

Lugupeetud justiits- ja digiminister Liisa-Ly Pakosta

Justiits- ja Digiministeerium

OÜ Krediidiregister aramus võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (uue tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine) eelnõu kohta

I. KOKKUVÕTE

1. Justiits- ja Digiministeerium (**ministeerium**) edastas 12.02.2026. a ministeeriumitele ja huvigruppidele arvamuse avaldamiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2023/2225 (**direktiiv**), mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2008/48/EÜ, ülevõtmiseks koostatud võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Ministeerium ootab kooskõlastuskirju ja arvamusi kolme nädala jooksul arvates kirja saatmisest, s.o 05.03.2026. a.
2. OÜ Krediidiregister avaldab käesolevaga arvamust üksnes isikuandmete kaitse seaduse (IKS) muutmise eelnõu osas, millega soovitakse IKS'i üle võtta direktiiv artikkel 19 ning millega soovitakse sätestada uued nõuded tarbija krediidivõimelisuse hindamiseks kasutatavate registrite registripidajatele. Kavandatavad muudatused mõjutavad otseselt registripidaja tegevust, õigusi ja kohustusi. Aramus keskendub eeskätt IKS eelnõu § 10¹ sätete regulatiivsele ulatusele, nende tegelikule vastavusele direktiivile ning proportsionaalsusele registripidaja suhtes. Seletuskirja põhjenduste ja eelnõu normiteksti vahel on sisulisi vastuolusid, mis ei võimalda üheselt mõista kavandatava regulatsiooni tegelikku tähendust ega rakendusulatust, sisaldades muuhulgas ka vastuolulisust.
3. **Krediidiregister OÜ palub ministeeriumil arvestada kokkuvõtlikult järgnevaga:**
 - a) **Palume direktiivi artikkel 19 üle võtta KAVS/KAS'i mitte IKS-is.**
 - b) **Palume viia IKS eelnõu § 10¹ lg 1 sõnastus kooskõlla direktiivi artikkel 19 sõnastusega s.t konkreetsete andmete reguleerimise asemel reguleerida „andmebaase“. Nimelt kasutab direktiiv sõna „andmebaas“. Eelnõu aga nimetab konkreetseid andmeid, mida registrite poolt töödeldakse. See tähendab, et eelnõu sõnastus viib ka andmete töötlemise ebaselge ulatusega reguleerimiseni, mida ei pruugi isegi direktiivi viidatud andmebaasis olla. See ei ole aga direktiivi eesmärk.**
 - c) **Palume viia IKS eelnõu § 10¹ lg 1 sõnastus kooskõlla direktiivi artikkel 19 sõnastusega ning eemaldada registrite kohustus kontrollida, kas tarbijakrediiti pakkuv krediidiandja järgib IKÜMi nõudeid.**

- d) **Palume viia IKS eelnõu § 10¹ lg 2 sõnastus kooskõlla direktiivi artikkel 19 sõnastusega ning eemaldada nõuded andmebaasi andmete koosseisule, mida direktiivi artikkel 19 lg 4 ette ei näe.**
- e) **Palume viia IKS eelnõu § 10¹ lg 5 seletuskiri kooskõlla direktiivi mõttega ning avada, kas lubatud on kõnealune teavitus saata koos IKÜM-s nõutud isikuandmete töötlemise teavitusega.**
- f) **Palume viia IKS eelnõu § 10¹ lg 6 sõnastus kooskõlla direktiivi artikkel 19 sõnastusega, mille kohaselt peab liikmesriik tagama kaebuste esitamise menetluste olemasolu, mitte looma juurde uut vaide esitamise mehhanismi.**
- g) **Palume viia IKS eelnõu § 71¹ sõnastus kooskõlla direktiivi artikkel 44 sõnastusega, mille kohaselt peab liikmesriik kehtestama tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid, mitte aga üle võtma IKÜMi trahve ja trahvimäärasid, mis on nagunii andmekaitse nõuete rikkumise eest ette nähtud.**

II. PÕHJENDUSED

- 4. **Palume direktiivi artikkel 19 üle võtta KAVS/KAS'i mitte IKS-is.**
- 5. Nimelt eelnõu seletuskirjas põhjendatakse direktiivi artikli 19 ülevõtmist IKS'i sellega, et regulatsiooni peamine eesmärk on tarbija kui andmesubjekti õiguste kaitse ning et tegemist on olemuslikult isikuandmete kaitsega seotud normidega. Selline käsitus ei ole veenev.
- 6. **Esiteks** ei muuda ainuüksi asjaolu, et regulatsioon puudutab isikuandmete töötlemist, seda automaatselt andmekaitseõiguslikuks põhiregulatsiooniks. Tarbijakrediidi valdkonda reguleerivad normid, isegi kui need sisaldavad andmetöötluslike elemente, teenivad eeskätt turukorralduslikku ja tarbijakaitselist eesmärki, mitte isikuandmete kaitse üldraamistiku kujundamist. IKS'i eesmärk on tagada IKÜM'i riigisisene rakendamine ja täpsustamine, mitte luua eriregulatsiooni krediidituru toimimise reguleerimiseks.
- 7. **Teiseks** toob regulatsiooni paigutamine IKS'i kaasa süsteemse kõrvalekaldumise seaduse reguleerimisalas. IKS kehtestab andmetöötluse põhimõtted ja järelevalveraamistiku. Tarbijakrediidi spetsiifiliste kohustuste lisamine seadusesse laiendab IKS-i esemelist kohaldamisala valdkondlikuks eriregulatsiooniks, mis ei ole kooskõlas seaduse ülesehitusega.
- 8. **Kolmandaks** ei ole veenev argument, et normid ei sobi eraõiguslikku või subjektipõhisesse seadusesse. Regulatsiooni avalik-õiguslik iseloom ei välista selle paigutamist valdkonnaseaduses, kui see teenib konkreetse turu või tegevusvaldkonna reguleerimise eesmärki. Õigusloome hea tava kohaselt tuleks eriregulatsioon paigutada sellesse seadusesse,

mis reguleerib vastavat majandustegevuse valdkonda, mitte üldseadusesse, mille keskne eesmärk on andmesubjekti (kelleks ei ole vaid tarbijakrediidi taotleja/saaja) põhiõiguste kaitse laiemas kontekstis. Kavandatav lahendus hägustab IKS'i kui üldise andmekaitseraamistiku funktsiooni ning ei ole kooskõlas õigusselguse ja süsteemsuse põhimõttega.

9. **Neljandaks** ka viide Saksamaa lahendusele ei ole määrav ega siduv. Riigisisene normitehniline valik peab lähtuma Eesti õigussüsteemi üleshitusest ja seaduste vahelisest kooskõlast, mitte teise liikmesriigi tehnilisest lahendusest.
10. Eeltoodust tulenevalt ei ole põhjendatud tarbijakrediidi regulatsiooni täienduse lisamine IKS'i vaid just KAVS/KAS'i.
11. **Palume viia IKS eelnõu § 10¹ lg 1 sõnastus kooskõlla direktiivi artikkel 19 sõnastusega: andmete reguleerimise asemel reguleerida „andmebaase“.**

Direktiivi artikkel 19	Eelnõu
1. Iga liikmesriik tagab piiriülese krediidi korral teiste liikmesriikide krediidiandjatele juurdepääsu asjaomases liikmesriigis tarbijate krediidivõimelisuse hindamiseks kasutatavatele andmebaasidele. Sellistele andmebaasidele juurdepääsu tingimused ei tohi olla diskrimineerivad.	(1) Sellise registri pidajale, mis sisaldab käesoleva seaduse §-s 10 sätestatud võlasuhte rikkumisega seotud andmeid või muud sarnast tarbija krediidivõimelisuse hindamiseks kasutatavat teavet, sealhulgas tarbija tulevase maksekäitumise tõenäosuse väärtust (krediidiskoori), kehtivad seoses tarbijakrediidiga ning suhetes tarbijate ja krediidiandjatega käesolevas paragrahvis sätestatud nõuded.

12. **Laiem sõnastus kui direktiivis..** Direktiivi artiklist 19 tulenev kohaldamisala on selgelt piiritletud andmebaasidega, mida kasutatakse tarbija krediidivõimelisuse hindamiseks tarbijakrediidilepingu kontekstis. Eelnõu kohaldab uusi kohustusi: „registri pidajale, mis sisaldab käesoleva seaduse §-s 10 sätestatud võlasuhte rikkumisega seotud andmeid või muud sarnast tarbija krediidivõimelisuse hindamiseks kasutatavat teavet, sealhulgas tarbija tulevase maksekäitumise tõenäosuse väärtust (krediidiskoori)“. Sõnastus erineb direktiivi sõnastustest, st tegemist on määratlemata õigusmõistega, mis võimaldab regulatsiooni kohaldada ulatuses, mis ületab direktiivist tulenevad piirid. Selline sõnastus toob kaasa olukorra, kus IKS § 10¹ lg 1 kohaldatakse ka andmekogudele, mis ei ole direktiivi artikli 19 tähenduses andmebaasid, vaid mida kasutatakse laiemalt majandusliku tausta hindamiseks või muudes õigussuhetes. Seega

tegemist oleks direktiivist tulenevast kohustusest laiemate nõuete kehtestamisega ilma normatiivse aluseta.

13. **Vastuolu õigusselguse põhimõttega.** Õigusselguse põhimõttest tuleneval peab regulatsiooni kohaldamisala olema üheselt määratletud. Eelnõu sõnastus „*muu sarnane teave*“ ei sisalda objektiivseid ega kontrollitavaid kriteeriume, mille alusel oleks võimalik üheselt tuvastada, millised andmekogud kuuluvad sätte kohaldamisalasse ja millised mitte. Seega eelnõu sõnastus ei taga piisavat etteaimatavust registripidajatele ega võimalda selgelt hinnata regulatsiooni ulatust.
14. Direktiivi eesmärk ei ole reguleerida mis tahes andmeid või ka mis tahes andmekogusid, mis võivad sisaldada majanduslikku või maksekäitumist puudutavat teavet, vaid spetsiifiliselt krediitvõimelisuse hindamiseks kasutatavaid krediidiandmebaase. Seega eelnõu IKS § 10¹ lg 1 sõnastus ei ole kooskõlas direktiivi sõnastuse/terminiga ning viib andmete töötlemise ebaselge ulatusega reguleerimiseni, mida ei pruugi isegi direktiivi viidatud andmebaasis olla. See ei ole aga direktiivi eesmärk.
15. **Palume viia IKS eelnõu § 10¹ lg 2 sõnastus kooskõlla direktiivi artikkel 19 sõnastusega ning eemaldada registrite kohustus kontrollida, kas tarbijakrediiti pakkuv krediidiandja järgib IKÜMi nõudeid.**
16. Direktiivi art 19 lg 2 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et juurdepääs on üksnes järelevalve all olevatel ja IKÜM-i järgivatelt krediidiandjatel. IKS eelnõu § 10¹ lg 2 paneb aga hoopis registripidajale sisulise kontrollikohustuse hinnata krediidiandja andmekaitse nõuete järgimist, varasemaid rikkumisi ja esitatud kinnituste piisavust. Direktiiv ei näe ette, et andmebaasi pidajale (vastutava töötlejana) kohustust teostada sisulist andmekaitsealast auditit krediidiandja üle. Seega lg-st 2 tulenev kohustus on OÜ Krediidiregister hinnangul olemuslikult riikliku järelevalve ülesanne, st eelnõust tulenev registripidaja kontrollikohustus on ebaproportsionaalne ning õiguslikult ebaselge, väljudes ilmselgelt direktiivi piiridest.
17. Register saab ainult kontrollida, kas krediidiandjal, kes soovib juurdepääsu on FI luba vastavas valdkonnas tegutseda ning ega AKI ei ole teinud otsuseid, millest nähtuks, et krediidiandja ei järgi IKÜMi nõudeid.
18. **Palume viia IKS eelnõu § 10¹ lg 2 sõnastus kooskõlla direktiivi artikkel 19 sõnastusega ning eemaldada nõuded andmebaasis andmete koosseisule, mida direktiivi artikkel 19 lg 4 ette ei näe.**
19. IKS § 10¹ lg 1-gs 4 nimetatud register peab sisaldama teavet vähemalt tarbija tarbijakrediidilepingust tuleneva võlgnevuse kohta, milles on eristatud nõude põhisumma ja

kõrvalnõuded, ning tarbijakrediidi liiki ja krediidiandja nime. Registripidaja kehtestab meetmed, millega tagatakse, et registris sisalduv teave on ajakohane ja täpne. Samal ajal direktiivi artikkel 19 sõnastus näeb ette: „4. *Lõikes 1 osutatud andmebaasides, mis sisaldavad teavet tarbijate krediidilepingute kohta, säilitatakse teavet vähemalt tarbijate võlgnevuste kohta krediidi tagasimaksmisel ning krediidi liigi ja krediidiandja nime kohta.*“

20. **Esiteks**, OÜ Krediidiregister kordab, direktiivi ei sisalda terminit/mõistet „register“ vaid sisaldab terminit „andmebaas“. Esmalt tuleb eelnõu teksti korrigeerida ja kasutada läbivalt direktiiviga ühtseid termineid. Eelnõu kohaselt peab register sisaldama muuhulgas krediidiandja nime. Andmebaasi sisestatud võlainfo/maksehäire võib lisaks krediidiandjale olla sisestatud ka nõude loovutamise korral uue võlausaldaja poolt, st uus võlausaldaja ei saa kasutada võlainfo/maksehäire sisestamisel esialgse võlausaldaja/krediidiandja ärinime.
21. **Teiseks**, mis konkreetse normi juures peamine, OÜ Krediidiregister juhib tähelepanu direktiivi art 19 lg-le 4, ei kohusta muutma olemasolevaid andmestruktuure ega kohusta avaldama konkreetset andmekoosseisuna põhisumma ja kõrvalnõuete eristamist. Direktiivist tuleneb vaid, et andmebaasis peab olema info a) tarbijate võlgnevuste kohta krediidi tagasimaksmisel ning b) krediidi liik ja c) krediidiandja nimi. Seega eelnõuga ei ole põhjendatud panna kohustust andmebaasi haldajale andmesüsteemi ümberkujundamiseks ulatuses, mis ületab direktiivis sätestatud piire.
22. **Palume viia IKS eelnõu § 10¹ lg 5 seletuskiri kooskõlla direktiivi mõttega ning avada, kas lubatud on kõnealune teavitus saata koos IKÜM-s nõutud isikuandmete töötlemise teavitusega.**
23. IKS eelnõu § 10¹ lg 5 tuleneb 30-päevane teavitamiskohustus absoluutse nõudena. Eelnõu seletuskiri ütleb, et see teavitamiskohustus on täiendav IKÜM'is ettenähtud teavitamiskohustusele. Eelnõust jääb aga selgusetuks, kas seadusandja peab silmas, et andmebaasipidaja peaks edastama kaks (2) eraldi teavitust tarbijale, mida OÜ Krediidiregister ei pea põhjendatuks. Juhime tähelepanu, et direktiiv ei sisalda keeldu kohaldada IKÜM-i teavitamiserandeid. Seetõttu kitsendab eelnõu põhjendamatult IKÜM-ist tulenevat normihierarhiat ning võib viia olukorrani, kus registripidaja peab teavitama ka juhtudel, kus see on objektiivselt võimatu või ebaproportsionaalne. Lisaks ei ole ka selge, kas lubatud on kokkulepped, et võlgnikku teavitab isik, kes andmeid registrile edastab/sisestab. Rõhutame, eelnõu ei sätesta ega seletuskiri ei selgita, kelle kohustus on tagada teavitamiskohustuse täitmiseks vajalike kontaktandmete olemasolu – kas vastavad kontaktandmed peab registripidajale edastama/andma registrisse andmete sisestaja või lasub registripidajal iseseisev

kohustus need andmed pärida Rahvastikuregistrist teavitamiskohustuse täitmiseks. Reguleerimise ebaselgus selles küsimuses tekitab olulise õigusselgusetuse ning mõjutab otseselt kohustuse täitmise praktilist teostatavust.

24. **Palume viia IKS eelnõu § 10¹ lg 6 sõnastus kooskõlla direktiivi artikkel 19 sõnastusega, mille kohaselt peab liikmesriik tagama kaebuste esitamise menetluste olemasolu, mitte looma juurde uut vaide esitamise mehhanismi.**
25. IKS eelnõu § 10¹ lg-ga 6 dubleeritakse vaidmenetluse/vaidluste esitamise võimaluse loomise kohustus. Direktiivi art 19 lg 8 nõuab kaebuste esitamise menetluste olemasolu, mitte eraldiseisva vaidluste menetlemise korra loomist.
26. Nimelt IKÜM-i alusel on andmesubjektidel õigus vastuväite esitamisele, õigus andmete parandamisele ja kustutamisele ja õigus pöörduda järelevalveasutuse poole. IKS eelnõu loob täiendava, sisuliselt paralleelse menetluskohustuse ilma selge piiritlemiseta IKÜM-ist tulenevate õigustega, mis võib kaasa tuua normikonflikti ja menetlusliku dubleerimise ehk põhjendamatu ressursi ja kulude kaasnemise. Eelnõu seletuskirja lg 6 selgituses mõõndakse, et reguleerimine on sisuliselt sarnane IKÜM-ist tulenevale vastuväite esitamise õigusega ning omab eelkõige selgitavat tähendust. Teisalt sätestatakse ja selgitatakse selgesõnaliselt, et registripidaja peab looma eraldiseisva sisemise menetluse, mille kaudu tarbija saab registris sisalduvat teavet vaidlustada, sealhulgas looma veebilehel vastava vormi või muu lahenduse ning vaatama esitatud vaidlustused läbi mõistliku aja jooksul. Selline käsitlus viitab uue iseseisva menetluskohustuse loomisele, mis ei ole pelgalt selgitava iseloomuga, vaid paneb andmebaasi haldajale täiendavaid organisatsioonilisi ja menetluslikke kohustusi. Seletuskirjas esitatud selgitus on vastuoluline ega käsitle direktiivist ja IKÜMist tulenevat andmesubjekti vastuväiteõigust ning andmebaasi andmete vaidlustamise menetlust oma olemuselt samaväärse ja ühetaolise menetlusena.
27. Seletuskirjast jääb selgusetuks ka vaidluste lahendamise ajaline põhjendatus „mõistliku aja jooksul“, mis on ilmselgelt iga tarbija jaoks erinev ajaühik.
28. OÜ Krediidiregister leiab, et kuivõrd tegemist on tarbija õigusega, andmebaasi sisestatud andmete vaidlustamisega, on põhjendatud lähtuda vaidluste lahendamisel ja vastamisel IKÜM-ist tulenevast tähtajast, so andmesubjektile (tarbijale) vastamise tähtaeg ühe kuu jooksul vastava pöördumise saamisest ning vajadusel vastamise tähtaja pikendamiseks (IKÜM art 12 lg 3), milles tuleb andmesubjektile (tarbijale) teada anda koos põhjendusega.
29. **Palume viia IKS eelnõu § 71¹ sõnastus kooskõlla direktiivi artikkel 44 sõnastusega, mille kohaselt peab liikmesriik kehtestama tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad**

sanktsioonid, mitte aga üle võtma IKÜMi trahve ja trahvimäärasid, mis on nagunii andmekaitse nõuete rikkumise eest ette nähtud.

30. Direktiivi art 44 kohustab liikmesriike kehtestama tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid. Eelnõu § 71¹ kohaselt on võimalik kohaldada rahatrahvi kuni 20 miljonit eurot või kuni 4% ülemaailmsest aastakäibest, mis vastab IKÜM'i kõige raskemate rikkumiste sätestatud ülemmäärale. Arvestades, et eelnõu sätestatud kohustused (andmete täpsus, teavitamiskohustus, andmesubjekti õiguste tagamine) kattuvad olulises osas juba IKÜM-ist tulenevate kohustustega, loob eelnõu §-s 71¹ sätestatud regulatsioon olukorra, kus sama sisuga rikkumise eest on võimalik kohaldada kahte võrreldava raskusastmega sanktsiooni. Tegemist on sisuliselt topelt sanktsioneerimisega olukorras, kus õiguslikult kaitstav hüve ja rikkumise sisu on kattuvad. Identse sanktsioonimäära kehtestamine normide rikkumise eest, mis kordavad või dubleerivad juba vahetult kohaldatava Euroopa Liidu õiguse kohustusi, ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Selline regulatsioon ei arvesta normi autonoomset reguleerimisulatust, vaid võimendab sanktsiooniriski põhjendamatult. Seetõttu on eelnõu §-s 71¹ sätestatud sanktsioonimudel käsitatav ebaproportsionaalsena ning vajab muutmist, et vältida topelt sanktsioneerimist.
31. Samuti tuleb arvestada, et tegemist on siiski tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmisega ja sealt tulenevate kohustustega mitte IKÜMi kohustuste täitmata jätmise sanktsioneerimisega.
32. Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku sätestada sanktsiooni ülemmääraks maksimaalselt kuni 1 000 000 eurot. Selline määr oleks kooskõlas direktiivi art 44 nõudega kehtestada tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid, arvestades, et tegemist on tarbijakrediidi valdkonna eriregulatsiooni, mitte Isikuandmete kaitse üldmääruskohustuste rikkumisega. Kuni 1 000 000 euro suurune maksimaalne rahatrahv oleks analoogia korras põhjendatud ka teiste valdkondlike finants- ja krediidituru õigusaktide sanktsioonimudelitega, kus karistusmäärad on diferentseeritud vastavalt reguleeritava kohustuse iseloomule ega dubleeri IKÜM art 83 kõige raskemate rikkumiste ülemmäärasid. Selline lahendus tagaks sanktsiooni hoiatava mõju, vältides samas põhjendamatut topelt sanktsioneerimist ja ebaproportsionaalset kumulatiivset trahviriski.

Lugupidamisega

Art Andresson

OÜ Krediidiregister juhatuse esimees

/allkirjastatud digitaalselt/