

**Kinnistusraamatuseaduse muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsus  
isikuandmete ja eraelu kaitse tagamisega seotud muudatuste tegemiseks**

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

## **I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk**

### **1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus**

Eestis kehtib tugeva kinnistusraamatu süsteem, mis tagab kinnisasjade käibes õiguskindluse ja maandab kinnisvaratehingute riskid: asjaõiguseaduse (AÕS) § 55 lg 2 kohaselt tehakse kinnisasjaga seotud asjaõigused kinnistusraamatu kaudu avalikuks ja seetõttu ei või keegi end vabandada kinnistusraamatu andmete mitteteadmiselega. Kinnisasjaõigused tekivad, muutuvad ja lõpevad kinnistusraamatusse kande tegemisega ning neile saavad isikud tehinguid tehes toetuda.

Kinnistusraamatuseaduse (KRS) § 1 lõike 1 teise lause kohaselt on kinnistusraamat andmekogu, mis kogub ja säilitab andmeid, et avalikustada teavet kinnisomandi tekkimise, üleandmise ja kinnisasja asjaõigusega koormamise, samuti kinnisasja koormava asjaõiguse üleandmise, koormamise ning selle sisu muutmise või lõpetamise kohta.

Tugeva kinnistusraamatu väljundiks ongi eelnimetatud kinnistusraamatu avalikkuse põhimõte – AÕS § 55 lg 1 kohaselt on igaühel õigus tutvuda kinnistusraamatu andmetega ja saada sellest väljavõtteid seaduses sätestatud korras. Kinnistusraamatusse kantud andmete õigsust eeldatakse (AÕS § 56 lg 1). Andmete õigsuse eeldus ja kinnistusraamatu avalikkus omab tähtsust kinnisasjaga tehtavate tehingute tegemisel – näiteks kinnisasja võõrandamisel või koormamisel.

Kinnistusraamatuga tutvumist ja sealt väljatrükkide saamist reguleerib KRS ning justiitsministri 30.06.2010 määrus nr 24 „Kohtu kinnistusosakonna kodukord“ (*kodukord*). KRS § 74 lg 1 kohaselt võib igaüks registriosaga tutvuda ja saada sellest väljatrükke. KRS § 11 lõike 4 kohaselt on registriosal neli jagu, millest esimeses on KRS § 13 alusel kinnistu andmed, sh asukoht, ja teises jaos on KRS § 14 alusel kinnistu omaniku andmed.

Kodukorra § 61 sätestab päringu alused kinnistusraamatuga tutvumisel, samuti ärakirjade, väljatrükkide ja tõendite tellimisel:

- 1) kinnistu registriosaka number;
- 2) kinnistu katastritunnus;
- 3) kinnistu omaniku nimi;
- 4) omaniku isiku- või registrikood;
- 5) kinnistu aadress.

Seega on KRS ja kodukorra alusel igaühel võimalik kinnistusraamatuga tutvuda ning päringut saab teha muu hulgas omaniku nime alusel.

Praegu saab end e-kinnistusraamatus autentitud isik teha päringu isiku nime ja koodi järgi ning osta kinnistu registriosaka andmestikku 1 euro eest, kust nähtub nii kinnisasja omanik kui kinnisasja koormavad piiratud asjaõigused.

Justiitsministri 22.01.2001. a määrusega nr 8 „Kinnistusraamatu andmetöötluskeskus“ on kehtestatud avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja teiste isikute loetelu, kellele väljastatakse tasuta kinnistusraamatu andmeid seaduses sätestatud avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks. Nimetatud isikutele on antud päringusüsteemile kasutajapõhine ligipääs.

Lisaks saavad e-kinnistusraamatu lepingulised<sup>1</sup> kliendid teha päringuid ja kasutada XML-teenuseid<sup>2</sup> mugavamalt ja suuremas mahus.

Kinnistustoimikuga, kus säilitatakse KRS § 20 lõike 1 alusel kõiki kinnistuga seotud dokumente, võib tutvuda ja sellest väljatrükke saada üksnes õigustatud huvi olemasolu korral. Kinnistu omanik, notar, kohtutäitur, kohus ja järelevalveõiguslik asutus ei pea kinnistustoimikuga tutvumiseks tõendama õigustatud huvi (KRS § 74 lg 2).

Seega on praegu igaühele kättesaadavad andmed kinnistu kohta, kuid kinnistuga seotud dokumendid on üldsusele kättesaadavad vaid õigustatud huvi korral.

Kiiresti muutuvus digiühiskonnas ja aina enam tundlikumaks saavas isikuandmete ja eraelu puutumatus riive valguses on tõusetunud küsimus kinnistusraamatus olevate isikuandmete avalikkuse ja kättesaadavuse kohta. Viimastel aastatel on sagenenud nii kodanike kui ka ametiisikute pöördumised isiku nime ja isikukoodi järgi kinnistusraamatust andmete otsingu õiguspärasusest. Viimasel paaril aastal on selliseid pöördumisi olnud ca 20 aastas. Erasisikud on mures, et kinnistusraamatu kaudu on võimalik leida nende elukoht. Kui isik omab vaid ühte kinnisasja, siis on suure tõenäosusega see ka ta elukoht ning uudishimulik või pahatahtlik isik võib ta lihtsa vaevaga üles leida. Tõsi, teisalt ei ole võimalik kõiki andmeid pahatahtlike inimeste eest varjata, küll aga on võimalik info taaskasutamise viisi piirangute seadmisega teabe leidmist raskendada.

Ametiasutused on teavitanud Justiitsministeeriumit näiteks nende ametnike (politseinik, prokurör, kohtunik) elukohta ilmunud isikutest, kes on ametnikku tema ametiülesannete täitmisel tekkinud erimeelsuste tõttu ähvardanud või muul moel häirinud. Justiitsministeeriumile saatis sellekohase pöördumise nt Kohtunike Ühing ning ka politsei- ja piirivalveamet on toonud konkreetse juhtumi, kus nende ametniku elukoht saadi teada kinnistusraamatu kaudu ning tema kodus tekitati kahju.

Seetõttu on vajalik võtta kasutusele teatud meetmed, mis kaitseksid selliste olukordade tekkimise eest paremini. Seega on võimalik piirata andmete leitavust erasisikute kinnistute (potentsiaalselt nende elukohtade) kohta, et takistada nende võimalikku pahatahtlikku kasutamist.

## 2. Sihtrühm

Sihtrühmadeks on:

- 1) kinnisasja omanikud, kelle võimalik elukoht on tuvastatav kinnistusraamatu kaudu. Kinnistusraamatu infosüsteemi andmete kohaselt on 2023. a septembri seisuga kinnistusraamatusse kantud kinnisasja omanikke 1 600 271 (kõik isikute liigid, st nii füüsilised kui ka juriidilised isikud), kellest füüsilisest isikust omanikke on 1 236 462. Füüsilisest isikust omanikke, kellel on vaid üks kinnisasi ja kelle võimalik elukoht on seeläbi tuvastatav, on kokku 403 060.
- 2) Isikud, kes teevad kinnistusraamatust üksikpäringuid isiku nime ja isikukoodi järgi. Kinnistusraamatu infosüsteemi andmete kohaselt tehti 2022. aastal kinnistusraamatus kokku 8 082 362 päringut, sh nime ja isikukoodi järgi tehti 2 389 175 päringut.

<sup>1</sup> <https://www.rik.ee/et/e-kinnistusraamat/lepinguinfo>

<sup>2</sup> <https://www.rik.ee/et/e-kinnistusraamat/xml-teenus>

### 3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Muudatuseega soovitakse tõsta isikuandmete ja eraelu kaitset, samas tuleb kinnistusraamatu avalikkuse põhimõtet piirata nii vähe kui võimalik, kaitsmaks õiguskindluse väärtust, sest kinnistusraamat peab jääma registriks, mis tagab kinnisomandi puutumatus ja millele saavad tugineda kinnisvaratehingud. Kinnistusraamat täidab riigi ühe olulisema registri eesmärki vaid siis, kui sealsed andmed on terviklikud, st andmeid ei peideta ning need on kõigile vajadusel kättesaadavad. Küll aga saab piirata andmetele ligipääsetavust, et tagada parem isikuandmete ja eraelu kaitse.

Olukorra lahendamiseks võiks piirata päringu tegemist nii, et üksikpäringuga ei ole tavakasutajal võimalik e-kinnistusraamatust enam füüsilise isiku nime ja isikukoodi järgi andmeid otsida. Kinnistusraamatu avalikkuse režiim säilib ning omaniku andmed on võimalik kätte saada aadressi, katastrinumbri või registriosa numbri järgi otsides. Olukord jääb samaks avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ning teistele justiitsministri 22.01.2001. a määruses nr 8 „Kinnistusraamatu andmetöötluskeskus“ § 6 lõikes 1 nimetatud isikutele, kes oma seadusest tuleneva avalik-õigusliku ülesande täitmiseks saavad päringuid teha füüsilise isiku nime ja isikukoodi järgi. Samuti saavad nime ja isikukoodi järgi otsida andmeid sellised lepingulised kasutajad ning teenuse kasutajad kes vajavad võimalust otsida andmeid isiku nime või isikukoodi järgi muu riigi poolt õigusakti või halduslepinguga pandud ülesande täitmiseks (nt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse §-s 2 sätestatud isikud, teised isikud oma majandus-, kutse- ja ametitegevuses, elutähtsate teenuste osutajad oma ülesannete täitmiseks). Vastavad kriteeriumid tuleb reguleerida ning registris on kasutusel ka andmelogide süsteem.

Piiranguid ei puuduta juriidiliste isikute kohta e-kinnistusraamatust info otsimist, sest nende puhul ei teki eraelulist riivet ning puudub vajadus neid sama moodi kaitsta nagu füüsilist isikut. Samuti on ettevõtluskeskkonna läbipaistvuse ja usaldusvärsuse tagamiseks ning säilitamiseks oluline võimaldada avalikkusel juriidiliste isikute kinnisasja andmeid kontrollida.

## **II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid**

### 4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Kinnistusraamatu avalikkust reguleerib AÕS § 55 ja KRS § 74. Kinnistusraamatuga tutvumist ja sealt väljatrükkide saamist reguleerivad KRS § 74<sup>1</sup> ja § 75 ning kodukorra § 61. Muudatus ei ole seotud ühegi konkreetse strateegia ega arengukavaga, kuid on põhjendatud üha suurenevate pöördumiste arvuga. See tähendab, et füüsilised isikud tunnetavad järjest rohkem muret selle üle, et nende nime ja isikukoodi järgi on võimalik kõigil kätte saada nende elukoohaandmed. Küsimus ei ole seega peamiselt eesmärgis tagada kinnistusraamatu avalikkus, vaid andmete juurdepääsu läbi kaasnevas kõrvalmõjus, mis suurendab privaatsusrisiki. See võib endast kujutada ohtu juhul, kui päringuid teevad pahatahtlikud isikud ning füüsilisel isikul, kelle kohta otsingut tehakse, on kinnistusraamatus üks kinnisasi, mis on potentsiaalselt ka tema elukohaks. Selline viis suurendab kindlasti ka võimalust koondada isiku kohta erinevad andmed, sh tema vara või elukoht.

### 5. Tehtud uuringud

Uuringuid ega analüüse tehtud ei ole.

## 6. Kaasatud osapooled

VTK koostamisse ei ole huvigruppe kaasatud.

### III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

#### 7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH

#### 7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

- **Avalikkuse teavitamine**

Avalikkust on teavitatud ja jätkuvalt on ka üleval teave päringute tegemise protsessi kohta. Probleemi lahendamisel aga ei oma avalikkuse teavitamine mõju, sest andmeid otsivad siiski ka need, kes võivad neid kasutada pahatahtlikult. Seega ei aita avalikkuse teavitamine saavutada VTK eesmärke.

- **Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine**

Kuna andmeid kasutatakse ka praegu pahatahtlikult ära, läheks olemasoleva olukorra säilitamisel eraelu puutumatus riive veelgi suuremaks, kuna digiühiskonna arenedes aina tundlikumaks saavad andmed on jätkuvalt lihtsasti kättesaadavad. Seega ei ole olemasoleva olukorra säilitamine VTK eesmärgi täitmiseks perspektiivikas.

- **Senise regulatsiooni parem rakendamine**

Senine regulatsioon on detailne ning selles on ette nähtud põhimõtte kinnistusraamatu avalikkusest ning päringute tegemise kordadest ja võimalustest. Senise regulatsiooni parem rakendamine ei aita saavutada eesmärki tõsta isikuandmete ja eraelu kaitset.

#### 7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Olemasoleva olukorra säilitamisel, mitte midagi tegemisel ja avalikkuse teavitamisel puudub eeltoodust tulenevalt isikuid korrale kutsuv mõju ning seetõttu on vaja probleem lahendada regulatiivseid lahendusi kasutades.

### IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

#### 8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida

Teiste riikide regulatiivseid valikuid antud probleemi lahendamise kontekstis põhjalikumalt ei analüüsita, kuna kinnistusregistrete õigussüsteem ja digitaalne areng on riigiti väga erinev. Näiteks Soomes ja Rootsis on vaja päringu tegemiseks teada kinnisasja registri numbrit või aadressi. Lätis on vaja teada katastrinumbrit, aadressi või registriosa numbrit. Leedus on vaja tõendada õigustatud huvi ning päringut saab teha registriosa numbriga või isikukoodi järgi. Poolas on vaja teada registriosa

numbrit. Valdavalt ei saa teiste Euroopa riikide kinnistusregistrites isiku nime ja isikukoodi järgi otsingut teha.

## 9. Regulaatiivsete võimaluste kirjeldus

Probleemi lahendamiseks on vaja piirata kinnistusraamatu otsingu kriteeriume ja mitte võimaldada üksikpäringuid teha füüsilisest isikust kinnisasja omaniku nime ning isikukoodi järgi. Kinnistusraamatuseaduses ja kodukorras tuleb muuta regulatsiooni nii, et tavakasutaja ei saa üksikpäringuga nime ja isikukoodi järgi otsinguid teha. Endiselt säilib võimalus otsida kinnistu andmeid aadressi, katastritunnuse või registriosa numbri järgi. Üksikpäringute ehk tavakasutaja jaoks jääb ligipääs andmetele protsessina samaks. Seega säilib kinnistusraamatu avalikkuse põhimõte, sh on võimalik näha kinnisasja omaniku andmeid, kuid otsingu tegemise võimalused muutuvad.

Alternatiivina oleks võimalik viia tavakasutajale isiku nime ja isikukoodi järgi päring õigustatud huvi tõendamise põhiseks. See aga oleks väga suur koormus registripidajale, kes peaks hindama iga üksiku päringu või teabenõude korral isiku õigustatud huvi. Kui 2022. aastal tehti nime ja isikukoodi järgi 2 389 175 päringut, siis arvestades ajaliselt ühe päringu lahendamiseks 30 minutit, tekitab sellise alternatiivi rakendamine registripidajale täiendavalt juurde 1 194 587,5 tundi tööd ehk ühe aasta päringute lahendamiseks kulub ühel inimesel ligikaudu 143,5 aastat tööd. Õigustatud huvi hindamine või teabenõudele vastamine on nii oluline tegevus, et seda peab lahendama kohtunikuabi, keda kinnistusosakonnas on kokku 27 ning seetõttu hakkaks alternatiivi rakendamine väga intensiivselt takistama registripidaja põhitööd (kohtunikuabi teeb kohtu peetavasse kinnistusraamatusse kandeid ja registri pidamise alaseid määruseid). Seetõttu ei ole alternatiivi kaalumine väljatöötamiskavatsuse koostajate hinnangul mõistlik, tekitades ebamõistliku koormuse, mis jääks ühiskonna kanda. Oluliselt pikeneks seeläbi ka kinnisasjade kohta kannete tegemine, nt omanikuvahetused kinnisasja müügil, pärimisel vms. Seetõttu on proportsionaalne sellises minimaalses mahus isikuandmete avaldamine üldsusele, arvestades andmete avaldamise eesmärki ja andmete minimaalset hulka.

Avalik-õiguslikud juriidilised isikud saavad teha ka edaspidi päringuid füüsilise isiku nime ja isikukoodi järgi, kuna nemad vajavad andmeid oma seadusest tulenevate avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks. Lepinguliste klientide puhul tuleb eristada kliente, kes saavad kinnistusraamatust teha mh päringuid füüsilise isiku nime ja isikukoodi järgi. Edaspidi saavad füüsilise isiku nime ja isikukoodi järgi päringuid teha sellised lepingulised kliendid, kes vajavad isikupõhist otsingut riigi poolt õigusakti või halduslepinguga pandud ülesande täitmiseks (nt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse §-s 2 sätestatud isikud, teised isikud oma majandus-, kutse- ja ametitegevuses, elutähtsate teenuste osutajad oma ülesannete täitmiseks).

Teistel lepingulistel klientidel on jäävad avatuks muud päringuvõimalused, välja arvatud päring füüsilise isiku nime ja isikukoodi järgi.

Kokkuvõttes leiavad väljatöötamiskavatsuse koostajad, et füüsilisest isikust kinnisasja omaniku nime ja isikukoodi järgi üksikpäringu võimaldamise kaotamine e-kinnistusraamatust on sobivam ja eesmärgipärasem viis, sest nii ei ole võimalik pahatahtlikkusest kinnistusraamatu kaudu isiku võimalikku elukohta kindlaks teha. See välistab ka isikupõhised n-õ uudishimupäringud. Samas saab põhjendatud juhul registripidajale teha isikule kuuluva(te) kinnisasjade kohta teabenõude ning omaniku andmed on võimalik jätkuvalt kätte saada ka kinnistu aadressi, registriosa numbri või katastrinumbri järgi otsides.

## 10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Perekonna- ja eraelu puutumatus on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-s 26. Omandi ja kodu puutumatus reguleerivad PS § 32 ning § 33. Teabevabadust reguleerib PS § 44. Eraelu kaitset aitab tagada Isikuandmete kaitse üldmäärus (EL) 2016/679 ning isikuandmete kaitse seadus.

Üldmääruse artikkel 6 lõige 1 punkt (e) lubab töödelda isikuandmeid, kui isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. Sama artikli lõike 3 kohaselt lõikes 1 punktis (e) osutatud isikuandmete töötlemise alus kehtestatakse kas liidu õigusega või vastutava töötleja suhtes kohaldatava liikmesriigi õigusega.

Andmete teatud osas üldsusele avaldamist reguleerivad omakorda üldmääruse erisätted (vt artiklid 85-91). Üldmääruse artikkel 85 reguleerib isikuandmete töötlemist teabevabaduse kontekstis, olles meie teabevabadusele sarnane läbipaistvusgarantii. Artikkel 86 reguleerib isikuandmete avaldamist üldsusele, koosmõjus meil kehtiva siseriikliku avaliku teabe seadusega (millega on üle võetud ka andmete taaskasutuse ja avaandmete direktiiv) ning eriseadustega (avaliku teabe seadus ei kehti teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osas, kui need on eriseaduses sätestatud teisiti).

Eraldi on välja toodud menetlusökonoomia põhimõtet, mis tähendab püüdlemist tõhusa menetluse poole üheaegselt riigi ressursside säästmisega.<sup>3</sup> Näiteks on omandi riive eesmärgina legitiimne olukord, kus riigilõiv tuli tasuda siis, kui teavet esitati väljaspool e-toimiku keskkonda, mida põhjendati sooviga säästa kohtute tehnilist tööd ja asendada see elektroonilise asjaajamisega. Kohus selgitas, et menetlusökonoomia on Riigikohtu praktika kohaselt põhiseaduslik õigusväärnus ja sealhulgas PS § 32 riive eesmärgina legitiimne.<sup>4</sup> Seadusandjal on õigus määrata põhiseadusega sätestatud raamides selle piirid, arvestades sealhulgas teiste põhiseaduslike väärtustega.<sup>5</sup>

Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Vastavust proportsionaalsuse põhimõttele tuleb Riigikohtu pikaajalise praktika järgi hinnata kolmeastmeliselt – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist, ja sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärkide tähtsust.<sup>6</sup> Seega tuleb kaaluda, kas põhiõiguse piiranguga taotletava eesmärgi võinuks saavutada ka muul viisil ning kui jah, siis küsima iga alternatiivi puhul, kas see koormaks isikut vähem. Siinjuures tuleb arvestada ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, sealhulgas ka riiki.<sup>7</sup> Kahtlemata ei ole riigil kohustust teha piiramata kulutusi, et minimeerida sekkumine põhiõigustesse, samas ei järeldu sellest, et leebemat abinõu ei saaks lugeda valituga samaväärseks, kui see nõuab kas või tühisel määral lisakulutusi, ehk eri abinõude juures tuleb arvestada erinevusi riigi kulutustes.<sup>8</sup> Seega on küsimus ühelt poolt kinnistusraamatu avalikkuse põhimõtte tagamine ja teisalt selle lahenduse võimalikud alternatiivid – kas avalikustada andmed

<sup>3</sup> Vt PS kommentaare, § 15 p 95, <https://pohiseadus.ee/sisu/3486>.

<sup>4</sup> 10. detsember 2013, 3-4-1-20-13, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-20-13>

<sup>5</sup> <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-4-1-25-09>, p 23.

<sup>6</sup> (RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p-d 32–35; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15).

<sup>7</sup> Vt PS kommentaare, § 11 p 46, <https://pohiseadus.ee/sisu/3482>

<sup>8</sup> PS komme § 11, p 47.

igakordse teabeväljastusena või aktsepteerida teatud isikuandmete avaldamist selle eesmärgi täitmiseks, sest vastasel korral kasvaks nime ja isikukoodi väljastamiseks halduskoormus ebaproportsionaalselt suureks (vt täpsemalt punktist 9).<sup>9</sup>

Arvestades erinevate põhiõiguste kaalu ja riive ulatust, võib pidada soovitud lahendust proportsionaalseks. Vastasel korral tuleks hakata täieliku juurdepääsupiirangu korral hindama andmete väljastamisi, sh nende väljastamist osaliselt (vt AvTS § 38 lg 2, mille kohaselt olukorras, kus teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti). Siinjuures tuleb vaadelda ka üldisi põhimõtteid teabe valdamisel, kus näiteks AvTS § 4 lg 2 sätestab eraldi, et teabele juurdepääs tuleb tagada igaühele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil. Kõrvutades kõik need põhimõtted päringute hulgaga, võib eeldada, et neid ei oleks võimalik täita 5 tööpäeva jooksul ja see eeldaks eriregulatsiooni. Sõltuvalt eriregulatsioonist ehk vastamise perioodist, kaotab lõpuks kinnistusraamat oma olulise väärtuse ja mõtte, sest lõpuks tuleks teave väljastada igal juhul neile, kes sooviks teada konkreetse objekti omanikku - olgu selleks siis nt naaber või üürileandja. Seega on leitud erinevate õiguste vahel väljapaktudu lahendusega sobiv tasakaal. Kui riik asuks andmeid väljastama vaid põhjendatud huvi taotlusel teabenõude korras, muutuks küsitavaks andmetöötlus ka teist pidi - riigil puudub vajadus koguda teabenõude täitmise eeldusena tegelikult veel omakorda täiendavaid andmeid – saades teada kes, keda ja miks soovib (nt päringu eeldusena esitada tõend mille kohta). Selline teabe kogumine räägib taas eelnevalt toodud alternatiivi kasuks, kus ei kaasne täiendavat teabetöötlust ning kus on maandatud ka otsene risk isikute elukoha avaldamisel.

AvTS-iga ülevõetud direktiivi põhjenduspunktid 8 ja 9 selgitavad andmete avaldamisest saadavat kasu ühiskonnale. Neis rõhutatakse, et just liikmesriikide avalik sektor kogub, koostab, paljundab ja levitab paljusid tegevusalasid puudutavat teavet, näiteks sotsiaal-, poliitika, majanduse, õiguse, geograafia, keskkonna, meteoroloogia, hariduse jms valdkonnas. Avaliku sektori täidesaatvate, seadusandlike või kohtuasutuste koostatud dokumendid on ka ulatuslik, mitmekesine ja väärtuslik varamu, mis võib ühiskonnale kasu tuua. Seega, avaandmete abil andmete taaskasutuse võimendamise eesmärk on tagada demokraatlikus ühiskonnas nõutava võimu tegevuse läbipaistvust ja avalikkuse ühiskonnaelus osalemist, samuti suurendada innovatsiooni ja konkurentsivõimet ehk edendada seeläbi majandust – informatsioon loob kasu nii üksikisikutele kui ka ettevõtetele. Vastavalt AvTS § 9 lõikele 1 on teabevaldaja kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras, sealjuures AvTS § 28 lg 1 punkti 30 kohaselt on teabevaldaja kohustatud avalikustama andmekogudes sisalduvad andmed, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut (seda ka juhul, kui selle näeb ette eriseadus). AvTS § 29 sätestab teabe avalikustamise viisid, eraldi on adresseeritud just andmekogude avaandmeid. Kui andmekogu vastutav töötleja on andmekogu avaandmed masinloetavale kujule viinud, siis AvTS § 29 lõike 6 kohaselt peavad need andmed olema juurdepääsetavad. Siinkohal tulebki kaaluda, kas andmetele kehtib juurdepääsupiirang või mitte ning kas lähtuvalt andmete sisust tuleks rakendada taaskasutamise piirangut või mitte. Seega tuleks võimaldada andmetega tutvuda otse ja võimalikult hõlpsal viisil, leides sobiva tasakaalu aga võimalike riivete vähendamiseks. Seda käesoleva lahendusega teha soovitaksegi.

Kaaluma peaks ka nt isiku kohtusse pöördumise õiguse riivet olukorras, kus isik ei saa ise eelnevalt kindlaks teha kostja kinnisvara (nt on vaja hagi tagamiseks kanda kinnisasjale keelumärke või kohtulik hüpoteek). Samas on võimalik põhjendatud juhul teabenõude korras seda registripidajalt küsida või kasutada õigusabiteenuse osutajat, kellel on kinnistusraamatule lepinguline ligipääs.

Kokkuvõttes peavad väljatöötamiskavatsuse koostajad eelnevat arvesse võttes välja pakutud lahendust proportsionaalseks ja VTK eesmärgi täitmiseks sobivaks.

<sup>9</sup> Vt nt <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-24-11>, p 59.

## **V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.**

### **11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud**

#### **11.1. Füüsilisest isikust kinnisasja omaniku nime ja isikukoodi järgi üksikpäringuga andmete otsimise keelamine**

Väljatöötamiskavatsusega nähakse ette muudatus, mille kohaselt avalikust kinnistusraamatu päringusüsteemist ei ole võimalik enam üksikpäringuga andmeid otsida füüsilisest isikust kinnisasja omaniku nime ja isikukoodi alusel. Säilivad muud päringu tegemise võimalused, nt aadressi, katastritunnuse või registriora numbri järgi. Seega muutuvad päringute tegemise võimalused, mis peaksid seeläbi mõjutama ka isikurvalisust, sest praegu on üksnes isiku nime järgi otsingu tegemine võimalik ning see on põhjustanud probleeme julgeolekuorganite ametnikele, kohtuametnikele kui ka eraisikutele. Otsingu võimalusi piirates tõuseb ka isikute turvalisus, kuid säilib kinnistusraamatu avalikkus.

##### **11.1.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond I (ja alajaotis): mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, täpsemalt mõju isikurvalisusele**

Kuna VTK eesmärk üha laienevas andmeruumis paremini isikuandmeid ja eraelu kaitsta, kaasneb sellega mõju isikujulgeolekule.

###### **11.1.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad) valdkonnas**

###### Sihtrühm: kinnisasja omanikud

Kinnistusraamatu andmete kohaselt on 2023. a septembri seisuga kinnistusraamatusse kantud 1 600 271 kinnisasja omanikku. Omanikud on valdavalt Eestist ja ka Euroopa Liidust. Sihtrühma võrdlusgrupiks võetaks kõik Eestis elavad isikud, keda on kokku 1 365 884<sup>10</sup>.

###### **11.1.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühma(de)le ja järelendus olulisuse kohta**

###### Mõju ulatus

Mõju ulatuse hindamisel arvestatakse sihtrühmas esile kutsuvaid käitumuslikke muutusi. Käesoleva mõju muudatus sihtrühmale on väike, kuna nende toimimises ja käitumises ei toimu muutusi võrreldes praegusega ning puudub tarvidus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks, sest mõju on positiivne.

###### Mõju avaldumise sagedus

Kuna mõju avaldumine on ebaregulaarne, st tõenäoliselt ei otsita konkreetse isiku andmeid reeglipäraselt, saab öelda, et mõju avaldumise sagedus on väike.

###### Ebasoovitavad mõjud

Sihtrühma jaoks on tegemist positiivse mõjuga muudatusega. Muutub väiksemaks võimalus kinnisasja omanike andmeid pahatahtlikult ära kasutada.

Kokkuvõttes saab hinnata, et tegemist on kinnisasja omanike jaoks positiivse mõjuga. Mõju on oluline, kuid mitte sedavõrd oluline ega negatiivne, et seda oleks vaja täiendavalt analüüsida.

##### **11.1.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond II (ja alajaotis): mõju majandusele, täpsemalt mõju infoühiskonna arengule (teenuse kättesaadavusele)**

<sup>10</sup> Andmed Statistikaameti veebilehelt: <https://www.stat.ee/et/avastatistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvaarv>



### **12.1.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad)**

Sihtrühm: Isikud, kes teevad e-kinnistusraamatust isiku nime ja isikukoodi järgi üksikpäringuid

RIKi andmete kohaselt tehti 2022. aastal isiku nime ja koodi järgi 3 974 595 päringut kokku nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute kohta, sh:

- avalik-õiguslike isikute teostatud otsingud (autenditud ja autentimata) – 436 155;
- autenditud eraisiku otsingud (tavakasutaja) – 432 701;
- autenditud lepinguliste kasutajate otsinguid – 694 221;
- autentimata (parooliga) lepinguliste kasutajate otsinguid – 2 411 518

2022. aastal tehti kinnistusraamatust kokku 8 082 362 päringut. Isikukoodi järgi tehti 2 389 175 päringut, seega moodustub isiku nime ja isikukoodi järgi otsingute arv kogupäringute arvust 29,5 % ning sihtrühma suurust saab hinnata väikseks.

### **12.1.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühma(de)le ja järeltus selle olulisuse kohta**

#### Mõju ulatus

Mõju ulatuse hindamisel arvestatakse sihtrühmas esile kutsuvaid käitumuslikke muutusi. Käesoleva mõju muudatus sihtrühmale on väike, kuna nende toimimises ja käitumises ei toimu erilisi muutusi võrreldes praegusega ning puudub tarvidus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks.

Kuigi edaspidi ei ole võimalik enam üksikpäringuid füüsilise isiku nime ja isikukoodi järgi teha, säilivad muud võimalused päringute tegemiseks. Kinnistusraamatu päringut on võimalik teha kinnistu aadressi, katastritunnuse või registriosa numbri järgi. Seega ei piirata otsingute tegemist täielikult, vaid muudetakse otsingu tegemise kriteeriume ehk teenus jääb endiselt kättesaadavaks kõigile. Samuti säilib kinnistusraamatu avalikkuse põhimõte, sest omaniku andmeid on endiselt võimalik ka aadressi järgi otsides kätte saada, kuid võimalused päringute tegemiseks muutuvad.

#### Mõju avaldumise sagedus

Kuna mõju avaldumine on ebaregulaarne, st tõenäoliselt ei otsita konkreetsete omanike andmeid reeglipäraselt, saab öelda, et mõju avaldumise sagedus on väike.

#### Ebasoovitavad mõjud

Sihtrühma jaoks on tegemist piirava meetmega. Samas, nagu ka varasemalt selgitatud, jäävad alles otsingute tegemise võimalused teiste kriteeriumide alusel. Nendel, kellel on konkreetse kinnistu omaniku leidmine vajalik, saavad seda teha kasutades aadressi, katastritunnuse või registriosa numbri järgi otsimise võimalust. Isikujulgeoleku ja turvalisuse kaitse kaalub antud juhul üles ka mõningase negatiivse mõju, mis väljendub otsingu tegemise võimaluste vähendamises. Kuna aga kinnistusraamatu avalikkuse põhimõte ja muud päringute tegemise võimalused siiski säilivad, saab öelda, et negatiivse iseloomuga mõjud on väikesed.

Kokkuvõttes saab hinnata, et mõju füüsilisest isikust kinnistasja omanike nime ja isikukoodi järgi andmete pärijatele ei ole oluline ning seetõttu ei pea väljatöötamiskavatsuse koostajad seda vajalikuks täiendavalt analüüsida.

## **12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele**

Muudatuste tulemusena ei suurene ega vähene ettevõtete ega kodanike halduskoormus.

### 13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud. Muudatus toob kaasa RIK-ile ühekordse arenduskulu, mis kaetakse RIK-i eelarvest.

### 14. Edasine mõjude analüüs

Kuna muudatused ei avalda sihtrühmadele olulisi mõjusid, ei pea väljatöötamiskavatsuse koostajad täiendava mõjuanalüüsi koostamist vajalikuks.

## VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

### 15. Valitav lahendus

Väljatöötamiskavatsuse alusel soovitakse muuta avalikust kinnistusraamatust päringu tegemise võimalusi selliselt, et füüsilisest isikust kinnisasja omaniku nime ja isikukoodi järgi üksikpäringu tegemine e-kinnistusraamatust ei ole enam isikujulgeoleku kaitse kaalutlusel lubatud. Säilib võimalus otsida kinnisasja aadressi, katastritunnuse või registriosa numbri järgi ning saada omaniku andmed kätte objekti otsingu kaudu.

Avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning lepingulised kliendid saavad jätkuvalt teha päringuid ka isiku nime ja isikukoodi järgi, kuna nemad vajavad andmeid avalik-õiguslike ülesannete või muu riigi poolt õigusakti või halduslepinguga pandud haldusülesande täitmiseks.

Piirangud ei puuduta juriidiliste isikute kohta e-kinnistusraamatust info otsimist, sest nende puhul ei teki eraelulist riivet ning puudub vajadus neid sama moodi kaitsta nagu füüsilist isikut. Samuti on ettevõtluskeskkonna läbipaistvuse ja usaldusvääruse tagamiseks ning säilitamiseks väljatöötamiskavatsuse koostajate hinnangul oluline võimaldada avalikkusel juriidiliste isikute kinnisasjade andmeid kontrollida. Siinjuures aga palume huvigruppidel avaldada arvamust, kas juriidiliste isikute erinev kohtlemine on põhjendatud või peaks ka nende puhul muudatust rakendama ning nime ja registrikoodi järgi otsingu võimaldamist piirama.

#### 15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus

#### 15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris

X

#### 15.3 Selgitus

Muudatuste rakendamiseks ei koostata uut seaduse tervikteksti ega ka asjakohaste määruste uusi terviktekste, vaid muudatused tehakse olemasolevate õigusaktide struktuuris.

### 16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

Puudutatud ja muudetavad õigusaktid on kinnistusraamatuseadus ning justiitsministri 30.06.2010 määrus nr 24 „Kohtu kinnistusosakonna kodukord“.

### 17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse

Eelnõu koostamisse kaasatakse järgmised huvigrupid kellele saadetakse tagasiside andmiseks ka väljatöötamiskavatsus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Siseministeerium, Notarite Koda, Tartu Maakohtu kinnistusosakond, Õiguskantsleri Kantselei, Andmekaitse Inspeksioon, Registrite ja Infosüsteemide Keskus, MTÜ Eesti Kohtunike Ühing, Riigiprokuratuur, Politsei- ja Piirivalveamet, Eesti Omanike

Keskliit, Eesti Kinnisvarafirmade Liit, Eesti Pangaliit, Eesti Advokatuur, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Eesti Juristide Liit, Maa-amet ning teadmiseks Riigikogule.

**18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg**

Põhjalikumat mõjuanalüüsi ei plaanita teha.

**19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg** (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)

Eelnõu kontseptsiooni ei plaanita koostada.

**20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg**

Eelnõu kooskõlastamise aeg kevad 2024.

**21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg**

Eeldatav jõustumise aeg 2024. aasta lõpp.

**22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed**

Kadri Laud ([kadri.laud@just.ee](mailto:kadri.laud@just.ee)) ja Margit Veskimäe ([margit.veskimae@just.ee](mailto:margit.veskimae@just.ee)).