

Täitemenetluse seadustiku ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kõnesoleva eelnõuga kavandatud muudatused suurendavad täitmisregistri kaudu tehtavate päringute läbipaistvust, võimaldades isikutel saada senisest parem ülevaate nende kohta tehtud päringutest.

Praegu puudub inimestel võimalus näha, millised avaliku võimu asutused või seaduses nimetatud muud isikud on nende kohta teinud päringuid täitmisregistri kaudu pankadele ja makseasutustele. Täitmisregister toimib üksnes infovahenduskanalina ega salvesta päringute sisu. Kuigi seadus annab inimestele õiguse teada, kuidas nende isikuandmeid kasutatakse, puudub tehniline lahendus, mis võimaldaks seda teavet lihtsalt kuvada.

Selleks nähakse eelnõuga ette kohustus, et täitmisregistriga liituvad asutused või isikud, sealhulgas Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda (koda) kohtutäiturite tööks vajalik infosüsteem, peavad enne registriga liitumist liituma ka tehnilise lahendusega, mis võimaldab kuvada isikule teavet tema kohta tehtud päringute kohta, ning tegema kättesaadavaks teabe tehtud päringute kohta. Erandiks on juhtumid, kus päringu tegija võib seaduses ette nähtud juhtudel edastada andmesubjektile teavet andmete töötlemise kohta hiljem, piirata selle esitamist või keelduda selle väljastamisest.

Muudatus suurendab täitmisregistriga liitunud asutuste töökoormust, kuna tuleb arendada ja juurutada tehniline lahendus päringute kuvamiseks ning uuendada andmekaitseprotseduure. Inimestel, kelle kohta täitmisregistri kaudu päringuid tehakse, seevastu halduskoormus väheneb, sest oma andmete kasutamist on soovi korral lihtsam jälgida – vajalik teave on koondatud ühte kohta ja kättesaadav elektrooniliselt, mis suurendab läbipaistvust, aitab avastada ning vaidlustada ebaseaduslikke päringuid ja vähendab andmete väärkasutuse riski.

Eelnõuga ajakohastatakse täitemenetluse seadustikus õigusselguse huvides ka andmekogude regulatsioone, tuues seaduse tasandil välja andmekogudes töödeldavate isikuandmete kategooriad, andmete säilitamise maksimaalse tähtaja ning põhimääruse kehtestamise volitusnormi selgemad raamid.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Justiits- ja Digiministeeriumi vabakutsete talituse nõunik Aleksandr Logussov (aleksandr.logussov@justdigi.ee) ja andmekaitseõiguse talituse nõunik Helen Uustalu (helen.uustalu@justdigi.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valituse tegevusprogrammiga, mille kohaselt on digiriigi valdkonna eesmärk järgmine: *kohustuslikuks muudetud andmejälgija abi suurendame inimeste kontrolli oma andmete kasutamise üle.*

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Eelnõukohase seadusega muudetakse järgmiste seaduste järgmisi redaktsioone:

- 1) täitemenetluse seadustik, RT I, 03.06.2025, 17;
- 2) tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadus, RT I, 03.06.2025, 16.

2. Seaduse eesmärk

Täitemenetluse seadustiku (TMS) § 63 lõike 1 punkt 4 näeb ette, et täitmisregister tagab infovahetuskanalina muu hulgas krediidi- ja makseasutuse valduses olevate andmete kohta päringute tegemise seadusest tuleneva ülesande täitmiseks. Avaliku võimu kandja, kellel on vaja täitmisregistrit kasutada seadusest tuleneva ülesande täitmiseks, võib süsteemiga liituda juhul, kui selleks on olemas tehniline võimekus. Sisuliselt pakub täitmisregister avaliku võimu kandjatele ja muudele krediidiasutuste seaduse § 88 lõikes 5 nimetatud isikutele registri infovahetuskanaliga liitumise korral tehnilist automatiseeritud teenust krediidi- ja makseasutuste valduses oleva pangainfo kogumiseks.

Isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artiklist 15 tuleneb isikute õigus teada, kuidas nende andmeid töödeldakse. Sama määruse artikli 5 lõike 1 punkt f ja artikli 24 lõige 1 kohustavad vastutavat töötlejat tõendama andmetöötluse nõuete täitmist ning rakendama sobivaid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid. Isikuandmete töötlemist puudutavad üldpõhimõtted tulenevad ka isikuandmete kaitse seadusest (IKS).

Kuigi juurdepääs krediidi- ja makseasutuste valduses olevale pangasaladusena käsitatavale teabele muutub üha lihtsamaks ning käsipäringud asenduvad automatiseeritud andmevahetusega, puudub isikutel tõhus võimalus tutvuda enda kohta tehtud päringute ning nendega seotud andmetöötlusega. TMS-is puudub regulatsioon, mis reguleeriks seda, kes ja kuidas annab isikutele teada nende informatsiooni saamiseks täitmisregistri kaudu tehtud päringutest.

Täitmisregistri kaudu krediidi- ja makseasutustele tehtavate päringute puhul muudab olukorra keerulisemaks asjaolu, et täitmisregister ei ole seda andmevahetust puudutavas osas ise andmekogu, millest andmeid päritakse, vaid üksnes infokanal, mille kaudu liigub pangasaladusena käsitatav teave krediidi- ja makseasutuste ning päringute esitajate vahel. Täitmisregistri andmekoosseisu pangasaladust ei salvestata.

Olukorra lahendamiseks täiendatakse täitemenetluse seadustikku regulatsiooniga, mille kohaselt on täitmisregistri kasutamise eelduseks registri kui infokanali kasutajate infosüsteemide liidestamine tehnilise lahendusega, mis võimaldab kuvada isikule teavet tema kohta tehtud päringute kohta (nn andmejälgija). Muudatus puudutab vaid neid registriga liitunud ja tulevikus liituvate kasutajate infosüsteeme ja andmekogusid, mida kasutatakse läbi täitmisregistri infovahetuskanali päringute esitamiseks krediidi- ja makseasutuse valduses olevate andmete saamiseks.

Samuti sätestatakse, et kohustus teha tehnilise lahenduse kaudu kättesaadavaks teave täitmisregistri kaudu krediidi- ja makseasutuse valduses olevate andmete kohta tehtud päringute kohta lasub registri infokanaliga liitunud kasutajatel. Kohustus andmed kättesaadavaks teha võib olla piiratud vaid seaduses ette nähtud juhul.

Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus antud eelnõu puhul ei koostatud, kuna põhiõiguste tagamiseks on eelnõu menetlus põhjendatult kiireloomuline.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse TMS-i, **§-ga 2** muudetakse TsMSRS-i ja **§-s 3** sätestatakse seaduse jõustumine.

3.1. Täitemenetluse seadustiku muutmine

Eelnõu §-ga 1 muudetakse täitemenetluse seadustikku.

Eelnõu § 1 punktidega 1 ja 2 täiendatakse TMS § 63 lõiget 2 ning täiendatakse nimetatud paragrahvi lõikega 2¹. Eelnõukohane lõige sätestab kaks kohustust täitmisregistri infovahetuskanali kasutajatele seoses pangasaladusena käsitatava teabe töötlusega.

TMS § 63 lõike 2 teise lause kohaselt peab täitmisregistri kasutaja enne liitumist täitmisregistri liidestama oma infosüsteemi tehnilise lahendusega, mis võimaldab kuvada isikule teavet tema kohta tehtud päringute kohta. Seni on olnud selliste tehniliste lahenduste kasutuselevõtt Eestis vabatahtlik, kuid võttes arvesse täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel töödeldava teabe iseloomu (pangasaladus), on põhjendatud muuta sellise tehnilise lahenduse kasutamine täitmisregistriga liidestumisel kohustuslikuks.

TMS § 63 lõike 2¹ kohaselt on täitmisregistriga liidestunud kasutajad kohustatud selleks ettenähtud tehnilises lahenduses kättesaadavaks tegema teabe täitmisregistri kaudu tehtud päringute kohta, mis käsitlevad krediidi- ja makseasutuse valduses olevaid andmeid. Täitmisregistri üheks ülesandeks on infovahetuskanalina tagada krediidi- ja makseasutuste valduses olevate andmete kohta päringute edastamine seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Täitmisregister ise ei väljasta viidatud andmeid oma andmebaasist, vaid toimib üksnes kanalina, mille kaudu liigub pangasaladusena käsitatav teave krediidi- ja makseasutuste ning päringute esitajate vahel. Sama kehtib ka infopäringute kohta, mis esitatakse täitmisregistri infovahetuskanali kaudu krediidi- ja makseasutustele, ja nende sisu kohta.

Täitmisregistri põhimääruse¹ § 16 lõike 4 kohaselt säilitatakse infopäringu ja selle vastuse andmeid 30 päeva. Täitmisregistrisse ei jõua teave kasutajate tehtud päringute kohta kehtestatud juurdepääsupiirangute või isiku õiguste piiramise kohta. Selline teave asub üksnes krediidi- ja makseasutustele päringuid saatvate asutuste või isikute töö- või infosüsteemides ning info piirangute kehtestamise või tühistamise kohta ei ole täitmisregistri kaudu kättesaadav. Seega ei hoita täitmisregistris infot, mis on vajalik päringute kuvamiseks mõeldud tehnilise lahenduse kaudu saadetud isikute päringutele vastamiseks.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072025006>

Täitmisregistri põhimääruse § 9 lõige 4 sätestab, et registriga liidestatud kasutajad on isikuandmete vastutavad töötlejad. Kasutajad vastutavad andmete töötlemise õiguspärasuse ning kõigi turvanõuete täitmise eest. Põhimääruse § 9 lõige 5 näeb ette, et päringu korral teeb päringu esitaja krediidi- ja makseasutusele, kellelt andmeid päritakse, kättesaadavaks krediitiasutuste seaduse § 88 lõikes 6 nimetatud andmed, sealhulgas andmete kasutamise eesmärgi, viite päringu alusdokumendile või menetlusele ja päringu õigusliku aluse, ning salvestab need andmed oma infosüsteemis. Täitmisregistri vastutaval ja volitatud töötlejal puudub neile andmetele juurdepääs. Seega ei ole põhjendatud, et täitmisregistrisse hakatakse neid andmeid täiendavalt koguma üksnes täitmisregistri kaudu krediidi- ja makseasutustele tehtud päringute kohta käiva info kuvamise eesmärgil.

Kokkuvõtvalt sisaldavad üksnes täitmisregistriga ja selle infovahetuskanaliga liitunud kasutajate töö- ja infosüsteemid kogu infot, mis on vajalik infopäringute kohta käiva teabe kättesaadavaks tegemiseks selleks mõeldud tehnilises lahenduses. Sellest tulenevalt on põhjendatud jätta kohustus teha kättesaadavaks teabe täitmisregistri kaudu tehtud päringute kohta, päringuid teostavate asutuste kanda. Muudatus puudutab vaid neid registriga liitunud ja tulevikus liituvate kasutajate infosüsteeme ja andmekogusid, mida kasutatakse läbi täitmisregistri infovahetuskanali päringute esitamiseks krediidi- ja makseasutuse valduses olevate andmete saamiseks.

Mõlemad kohustused laienevad ka Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja hallatavale kohtutäiturite tööks vajalikule infosüsteemile, kuna kohtutäituri kasutavad seda infosüsteemi keskse väravana krediidi- ja makseasutustele päringute saatmiseks (TMS § 63² lõige 3).

Täpsustatakse, et päringute info kuvamisel selleks mõeldud tehnilises lahenduses on võimalik teha erandeid, kuna päringute andmete avalikustamise nõue ei ole absoluutne. Nii isikuandmete kaitse üldmäärus kui ka IKS annavad vastutavale töötlejale õiguse piirata teatud juhtudel andmesubjekti õigust tutvuda tema kohta käivate andmetega (vastavalt IKÜM artiklile 23 ja IKS § 24 lõikele 2). See tähendab, et seaduses sätestatud juhtudel võib päringu tegija esitada teabe andmesubjektile hiljem, piirata selle esitamist või keelduda selle väljastamisest. Näiteks võib teabe avaldamine olla piiratud seoses riigi julgeoleku tagamisega (näiteks julgeolekuasutuste seaduse § 21¹ lõike 4 alusel) või kriminaalmenetluse läbiviimisega. Päringu teinud asutus peab hindama vastava erandi kohaldamise alust.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks TMS § 63 lõiked 4, 9, 10 ja 12. TMS § 63 lõigete 4, 9 ja 10 kehtetuks tunnistamise puhul on tegemist tehnilise muudatusega ühese arusaadavuse huvides, kuna edaspidi reguleerib seni nendes lõigetes käsitletud küsimusi sama paragrahvi eelnõukohane lõige 5, milles nähakse ette põhimääruse volitusnormi raamid. TMS § 63 lg 4, 9 ja 10 näevad hetkel ette, et volitatud töötleja, andmete täpsem koosseis ja konto avamise elektroonilise kontrollimise kord ja tehnilised nõuded ning täitmisregistri andmetöötluse ja andmete väljastamise kord nähakse ette põhimääruses. Lõikes 4 sätestatu on edaspidi kaetud TMS § 63 lg 5 punktiga 3, lõige 9 punktiga 2 ja lõige 10 punktidega 4 ja 6. Nimetatud lõigete kehtetuks tunnistamise tagajärjel tuleb muuta ka täitmisregistri põhimääruse preambulit (rakendusakti kavand on lisatud seletuskirjale). Lõige 12 tunnistatakse kehtetuks, kuna see annaks piiramatut ligipääsu võlgnike isikuandmetele. Nimetatud säte näeb ette isikute võlgnevusinfo avalikustamise. Kuna see teave sisaldab isikuandmeid, ei saa olla tegemist avaandmete ehk juurdepääsupiiranguteta ehk üldsusele kasutamiseks mõeldud teabega, mille kasutamist riik ei kontrolli. Võlaandmete pärimiseks peab kolmandal isikul esinema seega vähemalt üks IKÜM art 6 lõikes 1 nimetatud õiguslikest alustest. See omakorda tähendab, et täitmisregistri vastutav töötleja on kohustatud enne TMS § 63 lõikes 12 nimetatud andmete

väljastamist/edastamist kontrollima, kas nende andmete soovijal on õigust neid andmeid saada. Nimetatud säte lisati seadusesse Riigikogu menetluse käigus ning tolleaegsest seletuskirjast² ei nähtu piisavaid põhjendusi võlgnike isikuandmete lausaliseks avalikustamiseks, seega tuleb säte eraelu puutumatuse tagamiseks kehtetuks tunnistada.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse TMS § 63 lõiget 5. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktis 2 sätestatud tehnilise muudatusega ühese arusaadavuse tagamiseks, et põhimääruse volitusnormi raamid oleks toodud ühes sättes ning selles kajastuks kogu teave, mille puhul on seadusandja pidanud võimalikuks see andmekogude põhimäärustes reguleerimiseks edasi volitada. Eelnõukohane lõige 5 asendab senised TMS-i § 63 lõigetes 4, 9 ja 10 sätestatud volitusnormid ning näeb lisaks ette, et põhimääruses tuleb ette näha ka andmeandjad ja nendelt saadavad andmed, täpsustada seaduses sätestatud andmekoosseise (TMS § 63 lg 5¹), kuidas jagunevad ülesanded vastutava töötleja ja volitatud töötleja vahel, kuidas toimub andmete juurdepääsu andmine ja andmete väljastamine, täpsustada TMS § 63 lg 5² ette nähtud säilitustähtaega, kuna seaduses nähakse ette kõigist andmete säilitamise tähtaegadest kõige pikem tähtaeg ning põhimääruses täpsustatakse, kui mõnda andmekategooriat ei ole vajadust nii kaua säilitada. Lisaks tuleb põhimääruses reguleerida teatud korralduslikke küsimusi, näiteks kuidas toimub konto avamise elektroonilise kontrollimine ja millised on selle tehnilised nõuded.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse TMS § 63 lõigetega 5¹ ja 5². Lisatavad lõiked annavad kokkuvõtvalt ülevaate täitmisregistris töödeldavate isikuandmete kohta ja selle teabe säilitamise tähtaja kohta. Detailne andmekoosseis ja säilitustähtajad on kehtestatud täitmisregistri põhimääruses. Muudatus on ühese arusaadavuse tagamiseks, senist andmete koosseisu või säilitustähtaegasid ei muudeta.

Eelnõu § punktiga 6 muudetakse TMS 63 lõike 11 sõnastust. Kõnealune lõige lisati eelnõusse Riigikogu menetluse käigus ning sellest on ekslikult välja jäänud isikuandmete töötlemise eesmärk. Õigusselguse tagamiseks on oluline täpsustada seaduse tasandil, mis eesmärgil isikuandmeid avalikustatakse.

Eelnõu § punktiga 7 muudetakse TMS 63² lõike 1 sõnastust. Tegemist on tehnilise muudatusega, kuna seaduses ei ole antud eelnevalt Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale lühendit Koda, siis ei saa sellist lühendit kasutada ka muudetavas sättes.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse TMS § 63² lõigetega 2¹–2⁴. Muudatus tehakse ühese arusaadavuse tagamiseks, sisulist muudatust senise regulatsiooniga võrreldes ei tehta.

Lõikes 2¹ loetletakse isikuandmete kategooriad, mida infosüsteemis töödeldakse. Andmekoosseisu kehtestamisel lähtutakse kohtutäituri seaduse, täitemenetluse seadustiku ning nende alusel kehtestatud justiitsministri 15.12.2009 määrusega nr 42 „Kohtutäiturimäärustik“³ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale ning kohtutäituritele pandud ülesannete täitmiseks vajalikest andmetest. Õigusselguse tagamiseks loetletakse vastavad isikuandmed ühetaoliselt ka täitemenetluse seadustikus. Seaduses toodud isikuandmete kategooriaid on täpsustatud andmekogu põhimääruses, milles on üksikasjalikult välja toodud kõik andmed, mida andmekogus töödeldakse.

² <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a59de5c3-6e20-4381-a5f2-5671d744281b/>

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072025007>

Lõike 2² kohaselt säilitatakse infosüsteemis töödeldavaid andmeid kuni kümme aastat täitetoimiku lõpetamisest. Andmete säilitamise maksimaalse tähtaja sätestamisel on lähtutud lõpetatud täitetoimikute säilitamisele kehtivast tähtajast (Kohtutäiturimäärustik § 29). Andmete säilitamise täpsemad tähtjad sätestaks infosüsteemi pidamise korras ehk põhimääruses, mille volitusnorm ja selle raamid on toodud eelnõuga lisatavad lõike 2⁴.

Lõikega 2³ täpsustatakse, et infosüsteemi vastutav töötaja on Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda (koda). TMS § 63² lõige 1 näeb ka praegu ette, et nimetatud infosüsteemi peab koda, seega sätestatakse õigusselguse huvides selgesõnaliselt, et silmas on peetud, et koda on infosüsteemi vastutavaks töötajaks nii AvTS-i kui isikuandmete töötlemise vaatest.

Lõikega 2⁴ täpsustatakse koja volitusi asutada infosüsteem ning kehtestada infosüsteemi pidamise korra (ehk põhimäärus). Sealhulgas sätestatakse korras see, millistest allikatest ja milliseid andmeid infosüsteem saab ning kuidas toimub andmetele juurdepääsu andmine. Samuti täpsustatakse andmete säilitamise tähtaegu. Kehtivate õigusaktide kohaselt sõltub lõpetatud täitetoimiku säilitamise tähtaeg sellest, millise TMS §-s 2 sätestatud täitedokumendi alusel täitemenetlust läbi viiakse. Seaduse tasandil täpsustuste tegemine ei too kaasa vajadust juba kehtestatud põhimääruse muutmiseks. Seaduses toodud isikuandmete kategooriaid on täpsustatud andmekogu põhimääruses, milles on üksikasjalikult välja toodud kõik andmed, mida andmekogus töödeldakse.

3.2. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadust (TsMSRS) §-ga 11⁹. Tegemist on 23. veebruaril 2026 jõustuva TMS § 63 lõike 2 teise lause rakendamise sättega. Selle tulemusel laienevad TMS § 63 lõikes 2¹ sätestatud kohustused ka kõikidele täitmisregistri kaudu päringuid teinud kasutajatele, kes olid täitmisregistri ja selle infokanaliga liitunud enne 23. veebruari 2026. Seega on ka varem liitunud kasutajad kohustatud täitma TMS § 63 lõikest 2¹ tulenevaid nõudeid, st liitma oma töö- või infosüsteemi tehnilise lahendusega, mis võimaldab kuvada isikule teavet tema kohta tehtud päringute kohta, ning tegema kättesaadavaks teabe tehtud päringute kohta.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) ning IKS-iga, milles on riigisiselt kehtestatud samuti isikuandmete kaitse põhimõtted ja reeglid. Eelnõuga tagatakse õigusselgus isikuandmete kaitse töötlemisel täitmisregistris, selle infovahetuskanali kaudu tehtud päringutes ning kohtutäiturite tööks vajalikus infosüsteemis.

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega. Põhiseaduse § 44 kohaselt on Eesti kodanikul õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Seaduse

alusel võib seda õigust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. Eelnõus sätestatud muudatuste jõustumise järel on inimesel varasemaga võrreldes oluliselt efektiivsem võimalus tutvuda tema kohta hoitavate andmetega, st tema kohta täitmisregistrisse või täitmisregistri kaudu krediidi- ja makseasutustesse tehtud päringutega. Muudatus võimaldab inimesel avastada ja vaidlustada põhjendamatuid päringuid ning suurendab läbipaistvust avaliku sektori tegevuses. Samuti on eelnõuga sätestatud võimalus teha andmete avalikustamisele erand, eeldusel et see on seaduses sätestatud. Seaduses sätestatud juhtudel võib päringu tegija esitada teabe andmesubjektile hiljem, piirata selle esitamist või keelduda selle väljastamisest. Näiteks võib teabe avaldamine olla piiratud seoses riigi julgeoleku tagamisega või kriminaalmenetluse läbiviimisega.

Andmekogude regulatsioonide täpsustamisega seaduse tasandil tagatakse õigusselgus. Igasugune isikuandmete töötlemine riivab isiku eraelu puutumatust (PS § 26). Eesti Vabariigi põhiseadusest ja selle kohtupraktikast tuleneb põhiõiguste riive puhul seadusliku aluse nõue. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja⁴. Sama on rõhutatud ka AKI andmekogude juhendis⁵ – see, mil määral peab andmekogu eesmärk, andmekoosseisud ja muud andmekogu olulised küsimused olema reguleeritud seaduse või määruse tasandil, sõltub kaasneva riive intensiivsusest. Riigikohus on rõhutanud, et intensiivse riive korral ei ole piisav üldsõnaline riivet lubav seadusenorm, vaid olulisuse põhimõttest tulenevalt peab seadusandja otsustama lubatava haldustegevuse sisu, ulatuse ja mahu. Mida intensiivsemalt isiku põhiõigust riivatakse, seda täpsem peab olema selliseks riiveks alust andev regulatsioon. Riivet lubavad seadused peavad olema avalikult kättesaadavad ja inimestel peab olema võimalik mõista, millistel tingimustel võib nende õigusi piirata ja millist käitumist avalik võim neilt ootab⁶. Riigikohus on siiski märkinud, et „Riigikohtu senise praktika kohaselt ei ole põhiõiguste piirangute kehtestamine määrusega välistatud, kui nende aluseks on täpne, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses olev volitusnorm“.⁷ Määrust kehtestades (sh määrusega põhiõigusi piirates) ei või minister minna vastuollu seadustes sätestatuga⁸.

2021. aastal Justiitsministeeriumis valminud analüüsis⁹ jõuti järeldusele, et kui andmekogu sisaldab isikuandmeid, peab seaduse tasemel olema sätestatud vähemalt:

- milliseid isikuandmeid andmekogusse kogutakse
- mis eesmärgil neid andmeid kogutakse
- kui kaua neid säilitatakse

6. Seaduse mõjud

⁴ RKPJKo 17.12.2019, nr 5-19-40, p 36

⁵ https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/andmekogude_juhend.pdf

⁶ RKHKo 18.05.2021, nr 3-19-549/98, p 18

⁷ RKPJKo 17.12.2019, nr 5-19-40, p 50

⁸ RKPJKo 18.12.2019, nr 5-19-41/9, p 18

⁹ Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2022-04/Andmekogud%20ja%20isikuandmed.pdf>

6.1. Kavandatav muudatus: tehnilise lahendusega liidestumise ja päringute info kättesaadavaks tegemise kohustus täitmisregistri kasutajatele

Täitemenetluse seadustiku ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse muudatused avaldavad HÕNTE¹⁰ § 46 tähenduses mõju täitmisregistriga liitunud kasutajatele, samuti inimestele, kelle kohta on täitmisregistri kaudu päringuid tehtud.

6.1.1. Mõju täitmisregistriga liitunud kasutajale

Muudatuse tulemusel peavad täitmisregistriga liitunud kasutajad liidestama enda infosüsteemi tehnilise lahendusega, mis võimaldab kuvada isikule teavet tema kohta tehtud päringute kohta, ning tagama teabe kättesaadavaks tegemise, välja arvatud juhul, kui seadus sätestab sellest erandid. Käesoleval hetkel teevad täitmisregistri kaudu krediidi- ja makseasutustes olevate andmete kohta päringuid järgmised asutused oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Välisluureamet ja kohtutäiturid (Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja infosüsteemi vahendusel).

Mõju ulatus on keskmine, kuna muudatus toob kaasa vajaduse tehniliseks arendustööks ja andmekaitseprotseduuride ülevaatamiseks, kuid sellega ei kaasne eeldatavalt kohanemisraskusi.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna mõju avaldub lühikese perioodi jooksul muudatuste rakendamisel, st vastava tehnilise lahendusega liidestumise ettevalmistamisel ja liidestumisel. Pärast süsteemi juurutamist muutuvad protsessid automatiseeritumaks ning manuaalse töö maht väheneb.

Sihtrühm on väike, arvestades, et krediidasutuste seaduse § 88 lõige 3 sätestab üheselt asutuste ja isikute nimekirja, kellel on teoreetiliselt õigus saada ligipääs pangasaladusele läbi täitmisregistri, ning täitmisregistriga tegelikult liitunud asutuste ja isikute hulk on väga väike.

Ebasoovitava mõjuna kaasneb täitmisregistri kasutajatele halduskoormuse ajutine kasv, kuna muudatusega kaasneb tehnilise ettevalmistuse ja arendustöö vajadus. Tekib vajadus ehitada infosüsteemidesse funktsioon, mis võimaldab kuvada vastavas tehnilises lahenduses inimesele infot tema kohta tehtud päringute kohta. Lisaks peavad liitunud asutused vaatama üle oma andmekaitseprotseduurid, et tagada inimesele nähtava info täielikkus ja õigsus, ning kaardistama eriseadustest tulenevad päringuinfo väljastamise erandid. Uuele süsteemile ülemineku perioodil võib töökoormus ajutiselt suurened, kuna tuleb samaaegselt hallata olemasolevat päringukorda ja rakendada uut liidest. Samuti võib tekkida vajadus ajutiseks täiendava personali kaasamiseks, eeskätt IT- ja koolitustöödeks.

6.1.2. Mõju päringu andmesubjektile

Muudatuse tulemusel on inimesel võimalik efektiivselt kontrollida, kes ja millisel eesmärgil on tema kohta teinud täitmisregistri kaudu päringuid krediidi- ja makseasutusse. Tehnilise lahenduse kaudu kuvatav info võimaldab inimesel avastada ja vaidlustada ebaseaduslikke päringuid ning suurendab läbipaistvust avaliku sektori tegevuses. Muudatus vähendab andmete

¹⁰ VV määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228?leiaKehtiv>

väärkasutuse riski ning teeb andmekasutuse järelevalve lihtsamaks ja mugavamaks, kuna vajalik info on koondatud ühte kohta ja kättesaadav elektrooniliselt.

Mõju ulatus on väike, kuna muudatus ei eelda päringu subjektilt teadlikku kohanemist.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna võib eeldada, et inimesed käivad regulaarselt vaatamas, kas nende kohta on andmeid päritud.

Sihtrühma suurus võib pidada keskmiseks, kuna mõjutatud inimeste hulk, kelle kohta täitmisregistri kaudu päringuid tehakse, st kelle kohta teeb asutus päringuid oma seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks, muutub ajas. Käesoleval hetkel on sihtrühm väike, kuna läbi täitmisregistri päringuid tegevaid asutusi on üksikuid, kuid pole välistatud, et tulevikus liitub täitmisregistriga veel selleks õigustatud asutusi ja isikuid.

Ebasoovitava mõjuna võivad kaasneda inimestel kohanemisraskused sellega, et teatud juhtudel on isikuandmete vastutaval töötlejal, st päringu tegijal õigus ja kohustus piirata andmesubjekti õigust tutvuda tema kohta käivate andmetega. See võib olla seotud näiteks süüteo tõkestamisega, riigi julgeoleku ohustamisega, avaliku korra kaitse ohustamisega või ametliku uurimise või menetluse takistamisega. Seejuures peab selline piiramise alus olema seaduses sätestatud ning põhjendatud, mistõttu on ebasoovitav mõju vähene.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Tehnilise lahenduse kasutuselevõtt inimese kohta tehtud päringute kuvamiseks toob vastutavale töötlejale kaasa vajaduse kohandada töökorraldust ning kavandada ja eraldada selleks vajalikud ressursid. Enne rakendamist tuleb teha tehniline eeltöö ja arendustegevus. Tööprotsessides tehakse vastavad muudatused. Kuna eelnõu koostamise ajal ei ole veel teada, millist tehnilist lahendust kasutajad rakendavad, ei ole võimalik kulude suurus hinnata.

8. Rakendusaktid

Seadusemuudatustega seoses on vaja muuta justiits- ja digiministri 8. juuli 2025. a määruse nr 9 „Täitmisregistri põhimäärus“ preambulit ning tunnistada seal kehtetuks käesoleva seaduseelnõuga kehtetuks tunnistatavad volitusnormid. Rakendusakti kavand on lisatud seletuskirjale.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu § 1 punktid 1 ja 2 ning § 2 jõustuvad 2026. aasta 23. veebruaril. Muudatuste vastuvõtmise ja jõustumise vahele on oluline jätta piisav aeg selleks, et täitmisregistriga juba liidestunud asutused jõuaksid teha ettevalmistused liitumiseks tehnilise lahendusega, mis võimaldab kuvada isikule teavet tema kohta tehtud päringute kohta, samuti teha vajadusel muudatused enda töö- ja infosüsteemides. Sellised tehnilised lahendused, mis võimaldaksid kuvada isikule teavet tema kohta esitatud päringute kohta, on Eestis juba loodud ning nendega ühinemiseks vajalikud arendused ei ole mahukad ja aeganõudvad, seega eelduslikult eelnõu vastuvõtmise ja viidatud sätete jõustumise vahele jäävad seitse kuud on piisavad uue seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks.

Ülejäänud muudatused jõustuvad üldises korras, kuna need puudutavad õigusselguse loomist ning mingeid sisulisi muudatusi endaga kaasa ei too.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Õiguskantsleri Kantseleile, Andmekaitse Inspeksioonile, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale ning Pangaliidule. Eelnõuga seonduvat arutati 15.08.2025 Justiits- ja Digiministeeriumi, Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Välisluureameti, Õiguskantsleri Kantselei, Riigi Infosüsteemide ameti ning Maksu- ja Tolliameti kohtumisel, samuti on eraldiseisvalt eelnõuga planeeritavast informeeritud Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda.

Algatab Vabariigi Valitsus 2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

**Justiits- ja digiministri 8. juuli 2025. a määruse nr 9 „Täitmisregistri põhimäärus“
muutmine**

Käesolev määrus kehtestatakse täitemenetluse seadustiku § 63 lõike 5 alusel.

Justiits- ja digiministri 8. juuli 2025. a määruse nr 9 „Täitmisregistri põhimäärus“ preambulis asendatakse tekstiosa „lõigete 4, 5, 9 ja 10“ tekstiosaga „lõike 5“.

Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja digiminister

Tiina Uudeberg
Kantsler