



Õiguskantsler

Urmas Reinsalu  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie 17.02.2017 nr JUM/17-0233/-1K, 8-1/1533

Meie 16.03.2017 nr 18-2/170322/1701190

## Arvamus taustakontrolliseaduse eelnõu kohta

Austatud härra justiitsminister

Tänan võimaluse eest avaldada arvamust taustakontrolliseaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) kohta.

Eelnõu eesmärgid on mõistetavad. Inimesed, kellele usaldatakse avaliku võimu ülesanded või nendega tihedalt seotud kohustused, peavad olema usaldusväärsed. See on riigi ja avaliku võimu toimimise eelduseks. Eelnõus ei ole siiski alati leitud sobivaid viise nende eesmärkide saavutamiseks ning mitme sätte puhul on vaieldav väljapakutud lahenduse põhiseaduspärasus.

Eelnõus sisalduv riivab mitte ainult taustakontrolli adressaatide, vaid ka nendega seotud isikute (vt eelnõu § 3 lg 2) perekonna- ja eraelu puutumatumust. Nende isikuandmete töötlemisega kaasneb ka erinevates menetlustoimingutes osalemise kohustus. Tuleks vältida seda, et seaduse jõustumise tulemusena jätaksid paljud avaliku teenistuse ametikohale kandideerimata pelgalt taustakontrolli läbimise kohustuse tõttu, säästmaks oma pereliikmeid ja lähisugulasi taustakontrolli menetluse osalise staatusest. Lisaks seotud isikuid puudutavale regulatsioonile on eelnõu peamisteks murekohtadeks taustakontrolli adressaadi kohustus esitada haldusorganile hulgaliselt andmeid, mis on riigi andmekogudes juba olemas, ning taustakontrolli teostajale antav õigus saada andmeid tervise infosüsteemist.

Järgnevalt konkreetsetest probleemkohtadest eelnõus.

### 1. Taustakontrolli adressaadi kohta kogutavad andmed

#### 1.1. Riigi andmekogudes olevate andmete saamine

Eelnõu § 5 lõike 4 kohaselt eelistatakse taustakontrolli teostamisel andmete kogumist vahetult taustakontrolli adressaadilt ning temaga seotud isikult. Sellest põhimõttest lähtudes on formuleeritud ka eelnõu §-d 12 ja 13. Samas on nendes paragrahvides nimetatud terve hulk andmeid, mille haldusorgan saaks ise riigi andmekogudest. Mitmete andmete saamiseks ja esitamiseks kuluv aeg või toimingud oleksid isiku jaoks oluliselt suurem pingutus kui haldusorgani jaoks.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Hea halduse tava on, et füüsiliselt ega juriidiliselt isikult ei küsita andmeid, mis riigil juba olemas on. See põhimõte sisaldub nt [Infoühiskonna arengukavas](#), aga ka [avaliku teabe seaduse](#) (AvTS) § 43<sup>3</sup> lg-s 2 („Keelatud on asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid.“) ja [haldusmenetluse seaduse](#) § 5 lg-s 2 („Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele.“). [Karistusregistri seaduse](#) (KarRS) § 16 lõike 1 kohaselt on isikult keelatud nõuda tema kohta registris või registri arhiivis hoitavaid andmeid. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, miks antud juhul on vaja teha erand nende põhimõtete järgimisest.

Võiks kaaluda tasakaalustatud diferentseeritud lähenemist, mis kohustaks isikut esitama ankeedis vaid need andmed, mis riigi andmekogudes puuduvad. On arusaadav, kui taustakontrolli adreessaat, kes ei ole Eesti kodanik, esitab ankeedis ka need andmed, mis Eesti kodanike puhul on kättesaadavad riigi andmekogudest.

Ka Eesti äriregistrisse või mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud juriidilise isiku kui taustakontrolli adreessaadi puhul võib taustakontrolli teostav haldusorgan enamuse eelnõu § 12 lõikes 2 nimetatud andmetest saada registritest. Kui lähtuda printsibist, et riigil olevaid andmeid ettevõtjalt uuesti ei küsita,<sup>1</sup> tuleks kaaluda § 12 lg 2 piiritlemist selliselt, et selles lõikes nimetatud andmed esitaks vaid välisriigis registrisse kantud juriidiline isik. Eestis registrisse kantud juriidilise isiku puhul tuleks sätestada seaduses, milliseid riigi andmekogudest kättesaamatuid andmeid ta peaks esitama. Sama küsimus seondub ka eelnõu § 13 lg-ga 2 ja § 15 lg 2 p-ga 1, mille kohaselt võidakse juriidiliselt isikult nõuda tema põhidokumente ja majandustegevuse aruandeid.

Perekonna- ja eraelu puutumatus riive on proportsionaalne siis, kui inimene teab, et haldusorgan kogub tema kohta riigi andmekogudest teatud kindlat liiki andmeid ja töötleb neid eesmärgipäraselt. Seetõttu peaks taustakontrolli teostaja õigus saada andmeid andmekogudest (eelnõu § 18) olema piiritletud konkreetselt, lähtudes sellest, milline on üldise või laiendatud taustakontrolli sisu. Taustakontrolli tegemiseks kasutatavate andmekogude loetelu tuleks sätestada ammendavalt (praegu on § 18 lg 2 loetelu avatud, kuna algab sõnadega „muu hulgas“). Vastasel korral võivad taustakontrolli teostajad sellele sättele viidates nõuda andmeid ükskõik millisest andmekogust ning andmekogude volitatud töötlejad ei pruugi olla pädevad hindama, kas päringu tegijal on tegelikult taustakontrolli teostamisest tulenev teadmismajandus või mitte. Lubatud andmekogude nimistust tuleks välja jätta tervise infosüsteem (vt arvamuse p 3).

## 1.2. Andmete esitamine usulisse ühendusse kuulumise kohta

Eelnõu § 12 lõike 1 punkti 5 kohaselt esitab taustakontrolli adreessaat ankeedis andmed kuulumise kohta mittetulundusühingutesse ja teistesse mittetulundusliku iseloomuga organisatsioonidesse või ühendustesse. Sellest tulenevalt tuleks esitada andmed ka usulisse ühendusse (kogudusse) kuulumise kohta.

Samas sätestab [kirikute ja koguduste seaduse](#) (KiKoS) § 8 lg 2, et keegi ei ole kohustatud andma andmeid oma usutunnistuse või kogudusse kuulumise kohta, välja arvatud kriminaalmenetluse käigus kahtlustatav, süüdistatav, kohtualune ja kannatanu. Põhiseaduse (PS) § 42 kaitseala on seotud §-st 40 tuleneva usuvabadusega ning see puudutab ka andmete töötlemist isiku kogudusse kuulumise kohta<sup>2</sup>. Tulenevalt sellest võivad usulised ühendused KiKoS kohaselt näha oma

<sup>1</sup> Vt ka [majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse](#) § 13 lg 1

<sup>2</sup> Vt ka [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne \(2012\). Paragrahvi 42 kommentaar, p 1.](#)

põhikirjades ette erisusi [mittetulundusühingute seaduses](#) liikmeskonna ja juhtimise kohta sätestatust, kui need tulenevad usulise ühenduse ajalooliselt väljakujunenud õpetusest ja struktuurist, ega pea alati oma liikmete nimekirju.

Eelnõuga ei kavandata KiKoS eelpoolnimetatud sätte muutmist, mille tulemusena tekib õiguselgusetus, kas isik peab oma andmed kogudusse kuulumise kohta ankeedis esitama või mitte. Andmete esitamine selle kohta, kas isik kuulub usulise ühenduse liikmeskonda, peaks olema taustakontrolli adressaadi jaoks vabatahtlik. Samas peab olema eesmärgipärane ka vabatahtlikult esitatavate andmete töötlemine.

### 1.3. Kinnitus ustavusest Eesti Vabariigile

Eelnõu § 12 lg 1 p 8 ja lg 2 p 12 kohaselt kinnitab taustakontrolli adressaat enda ustavust Eesti Vabariigile. Eelnõu § 27 lõige 2 loetleb kriteeriumid, mil Eesti Vabariigi kodaniku ustavust Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale eeldatakse. Üheks kriteeriumiks on ka see, et isiku avalikud mõtteavaldused ei tohi olla suunatud Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra rikkumisele. Sellise formuleeringu õiguselgus on kaheldav. Eelnõu seletuskirjas on sättega seonduvalt viidatud õigesti PS § 54 lõikele 1. Samas on mõiste „põhiseaduslik kord“ sisustamine ebaselge.<sup>3</sup> Mõistes küll sätte eesmärki, peaks see siiski olema formuleeritud nii, et ei kaasneks nt riigiorganite tegevuse suhtes pelgalt kriitilisi seisukohti avaldanud isiku automaatne lugemine mitteustavaks Eesti Vabariigi põhiseaduslikule korrale.

### 1.4. Kinnitus majandusraskuste puudumise kohta

Eelnõu § 12 lg 1 p 8 ja lg 2 p 12 kohaselt kinnitab taustakontrolli adressaat majandusraskuste puudumist. Eelnõu ega seletuskiri täpsemalt selle kinnituse olemust ei ava ning mõistet *majandusraskused* ei ole defineeritud ka teistes õigusaktides. Kui mõiste jääb vaid isiku enda defineerida, sisustab ta selle subjektiivselt. Nii ei ole võimalik saavutada ka eesmärki, mida taustakontrolli raames seda küsimust esitades soovitakse saavutada. Seletuskirjale lisatud ankeedivormidest nähtub, et küsitav informatsioon puudutaks hoopis *majanduslikku seisundit*, mida omakorda on konkretiseeritud küsimustega maksejõuetusmenetluse eriliikide kohta. Õiguselguse huvides tulekski kasutada mõiste *majandusraskused* asemel või selle lahtiseletamiseks seaduses nende menetlusliikide loetelu või eelistatavalt sellest kinnitusest ankeedis üldse loobuda, arvestades riigile juurdepääsetavaid andmeid andmekogudes (vt ka arvamuse p 1.1). Välistatuks peaks jääma, et haldusorgan võiks saada õiguse nõuda pelgalt sellele alusele tuginedes krediidasutustelt taustakontrolli adressaadi pangakonto väljavõtet.

## **2. Seotud isiku andmete ning menetluslike õiguste ja kohustustega seotud küsimused**

Eelnõu § 3 lg 2 esitab loetelu füüsilisest isikust taustakontrolli adressaadiga seotud isikutest – adressaadi abikaasa või abieluga sarnanevas suhtes olev elukaaslane ning samuti vanem, õde, vend ja täisealine laps.

Laiendatud taustakontrolli puhul (§ 13 lg 1 p-d 1 ja 2) peab taustakontrolli adressaat esitama iga seotud isiku kohta mh tema isikut tõendava dokumendi nimetuse ja numbri, elukohaandmed (ankeedivormi järgi viimase 5 a kohta), andmed tema karistatuse, kantud vangistuse, vahistamise ning lõpetamata menetluste kohta kriminaalasjades, kus seotud isik on kahtlustatav või süüdistatav. Ankeedivormi järgi tuleb esitada andmeid ka karistusregistri arhiivist ning seotud isikule määratud distsiplinaarkaristuste kohta.

<sup>3</sup> Vt ka [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne \(2012\). Paragrahvi 54 kommentaar, p 2 ja 4.](#)

Sellise andmehulga esitamise kohustuse panemine taustakontrolli adressaadile on ebamõistlik ja koormav. Ka ei võimalda kehtiv õigus tal kõiki neid andmeid saada – nt [KarRS](#) § 20 ei luba inimesel saada andmeid karistusregistri arhiivist kellegi teise kui vaid enda ja oma alaealise lapse kohta. Olgugi tegemist lähisugulastega, ei kaasne sellega automaatselt õigust olla teadlik lähisugulase eraelu puudutavatest faktidest. Nii ei pruugi näiteks taustakontrolli adressaadist lahus elav täisealine poeg soovida infot oma liiklussüüteo kohta vanematega jagada. Kohustus lähisugulastelt selliseid andmeid koguda võib perekonnasiseseid suhteid oluliselt kahjustada.

Seletuskirjast ei nähtu, millisel eesmärgil kõiki neid seotud isikute kohta esitatavaid andmeid (sh andmeid karistuste ja lõpetamata menetluste kohta) taustakontrolli teostamise käigus töödeldakse. Seotud isiku kehtivate karistusandmete vajalikkust taustakontrollis ei ole eelnõus ja seletuskirjas ilmselt keerukas põhjendada. Ka ei vaja juurdepääs neile eelduslikult suuremaid õiguslikke ega tehnilisi muudatusi. Teiste andmete (sh nt karistusregistri arhiiv ja lõpetamata menetlused) saamise vajadus seotud isikute puhul nõuaks aga oluliselt tugevamaid argumente. Seletuskirja lk 30 on seda osaliselt püütud teha, viidates mõnele seadusele, kus sellise teabe kogumise õigus on sätestatud, kuid seos laiendatud taustakontrolli eesmärkidega ei selgu.

Seotud isikut puudutava teabe esitamine taustakontrolli adressaadi poolt peaks olema minimaalne (piirdudes näiteks vaid nende andmete esitamisega ankeedis, mida esitatakse riigisaladusele juurdepääsu loa taotlemisel). Minimaalne peab olema ka teda puudutava teabe töötlemine haldusorgani poolt, lähtudes taustakontrolli eesmärgist ja sõltumata sellest, kas seotud isikut on teavitatud (eelnõu § 5 lg 2, § 11 lg 2), kas ta on andnud toiminguks nõusoleku või selles osalenud (eelnõu § 15 lg 3, §-d 21 ja 22) jne. Lähisugulaste omavahelised suhted võivad olla aja jooksul kujunenud ebasõbralikeks või täiesti katkenud. Töö- või ametikohale kandideerimise käigu sõltuvusse seadmine sellest, kas kõik lähisugulased on nõus andma teatud kinnitusi või nõusolekuid, ei ole proportsionaalne meede. Mõnel juhul võib piisata ka haldusorgani õigusest küsida seotud isikult lihtsalt seletusi (vt eelnõu § 15).

### 3. Juurdepääs tervise infosüsteemile

[Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse \(TTKS\)](#) § 59<sup>1</sup> lg 1 kohaselt on tervise infosüsteem andmekogu, milles töödeldakse tervishoiuvaldkonnaga seotud andmeid tervishoiuteenuse osutamise lepingu sõlmimiseks ja täitmiseks, tervishoiuteenuste kvaliteedi ja patsiendi õiguste tagamiseks ning rahva tervise kaitseks, sealhulgas tervislikku seisundit kajastavate registrite pidamiseks, tervisestatistika tegemiseks ja tervishoiu juhtimiseks. Andmekogusse tuleb seaduse alusel koondada teave kõigi ravijuhtude kohta (TTKS § 59<sup>2</sup>).

Seadusandja otsus koondada seaduse alusel ilma patsiendi igakordse nõusolekuta tema terviseandmed kesksesse andmekogusse tähendab isikute eraelu olulist riivet. Riivet õigustab kaalukas eesmärk parandada oluliselt tervishoiuteenuste kvaliteeti – seda nii üksiku patsiendi ravi kui ka vastavaid teadusuuringuid silmas pidades.<sup>4</sup> Nende eesmärkide saavutamiseks tuleb tagada nii tervishoiuteenuse osutajate kui ka patsientide usaldus tervise infosüsteemi (E-tervis) suhtes. Arsti ja patsiendi vaheline suhe on üldreeglina kaitstud arstisaladusega. [Võlaõigusseaduse \(VÕS\)](#) § 768 lg 1 peab tervishoiuteenuste osutamisel või tööülesannete täitmisel teatavaks saanud andmeid patsiendi ja tema tervise seisundi kohta saladuses hoidma, samuti hoolitsema selle eest, et tervishoiuteenuse osutamisel dokumenteeritud andmed ei saaks teatavaks kõrvalistele isikutele, kui seaduses või kokkuleppel patsiendiga ei ole ette nähtud

<sup>4</sup> Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 146 seletuskiri, lk 7.

teisiti. Konfidentsiaalsuskohustuse täitmisest võib erandi teha, kui andmete avaldamata jätmise korral võib patsient oluliselt kahjustada ennast või teisi isikuid (VÕS § 768 lõige 2).

Kui patsiendisuhte konfidentsiaalset olemust rikkuda õigustamatute juurdepääsude<sup>5</sup> võimalusega, võib inimene kas sulgeda oma andmed terve infosüsteemis või – mis veelgi hullem – loobuda üldse arstiabi otsimisest. Seda on rõhutanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK), leides, et isikuandmed, eriti meditsiinilised andmed, on oluline osa eraelu puutumatus õigusest, sest „ei ole oluline austada mitte üksnes patsiendi privaatsust, vaid säilitada ka patsiendi usaldus meediku elukutse ning tervishoiusüsteemi vastu tervikuna. Ilma andmekaitseta võivad arstiabi vajajad hoiduda personaalse ja intiimses sisuga informatsiooni avaldamisest, mis võib olla vajalik asjakohaseks raviks, ning enamasti veel, nad võivad loobuda abi otsimisest üldse, ohustades nii ennast kui ka ühiskonda“.<sup>6</sup> Seletuskirjas ei ole terve infosüsteemi andmete kasutamisega kaasnevat riivet üldse käsitletud.

Taustakontrolli eesmärgil andmete saamine E-tervisest riivaks eraelu puutumatus ülemääraselt. Tervise infosüsteem tuleks § 18 lg-s 2 sisalduvast loetelust välja jätta.

#### 4. Avaldatud andmete ja elektroonilise side andmete kogumine

Eelnõu § 17 kohaselt kogutakse taustakontrolli aadressaadi või temaga seotud isiku kohta ka andmeid, mis on avaldatud arvutivõrgus või eraõiguslikel alustel asutatud andmekogudes. Mõisted „arvutivõrk“ ja „eraõiguslikel alustel asutatud andmekogud“ võivad määratleda ka selliseid kogumeid, mille kasutamine on tegelikult piiratud. Seletuskirjas ei kirjeldata täpsemalt, mida on mõeldud mõiste „arvutivõrk“ all. Kõnealusel sättest ei tohiks tuleneda, et iga arvutivõrgu või eraõiguslikel alustel asutatud andmekogu omanikul või haldajal on kohustus anda taustakontrolli teostavale haldusorganile välja andmed taustakontrolli aadressaadi või temaga seotud isiku kohta. See oleks eraelu puutumatus oluline riive, mille eesmärgipärasust ei ole eelnõu materjalides selgitatud.

Eelnõu § 20 annab haldusorganile õiguse elektroonilise side andmete kogumiseks [elektroonilise side seaduse](#) (ESS) § 111<sup>1</sup> lõigetes 2 ja 3 piiritletud ulatuses. Kuivõrd seadusega ei plaanita täiendada ESS § 111<sup>1</sup> lõiget 11, jääb ebaselgeks, kuidas kavatakse eelnõu §-s 20 sätestatavat korraldada. Seletuskirjas ei ole analüüsitud koormust, mis sideettevõtetele neile päringutele vastamise tulemusena langeb. Eelnõu materjalidest ei nähtu ka kavatsust küsida sideettevõtete kui huvigrupi arvamust selles küsimuses. Lisaks vajab eelnõu § 20 analüüsimist Euroopa Kohtu 21.12.2016 otsusest lähtudes. Seletuskiri küll mainib otsuse olemasolu, kuid ei selgita, kuidas on selle otsusega kooskõlas eelnõus väljapakutud regulatsioon.

#### 5. Küsimusi seonduvalt laiendatud taustakontrolliga

Eelnõu § 9 p 3 näeb ette laiendatud taustakontrolli isiku suhtes, kellele soovitakse panna „muu ülesanne“, millega kaasneb sama sätte „p-des 1 ja 2 võrdsustatav juurdepääs alale, ehitisele või ruumile või teabele juurdepääsu õigus“. Punkt vajab õigusselguse huvides täpsustamist, sest see ei võimalda mõista, millistele juhtudele see kohaldub. Seletuskirja lk 19 selgitab punkti kuigivõrd, kuid laiendatud taustakontrolli teostamise alused peaksid olema sätestatud seaduses.

<sup>5</sup> TTKS § 59<sup>3</sup> lg 6 sätestab, et muudel isikutel on juurdepääs terve infosüsteemis olevatele isikuandmetele, kui see õigus tuleneb seadusest.

<sup>6</sup> EIK 25.02.1997 otsus asjas nr 9/1996/627/811, Z. V. Soome. Vt ka EIK 15.04.2014 otsus asjas nr 50073/07, Radu v the Republik of Moldova, p 27, 28. Vt ka [Inimõiguste ja biomeditsiini konventsiooni: inimõiguste ja inimvärikuse kaitse bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel](#) art 10 lg 1.

Eelnõu § 23 näeb ette võimaluse kuni kolme soovituskirja nõudmiseks. Lg 2 p-des 4 ja 5 on esitatud üksikasjalikud nõuded soovituskirja sisule, mis tähendavad soovitaja põhjalikku panust soovituskirja koostamisse. Kolmandate isikute kaasamine taustakontrolli teostamisse võiks olla võimalikult minimaalne (eelnõu kohaselt töödeldaks ulatuslikult ka soovituskirja esitanud isikute isikuandmeid). Kaaluda võiks selle sätte asendamist täiendustega laiendatud taustakontrolli ankeedis (analoogiliselt riigisaladusele juurdepääsu loa taotlemise ankeedile), kus tuleks taustakontrolli adressaadil nimetada kaks lähemat tuttavat, kes oskavad teda iseloomustada. Taustakontrolli teostajal oleks siis võimalik vajadusel neid isikuid küsitleda.

## 6. Julgeolekuasutuste roll taustakontrolli teostamisel

Haldusorgan võib küsida taustakontrolli teostamisel eelnõu § 6 lg 2 järgi julgeolekuasutuse arvamust ja § 24 lg 3 kohaselt ametiabi julgeoleku- ja jälitusasutuselt ning kaitseväeluuret teostavalt asutuselt. Jääb ebaselgeks, millist päritolu andmed julgeolekuasutus haldusorganile arvamuse või ametiabi korras esitab. Eelnõu seletuskirjas on näiteks korduvalt viide julgeolekuasutuse „tehnilistele võimalustele“. Jääb arusaamatuks, millisel määral tugineb julgeolekuasutus taustakontrolli teostavale haldusorganile arvamust või ametiabi andes hoopis muul eesmärgil ja teises menetluses (teabehange, kriminaalmenetlus) kogutud andmetele. Selline regulatsioon võib anda julgeolekuasutustele tulevikuks n-ö legaalse õigustuse koguda (ja säilitada) oma põhimenetluste käigus igaks juhuks isikute kohta ka selliseid andmeid, mida küll tolle konkreetse menetluse tarvis vaja ei lähe, aga on ehk kunagi kasutatavad taustakontrolli läbiviimisel. Eelnõu materjalidest ei selgu, kuidas neid ohte välditakse. Eriti teravalt tõusetub see küsimus eelnõu § 6 lg 2 kontekstis, millest võib järeldada, et julgeolekuasutus tugineks arvamust andes juba olemasolevatele andmetele ega koguks neid spetsiaalselt käimasoleva taustakontrolli tarbeks (see võimalus sätestatakse sama paragrahvi lõikes 3).

## 7. Isiku õigused taustakontrolli tulemustega tutvumisel

Eelnõu §-st 29 ega teistest sätetest ei selgu, kas taustakontrolli adressaadil on õigus tutvuda taustakontrolli arvamusega ning taustakontrolli teostamisel kogutud andmetega. Paragrahvi 5 lg 3 kohaselt võib taustakontrolli käigus andmeid töödelda üksnes taustakontrolli adressaadi usaldusväärsuse hindamise eesmärgil ning tema poolt taustakontrolliankeedis esitatud andmete kontrollimiseks vajalikus ulatuses. Seletuskirja lk 11 märgitakse seda sätet kommenteerides, et kui taustakontrolli teostav haldusorgan töötleb isikuandmeid suuremas ulatuses, kui on vajalik ankeedis esitatud andmete kontrollimiseks või muul kui taustakontrolli adressaadi usaldusväärsuse hindamise eesmärgil, siis saab andmesubjekt sellise isikuandmete töötlemise vaidlustada.

Samas ei nähtu eelnõust ega seletuskirjast PS § 44 lg-ga 3 kooskõlas olevaid garantiisid, mis võimaldaks isikul andmete töötlemise ulatusest teada saada<sup>7</sup>. Eelnõu § 2 lg 2 näeb küll ette, et kavandatava seaduse alusel isikuandmete töötlemisele kohaldatakse isikuandmete kaitse seadust, „arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi,“ kuid lg 3 lisab, et taustakontrolli seaduse alusel kogutud teabele juurdepääsu võimaldamisele või selle piiramisele kohaldatakse AvTS ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadust. Jääb arusaamatuks, kas ja kuivõrd on lg 3 sõnastamisel arvestatud sellega, et andmesubjekti (so taustakontrolli adressaadi, aga ka temaga seotud isiku, kelle kohta taustakontrollis andmeid kogutakse) juurdepääsu enda kohta kogutud andmetele reguleerib siiski [isikuandmete kaitse seadus](#) (§-d 19 ja 20<sup>8</sup>).

<sup>7</sup> Vt ka [RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p-d 50](#) jj;

<sup>8</sup> Vt ka [RKHKm 3.11.2016, 3-3-1-58-16](#) ja [RKHKo 10.06.2016, 3-3-1-84-15](#)

Samal põhjusel tekitab küsimusi § 29 lg 6, mille kohaselt on taustakontrolli adreessaadil õigus nõuda taustakontrolli arvamuse põhjendamist, kuid haldusorgan võib sellest keelduda, kui taustakontrolli adreessaadil „ei ole selleks õigustatud huvi“. Selline määratlus on liiga üldine ning annab haldusorganile liiga laia kaalutlusruumi. Seletuskirja lk 39/40 on seda määratlust teatud ulatuses sisustatud. Eelnõus tuleb sätestada üheselt arusaadavalt alused, millal isikule arvamust ei põhjendata.

## **8. Varem teostatud taustakontrolli tulemuste kasutamine**

Eelnõu §-st 31 nähtub, et taustakontrolli teostamise käigus kogutud andmeid säilitatakse vaid seondult selle õigussuhte kestmisega, mis taustakontrolli teostamise ajendas. Paragrahvi 7 lg 5 seostab taustakontrolli teostamisest loobumise võimaluse olukorraga, kus taustakontrolli adreesaat on eelnevalt läbinud julgeolekukontrolli.

Seega ei anna eelnõu praegu võimalust kasutada läbitud taustakontrolli fakti ega selles kogutud andmeid, kui taustakontrolli läbinud isik siirdub samalaadsele ametikohale teises valitsusasutuses või kui eriseaduse alusel taustakontrolli läbinud isik siirdub ametikohale, mis eeldab taustakontrolliseaduse alusel taustakontrolli teostamist, või vastupidi. Seletuskirjas (nt lk 18, 47 ja 49) on märgitud, kuidas võib jätta uue taustakontrolli teostamata, kui seda on sama isiku suhtes varem tehtud, kuid eelnõust puuduvad sätted, mis tagaksid sellekohase informatsiooni ja andmete vahetamise asutuste vahel.

Selleks, et isikule ei pandaks igale uuele ametikohale asumisel uue taustakontrolli läbimise kohustust ja põhjendamatult täiendavat koormust ning et riigi ressursse kulutataks säästlikult, tuleks eelnõu koostamisel läbi mõelda ja luua võimalik regulatsioon, kuidas saaks edastada ühelt asutuselt teisele informatsiooni, mis puudutab nii kõnealuse seaduse kui eriseaduste alusel läbitud taustakontrolli. Uute andmete kogumine oleks mõistlik vaid siis, kui need on varasema taustakontrolliga võrreldes muutunud või kui varasema taustakontrolli sisuks ei olnud selliste andmete esitamine, mida näeks ette taustakontroll uuel ametikohal (nt kui eriseaduse alusel teostatud taustakontrolli käigus ei kogutud andmeid samas mahus, mida oleks vaja esitada laiendatud taustakontrolli raames kõnealuse seaduse alusel).

## **9. Rakendussätete täiendamise vajadus**

Eelnõu § 35 lg 3 alusel on võimalik teostada taustakontrolli nende isikute suhtes, kes juba täidavad avaliku võimu ülesannet või selle teostamist toetavat ülesannet. Põhimõtteliselt võib haldusorganile selle õiguse andmist pidada põhjendatuks, kuid eelnõu vajab täpsustamist.

Taustakontrolli teostamine on isiku õigusi sellisel määral piirav meede, et ametisoleval isikul peaks olema kindlus, kas tema olemasolev ametikoht on seotud taustakontrolli teostamise kohustusega või mitte. Seetõttu tuleks kaaluda konkreetse tähtaja ettenägemist, milliseks ajaks seaduse jõustumise järel peab haldusorgan kinnitama ja asjassepuutuval isikule teatavaks tegema ametikohtade loetelu, mida taustakontroll puudutab. Kuigi § 35 lg 3 näeb ette juba ülesannet täitvate isikute suhtes taustakontrolli seaduse kohaldamise ilma erisusteta, on see siiski küsitav ja vajaks analüüsi (kaheldav on nt § 23 kohaldamise põhjendus neil juhtudel).

Täielikult puudub eelnõust regulatsioon selle kohta, millised on õiguslikud tagajärjed ametisolevate isikute jaoks pärast § 35 lõikes 3 nimetatud taustakontrolli läbimist, juhul kui taustakontrolli käigus jõutakse järeldusele, et isik ei ole usaldusväärne. Kui nendeks võimalikeks

õiguslikeks tagajärgedeks on isiku ametist vabastamine või töölepingu lõpetamine või juriidilise isikuga lepingu lõpetamine, siis tuleb sellega seonduvalt täiendada ka vastavaid seadusi. Samalaadsed küsimused tekivad ka seoses §-ga 33, mis puudutab taustakontrolli läbinud isikut, kelle järelkontrolli käigus selgub, et ta ei ole usaldusväärne. Eelnõust ei selgu, kas see oleks alus tema ametist vabastamiseks või töölepingu või lepingu lõpetamiseks (sh kas juriidiliste isikute puhul on ka õiguslike tagajärgi riigihangete seaduse kontekstis).

Kuna eelnõu annab õiguse taustakontrolli teostamiseks ka kohalikele omavalitsustele, tuleks maandada seal töötavate isikute (kes võivad olla kandidaatideks valimistel) poliitilistest veendumustest tingitud diskrimineerimise (nt töösuhte lõpetamise) ja isikuandmete lekitamise riskid. Tuleb arvestada, et omavalitsustes juhtimine on erinevalt teistest eelnõus käsitletavatest haldusorganitest seotud valimiste tulemusena võimule saanud poliitiliste jõududega. Peab olema piisav järelevalve selle üle, kas olemasolevatel ameti- või töökohtadel töötavad isikud loetakse taustakontrolli-kohustuslikeks põhjendatult, kas taustakontrolli tulemused on objektiivsed ning kas isikule on tagatud võimalused nende tulemustega tutvumiseks.

## **10. Seaduse rakendamise seotud ressursivajadus**

Seletuskirja lk 53 on sedastatud, et seaduse rakendamine ei too kaasa olulisi täiendavaid kulusid. Lk 53-56 asuvas tabelis on taustakontrolli erinevate etappide puhul hinnatud, et kulud „ei suurene“ või „suureneb vähesel määral“ ning ühel puhul ka isegi et „väheneb vähesel määral“, kuigi etapi kirjeldus selliseks hinnanguks põhjust ei anna. Taustakontroll, eeskätt laiendatud taustakontroll, eriti kui eelnõu selles osas ei muudeta, tähendaks tegelikult olulist hulka lisatoiminguid haldusorganile ning sellest tulenevalt ka vajadust lisaressurssidele järele (sh asutuste puhul, kus siiani ei ole sarnaseid andmeid töödeldud). Seletuskirjast ei nähtu põhjendamatult AKI, julgeolekuasutuste ega § 6 lg-s 3 nimetatud haldusorganitele lisanduva koormuse ja vajamineva ressursi hindamist. Puudub ka kulude prognoos seoses eelnõu § 35 lg 3 alusel tehtava taustakontrolliga isikute suhtes, kes täidavad praegu ülesandeid, mille eelduseks oleks taustakontrolli läbimine (seletuskirja andmetel on neid tuhandeid, sh need, kellel on juurdepääsuõigus piiratud tasemel riigisaladusele).

Seletuskirjas on puudutamata ka ressursivajadus, mis seondub taustakontrolli teostavate ametnike ettevalmistamise ja täiendkoolitusega (sh ka üldistuste tegemisega taustakontrolli teostamise praktika kohta, et selle põhimõtted oleksid üle riigi erinevates asutustes võimalikult ühetaolised). Taustakontrolli teostamine eeldab spetsiifilisi teadmisi isikuandmete (sh delikaatsete isikuandmete) kogumise ja töötlemisega seonduvalt ning seab ka kõrgendatud moraalsed nõudmised seda teostavatele ametnikele.

## **11. Kohalike omavalitsuste puutumus seaduse rakendamisega**

Eelnõu ja seletuskirjaga tutvudes on tajutav, et kohaliku omavalitsuse asutuste puutumust eelnõuga ei ole päris selgelt teadvustatud, sh küsimustes, mis seonduvad kohalike omavalitsuste võimaluste, võimekuse ja vastutusega taustakontrollide teostamisel. Seletuskirja lk 46/47 on esitatud küll tabel mõjutatud ametnike ja töötajate arvu kohta riigi ametiasutustes, kuid ei nähtu mõjutatud ametnike ja töötajate hulka kohalikes omavalitsustes.

Lisaks juba arvamuse p-des 9 ja 10 märgitule seondub kohalike omavalitsustega ka ühe sätte täiendamise vajadus. Eelnõu § 3 lg 4 kohaselt ei teostata taustakontrolli valla- ja linnavolikogu liikme suhtes. Sätet tuleks täpsustada, välistamaks tõlgendust, mille järgi kehtiks taustakontrolli



teostamise keeld valla- või linnavolikogu liikme suhtes isegi siis, kui ta kandideerib mõnele ametikohale, millega seonduvalt on taustakontroll ette nähtud.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Erik Salumäe 693 8441  
Erik.Salumae@oiguskantsler.ee

Monika Mikiver 693 8412  
Monika.Mikiver@oiguskantsler.ee

Odyn Vosman 693 8422  
Odyn.Vosman@oiguskantsler.ee

Epp Maaten 693 8438  
Epp.Maaten@oiguskantsler.ee

Heili Sepp  
Heili.Sepp@oiguskantsler.ee