



**RAHVASTIKUREGISTRI SEADUSE
JUURDEPÄÄSUREGULATSIOONI VASTAVUS
ISIKUANDMETE KAITSE ÜLDMÄÄRUSELE
ÕIGUSANALÜÜS**

Lepingu nr:

7-3/1020-1

Tellij:

Siseministeerium

Täitja:

Advokaadibüroo NOVE OÜ

Tallinn 2024

© Sten Tikerpe, Mari Past isiklikud autoriõigused
© Siseministerium, varalised autoriõigused

Intellektuaalne omand ja omandiõigus

Käesolev raport on loodud Siseministeriumi jaoks ja tellimisel. Raport on teos autoriõiguse seaduse mõistes. Raportiga seotud kõik varalised autoriõigused kuuluvad ilma ajaliste või geograafiliste piiranguteta Siseministeriumile. Autoritele jääb õigus töö tulemeid säilitada. Isiklikud õigused, sh õigus autorsusele ja autorinimele, kuuluvad töögrupile, mille liikmed on Sten Tikerpe ja Mari Past.

Raportile viitamisel tuleb täita autoriõiguse seadusest ja heast viitamise tavast tulenevaid nõudeid.

SISUKORD

ANALÜÜSI EESMÄRK JA UURIMISESE	4
SISSEJUHATUS	5
ANALÜÜSI KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED	10
Kokkuvõte Analüüsi käigus tuvastatud asjaoludest ja ettepanekutest	11
1. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuõiguse võimaldamise ja teostamise andmekaitseõiguslik ülesehitus.....	15
1.1. Juurdepääsuõiguse taotlemine, võimaldamine ja teostamine kui andmetöötlustoimingud	15
1.2. Juurdepääsuõiguse taotlemise, võimaldamise ja teostamise õiguslikud alused	17
1.2.1. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuõiguse taotlemine, juurdepääsuõiguse teostamine ja isikuandmete edasine töötlemine	17
1.2.2. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamine kui avalik ülesanne.....	21
1.3. Andmesubjekti õigus tutvuda tema enda kohta töödeldavate andmetega rahvastikuregistris	23
1.4. Andmesubjekti poolt iseenda andmete kasutamisele seatava juurdepääsupiirangu andmekaitseõiguslik olemus.....	25
2. Sätete võrdlustabel.....	29
3. Regulaatiivsete muudatusettepanekute mõjude ülevaade	77
3.1. <i>RRS ja IKÜM üleselt "õigustatud huvi" termini ühetaoliseks sisustamiseks vajalikud muudatused</i>	<i>78</i>
3.2. <i>Andmesubjekti juurdepääsuõiguse (IKÜM artikkel 15) teostamise võimaluste nõuetekohasuse tagamiseks vajalikud muudatused</i>	<i>82</i>
3.3. <i>Andmesubjekti poolt tema kohta käivate RR andmete suhtes seatava juurdepääsupiirangu kontseptsiooni ümberkorraldamiseks vajalikud muudatused</i>	<i>83</i>
3.4. <i>RR andmetele kolmandate isikute juurdepääsu üheselt mõistetavaks reguleerimiseks vajalikud muudatused.....</i>	<i>87</i>
3.5. <i>Üleliigse regulatsiooni vähendamiseks ja õigusselguse edendamiseks vajalikud muudatused</i>	<i>90</i>
KASUTATUD MATERJALID.....	92

ANALÜÜSI EESMÄRK JA UURIMISESE

Advokaadibüroo NOVE (“**NOVE**”) teostas Siseministeeriumi (“**SIM**” või “**Tellija**”) tellimisel õigusliku analüüsi (“**Analüüs**”), mille eesmärk oli analüüsida rahvastikuregistri seaduse¹ (“**RRS**”) juurdepääsuregulatsiooni ehk andmetele juurdepääsu puudutavate sätete, sh andmete väljastamise ja töötlemise aluste vastavust isikuandmete kaitse üldmäärusele² (“**IKÜM**”). Tellija seatud ülesandepüstituse kohaselt oli analüüsi tulemusena vajalik probleemkohtade tuvastamisel esitada nii nende kirjeldus kui ka konkreetsed sõnastusettepanekud RRS-i muutmiseks.

Analüüsi uurimiseseme raames oli ülesandepüstituse kohaselt vajalik käsitleda muuhulgas järgmisi küsimusi:

- millised andmetele juurdepääsu õiguse andmise sätted RRS-s vastavad IKÜM-ile ja miks (tuues välja vastavustabel);
- millised RRS-i andmetele juurdepääsu andmise sätted ei vasta IKÜM-le, sh;
 - millised RRS-i sätted on IKÜM-iga vastuolus ja miks;
 - kas IKÜM võimaldab tuvastatud probleemkohtade puhul alternatiivseid lahendusi;
 - kas vastuolu oleks võimalik lahendada õiguse teistsuguse rakendamisega ehk mitteregulatiivse lahendusega?
- kui analüüsist selgub, et RRS-i säte(sätted) on IKÜM-iga vastuolus ja seda vastuolu ei ole võimalik mitteregulatiivselt lahendada, siis esitada iga IKÜM-iga vastuolus oleva RRS sätte sõnastamiseks konkreetne muutmissetpanek;
- kas RRS-is peab olema sätestatud andmete juurdepääsu õiguse eriregulatsioon või katab IKÜM selle õiguse ära.

Täiendavalt oli ülesandepüstituse kohaselt vajalik esitada põhjendused olukordades, kus Analüüsi koostajad jõuavad Andmekaitse Inspektsiooni (“**AKI**”) juhistes esitatust või SIM auditi lõpparuandes esitatud soovitustest erinevale järeldusele. Tellija selgituste kohaselt soovitakse Analüüsi tulemit kasutada sisendina võimalikes õigusloomealgatustes. Seetõttu on oluline, et lahenduse metoodilised ja tehnilised kirjeldused, samuti soovitused ja ettepanekud oleks koostatud piisava detailsusega, mis võimaldaks neid kasutada sisendina Analüüsi koostamisele potentsiaalselt järgneva seaduseelnõu väljatöötamisel ning seletuskirja põhjendavates ja mõjude hindamist puudutavates osades.

Kuigi rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu andmisega ja selle õiguspärasusega seonduvalt on viimastel aastatel esinenud (valdavalt konkreetsetel juhtumitel põhinevat) ühiskondlikku debatti, ei ole Analüüsi eesmärgiks üksikjuhtumianalüüs. Konkreetsetel olukordadel põhinevaid aruandeid ja muud teavet on küll võimalik kasutada allikatena näiteks võimalike probleemide esmasel tuvastamisel, kuid Analüüsi eesmärk on siiski pakkuda terviklikku vaadet kogu RRS-s sisalduvast juurdepääsuregulatsiooni vastavusest IKÜM-le – seda ka küsimustes, mis erinevate üksikjuhtumite lahendamisel ja järgnenud järelevalvemenetluste käigus ei pruukinudki tõusetuda.

¹ Rahvastikuregistri seadus - RT I, 17.11.2017, 1; RT I, 06.07.2023, 73.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – ELT L 199, 04.05.2016, lk 1-88.

SISSEJUHATUS

Rahvastikuregister (edaspidi ka “RR”) on riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, mille vastutav töötaja on RRS § 3 lg 2 kohaselt Siseministeerium. Avaliku teabe seaduse³ (“AvTS”) § 43³ lõike 1 kohaselt tuleb andmekogu asutada seadusega või selle alusel antud õigusaktiga. Sama seaduse § 43¹ lõike 1 asutatakse ja kasutatakse andmekogu seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. Rahvastikuregistri puhul ongi kõnealuseks, andmekogu olemasolule ja selle kasutamisele aluseks olevaks õigusaktiks just RRS. Seejuures on rahvastikuregistri puhul tegemist ühega üksikutest riigi infosüsteemi kuuluvatest andmekogudest, mille toimimise aluseks olevad asjaolud on sätestatud seaduse, mitte madalamalseisva õigusakti (põhimääruse) tasandil.

Tulenevalt sellest, et käesoleva Analüüsi uurimisvaldkonnaks on isikuandmete kaitse, ei saa sissejuhata vaski osas jätta märkimata andmekogusid ja isikuandmete kaitset puudutava õigusraamistiku terminoloogilisi eripärasid, mis õigust tõlgendades, sh rakendades sageli segaduse ja vaidluste allikateks on. Näiteks on oluline mõista, et termin „andmekogu vastutav töötaja“ avaliku teabe seaduse § 43⁴ lõike 1 tähenduses⁴ ei ole tingimata sünonüümne „isikuandmete vastutava töötaja“ terminiga IKÜM tähenduses⁵. Viimase puhul tuleb enne andmetöötlustes osalevate isikute ja asutuste rolli osas seisukohtade võtmist lähtuda konkreetse andmekogu põhimääruses sätestatud ning spetsiifiliste sätete puudumisel IKÜM artikli 4 punktis 7 sätestatud definitsioonist.⁶ Teisisõnu tuleb viimasel juhul sisuliselt iga vaadeldava andmetöötlustoimingu puhul hinnata, kes on konkreetset juhul isik või asutus, kes määrab kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid.

AKI poolt avaldatud (IKÜM-i jõustumise eelselt koostatud) andmekogude juhendi⁷ ja järk-järguliselt kujunenud, andmekogude pidamist käsitleva hea õigustava kohaselt peavad andmekogule aluseks olevas õigusaktis sisalduma sätted, millest selguvad: (i) andmekogu asutamise eesmärk; (ii) võimalikud andmekogu pidamisega kaasnevad põhiõiguste riived; (iii) andmekogu andmete õiguslik tähendus (konstitutiivne või informatiivne); (iv) erisused üldseaduste osas; ning (v) konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisalasse kuuluvad sätted.

Kuivõrd rahvastikuregistri pidamine ja eesmärgid on lahutamatult seotud selles sisalduvate andmekoosseisudega, mille moodustavad suures osas isikuandmed, on ülalpool kirjeldatud andmekogu asutamisega seotud põhiküsimused – eeskätt andmekogu eesmärk ja selle pidamisega kaasnev andmesubjekti põhiõiguste riive – relevantseid ka IKÜM-s sätestatud andmetöötluste põhimõtete vaates. Näiteks nõuavad IKÜM artiklis 5 sätestatud andmetöötluste aluspõhimõtted muu hulgas, et igasugune isikuandmete töötlemine toimuks seaduslikult, õiglaselt ja andmesubjektile läbipaistvalt (IKÜM artikkel 5(1)a)), et isikuandmeid kogutaks täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel (IKÜM artikkel 5(1)b)) ning et isikuandmed oleksid asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on nende töötlemise

³ Avaliku teabe seadus. RT I 2000, 92, 597; RT I, 07.03.2023, 11.

⁴ Riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist.

⁵ Sama põhimõtte kohaldub vastavalt ka terminite „andmekogu volitatud töötaja“ ja „isikuandmete volitatud töötaja“ puhul.

⁶ Kõnealune on kohane lähenemine kõigi riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude, mitte üksnes rahvastikuregistri puhul.

⁷ Andmekaitse Inspeksioon. Andmekogude juhend. 14.08.2013, uuendatud oktoobris 2016. Kättesaadav: <https://www.aki.ee/teabe-avalikkus/juhendid/andmekogude-juhend>

eesmärgi seisukohalt vajalik (IKÜM artikkel 5(1)c)). Mainimata ei saa jätta ka IKÜM artiklis 5(2) sätestatud põhimõtet, mille kohaselt vastutav töötaja ühelt poolt vastutab kõigi andmekaitsealaste põhimõtete järgimise eest, kuid teiselt poole peab olema suuteline ka seda tõendama. Nimetatud põhimõtted omavad Analüüsi II. peatükis esitatud muudatusettepanekute sisustamisel olulist rolli.

Rahvastikuregistri pidamise eesmärk on sätestatud RRS §-s 4. Selleks eesmärgiks on RRS-s sätestatud juhtudel usaldusväärse teabe kogumine ja isikuandmete juurdepääsu võimaldamine:

- riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning muudele füüsilistele ja juriidilistele isikutele neile seadusega või seaduse alusel pandud avalik-õigusliku ülesande täitmiseks;
- Eesti rahvastiku arvestuse pidamiseks;
- õigustatud huvi korral füüsilistele ja juriidilistele isikutele rahvastikuregistris sisalduva teabe taaskasutamiseks;
- välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkulepete täitmiseks.

Potentsiaalseid põhiõiguste riiveid (mis siiski on eelduslikult proportsionaalsed), võib tuletada juba pelgalt rahvastikuregistri eksistentsist kui faktist ja selle pidamisega kaasnevast andmekoosseisude kogumisest ja talletamisest. Analüüsi uurimiseseme kontekstis olulisim põhiõiguste (eeskätt privaatsuspõhiõiguse) riive allikas on aga RRS 8. peatükki koondatud regulatsioon, mis hõlmab endas rahvastikuregistri andmete juurdepääsuõigust, sh kolmandate isikute juurdepääsuõigust, reguleerivaid sätteid.

Veelgi täpsemaks minnes on IKÜM kontekstis rahvastikuregistri andmete juurdepääsuõiguse võimaldamise ning teostamise kontekstis osutunud probleemseimaks RRS § 4 punktis 3 viidatud eesmärk „*õigustatud huvi korral füüsilistele ja juriidilistele isikutele rahvastikuregistris sisalduva teabe taaskasutamiseks*“ ning seda omakorda sisustavad, arvukad RRS 8. peatüki sätted. Samaselt ülalpool märgitule, kus riigisisene ja IKÜM-s kasutatud terminoloogia ei ole samatähenduslik (*andmekogu vastutav töötaja vs isikuandmete vastutav töötaja*), on ilmnunud, et üheks vääritimõistmiste ja arusaamatuste allikaks on seesama, nii RRS-s kui IKÜM-s kasutatav „*õigustatud huvi*“ termin, mida RRS-s ega selle rakendamise praktikas ei ole tõlgendatud ühetaoliselt IKÜM-s sätestatuga, vaid sõltuvalt olukorrast kas laiemalt või kitsamalt. Kõnealusele probleemile on tähelepanu juhtinud ka AKI, muu hulgas oma 27.11.2023 SIM-le edastatud pöördumises⁸, milles lisaks muudele protseduurilistele ja õiguslikele küsimustele leidis märkimist asjaolu, et RRS sisaldab mitmeid IKÜM artikli 6(1)f) kohase õigustatud huvi kaalumistesti olemust kitsendavaid sätteid, mis ei ole IKÜM-ga kooskõlas.

Samas kirjas on AKI muude küsimuste kõrval tõstatanud ka küsimuse RRS-s sätestatud andmete juurdepääsu teostamise õiguslike aluste loetelu ebakõladest võrreldes IKÜM artiklis 6(1) sätestatuga. Nii leiduvad mõlemas õigusaktis toodud, nn õiguslike aluste loeteludes küll „*avaliku ülesande täitmise vajadus*“ ja „*õigustatud huvi*“, kuid erinevalt IKÜM-st

⁸ Andmekaitse Inspeksioon. Ettepanekud ja ettekirjutused rahvastikuregistri andmete juurdepääsu korra muutmiseks.

Kättesaadav: https://www.aki.ee/sites/default/files/documents/2024-01/Ettepanekud%20ja%20ettekirjutused%20rahvastikuregistri%20andmete%20juurdep%C3%A4%C3%A4su%20korra%20muutmiseks_0.pdf

ei leidu RRS vastavas loetelus ühtegi viidet IKÜM artikli 6(1) punktides a-d sätestatud õiguslikele alustele. Kuigi on arusaadav, et ühes õigusaktis ei olegi otstarbekas ega tegelikult ka lubatav⁹ teise õigusakti sätteid taasesitada, tekitab olukord, kus ühtedele IKÜM-s sätestatud õiguslikele alustele on viidatud, teistele aga mitte, omajagu küsimusi. Nimelt võib sellest tulenevalt küsida, et kas näiteks andmesubjekti nõusoleku alusel, temaga sõlmitud lepingu täitmiseks või andmesaajal lasuva juriidilise kohustuse täitmiseks ei väljastatagi rahvastikuregistrist andmeid. Teadaolevalt väljastatakse rahvastikuregistri andmeid siiski ka muudel IKÜM artiklis 6(1) sätestatud alustel, sh eelmises lauses mainitud – kuid senises halduspraktikas on nende kõigi (v.a avaliku ülesande täitmiseks vajalik andmetöötlus) sisustamine toimunud ühe ja sama katusermini – „*õigustatud huvi*“ – kaudu, mida ei saa juba *prima facie* pidada õiguslikult korrektseks lähenemiseks¹⁰. Õigustatud huvi on IKÜM tähenduses eraldiseisev ja spetsiifiliste tunnustega andmetöötuse õiguslik alus, mida ei saa riigisisese õigusega IKÜM-st erinevalt sisustada.

Seoses asjaoluga, et IKÜM on otsekohalduv ja valdavas osas imperatiivne Euroopa Liidu õigusakt, milles on regulatiivses vaates seninägematu põhjalikkusega reguleeritud kõikvõimalikke andmekaitsealaseid nüansse, on tõusetunud ka küsimusi RRS 8. peatüki ehk juurdepääsuregulatsiooni vajadusest riigisiseses õigusaktis tervikuna. Teisisõnu võib vähemalt esmapilgul olukorras, kus rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu taotleval isikul esineb andmetöötuseks vähemalt üks IKÜM artiklis 6(1) sätestatud õiguslikest alustest, põhimõtteliselt küsida, kas ja millisel määral on üleüldse vajalik ja õigustatud täiendava riigisisese juurdepääsuregulatsiooni ja tingimuste loomine. Seda küsimust käsitletakse detailsemalt Analüüsi alapeatükis 1.2.

Kolmandate isikute juurdepääsuõigust puudutavate sätete kõrval ei saa mööda vaadata ka andmesubjekti iseenda juurdepääsuõigust puudutavatest sätetest, mida on samuti reguleeritud paralleelselt nii IKÜM-s kui ka RRS-s. Seejuures tuleb esmalt analüüsida RRS-s sätestatud andmesubjekti juurdepääsuõigust puudutavate sätete sisu ning seejärel hinnata, kas need on üleüldse vajalikud – eelduslikult ei ole need (ja muudki sätted) vajalikud juhul, kui need taasesitavad üksüheselt IKÜM-s sisalduvaid, niigi otsekohalduvaid sätteid. Kui ilmneb, et RRS-s sisalduvad, andmesubjekti juurdepääsuõigust reguleerivad sätted on IKÜM artikli 15 järgse andmesubjekti juurdepääsuõigust kitsendavad, tuleb aga analüüsida vastavate kitsenduste õiguspärasust IKÜM artiklis 23 sätestatud tingimuste valguses.

Andmesubjekti juurdepääsuõiguse kõrval tuleb analüüsida ka RRS neid sätteid, mis puudutavad andmesubjekti õigust tema kohta käivatele rahvastikuregistri andmetele kasutuseesmärgi põhised juurdepääsu piirata. Konkreetsemalt näeb kehtiv RRS § 57 lõige 1 ette, et andmesubjektil „*on õigus kehtestada oma isikuandmetele ja nendega seotud andmetele juurdepääsu piirang uuringute või reklaami eesmärgil andmete töötlemiseks*“. Kõnealune õiguslik konstruktsioon vajab tähelepanu mitmel põhjusel. Esiteks on siin tegemist järjekordse näitega olukorrast, kus õigusaktides kasutatav terminoloogia – *juurdepääsupiirang* – ei ole kasutusel õigusaktide (kuid antud juhul ka RRS-i enese) üleselt ühetaolises tähenduses. Nii mõistetakse riigisiseses õiguses üldjuhul juurdepääsupiiranguna AvTS § 34 jj tähenduses seatavat piirangut ehk teabevaldaja poolt seaduses sätestatud alustel haldusevälistele isikutele andmetele juurdepääsu piiramist.

⁹ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228. § 28 lõige 1.

¹⁰ Lisaks IKÜM aluspõhimõtetega seotud probleemidele on erinevate õiguslike aluste sisustamine „õigustatud huvi“ kaudu probleemne HÕNTE § 18 lõike 2 valguses.

Samas tähenduses kasutatakse teatud osas juurdepääsupiirangu mõistet ka RRS-s, näiteks RRS § 57 lõike 2 kontekstis. Selle kõrval mõistetakse, nagu käesoleva lõigu alguses märgitud, RRS-s „juurdepääsupiiranguna“ ka andmesubjekti enda poolt seatavat keeldu tema andmetele teatud eesmärgil juurdepääsu anda.

Terminoloogilise ebaühtluse kõrval on andmesubjekti poolt seatava juurdepääsupiirangu puhul oluline seegi, et olles ühelt poolt andmesubjektile kui tavainimesele suunatud võimalus, on see teiselt poolt keeruline konstruktsioon, mille olemasolust ei ole (või ei olnud lähiminevikus toimunud sündmusteni) suur osa ühiskonnast üldse teadlik ning mille olemus ja ulatus on konkreetsete, riigiülest kajastust leidnud üksikjuhtumite näitel ühiskonnas segadust, vaidlusi ja usaldamatust tekitanud. Olukord, kus riikliku andmekogu andmeid võib reklaamiks ja uuringuteks väljastada andmesubjekti eelduslikul nõusolekul, kuni vastava keelu aktiivse seadmiseni (ingl *opt-in by default*), vajab kindlasti IKÜM artiklis 5(1) sätestatud põhimõtete, kuid ka artiklites 25 ja 32 sätestatu valguses analüüsimist. Kui Analüüsi käigus tuvastatakse, et senine konstruktsioon on IKÜM-ga vastuolus, esitatakse muudatusettepanekute koosseisus alternatiivne visioon, millele tuginevalt võiks uuringute ja reklaami eesmärgil rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu andmine toimida.

Analüüsi eesmärk on analüüsida kõiki eelnimetatud küsimusi ning anda neile vastused, mis on Tellija jaoks võimalikult konkreetsed ja õigusloomealgatuste planeerimisel praktiliselt rakendatavad. Võtmeküsimusteks on otseste RRS-IKÜM vaheliste vastuolude tuvastamise kõrval ka andmetöötlaste õiguslike aluste ning neid puudutava terminoloogia ühtlustamine RRS ja IKÜM vahel, mis panustab teenib ka laiemat õigusselguse edendamise eesmärki. Samuti on üheks võtmeküsimuseks võimalike, aegunud bürokraatlike või muul põhjusel tarbetute nõuete tuvastamine ja nende tuvastamise korral ka korrigeerivate ettepanekute tegemine.

Analüüsi illustreeritakse läbivalt asjakohaste väljavõtetega õiguskirjandusest, kuid võimalusel ka näidetega kohtupraktikast. Analüüsi struktuur ja jaotumine järjestikusteks peatükkideks (etappideks) kajastub allpool esitatud tabelis.

Tabel 1. Analüüsi etapid

Analüüsi esimeses peatükis teostatakse järgmised tegevused:

- analüüsitakse RR andmetele¹¹ juurdepääsuõiguse võimaldamise ja teostamise andmekaitseõiguslikku olemust ja kaardistatakse asjassepuutuvad andmetööstustoimingud;
- analüüsitakse RR andmetele juurdepääsuõiguse võimaldamise ja teostamise õiguslike aluseid;
- analüüsitakse andmesubjekti juurdepääsuõigust (iseenda kohta käivatele andmetele) puudutavat regulatsiooni;
- analüüsitakse andmesubjekti poolt enda andmete suhtes seatava „juurdepääsupiirangu“ andmekaitseõiguslikku tähendust;
- esitatakse põhimõttelisel tasandil ettepanekud kõigi eelnevate analüüsiküsimuste juures tuvastatud muudatusvajaduste elluviimiseks.

¹¹ Tulenevalt Analüüsi uurimisesemest käsitletakse käesolevas analüüsis „RR andmetena“ rahvastikuregistris sisalduvaid isikuandmeid, v.a juhul, kui tekstis on konkreetselt viidatud või on kontekstist ilmne, et silmas peetakse anonüümseid või muul põhjusel isikuandmeteks mittekvalifitseeruvaid andmeid.

Analüüsi teises peatükis “Sätete võrdlustabel” teostatakse järgmised tegevused:

- analüüsitakse kõiki RRS 8. peatüki sätteid ja hinnatakse nende kooskõla IKÜM-s sätestatuga;
- kaardistatakse sätete kooskõla või vastuolu IKÜM-ga ja esitatakse vastavad põhjendused;
- esitatakse detailsed ettepanekud asjassepuutuvate RRS sätete muutmiseks, et tagada kooskõla IKÜM-s sätestatud nõuetega ja/või edendada RRS üleüldist üheselt mõistetavust ja õigusselgust.

Analüüsi kolmandas peatükis “Regulatiivsete muudatusettepanekute mõjude ülevaade” teostatakse järgmised tegevused:

- analüüsitakse kõigi teises etapis esitatud muudatusettepanekute mõju vastavalt Justiitsministeeriumi poolt koostatud juhendile ja mõjude määratlemise kontrollküsimustikule¹².

Lõppraporti koostamisele eelnenud perioodil ning selle vältel toimunud poolstruktureeritud intervjuudel ja erinevates formaatides töökohtumistel nii SIM, AKI kui ka Justiitsministeeriumi esindajatega oli oluline osa Analüüsi uurimiseseme täpsel sisustamisel ja probleemkohtade kaardistamisel.

Autorid tänavad Analüüsi koostamisele kaasaaidanud isikuid väärtusliku panuse eest.

¹² Kättesaadav: <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine>.

ANALÜÜSI KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Peamised järeldused:

- RRS sisaldab andmetele juurdepääsuõigust ja selle korraldamist puudutavaid sätteid, mis ei ole kooskõlas IKÜM-s sätestatud põhimõtete, definitsioonide ja nõuetega. IKÜM on otsekohalduv Euroopa Liidu õigusakt, milles sätestatust ei ole lubatud (v.a üksikutel erandjuhtudel) riigisisese õigusega kõrvale kalduda.
- Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuõiguse taotlemine ja selle võimaldamine (ning edasine juurdepääsuõiguse teostamine) on mitmepoolne andmetöötlustoimingute kogum. See tähendab, et üheselt mõistetav õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks peab olema mõlemal osapoolel – nii andmetele juurdepääsuõiguse taotlejal kui ka juurdepääsuõiguse andjal. Asjaolu, et juurdepääsuõiguse taotlejal on väidetav õiguslik alus andmetele juurdepääsu taotlemiseks ei kujuta endast iseseisvat nõudeõigust. Juurdepääsu andmine on avaliku ülesande täitmise raames langetatav kaalutusotsus.
- Juurdepääsuõigust käsitlevad sätted on RRS 8. peatükis erinevate paragrahvide vahel fragmenteeritud ja ei ole andmesubjektile üheselt mõistetavad. Analüüsis esitatud muudatuseettepanekute kohaselt oleks õigusselguse huvides otstarbekas lähtuda juurdepääsuregulatsiooni ajakohastamisel kaheosalisest jaotusest: (i) andmesubjekti juurdepääsuõigus iseenda (ja tema poolt esindatavate) andmetele rahvastikuregistris ning asjaomased, vajaduspõhised ja lubatu piires kõrvalekalded IKÜM-s sätestatust; ja (ii) kolmandate isikute juurdepääsuõigus rahvastikuregistri andmetele.
- IKÜM-s kasutusel olevaid termineid ja õigusmõisteid tuleb, iseäranis isikuandmete töötlemise kontekstis, sisustada samamoodi ka riigisiseses õiguses. Isikuandmete töötlemist puudutava õigustermini (nt „õigustatud huvi“) kasutamine IKÜM-s sätestatust erinevas tähenduses, eriti kõikvõimalikke isikuandmete töötlemise õiguslikke aluseid hõlmava katusterminina, ei ole lubatav ja vajab ühtlustamist.
- RRS 8. peatükk sisaldab sätteid, mis on IKÜM-ga otseses vastuolus ja/või on neid võimalik tõlgendada IKÜM kohustuslikke tingimusi kitsendavalt. Muu hulgas tuleb tunnistada kehtetuks sätted, mis kitsendavad „õigustatud huvile“ kui isikuandmete töötlemise õiguslikule alusele tuginemiseks vajaliku kaalumisotsuse elemente või loovad eelduse, et teatud juhtudel kaalub juurdepääsu taotleja õigustatud huvi niikuinii andmesubjekti huvid, põhiõigused- ja vabadused üles.
- Andmesubjekti poolt seatava „juurdepääsupiirangu“ kontseptsioon ei ole IKÜM aluspõhimõtetega kooskõlas ja vajab ümbermõtestamist. Tänane olukord, kus andmesubjekt peab oma andmete reklaami ja uuringute eesmärgil kasutamise aktiivselt ära keelama, kujutab endast sisuliselt andmesubjekti nõusoleku eeldamist, mis ei ole andmekaitsealase õiguspraktika kohaselt läbipaistev ega lubatav. Seetõttu tehakse Analüüsis ettepanekud õigusloomealasteks muudatusteks, millega kaasnevalt eeldab edaspidi reklaami ja uuringute eesmärgil rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuõiguse andmine andmesubjekti aktiivset, mitte eelduslikku nõusolekut (v.a avaliku ülesande täitmise puhul).

Kokkuvõte Analüüsi käigus tuvastatud asjaoludest ja ettepanekutest

Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuõiguse taotlemist, võimaldamist ja teostamist reguleeriv RRS 8. peatükk pärineb oma põhiosas, sarnaselt suurele osale riigi infosüsteemi puudutavatest õigusaktidest, IKÜM-i eelsest ajast. Seetõttu ei ole üllatav, et sellistes õigusaktides, nii ka RRS-s, leidub IKÜM-ga võrreldes teatavaid terminoloogilisi ebakõlasid ja muidki nüansse, mis riigisisese õigusakti ja IKÜM regulatsiooni paralleelsel tõlgendamisel ja rakendamisel segadust, kuid teatud juhtudel ka vaidlusi tekitavad.

Kõik esmapilgul vastuolulised sätted ei nõua aga arusaadavalt regulatiivset sekkumist – teatud juhtudel on näilised vastuolud üsna hõlpsasti tõlgendamise teel ületatavad. Näiteks on võimalik teatud andmekogude aluseks olevates õigusaktides leiduvaid sätteid, mis esmapilgul justkui piiravad andmesubjekti õigusi IKÜM tähenduses, tõlgendada hoopis andmesubjekti õigusi laiendavalt. Nii on see rahvastikuregistri kontekstis näiteks RRS § 45 lõike 2 puhul, mis sätestab isiku õiguse küsida teatud infot otse rahvastikuregistri volitatud töötlejalt. Kuigi IKÜM kohaselt tuleks andmesubjektil oma päringuga pöörduda isikuandmete vastutava töötleja poole, saab vaadeldavat sätet tõlgendada mitte andmesubjekti õigusi kitsendavalt (isikuandmete vastutava töötleja poole selle küsimusega ei saagi pöörduda), vaid vastupidi – lisaks isikuandmete vastutavale töötlejale on andmesubjektil teatud küsimustes õigus pöörduda ka otse volitatud töötleja poole. Isegi juhtudel, kui IKÜM-ga võrreldes tõepoolest toimub andmesubjekti õiguste piiramine, ei too see automaatselt ja vältimatult kaasa järeldust, et piirangu näol on tegemist IKÜM-i rikkumisega. Sarnaselt enamikele õigustele ei ole ka IKÜM järgsed andmesubjekti õigused absoluutsed, mis tähendab, et neidki on võimalik (rangetel tingimustel, ent siiski) piirata, eeldusel et seejuures järgitakse IKÜM artiklis 23 toodud tingimusi.

Mitteregulatiivne lähenemine ei lahenda paraku siiski probleemi olukordades, kus esinevad vastuolud IKÜM-s sätestatud imperatiivsete nõuete ja printsiipidega, sh isikuandmete töötlemist puudutava terminoloogiaga ning selle sisustamisega. Ühtlasi ei ole õigusloomealastest muudatusettepanekutest pääsu olukorras, kus need on vajalikud RRS juurdepääsuregulatsiooni õigusselguse parendamiseks ning teadaolevalt (Analüüsi eel Tellija poolt antud sisendteabe põhjal) on selline vajadus tänases olukorras 8. peatüki sätete teatava killustatuse tõttu olemas..

Juba Analüüsi varastes etappides sai selgeks, et selle tulemusi ei ole otstarbekas lõppraportis kajastada üksnes sättepõhise võrdlustabeli kujul. Nimelt hakkasid peagi pärast analüütilise töö alustamist ilmneva teatud sõlmküsimused ja -teemad, mida saab pidada Analüüsi uurimiseseme vaates horisontaalseteks, kuivõrd neile taanduvad enamal või vähemal määral, otseselt või kaudselt praktiliselt kõik Analüüsi II peatükis tuvastatud muudatusvajadused ja nende suhtes esitatud ettepanekud. Teisisõnu ilmnes, et teatud võtmetähtsusega küsimusi on nende põhimõttelise olulisuse tõttu otstarbekas käsitleda eraldiseisvalt, ülekantud tähenduses „sulgude ees“ ehk Analüüsi I peatükis. Sellist järeldust toetasid ka Analüüsi tekstilise osa koostamisele eelnenud intervjuud ja töökohtumised.

Ülaltoodust tulenevalt on Analüüsi I peatükis pühendatud eraldi alapeatükid järgmiste käsitlemisele:

- juurdepääsuõiguse taotlemine, võimaldamine ja teostamine kui andmetöötlustoimingud;

- juurdepääsuõiguse taotlemise, võimaldamise ja teostamise õiguslikud alused;
- andmesubjekti õigus tutvuda tema enda kohta töödeldavate andmetega rahvastikuregistris;
- andmesubjekti poolt seatava juurdepääsupiirangu andmekaitseõiguslik olemus.

Ülaltoodud nelja nn horisontaalse uurimisküsimuse osas väärivad esile tõstmist alljärgnevad järeldused.

Esiteks – kuigi see võib esmapilgul tunduda intuiitvne või enesestmõistetav, ilmestas Analüüsi käigus kogutud info selget vajadust täpsustada, et **andmetele juurdepääsuõiguse võimaldamine ja selle teostamine kujutab endast mitmepoolset andmetöötlustoimingute kogumit, mille raames töötlevad isikuandmeid nii juurdepääsuõiguse andja kui ka juurdepääsu taotleja (pärast juurdepääsu saamist andmesaaja)**. Kõik juurdepääsuõiguse realiseerimisega seotud andmetöötlustoimingud, nii juurdepääsu taotlemine, selle võimaldamine kui ka juurdepääsu edasine teostamine, eeldavad ja nõuavad nii IKÜM artikli 6(1) kohase õigusliku aluse olemasolu kui ka kooskõla IKÜM artiklis 5(1) sätestatud andmetöötluste aluspõhimõtetega.

Teiseks – oluline osa õiguslikust, rahvastikuregistri juurdepääsukorraldusega seonduvast õiguselgusetusest on tingitud „*õigustatud huvi*“ termini erinevast sisustamisest RRS-s ja IKÜM-s. Kui IKÜM kohaselt tähistab „*õigustatud huvi*“ artiklis 6(1)f sisalduvat isikuandmete töötlemise õiguslikku alust, mille olemasolus veendumiseks tuleb vastavale õiguslikule alusele tugineja huve kaaluda andmesubjekti huvide, põhiõiguste ja -vabaduste vastu, siis RRS rakendamise praktikas on „*õigustatud huvi*“ käsitletud sisuliselt katusterminina, mis hõlmab kõiki IKÜM artiklis 6(1) sätestatud õiguslikke aluseid. Kuivõrd ühete ja samade õigusterminite erinev sisustamine ei ole hea õigusloome põhimõtete järgselt lubatav ega andmesubjektile läbipaistev, tuleb RRS-s 8. peatükki „*õigustatud huvi*“, kuid ka teiste juurdepääsuõiguseks sobivate õiguslike aluste vaates läbivalt ühtlustada ning tagada kooskõla IKÜM terminoloogia ja põhimõtetega.

Kolmandaks – kõikvõimalike riigi käsutuses olevate andmete vastu huvi tundvate isikute ja neid puudutava regulatsiooni kõrval väärib tähelepanu ka andmesubjektide endi juurdepääsuõigus iseenda andmetele. Tegemist on IKÜM-st tuleneva, otsekohalduva andmesubjekti õigusega, mille taasesitamine riigisiseses õigusaktis ei ole vajalik, kui viimasega ei soovita just vastavaid õigusi laiendada või kitsendada. Andmesubjekti juurdepääsuõiguse, nagu teistegi IKÜM-s sätestatud andmesubjekti õiguste kitsendamine, saab toimuda IKÜM artiklis 23 sätestatud tingimustel. Nende tingimuste täidetuks lugemine eeldab omakorda teatud muudatusi RRS 8. peatükis – peaaasjalikult §-des 45 ja 53.

Neljandaks ja viimaseks – kuigi seadusandjal on suuresti vaba voli riigisisese õiguse ja seega ka halduse kandjatel lasuvate ülesannete kujundamisel (kuniks see ei satu vastuollu Euroopa Liidu õigusega), ei tohi ükski andmetöötlustoiming või selle toimemehhanism väljuda IKÜM-i kui riigisisese õigusest kõrgemalseisva akti aluspõhimõtetest ja toimeoloogikast. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsupiirangute seadmise kui lähenemise näol on tegemist põhimõtteliselt olukorraga, kus andmesubjekti nõusolekut „*eeldatakse*“, kuni ei ole põhjust arvata vastupidist ehk seni, kui andmesubjekt ei ole ma andmetele teatud eesmärkidel juurdepääsuõiguse andmist piiranud. Arvestades sellega, et andmesubjektidel ei ole üldiselt valikuvabadust küsimuses, kas nende andmeid rahvastikuregistris töödeldakse või mitte, tuleb

andmete kolmandatele osapooltele väljastamisel andmesubjektide huve, põhiõigusi- ja vabadusi eriti tähelepanelikult hinnata. Ühiskondlikult üle keskmise valulik reaktsioon rahvastikuregistriga seotud spetsiifilistele andmete väljastamise piirjuhtumitele võimaldab järeldada, et „keskmine mõistlik andmesubjekt“ ei oska ette näha, et riiklikus andmekogus sisalduvaid andmeid võidakse tema selge nõusolekuta väljastada kolmandatele osapooltele, iseäranis reklaami ja kommertshuvides teostatavate uuringute läbiviimiseks. Juurdepääsupiirangu seadmise tänase korralduse võimaldab kahtluse alla seada ka nn „opt-out“ lähenemise lubamatust lahanud õiguspraktika Euroopa Liidu koostust.¹³

Analüüsi II peatükis esitatakse vastavustabel, milles analüüsitakse iga RRS 8. peatükis sisalduva sätte täpsusega selle kooskõla IKÜM-s sätestatuga. Olukorras, kus säte vajab hindamist koosmõjus mõne teise või koguni mitme sättega, on vastavustabeli lahtrites „põhjendus“ ja „täiendavad märkused“ vastav seos loodud. Tabel võimaldab lihtsasti mõistetavate värvikoodide (punane/roheline) abil saada ülevaate, kas ja missuguste sätete puhul tuvastati IKÜM-ga vastuolusid ning mis oli selliste järelduste põhjuseks. Tabeli viimases lahtris on esitatud ka „muudatusettepanekud“, milles leiduvad muutmisvormelite kujul ettepanekud õigusloomealasteks muudatusteks. Muudatusettepanekud on valdavas osas esitatud IKÜM-ga tuvastatud vastuolu(de) kõrvaldamiseks, kuid erandjuhtudel ka õigusakti üleüldise loetavuse, struktuuri ja õigusselguse parendamiseks.

Regulatiivsete muudatuste tegemine toob endaga paratamatult kaasa ka teatud mõjud. Seetõttu on Analüüsi II peatükis esitatud muudatusettepanekutega kaasnevate mõjude ülevaade. Muudatused saab mõju järgi kategoriseerida üldistatult järgmisteks:

- RRS ja IKÜM üleselt „õigustatud huvi“ termini ühetaoliseks sisustamiseks vajalikud muudatused;
- andmesubjekti juurdepääsuõiguse (IKÜM artikkel 15) teostamise võimaluste nõuetekohasuse tagamiseks vajalikud muudatused;
- andmesubjekti poolt tema kohta käivate RR andmete suhtes seatava juurdepääsupiirangu kontseptsiooni ümberkorraldamiseks vajalikud muudatused;
- RR andmetele kolmandate isikute juurdepääsu üheselt mõistetavaks reguleerimiseks vajalikud muudatused;
- üleliigse regulatsiooni vähendamiseks ja õigusselguse edendamiseks vajalikud muudatused.

Analüüsi II peatükis esitatud muudatusettepanekutega kaasnevalt tuvastati mõjusid, mis kuuluvad vähemalt kuute erinevasse kategooriasse. Oluline on siiski mõista, et suures osas on muudatusettepanekute näol tegemist riigisisese õiguse kooskõlla viimisega kõrgemalseisva õigusaktiga. Teisisõnu on mitmed kohustused, mis võivad esmapilgul (eriti andmetele juurdepääsu taotlejate vaates) paista uutena, asjassepuutuvatel asutustel ja isikutel tegelikult lasunud juba alates 2018. aastast ehk IKÜM rakendumisest. Näiteks peab „õigustatud huvile“ kui IKÜM artikli 6(1)f kohasele õiguslikule alusele tugineval juurdepääsu taotlejal juba täna olema olemas kolmeastmelisele hindamismetoodikale vastav õigustatud huvi analüüs – kõnealune kohustus ei teki muudatusettepanekutega. Muudatusega vaid

¹³ C-673/17 – Planet49.

kõrvaldatakse vastuolu, mis seisnes selles, et vastava analüüsi olemasolu varasemalt sellisel kujul vastutava töötaja poolt ei kontrollitud.

Analüüsi tulemusel esitatud muudatusettepanekute eesmärk on anda Tellijale analüütilise sisendi kujul töövahend ja suunised, mille abil oleks võimalik kõrvaldada olulised RRS juurdepääsuregulatsiooni vastuolud IKÜM-s sätestatud põhimõtete ja kohustustega. Ühtlasi on muudatusettepanekute eesmärk parendada läbivalt RRS juurdepääsuregulatsiooni õigusselgust.

1. RAHVASTIKUREGISTRI ANDMETELE JUURDEPÄÄSUÕIGUSE VÕIMALDAMISE JA TEOSTAMISE ANDMEKAITSEÕIGUSLIK ÜLESEHITUS

1.1. Juurdepääsuõiguse taotlemine, võimaldamine ja teostamine kui andmetöötlustoimingud

1. IKÜM artikli 4 punkti 1 kohaselt on „*isikuandmed*“ igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, kusjuures tuvastatav füüsiline isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaator või selle füüsilise isiku ühe või mitme füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal.

2. IKÜM artikli 4 punkti 2 kohaselt on „*isikuandmete töötlemine*“ isikuandmete või nende kogumitega tehtav automatiseeritud või automatiseerimata toiming või toimingute kogum, nagu kogumine, dokumenteerimine, korrastamine, struktureerimine, säilitamine, kohandamine ja muutmine, päringute tegemine, lugemine, kasutamine, edastamine, levitamise või muul moel kättesaadavaks tegemise teel avalikustamine, ühitamine või ühendamine, piiramine, kustutamine või hävitamine.

3. Vaidlust ei ole küsimuses, et RR-s töödeldavad andmekoosseisud hõlmavad suurel hulgal isikuandmeid – seda kinnitab sõnaselgelt ka RRS § 20 lõike 1 punkt 1. Üksikasjalikumalt on RR pidamise käigus töödeldavate isikuandmete kategooriad ja andmekoosseisud loetletud RRS § 21 lõikes 1 ja Vabariigi Valitsuse 20.12.2018 määruses nr 129 „Rahvastikuregistri ülesehitus, turvaklass, täpne andmekoosseis ja andmeandjate üleantavate andmete loetelu”¹⁴. Selguse huvides väärub märkimist, et isikuandmeteks IKÜM tähenduses võivad põhimõtteliselt kvalifitseeruda ka muud RR-s sisalduvad andmed, mida paragrahvis 21 ega eelnimetatud Vabariigi Valitsuse määruses sõna-sõnalt „*isikuandmetena*“ kategoriseeritud ei ole – näiteks on IKÜM artikli 4 punkti 2 tähenduses isikuandmeteks vähemalt teatud osas ka RRS § 22 lõikes 1 loetletud isikuandmetega seotud dokumentide andmed.

4. Sarnaselt ülaltoodule ei saa ilmselt vaidlust olla selleski, et RR andmete juurdepääsuõiguse taotlemise, võimaldamise ja selle teostamisega kaasneb üldjuhul isikuandmete töötlemine. „*Üldjuhul*“ on täiendusena vajalik seetõttu, et teatud tingimustel (näiteks kehtiva RRS § 47 järgses olukorras) on võimalik taotleda ja saada juurdepääs ka sellistele RR andmetele, mida võib pidada anonüümseteks andmeteks ehk andmeteks, mis ei kvalifitseeru IKÜM tähenduses isikuandmeteks¹⁵ – anonüümsetele andmetele juurdepääsu taotlemise ja võimaldamisega ei kaasne IKÜM tähenduses isikuandmete töötlemist. Selguse huvides tuleb siiski täpsustada, et anonüümsetele andmetele juurdepääsu andmisele võib eelneeda tegevusi, mis siiski kvalifitseeruvad isikuandmete töötlemiseks – seda näiteks juurdepääsu võimaldamisele eelneva anonüümimise ehk isikustatud andmete tagasipöördumatult mitte-isikustatuks muutmise näol.

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 20.12.2018 määrus nr 129 „Rahvastikuregistri ülesehitus, turvaklass, täpne andmekoosseis ja andmeandjate üleantavate andmete loetelu”. – RT RT I, 22.12.2018, 29; RT I, 22.05.2024, 2.

¹⁵ Küsimust sellest, kas tänane RRS § 47 tõepoolest viitab anonüümsetele andmetele või siiski andmetele, mida on võimalik konkreetsete isikutega kokku viia, käsitletakse Analüüsi II peatükis.

5. RRS 8. peatüki sätteid analüüsid on täheldatav, et sätetes räägitakse vaheldumisi „*RR andmete väljastamisest*“ ja „*RR andmetele juurdepääsu andmisest*“. Kuigi see võib esmapilgul olla segadusttekitav, on „*väljastamise*“ ja „*juurdepääsu andmise*“ eristamisel praktiline väärtus ja tähendus – teatud juhul (vastava taotluse korral) *väljastatakse* andmesaajale tõepoolest konkreetne, kindlaksmääratud tunnuste põhjal moodustatud andmekoosseise sisaldav fail või failid. Teistel puhkudel luuakse aga andmesaajale infosüsteemide andmevahetuskihi ja/või RR menetlustarkvara vahendusel *juurdepääsuõigus* RR andmetele sellisel kujul, et andmesaajal on võimalus (RRS § 50 lg 1 kohases haldusaktis ja andmesaajaga lepingu tingimusi järgides) iseseisvalt konkreetsete isikute suhtes päringuid teostada. Teisisõnu, kuigi RRS seda täpselt ei defineeri, saab lähtuda põhimõttest, et „*juurdepääsuõiguse andmine*“ on katustermin, mille alla kuuluvad nii „*andmete väljastamine*“ kui ka „*juurdepääsu võimaldamine*“ kui juurdepääsuõiguse realiseerimise viisid. Sellisest tõlgendusest on ka Analüüsis edaspidi lähtutud.

6. RR andmetele juurdepääsuõiguse saamiseks tuleb huvitatud isikul (v.a andmesubjektil enda ja teiste §-s 45 lg-s 1 nimetatud isikute andmete osas) kehtiva RRS § 49 kohaselt esitada taotlus, milles märgitakse sama paragrahvi punktides 1-6 toodud asjaolud, sh andmete kasutamise „*põhjendatud eesmärk*“ ja taotletavate andmete koosseis. Vastav taotlus tuleb esitada rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu menetlemise infosüsteemi kaudu, kusjuures väärib rõhutamist, et see tingimus kehtib nii haldusväliste kui ka -siseste isikute ehk ka asutuste suhtes, kes vajavad RR andmeid neil lasuvate avalike ülesannete täitmiseks.

7. Juurdepääsuõiguse teostamiseks taotluse esitamine ei pruugi veel IKÜM artikli 4 punkti 2 tähenduses tingimata isikuandmete töötlemise toiminguks kvalifitseeruda – seda seetõttu, et juurdepääsuõiguse andmine, olgu see siis isikuandmete väljastamise või juurdepääsu võimaldamise kujul ehk andmesaaja vaates tagajärg, kus ta saab isikuandmed „*kätte*“ või saab asuda päringute kaupa neid töötleva, sõltub RRS § 50 lg 2 kohaselt RR vastutava töötleja või muu RRS-s või § 50 lg 1 viidatud haldusaktis nimetatud isiku (andmete väljastaja) kaalutusotsusest. See tähendab, et juurdepääsuõiguse taotlemine võib lõppeda ka negatiivse haldusotsusega ehk olukorraga, kus taotlejale isikuandmetele juurdepääsu ei võimaldatagi, näiteks jäetakse soovitud, üldiste tunnuste alusel kirjeldatud isikute ringi puudutav teave (nt „*Haaberstis elavate vanaduspensionäride elukoha-aadressid*“) väljastamata või ei võimaldata päringute põhiselt juurdepääsu taotleja potentsiaalsete klientide (abstraktselt defineeritud lepingupartnerite) teovõimega seotud andmetele. Isikuandmete töötlemine IKÜM artikli 4 punkti 1 tähenduses ei ole sellisel juhul veel alanud.

8. Olukord on siiski teistsugune, kui juba juurdepääsuõiguse saamiseks esitatavas taotluses nimetatakse üldiste tunnuste asemel ära konkreetne isik või isikud, kelle RR andmetele taotleja juurdepääsu soovib. Viimati nimetatud juhul kvalifitseerub ka taotluse esitamine (kuivõrd tegemist on isikustatud taotlusega) iseenesest IKÜM artikli 4 punkti 2 tähenduses isikuandmete töötlemiseks.

9. Ülaltoodule vaatamata ei ole aktsepteeritav, et juurdepääsuõiguse taotlejal puudub ka isikustamata taotluse esitamisel IKÜM artikli 6(1) tähenduses õiguslik alus. See tuleneb juba olemuslikult asjaolust, et juurdepääsu taotlemine ja sellele (andmete väljastaja positiivse kaalutusotsuse korral) järgnev isikuandmete töötlemine on omavahel eesmärgipõhiselt lahutamatu seotud – juurdepääsu isikuandmetele taotletakse selleks, et neid andmeid kindlaksmääratud eesmärgil töötleva asuda. Teisisõnu ei ole IKÜM aluspõhimõtete, eeskätt IKÜM artikli 5(1)a), kuid ka artiklis 5(1)b) sätestatud eesmärgipiirangu põhimõtte kohaselt

lubatav olukord, kus taotleja soovib juurdepääsu isikuandmetele, kuid asub alles pärast andmete väljastamist või muul viisil juurdepääsuõiguse saamist (ehk formaalselt pärast andmetöötluse algust) analüüsima, kas ja millisele õiguslikule alusele tuginevalt ta tegutseb. Küsimust sellest, millistele õiguslikele alustele kumbki juurdepääsuõiguse võimaldamise ja teostamisega seotud osapool tugineda saab, käsitletakse täpsemalt järgmises alapeatükis.

10. Nii, nagu isikuandmetele juurdepääsuõiguse taotlemine (isikustatud taotluse puhul) ja selle teostamine on andmetöötlustoimingud IKÜM artikli 4 punkti 1 tähenduses, on seda teiselt poolt ka juurdepääsu võimaldamine – seda nii isikuandmetele püsijuurdepääsu andmise korral kui ka kindlaksmääratud andmesubjektide ringi osas isikuandmete failina (vm kujul) väljastamine.

11. Ülaltoodu tähendab kokkuvõtvalt, et RR andmetele juurdepääsu võimaldamist ja teostamist puudutava regulatsiooni juures on oluline eristada, et:

- juurdepääsu taotlemine;
- juurdepääsuõiguse võimaldamine;
- RR-st väljastatud andmete suhtes juurdepääsuõiguse teostamine (nt vastuvõtmine, päringute tegemine); ja
- andmesaaja poolt RR andmete edasine töötlemine (sh säilitamine);

on IKÜM artikli 4 punkti 2 tähenduses eraldiseisvad isikuandmete töötlemise toimingud, mis kõik vajavad ka IKÜM artikli 6(1) kohast õiguslikku alust, kuid teatud juhtudel ka IKÜM artikli 9 lõikes 2 sätestatud töötlemise keeldu välistava asjaolu esinemist.

12. Punktis 11 nimetatud andmetöötlustoimingutest esimest, kolmandat ja neljandat teostab juurdepääsu taotleja ehk andmesaaja. Teist ehk juurdepääsuõiguse andmist teostab aga RRS § 50 lõike 2 kohaselt rahvastikuregistri vastutav töötleja või muu RRS § 50 lõike 1 kohases haldusaktis nimetatud asutus või isik.

13. **Kokkuvõtvalt on RR andmetele juurdepääsuõiguse võimaldamine ja selle teostamine kahepoolne andmetöötlustoimingute kogum, mille raames teostavad andmetöötlustoiminguid nii andmetele juurdepääsuõiguse andja kui ka juurdepääsu taotleja.** Kõik eelnimetatud andmetöötlustoimingutest eeldavad ja nõuavad nii IKÜM artikli 6(1) kohase õigusliku aluse olemasolu kui ka kooskõla IKÜM artiklis 5(1) sätestatud andmetöötluse aluspõhimõtetega.

1.2. Juurdepääsuõiguse taotlemise, võimaldamise ja teostamise õiguslikud alused

1.2.1. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuõiguse taotlemine, juurdepääsuõiguse teostamine ja isikuandmete edasine töötlemine

14. Vastavalt Analüüsi punktides 11-13 kirjeldatule on RR andmetele juurdepääsuõiguse taotlemine, selle teostamine ja edasine töötlemine juurdepääsu taotleja poolt teostatavad andmetöötlustoimingud. RR pidamise eesmärke sedastava RRS § 4 kohaselt võimaldatakse RR andmetele (sh isikuandmetele) juurdepääsu avaliku ülesande täitmiseks, õigustatud huvi korral füüsilistele ja juriidilistele isikutele rahvastikuregistris sisalduva teabe taaskasutamiseks ning välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkulepete täitmiseks.

15. Alustest, mille esinemisel RR andmetele juurdepääsu võimaldatakse, annab ülevaate ka RRS § 44, mille kohaselt on RR andmetele juurdepääsuõigus:

- täisealisel isikul tema, tema alaealiste laste ja eestkostetavate ning surnud abikaasa või registreeritud elukaaslase kohta rahvastikuregistrisse kantud andmetele;
- riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel ning juriidilisel või füüsilisel isikul avaliku ülesande täitmiseks;
- füüsilisel ja juriidilisel isikul õigustatud huvi korral;
- välisriigi asutusel ja isikul, kui see õigus on sätestatud välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkuleppes või tagatakse vastutava töötleja otsuse alusel õigustatud huvi korral.

16. Kui eelmises punktis toodud loetelust esimene puudutab andmesubjekti enda ja tema seadusliku esindaja juurdepääsuõigust omaenda (kuid ka tema esindatava ja tema surnud abikaasa/surnud registreeritud elukaaslase) andmetele IKÜM artikli 15 tähenduses, siis ülejäänud kolm alust käsitlevad kolmandate isikute, sh nii avalikes- kui ka erahuvides tegutsevate isikute ja asutuste juurdepääsuõigust RR andmetele.

17. RRS paragrahvis 44 toodud loetelust võib esmapilgul jääda mulje, et RR andmetele juurdepääsu taotlemiseks kolmanda isiku poolt esinebki ainult kaks võimalikku alust – vastavalt „avaliku ülesande“ või „õigustatud huvi“ kohased, IKÜM artikli 6(1) punktides e ja f toodud alused. Nagu Analüüsi sissejuhatuses märgitud, taotletakse (ja ka antakse) RR andmetele juurdepääsuõigust praktikas aga ka kõigil muudel IKÜM artiklis 6(1) sedastatud alustel, sh näiteks andmesubjekti nõusoleku alusel, andmesubjektiga lepingu sõlmimiseks või selle ettevalmistamiseks (nt teovõime või eestkoste kontrolli tarbeks), kuid ka juriidilise kohustuse täitmiseks (nt AML/CFT¹⁶ regulatsioonist tulenevate kohustuslike hooldusmeetmete rakendamiseks). **Teisisõnu sisustatakse „õigustatud huvi“ RRS tähenduses erinevalt (antud näite puhul juhul laiemalt, kuid teatud, Analüüsi teises peatükis viidatud sätete valguses ka kitsamalt), kui IKÜM art 6(1)f) kohaselt ette nähtud.** „Õigustatud huvi“ IKÜM artiklis 6(1)f) sätestatust erinev sisustamine on ühtlasi üks kehtiva regulatsiooni probleemseimatest kohtadest, nagu väljendatud ka AKI poolt 27.11.2023 Siseministeriumile edastatud pöördumises¹⁷. Ühtlasi on selline praktika vastuolus nii IKÜM artiklis 5(1)a) sätestatud läbipaistvuse põhimõttega kui ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (“HÖNTE”)¹⁸ § 18 lõikes 2 esitatud nõudega.

18. Teoreetiliselt on võimalik õiguslikult argumenteerida ka sellise lähtekoha kasuks, et ühelt poolt (i) *isikuandmetele juurdepääsuõiguse taotlemine* ja teiselt poolt (ii) *juurdepääsuõiguse saamine ja teostamine* toimuvadki erinevate õiguslike aluste toel, kusjuures esimene toimub alati IKÜM artikli 6(1)f) tähenduses õigustatud huvi alusel ja alles sellele järgnev andmetöötlus toimub muul alusel (nt andmesubjekti ja andmesaaja vahel sõlmitud lepingu täitmiseks). Sellist lähenemist ei saa siiski lubatavaks pidada. Kuna andmetele juurdepääsu taotlemisel ja saadud juurdepääsu teostamisel on üks ja sama eesmärk, peab ka juurdepääsu taotlemine toimuma

¹⁶ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine (ingl *Anti Money Laundering, Counter Terrorist Financing*).

¹⁷ Vt joonealune viide nr 8.

¹⁸ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri – RT I, 29.12.2011, 228.

samal õiguslikul alusel, millel toimub edasine eesmärgipärane andmetöötlus¹⁹. Ühtlasi tekiks siin vastuolu avalike ülesannete täitjate ja muude RR andmetest huvitatud kolmandate isikute puhul – esimesed oma põhitegevuse raames IKÜM artikli 6(1)f kohasele õigustatud huvile sama artikli esimese lõigu viimase lause kohaselt tugineda ei saa.

19. Kokkuvõtvalt on praeguses etapis teada, et (i) lisaks õigustatud huvile taotletakse (ja ka saadakse) juurdepääsuõigust RR andmetele erinevatel IKÜM artiklis 6(1) loetletud alustel; (ii) „õigustatud huvi“ IKÜM-s sätestatust erinev sisustamine ei ole lubatud (RRS-i on vaja juurdepääsuõiguse taotlemist võimaldavate õiguslike aluste osas muuta); ja (iii) IKÜM-s sisalduvaid õiguslikke aluseid riigisiseses õiguses taasesitada ei ole lubatav ega otstarbekas. Nimelt oleks HÖNTE-s ja selle käsiraamatus²⁰ selgitatud põhimõtete kohaselt lubamatu olukord, kus mitmesuguste riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude aluseks olevates õigusaktides asutaks IKÜM artikli 6(1) kohaseid andmetöötluse õiguslikke aluseid lihtsalt dubleerima.

20. Eelmises punktis kirjeldatud vastuolude ületamiseks mitmesuguste riiklike andmekogude puhul erinevates valitsemisalades valitud erinevaid lahendusi. Olukorra illustreerimiseks ja eeskju otsimiseks on võimalik kõnealuseid näiteid vaadelda, kuid ühtegi üksüheselt ülevõetavat lahendust ei eksisteeri – iga valitsemisala ja andmekogu puhul esinevad omad iseärasused ja valdkondlikud probleemid ning valitud lahenduste koosõla IKÜM-ga on igakordselt eraldiseisev küsimus. On ilmne, et paljude teistegi andmekogude puhul on andmetele juurdepääsu puudutavad sätted pärit IKÜM jõustumise eelsest ajast või on neid pärast IKÜM jõustumist sõnastuslikult üksnes minimaalselt korrigeeritud, kõrvaldades küll ilmsed vastuolud, kuid jättes teatud osa küsimustest ja küsitavustest siiski vastuseta (või tekitades uusi küsitavusi).

21. Ühe näitena kolmandate isikute juurdepääsuõiguse reguleerimisest võib vaadelda liiklusregistri toimimise aluseks olevat regulatsiooni. Nimelt sätestab liiklusseaduse²¹ § 184, et liiklusregistrisse kantud mitteavalikele andmetele (sh näiteks füüsiliste ja juriidiliste isikute andmetele) võimaldatakse kolmandatele isikutele juurdepääsu „põhjendatud õigustatud huvi“ alusel. Nimetatud „põhjendatud õigustatud huvi“ hinnatakse olukorrapõhiselt ja eelnõu seletuskirjast²² ilmneb, et sedagi on praktikas võimalik sisustada erinevate IKÜM artiklis 6(1) sisalduvate õiguslike aluste toel. Kuigi antud juhul on otsene vastuolu liiklusseaduse ja IKÜM vahel riigisisesse õigustakti uue termini sissetoomisega justkui kõrvaldatud, ei saa siingi pidada valitud lahendust õigusselguse vaates ideaalseks – sellist järeldust toetab mh asjaolu, et kõnealuse sätte tähenduse ja ulatuse üle on peetud mitmeid olulise kaaluga õigusvaidlusi, mis on läbinud mitu kohtuastet²³.

¹⁹ Tuleb arvestada, et andmesaaja muutub juurdepääsuõiguse realiseerimise järel RR andmetega tehtavate tööstustoimingute vaates iseseisvaks isikuandmete vastutavaks töötlejaks. Seetõttu võib andmesaajal esineda täiendavaid õiguslikke aluseid, millele tuginedes on isikuandmeid võimalik töödelda ka muul eesmärgil lisaks sellele, milleks andmete väljastamist algselt taotleti.

²⁰ Riigikogu kantselei, Justiitsministeerium, Riigikantselei. Normitehnika käsiraamat. 2019. Kättesaadav: <https://www.just.ee/sites/default/files/documents/2021-09/Hea%20%C3%B5igusloome%20ja%20normitehnika%20eeskiri.pdf>

²¹ Liiklusseadus. – RT I 2010, 44, 261; RT I, 29.06.2024, 26

²² Liiklusseadus 475 SE. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e3506c40-055f-75e1-8d5b-0d6a0dcd8638/Liiklusseadus/>

²³ Nt TlnRko 3-17-321.

22. Teise ja erineva näitena sätestab tervishoiuteenuste korraldamise seaduse²⁴ ("TTKS") § 59³ lõige 6, et muudel, kui samas paragrahvis nimetatud isikutel (patsiendil, tervishoiuteenuse osutajal, tervishoiuteenuse osutamisel osutaval isikul), on juurdepääs tervise infosüsteemi ("TIS") isikuandmetele, kui vastav õigus tuleneb seadusest. TIS põhimääruse²⁵ § 12 lg 3 sätestab, et „isikud, kellel on infosüsteemi andmetele juurdepääsu õigus andmesubjekti nõusolekul, saavad andmetele juurdepääsu nõusolekuga antud ulatuses ja §-s 10 kehtestatud viisil ja korras.“. Teisisõnu on TIS puhul andmekogu isikuandmetele juurdepääsuregulatsiooni näiteks liiklusregistriga võrreldes piiratud – asjaolu, mis TIS-s töödeldavate andmete tundlikkuse seisukohalt on enesestmõistetav. Kuna andmekogu pidamine ja juurdepääsude korraldamine kujutab endast andmetööstustoiminguna avaliku ülesande täitmist IKÜM artikli 6(1)e tähenduses (seda küsimust on täpsemalt käsitletud järgmises alapeatükis), tuleb jaatada ka seadusandja IKÜM artiklile 6(3) vastavat õigust seda avalikku ülesannet, sh juurdepääsu andmist erinevate õiguslike aluste põhjal, põhjendatud kaalutlustel piirata.

23. Kolmanda ja taaskord omanäolise näitena sätestab karistusregistri seaduse²⁶ § 15 lõige 1, et „igaühel on õigus saada registrist andmeid enda ja juriidilise isiku kohta. Teise inimese kohta andmete küsimisel tuleb päringus kinnitada andmete küsimise õiguslikku alust või eesmärki.“. Nõue teise inimese kohta andmete küsimisel kinnitada päringus andmete küsimise õiguslikku alust või eesmärki lisandus 15.03.2019 jõustunud redaktsiooniga, mille eesmärk oli eelnõu seletuskirja²⁷ kohaselt „*viia karistusandmete töötlemise regulatsioon kooskõlla EL isikuandmete kaitse üldmääruse 2016/679 artikliga 10, mis reguleerib süüteoasjades süüdimõistvate kohtuotsuste ja süütegudega seotud isikuandmete töötlemist.*“.

24. Seletuskirjas antud selgituse valguses jääb mõneti arusaamatuks, mis põhjusel on karistusregistri seaduse § 15 lõikes 1 viidatud *alternatiivselt* õiguslikule alusele või eesmärgile. Eelnõu seletuskirjast ilmneb, et mõeldud on siiski ühte ja sama – mingil põhjusel on seletuskirjas IKÜM artikli 6(1) kohaseid õiguslikke aluseid nimetatud kahel viisil: ühtesid õiguslikeks alusteks (nt andmesubjekti nõusolek), teisi aga „*legitiimseks eesmärgiks*“ (nt „*andmesubjektiga sõlmitud lepingu täitmisest tulenev vajadus, andmesubjekti või muu inimese eluliste huvide kaitsmise vajadus, samuti muu legitiimne huvi, mis kaalub üles andmesubjekti isikuandmete kaitse eesmärgi*“). Seega ei ole õiguselguse vaates siingi tegemist ideaalse lahendusega, kuid erinevalt RR-st (ja teatud mõõndustega ka liiklusregistrist) ei ole siin kõrvõimalikke IKÜM artiklis 6(1) sedastatud õiguslikke aluseid toodud ühe, IKÜM terminoloogiaga kooskõlas mitteoleva katustermini alla.

25. Nagu ülalpool rõhutatud, ei ole „*õigustatud huvi*“ kasutamine kõigi või mõnede IKÜM artikli 6(1) kohaste õiguslike aluste katusterminina lubatav. Ühelt poolt on see juba olemuslikult vastuolus IKÜM artikli 5 lõike 1 punktis a sätestatud seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõttega. Teiseks on see vastuolus riigisisese, HÕNTE § 18 lõikes 2 toodud terminite kooskõla nõudega. Teisalt ei ole selline õiguspraktika andmesubjektile kõige laiemalt väljendudes arusaadav, mida ilmestavad ka AKI 27.11.2023 pöördumises²⁸ väljendatud seisukohad ja SIM teostatud siseauditi²⁹ järeldused, milles (viimase puhul) muu hulgas küll

²⁴ Tervishoiuteenuste korraldamise seadus – RT I 2001, 50, 284; RT I, 08.10.2024, 19.

²⁵ Tervise infosüsteemi põhimäärus - RT I, 06.12.2016, 11; RT I, 13.07.2024, 8.

²⁶ Karistusregistri seadus¹ – RT I, 21.03.2011, 3; RT I, 14.03.2023, 27.

²⁷ Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2019, 2 Eelnõu seletuskiri.

²⁸ Vt joonealune viide nr 8.

²⁹ Isikuandmete väljastamine rahvastikuregistrist. Erakorraline audit, audit nr 8/2023. Auditi lõpparuanne.

tuvastatakse teatud RR andmetele juurdepääsu regulatsiooni puudutavaid kitsaskohti, kuid seejuures käsitletakse õigustatud huvi jätkuvalt IKÜM-st erineval viisil³⁰. Näiteks kirjeldatakse mainitud siseauditis olukorda, kus „*andmed väljastati õigustatud huvi alusel, mis põhines avaliku ülesande täitjale teenuse osutamises*“ – konstruktsioon, mis on IKÜM artikli 28 kohaselt väär (volitatud töötaja ei töötle andmeid mitte eraldiseisva õigustatud huvi alusel, vaid samal õiguslikul alusel, millele tugineb ka isikuandmete vastutav töötaja).

26. Kokkuvõtvalt ilmneb RR ja teistegi andmekogude pidamisega seotud halduspraktikast, et juurdepääsu taotlemise ja teostamisega seonduvate andmetöötlustegevuste õiguslike alustena andmesaaja vaates aktsepteeritakse üldjuhul, sh RR puhul, teisi IKÜM artiklis 6(1) toodud alternatiivseid õiguslikke aluseid, mitte ainult õigustatud huvi. Seetõttu, arvestades ka IKÜM artiklis 5(1)a) sätestatud põhimõttega, tuleb RRS-s juurdepääsuregulatsiooni läbivalt ühtlustada ja tagada selle kooskõla IKÜM terminoloogiaga.

27. Alapeatüki lõpetuseks väärrib märkimist, et seadusandjal on siiski võimalik näha ette, milliste konkreetsete õiguslike aluste esinemisel juurdepääsuõigust võimaldatakse ja milliste puhul mitte ning seada IKÜM artiklis 23 sätestatud arvestades teisi piiranguid.

1.2.2. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamine kui avalik ülesanne

28. Vastavalt Analüüsi punktides 11-13 kirjeldatule on ka RR andmetele juurdepääsu võimaldamine andmetöötlustoiming, seejuures andmetele juurdepääsu taotlemisest ja sellele järgnevast töötlemisest ühemõtteliselt eraldiseisev andmetöötlustoiming. RR andmetele juurdepääsu võimaldamine on RR vastutava töötaja või muu RRS järgi selleks õigustatud isiku (juurdepääsuõiguse andja) poolt andmesaaja poolsele juurdepääsuõiguse saamisele vahetult eelnev andmetöötlustoiming.

29. Analüüsi koostamise käigus, sh erinevate osapooltega peetud töökohtumiste käigus, tõusetusid esile mitmesugused küsimused, mis olid ühel või teisel määral seotud andmetele juurdepääsu võimaldava asutuse poolse andmetöötluse õigusliku alusega. Täpsemalt oli analüüsi koostamisse panustanud osapooltel algselt eriilmelisi arusaamu sellest, millisel õiguslikul alusel RR andmetele juurdepääsuõiguse võimaldamine toimub. Muu hulgas esines arvamusi, mille kohaselt on RR andmetele juurdepääsu võimaldamise kui andmetöötlustegevuse eraldamine juurdepääsuõiguse saamisest ja teostamisest tervikuna kunstlik ja neid (nii juurdepääsuõiguse andja kui ka taotleja tegevusi) tulekski käsitleda kõiki koos, ühe ja sama andmetöötlustoiminguna. Samuti jõudsid Analüüsi koostajateni varajastes etappides arvamused, mille kohaselt tuleks eelnimetatud andmetöötlustoiminguid olemuslikult küll eraldi toimingutena vaadelda, aga seejuures asuda seisukohale, et juurdepääsuõiguse andja poolsele andmetöötlusele kohaldub seesama õiguslik alus, millele parajasti tugineb juurdepääsu taotleja.

30. Eelnimetatud lähenemistest ei saa paraku kumbagi IKÜM aluspõhimõtete ja toimeoloogikaga kooskõlas olevaks pidada. Nagu Analüüsi eelmises alapeatükis vihjamisi väljendatud, on RR andmetele juurdepääsuõiguse andmisel ja saamisel juba olemuslikult erinevad eesmärgid: andmetele juurdepääsuõiguse andja vaates on selleks temal õigusaktide kohaselt lasuvate ülesannete täitmine (mille allikaks on mh RRS § 9 lõike 2 punkt 6, § 50 lõige

³⁰ *Ibid.* Näiteks auditi lõppjärelduste punkt 1.

2 jt). Taotleja vaates võib töötlemise eesmärgiks olla aga sisuliselt mistahes ajend (nt temal omakorda lasuv juriidiline kohustus, kommertshuvi vm) mille teostamiseks tal esineb mõni IKÜM artiklis 6(1) loetletud õiguslikest alustest. Teisisõnu – taotleja eesmärk ei kattu mitte ühelgi juhul andmetele juurdepääsuõiguse andja omaga. Olukorras, kus toimub mitu eraldiseisvat isikuandmete toimingut, millel on mitu eraldiseisvat eesmärki ja mida teostavad kaks eraldiseisvat osapoolt, ei ole võimalik asuda ühelegi muule järeltulele, et need eraldiseisvad andmetöötlustoimingud tõepoolest vajavad eraldiseisvaid õiguslikke aluseid³¹.

31. Ühtlasi välistab IKÜM artikli 6 lõike 1 viimane lause sama artikli punktis f toodud alusele (õigustatud huvi) tuginemise võimaluse olukorras, kus isikuandmeid töötleb „*avaliku sektori asutus oma ülesannete täitmisel*“. Kuivõrd RR-st andmete väljastamine on RRS § 50 lõike 2 kohaselt RR vastutaval töötlejal või muul § 50 lõike 1 kohases haldusaktis märgitud isikul sõnaselgelt RRS § 9 lõike 2 punkti 6, § 50 lõike 2 ja tervikuna 8. peatüki sätete kohaselt lasuv avalik ülesanne, ei oleks tal isegi teoreetiliselt võimalik andmete väljastamisel ei iseenda ega ka andmesaaja kui kolmanda isiku õigustatud huvile tugineda. Nagu eelmises alapeatükis märgitud, saab õigustatud huvi tulla kõne alla andmesaaja poolse andmetöötluste õigusliku alusena. Arvestades sellega, et RR andmetele juurdepääsuõiguse andmine (teatud tingimuste esinemise korral) on juurdepääsuõiguse andmise üle otsustaja avalik ülesanne, saabki temapoolse andmetöötluste õigusliku alusena IKÜM artikli 6/() kontekstis eelkõige kõne alla tulla punkt e – tegemist andmetöötlustega, mis toimub liikmesriigi õiguses sätestatud avaliku ülesande täitmise eesmärgil (IKÜM 6(1)e)-artikkel 6(3))³².

32. Eelnev tähendab ühtlasi, et küsimusele juurdepääsu puudutavate sätete vajadusest RRS-s tervikuna tuleb vastata jaatavalt. Nimelt tuleb IKÜM artiklis 6(1)e) sätestatu puhul arvestada paralleelselt IKÜM artiklis 6(3) sätestatuga, mille kohaselt „*lõike 1 punktides c ja e osutatud isikuandmete töötlemise alus kehtestatakse: a) liidu õigusega või b) vastutava töötleja suhtes kohaldatava liikmesriigi õigusega*“. Seejuures „*võib [vastav liikmesriigi õiguses sätestatud õiguslik alus] sisaldada erisätteid, et kohandada käesoleva määruse sätete kohaldamist, sealhulgas üldtingimusi, mis reguleerivad vastutava töötleja poolt isikuandmete töötlemise seaduslikkust, töötlemisele kuuluvate andmete liiki, asjaomaseid andmesubjekte, üksuseid, kellele võib isikuandmeid avaldada, ja avaldamise põhjuseid, eesmärgi piirangut, säilitamise aega ning isikuandmete töötlemise toiminguid ja -menetlusi*“. Kuigi IKÜM artikkel 6(3) kasutab seejuures sõna „*võib*“, oleks ilma nimetatud asjaolusid piisava täpsusega sätestamata väga keeruline pidada vastavat andmetöötlust IKÜM artiklis 5(1)a)-b) sätestatud põhimõtteid järgivaks.

33. Teisisõnu ei ole IKÜM artiklile 6(1)e) sätestatud alusele võimalik tugineda abstraktselt, vaid vastav avalik ülesanne, koos selle konkreetsete tingimuste, sisu ja piiridega ehk antud juhul kellele ja millistel tingimustel RR andmeid väljastatakse ja kellele mitte, peavadki olema (kuivõrd vastav spetsiifiline EL-tasandi regulatsioon puudub) riigisisiseses õigusaktis sätestatud.

³¹ Vt selles osas ka Euroopa Andmekaitsekojaku suunised 07/2020 vastutava töötleja ja volitatud töötleja mõistete kohta isikuandmete kaitse üldmääruses.

³² „Eelkõige“ seetõttu, et lõpuni ei ole välistatud ka teatud muude aluste kasutamise võimalus, nt andmesubjekti nõusolek riikliku nõusolekuteenus kontekstis.

1.3. Andmesubjekti õigus tutvuda tema enda kohta töödeldavate andmetega rahvastikuregistris

34. IKÜM artikkel 15 sätestab ühe praktikas enim kasutust leidva andmesubjekti õiguse. Selleks on õigus tutvuda iseenda kohta töödeldavate andmetega, mida praktikas teostatakse vastutavale töötlejale nn juurdepääsutaotluste (ingl *Data Subject Access Request*, "DSAR") esitamise teel. IKÜM artikli 15 lõike 1 punktide a-h kohaselt on andmesubjektil õigus saada *isikuandmete vastutavalt töötlejalt* kinnitust selle kohta, kas teda käsitlevaid isikuandmeid töödeldakse ning kui jah, siis tutvuda ka järgmise teabega:

- töötlemise eesmärk;
- asjaomaste isikuandmete liigid;
- vastuvõtjad või vastuvõtjate kategooriad, kellele isikuandmeid on avalikustatud või avalikustatakse, eelkõige kolmandates riikides olevad vastuvõtjad või rahvusvahelised organisatsioonid;
- kui võimalik, siis kavandatud isikuandmete säilitamise ajavahemik või, kui see ei ole võimalik, sellise ajavahemiku määramise kriteeriumid;
- teave õiguse kohta taotleda vastutavalt töötlejalt andmesubjekti puudutavate isikuandmete parandamist, kustutamist või töötlemise piiramist või esitada vastuväide sellisele isikuandmete töötlemisele;
- teave õiguse kohta esitada kaebus järelevalveasutusele;
- kui isikuandmeid ei koguta andmesubjektilt, siis olemasolev teave nende allika kohta;
- teave IKÜM artikli 22 lõigetes 1 ja 4 osutatud automatiseeritud otsuste, sealhulgas profiilanalüüsi tegemise kohta ning vähemalt nendel juhtudel sisuline teave kasutatava loogika ja selle kohta, millised on sellise töötlemise tähtsus ja prognoositavad tagajärjed andmesubjekti jaoks.

35. Andmesubjekti õigust iseenda, kuid ka oma alaealiste laste ja eestkostetavate kohta käivate andmetega tutvuda reguleerib paralleelselt ka RRS³³ (§-d 45 ja 53). RRS § 45 lõike 1 kohaselt on andmesubjektil õigus tutvuda iseenda ja eelmises lauses nimetatud isikute kohta käivate, RR andmetega (§ 20 lõige 1), kuid mitte § 25 punktides 5 ja 6 nimetatud andmetega. RRS § 45 lõike 2 punktide 1-3 kohaselt on andmesubjektil õigus saada *volitatud töötlejalt* teavet enda kohta RR-i kantud andmete või nende puudumise kohta, andmete töötlemise eesmärgi ja õiguslike aluste kohta ning andmetele juurdepääsu õigust omavate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning muude füüsiliste ja juriidiliste isikute kohta.

36. Eelnevast ilmneb mitu järeldust. Tõenäoliselt olulisimad neist on esiteks asjaolu, et kui IKÜM artikli 15 tähenduses on kohustatud isikuks *vastutav töötleja*, kelleks on RR pidamise kontekstis SIM, siis RRS § 45 kohaselt on kohustatud isikuks hoopis volitatud töötleja, milleks on Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus ("**SMIT**")³⁴. Teine oluline järeldus on see, et RRS § 45 lõikes 2 sisalduv andmesubjekti juurdepääsuõiguse teostamise sisuline

³³ Vastavad sätted RRS-s puudutavad täiendavalt veel isiku õigust juurdepääsule oma surnud abikaasa või surnud registreeritud elukaaslase andmetele, kuid surnud isikuid puudutav andmetöötlus ei kuulu IKÜM sisulise kohaldamisala hulka (IKÜM põhjenduspunkt 27). Teisisõnu ei saa vaadeldav säte osas, mis puudutab „surnud abikaasa või registreeritud elukaaslase kohta“ käivaid andmeid ka IKÜM-ga vastuolus olla.

³⁴ Vabariigi Valitsuse 13.12.2018 korraldus nr 320 „Rahvastikuregistri volitatud töötleja määramine“.

ulatus ehk teave, millel andmesubjekt juurdepääsuõigust omab, on oluliselt kitsam IKÜM artiklis 15 toodud teabeõigusest.

37. Eelmises punktis tooduga seonduvalt väärub märkimist, et vaatamata „andmekogu vastutava/volitatud töötaja“ ja „isikuandmete vastutava/volitatud töötaja“ terminite erinevale sisule need rollid RR puhul asjassepuutuvate asutuste osas siiski kattuvad. Teisisõnu saab asuda seisukohale, et andmekogu vastutav töötaja ja andmekogu volitatud töötaja on andmekogu pidamisega seotud ülesannete täitmisel ka vastavalt isikuandmete vastutava ja volitatud töötaja positsioonis.³⁵ Sellist järeldust toetavad mh RRS § 9 lõige 4 ja § 11 lõige 5, mille kohaselt kohalduvad (andmekogu) vastutavale ja volitatud töötajale lisaks RRS vastavates sätetes viidatud kohustustele ka IKÜM-s „*ettenähtud õigused ja kohustused, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti*“. Nimetatud sätteid on viimati muudetud 15.03.2019 jõustunud isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadusega³⁶, millega asendati sätetes viited kuni 14.01.2019 kehtinud isikuandmete kaitse seadusele³⁷ viidetega IKÜM-le. RRS seletuskirja³⁸ järgi peeti varasemas redaktsioonis leidunud viidetes isikuandmete kaitse seadusele silmas viiteid selle paragrahvile 7, mis sätestas isikuandmete vastutava ja volitatud töötaja rollid, mis omakorda olid Euroopa Liidu andmekaitse direktiivist³⁹ riigisisesse õigusesse ülevõetud mõisted. IKÜM artiklis 94(2) sätestatud põhimõtte kohaselt tuleb aga viiteid kehtetuks tunnistatud andmekaitse direktiivile käsitada viidetenähtuna IKÜM-le. Sarnase mõttekäigu kaudu on samadele järeldustele jõutud ka akadeemilistes töodes⁴⁰ ning teadaolevalt on andmekogude puhul isikuandmete vastutava ja volitatud töötaja rollijaotuse osas samal positsioonil ka AKI.

38. Andmesubjekti juurdepääsuõigust puudutavaid RRS sätteid (§-d 45 ja 53) on võimalik tõlgendada kahel erineval viisil. Esiteks võib seda näha andmesubjektile IKÜM-s sätestatuga võrreldes täiendava teabeõiguse andmisega ehk olukorrana, kus andmesubjektil on niikuinii võimalus vastutava töötaja poole IKÜM artikli 15 kohase juurdepääsutaotlusega pöörduda, kuid tänu RRS täiendavale regulatsioonile on tal teatud osas teabe esitamist võimalik nõuda ka otse SMIT-lt kui volitatud töötajalt. Teine tõlgendus oleks aga selline, et riigisisese regulatsiooniga on IKÜM-i kohaselt üks põhilistest, olemuslikult vastutava töötaja kohustuste kuuluvates ülesannetest täielikult (seejuures IKÜM-ga võrreldes piiratult) volitatud töötajale üle antud nii, et vastutaval töötajal endal vastavat kohustust enam ei olegi.

39. Kui esimene eelmises punktis kirjeldatud tõlgendustest on IKÜM-i kontekstis põhimõtteliselt aktsepteeritav ja võib hõlbustada andmesubjektile teabe andmist, siis teine on IKÜM-ga vastuolus. IKÜM artiklis 23 toodud eeldustel ja tingimustel võib andmesubjekti õigusi, sh artiklis 15 toodud juurdepääsuõigust küll teatud ulatuses piirata, kuid vastutava ja volitatud

³⁵ Isikuandmete volitatud töötajaks kvalifitseerub teatud juhtudel (RRS §50 lg 4) ka püsijuurdepääsuga andmetöötaja.

³⁶ Isikuandmete kaitse seadus¹ – RT I, 04.01.2019, 11.

³⁷ Isikuandmete kaitse seadus¹ – RT I 2007, 24, 127; RT I, 06.01.2016, 10.

³⁸ Rahvastikuregistri seadus 382 SE. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c/rahvastikuregistri-seadus/>.

³⁹ Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta.

⁴⁰ K. Värk. Isikuandmete vastutava ja volitatud töötajakontseptsiooni rakendamine andmekogudes. Lk 72-74. Tartu, 2021. Kättesaadav: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/5aff3da0-28d2-4c9e-acbc-b3b3b320fcf7/content>

töötleva rollijaotust puudutavas osas on IKÜM imperatiivne ja liikmesriikide õiguses kõrvalekaldeid teha ei luba.

40. Täiendavalt väärrib tähelepanu RRS § 45 lõige 3, mille kohaselt võib RRS järgset (§ 45 lõigetes 1-2 kirjeldatud) andmesubjekti teabeõigust piirata juhul, kui see võib (i) takistada või kahjustada süüteo tõkestamist, avastamist, menetlemist või karistuse täideviimist; (ii) kahjustada teise isiku õigusi ja vabadusi; (iii) ohustada riigi julgeolekut; või (iv) ohustada avaliku korra kaitset.

41. Eelmises punktis kirjeldatud piirangutega seoses tuleb märkida, et selliste piirangute olemasolu iseenesest ei tähenda vältimatult vastuolu IKÜM-ga, isegi kui tegemist on IKÜM artiklis 15 sätestatud õiguse piirangutega (mitte nõ „täiendava teabeõiguse“ piirangutega). Nimelt ei ole sarnaselt valdavale osale õigustest ka IKÜM artiklite 12-22 järgsed andmesubjekti õigused absoluutsed, kuivõrd IKÜM artikli 23 lõige 1 sedastab, et „*liidu või liikmesriigi õiguses võib seadusandliku meetmega piirata artiklites 12–22 ja artiklis 34, samuti artiklis 5 sätestatud kohustuste ja õiguste ulatus*“, tingimusel, et piirang austab põhiõiguste ja -vabaduste olemust ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede, et tagada vähemalt ühe IKÜM artikli 23(1) punktides a-j toodud väärtuse kaitse. Seejuures vastavad kõik RRS § 45 lõike 3 punktides 1-4 toodud piirangute eesmärgid IKÜM artikli 23(1) punktides a)-j) toodud eesmärkidele – vastavalt kõnealuse lõike punktides d), i), a) ja c) toodud eesmärkidele.

42. Kokkuvõtvalt saab asuda seisukohale, et RRS 8. peatüki sõnastust tuleks kohendada selliselt, et andmesubjekti juurdepääsuõiguse ja selle ulatuse piirangud oleksid üheselt mõistetavad ning oleks selge, kas ja millisel määral annab seadus andmesubjektile IKÜM artikliga 15 võrreldes täiendava teabeõiguse. Muudatuste tegemisel tuleb jälgida, et mistahes kitsendused ei piiraks põhjendamatult andmesubjekti IKÜM artikli 15 järgseid õigusi. Muus osas, kui sellega ei looda just andmesubjektile IKÜM-ga võrreldes erinevat olukorda, puudub IKÜM otsekohaldatavusest tulenevalt sisuline vajadus andmesubjekti juurdepääsuõigust iseenda kohta käivatele andmetele riigisisiseses õigusaktis reguleerida⁴¹.

1.4. Andmesubjekti poolt iseenda andmete kasutamisele seatava juurdepääsupiirangu andmekaitseõiguslik olemus

43. RRS § 57 lõige 1 sisaldab omapärast õiguslikku konstruktsiooni, mille kohaselt on andmesubjektile „*õigus kehtestada oma isikuandmetele ja nendega seotud andmetele juurdepääsu piirang uuringute või reklaami eesmärgil andmete töötlemiseks, esitades avalduse volitatud töötlejale otse või püsijuurdepääsuga andmetöötleva kaudu*“. Sama lõike teise lause kohaselt võib andmesubjekt määrata andmetele ka juurdepääsu piiramise tähtaja ja selle, millistele RRS § 21 lõike 1 punktides 6 ja 9 nimetatud andmetele juurdepääsu piiramist ta soovib.

44. Analüüsi sissejuhatavas osas leidis juba põgusalt mainimist, et termini „*juurdepääsupiirang*“ kasutamine sellises kontekstis on ebatavaline ja eksitav, arvestades muu hulgas asjaoluga, et RRS-s on sama termin paralleelselt käibel ka selle üldlevinud ehk AvTS-i järgses tähenduses. AKI on oma 27.11.2023 pöördumises⁴² samuti leidnud, et

⁴¹ V.a surnud lähedase andmetele juurdepääsu osas, vt ka joonealune viide nr 33.

⁴² Vt joonealune viide nr 8.

juurdepääsupiirangut puudutav sõnavalik on RRS kontekstis ebaõnnestunud ning RRS ja isikuandmete kaitset puudutava õigusruumi üheselt mõistetavuse huvides tuleks tänase sõnastuse kohast „juurdepääsupiirangut“ pidada pigem andmesubjektile antavaks täiendavaks kaitsemeetmeks, mille sobilikum nimetus võiks olla näiteks „*andmete väljastamise keeld*“. Selle seisukohaga tuleb põhimõttelises osas nõustuda, enne konkreetsete sõnastusettepanekute juurde asumist vajab see kontseptsioon tervikuna kriitilist hindamist. Ühtlasi ei ole kohane rääkida üksnes „väljastamise“ keelust olukorras, kus andmetele juurdepääsuõiguse andmine saab toimuda ka muul viisil, kui väljastamisega – näiteks püsijuurdepääsu andmise teel.

45. Liikudes aga terminoloogiat puudutavate küsimuste juurest sisuliste probleemide suunas, on vaadeldavat õiguslikku konstruktsiooni analüüsid ülevaatlikkuse huvides ilmselt mõistlik alustada küsimusest, millistele andmetele konkreetset andmesubjekt saab nn juurdepääsupiirangu kehtestada. RRS § 57 lõige 1 viitab selles osas omakorda § 21 lõike 1 punktidele 6 ja 9, millest selgub, et juurdepääsupiirangu saab seada üksnes elukoha-andmetele ja viibimiskoha aadressile. Ühelegi muule RRS-s töödeldavale andmekoosseisule andmesubjekt juurdepääsupiirangut kehtestada ei saa. Siiski sätestavad RRS § 51 lõike 5 punktid 3-4, et lisa-aadressi andmeid ja kontaktandmeid (telefoninumber, e-posti aadress) ei väljastata reklaami ega õigustatud huvil põhinevate uuringute tarbeks niikuinii. Tuleb etteruttavalt ära märkida, et ka viimati nimetatud sätted, iseäranis § 51 lõike 5 punkt 4, on IKÜM-kontekstis probleemsed, kuid seda küsimust käsitletakse detailsemalt Analüüsi II peatükis.

46. Järgmiseks tuleb võtta vaatluse alla küsimus sellest, milliste töötlemise eesmärkide ja õiguslike aluste suhtes see juurdepääsupiirang tegelikkuses kehtib. Nimelt mõjub RRS § 57 lõike 1 sõnastus vägagi eksitavalt, kuivõrd see jätab lugejale mulje, nagu oleks tal võimalik piirata kolmandate isikute juurdepääsu tema isikuandmetele mistahes reklaami või uuringute tarbeks, mh sõltumata sellest, millisel õiguslikul alusel see toimub. See ei ole siiski nii – tegelikkuses hõlmab andmesubjekti seatav juurdepääsupiirang üksnes selliseid „*uuringuid ja reklaame*“, mille õiguslik alus on tänaste RRS sätete tähenduses „*õigustatud huvi*“. Arvestades sellega, et „*õigustatud huvi*“ käsitletakse RRS rakenduspraktikas katusterminina, hõlmab see tegelikkuses kogu IKÜM artikli 6(1) järgse õiguslike aluste kataloogi, v.a avaliku ülesande täitmise. Teisisõnu ei ole andmesubjektile võimalik piirata juurdepääsu oma elukoha andmetele ja viibimiskoha aadressile sellisele andmetöötlajale, kes teostab uuringut⁴³ temal lasuva avaliku ülesande alusel.

47. Andmekaitsevaldkonnale spetsialiseerunud õiguspraktikute seas võib kõnealuse nn juurdepääsupiiranguga seonduvalt kohata erinevaid arvamusi. Muu hulgas on avalikus meediaruumis väljendatud seisukohti⁴⁴, mille kohaselt kolmandatele isikutele RR andmetele juurdepääsuõiguse andmiseks igal juhul vaja andmesubjekti nõusolekut. Samuti on probleemseks peetud konstruktsiooni, mille järgi inimene peab oma andmetele teatud kasutuseesmärkidel juurdepääsuõiguse andmise välistamiseks ise juurdepääsupiirangu seadma, mitte andmetöötlust aktiivselt lubama – teisisõnu võiks väite, et siin tekib olukord, kus andmesubjekti nõusolekut justkui eeldatakse, kuni tema poolt vastava keelu seadmiseni.

⁴³ Lisaks uuringule teoreetiliselt ka reklaami, kuigi on küsitav, kas reklaami tegemine avalik ülesande täitmise raames on üleüldse võimalik.

⁴⁴ Vandeadvokaat: rahvastikuregistri seadus on Euroopa Liidu õigusega vastuolus. Eesti Ekspress. 16.08.2023. Kätesaadav: <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/120224473/vandeadvokaat-rahvastikuregistri-seadus-on-euroopa-liidu-oiigusega-vastuolus>.

Nõusoleku eeldamine (olukorras, kus isikuandmete töötlemise õiguslikuks aluseks tõepoolest on nõusolek) on aga IKÜM artikli 4 punktis 11 toodud nõusoleku kriteeriumitega vastuolus.

48. Ühelt poolt on tõsi, et RR vastutava töötaja poolne isikuandmete töötlemine toimub üldjuhul, nagu alapeatükis 1.2.2 märgitud, temal lasuva avaliku ülesande täitmiseks (IKÜM artikkel 6(1)e)) ja seadusandjal on IKÜM artikli 6(3) kohaselt õigus ja kohustus vastav avalik ülesanne üksikasjalikult ja vastavalt riigisisestele vajadustele kodumaises õiguses ära sisustada – nii, nagu RRS juurdepääsusätete puhul praegusel juhul tehtud ongi. Teisisõnu tuleb eelmises punktis toodud kriitika kontekstis üle rõhutada, et andmesubjekti nõusolek ja andmetöötluse õiguspärasus ei ole sünonüümsed – nõusolek on kõigele vaatamata ainult üks isikuandmete töötlemise õiguslik alus, mitte aga üksainus ja tingimata nõutav eeldus. See põhimõte ka olukordades, mis intuiitiivselt võivad olla vastuolulised, näiteks juhtudel kui andmeid väljastatakse potentsiaalselt juurdepääsu taotleja kommertshuvile tuginevalt.

49. Kuigi RR andmetele juurdepääsu andmine peab oluliste riiklike funktsioonide täitmiseks olema teatud juhtudel võimalik ka muul õiguslikul alusel kui andmesubjekti nõusolek (avaliku ülesande täitmiseks), tuleb juurdepääsupiirangut kui õiguslikku konstruktsiooni puudutava kriitikaga suures osas nõustuda. Nimelt ei tohi vaatamata seadusandja suveräänsusele ükski andmetöötlustoiming või selle toimemehhanism, sh IKÜM artikli 6(1)e) kohast avalikku ülesannet sisustav riigisisene regulatsioon väljuda IKÜM-i kui riigisisest õigusest kõrgemalseisva akti aluspõhimõtetest ja toimeloogikast.

50. Arvestades sellega, et RR andmesubjektidel ei ole üldiselt valikuvabadust küsimuses, kas nende andmeid RR-s töödeldakse või mitte, tuleb andmete kolmandatele osapooltele väljastamisel, iseäranis IKÜM artikli 6(1)f) tähenduses õigustatud huvi alusel väljastamisel, andmesubjektide huve, põhiõigusi- ja vabadusi eriti tähelepanelikult hinnata. Ühiskondlikult üle keskmise valulik reaktsioon RR-ga seotud spetsiifilistele andmete väljastamise piirjuhtumitele võimaldab järeldada, et „keskmine mõistlik andmesubjekt“ ei oska ette näha, et riiklikus andmekogus sisalduvaid andmeid võidakse tema selge nõusolekuta väljastada kolmandatele osapooltele, seda eriti reklaami ja kommertshuvides teostatavate uuringute ajendil – seda olenemata RRS eelnõu seletuskirjas toodud näitest, mille kohaselt mõnedele andmesubjektidele reklaami ja uuringukutsete saamine meeldib (need isikud oleksid ilmselt valmis vastavateks tegevusteks ka nõusoleku andma)⁴⁵.

51. Mainimata ei saa jätta sedagi, et ka Euroopa Kohus väljendanud oma seisukohta nõ „eeldusliku nõusoleku“ lubamatuse osas. Nimelt on Euroopa Kohus mõneti analoogses küsimuses väljendanud seisukohta, et „nõusolek ei ole antud kehtivalt, kui luba [...] on antud eeltäidetud märkeruudu abil, millest kasutaja peab nõusoleku andmisest keeldumiseks märgistuse eemaldama.“⁴⁶ RR puhul on tegemist põhimõtteliselt analoogse olukorraga, ainult et inimene peab mitte nõustumiseks, vaid nõusoleku andmisest keeldumiseks märkeruutu märgistuse tegema. Teisisõnu võiks väita, et ka RR andmesubjekti poolt seatava juurdepääsupiirangu kui õigusliku konstruktsiooni puhul on sisuliselt tegemist andmesubjekti nõusoleku eeldamisega.

⁴⁵ Rahvastikuregistri seadus 382SE seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c/>

⁴⁶ C-673/17- Planet 49.

52. Ühiskondlik reaktsioon viimaste aastate juhtumitele lubab järeldada, et andmesubjektidele ei ole ettenähtav, intuiitivne ega arusaadav, et nende andmeid võidakse riiklikust andmekogust nende nõusolekuta väljastada kellegi kommertshuve teenival eesmärgil ja õiguslikul alusel. Sellest avaldub omakorda RRS § 57 lõike 1 tõenäoline vastuolu IKÜM artiklis 5(1)a) sätestatud seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõttega ning potentsiaalselt ka artiklis 5(1)b) sätestatud eesmärgi piirangu põhimõttega.

53. Kui andmesaaja vajab andmetele ligipääsu temal lasuva avaliku ülesande täitmiseks (või tegutsedes isikuandmete volitatud töötlejana avaliku ülesande täitja nimel ja juhiseid järgides), sh juhul kui see avalik ülesanne seisneb uuringu teostamises, ei ole isikuandmete RR-st väljastamise õiguspärasuse tagamiseks ka Analüüsi II peatükis tehtud muudatusettepanekute kohaselt andmesubjekti nõusolekut vaja – vastasel juhul võiks olla häiritud ka oluliste riiklike funktsioonide täitmine. Küll aga tuleb selliste uuringute puhul järgida isikuandmete kaitse seaduse⁴⁷ §-s 6 toodud nõudeid, sh muu kui vältimatu vajaduse esinemisel väljastada andmed pseudonüümitud kujul, eriliiki isikuandmete puhul järgida eetikakomitee loa nõuet jm.

Vahekokkuvõte:

- RR andmetele juurdepääsuõiguse võimaldamine ja selle teostamine on mitmepoolne andmetöötlustoimingute kogum, mille raames teostavad andmetöötlustoiminguid nii juurdepääsuõiguse andmist otsustav asutus kui ka juurdepääsu taotleja.
- „Õigustatud huvi“ sisustatakse RRS-s IKÜM art 6(1)f) kirjeldatuga võrreldes erinevalt. RRS rakenduspraktikas aktsepteeritakse „õigustatud huvi“ raames tegelikult kõiki IKÜM artikli 6 lõikes 1 toodud alternatiive, mitte ainult õigustatud huvi. Selline terminoloogiline erinevus on lubamatu ja RRS-s sisalduvat juurdepääsuregulatsiooni (sh õigustatud huvi terminoloogiat) tuleb ühtlustada IKÜM-s kasutatava terminoloogiaga.
- Arvestades sellega, et RR andmetele juurdepääsu võimaldamine on juurdepääsuõiguse üle otsustajal lasuv avalik ülesanne, saab temapoolse andmetöötluste õigusliku alusena IKÜM artikli 6 lõike 1 kontekstis eelkõige kõne alla tulla punktis e) sisalduv alus – avaliku ülesande täitmine.
- Andmesubjekti juurdepääsuõigus iseenda andmetele tuleneb otse IKÜM-st. Selle riigisisese õigusaktiga üksühene taasesitamine ei ole vajalik ja selle kitsendamine saab toimuda kindlatel tingimustel.
- Andmesubjekti poolt seatava juurdepääsupiirangu õigusliku konstruktsiooni kooskõla IKÜM-i aluspõhimõtetega on kaheldav. Andmete väljastamine reklaami ja uuringute tarbeks (muul juhul kui avaliku ülesande täitmiseks) saab eelkõige toimuda andmesubjekti aktiivsel, mitte eelduslikul nõusolekul.

⁴⁷ Isikuandmete kaitse seadus¹. – RT I, 04.01.2019, 11; RT I, 11.03.2023, 11.

2. SÄTETE VÕRDLUSTABEL

Paragrahv	Lõige	Punkt	Kooskõla IKÜM-ga	Põhjendus
§ 4. Rahvastikuregistri pidamise eesmärk	Rahvastikuregistri pidamise eesmärk on käesolevas seaduses sätestatud juhtudel usaldusväärse teabe kogumine ja isikuandmetele juurdepääsu võimaldamine:	1) riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning muudele füüsilistele ja juriidilistele isikutele neile seadusega või seaduse alusel pandud avalik-õigusliku ülesande (edaspidi <i>avalik ülesanne</i>) täitmiseks;	Jah	Säte ei kitsenda ega piira muul viisil IKÜM-s sätestatud õigusi või kohustusi.
		2) Eesti rahvastiku arvestuse pidamiseks;	Jah	Säte ei kitsenda ega piira muul viisil IKÜM-s sätestatud õigusi või kohustusi.
		3) õigustatud huvi korral füüsilistele ja juriidilistele isikutele rahvastikuregistris sisalduva teabe taaskasutamiseks;	Ei	Analüüsi koostamise käigus ilmnes, et “õigustatud huvi” tõlgendatakse RRS-s läbivalt IKÜM artiklis 6(1)f) sätestatud erinevalt. Terminoloogiline vastuolu IKÜM-i ja riigisisese õigusakti vahel ei ole kooskõlas IKÜM artiklis 5(1)a) sätestatud põhimõttega, iseäranis olukorras, kus mõlemad õigusaktid reguleerivad isikuandmete töötlemisega seotud küsimusi.
		4) välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkulepete täitmiseks.	Jah	Säte ei kitsenda ega piira muul viisil IKÜM-s sätestatud õigusi või kohustusi.
Täiendavad märkused:				
<p>1. RRS § 4 näol on tegemist RR pidamise eesmärgi sisustava sättega. Paralleelselt on kehtivas sõnastuses tegemist ühe sättega, millest on võimalik tuletada RR pidajal lasuv, andmetele juurdepääsuõiguse andmisega seotud avalik ülesanne IKÜM artikli 6(1)e) tähenduses. Samas sisustavad seda sama avalikku ülesannet täpsemalt ka RRS § 9 lõike 2 punkt 6 ja 8. peatüki sätted kogumis. RR pidamise eesmärgi ja andmetele juurdepääsu andmise õiguslike aluste ühte sättesse kokku panemine ei ole õigusselguse huvides parim lahendus – teisisõnu, kuigi see on iseenesest RRS ja IKÜM vahelisest kooskõlast eraldiseisev küsimus, soovime seaduse struktuuri lihtsustamise ja juurdepääsu õiguslike aluseid puudutavate korduste vältimiseks selle ümber sõnastada (vt muudatusettepanekud)</p> <p>2. Isegi juhul, kui eelmises punktis mainitud muudatusettepanekut ei võeta mistahes põhjusel arvesse, ei saa pidada lubatavaks RRS § 4 punkti 3 säilitamist selle täna kehtival kujul. Kuivõrd (i) juurdepääsu võimaldamine toimub lisaks õigustatud huvile ka muudel IKÜM artiklis 6(1) sätestatud õiguslike aluste olemasolul;</p>				

ja (ii) „õigustatud huvil“ termini IKÜM-st erinevas tähenduses kasutamine ei ole kooskõlas IKÜM artiklis 5(1)a) sätestatud põhimõttega ega HÖNTE § 18 lõikes 2 esitatud nõudega, tuleb sätte sõnastust muuta ka juhul, kui § 4 jääb muus osas muutmata.

3. Paragrahvi 4 muutmise eesmärges sõnastuses kaob sättest ära (teadliku valikuna, kuivõrd välditakse ühelegi konkreetsele õiguslikule alusele viitamist) selles kehtival kujul avatud „avaliku ülesande“ lühend. Kuna kõnealust terminit kasutatakse RRS-s edaspidi läbivalt, tuleb see avada sättes, kus seda esimest korda kasutatakse (pärast muudatusettepanekut). Selleks on paragrahvi 6 lõige 2 (vt muudatusettepanek nr 2).

Muudatusettepanekud:

1. Muuta paragrahvi 4 ja sõnastada see järgmiselt:

„§ 4. Rahvastikuregistri pidamise eesmärk

Rahvastikuregistri pidamise eesmärk on Eesti rahvastiku arvestuse pidamiseks usaldusväärse teabe kogumine ning käesolevas seaduses sätestatud juhtudel ja korras rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamine.“

2. Muuta paragrahvi 6 lõiget 2 ja sõnastada see järgmiselt:

„(2) Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning muudele füüsilistele ja juriidilistele isikutele neile seadusega või seaduse alusel pandud avalik-õigusliku ülesande (edaspidi avalik ülesanne) täitmisel lähtutakse rahvastikuregistrisse kantud põhiandmetest.“

<p>§ 31. Andmeandja õigused ja kohustused</p>	<p>(2) Andmeandja on kohustatud:</p>	<p>5) järgima isikuandmete kaitse nõudeid</p>	<p>Jah</p>	<p>Tegemist ei ole juurdepääsuõigust puudutava sättega ega ka mitte RRS-IKÜM vahelise sõnaselge vastuoluga. Analüüsi koostamise käigus toimunud töökohtumiste raames juhiti siiski tähelepanu, et tegemist on üleliigse sättega, kuivõrd isikuandmete kaitse alaste nõuete järgimise kohustus lasub igal andmetöötajal IKÜM-st otsekohalduvalt. Säte on üleliigne ja võiks seetõttu kuuluda kehtetuks tunnistamisele.</p>
--	--------------------------------------	---	------------	---

Täiendavad märkused:

Puuduvad.

Muudatusettepanekud:

1. Tunnistada kehtetuks paragrahvi 31 lõike 2 punkt 5.

	<p>Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu</p>	<p>1) täisealisel isikul tema, tema alaealiste laste ja eestkostetavate</p>	<p>Jah</p>	<p>• Füüsilise isiku juurdepääsuõigus tema enda kohta käivatele isikuandmetele on</p>
--	---	---	------------	---

<p>§ 44. Rahvastikuregistri andmete juurdepääsu õigus</p>	<p>õigus on käesolevas peatükis sätestatud korras:</p>	<p>ning surnud abikaasa või registreeritud elukaaslase kohta rahvastikuregistrisse kantud andmetele;</p>		<p>koosõlas IKÜM artiklis 15 sätestatud andmesubjekti juurdepääsuõigusega.</p> <ul style="list-style-type: none"> Füüsilise isiku juurdepääsuõigus tema alaealiste laste kohta käivatele isikuandmetele ja eestkostetavate kohta käivatele isikuandmetele on samuti koosõlas IKÜM art-s 15 sätestatud andmesubjekti juurdepääsuõigusega. Alaealiste lastega seondult kohaldatakse sätet koosmõjus TsÜS⁴⁸ § 117 lg-ga 2 (seadusjärgne esindusõigus) ja PKS⁴⁹ § 120 lg-ga 1. Teisisõnu on hooldusõiguslik lapsevanem või eestkostja riigisisest õigusest tulenevalt alaealise lapse seaduslik esindaja, kes saab tema nimel teostada ka IKÜM-st tulenevaid õigusi (või selleks nõusoleku/heakskiidu anda). Sama kehtib TsÜS §117 lg 2 ja PKS § 207 lg 1 koosmõjus ka eestkostetavate kohta. Surnud isikuid puudutav andmetöötlus ei kuulu IKÜM sisulise kohaldamisala hulka (IKÜM põhjenduspunkt 27). Küll aga tuleks konstruktsiooni „<i>surnud abikaasa või registreeritud elukaaslase kohta</i>“ ilmselt õigusselguse huvides täpsustada, sest sätte mõte on võimaldada juurdepääsuõigust surnud abikaasa või surnud registreeritud elukaaslase andmetele – sätte tänasest sõnastusest võib aga jääda mulje, justkui oleks isikul juurdepääsuõigus ka elava registreeritud elukaaslase RR andmetele. Kuivõrd muudatusettepanekute kohaselt kuulub § 44
---	--	--	--	---

⁴⁸ Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I 2002, 35, 216; RT I, 06.07.2023, 98.

⁴⁹ Perekonnaseadus – RT I 2009, 60, 395; RT I, 06.07.2023, 7.

				kehtetuks tunnistamisele, esineb sama muudatusvajadus § 45 lõikega 1 seenduvalt.
		2) riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel ning juriidilisel või füüsilisel isikul avaliku ülesande täitmiseks;	Jah	Säte kujutab endast sisuliselt IKÜM artikli 6 lõike 1 punktis e sätestatud andmetöötluse õigusliku aluse peegeldust riigisisises õiguses („ <i>isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks</i> “).
		3) füüsilisel ja juriidilisel isikul õigustatud huvi korral;	Ei	<p>„<i>Õigustatud huvi</i>“ näol on tegemist IKÜM art 6 lõike 1 punktis f sätestatud isikuandmete töötlemise õigusliku alusega ja samasisuliselt on otstarbekas (ja nõutav) seda sisustada ka mistahes siseriiklikku regulatsiooni analüüsid ja kavandades. Teadaolevalt on RRS-i rakendades loetud „<i>õigustatud huvi</i>“ alla kuuluvateks olukordadeks praktiliselt kõik IKÜM art 6(1) sätestatud töötlemise alused, mis toob arusaadavalt kaasa õiguselgusetust ja vaidluskohti. Riigisisises õigusaktis, mis käsitleb isikuandmete töötlemist, ei tohiks omistada IKÜM terminoloogiale viimases toodust erinevat tähendust. Juba see iseenesest on potentsiaalselt vastuolus IKÜM art 5(1)a) sätestatud seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõttega.</p> <p>Teine ja täiendav probleem analüüsitava sätte ja IKÜM vahel ilmneb olukorras, kus füüsiline või juriidiline isik taotleb „<i>õigustatud huvile</i>“ tuginedes juurdepääsu sellistele andmekoosseisudele, mida võib pidada IKÜM art 9 lõike 1 tähenduses isikuandmete eriliikideks⁵⁰.</p>

⁵⁰ Vt ka joonealune viide nr 1. Isikuandmete eriliigid on IKÜM art 9(1) kohaselt isikuandmed, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, geneetilisi andmeid, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavaid biomeetrilisi andmeid, terviseandmeid või andmeid füüsilise isiku seksuaalelu ja seksuaalse sättumuse kohta.

				<p>Isikuandmete eriliikide töötlemine eeldab nimelt lisaks IKÜM art 6 lõikes 1 sätestatud õigusliku aluse olemasolule ka IKÜM art 9 lõikes 2 sätestatud täiendava töötlemise keeldu välistava asjaolu esinemist (nt andmesubjekti selgesõnaline nõusolek, eluliste huvide kaitsevajadus, avaliku huviga seotud põhjus liidu või liikmesriigi õiguse alusel vm). See tähendab, et üksnes IKÜM art 6 lõike 1 punkti f tähenduses õigustatud huvile tuginedes ei ole isikuandmete eriliikide töötlemine õiguspärane. Sel põhjusel ei saa IKÜM-ga täielikult kooskõlas olevaks pidada RRS sätteid, mis sisuliselt kohustavad RR vastutavat ja volitatud töötletajat isikuandmete (sh potentsiaalselt isikuandmete eriliikide) väljastamiseks üksnes õigustatud huvi olemasolul.</p>
		<p>4) välisriigi asutusel ja isikul, kui see õigus on sätestatud välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkuleppes või tagatakse vastutava töötletaja otsuse alusel õigustatud huvi korral.</p>	<p>Ei</p>	<p>Probleemne on sätte teine pool ehk juurdepääsuõigus RR andmetele „vastutava töötletaja otsuse alusel õigustatud huvi korral“.</p> <p>Esiteks jääb sättest selgusetuks, kelle õigustatud huviga peab tegemist olema. Kuivõrd vastutav töötletaja ise õigustatud huvile tugineda ei saa, peab tegemist olema ilmselt siiski <i>andmesaaja</i> õigustatud huviga. Nagu eelpool mainitud – RR andmetele juurdepääsu andmine kindlaksmääratud eesmärkidel on RR vastutaval töötletajal lasuv avalik ülesanne.</p> <p>Arvestades sellega, et siingi sättes on “õigustatud huvi” määratles tegelikult laiem, hõlmates kõiki IKÜM artikli 6(1) kohaseid, on</p>

				seegi säte IKÜM-ga vastuolus samal põhjusel, nagu vaadeldava paragrahvi punkt 3.
Täiendavad märkused:				
<p>1. AKI on oma 02.05.2024 pöördumises nr 2.1.-4/23/1026-2606-11⁵¹ juhtinud tähelepanu asjaolule, et kehtiv RRS § 44 „ei kata ära kõiki isikuandmete töötlemise aluseid, mida IKÜM ette näeb. Nii näiteks on avalikes huvides olevast ülesande täitmisest ja õigustatud huvist täiesti eraldiseisev alus isikuandmete töötlemiseks (seega ka näiteks rahvastikuregistrist andmete väljastamiseks) juriidilise kohustuse täitmine (IKÜM art 6 lg 1 punkt c). Seega võib RR andmetele juurdepääsu andmine näiteks mõnele eraõiguslikust juriidilisest isikust andmetöötlejale olla seaduslik, kui tal on andmeid vaja oma seadusjärgse kohustuse täitmiseks. RRS § 44 sellist alust isikuandmetele juurdepääsuks aga ette ei näe ja kohane ei saa sel juhul olla ka taotleja õigustatud huvi hindamine“ .</p> <p>2. AKI seisukohaga tuleb põhiosas nõustuda, kuid selle tulemuseks ei saa olla õiguspraktika, kus riigisiseses õigusaktis hakatakse IKÜM artiklis 6(1) toodud õiguslikke aluseid taasesitamata. RRS § 44 puhul on tegemist on kõige üldisema juurdepääsuõigust puudutava sättega RRS 8. peatükis, kuid selle regulatiivne väärtus tervikuna on küsitav (eriti Analüüsi käesolevas peatükis tehtud ülejäänud muudatusettepanekutega kogumis vaadeldes). Juurdepääsuõiguse saamiseks õigustatud isikuid, õiguslikke aluseid, piiranguid ja muid olulisi asjaolusid sisustavad ammendavalt RRS 8.peatüki järgmised paragrahvid, mistõttu võiks paragrahvi 44 kehtetuks tunnistada.</p>				
Muudatusettepanekud:				
1. Tunnistada kehtetuks paragrahv 44.				
§ 45. Isiku õigus saada enda kohta rahvastikuregistrisse kantud andmeid ja teavet andmete töötlemise kohta	(1) Täisealisel isikul on õigus pääseda juurde kõigile enda, oma alaealiste laste ja eestkostetavate ning surnud abikaasa või registreeritud elukaaslase käesoleva seaduse § 20 lõikes 1 nimetatud andmetele, välja arvatud käesoleva seaduse § 25 punktides 5 ja 6 nimetatud andmetele.			<p>Täisealise isiku õigust pääseda juurde iseenda ja vaadeldavas sättes nimetatud isikute kohta RR-s sisalduvatele andmetele on käsitletud tabeli RRS § 44 punkti 1 käsitlevas osas.</p> <p>Vastuolu IKÜM-s sätestatuga ilmneb aga vaadeldava sätte teisest poolest, mis sätestab täisealise isiku juurdepääsuõigustele piiranguid. Kõnealused piirangud kohalduvad teatud andmete suhtes, mida RRS-s tähistatakse terminiga „rahvastikuregistri pidamist abistavad andmed“.</p>

⁵¹ Andmekaitse Inspektsioon. Menetluse lõpetamise teade isikuandmete kaitse asjas 02.05.2024 nr 2.1.-4/23/1026-2606-11.

			<p>Esimese piiranguna sätestab RRS § 45 lõige 1, et täisealisel isikul ei ole juurdepääsuõigust /.../ RRS § 25 punktis 5 nimetatud andmetele ehk „<i>tarkvara ja klassifikaatoritega seotud koodidele</i>“. Rahvastikuregistri seaduse eelnõu 382 SE⁵² seletuskirja kohaselt on seadusandja siin pidanud silmas RR-s kasutatavaid klassifikaatoreid ja nende koode ning andmetöötlemise tingimustest ja tarkvarast tulenevaid andmeid, st RR tarkvara ise koos koodidega.⁵³ Sama sätestab ka Vabariigi Valitsuse 20.12.2018 määruse nr 129⁵⁴ paragrahv 34. Viidatud kirjeldusest nähtub, et tõenäoliselt ei kujuta RRS § 25 punktis 5 nimetatud andmed endast IKÜM art 4 punkti 1 tähenduses isikuandmeid ning nende töötlemine sama artikli punkti 2 tähenduses isikuandmete töötlemist. Eeltoodust tulenevalt ei ole vähemalt sellise analüüsikäigu tulemusel põhjust arvata, et piirang oleks IKÜM-s sätestatuga vastuolus.</p> <p>Teise piiranguna sätestab RRS § 45 lõige 1, et täisealisel isikul ei ole juurdepääsuõigust /.../ RRS § 25 punktis 6 nimetatud andmetele, milleks on „<i>menetluse läbiviimist abistavad loendid ja skaneeritud dokumendid</i>“. Eelnõu 382 SE seletuskirja kohaselt on seadusandja</p>
--	--	--	--

⁵² Rahvastikuregistri seadus 382 SE. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelroud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c/rahvastikuregistri-seadus/>.

⁵³ Rahvastikuregistri seadus 382 SE. Eelnõu seletuskiri, lk 18. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelroud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c/rahvastikuregistri-seadus/>.

⁵⁴ Vabariigi Valitsuse 20.12.2018 määrus nr 129 „Rahvastikuregistri ülesehitus, turvaklass, täpne andmekoosseis ja andmeandjate üleantavate andmete loetelu“. RT I, 22.05.2024, 2.

				<p>loendite all mõistnud elektroonilisi kartoteeke, mis on koostatud erinevate perekonnaseisudokumentide kohta (perekonnakirjade, perekonnaseisudokumentide ja nimemuutuste kartoteek). Seletuskirja ja Vabariigi Valitsuse määruse nr 129 § 35 kohaselt on selleks alamrühmas lisaks loenditele ka perekirjade pildibaas (kõik enne II maailmasõda ja selle ajal loodud perekirjad), mida kasutatakse arhiivsete aktide sisestamise abimaterjalina isikute tuvastamisel ja sündmuste kindlakstegemisel, samuti Eesti kodakondsuse tõestamisel.</p> <p>Kuivõrd IKÜM artikli 4 punkti 1 kohaselt kvalifitseerub isikuandmeteks igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, tuleb asuda järeldusele, et RRS § 25 punktis 6 nimetatud andmed (vähemalt skaneeritud dokumente puudutavas osas) kujutavad endast IKÜM tähenduses isikuandmeid, mille suhtes andmesubjekt peab saama oma õigusi, sh IKÜM artikli 15 kohast juurdepääsuõigust teostada. Seda sõltumata asjaolust, et vastavad andmed ei pruugi olla tehnilises vaates andmesubjekti muude andmetega samal viisil kättesaadavad.</p>
	(2) Isikul on õigus saada volitatud töötlejalt teavet:	<p>1) enda kohta rahvastikuregistrisse kantud andmete või nende puudumise kohta;</p> <p>2) andmete töötlemise eesmärgi ja õiguslike aluste kohta;</p>	Jah	<p>IKÜM artiklis 15 sätestatud andmesubjekti juurdepääsuõiguse kohaselt võib andmesubjekt kogu vastavas sättes toodud, andmetöötlust puudutavat üksikasjalikku teavet pärida isikuandmete vastutavalt töötlejalt. Kuivõrd õigus vastavale (ja</p>

		3) andmetele juurdepääsu õigust omavate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning muude füüsiliste ja juriidiliste isikute kohta.		<p>enamalegi) teabele on andmesubjektil olemas otse IKÜM sätetele tuginedes (IKÜM art 15), võib vaadeldavat sätet põhimõtteliselt tõlgendada andmesubjekti õigusi laiendavana, andes võimaluse teatud päringutega lisaks vastutavale töötajale pöörduda ka volitatud töötaja poole.</p> <p>NB! Ühelgi juhul ei tohi vaadeldavat sätet tõlgendada nii, et vastutav töötaja on sättes loetletud info andmise kohustuse täielikult volitatud töötajale delegeerinud (sellisel määral, et ta enam ise selle eest ei vastuta) või et vastutaval töötajal muid IKÜM art 15 nimetatud asjaoludest andmesubjekti informeerimise kohustusi ei ole. Selline tõlgendus oleks andmesubjekti õigusi piirav ja IKÜM artikli 5 lõike 1 punktides a ja lõikes 2 toodud põhimõtetega vastuolus (seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõte ning vastutava töötaja vastutuse põhimõte).</p>
	(3) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud juurdepääsuõigust võib piirata, kui see võib:	<p>1) takistada või kahjustada süüteo tõkestamist, avastamist, menetlemist või karistuse täideviimist;</p> <p>2) kahjustada teise isiku õigusi ja vabadusi;</p> <p>3) ohustada riigi julgeolekut;</p> <p>4) ohustada avaliku korra kaitset.</p>	Jah	<p>Kõik RRS § 45 lõike 3 punktides 1-4 toodud piirangute eesmärgid vastavad IKÜM art 23(1) punktides a)-j) toodud eesmärkidele – vastavalt punktides d), i), a) ja c) toodud eesmärkidele.</p> <p>Sellest tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et vaadeldav säte ei ole IKÜM-ga vastuolus.</p>
	(4) Vanemal ei ole õigust pääseda juurde oma alaealise lapse käesoleva paragrahvi			Sätte sisu väljub IKÜM reguleerimisalast (seadusliku esindusega seotud küsimused).

	lõikes 1 sätestatud andmetele, kui kohus on vanema õigust andmetele juurde pääseda piiranud või vanema hooldusõiguse peatanud või täielikult ära võtnud.			
<p>Täiendavad märkused:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RRS § 45 lg 3 punktides 1-4 sätestatud piirangute puhul väärib märkimist, et lisaks IKÜM artikli 23 lõikes 1 toodud eesmärkidele vastamisele peab iga andmesubjekt õigusi piirav seadusandlik meede IKÜM art 23(2) kohaselt sisaldama „asjakohasel juhul“ (ingl „<i>where relevant</i>“) konkreetseid sätteid vähemalt järgmise kohta: <ol style="list-style-type: none"> a) töötlemise või selle kategooriate eesmärgid; b) isikuandmete liigid; c) kehtestatud piirangute ulatus; d) kuritarvitamist või ebaseaduslikku andmetega tutvumist või nende edastamist tõkestavad kaitsemeetmed; e) vastutava töötleja või vastutavate töötlejate kategooriate määratlus; f) säilitamise ajavahemikud ja kohaldatavad kaitsemeetmed, võttes arvesse töötlemise või selle kategooriate laadi, ulatust ja eesmärki; g) andmesubjektide õigusi ja vabadusi ähvardavad ohud; ning h) andmesubjektide õigus olla piirangust teavitatud, välja arvatud juhul, kui see võib mõjutada piirangu eesmärki. 2. Kuivõrd RRS § 45 lg 3 alusel võib piirata üksnes andmesubjekti juurdepääsuõigust (mitte laiemat andmesubjekti õiguste kataloogi), oleks ebamõistlik järeldada, et antud juhul kohalduks kogu IKÜM art 23(2) toodud nõuete kataloog. Samuti ei saa olla üldiselt vaidlust vastavate piirangute legitiimses eesmärgis ja vajalikkuses demokraatlikus ühiskonnas, arvestades seejuures samas sättes ja IKÜM art 23(1) loetletud eesmärkide kattuvust. Küll aga ei saa sama kindlale seisukohale asuda RRS § 45 lg 3 toodud piirangute IKÜM art 23 tähenduses proportsionaalsuses või ebaproportsionaalsuses – seda põhjusel, et seaduseelnõu 778 SE55 vastavate sätete juures sellist analüüsi ei sisalda. Kokkuvõtvalt võib tänase õiguspraktika valguses siiski asuda seisukohale, et RRS § 45 lg 3 punktides 1-4 sätestatud piirangud koosmõjus neid ümbritseva regulatsiooniga on põhjendatud ja IKÜM-ga kooskõlas. 				

⁵⁵ Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus 778 SE. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d1420bb-b516-4ab1-b337-17b2c83eedb1/>.

Muudatusettepanekud:

1. Muuta paragrahvi 45 lõiget 1 ja sõnastada see järgmiselt:


„(1) Täisealisel isikul on õigus pääseda juurde kõigile enda, oma alaealiste laste ja eestkostetavate ning surnud abikaasa või surnud registreeritud elukaaslase käesoleva seaduse § 20 lõikes 1 nimetatud andmetele, välja arvatud käesoleva seaduse § 25 punktis 5 nimetatud andmetele ja § 25 punktis 6 nimetatud menetluse läbiviimist abistavatele loenditele.“.

2. Muuta paragrahvi 45 lõike 2 punkti 3 ja sõnastada see järgmiselt:

„3) andmetele juurdepääsu õigust omavate asutuste ja isikute kohta.“.

§ 46. Füüsilisele ja juriidilisele isikule õigustatud huvi korral rahvastikuregistrist väljastatavad andmed	(1) Füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigustatud huvi korral õigus pääseda juurde järgmistele rahvastikuregistri andmetele:	1) käesoleva seaduse § 21 lõikes 1 ja § 22 lõike 1 punktis 1 sätestatud andmed;	Ei	Siingi sättes kasutatud „õigustatud huvi“ termin ei kattu RRS-s läbivalt IKÜM artiklis 6(1)f esitatuga.
		2) isiku surma tõttu rahvastikuregistri subjekti staatuse kaotanud isiku andmed.		Surnud isikuid puudutav andmetöötlus ei kuulu IKÜM sisulise kohaldamisala koosseisu (vt IKÜM põhjenduspunkt 27).
	(2) Õigustatud huviga on tegemist eelkõige juhtudel, kui andmete väljastamist taotletakse:	1) taotleja või muu isiku elu, tervise ning õiguste ja vabaduste kaitseks;	Ei	Sättes kasutatud „õigustatud huvi“ termin ei kattu RRS-s läbivalt IKÜM artiklis 6(1)f esitatuga. Lähtuda tuleb viimasest ning riigisisese õigusega ei ole lubatav tekitada olukorda, kus teatud juhtudel loetakse õigustatud huvi juba <i>prima facie</i> piisavalt kaalukaks, et taotlejale andmed väljastada. Eeltooduga sarnast seisukohta on oma
		2) taotlejaga sõlmitud lepingu täitmiseks või lepingu täitmise tagamiseks;		
		3) teaduslikul eesmärgil, lähtudes Euroopa Parlamendi ja		

		nõukogu määruses (EL) 2016/679 sätestatud tingimustest.		27.11.2023 SIM-le edastatud seisukohas väljendanud ka AKI. Eelnevast tulenevalt soovime RRS § 46 lg 2 kehtetuks tunnistada.
<p>Täiendavad märkused:</p> <p>1. RRS § 46 tuleb tervikuna ümber mõtestada, kuivõrd selles viidatakse „õigustatud huvile“, mida sisustatakse erinevalt IKÜM artikli 6(1)f) tähenduses õigustatud huvist. Arvestades nii selle kui ka muude muudatusvajadustega (sh asjaoluga, et kolmandate isikute juurdepääsuõigust puudutavad sätted on kehtivas seaduses erinevate paragrahvide vahel killustatud), oleks otstarbekas paragrahv 46 kehtetuks tunnistada ja luua selle asemele uus paragrahv (§ 46¹), mis reguleeriks kolmandate isikute juurdepääsuõigust RR andmetele võimalikult terviklikult, sh osas, milles täna reguleerib seda ka § 47. Selliselt oleks huvitatud isikul võimalik ühest ja samast paragrahvist välja lugeda tingimused, mille esinemisel on tal võimalik taotleda juurdepääsu RR-s sisalduvatele isikuandmetele, kuid ka muudele andmetele.</p> <p>Muudatusettepanekud:</p> <p>1. Tunnistada kehtetuks paragrahv 46.</p> <p>2. Täiendada rahvastikuregistri seadust paragrahviga 46¹ järgmises sõnastuses:</p> <p>„§ 46¹. Kolmandate isikute juurdepääsuõigus rahvastikuregistri andmetele</p> <p>(1) Avalikku ülesannet täitval asutusel ja isikul on juurdepääsuõigus rahvastikuregistri andmetele vastava avaliku ülesande täitmiseks vajalikus ulatuses.</p> <p>(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatata asutusel ja isikul on rahvastikuregistri andmete taaskasutamiseks võimalik taotleda juurdepääsuõigust järgmistele rahvastikuregistri andmetele:</p> <p>1) käesoleva seaduse § 21 lõikes 1 ja § 22 lõike 1 punktis 1 sätestatud andmed;</p> <p>2) isiku surma tõttu rahvastikuregistri subjekti staatuse kaotanud isiku andmed.</p> <p>(3) Isikuandmete juurdepääsuõiguse saamiseks peab käesoleva paragrahvi lõigetes 1-2 nimetatud asutusel või isikul esinema isikuandmete töötlemiseks nõutav õiguslik alus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 tähenduses.</p> <p>(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatata andmetele ning surnud isiku isikuandmete isikuandmete kaitse seaduse § 9 lõike 4 ulatuses tagatakse juurdepääsuõigus ilma käesolevas peatükis andmetele juurdepääsu tagamiseks sätestatud korda järgimata. Nimetatud andmetele tagatakse juurdepääs avaliku teabe seaduse § 3¹ sätestatud alustel ja korras.</p>				
§ 47. Juurdepääs andmetele, mis ei võimalda	(1) Rahvastikuregistrist on lubatud väljastada andmeid,	1) etteantud tunnuste alusel koostatud valimisse kantud isikute elukoha aadresside nimekirjana	Ei	Andmed, mis ei võimalda isikut otseselt ega kaudselt tuvastada, ei kvalifitseeru IKÜM art 4 punkti 1 tähenduses isikuandmeteks ja

<p>isikut otseselt või kaudselt tuvastada</p>	<p>mis ei võimalda isikut otseselt või kaudselt tuvastada:</p>	<p>muid rahvastikuregistrisse kantud andmeid väljastamata;</p>		<p>väljuvad IKÜM art 2(1) kohasest sisulisest kohaldamisalast.</p> <p>Kuigi vaadeldav paragrahv peaks puudutama andmeid, mis ei võimalda isikut ei otseselt ega kaudselt tuvastada, on elukoha aadresside nimekirja kaudu siiski võimalik kaudselt üsna hõlpsasti (nt Kinnistusraamatu päring) tuvastada kinnistu omanikuks olev isik, kes suurel osal juhtudel on sama(d) isik(ud), kelle elukoha aadressiga tegemist on.</p> <p>Vastavate andmete väljastamine peab toimuma samadel alustel, nagu muude RR-s sisalduvate isikuandmete väljastamine.</p> <p>Kuna säte käsitleb anonüümsete andmetena andmeid, mis tegelikult ei ole anonüümsed, on see vastuolus nii sama lõike preambuli ja paragrahvi pealkirjaga kui ka IKÜM artiklis 5(1)a sätestatud põhimõttega.</p> <p>Paragrahvi tuleb tervikuna muuta sellisel, et nimetatud vastuolu kõrvaldada – näiteks on võimalik rääkida andmetest, mis ei võimalda isikut otseselt tuvastada (kuigi kaudselt on see võimalik).</p>
		<p>2) statistiliste koonditena.</p>		

	<p>(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud tunnustena võib aluseks võtta isiku soo, vanuse, elukoha andmed, emakeele, haridustaseme, perekonnaseisu. Käesolevas lõikes nimetatamata tunnuste alusel elukoha andmetele juurdepääsu võimaldamise otsustab vastutav töötleja igal üksikjuhul eraldi, lähtudes isikuandmete töötlemise üldistest põhimõtetest ja eesmärkidest.</p>		Jah	<p>Vaadeldava sätte puhul jääb esmapilgul arusaamatuks sätte teine pool „<i>lähtudes isikuandmete töötlemise üldistest põhimõtetest ja eesmärkidest</i>“. Seda eelkõige tulenevalt asjaolust, et sätte käsitleb juurdepääsu võimaldamist „<i>andmetele, mis ei võimalda isikut otseselt või kaudselt tuvastada</i>“ ehk andmetele, mis ei saa järelkult ka IKÜM artikli 4 punkti 1 tähenduses isikuandmeteks kvalifitseeruda.</p> <p>Eelnõu 494 SE seletuskirjaga⁵⁶ tutvudes on siiski võimalik mõista, et seadusandja on (õigesti) tõlgendanud RR vastutava ja volitatud töötleja poolset isikustamata andmete väljastamisele eelnevat andmetöötlust ehk andmete anonüümimist (isikustamise võimatuks muutmist).</p>
	<p>(3) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud kujul andmete väljastamisel peab esinema andmetele juurdepääsuks käesoleva seaduse § 44 punktides 2-4 sätestatud alus.</p>		Jah	<p>Vt kommentaar sama paragrahvi lõike 1 punkti 1 juures.</p>

⁵⁶ Rahvastikuregistri seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 494 SE. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8251c04-2c89-41cb-93cd-e6997277388b/rahvastikuregistri-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teisteseaduste-muutmise-seadus/>.

Täiendavad märkused:

1. Väärrib rõhutamist, et eelnõu 382 SE seletuskirjas⁵⁷ sisalduvate täpsustuste kohaselt viidatakse vaadeldavas paragrahvis käsitletutele kui just nimelt andmetele, mis ei võimalda isikut otsest ega ka kaudselt tuvastada. Samas ei ole see vaadeldava paragrahvi pealkirja ega ka lõike 1 sõnastusest üheselt mõistetavalt arusaadav.

Olulisem probleem on aga tõsiasi, et lõike 1 punktis 1 nimetatud andmete näol on tegemist andmetega, mis võimaldavad kui mitte otsest, siis kahtlemata kaudset isiku tuvastamist. Elukoha-aadressi järgi isiku tuvastamine on sageli võimalik koheselt, üheainsa kinnistusraamatu päringuga või kaudselt näiteks olukordades, kus andmeid päritakse väikeses asulas või teatud piirkonnas kitsaste tingimuste alusel. Asjaolu, et tegemist on kaudselt tuvastatava isiku kohta käivate andmetega kinnitab ka asjaolu, et juba kehtivas seaduse sõnastuses on § 47 lg 3 kohaselt „etteantud tunnuste alusel koostatud valimisse kantud isikute elukoha aadresside nimekirjana“ esitamiseks vaja samasugust õiguslikku alust, nagu isikuandmetele juurdepääsu taotlemisel.

2. Analüüsi koostajatele teadaolevalt on Siseministeriumis ettevalmistamisel eelnõu, millega soovitakse:

- 1) täiendada paragrahvi 47 lõike 1 punkti 2 pärast sõna „koonditena“ tekstiosaga „ja andmed kogumina, mis on avalikult kasutamiseks kättesaadavad“

Kavandatud muudatusel puudub mõju IKÜM-ga seonduv mõju (erinevalt sama lõike punktist 1 puudutab punkt 2 tõepoolest selliste andmete väljastamist, mille abil ei ole otsest ega kaudselt võimalik isikut tuvastada. Analüüsis esitatud muudatusettepanekute kohaselt viidaks aga Siseministeriumi eelnõu kohaselt täiendatav säte loodava § 46¹ lõike 4 koosseisu.

- 2) täiendada seadust paragrahviga 47¹ järgmises sõnastuses:

„§ 47¹. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu õiguse erisused

Juurdepääs käesoleva seaduse § 47 lõike 1 punktis 2 nimetatud andmetele ja surnud isiku isikuandmetele isikuandmete kaitse seaduse § 9 lõike 4 ulatuses tagatakse ilma käesolevas peatükis andmetele juurdepääsu tagamiseks sätestatud korda järgimata. Nimetatud andmetele tagatakse juurdepääs avaliku teabe seaduse § 3¹ sätestatud korras.“

Kuivõrd kavandatava paragrahvi tekst viitab isikustamata andmetele, mida väljastatakse statistiliste koonditena (väljub anonüümsuse tõttu IKÜM kohaldamisalast) ja surnud isikute isikuandmetele (väljub IKÜM pp 27 järgselt IKÜM-i kohaldamisalast), ei ole kavandatava sätte puhul näha ette vastuolu tekkimist IKÜM-ga. Analüüsi § 46 esitatud ettepanekute kohaselt oleks aga otstarbekas viia vastav regulatsioon loodavate § 46¹ ja § 51¹ alla (vt ettepanekute kohaselt loodava § 46¹ lõige 4 (kuna see puudutab muudatusettepanekute kohaselt „juurdepääsu aluseid“ – RRS 8. peatüki 1. jagu) ja § 51¹ lõige 5 (kuna see puudutab muudatusettepanekute kohaselt „juurdepääsu andmise korda“ – RRS 8. peatüki 2. jagu).

Muudatusettepanekud:				
1. Tunnistada kehtetuks paragrahv 47.				
§ 48. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääs	(1) Juurdepääs rahvastikuregistri andmetele võimaldatakse vastavalt andmetele juurdepääsu tagaja ja saaja tehnilistele võimalustele järgmisel viisil:	1) infosüsteemide andmevahetuskihi kaudu;	Jah	Sätted ei kitsenda ega piira muul viisil IKÜM-s sätestatud õigusi või kohustusi. IKÜM artiklis 5(1)f) ja artiklis 25 sätestatud nõuete järgimise tagamiseks soovitame võimalusel koostada andmeedastuse erinevaid viise ja vahendeid puudutava riskianalüüsi. Siiski ei ole hetkel vähemalt vältimatult põhjust lugeda vaadeldavat sätet IKÜM-ga vastuolus olevaks (sättes kirjeldatud edastusmeetodid ei ole ilmselgelt ebatavalised).
		2) rahvastikuregistri menetlustarkvara kaudu;		
		3) turvalise veebikeskkonna kaudu;		
		4) andmete edastamisega turvalise andmesidevõrgu kaudu;		
		5) krüpteeritud digitaalsel teabekandjal, elektronkirja teel, posti teel või isikliku üleandmisega paberil või digitaalsel teabekandjal.		
(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 4 ja 5 sätestatud viise kasutatakse järgmiste andmete väljastamiseks:	1) mitteaumatiseeritult väljastatud üksikkirje;	Jah	Andmesubjektile endale andmete väljastamisel tuleb lähtuda IKÜM art 15 lg 3 teises lauses sätestatust: „ <i>Kui andmesubjekt esitab taotluse elektrooniliselt, esitatakse ka teave üldkasutatavate elektrooniliste vahendite kaudu, kui andmesubjekt ei taotle teisiti.</i> “. Kuna säte võimaldab valida nii elektrooniliste kui ka mitteelektroniliste andmete väljastamise meetodite vahel, ei ole see iseenesest IKÜM-s sätestatuga vastuolus. Üksnes mitteelektronilisi alternatiive ei tohi pakkuda andmesubjektile, kes on ise taotluse esitanud elektrooniliselt ja ei ole seejuures	
	2) etteantud tingimuste alusel koostatud valim;			
	3) juurdepääsu taotleja andmete võrdlemisel rahvastikuregistri andmetega koostatud erinevuste protokoll;			
	4) rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu taotleja andmekogus olevates andmetes kokkulepitud perioodi jooksul toimunud muudatused.			

⁵⁷ Rahvastikuregistri seadus 382 SE. Eelnõu seletuskiri, lk 27. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c/>.

				soovinud vastust mitteelektroniliste vahendite teel.
	(3) Käesoleva seaduse tähenduses on püsijuurdepääsuga andmetöötlejaks käesoleva seaduse § 50 lõikes 1 nimetatud haldusaktis sätestatud rahvastikuregistri andmetöötleja, kellel on juurdepääs rahvastikuregistri andmetele käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1, 2 või 3 nimetatud viisil			Terminid määratlev säte.
	(4) <u>Valdkonna eest vastutav minister</u> võib määrusega kehtestada andmetele juurdepääsu andmise täpse korra.		Jah	Tegemist on volitusnormiga, mille alusel rakendusakti kehtestatud ei ole. IKÜM artikli 6(3) kohaselt võib siseriiklik õiguslik andmetöötluste õiguslik alus IKÜM artikli 6(1)e) tähenduses "sisaldada erisätteid, et kohandada käesoleva määruse sätete kohaldamist, sealhulgas üldtingimusi, mis reguleerivad vastutava töötaja poolt isikuandmete töötlemise seaduslikkust, töötlemisele kuuluvate andmete liiki, asjaomaseid andmesubjekte, üksuseid, kellele võib isikuandmeid avaldada, ja avaldamise põhjuseid, eesmärgi piirangut, säilitamise aega ning isikuandmete töötlemise toiminguid ja -menetlusi."

Täiendavad märkused:

1. „Püsijuurdepääsuga andmetöötleja“ (**“PJP Andmetöötleja”**) termini määratlus on RRS-s mõnevõrra arusaamatu, iseäranis juhul, kui lugeda seda koos spetsiifiliste, PJP Andmetöötlejate puudutavate sätetega. Nimelt nähtub RRS § 48 lõikest 3, et PJP Andmetöötlejaks kvalifitseerumiseks on üksnes 2 tingimust:

- i) andmesaaja peab olema RRS § 50 lg 1 nimetatud haldusaktis sätestatud andmetöötleja (viidatud sätte kohaselt otsustatakse ligipääs RR andmetele igal juhul vastava haldusaktiga);
- ii) juurdepääs RR andmetele peab olema andmetöötlejale olema võimaldatud RRS § 48 lg 1 p-des 1-3 nimetatud viisil ehk infosüsteemide andmevahetuskihi (x-tee) kaudu, rahvastikuregistri menetlustarkvara kaudu või turvalise veebikeskkonna kaudu.

Teisisõnu ilmneb PJP Andmetöötleja definitsioonist, et selleks võib kvalifitseeruda **igasugune (st näiteks nii eraõiguslikes huvides tegutsev kui ka avaliku ülesande täitjast) andmesaaja**, kes eeltoodud tingimustele vastab – sõltumata näiteks sellest, kas talle võimaldatakse juurdepääsu RR andmetele õigustatud huvi alusel või avaliku ülesande täitmiseks.

Kui aga pöörata tähelepanu RRS-s järgnevalt sisalduvatele PJP Andmetöötlejate puudutavatele sätetele, on ilmselge, et need ei käi kindlasti mitte igasuguse andmesaaja kohta, kes RRS § 48 lg 3 toodud tingimustele vastab. Näiteks RRS § 51 lg 2, § 52 lg-d 2-3, § 55, § 57 lg-d 1 ja 5, § 64, § 101¹. Loetletud säteteis näib olevat peetud silmas üksnes neid PJP Andmetöötlejaid, kes sisuliselt tegutsevad § 50 lg 1 kohase haldusakti alusel RR andmete volitatud töötlejana (mitte andmekogu volitatud töötlejana), mitte aga kõiki PJP Andmetöötlejaid, kellest suur osa võib püsijuurdepääsu omada üksnes oma majandustegevusega seotud põhjustel (nt pangad).

Kuigi tegemist ei ole konkreetselt Analüüsi uurimiseseme hulka kuuluva küsimusega, on igasugune läbipaistvusega seotud probleem range tõlgenduse järgi ka probleem IKÜM kontekstis. Sellest tulenevalt soovitame PJP Andmetöötleja definitsiooni ja seonduvaid sätteid täiendavalt analüüsida ja vajadusel täpsustada.

Muudatusettepanekud:

1. Muuta paragrahvi 48 pealkirja ja sõnastada see järgmiselt:

„§ 48. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamise viis“

NB: Siinne muudatusettepanek ei ole tingitud kooskõla puudumisest IKÜM-ga (soovitus õigusselguse edendamiseks).

§ 49. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu taotlemine	Juurdepääsu saamiseks esitab taotleja rahvastikuregistri osaks olevas rahvastikuregistri	1) juriidilisest isikust taotleja puhul juriidilise isiku nime ning andmete saamiseks volitatud isiku ees- ja perekonnanime;	Jah	IKÜM reguleerib andmesubjekti õigusi ning ei piira liikmesriike spetsiifiliste meetodite ja vahendite valikul, millele tuginedes ja mille abil
--	--	--	-----	--

	andmete juurdepääsu menetlemise infosüsteemis taotluse, milles märgib:	2) füüsilisest isikust taotleja puhul ees- ja perekonnanime ning isikukoodi;		muudele isikutele isikuandmetele ligipääs antakse.
		3) andmete kasutamise põhjendatud eesmärgi, viisi ja aja;		IKÜM artikli 6(3) kohaselt võib siseriiklik õiguslik andmetöötluse õiguslik alus IKÜM artikli 6(1)e) tähenduses (antud juhul RR vastutaval töötlejal lasuv avalik ülesanne) "sisaldada erisätteid, et kohandada käesoleva määruse sätete kohaldamist, sealhulgas üldtingimusi, mis reguleerivad vastutava töötleja poolt isikuandmete töötlemise seaduslikkust, töötlemisele kuuluvate andmete liiki, asjaomaseid andmesubjekte, üksuseid, kellele võib isikuandmeid avaldada, ja avaldamise põhjuseid, eesmärgi piirangut, säilitamise aega ning isikuandmete töötlemise toiminguid ja -menetlusi."
		4) taotletavate andmete koosseisu;		Andmesubjekti enda (sh andmesubjekti esindaja) poolset juurdepääsu andmesubjekti kohta käivatele RR andmetele reguleerib täpsemalt RRS § 53 ja selle lõike 1 ³ alusel kehtestatud määrus).
		5) käesoleva seaduse § 48 lõikes 1 sätestatud juurdepääsuviisi ning vajaduse korral taotletavate andmete hulga;		NB! Vaatamata sellele, et olemasolevad sätted ei ole otseselt IKÜM-ga vastuolus, tuleb sätet korrigeerida (vt „Täiendavad märkused“ ja „Muudatusettepanekud“).
		6) kinnituse selle kohta, et saadud andmeid kasutatakse vaid taotletaval eesmärgil, ajavahemikul ja viisil.		
<p>Täiendavad märkused:</p> <p>1. Kuigi § 49 ei ole otseses vastuolus IKÜM-ga, on otstarbekas kujundada juurdepääsuõiguse andmise protsess ka õiguslikult selliseks, et taotleja märgiks juba kohe taotluse esitamise käigus ära juurdepääsu saamisega seotud õigusliku aluse. Väärib rõhutamist, et praktikas on see protsess juba täna niimoodi rakendatud – taotlejal tuleb teha vastav märgistus juurdepääsu menetlemise infosüsteemis.</p>				

Lisaks õigusliku aluse taotluses *äramärkimisele* on aga möödapääsmatult vajalik, et juurdepääsuõiguse andmise üle otsustav asutus selle olemasolu ja ulatuse ka tegelikult veenduks (nt tutvuks õigustatud huvile tugineva taotleja puhul taotleja õigustatud huvi analüüsiga ja veenduks, et vastav õigustatud huvi kaalub üles andmesubjektide huvid, põhiõigused- ja vabadused. Selle võimaldamiseks ja sujuvaks korraldamiseks on omakorda vajalik, et taotleja esitaks juba taotluse koosseisus tema viidatud õigusliku aluse olemasolu ja ulatust tõendavad dokumendid.

Muudatusettepanekud:

1. Lugada paragrahv 49 kehtivas sõnastuses paragrahvi 49 lõikeks 1.

2. Muuta paragrahvi 49 lõike 1 preambulit ja sõnastada see järgmiselt:

“(1) Juurdepääsu saamiseks esitab käesoleva seaduse § 46¹ lõigetes 1-2 nimetatud taotleja rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu menetlemise infosüsteemis taotluse, milles märgib.”.

3. Täiendada paragrahvi 49 lõiget 1 punktiga 3¹ järgmises sõnastuses:

„3¹) isikuandmetele juurdepääsu taotlemisel asjaomase isikuandmete töötlemise õigusliku aluse,“.

4. Täiendada paragrahvi 49 lõikega 2 järgmises sõnastuses:

„(2) Isikuandmetele juurdepääsu taotlemisel esitab taotleja lisaks käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3¹ nimetatule taotluse koosseisus ka vastava õigusliku aluse olemasolu ja ulatust tõendavad dokumendid või muu asjakohase teabe.“.

<p>§ 50. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu otsustamine</p>	<p>(1) Juurdepääsu võimaldamine otsustatakse haldusaktiga, milles sätestatakse käesoleva seaduse §-s 48 sätestatud juurdepääsu viisist ja väljastatavatest andmetest olenevalt järgmised tingimused:</p>	1) saadud andmete kasutamise eesmärk, kaasa arvatud andmete teise andmekogusse kandmise ja kolmandatele isikutele edastamise õigus;	<p>Jah</p>	Säte ei puuduta andmesubjekti enda õigusi. IKÜM ei piira liikmesriikide jaoks nende õigust kolmandate isikute poolt isikuandmetele juurdepääsu otsustamise menetlust sisustada.
		2) töödeldavate andmete koosseis;		IKÜM artikli 6(3) kohaselt võib riigisisene õiguslik andmetöötlemise õiguslik alus IKÜM artikli 6(1)e) tähenduses (antud juhul RR vastutaval töötlejal lasuv avalik ülesanne) “sisaldada erisätteid, et kohandada käesoleva määruse sätete kohaldamist, sealhulgas üldtingimusi, mis reguleerivad vastutava töötleja poolt isikuandmete töötlemise seaduslikkust, töötlemisele kuuluvate andmete liiki, asjaomaseid andmesubjekte, üksuseid,
		3) andmete töötlemise tähtajad;		
		4) andmete töötlemise kord, meetodid ja viisid;		
		5) tehnilise toe andmise kord;		
		6) õigused ja kohustused andmete töötlemisel;		
		7) töödeldavate andmete kaitse üldised tehnilised ja		

		organisatsioonilised abinõud ning nende rakendamise kord;		<i>kellele võib isikuandmeid avaldada, ja avaldamise põhjuseid, eesmärgi piirangut, säilitamise aega ning isikuandmete töötlemise toiminguid ja -menetlusi.“.</i>
		8) andmete väljastamise eest tasumine käesoleva peatüki 4. jaos sätestatu kohaselt;		
		9) juurdepääsu lõpetamise tingimused.		
	(2) Juurdepääsu rahvastikuregistri andmetele otsustab vastutav töötleja, kui käesolevas seaduses või käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud haldusaktis ei ole sätestatud teisiti.		Jah	IKÜM artikli 5 lõike 2 kohaselt vastutab andmetöötlemise eest alati vastutav töötleja. IKÜM artikli 28(3) kohaselt võib vastutav töötleja andmetöötlemiselepingu või siduva õigusaktiga erinevaid andmetöötlemiskohustusi volitatud töötlejale usaldada, kuid IKÜM artiklis 5(1)f) sätestatud põhimõtte kohaselt säilib vastutava töötleja vastutus.
	(2 ¹) Kohaliku omavalitsuse üksuse ametnikule antakse rahvastikuregistri andmetele juurdepääs käesoleva seaduse § 40 lõike 3 punkti 4 või 5 alusel isikukoodi andmiseks ning kohaliku omavalitsuse üksuse läbiviidava käesoleva seaduse 9.–14. peatükis nimetatud haldusmenetluse käigus rahvastikuregistri andmete muutmiseks. Juurdepääs antakse pärast seda, kui vastutav töötleja on		Jah	Sisuliselt on tegemist täiendava organisatoorse turvameetmega IKÜM art 25 tähenduses, mis rakendub sättes mainitud juhtudel avaliku ülesande täitja suhtes. Väärrib märkimist, et üksik ametnik ei kvalifitseeru EL kohtupraktikale tuginedes ⁵⁸ eraldiseisvaks isikuandmete volitatud töötlejaks ega mistahes muuks „vastuvõtjaks“ IKÜM tähenduses. Probleemseks võiks esmapilgul pidada sätte viimast lauset, mille kohaselt antakse „mõjuval põhjusel“ juurdepääs konkreetsele ametnikule menetluse läbiviimist ja rahvastikuregistri kasutamist puudutavaid oskusi kontrollimata. Mistahes olukord, kus andmetöötlemisse

⁵⁸ C-579/21, p 73: „Kuigi isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 15 lõike 1 punktist c tuleneb tõepoolest, et andmesubjektidel on õigus saada vastutavalt töötlejalt teavet nende vastuvõtjate või vastuvõtjate kategooriate kohta, kellele isikuandmed on avalikustatud või avalikustatakse, ei saa vastutava töötleja töötajaid pidada „vastuvõtjateks“ isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 15 lõike 1 punkti c tähenduses, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 47 ja 48, kui nad töötlevad isikuandmeid vastutava töötleja alluvuses ja tema juhiste kohaselt, nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 63.“.

	<p>kontrollinud, et ametnikul on menetluse läbiviimiseks ja rahvastikuregistri kasutamiseks vajalikud oskused ja teadmised. Mõjuval põhjusel võib juurdepääsu anda oskusi ja teadmisi kontrollimata.</p>			<p>kaasatakse isik, kes ei ole kursis turvalise andmetöötamise aluspõhimõtete, kujutab endast vastuolu IKÜM art 5(1)f) sätestatud turvalise andmetöötamise põhimõtete ning art 25(1) sätestatud „<i>asjakohaste tehniliste ja korralduslike meetmete</i>“ rakendamise kohustusega.</p> <p>Tellijal esindajalt saadud selgituste kohaselt on vaadeldava sätte rakenduspraktika siiski teistsugune ning isikuandmete töötlemist puudutavate alusteadmisteta isikutele juurdepääsu ei anta (säte võimaldab ametnikul vaid tavapäraseid formaalseid teadmiste kontrole läbimata tööülesandeid täitma asuda).</p>
	<p>(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud haldusakt tehakse teatavaks rahvastikuregistri andmete juurdepääsu menetlemise infosüsteemis.</p>			<p>Haldusmenetlust reguleeriv säte.</p>
	<p>(4) Kui rahvastikuregistri andmete juurdepääsu menetlemise infosüsteemis on juurdepääsu taotlemine õigustatud huvi korral füüsilisest isikust taotlejale ülemäära raske, võib taotluse esitada kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil volitatud taotlejale või püsijuurdepääsuga andmetöötajale, kelle</p>		<p>Ei</p>	<p>IKÜM artikli 6(3) kohaselt võib siseriiklik õiguslik andmetöötamise õiguslik alus IKÜM artikli 6(1)e) tähenduses (antud juhul RR vastutaval taotlejal lasuv avalik ülesanne) „<i>sisaldada erisätteid, et kohandada käesoleva määruse sätete kohaldamist, sealhulgas üldtingimusi, mis reguleerivad vastutava taotleja poolt isikuandmete töötlemise seaduslikkust, töötlemisele kuuluvate andmete liiki, asjaomaseid andmesubjekte, üksuseid, kellele võib isikuandmeid avaldada, ja avaldamise põhjuseid, eesmärgi piirangut,</i></p>

	andmete väljastamise kohustus on sätestatud käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud haldusaktis.			<p>säilitamise aega ning isikuandmete töötlemise toiminguid ja -menetlusi.“.</p> <p>Sellele vaatamata viitab lõige 4 “õigustatud huvile”, mille puhul on ilmnenud, et seda sisustatakse IKÜM-st toodust erinevalt (kõiki IKÜM artikli 6 järgseid õiguslikke aluseid hõlmavana). Kuivõrd tegelikult on sättes „õigustatud huvile“ viidates peetud silmas teisigi õiguslikke aluseid, millele füüsiline isik võib tugineda, tuleb viide „õigustatud huvile“ sättest eemaldada.</p>
<p>Täiendavad märkused: Puuduvad</p> <p>Muudatusettepanekud: 1. Jätta paragrahvi 50 lõikest 4 välja sõnad “õigustatud huvi korral”.</p>				
<p>§ 51. Andmete juurdepääsu otsustamine õigustatud huvi korral</p>	<p>(1) Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamise otsustamisel käesoleva seaduse § 44 punktides 3 ja 4 sätestatud juhul, kui tegemist ei ole välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkuleppes tuleneva andmete juurdepääsuga, peab hindama andmete juurdepääsu taotleja õigustatud huvi.</p>		Ei	<p>Säte viitab “õigustatud huvile” tähenduses, mille puhul on ilmnenud, et seda sisustatakse IKÜM-st toodust erinevalt (kõiki IKÜM artikli 6 järgseid õiguslikke aluseid hõlmavana, v.a avaliku ülesande täitmine).</p> <p>Sellest tulenevalt vajab paragrahv 51 tervikuna ümbersõnastamist.</p> <p>Lõigete 3 ja 4 osas tuleb märkida, et tegemist on IKÜM artikli 6(1)f) kohast kaalumistesti kitsendavate tingimustega – olukorras kus juurdepääsu taotleja tõepoolest tugineb õigustatud huvile (IKÜM artikli 6(1)f)) tähenduses. AKI on oma 27.11.2023</p>
	<p>(2) Kui käesoleva seaduse § 44 punktis 3 sätestatud andmesaajaks on füüsiline või</p>			

	<p>juuriidiline isik, kellele tagatakse juurdepääs ühes aastas kuni 100 isiku kohta käivatele andmetele, otsustab tema andmetele juurdepääsu volitatud töötleja või käesoleva seaduse § 54 lõikes 1 sätestatud juhul püsijuurdepääsuga andmetöötleja.</p>			<p>ettekirjutuses⁵⁹ samuti leidnud, et tegemist on õigustatud huvi kaalumistesti kitsendavate tingimustega.</p> <p>Lõike 5 punkti 4 osas tuleb veel eraldi välja tuua, et olukorras, kus vahetu andmesaaja osutab teenust avaliku ülesande täitjale, on kõnealuse andmesaaja näol üldiselt tegemist isikuandmete volitatud töötlejaga. Isikuandmete volitatud töötleja töötleb IKÜM art 28(1)-(3) kohaselt isikuandmeid isikuandmete vastutava töötleja nimel ja temaga samal õiguslikul alusel.</p>
	<p>(3) Andmetele juurdepääs on lubatud ainult juhul, kui see ei riku eraelu puutumatust ega tekita ohtu riigi julgeolekule.</p>			<p><u>Sätte teises pooles sisalduv konstruktsioon on vastuolus IKÜM-kohase vastutava-volitatud töötleja suhte alusprintsipidega.</u></p>
	<p>(4) Õigustatud huvi olemasolu korral lubatakse juurdepääs andmetele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut.</p>			<p>Kõnealust järeldust on korduvalt, mh oma 27.11.2023 pöördumises rõhutanud ka AKI.</p>
	<p>(5) Andmete väljastamisest keeldutakse, välja arvatud välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkuleppe täitmisel, kui:</p>	<p>1) käesoleva seaduse § 44 punktides 3 ja 4 nimetatud taotlejal puudub õigustatud huvi;</p> <p>2) andmetele juurdepääsu võimaldamisega võib tekitada kahju isikule, kelle andmetele juurdepääsu taotletakse, või</p> <p>3) juurdepääsu soovitakse käesoleva seaduse § 21 lõike 1 punktides 7 ja</p>		

⁵⁹ Ettepanekud ja ettekirjutused rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu korra muutmiseks, nr 2.1.-4/23/1026-2606-5. Kättesaadav: https://www.aki.ee/sites/default/files/documents/2024-01/Ettepanekud%20ja%20ettekirjutused%20rahvastikuregistri%20andmetele%20juurdep%C3%A4su%20korra%20muutmiseks_0.pdf.

		8 sätestatud andmetele reklaami eesmärgil;		
		4) juurdepääsu soovitakse käesoleva seaduse § 21 lõike 1 punktides 7 ja 8 sätestatud andmetele uuringute eesmärgil ja õigustatud huvi aluseks ei ole teenuse osutamine avaliku ülesande täitjale.		
<p>Täiendavad märkused:</p> <p>1. RR andmetele juurdepääsuõiguse andmine on IKÜM artikli 4 punkti 2 tähenduses andmetööstustoiming, mille õiguspärasuse eest vastutab RR vastutav töötaja või muu asutus/isik, kellele RRS konkreetsetes olukordades juurdepääsuõiguse andmise üle otsustusõiguse annab. See tähendab, et juurdepääsuõiguse andmist otsustav asutus/isik peab positiivse otsuse tegemise (juurdepääsuõiguse andmise) eeldusena veenduma, et täidetud on selleks ette nähtud RRS järgsed eeldused, olulisimana see, et taotlejal oleks olemas õiguslik alus vastavate andmete töötlemiseks. Õigusliku aluse olemasolu tuleb IKÜM artikli 5(1) punktides a ja f sätestatud põhimõtete, kuid ka artiklites 25 ja 32 sätestatud nõuete järgimiseks kontrollida ning selle olemasolule ja ulatusele ei saa tugineda taotleja paljasõnalise kinnituse põhjal.</p> <p>Ülaltoodu tähendab (koosmõjus muudatusettepanekute kohase § 49 lõike 1 punktiga 3¹, sama paragrahvi lõikega 2 ja § 46¹ lõikega 3), et ühelt poolt peab taotleja esitama üheselt mõistetavalt nii õigusliku aluse, millele ta andmetööstluses tugineb kui ka selle olemasolu ja ulatust tõendavad dokumendid või muu samaväärse teabe; teiselt poolt peab aga juurdepääsuõiguse andmist otsustav asutus või isik vastava õigusliku aluse olemasolu ja ulatust kontrollima. Kuigi esmapilgul võib „õigusliku aluse olemasolu ja ulatuse“ kontrollimine seostuda taotleja esitatud õigustatud huvi analüüsi kriitilise hindamisega, kehtib seesama põhimõte kõigi IKÜM artiklis 6(1) loetletud põhimõtetele tuginemise korral. Nii peab juurdepääsuõiguse andmist otsustav asutus või isik ka näiteks olukorras, kus taotleja tugineb temal lasuvale avalikule ülesandele kui töötlemise õiguslikule alusele, vastava avaliku ülesande allikat kontrollima (taotleja peab sellele viitama) ning tuvastama, kas taotleja väidetud andmekoosseisud on tõepoolest vastava avaliku ülesande täitmiseks tingimata vajalikud. Kokkuvõtvalt peab taotlejale sellises olukorras tulenema EL või riigisisest õigusest avalik ülesanne, mille täitmiseks on vältimatult vajalik juurdepääs RR andmetele.</p> <p>Muudatusettepanekud:</p> <p>1. Tunnistada kehtetuks paragrahv 51.</p> <p>2. Täiendada seadust paragrahviga 51¹ järgmises sõnastuses:</p> <p>„§ 51¹. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuõiguse andmise tingimused</p>				

(1) Rahvastikuregistri andmete juurdepääsuõiguse andmise otsustamisel käesoleva seaduse § 46¹ lõigetes 1 ja 2 sätestatud juhtudel hinnatakse andmete juurdepääsu taotleja õigusliku aluse olemasolu ja ulatust.

(2) Kui juurdepääsu taotlejaks on füüsiline või juriidiline isik, kellele tagatakse juurdepääs ühes aastas kuni 100 isiku kohta käivatele andmetele, otsustab tema andmetele juurdepääsu volitatud töötaja või käesoleva seaduse § 54 lõikes 1 sätestatud juhul püsijuurdepääsuga andmetöötaja.

(3) Andmete juurdepääsu andmisest keeldutakse juhul, kui:

- 1) andmete juurdepääsu võimaldamisega võib kaasneda ebaproportsionaalne riive andmesubjekti huvidele, põhiõigustele ja -vabadustele;
- 2) juurdepääsu taotleja soovib juurdepääsu andmetele, millele on kehtestatud juurdepääsupiirang, välja arvatud seaduses sätestatud juhtudel;
- 3) juurdepääsu taotleja soovib juurdepääsu käesoleva seaduse § 21 lõikes 1 või § 22 lõikes 1 nimetatud andmetele uuringute või reklaami eesmärgil.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhtudel ei keelduta andmete juurdepääsu andmisest juhul, kui:

- 1) juurdepääs on vajalik taotleja avaliku ülesande täitmiseks või välissuhtlemise seaduse alusel sõlmitud kokkuleppe täitmiseks; või
- 2) andmesubjekt on andnud oma andmetele vastavaks juurdepääsu andmiseks nõusoleku.

(5) Rahvastikuregistri andmetele, mis ei võimalda isiku otsest ega kaudset tuvastamist, võib andmete väljastamise teel anda juurdepääsuõiguse statistiliste koonditena.“

§ 52. Rahvastikuregistri andmete juurdepääsu tagamine	(1) Andmete juurdepääsu tagab vastavalt käesoleva seaduse § 48 lõikes 1 nimetatud viisidele volitatud töötaja.		Jah	IKÜM artikli 28(3) kohaselt sätestatakse volitatud töötaja poolt teostatava andmetöötamise üksikasjad, sh „sisu ja kestus, töötlemise laad ja eesmärk“ andmetöötlemislepingu või volitatud töötaja suhtes siduva õigusaktiga. RRS-i ja selle rakendusakte saab käsitleda õigusaktina, milles sisustatakse mh osaliselt volitatud töötaja poolt teostatava andmetöötamise üksikasjad. NB: IKÜM art 5(2) sätestatud põhimõtte kohaselt vastutab andmetöötamise õiguspärasuse eest lõppastmes alati vastutav töötaja.
	(2) Püsijuurdepääsuga andmetöötaja on kohustatud		Jah	Säte ei ole IKÜM-ga otseselt vastuolus, kuid soovime juhtida tähelepanu PJP

	tagama juurdepääsu vaid neile rahvastikuregistri andmetele, millele juurdepääsu tagamise kohustus tuleneb seadusest või seaduse alusel kehtestatud õigusaktist või millele juurdepääsu tagamise õigus on sätestatud käesoleva seaduse § 50 lõikes 1 nimetatud haldusaktis.			Andmetöötleva definitsiooniga seotud probleemidele (vt kommentaare § 48 juures).
	(3) Volitatud töötleva ja püsijuurdepääsuga andmetöötleva on kohustatud tagama juurdepääsu üksnes neile andmetele, mille saamise õigus taotlejal on.		Jah	Säte on kooskõlas IKÜM art 5 sätestatud põhimõtetega, iseäranis art 5(1)f) sätestatud usaldusväärse ja konfidentsiaalsuse põhimõttega (vastutav töötleva kaitseb andmesubjekti tema andmete loata või ebaseadusliku töötlemise eest).
	(4) Enne rahvastikuregistri andmete juurdepääsu saamist kinnitab andmesaaja, et saadud andmeid kasutatakse vaid käesoleva seaduse § 50 lõikes 1 nimetatud haldusaktis kindlaksmääratud tingimuste kohaselt.		Jah	Säte on kooskõlas IKÜM art 5 sätestatud põhimõtetega, iseäranis art 5(1)f) sätestatud usaldusväärse ja konfidentsiaalsuse põhimõttega (vastutav töötleva kaitseb andmesubjekti tema andmete loata või ebaseadusliku töötlemise eest). Samuti saab seda tõlgendada IKÜM art 25 kohase täiendava (administratiivse) kaitsemeetmena.
<p>Täiendavad märkused: Puuduvad.</p> <p>Muudatusettepanekud: Puuduvad.</p>				

§ 53. Isikule tema kohta rahvastikuregistrisse kantud andmete juurdepääsu võimaldamine	(1) Isiku juurdepääsu rahvastikuregistrisse kantud käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 nimetatud andmetele tagab:	1) volitatud töötleja turvalise veebikeskkonna kaudu;	Jah	Vaadeldavaid sätteid on võimalik tõlgendada selliselt, et selle eesmärk ja sisu ei ole kitsendada andmesubjekti IKÜM art 15 kohast juurdepääsuõigust (kuigi kriitiliselt hinnates on võimalik sätet, vähemalt grammatiliselt, ka selliselt tõlgendada). Teisisõnu saab sätet tõlgendada nii, et isikule väljastatakse RRS § 45 lõike 1 kohased andmed tema taotlusel otse IKÜM art 15 sätete alusel ka muul moel (eelkõige elektrooniliselt, kuid siiski igakordselt sõltuvalt konkreetset pärigust). Vt ka lõike 1 ² osas esitatud selgitust allpool. Andmetele juurdepääsu võimaldamine, olgu see IKÜM art 15 kohase juurdepääsuõiguse teostamise kujul või mitte, on vastutava töötleja kohustus, mille täitmiseks vastutav töötleja võib kasutada volitatud töötleja abi.
		2) maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksus;	Jah	
		3) muu asutus või isik, kellel on andmetele juurdepääsu tagamise kohustus või õigus, lähtudes käesoleva seaduse § 52 lõikest 2.	Jah	
	(1 ¹) Käesoleva seaduse § 21 lõike 1 punktis 6 sätestatud andmetele tagab juurdepääsu isiku elukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus.		Jah	
	(1 ²) Käesoleva seaduse § 25 punktis 3 nimetatud andmetele tagab volitatud töötleja juurdepääsu ka muul moel kui ainult veebikeskkonna kaudu.		Jah	
(1 ³) Käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 nimetatud rahvastikuregistrisse kantud isiku enda, tema alaealiste laste ja eestkostetavate ning surnud abikaasa või registreeritud elukaaslase andmetele juurdepääsu tagamise täpsema korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.			Volitusnorm, mille sisustab protsessi selgitava / korraldusliku iseloomuga rakendusakt ⁶⁰ .	

⁶⁰ Siseministri 27.12.2022. a. määrus nr 51 „Rahvastikuregistrisse kantud isiku enda, tema alaealiste laste ja eestkostetavate ning surnud abikaasa või registreeritud elukaaslase andmetele juurdepääsu tagamise täpsem kord“. – RT 29.12.2022, 56; RT I 19.12.2023,18.

	<p>(2) Juurdepääs käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 nimetatud andmetele tagatakse hiljemalt viiendal tööpäeval avalduse saamisest arvates käesoleva seaduse § 48 lõike 1 punktis 3 või 5 nimetatud viisil.</p>		<p>Jah</p>	<p>Sättes toodud periood on lühem kui IKÜM art 12(3) andmesubjekti õiguste teostamisele reageerimise kohta ette näeb. Sellest tulenevalt ei esine ka vastuolu.</p>
	<p>(4) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/1191, millega edendatakse kodanike vaba liikumist, lihtsustades teatavate avalike dokumentide Euroopa Liidus esitamise nõudeid, ja muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012 (ELT L 200, 26.07.2016, lk 1–136), alusel väljastatakse isikule mitmekeelne standardvorm ja sellele lisatav rahvastikuregistri väljavõte.</p>			<p>Sätted ei oma puutumust IKÜM-ga.</p>
	<p>(5) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud mitmekeelse standardvormi ja sellele lisatava rahvastikuregistri väljavõtte väljastab isikule perekonnaseisutoimingute seaduse § 3 lõikes 32 sätestatud maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksus.</p>			

	(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud mitmekeelse standardvormi ja sellele lisatava rahvastikuregistri väljavõtte väljastamise kui maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksuse täidetava riikliku ülesande kulu hüvitatakse maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest, võttes aluseks eelarveaastale eelnenud aastal tehtud toimingute arvu ning vastava aasta riigieelarves sätestatud ühe toimingu keskmise arvutatud kulu.			
<p>Täiendavad märkused:</p> <p>1. Käesoleva analüüsi koostajatele teadaolevalt on Siseministeeriumis ettevalmistamisel eelnõu, millega soovitakse täiendada § 53 lõiget 1³ pärast sõna „korra“ sõnaga „<i>andmekoosseisude kaupa lähtuvalt andmetele juurdepääsu tagajast</i>“. Analüüsi autoritele kättesaadavaks tehtud eelnõu seletuskirja mustandi kohaselt on muudatuse eesmärk õigusselgus – tagada, et volitusnormist tuleks selgelt välja asjaolu, et selle alusel kehtestatud määruses sätestatakse RRS § 45 lõikes 1 nimetatud RR-i kantud isiku enda, tema alaealiste laste ja eestkostetavate ning surnud abikaasa või registreeritud elukaaslase andmetele juurdepääsu tagamise täpsem kord andmekoosseisude kaupa lähtuvalt andmetele juurdepääsu tagajast.</p> <p>Kavandataval muudatusel ei ole mõju tabelis ülalpool esitatud järeldustele.</p> <p>Muudatusettepanekud: <i>Puuduvad.</i></p>				
<p>§ 54. Rahvastikuregistrist andmete väljastamine</p>	(1) Kui käesoleva seaduse § 44 punktis 3 sätestatud juhul taotletakse ühes kuus samal eesmärgil andmete väljastamist kuni 20 isiku		Jah	Korralduslik säte (andmete töötlemise, sh väljastamise eest vastutab IKÜM art 5(2) kohaselt alati vastutav töötleja). IKÜM art 28 kohaselt võib vastutav töötleja teatud osa andmetöötlustest usaldada teiste isikute

	<p>kohta, väljastab andmed käesoleva seaduse § 48 lõike 1 punktis 5 nimetatud viisil maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksus.</p>			<p>(isikuandmete volitatud töötajad) kätte, kuid see ei välista IKÜM art 5(2) kohaselt tema vastutust.</p> <p>IKÜM artikli 6(3) kohaselt võib siseriiklik õiguslik andmetöötlemise õiguslik alus IKÜM artikli 6(1)e) tähenduses (antud juhul RR vastutaval töötajal lasuv avalik ülesanne) <i>“sisaldada erisätteid, et kohandada käesoleva määruse sätete kohaldamist, sealhulgas üldtingimusi, mis reguleerivad vastutava töötaja poolt isikuandmete töötlemise seaduslikkust, töötlemisele kuuluvate andmete liiki, asjaomaseid andmesubjekte, üksuseid, kellele võib isikuandmeid avaldada, ja avaldamise põhjuseid, eesmärgi piirangut, säilitamise aega ning isikuandmete töötlemise toiminguid ja -menetlusi.”</i>.</p> <p>Säte vajab Analüüsi koosseisus tehtavaid muudatusettepanekuid kogumis arvestades korrigeerimist (viide paragrahvile 44 tuleb asendada viitega paragrahvile 46¹).</p>
	<p>(2) Kui käesoleva seaduse §-s 46 nimetatud andmeid väljastatakse isikliku üleandmisega, on andmete väljastaja kohustatud enne andmete väljastamist tuvastama taotleja isikusamasuse, juriidilise isiku puhul ka tema tegutsemise seaduslikkuse, sealhulgas õigusliku aluse, ja andmete</p>		<p>Jah</p>	<p>Sisuliselt on tegemist asjakohase organisatoorse turvameetmega IKÜM art 25 tähenduses. Ühtlasi on kirjeldatud tegevus kooskõlas IKÜM art 5(1)f) sätestatud põhimõttega ehk tegemist on ühe meetmega, mille abil kaitstakse andmesubjekti tema isikuandmete loata või ebaseadusliku töötlemise eest.</p>

	saamiseks volitatud isikule antud volituse.			
	(3) Käesoleva seaduse § 48 lõike 1 punktis 5 nimetatud isikliku üleandmisega digitaalsel teabekandjal andmete väljastamisel üle 100 isiku kohta peavad olema andmed alati krüpteeritud.		Jah	Tegemist on asjakohase tehnilise turvameetmega IKÜM art 25 tähenduses. Ühtlasi on kirjeldatud tegevus kooskõlas IKÜM art 5(1)f) sätestatud põhimõttega ehk tegemist on ühe meetmega, milles väljendub isikuandmete töötlemine viisil, millega tagatakse turvalisus (vähemalt „ <i>asjakohase</i> “ viisil ja tasemel).
	(4) Kui esineb käesoleva seaduse § 51 lõikes 5 sätestatud keeldumise alus, võib andmetele juurdepääsu tagaja küsida taotleja soovil enne keelduva otsuse tegemist isikult, kelle andmete väljastamist soovitakse, nõusolekut tema andmed väljastada, või edastada isikule taotleja andmed. Nõusoleku saamise korral väljastatakse taotlejale andmed.		Jah	Kui andmesubjekt annab oma nõusoleku, toimub andmete väljastamine IKÜM artiklis 6(1)a toodu ehk nõusolekule, mitte õigustatud huvile või mõnele muule õiguslikule alusele tuginevalt. Sätte sõnastust võiks terminoloogilise ühetaolisuse huvides täiendada selliselt, et see käsitleks ühemõtteliselt „ <i>juurdepääsu taotlejat</i> “. Ühtlasi on sätet vajalik muuta viite osas paragrahvile 51 (tulenevalt selle muudatusettepanekute järgsest kehtetuks tunnistamisest).
Täiendavad märkused:				
1. RRS § 54 lõike 4 kontekstis on oluline tähele panna, et andmesubjekt võib oma nõusoleku IKÜM art 7(3) kohaselt ka igal ajal tagasi võtta. Sellisel juhul tuleb andmesaajat nõusoleku tagasivõtmisest informeerida (juhul, kui andmesubjekt teavitab nõusoleku tagasivõtmisest RR vastutavat või volitatud töötlejat). ⁶¹				

⁶¹ C-129/21, resolutsiooni p 3 (analoogia korras): „*liikmesriigi järelevalveasutus võib nõuda, et üldkasutatavate telefonikataloogide ja -numbriinfoteenuste pakkuja kui vastutav töötleja võtaks asjakohased tehnilised ja korralduslikud meetmed, et teavitada kolmandatest isikutest töötlejaid, st telefoniteenuste operaatorit, kes on talle edastanud oma abonendi isikuandmed, ja teisi üldkasutatavate telefonikataloogide ja -numbriinfoteenuste pakkujaid, kellele ta ise on selliseid andmeid edastanud, selle abonendi nõusoleku tagasivõtmisest.*”.

Muudatusettepanekud:

1. Muuta paragrahvi 54 lõiget 1 ja sõnastada see järgmiselt:

„(1) Kui käesoleva seaduse § 46¹ lõikes 2 sätestatud juhul taotletakse ühes kuus samal eesmärgil andmete väljastamist kuni 20 isiku kohta, väljastab andmed käesoleva seaduse § 48 lõike 1 punktis 5 nimetatud viisil maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksus.“.

2. Asendada paragrahvi 54 lõikes 2 viide paragrahvile 46 viitega paragrahvi 46¹ lõikele 2.

3. Muuta paragrahvi 54 lõiget 4 ja sõnastada see järgmiselt:

„(4) Kui esineb käesoleva seaduse § 51¹ lõike 3 punktis 3 sätestatud keeldumise alus, võib andmetele juurdepääsu tagaja küsida juurdepääsu taotleja soovil enne keelduva otsuse tegemist isikult, kelle andmete väljastamist soovitakse, nõusolekut tema andmed väljastada, või edastada isikule juurdepääsu taotleja andmed. Nõusoleku saamise korral väljastatakse juurdepääsu taotlejale andmed.“.

<p>§ 55. Andmete töötlemise õiguse andmine töötleja töötajale</p>	<p>Püsijuurdepääsuga andmetöötleja töötajale annab andmete töötlemise õiguse rahvastikuregistri volitatud töötleja või püsijuurdepääsuga andmetöötleja käesoleva seaduse § 50 lõikes 1 nimetatud haldusaktis sätestatu kohaselt.</p>		<p>Sisuliselt on tegemist täiendava organisatoorse turvameetmega IKÜM art 25 tähenduses. Üksik ametnik ei kvalifitseeru EL kohtupraktikale tuginedes⁶² eraldiseisvaks volitatud töötlejaks ega mistahes muuks „vastuvõtjaks“ IKÜM tähenduses.</p>
--	--	--	--

Täiendavad märkused:

1. Säte ei ole IKÜM-ga otseselt vastuolus, kuid soovime siingi juhtida tähelepanu PJP Andmetöötleja definitsiooniga seotud küsimustele (vt § 48 jj juures antud selgitusi).

Muudatusettepanekud:

Puuduvad.

⁶² C-579/21, p 73: „Kuigi isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 15 lõike 1 punktist c tuleneb tõepoolest, et andmesubjektil on õigus saada vastutavalt töötlejalt teavet nende vastuvõtjate või vastuvõtjate kategooriate kohta, kellele isikuandmed on avalikustatud või avalikustatakse, ei saa vastutava töötleja töötajaid pidada „vastuvõtjateks“ isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 15 lõike 1 punkti c tähenduses, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 47 ja 48, kui nad töötlevad isikuandmeid vastutava töötleja alluvuses ja tema juhiste kohaselt, nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 63.“.

§ 56. Andmesaaja kohustused	(1) Andmesaaja on kohustatud kasutama andmeid üksnes taotletaval eesmärgil ning järgima käesoleva seaduse ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2016/679 sätestatud ning talle andmete üleandmisel kehtestatud andmete kasutamise piirangutest tulenevaid tingimusi, samuti tagama, et andmed ei satu andmete töötlemise õigust mitteomavate isikute kätte.		Jah	Sätte võib ülevõetavuse tõttu kehtetuks tunnistada. Tegemist on IKÜM-st tulenevate ja otsekohalduvate kohustuste kordamisega.
	(2) Andmesaaja on kohustatud teatama volitatud töötlejale viivitamata avastatud ebaõigetest andmetest.		Jah	Volitatud töötleja teavitamise kohustust IKÜM-s sellisel kujul ei sisaldu, kuid vastava kohustuse riigisisese õigusega tekitamine ei ole IKÜM-ga vastuolus. Üldiselt teavitatakse andmete ebaõigsusest IKÜM art 16 sätestatud parandamise õigust teostades või muul põhjusel vastutavat töötlejat, kuid volitatud töötlejal on IKÜM art 28(3)f kohaselt igal juhul kohustus vastav teave vastutavale töötlejale edastada.
	(3) Volitatud töötleja on käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud juhul kohustatud andma andmesaajale esimesel võimalusel teavet andmete kontrollimise		Jah	Nõue on kooskõlas IKÜM art 5(1)d) sätestatud andmete õigsuse põhimõttega. Vt ka kommentaari eelmisel tabelireal.

	tulemuste või andmete parandamise kohta.			
	(4) Andmesaajatel on keelatud väljastada rahvastikuregistrist saadud andmeid kolmandatele isikutele, välja arvatud juhul, kui see on ette nähtud õigusaktiga või see on sätestatud käesoleva seaduse § 50 lõikes 1 nimetatud haldusaktis.		Jah	Andmesaaja muutub RR-st saadud andmete edasise töötlemise osas iseseisvaks isikuandmete vastutavaks töötlejaks. Sellise kasutuspiirangu seadmine ei ole iseenesest IKÜM sätetega vastuolus, vaid teenib IKÜM art 5(1)b) sätestatud eesmärgi piirangu põhimõtet. Samas tuleb arvestada, et tingimus „välja arvatud juhul, kui see on ette nähtud õigusaktiga“ hõlmab ka olukordi, kus andmesaajal on RR-st saadud andmete edasiseks töötlemiseks uus või täiendav õiguslik alus (mille alusel andmete edasist töötlemist juurdepääsuõiguse andja ära keelata ei saa).
	(5) Kui rahvastikuregistri andmeid kasutatakse teaduslikul eesmärgil, peab andmesaaja andmete kasutamise eesmärgi täitmise järel andma andmetele rahvastikuregistri subjekti ühest tuvastamist mittevõimaldava kuju ning rahvastikuregistri subjekti ühest tuvastamist võimaldavad andmed arhiveerima või hävitama.		Jah	Vt eelmisel tabelireal toodud kommentaar. Ka siin sättes kirjeldatud kasutuspiirangu seadmine ei ole IKÜM sätetega vastuolus, vaid teenib IKÜM art 5(1)b) sätestatud eesmärgi piirangu põhimõtet.
<p>Täiendavad märkused: <i>Puuduvad.</i></p> <p>Muudatusettepanekud: 1. Tunnistada kehtetuks paragrahvi 56 lg 1.</p>				

§ 57. Rahvastikuregistri aktuaalsetele andmetele juurdepääsu piirangute kehtestamine	<p>(1) Isikul on õigus kehtestada oma isikuandmetele ja nendega seotud andmetele juurdepääsu piirang uuringute või reklaami eesmärgil andmete töötlemiseks, esitades avalduse volitatud töötlejale otse või püsijuurdepääsuga andmetöötleja kaudu. Avalduses võib isik määrata andmetele juurdepääsu piiramise tähtaja ja selle, millistele käesoleva seaduse § 21 lõike 1 punktides 6 ja 9 nimetatud andmetele juurdepääsu piiramist ta soovib.</p>	-	Ei	<p>Vt selles osas ka Analüüsi I. peatükis (alaptk 1.4) esitatut.</p> <p>Kokkuvõtvalt – „keskmine mõistlik andmesubjekt“ ei pea eeldama, et riiklikus andmekogus sisalduvaid andmeid väljastatakse tema nõusolekuta, väidetavat õigustatud huvi omavatele kolmandatele osapooltele muudel eesmärkidel kui avalikule võimule olemuslikult omaste ülesannete täitmiseks, iseäranis potentsiaalselt kommertshuvide ajendil.</p> <p>Teisisõnu ei taju andmesubjekt sellist tegevust oma andmete kasutamise, turvalise säilitamise ning riigi üldmise usaldus- ja hoolsuskohustuse olemusliku osana. Sellest avaldub omakorda RRS juurdepääsupiirangu regulatsiooni vastuolu IKÜM art 5(1)a sätestatud seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõttega.</p>
	<p>(2) Uurimisasutus või prokuratuur võib kehtestada rahvastikuregistrisse kantud isikuandmetele ja isikule väljaantud dokumentide andmetele juurdepääsu piirangu kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks kuni kolmeks kuuks. Tähtaega võib pikendada kolme kuu võrra.</p>	-		<p>Säte väljub IKÜM art 2(2)d kohaselt IKÜM-i sisulisest kohaldamisalast.</p>
	<p>(3) Andmeid, millele isik või pädev uurimisasutus või prokuratuur on kehtestanud</p>	-		<p>Säte väljub IKÜM art 2(2)d kohaselt IKÜM-i sisulisest kohaldamisalast. Paragrahvi 51 osas</p>

	juurdepääsu piirangu, on õigus väljastada käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 või § 51 lõikes 1 sätestatud juhul või avalike ülesannete täitmiseks. Õigustatud huvi olemasolu korral lubatakse juurdepääs andmetele, millele ei ole kehtestatud käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud alusel juurdepääsupiirangut.			tehtud muudatusettepanekutest tulenevalt tuleb siiski ka selles sisalduv viide parandada.
	(4) Volitatud töötleja on kohustatud käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud juhtudel kandma juurdepääsupiirangu andmed rahvastikuregistrisse ning piirama rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud.			Korralduslik säte, ei kitsenda ega piira muul viisil IKÜM-s sätestatud õigusi või kohustusi.
	(5) Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu tagamisel on volitatud töötleja ja püsijuurdepääsuga andmetöötleja kohustatud teavitama andmesaajat väljastatavate andmete kohta kehtivatest juurdepääsupiirangutest.		Jah	Säte ei kitsenda ega piira muul viisil IKÜM-s sätestatud õigusi või kohustusi.

Täiendavad märkused:

1. RRS § 57 lg 1 kontekstis väärib märkimist, et kõnealune säte jätab andmesubjektile eksliku mulje, justkui saaks ta seada oma andmete kasutamisele juurdepääsupiirangu igasuguste uuringute korraldamise puhuks. Tegelikult saab välistada üksnes „õigustatud huvi“ (muud IKÜM art 6(1) sisalduvad alused, kui avaliku ülesande täitmine) alusel teostatavate uuringute tarbeks ja ainult RRS § 21 lõike 1 punktides 6 ja 9 nimetatud andmete kasutamise. Selline

korraldus on läbipaistmatu ja kujutab endast tõenäoliselt IKÜM art 5(1)a) sätestatud seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõtte rikkumist – tegemist on probleemkohaga, millele on oma 27.11.2023 SIM-le edastatud seisukohas tähelepanu juhtinud ka AKI.

2. Analüüsiga tehakse ettepanek andmesubjekti nn eeldataval nõusolekul põhineva, reklaami ja uuringute eesmärgil andmete väljastamise lõpetamiseks. Vt selles osas ka § 51 juures tehtud muudatusettepanekuid (eeskätt ettepaneku kohaselt loodava paragrahvi 51¹ lõiked 3-4).
3. Analüüsi koosseisus uuriti ka küsimust sellest, kas paragrahvi 57 lõike 1 kehtetuks tunnistamine ning reklaami ja uuringute (v.a avaliku ülesande täitmiseks) eesmärgil juurdepääsuõiguse andmist puudutavate muudatuste tegemine („*opt-out*“ lähenemise ümberkujundamine „*opt-in*“ lähenemiseks) eeldab ka rakendussätte lisamist, millega loetakse enne muudatuste jõustumist toimunud, eelduslikud andmesubjekti nõusolekud tagasivõetuks. Kuivõrd aga kõnealustele andmetele juurdepääsuõiguse andmise õiguslik alus ei ole tegelikult olnud andmesubjekti nõusolek, ei saa seda ka rakendussätte abil tagasivõetuks lugeda. Tellijalt saadud selgituste kohaselt püsijuurdepääsu kujul juurdepääsuõigust reklaami ja uuringute teostamiseks antud ei ole. Kui mõne andmetöötaja valduses on jätkuvalt „*õigustatud huv*“ alusel ja reklaami või uuringute teostamiseks saadud andmed, peab vastaval andmetöötajal IKÜM artikli 6(1) kohaselt igal juhul esinema õiguslik alus vastavate andmete edasiseks mistahes viisil töötlemiseks, olenemata sellest, et edaspidi RR-st vastavatele andmetele juurdepääsuõiguse saamise võimalused piiratumad.

Muudatusettepanekud:

1. Tunnistada kehtetuks paragrahvi 57 lõige 1.

2. Muuta paragrahvi 57 lõiget 3 ja sõnastada see järgmiselt:

„(3) Andmeid, millele pädev uurimisasutus või prokuratuur on kehtestanud juurdepääsu piirangu, on õigus väljastada käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 nimetatud juhul, välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkuleppest tulenevalt või avalike ülesannete täitmiseks“.

3. Muuta paragrahvi 57 lõiget 4 ja sõnastada see järgmiselt:

„(4) Volitatud töötaja on kohustatud käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud juhul kandma juurdepääsupiirangu andmed rahvastikuregistrisse ning piirama rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud.“.

<p>§ 58. Aktuaalsetele andmetele juurdepääsu piirangud</p>	<p>(1) Käesoleva seaduse § 96 lõike 1 punktis 4 nimetatud viibimiskoha andmetele on juurdepääs pärast viibimiskoha andmete kehtivuse lõppemist piiratud.</p>		<p>Jah</p>	<p>Nii, nagu Analüüsi I. peatükis selgitatud, on RRS-s „juurdepääsupiirangu“ termini kasutamine mõneti õigusselgusetu. Kui § 57 lõike 1 puhul juures on „juurdepääsupiirangu“ all peetud silmas andmesubjekti enda poolt tema vastava tahteavalduse alusel jõustatud keeldu teatud RR andmete uuringu/reklaami eesmärgil kasutamiseks, siis hetkel vaadeldav</p>
---	--	--	------------	--

				<p>säte räägib piiratud juurdepääsust teises tähenduses – nii, nagu seda tuntakse eelkõige AvTS § 35 kontekstis. Sellise järelduse lubab teha RRS eelnõu 382SE seletuskiri, kui sedastab, et „<i>Kinnipidamisasutusest vabanemisel suletakse juurdepääs viibimiskoha andmetele pärast viibimiskoha kehtivuse lõppkuupäeva.</i>“.</p> <p>Potentsiaalselt kavandatava RRS muudatuste eelnõu koosseisus soovitame siiski seletuskirjas peatuda ka kõnealusel sätel, kuivõrd tänasel kujul ei ole sellest vähemalt grammatiliselt (andmesubjektilt ei saa üldiselt eeldada RRS ja AvTS sätete juriidilist koosmõjulist hindamist) täielikult selge, kellele ja mis tingimustel ikkagi kõnealustele andmetele juurdepääsu õigus vaatamata seatud juurdepääsupiirangule saab olla.</p>
	<p>(2) Käesoleva seaduse § 25 punktis 3 sätestatud andmetele tagatakse juurdepääs käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 sätestatud juhtudel taotluse esitamisele eelnenud kalendriaasta algusest arvates.</p>		<p>Ei</p>	<p>IKÜM art 15 kohasele andmesubjekti juurdepääsuõigusele ei saa seada IKÜM art 23 sätestatuga mitte kooskõlas olevaid piiranguid.</p> <p>Kui andmeid säilitatakse tegelikult pikema perioodi vältel, kui vaadeldavas sättes toodud periood, tuleb ligipääs võimaldada kõigile säilitatud andmetele. RRS § 8 lg 1 kohaselt säilitatakse vastavaid andmeid viis aastat. Kui seadusandja leiab, et kehtival kujul piirang on õigustatud ja ei nõustu, et tegemist on vastuoluga IKÜM-s sätestatu vaates, tuleb vastavad põhjendused ja kooskõla IKÜM artiklis 23 toodud tingimustega</p>

				dokumenteerida, näiteks ülejäänud sätteid puudutava muudatuseelnõu seletuskirjas.
	(3) Käesoleva seaduse § 25 punktis 3 sätestatud andmetele ja § 100 lõikes 1 sätestatud kontaktandmetele juurdepääsu õigust ei ole õigustatud huvi korral, välja arvatud juhul, kui:	1) kontaktandmed on esitatud kohaliku omavalitsuse üksusele muu menetluse käigus;	Ei	Säte vajab muutmist tulenevalt "õigustatud huvi" erinevast sisustamisest RRS-s ja IKÜM-s (põhjalikumalt käsitletud Analüüsi I. peatükis ja tabelis ülalpool).
		2) kontaktandmetele juurdepääsu õigustatud huvi aluseks on teenuse osutamine avaliku ülesande täitjale.	Ei	Sättes kirjeldatud juhul ei ole töötlemise aluseks „õigustatud huvi“, vaid vastutava töötleja (avaliku ülesande täitja) jaoks kohalduv alus (IKÜM art 6(1)e) koos asjaomase siseriikliku õiguse normiga).

Täiendavad märkused:

- Soovitame RRS § 58 lõike 2 kehtetuks tunnistada, kuna andmesubjektile tuleb anda IKÜM art 15 kohase juurdepääsuõiguse teostamisel täielik ülevaade töödeldavatest isikuandmetest (sh andmetele juurdepääsu andmetest nende olemasolul). Andmeälgi või muu sarnase lahenduse kaudu võib jätkuvalt andmesubjektile kättesaadav olla viimase kalendriaasta jooksul toimunud andmetöötluse üksikasjad, kuid IKÜM art 15 kohase õiguse teostamisel tuleb andmed esitada ka varasemate perioodide kohta, kogu säilitustähtaja ulatuses (tabelis vastava sätte juures kirjeldatud mööndustega).
- RRS § 58 lg 3 punktiga 2 seonduvat problemaatikat on oma 27.11.2023 pöördumises nr 2.1.-4/23/1026-2606-5 rõhutanud ka AKI (lk 5-6).
- Analüüsi koostajatele teadaolevalt on Siseministeriumis ettevalmistamisel eelnõu, millega soovitakse § 58 lõiget 3 muuta ja sõnastada see järgmiselt:
„(3) Käesoleva seaduse § 25 punktis 3 sätestatud andmetele juurdepääsu õigust ei ole õigustatud huvi korral.“

Kavandatud muudatusettepaneku puhul esineb taaskord sama, "õigustatud huvi" IKÜM-i järgsest erineva sisustamisega seotud probleem, nagu mujalgi RRS-s läbivalt. Seetõttu tuleks sätte sõnastada näiteks järgmiselt (vt ka muudatusettepanek nr 3):

“(3) Käesoleva seaduse § 25 punktis 3 sätestatud andmetele on juurdepääs piiratud, välja arvatud juhul kui:

- juurdepääsu taotlejaks on käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 nimetatud isik;
- juurdepääsu taotleja vajab juurdepääsu avaliku ülesande täitmiseks.”.

Muudatusettepanekud:

- Tunnistada kehtetuks paragrahvi 58 lõige 2.

<p>2. Tunnistada kehtetuks paragrahvi 58 lõige 3.</p> <p>3. Täiendada paragrahvi 58 lõikega 31 ja sõnastada see järgmiselt: <i>“(3¹) Käesoleva seaduse § 25 punktis 3 sätestatud andmetele on juurdepääs piiratud, välja arvatud juhul kui: 1) juurdepääsu taotlejaks on käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 nimetatud täisealine isik: 2) juurdepääsu taotleja vajab juurdepääsu avaliku ülesande täitmiseks.”.</i></p>				
<p>§ 59. Ebaõigetele andmetele juurdepääsu piirangud</p>	<p>(1) Volitatud töötleja on kohustatud piirama juurdepääsu käesoleva seaduse § 32 lõikes 3 sätestatud juhtudel rahvastikuregistrisse kantud ebaõigetele mitteaktuaalsetele andmetele.</p>		Jah	<p>IKÜM art(5)(1)d) sätestab isikuandmete õigsuse põhimõtte, mille kohaselt peavad isikuandmed olema „õiged ja vajaduse korral ajakohastatud“. Ühtlasi sätestab põhimõte, et tuleb võtta kõik mõistlikud meetmed, et töötlemise eesmärgi seisukohast ebaõiged isikuandmed kustutaks või parandataks viivitamata. IKÜM artiklis 5(1) sätestatud põhimõtete järgimise eest vastutab lõppastmes alati isikuandmete vastutav töötleja.</p>
	<p>(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel piiratud andmetele on õigus juurde pääseda:</p>	<p>1) volitatud töötlejal ja andmeandjal enda antud andmete kontrollimise, parandamise või täiendamise eesmärgil;</p> <p>2) rahvastikuregistri andmetöötlejal, kellel on juurdepääs käesoleva seaduse § 48 lõike 1 punktis 2 sätestatud viisil;</p> <p>3) andmesaajal avaliku ülesande täitmiseks, kusjuures andmete väljastamisel on volitatud töötleja kohustatud andmesaajat andmete ebaõigsusest teavitama.</p>		Ei
<p>Täiendavad märkused: <i>Puuduvad.</i></p>				

Muudatusettepanekud:				
1. Asendada paragrahvi 59 lõike 2 punktis 3 sätet lõpetav punkt semikooloniga ja täiendada sama lõiget punktiga 4 järgmises sõnastuses: „4) käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 nimetatud täisealisel isikul.“.				
§ 60. Andmete töötlemise õiguse peatamine ja lõpetamine	Kui vastutav töötleja või Andmekaitse Inspeksioon otsustab järelevalve käigus või infosüsteemide turvameetmete süsteemi rakendamise nõuete rikkumise tõttu riigi infosüsteemide arendamist koordineeriva asutuse ettepanekul piirata volitatud või püsijuurdepääsuga andmetöötleja töötaja juurdepääsu rahvastikuregistri andmetele, teavitatakse sellest volitatud töötlejat või püsijuurdepääsuga andmetöötlejat, kes peatab või lõpetab viivitamata isiku rahvastikuregistri andmete töötlemise õiguse.		Jah	Säte ei kitsenda ega piira muul viisil IKÜM-s sätestatud õigusi või kohustusi.
Täiendavad märkused: <i>Puuduvad.</i>				
Muudatusettepanekud: <i>Puuduvad.</i>				
§ 61. Enda kohta rahvastikuregistrisse kantud andmetega tutvumine	(1) Isikul on õigus tutvuda käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 nimetatud andmetega enda, oma alaealiste laste ja		Jah	Andmesubjekt peab üldjuhul saama oma IKÜM art 15 kohast juurdepääsuõigust teostada IKÜM artikli 5(5) kohaselt tasuta. Tasu küsimine on õigustatud ainult juhul, kui

	eestkostetavate kohta käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktis 1 ning lõigetes 1 ¹ ja 1 ² sätestatud juhul tasuta, välja arvatud käesoleva seaduse § 61 lõikes 1 ¹ nimetatud juhul.			andmesubjekti taotlused on selgelt põhjendamatud või ülemäärased. Seejuures ei piisa asjaolust, et andmesubjektile oleks teave mingis muus kanalis lihtsamini kättesaadav selleks, et „põhjendamatus/ülemäärasuse“ lävendini küündida.
	(1 ¹) Kui isikule väljastatakse käesoleva seaduse § 45 lõikes 1 nimetatud isiku enda, tema alaealiste laste või eestkostetavate kohta digitaaltempliga või digitaalalkirjaga kinnitatud andmed käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktis 1 nimetatud viisil, tasutakse rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu tagamise eest riigilõivu riigilõivuseaduses sätestatud määras.			Asjaolu, et seadusandja on ette näinud teabe andmise kohustuse jaotuse erinevate isikute vahel, ei muuda iseenesest IKÜM-st tulenevat asjaolu, et juurdepääsuõiguse teostamine peab olema andmesubjektile tasuta. Teisalt sätestab IKÜM artikkel 23(1) erisused, mille esinemisel on võimalik IKÜM artiklites 12–22 toodud õigusi seadusandliku meetmega piirata. Üheks selliseks eesmärgiks on ka „ <i>liidu või liikmesriigi muud üldist avalikku huvi pakkuvad olulised eesmärgid</i> “.
	(1 ²) Käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud juhul tasutakse rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu tagamise eest riigilõivu riigilõivuseaduses sätestatud määras.			Olukorras, kus seadusandja on andmesubjektile taganud võimalused RR-s töödeldavate andmetega tasuta tutvuda, ei saa, arvestades eelmises lõigus kirjeldatuga, automaatselt asuda seisukohale, et teatud muude alternatiivide sidumine mõistliku, halduskulude katmiseks vajaliku tasuga oleks IKÜM-ga vastuolus.
	(1 ³) Käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktis 2 nimetatud juhul rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu tagamise kui maakonnakeskuse kohaliku			Eelarvekorralduslik säte (ei oma puutumust IKÜM-ga).

	omavalitsuse üksuse täidetava riikliku ülesande kulu hüvitatakse maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest, võttes aluseks eelarveaastale eelnenud aastal tehtud toimingute arvu ja vastava aasta riigieelarves sätestatud ühe toimingu keskmise arvutatud kulu.			
	(2) Kui isiku taotlused oma andmetega tutvuda on põhjendamatud või ülemäärased, eelkõige taotluste korduvuse tõttu, võib andmete väljastaja käesoleva seaduse § 63 lõike 1 kohaselt nõuda andmete väljastamise eest mõistlikku tasu halduskulude katmiseks.		Ei	Säte kordab oma mõtte osas IKÜM art 12(5) sätestatud, kuid ületab või hägustab selle piire, kuivõrd vastav otsustusõigus on IKÜM kohaselt vastutaval töötlejal. Teiseks on säte igal juhul ka üleliigne, kuivõrd vastutaval töötlejal on võimalik IKÜM art 12 lõikele 5 ka otse tugineda, ilma et see oleks riigisisesele õigusele kopeeritud. Eelnevast tulenevalt soovitame vaadeldava sätte kehtetuks tunnistada.
<p>Täiendavad märkused: <i>Puuduvad.</i></p> <p>Muudatusettepanekud: 1. Tunnistada kehtetuks paragrahvi 61 lõige 2.</p>				
<p>§ 61¹. Riigilõivu tasumine rahvastikuregistri väljavõtte väljastamise eest Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/1191 alusel</p>	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/1191 alusel mitmekeelse standardvormi ja sellele lisatava rahvastikuregistri väljavõtte väljastamise eest tasutakse			Säte ei oma otsest puutumust IKÜM-ga või sättes kirjeldatud viisil andmete väljastamine väljub IKÜM kohastest vastutava töötleja kohustustest.

	riigilõivu riigilõivuseaduses sätestatud määras.			
Täiendavad märkused: <i>Puuduvad.</i>				
Muudatusettepanekud: <i>Puuduvad.</i>				
§ 62. Andmete väljastamise eest tasumine avaliku ülesande täitmisel	(1) Avalike ülesannete täitmiseks väljastatakse rahvastikuregistri andmed andmesaajale tasuta.		Jah	Säte ei kitsenda ega piira muul viisil IKÜM-s sätestatud õigusi või kohustusi.
	(2) Kulud, mis on seotud volitatud töötleja poolt andmete väljastamisega andmesaaja avalike ülesannete täitmiseks, kasutades olemasolevaid tehnilisi lahendusi, kaetakse riigieelarves rahvastikuregistri pidamiseks ettenähtud vahenditest. Kui andmete väljastamise tõttu on volitatud töötlejal vaja teha täiendavaid arendustöid, tasub tööde eest andmesaaja.			
	(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tasu arvestamisel lähtutakse käesoleva seaduse § 63 lõikes 1 nimetatud valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud määruses sätestatud tasudest.			

Täiendavad märkused: <i>Puuduvad.</i>				
Muudatusettepanekud: <i>Puuduvad.</i>				
§ 63. Andmete väljastamise eest tasumine volitatud töötajale õigustatud huvi korral	(1) Õigustatud huvi korral rahvastikuregistri andmete väljastamine on tasuline. Õigustatud huvi korral rahvastikuregistri andmete väljastamise eest volitatud töötajale makstavad tasud kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.		Ei	Vastuolu põhjuseks on Analüüsis ülalpool ammendavalt käsitletud "õigustatud huvi" sisustamisega seotud problemaatika.
	(2) Õigustatud huvi korral rahvastikuregistri andmete väljastamise eest võetavad tasud peavad põhinema teenuse tõhusal osutamisel, olema arvestatud põhjendatud kulude alusel ning olema mõistlikus vahekorras teenuse väärtusega.			Paragrahvi sõnastust tuleb läbivalt muuta tulenevalt ettepanekute järgsest „õigustatud huvi” termini ühtlustamisest IKÜM artiklis 6(1)f) sätestatuga.
Täiendavad märkused: <i>Puuduvad.</i>				
Muudatusettepanekud:				
1. Muuta paragrahvi 63 ja sõnastada see ümber järgmiselt:				
„§ 63. Juurdepääsu andmise eest tasumine volitatud töötajale				
(1) <i>Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu andmine käesoleva seaduse §-s 46¹ lõikes 2 nimetatud juhul on tasuline. Rahvastikuregistri andmete väljastamise eest volitatud töötajale makstavad tasud kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega, välja arvatud juhul, kui see on vajalik andmesaaja avaliku ülesande täitmiseks. Rahvastikuregistri andmete väljastamise eest volitatud töötajale makstavad tasud kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.</i>				

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tasud peavad põhinema teenuse tõhusal osutamisel, olema arvestatud põhjendatud kulude alusel ning olema mõistlikus vahekorras teenuse väärtusega.“.				
§ 63¹. Õigustatud huvi korral andmete väljastamise kulude hüvitamine kohaliku omavalitsuse üksusele	Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt füüsilisele ja juriidilisele isikule õigustatud huvi korral rahvastikuregistri andmete väljastamise kui riikliku ülesande täitmise kulud hüvitatakse kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest, võttes aluseks eelarveaastale eelnenud aastal tehtud toimingute arvu ning vastava aasta riigieelarves sätestatud ühe toimingu keskmise arvutatud kulu.		Ei	Vastuolu põhjuseks on Analüüsis ülalpool ammendavalt käsitletud „õigustatud huvi“ sisustamisega seotud problemaatika. Paragrahvi sõnastust tuleb muuta tulenevalt ettepanekute järgsest „õigustatud huvi“ termini ühtlustamisest IKÜM artiklis 6(1)f) sätestatuga.
Täiendavad märkused: <i>Puuduvad.</i>				
Muudatusettepanekud: 1. Muuta paragrahvi 63 ¹ ja sõnastada see järgmiselt: „§ 63¹. Andmete väljastamise kulude hüvitamine kohaliku omavalitsuse üksusele <i>Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt paragrahvi 46¹ lõikes 2 nimetatud juhul rahvastikuregistri andmete väljastamise kui riikliku ülesande täitmise kulud hüvitatakse kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest, võttes aluseks eelarveaastale eelnenud aastal tehtud toimingute arvu ning vastava aasta riigieelarves sätestatud ühe toimingu keskmise arvutatud kulu.“.</i>				
§ 64. Riigilõivu tasumine püsijuurdepääsuga andmetöötlejale andmete väljastamise eest õigustatud huvi korral	Rahvastikuregistri andmete väljastamise eest püsijuurdepääsuga andmetöötleja poolt käesoleva seaduse § 54 lõikes 1 nimetatud juhul		Ei	Vastuolu põhjuseks on Analüüsis ülalpool ammendavalt käsitletud „õigustatud huvi“ sisustamisega seotud problemaatika.

	tasutakse riigilõivu riigilõivuseaduses sätestatud määras.			Paragrahvi sõnastust tuleb muuta tulenevalt ettepanekute järgest „õigustatud huvi“ termini ühtlustamisest IKÜM artiklis 6(1)f) sätestatuga.
Täiendavad märkused:				
1. Lisaks juurdepääsu puudutavatele muudatusettepanekutele soovime siingi juhtida tähelepanu PJP Andmetöötleja definitsiooniga seotud küsitavustele (vt tabelis § 48 jj juures antud selgitusi)				
Muudatusettepanekud:				
1. Jätta paragrahvi 64 pealkirjast välja sõnad „õigustatud huvi korral“.				

3. REGULATIIVSETE MUUDATUSETTEPANEKUTE MÕJUDE ÜLEVAADE

54. Analüüsi II peatükis läbitud võrdleva analüüsi tulemusel on selge, et kuigi üksikud probleemkohad RRS 8. peatükis võivad olla tõlgendamise teel ületatavad, eeldab IKÜM-ga kooskõla saavutamine siiski vältimatult regulatiivseid muudatusi. Analüüsi II peatükis tuvastatud muudatusvajadused on üldistatult võimalik jagada järgmistesse kategooriatesse:

- RRS ja IKÜM üleselt “õigustatud huv” termini ühetaoliseks sisustamiseks vajalikud muudatused;
- andmesubjekti juurdepääsuõiguse (IKÜM artikkel 15) teostamise võimaluste nõuetekohasuse tagamiseks vajalikud muudatused;
- andmesubjekti poolt tema kohta käivate RR andmete suhtes seatava juurdepääsupiirangu kontseptsiooni ümberkorraldamiseks vajalikud muudatused;
- RR andmetele kolmandate isikute juurdepääsu üheselt mõistetavaks reguleerimiseks vajalikud muudatused;
- üleliigse regulatsiooni vähendamiseks ja õigusselguse edendamiseks vajalikud muudatused.

55. Oluline on mõista, et muudatusettepanekutega ei tekitata ühelegi osapoolle uue dokumentatsiooni koostamise kohustust ega seata muid märkimisväärse mahuga kohustusi, mida IKÜM juba alates 2018. aastast alates ette näinud ei ole. Näiteks nõuab muudatusettepanekute järgne § 49 lõige 3¹ küll seda, et juurdepääsu taotleja märgiks taotluses ära isikuandmete töötlemise õigusliku aluse ning lõige 2 seda, et koos taotlusega esitatakse ka vastava õigusliku aluse olemasolu ja ulatust tõendav teave. Esitatakse teave iseenesest – andmetöötlemise õiguslik alus ja seda tõendav dokumentatsioon – peavad IKÜM artikli 5(1)a ja sama artikli 5(2) kohaselt taotlejal juba tänagi olemas olema.

56. Teisisõnu on eelmises punktis toodud näite puhul tegemist kohustusega, mis üksnes võimaldab juurdepääsuõiguse taotlejal tõendada ja juurdepääsuõiguse andjal kontrollida, et juurdepääsuõiguse andmise kui andmetööstustoimingu õiguspärasuse eeldused on täidetud. Viimane on aga omakorda juurdepääsuõiguse andjal IKÜM artikli 5(1)a kohaselt lasuv kohustus – kohustus veenduda, et juurdepääsu andmine kui andmetööstustegevus toimub selleks ettenähtud eelduste kohaselt ehk õiguspäraselt. Sarnaseid, IKÜM-s sätestatud ja juba kehtivate reeglitega kooskõla tagamist taotlevaid muudatusettepanekuid sisaldab Analüüsi II peatükk läbivalt.

57. Juurdepääsuõiguse taotlemise, andmise ja teostamisega seotud tegevustega kaasnev halduskoormus ei ole aga ainus kategooria, milles muudatuste mõju hinnatakse. Mõjusid hinnati vastavalt Analüüsi sissejuhatuses kirjeldatud Justiitsministeeriumi avaldatud juhendile⁶³, kusjuures mõjusid tuvastati nii sotsiaalsete, majanduslike, riigivalitsemise kui ka infotehnoloogia ja ühiskonna kategooriates.

58. Alljärgnevalt esitatakse tabel, milles käsitletakse kõigi Analüüsi II. peatükis esitatud muudatusettepanekute mõju.

⁶³ Vt joonealune viide nr 12.

Tabel 2. Muudatusettepanekute mõjud

Nr	Asjassepuutuv säte /sätted	Muudatuse põhjus	Muudatuse mõjud ⁶⁴
3.1. RRS ja IKÜM üleselt "õigustatud huvi" termini ühetaoliseks sisustamiseks vajalikud muudatused			
1.	§ 46 kehtetuks tunnistamine § 47 kehtetuks tunnistamine § 50 lõike 4 sõnastuse muutmine § 51 kehtetuks tunnistamine § 58 lõike 3 kehtetuks tunnistamine § 63 ¹ sõnastuse muutmine § 64 Sõnastuse muutmine	Vastuolu IKÜM artikli 6(1)f kohase õigustatud huvi definitsiooniga, komponentidega ja/või viidatud artikli järgse kaalumistesti ulatusega	1. Mõjuvaldkond – sotsiaalsed mõjud 1.1. Mõju inimeste õigustele Muudatustel on positiivne mõju isikuandmete kaitse valdkonnale ja riiklikes andmekogudes ning nende vahendusel toimivatele andmetöötluspraktikatele. Muudatuse tulemusel kõrvaldatakse siseriikliku õiguse ja IKÜM vahelised olulised vastuolud „õigustatud huvi“ kui isikuandmete töötlemise õigusliku aluse sisustamisel. Mõju ulatus on suur, kuivõrd puudutatud isikute hulka kuuluvad kõik isikud, kelle andmed RR-s sisalduvad (sihtgrupp 1). Ühtlasi kuuluvad puudutatud isikute hulka kõik RR-st andmete väljastamist taotlevad asutused ja isikud (sihtgrupp 2) ning RR andmete väljastamist otsustavad isikud ja asutused, kelle tööd ja töökoormust muudatused mõjutavad (sihtgrupp 3). 2. Mõjuvaldkond – majanduslikud mõjud 2.1. Mõju äritegevuse jätkusuutlikkusele Muudatuse tulemusel ühtlustub isikuandmete töötlemise praktika ja „õigustatud huvi“ tõlgendatakse ka RR-st andmete väljastamisel samamoodi nagu IKÜM seda artikli 6(1)f järgi nõuabki.

⁶⁴ Lahtris „Muudatuse mõjud“ on välja toodud üksnes need mõjuvaldkonnad ja nende alamvaldkonnad, mille puhul on mõju olemasolu tuvastatav. Muid kategooriaid Analüüsi tabeli mahu ja loetavuse esitades nn tühjalt esitatud ei ole.

			<p>Muudatuse tulemusel vähenevad ettevõtjate ja muude RR andmete juurdepääsu taotlejate isikute jaoks (sihtgrupp 2) õigustamatu andmetöötlusega seotud riskid – näiteks risk, et õigustatud huvil põhineva andmetöötluse puhul ilmneb AKI seire või järelevalvemenetluse käigus, et taotleja ei olegi hinnanud, kas tema huvid kaaluvad üles andmesubjekti huvid, põhiõigused ja -vabadused või mitte (kaalumistest tegemata). Lihtsustatult öeldes viiakse „õigustatud huvi“ definitsioon ja sellele tuginemise eeldused kooskõlla IKÜM-s sätestatuga. Ühtlasi väheneb risk, et taotleja tugineb RRS sõnastusest tulenevalt sobimatule õiguslikule alusele, eeskätt õigustatud huvile olukorras, kus tegelikult on taotletakse juurdepääsu RR andmete IKÜM artikli 6(1) tähenduses teisel õiguslikul alusel.</p> <p>Mõju ulatus on suur, mõjualas on kõik RR andmete juurdepääsu soovivad isikud ja asutused.</p> <p>2.2. Mõju ettevõtjate halduskoormusele</p> <p>Ettevõtjate (sihtgrupp 2) halduskoormus tõuseb muudatusettepanekuid kogumis vaadeldes mõnevõrra, kuivõrd „õigustatud huvile“ tuginemiseks on vaja esitada õigustatud huvi analüüs, mille käigus hinnatakse ettevõtte õigustatud huve ning kaalutakse neid vastu riivatavaid andmesubjekti huve, põhiõigusi ja -vabadusi. Samuti peab mistahes muul õiguslikul alusel andmete juurdepääsu taotledes ettevõtja vastava õigusliku aluse olemasolu tõendama ja seda ilmestavad dokumendid taotlusele lisama. Väärrib rõhutamist, et andmetöötluseks õigusliku aluse olemasolu ja selle tõendamise suutmise näol ei ole tegemist uue nõudega, vaid IKÜM kohaselt juba 2018. aastast kehtinud nõudega, mida ei ole riigisisises andmete juurdepääsu andmist puudutavas praktikas ühetaoliselt</p>
--	--	--	---

			<p>rakendatud. Väärib rõhutamist, et lisaks “<i>õigustatud huvile</i>” tuleb juurdepääsuõiguse taotlejal muudatuste kohaselt ka muudele IKÜM artikli 6(1) kohastele õiguslike alustele tuginedes õigusliku aluse olemasolu ja ulatust tõendada.</p> <p>Mõju ulatus on keskmine, mõjualas on kõik ettevõtjad ja isikud (v.a andmesubjekt ise), kes mistahes õiguslikul alusel RR andmetele juurdepääsu taotlevad, kuid muudatused ei nõua mistahes dokumentatsiooni koostamist, mida taotlejal ei peaks asjassepuutuvale õiguslikuel alusele tuginemiseks niikuinii IKÜM kohaselt olemas olema.</p> <p>3. Mõjuvaldkond – riigivalitsemine 3.1. Mõju keskvalitsuse korraldusele</p> <p>Muudatusel on praktikas keskmine mõju SIM RTO töökorraldusele, kuid ka volitatud töötajate ja teatud (RR andmeid väljastavate) püsijuurdepääsuga andmetöötajate töökorraldusele (sihtgrupp 3).</p> <p>RR andmete väljastamist otsustavad isikud peavad hakkama analüüsima ettevõtjate poolt esitatud dokumentatsiooni mõistmaks, kas ettevõtjatel on olemas IKÜM kohane õiguslik alus ja missugune on selle ulatus, sh IKÜM artikli 6(1)f) kontekstis seda, kas õigustatud huvile tuginemise puhul ettevõtja õigustatud huvi kaalub üles andmesubjekti huvid, põhiõigused ja -vabadused. Muudatustega kaasnevat töökoormuse tõusu või langust hinnata on keeruline (sõltub juurdepääsutaotluste arvust, konkreetsetest õiguslikest alustest ja selle tõendamiseks kasutatavast dokumentatsioonist, mida tuleb analüüsida). Samas on teada, et SIM RTO tegeleb vähemalt osaliselt siinkirjeldatud tegevustega juba täna.</p>
--	--	--	--

			<p>3.2. Mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele ja finantseerimisele</p> <p>Esineb eelmises alajaotises tooduga sarnane mõju. Täiendav töökoormus lisandub ka kohaliku omavalitsuse asutustele juhul, kui nad on püsijuurdepääsuga andmetöötleva rollis. Kaasnevat kulu (sh lisatööjõu värbamise vajadust) tuleb hinnata juhtumipõhiselt.</p> <p>4. Mõjuvaldkond – Infotehnoloogia ja ühiskond</p> <p>4.1. Mõju infotehnoloogilistele arendustele</p> <p>Muudatuste kohaselt peavad RR andmetele juurdepääsu soovivad isikud esitama koos oma taotlusega ka (i) viite asjaomasele õiguslikule alusele ja (ii) dokumentatsiooni või muu teabe, mille alusel on võimalik kontrollida õigusliku aluse olemasolu ja ulatust. Näiteks IKÜM artikli 6(1)f) tähenduses õigustatud huvile tuginedes tuleb taotluse koosseisus esitada ka vastav õigustatud huvi analüüs.</p> <p>Teadaolevalt on võimalik seda asjassepuutuvas infosüsteemis teha (RR andmetele juurdepääsu menetlemise infosüsteem). Kui infosüsteem võimaldab suurenenud andmemahutu hallata (eelduslikult suudab või on võimalik vastav säilitusressurss riiklike teenusepakujate vahendusel luua), ei ole lisainvesteeringuid vaja.</p>
--	--	--	---

3.2. Andmesubjekti juurdepääsuõiguse (IKÜM artikkel 15) teostamise võimaluste nõuetekohasuse tagamiseks vajalikud muudatused		
2.	<p>§ 58 lõike 2 kehtetuks tunnistamine</p> <p>§ 45 lõike 1 sõnastuse muutmine</p> <p>§ 45 lõike 2 punkti 3 sõnastuse muutmine</p> <p>§ 58 lõige 3¹ seaduse täiendamine</p> <p>§ 59 lõike 2 loetelu täiendamine (punkti 4 lisamine)</p>	<p>Põhjendamatu vastuolo / kitsendus IKÜM artikli 15 kohase andmesubjekti juurdepääsuõiguse vaates</p> <p>1. Mõjuvaldkond – sotsiaalsed mõjud 1.1. Mõju inimeste õigustele</p> <p>Muudatusel on positiivne mõju andmetöötluspraktikate ühtlustamisele ja andmesubjektidele läbi andmekaitsealaste õiguste teostamise võimaluste paranemise.</p> <p>Muudatuste tulemusel kõrvaldatakse riigisisese õiguse ja IKÜM vahelised vastuolud osas, mis piirab IKÜM artikli 15 kohast andmesubjekti juurdepääsuõiguse ulatust ja milles vastavad kitsendused ei ole ka IKÜM artikli 23 kohaselt põhjendatud.</p> <p>Mõju ulatus on suur, kuivõrd puudutatud isikute hulka kuuluvad kõik isikud, kelle andmeid RR-s töödeldakse.</p> <p>2. Mõjuvaldkond – riigivalitsemine 3.1. Mõju keskvalitsuse korraldusele</p> <p>Muudatusel on vähene mõju SIM RTO töökorraldusele, kuid ka volitatud töötajate ja teatud (RR andmeid väljastavate) püsijuurdepääsuga andmetöötajate töökorraldusele.</p> <p>RR andmete väljastamist otsustavad isikud peavad hakkama andmesubjektide poolt IKÜM artikli 15 kohase juurdepääsuõiguse teostamisel esitama teavet sellises ulatuses, nagu IKÜM seda nõuab. Tuleb rõhutada, et vastav kohustus on IKÜM otsekohalduva iseloomu tõttu</p>

			<p>juurdepääsu andmist otsustavatel asutustel IKÜM artikli 15 kohaselt juba täna.</p> <p>Andmesubjekti IKÜM artikli 15 kohase juurdepääsuõiguse teostamise korral peavad vastutavad töötajad väljastama senisest rohkem andmeid – vastavad (väljastamisele kuuluvad) andmed on RRS § 8 kohaselt olemas. Arvestades, et andmesubjektid võinuks otse IKÜM sätetele tuginedes ka täna vastavat õigust teostada (kuid ei ole seda teadaolevalt märkimisväärselt teinud), ei ole põhjust prognoosida olulist andmesubjektide endi poolt algatatud juurdepääsutaotluste arvu kasvu.</p>
<p>3.3. Andmesubjekti poolt tema kohta käivate RR andmete suhtes seatava juurdepääsupiirangu kontseptsiooni ümberkorraldamiseks vajalikud muudatused</p>			
3.	<p>§ 54 lõike 4 sõnastuse muutmine</p> <p>§ 57 lõike 1 kehtetuks tunnistamine</p> <p>§ 112⁵ seaduse täiendamine</p>	<p>Vastuolu IKÜM art 5(1)a) sätestatud põhiimõttega (seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõte).</p>	<p>1. Mõjuvaldkond – sotsiaalsed mõjud</p> <p>1.1. Mõju inimeste õigustele</p> <p>Muudatusel on positiivne mõju isikuandmete kaitse valdkonnale Eestis. Viimaste aastate andmekaitsealased intsidendid ja/või piirjuhtumid on selgelt näidanud, et „keskmise mõistlik andmesubjekt“ ei oska ette näha, et riiklikus andmekogus sisalduvaid andmeid väljastatakse tema nõusolekuta kolmandatele osapooltele kommertshuvide (reklaam ja turu-uuringud) ajendil. Andmete kasutamisele juurdepääsupiirangu andmesubjekti seadmise konstruktsioon ei ole üheselt arusaadav, mida on näidanud mh ühiskondlik reaktsioon konkreetsetele andmete väljastamise juhtudele. Ühtlasi on nõusoleku eeldamisel (ingl</p>

			<p><i>opt-in by default</i>) põhinev lähenemine probleemne nii IKÜM aluspõhimõtete kui ka Euroopa Kohtu praktika valguses.</p> <p>Probleemi lahendamiseks on muudatusettepanekute näol sisuliselt pakutud välja võimalus protsessi ümberpööramiseks selliselt, et vähemasti on reklaami ja uuringute tarbeks RR andmete väljastamine välistatud (vt ka muudatusettepanekute järgne § 51¹ lõiked 3-4. Teisisõnu ei pea andmesubjekt muudatusettepanekute kohaselt edaspidi mitte seadma aktiivse tahteavaldusega juurdepääsupiirangut, et tema andmeid reklaami ja uuringute tarbeks ei kasutataks, vaid saaks anda nõusoleku selle võimaldamiseks (v.a avaliku ülesande täitmiseks korraldatavate uuringute puhul). Planeeritava § 51¹ lõike 4 sõnastus esitabki seejuures selgelt ja andmesubjektile arusaadavalt erandid, mille esinemisel reklaami/uuringute läbiviimiseks tema andmeid väljastada on võimalik.</p> <p>Mõju ulatus on suur, kuivõrd puudutatud isikute hulka kuuluvad kõik isikud, kelle andmeid RR-s töödeldakse.</p> <p>2. Mõjuvaldkond – majanduslikud mõjud</p> <p>2.1. Mõju äritegevuse jätkusuutlikkusele</p> <p>Muudatuse tulemusel väheneb RR-st reklaami ja uuringute eesmärgil kättesaadavate andmete hulk absoluutarvudes märkimisväärselt. Tõenäoliselt ei anna isikud proaktiivselt kuigi suurel määral ise nõusolekut oma andmete uuringute/reklaami eesmärgil töötlemiseks. Samas on SIM esindajad rõhutanud, et reklaami ja uuringute eesmärgil (v.a avalike ülesannete täitmiseks) juurdepääsutaotluste</p>
--	--	--	--

			<p>esitamine on ka täna selges langustrendis ja vastavaid juurdepääsutaotlusi on vähe. Muudatustega säilib võimalus ilma andmesubjekti nõusolekuta saada juurdepääs tema andmetele avaliku ülesande raames tehtava uuringu tarbeks (muidugi tuleb seejuures, nagu ka täna, järgida IKS §-s 6 sätestatut).</p> <p>Mõju ulatus on keskmine, mõjualas on kõik asutused ja isikud, kes on potentsiaalselt huvitatud RR andmetele juurdepääsu taotlemisest reklaami või uuringute eesmärgil.</p> <p>3. Mõjuvaldkond – riigivalitsemine 3.1. Mõju keskvalitsuse korraldusele</p> <p>Muudatusel on mõningane mõju SIM RTO töökorraldusele, kuid ka volitatud töötajate ja teatud püsijuurdepääsuga andmetöötajate töökorraldusele. Just need asutused puutuvad eelkõige kokku nii andmesaajate kui ka andmesubjektidega ning peavad olema valmis tegema selgitustööd, sh küsimustes kas ja missugusel alusel on edaspidi võimalik teatud andmekoosseisudele juurdepääs saada. Muudatustega säilib võimalus ilma andmesubjekti nõusolekuta saada juurdepääs tema andmetele avaliku ülesande raames tehtava uuringu tarbeks. Samas väheneb töökoormus selle selgitustöö arvelt, mida seni on tulnud teha seoses andmesubjekti poolt seatava juurdepääsupiirangu seadmise võimaluste ja piirangutega. Selgitustöö vajadus on perioodiliselt (muudatuste jõustumisele järgneval kvartalil) prognoositult kõrgem, kuid stabiliseerub. Täiendavat tööjõuvajadust siin plokis konkreetselt vaadeldavate muudatusettepanekute valguses eelduslikult ei teki.</p>
--	--	--	--

			<p>3.2. Mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele ja finantseerimisele</p> <p>Eelmises alajaotises tooduga sarnane mõju ja potentsiaalselt täiendav töökoormus lisandub ka kohaliku omavalitsuse asutustele juhul, kui nad on püsijuurdepääsuga andmetöötaja rollis. Samas väheneb töökoormus selle selgitustöö arvelt, mida seni on tulnud teha seoses andmesubjekti poolt seatava juurdepääsupiirangu seadmise võimaluste ja piirangutega. Kaasnevat kulu (sh lisatööjõu värbamise vajadust) tuleb hinnata olukorrapõhiselt. Selgitustöö vajadus on perioodiliselt (muudatuste jõustumisele järgneval kvartalil) prognoositult kõrgem, kuid stabiliseerub. Täiendavat tööjõuvajadust siin plokis konkreetselt vaadeldavate muudatusettepanekute valguses eelduslikult ei teki.</p> <p>4. Mõjuvaldkond – mõju riigieelarvele</p> <p>Riigi tulud vähenevad teatud (eelduslikult marginaalsel) määral, kuna kommertsuuringute ja -reklaami eesmärgil väljastatakse RR-st edaspidi vähem infot. See omakorda tähendab, et riigile laekub teatud määral vähem riigilõivu ja/või tasu andmeteenuse eest.</p> <p>Mõju ulatus on eelduslikult (Analüüsi koostamise käigus Tellijalt saadud sisendinfo kohaselt) madal, kuid selle täpsemaks hindamiseks on vajalik tutvuda uuringute ja reklaami eesmärgil RR andmetele juurdepääsuõiguse võimaldamist puudutava statistikaga.</p>
--	--	--	---

			<p>5. Mõjuvaldkond – Infotehnoloogia ja ühiskond</p> <p>5.1. Mõju infotehnoloogilistele arendustele</p> <p>Muudatustega seonduvalt on vajalik teostada infotehnoloogilised arendustööd, mille abil pööratakse senine RR tarkvara „opt-out“ süsteem sisuliselt ümber ja asendatakse „opt-in“ süsteemiga.</p> <p>Teisisõnu – juurdepääsupiirangu seadmine (ülekantud tähenduses “nõusoleku tagasivõtmine”) muutub ühemõtteliselt nõusoleku andmiseks.</p> <p>Vajaliku IT-arenduse maksumuse osas tuleb prognoosi küsida vastava eriala ekspertidelt, kuid tegemist ei ole pisimuudatusega. Teisisõnu ei tähenda juurdepääsupiirangu seadmise muutmine nõusoleku andmiseks mitte ainult muudatusi esitluskihis, vaid ka RR liidestuste tõttu nn <i>back-endis</i>.</p>
<p>3.4. RR andmetele kolmandate isikute juurdepääsu üheselt mõistetavaks reguleerimiseks vajalikud muudatused</p>			
4.	<p>§ 46¹ seaduse täiendamine</p> <p>§ 49 muutmine ja täiendamine lõikega 2</p> <p>§ 51¹ seaduse täiendamine</p>	<p>Õigusselgus, IKÜM artiklis 5(1)a) sätestatud põhimõtte järgimine</p>	<p>1. Mõjuvaldkond – sotsiaalsed mõjud</p> <p>1.1. Mõju inimeste õigustele</p> <p>Muudatustel on positiivne mõju isikuandmete kaitse valdkonnale ja riiklike andmekogude vahendusel toimuvatele andmetöötluspraktikatele. Muudatuse tulemusel koondatakse senini killustatud kujul esitatud kolmandate isikute juurdepääsu ja selle piiramist puudutavad sätted maksimaalses võimalikus ulatuses kahe paragrahvi (46¹ ja 51¹) alla ning juurdepääsu taotlemise õiguslikku alust ja selle</p>

			<p>tõendamist puudutavad sätted § 49 alla. Muudatuse mõjul muutub seaduse tekst osas, milles see puudutab kolmandate isikute juurdepääsu RR andmetele, keskmise mõistliku andmesubjekti jaoks oluliselt läbipaistvamaks ja kontsentreeritumaks, järgides seeläbi ka IKÜM artiklis 5(1)a sätestatud põhimõtet.</p> <p>Teise olulise asjaoluna on vaadeldavad muudatused (eeskätt ettepanekute järgne § 51¹ lõike 3 punkt 3 ja lõige 4 otseselt seotud nn “andmesubjekti poolt seatava juurdepääsupiirangu” konstruktsiooni ümberpööramisega. Nimetatud sätete kohaselt luuakse olukord, kus üldjuhul reklaami või uuringute eesmärgil § 21 lõikes 1 ja § 22 lõikes 1 sätestatud andmeid ei väljastata, kuid erandina väljastatakse neid siiski avalike ülesannete täitmiseks või andmesubjekti vastaval nõusolekul. Teisisõnu ei eeldata muudatuste kohaselt andmesubjekti nõusolekut tema andmete reklaami ja uuringute kasutamiseks seni, kuni ta juurdepääsu keelab, vaid see nõusolek peab olema aktiivselt antud.</p> <p>Mõju ulatus on suur, kuivõrd puudutatud isikute hulka kuuluvad kõik isikud, kelle andmeid RR-s töödeldakse.</p> <p>2. Mõjuvaldkond – majanduslikud mõjud</p> <p>2.1. Mõju äritegevuse jätkusuutlikkusele</p> <p>Kuna muudatused on valdavas osas seotud regulatsiooni õigusselguse edendamisega, puudub neil märkimisväärne majanduslik mõju. Mainimata ei saa siiski jätta äritegevusega seotud keskmise ulatusega mõju, mis tuleneb nn</p>
--	--	--	---

			<p>“andmesubjekti poolt seatava juurdepääsupiirangu” konstruktsiooni ümberpööramisega. Seda käsitletakse lähemalt § 57 lõike 1 kehtetuks tunnistamist puudutavas muudatuste plokis.</p> <p>3. Mõjuvaldkond – mõju riigieelarvele</p> <p>Kuna muudatused on valdavas osas seotud regulatsiooni õigusselguse edendamisega, puudub neil märkimisväärne majanduslik mõju. Mainimata ei saa siiski jätta riigieelarvega seotud keskmise ulatusega mõju, mis tuleneb nn “andmesubjekti poolt seatava juurdepääsupiirangu” konstruktsiooni ümberpööramisega. Seda käsitletakse lähemalt § 57 lõike 1 kehtetuks tunnistamist puudutavas muudatuste plokis.</p> <p>4. Mõjuvaldkond – Infotehnoloogia ja ühiskond</p> <p>4.1. Mõju infotehnoloogilistele arendustele</p> <p>Muudatustega seonduvalt on vajalik IT arenduste teostamine selliselt, et senine RR tarkvara „opt-out“ süsteem asenduks sisuliselt „opt-in“ süsteemiga (vt § 57 lõike 1 kehtetuks tunnistamist kirjeldav osa). Kuna RR juurdepääsu menetlemise infosüsteem võimaldab juba täna manuste lisamist, ei ole eelduslikult paragrahvi 49 puudutavate muudatuste jaoks täiendavad infotehnoloogilised arendused vajalikud. Seda käsitletakse lähemalt ka muudatusettepaneku nr 1 juures.</p>
--	--	--	--

3.5. Üleliigse regulatsiooni vähendamiseks ja õigusselguse edendamiseks vajalikud muudatused			
5.	§ 4 sõnastuse muutmine	Õigusselguse tagamine, vastuolu IKÜM art 6(1)f õigustatud huvi definitsiooniga	// <i>Olulist eraldiseisvat regulatiivset või muud mõju muudatusel ei ole, sisuliselt on tegemist andmekogu pidamise eesmärgi puudutava sätte terminoloogilise täpsustamisega.</i> //
6.	§ 31 lõike 2 punkti 5 kehtetuks tunnistamine § 44 kehtetuks tunnistamine § 56 lõike 1 kehtetuks tunnistamine § 61 lõike 2 kehtetuks tunnistamine	IKÜM-s sätestatud, selle alusel otsekohalduvate õiguste, kohustuste või muu IKÜM regulatsiooni taasesitamine riigisisises õiguses (§ 44 puhul ka RRS-s endas sisalduva regulatsiooni ebavajalik kordamine).	// <i>Olulist eraldiseisvat regulatiivset või muud mõju muudatusel ei ole, sisuliselt on tegemist üleliigsete sätete eemaldamisega seaduse tekstist.</i> // Üleliigse regulatsiooni eemaldamine parendab õigusakti loetavust, arusaadavust ja õigusselgust üleüldiselt. Samuti panustab see õiguslike väärtõlgenduste ilmumise võimaluse vähendamisse ja seeläbi RRS-ÜKÜM kooskõla edendamisse.
7.	§ 48.	Õigusselgus (paragrahvi pealkirja muutmine, tagamaks selle sisuga parem kooskõla)	// <i>Muudatusel puudub märkimisväärne regulatiivne või muu mõju, kuid see parendab õigusakti loetavust, arusaadavust ja õigusselgust üleüldiselt</i> //

8.	<p>§ 6 lõike 2 sõnastuse muutmise</p> <p>§ 54 lõike 1 sõnastuse muutmise</p> <p>§ 54 lõike 2 sõnastuse muutmise</p> <p>§ 57 lõike 3 sõnastuse muutmise</p> <p>§ 57 lõike 4 sõnastuse muutmise</p> <p>§ 63</p>	<p>Muude muudatusettepanekutega seotud viidete parandused</p>	<p style="text-align: center;">//</p> <p><i>Olulist eraldiseisvat regulatiivset või muud mõju muudatustel ei ole, tegemist tehniliste ja viiteliste parandustega, mille vajaduse tingivad muud tabelis käsitletud muudatusettepanekud.</i></p> <p style="text-align: center;">//</p>
----	---	---	--

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud normatiivmaterjalid

1. Avaliku teabe seadus. RT I 2000, 92, 597; RT I, 07.03.2023, 11.
2. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – ELT L 268 , 19/10/1994, lk 15-21.
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – ELT L 199, 04.05.2016, lk 1-88.
4. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.
5. Isikuandmete kaitse seadus¹ – RT I 2007, 24, 127; RT I, 06.01.2016, 10.
6. Isikuandmete kaitse seadus¹ – RT I, 04.01.2019, 11.
7. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2019, 2. Redaktsiooni eelnõu seletuskiri.
8. Karistusregistri seadus¹ – RT I, 21.03.2011, 3; RT I, 14.03.2023, 27.
9. Liiklusseadus – RT I 2010, 44, 261; RT I, 29.06.2024, 26.
10. Rahvastikuregistri seadus - RT I, 17.11.2017, 1; RT I, 06.07.2023, 73.
11. Tervise infosüsteemi põhimäärus - RT I, 06.12.2016, 11; RT I, 13.07.2024, 8.
12. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus – RT I 2001, 50, 284; RT I, 08.10.2024, 19.
13. Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I 2002, 35, 216; RT I, 06.07.2023, 98.
14. Vabariigi Valitsuse 13.12.2018 korraldus nr 320 „Rahvastikuregistri volitatud töötaja määramine“.
15. Vabariigi Valitsuse 20.12.2018 määrus nr 129 „Rahvastikuregistri ülesehitus, turvaklass, täpne andmekoosseis ja andmeandjate üleantavate andmete loetelu“. – RT RT I, 22.12.2018, 29; RT I, 22.05.2024, 2.
16. Perekonnaseadus – RT I 2009, 60, 395; RT I, 06.07.2023, 7.
17. Vabariigi Valitsuse 20.12.2018 määrus nr 129 „Rahvastikuregistri ülesehitus, turvaklass, täpne andmekoosseis ja andmeandjate üleantavate andmete loetelu“. RT I, 22.05.2024, 2.
18. Siseministri 27.12.2022. a. määrus nr 51 „Rahvastikuregistrisse kantud isiku enda, tema alaealiste laste ja eestkostetavate ning surnud abikaasa või registreeritud elukaaslase andmetele juurdepääsu tagamise täpsem kord“. – RT 29.12.2022, 56; RT I 19.12.2023, 18.

Kasutatud kohtupraktika

1. C-129/21 – Proximus NV *versus* Gegevensbeschermingsautoriteit.
2. C-579/21 – Pankki S.
3. C-673/17 – Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände — Verbraucherzentrale Bundesverband eV *versus* Planet49 GmbH.
4. TlnRko 3-17-321.

Muud allikad

1. Andmekaitse Inspeksioon. Andmekogude juhend. 14.08.2013, uuendatud oktoobris 2016. Kättesaadav: <https://www.aki.ee/teabe-avalikkus/juhendid/andmekogude-juhend>
2. Andmekaitse Inspeksioon. Ettepanekud ja ettekirjutused rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu korra muutmiseks.
3. Andmekaitse Inspeksioon. Menetluse lõpetamise teade isikuandmete kaitse asjas 02.05.2024 nr 2.1.-4/23/1026-2606-11.
4. Euroopa Andmekaitse nõukogu suunised 07/2020 vastutava töötaja ja volitatud töötaja mõistete kohta isikuandmete kaitse üldmääruses.
5. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus 778 SE. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d1420bb-b516-4ab1-b337-17b2c83eedb1/>.
6. Isikuandmete väljastamine rahvastikuregistrist. Erakorraline audit, audit nr 8/2023. Auditi lõpparuanne.
7. Justiitsministeerium. Eelnõu seletuskirja "Seaduse mõjud" koostamise lühijuhend. Kättesaadav: <https://www.iust.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine>.
8. K. Värk. Isikuandmete vastutava ja volitatud töötajakontseptsiooni rakendamine andmekogudes. Lk 72-74. Tartu, 2021. Kättesaadav: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/5aff3da0-28d2-4c9e-acbc-b3b3b320fcf7/content>.
9. Liiklusseadus 475 SE. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e3506c40-055f-75e1-8d5b-0d6a0dcd8638/Liiklusseadus>.
10. Rahvastikuregistri seadus 382 SE. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c/rahvastikuregistri-seadus/>.
11. Rahvastikuregistri seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 494 SE. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8251c04-2c89-41cb-93cd-e6997277388b/rahvastikuregistri-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teisteseaduste-muutmise-seadus/>.
12. Riigikogu kantselei, Justiitsministeerium, Riigikantselei. Normitehnika käsiraamat. 2019. Kättesaadav: <https://www.iust.ee/sites/default/files/documents/2021-09/Hea%20%C3%B5igusloome%20ja%20normitehnika%20eeskiri.pdf>.

13. Vandeadvokaat: rahvastikuregistri seadus on Euroopa Liidu õigusega vastuolus. Eesti Ekspress. 16.08.2023.
Kättesaadav: <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/120224473/vandeadvokaat-rahvastikuregistri-seadus-on-euroopa-liidu-oigusega-vastuolus>.