätesta eelnõu piisavalt selgelt sobivushinnangu kujundamise kriteeriume. Kuigi eelnõu kohaselt võivad kontrolli käigus ilmnenu asjaolud näidata isiku sobimatust, ei ole määratletud, millised asjaolud on sobivuse hindamisel asjakohased, kuidas hinnatakse nende raskust, ajakohasust ja seost konkreetse ametikohaga ning millised menetluslikud tagatised isikul enne negatiivse otsuse tegemist on. Selline avar kaalutlusruum võib viia olulise tööõigusliku tagajärjeni ning suurendada meelevaldse või erineva praktika riski. Eelnõust peab nähtuma ka tingimused, millele kontrollitav peab vastama, sest tegemist on olulise läbipaistvuse ja ettenähtavuse meetmega, mis võimaldab isikul juba enne kontrolli mõista, milliste nõuete alusel tema sobivust hinnatakse ja millised asjaolud võivad kaasa tuua negatiivse otsuse.

Paragrahv 31³ lg 8 - puhul juhime tähelepanu, et taustakontrolliks esitatavate andmete koosseisu ja vormi ei saa jätta üksnes Eesti Panga kehtestada. Kui vormi kaudu määratakse sisuliselt kindlaks, milliseid isikuandmeid isikult küsitakse ja töödeldakse, peab selleks olema piisav seaduslik raam ning volitusnorm määruse kehtestamiseks. Palume sätestada vormi kehtestamise alus määrusega ning tagada, et vorm jääb seaduses lubatud andmekategooriate piiresse.

Paragrahv 31³ lg 9 - piirab Eesti Pangale edastatava teabe taustakontrolli tulemuse ja selle põhjendamiseks vajalike asjaoludega. Palume seletuskirjas välja tuua, et Eesti Pangale ei edastata taustakontrolli käigus kogutud algmaterjali ning et edastatavad põhjendused piirduvad konkreetse ametikohaga seotud otsuse tegemiseks vajaliku teabega.

Paragrahv 31³ lg 10 - andmesubjekti õiguste piirang peab olema seaduse tasandil selge, täpne ja ettenähtav. Ei piisa üldisest viitest, et õigusi võib taustakontrolli eesmärgil piirata, vaid seadusest peab nähtuma, milliseid IKÜM-ist tulenevaid õigusi piiratakse, milliste andmete suhtes ja millistel konkreetsetel eesmärkidel. Piirang peab olema ajutine ja kontekstipõhine ning seda võib kohaldada üksnes ulatuses, milles see on vajalik ja proportsionaalne näiteks süütoemenetluse, avaliku korra, riigi julgeoleku või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.

Palume seadusega ette näha selge andmesubjekti õiguste piirangu säte, mis näeb ette vähemalt piirangu otsustaja, milliseid õigusi on lubatud piirata, piirangu kehtivuse aja või selle regulaarse ülevaatamise kohustuse, piirangu põhjenduste dokumenteerimise, andmetele juurdepääsu piiramise volitatud isikutele, töötlemistoimingute logimise ning asjakohased turvameetmed. Samuti tuleks sätestada, et andmesubjekti teavitatakse piirangust ja selle aluseks olevatest asjaoludest niipea, kui piirangu eesmärk seda enam ei takista, ning et isikule jääb tagatud vaide- või kaebeõigus. Palume andmesubjekti õiguste piirangu sätestamisel lähtuda JDM-i juhised¹.

Paragrahv 31³ lg 11 - vajab täpsustamist taustakontrolli käigus töödeldavate andmete säilitustähtaeg. Eelnõu kohaselt säilitatakse andmeid viis aastat pärast kontrolli läbiviimist või ametikohal töötamise lõppemist, kuid sellest ei selgu, kas kohaldub kahest tähtajast hilisem, kas korduskontroll käivitab uue säilitustähtaja ning kas kandidaatide ja töötajate andmetele kehtib sama tähtaeg. Samuti ei ole põhjendatud, miks tuleb tööle võtmata jäänud kandidaadi andmeid säilitada viis aastat ning kas kontrolli tulemust ja kontrolli aluseks olnud algmaterjale säilitatakse võrdselt kaua.

Palume säilitustähtaja regulatsiooni täpsustada (nii kontrolli tegeva asutuse kui ka Eesti Panga vaatest) ja eristada vähemalt tööle võetud isiku kontrolli tulemust, kontrolli käigus kogutud algandmeid, tööle võtmata jäänud kandidaadi andmeid, ankeeti ja menetlusedokumente, korduskontrolli andmeid. Kõigi andmeliikide puhul tuleb eraldi hinnata säilitamise vajalikkust ja proportsionaalsust.

Paragrahv 41 lg 3 - rakendussäte seob taustakontrolli töötaja nõusolekuga, kuigi nõusoleku andmisest keeldumine või selle tagasivõtmine võib kaasa tuua teisele ametikohale üleviimise või töölepingu lõpetamise. Sellises olukorras ei ole nõusolek vabatahtlik ega saa olla isikuandmete töötlemise õiguslik alus. Üheaastane üleminekuaeg, eelnev teavitamine ja võimaluse korral teise ametikoha pakkumine seda järeldust ei muuda.

Nagu eespool selgitatud, peab taustakontrolliga seotud andmetöötlus tuginema seaduses sätestatud õiguslikule alusele. Palume rakendussättest välja jätta viited nõusoleku andmisele, sellest keeldumisele ja nõusoleku tagasivõtmisele. Töötaja kirjalik tahteavaldus võib kinnitada üksnes seda, et teda on taustakontrolli eesmärgist, ulatusest, korrast ja võimalikest tööõiguslikest tagajärgedest teavitatud. Samuti tuleb eraldi põhjendada teise ametikoha pakkumise korda ja töölepingu lõpetamise alust.

Võimalik topeltkontroll

Lisaks tuleb vältida sama isiku suhtes dubleeriva kontrolli tegemist. Eesti Panga seaduse §-des 11¹ ja 11² on reguleeritud Eesti Panga presidendi, Eesti Panga Nõukogu esimehe ja liikmete ning nende ametikohtade kandidaatide julgeolekukontroll, mida teeb Kaitsepolitseiamet. Kui ka eelnõus viidatud isikute hulgas on neid, kelle suhtes tehakse julgeolekukontrolli, ei peaks sama isik üldjuhul läbima veel § 31³ kohast taustakontrolli. Kahe osaliselt kattuva kontrolli tegemine tooks kaasa isikuandmete korduva töötlemise ja täiendava põhiõiguste riive. Täiendav kontroll võib olla lubatud üksnes ulatuses, milles konkreetset ametikohaga seotud asjaolu ei ole julgeolekukontrolli käigus kontrollitud, ning sellise täiendava töötlemise vajadus peab olema eraldi põhjendatud.

Andmete saamise õigus

Palume eelnõus või seletuskirjas selgitada kavandatava § 31³ suhet § 14 punktiga 10. Paragrahvi 14 punktis 10 sätestatud Eesti Panga üldine õigus saada oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid ei saa olla iseseisev ega täiendav õiguslik alus taustakontrolli tegemiseks ega laiendada §-s 31³ määratud andmekoosseisu või andmeallikate ringi. Taustakontrolli intensiivsust arvestades peavad kontrolli

¹ [Andmekaitseõiguse ja avaliku teabe juhised.pdf](#)

eesmärk, töödeldavate andmete kategooriad, andmeallikad ja andmete saamise kord olema piisavalt selgelt määratud taustakontrolli reguleerivas erinormis. Vastasel juhul ei oleks kontrollitaval isikul võimalik seadusest piisavalt ette näha, milliseid andmeid, kellelt ja millises ulatuses tema kohta kogutakse.

Andmekaitsealane mõjuhindang

Arvestades kavandatud isikuandmete töötlemise laadi, ulatust, konteksti ja võimalikke tagajärgi, on tegemist töötlemisega, millega võib kaasneda suur oht füüsiliste isikute õigustele ja vabadustele. Eelnõu juurde tuleks koostada andmekaitsealane mõjuhindang ning esitada see seletuskirjas.

Seletuskirja punkt 11- Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Juhime tähelepanu sellele, et IKÜM artikli 36 lõike 4 kohaselt peab liikmesriik konsulteerima järelevalveasutusega, kui koostamisel on riigi parlamendis vastuvõetava õigusakti eelnõu või sellisel õigusaktil põhinev rakendusakt, mis seondub isikuandmete töötlemisega. Tavapärast täidetakse see kohustus sellega, et Andmekaitse Inspeksioon kaasatakse eelnõu esimesse kooskõlastusringi arvamuse andjana. Samuti juhime tähelepanu, et IKÜM artikli 52 kohaselt tegutseb Andmekaitse Inspeksioon IKÜM-iga talle antud ülesannete täitmisel ja volituste kasutamisel täiesti sõltumatult. Seetõttu ei ole JDM-il võimalik kohustada Andmekaitse Inspeksiooni andma sisendit valitsemisala ühtse seisukoha kujundamiseks. Palume eelnõu esitada ka Andmekaitse Inspeksioonile arvamuse andmiseks.

Taustakontrolli puudutava osa kohta kokkuvõtteks, et seaduse tasandil tuleb selgelt ja ammendavalt määrata taustakontrolli eesmärk, kontrollitavate isikute ring, töödeldavate andmete kategooriad, andmeallikad, andmete saamise kord, andmete edastamise ulatus Eesti Pangale, sobivushinnangu kujundamise kriteeriumid, andmesubjekti õiguste piirangud ning säilitustähtajad. Üldsõnalised või avatud volitused ei ole piisavad, arvestades taustakontrolli intensiivsust ja võimalikku mõju isiku töösuhte. Kui nimetatud raamid jäävad eelnõus täpsustamata, ei ole võimalik hinnata andmetöötluse vajalikkust, proportsionaalsust ega ettenähtavust.

Huvide konflikti vältimise teemal viitame, et § 31¹ sätestab töötaja kohustuse huvide konflikti vältida ning annab Eesti Pangale ulatusliku õiguse kehtestada huvide konflikti maandamise meetmeid, kuid ei reguleeri huvide konflikti tuvastamise ega lahendamise korda. Eelnõust ei nähtu, kellele huvide konfliktist teatatakse, kes selle olemasolu hindab, millal tuleb otsustusprotsessist taanduda, kuidas korraldatakse ülesannete üleandmine ega kuidas dokumenteeritakse rakendatud meetmed. Samuti ei ole reguleeritud juhatuse liikmete ja presidendi huvide konflikti lahendamine. Palume täiendada regulatsiooni vähemalt huvide konfliktist teatamise kohustuse, taandumise põhimõtete või alternatiivina korruptsioonivastase seaduse kohaldamisele viitamisega. Lisaks tuleks täpsustada § 31¹ lõigetes 5–7 sätestatud volitusnorme. Praegu ei tulene seadusest, millistel juhtudel võib Eesti Pank kehtestada täiendavaid tehingupiiranguid või nõuda finantsinstrumentide võõrandamist. Seaduses peaks olema selgelt sätestatud, et võõrandamine on viimane abinõu, mida saab rakendada üksnes juhul, kui huvide konflikti ei ole võimalik lahendada leebemate meetmetega. Tagada tuleks töötaja ärakuulamine, põhjendatud otsus ja selle vaidlustamise võimalus.

Samuti ei selgu eelnõust, kuidas hinnatakse huvide konflikti olemasolu või näivust töö- või ametisuhte lõppemisel, millises menetluses ooteaja kohaldamise otsus tehakse ega milline on töötaja kohustus kavandatavast ametialasest tegevusest teavitada. Eelnõu jätab täielikult Eesti Panga otsustada ooteaja hüvitise suuruse ja maksmise korra. Palume sätestada seaduses ooteaja kohaldamise põhilised kriteeriumid ning hüvitise määramise alused.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Signe Reinsalu
Kristel Niidas
Kätlin-Chris Kruusmaa
EinarHillep

Lisaadressaadid: Riigikantselei