

Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse määruste muutmine tulenevalt hädaolukorra seaduse ja sellega seoses teiste seaduste muutmisest“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Määrus kehtestatakse hädaolukorra seaduse § 39 lõike 5, maksukorralduse seaduse § 17 lõike 1 ning riigikaitse seaduse § 82¹⁴ lõike 4 alusel.

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 (ELT L 333, 27.12.2022, lk 164–198) (edaspidi *CER direktiiv* või *direktiiv*)¹. Direktiivi eesmärk on tagada iga elutähtsa teenuse osutaja toimepidevus ning selle kaudu elanike elu ja tervis ning ühiskonna ja riigi toimimine eri laadi kriiside ajal. Direktiivi ülevõtmiseks koostatud hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (426 SE) on Riigikogu menetluses².

Muu hulgas laieneb seaduseelnõuga kavandatud hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) muudatuste tulemusena elutähtsa teenuse osutajate ring ning elutähtsa teenuse osutajatel tekib kohustus teha oma töötajate taustakontrolli. Nende muudatuste rakendamiseks tuleb muuta järgmisi Vabariigi Valitsuse määruseid:

- 1) 29. juuli 2021. a määrus nr 75 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“ (avaldamismärkega RT I, 31.07.2021, 2);
- 2) 7. märtsi 2019. a määrus nr 21 „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“ (avaldamismärkega RT I, 03.04.2024, 4);
- 3) 13. oktoobri 2016. a määrus nr 112 „Tsiviiltoetuse registri põhimäärus“ (avaldamismärkega RT I, 26.08.2022, 25).

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo nõunik Heidi Käär (heidi.kaar@riigikantselei.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Riigikantselei õigusosakonna nõunik Peeter Papstel (peeter.papstel@riigikantselei.ee). Eelnõu ja seletuskirja keeleteoimetus on teinud Riigikantselei tugitegevuste osakonna keeleteoimetaja Piret Grigorjeva (piret.grigorjeva@riigikantselei.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrust nr 75 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“.

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

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

Paragrahvi 1 punktiga 1 muudetakse määruse § 3 lõiget 1 ning sätestatakse, et elutähtsa teenuse osutaja, kellel on kohustus koostada toimepidevuse riskianalüüs ja plaan esimest korda, esitab riskianalüüsi elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele HOS-is sätestatud korras kinnitamiseks elutähtsa teenuse osutajaks määramise haldusaktis määratud tähtpäevaks, mis ei või riskianalüüsi puhul olla hilisem kui üheksa kuud ja plaani puhul kümne kuud elutähtsa teenuse osutajaks määramisest arvates.

Muudatus on kooskõlas seaduseelnõuga HOS-i lisatava § 38 lõike 1³ punktiga 1, mille järgi määrab elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus või tema HOS-i § 37 lõike 5 alusel määratud asutus isiku elutähtsa teenuse osutajaks määramise haldusaktis muu hulgas tähtpäeva, mis ajaks peab elutähtsa teenuse osutaja koostama toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani HOS-i §-des 39 ja 40 sätestatu kohaselt, arvestades, et toimepidevuse riskianalüüs peab olema koostatud üheksa kuu ning plaan kümne kuu jooksul elutähtsa teenuse osutajaks määramisest arvates. Kehtiva määruse järgi tuleb mõlemad esitada hiljemalt ühe aasta möödumisel alates hetkest, kui elutähtsa teenuse osutaja vastab seaduses sätestatud elutähtsa teenuse osutaja tunnustele.

Paragrahvi 1 punktiga 2 täiendatakse määruse § 8, mille lõikes 1 on loetletud, millised on ressursid, mida elutähtsa teenuse osutaja peab välja selgitama ja kirjeldama iga kriitilise tegevuse kohta. Kriitilisena käsitatakse määruse § 2 lõike 4 kohaselt sellist tegevust, mille puudumine toob kaasa elutähtsa teenuse katkestuse või häire. Määruse järgi tuleb käsitleda järgmisi ressursiliike: personal, ehitised ja territoorium, seadmed ja infotehnoloogilised süsteemid, teave, finantsvahendid, muud teenused, varustajad ja partnerid. Paragrahvi 8 lisatakse lõiked 1¹ ja 1², mis täpsustavad neist kahte (personal ning varustajad ja partnerid), lähtudes seejuures direktiivi ja seaduseelnõu nõuetest.

Paragrahvi 8 uue lõike 1¹ järgi määrab elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsis lõike 1 punkti 1 alusel personali kirjeldamisel kindlaks elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise seisukohalt olulised ülesanded, mida täitva füüsilise isiku suhtes on HOS-i §-s 41¹ sätestatud taustakontrolli tegemine eesmärgipärane. Sellest lähtudes saab määrata isikute kategooriad, kelle suhtes taustakontrolli kohaldatakse. Säte tuleneb HOS-i lisatavast § 41¹ lõikest 2, mille järgi on elutähtsa teenuse osutaja kohustatud elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsis täpsemalt kindlaks määrama need HOS-i § 41¹ lõikes 1 nimetatud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise seisukohalt olulised ülesanded, mida täitva füüsilise isiku suhtes on taustakontrolli tegemine eesmärgipärane. Viidatud HOS-i § 41¹ lõikes 1 on oluliste ülesannetena esile toodud ülesanded, 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 ligipääsu võimaldamisega;
- 3) elutähtsa teenuse toimepidevuse planeerimise, investeeringute või riskihaldusega.

Kohustus määrata selliste isikute kategooriad, kelle suhtes taustakontrolli kohaldatakse, tuleneb CER direktiivi artikli 13 lõike 1 alapunktist e, milles nähakse ette, et üks elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise meetmeid on ka selliste isikute kategooriate määramine, kellelt nõutakse taustakontrolli läbimist. Isikud määratakse kategooriasse eelnevalt nimetatud ülesannetega töökohtade või nende gruppide põhiseiselt. Kategooriate määramise tulemusena tehakse töötamise registrisse märge selle töötaja andmete juurde, keda tuleb allutada taustakontrollile.

Paragrahvi 8 uue lõike 1² järgi võtab elutähtsa teenuse osutaja lõike 1 punkti 7 alusel varustajate ja partnerite väljaselgitamisel ja kirjeldamisel arvesse enda osutatava elutähtsa teenuse sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest ja enda sõltuvust teistest, sealhulgas välisriikide elutähtsa teenuse osutajatest ning toob riskianalüüsis esile (nendest varustajatest ja partneritest) sõltuvuse ulatuse. Sättes tuuakse selgelt esile täpsustav nõue, mis tuleneb CER direktiivi artikli 12 lõikest 2. See kohustab elutähtsa teenuse osutajat sõnaselgelt oma riskianalüüsis arvesse võtma sektorite ristsõltuvuse ulatust ja nende sõltuvuse ulatust elutähtsast teenusest, mida osutab selle elutähtsa teenuse osutaja, ja selle elutähtsa teenuse osutaja sõltuvuse ulatust muude selle sektori elutähtsa teenuse osutajate pakutavatest elutähtsatest teenustest, sealhulgas asjakohasel juhul naaberliikmesriikides ja kolmandates riikides. Ohtude ja valdkondade omavahelisele ristsõltuvusele ning piiriülestele ohtudele tuleb suurt tähelepanu pöörata ka üleriigilises riskianalüüsis ja elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegias, mille lähteandmed saadakse muu hulgas elutähtsa teenuse osutajate riskianalüüsides.

Paragrahvi 1 punktiga 3 muudetakse määruse § 9 lõike 1 esimest lauset ning tuuakse sõnaselgelt esile, et kui elutähtsa teenuse osutaja selgitab riskianalüüsi koostades välja ohud, mis võivad põhjustada kriitiliste tegevuste katkestust või häiret (ehk direktiivi tähenduses intsidendi), peab ta seejuures arvesse võtma ka üleriigilises riskianalüüsis kirjeldatud ohte. Need on ohud, mis võivad põhjustada üleriigilisi hädaolukordi või muid sarnaseid olukordi. Pärast väljaselgitamist tuleb kõiki ohte kirjeldada ning esitada nendega kaasneda võivad tagajärjed nii elutähtsa teenuse osutajale endale kui ka elutähtsa teenuse tarbijatele.

Tegemist ei ole põhimõttelise muudatusega, vaid üksnes olemasoleva nõude täpsustusega, mis tugineb CER direktiivi preambuli punktis 15 esitatud põhimõttele ning artikli 5 lõikes 1 ja artikli 12 lõikes 2 esitatud nõuetele. Nende järgi peab nii liikmesriigi kui ka elutähtsa teenuse osutaja tehtavas riskianalüüsis võtma arvesse kõiki looduslikke ja inimtegevusest tingitud riske, mille realiseerumine võib põhjustada intsidendi, sealhulgas sektori- ja piiriüleseid riske, õnnetusi, looduskatastroofe, rahvatervise hädaolukordi ja hübriidohte või muid vaenulikest aktidest tingitud ohte, sealhulgas terroriohte.

Täpsustusega kindlustatakse senisest paremini, et elutähtsa teenuse osutaja ei jäta ohte tuvastades ja riske hinnates tähelepanuta mõnda olulist ning direktiivis selgelt esile toodud ohtu, mille avaldumine võib kaasa tuua tõsiseid tagajärgi, ning need jõuavad lõpptulemusena ka üleriigilisse riskianalüüsi.

Paragrahvi 1 punktiga 4 täiendatakse määrust normitehnilise märkusega, milles viidatakse ülevõetavale CER direktiivile.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse Vabariigi Valitsuse 7. märtsi 2019. a määrust nr 21 „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“.

Paragrahvi 2 punktiga 1 täiendatakse määruse § 53 lõiget 2 punktiga 10¹, mille kohaselt kantakse töötamise registrisse maksukorralduse seaduse § 20² lõikes 2 ning § 25¹ lõigetes 4 ja 5 nimetatud isikute kohta muu hulgas teave HOS-i §-s 41¹ sätestatud taustakontrolli läbimise kohustuse kohta, kui tegemist on elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise seisukohalt olulisi ülesandeid täitva isikuga. Seega luuakse muudatusega elutähtsa teenuse osutajatele võimalus teha töötamise registrisse (sarnaselt riigikaitseliste töökohtadega) märge selle töötaja andmete juurde, keda tuleb allutada taustakontrollile.

Määruse muudatus on tingitud seadusemuudatusega elutähtsa teenuse osutajatele pandavast kohustusest teha oma teatud ülesandeid täitvate töötajate karistusandmete kontrolli ehk

taustakontrolli. Selleks, et elutähtsa teenuse osutajal oleks mugavam päringuid teha, luuakse taustakontrolli teenus. See on e-äriregistri juurde arendatav infotehnoloogiline lahendus, mis võimaldab pärida tsiviiltoetuse registrist elutähtsa teenuse osutajate loetelu, samuti töötamise registrist iga elutähtsa teenuse osutaja kohta taustakontrollile allutatud töötajad, misjärel kontrollitakse isiku karistatuse andmeid karistusregistrist ja edastatakse elutähtsa teenuse osutajale vastus karistusandmete kohta. Muu hulgas täiendatakse seaduseelnõuga maksukorralduse seaduse § 29 punktiga 46¹, mille kohaselt tohib maksuhaldur avaldada maksusaladust sisaldavat teavet Justiitsministeeriumile (kui karistusregistri vastutavale töötajale) isiku karistusandmete väljastamiseks elutähtsa teenuse osutajatele HOS-i § 41¹ lõikes 1 nimetatud taustakontrolli eesmärgil. Taustakontrolli teenuse vastutava ja volitatud töötaja ülesandeid, täpsemat andmekoosseisu, andmeandjaid ja saadavaid andmeid, teenusele juurdepääsu võimaldamise tingimusi ja muid korralduslikke küsimusi käsitletakse HOS-i § 41¹ lõike 10 alusel antavas Vabariigi Valitsuse määruises „Taustakontrolli teenuse nõuded“. Selle eelnõu on esitatud 20. septembril 2024. a ministeeriumidele kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemis (EIS)³.

Paragrahvi 2 punktiga 2 täiendatakse määrust normitehnilise märkusega, milles viidatakse ülevõetavale CER direktiivile.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse Vabariigi Valitsuse 13. oktoobri 2016. a määrust nr 112 „Tsiviiltoetuse registri põhimäärus“.

Paragrahvi 3 punktiga 1 täiendatakse määruse § 2 punktiga 4, mille kohaselt on tsiviiltoetuse registri eesmärk muu hulgas pidada arvestust elutähtsa teenuse osutajate ning riigikaitsealase töökohustusega ameti- ja töökohti omavate tööandjate üle. Sellega viiakse määrus suuremasse kooskõlla riigikaitseseaduse § 82¹⁴ lõikega 1, milles on loetletud, mille üle registris arvestust peetakse. Samuti on sätestatud HOS-i § 38 lõikes 1¹, et elutähtsa teenuse osutajate üle peetakse arvestust tsiviiltoetuse registris.

Paragrahvi 3 punktidega 2–4 korrastatakse tsiviiltoetuse registri elutähtsa teenuse osutajate ning riigikaitsealase töökohustusega ameti- ja töökohti omavate tööandjate üle arvestuse pidamise sätteid.

Kehtivas määruises on mõlema valdkonna andmestikud koondatud §-i 28¹. Selle järgi kantakse registrisse sellise tööandja kohta, kelle juures on riigikaitsealase töökohustusega ameti- ja töökohti, järgmised andmed:

- 1) tööandja registrikood ja nimi;
- 2) riigikaitsealase töökohustusega ameti- või töökohtade piirang ja piirangu alus;
- 3) teave elutähtsa teenuse osutamise kohta, sealhulgas teenuse osutamise piirkond;
- 4) teave (elutähtsa teenuse toimepidevuse) riskianalüüsi ja plaani (teenuse toimepidevust korraldava asutuse poolt) kinnitamise kohta;
- 5) elutähtsa teenuse osutamise algus ja lõpp;
- 6) elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus või asutused.

Eelnevast nähtub, et kuigi määruse § 28¹ pealkirja ja sissejuhatava tekstiosa järgi puudutavad loetletud andmed iga tööandjat, kelle juures on riigikaitsealase töökohustusega ameti- ja töökohti, kohalduvad selle loetelu punktid 3–6 üksnes elutähtsa teenuse osutajatele. Teisalt on kehtiva määruse § 3 lõike 2 punktis 2 esitatud erandi järgi registri volitatud töötaja kogu §-s 28¹ sätestatud teabe puhul elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus. Tegelikult ei saa

3 Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9841d0a5-2a52-47e6-bb05-fc6a2f82ca89>

elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus olla teiste tööandjate andmete volitatud töötleja.

Muudatuse järgi täiendatakse määrust §-ga 25¹, milles loetletakse registris töödeldavad elutähtsa teenuse osutaja andmed, ning jäetakse § 28¹ loetelusse üksnes riigikaitsealise töökohustusega ameti- ja töökohtadega tööandjate andmed.

Kavandatud § 25¹ järgi kantakse registrisse järgmised elutähtsa teenuse osutaja andmed:

- 1) paragrahvis 25 nimetatud ettevõtja andmed (ärinimi, registrikood, aadress, õiguslik vorm, tegevusalad, sidevahendid);
- 2) osutatav elutähtis teenus (osa senisest § 28¹ punktist 3);
- 3) elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus või asutused (senine § 28¹ punkt 6);
- 4) elutähtsa teenuse osutamise piirkond (osa senisest § 28¹ punktist 3);
- 5) elutähtsa teenuse osutamise algus ja lõpp (senine § 28¹ punkt 5);
- 6) teave elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani kinnitamise kohta (senine § 28¹ punkt 4);
- 7) kontaktisiku ees- ja perekonnanimi, telefoninumber ja e-posti aadress.

Muudetud määruse § 28¹ järgi kantakse registrisse ka edaspidi järgmised riigikaitsealise töökohustusega ameti- ja töökohtadega tööandja andmed:

- 1) registrikood ja nimi;
- 2) riigikaitsealise töökohustusega ameti- või töökohtade piirang ja piirangu alus.

Juhul, kui HOS-i § 38 lisatavate lõigete 1² ja 1⁵ kohaselt määratakse isik haldusaktiga elutähtsa teenuse osutajaks või tema elutähtsa teenuse osutajaks olemine lõpetatakse, kantakse asjakohased andmed registrisse määruse § 25¹ punkti 5 alusel. HOS-i § 38 lisatava lõike 1⁶ järgi peab elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus seda tegema viie tööpäeva jooksul haldusakti elutähtsa teenuse osutajale teatavakstegemisest arvates.

Paragrahve 25¹ ja 28¹ puudutavatest muudatustest tulenevalt muudetakse ka määruse § 3 lõike 2 punktis 2 esitatud viidet. Paragrahvis 25¹ sätestatud teabe puhul on registri volitatud töötleja elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus. Paragrahvis 28¹ sätestatud teabe puhul ei ole volitatud töötlejat vaja eraldi määrata, vaid sellele kohalduvad § 3 lõike 2 punktid 1 ja 1¹, mille järgi on registri volitatud töötlejad Kaitseressursside Amet (kes on peamine riigikaitsealise töökohustusega ameti- ja töökohti puudutava info töötleja) ning Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus.

Paragrahvi 3 punktiga 5 täiendatakse määrust normitehnilise märkusega, milles viidatakse ülevõetavale CER direktiivile.

Paragrahv 4 on jõustumissäte. Määrus jõustub 18. oktoobril 2024. a, samal ajal hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu on hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (426 SE) rakendusakt ning on koostatud Euroopa Liidu õiguse (CER direktiiv) ülevõtmise eesmärgil.

4. Määruse mõjud

Määrusel puudub iseseisev oluline mõju.

Tsiviiltoetuse registri põhimääruse muudatustega korrastatakse andmekoosseise viisil, mis viib need paremasse kooskõlla riigikaitseseaduse §-ga 82¹⁴.

Maksukohustuslaste registri põhimääruse muudatus toetab CER direktiivi ülevõtmiseks HOS-i lisatava § 41¹ rakendamist ning selle mõjusid on kirjeldatud seaduseelnõu ning HOS-i § 41¹ lõike 10 alusel antava Vabariigi Valitsuse määruse „Taustakontrolli teenuse nõuded“ eelnõu seletuskirjas, samuti seaduseelnõu seletuskirjas (lk 63–66). Muudatuse rakendamiseks tehakse taustakontrolli teenuse arendus Registrite ja Infosüsteemide Keskuse vastutusalas oleva e-äriregistri juurde ning liidestatakse omavahel Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse vastutusalas olev tsiviiltoetuse register ning Maksu- ja Tolliameti vastutusalas olev töötamise register. Mõju on ka elutähtsa teenuse osutajatele ja neile füüsilisile isikuile, kelle andmeid taustakontrolli teenuse kasutamisel ja samuti taustakontrolli eesmärgil töödeldakse, samuti Riigikantseleile ning Registrite ja Infosüsteemide Keskusele.

Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõudeid puudutavad muudatused tehakse samuti CER direktiivi ülevõtmiseks koostatud seaduse rakendamiseks ning need on eelkõige riskianalüüsi koostamise nõudeid täpsustava iseloomuga. Vahtut mõju elutähtsa teenuse osutajatele ega elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavatele asutustele ei kaasne.

Määrusel on kaudne positiivne mõju nii riigi julgeolekule kui ka sotsiaal-, majandus- ja looduskeskkonnale. Mis tahes elutähtsate teenuste toimepidevuse suurendamist toetav tegevus aitab suurendada turvalisust ühiskonnas ja riigi julgeolekut tervikuna. Parema valmisoleku kriisideks ja oskus lahendada olukorda kiiresti võimaldab vähendada kahju inimeste elule, tervisele ja toimetulekule, ühiskonnale, majandusele ja looduskeskkonnale.

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

HOS-i muudatuste ja kõnesoleva määruse rakendamisega seotud tegevusi ja eeldatavat kulu on täpsemalt kajastatud seaduseelnõu seletuskirjas (lk 79–81). Taustakontrolli teenuse kasutuselevõttuga seotud kulu on kirjeldatud HOS-i § 41¹ lõike 10 alusel antava Vabariigi Valitsuse määruse „Taustakontrolli teenuse nõuded“ eelnõu seletuskirjas. Määruse rakendamine on vajalik seadusemuudatuste rakendamiseks ning sellega ei kaasne eraldiseisvat vahtut kulu ega saada otsest tulu.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 18. oktoobril 2024. a, samal ajal hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega, lähtudes CER direktiivi artiklis 26 sätestatud tähtpäevast.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspeksioonile ning Registrite ja Infosüsteemide Keskusele.