

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

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kõnesoleva eelnõuga kavandatavad muudatused suurendavad täitmisregistri kaudu tehtavate päringute läbipaistvust, võimaldades isikul saada senisest parema ülevaate nende kohta tehtud päringutest.

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

Selleks nähakse eelnõuga ette kohustus, et täitmisregistriga liituvad kasutajad peavad enne registriga liitumist liidestuma ka tehnilise lahendusega (nn andmejälgija), mis võimaldab kuvada isikule teavet tema kohta tehtud päringute kohta, ning tegema kättesaadavaks teabe tehtud päringute kohta. Erandiks on juhtumid, kus päringu tegija võib seaduses ette nähtud juhtudel edastada andmesubjektile teavet andmete töötlemise kohta hiljem, piirata selle esitamist või keelduda selle väljastamisest. Vastav kohustus kehtib ka varem liitunud asutustele ja isikutele, sealhulgas Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale (koda).

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

Eelnõuga ajakohastatakse täitemenetluse seadustikus õigusselguse huvides ka andmekogude regulatsiooni, sätestades seaduse tasandil andmekogudes töödeldavate isikuandmete kategooriad, andmete säilitamise maksimaalse tähtaja ning volitusnormis selgemalt põhimääruse kehtestamise raamid.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

1.3. Märkused

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

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga¹, mille kohaselt on digiriigi valdkonna eesmärk järgmine: *kohustuslikuks muudetud andmejälgija abil suurendame inimeste kontrolli oma andmete kasutamise üle.*

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Eelnõukohase seadusega muudetakse järgmiste seaduste järgmisi redaktsioone:

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

2. Seaduse eesmärk

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

Isikuandmete kaitse üldmääruse² (IKÜM) artiklist 15 tuleneb isikute õigus teada, kuidas nende andmeid töödeldakse. Sama määruse artikli 5 lõike 1 punkt f ja artikli 24 lõige 1 kohustavad vastutavat töötlejat tõendama andmetöötluse nõuete täitmist ning rakendama sobivaid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid. Isikuandmete töötlemist puudutavad üldpõhimõtted tulenevad ka isikuandmete kaitse seadusest (IKS).

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

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

¹ [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm | Eesti Vabariigi Valitsus](#)

² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus [2016/679/EL](#), 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)

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

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

Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsust ei koostatud, kuna põhiõiguste tagamiseks on eelnõu menetlus põhjendatult kiireloomuline.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

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

3.1. Täitemenetluse seadustiku muutmine

Eelnõu §-ga 1 muudetakse täitemenetluse seadustikku.

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

Kõnesolevas eelnõus tähendab *täitmisregistri kasutaja* asutusi või isikuid, kes on juba registriga liitunud või liituvad sellega tulevikus, et teha täitmisregistri infovahetuskanali kaudu päringuid krediidi- ja makseasutuste valduses olevate andmete kohta.

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

TMS § 63 lõike 2 kolmanda lause kohaselt ei kohaldata sama paragrahvi 2 lõike teises lauses kirjeldatud nõuet julgeolekuasutustele julgeolekuasutuste seaduses sätestatud ülesannete täitmisel ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses nimetatud julgeolekukontrolli teostamisel.

Krediidiasutuste seaduse (KAS) § 88 lõige 5 punkt 3 sätestab, et täitmisregistri kaudu esitatud järelepärimise vastusena peab krediidiasutus avaldama pangasaladuse julgeolekuasutusele

Julgeolekuasutuste seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses nimetatud julgeolekukontrolli teostamiseks.

Julgeolekuasutuste kontekstis tuleb arvestada muu hulgas riigisaladuse kaitse vajadusega (nt julgeolekuasutuste seaduse alusel teabe varjatud kogumine ja teabe kogumise meetodid ning taktika on salajasel tasemel riigisaladus, riigisaladuse ja salastatud välisteabe käiste korra § 7 lg 4 p 1 ja 3). Lisaks näeb IKS ette, et seaduses sätestatud juhtudel võib vastutav töötaja esitada teabe andmesubjektile hiljem, piirata selle esitamist või jätta selle esitamata, kui see võib ohustada riigi julgeolekut (IKS § 23 lg 2 p 3 ja § 24 lg 2 p 3). Seetõttu on õigustatud seaduses sätestatud juhtudel päringute mitteavaldamine andmesubjektile.

Lisaks tuleb lähtuda asjaolust, et IKÜM ja IKS ei kohaldu riigi julgeoleku eesmärgil isikuandmete töötlemisele (IKÜM artikkel 2 punkti 2 alapunkt a ning põhjenduspunkt 16, IKS § 1 lg 1 p 1). Samuti ei kohaldata avaliku teabe seaduse (AvTS) § 2 lg 2 p 1 kohaselt AvTS-i riigisaladuseks või salastatud välisteabeks oleva teabe suhtes kuni teabe salastatuse kustumiseni.

TMS § 63 lõike 2¹ kohaselt on täitmisregistriga liitunud kasutajad kohustatud selleks ettenähtud tehnilises lahenduses kättesaadavaks tegema teabe täitmisregistri kaudu tehtud päringute kohta, mis käsitlevad krediidi- ja makseasutuse valduses olevaid andmeid. Täitmisregistri üheks ülesandeks on infovahenduskanalina tagada krediidi- ja makseasutuste valduses olevate andmete kohta päringute edastamine seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Täitmisregistrist endast ei väljastata viidatud andmeid, täitmisregister toimib üksnes kanalina, mille kaudu liigub pangasaladusena käsitletav teave krediidi- ja makseasutuste ning päringute esitajate vahel. Sama kehtib ka infopäringute kohta, mis esitatakse täitmisregistri infovahenduskanali kaudu krediidi- ja makseasutustele, ja nende sisu kohta.

Täitmisregistri põhimääruse³ § 16 lõike 4 kohaselt säilitatakse infopäringu ja selle vastuse andmeid 30 päeva. Täitmisregistrisse ei jõua teave kasutajate tehtud päringute kohta kehtestatud juurdepääsupiirangute või isiku õiguste piiramise kohta. Selline teave asub üksnes krediidi- ja makseasutustele päringuid saatvate asutuste või isikute infosüsteemides ning info piirangute kehtestamise või tühistamise kohta ei ole täitmisregistri kaudu kättesaadav. Seega ei hoita täitmisregistris infot, mis on vajalik päringute kuvamiseks mõeldud tehnilise lahenduse kaudu saadetud isikute päringutele vastamiseks.

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

Kokkuvõtvalt sisaldavad üksnes täitmisregistriga ja selle infovahenduskanaliga liitunud kasutajate infosüsteemid kogu infot, mis on vajalik infopäringute kohta käiva teabe

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072025006>

kättesaadavaks tegemiseks selleks mõeldud tehnilises lahenduses. Seetõttu on põhjendatud, et kohustus teha teave täitmisregistri kaudu tehtud päringute kohta kättesaadavaks jääb päringuid tegevate asutuste kanda. Muudatus puudutab vaid registriga liitunud ja tulevikus liituvate kasutajate neid infosüsteeme ja andmekogusid, mida kasutatakse täitmisregistri infovahenduskanali kaudu päringute esitamiseks krediidi- ja makseasutuse valduses olevate andmete saamiseks.

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

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

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks TMS § 63 lõiked 4, 9 ja 10.

TMS § 63 lõigete 4, 9 ja 10 kehtetuks tunnistamise puhul on tegemist tehnilise muudatusega ühese arusaadavuse huvides, kuna edaspidi reguleerib seni nendes lõigetes käsitletud küsimusi sama paragrahvi eelnõukohane lõige 5, mille volitusnormis nähakse ette põhimääruse raamid. TMS § 63 lõiked 4, 9 ja 10 näevad praegu ette, et volitatud töötleja, andmete täpsem koosseis, konto avamise elektroonilise kontrollimise kord ja tehnilised nõuded ning täitmisregistri andmetöötlemise ja andmete väljastamise kord nähakse ette põhimääruses. Lõikes 4 sätestatu on edaspidi kaetud TMS § 63 lõike 5 punktiga 3, lõige 9 punktiga 2 ja lõige 10 punktidega 4 ja 6. Nimetatud lõigete kehtetuks tunnistamise tõttu tuleb muuta ka täitmisregistri põhimääruse preambulit (rakendusakti kavand on lisatud seletuskirjale).

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse TMS § 63 lõiget 5. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktis 2 sätestatud tehnilise muudatusega ühese arusaadavuse tagamiseks, et täitmisregistri põhimääruse kehtestamise volitusnormi sättes kajastuks kogu teave, mille reguleerimist põhimääruses on seadusandja pidanud võimalikuks edasi volitada. Eelnõukohane lõige 5 asendab senised TMS § 63 lõigetes 4, 9 ja 10 sätestatud volitusnormid ning näeb ette, et põhimääruses tuleb sätestada andmeandjad ja nendelt saadavad andmed, täpsustada seaduses sätestatud andmekoosseise (TMS § 63 lg 5¹), kuidas jagunevad ülesanded vastutava töötleja ja volitatud töötleja vahel, kuidas toimub andmete juurdepääsu andmine ja andmete väljastamine, täpsustada TMS § 63 lõikes 5² ette nähtud säilitustähtaega, kuna seaduses nähakse ette kõigist andmete säilitamise tähtaegadest kõige pikem ning põhimääruses täpsustatakse, kui mõnda andmekategooriat ei ole vaja nii kaua säilitada. Lisaks tuleb põhimääruses reguleerida teatud korralduslikke küsimusi, näiteks kuidas toimub konto avamise elektrooniline kontrollimine ja millised on selle tehnilised nõuded. Täitmisregistri põhimääruses sisulisi muudatusi volitusnormi täpsustamise tõttu teha ei tule.

Täitmisregistri põhimäärusega lühikokkuvõte:

Andmeandjad ja nendelt saadavad andmed. Põhimääruses on kehtestatud andmed ja isikud, kes annavad registrile andmeid, mida kasutatakse registri enda andmebaasis. Näiteks Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda ning kohtutäiturid edastavad koja infosüsteemi kaudu registrile kohtutäiturite infosüsteemide andmed täiteasjade ja nendes seatud pangakontode arestide kohta. Maksu- ja Tolliamet edastab registrisse andmed enda menetlustes pangakontodele seatud arestide kohta jne.

Täpsustatud andmekoosseis. Registri põhimääruses on loetletud andmed, mis kantakse registrisse täiteasjade, arestide ja registris antud volituste kohta. Põhimääruses on ühtlasi välja toodud, milliseid andmeid registris logitakse ja milliseid infopäringute andmeid säilitatakse lühiajaliselt registri andmebaasis.

Vastutava töötleja ja volitatud töötleja ülesanded. Registri vastutav töötleja on Justiits- ja Digiministeerium, kelle ülesannete hulka kuuluvad muu hulgas registri pidamine ja arendamine, loa andmine registriga liidestamiseks, järelevalve jne. Registri volitatud töötleja on Registrite ja Infosüsteemide Keskus, kes vastutab peamiselt registri pidamise tehnilise poole eest (arendab, testib ja hooldab registrit ning vastutab selle käideldavuse eest).

Andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord. Põhimääruses on kehtestatud need andmed, mida väljastatakse isikule – registris kuvatakse andmed isiku ja tema esindatava suhtes algatatud täiteasjade ja seatud arestide kohta, muudele autenditud isikutele võlgnevuste olemasolu kohta ning krediitdiasutustes arestide olemasolu, seadmise, muutmise ja tühistamise kohta.

Andmete säilitamise täpsemad tähtajad. Registri põhimääruses on kehtestatud täitemenetluste, arestide, registris antud volituste, infopäringute ja logide andmete säilitamise tähtajad.

Konto avamise elektroonilise kontrollimise kord ja tehnilised nõuded. Registriga liidestatud krediidi- ja makseasutus kontrollib kliendile konto avamise korral registri kaudu tema suhtes kehtivate kontoarestide olemasolu. Registri põhimäärus reguleerib seda, mis infot väljastatakse sellise kontrolli tegemisel.

Muud korralduslikud küsimused. Põhimäärus sisaldab ka muid registri pidamisega seotud õiguslikku ja tehnilist laadi sätteid. Näiteks reguleerib põhimäärus registrisse kantud andmete õigsuse tagamist ning elektroonilise arestimise korda ja tehnilisi nõudeid.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse TMS § 63 lõigetega 5¹ ja 5². Lisatavad lõiked annavad kokkuvõtvalt ülevaate täitmisregistris töödeldavate isikuandmete kohta ja selle teabe säilitamise tähtaja kohta. Detailne andmekoosseis ja säilitustähtajad on kehtestatud täitmisregistri põhimääruses⁴. Põhimääruse § 10 näeb ette üksikasjaliku andmekoosseisu, sh avab TMS § 63 lõikes 5¹ sätestatud isikuandmete kategooriate sisu. Eelnõu andmekategooriates sisalduval terminil „üldandmed“ on andmekaitse töörühmas, kus osalevad kõigi ministeeriumide õigusloomejuhid ja andmekaitespetsialistid ning Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, Vabariigi Presidendi Kantslei ja Õiguskantsleri Kantslei esindajad, kokkulepitud sisu. Nimetatud töörühmas lepiti kokku, et seaduses kasutatakse edaspidi terminit „üldandmed“ selle asemel, et loetleda seaduses: „nimi, isikukood, sugu, kodakondsus, kontaktandmed, sh aadress, emakeel“. Põhimääruse § 16 näeb ette andmete säilitustähtajad, sh täpsustab TMS § 63 lõikes 5² sätestatud maksimaalse säilitustähtaja piires, milliseid andmeid kui kaua

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072025006>

säilitatakse. Muudatus tehakse ühese arusaadavuse tagamiseks, senist andmete koosseisu ega säilitustähtaegasid ei muudeta.

Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse TMS 63 lõike 11 sõnastust. Kõnealune lõige lisati eelnõusse Riigikogu menetluse käigus ning sellest on ekslikult välja jäänud isikuandmete töötlemise eesmärk. Õigusselguse tagamiseks on oluline täpsustada seaduse tasandil, mis eesmärgil isikuandmeid avalikustatakse.

Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse TMS § 63 lõiget 12, kuna see annaks piiramatut ligipääsu võlgnike isikuandmetele. Nimetatud säte näeb ette nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute võlgnevusinfo avalikustamise. Kuna see teave sisaldab isikuandmeid, ei saa olla tegemist avaandmete ehk juurdepääsupiiranguteta ehk üldsusele kasutamiseks mõeldud teabega, mille kasutamist riik ei kontrolli. Võlaandmete pärimiseks peab kolmandal isikul esinema seega vähemalt üks IKÜM art 6 lõikes 1 nimetatud õiguslikest alustest. See omakorda tähendab, et täitmisregistri vastutav töötleja on kohustatud enne TMS § 63 lõikes 12 nimetatud andmete väljastamist/edastamist kontrollima, kas nende andmete soovijal on õigust neid andmeid saada. Nimetatud säte lisati seadusesse Riigikogu menetluse käigus ning tolleaegsest seletuskirjast ei nähtu piisavaid põhjendusi võlgnike isikuandmete lausaliseks avalikustamiseks, seega tuleb sätet eraelu puutumatuse tagamiseks muuta, andes ligipääsu üksnes juriidiliste isikute andmetele.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse TMS 63² lõike 1 sõnastust. Tegemist on tehnilise muudatusega. Kuna seaduses ei ole eespool antud Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale lühinimetust *koda*, siis ei ole korrektne seda lühendit siin sättes kasutada.

Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse TMS § 63² lõigetega 2¹–2⁴. Muudatus tehakse ühese arusaadavuse tagamiseks, sisulist muudatust senise regulatsiooniga võrreldes ei tehta.

Lõikes 2¹ loetletakse isikuandmete kategooriad, mida Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojas asutatud infosüsteemis töödeldakse. Andmekooseisu kehtestamisel lähtutakse kohtutäituri seaduse, täitemenetluse seadustiku ning nende alusel kehtestatud justiitsministri 15. detsembri 2009. a määrusega nr 42 „Kohtutäiturimäärustik“⁵ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale ning kohtutäituritele pandud ülesannete täitmiseks vajalikest andmetest. Õigusselguse tagamiseks loetletakse vastavad isikuandmed ühetaoliselt ka täitemenetluse seadustikus. Seaduses sätestatud isikuandmete kategooriaid on täpsustatud andmekogu põhimääruses, milles on üksikasjalikult sätestatud kõik andmed, mida andmekogus töödeldakse.

Lõike 2² kohaselt säilitatakse infosüsteemis töödeldavaid andmeid kuni kümme aastat täitetoimiku lõpetamisest. Andmete säilitamise maksimaalse tähtaja sätestamisel on lähtutud lõpetatud täitetoimikute säilitamisele kehtivast tähtajast (kohtutäiturimäärustiku § 29). Andmete säilitamise täpsemad tähtajad sätestatakse infosüsteemi pidamise korras ehk põhimääruses, mille volitusnorm ja raamid on eelnõuga lisatavas lõikes 2⁴.

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

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072025007>

Lõikega 2⁴ täpsustatakse koja volitusi asutada infosüsteem ning kehtestada infosüsteemi pidamise kord (ehk põhimäärus). Viidatud korras sätestatakse, millistest allikatest ja milliseid andmeid infosüsteem saab ning kuidas käib andmete juurdepääsu andmine. Samuti täpsustatakse andmete säilitamise tähtaegu. Kehtivate õigusaktide kohaselt sõltub lõpetatud täitetoimiku säilitamise tähtaeg sellest, millise TMS §-s 2 sätestatud täitedokumendi alusel täitemenetlust läbi viiakse. Seaduse tasandil täpsustuste tegemine ei too kaasa vajadust muuta juba kehtestatud põhimäärust⁶. Seaduses nimetatud isikuandmete kategooriaid on täpsustatud andmekogu põhimääruses, milles on üksikasjalikult välja toodud kõik andmed, mida andmekogus töödeldakse.

3.2. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadust (TsMSRS) §-ga 11⁹. Tegemist on 23. veebruaril 2026 jõustuva TMS § 63 lõike 2 teise lause rakendamise sättega. Selle tulemusel laienevad TMS § 63 lõikes 2 sätestatud kohustused ka kõikidele täitmisregistri kaudu päringuid teinud kasutajatele, kes olid täitmisregistri ja selle infokanaliga liitunud enne 23. veebruari 2026. Sealhulgas kojale koos kohtutäiturite tööks vajaliku infosüsteemiga. Seega on ka varem liitunud kasutajad kohustatud täitma TMS § 63 lõikest 2 tulenevaid nõudeid, st liidestama oma infosüsteemi tehnilise lahendusega, mis võimaldab kuvada isikule teavet tema kohta tehtud päringute kohta, ning tegema kättesaadavaks teabe alates 23.02.2025 tehtud päringute kohta.

Teise lõikega täpsustatakse, et Politsei- ja Piirivalveameti ning Kaitsepolitseiameti infosüsteemid peavad vastama täitemenetluse seadustiku § 63 lõike 2 teises lauses nimetatud tingimustele hiljemalt 01.10.2026. Üldisest kohaldamisajast erinev kohaldamisaeg on vajalik Siseministeeriumi valitsemisala vastavate asutuste infosüsteemide arendusteks vajalike tööde läbiviimiseks, arvestades vastavate arenduste prognoositav mahtu.

3.3. Põhiseaduspärasuse analüüs

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega. Põhiseaduse § 44 kohaselt on Eesti kodanikul õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Seaduse alusel võib seda õigust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. Eelnõus sätestatud muudatuste jõustumise järel on inimesel varasemaga võrreldes oluliselt efektiivsem võimalus tutvuda tema kohta hoitavate andmetega, st tema kohta täitmisregistrisse või täitmisregistri kaudu krediidi- ja makseasutustesse tehtud päringutega. Muudatus võimaldab inimesel avastada ja vaidlustada põhjendamatuid päringuid ning suurendab läbipaistvust avaliku sektori tegevuses. Samuti on eelnõuga sätestatud võimalus teha andmete avalikustamisele erand, eeldusel et see on seaduses sätestatud. Seaduses sätestatud juhtudel võib päringu tegija esitada teabe andmesubjektile hiljem, piirata selle esitamist või keelduda selle väljastamisest. Näiteks võib teabe avaldamine olla piiratud seoses riigi julgeoleku tagamisega või kriminaalmenetluse läbiviimisega.

⁶ Täitemenetluse infosüsteemi pidamise kord.

[täitemenetluse-infosüsteemi-pidamise-kord-jaanuar-2023.pdf](#)

Andmekogude regulatsioonide täpsustamisega seaduse tasandil tagatakse õigusselgus. Igasugune isikuandmete töötlemine riivab isiku eraelu puutumatust (PS § 26). Eesti Vabariigi põhiseadusest ja sellega seotud kohtupraktikast tuleneb põhiõiguste riive puhul seadusliku aluse nõue. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 lõike 1 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja⁷. Sama on rõhutatud ka AKI andmekogude juhendis⁸ – see, mil määral peavad andmekogu eesmärk, andmekoosseisud ja muud andmekogu olulised küsimused olema reguleeritud seaduse või määruse tasandil, sõltub kaasneva riive intensiivsusest. Riigikohus on rõhutanud, et intensiivse riive korral ei ole piisav üldsõnaline riivet lubav seadusenorm, vaid olulisuse põhimõttest tulenevalt peab seadusandja otsustama lubatava haldustegevuse sisu, ulatuse ja mahu. Mida intensiivsemalt isiku põhiõigust riivatakse, seda täpsem peab olema selliseks riiveks alust andev regulatsioon. Riivet lubavad seadused peavad olema avalikult kättesaadavad ja inimestel peab olema võimalik mõista, millistel tingimustel võib nende õigusi piirata ja millist käitumist avalik võim neilt ootab⁹. Riigikohus on siiski märkinud, et „Riigikohtu senise praktika kohaselt ei ole põhiõiguste piirangute kehtestamine määrusega välistatud, kui nende aluseks on täpne, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses olev volitusnorm“.¹⁰ Määrust kehtestades (sh määrusega põhiõigusi piirates) ei või minister minna vastuollu seadustes sätestatuga¹¹.

2021. aastal Justiitsministeeriumis valminud analüüsis¹² jõuti järeldusele, et kui andmekogu sisaldab isikuandmeid, peab seaduse tasemel olema sätestatud vähemalt:

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

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) ning IKS-iga, milles on kehtestatud riigisisised isikuandmete kaitse põhimõtted ja reeglid. Eelnõuga tagatakse õigusselgus isikuandmete kaitse töötlemisel täitmisregistris, selle infovahenduskanali kaudu tehtud päringutes ning kohtutäiturite tööks vajalikus infosüsteemis. Eelnõuga kavandatavad muudatused on põhiseadusega kooskõlas ning tagavad põhiõiguste kaitse tugevamal määral kui kehtiv regulatsioon.

⁷ RKPJKo 17.12.2019, nr 5-19-40, p 36

⁸ https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumentid/andmekogude_juhend.pdf

⁹ RKHKo 18.05.2021, nr 3-19-549/98, p 18

¹⁰ RKPJKo 17.12.2019, nr 5-19-40, p 50

¹¹ RKPJKo 18.12.2019, nr 5-19-41/9, p 18

¹² Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile.

<https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2022-04/Andmekogud%20ja%20isikuandmed.pdf>

6. Seaduse mõju

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

Täitemenetluse seadustiku ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse muudatused avaldavad HÖNTE¹³ § 46 tähenduses mõju täitmisregistriga liitunud kasutajatele, samuti inimestele, kelle kohta on täitmisregistri kaudu päringuid tehtud.

6.1.1. Mõju täitmisregistriga liitunud kasutajatele

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

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

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

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

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

6.1.2. Mõju päringu andmesubjektile

Muudatuse tulemusel on inimesel võimalik efektiivselt kontrollida, kes ja millisel eesmärgil on tema kohta teinud täitmisregistri kaudu päringuid krediidi- ja makseasutusse. Tehnilise

¹³ VV määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228?leiaKehtiv>

lahenduse kaudu kuvatav info võimaldab inimesel avastada ja vaidlustada ebaseaduslikke päringuid ning suurendab läbipaistvust avaliku sektori tegevuses. Muudatus vähendab andmete väärkasutuse riski ning teeb andmekasutuse järelevalve lihtsamaks ja mugavamaks, kuna vajalik info on koondatud ühte kohta ja kättesaadav elektrooniliselt.

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

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

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

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

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

Tehnilise lahenduse kasutuselevõtt inimese kohta tehtud päringute kuvamiseks toob isikuandmete eest vastutavale töötlejale arenduse rakendamise ajal kaasa vajaduse kohandada töökorraldust ning kavandada ja eraldada selleks vajalikud ressursid. Enne rakendamist tuleb teha tehniline eeltöö ja arendustegevus, samuti teha vastavad muudatused tööprotsessides. Kuna tehnilise lahenduse (nn andmejälgija) rakendamisega seotud täpsed tegevused ja kulu sõltub iga vastutava töötleja olemasolevast infrastruktuurist, teenuste keerukusest/hulgast, oma töötajate võimekusest ja arenduspartneritest, siis ei ole võimalik käesoleva eelnõu raames neid täpselt määratleda. Seejuures saab lähtuda juba praeguseks andmejälgijaga liitunud asutuste tagasisidest andmejälgija rakendamisel.

Justiits- ja Digiministeeriumi andmejälgija projektimeeskond kogus 2023. aasta sügisel kõigilt asutustelt, kes on andmejälgijat rakendanud, andmeid selle kasutuselevõtu protsessi, kaasnenu kulude (sh arendustunni hinna) ning muude eripärade kohta (nt töökoormuse kasv). Vastuseid andsid: Metsaregister, Töötukassa, Maksu- ja Tolliamet, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Tervisekassa, Sotsiaalkindlustusamet ning Politsei- ja Piirivalveamet. Alljärgnevalt on toodud nimetatud asutuste tagasiside tööprotsesside ja mahu kohta. Seejuures tuleb arvestada, et kuna asutuste poolt andmejälgija rakendamine toimus erinevatel perioodidel (2016-2022), on õige vaadelda arendustundide mahtu, mitte lõplikku hinda (tagasiside puhul kus hind on välja toodud). Vahepealsetel aastatel tõusnud hinnad on olulises langustrendis.

Andmejälgija tööprotsess jagunes järgmisteks etappideks:

- Analüüs ja eeltöö: vajalik selleks, et määratleda, milliseid päringuid kajastada andmejälgijas ja milliseid mitte. Seejuures on oluline, et vastavad isikuandmete

töötlemisega seonduvad kohustused ja piirangud tulenevad juba praegu kehtivatest seadustest, st isikuandmeid töötlevatel asutustel on juba praegu kohustus hinnata, nt inimese vastava pöördumise alusel, kas soovitud infot on võimalik väljastada või mitte. Seega sõltub vastava eeltöö maht sellest, kui tõhusa tööprotsessi on asutus kehtivate seadustest tulenevate kohustuste täitmiseks juba loonud.

- Arendus ja seadistamine: arendus hõlmas logikirjete loomist, andmebaasi muudatusi, X-tee teenuste arendust, haldusliidese loomist välistuste haldamiseks ning logiandmete teiseksandamist.
- Testimine ja juurutamine: Töötukassa näitel moodustas see etapp ligikaudu 15% kogu töömahust.

Tagasisidest nähtuv arendustööde maht:

- Metsaregister: väljast tellitud arenduse kogumaht 100 arendustundi (6000 eurot).
- Töötukassa: väljast tellitud arenduse kogumaksumus kuni 4000 eurot.
- Maksu- ja Tolliamet: väljast tellitud arenduse kogumaht 320 arendustundi (ligikaudu 17 500 eurot), sisemiste ressursside kogumaht 500 arendustundi.
- Registrite ja Infosüsteemide Keskus: sisemiste ressursside kogumaht 500 arendustundi.
- Tervisekassa: väljast tellitud arenduse ja sisemiste ressursside kogumaht 100–150 tundi.
- Politsei- ja Piirivalveamet: väljast tellitud arenduste kogumaht ligikaudu 145 tundi, sisemiste ressursside kohtumaht 100 arendustundi.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et seni andmejälgijaga liitunud asutused kulutasid vajalike arenduste tegemiseks 100–820 tundi. Enamik tagasisidet andnud asutustest märkis, et andmejälgija rakendamine ei ole keeruline ega kulukas protsess.

8. Rakendusaktid

Seadusemuudatustega seoses on vaja muuta justiits- ja digiministri 8. juuli 2025. a määruse nr 9 „Täitmisregistri põhimäärus“ preambulit ning jätta sealt välja viited kõnesoleva seaduseeelnooga kehtetuks tunnistatavatele volitusnormidele. Rakendusakti kavand on lisatud seletuskirjale.

9. Seaduse jõustumine

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

Ülejäänud muudatused jõustuvad üldises korras, kuna need on kavandatud õigusselguse tagamiseks ning sisulisi muudatusi endaga kaasa ei too.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [25-0903](#) ja arvamuse avaldamiseks Õiguskantsleri Kantseleile, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale ning Eesti Pangaliidule. Eelnõule on lisatud kooskõlastustabel, milles kajastuvad vastused eelnõu kooskõlastamise käigus esitatud märkustele ja ettepanekutele. Eelnõuga seonduvat arutati 15.08.2025 Õiguskantsleri Kantseleiga ja 18.08.2025 Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojaga.

Algatab Vabariigi Valitsus 22. septembril 2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik