



ÕIGUSKANTSLER

Regionaalminister Siim-Valmar Kiisler
Siseministeerium
Pikk 61
15065 TALLINN

Teie	nr
Õiguskantsler	04.2008 nr 6-8/080597/00802747

Märgukiri rahvastikuregistri seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks

Austatud minister

Minu poole pöördus avaldaja, kes leidis, et rahvastikuregistri volitatud töötaja AS Andmevara juhatuse liikme 23.07.2007 korraldusega kehtestatud "Isikuandmete väljastamise kord füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigustatud huvi korral" võib sisaldada rahvastikuregistri seadusega (RRS) vastuolus olevat piirangut. Vastavalt õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 19 lõikele 1 on õiguskantsleri pädevuses kontroll selle üle, kas avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Seega kuulub AS Andmevara tegevuse peale esitatud avalduse menetlemine õiguskantsleri pädevusse.

Avaldaja poolt tõstatatud küsimuse selgitamiseks alustasin menetluse ning pöördusin teabe nõudmisega Siseministeeriumi kui rahvastikuregistri vastutava töötaja ja AS Andmevara kui rahvastikuregistri volitatud töötaja poole.

Menetluse käigus tõusetus täiendavalt küsimus rahvastikuregistri seaduse sätete, mis võimaldavad juriidiliste ja füüsiliste isikute juurdepääsu rahvastikuregistri andmetele ning nendelt andmete väljastamise eest tasu küsida, põhiseadusele vastavusest.

Analüüsinud avalduses ja teabe nõudmise vastustes sisalduvaid seisukohti ning asjakohaseid õigusakte, asusin seisukohale, et rahvastikuregistri seaduses sätestatud kujul juriidilisele ja füüsilisele isikule õigustatud huvi korral rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamine ning selle eest tasu küsimine ei vasta põhiseaduse nõuetele.

Teen ettepaneku

- **muuta rahvastikuregistri seadust ning luua vajadusel rahvastikuregistrist andmete väljastamiseks eesmärkidel, mis ei ole hõlmatud RRS §-s 2, põhiseaduse nõuetele vastavad õiguslikud alused;**
- **viia põhiseadusega kooskõlla RRS § 90 lg 2, mis näeb ette võimaluse volitatud töötlejale nõuda tasu andmete väljastamise eest;**
- **tunnistada kehtetuks regionaalministri 07.01.2005 määrus nr 1 "Rahvastikuregistrist andmete väljastamise hindade kinnitamine".**

Õiguskantsleri Kantselei

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

Järgnevalt kirjeldan asjaolusid ja menetluse käiku, esitan asjakohased õigusnormid rahvastikuregistri seadusest, selgitan relevantsete põhiõiguste olemust ning seejärel teostatud analüüsi tulemusi.

I Asjaolud ja menetluse käik

1.1. Avaldusest nähtuvad asjaolud

1. Avaldaja märkis oma avalduses, et AS Andmevara juhatuse liikme 23.07.2007 korraldusega nr 8 kehtestatud "Isikuandmete väljastamise kord füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigustatud huvi korra" p 2.3 kohaselt ei väljastata andmeid muuhulgas kooli-, kursuse- või klassikokkutuleku korraldamise, suguvõsa kokkutuleku korraldamise, sugupuu uurimise ja tuttava või sugulase otsimise eesmärgil. Avaldaja leidis, et korra punktis 2.3 piiratakse oluliselt RRS § 71 lõikes 1 sätestatud füüsilise ja juriidilise isiku juurdepääsuõigust rahvastikuregistri andmetele õigustatud huvi korral.

2. Avaldaja märkis, et RRS § 77 lg 1 võimaldab isikul varjata oma isikuandmeid, kehtestades juurdepääsupiirangu. Seetõttu asus avaldaja seisukohale, et AS Andmevara juhatuse liikme 23.07.2007 korralduses nr 8 punktis 2.3 sisalduvad piirangud on ebaproportsionaalsed võrreldes üksikute inimestega, kellel võib olla põhjendatud soov oma andmete varjamiseks. Punkti 2.3 kohaselt ei väljastata täna andmeid muuhulgas kooli-, kursuse- või klassikokkutuleku korraldamise, suguvõsa kokkutuleku korraldamise, sugupuu uurimise ja tuttava või sugulase otsimise eesmärgil. Avaldaja hinnangul ei võimalda rahvastikuregistri seadus volitatud töötajal kehtestada korda, mis piiraks rahvastikuregistri andmete saamist eesmärkide järgi ning AS Andmevara juhatuse liikme kehtestatud korras. Samuti märkis avaldaja, et rahvastikuregistri seaduse mõttega ei ole koosõlas absoluutselt kõikide vastavateemaliste päringute kohtlemine eeldusel, et andmesubjekt ei soovi oma andmete väljastamist.

3. Õiguskantsler võttis avalduse menetlusse ning pöördus Siseministeeriumi ja AS Andmevara juhatuse liikmete poole palvega esitada enda seisukohad ja selgitused avaldaja tõstatatud küsimustes.

1.2. Siseministeeriumi seisukoht

4. Siseminister selgitas vastuses, et Siseministeerium on teadlik AS Andmevara juhatuse liikme 23.07.2007 korraldusega nr 8 kinnitatud "Isikuandmete väljastamise kord füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigustatud huvi korral" (edaspidi kord) kehtestamisest. Siseministeerium rahvastikuregistri vastutava töötajana viis 2007. aasta alguses AS-i Andmevara kui rahvastikuregistri volitatud töötaja suhtes läbi järelevalve menetluse seoses andmete väljastamisega rahvastikuregistrist, mille tulemusena selgus, et rahvastikuregistri volitatud töötaja rikkus andmete väljastamisel rahvastikuregistri seaduses sätestatud andmete väljastamise nõudeid. Tagamaks rahvastikuregistri andmete väljastamisel volitatud töötaja poolt andmete väljastamise nõuete ühest täitmist ning ühetaolist praktikat, soovitas Siseministeerium volitatud töötajal välja töötada juhised, mis aitaks andmete väljastamisega tegelevatel töötajatel teha otsuseid õigustatud huvi korral andmete väljastamisel. Nimetatud juhised oleksid aga siiski pidanud Siseministeeriumi hinnangul olema suunatud organisatsioonisiseseks regulatsiooniks reguleerimaks asutuse töötajate tööd, mitte olema aluseks kolmandatele isikutele õigustatud huvi korral andmete väljastamise kohta otsuste tegemisel.

5. Siseminister leidis, et rahvastikuregistri andmetele õigustatud huvi korral juurdepääsuõiguse piiramine AS Andmevara juhatuse liikme 23.07.2007 korraldusega nr 8 ei ole õiguspärane. Rahvastikuregistrist õigustatud huvi korral andmete väljastamine peab toimuma rahvastikuregistri seaduse alusel ning AS Andmevara juhatuse liikme korraldusega seda piirata ei saa. Andmete väljastamiseks juhendmaterjali kehtestamise eesmärgiks saab siiski olla eelkõige asutusesiseselt juhiste andmine tagamaks asutuse töötajatele pandud ülesannete õiguspärane täitmine.

6. Hinnates kehtestatud korra õiguspärasust tervikuna, leidis siseminister, et juhendmaterjali kehtestamine organisatsioonisiselt on põhjendatud ja vajalik tööd reguleerivate õigusaktide üheseks täitmiseks. Juhiste andmine tagab ühetaolise praktika määratlemata õigusmõistete sisustamisel ja kaalutlusõiguse teostamisel.

7. Tulenevalt RRS §-st 71 on füüsilisel ja juriidilisel isikul juurdepääsuõiguse rahvastikuregistri andmetele õigustatud huvi korral. Õigustatud huvi mõiste puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega. AS Andmevara on kirjeldanud korra punktides 2.3 -2.8 erinevaid põhjusi, mille korral taotletakse õigustatud huvi alusel juurdepääsu rahvastikuregistrisse kantud andmetele. Punktis 2.3 on AS Andmevara kirjeldanud juhud, mille puhul andmeid rahvastikuregistrist ei väljastata, st AS Andmevara eeldab, et tegemist ei ole õigustatud huviga. Siseministeerium on seisukohal, et kindlasti ei saa kirjeldatud juhtumite puhul üheselt eeldada, et sellistel juhtudel õigustatud huvi ei ole piisavalt põhjendatud. Tuginedes AS Andmevara varasemale kogemusele andmete väljastamise osas ning väljakujunenud praktikale, võiks andmete väljastamist käsitlevas juhendmaterjalis nimetatud põhjused küll välja tuua kui ühed võimalikud, mille puhul õigustatud huvi ei ole, kuid kindlasti peaks ka iga üksikjuhtumi puhul siiski eraldi hindama ja kaalutlema andmete väljastamise põhjendatust ning aluseid. Samal seisukohal on Siseministeerium ka teistes punktides kirjeldatud juhtude puhul, kus on märgitud, et andmeid taotlejale ei väljastata.

8. AS Andmevara on ühe võimalusena näinud ette ka otsitavate isikute teavitamise juhul, kui andmeid ei väljastata. Korra kohaselt toimitakse sel viisil siis, kui on hinnatud õigustatud huvi olemasolu ning leitud, et see ei ole piisav. Õigustatud huvi olemasolu korral väljastatakse andmeid ilma subjekti nõusolekuta. Siseminister leiab, et isiku teavitamisega loob AS Andmevara samas taotlejale täiendava võimaluse ka õigustatud huvi puudumise korral andmesubjekti nõusolekul ja soovil saavutada taotletavat eesmärki. Isiku, kelle andmetele juurdepääsu soovitakse, huvide kahjustamise võimalikkuse hindamise eelduseks on, et andmete soovijal esineb õigustatud huvi rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuks.

9. Avaldaja on leidnud, et kord, kus aadressandmete saamise soov edastatakse inimesele endale, ei ole avaldaja hinnangul sobiv, kuna inimene ei pruugi olla küll näiteks klassikokkutulekust või suguvõsa uurimisest huvitatud, kuid tal pole midagi selle vastu, kui tema andmed tema klassikaaslastel või sugulastel olemas on. Sellise seisukohaga ei saa siseministri hinnangul nõustuda, kuna see oleks vastuolus rahvastikuregistri seaduses sätestatud andmete väljastamise põhimõttega, mille kohaselt rahvastikuregistri andmed ei ole avalikud ja andmeid, sh konkreetse isiku elukoha aadressi, väljastatakse vaid avaliku ülesande täitmiseks või õigustatud huvi korral. Hindamisel, kas kaalukam on andmete taotleja huvi andmeid saada või isiku huvi enda andmeid varjata, ei peaks kindlasti lähtuma vaid taotlejapoolse õigustatud huvi hindamisest, vaid ka andmete väljastamise mõjust andmesubjektile. 01.01.2008 jõustuv isikuandmete kaitse seaduses sätestatud seaduse eesmärk rõhutab samuti vajadust kaitsta eelkõige inimeste õigust eraelu puutumatusel.

1.3. AS Andmevara seisukoht

10. AS Andmevara märkis enda vastuses, et RRS § 71 lg 1 sätestab, et füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigustatud huvi korral õigus juurdepääsuks RRS § 21 lg 1 punktides 1-16 (välja arvatud andmed surma põhjuse kohta) ning § 22 lõikes 2 sätestatud andmetele juhul, kui neile andmetele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirang. Seadus annab õigustatud huvi korral õiguse juurdepääsuks, jättes täpsustamata, mis on õigustatud huvi ning millisel viisil eespool nimetatud andmetele juurdepääs tagatakse.

11. Tagamaks isikuandmete töötlemisel füüsilise isiku põhiõiguste ja põhivabaduste kaitset kooskõlas avalike huvidega ning ühtlasi isikute võrdset kohtlemist, on AS Andmevara koostöös Siseministeeriumiga välja töötanud "Isikuandmete väljastamise korra füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigustatud huvi korral". Nimetatud kord ei anna uusi regulatsioone, vaid täpsustab AS Andmevara igapäevast tööprotsessi kaalutusõiguse teostamisel ja andmete väljastamisel. RRS § 5 lõikest 1 tuleneb, et rahvastikuregistrit peetakse kooskõlas andmekogude seadusega (AKS), isikuandmete kaitse seadusega ja rahvastikuregistri seaduses sätestatud korras. AS Andmevara on seisukohal, et kord on kooskõlas eespool nimetatud õigusaktidega.

12. AS Andmevara rõhutas oma vastuses, et põhiseadusest tuleneb nii igapäevane õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni kui ka perekonna- ja eraelu kaitse õigus, mille mõlema kaitse tuleb tagada. Seaduse rakendamisel tuleb otsus langetada läbi mõlema põhiõiguse kaalutlemise. AS Andmevara sõnul on selleks, et igakordset kaalumist vähendada ja tagada võrdsetel alustel andmete väljastamine, koostatud kõnealune kord.

13. AS Andmevara selgitas samuti, et Korra punktis 2.3 on sätestatud juhud, mil saadetakse otsitava isiku elukohaandmete olemasolu ning taotleja soovi korral tema kontaktandmed tähtitud kirjaga edasi otsitavale isikule, kes saab taotlejaga ise ühendust võtta. Kirja väljasaatmisel teavitatakse sellest ka taotlejat. Taotleja saab paber kandjal või elektroonilise kirja, kus teda informeeritakse, et isikule, kelle andmeid taotletakse, saadeti kiri sooviga isikuandmete väljastamiseks. AS Andmevara sõnul on taoline praktika õigustatud, sest rahvastikuregistri volitatud töötlejal on väga raske reaalselt kontrollida õigustatud huvi olemasolu. Taotleja väidet, et andmeid vajatakse näiteks hea tuttavaga kohtumiseks, on taotluse menetlejal võimatu kontrollida. AS Andmevara rõhutas, et kirjeldatud viisil isikuandmete väljastamisel on tagatud, et otsitav isik saab ühtlasi ise otsustada oma isikuandmete töötlemise üle ja tagatud on põhiseadusest tulenev õigus eraelu puutumatusel. Lisaks vähendab kirjeldatud praktika märgatavalt isikuandmete kuritarvitamise ohte.

II Asjakohased õigusnormid

14. Rahvastikuregistri seadus

"§ 5. Rahvastikuregistri pidamise üldpõhimõtted

[...]

(2) Rahvastikuregistri pidamisel tagatakse:

1) isiku eraelu kaitse;

[...]

4) juriidiliste ja füüsiliste isikute juurdepääs rahvastikuregistri andmetele nende õigustatud huvi korral.

§ 65. Andmetele juurdepääsu õigus

Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuõigus on käesolevas peatükis sätestatud korras:

[...]

3) füüsilisel ja juriidilisel isikul õigustatud huvi korral;

[...].

§ 71. Füüsilise ja juriidilise isiku juurdepääsuõigus rahvastikuregistri andmetele õigustatud huvi korral

(1) Füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigustatud huvi korral õigus juurdepääsuks käesoleva seaduse § 21 lõike 1 punktides 1–16 (välja arvatud andmed surma põhjuse kohta) ning § 22 lõikes 2 sätestatud andmetele juhul, kui neile andmetele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirang.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestamata juurdepääsupiiranguteta andmetele otsustab juurdepääsu võimaldamise vastutav töötleja igal üksikjuhul eraldi.

(3) Füüsiline ja juriidiline isik võivad taotleda ühes aastas kuni saja isiku kohta andmete väljastamist. Suurema hulga andmete väljastamine on lubatud põhjendatud taotlusel vastutava töötleja loal ja ainult juhul, kui see ei riku eraelu puutumatust ega tekita ohtu riigi julgeolekule.

(3¹) Füüsilise või juriidilise isikuga, kellele väljastatakse ühes aastas üle saja isiku kohta käivad andmed, sõlmitakse käesoleva seaduse §-s 19 sätestatud korras andmete töötlemise leping. Andmete töötlemise lepingut ei ole vaja, kui isik teostab käesoleva seaduse §-s 47² sätestatud ruumi omaniku õigust.

(4) Füüsilisel ja juriidilisel isikul ei ole juurdepääsuõigust teiste isikute andmete töötlemise andmetele.

§ 72. Füüsilisele ja juriidilisele isikule õigustatud huvi korral rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamise kord

(1) Juurdepääsu saamiseks esitab taotleja avalduse, milles märgib:

- 1) juriidilisest isikust taotleja puhul juriidilise isiku nime ja andmete saamiseks volitatud isiku ees- ja perekonnanime;
- 2) füüsilisest isikust taotleja puhul ees- ja perekonnanime ning isikukoodi;
- 3) andmete kasutamise põhjendatud eesmärgi, aja ja viisi;
- 4) taotletavate andmete koosseisu ja hulga;
- 5) taotletava juurdepääsu viisi;
- 6) allkirja selle kohta, et saadud andmeid kasutatakse vaid taotletaval eesmärgil, ajavahemikul, viisil ja muudele andmete väljastamisel kindlaksmääratud tingimustele vastavalt.

(2) Volitatud töötleja on kohustatud enne andmete väljastamist kontrollima taotleja isikut tõendavat dokumenti, juriidilise isiku puhul ka tema tegutsemise seaduslikkust (õiguslikku alust) ja andmete saamiseks volitatud isikule antud juriidilise isiku pädeva organi volitust.

(3) Volitatud töötleja keeldub andmete väljastamisest, kui ta leiab, et taotleja õigustatud huvi ei ole piisavalt põhjendatud või andmete väljastamisega võib tekitada kahju isiku huvile, kelle andmetele juurdepääsu taotletakse.

§ 88. Rahvastikuregistri finantseerimise allikad

Rahvastikuregistri pidamist finantseeritakse riigieelarvest Siseministeeriumi eelarves eraldi ettenähtud vahenditest ja rahvastikuregistri volitatud töötleja poolt käesolevas seaduses rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu teenuste osutamise eest saadud tuludest.

90. Volitatud töötleja osutatavate teenuste eest tasumine

(1) Kulud, mis on seotud volitatud töötleja poolt andmete väljastamisega avalike ülesannete täitmiseks, kaetakse Siseministeeriumile rahvastikuregistri pidamiseks ettenähtud vahenditest.

(2) Füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigustatud huvi korral andmete väljastamise eest tasuvad nad volitatud töötajale vastutava töötaja kinnitatud hindade alusel."

III Õiguskantsleri seisukoht

15. Käesoleval juhul on oluline leida vastus järgmistele küsimustele:

- 1) kas füüsilisele ja juriidilisele isikule rahvastikuregistri andmete õigustatud huvi korral väljastamist reguleerivad õiguslikud alused on põhiseadusega kooskõlas;
- 2) kas rahvastikuregistri andmete väljastamise eest tasu küsimine on põhiseadusega kooskõlas.

3.1. Eraõiguslikule juriidilisele ja füüsilisele isikule rahvastikuregistri andmete väljastamine õigustatud huvi korral

3.1.1. Riivatavad põhiõigused

16. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 26 kaitseb igäihe perekonna- ja eraelu puutumatus. Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et eraelu mõiste ammendava definitsiooni andmine ei ole võimalik.¹ Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioonis nr 428 (1970) määratletakse eraelu kui õigust elada omaenda elu minimaalse sekkumisega. Sellele lisati resolutsiooniga nr 1165 (1998) õigus kontrollida enda kohta käivat informatsiooni.² Eraelu ei piirdu Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi üksnes isiku sisemise sfääriga, vaid see hõlmab ka õiguse luua ja arendada suhteid teiste inimeste ja välismaailmaga, eeskätt omaenda isiksuse arendamiseks,³ aga ka võimude poolt isiku kohta käiva informatsiooni kogumise ja talletamise.⁴ Eraelu puutumatus ohustavad järelikult ka isikuandmete kogumine, säilitamine ja juurdepääsu võimaldamine kolmandatele isikutele⁵. Seega hõlmab eraelu puutumatus ka **õigust isikuandmete kaitsele**.

17. Eraldi on isikuandmete kaitse põhiõigus sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁶ artiklis 68-II, mille lõike 1 kohaselt on igäihel õigus tema isikuandmete kaitsele. Lõige 2 näeb ette, et isikuandmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Igäihel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

¹ Euroopa Inimõiguste Kohtu 16.12.1992 otsus asjas nr 13710/88, Niemietz v. Saksamaa.

² "In view of the new communication technologies which make it possible to store and use personal data, the right to control one's own data should be added to this definition." Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioon nr 1165 (1998) "Right to privacy" p 5, arvutivõrgus kättesaadav: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta98/eres1165.htm>.

³ Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, Klass jt; Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.03.1987 otsus asjas 9248/81, Leander v. Rootsi, Euroopa Inimõiguste Kohtu 25.09.2001 otsus asjas 44787/98, P.G. and J.H. v. Ühendatud Kuningriigid.

⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu 04.05.2000 otsus asjas nr 28341/95, Rotaru v Rumeenia.

⁵ U.Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. - Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 26 komm 8.3.

⁶ Lissaboni lepingu, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri: "Artiklit 6 muudetakse ja täiendatakse mitme olulise põhimõttega. 7. detsembril 2000. a põhiõiguste hartale (nagu seda on kohandatud 12. detsembril 2007. a) antakse aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusmõju. See muudatus tähendab, et hartal, mis ei sisaldu küll aluslepingute tekstis, hakkab olema aluslepingutega võrdväärne õigusjõud – harta saab osaks EL-i esmasest õigusest, millega EL-i teisene õigus peab kooskõlas olema. Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon allkirjastasid harta 12. detsembril 2007 ja see avaldati koos selgitustega Euroopa Liidu Teataja C-osas." ELT C 303, 14.12.2007, lk 1–16.

18. Lisaks PS §-le 26 on asjakohane viidata ka PS § 19 lõikele 1, mille kohaselt on igal isikul õigus vabale eneseteostusele. PS § 19 lõikest 1 tuleneva enesemääramisõiguse üheks osaks on ka informatsiooniline enesemääramisõigus, mille põhiline tähendus on **iga isiku võimalus ise otsustada, kas ja millises ulatuses tema enda kohta käivaid andmeid kogutakse ja salvestatakse.**⁷ Kuigi üldjuhul kaitseb isikuid liigse andmetöötluse eest PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus nõue, tuleb PS § 19 lg 1 alusel isikut väliste negatiivsete mõjutuste eest kaitsta ka juhtudel, mis jäävad eraelu kaitseala sfäärist välja. Leian, et otsustus, kas isikuandmeid kaitsta PS § 26 või § 19 lg 1 alusel, tuleb vajadusel teha konkreetse üksikjuhtumi asjaolusid silmas pidades. Ent isegi kui isikuandmete töötlemine ei lange PS § 26 kaitsealasse, tulenevad piirangud andmetöötlusele informatsioonilise enesemääramise õigusest PS § 19 lg 1 alusel.

19. Üha massilisemaks muutuv isikuandmete kogumine ja töötlemine vähendab andmesubjekti enda kontrolli oma andmete käitlemise üle. Kuna info- ja kommunikatsioonitehnoloogiad võimaldavad isikuandmeid hõlpsalt ja suurtes kogustes koguda ja töödelda, kujutab seesugune tegevus ohtu üksikisiku eraelu puutumatusle ning informatsioonilisele enesemääramisele: erinevaid andmeid kombineerides on võimalik luua võrdlemisi terviklik pilt isiku omadustest, harjumustest, suhetest, varalisest seisukorrast jms, ning seeläbi kaudselt inimest "jälgida". Täna ei ole isiku ainuke "jälgija" riik – ka eraõiguslikud juriidilised isikud, sh ettevõtjad loovad oma tegevusega seotud, sh ärihuvisid silmas pidades (kliendi)andmebaasides klientide profiile, koostamaks neile suunatud pakkumisi.⁸ Eraõiguslikud juriidilised isikud, sh äriühingud on seetõttu samuti huvitatud rahvastikuregistri andmetest, et siis näiteks vanuselisel või muul alusel isiku elukoha aadressile suunatud pakkumisi saata ning uut klientuuri luua.

20. Rahvastikuregistri andmete väljastamine füüsilisele ja juriidilisele isikule riivab seega õigust isikuandmete kaitsele, mis on nii eraelu puutumatus (PS § 26) kui ka informatsioonilise enesemääramisõiguse (PS § 19) kaitsealas.

3.1.2. Riive põhiseaduspärasus

21. Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast üldisest seadusereservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine: sobivus, vajalikkus, mõõdukus. Kui riive osutub formaalselt põhiseadusevastaseks, puudub vajadus järgnevalt riive materiaalselt põhiseaduspärasust analüüsida.

3.1.2.1. Riive formaalne põhiseaduspärasus

22. Käesoleval juhul on piirangut ettenägev seadus kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega, mis on avaldatud Riigi Teatajas. Selles osas vastavad RRS § 5 lg 2 p 4, § 65 p 3; § 71 ja 72 formaalse põhiseaduspärasuse nõuetele. Küll pean vajalikuks analüüsida kõnealuste normide vastavust olulisuse ja õigusselguse põhimõtetele.

⁷ M.Ernits. Kommentaarid §-le 19. - Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 19 komm 4.1.

⁸ Vrd näiteks S.Kalberg. "'Suur vend' pank jälgib hoolikalt iga su kontol tehtud liigutust.". Eesti Päevaleht, 12.12.2006. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.arileht.ee/?artikkel=366244>; A.Lõhmus. "Poekett seirab kliendi teadmata tema ostueelistusi." Postimees, 19.02.2004. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/190204/esileht/siseuudised/127000.php>.

3.1.2.1.1. Olulisuse põhimõte

23. PS § 3 lg 1 lause 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Antud normist tuleneb Eesti riigikorralduse ühel alusprintsiiibil – demokraatia printsiiibil tuginev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte, mille kohaselt peab seadusandja kõik olulised küsimused ise ära otsustama.⁹ Riigikohus täpsustas olulisuse põhimõtet järgmiselt: "Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja."¹⁰

24. Riigikohus on viidanud selles kontekstis ka Euroopa Inimõiguste Kohtu kaasusele *Malone v. Ühendatud Kuningriik* (1984), kus märgiti, et seadus peab "[...] määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organile delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest."¹¹

25. Olulisuse põhimõttest tulenevalt **peavad seega eraelu puutumatus ja informatsioonilise enesemääramise põhiõiguste riive seisukohalt olulised küsimused olema reguleeritud seaduse tasandil.** Analüüsin järgnevalt õigusnorme, mis reguleerivad rahvastikuregistri andmete väljastamist füüsilisele ja juriidilistele isikutele.

26. RRS § 1 lg 1 kohaselt sätestab rahvastikuregistri seadus rahvastikuregistri andmete koosseisu ja rahvastikuregistri kasutuselevõtmise, pidamise, andmete töötlemise, andmete juurdepääsu, elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise ja rahvastikuregistri pidamise üle järelevalve teostamise korra. RRS § 2 kohaselt on rahvastikuregistri seaduse eesmärgiks tagada Eesti rahvastikuregistri objekti peamiste isikuandmete kogumine ühte andmekogusse **riigile ja kohalikule omavalitsusele seadusega sätestatud ülesannete täitmiseks isiku õiguste, vabaduste ja kohustuste realiseerimisel ning Eesti rahvastiku arvestuse pidamine.**

27. RRS § 5 lg 2 p 4 sätestab, et rahvastikuregistri pidamisel tagatakse juriidiliste ja füüsiliste isikute juurdepääs rahvastikuregistri andmetele nende õigustatud huvi korral. RRS § 71 lg 1 kohaselt on füüsilisel ja juriidilisel isikul õigustatud huvi korral õigus juurdepääsuks RRS § 21 lõike 1 punktides 1–16 (välja arvatud andmed surma põhjuse kohta) ning § 22 lõikes 2 sätestatud andmetele juhul, kui neile andmetele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirang. RRS § 72 lg 1 kohaselt tuleb juurdepääsu saamiseks esitada avaldus, milles märgitakse juriidilisest isikust taotleja puhul juriidilise isiku nimi ja andmete saamiseks volitatud isiku ees- ja perekonnanimi; füüsilisest isikust taotleja puhul ees- ja perekonnanimi ning isikukood; andmete kasutamise põhjendatud eesmärk, aeg ja viis; taotletavate andmete koosseis ja hulk; taotletava juurdepääsu viis; allkiri selle kohta, et saadud andmeid kasutatakse vaid taotletaval eesmärgil, ajavahemikul, viisil ja muudele andmete väljastamisel kindlaksmääratud tingimustele vastavalt.

⁹ R.Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 223.

¹⁰ RKPJKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 21. Põhiõiguste relevantsust on Riigikohus rõhutanud ka varem: "Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid." (RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.)

¹¹ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p 1.

28. RRS § 72 lg 3 kohaselt keeldub volitatud töötaja andmete väljastamisest, kui ta leiab, et taotleja õigustatud huvi ei ole piisavalt põhjendatud või andmete väljastamisega võib tekitada kahju isiku huvile, kelle andmetele juurdepääsu taotletakse.

29. RRS § 77 lg 1 näeb ette, et isikul on õigus kehtestada oma isikuandmetele ja nendega seotud andmetele juurdepääsupiirang, esitades volitatud töötajale otse või lepingulise töötaja kaudu avalduse. Avalduses märgib isik, mis tähtjaks ja mis eesmärgil andmete kasutamiseks ta juurdepääsu piirab. Seega ei peeta RRS § 72 lõikes 1 silmas mitte avaliku teabe seaduse kohaselt kehtestatavaid juurdepääsupiiranguid, vaid olukorda, kus isik ise on otsustanud oma isikuandmetele ja nendega seotud andmetele juurdepääsupiirangu kehtestada.

30. RRS § 39¹ sätestab isiku kohustuse hoolitseda elukoha aadressi õigsuse eest. Lõike 1 kohaselt hoolitseb rahvastikuregistri objektiks olev isik enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest, kasutades samas peatükis sätestatud võimalusi. Lõikes 2 nähakse ette, et kui isik, tema alaealised lapsed ja eestkostetavad asuvad püsivalt elama teise elukohta, esitab isik uude elukohta elama asumisest alates 30 päeva jooksul uue elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks. Elukohateate esitamist reguleerib RRS § 40 ning regionaalministri 07.01.2005 määrusega nr 5 kinnitatud "Elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise teadete vormid ja nende täitmise juhend". Elukohateate vorm on kehtestatud nimetatud määruse lisas 1.

31. Väärrib rõhutamist, et elukohateate vorm ei sisalda eraldi lahtrit, kus oleks isikul võimalik teostada RRS § 77 lõikest 1 tulenevat juurdepääsu piiramise õigust. Elukohateates isegi ei teavitata isikut, et tema isikuandmeid võidakse esitada ka juriidilistele või füüsilistele isikutele nende õigustatud huvi korral, mistõttu võib isik sellest teada saada alles siis, kui tema postkasti hakkavad ilmuma talle nimeliselt adresseeritud reklaamteadaanded või tooted.

32. Üksnes Siseministeeriumi kodulehelt võib inimene teada saada, et tema andmeid võidakse väljastada ka mitteriiklikele institutsioonidele: "Igal isikul on õigus kehtestada oma isikuandmetele ja nendega seotud andmetele rahvastikuregistri juurdepääsupiirang. Andmeid, millele on kehtestatud juurdepääsupiirang, on õigus rahvastikuregistrilt väljastada vaid avalike ülesannete täitmiseks. Juurdepääsupiirangu kehtestamiseks tuleb esitada avaldus rahvastikuregistri volitatud töötajale AS Andmevara aadressil Pärnu mnt 139 D/1. Avalduse võib esitada ka valla- või linnavalitsusele, kes omakorda edastab selle volitatud töötajale."¹²

33. Siseministeeriumi vastusest ilmnes, et Siseministeerium on teadlik AS Andmevara juhatuse liikme 23.07.2007 korraldusega nr 8 kinnitatud "Isikuandmete väljastamise kord füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigustatud huvi korral" kehtestamisest. Siseministeerium selgitas samuti, et 2007. aasta alguses kontrollis Siseministeerium AS-i Andmevara kui rahvastikuregistri volitatud töötaja poolt andmete väljastamist rahvastikuregistrilt ning tuvastas andmete väljastamisel õiguserikkumisi. Tagamaks rahvastikuregistri andmete väljastamisel volitatud töötaja poolt andmete väljastamise nõuete ühest täitmist ning ühetaolist praktikat, soovitas Siseministeerium volitatud töötajal välja töötada juhised, mis aitaks andmete väljastamisega tegelevatel töötajatel teha otsuseid õigustatud huvi korral andmete väljastamisel.

34. Ülal (p 16 jj) selgitasin, et isikuandmete kogumine rahvastikuregistrisse ning nende edasine töötlemine, sh isikuandmete väljastamine füüsilisele ja juriidilisele isikule riivab eraelu puutumatusse põhiõiguse kaitsealasse kuuluvat õigust isikuandmete kaitsele ja informatsioonilise

¹² Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/13915>.

enesemääratlemise põhiõigust. Juba 2003.a, kui tekkis diskussioon rahvastikuregistriandmete kasutamisest poliitilise valimisreklaami tegemiseks, selgitas toonane Andmekaitse Inspektsiooni peadirektor: "Isikuandmete kaitse üks põhimõtteid ongi, et eelkõige tohib andmeid kasutada vaid isiku nõusolekul. Küll aga võib ilma inimese nõusolekuta töödelda isikuandmeid riik - politsei, kohalik omavalitsus jne - oma ülesannete täitmiseks. "Täielikult välistatud peab olema võimalus, et riik või kohalik omavalitsus jagab kodanikelt kohustuslikus korras kogutud andmeid muudel eesmärkidel kui oma avalike ülesannete täitmiseks," rõhutas Aarelaid."¹³

35. Andmekaitse Inspektsiooni peadirektori poolt viidatud põhimõtted on sätestatud isikuandmete kaitse seaduses (IKS). Nii töötleb haldusorgan isikuandmeid üksnes avaliku ülesande täitmise käigus seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohaldava õigusaktiga ettenähtud kohustuse täitmiseks (IKS § 10 lg 1), ilma et peaks andmesubjektilt IKS § 12 sätestatud korras nõusolekut küsima. Erasektori kohta kehtib aga teistsugune reegel: isikuandmete töötlemine on lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti (IKS § 10 lg 1).

36. Kuivõrd rahvastikuregistris kasutatakse automatiseeritud andmetöötlust, kehtib rahvastikuregistri pidamisele ka Riigikogu poolt ratifitseeritud Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon (edaspidi: konventsioon). Konventsiooni art 5 punkti b kohaselt **tuleb isikuandmeid koguda seaduspärasel ja täpselt määratletud eesmärkidel ning kasutada vastavalt nendele eesmärkidele.**

37. RRS § 2 sätestab seaduse eesmärgina Eesti rahvastikuregistri objekti peamiste isikuandmete kogumise ühte andmekogusse riigile ja kohalikule omavalitsusele seadusega sätestatud ülesannete täitmiseks isiku õiguste, vabaduste ja kohustuste realiseerimisel ning Eesti rahvastiku arvestuse pidamise. Kõnealust eesmärki tuleb silmas pidada ka RRS § 5 lg 2 p 4, § 65 p 3; § 71 ja 72, mis reguleerivad isikuandmete väljastamist füüsilisele ja juriidilisele isikule õigustatud huvi korral, tõlgendamisel (vt ka p 3.1.2.1.2). Minu hinnangul ei ole RRS § 5 lg 2 p 4, § 65 p 3; § 71 ja 72 üheselt ühitatavad eraelu puutumatus põhiõiguse kaitsealasse kuuluva isikuandmete kaitse põhimõtetega ega informatsioonilise enesemääramisõigusega.

38. Olen seisukohal, et rahvastikuregistri andmete, mida kogutakse riigile ja kohalikule omavalitsusele seadusega sätestatud ülesannete täitmiseks isiku õiguste, vabaduste ja kohustuste realiseerimisel ning Eesti rahvastiku arvestuse pidamiseks, väljastamine muudel eesmärkidel on PS § 19 lõikest 1 ja §-st 26 tulenevate põhiõiguste seisukohalt **niivõrd oluline küsimus, mis peaks olema reguleeritud seaduse tasemel piisava detailsusega.** Seega ei vasta põhiseadusele RRS § 5 lg 2 p 4, § 65 p 3; § 71 ja 72, mis seovad andmete väljastamise üksnes õigustatud huvi kriteeriumiga.

39. Pean oluliseks sellega seoses juhtida täiendavalt tähelepanu ka asjaolule, et eraelu puutumatus põhiõigus on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus. PS § 26 kohaselt ei tohi riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Eraelu puutumatus riivet õigustavaks aluseks võib olla ka mõni muu põhiseaduslikku järku õigusväärtus. Riigikohus on leidnud, et PS §-s 26 kaitstud eraelu puutumatus õigustatud riiveks võib olla ka eesti rahvuse ja kultuuri säilimine ning inimeste õigus rahvuslikule identiteedile tulenevalt

¹³ Poliitikud kuritarvitasid isikuandmeid valimisteks. Postimees 01.03.2003. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=3&id=91534&number=744>.

põhiseaduse preambulas sätestatud riikluse eesmärgist tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade.¹⁴

40. Seega leian, et rahvastikuregistriandmete väljastamise juhud muudel eesmärkidel kui RRS § 2 sätestatud avalike ülesannete täitmise eesmärgil peavad olulisuse põhimõttest tulenevalt olema reguleeritud rahvastikuregistri seaduses. Need juhud peavad olema kooskõlas PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus põhiõiguse kaitsealasse kuuluva õigusega isikuandmete kaitsele ning PS § 19 lõikest 1 tuleneva informatsioonilise enesemääramisõigusega ning vastama proportsionaalsuse põhimõttele.

3.1.2.1.2. Õigusselguse põhimõte

41. Avaliku võimu tegevuse suhtes kehtivat seadusliku aluse nõuet täiendab õigusselguse põhimõte. PS § 13 lg 2 näeb ette, et seadus kaitseb igäuhte riigivõimu omavoli eest. PS § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse põhimõte, mille kohaselt **peab põhiõigust piirav seadus olema piisavalt määratletud.**

42. Riigikohus on leidnud, et **ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäuht riigivõimu omavoli eest.**¹⁵ Õigusselgus on vajalik seetõttu, et isikutel oleks võimalik aru saada, millised kohustused ja õigused õiguskorras eksisteerivad. Igaüks peab aru saama, mida temalt nõutakse, mis on tema kohustused ning kuidas võib toimuda tema õiguste riive.¹⁶

43. Eelnevalt selgitasin, et põhiseaduses on loetletud need juhud, mil seadusandja võib eraelu puutumatus põhiõigust piirata. Sellest tulenevalt leian, et **rahvastikuregistri seaduses täna sisalduv "õigustatud huvi" kriteerium ei loo nõutavat õigusselgust, kas isikuandmeid edastatakse juriidilisele või füüsilisele isikule tervise, kõlbluse või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks** või millist muud põhiseaduslikku järku õigusväärtust on silmas peetud. Rahvastikuregistri volitatud töötleja AS Andmevara on isegi tunnistanud, et õigustatud huvi tuvastamine ja määratlemine on väga raske. Siseministeeriumi vastusest ilmnes, et õigusselguse puudumine on kaasa toonud rahvastikuregistri volitatud töötleja AS Andmevara poolseid õiguserikkumisi isikuandmete väljastamisel.

44. Seega ei vasta RRS § 5 lg 2 p 4, § 65 p 3; § 71 ja 72 õigusselguse põhimõttele.

3.1.3. Vahekokkuvõte

45. Kuivõrd RRS § 5 lg 2 p 4, § 65 p 3; § 71 ja 72 formaalne põhiseadusega kooskõla on küsitav, ei analüüsi ma põhiõigusi riivavate õigusnormide materiaalset õiguspärasust.

46. Olen eeltoodust tulenevalt seisukohal, et rahvastikuregistri seaduse sätted, mis võimaldavad juriidilistel ja füüsilistel isikutel õigustatud huvi korral ilma andmesubjekti nõusolekuta juurdepääsu isikuandmetele, mis on kogutud riigile ja kohalikule omavalitsusele pandud ülesannete täitmiseks ning Eesti rahvastiku arvestuse pidamiseks, riivavad isiku õigust

¹⁴ RKPJKo 03.05.2001, nr 3-4-1-6-01, p 18.

¹⁵ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

¹⁶ M.Ernits. Kommentaarid §-le 13. - Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 13 komm 5; T.Annus. Riigiõigus. – Kirjastus Juura. 2006, lk 100.

informatsioonilisele enesemääramisele ja eraelu puutumatus kaitset. Seejuures ei ole riive formaalselt põhiseadusega kooskõlas, sest RRS § 5 lg 2 p 4, § 65 p 3; § 71 ja 72 ei vasta olulisuse põhimõttele ega ka õigusselguse põhimõttele.

47. Teen ettepaneku muuta rahvastikuregistri seadust ning luua vajadusel rahvastikuregistrist andmete väljastamiseks eesmärkidel, mis ei ole hõlmatud RRS §-s 2, põhiseaduse nõuetele vastavad õiguslikud alused.

48. Seejuures palun eraldi kaaluda sugupuu uurimise eesmärgil eriregulatsiooni loomist, lähtudes Riigikohtu seisukohast: "Isiku huvi oma päritolu, esivanemate, sugulaste ning hõimlaste kindlakstegemiseks on sotsiaalselt põhistatud huvi, mis on kooskõlas ühiskonnas levinud arusaamade ja väärtushinnangutega. **Sellise huvi realiseerimise piirangud peavad tuginema seadusele ja olema põhjendatud.**"¹⁷ Sugupuu uurimine seondub PS § 19 lõikest 1 tuleneva enesemääramisõigusega, mis puudutab isiku pärinemist, seksuaalseid eelistusi, sugu, soo jätkamist ja nime.¹⁸ Isiku enesemääramisõigus hõlmab tema personaalset ja sotsiaalset identiteeti. Isikul on õigus teada enda pärinemist. Oma põlvnemise ja päritolu teadmine pakub isikule olulisi pidepunkte omaenese individuaalsuse mõistmiseks ja selle kujundamiseks. Põlvnemisinfo on isiku enesetunde ja identiteedi küsimus, mistõttu eeldab PS § 19 lõikest 1 tulenev eneseteostusõigus enesemääratlemist.

49. Rahvastikuregistri vastutava töötajana olete Te, härra regionaalminister, kõige paremini kursis rahvastikuregistri andmete väljastamise erinevate juhtumitega ning oskate senist praktikat tundes kõige paremini kaaluda erinevaid huve – nii sugupuu-uurijate huve oma päritolu kindlakstegemiseks kui ka teiste isikute õigust privaatsfäärile, leidmaks kaalutletud lahenduse rahvastikuregistriseaduse muutmiseks.

3.2. Rahvastikuregistri andmete füüsilisele ja juriidilisele isikule väljastamise teenustasu õiguspärasus

3.2.1. Riivatavad põhiõigused

50. PS §-st 113 tuleneb isiku subjektiivne õigus riigi vastu, mida võib nimetada üldiseks maksupõhiõiguseks.¹⁹ Põhiseaduse § 113 kohaselt sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Põhiseaduse §-st 113 tuleneb nõue, et kõik maksuõigussuhte elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses ning üksikute elementide osas ei ole lubatud otsustusõiguse delegeerimine täitevvõimule.²⁰ Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav ainult tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.²¹

¹⁷ RKKHo 23.10.2003, nr 3-3-1-57-03, p 22.

¹⁸ M.Ernits. Kommentaarid §-le 19. - Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002; T.Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006, lk 100.

¹⁹ RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 25.

²⁰ RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 24.

²¹ RKPJKo 19.12.2003, nr 3-4-1-22-03, p 19.

51. Teenustasu kehtestamine riivab ka PS §-s 32 sätestatud omandi puutumatus. Riigikohus on märkinud, et PS § 32 näol on tegemist üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele. Sealhulgas hõlmab mõiste "omand" ka raha.²²

52. Riigikohus on samuti rõhutanud: "Nii PS §-st 32 kui ka §-st 113 tuleneb, et omandiõiguse piiranguks olevad avalik-õiguslikud rahalised kohustused tuleb sätestada seadusega. Seega ei või seda laadi omandi kitsendusi ette näha seadusest alamalseisva aktiga."²³

53. Rahvastikuregistri volitatud töötaja AS Andmevara on loonud internetiportaali RITA, mille eesmärk on sõnastatud järgmiselt: "Infoteenuste portaal Rita osutab erasektorile internetiteenust, mille kaudu saavad nii eraisikud kui firmad esitada taotlusi rahvastikuregistrist andmete väljastamiseks."²⁴ Portaali RITA kodulehelt ilmneb, et rahvastikuregistrist andmete saamine on tasuline: "Üksikandmete päringu koostamise teenustasu on 25 krooni. Päringu all mõistetakse väljavõtet rahvastikuregistrist ühe isiku või ühe aadressi kohta."²⁵ Kliendiandmebaaside võrdluse tasu on: "0,65 krooni/kirje + programmeerimine"²⁶ ning juhuvalimi kirje hinnad on:

"1 - 2 0,75 krooni

3 - 4 0,95 krooni

5 või enam 1 kroon

+ programmeerimine.

Suurte andmemahdade korral alates 10 001 kirjest rakendatakse sooduskoeffitsiente."²⁷ Statistiliste andmete korral sõltub hind vastava päringu programmeerimisele kulunud tööajast.

54. Rahvastikuregistri andmete väljastamise eest teenustasu küsimine kujutab endast PS §-s 113 sätestatud maksupõhiõiguse ning PS §-s 32 sätestatud omandi puutumatus riivet.

3.2.2. Riive põhiseaduspärasus

55. Nagu ülal punktis 21 juba selgitasin, peab põhiõiguse riive olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

3.2.2.1. Riive formaalne põhiseaduspärasus

56. Riive formaalne põhiseaduspärasus nõuab esmalt, et on järgitud põhiseaduses sätestatud pädevuse, menetluse- ja vorminõudeid.

57. Portaalil RITA ära toodud rahvastikuregistri andmete väljastamise teenustasu hinnakirja alusena on märgitud regionaalministri 07.01.2005 määrus nr 1 "Rahvastikuregistrist andmete väljastamise hindade kinnitamine".

58. Regionaalministri 07.01.2005 määruse nr 1 "Rahvastikuregistrist andmete väljastamise hindade kinnitamine" andmise volitusnormiks on märgitud RRS § 90 lg 1, mille sõnastus on: "Kulud, mis on seotud volitatud töötaja poolt andmete väljastamisega avalike ülesannete täitmiseks, kaetakse Siseministeeriumile rahvastikuregistri pidamiseks ettenähtud vahenditest." Ka

²² RKPJKo 15.06.2007, nr 3-4-1-9-07, p 20, RKÜKo 17.06.2004, nr 3-2-1-143-03, p 18.

²³ RKPJKo 15.06.2007, nr 3-4-1-9-07, p 23.

²⁴ Avaldatud portaali RITA kodulehel, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.rita.ee/>.

²⁵ Hinnakiri avaldatud portaali RITA kodulehel, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.rita.ee/?id=26314>.

²⁶ Samas.

²⁷ Samas.

RRS § 88 kohaselt finantseeritakse rahvastikuregistri pidamist riigieelarvest Siseministeeriumi eelarves eraldi ettenähtud vahenditest ja rahvastikuregistri volitatud töötaja poolt rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu teenuste osutamise eest saadud tuludest.

50. PS § 94 lg 2 kohaselt minister annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Määrusandlusõiguse realiseerimise eelduseks on nii Vabariigi Valitsuse kui ka ministri puhul vastava volitusnormi (delegatsiooni) olemasolu, mille olemust on selgitanud Riigikohus: "Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. **Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.** Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igauks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda."²⁸

60. Regionaalministri 07.01.2005 määruse nr 1 "Rahvastikuregistrist andmete väljastamise hindade kinnitamine" andmise volitusnormiks märgitud RRS § 90 lg 1 on ekslik viide, sest see õigusnorm ei sisalda volitusnormi. Ilmselt on määruse andmisel peetud silmas siiski RRS § 90 lõiget 2, mille kohaselt füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigustatud huvi korral andmete väljastamise eest tasuvad nad volitatud töötajale vastutava töötaja kinnitatud hindade alusel.

61. Nagu eelnevalt selgitasin, tohib avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi (mille hulka kuulub ka kõnealune teenustasu) kehtestada üksnes seaduse alusel. Riigikohus on möönnud põhimõtteliselt võimalust, et taolise tasu kehtestab seaduses sätestatud volitusnormi alusel täidesaatev võim. Viimast aga üksnes juhul, kui seadusandja piirab piisaval määral täidesaatva võimu pädevust, sätestades seadusega tasu alam- ja ülemmäära, kehtestades tasu suuruse arvestamise alused vms. Kõnealusel juhul on seadusandja RRS § 90 lõikes 2 andnud täidesaatvale võimule (vastutavale töötajale) volitusnormi kehtestada füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigustatud huvi korral rahvastikuregistri andmete väljastamise hinnad. Seejuures on seadusandja jätnud määratlemata täidesaatva võimu otsustusruumi piiravad tingimused.

62. Arvestades eeltoodut olen seisukohal, et RRS § 90 lg 2 on osas, milles ei sätestata seaduse tasandil määratletud tasude ülem- ja alammäära ega tasu suuruse arvestamise aluseid, vastuolus PS §-dega 113 ja 32. Kuna volitusnorm on põhiseadusega vastuolus, siis on põhiseadusega vastuolus ka selle alusel antud määrus. Teen ettepaneku, et Te tunnistaks 07.01.2005 määruse nr 1 "Rahvastikuregistrist andmete väljastamise hindade kinnitamine" kehtetuks; samuti teen ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla RRS § 90 lg 2.

Kokkuvõtteks

Rahvastikuregistris olevatel andmetel on riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete tõhusat täitmist silmas pidades oluline roll. 01.01.2008 kaotas kehtivuse andmekogude seadus ning täna olemasolevate andmekogude regulatsioonid tuleb viia kooskõlla avaliku teabe seaduses sisalduvate sätetega. Andmekogude reformi üks olulisi eesmärke on isikuandmete topeltkogumise vältimine. Isiku elukohaandmete kogumine teistesse andmekogudesse ei ole lubatav. Selleks peavad kõik andmekogud, mida ei peeta üksnes asutuse enda otstarbeks, olema liidestatud X-teega ning edaspidi peavad kõik teised haldusorganid lähtuma isiku kontaktandmetest, mis sisalduvad

²⁸ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III.

rahvastikuregistris. Sellest tulenevalt on rahvastikuregistri usaldusväärsusel väga suur roll. Olgugi, et rahvastikuregistri seaduse adressaatidel on kohustus tagada oma elukohaandmete õigsus, ei pruugi nad seda kohustust täita, kui neid andmeid võidakse kergekäeliselt jagada eraisikutele. Pean seetõttu problemaatiliseks tänast olukorda, kus rahvastikuregistri andmeid on eraisikutel võimalik osta ilma puudutatud isikult selgesõnalist nõusolekut küsimata eesmärkidel, mis erinevad isikuandmete rahvastikuregistrisse kogumise eesmärgist.

Ülal esitasin põhjaliku analüüsi, milles tõin välja põhjused, miks rahvastikuregistriseaduse sätted, mis võimaldavad rahvastikuregistri andmeid väljastada õigustatud huvi korral füüsilisele ja juriidilisele isikule, on põhiseadusega vastuolus. Selgitasin samuti, et tänane regulatsioon selle eest tasu kehtestamiseks on põhiseadusega vastuolus.

Teen ettepaneku

- **muuta rahvastikuregistri seadust ning luua vajadusel rahvastikuregistrist andmete väljastamiseks eesmärkidel, mis ei ole hõlmatud RRS §-s 2, põhiseaduse nõuetele vastavad õiguslikud alused;**
- **viia põhiseadusega kooskõlla RRS § 90 lg 2;**
- **tunnistada kehtetuks regionaalministri 07.01.2005 määrus nr 1 "Rahvastikuregistrist andmete väljastamise hindade kinnitamine".**

Ootan teilt hiljemalt 19.05.2008 teavet selle kohta, mida olete minu märgukirja täitmiseks ette võtnud.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Teadmiseks:

Justiitsministeerium
AS Andmevara