

Rahvastikuregistri seaduse eelnõu seletuskiri

1. SISSEJUHATUS

1.1. Sisukokkuvõte

Rahvastikuregistri seaduse (edaspidi *RRS*) eelnõus esitatakse uus terviklik *RRS* regulatsioon, mis hõlmab rahvastikuregistri ülesehitust, sellega seonduvaid õigusi ja kohustusi ning elukoha registreerimise menetluspõhimõtteid ja sellest tekkivaid õigussuhteid. Üle on vaadatud kogu kehtiva seaduse sisu ja sõnastus, teksti on tehtud loetavamaks ja seda on süstematiseeritud. *RRS* uue tervikteksti vajadus on tingitud sellest, et seaduse vastuvõtmisest on möödunud 14 aastat ning selle aja jooksul on ühiskonnas toimunud mitmeid muudatusi: kehtestatud on riigi infosüsteemi kindlustavad süsteemid (nt aadressiandmete süsteem, infosüsteemide andmevahetuskiht X-tee), loodud on digiallkirjastamise võimalus, samuti on vastu võetud otseselt rahvastikuregistri pidamist ja menetlusi mõjutavad uued seadused, nt avaliku teabe seadus, isikuandmete kaitse seadus ja haldusmenetluse seadus.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonna juhataja Enel Pungas (tel 612 5174, enel.pungas@siseministeerium.ee), tema asetäitja õiguse alal Mairis Kungla (tel 612 5208, mairis.kungla@siseministeerium.ee), asetäitja dokumenteerimise alal Terje Maurer (tel 612 5231, terje.maurer@siseministeerium.ee), sama osakonna õigusnõunik Kaija Klaasen (tel 612 5174, kaija.klaasen@siseministeerium.ee), peaspetsialist Terje Enula (tel 612 5173, terje.enula@siseministeerium.ee) ning nõunik Angela Ventsel (tel 612 5015, angela.ventsel@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (tel 612 5230, e-post ragnar.kass@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Helin Kask (tel 612 5241, e-post helin.kask@siseministeerium.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega ole välja töötatud Euroopa Liidu õiguse rakendamiseks. Samuti ei tulene eelnõu väljatöötamine Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks kehtiv *RRS*.

Eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik Riigikogu koosseisu poolthääle enamus.

2. SEADUSE EESMÄRK

2.1. Eelnõu vajalikkus

Eesmärk on kehtestada *RRS*, mis arvestaks ühiskonnas toimunud muutustega. Esiteks ei vasta kehtiva *RRS* eesmärk ning rahvastikuregistrisse kogutavate andmete koosseis enam

praegustele vajadustele. Teiseks on kehtiva RRS struktuur keeruline, see ei vasta enam praegustele oludele. Seaduse ülesehitus on liiga detailne, tehniline ja üksikasjalik, nii on täpne andmekoosseis kehtestatud seaduses ja seda väga keeruliselt. Kolmandaks, kuna kehtiv RRS võeti vastu 2000. aastal, aga infoühiskond ja selle regulatsioonid on palju arenenud, ei vasta seaduse sõnastus enam praegustele põhimõtetele ning kehtivale andmekogude regulatsioonile.

Üle on vaja vaadata andmetele juurdepääsude viisid ning viia need vastavusse praeguste nõuete, põhimõtete ja tehniliste võimalustega. Samuti on vaja lihtsustada andmetele juurdepääsumenetlust, arvestades tänapäeva tehnilisi võimalusi. Selgemalt tuleb reguleerida andmete väljastamine õigustatud huvi korral, sh on oluline sisustada õigustatud huvi termin, st millistel juhtudel on tegemist andmete väljastamisega õigustatud huvi korral. Samuti on vaja täpsustada ajaperiood, millal on isikul võimalik tutvuda tema kohta tehtud päringute andmetega.

Rahvastikuregistrile on aastate jooksul heidetud ette, et isikute elukoha andmed ei vasta tegelikkusele. Mitmete asjaolude koosmõjul (isikutel ei ole motivatsiooni oma elukohta õigesti märkida või on motivatsioon märkida mingi teenuse tõttu sinna, kus tegelikult ei elata; teatud asutustesse isikute elukohti ei registreerita jne) ei kajastu praegu mõnede isikute aadressid rahvastikuregistris õigesti. Seetõttu on vaja kogu elukoha, kontakt- ja muude andmete kogumise süsteem üle vaadata, et tagada õiged elukoha andmed. Eelnõu koostamisel oli aluseks, et elukoha registreerimise peamisi põhimõtteid ei muudeta.

Eelnõu väljatöötamisel võeti aluseks kehtiv RRS, mida täiendati ja muudeti poolte kogutud arvamuste alusel.

Eelnõu on seotud „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“ eesmärgiga korraldada riigivalitsemine nutikamalt.

2.2. Olulisemad muudatused

Eelnõu eesmärk on kehtestada uus kaasaegne RRS. Võrreldes kehtiva seadusega on eelnõus valdkonnad selgemalt ja loetavamalt teemade kaupa rühmadesse süstematiseeritud. Andmekoosseis on eelnõus sätestatud üldisemalt, määrustega kehtestatakse nii täpne andmekoosseis, andmeandjad kui ka andmete edastamise kord. Kaasajastatud on terminid, eelnõust on välja jäetud kehtivas seaduses olevad sätted, mis on praegu sätestatud isikuandmete kaitse seaduses ja avaliku teabe seaduses, samuti haldusmenetluse seaduses.

Täpsustatud on rahvastikuregistri pidamise eesmärki, lisatud on ka õigustatud huvi korral andmete kogumine ja väljastamine füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende eesmärkide saavutamiseks, samuti on käsitletud välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkulepete täitmist, kuna riikidevaheline andmevahetus on muutunud üha aktuaalsemaks.

Võrreldes kehtiva seadusega ei nimetata rahvastikuregistrisse kantavate andmete liike eelnõu järgi enam aktuaalseteks andmeteks ja arhiivis säilitatavateks andmeteks, viimase asemel on rahvastikuregistrisse kantavate andmete liigiks mitteaktuaalsed andmed. Kui kehtiva RRS-i kohaselt on aktiivsed vaid rahvastikuregistri subjekti andmed, siis võivad eelnõu kohaselt nii rahvastikuregistri subjektidel kui mittesubjektidel olla nii aktuaalseid kui ka mitteaktuaalseid andmeid. Eelnõus ei ole kavandatud suuri muudatusi rahvastikuregistri andmekoosseisis. Statistilistest andmetest on välja jäetud tegevusala andmed, sest nende uuendamise tihedus on väike ja seetõttu on nende kvaliteet kehv, mistõttu neid andmeid ei kasutata ja seetõttu ei ole

mõtet neid ka koguda.

Seoses elukohaga on lisandunud mõned uued terminid – *viibimiskoht* (see on ka uus andmeväli registris) ja *lisa-aadress*, neist esimese esitavad asutused, kui inimene on mingi asutuse poolt (nt välismaale tööle) või asutusse saadetud või paigutatud (nt hooldekodu), ning teise esitab inimene ise, kui tal on rohkem kui üks elukoht. Samuti muudetakse ruumi omaniku õigustatud nõudmise tulemusel rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete muutmise põhimõtteid.

2.3. Eelnõu koostamine

2012. aasta esimesel poolel kogus Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakond teistelt ministereidelt, ametitelt ning kohalike omavalitsuse üksuste liitudelt probleemikirjeldusi ja ettepanekuid RRS muutmiseks. Ettepanekuid ei kogutud mitte ainult elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise kohta, vaid kogu RRS reguleerimisala kohta. Probleemipüstitusi ja ettepanekuid regulatsiooni muutmiseks tuli mitmeid, seetõttu otsustati töötada välja uus RRS terviktekst.

Arvamusi esitasid kõik ministereid, Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Andmekaitse Inspeksioon ja Statistikaamet. 2013. aasta kevadel viidi pooltega läbi teemapõhised kohtumised, kus analüüsi esitatud ettepanekuid ja koguti nende kohta arvamusi. Eraldi kohtumised viidi läbi järgmistel teemadel: üldteemad, andmekoosseis, elukoha registreerimine, andmete kaitse, välismaal elavate Eesti kodanike registreerimine ja välismaalaste registreerimine. Koosolekul osalesid varem kirjalikke ettepanekuid teinud asutuste esinejad.

Lisaks kaasatud poolte ettepanekutele arvestati eelnõu koostamisel Siseministeeriumis kindlaks tehtud seaduse muutmise vajadusi ning selle rakendamisel tekkinud probleeme. Samuti on Siseministeeriumi ametnikud käinud Põhja- ja Baltimaade avaliku halduse mobiilsusprogrammi raames selles valdkonnas teiste riikide praktika kogumiseks tutvumas rahvastikuregistri toimimisega Taanis ja Rootsis, kohtunud on ka Soome, Läti ja Leedu rahvastikuregistri keskustega.

2014. aasta veebruaris-märtsis oli kooskõlastamisel RRS väljatöötamiskavatsus. Kõik ministereid toetasid seaduse uue tervikteksti koostamist. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium lisas oma ettepanekud (tähelepanu pööramine Riigi Infosüsteemide Ameti (edaspidi *RIA*) hallatavatele taristutele, rahvastikuregistrisse eesti.ee meiliaadresside lisamine jm). Rahandusministeerium tuletas meelde, et eelnõu koostamisel on vaja teha kulude analüüs. Sotsiaalministeerium palus pöörata tähelepanu puutumusele Euroopa Liidu õigusele seoses inimeste vaba liikumisega, nimetati ka probleeme praeguse elukoha registreerimise süsteemiga ja viidati mitmete üksikutele punktidele, mida peaks eraldi analüüsima. Keskkonnaministeerium tegi ettepaneku selgitada, kas RRS põhimõtete kaasajastamisel plaanitakse kaotada andmete korduv esitamine. Justiitsministeerium esitas täpsustavaid küsimusi ning leidis, et praegu ei ole põhjendatud väljatöötamiskavatsuses esitatud lahendus sätestada elukoha registreerimise regulatsioon eraldi seaduses, kuna elukoha andmed kuuluvad rahvastikuregistrisse kantavate andmete hulka. Samuti leidis Justiitsministeerium, et tarvis oleks täiendada väljatöötamiskavatsuse mõjude analüüsi ning eelnõus koostada juba põhjalikum mõjude analüüs ja olulisemate mõjude analüüsi aruanne.

Väljatöötamiskavatsust ei kooskõlastanud Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit.

Oma ühises kirjas tõid nad välja, et väljatöötamiskavatsus on pealiskaudne ja ebamäärane nii probleemide kirjelduse, kaalutud lahenduste kui ka kavandatava regulatsiooni sisu osas, mistõttu ei ole esitatud väljatöötamiskavatsuse alusel võimalik prognoosida, kas probleemide lahenduseks leitakse eesmärgipärane ja toimiv lahendus.

Eelnõu koostati eelnõu eelmistes ettevalmistusetappides esitatud ettepanekute põhjal.

3. EELNÕU SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Seadus on jagatud kolmeks osaks. Esimese osa moodustavad sätted, mis puudutavad rahvastikuregistrit. Osa on jagatud peatükkideks, mis sätestavad üldsätted, vastutava ja volitatud töötaja ülesanded ning rahvastikuregistri pidamise, andmete koosseisu ja andmete registrisse andmise, isikukoodi sisu, andmetele juurdepääsu ning järelevalve ja vaidluste lahendamise. Teise osa moodustab kohaandmete registreerimine, eri peatükkides sätestatakse erinevate kohaandmete (elukoha aadress, kontaktaadress, viibimiskoha aadress, lisa-aadressid) sisu ja nende menetlused. Kolmas osa on rakendussätted.

Rahvastikuregistri pidamist puudutavad ja elukoha registreerimise sätted on paigutatud seaduse eri osadesse, sest esimeses osas on sätestatud rahvastikuregistri kui andmekogu õigused ja kohustused sätestamisega ning teises osas elukoha ja teiste isiku rahvastikuregistrisse kantavate aadresside, samuti viibimist ja kontaktandmeid puudutavate andmete õiguslikud alused ja menetluste läbiviimine.

3.1.1. Üldsätted

Eelnõu §-st 1 on seaduse reguleerimisalast võrreldes kehtiva RRS-iga jäetud välja rahvastikuregistri kasutuselevõtmine, sest seda ei ole seaduses enam käsitletud, kuid lisatud on isikukoodi andmine kui omaette RRS alusel läbiviidav menetlus. Täpsustatud on järelevalve tegemise ulatust, varem ainsana nimetatud rahvastikuregistri pidamise järelevalvele on lisatud andmete töötlemise järelevalve. Isikukoodi andmise ja andmete töötlemise järelevalve lisamine ei ole seaduses küll sisulised muudatused, sest nimetatud tegevused on ka kehtivas seaduses sätestatud, küll aga ei olnud need nimetatud seaduse reguleerimisalal.

Rahvastikuregistri pidamist sätestavas §-s 2 on põhimõtted varasemaga võrreldes samad: sätestatud on rahvastikuregistri kuulumine riigi infosüsteemi, Siseministerium on määratud vastutavaks töötlejaks ning antud on õigus määrata volitatud töötlejaks nii eraõiguslik juriidiline isik kui ka riigiasutus. Seaduses on volitusnorm Vabariigi Valitsusele määrata rahvastikuregistri turvaklass, mis määratakse vastavalt Vabariigi Valitsuse infosüsteemide turvameetmete süsteemile. Rahvastikuregistri kui riigi jaoks olulise infosüsteemi turvaklass on praegu kõrge (K3T2S2), mis tähendab kõrgeimat andmete käideldavuse taset (K3 – töökindlus – 99,9%, st lubatud summaarne seisak nädalas on u kümme minutit, lubatud nõutava reaktsiooniaja kasv tippkoormusel on $1 \div 10$ sekundit), peaaegu kõrgeimat tervikluse taset (T2 – info allikas, selle muutmise ja hävitamise fakt peavad olema tuvastatavad; vajalik on info õigsuse, täielikkuse ja ajakohasuse perioodiline kontroll) ning ka kõrget konfidentsiaalsuse taset (S2 – info kasutamine on lubatud ainult teatud kindlatele kasutajarühmadele, juurdepääs teabele on lubatud juurdepääsu taotleva isiku õigustatud huvi korral). Rahvastikuregistri turbeaste on H, st kõrge. Turvaklassi ei ole kavas muuta.

Samuti nähakse §-s 2 Vabariigi Valitsusele ette võimalus sätestada määrusega

rahvastikuregistri pidamiseks ja andmete töötlemiseks täpsemad nõuded ja tingimused, kui selleks peaks vajadus ilmnema.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse rahvastikuregistri pidamise eesmärk. Kehtiva seaduse kohaselt on RRS eesmärk tagada Eesti rahvastikuregistri subjekti peamiste isikuandmete kogumine ühte andmekogusse riigile ja kohalikule omavalitsusele seadusega sätestatud ülesannete täitmiseks isiku õiguste, vabaduste ja kohustuste realiseerimisel ning Eesti rahvastiku arvestuse pidamine. Nimetatu on kehtivas seaduses seaduse eesmärk, eelnõu § 3 kohaselt on see rahvastikuregistri pidamise eesmärk, sest sätestatakse mitte seaduse, vaid just rahvastikuregistri pidamise eesmärk. Samuti on muudetud paragrahvi ülesehitust – eelneva täislause asemel on esitatud eesmärkide loetelu. Eesmärkidesse on varasemaga võrreldes lisatud õigustatud huvi korral füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende ülesannete täitmiseks andmete väljastamine ning välissuhtlemiseaduse alusel sõlmitud kokkulepete täitmine. Õigustatud huvi korral andmete väljastamine on lisatud registri pidamise eesmärgiks, sest registrit väljastatakse andmeid mitte ainult riigile ja kohalikule omavalitsusele, vaid ka õigustatud huvi korral füüsilistele ja juriidilistele isikutele, sest kui riik on ühiskonna ressursi abil andmed juba kogunud, peab see olema ka kogu ühiskonnale vajaduse ja õigustatud huvi korral kasutatav. Uue eesmärgina lisatud välissuhtlemiseaduse alusel sõlmitud kokkulepete täitmine on muutunud aktuaalseks pärast kehtiva RRS koostamist, sest sõlmitud on lepingud rahvastikuregistri andmete vahetamiseks. Nimetatu hõlmab nii riikidevahelisi kui ka ametkondlikke välislepinguid.

Võrreldes kehtiva seadusega on eelnõust jäetud välja viide rahvastikuregistri liigile kui riigi põhiregistriale, see on tingitud 01.01.2008 jõustunud avaliku teabe seaduse muudatustest, millega tunnistati andmekogude seadus kehtetuks ning andmekogude regulatsioon kehtestati avaliku teabe seaduses. Kehtivas andmekogude regulatsioonis on loobutud andmekogude liigitamisest. Nagu kehtivas seaduses, on ka eelnõu §-s 4 esitatud RRS ja teiste seaduste kohaldamise põhimõtted, kus on sätestatud, et isikuandmete kaitse seadust, avaliku teabe seadust ja haldusmenetluse seadust kohaldatakse, arvestades RRS erisustega.

Kehtivas seaduses kasutatud rahvastikuregistri objekti termin on eelnõu §-s 5 asendatud rahvastikuregistri subjekti terminiga. Põhjuseks on seaduse muutmise ettepanekute kogumisel mitme asutuse (nt Justiitsministeerium) esitatud seisukoht, et inimese „objektiks“ nimetamine on solvav. „Eesti keele seletava sõnaraamatu“ (<http://www.eki.ee/dict/ekss/>) järgi on nende sõnade tähendused järgmised: objekt on see, millele või kellele on suunatud kellegi tegevus, tähelepanu, mõtted, tunded vm; subjekt on tegevuse kandja, isik, õigussuhtes osaleja. Seega sobib ka keeleliselt paremini termin *subjekt*.

Kehtiva seaduse kohaselt on rahvastikuregistri subjektiks lisaks Eesti kodanikule Euroopa Liidu muu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanik ning Eestis elamisloa või elamisõiguse saanud välismaalane. Välismaalane on välismaalaste seaduse § 3 tähenduses isik, kes ei ole Eesti kodanik. Eelnõu mõttes on välismaalaseks isik, kes ei ole ei Eesti, Euroopa Liidu muu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ega Šveitsi Konföderatsiooni kodanik. Eelnõus on rahvastikuregistri subjekti staatusega isikute ringi laiendatud Eestis muul seaduslikul alusel viibiva isikuga, sellisteks isikuteks on välismaalased, kelle elamisloa või elamisõiguse tähtaeg on küll lõppenud, kuid kes on esitanud seaduses ettenähtud tähtaja jooksul pikendamise taotluse, ning lapsed kuni üheaastaseks saamiseni, kui nende kohta on esitatud elamisloa, -õiguse või Eesti kodakondsuse saamise taotlus. Samuti viibivad Eestis seaduslikul alusel Eesti kodakondsuse kaotanud või ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi saanud

isikud kuue kuu jooksul Eesti kodakondsuse kaotamisest või Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamisest arvates.

Muudatuse on tinginud vajadus reguleerida eespool nimetatud juhtudel isikutele avalike teenuste osutamise vajadust ja võimalust. Rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmed on aluseks avaliku ülesande täitmisel, kui selle ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega. Nende isikute andmed, kes ei ole kehtiva RRS kohaselt rahvastikuregistri subjektid, kantakse rahvastikuregistri arhiivi (sh elukoha andmed). Seega ei ole sellistele isikutele võimalik osutada elukohajärgseid avalikke teenuseid. Samas viibivad need isikud Eestis seaduslikul alusel ning näiteks elamisloa või -õiguse pikendamise puhul on nende rahvastikuregistri subjekti staatuse taasaamine väga tõenäoline. Kehtiva regulatsiooni kohaselt oleks aga nende isikute andmed vahepeelsel ajal, st elamisloa või -õiguse kehtivuse tähtaja lõppemisest kuni pikendamise otsuse tegemiseni, rahvastikuregistri arhiivis ja nad ei olekski justkui vastava kohaliku omavalitsuse elanikud, see aga ei võimalda neil avalikke teenuseid saada. Muudatusega tagatakse, et nende isikute olukord seaduslikult Eestis viibimise ajal ei halveneks.

Sama kehtib ka kuni üheaastaste laste puhul, kelle viibimine Eestis on seaduslik. Vanematel on õigus taotleda neile elamisluba, elamisõigust või Eesti kodakondsust kuni lapse üheaastaseks saamiseni (vt välismaalaste seadust ja kodakondsuse seadust). Seega peab olema vanematel sel ajal võimalik saada lastele avalikke teenuseid – panna ta lasteaiajärjekorda, saada riiklikku peretoetust jt. Kui eelmainitud taotlus esitatakse tähtaegselt, loetakse lapse viibimine Eestis seaduslikuks ka taotluse menetluse lõppemiseni (välismaalaste seadus), mistõttu oleks ta muudatuste kohaselt ka sel perioodil rahvastikuregistri subjekt. Eestis sündinud laste andmed kantakse ka praegu igal juhul rahvastikuregistrisse, kuid kehtiva seaduse kohaselt ei omanda nad rahvastikuregistri objekti staatust.

Samas on vaja üle märkida, et isikud, kelle andmed rahvastikuregistrisse kantakse, ei pea olema alati rahvastikuregistri subjektiks eelnõu § 5 mõttes (näiteks e-residendid ja välisriigi kodanikud, kes vajad Eestis töötamiseks ja töötamise registreerimiseks isikukoodi; Eestis vaid perekonnaseisutoimingut tegev isik jt).

Kehtivas seaduses on üldise normina sätestatud, et rahvastikuregistri andmetel on informatiivne ja statistiline tähendus, õiguslik tähendus on antud seadusega vaid teatud andmetele – näiteks alates 01.01.2006 koostatud perekonnaseisuaktide alusel rahvastikuregistrisse kantud andmetele ning elukoha andmetele valimistel, rahvahääletusel ja rahvaküsitlusel, kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuvate maksude tasumisel maksuseadustes sätestatud alustel ja avaliku ülesande täitmisel, kui selle ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega.

Eelnõu §-s 6 sätestatakse rahvastikuregistrisse kantud andmete õiguslik tähendus laiemalt – rahvastikuregistri arengu ja andmete kvaliteedi suurenemise tõttu, samuti registri tähtsuse tõttu riigis on eelnõu järgi rahvastikuregistrisse kantud andmetel õiguslik tähendus igal juhul ning registri põhiantmetest tuleb lähtuda igasuguse avaliku ülesande täitmisel, kui selle täitmiseks kasutatakse rahvastikuregistri andmeid. Põhiantmete terminit ei ole eelnõus lahti kirjutatud, need on kirjeldatud riigi infosüsteemi haldussüsteemis.

Rahvastikuregistrisse kantud andmetele õigusliku tähenduse andmine tähendab, et need andmed omavad õiguslikku jõudu ning nendest andmetest võib lähtuda ilma, et peaks täiendava dokumendiga nende andmete õigsust tõendama. Samuti kui ilmneb vastuolu isiku

rahvastikuregistrisse kantud andmetes ning tema mingis dokumendis sisalduvates andmetes, tuleb avaliku ülesande täitmisel lähtuda rahvastikuregistrisse kantud andmetest.

Eelnõu § 6 lõikes 3 on erandina sätestatud juhud, mil rahvastikuregistri andmetest lähtumine avaliku ülesande täitmisel ning nende aluseks võtmine teistes andmekogudes ei ole kohustuslik. Sellisteks andmeteks on isiku kontaktandmed (e-posti aadress, telefoninumber ja muud numbrid), isiku vabal tahtel rahvastikuregistrile esitatud haridustase ning isiku perekonnaseisu andmed (abielus, lahutatud, lesk, vallaline) sellisel juhul, kui rahvastikuregistrisse ei ole kantud nende perekonnaseisuandmete alusdokumentide andmeid.

Rahvastikuregistri moodustamisel kanti isikute andmed registrisse rahvastiku arvestuse andmebaasist, kus sisaldasid ka andmed isikute perekonnaseisu kohta. Rahvastiku arvestuse andmebaasi kanti isiku andmed omakorda peamiselt rahavahetuse nimekirjadest, kuhu perekonnaseis kanti isikute ütluste alusel. Seega sisaldub ka praegu rahvastikuregistris kahte tüüpi perekonnaseisu andmeid: dokumentidega tõestatud ja isiku ütlusepõhised. Kuna sellised ütlusepõhised andmed pole dokumentaalselt tõestatud, siis ei ole selliste andmete puhul kohustust rahvastikuregistri andmetest lähtuda ning isikult võib avaliku ülesande täitmisel nõuda vajaduse korral paberil dokumendi esitamist või taotleda perekonnaseisuasutuselt isiku kohta koostatud arhiivse (enne rahvastikuregistri loomist koostatud) perekonnaseisuakti andmete sisestamise rahvastikuregistrisse. Arhiivsete perekonnaseisuaktide sisestamise käigus tehakse vajaduse korral parandusi ka isiku andmetes, kui need ei vasta dokumentides esitatule. Näiteks kui isiku ütluste kohaselt on ta abielus, kuid arhiivsete aktide sisestamise käigus ilmneb, et ta on lahutatud, siis kantakse rahvastikuregistrisse isiku abielu lahutamist tõendava abielulahutuse akti andmed ning selle alusdokumendi alusel muudetakse ka tema perekonnaseis lahutatuks ja isiku perekonnaseisu andmed saavad õigusliku tähenduse.

Rahvastikuregistri dokumendihaldust käsitleva paragrahvi (§ 7) eesmärk on vältida topelt dokumendihaldust eelnõus sätestatud haldusmenetlustes (nt elukoha registreerimise, isiku taotluse alusel isikukoodi andmise ja rahvastikuregistri väljavõtte andmise menetlustes), aga ka perekonnaseisutoimingute seaduses ja nimeseaduses ettenähtud haldusmenetlustes. Kui menetluskohustus on registreeritud juba rahvastikuregistri menetlustarkvara vahendusel, ei ole asutuse dokumendihaldussüsteemis vaja vastavat dokumenti enam registreerida, välistades sellega nende dokumentide topelt registreerimise. Samuti on võimalik kajastada rahvastikuregistri menetlustarkvaras ka menetlusosa listega peetavat kirjavahetust.

Haldusmenetluseks on ka näiteks rahvastikuregistrist andmete väljastamise lubade ja rahvastikuregistri andmetele juurdepääsude andmine, mis ei toimu rahvastikuregistri vahendusel, seega sellisel juhul registreeritaks sellised dokumendid asutuse dokumendiregistri kaudu. Seetõttu ei välista eelnõu sõnastus seda, et teatud juhtudel registreeritakse dokumendid ikkagi asutuse dokumendiregistris.

Eelnõu § 8 reguleerib rahvastikuregistri andmete säilitamist, sätestades, et andmete säilitamisel lähtutakse arhiiviseadusest. Rahvastikuregistris andmete säilitamine on jätkuvalt alaline, st andmeid ei kustutata, alaliselt hoitakse ka kõiki vigaseid ja muutunud andmeid, sest alati võib tekkida olukord, kus on vaja eelmised seisundid taastada või kellelegi mingi ajahetke andmete seisutõestada.

Erandiks on rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuandmete vieaastane säilitamistähtaeg. Juurdepääsuandmete all on mõeldud andmete kasutamisest registrisse tekkivaid andmeid: andmeid töödeldud asutuse ja isiku andmed, milliseid andmeid töödeldi (millistele andmetele

juurdepääs võimaldati), samuti andmete juurdepääsu viis ja aeg. Erandi tegemise põhjuseks on juurdepääsuandmete tohutu hulk – kui aastas on päringuid u 70 miljonit, siis kumuleerub andmete maht aasta-aastalt ja nende pikaajaline hoidmine on väga ressursimahukas. Viieaastase piiri määramisel on konsulteeritud Siseministeeriumi sisejulgeolekupoliitika osakonna ja Kaitsepolitseiametiga.

Tähtaja pikkus tuleneb karistusseadustikus (edaspidi *KarS*) sätestatud teise astme kuriteo aegumise tähtajast ehk selle aja jooksul peab olema võimalik rahvastikuregistrist andmete kasutamise andmeid saada. Nii näiteks võib logide säilitamise tähtaeg omada tähtsust *KarS*-i §-s 137 (eraviisiline jälitustegevus) ning §-s 243 (asutusesisese teabe edastamine) sätestatud kuritegude tõendamisel. Näiteks kui 2–5 aastat hiljem tõusetub kahtlus, et mõni isik on vaadanud või lasknud vaadata ilma seadusliku alusteta teiste isikute andmeid ja kasutanud neid seaduses mitte ette nähtud otstarbel, siis omab taolise kuriteo uurimisel kindlasti tähtsust see, kas kahtlustatav on nimetatud andmeid andmekogust vaadanud või mitte. Mõlemas *KarS*-is nimetatud paragrahvis sätestatud kuritegude aegumistähtaeg on *KarS*-i § 4 lg 3 ja § 81 lg 1 p 2 kohaselt viis aastat ja seetõttu on eelnõus rahvastikuregistri andmete juurdepääsuandmete säilitamise tähtajaks määratud viis aastat, see on ka logide suurt mahtu arvestades maksimaalne tähtaeg.

3.1.2. Rahvastikuregistri vastutav ja volitatud töötaja

Eelnõu §-s 9 on kehtestatud vastutava töötaja õigused ja kohustused. Võrreldes kehtiva seadusega täiendatakse eelnõuga vastutava töötaja õigusi ja kohustusi rahvastikuregistri andmete õigsuse kontrollimise korraldamise ülesandega. Korduvalt on viidatud rahvastikuregistri andmete ebapiisavale kvaliteedile – isikuandmete ebausaldusvärsusele ja mittetäielikkusele, samas on viimastel aastatel viidud läbi hulgaliselt kvaliteediprojekte rahvastikuregistrisse kantud andmete korrastamiseks ja täiendamiseks. Selleks et säilitada ja parandada rahvastikuregistrisse kantud andmete kvaliteeti, tuleb andmete õigsust kontrollida järjepidevalt ning süstemaatiliselt. Pidev kvaliteedikontroll võimaldab analüüsida, milliseid projekte on vaja läbi viia ning milliste andmete rahvastikuregistrisse kandmisele peab rohkem tähelepanu pöörama.

Lisaks täiendatakse vastutava töötaja õigusi ja kohustusi võrreldes kehtivas seaduses analoogses sättes esitatud loeteluga nii, et vastutav töötaja teostab järelevalvet ja lahendab vaideid lisaks rahvastikuregistri pidamise üle ka rahvastikuregistri andmete töötlemise üle, mis eelnõu järelevalve peatüki kohaselt on vastutava töötaja ülesanne. Eelnõu §-s 9 nimetatud andmete töötaja termin on sätestatud isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi *IKS*) §-s 7 – isikuandmete töötaja on füüsiline või juriidiline isik, välismaa äriühingu filiaal või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes töötleb või kelle ülesandel töödeldakse isikuandmeid. *IKS* § 7 lg 3 kohaselt on ka vastutav töötaja ja volitatud töötaja isikuandmete töötaja. Andmete töötlejad töötlevad rahvastikuregistri andmeid infosüsteemide andmevahetuskähi kaudu või kasutavad andmete saamiseks rahvastikuregistri menetlustarkvara või Eesti teabevärvavat.

Vastutava töötaja ülesannetena sätestatakse ka RRS sätestatud nõuete täitmise kontrollimine, rahvastikuregistriga seotud rahvusvahelise koostöö korraldamine ja rahvastikuregistriga seotud välissuhtlemiseaduse alusel kokkulepete sõlmimine ning soovituslike juhiste andmine RRS rakendamiseks. Vastutav töötaja täidab nimetatud ülesandeid ka praegu ja otstarbekas on need seaduses selgelt sätestada. Näiteks on Siseministeerium sõlminud lepingud Soome ja Leedu rahvastikuregistri asutustega, lepingute eesmärk on vahetada andmeid Eesti ja nende

riikide vahel. Samuti annaks Siseministeerium soovituslikke juhiseid seaduse rakendamiseks, näiteks volitatud töötajale õigustatud huvi alusel andmete väljastamise kohta.

Vastutava töötaja ülesannetest on kehtiva seadusega võrreldes jäetud välja andmeandjate ja andmesaajate ning volitatud töötaja rahvastikuregistri pidamist käsitlevate ettepanekute kogumine ja analüüsimine, rahvastikuregistri aastaeelarve projekti ettevalmistamine, eelarve kinnitamine ja selle täitmise kontrollimine ning rahvastikuregistri pidamiseks vajalike õigusaktide eelnõude väljatöötamise korraldamine. Eelarvega seotud punktide väljajätmise põhjuseks on asjaolu, et rahvastikuregistri eelarvet väljaspool riigieelarvet ei eksisteeri, Siseministeerium tellib rahvastikuregistri pidamise teenust ja maksab teenuse eest. Selleks et rahvastikuregistri pidamiseks eraldatavat raha kasutataks eesmärgipäraselt ja otstarbekalt, on eelnõu §-s 18 sätestatud vastutava töötaja õigus nõuda iga-aastast finantsauditi läbiviimist rahvastikuregistri pidamise kohta. Rahvastikuregistri pidamisega seotud ettepanekute kogumine, analüüsimine ja õigusloome on aga juba Siseministeeriumi põhimäärusest ja vastutava töötaja ülesandeid täitva osakonna põhitegevusest tulenevad ülesanded. Juurdepääsu andmetele tagab eelnõu kohaselt kas volitatud töötaja või püsiva juurdepääsuga andmete töötaja. Eelnõust on välja jäetud rahvastikuregistri andmete töötlemise lepingud, mistõttu on välja jäetud ka lepingulise töötaja termin ning selle asemel nimetatakse eelnõus andmete töötajaid püsiva juurdepääsuga andmete töötajateks. Täpsem selgitus sisaldub seletuskirja 8. peatükis.

Lisaks antakse vastutavale töötajale õigus saada RRS-is sätestatud õiguste ja kohustuste täitmiseks teistesse andmekogudesse kantud rahvastikuregistri subjekti andmeid ja dokumente. Eelkõige on sellise õiguse andmine vajalik, et kontrollida rahvastikuregistri andmete kvaliteeti. Üheks kvaliteedi kontrollimise võimaluseks on võrrelda rahvastikuregistris sisalduvaid andmeid teistes andmekogudes sisalduvate andmetega. Kuigi rahvastikuregistri subjektiks olevate isikute andmete teistesse andmekogudesse eraldi kogumine on keelatud, on paljudesse andmekogudesse juba varasemast ajast dubleerivalt isikute andmeid kogutud. Rahvastikuregistrisse kantud andmete kvaliteeti on võimalik sel juhul hinnata ja parandada näiteks võrreldes erinevates andmekogudes andmete olemasolu ja vastavust, vajaduse korral muuta või täiendada rahvastikuregistris sisalduvaid andmeid või algatada menetlusi.

Rahvastikuregistri kui riigi ühe tähtsama põhiregistri volitatud töötaja määramine on eelnõu § 10 kohaselt antud analoogselt kehtiva RRS-iga Vabariigi Valitsuse pädevusse valdkonna eest vastutava ministri ettepaneku alusel. Ettepaneku volitatud töötaja määramiseks teeb valdkonna eest vastutav minister pärast volitatud töötaja kandidaadi nõuetele vastavuse kontrollimist. Volitatud töötajaks võib eelnõu kohaselt määrata nii riigiasutuse kui ka eraõigusliku juriidilise isiku, kuid kehtiva seadusega võrreldes on sätestatud, et eraõiguslik juriidiline isik peab olema riigi omandis. Ettevõtlusvormi kitsendamise on seotud rahvastikuregistri strateegilise olulisusega, mistõttu peab riik olema registri pidajaga väga tihedalt seotud.

Eelnõu §-s 11 täiendatakse nõudeid volitatud töötajale. Eelnõu kohaselt peab volitatud töötaja omama või tal peab olema võimalus kasutada piisava tasemega turvakeskkonda ning volitatud töötaja peab tagama organisatsiooniliste ja tehniliste meetmetega registri andmete käideldavuse, tervikluse ja konfidentsiaalsuse vastavalt registri turvaklassi nõuetele. Lisaks sätestatakse, et volitatud töötajale kehtestatud nõuded peavad olema täidetud mitte ainult volitatud töötaja määramise ajal, vaid kogu perioodil, mille jooksul täidetakse volitatud töötaja ülesandeid. Võrreldes kehtiva seadusega muud volitatud töötaja õigused ja

kohustused ei muutu.

3.1.3. Rahvastikuregistri pidamine

Eelnõu 1. osa 3. peatükis on sätestatud rahvastikuregistri pidamise tingimused, lepingu sõlmimine ja rahvastikuregistri pidamise rahastamine. Võrreldes kehtiva seadusega on peatükist välja jäetud andmete töötlemise lepingute sõlmimine ja lõpetamine põhjusel, et nimetatud lepingud asendatakse lubadega, et lihtsustada andmetele juurdepääsude andmist. Juurdepääs rahvastikuregistri andmetele sätestatakse eelnõu kohaselt eelnõu 8. peatükis.

Rahvastikuregistri pidamise kord ja lepingu sõlmimine on sätestatud eelnõu §-s 12, selles täpsustatakse ka rahvastikuregistri pidamise lepingu automaatse pikenedamisega seonduvat. Valdkonna eest vastutav minister kehtestab rahvastikuregistri pidamiseks riigiasutusest volitatud töötleja puhul rahvastikuregistri pidamise korra. Riigi omandis oleva eraõiguslikust juriidilisest isikust rahvastikuregistri volitatud töötlejaga sõlmitakse leping viieks aastaks. Eelnõu kohaselt pikeneb lepingu tähtaeg iga kord järgmiseks viieks aastaks, kui vastutav töötleja või riigi omandis oleva eraõiguslikust juriidilisest isikust volitatud töötleja ei teata kirjalikult lepingu lõpetamisest vähemalt üks aasta enne lepingu tähtaja lõppemist. Uuendus seisneb sättes, et leping pikeneb iga kord järgmiseks viieks aastaks, see kõrvaldab kehtivas seaduses oleva mitmetimõistetavuse. Kehtiv seadus sätestab, et leping pikeneb viieks aastaks ning selle tõttu on tekkinud vaidlused selle üle, kas leping pikeneb iga viie aasta möödumisel või ainult üks kord.

Kuna rahvastikuregistri pidamine on riigi (avalik) ülesanne, siis on eelnõu §-s 13 sätestatud rahvastikuregistri pidamise kord ja lepingu tingimused küllalt üksikasjalikult, nii on ka kehtivas RRS-is. Eraõiguslikust juriidilisest isikust volitatud töötlejaga sõlmitava lepingu regulatsioon on suures osas analoogne kehtiva regulatsiooniga, kuid teatud osas on ka lisatingimusi ja täpsustusi. Iga eelarveaasta alguses sõlmitakse vastutava ja volitatud töötleja vahel ka registri pidamise lepingu lisad, milles määratakse registri pidamise maht ja kulud. Nimetatud registri pidamise maht ja kulud fikseeritakse kahepoolisel läbirääkimisel kokkuleppe teel. Kokkuleppe mittesaavutamisel on vastutaval töötlejal jätkuvalt õigus leping ühe kuu jooksul riigieelarve vastuvõtmisest arvates ennetähtaegselt ühepoolset lõpetada.

Uuendusena sätestatakse ka, et lepingu tingimusi võib muuta ühepoolset, kui muudatus tuleneb õigusaktide muutumisest. Sellisel juhul tuleb teist lepingupoolt sellest teavitada vähemalt kuus kuud ette. Kui kehtiva seaduse alusel on lepingu muutmise võimalik vaid poolte kokkuleppel, siis eelnõu kohaselt ei ole poolte kokkulepet vaja, kui lepingu muutmise on tingitud õigusaktide muutumisest. Sellest lähtuvalt lisatakse eelnõusse ka teise lepingupoole õigus lõpetada leping ennetähtaegselt ja ühepoolset. Muudatused on vajalikud, kuna olukorras, kus õigusaktide muutumine tooks kaasa olulised lepingumuudatused, ei saa leping jääda õigusaktidega vastuolus olevaks. Sellised on näiteks juhud, kui andmekogude regulatsioonis sätestatakse uued nõuded, mida lepingu kohaselt volitatud töötleja ei peaks täitma.

Lisaks lisatakse rahvastikuregistri pidamise lepingu lõpetamise alustesse (§ 14) võrreldes kehtiva seadusega vastutavale töötlejale õigus lõpetada leping, kui volitatud töötleja pole täitnud pärast vastutava töötleja ettekirjutust õigusaktides sätestatud kohustusi. Kehtivas RRS-is on reguleeritud vaid olukord, kus volitatud töötleja jätab pärast vastutava töötleja ettekirjutust täitmata lepingutingimused või täidab neid mittenõuetekohaselt. Samas on paljud volitatud töötleja kohustused reguleeritud mitte lepingu, vaid õigusaktidega. Lisaks tekib

vastutaval töötlejal õigus leping lõpetada juhul, kui vastutav töötleja ei nõustu ühepoolset lepingu muutmiselega volitatud töötleja poolt (§ 10 lõike 3 alusel), samuti juhul, kui vastutav töötleja on võtnud vastu otsuse mitte pikendada lepingut järgmiseks tähtajaks, nagu see on ka volitatud töötleja poolt lepingu lõpetamise alusena sätestatud. Kui otsust lepingu mittepikendamiseks järgmiseks tähtajaks asutuse sees ei tehta, pikeneb leping automaatselt. Mittepikendamise otsuse korral teavitab vastutav töötleja lepingu teist poolt. Nimetatud sätte lisamisega luuakse vastutavale ja volitatud töötlejale võrdne võimalus rahvastikuregistri pidamise lepingu lõpetamiseks. Volitatud töötlejale antakse lisaks õigus lõpetada rahvastikuregistri pidamise leping, kui volitatud töötleja ei nõustu vastutava töötleja poolt lepingu ühepoolse muutmiselega (§ 10 lõike 3 alusel).

Eelnõu §-s 15 on sätestatud rahvastikuregistri pidamise lepingu lõpetamisest teatamine, mis peab olema tehtud kirjalikult hiljemalt aasta enne lepingu lõppemise tähtaega, kuid erandina on võimalik ka kuuekuune etteteatamine, sellisel juhul tulenevad lepingu lõpetamise alused endiselt eelnõu § 14 lõigetest 1 ja 2.

Lepingu lõpetamise vormistamise (§ 16) puhul muutub eelnõu järgi see, et rahvastikuregistri pidamise lepingu lõpetamise aktile kirjutab alla lisaks vastutava ja volitatud töötleja esindajatele ka Andmekaitse Inspektsiooni kui isikuandmete töötlemise üle järelevalvet teostava asutuse esindaja ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui riigi infosüsteemide alaseid töid koordineeriva asutuse esindajad. Muudatus on vajalik põhjusel, et rahvastikuregistri pidamise leping kooskõlastatakse enne sõlmimist Andmekaitse Inspektsiooniga ja seetõttu on igati otstarbekas, et lepingu korrektset lõpetamisel osaleks lisaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ka Andmekaitse Inspektsioon.

Rahvastikuregistri rahastamise (§ 17) puhul sätestatakse rahastamise allikad, andmeandjate kulude katmine, samuti volitatud töötleja osutatud teenuste eest tasumine. Uuena on eelnõu §-s 18 sätestatud ka rahvastikuregistri pidamise auditeerimine. Eelnõus ei sisaldu enam sätteid rahvastikuregistri eelarve kinnitamise kohta, sest sellist dokumenti ei ole tegelikult olemas, on vaid riigieelarve. Selleks et oleks võimalik rahvastikuregistri pidamiseks eraldatud raha kasutamist jälgida, on eelnõus sätestatud vastutava töötleja õigus nõuda volitatud töötlejalt iga-aastast auditi läbiviimist rahvastikuregistri pidamise kohta.

Uuendatud on sätteid rahvastikuregistri kasutamise peatamise kohta eriolukordades (§ 19), mille kohaselt peatatakse ohu korral, kui rahvastikuregister muutub ohuks isikute või riigi julgeolekule, vastutava töötleja korraldusega rahvastikuregistri kasutamine. Vastutav töötleja on kohustatud võtma kasutusele abinõud rahvastikuregistri andmete säilitamiseks ja kaitsmiseks või hävitamiseks. Lisatakse sätestatakse ka volitusnorm, mille alusel kehtestab Vabariigi Valitsus rahvastikuregistri andmete säilitamise, kaitsmise ja hävitamise korra. Nimetatud kord peab reguleerima täpselt vastutava ja volitatud töötleja tegevust rahvastikuregistri andmete säilitamisel, kaitsmisel või hävitamisel ohuolukorras.

3.1.4. Rahvastikuregistri andmete koosseis

Üks suuremaid etteheiteid kehtiva RRS suhtes on olnud andmete koosseisu liigne keerulisus ja täieliku andmekoosseisu seaduses sätestamine, mis teeb vajaduse korral andmete lisamise või eemaldamise väga keeruliseks.

Eelnõuga rahvastikuregistri kehtivat andmekoosseisu ei muudeta (välja arvatud isiku tegevusala väljajätmine), küll aga täpsustatakse mitmeid kogutavaid andmeid ja sätestatakse

selgelt seni veidi arusaamatult nimetatud andmed. Andmekooseisu struktuur muudetakse seaduses arusaadavamaks ja loogilisemaks ning täpse andmekooseisu kehtestamiseks antakse Vabariigi Valitusele volitusnorm. Kehtivas RRS-is on andmed jagatud järgmistesse rühmadesse: isikuandmed, isikuandmetega seotud andmed, registri pidamist abistavad andmed, rahvastikuregistri subjekti staatust ettevalmistavad andmed ja rahvastikuregistri arhiivi kantavad andmed. Tegemist on raskesti jälgitava ja kohati mõistetamatu jaotusega. Nii võivad dokumendid samaaegselt olla nii isikuandmetega seotud andmed kui ka registri pidamist abistavad andmed, see teeb andmekooseisu mõnikord kasutajale arusaamatuks.

Eelnõu §-s 20 kehtestatakse järgmised rahvastikuregistri andmete liigid: isikuandmed, isikuandmetega seotud dokumentide andmed, valijate arvestuse andmed, menetlusandmed, registri pidamist abistavad andmed ja registri mitteaktuaalsed andmed. Oluline muudatus on, et võrreldes kehtiva seadusega ei ole eelnõu järgi rahvastikuregistrisse kantavate andmete liikideks enam aktuaalsed andmeid ja arhiivis säilitatavad andmed, vaid viimaste asemel on mitteaktuaalsed andmed. Säte selgitab, et rahvastikuregistri aktuaalseteks andmeteks on andmed siis, kui need on viimases rahvastikuregistrisse kantud dokumenteeritud seisus, st need andmed on kehtivad ja need on kantud rahvastikuregistrisse alusdokumendi alusel ning isik ei ole nende andmete kohta esitanud uusi dokumenteeritud andmeid. Rahvastikuregistri mitteaktuaalsed andmed on sätestatud täpsemalt kõnesoleva eelnõu §-s 26.

Isikuandmed (§ 21) on andmed, mis on isikuga seotud. Sinna kuuluvad nimed, sugu, sünnikoht ja sünniaeg, kodakondsus, elukohta- ja kontaktandmed, viibimiskoha ja lisa-aadressid, perekonnaseis, hooldusõigus, eestkostet, teovõime ning surmaaeg ja -koht, lisaks suhted abikaasa, vanemate ja lastega ning ütluspõhised andmed. Andmete koosseisu määruks sätestatakse andmekooseis täpsemalt, näiteks et isikunimi koosneb ees- ja perekonnanimest, kontaktandmeteks on telefoninumber ja meiliaadress jne. Isikuandmete koosseisus on kehtiva seadusega võrreldes tehtud põhimõtteline muudatus statistilistes andmetes, eelnõus on need nimetatud ütluspõhiste andmetena ja nende esitamine on muudetud kohustuslikuks. Rahvuse ja emakeele andmed tuleb kohustuslikult esitada ainult siis, kui varem ei ole vastav andmeväli täidetud, haridustaseme andmed siis, kui need on muutunud.

Ütluspõhiste andmete kohustuslikuks muutmise põhjuseks on argument, et senise vabatahtlikkuse alusel pole olnud võimalik kindlustada andmete olemasolu kõigi rahvastikuregistrisse kantud isikute kohta. Arvestades 2020. aastaks planeeritavat registripõhist rahvaloendust, on rahvus ja emakeel enesemääratluse tunnused, mis on Eesti rahvastiku iseloomustamise alustalad. Kuna rahvus ja emakeel muutuvad harva või üldse mitte, ei suurenda nende andmete kohustuslike andmete hulka arvamine isikute vastamiskoormust märkimisväärselt, ühest esitamiskorrast piisab. Rahvuse ja/või keele kohustuslike andmetena registrisse kandmine ei oleks erand, selline praktika on ka teistes riikides.

Hoolimata sellest, et Eestis on olemas Hariduse Infosüsteem (edaspidi *EHIS*), on rahvastikuregistrisse haridustaseme andmete kogumine oluline. *EHIS* hoiab oma registris vaid Eestis hariduse omandanud isikute haridusdokumente, kuid ei kogu nende isikute haridustasemete andmeid, kes on õppinud välismaal või omandanud hariduse enne *EHIS* loomist. Seetõttu tuleb rahvastikuregistris jätkata haridustaseme andmete kogumist erinevate menetluste käigus.

Rahvastikuregistris siiani neljanda vabatahtliku tunnuse, st tegevusala ehk sotsiaalmajandusliku seisundi kogumisest loobutakse. Esiteks toimub hõiveseisundi muutusi

väga palju, see muudab registreerimise isikute poolt ebarealistlikuks. Teiseks pole see riigile ka vajalik info, sest soovijatel on võimalik moodustada tunnus juba praegu teistes registrites (Maksu- ja Tolliameti registrid, EHIS, pensioniregister, ravikindlustuse andmekogu jt) sisalduva teabe põhjal.

Eelnõu §-s 21 on sätestatud ka kord, kuidas ütluspõhiseid andmeid saab esitada – isik võib nende andmete esitamiseks esitada endale sobivale kohalikule omavalitsuse üksusele või maavalitsusele avalduse. Muudel juhtudel esitatakse ütlusepõhised andmed vastavates seadustes sätestatud menetlustes (nt perekonnasündmuste registreerimine, uue nime taotlemine, elukoha registreerimine jne).

Isikuandmetega seotud dokumentide andmetena loetletakse rahvastikuregistrisse kantavate nende dokumentide rühmad, mis väljastatakse ja koostatakse isikutele erinevate asutuste poolt (§ 22), sh ka need dokumendid, mis on välja antud välisriikides. Nimetatud dokumentide andmed, mis kantakse rahvastikuregistrisse, võivad olla teatud juhtudel ka eelnõu §-s 21 nimetatud isikuandmete rahvastikuregistrisse kandmise aluseks. Nii kuuluvad isikuandmetega seotud dokumentide loetellu isikut tõendavad dokumendid vastavalt isikut tõendavate dokumentide seaduse §-le 2, perekonnaseisudokumendid, kohaandmeid muutvad dokumendid, kohtulahendid, Eesti kodakondsust muutvad dokumendid, riigis viibimise aluse dokumendid, isikukoodi andmist tõendavad dokumendid, samuti isiku enda poolt andmete muutmiseks esitatud dokumendid ning e-residendi digitaalse isikutunnistuse väljaandja teade e-residentsuse kohta. Isikuandmete registrisse kandmise eeldus on rahvastikuregistris dokumendi olemasolu ehk kõikide isikuandmetega peavad olema seotud dokumendid, mille alusel need on registrisse kantud.

Eelnõu § 22 lõike 1 punktis 6 on riigis seadusliku viibimise aluste tõendavatest dokumentidest sätestatud erand punktis 5 olevate andmete suhtes, kuna riigis viibimise aluseks on Eesti kodanikul ka punktis 5 kirjeldatud Eesti kodakondsuse omamine.

Eelnõu § 22 lõike 1 punktis 7 nimetatud isikukoodi andmise dokument on rahvastikuregistris moodustatud dokument isikukoodi andmise kohta, kus on näha isikukoodi andnud asutus ja ametnik, samuti menetlus, milles isikukood anti, lisaks ka andmise ajal kehtivad isikuandmed.

Eelnõu § 22 lõike 1 punktis 8 sätestatud dokumendiks on isiku teade oma andmete kohta, mille alusel muudetakse rahvastikuregistris isiku ütluspõhiseid andmeid, samuti saab inimene oma teatega määrata juurdepääsupiirangu oma andmete kasutamisele.

Eelnõu § 22 lõike 1 punktis 9 on nimetatud e-residendi digitaalse isikutunnistuse väljaandja teade e-residentsuse kohta.

Rahvastikuregistrisse kantud dokumendid võivad olla välja antud ka välisriigis ja minevikus, kui need muudavad rahvastikuregistrisse kantud isiku andmeid. Eelnõu § 22 lõikes 2 sätestatud välisriigis välja antud dokumendid peavad vastama tunnustamise põhimõtetele. Sama paragrahvi lõikes 3 sätestatud dokumendid on alates 1926. aastast (kui perekonnaseisusündmuste registreerimine läks kirikult riigile) koostatud perekonnaseisudokumendid, mida sisestatakse tagantjärele rahvastikuregistrisse, sest sellest ajast on perekonnasündmuste registreerimine riigi ülesanne ning isikutel ja riigil on neid dokumente vaja ka tänapäeval (sünd, abielu, lahutus, nime muutmine).

Nii Riigikogu, kohalike omavalitsuste volikogude, Euroopa Parlamendi valimise kui ka

rahvahääletuse seadustega on rahvastikuregister määratud valijate arvestuse pidajaks. Kehtivas RRS-is on isikuandmetega seotud andmete loetelus andmed isiku valimisnimekirja kandmise kohta seda rohkem täpsustamata. Eelnõus (§ 23) on sätestatud omaette valijate nimekirja kandmise andmete rühm, mida seaduse alusel kehtestatavas määruses täpsustatakse. Nimetatud andmete hulka kuuluvad andmed, mis kantakse rahvastikuregistrisse valijate nimekirjade moodustamiseks ja valijakaartide saatmiseks.

Esmakordselt sätestatakse eelnõu §-s 24 rahvastikuregistrisse kantavate andmete liigina menetlusandmed. Tegemist on andmetega ja dokumentidega, mida ei seostata otseselt isiku andmetega, need jäävad rahvastikuregistris läbiviidavate menetluste toimikutesse. Rahvastikuregistri menetlustarkvaraga registreeritakse näiteks elukohta ja perekonnasündmusi, muudetakse nime. Nii on näiteks menetlusandmeteks sünni kellaeg, abiellumise kellaeg ja koht ehk andmed, mida ei kanta rahvastikuregistris isikuandmeteks, kuid mis on vajalikud erinevate menetluste läbiviimiseks. Lisaks erinevatele andmetele kasutatakse ja lisatakse menetluste käigus menetlustoimikusse mitmesuguseid dokumente, mille alusel menetlus läbi viiakse, aga mis ei kuulu isikuandmetega seotud dokumentide hulka, nt arstlik surmateatis, arstliku komisjoni otsus soo muutmise kohta, samuti koostatakse ja väljastatakse erinevaid tõendeid, nt sünnitõend, rahvastikuregistri väljavõte jne, mis kuuluvad samuti sellesse menetlusandmete rühma.

Rahvastikuregistri pidamist abistavate andmete loetelu (§ 25) on ka kehtivas RRS-is, kuid sinna kuulusid ka nt andmete alusdokumendid, mis on eelnõuga isikuandmetega seotud dokumentide loetelus. Eelnõus on nimetatud abistavate andmete alamrühmad, täpne loetelu kehtestatakse määrusega. Esimeseks registri pidamist abistavate andmete rühmaks (§ 25 p 1) on andmed registrisse andmete andmise kohta, see tähendab, et iga registri kande kohta säilitatakse andmete registrisse üleandmise või kandmise aeg ning asutuse ja isiku andmed.

Registri pidamist abistavate andmete teine rühm (§ 25 p 2) on registrisse kande tegemise aluseks oleva dokumendi kohta käivad andmed, näiteks dokumendi liik, nimetus, number, selle väljastanud või koostanud asutuse nimetus koos ametniku andmetega, dokumendi koostamise, väljaandmise ja jõustumise aeg, kehtivuse tähtaeg või see, mis ajast on dokument tühistatud või kehtetuks tunnistatud, samuti perekonnaseisudokumendi korral originaali (paberakti) säilitamise koht asutuse täpsusega. Dokumendid ise on eelnõus loetletud isikuandmetega seotud dokumentide andmete osas.

Kolmandaks abistavate andmete rühmaks (§ 25 p 3) on andmete juurdepääsu andmed, st iga kord, kui rahvastikuregistris andmeid väljastatakse, säilitatakse selle kohta andmesaaja andmed, milliseid andmeid kasutati, millise vahendiga ja millal. Neljas rühm (§ 25 p 4) on andmetele juurdepääsu piirangute andmed, mis kirjeldab andmeid, millega isiku andmetele kasutajatele juurdepääsu piiratakse (piirajaks on inimene ise). Nendeks on juurdepääsupiirangu alus, ulatus, kes ja millal andmetele juurdepääsu taotles. Abistavate andmete viiendaks rühmaks (§ 25 p 5) on tarkvara ja klassifikaatoritega seotud koodid, siia kuuluvad nii registris kasutatavad klassifikaatorid oma koodidega kui ka andmetöötuse tingimustest ja tarkvarast tulenevad andmed, st tarkvara ise koos koodidega.

Pidamist abistavate andmete loetelusse kuuluvad ka erinevad rahvastikuregistris sisalduvad menetluste läbiviimist abistavad loendid ja skaneeritud dokumendid (§ 25 p 6). Loendid on elektroonilised kartoteegid, mis on koostatud erinevate perekonnaseisudokumentide kohta (perekonnakirjade, perekonnaseisudokumentide ja nimemuutuste kartoteek). Kartoteeke kasutatakse abimaterjalina arhiivsete dokumentide sisestamisel, need ei ole seotud

rahvastikuregistris isikute ega dokumentidega. Lisaks loenditele on selles alamrühmas ka perekirjade pildibaas, st pildistatud on kõik enne II maailmasõda ja selle ajal loodud perekirjad. Ka neid pilte kasutatakse arhiivsete aktide sisestamise abimaterjalina isikute tuvastamisel ja sündmuste kindlakstegemisel, samuti Eesti kodakondsuse tõestamisel. Perekirjade pilte isikuga ei seostata, samuti ei sisestata neilt andmeid registrisse.

Abistavate andmete hulka kuuluvad ka rahvastikuregistrisse menetluste käigus skaneeritud dokumendid, tegemist on pildifailidega erinevatest dokumentidest. Pildimaterjalist moodustavad registrisse andmete kandmise menetluste käigus esitatud ja kogutud avaldused, lisadokumendid ja muud dokumendid, mida kasutatakse ainult konkreetsetes menetluses. Samasse rühma kuuluvad alates 1926. aasta 1. juulist koostatud perekonnaseisuaktide pildifailid. Neid pilte kasutatakse perekonnaseisuaktide sisestamisel rahvastikuregistrisse ning need pildid on seotud ka juba sisestatud perekonnaseisuaktidega, st kui isikul on nt sünniakti andmed rahvastikuregistrisse sisestatud, on võimalik vajutada ka lingile, mis avab vastava paberakti skaneeritud pildi.

Viimaseks rahvastikuregistri andmete liigiks on eelnõu §-s 26 sätestatud rahvastikuregistri mitteaktuaalsed andmed, mis kehtiva seaduse tähenduses on osaliselt arhiivsed andmed. Kuna rahvastikuregistri andmed on alalise säilitustähtajaga, ei kanta neid tavamõistes arhiivi. Nii rahvastikuregistri subjektide kui subjekti staatust mittesaavate isikute andmed võivad olla nii aktuaalsed kui mitteaktuaalsed. Need andmed, mis ei ole viimases rahvastikuregistrisse kantud dokumenteeritud seisus ning mille kehtivus lõppeb, kantakse mitteaktuaalseteks andmeteks. Andmed kaotavad oma aktuaalse staatuse näiteks juhtudel, kui tegemist on ebaõigete, tähtaja ületanud või aktuaalsuse kaotanud isikuandmetega, kehtetute ja vigaste dokumentidega, juba toimunud valimiste andmetega või rahvastikuregistri loomisel kasutatud andmetega, kui need ei ole seotud rahvastikuregistri subjekti isikuandmetega.

Kehtivas seaduses ei ole näiteks e-residentide andmed ega Eestis töötamiseks isikukoodi saavate isikute andmed RRS-i tähenduses aktuaalsed andmed ning seda ka juhul, kui e-residentide puhul on tegemist ajakohaste ja kehtivate andmetega. Kõnesoleva eelnõuga aga ei eristata aktuaalseid ja mitteaktuaalseid andmeid isikupõhiselt, sest nii subjektidel kui ka subjekti staatust mitteomavatel isikutel on aktuaalseid ja mitteaktuaalseid andmeid. Nii on e-residendi aktuaalseteks andmeteks kõik andmed, mis kehtivad ning on viimases rahvastikuregistrisse kantud dokumenteeritud seisus, kuid need andmed, mis on juba kehtetud, on mitteaktuaalseteks andmeteks (näiteks uue välisriigi isikut tõendava dokumendi andmete rahvastikuregistrisse kandmisel muutuvad varasema välisriigi isikut tõendava dokumendi andmed mitteaktuaalseteks). Rahvastikuregistrisse kantakse e-residendi andmed digi-ID taotlemise seisuga ja kuna e-residentidel (subjekti staatust mitteomavatel isikutel) ei ole kohustust andmeid pidevalt uuendada, muutuvad need alles digi-ID pikendamisel. Lisaks isiku andmetele (perekonnanimi või perekonnanimed, eesnimi või eesnimed, sugu, sünniaeg, sünnikoha andmed (sünnihetkel kehtinud haldusterritoriaalse jaotuse alusel), isikukood, olemasolu korral välisriigi isikukood, kodakondsuse andmed) kantakse rahvastikuregistrisse ka andmed e-residentsuse olemasolu ja kehtivuse kohta, elukoha andmed ja sideandmed.

Rahvastikuregistri mitteaktuaalsete andmete hulka kantakse ka rahvastikuregistri subjekti staatust mitteomava isiku Eesti elukoha andmed. Näiteks kui isik, kes on rahvastikuregistri subjekt kehtiva elamisloa tõttu, kuid kes ei ole elamisloa kehtivuse lõppemisel taotlenud elamisloa pikendamist, uut tähtajalist elamisloa või pikaajalise elaniku elamisloa, st isikul puudub Eestis viibimiseks seaduslik alus, kaotavad isiku Eesti elukoha andmed kehtivuse ning need kantakse mitteaktuaalseteks andmeteks. Kui lõppenud subjekti staatusega isik saab

uuesti rahvastikuregistri subjektiks, esitab ta uued (Eesti elukoha) andmed.

Eespool nimetatud andmed on mitteaktuaalsed koos andmetega seotud rahvastikuregistri pidamist abistavate andmetega. Kõik mitteaktuaalsed andmed võib muuta taas aktuaalseteks, kui osutub andmete mitteaktuaalseks kandmise aluse õigusvastasus, kehtetus, tühisus või ekslikkus.

3.1.5. Andmete andmine rahvastikuregistrisse

Eelnõu 1. osa 5. peatükk defineerib andmeandja termini ning nende õigused ja kohustused, aga ka andmete andmise tähtaja ja viisid. Eelnõu §-s 27 on sätestatud, mille alusel ja mil viisil antakse andmed rahvastikuregistrisse. Kehtestatud on andmete rahvastikuregistrisse andmise viisid. Andmeandjad kannavad andmed üldjuhul ise digitaalselt rahvastikuregistrisse (üldjuhul X-tee vahendusel), kuid kui mingil põhjusel ei ole see võimalik, siis võib erandkorras andmeandja teistsuguse korra kokku leppida rahvastikuregistri vastutava töötlejaga ning edastada kokkuleppe saavutamisel andmed volitatud töötlejale kokkulepitud viisil. Kokkulepped rahvastikuregistrisse andmete andmise viiside, tingimuste ja korra kohta tehakse andmetele juurdepääsuõiguse andmisel. Näiteks kohtulahendid saadetakse praegu PDF-failina krüpteeritud elektronkirjaga maavalitsustele, kes kannavad need andmehõivekandega rahvastikuregistrisse.

Andmeandjad peavad rahvastikuregistrisse andma enda koostatud ja välja antud dokumentide andmed (§ 28), sealhulgas ka juhul, kui neid dokumente muudetakse või kehtetuks tunnistatakse, ka välisriigis välja antud neile esitatud dokumentide andmed, aga ka sellised andmed, mis muudavad rahvastikuregistri andmekoosseisu kuuluvaid andmeid (näiteks kui varem registris Vene kodakondsusega olevale isikule antakse uus elamisluba kui Ukraina kodanikule, siis edastatakse koos elamisloa andmetega ka andmed tema uue kodakondsuse kohta).

Eelnõu §-s 29 on esitatud rahvastikuregistri andmeandjate definitsioon. Nendeks on asutused ja isikud, kes annavad välja või koostavad rahvastikuregistrisse andmisele kuuluvaid dokumente või muudavad rahvastikuregistri andmekoosseisu kuuluvaid isikuandmeid. Välisriigis välja antud dokumendi peab rahvastikuregistrile edastama iga haldusülesannet täitev asutus, kui neid andmeid rahvastikuregistris veel ei ole. Lisaks antakse selle paragrahviga Vabariigi Valitsusele volitusnorm kehtestada määrus, millega määratakse täpne andmeandjate loetelu ja nende üleantavate andmete loetelu.

Sätestatud on andmete andmise tähtaeg (§ 30). Andmeandjatel on kohustus anda andmed rahvastikuregistrisse kohe pärast nende loomist. Välisriigi dokumendi edastamiseks on erandina lubatud kuni kolm tööpäeva dokumendi kasutamisest arvates, sest üldjuhul on need dokumendid paberil. Erand on sätestatud ka probleemide lahendamiseks, mil vastutav töötleja ja andmeandja lepivad omavahel kokku teistsugustes andmete edastamise tingimustes.

Määratud on andmeandja õigused ja kohustused (§ 31). Andmeandjal on õigus nõuda volitatud töötlejalt andmete andmiseks tehnilisi juhiseid ning vaidluse tekkimisel volitatud töötlejaga pöörduda vaidluses lahenduse leidmiseks vastutava töötleja poole. Andmeandja on kohustatud tagama rahvastikuregistrisse kantavate andmete vastavuse esitamise aluseks olevale dokumendile kantud andmetega, andmetes vea leidmisel teavitama rahvastikuregistri volitatud töötlejat avastatud veast ning andma õiged andmed, vastama andmete andmisega seotud järelepärimisele kolme tööpäeva jooksul, teavitama volitatud töötlejat viivitamata

andmete andmisel tekkinud takistustest ning järgima isikuandmete kaitse nõudeid.

Andmete õigsuse tagamiseks tuleb kasutada kõiki tarkvaralisi vahendeid, nt loogilisi andmekontrolle, seoste ja varasemate andmete ja dokumentide võrdlemise kontrolle (§ 32). Kui vaatamata sellele on andmete õigsusega siiski probleeme, on volitatud töötlejal kohustus teha andmeandjale andmete õigsuse kohta järelepärimisi. Andmeandjad omakorda on kohustatud tagama, et üleantavad andmed oleksid vastavuses nende andmete rahvastikuregistrisse kandmise alusdokumentidesse kantud andmetega (nt elamisluba, Eesti kodaniku pass, sünniakt) ning vigade avastamisel teatama nendest viivitamata volitatud töötlejale. Samuti peab andmeandja tagama, et rahvastikuregistrisse ei antaks teistsuguseid andmeid, kui ta ise moodustanud on. Kui tekib olukord, et rahvastikuregistris olevate andmete ja andmete kandmise aluseks olnud dokumendi andmed on erinevad, loetakse õigeks dokumendi andmed. Üldpõhimõte on, et kes on teinud või saatnud rahvastikuregistrisse vigased andmed või dokumendid, peab need ka ise ära parandama. Kui andmeandjal puuduvad endal selleks tehnilised võimalused, peab ta parandamiseks kasutama volitatud töötleja abi.

Eelnõu § 33 on kehtestatud ebaõigete andmete parandamise korraldamiseks volitatud töötleja poolt. Eraldi on käsitletud olukorda, kus subjekti andmete hulgas puudub mõni kohustuslikest andmetest – sellisel juhul peab volitatud töötleja andmeandjalt puuduvat teavet küsima. Uudsenä on lisatud volitatud töötleja õigus andmete parandamisest keelduda, seda ainult vastutava töötleja loal. Siiä alla käivad nt juhtumid, kus inimesed nõuavad dokumente esitamata oma perekonnaseisu või nimede parandamist ehk paranduste tegemist, milleks puudub õiguslik alus.

3.1.6. Rahvastikuregistri subjekti staatus

Selleks et isikut saaks rahvastikuregistris subjektina arvele võtta (§ 34), peab ta vastama kahele tingimusele, esmalt üldistele subjektiks saamiseks esitatud nõuetele ja teiseks peab olema rahvastikuregistris tema kohta piisaval hulgal andmeid. Eelnõu §-s 35 on loetletud subjektina arvelevõtmiseks vajalik minimaalne andmekoosseis, mis tähendab, et kui kõiki loetletud andmeid ei ole registrisse kantud, ei saa isikut rahvastikuregistris subjektina arvele võtta.

Kohustuslik andmete hulk erineb olenevalt sellest, millisel alusel isik registri subjektiks saab. Väikseim andmekoosseis on vajalik Eesti kodanikul (nimed, sünni andmed, isikukood ja kodakondsuse andmed, samuti ütluspõhised andmed rahvuse, emakeele ja haridustaseme kohta). Isikul, kes ei ole Eesti kodanik, peab lisaks eespool nimetatutele olema lisatud riigis viibimise alus, Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanikul peavad olema lisatud elukoha ja isikut tõendava dokumendi andmed.

Eelnõu 35 lõikes 4 on sätestatud, et kui rahvastikuregistri subjektiks saab alaealine, peab tema andmete rahvastikuregistrisse kandmiseks alaealise esindaja esitama ka sünnidokumendi. See on oluline, et rahvastikuregistrisse ei kantaks andmeid laste kohta, kellel puuduvad suhted vanematega, st riigil puudub teadmine lapse vanemate kohta, see toob kaasa palju probleeme nt laste koolikohustuse täitmiseks otsimisel, aga ka muude teenuste osutamisel. Sünnidokumendi andmete nõudest saab teha erandi, kui dokument pole kättesaadav või tuleb selle saamiseks teha ebamõistlikke pingutusi.

Eelnõu §-s 36 on sätestatud juhud, mil isik ei muutu tema andmete rahvastikuregistrisse kandmisel kohe registri subjektiks, vaid jääb ettevalmistavasse staatusesse, need olukorrad tekivad vastsündinu puhul tema sünni kohta meditsiiniinfo alusel ning Euroopa Liidu kodaniku, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanikel (edaspidi *EL kodanikud*) elamisõiguse saamisel. Nimetatud isikud muutuvad ettevalmistavast staatuses registri subjektideks vastavalt sünni või elukoha registreerimisel. Selles paragrahvis on loetletud andmekoosseis, mis on kohustuslik rahvastikuregistri subjekti staatuse ettevalmistamiseks.

Eelnõu §-s 37 on loetletud juhtumid, mil rahvastikuregistri subjekti staatust mittesaava isiku andmed kantakse rahvastikuregistrisse. Esimene selline olukord on arhiivsetelt perekonnaseisudokumentidelt andmete sisestamine. Dokumentide registrisse kandmisel (sünd, surm, abielu, lahutus, nimemuutmine) tehakse võimaluse korral igale dokumendile kantud isikule isikukood (ei tehta, kui dokumendile pole kantud isiku sünniaega), kuid isiku andmed ise ei saa subjekti staatust. Teiseks olukorraks on kõikide Eesti perekonnasündmuste registreerimine, mil kõik isikud, kes sündmuses osalevad (nt abielu registreerimisel abikaasa, sünni registreerimisel vanemad ja laps, surma registreerimisel surnu jne), kuid kes ei ole sündmuse registreerimise ajal rahvastikuregistri subjektid, saavad isikukoodi ja nende andmed kantakse rahvastikuregistrisse.

Kolmandaks kantakse rahvastikuregistrisse nende subjekti staatust mittesaavate isikute andmed, kes saavad isikut tõendava dokumendi, kuid pole ei Eesti kodanikud ega residendid. Siia kuuluvad e-residendi isikutunnistuse väljastamiseks isikukoodi saavad isikud, samuti muudel põhjustel Eestilt isikut tõendava dokumendi saavad isikud (nt NATO-SOFA kokkuleppe alusel riigis viibijad ja diplomaadid).

Neljandaks on isikud, kes vajavad Eesti isikukoodi selleks, et nende andmed kantaks riigi andmekogusse. Siia kuuluvad Eesti tööandjate välismaalastest töövõtjad, keda ei ole rahvastikuregistrisse kantud ja kes üldjuhul ka Eestisse kunagi ei tule või kes töötavad siin lühiajaliselt. Selleks et omada Eestis ravikindlustust, maksta sotsiaalmaksu või kanda andmed töötajate registrisse, vajavad nad Eesti isikukoodi ning selle taotlemise ja saamise järel kantakse isiku andmed rahvastikuregistrisse.

Viidendaks rühmaks on isikud, kes on nimetatud eelnõu §-s 37 (ettevalmistava staatusega). Kui isiku osas, kelle kohta on registrisse ettevalmistavalt kantud andmed, ei tehta isiku rahvastikuregistri subjektina arvelevõtmiseks vajaminevat toimingut, on isik rahvastikuregistrisse kantud subjekti staatust mitteomava isikuna. Sellised on näiteks vastsündinud, kes sünnivad Eestis, kuid kelle sünni Eestis ei registreerita (nt välismaalased, kes Eestis sünnitavad, kuid kes registreerivad sünni kodumaal), aga ka Euroopa Liidu kodanikud, kes küll taotlesid isikukoodi sooviga taotleda Euroopa Liidu kodaniku elamisõigust (st elukohta registreerida), kuid ei esitanud pärast isikukoodi taotluse esitamist mingil põhjusel elukohateadet, mistõttu ei teki neil rahvastikuregistri subjektiks saamise alust.

Eelnõu §-s 38 on sätestatud subjekti staatuse lõppemise alused. Need on olukorrad, mis vastanduvad subjekti definitsioonile. Nii kaotab isik subjekti staatuse registrisse surma andmete kandmise järel, Eesti kodakondsuse kaotamisel või subjekti staatuse määratlemise aluseks olnud dokumendi mittekehtivusel, samuti vigade korral subjektiks määratlemisel.

Uuena on eelnõu järgi lisatud rahvastikuregistri subjekti staatuse lõppemise alustesse olukord, kus isiku sünnist on möödunud vähemalt 105 aastat ja isikul pole kehtivat isikut tõendavat

dokumenti. Muudatus on tingitud sellest, et registris on subjektiks palju eakaid isikuid, kelle andmed on registris, kuid kelle surma kohta dokumendid puuduvad. Nende isikute elukohad on registri andmetel kas välismaal või puuduvad üldse, igal juhul pole Eestis nende surma kohta andmeid. Isikud liiguvad erinevate riikide vahel üha rohkem ning paljud rahvastikuregistri subjektid elavad välismaal. Tihti omandatakse lisaks Eesti kodakondsusele ka elukohajärgse riigi kodakondsus ning seega ei pruugi see riik teada, et surnud isiku puhul on tegemist ka Eesti kodanikuga ja seda teavet Eestisse ei edastata.

Sünnist 105 ja enam aastat möödunud aeg on aeg, milleni enamik inimesi ei ela. 2016. aasta jaanuaris oli Eestis viis üle 105 aasta vanust isikut, kellel oli ka kehtiv isikut tõendav dokument (see võib olla ka välisriigi dokument). Lisaks oli registris veel kümme sellesse vanuserühma kuuluvat isikut, kelle elukoha andmed üldse puudusid või oli esitatud välismaa aadress ning puudusid ka isikut tõendavad dokumendid. Selliste isikute andmed saaks pärast eelnõu seadusena jõustumist mitteaktuaalseteks andmeteks kanda. Lisaks isikut tõendavale dokumendile vanuse kontrollimine välistab selle, et andmeid ekslikult mitteaktuaalsete andmete hulka ei kantaks.

Teine uuendus rahvastikuregistri subjekti staatuse lõppemise alustes on olukord, kus Eesti kodanik saab 18-aastaseks, ta on kantud rahvastikuregistrisse, saanud subjekti staatuse välisriigi sünnidokumendi alusel ja tema kodakondsuseks on kantud Eesti kodakondsus, sest vähemalt ühel tema vanemal oli kande tegemise ajal Eesti kodakondsus, aga talle pole väljastatud Eesti isikut tõendavat dokumenti. Kuna juba 15-aastaselt on dokumendikohustus ja kui isik ei ole seda kohustust 18-aastaseks saamisel täitnud, tähendab see, et ta ei ole tegelikult Eesti riigiga seotud ning selline tagaselja kodakondsuse andmete loomine ja registris subjektina hoidmine võib tekitada isikule palju segadust (nt piiril, kui temalt nõutakse rahvastikuregistri andmetele tuginedes Eesti dokumenti). Nimetatud juhul lõpeb isiku rahvastikuregistri subjekti staatuse ja isiku sünnidokumendi alusel registrisse kantud Eesti kodakondsuse andmed tunnistatakse kehtetuks. Kui isik hiljem oma kodakondsuse dokumenteerib, st talle väljastatakse Eesti pass või ID-kaart, muutub ta seeläbi taas rahvastikuregistri subjektiks.

Viimasena on subjekti staatuse kaotanute loetelus Eesti kodanikud, kes on rahvastikuregistrisse kantud valimisnimekirjade alusel, kuid kellele pole kunagi väljastatud Eesti isikut tõendavat dokumenti. Üldjuhul on tegemist isikutega, kes käisid 1990. aastate alguses välismaal Eesti parlamendi valimistel valimas nii, et nad kanti mingite nende esitatud dokumentide (nt klassitunnistus) alusel valijate nimekirja ja seeläbi rahvastikuregistrisse Eesti kodanikena, kuid kes pole pärast seda Eesti kodakondsust dokumenteerinud ehk neile pole isikut tõendavat dokumenti väljastatud. Tegelikult ei ole Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) nende kodakondsuse aluseid kontrollinud, mistõttu ei ole teada, kas üldse on tegemist Eesti kodanikega ja kas nad peaksid olema rahvastikuregistrisse kantud. Valmisseeduste tähenduses jäävad need isikud valijate nimekirja, sest neil on selleks õigustatud ootus.

3.1.7. Isikukood

Isikukoodi peatüki esimeses paragrahvis (§ 39) on sätestatud isikukoodi definitsioon, samuti viidatakse sellele, et isikukood peab vastama standardile. Standardi kirjeldus asub Standardikeskuse kodulehel <http://www.evs.ee/tooted/evs-585-2007>. Eesti isikukood kehtib ainult siis, kui see on kantud rahvastikuregistrisse.

Eelnõu §-s 40 on sätestatud isikukoodi moodustamise kord. Kehtiv seadus sätestab, et isikukoodi moodustab volitatud töötaja. Praeguseks on olukord muutunud, isikukoodi moodustatakse automaatselt, st see luuakse rahvastikuregistri tarkvara abil erinevates asutustes ja menetlustes. Samas paragrahvis on kirjeldatud ka olukorrad, mil isikukood moodustatakse, olenevalt sellest, kas isik saab subjektiks või subjekti staatust ettevalmistava staatuse või kantakse rahvastikuregistrisse, kuid ei saa subjekti staatust. Loetletud on andmeandjad ja olukorrad, mil tuleb isikukood moodustada. Volitatud töötaja ülesandeks on tagada, et tarkvara töötaks nii, et oleks välistatud sama isikukoodi moodustamise mitmele isikule, mitme isikukoodi moodustamine samale isikule ja juba kasutuses olnud isikukoodi moodustamine teisele isikule. Lõikes 5 on sätestatud olukorrad, mil isik peab esitama isikukoodi saamiseks kirjaliku taotluse, need on isikukoodi saamisel isikukoodi andmekogusse kandmiseks ja Euroopa Liidu kodanikul elamisõiguse saamiseks. Viimases lõikes sätestatud volitusnormiga võimaldatakse valdkonna eest vastutaval ministril kehtestada isikukoodide moodustamise ja andmise kord.

Eelnõu § 41 sätestab isikukoodi taotluse andmekoosseisu. Kuna isikukoodi taotluse alusel kantakse isiku andmed rahvastikuregistrisse, sisaldab taotlus peamiselt andmekoosseisu, mis on minimaalselt vajalik isiku andmete rahvastikuregistrisse kandmiseks. Lisanduvad esindaja andmed, nt kui isikukoodi taotletakse alaealisele.

Loetletud on isikukoodi andmisest keeldumise alused (§ 42). Kuna isikukood on riigis isiku tuvastamise esmaseks tunnuseks, on oluline, et seda ei muudetaks asjatult, seetõttu on loetletud konkreetsed juhtumid isikukoodi muutmiseks. Uut isikukoodi ei moodustata puudulike või valeandmete esitamisel, samuti olukorras, kus isikule on juba moodustatud isikukood. Näiteks on soovinud isikud uut isikukoodi sellepärast, et neile ei meeldi viimased neli numbrit või on inimesele numeroloogilise analüüsi alusel öelnud, et see numbrikombinatsioon ei mõju isiksuse arengule soodsalt. Selliste olukordade vältimiseks on sätestatud viimane keeldumise alus.

Määratud on olukorrad, millal isik võib isikukoodi vahetada (§ 43) ehk talle võib uue isikukoodi moodustada ja eelmise isikukoodi mitteaktiivseks kanda. Esiteks on selliseks olukord, kus laps lapsendatakse ja vanemad/eestkostjad avaldavad soovi lapsele uus isikukood saada, tavapäraselt kasutatakse seda lapsendamise fakti varjamiseks teiste isikute eest. Sellisel juhul tähendab isikukoodi muutmine isikukoodi viimase nelja numbriga muutumist. Teiseks võimaluseks uus isikukood saada on soo muutmine. Kuna isikukood sisaldab esimeses numbris soo tunnust, on isikukoodi vahetamine pärast soo muutmist kohustuslik ning lisaks isikukoodi viimasele neljale numbrile muutub ka esimene. Kolmas võimalus uue isikukoodi saamiseks on olukord, kus senises isikukoodis kasutatud soo tunnus või sünniaeg osutuvad valeks ning tehakse parandus, mis nõuab uue isikukoodi väljastamist.

Uue võimalusena isikukoodi muuta on eelnõus ette nähtud juhud, mis on tingitud sellest, et enne Eesti taasiseseisvumist sai lapsendamisel muuta lapse sünniaega, st isikule võeti kasutusele vale sünniaeg. Nüüd, täiskasvanuna, soovivad inimesed oma tegelikku sünniaega taastada, kuid seni ei ole õigusaktid isikukoodi muutust sellel alusel lubanud, sest sünnidokumendi järgi, mis muudeti lapsendamise järel, vastab sünniaeg isikukoodile ja ei ole tegemist eelmises punktis nimetatud valede andmetega, mistõttu sedasi rikutud sünniajaga inimestel ei ole seni olnud võimalik oma sünniaega taastada, sest see tooks omakorda kaasa isikukoodi muutmise. Seega on eelnõuga sätestatud sünniaja taastamise võimalus.

3.1.8. Juurdepääs rahvastikuregistri andmetele

Rahvastikuregistri pidamise eesmärgiks on muu hulgas kindlustada isiku peamiste isikuandmete võimalikult kiire ja mugav kasutamine riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele avalike ülesannete täitmisel ning samuti õigustatud huvi korral füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende eesmärkide täitmiseks.

Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu peatükis on käsitletud rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu puudutavad teemad. Uuendusena on eelnõus paragrahvid jaotatud sisu alusel nelja jakku: 1. jagu puudutab juurdepääsu üldiseid aluseid, 2. jagu juurdepääsu piiramist, 3. jaos on loetletud juurdepääsu viisid ja juurdepääsu andmise kord ning 4. jaos andmete eest tasumine. Selline paragrahvide järjekorra ümberstruktureerimine sisu alusel aitab saada paremat ülevaadet ning leida vajalikke sätteid.

Samamoodi kehtiva RRS-iga on ka eelnõu sätete kohaselt (§ 44) rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu õigus täisealisel isikul tema, tema alaealiste laste ja eestkostetavate ning surnud abikaasa andmetele, samuti riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel ning juriidilisel või füüsilisel isikul avaliku ülesande täitmiseks, füüsilisel ja juriidilisel isikul õigustatud huvi korral, välisriigi asutusel ja isikul, kui see õigus on sätestatud välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkuleppega, või siis tagatakse üksikjuhtudel rahvastikuregistri vastutava töötleja otsuse alusel õigustatud huvi korral. Uuendusena on lisandunud andmesaaja õigus pääseda juurde andmetele kujul, mis ei võimalda isiku otsest või kaudset tuvastamist.

Samamoodi kehtiva RRS-iga on ka eelnõus sätestatud täisealise isiku õigus saada tema ja tema alaealiste laste, eestkostetavate ja surnud abikaasa kohta rahvastikuregistrisse kantud andmeid ja teavet nende andmete töötlemise kohta (§ 45).

Kehtiva seaduse järgi on täisealisel isikul õigus taotleda volitatud töötlejalt teavet nii rahvastikuregistrisse kantud andmete, nende alusdokumentide kohta kui ka üldist teavet rahvastikuregistri andmete töötlemise eesmärgi ja õiguslike aluste, andmete koosseisu, kasutamisevõimaluste, andmeandjate, juurdepääsuõigust omavate asutuste ja isikute, andmete väljastamise ja juurdepääsu piiramise korra, rahvastikuregistri pidamise organisatsioonilise struktuuri kohta.

Võrreldes kehtiva seadusega on täiendatud isikule lihtsustatult väljastatavate andmete koosseisu sellisel, et lisaks isikunimele, soole, sünni andmetele, isikukoodile ja kodakondsuse andmetele väljastatakse isikule ka tema perekonnaseisu andmed ning eespool nimetatud andmekoosseisu mitteaktuaalsed andmed ilma, et isik peaks isiklikult kohale ilmuma või oma isikut tõendavat dokumenti esitama. Praktika näitab, et tihti võetakse rahvastikuregistri väljavõte just selleks, et tõendada oma perekonnaseisu või näidata seost oma endiste nimedega, mistõttu on eelnõuga lisatud need andmed lihtsustatult väljastatavate andmete hulka. Samal ajal on aga võrreldes kehtiva seadusega lihtsustatult väljastatavate andmete hulgast välja jäetud elukoha aadress ja sideandmed, sest tegemist on andmetega, mille sattumine kolmandate isikute (kõrvaliste isikute) kätte võib tekitada kahju andmesubjekti huvile ja rikkuda tema eraelu puutumatust.

Eelnõuga on eespool nimetatud isiku õigused koondatud kolme punkti, mille kohaselt on isikul õigus taotleda volitatud töötlejalt teavet muu hulgas tema kohta rahvastikuregistrisse kantud kogutavatest andmetest või nende puudumisest (näiteks teave, milliseid andmeid kogutakse ning millised andmed on isiku kohta rahvastikuregistrist puudu ja mida peaks

juurde andma). Samuti on isikul õigus taotleda volitatud töötlejalt teavet andmete töötlemise eesmärgi ja õiguslike aluste kohta, sh rahvastikuregistri põhimõtete ning rahvastikuregistri andmete juurdepääsu omavate asutuste ja juriidiliste isikute kohta. Erinevalt kehtivast seadusest ei ole eelnõuga isikule ette nähtud võimalust saada volitatud töötlejalt teavet juurdepääsuõigust omavatest isikutest. Sellise See jäeti välja, sest rahvastikuregistri volitatud töötlejal selline ülevaade puudub. Kui isik soovib saada teavet juurdepääsuõigust omavatest isikutest, siis tuleb teabe saamiseks pöörduda selle konkreetse asutuse või juriidilise isiku poole.

Nagu kehtivas seaduses, on ka eelnõu §-s 46 antud volitatud töötlejale või andmeid väljastava püsiva juurdepääsuga rahvastikuregistri andmete töötlejale õigus otsustada juurdepääsu andmise üle füüsilisele ja juriidilisele isikule õigustatud huvi korral. Õiguskantsler on leidnud, et kehtivas seaduses sätestatud kujul juriidilistele ja füüsilistele isikutele õigustatud huvi korral rahvastikuregistri andmete juurdepääsu võimaldamine ei vasta Eesti Vabariigi põhiseaduse nõuetele¹.

Kuna rahvastikuregistri andmete väljastamine riivab isikute õigust isikuandmete kaitsele, täpsustatakse õigustatud huvi korral andmete väljastamist seaduses. Erinevalt kehtivast seadusest on eelnõus sätestatud kriteeriumid, mille alusel on võimalik õigustatud huvi hinnata. Näiteks on eelnõu kohaselt õigustatud huviga tegemist, kui andmete väljastamist soovitakse taotleja või muu isiku tervise ning õiguste ja vabaduste kaitseks. Andmete väljastamine isiku õiguste kaitseks hõlmaks muu hulgas ka isiku õigust vabale eneseteostusele, sh enesemääratlemisele (näiteks sugupuu uurimine). Selliseks juhuks võib olla näiteks olukord, kus isikute kontaktandmeid soovib saada looduskaitseks, et teavitada isikuid nende maaüksusel olevatest kaitsealustest loodusobjektidest, edastades vajalikud käitumisjuhised. Samuti on eelnõuga antud võimalus saada andmeid seoses lepingu täitmise ja vajadusega hoida ära lepingupoole seadusega kaitstud õiguste rikkumisi. Samamoodi on õigustatud huviga tegemist juhul, kui andmete väljastamist taotletakse teaduslikul eesmärgil, kuid sellisel juhul tuleb lähtuda IKS-is sätestatud tingimustest.

Uuendusena on eelnõus kavandatud paragrahv, mis võimaldab juurdepääsu isiku otsesest või kaudset tuvastamist mittevõimaldatavatele andmetele. Kehtivas seaduses on see seotud elukoha andmete väljastamisega kas etteantud tunnuste alusel koostatud valimistesse kantud isikute elukoha aadresside nimekirjana või selle isiku andmetena, kelle kohta on taotleja esitanud üheselt määratlemiseks piisavalt andmeid. Elukoha aadressidele on kehtivas seaduses juurdepääs lubatud avaliku ülesande täitmiseks või vastutava töötleja loal. Kuna avaliku ülesande täitmiseks andmete väljastamiseks on juba eraldi alus olemas, siis puudub vajadus eraldi sätte lisamiseks just elukoha andmete väljastamiseks.

Isiku otsest või kaudset tuvastamist mittevõimaldavate andmetega (§ 47) on tegemist juhul, kui soovitakse saada rahvastikuregistri andmeid ilma konkreetse isiku isikuandmeid väljastamata. Näiteks on tihti taotletud rahvastikuregistrist andmeid selle kohta, kui palju isikuid mingis piirkonnas elab. Taotlejale väljastatakse küll teatud piirkonna või tänava elanike arv, mis põhinevad rahvastikuregistri andmetel, kuid samas kellegi konkreetse isiku andmeid ei väljastata. Samuti toimitakse andmete väljastamise taotlemisel võõrkeelt

¹

http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/01_M_rgukiri_regionaalministrile..._prill_2008.pdf

kõnelevate isikute osakaalu kohta mingis piirkonnas. Selliste andmete väljastamine ei riiva otseselt kellegi eraelu puutumatust. Nimetatud andmeid vajavad isikud näiteks oma äritegevuse planeerimiseks ning kuna riigil on need andmed olemas, on igati mõisteta, et neid antakse ka erasektorile kasutada. Kuna tegemist on andmesubjekti otsest või kaudset tuvastamist mittevõimaldavate andmetega, siis puudub vajadus hinnata andmete taotleja õigustatud huvi samamoodi isikuandmete väljastamisega.

Samamoodi nagu kehtivas seaduses on eelnõu §-s 48 sätestatud isiku õigus kehtestada oma isikuandmetele ja nendega seotud andmetele juurdepääsupiirang. Kehtiv seadus annab isikule õiguse piirata oma andmetele juurdepääsu kõikide füüsiliste ja juriidiliste isikute poolt, kelle õigustatud huvi on hinnatud piisavaks. See tähendab, et juurdepääsu on võimalik piirata ka näiteks elektritrasside puudest ja võsast puhastajate, pankade, inkassofirmade, looduskaitsealuste puhul jne. Selline juurdepääsu piiramine takistab füüsilistel ja juriidilistel isikutel oma eesmärgi täita ning võib neile kaasa tuua õigusaktidega pandud kohustuste täitmata jätmise (nt teatamiskohustus, lepinguosaliste seadusega kaitstud õiguste tagamine jm). Samas võib siiski tekkida olukord, kus rahvastikuregistri aadresse kasutatakse näiteks reklaami saatmiseks, põhjustada inimestele häiriva eraelu riive. Inimene võib seda tunnetada näiteks juhul, kui firmad saadavad talle mingi tunnuse (nt üle 70-aastane) alusel pidevalt reklaami (nt uriinipidamatuse preparaadid). Isegi kui reklaami ei saadeta nimeliselt, võib sellise reklaami saamine tunduda inimesele ikkagi alandav. Samal ajal on praktika näidanud, et osadele inimestele suunatud reklaami saamine meeldib, kuna annab ülevaate konkreetsele sihtrühmale pakutavatest kaupadest ja teenustest. Sama võib öelda ka uuringutes osalemise kohta. Selleks et tagada, et inimesed, kes ei ole huvitatud uuringutes osalemisest või reklaami saamisest, saaksid sellest soovi korral keelduda, on eelnõuga sätestatud võimalus piirata oma aktuaalsete isikuandmete ja nendega seotud andmete töötlemist nii reklaami kui ka uuringute eesmärgil. Samuti on eelnõuga antud inimesele võimalus määrata, millistele andmetele juurdepääsu piiramist soovitakse. Näiteks ei ole inimesel midagi selle vastu, kui tema e-posti aadressile saadetakse reklaami, kuid samas ei soovi ta reklaami saada SMS-iga või oma elukoha aadressil. Seetõttu on eelnõuga antud võimalus valida, kas piirata juurdepääsu oma elukoha aadressile, lisa-aadressidele või kontaktandmetele. Siinjuures tuleb silmas pidada seda, et kuigi isik on kehtestanud oma isikuandmetele juurdepääsupiirangu, väljastatakse andmeid avaliku ülesande täitmiseks.

Avalduse saab isik esitada volitatud töötlejale otse või püsiva juurdepääsuga andmete töötleja kaudu. Kuna rahvastikuregistri andmete töötlemise lepingute kadumisega on kaotatud ka lepingulise töötleja termin, siis selle asemel nimetatakse eelnõus andmete töötlejaid, kes töötlevad rahvastikuregistri andmeid infosüsteemide andmevahetuskihi kaudu (st päringute tegemisel rahvastikuregistrisse kasutatakse rahvastikuregistri X-tee teenust) või kasutavad andmete saamiseks rahvastikuregistri menetlustarkvara või Eesti teabeväravat, püsiva juurdepääsuga andmete töötlejateks. Siinjuures ei peeta Eesti teabevärava kasutajate all silmas neid isikuid, kes kasutavad oma andmetele juurdepääsuks kodanikele mõeldud keskkonda, vaid neid rahvastikuregistri andmete töötlejaid, kes kasutavad andmete saamiseks ametnikele päringute tegemiseks mõeldud keskkonda.

Samuti on samamoodi kehtiva seadusega jäetud pädevale uurimist teostavale organile alles võimalus kehtestada rahvastikuregistrisse kantud isikuandmetele ja isikule väljaantud dokumentide andmetele juurdepääsupiirang kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks kuni kolmeks kuuks ning võimalus pikendada tähtaega kolme kuu võrra. Eelnõuga sätestatakse, et kui uurimist teostav organ on kehtestanud isiku andmetele juurdepääsupiirangu, on õigus neid andmeid väljastada vaid isikule endale, välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkuleppest

tulenevalt või avaliku ülesande täitmiseks. Juurdepääsupiiranguga andmeid ei väljastata õigustatud huvi korral. Isegi kui andmeid väljastatakse menetlustarkvara kaudu, peab juurdepääsupiirangu olemasolu olema nähtav.

Eelnõuga sätestatakse juurdepääsupiirangud aktuaalsetele andmetele (§ 49). Uuendusena on eelnõus sätestatud viibimiskoha andmetele juurdepääsu sulgemise võimalus. Säte puudutab nende isikute andmeid, kelle viibimiskohana on rahvastikuregistrisse kantud kinnipidamisasutus. Kinnipidamisasutusest vabanemisel suletakse juurdepääs viibimiskoha andmetele pärast viibimiskoha kehtivuse lõppkuupäeva.

Eelnõuga täpsustatakse aega, millest alates tagatakse isikule juurdepääs tema andmete juurdepääsu andmetele – andmete juurdepääsu andmetele tagatakse juurdepääs taotluse esitamisele eelnenud kalendriaasta algusest arvates. Kuna tegemist on suurte andmemahtudega, on ilma ajapiirangut seadmata isikule nende andmete väljastamine väga töömahukas ja infosüsteemi koormav.

Eelnõuga kehtestatakse uuendusena, et lisaks andmetele juurdepääsu andmetele ei väljastata kontaktandmeid õigustatud huvi korral. Kuna kontaktandmed on antud muude riigiasutuste läbiviidavate menetluste raames ning muul eesmärgil, siis ei saa neid andmeid jagada kolmandatele asutustele, vaid need on mõeldud ainult riigile kasutada.

Samamoodi kehtiva seadusega on eelnõuga sätestatud ebaõigetele andmetele juurdepääsu piiramine (§ 50). Eelnõu kohaselt piiratakse juurdepääs nendele rahvastikuregistri mitteaktuaalsetele andmetele, mille õigsuse on isik vaidlustanud või kui samade andmete kohta on esitatud mitu andmekuju või kui esitatud andmed ei ole teiste andmetega loogiliselt seotud või kui andmed on ilmselgelt ebaõiged. Sellistel juhtudel on volitatud töötleva kohustatud piirama juurdepääsu rahvastikuregistrisse kantud ebaõigetele mitteaktuaalsetele andmetele, võimaldades samas juurdepääsu andmeandjale enda üleantud andmete kontrollimiseks, parandamiseks, täiendamiseks. Samuti tagatakse juurdepääs sellistele andmetele rahvastikuregistri menetlustarkvara kaudu rahvastikuregistri andmete töötlejale (nii andmesaaja kui andmeandjaga) ning avaliku ülesande täitmiseks, kuid sellisel juhul on volitatud töötleva kohustatud andmesaajat teavitama andmete ebaõigsusest.

Samamoodi kehtiva seadusega on eelnõus reguleeritud andmete töötlemise õiguse peatamine ja lõpetamine (§ 51). Eelnõu sätete kohaselt on volitatud töötleva ja püsiva juurdepääsuga andmete töötleva töötajale andmete töötlemise õiguste lõpetamine antud vastavalt kas volitatud või püsiva juurdepääsuga andmete töötlejale. Kui järelevalve käigus otsustab kas vastutav töötleva või Andmekaitse Inspeksioon piirata isiku juurdepääsu rahvastikuregistri andmetele, tuleb sellest teavitada volitatud või püsiva juurdepääsuga andmete töötlejat, kes viivitamata peatab või lõpetab isiku rahvastikuregistri andmete töötlemise õiguse.

Võrreldes kehtiva seadusega on eelnõuga täpsustatud rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu viise (§ 52). Kehtivas seaduses märgitud juurdepääsu viisid ei vasta enam praegustele nõuetele ja ei ole kooskõlas tänapäeva tehniliste võimalustega. Samas on äärmiselt oluline, et seadus kehtestaks kindlaksmääratud teenuste liigid ja andmete väljastamise viisid, mistõttu esitatakse eelnõus täpne ja selge loetelu viisidest, mille abil on võimalik rahvastikuregistri andmetele juurde pääseda. Samas on lisatud, et juurdepääs võimaldatakse vastavalt andmete väljastaja ja saaja tehnilistele võimalustele. Nimetatud täiendus välistab kohustuse tagada isikule, kes soovib näiteks saada vastust üksikule päringule, viisil, mis selleks ei sobi või ei ole tehniliselt võimalik. Täpsustatud on ka seda,

milliste andmete väljastamiseks eelnõus loetletud viise kasutatakse.

Kehtiv seadus näeb ette andmeandjate ja -saajatega andmete töötlemise lepingu sõlmimise. Kuna rahvastikuregistril kui riigi põhiregistril on palju erinevaid kasutajaid, siis on rahvastikuregistri andmete töötlemise lepingute ja kasutajaõiguste haldamine praegusel kujul väga halduskoormav nii vastutavale kui ka volitatud töötlejale. Seetõttu on eelnõuga muudetud nii taotluse esitamise korda kui ka juurdepääsuõiguste haldamist. Rahvastikuregistrile juurdepääsu tagamise menetluseks luuakse uus juurdepääsude menetlemise infosüsteem, kuhu kogu menetlus üle viiakse (§ 53). Juurdepääsumenetluse käigus lepatakse kokku töödeldavate andmete koosseisus, andmete töötlemise tähtaegades, korras, meetodites ja viisides, tehnilise toe andmise korras ning töödeldavate andmete kaitse üldistes tehnilistes ja organisatsioonilistes abinõudes ja nende rakendamises. Samuti lepatakse kokku andmete kasutamise põhjendatud eesmärgis, ajas ja viisides. Kasutamise viis on see, millisel viisil andmeid kasutatakse. Näiteks kui eesmärk on viia läbi uuring, siis peetakse kasutamise viisi all silmas, kuidas isik andmeid kasutab, näiteks kirjade saatmiseks posti teel. Muudatuste tulemusel väheneb halduskoormus, kuna praegu väga keeruline rahvastikuregistri andmete töötlemise lepingute ja kasutajaõiguste haldamise protsessi lihtsustatakse. Infosüsteemi loomisega on tagatud parem ülevaade ning rahvastikuregistri andmete töötlemise lepingute ja kasutajaõiguste haldamisse on kaasatud vähem inimesi. Täpsem mõjude analüüs kajastub seletuskirja mõjude analüüsis.

Ühtlasi lisatakse eelnõuga §-sse 53 volitusnorm, mille alusel võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu taotlemise ja juurdepääsu andmise otsustamise täpse korra.

Eelnõu §-s 54 sätestatakse rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu otsustamine, mis võrreldes kehtiva seadusega on parema ülevaate saamiseks koondatud ühte paragrahvi. Eelnõu §-s 54 sätestatakse haldusakt, mille kokkuleppe tulemusena annab välja rahvastikuregistri vastutav töötleja. Haldusaktis sätestatakse lisaks eelnõu §-s 54 sätestatud õigused ja kohustused andmete töötlemisel, sealhulgas aruannete väljastamise kord, juurdepääsu lõpetamise tingimused ning andmete väljastamise eest tasumine. Kõik rahvastikuregistrist väljastatavad andmed on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele avaliku ülesande täitmiseks tasuta ning nende andmete eest tasumine kaetakse rahvastikuregistri vastutavale töötlejale rahvastikuregistri pidamiseks ettenähtud vahenditest. Samas ei ole eelarves ette nähtud summasid selleks, et tasuda erinevate riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste soovidele vastavate väga spetsiifiliste päringute või palju ressursi nõudva andmete saamiseks vajaminevate programmide koostamise või loomise eest, mistõttu tuleb need kulud kanda vastavaid andmeid soovival andmesaajal. Õigustatud huvi korral andmete väljastamisel tuleb andmesaajal tasuda nii andmete saamiseks loodava programmi kui ka iga väljastatava kirje eest.

Juurdepääsu rahvastikuregistri andmetele otsustab vastutav töötleja, kui kehtivas seaduses või haldusakti tingimustes ei ole sätestatud teisiti. Selline on näiteks juhtum, kus vastutav töötleja otsustab anda väljastamise õiguse teisele asutusele (püsiva juurdepääsuga andmete töötlejale). Juurdepääsu taotlemise menetluse käigus välja antud haldusakt tehakse teatavaks juurdepääsude menetlemise infosüsteemis ning samal viisil hallatakse juurdepääsuõiguseid ka edaspidi.

Erandina on eelnõus sätestatud füüsilisest isikust taotleja õigus esitada õigustatud huvi korral rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu saamiseks taotlus volitatud töötlejale või andmeid

väljastavale rahvastikuregistri andmete töötlejale, kuid seda juhul, kui juurdepääsude menetlemise infosüsteemis taotluse esitamine on taotlejale ülemäära raske. Selline erand on vajalik, kuna annab rahvastikuregistrist andmete saamise võimaluse ka nendele isikutele, kes ei oska või kellel puudub võimalus arvutit kasutada.

Eelnõuga sätestatakse, et andmetele juurdepääsu otsustamisel tuleb teatud juhtudel hinnata andmetele juurdepääsu taotleja õigustatud huvi (§ 55). Eelnõuga sätestatakse, et andmetele juurdepääsu otsustamisel tuleb teatud juhtudel hinnata andmetele juurdepääsu taotleja õigustatud huvi. Samamoodi kehtiva seadusega on eelnõus sätestatud, et juriidilisest või füüsilisest isikust taotlejale väljastab õigustatud huvi korral rahvastikuregistrist andmeid püsiva juurdepääsuga andmete töötleja, kui taotleja taotleb ühes kuus samal eesmärgil andmete väljastamist kuni 20 isiku kohta. Kui andmeid soovitakse aga enam kui 20 isiku kohta, siis tuleb taotlus esitada volitatud töötlejale. Samamoodi kehtiva seadusega tuleb eelnõu sätete kohaselt alati lähtuda sellest, et andmete väljastamine ei riivaks isikute eraelu puutumatus ega tekitaks ohtu riigi julgeolekule. Kui andmetele on kehtestatud juurdepääsupiirang, siis õigustatud huvi alusel andmeid ei ole lubatud väljastada. Samuti antakse eelnõuga õigus keelduda rahvastikuregistrist andmete väljastamisest, kui juriidilise ja füüsilise isiku või välisriigi asutuse ja isiku (välja arvatud välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkulepete täitmiseks, mille sõlmimisel on juba õigustatud huvi hinnatud kokkuleppega hõlmatud olukordade puhul kokkuleppe sõlmimisel) õigustatud huvi ei ole piisavalt põhjendatud või andmete väljastamisega võib tekitada kahju isikule, kelle andmetele juurdepääsu taotletakse. Juurdepääsu andmetele tagab kas volitatud töötleja või püsiva juurdepääsuga andmete töötleja.

Samamoodi kehtiva seadusega on eelnõu §-s 56 sätestatud rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu tagamise kohustus, määrates, kes ja millistele andmetele on kohustatud juurdepääsu tagama. Eelnõu mõttes on juurdepääsu tagamine laiem termin kui andmete väljastamine, mis on konkreetsete andmete väljastamine. Juurdepääsu rahvastikuregistri andmetele saab tagada erinevatel viisidel, millest üks on rahvastikuregistri andmete väljastamine. Eelnõu § 56 järgi otsustatakse, kas konkreetsele isikule/asutusele üldse andmetele juurdepääs tagatakse. Kui juurdepääsu andmine on otsustatud, siis on tagatud isikule/asutusele juurdepääs realselt/füüsiliselt (näiteks X-tee kaudu) ning asutus saab seeläbi isikule konkreetseid andmeid väljastada. Näiteks on tagatud juurdepääs eesti.ee kaudu. Volitatud töötleja ja püsiva juurdepääsuga andmete töötleja võivad tagada juurdepääsu ainult nendele andmetele, mille puhul on kindel, et taotlejal on õigus neid saada. Andmete saaja kinnitab seejuures, et kasutab andmeid vaid haldusakti tingimustega kooskõlas.

Eelnõu § 57 sätestab isikule tema (tema enda, tema alaealiste laste ja eestkostetavate ning surnud abikaasa) andmetele juurdepääsu võimaldamise. Samamoodi kehtiva seadusega saab isik taotleda oma andmetele juurdepääsu, andes teada, millisel viisil ja millistele rahvastikuregistrisse kantud andmetele ta juurdepääsu taotleb. Avalduse võib isik esitada erinevatel viisidel, näiteks elektrooniliselt, saata posti teel, esitada kirjalikult või suuliselt kohapeal, samuti võib kasutada esindajat.

Samuti näeb eelnõu samamoodi kehtiva seadusega ette kohustuse, et enne andmete väljastamist isikliku üleandmisega tuleb nii füüsilise kui juriidilise isiku puhul kontrollida taotleja isikut ning andmete saamiseks volitatud isikule antud volitust (§ 58). Sätestatakse, et füüsilisele ja juriidilisele isikule krüpteeritud digitaalsel teabekandjal, krüpteeritud elektronkirja teel, tähtsaadetisena posti teel või isikliku üleandmisega paberil või digitaalsel teabekandjal väljastab õigustatud huvi korral andmed püsiva juurdepääsuga andmete töötleja,

kui taotleja taotleb ühes kuus samal eesmärgil andmete väljastamist kuni 20 isiku kohta. Piirangu all on mõeldud näiteks olukorda, kus isik taotleb õigustatud huvi korral ühel päeval andmeid 19 inimese kohta ning sama õigustatud huvi korral ka järgmistel päevadel andmeid uute isikute kohta.

Sellisel juhul on tegemist kirjade väljastamisega mitteautomatiseeritult kuni 20 isiku kohta (20 kaasa arvatud). Kirje on ühe isiku andmed rahvastikuregistris. Kui päring ületab 20 isikut (st alates 21 isikust), siis esitab taotleja otse või püsiva juurdepääsuga andmete töötleja (nt maavalitsuse) kaudu avalduse volitatud töötlejale, kelle andmeteenus hõlmab spetsiaalse rakenduse kaudu päringu masintöötlemist, mis võimaldab volitatud töötlejal teha masspäringut kuni 100 isiku kohta korraga (enama kui 100 isiku kohta tehtud päringu puhul lähtutakse eelnõu § 55 lõikest 2, mis sätestab, et õigustatud huvi korral füüsilisele ja juriidilisele isikule, kellele tagatakse juurdepääs ühes aastas kuni 100 isiku kohta käivatele andmetele, otsustab andmetele juurdepääsu volitatud töötleja või püsiva juurdepääsuga andmete töötleja). Eelnõuga kavandatav muudatus välistab volitatud töötleja koormamise üksikisikute vastuvõtu korraldamisega ja üksikpäringutele vastamisega ning võimaldab üksikpäringu taotlejal pöörduda vahetult talle lähima maavalitsuse poole, mis on isikule lähem ja harjumuspärasem kontaktpunkt. Vältimaks ühe taotleja poolt pidevat maavalitsuse koormamist üksikpäringutega, on mõistlik sätestada piirangud ühe kuu jooksul ühe taotleja esitatavatele päringutele ning lisada päringu tingimuseks ühe põhjendatud eesmärgi olemasolu.

Uue regulatsioonina sätestatakse eelnõus üle 100 isiku kohta andmete väljastamist puudutav. Võrreldes kehtiva seadusega tuleb eelnõu kohaselt isikliku üleandmisega digitaalsel teabekandjal üle 100 isiku kohta andmete väljastamisel andmed enne krüpteerida. Selline uuendus on vajalik selleks, et välistada võimalus, kus teabekandja kaotamisel võivad väga paljude isikute andmed sattuda nende töötlemise õigust mitteomavate isikute kätte.

Eelnõu § 59 kohaselt on volitatud töötleja ja püsiva juurdepääsuga andmete töötleja töötajale andmete töötlemise õiguse andmine ning samuti ka nende õiguste lõpetamine antud vastavalt kas volitatud või püsiva juurdepääsuga andmete töötlejale.

Eelnõu §-s 60 on samamoodi kehtiva seadusega sätestatud andmesaajate kohustused. Nagu kehtivas seaduses, on ka eelnõus säte, mis kohustab andmesaajaid kasutama saadud andmeid üksnes taotletaval eesmärgil ning järgima nii RRS-is kui ka IKS-is sätestatud ning samuti andmete üleandmisel kehtestatud andmete kasutamise piirangutest tulenevaid tingimusi. Ühtlasi on andmesaajal kohustus tagada, et andmed ei satuks andmete töötlemise õigust mitteomavate isikute kätte.

Samuti on nimetatud sätte kohaselt andmesaaja kohustatud viivitamata teatama rahvastikuregistri volitatud töötlejale avastatud ebaõigetest andmetest. Ebaõigete andmete saamisel on andmesaajal õigus saada esimesel võimalusel volitatud töötlejalt teavet nende andmete kontrollimise tulemuse või andmete parandamise kohta.

Võrreldes kehtiva seadusega on eelnõuga laiendatud andmesaaja võimalusi, mille kohaselt võib rahvastikuregistri andmete kasutaja anda andmeid kolmandatele isikutele mitte ainult seadusega ette nähtud juhtudel, vaid ka siis, kui see on sätestatud määrukses või vastutav töötleja on selleks loa andnud. Ka avaliku ülesande täitmisel on rahvastikuregistri andmete saajatel mõnikord vajadus edastada andmeid kolmandatele isikutele, näiteks trükiettevõtetele materjalide ettevalmistamiseks või postitusettevõtetele postituse läbiviimiseks. Sellisel juhul

on oluline, et andmete saaja ja isiku vahel, kellele ta need andmed edasi annab, oleks sõlmitud leping, mis kohustab järgima andmekaitse nõudeid, sh need andmed pärast nende eesmärgipärast kasutamist hävitama.

Lisaks on sätestatud, et teaduslikul eesmärgil andmete kasutamise eesmärgi täitmise järel peab andmesaaja andma andmetele subjekti ühest tuvastamist mittevõimaldava kuju ning rahvastikuregistri subjekti ühest tuvastamist võimaldavad andmed arhiveerima või hävitama.

Eelnõu 8. peatüki 4. jagu sätestab andmete eest tasumise regulatsiooni. Eelnõuga sätestatakse, millistele andmetele on isikul juurdepääs tasuta (§ 61). See kehtib juhul, kui isik soovib andmeid tema enda kohta kas eesti.ee kaudu või ametniku juurde kohale minnes.

Eelnõu §-des 62–64 sätestatakse andmete väljastamise eest tasumine erinevatel juhtudel. Nii on andmesaajale avalike ülesannete täitmisel andmete väljastamine küll tasuta, kuid kui andmete väljastamise tõttu tuleb volitatud töötlejal teha täiendavaid arendustöid, tasub tööde eest andmesaaja (§ 62).

Volitatud töötleja osutatud teenuste eest tasumise põhimõtteid sätestavasse paragrahvi (§ 62) on lisatud sätte, et avalike ülesannete täitmiseks väljastatavad andmed on tasuta, kuid kui andmete väljastamise tõttu tuleb volitatud töötlejal teha täiendavaid töid, tasub selliste tööde eest andmesaaja ning tasu arvestatakse vastavalt valdkonna eest vastutava ministri määrusele. Täiendavateks töödeks võivad olla eelkõige volitatud töötleja poolt uute päringuvormide koostamine.

Samuti on sõnaselgelt väljendatud, et füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigustatud huvi korral andmete väljastamine on tasuline (§ 63). Eelnõuga on sätestatud valdkonna eest vastutav ministri volitusnorm kehtestada õigustatud huvi korral andmete väljastamise eest volitatud töötlejale makstavad tasud. Tasude kehtestamine on vajalik, sest volitatud töötleja ülesanne on õigustatud huvi alusel andmete väljastamisega seotud füüsiliste ja juriidiliste isikute taotluste menetlemine, rahvastikuregistri andmetele juurdepääsude tagamine ning rahvastikuregistrilt andmete väljastamine. Õigustatud huvi alusel andmete väljastamise puhul on tegemist andmete väljastamisega kolmandatele isikutele, kelle on andmete saamiseks õigustatud huvi, mida väljastaja hindab. Õigustatud huvi alusel andmete väljastamise puhul ei ole tegemist andmete väljastamisega isikule tema enda, tema alaealiste laste või eestkostetavate kohta või andmete väljastamisega avaliku ülesande täitmiseks. Konkreetsed tasumäärad sätestatakse volitusnormi alusel kehtestatavas valdkonna eest vastutava ministri määruis, mille puhul lähtutakse RRS-is sätestatud tasu määramise põhimõtetest.

Eelnõu §-ga 64 sätestatakse riigilõivu tasumise kohustus. Eelnõuga kehtestatakse juba kehtivas seaduses olev riigilõiv andmete väljastamisel isikule maavalitsuses õigustatud huvi korral. Kuna riigilõivuseaduse muudatuste järgi kehtestati alates 1. jaanuarist 2016. aastast riigilõivu tasumine eespool nimetatud toimingute eest, tagab kõnesoleva sätte lisamine ka kõnesolevasse eelnõusse teenuse osutajatele ja taotlejatele õigusliku selguse toimingute eest tasumisel. Riigilõivu kehtestava sätte olemasolu eelnõus on vajalik, et sätestada riigilõiv maavalitsustele pandava teenuse osutamise eest ning et teenuse osutamise eest tasutav riigilõiv oleks vastavuses maavalitsuse tehtavate kulutuste ja teenuse väärtusega. Kirjete töötlemine infosüsteemis on ressursi- ja ajamahukas, sõltumata päritavate kirjete arvust.

3.1.9. Järelevalve ja vaidluste lahendamine

See peatükk reguleerib rahvastikuregistri vastutava töötleva järelevalve ja vaidluste lahendamise seonduvat. Rahvastikuregistri vastutava töötleva teostab Siseministerium riiklikku ja haldusjärelevalvet.

Vastutava töötleva õigused järelevalve käigus ja selle tulemusel ettekirjutuse tegemisel on sätestatud eelnõu §-s 65. Kehtiva seaduse kohaselt on vastutava töötleva õigused haldusjärelevalve teostamisel ja ettekirjutuse tegemisel sõnastatud üldsõnaliselt, eelnõus on aga peetud vajalikuks muuta ja täiendada järelevalve tulemusel tehtava ettekirjutuse osa konkreetsemaks.

Eelnõu §-des 66 ja 67 on kirjeldatud, millised õigused on vastutaval töötleval järelevalve läbiviimisel ja ettekirjutuse tegemisel, sh korraldus rikkumiste lõpetamiseks, rahvastikuregistri juurdepääsuõiguste lõpetamine, samuti lepingu lõpetamine, süüdlaste karistamiseks ettepanekute tegemine ning ebaõigete andmete parandamine. Uuena on eelnõus sätestatud, et järelevalvemenetluse tulemusel on vastutaval töötleval õigus teha ettekirjutus, kehtiva seaduse järgi tehakse haldusakt.

Uuendusena on vastutaval töötleval muu hulgas õigus algatada vajaduse korral järelevalve teostamisel ilmnunud rikkumiste tõttu uue volitatud töötleva määramise menetlus. Muudatus võimaldab võtta kohe meetmeid, kui järelevalve käigus selgub, et määratud volitatud töötleva ei ole tegelikkuses sobiv ega suuda täita kehtestatud ja kokku lepitud nõudeid.

Lisatud on sätted, mille tulemusel on vastutaval töötleval õigus nõuda ettekirjutusega volitatud töötlevalt või andmete töötlevalt viivitamata andmete töötlemise õiguse ära võtmist andmete töötleva töötajalt. Selle punkti lisamise vajalikkuse tingis vastutava töötleva poolt varem läbi viidud järelevalvemenetlused, mille tulemusena selgus, et andmete töötlevad on rikkunud rahvastikuregistri andmete töötlemise lepinguid, tehes rahvastikuregistrisse päringuid õigusliku aluseta. Samas on vastutav töötleva juhtinud andmete töötlevate tähelepanu IKS-is sätestatule, mille kohaselt tuleb rahvastikuregistris andmete töötlemisel järgida seaduslikkuse, eesmärgikohasuse ja minimaalsuse põhimõtteid. Eelnõuga on sätestatud, et vastutaval töötleval on õigus teha järelevalve tulemusel ettekirjutusi.

Sätestatud on ka ettekirjutusest teavitamise kord. Kehtiva seaduse kohaselt edastab vastutav töötleva järelevalveakti koopia lisaks järelevalvealusele asutusele või isikule ka Andmekaitse Inspeksioonile ning riigi infosüsteemide alaseid töid koordineerivale asutusele (eelnõu koostamise ajal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile). Eelnõu järgi tehakse ettekirjutus teatavaks riigi infosüsteemide alaseid töid koordineerivale asutusele ainult siis, kui tehakse järelevalvet volitatud töötleva üle. Kui järelevalvet teostati andmeandja üle andmete üleandmise nõuete rikkumise tõttu, tehakse ettekirjutus teatavaks ka volitatud töötlevale.

Eraldi on eelnõus määratud ettekirjutuse täimisest teavitamine (§ 68). Selle paragrahvi lisamine on vajalik, kuna praktikas on esinenud juhtumeid, kus järelevalvealune asutus ei ole täitnud järelevalveaktis määratud ettekirjutust tähtajaks. Viimati nimetatu on eelnõus reguleeritud nii, et ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib vastutav töötleva pöörduda järelevalvealuse asutuse või isiku kõrgemalseisva asutuse või organi poole teenistusliku järelevalve teostamiseks.

Vaiete lahendamisel lähtus vastutav töötleva varem HMS-ist. Eelnõu §-desse 69 ja 70 on lisatud vaide lahendamise regulatsioon. Vaide esitaja, kes leiab, et rahvastikuregistri pidamisel

või andmete töötlemisel on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada rahvastikuregistri vastutavale töötlejale vaide haldusorgani kaudu, kelle tegevuse peale vaide esitatakse. Samas on haldusorganil, kelle tegevuse peale vaide esitati, võimalus vaide korral, mis on põhjendatud, lahendada see ka ise, mitte edastada lahendamiseks vastutavale töötlejale.

Vaiete lahendamisele on HMS-i kohaselt määratud kümnapäevane tähtaeg. Eelnõu kohaselt tuleb vastutaval töötlejal lahendada vaide 30 päeva jooksul vaide esitamisest arvates. Kuna praktikas esineb esitatud vaietes sageli puudusi, mille tulemusel tuleb vaide esitajal praegu HMS-is sätestatu kohaselt puudused kõrvaldada kümne päeva jooksul, siis eelnõu kohaselt võib vastutav töötleja vaide läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra. Sageli on tegemist olukordadega, kus vaide õiguspäraseks lahendamiseks tuleb vaide tähtaega pikendada korduvalt ning küsida täiendavaid selgitusi ja arvamusi ka teistelt asjaosalistelt, mistõttu tuleb sageli vaide tähtaega pikendada ja seda vastutavast töötlejast sõltumatutel asjaoludel (nt käekirjaekspertiisi materjalide tellimine ja käekirjaekspertiisi saatmine).

3.2.1. Elukoha aadress

Elukoha andmed ja ka muud isiku kättesaamist ja ruumis paiknemist kindlaks tegemist võimaldavad andmed rahvastikuregistris on riigile väga olulised nii statistika tegemiseks, administratiivotsuste tegemiseks kui ka isikutele teavituste saatmiseks ja kättetoimetamiseks. Kuna rahvastikuregistri seaduses on lisaks isikukoodi andmisele sätestatud vaid elukoha andmetega seonduvad menetlused, on eelnõus sätestatud kõikide kohaandmete (elukoht, kontaktandmed, lisa-aadressid, viibimiskoha aadressid) rahvastikuregistrisse kandmiseks omaette osa. See jaotub omakorda vastavalt menetlustele ja andmetüüpidele peatükkideks.

Eelnõu §-s 71 on esitatud kehtivas seaduses puuduv elukoha aadressi termin. Sellel teemal on Siseministerium saanud korduvalt etteheiteid nii inimestelt kui ka asutustelt – kui elukoha aadressi termin on defineerimata, siis saavad kõik sellest erinevalt aru.

Isik esitab elukohana andmed, kus ta alaliselt või peamiselt elab. Definiitsioon on sama tsiviilseadustiku üldosa seadusega (§ 14 lg 1), mille kommenteeritud väljaandes on selgitatud, mis on alaline: „Alaline elamine tähendab seda kohta, kus inimene peamiselt viibib, kus on tema kodu, st koht, millega ta on isiklikult kõige enam seotud, kus ta ööbib, puhkab, kus on tema isiklikud asjad jms. Peamiselt elamine tähendab seda, et antud kohas viibib isik rohkem kui mingis muus kohas.“²

Kui isik kasutab elamiseks mitut elukohta, valib ta nendest ühe õigusliku tähendusega elukoha, mille aadress kantakse rahvastikuregistrisse elukoha aadressina. Elukoha andmete terminist tulenevalt peab inimene selleks valima koha, kus ta elab alaliselt või peamiselt. Nende elukohtade andmeid, mida ta kasutab vahet vahel või mille andmed isik samuti ajutiselt rahvastikuregistrisse esitab, ei kanta elukoha andmeteks, vaid lisa-aadressideks. See tähendab, et riigi ja omavalitsuste teenused saab isik siiski elukoha aadressi järgi, lisa-aadress on lisainfo ja vajaduse korral kasutatakse seda isiku leidmiseks. Kui mõni asutus soovib anda

2 P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi „Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne.“, Tallinn 2010, lk 62.

ka lisa-aadressidele vastavat valdkonda reguleeriva seadusega õiguslikku tähendust ja kasutusjõudu, on see pärast eelnõu seadusena jõustumist võimalik.

Nagu kehtivas seaduses, on üle korratud, et rahvastikuregistrisse kantud aadressid ei anna isikule õigust kasutada aadressijärgset ruumi elukohana, kui puudub ruumi kasutamise õigus seaduses sätestatud alustel. See tähendab, et rahvastikuregistris registreeritud elukoht ei anna isikule õigust nõuda ruumi kasutamist, selleks on ikkagi üürilepingud või muud ruumi kasutamise õiguslikud alused.

Rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi tähenduse paragrahvis (§ 72) jätkatakse õigusliku tähenduse täpsustamist elukoha andmetega. Ka kehtivas seaduses on elukoha andmetel õiguslik tähendus, kuid esitatud on kolm olukorda: valimised, maksude jaotamine kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse ja avaliku ülesande täitmine juhul, kui see on seotud elukohajärgsusega. Eelnõus võetakse see kokku üldisemalt, sätestades, et kui avaliku ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega, tuleb lähtuda rahvastikuregistrisse kantud õigusliku tähendusega elukoha aadressist. Selles sättes sisalduvad loomulikult ka varem eespool nimetatud valimised ja maksude jaotus.

Erinevalt kehtivast seadusest on eelnõus sätestatud, millisest hetkest algab erinevatel juhtudel õigusliku tähendusega elukoha aadressi alguse kuupäev. Nii on eelnõu kohaselt isiku esitatud elukohateate ja välisesinduses esitatud teate alusel elukoha aadressi alguseks teate esitamise kuupäev, kohaliku omavalitsuse algatusel ja omaniku õigustatud nõudmisel kande tegemise kuupäev, kohtulahendi või üürivaidluskomisjoni otsuse alusel vastava otsuse jõustumise kuupäev, välisriigi asutuselt saadud teate alusel selle asutuse esitatud kuupäev ja lapsendamise kohtulahendi alusel lapsendatud lapse ema elukoha alguse kuupäev või lapse sünniaeg, kui ema elukoha aadressi alguse kuupäev on lapse sünnikuupäevast varasem. Elukoha aadressi alguse kuupäev ei muutu, kui elukoha aadressi muudetakse aadressiandmete süsteemis tehtud muudatuste tõttu, sest inimene jääb samasse kohta elama, ümber nimetatakse vaid aadressiandmed aadressiandmete süsteemi infosüsteemis (edaspidi *ADS*) ning jätkub varem rahvastikuregistrisse kantud aadressi nimetuse kehtivuse alguse kuupäev.

Järgmistes lõigetes sätestatakse, et avaliku ülesande täitmisel saadetakse isikule dokument (nt trahviteade, kohtukutse, valijakaart, infokiri vm) elukoha aadressil, st õigusliku tähendusega elukoha aadressil ja sellega loetakse ka dokument kättetoimetatuks. Erandiks on olukord, kui rahvastikuregistrisse on kantud isiku viibimiskoha aadress, sellisel juhul saadetakse dokument sellele aadressile, sest isik viibib tegelikult seal, ja oluline on dokumendi kättetoimetamine, nt hooldekodusse, vanglasse vm.

Eelnõu §-ga 73 sätestatakse rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi kehtivuse lõppemine. Rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi kehtivus lõpeb esiteks uue elukoha aadressi esitamisel selle kehtivuse alguse kuupäevale eelnenud kuupäevast. Teiseks lõpeb rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi kehtivus siis, kui isiku, kelle viimane kehtiv elukoha aadress on Eestis, rahvastikuregistri subjekti staatus lõpeb. Selleks on juhtumid, kus näiteks isiku elamisluba kaotab kehtivuse ning isik ei ole taotlenud elamisloa pikendamist, uut tähtajalist elamisluba või pikaajalise elaniku elamisluba, st isikul puudub Eestis viibimiseks seaduslik alus, sellisel juhul kaotab kehtivuse ka isiku Eesti elukoha aadress. Sellise isiku puhul jääks rahvastikuregistris aktuaalseks välisriigi elukoha aadress.

Isiku kohustus tagada elukoha aadressi õigsus on sätestatud eelnõu §-s 74. Lisaks iseenda elukoha aadressi õigsusele peab isik tagama ka oma alaealiste laste ning eestkostetavate

elukoha aadressi olemasolu ja õigsuse. Nimetatud põhimõte on ka kehtivas seaduses.

Kehtiva seadusega võrreldes on eelnõusse lisatud uue elukoha aadressi esitamise tähtaja regulatsioon (§ 75). Praegu on isikul kohustus esitada uue elukoha andmed 30 päeva jooksul uude elukohta elama asumisest. Eelnõus on seda tähtaega lühendatud, sätestades, et isik esitab rahvastikuregistrisse kandmiseks uue elukoha andmed viivitamata, kuid 14 päeva jooksul alaliselt teise elukohta elama asumisest. Tähtaja lühendamise põhjustab esmalt vajadus aktuaalsemate andmete järele, teisalt ka see, et isikule on elukohateate esitamine tehtud väga lihtsaks – tal on võimalus kasutada nii e-teenust, postiga saatmist kui kohale minemist. Kolmandaks on isikul kasulik esitada elukohateade võimalikult ruttu, sest on juhtunud, et kuuajane viivitamine on jätnud isiku ilma mingist kohaliku omavalitsuse teenusest.

Lisaks on võrreldes kehtiva seadusega eelnõus sätestatud uus regulatsioon, mille kohaselt võib isik kolme kuu jooksul lapse sündist arvates esitada elukohateates lapse elukoha andmete kehtivuse alguseks lapse sünnikuupäeva, kui lapse sünd on registreeritud välisriigis ja lapse elukoha andmed rahvastikuregistris puuduvad või on varem rahvastikuregistrisse kantud eelnõu § 76 lõike 1 punkti 7 alusel. Regulatsiooni vajadus on tingitud praktikas esinevatest probleemidest, kus laps sünnib välisriigis, kuid kehtiva seaduse kohaselt ei ole võimalik lapse elukohateates märkida lapse elukoha andmete kehtivuse alguskuupäevaks sünnikuupäeva ning seetõttu jäävad isikud ilma teatud elukohaga seonduvatest õigustest (näiteks elukohaga seonduvad kohaliku omavalitsuse makstavad hüvitised ja toetused).

Uue elukoha andmete esitamise pikem tähtaeg (üks kuu) on sätestatud välisriiki elama asumisel, kuna seal on vahemaad pikemad (nt saatkonna ja elukoha vahe) ning ka kogu asjaajamine ja kolimine on keerulisemad ja aeganõudvamad. Võrreldes riigisisese elukohateatega on välisriiki elama asumisel elukoha andmete esitamisel ka see erand, et isik võib esitada uue elukoha andmed etteulatava kuupäevaga (kuni 30 päeva). Kuna välisriigi aadressi saab esitada veel Eestis viibides, antakse sellise võimalusega enne välismaale minemist võimalus esitada ka täpsem välisriigi elukoha aadressi alguskuupäev. Kuna sellise etteulatava kuupäeva esitamisega võib juhtuda, et isik mõtleb enne tähtaja saabumist ümber ja läheb nt hoopis teise riiki, siis on sellel eesmärgil sätestatud, et uute elukoha andmete esitamisel enne etteulatava kehtivuse alguse kuupäeva saabumist muutub varem esitatud elukoha aadress tühiseks.

Eelnõu § 75 kolm viimast lõiget puudutavad välismaalasi, kelle uue elukoha esitamise tähtaja erisused tulenevad teistest seadustest – lõike 6 puhul välismaalaste seadusest ja lõike 7 puhul Euroopa Liidu kodaniku seadusest. Lõikes 8 sätestatakse, et kui EL kodanik kolib Eestisse, võib ta juhul, kui ta juba teab, kuhu ja millal ta tulevikus Eestist lahkudes kolib, teatada elukohateates ka Eestist lahkumise kuupäeva ja täpse elukoha aadressi välisriigis või kui see puudub või ei ole veel teada, siis vähemalt välisriigi nimetuse.

Eelnõu §-s 76 on sätestatud alused, millistel juhtudel võib elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kanda või seda muuta. Lõikes 1 sätestatud alusteks on elukohateade, kohaliku omavalitsuse üksuse algatus, ruumi omaniku õigustatud nõudmine, kohtulahend või üürivaidluskomisjoni otsus ruumi kasutamise kohta, aadressi muutumine aadressiandmete süsteemis, välisesindusele esitatud teade, välisriigist saadud andmed ja lapsendamise kohtulahend.

Lõikes 2 on loetletud asutused, kuhu asumisel või paigutamisel elukoha aadressi ei muudeta, kuna isik paigutatakse nimetatud asutustesse ajutiselt, sest see ei ole isiku tavapärane kodu.

Sellisel juhul kantakse isiku andmetesse viibimiskoha aadress, mida on täpsemalt selgitatud seletuskirja § 102 jt selgitustes. Loetelu on sama, mis kehtivas seaduses. Lõikes 4 antakse kohalikule omavalitsusele õigus teha eelnõu §-s 76 sätestatud alustega seotud asjaolude kindlakstegemiseks järelepärimisi teistesse andmekogudesse. Eelnõuga kohalikule omavalitsuse üksusele antav õigus teha järelepärimisi teistesse andmekogudesse on vajalik nt selleks, et kohaliku omavalitsuse pädev asutus saaks kontrollida temale esitatud andmeid selle kohta, et isik ei ela enam rahvastikuregistrisse kantud aadressil (nt ruumi omaniku õigustatud nõudmise puhul). Sätte eesmärk ei ole kontrollida teistest andmekogudest elukohateates esitatud andmete õigsust, vaid nt selgitada välja, kas isiku kohta, kes ei ela enam rahvastikuregistrisse kantud aadressil ja kelle kohta pole teada tema uus elukoht, on andmeid teistes andmekogudes. See võib olla kinnituseks tema rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil mitteleamise faktile ning oleks aluseks ruumi omanikule saadetava järelepärimise tegemiseks.

Lõikes 3 sätestatakse, et elukoha andmete muutmise otsus tehakse kandena rahvastikuregistris, mis ongi otsuse väljendus. Eraldi vormistatakse kirjalikult vaid elukoha andmete muutmise keeldumise otsus, kui menetlust on alustatud eelnõu § 76 lõike 1 punktides 1, 2 ja 3 sätestatud alustel.

Lõikes 5 antakse valdkonna eest vastutavale ministrile õigus kehtestada elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise kord, vormide ja nende täitmise juhend määrusega. Kui kehtiva seaduse kohaselt on ministri pädevuses kehtestada elukohateate vorm ja selle täitmise juhend, siis eelnõu järgi lisandub õigus kehtestada elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise kord. Nimetatud kord hõlmaks juba lisaks kehtiva määrusega kehtestatud õigust kehtestada ka täpsustusi RRS-is elukoha andmete muutmiseks sätestatud menetluses. Kui senine volitusnorm võimaldab kehtestada juhised elukohateate esitajale, siis uus volitusnorm võimaldab kehtestada juhised ka kohaliku omavalitsuse üksusele avaldaja poolt elukohateates esitatud andmete rahvastikuregistrisse kandmiseks. Ministrile on antud õigus eelnimetatu kehtestamiseks, see ei ole kohustus. See kehtib ka elukohateate vormi puhul. Nii võib minister kinnitada näiteks paberil või e-posti teel esitatava elukohateate vormi, kuid samas e-teenusena riigiportaalis esitamise vormi ei ole, kuigi tehniliselt on lahendus elukoha andmete esitamiseks võimalik.

Järgmises paragrahvis (§ 77) sätestatakse elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmise erisused. Nii saab vastsündinu elukoha aadressiks sünni registreerimisel ema elukoha aadress lapse sünni ajal. Nimetatud põhimõtte on sama kehtiva seadusega, kuid kuna sünni registreerita üldjuhul samal päeval lapse sündimise päevaga, on täpsustatud ajahetke, millise seisuga andmed kantakse. Olukorras, kus ema võib olla lapse sündimisest sünni registreerimiseni kulunud ajavahemikus muutnud elukoha andmeid (sünni registreerimiseks on aega üks kuu), on sätestatud põhimõtte, et sellisel juhul kantakse lapse ema elukoha andmete muudatus rahvastikuregistris ka lapse elukoha andmetesse. See tähendab, et lapse sünni registreerimisel võib lapsele tekkida kohe mitu elukohta.

Teiseks lapsega seotud erandiks on olukord, kus laps sünnib välisriigis ja tema välisriigi sünnidokumendi andmed kantakse Eesti rahvastikuregistrisse. Kui sünnidokumendi andmete registrisse kandmise ajal puudub lapsel elukoha aadress, kantakse see lapse sünniriigi nimetuse täpsusega. See vajadus on tingitud sellest, et paljud isikud, kes elavad välismaal ja kelle lapsed sünnivad välismaal, soovivad Eestist ainult isikut tõendavat dokumenti ning ei pöördu Eesti ametiasutusse elukoha registreerimiseks, mistõttu kasutatakse tühjade elukoha andmete vältimiseks sünnidokumendi välja andnud riigi nimetust, sest on selge, et sünnihetkel

laps seal viibis ja täpsemat aadressi pole tema kohta vanemad esitanud. Vanematel on alati õigus lapse elukoha andmeid elukohateate esitamisega muuta.

Kolmandaks erandiks on juhud, kus isiku andmed kantakse esimest korda rahvastikuregistrisse, sest talle antakse välja Eesti isikut tõendav dokument. Üldjuhul on tegemist täisealiste isikutega, kes elavad välismaal. Võib esineda juhtumeid, kus isiku kohta kunagi rohkem andmeid rahvastikuregistrisse ei kanta, aga tema kui Eesti kodanik jääb kuni kodakondsusest loobumiseni või surmani registrisse. Selleks et isiku kohta oleks teada riik, kus ta elab (nt selleks, et teada, millise riigi valijate nimekirja isik kanda), kasutatakse elukoha andmete täitmisel elukoha aadressiks tema poolt PPA-le isikut tõendava dokumendi taotlemisel esitatud välisriigi kontaktandmeid, pannes elukoha andmeteks ainult välisriigi nimetuse.

Eelnõu §-s 78 sätestatakse ruumi omaniku teavitamise kohustus. Lõikes 1 on sätestatud uus põhimõte – ruumi omanikku teavitatakse juhul, kui tema omandisse kuuluva ruumi aadressile on kantud kellegi elukoha andmed või on isiku elukoha andmeid muudetud selliselt, et nendeks ei ole enam omanikule kuuluva ruumi aadress. Teavitamine on automaatne ja toimub ainult teabevärava eesti.ee kaudu, st teavitatakse neid, kes on oma eesti.ee e-posti meiliaadressi suunanud oma isiklikule meiliaadressile. Teavitamise põhjuseks on see, et praegu omanikud seda infot ei saa, st kui kellelgi on ruumi kasutamise õigus (nt üürileping), siis omanikule ei saadeta infot, kui see isik registreerib omaniku ruumi oma elukohana. Samuti saab omanik eelnõu kohaselt infot, kui temale kuuluva ruumi aadressile elukoha registreerinud isiku elukoht registreeritakse mujale. Lisaks võimaldab selline teavitus vältida pettusi, kui keegi registreerib ilma loata elukoha omaniku ruumi nii, et võltsib tema allkirja elukohateatel. Edaspidi saaks omanik selle kohta kohe infot ja pettus tuleks välja. Teenus on planeeritud automaatsena ja teavitamine ainult eesti.ee aadressil on mõeldud kulude kokkuhoidmiseks, sest postiaadressile selliste kirjade saatmine oleks kulukas nii postikulude kui ka ametniku tööaja mõttes.

Teine ruumi omaniku teavitamise kohustus on sama ka kehtivas seaduses – kohaliku omavalitsuse üksus või volitatud töötaja teavitab ruumi omanikku tema taotluse alusel isikutest (ees- ja perekonnanimed ning isikukoodid), kelle elukoha aadressiks rahvastikuregistris on temale kuuluva ruumi aadress.

Ruumi kasutusõiguse vaidluse paragrahv (§ 79) on sama, mis kehtivas seaduses, st vaidlus ruumi kasutusõiguse üle lahendatakse tsiviilkohtupidamise korras või üürivaidluse lahendamise seaduses sätestatud korras.

Lisatud on paragrahv (§ 80), kus on sätestatud olukord, mil registreeritava elukoha aadress puudub ADS-s. Rahvastikuregister ei loo üldjuhul registrisse enam ise ruumide aadresse (mõeldud ei ole isikuandmeid, vaid tehnilist aadressikirjeldust, mis tuleb ADS-ist), see tähendab, et kui ADS-is soovitud aadressi ei ole, tuleb kohalikul omavalitsusel aadress sinna luua, see võib aga mõnedel juhtudel võtta nädalaid aega. Kuna elukohateate menetlemiseks on ametnikul aga aega kümme päeva, ei jõua ta pikale venivatel aadresside määramisel aadressi ADS-i loomist ära oodata ja seetõttu on seaduses sätestatud erand, milles antakse volitatud töötlejale õigus luua kuni aadressi ADS-is registreerimiseni kohaliku omavalitsuse üksuse pädeva asutuse taotlusel rahvastikuregistrisse ajutised aadressiandmed.

3.2.2. Elukohateade

Elukohateate peatükk sätestab nõuded elukohateate kui rahvastikuregistris elukoha muutmise avalduse andmetele, esitamisele, säilitamisele ja selle täitmise nõuetele. Põhimõtted on analoogsed kehtiva seaduse põhimõtetega.

Elukohateade esitatakse avalduses esitatava elukoha aadressi järgsele kohaliku omavalitsuse üksusele (§ 81). Elukohateate võib esitada paberavaldusena asutusse kohale minnes või elektrooniliselt digitaalallkirjaga. Elektrooniliselt digitaalallkirjastatu hõlmab ka e-teenusena riigiportaalis esitatud avaldusi. Võrreldes kehtiva seadusega on välja jäetud elukohateate postiga esitamise võimalus, sest see on ebatavaline eelkõige allkirja õigsuse kontrollimise mõttes. Kehtiv nõue lisada postiga saadetud avaldusele isikut tõendava dokumendi koopia ei taga allkirja võltsimise vältimist ja seetõttu on eelnõu järgi postiga saatmise variant välja jäetud.

Kui ühele aadressile registreerib elukoha korraga mitu inimest, võivad nad seda teha ühise elukohateatega. Peamiselt on see küll mõeldud peredele, et nad ei peaks täitma mitut avaldust, kuid seda saavad kasutada ka nt ühiselt korterit üürivad sõbrad või teised inimesed, kes elukoha ühele aadressile registreerivad. Küll aga peab sellel juhul olema avaldaja ka ise sellele aadressile elukoha registreerija, elukohateadet ei tohi esitada nii, et keegi kolmas isik, kes ise sinna elama ei asu (välja arvatud lapsevanem), nt ruumi omanik, esitab teiste täisealiste isikute kohta elukohateate.

Uuena on eelnõu §-s 82 loetletud elukohateate andmekoosseis. Lisaks isikuandmetele, mis aitavad isikut tuvastada (nimed, isikukood), küsitakse avaldajalt ja teistelt elukoha andmete esitajatelt andmeid isiku rahvastikuregistri andmete täiendamiseks – nt välisriigi isikukood, välisriigist saabumisel eelmine elukoht välismaal (riigi täpsusega) ja sinna lahkumise aeg, samuti statistilised andmed. Väga olulised on ka kontaktandmed (e-post, telefon), mille kaudu saab isikuga menetluse käigus ühendust võtta.

Lisaks eespool nimetatud isiku kohta käivatele andmetele peab elukohateates märkima uue elukoha aadressi, samuti lisa-aadressid (st kui isikul on lisaks elukoha aadressile veel mõni elukoht), ruumi kasutamise aluse (kas ta on ise omanik, on tal üürileping, annab omanik elukohateatele allkirja või on mingi muu alus), samuti alaealise elukoha registreerimisel teise hooldusõigusliku vanema nõusoleku alaealise lapse elukoha registreerimiseks ja vajaduse korral ruumi omaniku nõusoleku.

Elukohateatele tuleb teatud juhtudel lisada lisadokumente. Esiteks peab esitama ruumi kasutamise õigust tõendava dokumendi, kui elukohateate esitaja ei ole ise ruumi omanik või ruumi omanik ei ole elukohateatele lisanud oma allkirja elukoha registreerimise nõusoleku andmiseks. Teiseks peab dokumente lisama juhul, kui elukohta soovitakse registreerida laevas, siis peab lisama laevapere liikmeks olemist tõendava dokumendi. Kolmandana on võimalik lisada muud võimalikud asjassepuutuvad dokumendid. Näiteks kui elukohateate esitaja ei saa ise elukohateadet esitada ja on teinud selleks volituse kolmandale isikule, tuleb elukohateatele lisada kehtiv volikiri.

Eelnõu §-s 83 on määratud elukohateate säilitamise tähtaeg, milleks on paberteadete puhul kümme aastat (elektrooniliselt rahvastikuregistrisse skaneeritult on säilitustähtaeg alaline, nagu muudelgi registri andmetel). Tähtaeg tuleneb sellest, et juhtub olukordi, kus elukohateatelt on vaja teha käekirjaekspertiisi, sest ruumi omanikud väidavad, et nad pole lubanud isikul elukohta registreerida, kuid elukoht on omaniku allkirjaga esitatud elukohateate alusel registreeritud. Sellisel juhul on allkirjaekspertiisiks võimalik kasutada

ainult paberil elukohateadet, sest skaneeritud dokumendilt kohtuekspertiisi sõnul käekirjaekspertiisi teha ei saa.

Eelnõu §-s 84 on sätestatud ruumi andmetele kehtestatud nõuded, mis on samad nagu praegu kehtivas seaduses. Elukohaks registreeritav ruum peab olema elamu või korter, mis on kasutatav alaliseks elamiseks (edaspidi *eluruum*), välja arvatud juhtudel, kui isik taotleb ehitatava hoone või muu ruumi aadressi elukoha aadressina rahvastikuregistrisse kandmist või kui isik on tõendanud, et ta kasutab mitteeluruumi elukohana, või kui isik laevapere liikmena taotleb laeva ja selle kodusadama asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse kandmist oma elukoha aadressiks.

Eelnõu §-s 85 on sätestatud elukohateate esitamisel ruumi omaniku nõusoleku nõue. Kui elukohateate esitaja ei ole ise selle ruumi omanik, kuhu elukohta registreeritakse, tuleb omaniku nõusolek elukohateatele lisada. Omaniku nõusolek võib olla elukohateatele lisatud ruumi kasutamise õigust tõendava dokumendi koopia (nt üürileping) või eluruumi omaniku loa. Luba võib olla esitatud allkirjana elukohateatel, aga ka eraldi dokumendina. Loal peaks olema selgesõnaline nõusolek elukohta registreerida soovivate isikute elukoha registreerimiseks vastavasse ruumi. Eespool märgitud ruumi kasutamise õigust tõendava dokumendi koopia (nt üürileping) olemasolu korral ei ole vaja enam omanikult eraldi nõusolekut küsida, nimetatud variantidest sobib elukohateatele lisamiseks kas üks või teine.

Paragrahvi lõikes 2 on reguleeritud olukord, kus ruumi omanik ei anna isikule nõusolekut elukoha registreerimiseks temale kuuluvasse eluruumi. Sellisel juhul on sätestatud, et isikul on õigus pöörduda kohaliku omavalitsuse poole, kes algatab elukoha andmete kandmise menetluse kohaliku omavalitsuse üksuse algatusel. Kohaliku omavalitsuse üksuse algatusel kantakse elukoha andmed kohaliku omavalitsuse täpsusega. Selle algatamiseks peab siiski omavalitsus saama tõenduse, et ruumi omanik on keeldunud elukoha registreerimise lubamisest, et ei tekiks suurel hulgal kohaliku omavalitsuse täpsusega aadresse vaid seetõttu, et isikud isegi ei üritanud ruumi omanikult nõusolekut küsida.

Eelnõu §-s 86 on sätestatud alaealise lapse ja eestkostetava elukoha registreerimise erandid. Üldjuhul peab lapse elukoht olema registreeritud lapse vanema või eestkostjaga samal aadressil, kuid teine lõige seab erandi ning annab vanemale võimaluse kanda lapse elukoha andmetena rahvastikuregistrisse vanema elukoha andmetest erineva aadressi, kui laps vanematest ka tegelikult eraldi elab. Kohalikul omavalitsusel tuleb siinkohal endal hinnata, kas vanema esitatud tema või lapse uue elukoha aadressi puhul pole tegemist valeandmete esitamisega ning kas esitatud andmed vastavad tegelikkusele, st kas vanem ja laps elavad ka tegelikkuses eraldi. Kindlasti ei saa kohalik omavalitsus elukoha andmete kandmisest keelduda üksnes seetõttu, et ema ega isa ei ela ega asu elama lapsega samale aadressile. Siinkohal on arvestatud, et tänapäeval elavad paljud lapsed vanavanemate või eestkostjate juures, seetõttu tuleb kohalikul omavalitsusel hinnata ikkagi iga juhtumit eraldi.

Lõikes 3 sätestatud erandi puhul on omavalitsuse ametnikul õigus küsida sotsiaaltöötaja arvamust. Tegemist oleks omavalitsusüksuse õiguse, mitte kohustusega ning selle vajaduse saab otsustada igal üksikjuhul eraldi. Sotsiaaltöötaja annab sellisel juhul oma hinnangu, hinnates samas seda, kas vanemad ja eestkostjad täidavad oma hooldusõigusest või eestkoste seadmisest tulenevaid kohustusi ning ega ei ole tegemist lubamatu käitumisega. Sotsiaaltöötaja peaks arvamuse andmisel lähtuma eelkõige alaealise lapse ja eestkostetava huvidest, et need ei oleks sellisel juhul riivatud. Näiteks võib olla tegemist olukorraga, kus maapiirkonnast pärit 14-aastane laps elabki enamiku ajast teises omavalitsuses oma

vanavanema juures, et seales koolis käia. Samas peaks sealjuures tähele panema, et laps ei oleks hooldusõiguslike vanemate poolt hooletusse jäetud, et lapsel oleks olemas seaduslik esindaja ja vajalikud otsused saaks lapse huvides tehtud. Sotsiaaltöötaja arvamust on registripidajal võimalik arvestada eelnõu §-s 84 nimetatud otsuse tegemisel.

Sotsiaaltöötaja arvamuse puhul oleks tegemist menetluses tõendiks oleva eksperdiarvamusega, mille alusel teha kindlaks olulised asjaolud ning mille abil langetada otsus elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmiseks või kandmisest keeldumiseks. Lapse elukohta ei muudeta näiteks juhul, kui lapse elukoha lapsevanemast erineval aadressil registreerimise korral ei tagata seadusest tulenevaid kohustusi lapse hooldamisel. Sellisel juhul teeb kohalik omavalitsus kaalutusotsuse selle kohta, et ei ole põhjendatud registris lapse elukohta muuta. Kui aga laps asub näiteks lastekaitse valve all või turvakodus, on esmatähtis lapse seaduslike esindajate hooldusõiguse kohta otsuste tegemine kohtus. Kui hooldusõiguse kohta on otsused tehtud, alles siis saab lapse hooldusõiguslik esindaja (kelleks võib olla juba ka eestkostja), esitada taotluse lapse elukoha muutmiseks.

Eelnõu § 86 lõikes 4 sätestatakse olukord, kus piiratud teovõimega täisealisel isikul või alaealisel isikul, kes vajab eestkostet või kelle üle on seatud eestkoste, puudub rahvastikuregistris elukoha aadress. Kohalikul omavalitsusel tuleb sellisel juhul lähtuda perekonnaseaduse §-st 176, mille kohaselt täidab kuni eestkostja määramiseni eestkostja ülesandeid lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus, kui eestkoste seadmise eeldused on täidetud. Eestkostja ülesannete täitmisel on valla- või linnavalitsusel perekonnaseadusest tulenevad eestkostja õigused ja kohustused. Kui lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoht muutub, võivad tema esialgse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus ja uue rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus kokku leppida, et eestkostja ülesandeid täidab eelnõu järgi rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus. Kokkuleppe saavutamiseni täidab eestkostja ülesandeid lapse esialgse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus. Kui last ei ole kantud rahvastikuregistrisse või tema kohta puuduvad rahvastikuregistris elukoha andmed, täidab eestkostja ülesandeid lapse hariliku viibimiskoha järgne kohalik omavalitsus ja esitab lapse kehtivad elukoha andmed.

Eelnõu § 86 lõikes 5 sätestatakse hooldusõiguse arvesse võtmise kohustus alaealise elukoha registreerimisel vastavalt perekonnaseaduse §-s 120 (lapse esindamine) sätestatule, mille kohaselt on hooldusõiguslik vanem lapse seaduslik esindaja ning ühist hooldusõigust omavatel vanematel on ühine esindusõigus. Ühise esindusõiguse teostamise korraldamises võivad hooldusõiguslikud vanemad kokku leppida. Elukoha registreerimise puhul tähendab see aga seda, et kahe hooldusõigusliku vanema korral tuleb küsida mõlema vanema nõusolekut. Mõlema vanema nõusolek võib olla oluline näiteks juhul, kui vanematel on omavaheline vaidlus, mis takistab lapsel saamast näiteks teatud kohaliku omavalitsuse pakutavaid soodustusi või toetusi.

Kui isik soovib elukohateatega esitada välisriigi elukoha aadressi (§ 87), esitatakse elukohateade sellele kohaliku omavalitsuse üksusele, kus isik viimati elas. Välisriigi aadressi esitamisel ei pea lisama omaniku nõusolekut ega luba eluruumi kasutamiseks. Kui isik elukohateadet esitades veel täpselt ei tea, millisel aadressil ta välisriigis elama hakkab, võib ta esitada aadressi selle täpsusega, mida ta teab, st elukoha aadress välisriigis võib olla esitatud ka ainult riigi nimetusena, aga võib olla lisatud ka nt asula.

Eelnõu §-s 88 on kohalikule omavalitsusele jäetud elukohateate menetlusaja pikkuseks

kümme tööpäeva, see on sama ka kehtivas seaduses. Selle aja jooksul peab omavalitsus kontrollima elukohateates esitatud andmete ja elukohateate vastavust kehtestatud nõuetele ning tegema kas otsuse kanda elukoha aadress registrisse või keelduda selle kandmisest. Seejärel peab vastavalt tegema kas registrisse elukoha aadressi kande või aadressi kandmisest keeldumise otsuse.

Eelnõu §-s 89 on sätestatud võimalus esitada elukohateade avalikku ülesannet täitvale asutusele või isikule. Tegemist on ka kehtivas seaduses oleva põhimõttega. Isik võib esitada elukohateate muu menetluse käigus avalikku ülesannet täitvale asutusele või isikule. Vastav asutus või isik edastab elukohateate andmesidevõrgu kaudu kohalikule omavalitsusele, kelle territooriumil elukohateates märgitud elukoha aadress asub. Kohalik omavalitsus menetleb elukohateadet tavapärasel moel, st see on asutuse jaoks digitaallkirjaga kinnitatult esitatud elukohateade ja kohapeal elukohateate esitamise kõrval lisavorm isikult avalduse saamiseks.

Vabariigi Valitsus kehtestab (on ka praegu kehtestanud) määrusega avalikku ülesannet täitvate asutuste ja isikute poolt elukoha aadresside rahvastikuregistrisse kandmise korra, samuti asutuste ja isikute loetelu, kellele selline elukohateadete vastuvõtmise ja edastamise kohustus antakse. Eelnõu järgi on elukohateadete vastuvõtjateks määratud esimese ja teise astme kohtuasutused ja notarid.

Kehtivas seaduses on kehtestatud valimistel kehtivad elukoha andmete kandmise erisused, need on esitatud ka eelnõus (§ 90). Kui hääleõiguslik isik, kellel puuduvad elukoha aadressi andmed rahvastikuregistris, esitab valimise või rahvahääletuse eelhääletamise esimesest päevast kuni valimis- või rahvahääletuspäevani elukohateate, on kohalikul omavalitsusel kohustus see elukoht kanda registrisse viivitamata, st omavalitsusele ei kehti tavapärane kümnepäevane menetlusaeg. Samas tuleb elukohateatel esitatud asjaolusid kontrollida analoogselt tavapärasega.

Tavapärase elukohateatega võrreldes on erandiks olukord, kus elukohateate esitajal ei ole ruumi kasutamise õigust tõendavat dokumenti ega omaniku luba, sellisel juhul kantakse elukoha aadress ilma tavapärase menetlusteta linna ja olemasolu korral linnaosa või valla ja olemasolu korral osavalla täpsusega. Selline põhimõte on ka kehtivas seaduses ja on toonud kaasa olukorra, kus isikud, kes kasutasid valimisperioodi oma aadressi kohaliku omavalitsuse täpsusega rahvastikuregistrisse saamiseks, ei tulnud hiljem omaniku nõusolekuga täpset aadressi esitama ja aadress jäigi ebatäpseks. Nimetatud võimalust kasutati pahatahtlikult ning see tekitas registrisse ebakvaliteetseid andmeid. Välistamiseks sellist meelega andmete erakorralises olukorras registrisse saamist, on eelnõu sellesse paragrahvi lisatud kolmas lõige. Eelnõu § 90 lõige 3 sätestab, et kui isik on saanud elukoha aadressi valimispäeval ilma omaniku nõusolekuta omavalitsuse täpsusega ja ta ei ole 30 päeva jooksul esitanud uut elukohateadet või omaniku nõusolekut ehk elukoha aadressi andmed on jätkuvalt valimisperioodil esitatud ja registrisse kantud kohaliku omavalitsuse täpsusega, lõpetatakse sellise isiku elukoha aadressi andmete kehtivus rahvastikuregistris. Eelnevat selgitatakse isikule elukohateate vastuvõtmisel.

Eelnõu §-s 91 on kehtestatud elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmisest keeldumise alused. Enamik keeldumise põhimõtteid on samad ka kehtivas seaduses: omavalitsus keeldub elukoha aadressi registrisse kandmisest, kui isik pole ise ruumi omanik ja tal puudub omaniku luba või dokument ruumi kasutamiseks, kui tegemist ei ole eluruumiga (erandiks eelnõu §-s 84 sätestatud juhud), kui elukohateates esitatud andmed on puudulikud või on esitatud valeandmeid. Valeandmete all on mõeldud ka näiteks olukorda, kus eluruumis on ilmselgelt

liiga vähe ruumi sellise hulga inimeste elamiseks (näiteks 30 m² suurusesse korterisse on registreeritud 30 isiku elukoha andmed).

Uue keeldumise alusena on lisatud olukord, kus isik taotleb enda alaealisele lapsele või eestkostele enda elukohast erinevat elukoha aadressi ja taotluse rahuldamine ei vasta taotleja alaealise lapse või eestkostele huvidele. Kaudselt on tegemist ka valeandmete esitamisega, kuid kohalike omavalitsuste soovil on see eraldi sätestatud, sest seda olukorda kasutavad vanemad ära nt kooli- või lasteaiakohtade taotlemisel oma lapsi võõraste juurde registreerides. Alaealise või eestkostetava huvide kindlakstegemisel ja otsuse tegemisel saab kasutada alaealise lapse elukoha registreerimise paragrahvis (§ 86 lg 3) nimetatud sotsiaaltöötaja arvamust.

Selle paragrahvi lõikes 2 on analoogselt kehtiva seadusega sätestatud, et elukoha registreerimisel ei ole vaja omaniku nõusolekut pereliikme puhul. Eelnõus on punkti täpsustatud, sätestades pereliikmete täpse loetelu (abikaasa, alaealine laps ja töövõimetu vanem). Pereliikmete loetelu on analoogne võlaõigusseadusega.

3.2.3. Elukoha andmete kandmine kohaliku omavalitsuse üksuse algatusel

Peatükk määrab elukoha andmete menetluse korra, kui elukoha andmete kandmise algatajaks on kohaliku omavalitsuse üksus. Menetluse ülesehitus on samasugune nagu kehtivas seaduses, enne ühes paragrahvis koos olnud tekst on selguse huvides jaotatud eraldi paragrahvideks (§-d 92–94), muudetud on endiste lõigete järjekorda ja täpsustatud termineid (nt sideandmete märkimise asemel märgitakse lisa-aadress).

Täpsustatud on nende isikute definitsiooni, kelle kohta kohaliku omavalitsuse algatuse menetlust läbi viiakse. Nii kehtivas seaduses kui ka eelnõus on nendeks inimesteks peamiselt isikud, kellel rahvastikuregistris elukoha aadress puudub. Eelnõuga on lisatud isikud, kes enda kinnitusele ei kasuta enam rahvastikuregistrisse kantud aadressi oma elukohana. Näiteks ei pruugi isikul olla võimalik hoolitseda oma elukoha andmete õigsuse eest põhjusel, et tal ei ole võimalik lisada elukohateatele ruumi kasutamise õigust tõendavat dokumenti või saada ruumi omaniku nõusolekut, kuid samas vajab isik õigeid elukoha andmeid registris, kuna tal on vaja saada elukohajärgseid teenuseid, sh nt panna laps lasteada või kooli. Seda tagaks sellisel juhul kohaliku omavalitsuse algatusel rahvastikuregistrisse kantud kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega aadress. Samuti võib näiteks meditsiini- või politseiasutuse andmetel viibida isik püsivalt Põltsamaa valla territooriumil, kuid samas on tema elukoha andmeteks rahvastikuregistris Tapa valla aadress. Uus sõnastus tagab selle isiku elukoha aadressi menetlemise pädevuse omavalitsusele, kus inimene nüüd elab.

Võrreldes kehtiva seadusega on välja jäetud tingimus, et nimetatud menetlust võib teha juhul, kui isik elab mitteeluruumis. See viitamine ei ole asjakohane, sest isikul on ka elukohateatega võimalik esitada rahvastikuregistrisse elukoha aadressina kandmiseks selle ruumi aadress, mis pole eluruum, seda juhul, kui ta tõendab selle kasutamist elukohana. Seega oleks mitteeluruumi puhul vastava erisuse tegemine põhjendamatu ning õigusselguse huvides on muudetud selles osas seaduse sõnastust.

Isiku elukoha registreerimiseks nõusoleku saamiseks saadab kohalik omavalitsus algatatud menetluse raames nii isikule kui ka viibimiskohaks oleva ruumi omanikule tähtsustatud kirjaga järelepärimise. Kui nii isik kui ka ruumi omanik ei teata kohaliku omavalitsuse üksusele järelepärimise väljasaatmisest arvates 30 päeva jooksul oma nõusolekust isiku elukoha

aadressi rahvastikuregistrisse kandmisega elukohaks oleva ruumi täpsusega, kantakse rahvastikuregistrisse isiku elukoha aadress linna ja olemasolu korral linnaosa või valla ja olemasolu korral osavalla täpsusega. Lisa-aadressiks märgitakse teadaolev aadress.

Kehtiva seadusega võrreldes on muudetud ka aadressi täpsust, mis jääb isikule pärast kohaliku omavalitsuse üksuse algatatud menetlust. Kehtivas seaduses jääb rahvastikuregistrisse elukoha aadressiks linna ja linnaosa või valla ja osavalla ning võimaluse korral asustusüksuse täpsusega, eelnõus on asustusüksus välja jäetud, kuna küla täpsus ei anna tegelikkuses rohkem infot, mistõttu piisab üldisemast täpsusastmest, millele lisatakse võimaluse korral isiku teadaolev aadress. Küla lisamine tekitab hiljem segadust, sest tegelikult ei saa ilma kindla elukohata inimest kusagilt konkreetselt aadressilt nagunii leida ja ta võib omavalitsuse sees ringi liikuda nii, et varsti tuleks teha sama menetlus uue aadressi määramiseks.

3.2.4. Elukoha andmete muutmine ruumi omaniku nõudmisel

Vastavalt seaduses kehtestatud elukoha registreerimise üldpõhimõttele peab rahvastikuregistri subjektiks olev isik hoolitsema enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris, esitades elukohta vahetades uue elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks. Kui isikud ei ole täitnud kohustust hoolitseda oma elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris, siis on üks võimalus muuta isiku elukoha andmeid ruumi omaniku õigustatud nõudmisel. Nimetatud peatükk sätestab elukoha andmete menetluse, kui ruumi omanik taotleb oma omandi aadressile registreeritud inimese elukoha aadressi lõpetamist rahvastikuregistris. Menetluse läbiviimine on analoogne kehtiva seadusega.

Võrreldes kehtiva seadusega on eelnõu järgi ruumi omaniku taotluse paragrahvi (§ 95) lõikesse 3 täiendus, mille kohaselt olukorras, kui kohaliku omavalitsuse üksuse pädevale asutusele teadaolevalt isik ei kasuta omanikule kuuluvat ruumi oma elukohana, on kohaliku omavalitsuse üksuse pädeval asutusel õigus teha järelepärimine selle ruumi omanikule, mille aadress on kantud isiku elukoha andmetena rahvastikuregistrisse. Kui ruumi omanik teatab, et isik ei kasuta temale kuuluvat ruumi elukohana ja tal ei ole õigust kasutada talle kuuluvat ruumi oma elukohana, on omaniku teade käsitatav sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud ruumi omaniku taotlusena, st omaniku avaldusena temale kuuluvasse ruumi elukoha registreerinud isiku elukoha andmete muutmiseks.

Nimetatud lõike täpsustamisega sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse pädevale asutusele võimalus olla algatajaks ja näidata üles initsiatiivi ruumi omaniku õigustatud nõudmise menetluse läbiviimiseks. Seda siis, kui kohalik omavalitsus saab teada muudest allikatest, et isik ei kasuta enam omanikule kuuluvat ruumi elukohana. Info saamise allikaks võib olla näiteks mõni muu register, isiku pereliige, aga ka mõne avaliku teenuse osutamine, mille käigus selgub, et isik ei ela kõnesoleval aadressil (näiteks valijakaartide saatmisel saabunud tagasiside) vms. Muudatus aitab tagada elukoha andmete õigsuse ja vältida olukorda, kus kohaliku omavalitsuse elanikeks on registri kohaselt isikud, kes seal tegelikult ei ela, kuid kellega kohalik omavalitsus peab oma tegevuses arvestama. Uus regulatsioon võimaldab kohalikul omavalitsusel teha omanikule päringu isikute kohta, kes on näiteks lahkunud välismaale või kelle elukoht on registreeritud lammutatud majja, kuid kes samas on jätnud oma elukoha andmed muutmata.

Valed elukoha andmed, mille kohta kohalikul omavalitsusel on teave, võivad olla registris põhjusel, et isik on lahkunud oma elukohast ja läinud mujale elama, kuid jätnud oma uue

elukoha andmed rahvastikuregistrisse esitamata. Sageli on isikud lahkunud välismaale ja neil puudub side Eestiga. Kui neid aadresse ei hakata muutma, kasvab riigis probleemide hulk, näiteks ei saa Eesti läbi viia registripõhist rahvaloendust, sest valede elukoha andmete osakaal on liiga suur. Statistikaameti hinnangul ei vasta umbes 13–14% isikute elukoha aadressid rahvastikuregistris tegelikkusele (aluseks on võrdlus 2011. aasta rahvaloenduse ja rahvastikuregistri andmetega). Samas ei ole omanikud ise tihti teadlikud, et neile kuuluvasse ruumi on registreeritud nende isikute elukoha andmed, kes seal ei ela, või on nad jätnud selle info tähelepanuta ja ei ole algatanud isikute elukoha andmete muutmist rahvastikuregistris. Kohalikule omavalitsusele on see teave tihti teada, seetõttu saaks kohalik omavalitsus olla ise esimese sammu astujaks selles osas, et isikute elukoha andmed saaks registris muudetud.

Analoogselt kehtiva seadusega on eelnõus kirjeldatud isiku teavitamise (§ 96) põhimõtted – kui isikut ei ole teavitatud teisel moel (nt mõnel juhul on isik, kelle kohta nõudmine tehakse, koos omanikuga ametniku juures), teavitab kohalik omavalitsus ruumi omaniku taotluse saamisest kümne tööpäeva jooksul isikut posti teel rahvastikuregistris märgitud elukoha aadressil ja avalikult ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded. Samaks jäävad ka omaniku taotluse rahuldamisest keeldumise alused (§ 97).

Uued põhimõtted on isiku elukoha andmete lõpetamises menetluse lõppemisel (§ 98). Kehtiva seaduse kohaselt säilitatakse ruumi omaniku õigustatud nõudmise tulemusel rahvastikuregistri aktuaalsete andmete hulgas isiku elukoha aadress valla või linna ja linnaosa või osavalla ning võimaluse korral asustusüksuse täpsusega. Eelnõu kohaselt muudetakse aga omaniku õigustatud nõudmise rahuldamisel isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmeid edaspidi selliselt, et elukoha andmete kehtivus lõpetatakse üldse.

Omaniku õigustatud nõudmise menetlus viiakse läbi juhul, kui isik enam ei kasuta omanikule kuuluvat ruumi ja tal ei ole õigus seda kasutada, kuid tema elukoha andmetena on endiselt rahvastikuregistrisse kantud omanikule kuuluva ruumi andmed. Selline olukord tekib vaid juhul, kui isik ei ole hoolitsenud oma elukoha andmete õigsuse eest rahvastikuregistris. Seega on isikul olnud võimalik esitada rahvastikuregistrisse kandmiseks oma õiged elukoha andmed, kuid ta on jätnud selle tegemata. Omaniku õigustatud nõudmise menetluse käigus teavitatakse isikut ning antakse isikule võimalus tema elukoha andmete muutmise menetlus vaidlustada. Kui selgub, et isik tegelikult elab sellel aadressil, siis valla- või linnavalitsus lõpetab omaniku õigustatud nõudmise menetluse põhjusel, et omanikul puudus õigus esitada omaniku õigustatud nõudmise taotlus.

Isikutele on loodud erinevad võimalused elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmiseks ja juhul, kui isik ei saa ise esitada elukohateadet oma elukoha andmetega (nt omanik ei anna nõusolekut elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmiseks), siis on võimalik algatada tema elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmine kohaliku omavalitsuse üksuse algatusel. Omaniku õigustatud nõudmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusliku otsusega, mida isikul on võimalik vaidlustada.

Senise praktika põhjal ning ka kohalike omavalitsuste poolt kooliminevate laste otsimise tulemusena võib väita, et paljud nendest isikutest, kelle elukoha andmeid on muudetud omaniku õigustatud nõudmisel, on kolinud välisriiki, jättes oma elukoha andmed rahvastikuregistris muutmata. Selline tegevus takistab samas ka ühe rahvastikuregistri eesmärgi – rahvastiku arvestuse pidamise – saavutamist. Samuti ei toeta sellised ebatäpsed elukoha aadressid registripõhise rahvaloenduse läbiviimist tulevikus.

Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel oli seisuga 30.09.2015 Eestis 3202 koolikohustuse ealist last, kes pole EHIS järgi ühegi kooli nimekirjas, ja kes tegelikult pole kunagi kooli jõudnud. Tõenäoliselt on osa nendest lastest kolinud vanematega välismaale ning nende aadressid võivad olla muudetud omaniku õigustatud nõudmisel. Selle tulemusena on nad samas siiski endiselt rahvastikuregistri andmetel Eesti elanikud. Sellised ebaõiged andmed tekitavad segadust haridusvaldkonna planeerimisel ning sunnivad omavalitsusi nn kadunud laste otsingutele asjatult aega raiskama.

Muudatus võib isikutele teatud ebameeldivusi kaasa tuua, kuid samas aitab see pikemas perspektiivis kaasa rahvastikuregistri elukoha andmete kvaliteedi paranemisele, kuna isikud on kohustatud esitama registrisse kandmiseks oma õiged elukoha andmed ning neil ei ole võimalik elada mugavalt olukorras, kus rahvastikuregistris on vana ja tegelikkusele mittevastava elukoha järgse kohaliku omavalitsuse täpsusega aadress.

Muudatuse tulemusena puuduvad edaspidi pärast omaniku õigustatud nõudmise rahuldamist isiku elukoha andmed rahvastikuregistris, see võib tähendada, et isik ei saa elukohajärgselt isikutele pakutavaid avalikke teenuseid, kuid samas on isikutel võimalik esitada rahvastikuregistrile oma õiged elukoha andmed. Samuti peaks see kutsuma isikuid korrale hoolitsema oma elukoha andmete õigsuse eest, vältimaks olukorda, kus tal elukoha andmed rahvastikuregistris puuduvad. Kohaliku omavalitsuse teenused on seotud enamasti elukohajärgsusega – kohalik omavalitsus osutab teenuseid üldjuhul vaid enda haldusterritooriumile registreeritud elanikele, näiteks on kohalik omavalitsus eestkostetasutuseks tema territooriumile registreeritud elanikele, samuti makstakse toetusi üldjuhul vaid kohaliku omavalitsuse elanikele (näiteks sünitoetust), lasteaiakohtade puudusel saavad lasteaeda esmalt vaid omavalitsuse territooriumil elavad lapsed, kohaliku omavalitsuse elanikud saavad ühistranspordiga soodsamalt sõita jne. Sellest lähtuvalt ei oleks sisuliselt isikul õigust ega võimalust neid hüvesid tarbida, kui tema elukoht ei ole registris õige. On loogiline, et kohalik omavalitsus teeb oma eelarvest kulutusi vaid oma haldusterritooriumil elavatele isikutele, kes on oma tegeliku elukoha korrektselt rahvastikuregistris vormistanud ning tegelikult ka selles elukohas elavad.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 34 alusel on isikul küll õigus vabalt liikuda ja elukohta valida, kuid need õigused (nagu enamik põhiõigusi) ei ole absoluutsed ning ka neid õigusi võib piirata teiste põhiõiguste ja vabaduste või ka muude põhiseaduslike väärtuste kaitseks. RRS uus muudatus ei piira inimese õigust elukohta valida, vaid suunab isikuid registreerima oma elukoha aadress õigesti ja tekitab inimestes kindlama teadmise, et isikul on kohustus suhetes riigiga määratleda, kus ta elab (millisel aadressil riik saab temaga suhelda, millise aadressi järgi osutatakse talle avalikke teenuseid). Vastasel juhul ei ole võimalik planeerida kohalikel omavalitsustel ei laekuvaid tulusid ega vajalikke kulusid, see omakorda võib viia teiste põhiseaduslike õiguste riiveni, näiteks muuta keeruliseks isikute toetamise puuduse korral, lasteasutuste ja üldharidusasutuste suuruse planeerimise ning sellega hariduse andmise võimaldamise. Kui isik ei ela rahvastikuregistris oleval aadressil ning kohalik omavalitsus kustutab tema elukoha registrist, säilivad isikutel siiski põhilised õigused vältimatu abi saamiseks vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse § 9 lõikele 3, mille kohaselt isikule, kelle elukohta ei saa kindlaks määrata, korraldab sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise see valla- või linnavalitsus, kelle halduspiirkonnas isik abi vajamise ajal asub. Seega elukoha andmete registrist kustutamise ega jää isikud ilma vältimatust sotsiaalabist, küll aga võib see inimeste mõjutamise kaudu tõhustada elukohtade registreerimist õigele aadressile, et säilitada õigust näiteks muudele sotsiaalteenustele.

Valijal on Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevat hääleõigust võimalik kasutada juhul, kui ta on kantud valijate nimekirja, mis tähendab, et tal peab olema rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadress. Kui isik ei ole täitnud oma kohustust hoolitseda elukoha andmete õigsuse eest ja selle tulemusena kustutatakse tema elukoha andmed rahvastikuregistris, on tal siiski võimalik saada kantud valijate nimekirja ja oma hääleõigust kasutada. Nii kehtivas seaduses kui ka eelnõus on sätestatud, et kui elukohateade esitatakse ajavahemikus Riigikogu, kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi või rahvahääletuse eelhääletamise esimesest päevast kuni valimis- või rahvahääletuspäevani hääleõigusliku isiku poolt, kelle elukoha aadress ei ole kantud rahvastikuregistrisse, kannab kohaliku omavalitsuse üksuse pädev asutus elukoha aadressi rahvastikuregistrisse viivitamata. Kui elukohateade esitajal ei ole võimalik lisada elukohateatele eluruumi kasutamise õigust tõendava dokumendi koopiat või eluruumi omaniku luba elukohateates nimetatud elukoha andmete kandmiseks rahvastikuregistrisse, kantakse elukoha aadress rahvastikuregistrisse vähemalt linna ja olemasolu korral linnaosa või valla ja olemasolu korral osavalla täpsusega. Seega kantakse isiku elukoha andmed rahvastikuregistrisse ning seejärel lisatakse ta ka valimisseaduste regulatsiooni kohaselt valijate nimekirja. Isik, kelle elukoha andmed kantakse rahvastikuregistrisse ruumi täpsusega, kantakse elukohajärgse valimisjaoskonna valijate nimekirja. Isik, kelle elukoha andmed kantakse rahvastikuregistrisse vähemalt linna või valla ja linnaosa täpsusega, kantakse selle linna- või vallavalitsuse määratud selle valimisjaoskonna nimekirja, kus saavad hääletada valijad, kelle elukoha andmed selles vallas või linnas on rahvastikuregistrisse kantud valla või linna, Tallinnas linnaosa täpsusega.

Samuti ei tehta elukoha registrist kustutamist ilma inimest teavitamata ja andmata talle võimalust selgitusteks. Pole põhjust hoida rahvastikuregistris aadresse, mis tegelikkusele ei vasta, kuna see raskendab kohalike omavalitsuste tööd ning tekitab asjatut segadust. Kui käsitleda eelnõuga kavandatavat võimalust muuta isiku elukohta rahvastikuregistris juhul, kui ei ole võimalik määrata, kus isik elab, ning isik ei soovi ise õigeid elukoha andmeid edastada, põhiseaduses sätestatud elukoha valimise õiguse riivena, siis võib öelda, et tegemist ei ole põhjendamatu ja ebaproportsionaalse põhiõiguse riivega, vaid proportsionaalse meetmega, mille eesmärk on tagada selge ülevaade riigi elanike vajadustest riigi erinevates piirkondades.

Isikute elukoha andmete kehtivuse lõpetamine ei kitsenda elukoha andmete õigsuse tagamisel isikute õigusi, kuna ka praegu on isikutel kohustus hoida oma elukoha aadress rahvastikuregistris aktuaalsena. Isikute aadresse muudetakse vaid juhul, kui on kindlaks tehtud, et nad enam rahvastikuregistris olevatel aadressidel ei ela.

Kui isik asub eelnõu § 76 lõikes 2 nimetatud asutuses, on isikul või tema seaduslikul esindajal õigus taotleda isiku elukoha aadressi säilitamist linna ja linnaosa või valla ja osavalla täpsusega rahvastikuregistri aktuaalsete andmete hulgas, kuna eespool nimetatud asutustesse paigutamine või asumine ei ole aluseks elukoha muutmisele rahvastikuregistris.

Eelnevast elukoha andmete lõpetamise üldpõhimõttest tehakse erand eelnõu § 98 lõikes 2 EL kodanikele. Euroopa Liidu kodaniku seaduse (edaspidi *ELKS*) § 15 alusel lõpeb EL kodaniku tähtajaline elamisõigus, kui isikul ei ole registreeritud elukohta Eestis ning PPA tunnistab Euroopa Liidu kodaniku isikutunnistuse kehtetuks. Ilma isiku teadmata elukoha andmete lõpetamine ja sellega seondvalt elamisõiguse lõpetamine võib kaasa tuua põhjendamatuid kulusi isikule (riigilõiv uue dokumendi taotlemiseks) ning võib minna vastuollu EL kodaniku õigusega vabale liikumisele. Vastavalt direktiivile 2004/38/EÜ³ on kõikidel EL

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja

kodanikel ja nende perekonnaliikmetel õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, kui nad töötavad või tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjana, õpivad või neil on piisavaid vahendeid, et mitte koormata liikmesriigi sotsiaalsüsteemi.

Eestis elukoha registreerinud EL kodaniku elukoha andmete muutmisel kõnesolevas paragrahvis sätestatud alustel säilitatakse rahvastikuregistri aktuaalsete andmete hulgas tema elukoha aadress riigi täpsusega. Eelnõuga sätestatakse erisus Eestis elukoha registreerinud Euroopa Liidu kodaniku, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku elukoha andmete muutmisel omaniku õigustatud nõudmise menetluses sätestatud alustel. Eelnõuga sätestatakse, et sellisel juhul säilitatakse Euroopa Liidu kodaniku, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku elukoha andmetena rahvastikuregistri aktuaalsete andmete hulgas tema elukoha aadress riigi täpsusega. Seda põhjusel, et nimetatud isikutele on rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete kehtivusega seotud elamisõiguse kehtimine ja elukoha andmete kehtivuse lõpetamisega lõpeb ka elamisõiguse kehtivus, see ei saa aga toimuda ilma isiku enda taotluseta. Vastavalt ELKS § 13 lõikele 1 omandab EL kodanik tähtajalise viieaastase elamisõiguse, kui ta registreerib oma elukoha rahvastikuregistris. Vastavalt ELKS §-le 40 omandab EL kodanik alalise elamisõiguse, kui ta elab tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis püsivalt viis aastat.

3.2.5. Muud elukoha muutmise alused

Eelnõu 14. peatükki on koondatud elukoha andmete muutmise erijuhtumid, mida ei ole eelmistes peatükkides käsitletud (st isik ei esita elukohateadet, kohaliku omavalitsuse üksus ei tee algatust ning omanik ei esita õigustatud nõudmise avaldust).

Esimesena on nimetatud üürivaidlust lahendava komisjoni otsus ja ruumi kasutusõiguse kohtulahend (§ 99), mõlema otsuse alusel peab kohaliku omavalitsuse üksus muutma isiku elukoha aadressi rahvastikuregistris.

Võrreldes kehtiva seadusega on eelnõus isikute elukoha andmete muutmist kohtulahendi või üürivaidluskomisjoni otsuse alusel muudetud. Nimetatud juhtudel on elukoha andmete muutmine erinev omaniku õigustatud nõudmisest, kuna sellisel juhul säilitatakse esmalt rahvastikuregistri aktuaalsete andmete hulgas isiku elukoha aadress valla või linna ja linnaosa või osavalla täpsusega. Kui isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetes ei ole 30 päeva jooksul pärast kohtulahendi või üürivaidluskomisjoni otsuse alusel elukoha andmete muutmist toimunud muudatust, lõpetatakse tema elukoha andmete kehtivus. 30-päevane viivitus on sätestatud seetõttu, et isikul oleks pärast vastava otsuse tegemist endal võimalik esitada korrektsed elukoha andmed ja ei tekiks olukorda, kus isik kaotab õiguse kasutada oma ruumi elukohana ja seejärel puuduvad kohe tema elukoha andmed ka rahvastikuregistris. Isikule 30-päevase tähtaja andmist selleks, et tagada inimesele võimalus esitada ise õiged elukoha andmed, toetab ka seaduse üldpõhimõtte, mille kohaselt juhul kui isik, tema alaealised lapsed ja eestkostetavad asuvad püsivalt elama teise elukohta, esitab isik uude elukohta elama asumisest arvates 30 päeva jooksul uue elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks.

Eelnõu §-s 100 on kirjeldatud juhtumeid, kus muutub elukoha aadress. Teatavasti tulevad aadresside andmed ADS-ist. Kui kohalik omavalitsus muudab aadresse (nt muudab

nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1454921637146&uri=CELEX:32004L0038>

tänavanime), siis saadab ta selle info ADS-i, kust see läheb X-tee vahendusel ka rahvastikuregistrisse ja inimese aadressis vahetatakse automaatselt nt tänavanimi ära. Sellisel juhul jäävad muud elukoha andmed isikul samaks (nt elukoha alguskuupäev). Isikut peab muudetud aadressist teavitama elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse pädev asutus. Lõikes 2 on sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse pädeva asutuse otsene sekkumine isiku elukoha aadressi muutmiseks olukorras, kus rahvastikuregistris korrastatakse isikute elukoha aadressi andmeid juhul, kui registrisse isiku elukoha aadressina kantud aadressil puudub hoone, kus isik saaks elada. Esineb näiteks olukordi, kus hoone, kuhu isikute elukoha aadress on kantud, on praeguseks lammutatud või elukoha aadressina rahvastikuregistrisse kantud aadressil ei ole kunagi hoonet olnudki. Sellisel juhul on üheselt selge, et isik sellel aadressil ei ela ja ei ole ka õige, et see konkreetne aadress isiku elukoha aadressina registris on. Säilitades analoogselt eelnõu §-s 92 sätestatud olukordadega rahvastikuregistri aktuaalsete andmete hulgas isiku elukoha aadressi linna ja linnaosa või valla ja osavalla täpsusega, on isikule tagatud elukohajärgsusega seotud teenused ning õigused (nt riigiasutuste poolt Eesti riigi elanikule või vastava kohaliku omavalituse poolt oma elanikule osutatavad teenused, valijate nimekirja kandmine). Samas ei saadaks erinevad asutused isikule rahvastikuregistri aadressile kirju, mida hoone puudumise tõttu ei ole võimalik kohale toimetada ning mille saatmine on seega põhjendamatu kulu. Lõike 3 kohaselt on isikut võimalik teavitada, kasutades asutusele teadaolevaid isiku muid kontaktandmeid. Isikut peab muudetud aadressist teavitama elukohajärgne kohalik omavalitsus ja seda tulenevalt aadressi muutmise või aadressi säilitamisest linna ja linnaosa või valla ja osavalla täpsusega. Kui esimesel juhul on võimalik isikuid teavitada tema rahvastikuregistrisse kantud aadressil, siis teisel juhul on võimalik kasutada asutusele teadaolevaid isiku muid kontaktandmeid.

Kehtiva seadusega võrreldes ei ole muudetud välisriigist elukoha esitamise korda (§ 101). Konsulaarseaduses sätestatud korras esitab püsivalt välisriigis elav Eesti kodanik ja konsulaarseaduses sätestatud välismaalane välisriigi elukoha aadressi kandmiseks rahvastikuregistrisse taotluse Eesti konsulaarametnikule. Konsulaarseaduse tähenduses on välismaalane isik, kellel on kehtiv Eesti elamisluba või elamisõigus Eestis ning kellele on välja antud Eesti välismaalase pass isikut tõendavate dokumentide seaduse alusel. Isikul on küll ka võimalus esitada ise Eestisse (nt e-teenusena) või veel Eestis olles kohalikele omavalitsusele elukohateade, kuid nimetatud variant on oluline inimeste jaoks, kes elavad pikemalt ja püsivalt välismaal ning kelle suhtlus Eestiga käibki peamiselt saatkonna kaudu.

3.2.6. Viibimiskoha aadress, kontaktandmed, lisa-aadress

See peatükk erineb enim kehtivast seadusest, sisaldades uusi termineid ja rahvastikuregistrisse andmete kogumise põhimõtteid. Muudatuste eesmärk on tagada rahvastikuregistri andmete kvaliteedi tõus, aga ka see, et isikud oleks riigiga suhtlemiseks kergemini kättesaadavad.

Uue terminina on eelnõu §-s 102 sätestatud viibimiskoha termin. Tegemist on isiku viibimise või elamisega kohas, mis ei ole isiku tavapärase kodu, ta on sinna kas jõuga paigutatud (kinnipidamisasutus, mõnel juhul ka hoolekandeadutus), osaleb ajutiselt riigikaitses (kaitseväekohustus, kaitseväeteenistus või asendusteenistus kaitseväeteenistuse seaduse tähenduses), on mingis sotsiaalteenust osutavas asutuses (hoolekandeadutus, hooldamisele perekonnas, mille liige ta ei ole, või asenduskoduteenusel), on asunud elama kooli ühiselamusse või välismaale õppima või on saadetud Eesti riigi või töoandja poolt välislähetusse või välisteenistusse. Viibimiskoht kantakse rahvastikuregistrisse, kui isiku asumine või paigutamine asutusse või saatmine lähetusse või teenistusse kestab üle kolme kuu.

Sellise andmevälja vajadust nimetas RRS muutmise ettepanekute esitamisel näiteks Välisministeerium, kes esitas muu hulgas järgmise ettepaneku: „Palume kaaluda võimalust üheselt mõistetavalt märkida Eesti residendi välisriigi aadress, ilma, et residendil kaoks õigus kohalike teenuste saamiseks (Eesti diplomaat, erialadiplomaate, EEASi diplomaat, ministeeriumi lähetatud ekspert, rahvusvahelisele tsiviilmissioonile Eesti riigi poolt lähetatud ekspert, põhiaadressiks tuleb lugeda Eesti aadressi. Märked välisriigis viibimise kohta aja ja koha kohta teeb välisministeerium. Näiteks Berliinis 01.08.2013- 31.07.2016).“ Selline lahendus tooks leevendust nt ka Haridus- ja Teadusministeeriumile, kes otsib igal aastal kooli mitte läinud lapsi (kelle hulgas on ka nt diplomaatide lapsed, kelle elukohta ei saa välisriiki registreerida), sellisel juhul oleks teada, kus need lapsed asuvad ja neid ei loetaks „kadunuks“.

Viibimiskoha andmed ei ole samad, mis elukoha andmed. Seetõttu ei saa kanda isiku viibimiskoha aadressina rahvastikuregistrisse isiku elukoha andmeid, kontaktandmeid või lisa-aadressi (§ 102 lg 3). Nii välistatakse olukord, kus üks ja sama aadress on kantud sama isiku rahvastikuregistri erinevatesse andmeväljadesse. Kui isik asub või ta paigutatakse viibimiskohta, ei muutu sellest elukoha andmed, isik saab oma teenuseid ikka elukoha järgi, samuti on nt eestkostetasutuseks elukohajärgne kohalik omavalitsus. Küll aga on viibimiskoht aluseks sellele, et teada, kus inimene tegelikult asub, ja isikule saab nt kirjutada kohe viibimiskoha aadressil, sest elukohas ta tegelikult ei asu. Ainult juhul, kui viibimiskoha andmed rahvastikuregistris on täidetud, kuid elukoha andmed on tühjad, loetakse viibimiskoha andmed ka elukoha andmeteks. See põhimõte kehtib avaliku ülesande täitmisel, selle tõttu on rakendussätetes muudetud ka valimisi ja rahvahääletust puudutavaid seadusi.

Praegu on registris ainult elukoha aadress, see on kohati viinud absurdse olukorrani, kus isikud, kes asuvad nt hooldekandetasutuses, aga on võimelised valimistel osalema, saavad valijakaardi oma elukoha aadressil, st riik saadab kirjad sinna, kus isik ei ela. Esiteks on see riigi ressursi raiskamine, teiseks inimese õiguste piiramine – ta ei saa saadetud infot kätte. Kui valijakaart saata viibimiskoha aadressil (rakendussätetes vastavate seaduste muudatused), saab inimene valijakaardi kätte. Kuna aga elukoha aadressi järgne omavalitsus on see, kes isiku eest vastutab, oleks isiku määramisel valijate nimekirja aluseks siiski elukoha aadressi järgne omavalitsus.

Kindlasti ei tohi viibimiskoha andmete kandmine rahvastikuregistrisse tuua kaasa võimalikke repressioone, nii on nt seaduses andmete juurdepääsu paragrahvis (§ 49 lõikes 1) sätestatud, et kui isiku viibimiskoht on rahvastikuregistrisse kantud kinnipidamisasutusse paigutamise tõttu, on juurdepääs viibimiskoha andmetele suletud.

Isiku viibimiskoha andmete muutmise alused on esitatud eelnõu §-s 103. Erinevalt elukohateatest ei saa viibimiskoha andmeid esitada isik ise, isik ise saab muuta vaid elukoha aadressi. Viibimiskoha aadressi esitab, muudab ja lõpetab asutus, kes on isiku vastavasse kohta kas paigutanud (nt kinnipidamisasutusse paigutamisel Justiitsministeerium, hooldekandetasutusse paigutamisel vastav asutus), lähetanud (nt välismaale tööle lähetanud Välisministeerium või muu asutus) või saanud teada isiku asumisest või paigutamisest (nt Eesti Haigekassa, kellele välismaal õppivad noored esitavad ravikindlustuse jätkamiseks koolis õppimise tõendi).

Siseministeerium rahvastikuregistri vastutava töötajana loob X-tee kaudu teenused, kus asutused saavad anda rahvastikuregistrile infot. Osadel juhtudel on andmete rahvastikuregistrile andmine korraldatav automaatselt, st registrilt registrile (nt vangide

register), väikeste asutuste korral (nt aastas ühe isiku välismaale tööle lähetav ettevõtte) tuleb andmed edastada käsitsi, täites teenuse andmeväljad. Isiku kohta tuleb registrile edastada isikunimi, isikukood, viibimiskoha aadress, alguskuupäev ja kui isik asub viibimiskohas tähtajaliselt, viibimise lõppkuupäev. Kui isikul lõpeb viibimiskohas elamine mingil põhjusel varem, peab asutus ka selle info rahvastikuregistrile edastama. Täpse viibimiskoha andmeandjate loetelu ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Rahvastikuregistrisse isiku kohta kantud kontaktandmed (e-posti aadress, telefon) on väga olulised kõikidele riigiasutustele, et isikuga kiirelt kontakteeruda (nt kasutab Maanteeamet neid, et teavitada isikut juhiloa kehtivuse lõppemisest). Neid andmeid edastab rahvastikuregistrile inimene ise, aga neid annavad ka asutused (nt Maksu- ja Tolliamet, Maanteeamet, PPA migratsioonivaldkonna üksused) nende läbi viidud menetlustes inimese esitatud andmete alusel. Esimest korda sätestatakse isikule kohustus tagada kontaktandmete õigsus (§ 104), kehtivas seaduses katab kohustus vaid elukoha andmeid. Ühiskonnas üha enam elektroonilisele suhtlemisele üleminekmisel on isik kohustatud tagama enda kontaktandmete olemasolu ja õigsuse rahvastikuregistris. Järgmises paragrahvis (§ 105) on loetletud erinevad võimalused, kuidas kontaktandmeid registrisse esitada saab.

Lisa-aadressid ehk aadressid, mida inimene saab esitada, kui tal on rohkem kui üks elukoht, esitatakse registrisse samade dokumentidega, millega kontaktandmed. Kui välisriik esitab Eestile rahvastikuregistri subjekti kohta andmeid, peavad need lisa-aadressina registrisse kandmiseks olema selles riigis ajutiseks aadressiks või teiseks elukohaks. Nii näiteks saadab Soome rahvastikuregister andmevahetuse käigus Eestile kahtesid aadresse (alalisi ja ajutisi), nendest esimene kantakse elukoha aadressiks, teine aga lisa-aadressiks.

Eelnõu §-s 106 on sätestatud kehtivas seaduses olemasolev lisa-aadresside ja kontaktandmete esitamine avalikku ülesannet täitva asutuse või isiku poolt, eelnõus on korrastatud vaid termineid.

Peatüki viimases paragrahvis (§ 107) on sätestatud kontaktandmete ja lisa-aadressi registrisse kandmisest keeldumise alused, milleks on olukorrad, kui need andmed on juba varem rahvastikuregistrisse kantud. Kui siiski soovitakse nt varem kontaktandmetena registrisse kantud aadressi lisa-aadressiks märkida, tuleb enne vastava aadressiga kontaktandmed elukoha andmetena lõpetada.

3.3. Rakendussätted

Rahvastikuregistri moodustamise selguse nimel on kehtivast seadusest võetud üle selgitav info rahvastikuregistri moodustamise kohta (§ 108), nimetatud on andmekogud, mille andmete alusel rahvastikuregister 2000. aastal loodi (rahvastiku arvestuse andmebaas, Eesti hääleõiguslike kodanike riiklik register ja Eesti hääleõiguslike välismaalaste riiklik register). Nimetatud on ka rahvastikuregistri kasutuselevõtmise aeg 2002. aasta 1. jaanuaril.

Enne eelnõuga kavandatud seaduse jõustumist on rahvastikuregistrisse kantud andmeid, mille kandmine registrisse on erinevate õigusaktide muutmise tulemusel lõpetatud (nt surma põhjused) (§ 109). Seaduse jõustumisel jäävad need andmed endiselt rahvastikuregistrisse.

Reeglid on sätestatud tegevusala andmete (§ 110) käsitlemisele, nende andmete kogumine lõpetatakse eelnõuga kavandatud seaduse jõustumisega. Kuna juba kogutud andmed on seotud isikuga, tuleb pärast eelnõuga kavandatud seaduse jõustumist tegevusala andmed muuta

mitteaktuaalseteks, see tähendab, et isiku vaates tegevusala andmeid enam ei ole.

Kuna eelnõuga võetakse kasutusele lisa-aadressi termin ja varem kogutud sideaadressid kuuluvad selle andmekogumi sisse, on eelnõu §-s 111 sätestatud nende andmete ümbernimetamine.

Lisatava §-ga 112 sätestatakse aastane üleminekuperiood nende isikute puhul, kelle elukoha andmeid on muudetud enne eelnõuga kavandatud seaduse jõustumist. Nagu eespool mainitud, jäävad nende isikute elukoha andmed, kelle suhtes on ruumi omaniku õigustatud nõudmine rahvastikuregistri andmete muutmiseks viidud läbi enne muudatuse jõustumist, veel aastaks pärast eelnõu seadusena jõustumist rahvastikuregistrisse linna ja linnaosa või valla ja osavalla ning asustusüksuse täpsusega. Kui selleks ajaks ei ole toimunud isiku elukoha andmetes muudatust, muudetakse isiku elukoha andmeid selliselt, et nende kehtivus lõpetatakse ja isikule registrisse kehtivat elukoha aadressi ei jää. Erisused on sätestatud Eestis elukoha registreerinud Euroopa Liidu kodaniku, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanikele, kelle elukoha aadress säilitatakse sellisel juhul rahvastikuregistri aktuaalsete andmete hulgas riigi täpsusega. Erandina sätestatakse võimalus taastada elukoha aadress eelnõu §-s 76 nimetatud asutuses viibivatel isikutel.

Üleminekuperiood tagab isikutele, kelle elukoha andmed on praegu muudetud ruumi omaniku õigustatud nõudmisel, võimaluse viia oma elukoha andmed aasta jooksul tegelikkusega vastavusse, vältimaks olukorda, kus neil puuduvad rahvastikuregistris elukoha andmed. Selleks et isikud oleksid saabuvast olukorrast teadlikud ning ei jääks põhjendamatult ilma neile mõeldud avalikest teenustest, teavitab Siseministeerium sellest muudatusest avalikkust nii pärast eelnõu vastuvõtmist kui ka enne elukoha andmete kehtivuse lõpetamise tähtaja saabumist (aasta pärast seaduse jõustumist).

Eelnõu koostamise ajaks on rahvastikuregistris isikuid, kelle elukoha andmed on muudetud ruumi omaniku õigustatud nõudmisel, u 25 000.

Eelnõu §-s 113 on rakendussäte enne eelnõuga kavandatud seaduse jõustumist sõlmitud andmete töötlemise lepingute kehtivuse kohta. Kõik enne eelnõu seadusena jõustumist sõlmitud lepingud lõpevad tingimuste ülekandmisega juurdepääsude menetlemise infosüsteemi. Siiski jäävad kõik lepingutes kokkulepitud tingimused kehtima ka pärast nende kandmist juurdepääsude menetlemise infosüsteemi samaväärselt eelnõu alusel sõlmitud haldusaktides kokkulepitud tingimustega.

3.4. Teiste seaduste muutmine

Perekonnaseisutoimingute seaduses tehakse järgmised muudatused.

Perekonnaseisutoimingute seaduse § 9 lõike 5 punkti 12 kehtetuks tunnistamisega lõpetatakse rahvastikuregistris tegevusala andmete kogumine. Kehtiva seaduse alusel kogutakse registrisse nelja vabatahtlikku tunnust (rahvus, emakeel, haridustase ja tegevusala), eelnõuga tegevusala ehk sotsiaalmajandusliku seisundi kogumisest loobutakse. Põhjuseks on hõiveseisundi muutuste suur hulk, see muudab andmete registreerimise isikute poolt ebarealistlikuks. Teiseks pole nende andmete rahvastikuregistrisse kogumine riigile vajalik, sest soovijatel on võimalik moodustada tunnus ka teistes registrites (Maksu- ja Tolliameti registrid, EHIS, pensioniregister, ravikindlustuse andmekogu jt) sisalduva teabe põhjal.

Perekonnaseisutoimingute seaduse § 9 lõige 9 tunnistatakse kehtetuks, selle tulemusena on edaspidi analoogselt eelnõu § 23 lõikega 2 statistiliste andmete kogumine kohustuslik. See põhimõte viiakse sisse ka perekonnaseisutoimingute seaduse alusel rahvastikuregistrisse kogutavate andmete puhul perekonnaseisutoimingute menetlustes andmete esitamise kohustuse tekitamisel. Statistiliste andmete kogumise kohustuslikkusest tuleneb ka nimetatud seaduse § 22 lõike 1 punkti 1 muutmine ehk lapse kohta sünni registreerimisel rahvuse ja emakeele registrisse kandmine. Muudatus on põhjustatud ütluspõhiste andmete kohustuslikuks muutmisest. Kuna laps ei ole võimeline ise neid andmeid esitama, pannakse see kohustus lapse vanematele.

Seoses rahvastikuregistri arhiivis asuvate andmete terminoloogia ja andmekoosseisu nimetuste muutmisega muudetakse perekonnaseisutoimingute seaduse § 11 lõike 2 teist lauset ja varem arhiivi kantud andmeid nimetatakse edaspidi mitteaktuaalseteks.

Perekonnaseisutoimingute seaduse § 15 lõike 1 teise lause ja § 15 lõike 1 punkti 3 muutmine on tingitud vajadusest korrigeerida RRS viitamist.

Perekonnaseisutoimingute seadusesse lisatav § 16¹ on kehtiva RRS § 98¹. Eelnõu koostamisel vaadati üle ka paragrahvide sobimine sellesse seadusesse ning kuna tegemist on perekonnaseisuandmete menetlust puudutava paragrahviga, viiakse see üle perekonnaseisutoiminguid reguleerivasse seadusesse.

Perekonnaseisutoimingute seaduse täiendamine §-ga 55⁴ on tingitud eelnõu § 44 punktist 4, mille kohaselt vahetatakse isikukood lapsendamisel muudetud sünniaja taastamisel isiku taotluse alusel. Kuna tegemist on perekonnaseisutoiminguga, siis sätestatakse perekonnaseisutoimingute seaduse §-s 55⁴, et isiku sünnikuupäev muudetakse isiku lapsendamiseelsesse sünniakti märgitud kuupäevaks.

Nimeseaduses tehakse järgmised muudatused.

Analoogselt perekonnaseisutoimingute seadusega muudetakse rahvastikuregistrisse statistiliste andmete kogumist puudutavaid sätteid. Nimeseaduse § 16 lõike 2 punkti 9 kehtetuks tunnistamisega jäetakse seadusest välja avalduses isiku tegevusala märkimise kohustus ning § 16 lõike 10 kehtetuks tunnistamisega tühistatakse statistiliste andmete vabatahtlik esitamine.

Riigikogu valimise seaduses, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses, Euroopa Parlamendi valimise seaduses ja rahvahääletuse seaduses tehakse järgmised muudatused.

Kuna rahvastikuregistri alusel peetav valijate arvestuse regulatsioon on kõikides valimisi puudutavates seadustes analoogne, on allpool kõiki nende seaduste muutmisi kirjeldatud koos.

Loetelus, mis kehtestab andmete koosseisu, mille alusel peetakse valijate arvestust, muudetakse elukoha andmed elukoha aadressiks, sest elukoha andmed on laiem termin, sisaldades lisaks aadressile nt alguskuupäeva, seetõttu on see loetelu viidud vastavusse tegeliku olukorraga. Samasse lõikesse on lisatud uus punkt viibimiskoha aadressi kohta, mida kasutatakse valijate arvestuse läbiviimisel ehk valijakaardi saatmiseks.

Valijakaardi mittesaatmist puudutavat sätte teist lauset on täpsustatud. Elukoha andmed on muudetud elukoha aadressiks, lausest on jäetud välja „kohaliku omavalitsusüksuse algatusel“,

sest lisaks kohaliku omavalitsuse üksuse menetlusele on kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega aadressid tekkinud ka omaniku õigustatud nõudmise teel ja kehtiva sõnastuse korral peaks neile valijakaardi saatma, kuigi nende aadress pole selleks piisavalt täpne. Lause lõppu on lisatud uus tingimus: „ja tal puudub viibimiskoha aadress“. See loob olukorra, et kui isikul on kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega aadress, ei peaks talle valijakaarti saatma, aga kui registrisse on märgitud ka viibimiskoha aadress, saadetakse valijakaart sinna.

Valijakaardile kantavate andmete koosseisu täiendatakse nii, et kui isikul on olemas lisaks elukoha aadressile ka viibimiskoha aadress, kantakse see valijakaardile (viibimiskoha aadress kui koht, kuhu valijakaart saadetakse, ja elukoha aadress kui koht, mille järgi määratakse isiku valimisjaoskond).

Elektroonilise valijakaardi tellimist puudutavat sätet muudetakse ja tehakse erand valijakaardi saatmise põhimõttest –kui pabervalijakaarti ei saadeta olukorras, kus aadress on kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega, siis elektroonilise valijakaardi tellinu saab selle ka täpse elukoha aadressi puudumisel.

Kõikides valimisi ja hääletamist puudutavates seadustes muudetakse ka valijate nimekirja moodustamise paragrahve, lisades viibimiskoha andmed valijate nimekirja loomisel kasutatavatesse andmetesse, lisades põhimõtte, et kui isikul elukoha aadress puudub, kantakse ta selle valimisjaoskonna valijate nimekirja, kus on tema viibimiskoha aadress.

4. EELNÕU TERMINOLOOGIA

Eelnõus on kasutatud järgmisi uusi termineid.

Rahvastikuregistri subjekt on isik, kelle andmed on rahvastikuregistris aktuaalses seisus. Kehtivas seaduses nimetatakse neid rahvastikuregistri objektideks. Eelnõu sätestab, et subjektiks on Eesti kodanik, Eestis elukoha registreerinud Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanik ning Eestis elamisloa või elamisõiguse saanud välismaalane ning Eestis muul seaduslikul alusel viibiv isik.

Elukoha aadress on isiku enda esitatud andmed elukoha kohta, kus ta alaliselt või peamiselt elab. Elukoha andmete terminist tulenevalt peab inimene selleks valida koha, kus ta alaliselt või peamiselt elab. Alalise elukohaga on tegemist, kui inimene seal peamiselt viibib, kus on tema kodu, st tegemist on kohaga, millega ta on isiklikult kõige enam seotud, kus ta ööbib, puhkab, kus on tema isiklikud asjad jms. Peamiselt elamine tähendab seda, et selles kohas viibib isik rohkem kui mingis muus kohas. Kui isik kasutab elamiseks mitut elukohta, valib ta nendest ühe õigusliku tähendusega elukoha aadressiks, mis kantakse rahvastikuregistrisse elukoha aadressina. Elukohti, mida ta kasutab vahetevahel või mille andmed isik ajutiselt rahvastikuregistrisse esitab, ei kanta elukoha andmeteks, vaid lisa-aadressideks.

Viibimiskoht on isiku ajutine elukoht, mida ei saa või tohi kanda rahvastikuregistrisse elukohana. Tegemist on isiku viibimise või elamisega kohas, mis ei ole isiku tavapärane kodu, ta on sinna kas jõuga paigutatud (kinnipidamisasutus, mõnel juhul ka hoolekandetasutus), on ajutiselt riigi kaitsel (kaitseväeteenistus), on mingis sotsiaalteenust osutavas asutuses (hoolekandetasutus, hooldamisele perekonnas, mille liige ta ei ole või asenduskoduteenusel), on asunud elama kooli ühiselamusesse või välismaale õppima või on saadetud Eesti riigi või tööandja poolt välislahetusse.

Lisa-aadressid on lisaks elukoha aadressile rahvastikuregistrisse isiku esitatud aadressid. Kui isikul on mitu elukohta, saab ta nende vahel valida, otsustades, milline neist on õigusliku tähendusega elukoha aadress rahvastikuregistris ja teised elukohad, mida ta kasutab vahetevahel või ajutiselt, esitades need rahvastikuregistrisse kui lisa-aadressid. See tähendab, et riigi ja omavalitsuste teenused saab isik siiski elukoha aadressi järgi, lisa-aadress on lisainfo ja vajaduse korral ka võimalus võtta isikuga ühendust.

Püsiva juurdepääsuga andmete töötaja on rahvastikuregistri andmete töötaja, kellele vastutav töötaja on otsustanud haldusaktiga anda rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu ning kes omab juurdepääsu rahvastikuregistri andmetele järgmistel viisidel: infosüsteemide andmevahetuskivi kaudu, rahvastikuregistri menetlustarkvara kaudu, Eesti teabevärava kaudu.

5. EELNÕU VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE

Eelnõu ei ole välja töötatud Euroopa Liidu õiguse rakendamiseks.

6. SEADUSE MÕJUD

RRS mõjude hindamine viidi esmalt läbi väljatöötamiskavatsuse koostamise raames. Mõjude hindamine on terviklik kokkuvõtte üldistest eelnõu seadusena rakendamisega seotud mõjudest. Detailsemalt on analüüsitud olulisemate eelnõuga seotud muudatuste mõju kontrollküsimumstiku järgi.

6.1. Sihtrühmad

Seadus mõjutab isikuid ja asutusi, kes puutuvad kokku rahvastikuregistri ja selle menetlustega, sest seaduses tehakse muudatusi seoses rahvastikuregistris tehtavate toimingutega. Kuna seaduses täpsustatakse ning tuuakse selgemalt ja loogilisemalt välja rahvastikuregistri andmekoosseis, on RRS jälgimine ja rakendamine lihtsam ning tekitab vähem vaidlusi. Samuti on seadusel oluline mõju rahvastikuregistri subjekti õigustele ja kohustustele. Kuigi rahvastikuregistri andmetel on õiguslik tähendus nagu kehtiva seaduse järgi, on seadusega muudetud kohustuslikuks statistilised andmete esitamine. Seega kuuluvad eelnõu sihtrühma isikud, kelle andmed on rahvastikuregistris, vastutav töötaja, volitatud töötaja, andmesaajad (nii era- kui avalik sektor) ja andmeandjad (kehtestatud ministri määrusega). Võrreldes kehtiva seadusega on uued mõjutatud asutused need asutused, kelle aadress kantakse edaspidi rahvastikuregistrisse isiku viibimiskohana. Nende asutuste jaoks on tegemist uue ülesandega, mis võib kaasa tuua muudatusi tööprotsessis või vajaduse arendada oma tarkvara. Mõjutatud asutusteks on ka rahvastikuregistri vastutav töötaja Siseministeerium ja volitatud töötaja Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus.

Andmeid kasutavad nii avalik kui erasektor. Rahvastikuregistris kasutavad peaaegu kõik Eesti riigiasutused, kes isikuandmeid töötlevad. Praegu on Siseministeerium sõlminud rahvastikuregistri andmete erinevate vahenditega töötlemiseks (X-tee, ametnikuportaal, menetlustarkvara, RRWeb) asutuste ja ettevõtetega (nii riigiasutused kui erasektori ettevõtted) sõlminud üle 800 lepingu. Lepingupartnerite (kõnesolevas eelnõus kui püsiva juurdepääsuga andmete töötajad) hulk on praegu u 800 asutust-ettevõtet. Kuna Statistikaameti andmetel oli 2014. aastal ligi 114 000 majanduslikult aktiivset ettevõtet, on sihtrühma suurus riigi- ja erasektori kogumahuga võrreldes väike.

Kuna rahvastikuregistri subjektiks on eelnõu järgi Eesti kodanik, Eestis elukoha registreerinud Euroopa Liidu muu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanik, Eestis elamisloa või elamisõiguse saanud välismaalane ning Eestis muul seaduslikul alusel viibiv isik, on nimetatud sihtrühm (subjektide arv) suur. Eelnõus on rahvastikuregistri subjekti staatusega isikute ringi laiendatud Eestis muul seaduslikul alusel viibivate isikutega (näiteks välismaalased, kes on esitanud elamisloa või elamisõiguse pikendamise taotluse, ning lapsed kuni üheaastaseks saamiseni, kui nende kohta on esitatud elamisloa, -õiguse või Eesti kodakondsuse saamise taotlus, samuti Eesti kodakondsuse kaotanud või ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi saanud isikud). Seega mõjutatud subjektide arv suureneb.

Konkreetses mõjuanalüüsis sihtrühmade ja eelnõuga kavandatavate muudatuste kohta on esitatud alljärgnevatel alapunktides valdkondade kaupa.

6.2. Üldine korrastatus, selgus, süsteemsus, eesmärk

Võrreldes kehtiva seadusega on eelnõus käsitletud valdkonnad süstematiseeritud teemade kaupa rühmadesse selgemalt ja loetavamalt. Kaasajastatud on terminid, eelnõust on välja jäetud kehtiva seaduse sätted, mis on praeguseks sätestatud IKS-is ja avaliku teabe seaduses, samuti haldusmenetluse seaduses. Täpsustatud on rahvastikuregistri pidamise eesmärki.

Seadusel on positiivseid sotsiaalseid mõjusid, sh seonduvalt rahvastiku ja selle arenguga, samuti positiivseid majanduslikke mõjusid, sh infoühiskonna arengule ning teenuste pakkumisele ja kättesaadavusele, halduskoormusele ja info edastamisele riigile ning asutuste tegevusele ja e-teenuste kasutamisele. Seadus võib mõjutada ka riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste töökoormust ja sisemist töökorraldust ning teenuste osutamise võimet. Eelnõus on üle vaadatud kogu kehtiva seaduse sisu ja sõnastus, tekst on tehtud loetavamaks ja süstematiseeritumaks ning arvestatud on ühiskonnas toimunud arengutega. Seetõttu on muudatuste mõjud enamasti positiivsed, muutes seaduse loetavamaks, selgemaks ning seaduse rakendamise lihtsamaks ja menetluse loogilisemaks.

Kehtivas seaduses kasutatud rahvastikuregistri objekti termin on asendatud rahvastikuregistri subjekti terminiga. See omab positiivset mõju seadusest arusaadavusele, tagades seaduse parema loetavuse ja selguse. Positiivset mõju rahvastikuregistri subjektidele omab seaduse täpsustamine, laiendades rahvastikuregistri subjekti staatusega isikute ringi. Muudatus võimaldab erinevatele rahvastikuregistri subjektidele juurdepääsu Eestis osutatavatele avalikele teenustele ning välditakse teatud olukordades isikute olukorra halvenemist. Muudatuste mõju ulatus üksikindviididele (eriti nt elamisloa taotlejatele) on suur, kuna sihtrühmale on tagatud võrreldes varasemaga oluliselt paremad võimalused saada avalikke teenuseid ning riigi pakutavaid toetusi, mis sõltuvad isiku elukoha andmetest rahvastikuregistris. Kehtivas seaduses ei ole näiteks elamisloa pikendamise taotluse esitanud isik rahvastikuregistri objektiks, seetõttu ei ole kantud rahvastikuregistrisse tema elukoha andmed ning isik ei saa elamisloa pikendamise perioodil kohaliku omavalitsuse toetusi ja muid avalikke teenuseid. Samuti ei ole eelnõu järgi subjekti staatust mitteomavate isikute andmed automaatselt mitteaktuaalsed, vaid ka subjekti staatust mitteomavatel isikutel võivad olla nii aktuaalsed kui ka mitteaktuaalsed andmed. Muudatuse järgi on rahvastikuregistri kasutajatele tagatud suurem selgus, millised on aktuaalsed, st ajakohased ja kehtivad andmed ning millised mitteaktuaalsed andmed. Seega ei erine rahvastikuregistri subjekti ja subjekti staatust mittesaavate isikute rahvastikuregistrisse kantavate andmete liigid ning kõikide isikute andmeid käsitletakse võrdselt.

Seadus mõjutab ka kohaliku omavalitsuse asutusi, kus tehakse kandeid rahvastikuregistrisse. Esineb mõju kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele. Kohalike omavalitsuste töötajad peavad järgima uue seaduse nõudeid ning end uue seadusega kurssi viima, tõttu võib olla vaja neid koolitada, need kulud katab Siseministeerium (v.a koolitusele kohalesõidu kulud). Siseministeerium plaanib teha koolitusi mitmetes piirkondades, seetõttu kaasnevad negatiivsed mõjud on ühekordsed ja need on minimeeritud. Samas lihtsustavad seaduse rakendamisega kaasnevad rahvastikuregistri infotehnoloogilised arendused rahvastikuregistri dokumendihaldust ja muid menetlustoiminguid, mistõttu esineb positiivne mõju töökoormusele ja administratiivsele tõhususele. Ebasoovitavate mõjude risk on väike, sest tegemist on enamasti positiivsete, asutuste tööd kergendavate ning RRS-ist arusaadavust suurendavate muudatustega. Lisaks kaasneb kohalikele omavalitsustele positiivne mõju andmekvaliteedi kasvu tõttu, eriti elukoha andmete puhul.

Asutuste töökorraldust ning kulutusi mõjutab vähesel määral ka uuendus, mille kohaselt eelnõus sätestatud haldusmenetlustes, aga ka perekonnaseisutoimingute seaduses ja nimeseaduses ettenähtud haldusmenetlustes välditakse topelt dokumendihaldust. Mõju ulatus on keskmine, kuna ka kehtivas seaduses ettenähtud haldusmenetluse käigus saadud ja loodud dokumenti, mis on registreeritud rahvastikuregistris, ei pea haldusorgan registreerima asutuse dokumendiregistris. Sihtrühma ehk haldusorganite töös kaasneb muudatusi, kuna dokumentide hulk, mida ei pea registreerima asutuse dokumendiregistris, suureneb. Seega hoitakse kokku nii aja-, personali- kui rahalist ressursi. Nimetatud mõju avaldumise sagedus on suur, kuna asutused puutuvad nimetatud dokumentidega kokku regulaarselt. Kuna juurdepääsuandmeid on tohtu hulk (aastas on päringuid u 70 miljonit), siis kumuleerub andmete maht aasta-aastalt ja nende pikaajaline hoidmine on väga ressursimahukas, seetõttu omab positiivset mõju vastutava töötaja ressursile ja töökoormusele muudatus, mille kohaselt kehtestatakse rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu andmete viieaastane säilitamistähtaeg.

6.3. Vastutava ja volitatud töötaja õigused ja kohustused

Eelnõuga on selgemalt sätestatud vastutava töötaja ülesanded, täpsustatud nõudeid volitatud töötajale ja rahvastikuregistri pidamise lepingu sõlmimise tingimusi, mistõttu on paremini tagatud rahvastikuregistri korrektne pidamine ja andmete töötlemine. Eelnõus sätestatud regulatsioon võimaldab tagada paremini rahvastikuregistri andmete korrektsuse ja rahvastiku arvestuse pidamise. Uue seaduse eesmärki tagada rahvastikuregistri andmete turvalisus aitab paremini saavutada volitatud töötaja ettevõtlusvormi kitsendamise ja volitatud töötajale esitatavate nõuete täpsustamine. Seadus võimaldab rahvastikuregistri volitatud töötlemist nii riigi osalusega omandis olevas eraõiguslikus ettevõttes kui ka riigiasutuses. Kaasneb ka mõju volitatud töötaja halduskoormusele, kuna seadusega sätestatakse nõuded ettevõtte infotehnoloogiaalastele tingimustele. Arvestades rahvastikuregistri andmete tundlikkust, on täiendavate turva- ja muude nõuete (nt spetsiaalse tehnika olemasolu) ning halduskoormuse kasv põhjendatud. Seega esineb positiivne mõju siseturvalisusele ja riigi julgeolekule, kuna rahvastikuregistri andmete turvalisus on paremini tagatud ning suuremal määral on maandatud võimalikud negatiivsed mõjud ja ohud siseturvalisusele.

Volitatud töötajale kehtestatud nõuetega kaasneb mõju majandusele ettevõtetevahelise konkurentsi tõttu. Konkurents ettevõtete vahel ei muutu karmimaks, kuna konkursile kvalifitseerub vähem ettevõtteid.

Seadusest on välja jäetud vastutava töötaja ülesanded, mis ei lähe tegeliku olukorraga kokku

ega ole seetõttu ajakohased. Sellega on võimaldatud kasutada vastutava töötaja ressursi nende ülesannete täitmiseks, mille puhul on vaja suuremat tähelepanu ja ressursi. Seega kaasneb positiivne mõju asutuste töökorraldusele ja kuludele.

Eelnõuga on muudetud selgemaks volitatud töötlejaga sõlmitud lepingu pikendamisega seonduv mitmetimõistetavus. Lepingu muutmine on eelnõu järgi paindlikum, mistõttu on lihtsam viia leping kooskõlla võimalike seadusemuudatustega. Seega esineb mõju majandusele ning asutuste töökorraldusele ja -koormusele. Samas on vaja saada lepingu lõpetamisele lisaks vastutava ja volitatud töötaja esindajatele ka Andmekaitse Inspektsiooni ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja nõusolek, nii on tagatud lepingu sõlmimise ja lõpetamise täielik kooskõla asjakohaste riigiasutuste seisukohtadega.

6.4. Andmed

Andmekoosseisu struktuur muudetakse seaduses arusaadavamaks ja loogilisemaks. Andmekoosseis on seadusesse jäetud üldisemalt, nii täpne andmekoosseis, andmeandjad kui ka andmete edastamise kord kehtestatakse määrustes. Kehtivat andmekoosseisu ei muudeta, küll aga täpsustatakse mitmeid kogutavaid andmeid (nt menetlusandmed) ja sätestatakse selgelt kehtivas seaduses veidi arusaamatult nimetatud andmed (näiteks kehtivas seaduses isikuandmetega seotud andmed, rahvastikuregistri subjekti staatust ettevalmistavad andmed ja rahvastikuregistri arhiivi kantavad andmed, uues seaduses menetlusandmed, mitteaktuaalsed andmed). Seetõttu on RRS-i rakendajatele ja rahvastikuregistri andmete kasutajatele tagatud selgem ja paremini arusaadav seadus ning praktikas tekkivate küsimuste ja vaidluste arv väheneb.

Rahvastikuregistrisse kantavate andmete liike ei nimetada enam aktuaalseteks andmeteks ega arhiivis säilitatavateks andmeteks, vaid aktuaalseteks ja mitteaktuaalseteks andmeteks. Arhiivsete andmete liigi ümbernimetamine mitteaktuaalseteks andmeteks tagab samuti RRS rakendajatele suurema selguse ja arusaadavuse, sest praeguse sõnastuse tõttu ei saada aru, mida tähendab, kui isiku andmed on kantud arhiivi, kas need on sellisel juhul kuhugi ära pandud, kas need pole enam andmesaajatele kättesaadavad jne. Eelnõuga on tagatud suurem selgus, et andmed, mis ei ole rahvastikuregistris viimases dokumenteeritud seisus, kantakse mitteaktuaalseteks, ning aktuaalsed on andmed, kui need on viimases rahvastikuregistrisse kantud dokumenteeritud seisus. Samuti ei ole enam kantud rahvastikuregistri subjekti staatust mitteomavate isikute kõiki andmeid mitteaktuaalseteks, vaid vastavalt andmete aktuaalsusele aktuaalseteks ja mitteaktuaalseteks andmeteks, samamoodi nagu on rahvastikuregistri subjektidega. Kuna eelnõu järgi kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega rahvastikuregistri täpse andmekoosseisu, saab vajaduse korral teha kiiremini väiksemaid muudatusi andmekoosseisus või andmeväljade täpsemates nimetustes. Esineb positiivne mõju RRS-i rakendavate asutuste korraldusele, samuti majandusele ja asutuste halduskoormusele, mida on selgitatud allpool.

Esineb mõju halduskoormusele, kuna selgemalt on tehtud liigitus seaduse ja rakendusakti vahel, seetõttu väheneb õigusaktide menetlemisega seotud töökoormus. Mõju ulatus asutustele on keskmine, kuna täpsema ja arusaadavama andmekoosseisu tõttu ei kaasne muudatustega eeldatavalt kohanemiskulusi, kuna andmekoosseisu sisu oluliselt ei muutu, kuid kuna seaduse andmekoosseis muudetakse selgemaks (seda täpsustatakse eraldi Vabariigi Valitsuse määruses), on asutustel tööülesandeid lihtsam täita ning on vaja lahendada vähem seaduse rakendamise või seaduse tõlgendamisest tulenevaid probleeme. Väheneb vajadus muuta seadust, mistõttu on tulevikus paremini tagatud õigusloome mahu vähendamine

vastavalt Justiitsministeeriumi koostatud „Õigusloome mahu vähendamise kavale“ ning Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu kokkuleppe „Valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialused“ punktile 4.2. Mõju sagedus on suur, kuna paljud RRS rakendavad asutused puutuvad uue seadusega kaasnevate uuendustega kokku iga päev. Ebasoovitavate mõjude risk on väike, sest tegemist on enamasti positiivsete, asutuste tööd kergendavate, töökoormust vähendavate ning RRS-ist arusaadavust suurendavate muudatustega.

Võrreldes kehtiva seadusega on andmete kogumises tehtud üks põhimõtteline muudatus – senised ütluspõhised vabatahtlikult esitatavad statistilised andmed rahvuse, emakeele ja haridustaseme kohta on edaspidi kohustuslikud. Muudatusel võib olla küll isikule koormav mõju, kuid arvestades, et rahvuse ja emakeele andmeid tuleb esitada ainult siis, kui seda varem tehtud ei ole, haridustaseme andmed siis, kui need on muutunud, ei ole tegelikkuses isiku vastamiskoormus suur. Mõju ulatus on pigem väike – kuigi kaasnedavad võivad teatud muudatused sihtrühma käitumises (esitamise kohustus), on muutumine käitumises väike, sest andmete esitamise sagedus on väike ja harv ning muudatusega ei kaasne kohanemiskulusi, lisaks need isikud, kellel on andmed registris juba olemas, ei pea neid esitama. Samas on riigil täpsemad andmed rahvastiku arvestuse pidamiseks. Eesmärk on jõuda olukorrani, kus rahvastikuregistrisse on kantud kõikide inimeste statistilised andmed.

Sätetatud on valijate nimekirja kandmise andmed, sh andmed, mis kantakse rahvastikuregistrisse valijate nimekirjade moodustamiseks ja valijakaartide saatmiseks. Andmed on registris ka praegu, kuid neid pole eraldi rühmadena välja toodud. Muudatusel on positiivne mõju valimiste korraldamisega seotud asutustele (Siseministeerium) ja asjakohastele komisjonidele, aga ka kõigile Eestis valimisõigust kasutama õigustatud isikutele, kuna rahvastikuregistrisse kantud valimistega seotud andmestik on selgemini mõistetav. Mõju sagedus on keskmine, kuna valimised toimuvad küll reeglipäraselt, kuid mitte igal aastal. Mõju ulatus on keskmine, kuna andmed kergendavad asutuste ja komisjonide tööd, kuid muudatusega ei kaasne kohanemiskulusi. Negatiivne mõju puudub, tegemist on positiivse, tööd kergendava muudatusega.

Kvaliteetsete andmete eesmärgi aitab muu hulgas saavutada eelnõusse rahvastikuregistri subjekti arvelevõtmiseks vajalik minimaalse andmekoosseisu nõude kehtestamine, subjekti staatuse lõpetamise sättega täiendamine ning isikukoodi vahetamise aluste ülevaatamine. Rahvastikuregistri andmete kvaliteet mõjutab kõiki seaduses nimetatud sihtrühmasid, mistõttu on muudatused olulise positiivse mõjuga, seejuures näiteks tagades andmete kasutajatele korrektsed andmed, võimaldades riigil isikuga suhelda ning võimaldades isikul endal saada elukohajärgse kohaliku omavalitsuse pakutavaid ja tagatavaid teenuseid. Eriti positiivne ja oodatud on uuendus lapsendamisel muudetud sünniaja taastamise võimaluse loomine, sest isikud on seni pidanud elama vale sünniajaga. Olenemata asjaolust, et kvaliteedi tagamine ja korrektsete andmete esitamise nõue on subjektile teatud mõttes koormav, on muudatustega kaasnev negatiivne mõju vähene.

Seadusel on tähtis mõju rahvastikuregistri subjekti õigustele ja kohustustele, kuna rahvastikuregistri andmetel on õiguslik tähendus. See tähendab, et rahvastikuregistri subjektile on suurem kohustus jälgida, et tema kohta rahvastikuregistrisse kantud andmed on korrektsed, sest nendest andmetest lähtutakse avalike ülesannete täitmisel. Isik saab jälgida oma andmete korrektsust tasuta näiteks eesti.ee e-teenuse kaudu. Näiteks tehti e-teenuste päringuid ainult enda ja oma kõigi dokumentide andmete kohta 2015. aastal 261917 ning päringuid enda ja oma alaealiste laste ja eestkostetavate kohta 936614. Esineb sotsiaalseid

mõjusid, mõju majandusele ning asutuste töökorraldusele ja -koormusele. Muudatus omab positiivset mõju avalike ülesannete täitmisel, sh dokumentide kättetoimetamisel, kus näiteks täitemenetluses välditakse olukorda, kus kohtutäitur teeb täitmisteate kättetoimetamisel asjatuid toiminguid, kuna isik ei ela tegelikult rahvastikuregistrisse kantud aadressil. Esineb mõju ka siseturvalisuse valdkonnale ja menetlusprotsesside läbiviimisele, kuna riigil on isiku suhtes täpsemad ja õigemad andmed. Seega võivad rahvastikuregistri andmete kasutajad lähtuda rahvastikuregistri andmetest ilma, et peaks täiendava dokumendiga nende andmete õigsust tõendama. See omakorda vähendab kõigi rahvastikuregistri andmete kasutajate töökoormust ja kulutusi.

Mõju esineb nii isikutele, andmeandjatele kui ka -saajatele, kuna seadus sätestab kohustuse andmed registrisse anda ja neid avaliku ülesande täitmisel kasutada. Seega esineb mõju asutuste korraldusele ja halduskoormusele. Kuna ka avaliku võimu ülesannete täitmisel võib seaduse jõustumisel lähtuda rahvastikuregistri andmetest ilma, et peaks täiendava dokumendiga nende andmete õigsust tõendama, väheneb kõigi rahvastikuregistri andmete kasutajate töökoormus ja kulutused. Kuna ka kehtiva seaduse järgi on andmeandjatel kohustus rahvastikuregistrisse andmeid edastada ning need põhimõtted ei muutu, ei muutu oluliselt asutuste halduskoormus. Mõju ulatus andmesaajatele on väike, kuna avaliku ülesande täitjad kasutavad rahvastikuregistri andmeid ka praegu ning olulisi muutusi käitumises ei toimu. Mõju sagedus on olenevalt asutusest või isikust suur või keskmine, kuna enamik avaliku ülesande täitjaid kasutab rahvastikuregistri andmeid tihti või regulaarselt. Kuna muudatuse tagajärjel on tagatud rahvastikuregistri andmete kvaliteedi kindlus, on mõju ulatus pigem väike, sest muudatusi sihtrühma (andmete kasutajate) käitumises ei esine (tööülesandeid jääb pigem vähemaks) ja puudub tarvidus muudatusega kohanemisele suunatud tegevusteks. Rahvastikuregistri subjektidele kaasneb koormav mõju – kohustus hoolitseda enda rahvastikuregistris sisalduvate andmete (nt elukoha, statistiliste, perekonnasündmuste andmete) korrektsuse eest. Samas peab isik nimetatud koormust taluma, sest riigi toimimiseks on vajalik rahvastiku arvestuse pidamine. Arvestades, et enamik rahvastikuregistri andmeid kantakse isiku kohta rahvastikuregistrisse muude menetluste käigus ametnike poolt ning isik peab ise andmeid esitama vaid elukoha, statistiliste ja perekonnasündmuste andmete puhul, ei ole muudatuse mõju sagedus isikule suur. Isiku rahvuse, emakeele ja haridustaseme andmed muutuvad harva, elukoha andmed pisut sagedamini, kuid samuti ebaregulaarselt ja harva. Perekonnaseisuandmete esitamise kohustus tuleneb kehtivast PKTS-ist, mistõttu ei oma kõnesolev eelnõu selles osas mõju.

Eelnõuga sätestatakse RRS-is riigilõivu tasumise kohustus riigilõivuseaduses sätestatud määras isikule rahvastikuregistri andmete väljastamisel maavalitsuses õigustatud huvi korral. Näiteks oli perioodil 01.10.2015–31.10.2015 oli 140 pöördumist, milles isikud soovisid rahvastikuregistris õigustatud huvi korral andmeid kuni 20 isiku kohta korraga. Päringute arv jaguneb 15 maavalitsuse vahel. 2016. aasta jaanuaris oli maavalitsustes esitatud avaldusi õigustatud huvi alusel andmete väljastamiseks vähe: kõige rohkem avaldusi esitati Harju Maavalitsuses, kokku 55 avaldust, Rapla Maavalitsuses 8 avaldust, Tartu Maavalitsuses 6 avaldust, teistes alla 5 avalduse ning Jõgeva, Hiiumaa, Saare ja Valga Maavalitsustes ei esitatud ühtegi avaldust. Seega on andmeid arvestades väljastavate asutuste ehk maavalitsuste ja andmete taotlejate arv ja mõjutatud sihtrühma suurus väike. Samas on riigilõiv maavalitsuses õigustatud huvi korral väljavõtte või väljatrüki väljastamise eest ning andmete väljastamise eest tasumine volitatud töötlejale õigustatud huvi korral on kehtestatud ka vastavalt kehtivas seaduses ja selle alusel kehtestatud siseministri määruses, seetõttu ei esine uusi muudatusi ja olulisi mõjusid sihtrühmadele.

Mõjutatud on andmete taotlejad (sotsiaalsed mõjud), aga ka asutused (maavalitsused, kohalikud omavalitsused, välisesindused), mõju avaldub riigiasutuste korraldusele, kuludele ja tuludele. Eelnõuga kavandatavate muudatustega nähakse ette teenuse eest tasutav riigilõiv nii, et teenuse osutamine oleks vastavuses maavalitsuse tehtavate kulutuste ja teenuse väärtusega ning seejuures on kooskõlas üldise elukalliduse tõusuga ja majandusliku olukorraga. Ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna üldise elukalliduse tõusu ja majandusliku olukorra tõttu on negatiivne mõju taotlejatele väike. Eelnõuga on kavandatud ka piisav ülemineku- ja teavitamisaeg.

6.5. Rahvastikuregistri andmete juurdepääsu põhimõtted

Positiivset mõju omab rahvastikuregistri subjektidele asjaolu, et võrreldes kehtiva rahvastikuregistri seadusega on eelnõuga oluliselt täpsustatud andmete väljastamise regulatsiooni, rahvastikuregistri andmete juurdepääsu piiranguid ning andmesaajate õigusi ja kohustusi. Selgem regulatsioon võimaldab muu hulgas tagada andmekaitseõuete täpsema järgimise.

Kuna andmete töötlemise lepingud asendatakse vastavate lubadega ning luuakse juurdepääsude menetlemise infosüsteem, lihtsustatakse oluliselt andmete juurdepääsude andmist ning vähendatakse halduskoormust. Mõju ulatus on suur, kuna praeguseks nii vastutavale kui volitatud töötlejale, samuti rahvastikuregistri andmete juurdepääsu taotlejale ajamahukaks ja halduskoormav lepingute haldamise protsess muutub kõigile lihtsamaks ja saavutatakse ressursikokkuvõid. Sagedus on erinevatele mõjutatud asutustele ja isikutele erinev. Nii on vastutavale ja volitatud töötlejale mõju avaldumise sagedus suur, kuna nad puutuvad juurdepääsude andmisega kokku regulaarselt ja tihti. Samas on mõju sagedus väike isikutele ja asutustele, kes taotlevad juurdepääsu, kuna kokkupuude on harv (ajal, mil juurdepääsuluba taotletakse, menetletakse ja lõpetatakse), samas isegi nendel harvadel kordadel on tööjõu ajakulu kokkuvõid märgatav.

Eelnõu kohaselt toimub kogu juurdepääsu taotlemise menetlus, st rahvastikuregistri andmete juurdepääsu andmise, andmete töötlemise tingimustes ning õigustes ja kohustustes kokkuleppimine jm ühes keskkonnas, kus saab lihtsalt ja mugavalt andmete juurdepääsu taotleda, täiendada või muuta juba avatud teenuseid ja andmekoosseisu. Ühtse keskkonna loomisel ei ole dokumentide edastamine, registreerimine ja allkirjastamine praegusel kujul enam vajalik, kuna kogu dokumentatsioon on ühes keskkonnas kõigile menetlusosalistele kättesaadav. Seega jätab kogu menetlusprotsessi viimine ühte infotehnoloogilisse keskkonda kõigile osalistele rohkem aega sisuliste küsimustega tegelemiseks või teiste tööülesannete täitmiseks. See tähendab asutustele nii aja-, tööjõu- kui rahalise ressursi kokkuvõidu ning väheneb oluliselt halduskoormus. Nii hoiab vastutav töötleja (Siseministerium) menetluse infosüsteemiga kokku u 0,5 ametikohta, volitatud töötleja 0,5 töökohta, lisaks hoiavad kõik andmete juurdepääsu taotlejad kokku oma aega taotluste registreerimiselt, allkirjastamiselt, edasi-tagasi saatmiselt ja muu sarnase töö pealt. Protsess muutub keskseks, kõikidel kasutajatel on ühine töövahend ja teadmine olemasolevatest kasutusõigustest, kasutajatest, juurdepääsumenetluste seisust jne. Menetlus ei toimu enam dokumendihaldussüsteemis ja meili teel, vaid ühe süsteemi sees. Lõpetatakse lepingute ja lisade kolmepoolne allkirjastamine ja edasi-tagasi saatmine, taotlused ja load antakse keskses süsteemis. Nende asjaolude tõttu kasvab eeldatavalt ka juurdepääsudega tegelejate (kõigi kolme poole) rahulolu kogu protsessiga.

Eelnõuga kavandatu võimaldab seega juurdepääsutaotluste esitamise, menetlemise ja

otsustamise infosüsteemi abil teha kiiremini, lihtsamini ja väiksema ressursikulu ja bürokraatiama huga nii juurdepääsu taotlejatel (avalik ja erasektor, inimene) kui ka taotlusi menetleval ja juurdepääse andvatel ametnikel. Mõju ulatus on suur, kuna mõjutatud sihtrühma senine toimimine muutub oluliselt ning eeldab sihiteadlikku kohanemist. Mõju avaldumise sagedus on erinevate sihtrühmade suhtes erinev. Sagedus on vastutava töötaja jaoks suur, kuna vastutav töötaja puutub juurdepääsude andmisega kokku regulaarselt ja tihti. Samas on juurdepääsu taotlejatele mõju avaldumise sagedus väike, kuna kokkupuude on harv (ajal, mil juurdepääsuluba taotletakse, menetletakse ja lõpetatakse). Ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna tegemist on positiivse mõjuga muudatusega, mis lihtsustab asutuste ja isikute suhtes juurdepääsude menetlemise protsessi. Menetluse infosüsteemi loomisega kaasnev negatiivne mõju puudub, kuna infosüsteem luuakse olemasolevatest rahvastikuregistri pidamiseks ettenähtud riigieelarvelistest vahenditest. Samuti puudub negatiivne mõju inimestele, kuna ametnikud, kes portaali kasutama hakkavad, on kaasatud infosüsteemi loomise protsessi ning inimestele on infosüsteem kasutajasõbralik ja intuitiivne.

Uuendusena on lisandunud andmesaaja õigus pääseda juurde isiku otsesest või kaudset tuvastamist mittevõimaldaval kujul andmetele. Nimetatud muudatus omab muu hulgas mõju majandusele, võimaldades kindla tegevusalaga ettevõtetel suunata konkreetsete tunnuste abil info teatud teenustest või toodetest seda vajavale sihtrühmale. Muudatus võimaldab aidata vastavate asutuste ja ettevõtete tegevusele kaasa ning seeläbi elavdada majandust ja edendada konkreetsete ettevõtete toimetulekut. Näiteks sihtrühmale vajalike soodsamate toodete kohta käiva info suunamine konkreetsele sihtrühmale võib aidata kaasa leibkondade toimetulekule ja teha neil paremaid majanduslikke otsuseid, samuti võimaldab see teenuse või toote pakkujal jõuda tarbijateni odavamalt (teavitades mitte kogu rahvastikku, vaid ainult konkreetse teenuse või info võimalikke tarbijaid). Mõju ulatus on keskmine, kuna sihtrühma tegevuses võib see tuua kaasa teatud muudatusi (äritegevuse teadlik ümbersuunamine), kuid sellega ei kaasne kohanemisvajadusi. Mõju sagedus on pigem väike, kuna juurdepääsu taotletakse ebaregulaarselt ja harva.

Isikute hulga suurus, kelle kohta andmeid väljastatakse, varieerub ning nende suhtes avalduva mõju ulatus on väike, sest isikutel on võimalik kehtestada oma isikuandmetele ja nendega seotud andmetele juurdepääsupiirang uuringute või reklaami eesmärgil andmete töötlemiseks. Kuna tegemist on ühe avalduse esitamisega volitatud töötlejale või püsiva juurdepääsuga andmete töötlejale, siis ei toimu isiku käitumises suuri muutusi ning puudub tarvidus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks. Mõju sagedus on väike, kuna avaldus esitatakse ühel korral. Kui isik soovib saada vastava andmepäringu tulemusel sihtrühmale suunatud pakkumisi, on mõju sagedus samuti väike, kuna pakkumised on ebaregulaarsed.

Eelnõuga on sätestatud kriteeriumid, mille alusel on võimalik õigustatud huvi hinnata, kui soovetakse andmete väljastamist. Kriteeriumite abil on paremini tagatud isikute õigus oma isikuandmeid kaitsta, seetõttu on muudatusel positiivne mõju. Esineb sotsiaalne ja majanduslik mõju, mis avaldub nii isikutele, kelle andmeid taotletakse (õiguste parem kaitse), kui ka isikutele ja asutustele, kes andmete väljastamist taotlevad (selgus täpsetes kriteeriumites ning mitmetimõistetavuse ja erinevalt tõlgendamise vältimises), ning samuti õigustatud huvi hindajatele ehk volitatud töötlejale ja püsiva juurdepääsuga andmete töötlejale (olemas kindlad hindamiskriteeriumid, millest huvi kaalumisel lähtuda). Kuna ka kehtiva seaduse alusel kaaluvad maavalitsuse ametnikud ja volitatud töötleja õigustatud huvi igal üksikjuhtumil, ei ole mõju ulatus suur, kuna muutusi sihtrühmade (isikud, taotlejad, õigustatud huvi hindajad) käitumises ei toimu ning puudub vajadus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks.

Esiteks tagatakse eelnõuga andmete suurem turvalisus (andmete krüpteerimise nõue), teiseks täiendatakse eelnõu järgi isikule lihtsustatult väljastatavate andmete koosseisu. Seega on praktikast lähtuvalt paremini tasakaalustatud isikute õigused enda andmete suhtes ning andmete turvalisus. Seadusest tulenevate õiguste ja nõuete parem tasakaalustus võimaldab isikul saada praktikas tihti kasutatavaid andmeid lihtsamalt, mistõttu kaasneb isikule teatud positiivne mõju. Mõju ulatus on keskmine, kuna isikul on võimalik andmeid lihtsamalt taotleda (ilma kohale minemata), mistõttu esineb muudatus isikute käitumises. Samas taotletakse nimetatud andmeid harva, mistõttu on sagedus väike. Mõjutatud sihtrühma kuuluvad teoreetiliselt kõik rahvastikuregistri subjektid, kuid kuna väljavõtteid võetakse praktikas vähem. Rahvastikuregistri väljavõtteid väljastati 2015. aastal Eestis 20770 ja Eesti välisesindustes 1248, seega kokku 22018. Mõjutatud sihtrühma suurus väike.

6.6. Järelevalve

Kuna võrreldes kehtiva seadusega on eelnõu järgi oluliselt täpsustatud andmete väljastamise regulatsiooni, rahvastikuregistri andmete juurdepääsu piiranguid ning andmesaajate õigusi ja kohustusi, on paremini tagatud rahvastikuregistri subjektide õigused. Täpsustatud on järelevalve peatükki, mis hõlmab nii andmete kasutamise kui ka menetluste ja rahvastikuregistri pidamise järelevalvet. Uuena on eelnõus sätestatud, et järelevalvemenetluse tulemusel on vastutaval töötlejal õigus teha ettekirjutus, kehtiva seaduse järgi tehakse järelevalve akt. Järelevalve teostamise tulemusel on vastutaval töötlejal õigus teha ettekirjutus, kui järelevalve teostaja leiab, et rikutud on RRS nõuete, RRS § 55 lõikes 1 nimetatud haldusaktis sätestatud, rahvastikuregistri pidamise korda või lepingu ning vastutava töötleja korralduste täitmist. Muu hulgas on uuendusena vastutaval töötlejal vajaduse korral õigus algatada järelevalve teostamisel ilmnenud rikkumiste tõttu uue volitatud töötleja määramise menetlus või näiteks nõuda rahvastikuregistri andmete töötlemise käigus kogutud andmete hävitamist. Selgem regulatsioon võimaldab seaduse, registri pidamise korra, haldusakti ja andmekaitse nõuete täpsema järgimise. Konkreetsemad järelevalve sätted võimaldavad tagada seaduslikkuse, eesmärgikohasuse ja minimaalsuse põhimõtete järgimise.

Järelevalve peatükki on täiendatud sättega, millega tagatakse täiendavalt andmekaitsereeglite täitmine ning võimaldatakse andmete töötlemise õiguse viivitamatu äravõtmise nõudmine andmete töötleja töötajalt. Viivitamatu õiguste peatamise ja sekkumisega on paremini tagatud rahvastikuregistri subjektide õiguste kaitse ning muudatusel on positiivne mõju rahvastikuregistri subjektide õigustele. Kuna õiguste rikkumisi esineb harva ja juhuslikult, on mõju sagedus väike. Mõju ulatus on samuti väike, kuna andmete töötlemise õiguste viivitamatu äravõtmise õiguse andmisega ei toimu ei vastutava töötleja ega ka volitatud töötleja, andmete töötleja ega andmete töötleja töötaja käitumises erilisi muutusi ning puudub vajadus muudatustega kohanemisele suunatud tegevusteks. Seaduses sätestatud õiguse rakendamine on praktikas juhuslik ja harv.

Kehtiva RRS kohaselt lahendab vaided Siseministerium. Eelnõu kohaselt on haldusorganil, kelle suhtes esitati vaie, võimalik vaie ise rahuldada, kui haldusorgan leiab, et vaie on põhjendatud. Esineb mõju asutuste töökorraldusele ja -koormusele. Muudatus optimeerib töökoormust ja omab positiivset mõju näiteks vaiete lahendamise menetluste pikkusele, kuna vaide lahendamise tegeleb vahetult seotud õige ja pädev asutus ning vastutav töötleja (Siseministerium) ei pea igal juhul vahendama poolte vahelist suhtlust. Tulenevalt HMS-s sätestatud tähtaegadest, samuti taotluse puuduste kõrvaldamisest, tähtaegade pikendamisest, täiendavate arvamuste ja selgituste küsimisest, käekirjaekspertiisidest jms võib praktikas

venida ühe vaide lahendamine Siseministeriumis 5–6 kuuni. Kuna Siseministerium ei pea iga vaiet ise lahendama, väheneb ka Siseministeriumi ametnike töökoormus ning ressursi saab suunata teiste töökohustuste täitmisele. Nimetatud muudatusel on positiivne mõju ka isikute suhtes, kes pärast uue regulatsiooni jõustumist leiavad, et rahvastikuregistri pidamisel või andmete töötlemisel on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi – isik suhtleb vaide osas vahetult haldusorganiga, kelle tegevuse peale ta vaide esitas, ning isikul kulub esitatud vaide kohta positiivse lõpptulemuse saamiseks vähem aega. Ka kohaliku omavalitsuse jaoks muutub menetlus kiiremaks, sest lõplik otsus tehakse kiiremini. Mõju sagedus on konkreetsetele haldusorganitele väike, sest praktikas esitatakse haldusorganitele vaideid ebaregulaarselt ja harva. Mõju ulatus on väike, sest haldusorganitel puudub vajadus teha töökorralduses muudatusi ja kohenda muudatustega. Järelevalvealaste sätete täiendamise ja selgemaks muutmisel puudub negatiivne mõju ja ebasoovitavate mõjude risk on väike.

6.7. Elukoha registreerimise põhimõtted, sh viibimiskohta käsitleva peatüki lisamine

Elukoha puhul lisanduvad mõned uued terminid ja andmeväljad – viibimiskoht ja lisa-aadressid. Ühtsete terminite sätestamine vähendab praktikas vaidluste ja küsimuste arvu, mistõttu avaldub positiivne mõju ning väheneb vaidluste lahendamiseks vajalik ressurss. Võrreldes kehtiva RRS-iga on eelnõuga kavandatud mitmed muudatused, mis võimaldavad riigile väga oluliste andmete üle täpsemat arvestust pidada ning seetõttu registrisse kvaliteetsemaid andmeid saada ning luua võimalus avalike ülesannete paremaks täitmiseks. Eespool nimetatud kvaliteedikasvu tagab näiteks muudatus, millega isik saab registreerida nii ühe õigusliku tähendusega elukoha aadressi kui ka lisa-aadressid, samuti muudatus, millega isikul on võimalus esitada Eestis uue elukoha andmed elukohateatega tagasiulatuva kuupäevaga kuni 14 päeva elukohateate esitamise kuupäevast arvates, ning muudatus, millega antakse kohalikule omavalitsusele õigus teha elukoha andmetega seotud asjaolude kindlakstegemiseks järelepärimisi teistesse andmekogudesse.

Kaasnevad sotsiaalseid mõjusid. Kuigi eelnõuga lühendatakse isikutele pandud kohustuse tähtaega (elukoha andmete esitamise tähtaeg lüheneb 30-lt päevalt 14-ni), ei ole mõju sihtrühmale (rahvastikuregistri subjektidele) suur, kuna kohustus on isikutel olemas ka kehtiva seaduse järgi ning andmete esitamise võimalusi on isikutel mitmeid (sh nt e-teenusena). Isikutele soodustavalt on jäetud võimalus esitada välismaale kolimisel elukohateade pikema tähtaja jooksul, nii on suurendatud isikute õigusi. Seega ei ole mõju ulatus suur, kuna olulist muudatustega kohanemise vajadust ei esine.

Ühe õigusliku tähendusega elukoha andmete esitamise kohustuse, samuti viibimiskoha esitamise kohustuse ning lisa-aadresside esitamise õiguse sätestamine annab rahvastikuregistrit kasutavatele asutustele ja isikutele kindluse, millisel aadressil on isik kättesaadav, seetõttu on muudatusel positiivne mõju asutuste ja isikute kuludele (isikuga kontakteerumiseks kulub vähem raha ja aega). Elukohateate andmekoosseisu sätestamisega on paremini tagatud oluliste ja vajalike andmete olemasolu registris. Esineb mõju majandusele ning asutuste töökorraldusele ja -koormusele ning kuludele. Kohalikule omavalitsusele antav õigus kontrollida elukohateates esitatud andmete õigsust teistest andmekogudest ei suurenda oluliselt asutuse töökoormust, kuid annab soodustava ja positiivse võimaluse tööülesannete täitmiseks, mistõttu tööülesannetes suuri muutusi ei toimu, kohanemisele suunatud tegevusi ei ole tarvis ning mõju ulatust võib hinnata väikeseks. Mõju sagedus on isikule väike, sest elukoha andmeid parandatakse ja teatatakse iga isiku kohta harva ja ebaregulaarselt. Elukoha andmete kandmiseks esitati elukohateate avaldusi 2015. aastal 69046 (seejuures tehti selle alusel kandeid 63573), mistõttu on sihtrühma suurus elanike

osas, kes elukohateateid esitavad, väike. Samas on mõju sagedus suur kohalikele omavalitsusele, kes kontrollib elukoha andmete õigsust regulaarselt. Kuna esimest korda sätestatakse isikule kohustus tagada tema kontaktandmete õigsus, on nii võimaldatud riigile parem võimalus võtta isikuga ühendust elektroonilise suhtlemise teel, see vähendab riigi ressursside kulutamist (näiteks isikule kirja saatmisega kaasnevat postikulu).

Viibimiskoha esitamise kohustusega kaasnevad viibimiskoha aadressi rahvastikuregistrisse kandvatele asutustele ehk mõjutatud sihtrühmale (kinnipidamisasutused, hoolekandenasutused, välislahetuste ja kaitseväeteenistuse jms korral erinevad riigiasutused, ülikoolid) täiendavad ülesanded. Töökoormus sellise tööülesande saamisel kasvab, kuid see sõltub asutuse võimalustest, sest andmed võidakse edastada käsitsi, täites teenuse andmeväljad, aga ka automaatselt andmebaaside vahel infot vahetades. Seega esineb mõju majandusele (ettevõtete halduskoormus) ning mõju riigiasutuste korraldusele ja kuludele. Kuna viibimiskohana käsitatavates asutustes viibib palju isikuid, on asutustele avalduv mõju ulatus suur. Senine toimimine ja tööprotsess muutuvad teatud määral, muudatus eeldab sihiteadlikku kohanemist, kuna eelnõus kavandatud lisaülesanne kohustab asutusi esitama isiku asutusse asumisel või paigutamisel rahvastikuregistrisse isiku viibimiskoha aadressi koos viibimise lõppkuupäevaga. Asutuste arv ja suurus võrreldes kogu asutuste arvuga on siiski väike. Mõju sagedus on olenevalt asutusest erinev. Näiteks kinnipidamisasutuste puhul on sagedus suur, kuna isikuid paigutatakse asutusse pidevalt ja regulaarselt ning sama tihti nad sealt ka lahkuvad. Ülikoolide puhul on ilmselt sagedus suurem teatud ajaperioodidel – õppesemestri alguses ja lõpus. Samas on muudatustel oluline positiivne mõju rahvastikuregistri andmete kvaliteedile ning rahvastikuregistri andmeid kasutavate asutuste ja isikute kuludele, võimaldades isikutega lihtsamini kontakti saada ning väiksemate kuludega kirju saata (saadetakse õigele aadressile).

Samas omab viibimiskoha aadressi kandmine rahvastikuregistrisse positiivset mõju rahvastikuregistri subjektidele, kuna sellisel juhul saadetakse dokument sellel aadressil, kus isik tegelikult viibib, ja nii on võimaldatud oluliste dokumentide isikule kättetoimetamine. Nii on näiteks valijakaardi kättesaamisega paremini tagatud hääleõiguse kasutamine ning isiku võimalus osaleda ühiskondlikus elus ja seda mõjutada.

Seadusel on positiivne mõju ka eluruumi omanikele, sest viiakse sisse kehtivas seaduses puuduv eluruumi omaniku teavitamine, kui isik registreerib enda elukoha aadressina eluruumi omaniku ruumi aadressi. Samuti antakse kohaliku omavalitsuse üksuse pädevale asutusele võimalus olla algatajaks ja näidata üles initsiatiivi omaniku õigustatud nõudmise menetluse läbiviimiseks. See tagab eluruumi omanikule suurema teadlikkuse sellest, kes elavad tema omandis, ning rahvastikuregistri andmete töötlejale kohaliku omavalitsuse üksuse pädevale asutusele parema võimaluse korrigeerida rahvastikuregistri andmeid. Samuti on paremini tagatud võimalike pettuste (elukoha valeandmete esitamise) avastamine, see omab positiivset mõju nii ruumi omanikele kui riigile. Omaniku õigustatud nõudmisel esitati 2015. aastal elukoha andmete muutmise avaldusi 4909 (seejuures kandeid tehti 4092). Riigile tagavad kvaliteetsemad elukoha andmed võimaluse pidada korrektsemat rahvastiku arvestust, planeerida tulusid ja kulusid ning tagada riigiteenuseid, sealhulgas korraldada registripõhine rahvaloendus. Seega esineb mõju asutuste korraldusele ja kuludele, samuti esinevad sotsiaalsed mõjud. Olulisi kulutusi riigile ei kaasne, kuna tegemist on eesti.ee aadressil saadetava automaatteavitusega.

Isiku elukoha aadressi andmete kehtivuse lõpetamisega rahvastikuregistris võivad kaasneda kohalikele omavalitsustele kulud seoses omanikult temale kuuluvasse ruumi elukoha

registreerinud isikute kohta järelepärimise tegemisega. Samas aitab see kaasa rahvastikuregistri elukoha andmete kvaliteedi tõstmisele, selle tulemusena on kohalikel omavalitsustel lihtsam oma tööd teha, sest nad saavad oma töid ja tegevusi planeerida vastavalt omavalitsuse elanike tegelikule arvule. Kuna tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkti 1 järgi laekub residendist füüsiliste isikute makstud tulumaksust maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,60% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust, siis võivad seoses elukohata isikute tekkimisega omaniku õigustatud nõudmise ja omavalitsuste algatatud menetluse tulemusel jääda kohalikud omavalitsused isiku uue elukoha registreerimiseni ilma nende isikute pealt arvestatud maksulaekumistest.

Maksu- ja Tolliameti ning Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonna 2016. aasta veebruaris läbiviidud analüüsi alusel on võimalik jälgida, kui palju selliseid isikuid olla võib. Tallinna linnas oli 2015. aastal KOV-i täpsusega elukoha andmetega isikute arv, kes kaotaks elukoha, 15 213. Nendest maksis tulumaksu 6212 isikut ning 2015. aastal sai Tallinna linn nendelt isikutelt tulumaksu 587 000 eurot. Tartu linnas on KOV-i täpsusega elukoha aadressidega isikute arv 3466, neist maksumaksjaid oli 2015. aastal 1571 ning nendelt laekus Tartu linnale tulumaksu 153 000 eurot. Viljandi linnas olid isikute arv, kes maksavad makse 371, neist 2015. aastal tulumaksu maksjaid 162 ning nendelt KOV-ile laekuv tulumaks oli 14 000 eurot.

Analoogselt laekuks nt Hiiumaal tulumaksu 1342 eurot vähem, Aegviidu vallale 387 eurot, Pala vallale 6 eurot, Värskas vallale 156 eurot. On ka valdu, kus isikute aadress on küll KOV-i täpsusega, kuid nendelt vallale tulumaksu ei laeku (nt Põdrala, Laeva ja Sangaste vald, Mõisaküla linn). Eestis kokku oli selliste KOV-i täpsusega elukoha aadressidega isikute arv 2015. aastal 33 100, kellest 19 366 ei maksnud Eestis üldse tulumaksu. Need isikud võivad olla kas Eestist lahkunud või nad ei tööta.

Maksulaekumise vähenemine, mis on eespool kirjeldatud, ei ole muudatuse tegemise järel samasugused, sest inimesed, kes reaalselt Eestis elavad, vajavad elukoha andmeid teenuste saamiseks (nt Tallinnas tasuta bussisõit, kõikides omavalitsustes KOV-i osutatavad teenused), seetõttu muutub elukoha andmete lõpetamine tõuketeguriks, mis mõjutab inimesi õiget elukohta aadressi registreerimiseks. Seejärel võib praegune tulumaksu laekumine erinevate omavalitsuste vahel ümber jaotuda. Kui jääb isikuid, kes elukoha registreerimata jätvad, kuid maksavad tulumaksu, jaotatakse nende tuluosa omavalitsuste vahel proportsionaalselt.

Elukoha registreerimise menetluse puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandega, mitte riikliku ülesandega, seetõttu riik nende ülesannete rahastamist sihtotstarbeliselt ei taga. Seda põhjusel, et elukoha registreerimine on oma olemuselt kohalike omavalitsuste ülesanne, kes peavad pidama arvestust nende territooriumil elavate elanike üle ning tagama kogutavate andmete vastavuse seadusest tulenevate nõuetega. Sellisel juhul peetakse elanike arvestust riigi poolt rahvastikuregistris, see on antud kohalikele omavalitsustele nii oma menetluste läbiviimiseks kui rahvastikuregistri andmete tasuta kasutamiseks.

Eelnõuga on täpsustatud elukoha registreerimise regulatsiooni, arvestades paremini alaealiste ja piiratud teovõimega isikute õigusi ja huve ning tagades need. Nii annab alaealise ja eestkostjalise isiku elukoha andmete registreerimisel vajaduse korral kohaliku omavalitsuse küsimisel hinnangu sotsiaaltöötaja, seetõttu võib alaealise huvides hoida ära juba varem tekkinud perekonnasisese probleemi suurenemise ja tõsisemaks muutumise. Alaealise huve kaitseb ka uue keeldumise alusena lisatud olukord, kus isik taotleb enda alaealisele lapsele või

eestkostealusele enda elukoha aadressist erinevat elukoha aadressi ja taotluse rahuldamine ei vasta taotleja alaealise lapse või eestkostealuse huvidele. Samuti mõjutab oluliselt laste õigusi lisatud säte, mille järgi võib isik lapse välisriigis sündimisel kolme kuu jooksul lapse sündist arvates esitada elukohateates lapse elukoha andmete kehtivuse alguseks lapse sünnikuupäeva. Avalduda võivad sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud, sh mõju inimeste tervisele ja riskirühma kuuluvate inimeste õigustele. Positiivne mõju sellistele välismaal sündinud lastega leibkondadele on suur, kuna lastele on tagatud elukohaga seonduvad kohaliku omavalitsuse makstavad hüvitised ja taotlused, mistõttu aitab see kaasa alaealiste ja piiratud teovõimega isikute õigustele ja toimetulekule. Samas on mõju ulatus väike, kuna muudatus ei nõua alaealiste ja piiratud teovõimega isikutega peredelt käitumuslikke muutusi ega ümberkohanemist. Avaldub sagedus on samuti väike, sest välismaal sündinud lapsi, kelle kohta tuleks Eestis elukohateadet esitada, on vähe. Kuna muudatused tulenevad praktikas esinevatest probleemidest elukohateate esitamisel, siis on mõjutatud sihtrühma suurus väike, kuna välisriigi sündinud võrreldes kogu Eestis sündinud laste arvuga väike arv lapsi.

Muudatusega, kus alaealise ja eestkostealuse isiku elukohaandmete registreerimisel annavad vajaduse korral hinnangu kohalik omavalitsus ja/või sotsiaaltöötaja, avaldub mõju kohalike omavalitsuste töötajate ja sotsiaaltöötajate töökoormusele ja halduskoormusele, kuna tegemist on uue tööülesandega. Kuna vajadus sotsiaaltöötaja kaasamiseks esineb pigem harva, ei ole muudatus tööülesannetes sage. Mõju ulatus ei ole sotsiaaltöötajale kui valdkonna spetsialistile suur, kuna muudatus ei eelda koolitusvajadusi ning sellega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi. Kohanemiskulusi ei esine ka kohaliku omavalitsuse töötaja töös, kuna elukoha aadresside menetlemine on igapäevane tööülesanne ka kehtiva seaduse järgi ning edaspidi sotsiaaltöötaja arvamuse küsimine ei eelda olulist töökorralduslikku muudatust.

Eelnõus sätestatakse, et kui isik on valimispäeval erandkorras esitanud uue elukoha andmed ja ta ei ole 30 päeva jooksul valimispäevast arvates esitanud uut elukohateadet või omaniku nõusolekut ehk elukoha aadressi andmed on registris jätkuvalt kohaliku omavalitsuse täpsusega, lõpetatakse sellise isiku elukoha aadressi andmete kehtivus rahvastikuregistris ja taastatakse valimispäevale eelnenud andmed. Sellega kaasnevad sotsiaalsed mõjud. Muudatus võib tuua kaasa selliste isikute, kes ei ole esitanud rahvastikuregistrisse oma õigeid elukoha andmeid, ilmajäämise alalisele elanikule mõeldud avalikest teenustest, kuid kuna neil ei olnud aadressi ka enne, ei muutu olukord võrreldes varasemaga. Samas sunnib muudatus isikuid, kelle elukoha andmed menetluse tulemusena kustutatakse, esitama oma korrektsed elukoha andmed, misjärel on isiku õigused taastatud. Tegemist on küll koormava meetmega, kui arvestades elukohateate esitamise lihtsust (e-teenusena), ei ole meede ülemäära koormav. Rahvastikuregistri eesmärgi – rahvastiku arvestuse pidamise – saavutamiseks peaksid isikud riigi koormavat meedet eelnõuga kavandatud määral taluma. Vaatamata elukoha andmete lõpetamisele säilivad isikutel siiski põhilised õigused vältimatu sotsiaalabi saamiseks vm, inimeste mõjutamine võib tõsta aktiivsust riigiga seonduvate kohustuste täitmisel ning tõhustada elukohtade registreerimist õigel aadressil, et säilitada õigus näiteks muudele sotsiaalteenustele. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest isikute suhtes võivad esineda esialgu negatiivsed mõjud, mis on samas isiku enda aktiivsuse abil võimalik kõrvaldada.

Korrektsemad elukoha andmed aitavad planeerida kohalikele omavalitsustele laekuvaid tulusid ja vajalikke kulusid, see omakorda võimaldab pakkuda kohaliku omavalitsuse territooriumil avalikke teenuseid. Elukoha andmete muutmise menetluse tulemusena ei pea kohalikud omavalitsused tegelema edaspidi nende isikute otsimisega, kes tegelikult ei ela nende territooriumil, ja neile teenuste osutamise planeerimisega. Seetõttu esineb mõju

kohalike omavalitsuse korraldusele ja kuludele, kuna võimaldab tööülesannete ja ressursi ümbersuunamist. Muudatusega võivad kaasneda kohalikele omavalitsustele kulud seoses omanikelt temale kuuluvasse ruumi elukoha registreerinud isikute kohta järelepärimise tegemisega. Samas aitab see kaasa rahvastikuregistri elukoha andmete kvaliteedi tõstmisele, selle tulemusena on kohalikel omavalitsustel lihtsam oma tööd teha, sest nad saavad oma töid ja tegevusi planeerida vastavalt omavalitsuse elanike tegelikule arvule. Seega on mõju ulatus väike, kuna asutuse kui terviku käitumises olulisi muudatusi ei toimu ning puudub vajadus muudatusega kohenemisele suunatud tegevuseks. Mõju avaldumise sagedus võib esialgu olla keskmine, kuna järelepärimised ning elukoha andmete kustutamised võivad seaduse jõustumise järel olla esialgu regulaarsed, kuid hiljem vähem regulaarsed. Muudatuste rakendamise tulemusena on rahvastikuregistris kokkuvõttes korrektsemad isikute elukoha andmed.

Muud olulised mõjud välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule puuduvad.

7. SEADUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSED, EELDATAVAD KULUD JA TULUD

Kohalikule omavalitsusele kulusid ei lisandu, sest menetlused on analoogsed praegu kehtivas seaduses sätestatud menetlustega. Kohalikele omavalitsustele võivad kaasneda kulud seoses koolitustest osavõtmisega, koolitused korraldatakse Siseministeeriumi kulul. Pigem võib seaduse jõustumine tuua mõnedele omavalitsustele kaasa tulusid, kui isikute registreeritud elukohad rahvastikuregistris muutuvad õigeks ja tulumaks laekub omavalitsusse, kus isik ka tegelikkuses elab.

Isiku elukoha aadressi andmete kehtivuse lõpetamisega rahvastikuregistris võivad kaasneda kohalikele omavalitsustele mõningased kulud seoses omanikelt temale kuuluvasse ruumi elukoha registreerinud isikute kohta järelepärimise tegemisega. Samas aitab see kaasa rahvastikuregistri elukoha andmete kvaliteedi tõstmisele, mille tulemusena on kohalikel omavalitsustel lihtsam oma tööd teha, saades oma töid ja tegevusi planeerida vastavalt omavalitsuse elanike tegelikule arvule. Kuna tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkti 1 järgi laekub residendist füüsiliste isikute makstud tulumaks maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,60% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust, siis seoses elukohata isikute tekkimisele omaniku õigustatud nõudmise ja omavalitsuste algatatud menetluse tulemusena jäävad kohalikud omavalitsused ilma nende isikute pealt arvestatud maksulaekumistest, kelle elukoha andmeteks oleks kehtiva seaduse alusel vastav kohalik omavalitsus. Konkreetsem analüüs on esitatud käesoleva seletuskirja peatükis 6.7.

Seaduse rakendamisega kaasnevad rahvastikuregistri infotehnoloogilise arenduse kulud (u 50 000 eurot), nt tuleb teha asutustele viibimiskoha edastamiseks teenus (nt eesti.ee ametnikuportaali), samuti tuleb muuta rahvastikuregistri tarkvara, aga ka rahvastikuregistri menetlustarkvara. Tarkvara arendustöödeks esitatakse võimaluse korral taotlus struktuurivahendite fondidesse. Kohalikule omavalitsusele või teistele asutustele infotehnoloogiliste arendustega seoses kulusid ei kaasne, kuna tarkvara arendatakse keskselt. Juurdepääsude menetluse infosüsteem luuakse olemasolevatest rahvastikuregistri pidamiseks ettenähtud riigieelarvelistest vahenditest.

8. RAKENDUSAKTID

Eelnõus sätestatakse volitusnorm Vabariigi Valitsusele rahvastikuregistri turvaklassi määramiseks, rahvastikuregistri andmete koosseisu kehtestamiseks ja andmeandjate poolt rahvastikuregistrisse üleantavate andmete kehtestamiseks.

Samuti kehtestatakse valdkonna eest vastutava ministri määrus, milles sätestatakse isikukoodide moodustamise, väljajagamise ja andmise kord.

Lisaks on Vabariigi Valitsusel võimalik sätestada määrusega rahvastikuregistri pidamiseks ja andmete töötlemiseks täpsustavad nõuded ja tingimused ning valdkonna eest vastutaval ministril elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise kord, vormid ja nende täitmise juhend.

Eelnõuga sätestatud volitusnormide alusel kehtestatakse rakendusaktid, mis jõustuvad samal ajal seaduse jõustumisega ning on lisatud käesoleva seletuskirja lisadesse.

9. SEADUSE JÕUSTUMINE

Seaduse jõustumistähtaeg on 01.01.2018. Seadus ei jõustu üldises korras, et anda aega IT-arenduste läbiviimiseks.

10. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE, HUVIRÜHMAD KAASAMINE JA AVALIK KONSULTATSIOON

Eelnõu koostamiseks koostati väljatöötamiskavatsus, mis saadeti kooskõlastamiseks ministeeriumitele, Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule. Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse andmiseks Politsei- ja Piirivalveametile, Eesti Perekonnaseisuametnike Kutseliidule, Eesti Linnade Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule, Vabariigi Valimiskomisjonile, Notarite Kojale, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusele, Tööandjate Keskliidule, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Eesti Kohtunike Ühingule ja Eesti Kirikute Nõukogule.