

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Carol Annuk

**ISIKUANDMETE KAITSE POSITIIVSE KREDIIDIREGISTRI PUHUL EESTI JA
SOOME NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja

dr iur. Karin Sein

Tallinn

2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. POSITIIVSE KREDIIDIREGISTRIGA SEOTUD ISIKUANDMETE TÖÖTLEMISE ÕIGUSLIKUD ALUSED.....	11
1.1. Isikuandmete töötlemise õiguslikud alused Eesti positiivse krediidiregistri puhul.....	11
1.1.1. Isikuandmete kogumine ja säilitamine registris.....	11
1.1.2. Isikuandmete väljastamine registrist.....	16
1.2. Isikuandmete töötlemise õiguslikud alused Soome positiivse krediidiregistri puhul.	18
1.2.1. Isikuandmete kogumine ja säilitamine registris.....	18
1.2.2. Isikuandmete väljastamine registrist.....	21
2. POSITIIVSE KREDIIDIREGISTRI ÕIGUSLIK RAAMISTIK.....	23
2.1. Eesti õigus.....	23
2.1.1. Isikuandmete töötlemise reguleerimine seaduse ja määruse tasandil.....	23
2.1.2. Vastutava ja volitatud töötaja ülesanded.....	26
2.1.3. Registrisse kogutavate isikuandmete täpsem koosseis.....	32
2.2. Soome õigus.....	35
2.2.1. Isikuandmete töötlemise reguleerimine seaduse ja määruse tasandil.....	35
2.2.2. Vastutava ja kaasvastutavate töötajate ülesanded.....	37
2.2.3. Registrisse kogutavate isikuandmete täpsem koosseis.....	40
3. ISIKUANDMETE TÖÖTLEMISE PÕHIMÕTETE JÄRGIMINE POSITIIVSE KREDIIDIREGISTRI PUHUL.....	43
3.1. Eesti mudel.....	43
3.1.1. Seaduslikkus, õiglus ja läbipaistvus.....	43
3.1.2. Eesmärgi piirang.....	44
3.1.3. Minimaalsuse põhimõte.....	45
3.1.4. Õigsus.....	48
3.1.5. Säilitamise piirang.....	51
3.1.6. Usaldusväärsus ja konfidentsiaalsus.....	53
3.2. Soome mudel.....	54

3.2.1. Seaduslikkus, õigus ja läbipaistvus.....	54
3.2.2. Eesmärgi piirang.....	55
3.2.3. Minimaalsuse põhimõte.....	56
3.2.4. Õigsus.....	57
3.2.5. Säilitamise piirang.....	60
3.2.6. Usaldusväarsus ja konfidentsiaalsus.....	60
KOKKUVÕTE.....	63
ABSTRACT.....	68
KASUTATUD ALLIKAD.....	74
Kasutatud kirjandus.....	74
Kasutatud õigusaktid.....	80
Kasutatud kohtulahendid.....	81
LISAD.....	82
Lisa 1. Soome positiivse krediidiregistri e-teenuse näidisvaade andmesubjektile.....	82

SISSEJUHATUS

Eestis kavandatav positiivne krediidiregister, ametliku nimetusega krediiditeaberegister, on kujundatud vastusena mitmetele tarbijakrediiditurul ilmnunud probleemidele, eeskätt tarbijate ülelaenamise riskile ning krediidiandjate piiratud võimalustele hinnata tarbijate tegelikku krediidivõimelisust.¹

Rahandusministeeriumi tellitud krediidituru uuringust nähtub, et krediidiandjatel puudub sageli terviklik ülevaade tarbija kõigist kehtivatest finantskohustustest. Seetõttu tugineb krediidivõimelisuse hindamine suures osas tarbija enda esitatud teabele, mis võib olla puudulik või ebatäpne.² Puuduste põhjuseks ei pruugi olla tarbija soov teavet varjata, vaid ka ebapiisav teadlikkus või võimekus oma kohustusi adekvaatselt esitada.³ Selline olukord suurendab aga riski, et krediiti antakse isikutele, kellel puudub tegelik suutlikkus võetud kohustusi täita, soodustades seeläbi ülelaenamise kujunemist.⁴

Ülelaenamise süvenemist kinnitavad ka statistilised andmed. Mitme aktiivse maksehäirega võlgnike osakaal kasvas aastatel 2020-2022 49 protsendilt 56,4 protsendini. Viie või enama maksehäirega isikute osakaal tõusis 2017. aasta 6,1 protsendilt 2022. aastaks 15 protsendini. Enam kui pooltel registris olevatel isikutel on vähemalt kaks maksehäiret. Kasvutrend on märgatav ka noorte seas. Nimelt kuni 25-aastaste hulgas suurenes mitme maksehäirega võlgnike osakaal aastatel 2017-2021 ligikaudu 20 protsendilt 50 protsendini. Kuigi võlgnike koguarv on vähenenud, on maksehäired koondunud üha enam samadele isikutele, viidates kohustuste kuhjumisele.⁵

Sarnaste probleemidega on silmitsi seisnud ka Soome. Soome valitsuse tellitud ülevaates on märgitud, et Soome majapidamiste võetud laenude kogumaht kasvas aastatel 2003-2020 ligikaudu 2,6 korda, ehk tõusis 52 miljardilt eurolt 135 miljardi euroni. Kõige enam suurenes õppelaenude maht, mis kasvas samal perioodil 3,3 korda. Finantsturgude areng, uued

¹ Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri. 2025, lk 2-4. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9da932aa-06d9-4eaa-ad47-be8fdaddc7d3/krediiditeabe-jagamise-seadus/> (26.04.2026).

² Espenberg, S., jt. Krediidituru uuring. Detsember 2021, lk 123-125. – https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2022-03/Krediidituru%20uuring_1%C3%B5pparuanne_10.03.22_lisatud%20ISBN_0.pdf (26.04.2026).

³ Tomson, K., Viirmaa, A. Positiivsest krediidiregistrist on võita nii tarbijal kui krediidiandjal. - Triniti Advokaadibüroo, 30.06.2021. – <https://triniti.eu/et/uudised/positiivsest-krediidiregistrist-on-voita-nii-tarbijal-kui-krediidiandjal/> (26.04.2026).

⁴ Espenberg, S., jt., lk 123-125.

⁵ Krediiditeabe jagamise seaduse (nn positiivse krediidiregistri) eelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK versioon 2.0). Juuni 2022, lk 4. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main#69qrDwk9> (26.04.2026).

krediiditooted ning krediidiandjate ringi laienemine, sh väikelaenufirmad ja muud finantseerimisettevõtted ja välismaised *fintech*⁶ ettevõtted, on mõjutanud Soome krediidituru toimimist ning suurendanud vajadust tõhusa krediidivõimelisuse hindamise järele.⁷

Positiivse krediidiregistri loomise eesmärk on vähendada krediiditurul esinevat informatsiooni asümmeetriat ning tugevdada vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamist.⁸ Krediidiandjal lasub enne krediidilepingu sõlmimist kohustus hinnata tarbija krediidivõimelisust, tuginedes piisavale ja usaldusväärsele teabele.⁹ Positiivset krediidiregistrit nähakse seega vahendina, mis võimaldab krediidiandjatel saada tervikliku ülevaate tarbija finantskohustustest ning teha seeläbi paremini informeeritud krediidiotsuseid. Terviklikuma teabe jagamine parandaks nii krediidivõimelisuse hindamist, vähendaks probleemsete laenude riski kui ka suurendaks finantskaasatust.¹⁰

Lisaks vastutustundliku laenamise edendamisele nähakse registri eesmärkidena ka krediidituru läbipaistvuse suurendamist ja konkurentsitingimuste parandamist. Informatsiooni asümmeetria vähenemine võib vähendada suuremate krediidiandjate konkurentsieelist ning soodustada väiksemate turuosaliste ligipääsu turule, mis võib omakorda positiivselt mõjutada tarbijatele pakutavate krediidingimuste kujunemist.¹¹ Samuti võib krediidiinfo koondamine vähendada õigusvaidlusi ning nendega kaasnevaid sotsiaalseid ja majanduslikke kulusid.¹²

Kavandatav positiivne krediidiregister erineb oluliselt Eestis seni tegutsenud eraõiguslikest maksehäireregistritest. Eraõiguslikud registrid on keskendunud peamiselt negatiivsele krediidiinfole, see tähendab teabele võlasuhte rikkumise ja sellega seotud viivituste kohta. Kavandatav krediiditeaberegister seevastu ei piirduks üksnes negatiivse teabega, vaid

⁶ Finantstehnoloogia ettevõtte, mille abil teostatakse või osutatakse finantsteenuseid. Vt. ka Euroopa Keskpank. Kuidas teeb EKP finantstehnoloogiat kasutavate pankade järelevalvet? 27.03.2018 (ajakohastatud 13.11.2019). – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/banking-supervision-explained/html/fintech.et.html> (26.04.2026).

⁷ Majamaa, K., Rantala, K. *Katsaus viime vuosien ylivelkaantumiskehitykseen. - Valtioneuvoston Selvityksiä* 2020:5. 21.12.2020, lk 12-13. – <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20201221101608> (26.04.2026).

⁸ Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri, lk 13-14.

⁹ Finantsinspeksioon. Finantsinspeksiooni käsiraamat vastutustundliku krediidi väljastamise protsessile. 17.10.2024, lk 1-2. – <https://www.fi.ee/et/juhendid/pangandus-ja-krediit/finantsinspeksiooni-kasiraamat-vastutustundliku-krediidi-valjastamise-protsessile> (26.04.2026).

¹⁰ Barci, G., Andreeva, G., Bouyon, S. *Data sharing in credit markets: Does comprehensiveness matter? European Credit Research Institute*. No 23. September 2019, lk 1-3. – https://www.ecri.eu/sites/default/files/accis_ecri-ceps-ue_data_sharing_in_credit_markets-web_0.pdf (26.04.2026).

¹¹ Fosu, S., jt. *Credit Information Sharing and Bank Loan Pricing: Do Concentration and Governance Matter? - International Journal of Finance and Economics, Forthcoming*. 14.07.2020, lk 26. – <https://ssrn.com/abstract=3632187> (26.04.2026).

¹² Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri, lk 21.

sisaldaks nii positiivset kui ka negatiivset krediiditeavet. See hõlmaks muu hulgas andmeid isiku kehtivate ja nõuetekohaselt täidetavate finantskohustuste kohta, nagu olemasolevate laenude ja nende tagasimaksete kohta. Selline laiem andmekoosseis võimaldaks krediidiandjatel saada terviklikuma ja tasakaalustatuma ülevaate isiku finantsseisust ja maksevõimest, võrreldes seniste killustunud ja valdavalt negatiivsele infole keskenduvate lahendustega.¹³

Euroopa Komisjoni töödokumendi mõjuhinnangus on rõhutatud, et krediidivõimelisuse hindamine võib tihtipeale hõlmata krediidiandjate juurdepääsu andmebaasidele, et vältida tarbijate ülelaenamist. Samas rõhutatakse, et isikuandmete kasutamine krediidivõimelisuse hindamisel peab olema kooskõlas isikuandmete kaitse põhimõtetega, eelkõige vajalik ja proportsionaalne.¹⁴

Kavandatava positiivse krediidiregistri kaudu hakatakse töötleva ulatuslikult isikute finantskohustusi puudutavaid isikuandmeid. Need andmed võimaldavad teha järeldusi isiku majandusliku seisundi, maksekäitumise, tarbimisharjumuste ning potentsiaalselt ka sotsiaalse olukorra kohta. Selline andmetöötlus riivab paratamatult isiku eraelu puutumatus ning õigust isikuandmete kaitsele. Mida ulatuslikum on kogutav andmestik, seda suurem on ka risk isikuandmete väärkasutuseks või ebaproportsionaalseks töötlemiseks. Seetõttu on keskseks küsimuseks, kas kavandatav eelnõu vastab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta¹⁵ ja sealt tulenevatele nõuetele.

Eesmärgi saavutamiseks kasutab autor töös võrdlevat-analüütilist meetodit. Esmalt analüüsitakse Eesti õigust, eelkõige kavandatavat krediiditeabe jagamise seaduse eelnõud¹⁶, ning seejärel Soome õigust, eelkõige kehtivat positiivse krediidiregistri seadust¹⁷. Töös keskendutakse nende regulatsioonide vastavusele isikuandmete kaitse üldmääruse nõuetega

¹³ Suutre, S. Positiivne krediidiregister võiks tööle hakata 2028. aastal. Rahandusministeerium. 20.11.2024. – <https://www.fin.ee/uudised/positiivne-krediidiregister-voiks-toole-hakata-2028-aastal> (26.04.2026).

¹⁴ Euroopa Komisjon. *Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Consumer Credits*. 30.06.2021, lk 6 ja 17-18. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021SC0170> (26.04.2026).

¹⁵ Edaspidi kasutatud “isikuandmete kaitse üldmäärus” või “IKÜM”.

¹⁶ Krediiditeabe jagamise seadus 652 SE. 19.05.2025. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9da932aa-06d9-4eaa-ad47-be8fdaddc7d3/krediiditeabe-jagamise-seadus/> (26.04.2026).

¹⁷ Laki positiivisesta luottotietorekisteristä. – 08.07.2022/739.

ning analüüsitakse, kas antud õigusaktid täidavad seatud eesmärged, arvestades isikuandmete kaitse põhimõtteid.

Olulised on ka IKÜM-i kohaldamist täpsustavad riigisisised andmekaitseõiguse normid. Eestis on selleks eelkõige isikuandmete kaitse seadus¹⁸ (edaspidi IKS) ning Soomes riigisisene andmekaitse seadus 739/2022¹⁹.

Võrdlusriigiks on valitud Soome, mis on alates 1990. aastatest Eesti oluline majanduspartner. Riikidevaheline koostöö hõlmab lisaks majandusele ka haridust, digivaldkonda ja tööjõu liikumist. Märkimisväärne hulk Eesti kodanikke elab või töötab Soomes ning vastupidi. Tihe piiriülene liikumine ning sisuliselt ühine töö- ja majandusruum tähendab, et isikute finantskohustused ja krediidisuhted võivad olla seotud mõlema riigiga.²⁰ Seetõttu on Eesti regulatsiooni võrdlemine Soomega eriti asjakohane.

Teema aktuaalsust kinnitab aga asjaolu, et mõlemas riigis on positiivne krediidiregister kas hiljuti rakendunud või alles loomisel. Soome positiivset krediidiregistrit käsitlev seadus jõustus 1. augustil 2022 ning register alustas seejärel oma tegevust etapiviisiliselt.²¹ Krediidiandjad hakkasid registrisse andmeid esitama 1. veebruaril 2024 ning registri andmeid hakati krediivõimelisuse hindamisel kasutama 1. aprillil 2024, mil avati ka eraisikutele mõeldud e-teenus.²² Eestis on seevastu positiivse krediidiregistri loomine alles menetlemisel. Eelnõu algatati 19. mail 2025 ning esimene lugemine algas 10. juunil 2025, mis jätkub käesoleva töö kirjutamise ajal.²³

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on autor püstitanud järgnevad uurimisküsimused:

¹⁸ Isikuandmete kaitse seadus. - RT I, 06.03.2026, 10.

¹⁹ *Tietosuojalaki*. - 5.12.2018/1050.

²⁰ Virolainen, A.-M., Aaviksoo, J. Eesti ja Soome tulevikukoostöö raport. Veebruar 2022, lk 11-13. – <https://um.fi/documents/35732/0/EE-FI+koost%C3%B6%C3%B6raport+EST1+I%C3%B5plik.pdf/8593cee3-f215-bb4b-63f5-f87578ae2883?t=1664801201715> (26.04.2026).

²¹ *Positiivinen luottotietorekisteri. Tietojen ilmoittaminen positiiviseen luottotietorekisteriin*. 07.12.2022. – <https://www.vero.fi/positiivinenluottotietorekisteri/luotonantajille/luotonantajien-ohjeet/134459/tietojen-ilmoittaminen-positiiviseen-luottotietorekisteriin/> (26.04.2022).

²² *Positiivinen luottotietorekisteri. Positiivinen luottotietorekisteri on avautunut – luotonantajat aloittavat rekisterin hyödyntämisen luottopäätöksissä*. 01.04.2024. – <https://www.vero.fi/positiivinenluottotietorekisteri/tietoa-rekisterista/uutishuone/Uutiset/positiivinen-luottotietorekisteri-on-avautunut---luotonantajat-aloittavat-rekisterin-hy%C3%B6dynt%C3%A4misen-luottop%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksiss%C3%A4/> (26.04.2026).

²³ Krediiditeabe jagamise seadus 652 SE. 652 SE. Eelnõu menetluskäik. 19.05.2025 (viimane muudatus 20.01.2026). – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9da932aa-06d9-4eaa-ad47-be8fdaddc7d3/krediiditeabe-jagamise-seadus/> (26.04.2026).

- 1) Millistele õiguslikele alustele tuginevad Eesti kavandatavas ja Soome kehtivas positiivses krediidiregistris isikuandmete töötlemine ning kas antud õiguslikud alused vastavad IKÜM-i nõuetele?
- 2) Kas Eesti ja Soome positiivsetes krediidiregistrites toimuv isikuandmete töötlemine vastab IKÜM artiklis 5 sätestatud põhimõtetele?
- 3) Kas ja mil määral oleks Eestil krediiditeaberegistri õigusaktide kujundamisel põhjust võtta eeskju Soome regulatsioonist?

Autor tutvus ka varasemate sama valdkonda käsitlevate artiklite ja teadustöödega ulatuses, milles neid oli võimalik leida. Eesti õiguskirjanduses on positiivse krediidiregistri temaatikat käsitletud piiratud ulatuses, kuivõrd krediiditeaberegistri regulatsioon on Eestis alles kujunemisjärgus. Seetõttu ei ole Eestis seni kujunenud ulatuslikke teemakäsitlusi, mis uuriks positiivset krediidiregistrit eraldiseisva ja tervikliku uurimisobjektina.

Eesti senised käsitlused puudutavad eelkõige vastutustundliku laenamise põhimõtet, maksehäireandmete avaldamist või krediiditeabe jagamise praktilist vajalikkust. Näiteks on K. Sein, A. Värvi ja P. Kalamees käsitlenud positiivse krediidiregistri rolli vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamisel, rõhutades vajadust saada terviklikum ülevaade tarbija finantskohustustest, kuid samas vältida põhjendamatult ulatuslikku negatiivse krediidiinfo avaldamist.²⁴ A. Kaup on 2023. aasta magistritöös „Võlgnike maksehäiretega seonduvate isikuandmete avaldamine Eesti ja Soome õiguses” analüüsinud maksehäireandmete avaldamist Eesti ja Soome õiguses, seega tema töö keskendub eeskätt negatiivse krediidiinfo töötlemisele eraõiguslikes maksehäireregistris.²⁵

Euroopa tasandil on krediidiandmete jagamise ja krediidiregistrite rolli käsitletud eelkõige tarbijakrediiditurul, vastutustundliku laenamise, finantsjärelevalve ja andmekaitse üldiste küsimuste kaudu. F. Ferretti on rõhutanud vajadust tasakaalustada krediidiregistrite kasutamisel andmekaitset, riskijuhtimist, turu tõhusust, ülelaenamise ennetamist ja

²⁴ Sein, K., Värvi, A., Kalamees, P. Tarbijakrediidilepingute sõlmimisega seotud aktuaalsed probleemid. – Riigikogu toimetised 51/2025, lk 131-138. – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2025/06/RiTo-51.pdf> (26.04.2026).

²⁵Kaup, A. Võlgnike maksehäiretega seonduvate isikuandmete avaldamine Eesti ja Soome õiguses. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tallinn 2023. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/659cb5a8-1558-42df-9c48-b4cdc5b138e8/content> (26.04.2026).

finantsjärelevalvet.²⁶ O. O. Cherednychenko on omakorda analüüsinud uue tarbijakrediidi²⁷ direktiivi potentsiaali tugevdada vastutustundlikku laenamist digitaalsel krediiditurul, järeldades, et direktiiv kujutab endast olulist arengut, kuid selle tegelik mõju sõltub liikmesriikide rakendamis- ja jõustamispraktikast.²⁸

Rahvusvahelises teaduskirjanduses on positiivset krediidiregistrit käsitletud ka infoturbe ja andmekaitse vaatenurgast. M. L. Brocardo jt rõhutavad, et positiivse krediiditeabe töötlemisel ei ole keskne üksnes krediidivõimelisuse täpsem hindamine, vaid ka andmetöötuse turvalisus. Positiivne krediidiregister koondab suure hulga finantsandmeid, mistõttu tuleb tagada andmete konfidentsiaalsus, terviklus ja käideldavus, piirata juurdepääsu üksnes volitatud isikutele, rakendada nõuetekohast autentimist ja logimist.²⁹

Käesolev töö erineb nimetatud käsitlustest eelkõige oma Eesti-keskse fookuse poolest. Kui varasemates käsitlustes on keskendutud peamiselt krediidivõimelisuse hindamise üldistele nõuetele, krediidiandmete jagamise majanduslikule mõjule ja digitaalse krediidituru riskidele, siis käesolev töö analüüsib Eesti krediiditeaberegistrit, mille loomine on alles algusjärgus. Autori hinnangul on töö seetõttu uudne, pakkudes võrdlevat analüüsi Soomes juba kehtiva ja Eestis alles kavandatava positiivse krediidiregistri isikuandmete kaitse küsimustes.

Antud magistr töö keskendub registripidajapoolsele andmetöötusele, jättes kõrvale krediidiandjate ja teiste seaduses nimetatud osapoolte tegevuse. Selline lähenemine võimaldab piiritleda uurimisobjekti ning süvitsi hinnata registri tegevuse vastavust isikuandmete kaitse nõuetele.

Magistr töö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis analüüsitakse positiivse krediidiregistri loomise ja toimimise õiguslikke aluseid. Teises peatükis hinnatakse krediidiregistrite regulatiivset ülesehitust ning nende vastavust IKÜM-ist ja põhiseaduslikest

²⁶ Ferretti, F. *A European Perspective on Consumer Loans and the Role of Credit Registries: the Need to Reconcile Data Protection, Risk Management, Efficiency, Overindebtedness and a Better Prudential Supervision of the Financial System.* – *Journal of Consumer Policy*. 13.01.2010, lk 1-27. – <https://link.springer.com/article/10.1007/s10603-009-9120-y> (26.04.2026).

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/2225, 18. oktoober 2023, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2008/48/EÜ. – ELT L, 2023/2225, 30.10.2023. Edaspidi “tarbijakrediidi direktiiv”.

²⁸ O. O. Cherednychenko. *On the Bumpy Road to Responsible Lending in the Digital Marketplace: The New EU Consumer Credit Directive.* – *Journal of Consumer Policy*. 17.04.2024, lk 241-270. – <https://link.springer.com/article/10.1007/s10603-024-09564-z> (26.04.2026).

²⁹ Brocardo, M. L., Custodio, R. F., Traore, I. *Privacy information in positive credit register.* *Int. J. Grid and Utility Computing*, Vol. 8, No. 1, 2017. – https://www.researchgate.net/publication/313552460_Privacy_information_in_a_positive_credit_system (26.04.2026).

nõuetest tulenevatele kriteeriumidele. Kolmandas peatükis keskendutakse registri sisulise ülesehituse hindamisel eeskätt isikuandmete töötlemise põhimõtetele.

Märksõnad: andmekaitse (*data protection*), isikuandmed (*personal data*), positiivne krediidiregister (*positive credit register*), õiguslik alus (*legal basis*), isikuandmete töötlemise põhimõtted (*principles of personal data processing*).

1. POSITIIVSE KREDIIDIREGISTRIGA SEOTUD ISIKUANDMETE TÖÖTLEMISE ÕIGUSLIKUD ALUSED

1.1. Isikuandmete töötlemise õiguslikud alused Eesti positiivse krediidiregistri puhul

1.1.1. Isikuandmete kogumine ja säilitamine registris

Positiivne krediidiregister kujutab endast ulatuslikku ja süsteemset isikuandmete töötlemist. Isikuandmete kaitse üldmääruse art 4 p 2 kohaselt tähendab isikuandmete töötlemine mis tahes toimingut isikuandmetega, sealhulgas nende kogumist, säilitamist, edastamist, kättesaadavaks tegemist, kustutamist või hävitamist.

Registri toimimise kontekstis tuleb eristada kahte omavahel seotud, kuid õiguslikult eraldiseisvat töötlemistoimingut:

- 1) isikuandmete kogumist ja talletamist registris, ning
- 2) isikuandmete väljastamist registrist krediidiandjatele ja teistele seaduses nimetatud isikutele.

Kuna eelmainitud töötlemistoimingud täidavad erinevaid funktsioone ja puudutavad erinevaid rolle, tuleb nende õiguslikke aluseid eraldi analüüsida. Käesolevas alapeatükis käsitletakse esmalt isikuandmete kogumist ja säilitamist registris.

IKÜM art 6 lg 1 loetelu on ammendav ning liikmesriigid ei saa luua iseseisvalt uusi õiguslikke aluseid isikuandmete töötlemiseks.³⁰ See tähendab, et liikmesriigid saavad valida üksnes sobiva õigusliku aluse IKÜM art 6 lg 1 loetelust ning täpsustada ainult IKÜM art 6 lg 1 p-de c ja e sisustamist IKÜM art 6 lg-te 2 ja 3 võimaldatud piirides. Tegemist on paindlikkusklausega, mis võimaldavad liikmesriikidel kohandada isikuandmete töötlemise regulatsiooni vastavalt konkreetse valdkonna eripäradele.³¹

Krediidivaldkonnas on oluliseks erinormiks IKS § 10, mis käsitleb eeskätt võlasuhte rikkumisega seotud isikuandmete töötlemise lubatavust ja tingimusi. Riigikohtu praktika

³⁰ EKo liidetud kohtuasjad C-26/22 ja C-64/22, *UF ja AB versus Land Hessen, SCHUFA Holding AG*, ECLI:EU:C:2023:958, p 73.

³¹ Tupay, P. K., *Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele*. – *Juridica IV/2016*, lk 238, 227-240.

kohaselt ei kujuta IKS § 10 endast siiski iseseisvat isikuandmete töötlemise õiguslikku alust, vaid selle kohaldamisel tuleb lähtuda IKÜM art 6 lg 1 ammendavast loetelust.³² Kuigi kavandatav krediiditeaberegister hakkab sisaldama ka negatiivset teavet, keskendub käesolev töö üksnes positiivsele krediidiregistrile. Selles osas ei ole aga võimalik tugineda isikuandmete töötlemise õigusliku alusena IKS §-le 10, vaid tuleb hinnata IKÜM art 6 lg 1 aluste sobivust, arvestades nii töötlemise eesmärki kui ka vastutava töötleja rolli.

Esimesena analüüsib autor andmesubjekti nõusolekut. IKÜM art 6 lg 1 p a kohaselt on isikuandmete töötlemine lubatud, kui andmesubjekt on andnud nõusoleku isikuandmete töötlemiseks ühel või mitmel konkreetsel eesmärgil. IKÜM art 4 p 11 kohaselt peab nõusolek olema vabatahtlik, konkreetne, teadlik ja ühemõtteline tahteavaldus ning eeldab seega andmesubjekti tegelikku valikuvabadust. Andmesubjekt ei tohiks nõusoleku andmisel tunda survet ega kahjulikke tagajärgi selle keeldumise korral.³³

Krediiditeaberegistri kontekstis tekib esmalt küsimus nõusoleku vabatahtlikkusest. Avaliku võimu ja andmesubjekti vaheline jõuvahekord on oma olemuselt juba ebavõrdne.³⁴ Arvestades, et tegemist saab olema riiklikult loodud süsteemse lahendusega, mille eelnõu § 6 lg 4 kohaselt on Rahandusministeerium vastutav töötleja ja erasektoris tegutsev registripidaja volitatud töötleja, ei ole andmesubjektil tegelikku ja tagajärgedeta valikuvabadust nõusoleku andmisel või sellest keeldumisel. Kui andmesubjektil puudub tegelik võimalus nõusolekust keelduda või seda tagasi võtta, ei saa pidada nõusolekut vabatahtlikuks.³⁵

Teiseks eeldab nõusolek konkreetset ja selgelt piiritletud eesmärki.³⁶ Positiivne krediidiregister ei toimi aga üksiku tehingu või konkreetse lepingu raames, vaid kujutab endast pidevat ja süsteemset isikuandmete kogumist ning säilitamist. Sellise andmetöötluse puhul on keeruline käsitada nõusolekut kui sobivat õiguslikku alust, kuna tegemist ei ole individuaalse otsusega ühe konkreetse andmetöötluse osas, vaid püsiva tegevusega.

Lisaks on registri toimimise eelduseks isikuandmete täielikkus ja võrreldavus. Kui andmesubjektil oleks võimalik anda nõusolek osaliselt või see igal ajal tagasi võtta, kahjustaks see krediidiregistri eesmärki. Nõusoleku tagasivõetavus IKÜM art 7 lg 3 alusel on

³² RKHKo 3-23-1409, p 18.

³³ IKÜM, põhjenduspunkt 42.

³⁴ IKÜM, põhjenduspunkt 43.

³⁵ IKÜM, põhjenduspunkt 42.

³⁶ RKHKo 3-19-1207/21, p 21.

kooskõlas individuaalse andmekontrolli ideega, kuid süsteemse riikliku andmekogu puhul võib see muuta selle teostamise praktiliselt teostamatuks.

Eelnevast tulenevalt nõustub autor Rahandusministeeriumi järeldusega, et andmesubjekti nõusolek IKÜM art 6 lg 1 p a tähenduses ei saa olla sobiv alus krediidiregistris isikuandmete kogumise ja säilitamise puhul.³⁷ Nõusolek võib olla mõeldav üksnes registri põhieesmärgist eristuvate funktsioonide puhul.

IKÜM art 6 lg 1 p b kohaselt on aga isikuandmete töötlemine seaduslik, kui see on vajalik andmesubjekti osalusel sõlmitud lepingu täitmiseks või lepingueelseks tegevuseks andmesubjekti taotlusel. Krediiditeaberegistri keskne haldamine, ehk isikuandmete koondamine ning nende säilitamine ei ole taandatavad konkreetse krediidilepingu sõlmimisele ega täitmisele. Tegemist on püsiva ja üldkohustusliku tegevusega, mille eesmärk on muuhulgas krediidituru läbipaistvuse suurendamine ning ülelaenamise ennetamine.³⁸ Lisaks ei ole vastutav töötleja krediidilepingu pool ning registri pidamine ei toimu andmesubjekti taotlusel.

Seetõttu ei saa registrisse isikuandmete kogumist ja säilitamist käsitada lepingu täitmiseks vajaliku töötlemisena IKÜM art 6 lg 1 p b tähenduses.

IKÜM art 6 lg 1 p c kohaselt on aga isikuandmete töötlemine seaduslik, kui see on vajalik vastutava töötleja suhtes kohaldatava juriidilise kohustuse täitmiseks. Selline kohustus peab tulenema Euroopa Liidu või liikmesriigi õigusest ning olema piisavalt selge, täpne ja ettenähtav isikute jaoks, kelle suhtes seda kohaldatakse.³⁹ See eeldab, et õigusnorm paneb vastutavale töötlejale konkreetse kohustuse isikuandmete töötlemiseks ning et töötlemine on selle kohustuse täitmiseks vajalik.

Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu §-de 7, 8 ja 11 kohaselt nähakse ette kohustus võtta vastu krediiditeabe andjate esitatud isikuandmed, kanda need registrisse ning säilitada neid seaduses sätestatud tingimustel. Nende konkreetsete töötlemistoimingute puhul võib isikuandmete töötlemine kvalifitseeruda juriidilise kohustuse täitmisena IKÜM art 6 lg 1 p c tähenduses, kuivõrd eelnõu näeb ette siduvad toimingud, mille täitmine ei ole võimalik ilma isikuandmeid töötlemata.

³⁷ Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri, lk 25-26.

³⁸ *Ibid.*, lk 2-3.

³⁹ IKÜM, põhjenduspunkt 41.

Samas ei saa õigusliku aluse määratlemisel piirduda üksnes üksikute seadusest tulenevate kohustuste tuvastamisega. Arvestada tuleb ka töötlemise üldist konteksti ja eesmärki.

IKÜM art 6 lg 1 p e kohaselt on isikuandmete töötlemine seaduslik, kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. IKÜM põhjendusest 45 tuleneb, et nii juriidilise kohustuse täitmine kui ka avalikes huvides oleva ülesande täitmine eeldavad liidu või liikmesriigi õiguses sätestatud alust. Seejuures ei anna IKÜM ammendavat kriteeriumit nende kahe aluse eristamiseks.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt võib sama isikuandmete töötlemine kuuluda samaaegselt nii IKÜM art 6 lg 1 p c kui ka p e kohaldamisalasse, kui tegemist on seadusega vastutavale töötlejale pandud kohustusega, mida täidetakse avalikes huvides oleva ülesande raames. Sellest tulenevalt ei ole need alused teineteist välistavad, vaid võivad toimida koos.⁴⁰ Kusjuures, punkt e ei piirdu üksnes avaliku sektori asutustega, vaid võib kohalduda ka eraõiguslikule isikule.⁴¹

Käesoleval juhul ei piirdu registri pidamine üksikute seadusest tulenevate kohustuste täitmisega, vaid kujutab endast seadusandja loodavat terviklikku krediiditeaberegistri lahendust, mille eesmärk on mõjutada krediiditurgu laiemalt, ennetada ülelaenamist ning tagada finantssüsteemi stabiilsus.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on registris isikuandmete kogumise ja säilitamise õigusliku alusena käsitatud isikuandmete töötlemist avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks IKÜM art 6 lg 1 p e tähenduses.⁴² Selle aluse kohaldamine eeldab aga sarnaselt punktile c, et IKÜM art 6 lg 3 kohaselt põhineb töötlemine liidu või liikmesriigi õigusel, millega määratakse kindlaks töötlemise eesmärk ning vähemalt selle põhielemendid.

Isikuandmete kaitse üldmäärus ei anna mõistele „avalikes huvides olev ülesanne“ ammendavat definitsiooni ning ka Eesti õiguses puudub selle kohta üldine legaaldefiniitsioon.⁴³ IKÜM põhjenduspunkt 46 aitab siiski avaliku huvi mõistet veidi sisustada, viidates muu hulgas epideemiate jälgimisele, humanitaareesmärkidele ja loodusõnnetustele. Need näited osutavad, et avalik huvi seondub laiema ühiskondliku eesmärgiga ega saa piirduda üksnes eraõiguslike isikute isiklike huvidega. Õiguskirjanduses

⁴⁰ EKo C-710/23, *L. H. versus Ministerstvo zdravotnictví*, ECLI:EU:C:2025:231, p 42.

⁴¹ IKÜM, põhjenduspunkt 45.

⁴² Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri, lk 27-28.

⁴³ *Ibid.*, lk 28.

on omakorda täheldatud, et avaliku huvi alla võivad kuuluda ka näiteks riigi julgeolek, majanduse stabiilsus, rahvatervis, keskkonnakaitse või muud ühiskonna toimimise seisukohalt olulised väärtused.⁴⁴

Seetõttu tuleb avaliku ülesande olemasolu hinnata sisuliselt. Oluline on, kas seadusandja on vastava ülesande ette näinud, kas selle täitmise eest vastutab lõppastmes avalik võim ning kas andmesubjektile on ettenähtavalt selge, millises ulatuses tema isikuandmeid töödeldakse.⁴⁵ Krediiditeaberegistri kontekstis saab avaliku huvi sisustamisel lähtuda eelkõige vastutustundliku laenamise põhimõttest ning ülelaenamise ennetamise eesmärgist.

Vastutustundliku laenamise põhimõtte eesmärk on suunata krediidiandjaid hindama tarbija krediidivõimelisust ning pakkuma tarbija vajadustele ja maksevõimele vastavaid tooteid ja teenuseid. Selle põhimõtte rakendamine kaitseb ühelt poolt tarbijat ülemäärase laenukoormuse eest ning teisalt aitab vähendada krediidiandjate krediidiriski.⁴⁶ Vastutustundlik laenamine ei teeni seega ainult üksikute lepingupoolte erahuve, vaid on seotud laiemajandusliku stabiilsuse tagamisega. Ülelaenamine ja laenukoormuse kasv võivad avaldada negatiivset mõju nii tarbijale kui ka majandusele tervikuna.⁴⁷

Seetõttu võib krediiditeaberegistri loomise avalikku huvi põhjendada eesmärgiga ennetada ülelaenamist, toetada vastutustundlikku laenamist ning tugevdada krediiditurustabiilsust. Nendest eesmärkidest lähtuvalt on kavandatava positiivse krediidiregistri toimimise sobivaimaks õiguslikuks aluseks IKÜM art 6 lg 1 p e, kuivõrd registri pidamine on osa avalikes huvides loodavast süsteemist. Samas ei välista see IKÜM art 6 lg 1 p c kohaldamist paralleelselt nende töötlemistoimingute puhul, mis on eelnõus selgelt ette nähtud.

Nimetatud õiguslike aluste kohaldamise veenvus sõltub aga siiski lõpuks sellest, kas töötlemise eesmärk ning selle põhielemendid on piisavalt selgelt määratletud, kuna krediiditeaberegistri mitu elementi on eelnõu § 6 lg 5 kohaselt jäetud põhimääruse tasandil täpsustamiseks. Nende küsimuste põhjalikum analüüs järgneb aga töö teises peatükis.

IKÜM art 6 lg 1 p d osas ei ole positiivse krediidiregistri puhul tegemist asjakohase sättega, seega selle sobivust autor ei analüüsi.

⁴⁴ Alexy, R. *Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Mein: Suhrkamp Verlag 1995, lk 238-241.

⁴⁵ Parrest, N. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. - *Juridica* X/2014, lk 734, 732-739.

⁴⁶ Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 761 SE seletuskiri. 17.05.2010, lk 25. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6d8766fc-f9bc-7da0-8398-ecdbcefff3a0/volaogusseaduse-ja-t-eisteseaduste-muutmise-seadus/> (26.04.2026).

⁴⁷ Siibak, K. Vastutustundliku laenamise põhimõte. - *Juridica* 10/2009, lk 711, 704-711.

IKÜM art 6 lg 1 p f kohaselt on isikuandmete töötlemine lubatud, kui see on vajalik vastutava töötleja õigustatud huvi tõttu, eeldusel, et andmesubjekti huvid või põhiõigused ei kaalu seda üles. Seda alust ei kohaldata olukorras, kus töödeldakse isikuandmeid avalikes huvides oleva ülesande täitmisel või avaliku võimu teostamisel.⁴⁸

Kuna krediidiregister on eelnõu § 6 alusel kavandatud riigi andmekoguna ning selle pidamine kujutab endast avaliku ülesande täitmist, ei saa registri loomise ja pidamise õiguslikuks aluseks olla õigustatud huvi.

1.1.2. Isikuandmete väljastamine registrist

Isikuandmete väljastamine registrist kujutab endast iseseisvat isikuandmete töötlemistoimingut, mille õiguslik alus tuleb eraldi määratleda. Seejuures tuleb arvestada, et registripidaja tegutseb vastutava töötleja nimel volitatud töötlejana, seega töötlemise õiguspärasus tuleneb eeskätt vastutava töötleja õiguslikust alusest.⁴⁹

Esmalt tuleb hinnata andmesubjekti nõusoleku sobivust. Eelnevas alapeatükis jõudis autor järeldusele, et nõusolek ei ole sobiv õiguslik alus süsteemse ja kohustusliku andmetöötluse puhul. Sama järeldus kehtib ka isikuandmete väljastamise suhtes, kuna nende andmete edastamine ei toimu andmesubjekti vabalt kujundatud tahteavalduse alusel, vaid seaduses sätestatud tingimustel krediidivõimelisuse hindamise eesmärgil. Andmesubjektil puudub seejuures tegelik võimalus määrata, millises ulatuses tema isikuandmeid registrist väljastatakse. Seetõttu ei vasta nõusolek IKÜM art 6 lg 1 p a nõuetele.

Samuti ei ole kohaldatav IKÜM art 6 lg 1 p b. Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp on rõhutanud, et art 6 lg 1 p b tuleb tõlgendada kitsalt. Töötlemine ei tohi olla üksnes kasulik, tõhus või ärioluliselt mõistlik, vaid see peab olema lepingulise kohustuse või lepingueelse tegevuse täitmiseks vältimatu.⁵⁰ Sama lähenemist on kinnitanud ka Euroopa Kohus, rõhutades, et töötlemine peab olema lepingu täitmiseks objektiivselt vältimatu ning seotud vastutava töötleja ja andmesubjekti vahelise lepingu põhiesemega.⁵¹ Kui sama eesmärki on võimalik

⁴⁸ IKÜM, põhjenduspunkt 47.

⁴⁹ Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp suunised 07/2020 vastutava töötleja ja volitatud töötleja mõistete kohta isikuandmete kaitse üldmääruses. Versioon 2.0. Vastu võetud 07.07.2021, p 80. – https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_et.pdf (26.04.2026).

⁵⁰ Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp suunised 2/2019 isikuandmete töötlemise kohta isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkti b alusel seoses andmesubjektidele internetipõhiste teenuste osutamisega. Versioon 2.0. Vastu võetud 8.10.2019, p-d 25-26. – https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-22019-processing-personal-data-under-article-61b_et (26.04.2026).

⁵¹ EKo C-252/21, *Meta Platforms Inc. jt versus Bundeskartellamt*, ECLI:EU:C:2023:537, p 98-99.

saavutada muude vahenditega või kui töötlemine teenib laiemat ärilist või regulatiivset eesmärki, ei saa seda käsitada lepingu täitmiseks vajalikuna IKÜM tähenduses.⁵²

Isikuandmete väljastamine krediidiregistris toimub küll sageli konkreetse krediiditaotluse menetlemise käigus, kuid vastutav töötleja ei ole seejuures andmesubjektiga sõlmitava krediidilepingu pooleks. Seetõttu ei tehta isikuandmete väljastamist selleks, et täita registripidaja või vastutava töötleja enda lepingulist kohustust andmesubjekti ees.

Lisaks ei ole isikuandmete väljastamise eesmärk üksiku lepingulise suhte teenindamine, vaid krediidiandjale seadusest tuleneva krediidivõimelisuse hindamise kohustuse toetamine. Seetõttu teenib isikuandmete väljastamine laiemat regulatiivset eesmärki ega ole taandatud andmesubjekti ja vastutava töötleja vahelisele lepingulisele suhtele. Sellest tulenevalt ei saa IKÜM art 6 lg 1 p b olla sobiv õiguslik alus registris isikuandmete väljastamisele.

IKÜM art 6 lg 1 p c kohaldatavus sõltub sellest, kas vastutava töötleja suhtes on liidu või liikmesriigi õiguses ette nähtud piisavalt selge ja siduv kohustus asjaomaseks isikuandmete töötlemiseks.

Seletuskirjas seostatakse isikuandmete väljastamise õiguslikku alust ekslikult küsimusega, kas registripidaja peab järgima vastutustundliku laenamise põhimõtet.⁵³ Selline lähenemine ei ole aga isikuandmete kaitse üldmääruse põhimõtetega koosõlas. Isikuandmete väljastamine registris ei kujuta endast vastutustundliku laenamise kohustuse täitmist registripidaja poolt, vaid on eraldiseisev isikuandmete töötlemistoiming, mille õiguslik alus tuleb määratleda IKÜM artikli 6 lõike 1 alusel. Seejuures lasub õigusliku aluse kindlaksmääramise kohustus vastutaval töötlejal, kes määrab töötlemise eesmärgid ja põhivahendid, samas kui registripidaja tegutseb volitatud töötlejana ega ole registri põhifunktsioonide osas iseseisev õigusliku aluse kandja.⁵⁴

Eelnõu kohaselt on isikuandmete väljastamine kujundatud kohustusliku toiminguna. Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu § 10 näeb ette, millistele isikutele ja millistel eesmärkidel tuleb võimaldada juurdepääs krediidiregistris olevatele isikuandmetele. Kuivõrd registripidaja teeb seda vastutava töötleja nimel ning vastutavaks töötlejaks on määratud

⁵² Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C. *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary*. Oxford University Press 2020, lk 330-331.

⁵³ Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri, lk 27.

⁵⁴ IKÜM, põhjenduspunkt 79.

Rahandusministeerium, viitab see, et isikuandmete väljastamine toimub vastutava töötleja suhtes kohaldatava juriidilise kohustuse täitmiseks IKÜM art 6 lg 1 p c tähenduses.

Samas ei ammendu isikuandmete väljastamine üksiku kohustusliku toimingu kirjeldusega. Isikuandmete väljastamine toimub riigi loodud krediiditeaberegistri raames, mille eesmärk on toetada krediidivõimelisuse hindamist ja teenida laiemat avalikku huvi. Kuivõrd tegemist on seadusandja loodud süsteemiga, mille eest vastutab lõppastmes avalik võim, saab isikuandmete väljastamist käsitada ka avalikes huvides oleva ülesande täitmisena IKÜM art 6 lg 1 p e tähenduses.

Sellest tulenevalt on põhjendatud järeldada, et ka isikuandmete väljastamine tugineb samaaegselt nii IKÜM art 6 lg 1 punktile c kui ka punktile e.

1.2. Isikuandmete töötlemise õiguslikud alused Soome positiivse krediidiregistri puhul

1.2.1. Isikuandmete kogumine ja säilitamine registris

Sarnaselt Eesti mudelile kujutab ka Soome positiivne krediidiregister endast ulatuslikku ja süsteemset isikuandmete töötlemist, mille eesmärk positiivse krediidiregistri seaduse § 1 kohaselt on muu hulgas ülelaenamise ennetamine, krediidivõimelisuse hindamise toetamine ning finantsturu stabiilsuse tagamine. Tegemist ei ole seega konkreetsete lepinguliste suhetega seotud andmetöötusega, vaid seadusega loodud riikliku andmekoguga, mille toimimine eeldab isikuandmete pidevat kogumist ja säilitamist.

Soome positiivse krediidiregistri seaduse § 2 kohaselt on vastutavaks töötlejaks Maksuameti all tegutsev Tuluregister, kes vastutab isikuandmete vastuvõtmise, säilitamise, väljastamise ning IKÜM-st tulenevate kohustuste täitmise eest, samas kui Tuluregister ja Maksuamet vastutavad registri tehnilise toimimise, arendamise ja andmeturbe eest kaasvastutavate töötlejatena.

Esimesena analüüsib autor andmesubjekti nõusolekut. Nagu eelnevalt Eesti krediiditeaberegistri puhul selgitatud, eeldab nõusolek vabatahtlikust, konkreetset eesmärki ja võimalust see igal ajal tagasi võtta. Ka Soome positiivse krediidiregistri puhul puudub andmesubjektil sisuline võimalus keelduda oma isikuandmete töötlemisest ilma, et see kahjustaks registri toimimist tervikuna. Registri eesmärk eeldab isikuandmete täielikkust ja

võrreldavust, mistõttu ei oleks nõusoleku tagasivõetavus IKÜM art 7 lg 3 tähenduses praktiliselt teostatav. Seetõttu ei vasta nõusolek käesoleva töötlemise olemusele.

Samuti ei ole kohaldatav IKÜM art 6 lg 1 p b. Soome krediiditeabe seaduse muutmise eelnõus on viidatud, et antud punkt on mõeldud pigem krediidiandjate ja andmesubjekti vahelise andmetöötluse jaoks.⁵⁵ Registri pidamine ei ole aga taandatav konkreetse krediidilepingu täitmisele ega lepinguelsele tegevusele ning Tulturegister ei ole lepingupool.

Õigusliku aluse määratlemisel on keskse tähtsusega IKÜM art 6 lg 1 p-d c ja e. Soome erinevates ettevalmistavates materjalides käsitletakse neid kahte alust paralleelselt, kuid nende roll ei ole igas dokumendis samaväärne ning rõhuasetus muutub regulatsiooni väljatöötamise käigus.

Varasemates analüüsides, eelkõige krediiditeabe seaduse muutmise eelnõus, käsitletakse krediidiandmete töötlemise võimaliku õigusliku alusena IKÜM art 6 lg 1 punkti e, ehk avalikes huvides ülesande täitmist. Seda põhjendatakse asjaoluga, et krediidiandmete töötlemine teenib laiemat ühiskondlikku eesmärki, nagu vastutustundliku laenamise edendamine ja finantsturu stabiilsuse tagamine, mistõttu võib seda käsitada üldise huvi ülesandena ka juhul, kui töötlemises osalevad eraõiguslikud isikud.⁵⁶

Positiivse krediidiregistri ettevalmistavates materjalides seotakse isikuandmete töötlemine aga IKÜM artikli 6 lõike 1 punktidega c ja e. Kuigi rõhutatakse, et tegemist on avalikku huvi teeniva ülesandega, leitakse, et registripidaja tegevuse puhul on esmaseks õiguslikuks aluseks siiski artikli 6 lõike 1 punkt c, kuna isikuandmete töötlemise kohustus tuleneb otseselt seadusest. Samas peab selline töötlemine vastama ka artikli 6 lõike 3 nõuetele, ehk põhinema seadusel, teenima üldise huvi eesmärki ning olema proportsionaalne.⁵⁷

Soome positiivse krediidiregistri seaduse eelnõu seletuskirjas täpsustati õiguslikku alust lõplikult. Seletuskirja kohaselt põhineb registripidaja poolt teostatav isikuandmete töötlemine eeskätt IKÜM artikli 6 lõike 1 punktil c, kuna isikuandmete kogumine, säilitamine ja väljastamine tulenevad registripidajale seadusega pandud ülesannetest. Kuigi registri eesmärgid väljendavad selgelt avalikku huvi, mis vastab IKÜM artikli 6 lõike 1 punkti e

⁵⁵ *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta* (edaspidi: HE 109/2021 vp). 29.06.2021, lk 14. – <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2021/109> (26.04.2026).

⁵⁶ *Ibid*, lk 12-14.

⁵⁷ Jaatinen, T. jt. *Positiivista luottotietorekisteriä koskeva lainsäädäntö. Oikeusministeriö* OM022:00/2020. 29.03.2021, lk 40-41. – <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-861-5> (26.04.2026).

sisule, ei käsitle Soome seadusandja seda registripidaja tegevuse vahetu õigusliku alusena, vaid pigem seda täiendava elemendina.⁵⁸

Seda tausta aitab mõista ka Soome andmekaitseaduse eelnõu seletuskiri. Selle kohaselt oli andmekaitseaduse eesmärk täiendada ja täpsustada IKÜM-i, kasutades IKÜM-is liikmesriikidele jäetud riigisisest reguleerimisruumi. Seletuskirjas selgitati, et IKÜM art 6 lg 1 punktide c ja e puhul peab töötlemise alus tulenema liidu õigusest või liikmesriigi õigusest. Soome andmekaitseaduse eelnõus täpsustati eelkõige art 6 lg 1 p-s e nimetatud õiguslikku alust ning sätestati, et ametiasutus võib töödelda isikuandmeid avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks, kui töötlemine on vajalik ja proportsionaalne. Samas ei määratletud viimase õigusliku aluse sisu üksikasjalikult, vaid selle täpsem tähendus pidi kujunema koos IKÜM-i kohaldamispraktikaga.⁵⁹

Hiljem on Soomes tunnustatud, et IKÜM art 6 lg 1 p-de c ja e eristamine ei ole avaliku sektori andmetöötleses selge olnud. Alates 2026. aastast menetluses oleva andmekaitsealase õigusloome tervikreformiga seotud muudatuste eelnõu seletuskirjas on märgitud, et nende õiguslike aluste piiritlemine on tekitanud praktikas arusaamatusi, sealhulgas positiivse krediidiregistri puhul. Seletuskirja järgi võib sama isikuandmete töötlemine kuuluda samaaegselt mõlema õigusliku aluse kohaldamisalasse. Õiguslike aluste eristamisel on määravaks peetud eelkõige vastutava töötaja kaalutusruumi ulatust, kus detailselt reguleeritud andmetöötlus kvalifitseerub pigem art 6 lg 1 p-s c sätestatud juriidilise kohustuse täitmiseks, samas kui suurema kaalutusruumiga töötlemine võib kuuluda art 6 lg 1 p e ehk avalikes huvides oleva ülesande täitmise alla.⁶⁰

Ka Euroopa Liidu õiguses ei ole IKÜM art 6 lg 1 p-d c ja e käsitatavad tingimata teineteist välistavate õiguslike alustena. Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et sama isikuandmete töötlemine võib olla seotud nii seadusest tuleneva kohustuse täitmisega kui ka avalikes huvides oleva ülesande täitmisega. Seejuures tuleb siiski hinnata konkreetse töötlemise eesmärki, töötlemise õiguslikku raamistikku ning vastutavale töötlejale jäetud kaalutusruumi.⁶¹

⁵⁸ *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi* (edaspidi: HE 22/2022 vp). 24.02.2022, lk 15-16. – <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2022/22> (26.04.2026).

⁵⁹ *Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi* (edaspidi: HE 9/2018 vp). 01.03.2018, lk 1 ja 78-80. – <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2018/9> (26.04.2026).

⁶⁰ *Hallituksen esitys eduskunnalle tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyvistä muutoksista oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön* (edaspidi: HE 9/2026). 19.02.2026, lk 9-11. – <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2026/9> (26.04.2026).

⁶¹ C-710/23, p 42.

Eelnevast tulenevalt saab kokkuvõttes öelda, et Soome seadusandja peab krediidiregistrisse andmete kogumist ja säilitamist eeskätt juriidilise kohustuse täitmisena. Autori hinnangul ei välista see siiski IKÜM art 6 lg 1 p e paralleelset kohaldamist. Registripidaja töötlemiskohustus tuleneb küll seadusest, kuid registri pidamine ei ole pelgalt tehniline seadusest tulenevate üksikute kohustuste täitmine.

1.2.2. Isikuandmete väljastamine registrist

Soome positiivse krediidiregistri seaduse § 3 kohaselt ei ole registrisse kantud isikuandmed üldjuhul avalikud ning nende väljastamine on lubatud üksnes seaduses selgelt sätestatud juhtudel ja eesmärkidel. Siinkohal ei ole esiteks kohaldatav andmesubjekti nõusolek IKÜM art 6 lg 1 p a tähenduses. Nagu eelnevalt selgitatud, eeldab nõusolek tegelikku valikuvabadust ja võimalust see igal ajal tagasi võtta. Ka Soome positiivse krediidiregistri puhul ei toimu isikuandmete väljastamine andmesubjekti määratavas ulatuses, vaid seadusest tulenevate tingimuste täitmisel.

Samuti ei ole kohaldatav IKÜM art 6 lg 1 p b. Kuigi isikuandmete väljastamine toimub tavaliselt krediidilepingu sõlmimise kontekstis, ei toimu see registripidaja ja andmesubjekti vahelise lepingu täitmiseks. Tuluregister ei ole krediidilepingu pool ning tema tegevus ei ole taandata konkreetse lepingulise suhte täitmisele.

Õigusliku aluse määramisel on jällegi olulised IKÜM art 6 lg 1 p-d c ja e. Soome positiivse krediidiregistri seaduse seletuskirjas on leitud, et andmete väljastamine õigustatud saajatele tugineb eeskätt IKÜM art 6 lg 1 punktile c, kuna tegemist on seadusest tulenevate ülesannetega, mille täitmine eeldab isikuandmete töötlemist. Samas nenditakse, et selline töötlemine toimub ka avalikes huvides oleva ülesande täitmise või avaliku võimu teostamise kontekstis.⁶²

Soome positiivse krediidiregistri seaduse peatüki 4 kohaselt on Tuluregistri üks ülesanne avaldada isikuandmeid krediidiandjatele krediidivõimelisuse hindamiseks ning teatud ametiasutustele nende seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Samas ei toimu isikuandmete väljastamine automaatselt. Seaduse § 27a kohaselt eeldab juurdepääsu võimaldamine taotluse esitamist ning Tuluregistri poolset kontrolli, mille käigus hinnatakse muu hulgas taotluse eesmärki, isikuandmete kasutamise tingimusi ja andmekaitseõuete täitmist. Tuluregister seega otsustab, kas ligipääsu andmise eeldused on täidetud, ning võib

⁶² HE 22/2022 vp, lk 15-16.

vajaduse korral juurdepääsu andmisest keelduda või selle tühistada. Teisisõnu, Tuluregister teostab oma tegevuses avalikku võimu.

Sellest tulenevalt on autori arvates põhjendatud järeldada, et isikuandmete väljastamine Soome positiivsest krediidiregistrist tugineb sarnaselt Eestile samaaegselt nii IKÜM art 6 lg 1 punktile c kui ka punktile e, kuivõrd tegemist on seadusega vastutavale töötlejale pandud kohustusega, mida täidetakse avalikes huvides oleva ülesande raames.

2. POSITIIVSE KREDIIDIREGISTRI ÕIGUSLIK RAAMISTIK

2.1. Eesti õigus

2.1.1. Isikuandmete töötlemise reguleerimine seaduse ja määruse tasandil

Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu § 6 lõige 5 näeb ette, et mitmed registri toimimise seisukohalt olulised küsimused jäetakse täpsustamiseks põhimääruse tasandile. Nendeks on vastutava ja volitatud töötleja ülesanded, registrisse kogutavate andmete täpsem koosseis, andmetele juurdepääsu võimaldamise täpsem kord, täiendavad tehnilised ja korralduslikud kaitsemeetmed ja muud korralduslikud küsimused.

Euroopa Kohus on rõhutanud, et ulatuslik ja süsteemne isikuandmete kogumine ja säilitamine võib riivata Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁶³ artiklites 7⁶⁴ ja 8⁶⁵ tagatud õigusi.⁶⁶ Riive intensiivsuse hindamisel ei ole määrav üksnes isikuandmete liik, vaid ka töötlemise ulatus, püsivus ja võimalus teha selle põhjal järeldusi isiku eraelu kohta.⁶⁷ Seetõttu tuleb sellise andmetöötlemise puhul pöörata erilist tähelepanu sellele, et seda võimaldav õiguslik alus sisaldaks piisavaid sisulisi ja menetluslikke tagatisi.

Sarnane lähenemine tuleneb ka Eesti Vabariigi põhiseaduse⁶⁸ (edaspidi PS) § 26 esimesest lausest, mille kohaselt on igäühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel ja eraellu võib sekkuda üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja § 26 teises lauses nimetatud eesmärkidel. Eraelu puutumatus riivena käsitletakse muuhulgas ka isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist. Selle kaitseala hõlmab muuhulgas ka informatsioonilist enesemääramist, ehk igäühe õigust ise otsustada, kas ja millises ulatuses tema kohta isikuandmeid kogutakse ja salvestatakse. Eraelu kaitse hõlmab seega ka olukordi, kus riik kogub, säilitab ja analüüsib isiku kohta informatsiooni.⁶⁹

⁶³ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. 01.12.2009. – ELT C 303.

⁶⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 7 kohaselt on igäühel õigus sellele, et austatakse tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastavate sõnumite saladust.

⁶⁵ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 8 kohaselt on igäühel õigus oma isikuandmete kaitsele. Selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Igäühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

⁶⁶ EKO liidetud kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12, *Digital Rights Ireland* jt, ECLI:EU:C:2014:238, p-d 33–34.

⁶⁷ RKHKo 3-23-1409, p 20.3.

⁶⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 11.04.2025, 3.

⁶⁹ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26/24. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

PS § 26 tõlgendamisel tuleb arvestada ka Euroopa inimõiguste konventsiooni⁷⁰ artiklit 8⁷¹, mille eeskujul PS § 26 sõnastati ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat.⁷² Nende allikate koostoimes on välja kujunenud nn õiguse kvaliteedi nõue. Selle kohaselt peab eraellu sekkumist võimaldav õigusnorm olema kättesaadav, piisavalt täpne ja ettenähtav ning sisaldama piisavaid garantiisid meelevaldse sekkumise vältimiseks.⁷³

Lisaks tuleneb PS § 3 lg 1 esimesest lausest parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte, mis nõuab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab olulised riigielu otsused langetama seadusandja või rahvas.⁷⁴ Täitevvõimule võib delegeerida üksnes vähem intensiivseid ja pigem tehnilist laadi küsimusi ning sedagi piisavalt selge ja piiritletud volitusnormi alusel.⁷⁵ Sama põhimõtet peegeldab ka PS § 87 p 6, mille kohaselt võib Vabariigi Valitsus anda määrusi üksnes seaduse alusel ja täitmiseks.

Seadus peab seega sisaldama piisavalt selget volitusnormi, mis määratleb volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse.⁷⁶ Ka krediiditeabe jagamise seaduse väljatöötamiskavatsuses on tõdetud, et isikuandmete töötlemine on lubatud üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.⁷⁷ Avalike ülesannete delegeerimine seejuures erasektorile on lubatav üksnes selge normatiivse aluse olemasolul ning tingimusel, et avaliku võimu vastutus ja järelevalve ei nõrgene.⁷⁸

Kuna IKÜM on otsekohalduv, siis võib esmapilgul tekkida küsimus, et kui suur on üldse sellises olukorras riigisisese seadusandja roll. M. Mikiver on oma artiklis välja toonud, et IKÜM, kui Euroopa Liidu määrus, on liikmesriikides vahetult kohaldatav ning EL õiguse ülimuslikkuse põhimõtte kohaselt tuleb vastuolu korral anda sellele eelis riigisisese õiguse

⁷⁰ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34 (edaspidi Euroopa konventsioon).

⁷¹ Euroopa konventsiooni artikkel 8 kaitseb inimese eraelu, perekonnaelu, kodu ja suhtluse konfidentsiaalsust. Riik tohib sinna sekkuda ainult siis, kui selleks on seaduslik alus ja sekkumine on demokraatlikus ühiskonnas vajalik mõne artiklis nimetatud eesmärgi saavutamiseks.

⁷² Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26/2.

⁷³ Truu, M. *The European Court of Human Rights and the Principle of Foreseeability (Lex Certa and Stricta): How to Determine Whether an Offence Is Clearly Defined in Criminal Law.* – *Juridica International*, 31, lk 100, 98-110. Vt ka EIK 6538/74, 26.04.1979, *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), p 49.

⁷⁴ Madise, Ü., Madise, L., Mälksoo, L. PSK § 3/3. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

⁷⁵ RKÜKo 3-3-1-41-06, p-d 21 ja 22.

⁷⁶ RKPJKo 3-4-1-3-96, p III.

⁷⁷ Krediiditeabe jagamise seaduse (nn positiivse krediidiregistri) eelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK versioon 2.0), lk 31.

⁷⁸ Parrest, N., lk 734.

ees. Samas ei tähenda see, et liikmesriigi põhiseadus kaotaks isikuandmete töötlemise reguleerimisel tähenduse. Vastupidi, IKÜM-i struktuur eeldab teatud juhtudel liikmesriigi täiendavat normiloomet, mistõttu kujuneb isikuandmete kaitse valdkonnas mitmetasandiline regulatsioon, kus EL õigus ja riigisisene põhiseaduslik raamistik toimivad koos.⁷⁹

IKÜM art 6 lg-d 2 ja 3 annavad liikmesriigile õiguse täpsustada isikuandmete töötlemist eelkõige avalikes huvides või seadusest tuleneva kohustuse täitmisel. See hõlmab muu hulgas võimalust reguleerida andmetöötluse eesmärgi, andmesaajate ringi ning töötlemise tingimusi riigisisese õiguses.⁸⁰ Tegemist ei ole seega täielikult suletud ja ammendava liidu määrusega, vaid raamistikuga, mille piires säilib liikmesriigil teatav reguleerimisruum. Just selles ruumis muutuvad määravaks riigisisese õiguse nõuded.

Positiivse krediidiregistri puhul on tegemist ulatusliku ja püsiva andmetöötlusega, mis ei piirdu üksikute juhtumitega, vaid hõlmab suurel hulgal krediiditurul osalevate isikute finantsandmeid. Kuigi finantsandmed ei kvalifitseeru eriliigilisteks isikuandmeteks, võimaldab nende koondamine teha järeldusi isiku majandusliku olukorra, tarbimisharjumuste ja potentsiaalselt ka sotsiaalse positsiooni kohta.⁸¹ Selline andmetöötlus võib mõjutada otseselt isikute ligipääsu krediidile ning seeläbi ka nende majanduslikku autonoomiat. Samuti võimaldavad ulatuslikud andmekogud ja nende riskiasutus isiku profileerimist ning just seetõttu peab inimestele olema eriti selge, kes, milleks ja mis ulatuses nende isikuandmeid töötleb.⁸²

Eeltoodust seega järeldub, et kuigi IKÜM võimaldab teatud küsimuste paindlikku reguleerimist määruse või lepingu tasandil, ei saa see asendada seadusandja kohustust määratleda töötlemise põhiotsustused IKÜM art 6 lg 1 p-le c ja e tuginedes. Põhiotsustusteks tuleb lugeda eelkõige need aspektid, mis määravad andmetöötluse ulatuse, eesmärgi ja isikute õiguste riive intensiivsuse. Vastupidine lähenemine nihutaks põhiõiguste riive sisustamise täitevvõimu ja osaliselt ka eraõiguslike kokkulepete tasandile, mis ei oleks kooskõlas ei IKÜM art 6 lg 3 ega põhiseadusliku seadusereservatsiooni põhimõttega.

⁷⁹ Mikiver, M. Isikuandmeid riskasutav e-riik ja seadusereservatsioon. Kas efektiivsus tõrjub põhiseaduslikud nõuded? - Riigiõiguse aastaraamat 4/2023, lk 70-71, 54–92.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Euroopa Andmekaitse nõukogu suunised 02/2021 krediitkaardiandmete ainult edasise elektroonilise kauplemise soodustamiseks säilitamise õigusliku aluse kohta. 9.05.2021, p 9. – https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/recommendations/recommendations-022021-legal-basis-storage-credit-card_et (26.04.2026).

⁸² Mikiver, M. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. Analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2021, lk 4-5.

Sellist järeldust toetab ka 2019. aasta finantskohustuste andmevahetusmudelite uuring, milles jõuti järeldusele, et turuosaliste õiguskindluse tagamiseks tuleks krediivõimelisuse hindamise eesmärgil toimuvale isikuandmete töötlemisele kehtestada seadusest tulenev alus. Uuringus rõhutati, et õigusaktis peaksid olema sätestatud muu hulgas vastutava töötleja kindlaksmääramise tingimused, töödeldavate isikuandmete liik, andmesubjektid, andmesaajad, eesmärgi piirangud, andmete säilitamise aeg ning muud seadusliku ja õiglase töötlemise tagatised.⁸³

Seetõttu keskendub järgnev peatükk nendele andmetöötluse elementidele, mille eelnõu jätab määruse tasandile, hinnates igaühe puhul, kas tegemist on tehnilise täpsustusega või sellise põhiotsustusega, mis peaks tulenema seadusest endast.

2.1.2. Vastutava ja volitatud töötleja ülesanded

Eelnõu § 6 lg 4 kohaselt on vastutav töötleja Rahandusministeerium ning volitatud töötleja erasektoris tegutsev registripidaja. Sama paragrahvi lõike 5 alusel jäetakse mõlema osapoole ülesannete täpsem sisustamine aga põhimääruse tasandile. Ühtlasi sätestab eelnõu § 12, et registripidajaga sõlmitakse haldusleping, milles sätestatakse lepingupoolte õigused ja kohustused, lepingu muutmise tingimused, registripidamise üleandmise kord ning konfidentsiaalsuse nõuded. Seega on eelnõu hetkel üles ehitatud nii, et seadus määrab formaalselt rollid, kuid nende tegelik sisu kujuneb suuresti hilisema määruse ja lepingu kaudu.

IKÜM art 28 lg 3 ei nõua, et vastutava ja volitatud töötleja suhte kõik detailid peaksid sisalduma tingimata just seaduses. Vastupidi, volitatud töötleja isikuandmete töötlemine võib olla reguleeritud nii lepingu kui ka muu liidu või liikmesriigi õiguse kohase õigusaktiga, mis on volitatud töötlejale siduv.

Samas ei tähenda see, et seadus võiks piirduda üksnes vastutava ja volitatud töötleja nimetamisega. IKÜM artikli 4 punktist 7 tuleneb, et vastutav töötleja on see, kes määrab kindlaks töötlemise eesmärgid ja vahendid, ning artiklist 24, et vastutav töötleja peab suutma tagada ja tõendada isikuandmete töötlemise vastavust andmekaitseõuetele. Vastutava ja volitatud töötleja mõisted on seega funktsionaalsed. Nende mõistete eesmärgiks on jaotada

⁸³ Ernst&Young Baltic AS. Füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudeli uuring. 01.2019, lk 20. - <https://fin.ee/sites/default/files/documents/2021-07/ey-fyysiliste-isikute-finantskohustuste-andmevahetusmudelit-e-uuring.pdf> (26.04.2026).

vastutus töötajate tegeliku rolli kohaselt.⁸⁴ Seda toetab ka IKÜM art 5 lg-s 2 sätestatud vastutuse põhimõte, mille kohaselt vastutab artikli 5 lõikes 1 sätestatud põhimõtete järgimise eest vastutav töötaja ning peab olema võimeline ka nende täitmist tõendama.

Eelnõu tasandil on kindlaks määratud registri eesmärk, registrisse kantavate isikuandmete põhikoosseis, juurdepääsuõigusega isikute ring, logide pidamise kohustus ning andmete säilitamise tähtjad. Samuti sisaldab eelnõu üsna üksikasjalikke sätteid registripidaja organisatsiooni, sisekontrolli, sise-eeskirjade, juhtimise, andmekaitse spetsialisti määramise ja järelevalve kohta. Näiteks peab registripidaja pidama andmete töötlemise kohta logi, millest nähtuvad andmete töötlemise põhjendus, aeg ja andmeid töödeldud isik. Samuti on sätestatud andmete ja logide säilitamise tähtjad ning nõuded registripidaja sisemisele korraldusele (KtJS §-d 2, 7, 9, 10, 11, 12 jj, 30-35). Seetõttu ei saa väita, et eelnõu jätaks andmekaitse seisukohast olulised küsimused täielikult reguleerimata.

Probleem seisneb pigem selles, et eelnõust ei nähtu piisava selgusega, milles seisneb Rahandusministeeriumi kui vastutava töötaja tegelik roll registri igapäevases toimimises. Eelnõust ei nähtu, milliste vahendite või õiguste kaudu vastutav töötaja tagab, et isikuandmete töötlemine toimub tema juhiste ja kontrolli all, nagu eeldab IKÜM art 28 lg 3 p a. See ei tähenda, et seadus peaks sisaldama kõiki menetluslikke või tehnilisi üksikasju. Küll aga peaks seadusest nähtuma, kes tagab andmesubjekti õiguste teostamise, kuidas toimub ebaõigete andmete vaidlustamine ja parandamine, milline on mingi osapoole roll andmete õigsuse kontrollimisel, millised on registripidaja kohustused vastutava töötaja ees ning milliste vahenditega saab Rahandusministeerium volitatud töötaja tegevust kontrollida.

Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et kuna IKÜM on otsekohalduv, ei pea seadusandja vajalikuks ega lubatuks selle õiguse, antud juhul andmesubjekti õiguste, dubleerimist eelnõus.⁸⁵ Tõepoolest, IKÜM ei eelda, et liikmesriigi seadus kordaks kõiki selles ettenähtud õigusi. Samas ei vabasta see seadusandjat kohustusest luua riigisisese regulatsiooniga piisavalt selge ja toimiv menetluslik raamistik olukorras, mis oleks andmesubjektidele arusaadav ja selge.

Seda kinnitab ka uus tarbijakrediidi direktiiv, mille artikli 19 lõige 7 nõuab, et krediidivõimelisuse hindamiseks kasutatavates registrites oleksid isikuandmed ajakohased ja täpsed ning et tarbijat teavitataks tema andmete kandmisest registrisse ja talle tagataks

⁸⁴ Euroopa Andmekaitse nõukogu suunised 07/2020, p 12.

⁸⁵ Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri, lk 39.

IKÜM-ist tulenevad õigused. Tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmise raames on kavandatud IKS § 10¹ loomine, millega nähakse ette nii andmete ajakohasuse ja täpsuse nõue kui ka tarbija teavitamise ja vaidlustamise võimalus.⁸⁶ Eelmainitud tarbijakrediidi direktiiv ei asenda IKÜM-i, kuid kinnitab, et seadusandja ei saa piirduda üksnes IKÜM-i üldnormide vaikimisi kohaldatavuse eeldusega, vaid peab tagama nende õiguste praktilise ja lihtsa teostatavuse konkreetse registri kontekstis. Ka Euroopa Kohus on rõhutanud, et andmesubjekti õigused peavad olema tegelikult ja tõhusalt teostatavad.⁸⁷

Siiski ei kõrvalda see uus norm IKS-s krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu probleemkohti. Isegi kui IKS-is sätestatakse üldine nõue tagada krediidivõimelisuse hindamisel kasutatavate isikuandmete ajakohasus ja täpsus ning tarbija teavitamise ja vaidlustamise võimalus, jääb krediiditeaberegistri puhul ikkagi lahendamist vajavaks küsimuseks, kuidas need kohustused tagatakse konkreetse registri raames ning kes nende täitmise eest vastutab.

IKÜM art 12 lg 2 kohaselt peab vastutav töötaja hõlbustama andmesubjekti õiguste kasutamist IKÜM artiklite 15-22 alusel. IKÜM art 16 kohaselt on andmesubjektil õigus nõuda vastutavalt töötajalt teda puudutavate ebaõigete isikuandmete parandamist põhjendamatu viivitusega. Seega peaks andmesubjekt IKÜM-i süsteemi järgi saama oma õiguste teostamiseks pöörduda vastutava töötaja ehk Rahandusministeeriumi poole. See ei välista, et praktiline kontaktpunkt võib olla registripidaja, kuid sellisel juhul peab olema selge, et registripidaja tegutseb vastutava töötaja nimel ja juhiste alusel ning lõplik vastutus õiguste teostamise toimiva korralduse eest jääb vastutavale töötlejale.

Krediiditeaberegistri puhul muudab andmesubjekti õiguste teostamise keerukaks asjaolu, et andmetöötluses osaleb mitu isikut. Krediiditeabe andja esitab eelnõu § 8 kohaselt § 7 lõikes 1 nimetatud isikuandmed registrisse, eelnõu § 6 lg 4 ja § 10 kohaselt registripidaja haldab registrit ja teeb isikuandmed kättesaadavaks ning § 6 lg 4 kohaselt on Rahandusministeerium vastutav töötaja. Seetõttu ei piisa üksnes üldisest viitest IKÜM-i õigustele ja osapoolte nimetamisele. Seadusest peaks vähemalt põhimõttelisel tasandil nähtuma, kelle poole andmesubjekt saab pöörduda, kes kontrollib vaidlustatud isikuandmete õigsust, kes teeb registris paranduse ning kes teavitab andmesubjekti taotluse lahendamise tulemusest.

⁸⁶ Võlaõigusseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse (uue tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine) seletuskiri. 06.02.2026, lk 59-64. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/18664fa4-5cbb-4109-8a09-ac3412db9d1e#s7KlyQyC> (26.04.2026).

⁸⁷ EKo C-311/18, *Data Protection Commissioner versus Facebook Ireland Ltd ja Maximilian Schrems (Schrems II)*, ECLI:EU:C:2020:559, p 181-197.

Arvestades, et krediivõimelisuse hindamine võib otseselt mõjutada isiku juurdepääsu finantsteenustele, ei ole tegemist üksnes tehnilise küsimusega.

Autori hinnangul peaks eelnõu eristama krediiditeabe andja, registripidaja ja Rahandusministeeriumi ülesandeid andmesubjekti õiguste teostamisel. Krediiditeabe andja valduses on faktiline ja lepinguline teave, mille põhjal saab hinnata, kas registrisse esitatud andmed on sisuliselt õiged. Registripidaja on registri praktiline haldaja, kelle kaudu andmed registris kättesaadavaks tehakse. Rahandusministeerium vastutava töötlejana peab aga IKÜM art 5 lg 2 kohaselt tagama, et eelmainitud osapoolte tegevus moodustaks IKÜM-iga kooskõlas oleva ja andmesubjekti jaoks toimiva terviku.

Sama mõtet toetab ka IKÜM põhjenduspunkt 59, mille kohaselt tuleks andmesubjekti õiguste kasutamiseks ette näha kord, mis lihtsustab nende õiguste teostamist, sealhulgas elektrooniliste taotluste esitamise võimalus juhul, kui isikuandmeid töödeldakse elektrooniliselt.

Kui andmete õigsuse kontrollimise, vaidlustuste menetlemise ja vigade parandamise süsteem puudub või ei toimi, võib kõne alla tulla ka Rahandusministeeriumi kui vastutava töötleja vastutus IKÜM art 82 alusel. Euroopa Kohtu praktika järgi peab andmesubjekt IKÜM art 82 alusel kahju hüvitamise nõude esitamisel tõendama kolm kumulatiivset eeldust: IKÜM-i rikkumise, varalise või mittevaralise kahju ning põhjusliku seose rikkumise ja kahju vahel.⁸⁸

Rahandusministeerium saaks vastutusest vabaneda üksnes juhul, kui ta suudab IKÜM art 82 lg 3 tähenduses tõendada, et ta ei ole kahju põhjustanud sündmuse eest mingil viisil vastutav. Euroopa Kohus on aga siin rõhutanud, et vastutava töötleja vastutus ei ole automaatselt välistatud üksnes põhjusel, et rikkumise vahetu põhjus tulenes kolmandast isikust. Vastutav töötleja peab suutma näidata, et kahju põhjustanud asjaolu ei ole talle omistatav.⁸⁹ Krediiditeaberegistri puhul tähendaks see, et isegi kui ebaõiged andmed pärinevad krediiditeabe andjalt, peaks Rahandusministeerium suutma tõendada, et on kehtestatud piisavad menetluslikud ja korralduslikud meetmed andmete õigsuse tagamiseks, vaidlustuste lahendamiseks ning vigade kiireks parandamiseks.

Arvestades registri olemust ja Eesti e-riigi üldist arengutaset, oleks autori hinnangul põhjendatud näha andmesubjekti õiguste teostamiseks ette digitaalne lahendus. Seadus võiks

⁸⁸ EKo C-300/21, *UI versus Österreichische Post AG*, ECLI:EU:C:2023:370, p 30-36.

⁸⁹ *Ibid.*, p 42 ja 50-51.

sätetada vähemalt põhimõtte, et andmesubjektil on pidev ja kasutajasõbralik juurdepääs tema kohta registris töödeldavatele isikuandmetele ning võimalus esitada taotlusi nende isikuandmete parandamiseks, kustutamiseks või töötlemise piiramiseks elektroonilise keskkonna kaudu. Samuti peaks andmesubjektil olema võimalik näha, kes, millal ja millisel eesmärgil on tema isikuandmeid registris töödelnud või nende kohta päringu teinud. Selline lahendus ei dubleeriks IKÜM-i, vaid muudaks sellest tulenevad õigused krediitideaberegistri kontekstis tegelikult ja tõhusalt teostatavaks.

Tähelepanu väärrib ka eelnõu § 10 lg 1 p 1, mille kohaselt võimaldatakse krediidiandjatele juurdepääs selle tarbija isikuandmetele, kes on esitanud tarbijakrediidilepingu sõlmimiseks või muutmiseks võlaõigusseaduse⁹⁰ tähenduses tahteavalduse või taotleb täiendavat krediiti. See on iseenesest oluline piirang ja töötab põhimõttelise kaitsemeetmena. Samas ei täpsusta eelnõu, mis vormis peab tahteavaldus olema, milline on tahteavalduse sisu, millised on tagajärjed juhul, kui päring tehakse ilma tegeliku õigusliku aluseta ja kes seda kontrollib.

Seetõttu oleks põhjendatud eelnõus täpsustada, et isikuandmetele juurdepääsu võimaldamine on lubatud üksnes juhul, kui krediidiandjal on olemas kontrollitavas vormis tahteavaldus või muu seaduses nimetatud asjaolu, millest tuleneb krediidivõimelisuse hindamise vajadus. Samuti peaks registripidajale olema pandud kohustus enne isikuandmetele juurdepääsu võimaldamist veenduda, et vastav alus eksisteerib ning vastab kehtestatud vormi- ja sisunõuetele.

Vastutava töötaja tegelikku kontrolli töötlemisahela üle ning seeläbi andmesubjekti õiguste kaitset mõjutab ka alltöötajate kasutamine. IKÜM art 28 lg 2 kohaselt ei või volitatud töötaja kaasata teist volitatud töötajat ilma vastutava töötaja eelneva konkreetse või üldise loata. Eelnõu aga alltöötajate kaasamist ei käsitle.

Arvestades, et registripidaja on erasektori ettevõtja, on tõenäoline, et registri pidamisel kasutatakse väliseid teenusepakkujaid, kellel võib olla otsene või kaudne ligipääs isikuandmetele. Sellisteks alltöötajateks võivad olla näiteks pilve andmebaasid, tarkvaraarendajad, tehnilise toe ning infoturbe teenusepakkujad.

Nagu eelnevalt käsitletud, siis kuigi isikuandmete kaitse üldmäärus on otsekohalduv ega eelda oma kõikide sätete kordamist riigisisises õiguses, ei vabasta see seadusandjat kohustusest kujundada selge ja toimiv riigisisene raamistik olukordades, kus andmetöötlus on

⁹⁰ Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.

ulatuslik või keerukas ja põhineb IKÜM art 6 lg 1 punktidel c või e. Kui seadus ei näe ette vähemalt seda, et alltöötlejate kasutamine eeldab vastutava töötleja eelnevat luba, vastutaval töötlejal on ülevaade nende ringist ja rollist ning alltöötlejatele kohalduvad vähemalt samaväärsed andmekaitseõuded nagu registripidajale, võib isikuandmetele ligipääsu omavate isikute ring laieneda ilma piisava kontrollita.

IKÜM art 28 lg 3 p c ja art 32 turvameetmete osas on aga eelnõu lähenemine osaliselt põhjendatud. Konkreetsete IT-lahenduste sätestamine seaduses ei oleks otstarbekas ega realistlik. Arvestades tehnoloogia kiiret arengut, jääksid sellised normid kiiresti ajale jalgu ning piiraksid põhjendamatult paindlikkust.

Siiski, turvalisuse ja kontrollitavuse seisukohalt väärrib eraldi tähelepanu eelnõu § 6 lõige 2, mille kohaselt ei pea registri andmevahetust korraldama riigi infosüsteemi andmevahetuskihi ehk X-tee kaudu. Seletuskirjas põhjendatakse seda sellega, et krediiditeavet kogutakse krediiditeabe andjatelt ja edastatakse krediidiandjatele ning teiste riigi andmekogudega andmevahetuse vajadus üldjuhul puudub, mistõttu ei pruugi X-tee kasutamise kohustus olla otstarbekas.⁹¹

Kuigi selline paindlikkus võib olla tehniliselt põhjendatud, ei ole eelnõus sätestatud nõuet, et alternatiivne andmevahetuse lahendus peab tagama X-teega samaväärse turvalisuse ja kontrollitavuse. Seletuskiri viitab küll vajadusele järgida IKÜM-i ja küberturvalisuse seaduse nõudeid, kuid normitasandil jääb see puudu ega loo konkreetset kohustust.⁹²

X-tee ei ole üksnes tehniline andmevahetuskanal, vaid hõlmab ka kindlat turvamudelit, sealhulgas autentimist, autoriseerimist, logimist ning krüpteeritud ja tervikliku kontrolliga andmeliiklust.⁹³ Kui seadus võimaldab sellest raamistikust kõrvale kalduda, peaks ta samal ajal selgelt määratlema, millised minimaalsed turvanõuded peavad olema alternatiivse lahenduse puhul täidetud. Vastasel juhul tekib risk, et registri andmevahetuse lahendus kujuneb turuosaliste tehnilistest valikutest sõltuvaks, mis võib omakorda vähendada süsteemi läbipaistvust ja järelevalve tõhusust.

⁹¹ Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri, lk 31.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Mikiver, M. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile., lk 11-12.

Lisaks on X-tee kasutamine seotud andmejälgija võimalusega, mille eesmärk on anda inimesele riigiportaalis ülevaade tema isikuandmetega tehtud toimingutest.⁹⁴ Krediiditeaberegistri puhul on selline läbipaistvus eriti oluline, sest registriandmete päringud võivad mõjutada isiku ligipääsu krediiditurule. Kui andmevahetust ei korraldata X-tee kaudu või andmejälgija registrile ei kohaldu, tuleks seaduses ette näha vähemalt samaväärne läbipaistvuse nõue, mille kaudu andmesubjekt saab näha, kes, millal ja millisel eesmärgil on tema isikuandmeid pärinud või kellele on neid väljastatud.

Lõpuks tuleb märkida, et eelnõu ei reguleeri seda, mis juhtub isikuandmetega volitatud töötaja teenuse lõppemisel või isikuandmete säilitustähtaja möödumisel. Kuigi § 12 lõike 4 punkt 3 räägib registripidamise üleandmise tingimustest ja järjepidevuse tagamisest ning § 11 sätestab isikuandmete säilitamise tähtjad, ei tulene seadusest selgelt, kuidas tagatakse teenuse või isikuandmete säilitamise tähtaja lõppemisel isikuandmete turvaline tagastamine või kustutamine ning koopiade mittekasutamine. Ka siin ei ole vaja seadusesse tuua tehnilist täpsust, kuid vähemalt põhimõtte, et teenuse või säilitustähtaegade lõppemisel tagatakse isikuandmete üleandmine või kustutamine vastutava töötaja määratud korras ning isikuandmeid ei tohi säilitada väljaspool seaduses ettenähtud alust, võiks nähtuda seadusest.

2.1.3. Registrisse kogutavate isikuandmete täpsem koosseis

Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu § 6 lg 5 p 2 näeb ette, et krediiditeaberegistri põhimääruses sätestatakse registrisse kogutavate isikuandmete täpsem koosseis, samal ajal kui § 7 lõige 1 loetleb juba seaduse tasandil registrisse kantavad põhiandmed. Nende hulka kuuluvad tarbija üldandmed, krediiditeabe andja üldandmed, füüsilisest isikust käendaja isikuandmed ning rida tarbijakrediidilepingu tunnuseid, nagu krediidi liik, maksimaalne summa, krediidijääk, intressimäära tüüp, järgmise tagasimakse suurus, maksepuhkuse ajavahemik, makseviivituse fakt ja nõude loovutamise või lepingu ülevõtmise fakt. Seega on eelnõu üles ehitatud viisil, kus seadus annab andmekategooriate põhiloetelu, kuid jätab nende täpsema koosseisu määramise tasandile.

Esmapilgul võib selline lahendus näida mõistlik. Tõepoolest ei pea seadusandja reguleerima seda, millise kooditabeli järgi eristatakse laenuliike, milline klassifikaator määratleb intressimäära tüübid või kuidas kirjeldatakse tagasimaksegraafiku tehnilisi alamliike. Sedalaadi küsimused on olemuselt tehnilised ning nende jätmine määramise või isegi registri

⁹⁴ Riigi Infosüsteemi Amet. Andmejälgija. 22.01.2026. – <https://www.ria.ee/riigi-infosusteem/inimkeskne-andmehaldus/andmejalgija> (24.06.2026).

tehnilise dokumentatsiooni tasandile on igati õigustatud. Probleem tekib aga siis, kui „täpsema koosseisu“ all hakatakse sisuliselt otsustama, milliseid uusi andmeelemente on üldse lubatud koguda, kui detailselt võib juba nimetatud kategooriaid sisustada ning kas andmekoosseis võib täitevvõimu otsusega laieneda viisil, mis suurendab põhiõiguse riive intensiivsust. Rahandusministeerium on ise selgitanud, et tegemist on ammendava loeteluga ja ka põhiseadus ei lubaks neil seda laiendada.⁹⁵

IKÜM artikkel 5 lõike 1 punkt c sätestab isikuandmete minimaalsuse põhimõtte, mille kohaselt isikuandmed peavad olema asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on töötlemise eesmärgi seisukohalt vajalik. Sama määruse artikkel 5 lõike 1 punkt b sätestab eesmärgi piirangu põhimõtte, et isikuandmeid tuleb koguda täpselt ja selgelt kindlaks määratud ning õiguspärastel eesmärkidel ning neid ei tohi hiljem töödelda nende eesmärkidega vastuolus oleval viisil. M. Mikiver on neid põhimõtteid käsitledes rõhutanud, et andmetöötlemise eesmärk peab olema õiguslikult piisavalt piiritletud, vastasel juhul kujuneb isikuandmete kasutamise tegelik „raadius“ välja halduspraktika käigus, jäädes andmesubjekti jaoks läbipaistmatuks. Samas artiklis tuuakse välja ka A. Jõksi varasem seisukoht, et ulatuslikud andmekogud ja moodsad infotöötlemise vahendid eeldavad seadusandjalt väga selgeid volitusi ning et seadusandja ülesanne on määrata andmekogusse kogutavate isikuandmete eesmärgid ja raamid, mitte jätta see täitevvõimu suunata.⁹⁶

Andmekaitse Inspeksioon on oma 2011. aasta tegevusülevaates nentunud, et juba pikalt on levinud praktika, kus andmekogudesse kantavate koosseisu kindlaksmääramine on jäetud täitevvõimu kätte. Ühtpidi ollakse nõus, et seaduse tasandil ei peagi üksikasjalikult ära loetlema kõiki isikuandmeid, kuid inimesel peaks olema võimalik seadust lugedes aru saada, et mis liiki ja mille jaoks isikuandmeid kogutakse, kaua neid säilitatakse ja milleks võidakse neid veel kasutada.⁹⁷

Just seetõttu ei saa andmekoosseisu käsitada üksnes tehnilise küsimusena. Registrisse kogutavate isikuandmete ring kujundab otseselt põhiõiguse riive ulatuse. Mida rohkem isikuandmeid riik või tema volitatud registripidaja kogub, seda detailsem pilt tekib isiku

⁹⁵ Laks, L. Kõikide eestlaste laenu lähevad suurde superregistrisse. Ministeerium: varad registrisse ei lähe! Postimees. 07.01.2026. – <https://majandus.postimees.ee/8391890/koikide-eestlaste-laenu-lahevad-suurde-superregistrisse-ministeerium-varad-registrisse-ei-lahe> (26.04.2026).

⁹⁶ Mikiver, M. Isikuandmeid ristikasutav e-riik ja seadusereservatsioon. Kas efektiivsus tõrjub põhiseaduslikud nõuded?, lk 58.

⁹⁷ Andmekaitse Inspeksioon. Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2011. 2012, lk 31. – https://aastaraamat.aki.ee/sites/default/files/aastaraamatud/aastaraamat_2011.pdf (26.04.2026).

eraelust, majanduslikust käitumisest ja sotsiaalsest olukorrast. Käesoleva eelnõu puhul on see eriti oluline, sest registri eesmärk on krediitdivõimelisuse hindamine ning kogutavad isikuandmed puudutavad isiku finantskohustusi. Isegi kui need ei ole IKÜM mõttes eriliigilised isikuandmed, võimaldavad need koosmõjus teha järeldusi isiku maksekäitumise, finantskoormuse ja võimaliku haavatavuse kohta. Seetõttu peab seadusandja ise otsustama, milline andmehing on selle eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik, mitte jätma selle otsuse lahtiselt täitevvõimu täita.

Eelnõu praeguse sõnastuse tugevuseks on see, et § 7 lõige 1 sisaldab juba päris detailset andmekategooriate loetelu. Samas jääb sõnastusest „andmete täpsem koosseis“ siiski õiguslik ebamäärasus, et kas määrusega võib näiteks laenuliigi täpsustamise sildi alla lisada täiesti uusi alamkategooriaid, mis kannavad sisuliselt uut teavet, või konkretiseerida andmeliike viisil, mis avab tee palju detailsemale maksekäitumise profileerimisele? Kui volitusnormi ulatus ei ole selgelt piiratud, võib seaduse ja määruse vaheline piir hägustuda.

Kusjuures, see risk ei ole pelgalt teoreetiline. Varasemalt on Vabariigi Valitsus mitmel korral muutnud registrite eesmärke ning sellega seoses laiendanud ka registritesse kantavate isikuandmete koosseisu, nagu näiteks riikliku kriminaalmenetlusregistri ja kaitseväekohustuslaste registri puhul.⁹⁸ Selline praktika näitab, et kui seadus ei piira piisava selgusega andmetöötluse ulatust, võib see kujuneda täitevvõimu otsustuspraktika kaudu. Selle tagajärjel tekib oht, et isikutel kaob kontroll selle üle, millistes andmekogudes ja millises ulatuses nende kohta isikuandmeid töödeldakse, ning andmetöötlus võib järk-järgult laieneda ilma seadusandja sisulise otsustuseta.

Infoühiskonna arengut arvestades on oluline, et riik püsiks sellises tegevuses selgetes seaduse tasandil sätestatud piirides.⁹⁹ Kusjuures, eelmainitud kaitseväekohustuslaste registri seadusandlus peaaegu et piiritu volitusnormiga täitevvõimule kehtis kuni 2024 veebruarini.¹⁰⁰

Eelnõu § 6 lõike 1 järgi peetakse registrit krediitdivõimelisuse hindamise eesmärgil krediititeabe kättesaadavaks tegemiseks. Samas on seaduse eelnõu eesmärgiks nimetatud ka krediititurude jälgimine ja järelevalve ning § 10 lõige 1 annab isikuandmetele juurdepääsu

⁹⁸ Õiguskantsler. Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2006, lk 88. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2005_aasta_tegevuse_ylevaade.pdf (24.04.2026).

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Kaitseväeteenistuse seaduse uus redaktsioon jõustus 01.03.2024. Muudatusega täpsustati §-i 11. Kui varasemas redaktsioonis jäi kaitseväekohustuslaste registrisse kantavate andmete koosseis sisuliselt põhimääruse tasandil kujundavaks, siis kehtiv § 11 lg 1¹ sätestab seaduse tasandil registrisse kantavate andmete kategooriad. Vt. Kaitseväeteenistuse seadus. - RT I, 20.02.2024, 3 ja Kaitseväeteenistuse seadus. - RT I, 06.07.2023, 37.

mitte ainult krediidiandjatele, vaid ka kohtutele, kohtueelse uurimise asutustele, julgeolekuasutustele, notaritele, kohtutäituritele, statistika tegijale, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Riigi Infosüsteemi Ametile ja Andmekaitse Inspektsioonile. See tähendab, et kuigi register luuakse esmalt krediidivõimelisuse hindamiseks, on sellel juba algusest peale ette nähtud mitu eri kasutusvaldkonda. Mida laiem on isikuandmete potentsiaalne kasutajaskond ja mida mitmekesisemad on kasutuseesmärgid, seda olulisem on, et andmekoosseis oleks seaduses endas rangelt piiratud ja seotud selgelt määratletud eesmärkidega. Vastasel juhul võib ühe eesmärgi jaoks kogutud andmestik hakata toetama järjest uusi funktsioone, ilma et seadusandja oleks iga laienduse üle eraldi sisulise otsuse teinud.

Selles valguses ei ole seega autori arvates kõige suurem etteheide eelnõule see, et § 6 lõike 5 punkt 2 üldse eksisteerib, vaid see, et seadus ei ütle piisavalt selgelt, mida „täpsem koosseis“ tähendab. Kui seadusandja soovib jätta ministri üksnes tehnilise täpsustamise ruumi, peaks see tekstis ka selgelt väljenduma. Näiteks võiks volitusnorm sätestada, et määrusega võib kehtestada üksnes § 7 lõikes 1 nimetatud andmekategooriate tehnilise kirjelduse, sealhulgas klassifikaatorid, vormingud, kooditabelid ja esitamise struktuuri, kuid mitte laiendada registrisse kogutavate isikuandmete liike ega lisada uusi andmekategooriaid. Selline lahendus säilitaks paindlikkuse, kuid sulgeks ukse selle ees, et täitevvõim hakkaks määruse kaudu kujundama uusi sisulisi andmetöötluste otsuseid.

Kuigi eelnõu § 6 lg 5 nimetab eraldi isikuandmetele juurdepääsu võimaldamise täpsema korra ning täiendavad tehnilised ja korralduslikud kaitsemeetmed, ei käsitleta neid käesolevas töös eraldi alapeatükkidena. Nende küsimuste sisuline analüüs on põimunud vastutava ja volitatud töötleja rollijaotuse ja registrisse kantavate isikuandmete täpsema koosseisu alapeatükkidesse.

2.2. Soome õigus

2.2.1. Isikuandmete töötlemise reguleerimine seaduse ja määruse tasandil

Esimeses peatükis tuvastas autor, et Soome positiivse krediidiregistri raames toimuvad andmetöötlusted tuginevad IKÜM art 6 lg 1 punktidele c ja e. Sellest tulenevalt tuleb hinnata,

kas nimetatud õiguslikud alused on sisustatud viisil, mis vastavad IKÜM art 6 lg 3 ning Soome põhiseadusest¹⁰¹ tulenevatele nõuetele.

Nagu varasemalt töös kirjutatud, siis IKÜM art 6 lg 3 kohaselt peab juhul, kui töötlemine põhineb liikmesriigi õigusel, see õigus määrama kindlaks vähemalt töötlemise eesmärgi ning vajaduse korral töötlemise tingimused. Selline õigus peab olema piisavalt selge, täpne ja ettenähtav, et andmesubjekt saaks mõistlikult ette näha, millises ulatuses ja millistel tingimustel tema isikuandmeid töödeldakse.¹⁰²

Soome puhul on oluline mainida, et enne positiivse krediidiregistri loomist, hindas Soome Justiitsministeerium, kas ja millistel tingimustel sellise registri raames toimuv isikuandmete töötlemine on üldse kooskõlas IKÜM-ist tulenevate nõuetega ning kas see jääb liikmesriikidele jäetud kaalutlusruumi piiridesse. Analüüsis rõhutati, et tegemist on isikuandmete töötlemise seisukohalt intensiivse süsteemiga, mis riivab Soome põhiseaduse §-s 10 kaitstavat õigust eraelule ja isikuandmete kaitsele. Sellise ulatusliku ja keskse krediidiregistri loomine on seega õigustatav üksnes juhul, kui see põhineb seadusandja poolt selgelt määratletud avalikul eesmärgil ning sellele vastaval terviklikul, täpsel ja siduval seadusandlikul raamistikul.¹⁰³

Soome põhiseaduse § 80 lõike 1 kohaselt võib valitsus anda määrusi üksnes seaduses sätestatud volituse alusel, kuid üksikisiku õiguste ja kohustuste alused ning muud põhiseaduse kohaselt seaduse reguleerimisalasse kuuluvad küsimused tuleb reguleerida seaduse tasandil. Põhiseaduse § 80 lõike 2 kohaselt võib seadusega anda ametiasutusele volituse kehtestada õigusnorme üksnes kindlates ja piiritletud küsimustes ning vaid juhul, kui regulatsiooni sisuline tähendus ei eelda seaduse tasandil regulatsiooni. Põhiseaduse seletuste ja põhiseaduskomisjoni väljakujunenud praktika kohaselt on sellisteks juhtudeks eeskätt tehniliste ja vähese kaalutlusruumiga detailide reguleerimine.¹⁰⁴

¹⁰¹ *Suomen perustuslaki*. – 11.6.1999/731.

¹⁰² C-311/18, p 175-176.

¹⁰³ Jaatinen, T. jt, lk 40-42 ja 107-111.

¹⁰⁴ *Perustuslakivaliokunta. Valiokunnan lausunto* PeVL 45/2016 vp - HE 128/2016 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta*. 27.10.2016, lk 6. — <https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/asiakirjat/edktunnus/EDK-2016-AK-86376> (26.04.2026). *Perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto* PeVL 34/2012 vp - HE 131/2012 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä*. 29.11.2012, lk 3. — https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_34+2012.pdf (26.04.2026).

Soome seadusandja hinnangul ei oleks otstarbekas ega põhiseaduslikult lubatav reguleerida seaduse tasandil kõiki tehnilisi üksikasju, mis võivad ajas muutuda. Seetõttu peeti põhjendatuks jätta täidesaatvale võimule piiratud ulatuses õigus kehtestada täpsustavaid norme, tingimusel et need ei mõjuta isikuandmete töötlemise sisulist ulatust ega intensiivsust.¹⁰⁵

Kuigi Soome õiguses on määruse tasandile positiivse krediidiregistri seaduse § 33 kohaselt delegeeritud formaalselt üksnes tehnilised detailid ja andmekoosseisu täpsustamine, on võrdlevas plaanis põhjendatud analüüsida regulatsiooni samade kategooriate lõikes nagu Eesti eelnõu puhul. See võimaldab hinnata, millises ulatuses on Soome õiguses isikuandmete töötlemise põhiotsustused tehtud seaduse tasandil ning milles seisnevad peamised erinevused Eesti lahendusega.

2.2.2. Vastutava ja kaasvastutavate töötlejate ülesanded

Soome positiivse krediidiregistri seaduse § 2 kohaselt on registri vastutav töötleja Maksuameti all tegutsev Tuluregister, kes vastutab isikuandmete kogumise, säilitamise ja väljastamise eest ning samuti andmesubjekti õiguste tagamise eest IKÜM-i tähenduses. Registri tehnilise toimimise, arendamise ja andmeturbe osas tegutsevad Tuluregister ja Maksuamet kaasvastutavate töötlejatena.

Vastutava töötleja ja kaasvastutavate töötlejate rollijaotuse hindamisel tuleb lähtuda eeskätt IKÜM artikli 4 punktist 7 ning artiklitest 24 ja 26. Vastutav töötleja on see, kes määrab kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid, ning tal peab olema tegelik võimalus töötlemist suunata ja kontrollida. IKÜM art 26 kohaselt kaasvastutavate töötlejate puhul peab vastutuse jaotus olema andmesubjekti jaoks läbipaistev, eriti tema õiguste teostamise ja teavitamiskohustuste seisukohalt. Andmesubjektile peab olema arusaadav, milline töötleja millise töötlemistoimingu eest vastutab ning kelle poole ta saab oma õiguste teostamiseks pöörduda.¹⁰⁶

Erinevalt Eesti mudelist, kus registri pidamine delegeeritakse eraõiguslikule ettevõtjale, on Soome süsteem täielikult avaliku sektori hallatav. See vähendab riski, et andmetöötluste tegelik kujundamine liigub erasektori majanduslike huvide mõjusfääri, ning teeb andmesubjekti jaoks selgemaks, kelle poole ta saab pöörduda oma õiguste teostamiseks. Sellist lahendust toetab ka positiivse krediidiregistri seaduse § 27, mille kohaselt on füüsilisel

¹⁰⁵ Jaatinen, T. jt, lk 113.

¹⁰⁶ Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C., lk 415-416.

isikul õigus näha e-teenuse kaudu enda kohta registrisse kantud isikuandmeid ning seda, kellele ja millises ulatuses on tema isikuandmeid seaduse § 21 ja § 22 alusel väljastatud. Samuti on andmesubjektil õigus taotleda isikuandmete parandamist ning kasutada töötlemise piiramise õigust. Positiivse krediidiregistri töögrupi ettevalmistavatest materjalidest nähtub, et selline lahendus oli teadlik valik, mille eesmärk oli tagada andmetöötluse usaldusväärsus ja vältida killustatud vastutust.¹⁰⁷

Samas juhtis Soome õiguskantsler tähelepanu probleemile isikuandmete parandamise kontekstis. Nimelt on isikul võimalik pöörduda nii registripidaja kui ka krediidiandja poole. Kui isikuandmete ebatäpsus tuleneb krediidiandja esitatud teabest, peaks parandamise kohustus loogiliselt lasuma krediidiandjal. Probleem tekib aga olukorras, kus isikuandmed pärinevad ettevõtjalt, kellega isikul ei ole enam võimalik ühendust saada - näiteks juhul, kui krediidiandja või inkassoettevõtja on tegevuse lõpetanud või muul põhjusel kättesaamatu.¹⁰⁸ Ühelt poolt tuleneb IKÜM artiklist 16 andmesubjekti õigus nõuda ebaõigete isikuandmete parandamist, teisalt nõuab IKÜM art 5 lg 1 p d, et isikuandmed oleksid õiged ja vajaduse korral ajakohastatud ning et töötlemise eesmärgi seisukohalt ebaõiged isikuandmed kustutataks või parandataks viivitamata. Ka tarbijakrediididirektiivi art 19 lg 7 rõhutab krediidivõimelisuse hindamiseks kasutatavates andmebaasides sisalduvate isikuandmete ajakohasuse ja täpsuse tagamise vajadust. Seetõttu jääb ebaselgeks, kes peab tagama parandamise õiguse realiseerimise olukorras, kus algne andmeallikas ei ole enam kättesaadav.

Siinkohal on Eestil Soome kogemusest õppida. Rahandusministeerium, kui vastutav töötleja, peab tagama, et selline ülesannete jaotus ja menetluslik korraldus oleksid õiguslikult selged ning andmesubjekti õigused oleksid ka tegelikult teostatavad. Eesti seadus võiks luua näiteks kaheastmelise meetme, kus andmesubjektil on õigus esitada parandustaotlus registripidaja kaudu, kes on kohustatud selle viivitamata edastama krediidiandjale ning märkima registris isikuandmed vaidlustamise all olevaks. Krediidiandjale tuleks aga kehtestada selge tähtaeg isikuandmete parandamiseks või parandamata jätmise põhjendamiseks. Kui krediidiandja jätab kohustuse täitmata või ei ole kättesaadav, peab vastutaval töötlejal olema õigus ja kohustus sekkuda, sealhulgas teha ettekirjutus isikuandmete parandamiseks või peatada vaidlusaluste isikuandmete edasine väljastamine.

¹⁰⁷ Jaatinen, T. jt, lk 20-21.

¹⁰⁸ *Valtioneuvoston oikeuskansleri. Positiivisen luottotietorekisterin toiminta*. OKV/1913/10/2024. 14.04.2025, lk 10-14. – https://www.finlex.fi/api/media/chancellor-of-justice-decision/535557/media/julkaistu_ratkaisu_positiivisen_luottorekisterin_toiminta_OKV_1913_10_2024.pdf?timestamp=2025-04-15T07%3A45%3A52.000Z (26.04.2026).

Soome mudeli tugevus ei seisne siiski ainult formaalses rollijaotuses, vaid ka kontrollitavuses. Seaduse § 26 kohaselt võib Tuluregister avaldada logiandmeid kohustatud isikutele ja teistele andmesaajatele, kui need on vajalikud nende tegevuse järelevalveks või kontrolliks. Enne logiandmete väljastamist võib nõuda selgitust selle kohta, kuidas avaldatud isikuandmete kasutamine ja kaitse korraldatakse. Euroopa Kohus on siinkohal rõhutanud, et juurdepääs isikuandmetele peab olema allutatud tõhusale kontrollile, sh hilisemale kontrollile sõltumatu asutuse poolt.¹⁰⁹ Soome lahenduse puhul ei jää kontrollitavus üksnes asutusesiseseks, vaid koostoimes §-ga 27 osaliselt läbipaistev ka andmesubjektile endale.

Oluline täiendav meede on ka § 27a alusel toimuv andmeloa süsteem. Krediidiandja ei saa registriandmetele ligipääsu automaatselt, vaid peab esitama taotluse, milles tuleb märkida isikuandmete kasutamise eesmärk, vajaduse korral muud õiguslikud alused ning anda ülevaade sellest, kuidas tagatakse isikuandmete kaitse ja kasutamise järelevalve. Tuluregister annab juurdepääsu üksnes siis, kui krediidiandja on esitanud piisava selgituse ettevõtte tegevuse, eesmärgi, andmekaitse ja kasutuskontrolli kohta ning kui seaduses sätestatud juurdepääsu tingimused on täidetud. Seadus lubab loa andmisest ka keelduda või juba antud loa tühistada.

Samas seadus nõuab küll „piisavat“ selgitust ettevõtte, eesmärgi, andmekaitse ja kasutuse kontrolli kohta, kuid ei ava kuigi detailselt, milliste sisuliste kriteeriumide alusel seda piisavust hinnatakse. Nii võib loa andmise praktiline standard kujuneda osaliselt halduspraktikas.

Selline loasüsteem ei ole üksnes Soome õiguse eripära, vaid seondub ka tarbijakrediididirektiivi art 19 lg-st 2 tuleneva nõudega, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et krediidivõimelisuse hindamiseks kasutatavatele andmebaasidele oleks juurdepääs üksnes krediidiandjatel, kes alluvad riikliku pädeva asutuse järelevalvele ja järgivad täielikult IKÜM-i. Koostoimes art 19 lg-ga 1 tähendab see, et juurdepääsusüsteem peab olema ühtaegu mittediskrimineeriv ja kontrollitav.

Seetõttu nagu eelnevalt mainitud, on ka Eesti kontekstis vajalik luua selge juurdepääsumudel, mis võimaldab enne isikuandmetele ligipääsu andmist kontrollida, kas taotleja kuulub seaduses lubatud isikute ringi, millisel eesmärgil isikuandmeid kasutatakse ning kas isikuandmete kaitse ja kasutamise järelevalve on piisavalt tagatud. Soome § 27a alusel

¹⁰⁹ EKo liidetud kohtuasjad C-203/15 ja C-698/15, *Tele2 Sverige AB versus Post- och telestyrelsen ja Secretary of State for the Home Department versus Tom Watson jt*, ECLI:EU:C:2016:970, p-d 117-123.

toimuv andmeloja süsteem pakub sellesosas asjakohast võrdluspunkti, sest see seob registris olevatele isikuandmetele juurdepääsu konkreetse eesmärgi, eelkontrolli ja loa tühistamise võimalusega.

2.2.3. Registrisse kogutavate isikuandmete täpsem koosseis

Registrisse kogutavate isikuandmete koosseis on üks olulisemaid isikuandmete töötlemise elemente, sest see määrab otseselt töötlemise ulatuse ja seeläbi ka põhiõiguste riive intensiivsuse. Mida detailsem ja ulatuslikum on registrisse kantav andmestik, seda tugevam peab olema selle õiguslik alus ja seda täpsemad peavad olema töötlemise piirid.

Soome positiivse krediidiregistri seaduse § 6 määrab esmalt kindlaks, milliste finantskohustuste kohta isikuandmeid registrisse kantakse. Esiteks kuuluvad registrisse tarbijakrediidid ja nendega võrreldavad krediidid, mis jäävad Soome tarbijakaitse seaduse¹¹⁰ 7 või 7a peatüki kohaldamisalass. Lisaks hõlmab register ka füüsilistele isikutele väljaspool tarbijasuhet antud krediite, maksetähtaja edasilükkamisi ja muid samaväärseid finantseerimise kokkuleppeid, kui nende eest nõutakse intressi või muid tasusid. Seega ei piirdu Soome register ainult klassikalise tarbijakrediidiga, vaid hõlmab ka osa füüsilistele isikutele antud ettevõtlusega seotud krediidisuhetest.

Seaduse §-d 7-15 sätestavad seejärel andmekoosseisu põhikategooriad. Nende hulka kuuluvad krediidiliigi põhiaandmed, intressiandmed, tagatised, maksepuhkuse andmed ning amortisatsiooni- ja maksetehingute andmed, vähemalt 60 päeva hilinenud maksete andmed, võlgade ümberkorraldamise andmed, sissetulekuandmed ning vabatahtliku krediidikeelu andmed.

Oluline on siin aga positiivse krediidiregistri seaduse § 33 roll. See säte lubab valitsuse määrusega kehtestada üksnes §-des 7-15 ning § 19 lõigetes 1 ja 2 nimetatud andmete kohta täpsemaid sätteid, mis puudutavad tehnilisi üksikasju ja andmesisu detailsemat kirjeldust. Seaduse sõnastusest seega nähtub, et määrus ei või laiendada registrisse kantavate isikuandmete liike ega luua täiesti uusi andmekategooriaid, mida seadus ise ette ei näe. Seadusandja ei ole jätnud täitevvõimule avatud volitust otsustada, milliseid isikuandmeid kogutakse, vaid see otsustus on reserveeritud seadusele.

Soome positiivse krediidiregistri seaduse eelnõu seletuskirjas on § 33 osas kirjutatud, et seadus sätestab täpsed sätted registris säilitatavate ja esitatavate isikuandmete kohta, kuid

¹¹⁰ *Kuluttajansuojalaki*. – 20.1.1978/38.

määruse andmine võib olla teatud olukordades vajalik ainult andmete üksikajaliku sisu selgitamiseks või täpsustamiseks. Tegemist on seega ainult selgitavate sätetega ja määrus ei saa laiendada registrisse kogutavaid isikuandmeid. Andmekogumite laiendamise võimalus jääb ainult seadusandjale.¹¹¹

Selline normide hierarhiline jaotus on kooskõlas ka Soome põhiseaduskomisjoni praktikaga, mille kohaselt ei tohi seadusest madalama tasandi regulatsioon laiendada isikuandmete töötlemise ulatust ega muuta selle olemust.¹¹² Seetõttu võib järeldada, et andmekooseisu aspektist on Soome positiivse krediidiregistri regulatsioon piisavalt täpne ja ettenähtav.

Sellest tulenevalt on Soome lahendusel jällegi selge õppetund Eesti jaoks. Nagu autor on käesolevas töös eelnevalt käsitlenud, ei tohiks registrisse kogutavate isikuandmete koosseisu kujundamine jääda ulatuslikult täitevvõimu tasandile ega sõltuda määrusandja diskretsioonist. Seetõttu võiks ka Eesti regulatsioon selgemalt piirata volitusnormi ulatust ning sätestada seaduse tasandil ammendava loetelu kogutavatest andmekategooriatest, jättes määruse tasandile üksnes tehnilise täpsustamise.

Samas ei tähenda see, et Soome positiivse krediidiregistri andmekooseis oleks andmesubjekti jaoks kõigis aspektides võrdselt läbipaistev. Eeskätt ilmneb see sissetulekuandmete puhul, mida Eesti krediiditeaberegistri eelnõu ette ei näe, kuid mis Soome positiivse krediidiregistri andmekooseisu kuuluvad. Soome positiivse krediidiregistri seaduse § 14 kohaselt kantakse registrisse Tuluregistris sisalduv teave, mis on vajalik isiku bruto- ja netosissetuleku arvutamiseks, ning Tuluregister vastutab nende näitajate arvutamise eest. See tähendab, et registri tegeliku andmekooseisu täielik mõistmine eeldab kahe õigusraamistiku kooslugemist - positiivse krediidiregistri seadus ning tuluandmete infosüsteemi seadus¹¹³. Andmesubjekti vaates võib see vähendada süsteemi vahetut arusaadavust võrreldes olukorraga, kus kõik põhilised andmekategooriad oleksid ühe seaduse piires ammendavalt lahti kirjutatud.

¹¹¹ HE 22/2022 vp, lk 84-85.

¹¹²Perustuslakivaliokunta. Valiokunnan lausunto PeVL 42/2018 vp - HE 157/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 2018, 5. – https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_42+2018.pdf (26.04.2026). Perustuslakivaliokunta. Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp — HE 153/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tullilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 29.03.2016, lk 5. – https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_10+2016.pdf (26.04.2026). Perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 49/2014 vp — HE 174/2014 vp. 02.10.2014., lk 6. – https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_49+2014.pdf (26.04.2026).

¹¹³ Laki tulotietojärjestelmästä. – 15.1.2018/53.

Kokkuvõttes võib siiski järeldada, et registrisse kogutavate isikuandmete koosseisu osas vastab Soome regulatsioon märksa paremini IKÜM art 6 lg 3 ja põhiseadusliku seadusereservatsiooni nõuetele kui Eesti eelnõu. Andmekoosseisu põhiraamid tulenevad seadusest endast ning määrusandja roll on piiratud tehnilise ja täpsustava funktsiooniga.

3. ISIKUANDMETE TÖÖTLEMISE PÕHIMÕTETE JÄRGIMINE POSITIIVSE KREDIIDIREGISTRI PUHUL

3.1. Eesti mudel

3.1.1. Seaduslikkus, õiglus ja läbipaistvus

Käesolevas peatükis ei analüüsi autor isikuandmete töötlemise põhimõtteid täielikult uuest vaatenurgast, vaid koondab ja süstematiseerib eelnevates peatükkides tehtud järeldused IKÜM artiklis 5 sätestatud põhimõtete raamistikus. Kuna positiivse krediidiregistri regulatsiooni puhul on isikuandmete töötlemise põhimõtted tihedalt seotud nii õigusliku aluse, rollijaotuse, andmekooseisu kui ka andmesubjekti õiguste teostatavusega, on neid paratamatult juba käsitletud töö esimeses ja teises peatükis.

Euroopa Kohus on järjekindlalt rõhutanud, et ulatuslik ja süstemaatiline andmekogumine riivab tõsiselt eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitset ning on lubatav üksnes juhul, kui sekkumine on selgelt ja täpselt õigusnormidega ettenähtud, taotleb õiguspärast eesmärki ning on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.¹¹⁴ Positiivse krediidiregistri puhul on see eriti oluline, kuna tegemist on püsiva ja ulatusliku finantsandmete töötlemisega.

IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti a kohaselt tuleb isikuandmeid töödelda seaduslikult, õiglaselt ja andmesubjekti suhtes läbipaistvalt. Seaduslikkuse küsimust käsitles autor töö esimeses peatükis, analüüsides registrisse isikuandmete kogumise ja säilitamise ning väljastamise võimalikke õiguslikke aluseid IKÜM artikli 6 tähenduses. Samuti on teises peatükis käsitletud neid regulatiivseid lahendusi, millest sõltub töötlemise ettenähtavus, sealhulgas vastutava ja volitatud töötleja rollijaotus, andmekooseisu määratlus, isikuandmetele juurdepääsu tingimused ning andmesubjekti õiguste teostamise praktiline raamistik.

Seetõttu keskendub käesolev alapeatükk mitte nende küsimuste üksikasjalikule kordamisele, vaid hinnangule, kas eelnevates peatükkides tuvastatud puudused mõjutavad töötlemise vastavust seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõttele.

Sellest vaatenurgast ilmneb, et kuigi eelnõu sisaldab registri toimimiseks vajalikku põhiraamistikku, jäävad mitmed andmesubjekti jaoks keskse tähtsusega küsimused endiselt ebapiisavalt selgeks. Eeskätt puudutab see seda, millises ulatuses tema isikuandmeid

¹¹⁴ C-203/15 ja C-698/15, p 94-102 ja 107-109.

töödeldakse, kellele neid väljastatakse, millistel tingimustel saab ta oma õigusi teostada ning milline asutus vastutab nende õiguste tegeliku tagamise eest.

Läbipaistvus ei tähenda seejuures üksnes abstraktset normi olemasolu, vaid seda, et andmesubjektile on süsteemi toimimine arusaadav ja ettenähtav.¹¹⁵ Õiglane andmetöötlus omakorda eeldab, et andmesubjekt ei jää registri toimimise suhtes pelgalt passiivsesse rolli, vaid tal on tegelik võimalus mõista, kontrollida ja vajadusel vaidlustada tema kohta käiva teabe töötlemist.¹¹⁶ Informatsioonilise enesemääramisõiguse keskne mõte on vältida olukorda, kus isik ei tea, kes ja mida tema kohta teab.¹¹⁷ Sellest tulenevalt peaks krediiditeaberegistri regulatsioon tagama andmesubjektile praktilise ja pideva ülevaate sellest, milliseid andmeid tema kohta registris töödeldakse ning kes on nende kohta päringuid teinud. Kui seadus näeb ette ulatusliku isikuandmete koondamise ja kasutamise, kuid jätab andmesubjekti praktilised kontrolli võimalused ebamääraseks, tekib oht, et töötlemine on küll formaalselt seaduslik, kuid mitte sisuliselt õiglane ja läbipaistev.

Sellest tulenevalt võib järeldada, et eelnõu liigub seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõtete suunas, kuid töö eelnevates peatükkides tuvastatud puudused andmesubjekti teavitamise, õiguste teostamise ja vastutuse selguse osas nõrgendavad selle kooskõla IKÜM artikli 5 lõike 1 punktiga a.

3.1.2. Eesmärgi piirang

Ka eesmärgi piirangu põhimõtte analüüs ei alga käesolevas peatükis tühjalt kohalt. Nagu autor on töö varasemates osades, eeskätt peatükis 2.1.3, juba käsitlenud, on registri eesmärgi sõnastus otsustava tähtsusega nii andmekoosseisu, juurdepääsu ulatuse kui ka andmesubjekti jaoks töötlemise ettenähtavuse hindamisel. Seetõttu ei korrata siin eelnevat üksikasjalikku analüüsi, vaid hinnatakse seda koondatult IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti b vaates.

IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti b kohaselt tuleb isikuandmeid koguda täpselt kindlaksmääratud, selgetel ja õiguspärastel eesmärkidel ning neid ei tohi hiljem töödelda viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et eesmärgi piirangu põhimõtte on üks andmekaitse keskseid põhimõtteid ning eeltingimus mitme teise

¹¹⁵ Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C., lk 314-315.

¹¹⁶ *Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines on Transparency under Regulation 2016/679 (wp260rev.01).* 29.11.2017 (last revised 11.04.2018), p 2. – <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/622227> (26.04.2026).

¹¹⁷ Ilus, T. Isikuandmete kaitse olemus ja arengusuunad. – *Juridica VII/2002*, lk 438-439, 435-446.

andmekaitseenõude sisuliseks rakendamiseks. See põhimõte hõlmab ühelt poolt eesmärgi kindlaksmääramise nõuet ning teiselt poolt hilisema töötlemise kooskõla algse eesmärgiga. Töötlemise eesmärk peab olema määratletud juba andmete kogumise hetkel ning isikuandmete töötlemine määratlemata või piiramata eesmärkidel ei ole lubatav, sest sellisel juhul ei ole võimalik töötlemise ulatust täpselt piiritleda. Samuti peab eesmärk olema üheselt mõistetav ja selgelt väljendatud, mitte varjatud või üksnes kaudselt tuletatav.¹¹⁸

Positiivse krediidiregistri puhul on eesmärgi piirangu põhimõte eriti oluline, sest tegemist on püsiva ja ulatusliku finantsandmete koondamisega, mille kasutusvõimalused võivad eesmärgi ebapiisava piiritlemise korral hõlpsasti laieneda algsest raamistikust kaugemale.

Eelnevates peatükkides tehtud analüüsist nähtub, et eelnõu ei sõnasta registri eesmärki täiesti ühemõtteliselt. Eelnõu § 2 kohaselt on seaduse eesmärgiks aidata kaasa vastutustundlikule laenamisele ja laenuvõtmisele, tagada krediidivõimelisuse hindamiseks vajaliku teabe kättesaadavus ning toetada krediiditeabe kättesaadavust finantssektori usaldusväarsuse tagamiseks ning krediiditurgude jälgimiseks ja järelevalveks. Seevastu § 6 lõike 1 järgi on krediiditeaberegister krediidivõimelisuse hindamise eesmärgil krediiditeabe kättesaadavaks tegemiseks peetav andmekogu. Nii ilmneb, et seaduse üldeesmärk on laiem kui registri vahetu funktsioon.

Sellest tulenevalt ei seisne eelnõu peamine probleem eesmärgi piirangu vaates mitte selles, et registril on rohkem kui üks eesmärk, vaid selles, et registri esmane ja teisene eesmärk ei ole piisavalt eristatud. Autori hinnangul oleks eesmärgi piirangu põhimõttega paremini kooskõlas lahendus, kus seadus sõnastaks registri esmase eesmärgi selgelt krediidivõimelisuse hindamisena ning käsitleks järelevalve, statistika ja turuseire funktsioone sellest eristatud kõrvaleesmärkidena, mille ulatus, adressaadid ja kasutustingimused oleksid seaduses täpsemalt piiritletud. Selline lähenemine muudaks andmetöötluse andmesubjekti jaoks ettenähtavamaks ja vähendaks riski, et ühe eesmärgi tarbeks loodud registrist kujuneb ajapikku üldotstarbeline finantsandmete taristu.

3.1.3. Minimaalsuse põhimõte

IKÜM art 5 lg 1 p c kohaselt peavad isikuandmed olema asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on töötlemise eesmärgi seisukohalt vajalik. Minimaalsuse põhimõte ei tähenda ainult seda, et registrisse ei tohi koguda ilmselgelt liigseid isikuandmeid. See nõuab ka

¹¹⁸ Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C., lk 315-317.

hinnangut sellele, kas valitud andmekoosseis on eesmärgi saavutamiseks põhjendatud tervikuna.¹¹⁹

Eelnõu § 7 lõikes 1 sätestatud andmekoosseisu analüüsist, mida autor käsitles eelnevalt, nähtub, et registrisse kogutakse mitmeid krediitdivõimelisuse hindamise seisukohalt olulisi isikuandmeid, nagu krediitijääk, kohustuse kestus, maksimaalne krediidisumma ning järgmise tagasimakse suurus. Need annavad otsese ülevaate tarbija olemasolevast finantskoormusest ning on seega eesmärgi seisukohalt asjakohased.

Samas ei piirdu krediitdivõimelisuse hindamine üksnes kohustuste loeteluga, vaid vajalik on ka sissetuleku info.¹²⁰ Tarbijakrediidi direktiivi artikkel 18 nõuab, et krediitdivõimelisuse hindamine põhineks tarbija sissetuleku, kulude ja muude finants- ning majanduslike asjaolude kohta kogutud asjakohasel ja täpsel teabel, mis on vajalik ja proportsionaalne vastava krediidi olemuse, kestuse, väärtuse ja riskidega. Sama direktiiv rõhutab, et hindamine ei tohi põhineda üksnes tarbijakrediidi ajalool ning hinnangus kasutatav teave ei tohi hõlmata IKÜM artikli 9 lõike 1 eriliiki isikuandmeid.

Eelnõu seletuskirjast aga nähtub, et register ei asenda krediidiandja kohustust koguda täiendavaid isikuandmeid krediitdivõimelisuse hindamiseks, eeskätt sissetuleku andmete kogumiseks.¹²¹ Praktikas tähendab see tarbija esitatud pangakonto väljavõtete kogumist. Seega lisandub registripõhine töötlus juba olemasolevale andmekogumisele ega pruugi vähendada kogutavate isikuandmete kogumahtu.

Pangakonto väljavõte sisaldab aga märkimisväärselt laiemat ja detailsemat teavet kui üksnes sissetuleku suurus. See võib anda ülevaate isiku igapäevasest tarbimisest, liikumisest, suhtlusvõrgustikust, terviseiga seotud kulutustest, maailmavaatelistest eelistustest või annetustest, mis seonduvad IKÜM art 9 kaitsealasse kuuluvate isikuandmetega. Ka LHV on rõhutanud, et konto väljavõte ei ole pelgalt rida makseandmeid, vaid võib joonistada detailse profiilanalüüsi sellest, kuidas inimene oma igapäevaelu elab.¹²² Eriliiki isikuandmete mõiste hõlmab seega ka olukordi, kus tundlik teave on võimalik tuletada kaudselt töödeldavate

¹¹⁹ *Ibid.*, lk 317.

¹²⁰ Finantsinspeksioon, lk 1-2.

¹²¹ Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri, lk 1.

¹²² Peegel, M. Halduskohus: täpse seaduseta ei tohi riik pangakontot näha küsida. Eesti Rahvusringhääling. 09.03.2026.

<https://www.err.ee/1609962491/halduskohus-tapse-seaduseta-ei-tohi-riik-pangakontot-naha-kusida> (26.04.2026).

andmete kombinatsioonist. Isegi näiliselt neutraalsed isikuandmed võivad muutuda tundlikeks, kui nende põhjal on võimalik teha usaldusväärseid järeldusi isiku eraelu kohta.¹²³

Minimaalsuse põhimõtet ei saa seega tõlgendada nii, et vähem isikuandmeid tähendab automaatselt paremat andmekaitset. Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp on rõhutanud, et töötlemine peab olema vajalik eesmärgi saavutamiseks tervikuna, mis eeldab ka seda, et valitud andmekoosseis võimaldab eesmärki realselt saavutada.¹²⁴ Kui register kogub kohustuste kohta infot, kuid ei hõlma krediitvõimelisuse hindamiseks vajalikku sissetulekute infot, ei vähenda register vajadust laiapõhjalise registrivälise andmetöötluse järele. Minimaalsus ei ole üksnes registris vähem ridu, vaid ka see, kas registri lahendus vähendab vajadust veelgi riivavamate alternatiivide kasutamiseks.

Kui registri eesmärk on vähendada vajadust ulatusliku registrivälise kontrolli osas ning anda krediidiandjale tarbija maksevõimest adekvaatsem, usaldusväärsem ja terviklik ülevaade, tuleks seadusandjal kaaluda, kas registrisse lisada piiratud ja standardiseeritud sissetuleku info ametlikust allikast. Selline teave võiks hõlmata tarbija regulaarse sissetuleku kohta koondnäitajat piisava ajavahemiku jooksul, arvestades sissetulekuallikaid ja nende laekumise regulaarsust, näiteks viimased 6-12 kuud.

Eelmainitud lähenemine oleks kooskõlas ka krediidiandjate ja -vahendajate seaduse¹²⁵ § 49 lg-a 3, mille kohaselt tuleb regulaarse sissetuleku hindamisel arvesse võtta muu hulgas töötasu, pensioni, investeringutulu, dividende, füüsilisest isikust ettevõtja tegevusest saadud tulu, ettevõtlustulu, üüritulu, hüvitisi, toetusi ja elatist ning hinnata nende laekumise regulaarsust. Selle asemel, et krediidiandja saaks krediitvõimelisuse hindamiseks ligipääsu tarbija ulatuslikule pangakonto väljavõttele, mis võib anda väga detailse pildi isiku eraelust, tarbimisharjumustest ja isiklikest eelistustest, võiks seadusandja kaaluda lahendust, mille puhul krediidiandjale tehakse kättesaadavaks üksnes kontrollitud ja üldistatud teave tarbija sissetulekute struktuuri ja regulaarsuse kohta. Selline lahendus oleks andmekaitse seisukohalt vähem riivav, sest võimaldaks hinnata tarbija maksevõimet ilma, et krediidiandja töötleks kogu pangakonto väljavõttes sisalduvat detailset teavet tarbija kohta.

¹²³ EKo C-184/20, *OT versus Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, ECLI:EU:C:2022:601, p-d 125-128.

¹²⁴ Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp artiklit 25 käsitlevad suunised 4/2019. Lõimitud andmekaitse ja vaikimise andmekaitse. Versioon 2.0. Vastu võetud 20.10.2020, p 73-76. – https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb_guidelines_201904_dataprotection_by_design_and_by_default_v2.0_et.pdf (26.04.2026).

¹²⁵ Krediidiandjate ja -vahendajate seadus. – RT I, 13.02.2026, 4.

Võimaliku ametliku allikana võiks seejuures kõne alla tulla Maksu- ja Tolliameti andmestik, kuna e-MTA teenus „Minu sissetulekud” võimaldab juba praegu näha ülevaadet isikule aasta jooksul tehtud väljamaksetest ning maksuvaba tulu kasutamisest.¹²⁶ Krediidivõimelisuse hindamiseks ei ole krediidiandjal vaja näha, kus isik söömas käib või millistes kauplustes ta oste teeb.

Eriti problemaatiline on pangakonto väljavõtte kaudu sellise teabe töötlemine, millest võib otseselt või kaudselt järeldada IKÜM art 9 lg 1 kaitsealasse kuuluvaid asjaolusid, nagu näiteks terviseandmeid. Tarbijakrediididirektiivi art 18 lg 3 kohaselt ei tohi aga krediidivõimelisuse hindamiseks kasutatav teave sisaldada eriliiki isikuandmeid ning art 19 lg 5 kohaselt ei tohi krediidiandjad ega krediidivahendajad töödelda selliseid isikuandmeid ka krediidivõimelisuse hindamiseks kasutatavates andmebaasides. Seetõttu oleks ametlikust allikast pärineva piiratud ja standardiseeritud sissetulekuinfo kasutamine isikuandmete minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtetega paremini kooskõlas kui pangakonto väljavõtte rutiinne küsimine.

3.1.4. Õigsus

Ka õigsuse põhimõtte analüüs tugineb käesolevas peatükis suuresti töö varasemates osades tehtud järeldustele, eeskätt seoses isikuandmete ajakohasuse, vastutuse jaotuse ning andmesubjekti õiguste teostamisega.

IKÜM art 5 lg 1 p d kohaselt peavad isikuandmed olema õiged ja vajaduse korral ajakohased ning tuleb võtta mõistlikud meetmed, et ebaõiged isikuandmed parandataks või kustutataks viivitamata. Positiivse krediidiregistri kontekstis ei tähenda õigsus aga üksnes üksiku andmekande formaalset korrektsust, vaid eeldab, et registri terviklahendus tagab krediidiandjale ajaliselt järjepideva, usaldusväärse ja mitteeksitava ülevaate tarbija finantsolukorrast. Nagu autor on varasemalt märkinud, tuleneb see nõue ka uuest tarbijakrediidi direktiivist ning IKS-i kavandatavatest muudatustest, mis rõhutavad isikuandmete täpsuse ja ajakohasuse imperatiivset iseloomu.

Eelnõu üheks tugevuseks on isikuandmete ajakohastamise lühike tähtaeg. Eelnõu § 8 kohaselt tuleb andmed registrisse edastada 24 tunni jooksul pärast lepingu sõlmimist, muutmist või

¹²⁶ Maksu- ja Tolliamet. Sissetulekute ülevaade e-MTAs. 23.02.2026. – <https://www.emta.ee/eraklient/maksud-ja-tasumine/tulu-deklareerimine/sissetulekute-ulevaade-e-mtas> (26.04.2026).

andmete muutumist, samuti lepingu lõppemise või nõude loovutamise korral. Selline lahendus toetab isikuandmete ajakohasust ning vähendab vananenud isikuandmete kasutamise riski. Samas ei taga ajakohasus iseenesest veel isikuandmete sisulist õigsust.

Eelnõu analüüsist ilmneb, et õigsuse põhimõtte seisukohalt tekitab küsimusi ka rikkumise info ajutine ja katkendlik kajastamine. Eelnõu § 7 lg 1 p 12 kohaselt muutub viivitus krediidiandjale nähtavaks alates 14. päevast ning on eelnõu § 10 lg 4 kohaselt kättesaadav kuni kohustuse täitmiseni, kuid mitte kauem kui 45 päeva viivituse algusest. Samal ajal lõpeb algse krediiditeabe andja andmeedastuse kohustus nõude loovutamisel. Sellest tulenevalt omandab register selles osas ajaliselt piiratud maksehäireregistri funktsiooni, kuvades negatiivset teavet üksnes lühikese ajavahemiku jooksul ilma tarbijat võlgnevusest kordagi ette hoiatamata või maksmata arvet meelde tuletamata. Arvestades, et maksehäirete info mõjutab otseselt krediidivõimelisuse hindamist, on sellise lahenduse mõju andmesubjekti õigustele märkimisväärne.¹²⁷

Kuigi seletuskirjas põhjendatakse 14-päevast tähtaega eriregulatsiooniga¹²⁸, ei ole autori hinnangul selle vajalikkus ja mõõdukus piisavalt põhjendatud. Selline äärmiselt lühike makseviivitus ei anna mingit indikatsiooni sellest, et tarbijal oleks probleeme krediidivõimelisusega. Lühiajalised viivitused võivad tekkida ajutistel ja objektiivsetel põhjustel, nagu näiteks haigestumine, ajutine kodust eemal viibimine või arve on lihtsalt kogemata rämpsposti läinud.¹²⁹ Lisaks tuleb arvestada, et IKS § 10 lg 2 järgi on võlasuhte rikkumisega seotud isikuandmete edastamine maksehäireregistrile üldjuhul lubatav alles siis, kui rikkumisest on möödunud rohkem kui 30 päeva.

Problemaatiline on ka 45-päevane ülempiir. Kui viivituse fakt muutub krediidiandja jaoks nähtamatuks juba 45 päeva möödumisel, kuigi kohustus võib endiselt olla täitmata või selle edasine käsitlemine jätkub pärast nõude loovutamist väljaspool registrit, ei anna register enam täielikku ega võrreldavat ülevaadet tarbija tegelikust maksekäitumisest. Õigsuse probleem ei seisne siin tingimata vales kandes, vaid selles, et registri ülesehitus loob ajaliselt piiratud ja sisuliselt ebatäieliku pildi.

¹²⁷ EK C-26/22, *UF versus SCHUFA Holding and Others*, ECLI:EU:C:2023:222, kohtujurist P. Pikamäe ettepanek, p 34-35.

¹²⁸ Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri, lk 34.

¹²⁹ Sein, K., Värvi, A., Kalamees, P., lk 136-137.

Eriti ilmneb see nõude loovutamise korral. Kui pärast loovutamist ei ole nõude omandajal, nagu näiteks inkassoettevõtjal, kohustust registrit kasutada, võib registrisse jääda üksnes märke loovutamise kohta, kuid puududa teave selle kohta, kas nõue on hiljem tasutud, jätkuvalt sissenõutav, restruktureeritud või vaidlustatud. Sellisel juhul ei asenda register erasektori maksehäireregistreid, vaid lisandub neile, sundides krediidiandjat jätkuvalt koguma isikuandmeid erinevatest allikatest.

Probleemi süvendab asjaolu, et kui võlgnevus jõuab pärast IKS § 10 tingimuste täitmist erasektori maksehäireregistrisse, võib sama võlgnevuse mõju tarbijale kesta oluliselt kauem kui krediiditeaberegistris ette nähtud 45-päevane nähtavusperiood. IKS § 10 lg 2 p 5 kohaselt ei ole võlasuhte rikkumisega seotud isikuandmete edastamine lubatud, kui kohustuse rikkumise lõppemisest on möödunud rohkem kui viis aastat. Seega võib ka lühiajalise või kiiresti kõrvaldatud võlgnevuse negatiivne mõju jätkuda maksehäireregistri kaudu aastaid.

Lisaks ei sätesta eelnõu piisavalt selgelt ebaõigete isikuandmete parandamise ega vaidlustatud käsitlemise korda. Nagu varasemalt käsitletud, puudub andmesubjekti jaoks arusaadav menetluslik raamistik, mille kaudu oma õigusi tõhusalt teostada. Õigsuse põhimõtte seisukohalt ei ole tegemist pelgalt tehnilise puudusega. Kui registriandmed mõjutavad otseselt krediidi saamise võimalust, peab süsteem tagama selge ja toimiva lahenduse juhuks, kui andmesubjekt vaidlustab isikuandmete õigsuse.

Sellest tulenevalt peaks seadusandja autori hinnangul valima ühe kahest selgest lahendusest. Esimene võimalus on kujundada rikkumise info regulatsioon terviklikuks, sidudes selle vähemalt 30-päevase lävendiga, võimaldades selle nähtavust kuni kohustuse tegeliku lõppemiseni ning kohustades ka erinevaid nõude omandajaid isikuandmeid ajakohastama. Vajaduse korral võiks registris eristada nõude staatust, näiteks märkides, kas nõue on tasutud, vaidlustatud, ajatatud, restruktureeritud või loovutatud.

Teine võimalus on loobuda rikkumise info kandmisest positiivsesse krediidiregistrisse üldse. Kui riik ei soovi luua terviklikku krediiditeaberegistrit, mis hõlmab nii positiivset kui negatiivset infot kogu nõude elutsükli vältel, oleks põhjendatum jätta selline teave eraõiguslike registre kanda ja mitte erinevaid osapooli segadusse ajada.

Seega ei seisne eelnõu peamine õigsuse probleem üksnes riskis, et mõni kanne võib olla vale, vaid selles, et kogu registri praegune ülesehitus tekitab krediidiandjale ajaliselt kärbitud ja pooliku pildi tarbija maksekäitumisest. Kui seadusandja soovib informatsiooni asümmeetriat

vähendada ja võimaldada krediidiandjal krediivõimelisuse hindamisel krediiditeaberegistrile tugineda, peab ta kas tagama rikkumise info tervikliku kajastamise kogu nõude kestel või loobuma sellise info kandmisest üldse.

3.1.5. Säilitamise piirang

Ka säilitamise piirangu põhimõtte käsitlemisel tuginetakse käesolevas peatükis varasematele järeldustele, eelkõige seoses andmekoosseisu, eesmärgipärasuse ning järelevalve tagamise vajadusega. Seetõttu ei analüüsita siin üksnes säilitustähtaega iseseisva küsimusena, vaid hinnatakse seda osana registri terviklahendusest.

IKÜM artikli 5 lg 1 p e kohaselt ei tohi isikuandmeid säilitada kauem, kui see on vajalik töötlemise eesmärgi saavutamiseks. Säilitamise kestus peab olema eesmärgiga sisuliselt seotud ja proportsionaalne, mitte üksnes formaalselt kindlaks määratud. Seda täpsustab IKÜM põhjenduspunkt 39, mille kohaselt tuleks isikuandmete säilitamise aeg viia võimalikult lühikeseks ning vastutav töötleja peaks kehtestama tähtajad isikuandmete kustutamiseks või nende säilitamise vajaduse perioodiliseks läbivaatamiseks.

Eelnõu § 11 kohaselt säilitatakse krediiditeaberegistrisse kantud isikuandmeid ja logisid kaks aastat alates lepingu lõppemise, nõude loovutamise või lepingu ülevõtmise kohta isikuandmete kandmisest registrisse. Seega kohaldab eelnõu ühtset kaheaastast säilitustähtaega nii lepinguandmetele kui ka logidele, eristamata erinevaid andmekategooriaid ega nende funktsiooni.

Nagu varasemates peatükkides käsitletud, ei ole registrisse kogutavate isikuandmete koosseis ega nende kasutus ühtlane. Seetõttu ei saa ka säilitustähtaega käsitada neutraalse tehnilise valikuna. Säilitamise kestus mõjutab otseselt eraelu riive ulatust ja kestust ning peab seetõttu olema sisuliselt põhjendatud. Seda lähenemist toetab ka õiguskirjandus, mille kohaselt peab säilitustähtaeg tulenema isikuandmete töötlemise eesmärgist ning selle lõppemisel tuleb tagada isikuandmete kustutamine või anonüümseks muutmine. Säilitamise piirangu põhimõttega ei ole kooskõlas ka olukord, kus isikuandmed eemaldatakse küll aktiivsest kasutusest, kuid neid hoitakse edasi muudes süsteemides viisil, mis võimaldab nende hilisemat kasutamist.¹³⁰

¹³⁰ Mikiver, M. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile, lk 23-25.

Eeltoodust tulenevalt tekitab küsimusi eelnõu lahendus, kus väga erineva iseloomu ja eesmärgiga isikuandmeid säilitatakse ühetaoliselt kaks aastat. Säilitamise piirangu põhimõtte seisukohalt ei piisa üksnes sellest, et seaduses on säilitustähtaeg formaalselt sätestatud. Tähtaeg peab olema põhjendatav konkreetse andmekategooria eesmärgi ja kasutusvajaduse kaudu. Ka Eesti andmekogude praktikas esineb lahendusi, kus eri andmekategooriatele on kehtestatud erinevad säilitustähtajad, nagu näiteks haigekassa ja töövõimetoetuse andmekogud.¹³¹

Autori hinnangul oleks ka krediitaberegistri puhul põhjendatud diferentseeritud säilitusmudel. Esiteks võiks eristada logisid ja isikuandmete töötlemise ajalugu, mille säilitamine kahe aasta jooksul on põhjendatud järelevalve, vaidluste lahendamise ja päringute õiguspärasuse kontrolli eesmärgil. Teiseks võiks eraldi käsitleda lepingu põhiandmeid, nagu lepingu olemasolu, sõlmimise ja lõppemise aeg, krediidiliik ja krediidijääk lepingu lõppemise hetkel, mille säilitamine võib samuti olla põhjendatud kontrollifunktsioonide täitmiseks. Kolmandaks moodustavad eraldi rühma detailsemad ja dünaamilised isikuandmed, nagu maksegraafiku üksikasjad, viivituse fakt ja intressimäär tüüp. Kuigi sellised isikuandmed võivad olla krediidivõimelisuse hindamise seisukohalt olulised lepingu kehtivuse ajal, ei pruugi nende säilitamine samas ulatuses olla põhjendatud pärast lepingu lõppemist, nõude loovutamist või viivituses olnud kohustuse täitmist.

Selliste isikuandmete puhul tuleks kaaluda lühemat säilitustähtaega või nende säilitamist piiratud kujul, näiteks pseudonüumitult või üksnes järelevalve eesmärgil piiratud juurdepääsuga. See võimaldaks säilitada kontrolliks vajaliku teabe, vähendades samas tarbetut pikaajalist isikustatud detailandmete hoidmist.

Diferentseerimise võimalikkust kinnitab ka eelnõu § 10 lg 8 loogika, mille kohaselt koostab registripidaja isikuandmete põhjal isikustamata koondaruandeid. See näitab, et vähemalt osa eesmärkidest on saavutatavad ka ilma isikustatud isikuandmete pikaajalise säilitamiseta.

Kokkuvõttes ei seisne säilitamise piirangu probleem niivõrd kaheaastase tähtaja olemasolus, vaid selles, et see on kujundatud ühtsena väga erineva eesmärgi ja tundlikkusega isikuandmete suhtes. Proportsionaalsem ja IKÜM-i põhimõtetega paremini kooskõlas olev lahendus eeldaks säilitustähtaegade diferentseerimist vastavalt isikuandmete olemusele ja kasutusvajadusele.

¹³¹ Mikiver, M. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile, lk 34.

3.1.6. Usaldusväärsus ja konfidentsiaalsus

IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti f kohaselt tuleb isikuandmeid töödelda viisil, mis tagab nende asjakohase turvalisuse, sealhulgas kaitse loata või ebaseadusliku töötlemise ning juhusliku kaotsimineku, hävimise või kahjustumise eest, kasutades asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid. Positiivse krediidiregistri puhul ei piirdu usaldusväärsus ja konfidentsiaalsuse põhimõtte üksnes klassikalise infoturbeaga. Kuna registris töödeldavad isikuandmed võivad mõjutada isiku ligipääsu krediiditurule, hõlmab see põhimõtte ka andmetöötluse kontrollitavust, jälgitavust ja väärkasutuse tuvastatavust.

Turvaliseks ei saa seega pidada üksnes süsteemi, millele on kehtestatud juurdepääsupiirangud. Turvaline ja usaldusväärne on süsteem, mille puhul on võimalik tagantjärele kontrollida, kes, millal, millisel alusel ja mis eesmärgil isikuandmeid kasutas. Seetõttu on usaldusväärsus ja konfidentsiaalsuse põhimõtte tihedalt seotud ka eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõtetega. Kui puudub tõhus võimalus kontrollida, kas registriandmeid kasutatakse üksnes lubatud eesmärkidel ja vajalikus ulatuses, jäävad ka muud andmekaitsepõhimõtted sisuliselt deklaratiivseks.

Eelnõus on kontrollitavuse tagamiseks ettenähtud § 7 lg-s 2 ja § 9 lg-s 6 logide pidamise kohustused. Mõlemal juhul peab logi sisaldama teavet andmete töötlemise põhjenduse, aja ja andmeid töödelnud isiku kohta. Lisaks näeb eelnõu § 12 lg 4 p 4 ette, et registripidajaga sõlmitavas halduslepingus tuleb sätestada konfidentsiaalsusnõuded.

Need sätted loovad lähtekoha andmetöötluse kontrollitavuse ja konfidentsiaalsuse tagamiseks, kuid ei vasta täielikult küsimusele, kuidas logisid praktikas kasutatakse. Eelnõust ei nähtu, kas ja millises ulatuses saab vastutav töötleja logidele ligi, millal logisid kontrollitakse ning milliste kriteeriumide alusel hinnatakse päringute põhjendatust.

Usaldusväärsus ja konfidentsiaalsuse põhimõtte seisukohalt on oluline ka eelnõu § 6 lõige 2, mille kohaselt ei pea registri andmevahetust korraldama riigi infosüsteemi andmevahetuskihi kaudu. Nagu autor varasemalt käsitles, siis X-tee kasutamata jätmine ei ole iseenesest välistatud ega tingimata õigusvastane, kuid sellisel juhul peaks seadus tagama, et alternatiivne andmevahetuse lahendus vastab samaväärsetele turvalisuse, jälgitavuse ja kontrollitavuse nõuetele. Kui sellist nõuet seaduse tasandil ei sätestata, jääb andmevahetuse turvastandard suure osas määratlemata ning see võib mõjutada nii süsteemi terviklikkust kui ka järelevalve tõhusust.

Usaldusvääruse ja konfidentsiaalsuse tagamist mõjutab ka registri institutsionaalne ülesehitus. Eelnõu kohaselt on registripidaja eraõiguslik ettevõtja, samas kui vastutav töötleja on Rahandusministeerium. Selline mudel ei ole iseenesest vastuolus IKÜM-iga, kuid eeldab, et vastutaval töötlejal on tegelik ja tõhus kontroll volitatud töötleja tegevuse üle. Seejuures tuleb arvestada, et registripidaja tegutseb erasektori loogika alusel, mis võib suurendada riski, et tehnilised ja korralduslikud lahendused kujunevad eeskätt efektiivsuse ja kulude, mitte maksimaalse andmekaitse standardi järgi. Seetõttu on eriti oluline, et seadusandja sätestaks selged ja kontrollitavad turvanõuded ning tagaks vastutava töötleja aktiivse järelevalverolli.

3.2. Soome mudel

3.2.1. Seaduslikkus, õiglus ja läbipaistvus

IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti a kohaselt peab isikuandmete töötlemine olema seaduslik, õiglane ja andmesubjektile läbipaistev. Käesolevas töös on nende põhimõtete sisulist tähendust ning rakendumist positiivse krediidiregistri kontekstis juba käsitletud peatükkides 1.2 ja 2.2, kus analüüsiti nii õigusliku aluse kui ka andmesubjekti teavitamise ja õiguste tagamisega seotud küsimusi. Seetõttu ei avata ka Soome alapeatükis neid põhimõtteid uuesti, vaid hinnatakse üldpildis, mil määral eelnevalt käsitletud lahendused vastavad seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse nõuetele.

Soome mudeli tugevus seisneb kõigepealt selles, et töötlemise põhiraamistik on üles ehitatud seaduse tasandil ning register on täielikult avaliku sektori hallatav. See muudab andmesubjekti jaoks selgemaks, kes tema isikuandmete töötlemise eest vastutab, millisel õiguslikul alusel isikuandmeid kogutakse ja kelle poole saab oma õiguste teostamiseks pöörduda. Võrreldes Eesti mudeliga, kus registri pidamine on kavas delegeerida eraõiguslikule ettevõtjale, on Soome lahendus läbipaistvam ning väiksem on ka oht, et andmetöötlemise praktiline kujundamine eemaldub avaliku võimu kontrollist.

Õigluse ja läbipaistvuse seisukohalt on oluline ka see, et Soome seadus ei piirdu üksnes isikuandmete kogumise lubamisega, vaid seob registri kasutamise kontrollitavate menetluslike tagatistega. Nagu eelnevalt käsitletud, on Soomes andmesubjektidel võimalik e-teenuse kaudu näha enda kohta registrisse kantud isikuandmeid ning samuti seda, kellele ja millises ulatuses on tema andmeid väljastatud. Lisaks ei saa krediidiandjad registriandmete

automaatset juurdepääsu, vaid selle eelduseks on andmeloa süsteem, mille raames kontrollib Tuluregister taotleja eesmärki, andmekaitsemeetmeid ja kasutustingimusi.

Eesti eelnõu analüüsis on autor seevastu varasemalt osutanud puudustele just selles osas, kuidas tagatakse andmesubjekti tegelik ülevaade isikuandmete kasutamisest ja õigustest ning kui kontrollitav on registriandmetele juurdepääs. Seega pakub Soome mudel Eestile siin selge võrdluspunkti, kus läbipaistvus ei tähenda ainult otsekohalduva normi olemasolu, vaid ka toimivat meetet.

Samas nagu teises peatükis märgitud, tekitab ka Soome mudelis küsimusi isikuandmete parandamise korraldus olukorras, kus ebaõiged isikuandmed pärinevad krediidiandjalt, kes ei ole enam kättesaadav. Sellises olukorras võib andmesubjekti õigus nõuda isikuandmete parandamist jääda formaalselt alles, kuid selle tegelik realiseerimine muutub ebakindlaks. Seetõttu ei seisne õiglus üksnes selles, et andmesubjektile antakse õiguslik võimalus oma õigusi kasutada, vaid ka selles, et süsteem tagab nende õiguste praktilise tõhususe.

Kokkuvõttes saab järeldada, et Soome positiivne krediidiregister vastab seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõtetele üldjoontes paremini kui Eesti eelnõu. Selle peamised eelised Eesti ees seisnevad selgemas vastutusjaotuses, andmesubjekti realiseeritavates õigustes ning kontrollitavamas juurdepääsukorras. Eesti võiks siit õppida eeskätt seda, et ulatusliku krediidiregistri õiguspärasus ei sõltu ainult õigusliku aluse olemasolust, vaid ka sellest, kas andmesubjekt suudab süsteemi toimimist mõista, oma õigusi tegelikult kasutada ja isikuandmete kasutamist tagantjärele kontrollida.

3.2.2. Eesmärgi piirang

IKÜM artikli 5 lõike 1 punkt b kohaselt tuleb isikuandmeid koguda kindlaksmääratud, selgetel ja õiguspärastel eesmärkidel ning neid ei tohi hiljem töödelda viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus. Nagu käesoleva töö varasemates peatükkides käsitletud, sõltub selle põhimõtte tegelik rakendamine eelkõige sellest, kui selgelt on seadusandja määratlenud registri eesmärgid ning kui täpselt on piiritletud isikuandmete edasine kasutamine.

Soome positiivse krediidiregistri puhul tulenevad töötlemise eesmärgid seaduse §-st 1 ning hõlmavad ülelaenamise ennetamist, krediidivõimelisuse hindamise toetamist ning finantsturu seiret ja järelevalvet. Erinevalt pelgalt deklaratiivsest eesmärgi sõnastusest on need eesmärgid seotud ka konkreetsete kasutustega. Nagu töö eelnevates peatükkides isikuandmete

väljastamise kontekstis näidatud, toimub isikuandmete väljastamine krediidiandjatele §-de 21 ja 22 alusel üksnes krediidivõimelisuse hindamiseks, samas kui ametiasutustele isikuandmete edastamine § 24 alusel on seotud järelevalve ja analüütiliste ülesannetega. Seadus sätestab seejuures, et isikuandmeid ei tohi kasutada muul eesmärgil kui see, milleks need on väljastatud.

Eesti regulatsioonis on registri üldeesmärk ja selle vahetu kasutusfunktsioon omavahel vähem eristatud, mistõttu võib tekkida oht, et eri eesmärgid sulanduvad praktilises rakenduses. Soome lahendus näitab, et mitme eesmärgi olemasolu ei ole iseenesest problemaatiline, kui nende ulatus, adressaadid ja kasutustingimused on eristatud.

Soome puhul on oluline on ka see, ettevalmistavates materjalides nähakse ette registri võimalik edasine arendamine. Samas rõhutatakse, et iga uue kasutusviisi puhul tuleb teha eraldi seadusandlik hinnang, et kontrollida selle kooskõla andmekaitseõuetega.¹³² See lähenemine on kooskõlas IKÜM artikli 6 lõike 4 ühilduvuse hindamise loogikaga ning aitab vältida eesmärgi piirangu põhimõtte sisutühjaks muutumist. Võrdluses Eesti eelnõuga on see oluline erinevus, kuna Eesti puhul jääb suurem osa registri võimalikust arengust ja andmekasutuse laienemisest määrasandja ja praktilise rakenduse tasandile.

3.2.3. Minimaalsuse põhimõte

IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti c kohaselt peavad isikuandmed olema asjakohased, vajalikud ja piiratud sellega, mis on töötlemise eesmärgi saavutamiseks vajalik. Nagu autor Eesti eelnõu analüüsis leidis, ei tähenda minimaalsuse põhimõte üksnes liigsete isikuandmete vältimist, vaid nõuab hinnangut sellele, kas valitud andmekoosseis on eesmärgi saavutamiseks tervikuna põhjendatud.

Soome positiivse krediidiregistri puhul on andmekoosseis ulatuslik ja detailselt seaduse tasandil reguleeritud. Nagu töö teises peatükis käsitletud, määravad seaduse §-d 4-15 kindlaks nii registrisse kantavad andmesubjektid kui ka kogutavate isikuandmete liigid. Registrisse kantakse lisaks identifitseerimisandmetele ka laiaulatuslik teave krediidisuhete, maksekäitumise, intressitingimuste, tagatiste, maksegraafikute ning isegi sissetulekute kohta. Selline lahendus erineb oluliselt Eesti eelnõust, kus andmekoosseis on kitsam, kuid samas ei võimalda see krediidivõimelisuse terviklikku hindamist ilma täiendava registrivälise andmetöötluseta.

¹³² Jaatinen, T. jt, lk 10.

Avaliku arutelu käigus esitati eelnõule nii toetavaid kui ka kriitilisi seisukohti. Positiivseks peeti eelkõige seda, et register võimaldab koondada laenuandjate jaoks varasemast põhjalikumat teavet andmesubjektide tulude ja kohustuste kohta, mis toetab vastutustundlikku laenuandmist ning aitab ennetada ülelaenamist. Samas rõhutasid mitmed osapooled vajadust piirata kogutavate andmete mahtu üksnes vältimatult vajalikuga ning põhjendada nende töötlemist senisest täpsemalt. Lisaks toodi esile vajadus täpsustada, millistel tingimustel ja kellel on õigus registriandmetele ligi pääseda, ning hinnata põhjalikumalt andmetöötlusega seotud riske ja mõjusid.¹³³

Eesti eelnõu puhul tõi autor esile, et kuigi registri andmekoosseis on piiratum, ei pruugi see vähendada isikuandmete töötlemise kogumahtu, kuna krediidiandjad peavad jätkuvalt koguma täiendavaid isikuandmeid, eelkõige pangakonto väljavõtteid. See tähendab, et formaalselt väiksem register võib praktikas viia hoopis ulatuslikuma ja vähem kontrollitava andmetöötluseni. Soome lahendus seevastu koondab suure osa vajalikust teabest ühte, seadusega reguleeritud ja kontrollitavasse süsteemi.

Samas ei ole ka Soome lahendus probleemivaba. Nagu ettevalmistavatest materjalidest nähtub, ei pruugi isegi nii ulatuslik register hõlmata kõiki asjakohaseid isikuandmeid, näiteks teatud tululiike või isikute gruppe, nagu dividendid ja üüritulu.¹³⁴ Seetõttu ei saa krediidiandja tugineda üksnes registriandmetele. See tähendab, et ka Soome mudelis ei kao täielikult vajadus täiendava andmetöötluse järele.

Kokkuvõttes näitab võrdlus, et minimaalsuse põhimõtte rakendamisel ei ole määrav üksnes kogutavate isikuandmete hulk, vaid ka see, kuidas andmekoosseis on seotud töötlemise eesmärgiga tervikuna. Soome mudel on küll mahukam, kuid selle tugevuseks on isikuandmete koondamine ühtsesse, seaduslikult piiritletud süsteemi, mis võib vähendada vajadust hajutatud ja vähem kontrollitava andmetöötluse järele.

3.2.4. Õigus

IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti d kohaselt peavad isikuandmed olema õiged ja vajaduse korral ajakohased ning ebaõiged isikuandmed tuleb viivitamata parandada või kustutada. Nagu autor on varasemates peatükkides käsitlenud, ei seisne õigsuse põhimõte üksnes isikuandmete

¹³³ HE 22/2022, lk 38-40.

¹³⁴ Jaatinen, T. jt, lk 73-74.

formaalses korrektsuses, vaid kogu registrisüsteemi võimes tagada usaldusväärne ja ajakohane ülevaade andmesubjekti finantsolukorrast.

Soome positiivse krediidiregistri regulatsioonis on õigsuse põhimõtte tagamiseks ettenähtud oluline säte. Kui andmesubjekt vaidlustab teda puudutavate isikuandmete õigsuse ja taotleb IKÜM art 18 lg 1 p a alusel töötlemise piiramist, kajastub vastav teave ka krediidiandjale väljastatavas krediidiaruandes. Positiivse krediidiregistri seaduse § 22 lg 2 p 12 järgi sisaldub krediidiaruandes teave selle kohta, kas andmesubjekt on vaidlustanud registris olevate andmete õigsuse ja kas nende töötlemine on piiratud. Sama seaduse § 25 võimaldab §-des 21 ja 24 nimetatud eesmärkidel andmeid avaldada ka juhul, kui andmesubjekt on taotlenud töötlemise piiramist põhjusel, et ta vaidlustab andmete õigsuse. Seega ei jää vaidlus üksnes registri sisemiseks aruteluks, vaid muutub nähtavaks ka krediidiandjale kui otsustajale. Soome õiguskantsler on pidanud sellist lahendust andmekaitse seisukohalt positiivseks, kuna see suurendab süsteemi läbipaistvust ja usaldusväarsust.¹³⁵

Tähelepanuväärne on ka õiguskantsleri 2025. aasta hinnang registripidaja rollile. Õiguskantsler märkis, et olukord, kus Tuluregistril registripidajana ei ole tegelikke võimalusi kontrollida kõiki registreisse kantud isikuandmeid, on praktikas ebarahuldav. Seda põhjusel, et registripidaja ei suuda paljudes olukordades hinnata näiteks krediidisuhte olemasolu või tingimusi teisiti kui isikuandmete esitajalt saadud teabe või üheselt mõistetava välise tõendi põhjal ning et talle ei ole antud pangasaladusest tulenevalt õigust saada lisa kontrollteavet.¹³⁶

Nimetatud riskid on leidnud kinnitust ka praktikas. Hiljutised Soome krediiditeaberegistriga tekkinud probleemid näitavad, et ka hästi struktureeritud süsteem ei välista vigade tekkimist. 2026. aasta alguses teatati, et registris avastati mitmeid vigu, mille tulemusena võisid krediidiregistri väljavõtted sisaldada ebatäpseid isikuandmeid ning laenuotsuseid võidi teha ebaõige teabe põhjal. Probleemid olid seotud nii tehniliste tõrgetega (andmete töötlemise „kinnijäämine“) kui ka andmeesitajate puudustega (nt aegunud sertifikaadid või ebatäpsed krediidiandmed).¹³⁷

Nagu autor varasemalt käsitles, siis kui krediidiotsus põhineb ebaõigetel registriandmetel ning selle tulemusena keeldutakse isikule krediiti andmast või pakutakse talle ebasoodsamaid

¹³⁵ *Positiivisen luottotietorekisterin toiminta*, lk 11-12.

¹³⁶ *Ibid.*, lk 11-13.

¹³⁷ *Positiivinen luottotietorekisteri. Luottotietorekisterioteilla mahdollisesti vääriä tietoja alkuvuonna 2026.* 13.03.2026.

<https://www.vero.fi/positiivinenluottotietorekisteri/tietoa-rekisterista/uutishuone/Uutiset/2026/luottotietorekisterioteilla-mahdollisesti-vaaria-tietoja-alkuvuonna-2026/> (26.04.2026).

tingimusi, võib kõne alla tulla kahju hüvitamise nõue IKÜM art 82 alusel. Kahjuks aga avalikult kättesaadava teabe põhjal ei leidnud autor infot selle kohta, kas tarbijad, kelle krediidiaruanded sisaldasid ebaõigeid andmeid, on Soomes juba esitanud registri vigade tõttu kahjunõudeid või mitte.

Sellest tulenevalt seisneb Eesti jaoks oluline õppetund. Õigsuse põhimõtte tõhus rakendamine eeldab selget vastutusahelat, toimivat menetlust vaidlustatud isikuandmete käsitlemiseks ning meetet, mis võimaldab vaidluse olemasolu kohe nähtavalt esile tuua või vajaduse korral piirata isikuandmete kasutamist kuni nende kontrollimiseni. Ilma selliste meetmeteta jääb õigsuse põhimõtte formaalseks ega taga andmesubjekti õiguste tegelikku kaitset.

Õigsuse põhimõtte seisukohalt väärib eraldi esiletoomist ka negatiivse teabe esitamine registris. Soome positiivse krediidiregistri seaduse § 12 piirab registrisse kantava negatiivse teabe ulatust, nähes ette, et registris kajastatakse üksnes maksed, mille tasumisega on viivitatud vähemalt 60 päeva. Sama seaduse § 32 lõike 4 kohaselt eemaldatakse selline teave pärast kohustuse täitmist. Soome krediiditeabe seaduse¹³⁸ § 14 kohaselt on maksehäire avaldamine võimalik üksnes juhul, kui tarbija on olnud viivituses vähemalt 60 päeva ning talle on eelnevalt saadetud meeldetuletus maksmata arve osas ja hoiatus maksehäire avaldamise kohta. Meeldetuletus peab olema tarbijale saadetud vähemalt 21 päeva enne maksehäire avaldamist. Selline avaldamisvõimalus puudutab eelkõige krediidivõlgnevusi. Muud võlad, nagu näiteks maksmata elektri- või telefoniarved, eeldavad maksehäireregistrisse kandmiseks üldjuhul kohtuotsust.

Eesti eelnõu kohaselt kantakse krediiditeaberegistrisse tarbijakrediidilepingust tuleneva kohustuse täitmisega viivitamise fakt juba siis, kui kohustuse täitmise tähtpäevast on möödunud alles 14 päeva. Kuigi sellisele teabele juurdepääs on ajaliselt piiratud, ei näe eelnõu ette Soome regulatsiooniga võrreldavat eelnevat meeldetuletuse või hoiatuse kohustust. Seetõttu võib Eesti lahendus kaasa tuua olukorra, kus registris kajastuvad ka lühiajalised või juhuslikud makseviivitused, mis ei pruugi usaldusväärset näidata tarbija tegelikku krediidivõimelisust. Soome lähenemine on õigsuse põhimõttega paremini kooskõlas, sest see seob negatiivse maksekäitumise kajastamise kõrgema lävendiga.

¹³⁸ Luottotietolaki. - 11.5.2007/527.

3.2.5. Säilitamise piirang

IKÜM art 5 lg 1 p e kohaselt ei tohi isikuandmeid säilitada kauem, kui see on eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Soome positiivse krediidiregistri puhul on säilitamise regulatsioon märksa diferentseeritum võrreldes Eesti eelnõuga ning seotud konkreetsete andmekategooriate funktsiooniga. Seaduse § 32 kohaselt eristatakse selgelt erinevaid andmeliike ja nende säilitamise kestust - krediidilepingute põhiantmeid säilitatakse üldjuhul kaks aastat pärast lepingu lõppemist või krediidi täielikku tagasimaksmist; amortisatsiooni- ja sissetulekuandmeid kaks aastat nende registrisse kandmisest; makseviivituse isikuandmeid kuni viivise tasumiseni; võlgade ümberkujundamise teavet kuni vastava programmi lõppemiseni ning logiandmeid andmete väljastamise kohta viis aastat.

Nagu autor varasemates peatükkides tõi esile, näeb Eesti eelnõu ette ühtse kaheaastase säilitustähtaja, mis hakkab kulgema pärast tarbijakrediidilepingu lõppemise, nõude loovutamise või lepingu ülevõtmise kohta isikuandmete registrisse kandmist. Selline lahendus tähendab, et väga erineva iseloomu ja eesmärgiga isikuandmeid, sealhulgas krediidilepingu põhiantmeid, makseandmeid ja logisid, käsitatakse säilitamise seisukohalt samal alusel. Soome mudel näitab seevastu andmekategooriate eristamist ning säilitustähtaegade sidumist nende tegeliku kasutusvajadusega.

Eesti võiks siit seega õppida eeskätt seda, et ühtne säilitustähtaeg ei pruugi olla proportsionaalne lahendus, vaid vajalik on andmekategooriate põhine lähenemine, mis arvestab iga andmeliigi rolli registri eesmärkide saavutamisel.

3.2.6. Usaldusväärsus ja konfidentsiaalsus

IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti f kohaselt tuleb isikuandmeid töödelda viisil, mis tagab nende asjakohase turvalisuse ning kaitse loata või ebaseadusliku töötlemise eest. Nagu autor on varasemates peatükkides rõhutanud, ei piirdu selle põhimõtte tähendus üksnes klassikalise infoturbe, vaid hõlmab ka süsteemi töökindlust, kontrollitavust ja võimet vältida ebaõigest või puudulikust andmetöötlemisest tulenevaid kahjulikke tagajärgi.

Soome mudeli üheks usaldusväärset ja konfidentsiaalsust toetavaks teguriks on registri institutsionaalne ülesehitus. Registri pidamine on usaldatud avalikule võimule, mis vähendab riski, et süsteemi kujundamisel lähtutakse eeskätt ärielistest kaalutlustest. Eesti kavandatava

mudeli puhul võib seevastu probleemseks osutuda vastutuse ja tegeliku kontrolli võimalik lahknemine, kuivõrd registri praktiline pidamine antakse üle erasektoris tegutsevale registripidajale. Eesti positiivse krediidiregistri puhul võib seega tekkida olukord, kus riik vastutava töötlejana vastutab registri toimimisega seotud puuduste eest, kuid tema tegelik võimalus neid puudusi ennetada või õigel ajal kõrvaldada on piiratud.

Teiseks, nagu autor on oma töös varasemalt käsitlenud, on isikuandmed Soome positiivse krediidiregistri seaduses määratletud konfidentsiaalsena, juurdepääs neile on rangelt eesmärgipõhine ning isikuandmete otsing e-teenuse kaudu on lubatud üksnes üksikpäringutena. Selline lahendus vähendab masspäringute ja eesmärgist kõrvalekalduva kasutamise riski ning toetab isikuandmete kontrollitavat kasutamist.

Lisaks väljastatakse krediidiandjatele andmeid standardiseeritud krediidiraporti vormis. Antud krediidiraport väljastatakse tehnilise liidese kaudu ning selle andmekoosseis on sätestatud positiivse krediidiregistri seaduse §-s 22. Raport hõlmab muu hulgas isiku identifitseerimisandmeid, krediidiandjate ja krediidilepingute arvu, krediidiliiki ja krediidilepingu põhiandmeid, krediidijääki, krediidilimiiti, tagatise olemasolu, maksepuhkuse andmeid, vähemalt 60 päeva hilinenud makseid, teavet töötlemise piiramise taotluse kohta, viimase 12 kuu bruto- ja netosissetulekut ning vabatahtliku krediidikeelu olemasolu ja põhjust.

Usaldusväärset toetab ka Soome positiivse krediidiregistri seaduse § 27, mis annab andmesubjektile õiguse näha e-teenuse kaudu enda kohta registrisse kantud isikuandmeid ning teavet selle kohta, kellele ja milliseid tema krediidiandmeid on avaldatud. Soome Maksuameti juhendites avaldatud näidisvaatest nähtub, et andmesubjekt saab tutvuda enda krediidiandmete kokkuvõtte, krediidiliikide, makseviivituste ning tähistega, mis viitavad näiteks krediidiandmete vaidlustamisele (Lisa 1).¹³⁹ Selline lahendus ei täida üksnes informeerivat eesmärki, vaid toetab ka andmetöötluse kontrollitavust ja aitab andmesubjektil väärkasutust või ebaõigeid andmeid märgata.

Samas näitab Soome praktika, et usaldusväärset ei sõltu üksnes sellest, kas juurdepääs on formaalselt piiratud, vaid ka süsteemi tehnilisest ja organisatsioonilisest vastupidavusest. Nagu eelnevalt käsitletud, on ilmnenu registri toimimises mitmeid probleeme, mis olid

¹³⁹ *Positiivinen luottotietorekisteri. Luottojen tiedot.* 23.04.2026. – <https://www.vero.fi/positiivinenluottotietorekisteri/yksityishenkil%C3%B6ille/sahkoisen-asiointipalvelun-kaytto-ohjeet/luottojen-tiedot/> (26.04.2026).

seotud nii tehniliste töötlemise vigade kui ka andmeesitajate puudustega. See näitab, et olukorras, kus süsteemi sisestavad isikuandmeid arvukad välised osapooled, ei pruugi formaalne juurdepääsupiirang üksi tagada isikuandmete tegelikku usaldusväärsust.

Andmekaitset tuleb kavandada juba süsteemi arendamisel ning kasutatavate tehniliste ja korralduslike meetmete tõhusust tuleb regulaarselt hinnata.¹⁴⁰ See on kooskõlas ka IKÜM art 25 ja 32 loogikaga, mille järgi peab vastutav töötleja tagama andmekaitse süsteemi kavandamisest kuni selle kasutamise ja kontrollimiseni. Suurte ja keerukate registrite puhul tähendab see muuhulgas automaatsete vigade tuvastamise meetmete olemasolu, andmeedastuse katkestuste ennetamist, regulaarset auditit ning selget vastutust isikuandmete esitajate tegevuse üle.

Võrdluses Eesti eelnõuga on siin oluline õppetund see, et turvalisust ei tohi mõista kitsalt kui andmelekete vältimist. Nagu autor on rõhutanud, mõjutab registriandmete kasutamine otseselt isiku ligipääsu krediiditurule. Seetõttu peab süsteem olema võimeline vältima ka olukordi, kus puudulikud, hilinevad või vigased isikuandmed viivad ebaõigete krediidiotsusteni.

¹⁴⁰ Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C., lk 571-881.

KOKKUVÕTE

Käesolevas töös analüüsis autor Eesti kavandatavat krediiditeaberegistrit ja võrdles seda Soomes juba kehtiva positiivse krediidiregistri lahendusega, keskendudes eelkõige sellele, kas registrites toimuv isikuandmete töötlemine vastab isikuandmete kaitse üldmääruse nõuetele. Krediidiandjatel puudub sageli terviklik ülevaade tarbijate tegelikest finantskohustustest, mistõttu tugineb krediidivõimelisuse hindamine suurel määral tarbija enda esitatud infole. Selline olukord on suurendanud aga ülelaenamise riski, mille tulemusena soovib nüüd seadusandja luua keskse krediiditeaberegistri, mis võimaldab saada krediidiandjatel usaldusväärsema ülevaate tarbija finantskoormusest. Samas ei piisa ainult registri vajalikkusest, vaid registri loomine ja toimimine peavad olema kooskõlas ka IKÜM-i ning põhiseaduslike nõuetega.

Töö panus Eesti õigusteadusesse seisneb selles, et see analüüsib kavandatavat krediiditeaberegistrit terviklikult andmekaitse õiguse vaatenurgast. Seni on positiivset krediidiregistrit käsitletud peamiselt vastutustundliku laenamise ja krediidituru toimimise kontekstis, kuid käesolev töö näitab, et tegemist on ulatusliku finantsandmeid töötleva süsteemiga, mille puhul tuleb selgelt määratleda andmekaitse vaatenurgast töötlemise eesmärgid, andmekoosseis, vastutusjaotus, juurdepääsutingimused ja andmesubjekti õiguste teostamise kord. Töö lisab Eesti õigusteadusesse võrdleva käsitluse, mis võimaldab hinnata Eesti eelnõu Soome juba toimiva positiivse krediidiregistri kogemuse põhjal.

Esimese uurimisküsimuse raames selgitas autor millistel õiguslikel alustel toimub üldse positiivse krediidiregistri andmetöötlus Eesti ja Soome õiguses ning kas need alused vastavad IKÜM-is nõutule. Selle küsimuse vastus ei piirdunud ainult esimese peatükiga, vaid vastus kujunes esimese ja teise peatüki koostoimes.

Seejuures eristas autor kahte eraldiseisvat andmetöötlust - isikuandmete kogumist ja säilitamist registris ning isikuandmete väljastamist registrist seaduses nimetatud isikutele.

Esimeses peatükis analüüsis autor registri andmete kogumise, säilitamise ja väljastamise võimalikke õiguslikke aluseid IKÜM artikli 6 tähenduses. Töö tulemusena leidis autor, et ei Eestis ega Soomes ei ole sobivaks aluseks andmesubjekti nõusolek ega lepingu täitmine. Nõusolek ei ole sobiv, sest tegemist on süsteemse ja kohustusliku andmetöötlusega, kus andmesubjektil puudub tegelik vaba valik. Lepingu täitmine ei sobi aga seetõttu, et vastutav

töötleva ei ole krediidilepingu pool ning registri pidamine ei ole taandatav üksiku lepingu täitmisele. Eesti puhul leidis autor, et registri põhifunktsioonide puhul on sobivaimaks õiguslikuks aluseks avalikes huvides oleva ülesande täitmine IKÜM artikli 6 lõike 1 punkti e tähenduses, mida võivad konkreetsete seadusest tulenevate toimingute puhul täiendada artikli 6 lõike 1 punktis c sätestatud juriidilise kohustuse elemendid. Soome puhul ilmnes, et seadusandja rõhutab eeskätt juriidilise kohustuse alust, kuid töö autor järeldas, et ka seal kohalduvad sisuliselt nii punkt c kui ka punkt e, sest tegemist on seadusest tuleneva kohustusega, mida täidetakse avalikes huvides oleva ülesande raames.

Töö teises peatükis leidis autor, et andmetöötluse vastavus IKÜM-ile ei sõltu ainult sellest, kas töötlemise õiguslikule alusele on formaalselt viidatud, vaid ka sellest, kas need alused on riigisiseses õiguses sisustatud viisil, mis vastab IKÜM artikli 6 lõike 3 nõuetele ning põhiseadusliku seadusereservatsiooni põhimõttele.

See tähendab, et seadus peab määrama piisavalt selgelt ja ettenähtavalt kindlaks vähemalt töötlemise eesmärgi, ulatuse, peamised tingimused, andmesaajate ringi ning vastutuse jaotuse. Eriti oluline on see olukorras, kus tegemist on ulatusliku ja püsiva finantsandmete töötlemisega, mis riivab intensiivselt andmesubjekti eraelu puutumatus ja informatsioonilist enesemääramist. Teise peatüki analüüsist ilmnes, et just selles aspektis erinevad Eesti ja Soome lahendused oluliselt. Eesti eelnõu puhul leidis autor, et kuigi seadusandja on registri põhijooned määratlenud, on mitmed andmetöötluse olemust ja riive intensiivsust kujundavad küsimused jäetud põhimääruse, halduslepingu või hilisema rakenduspraktika tasandile. Eeskätt puudutab see vastutava ja volitatud töötleva tegelike ülesannete ja vastutuse sisulist jaotust, registrisse kogutavate andmete täpsemat koosseisu, juurdepääsu võimaldamise tingimusi, vastutava töötleva kontrolli volitatud töötleva tegevuse üle ning andmesubjekti õiguste praktilist teostamist.

Selline lahendus tekitab ohu, et kuigi õiguslik alus on formaalselt tuvastatav, ei ole andmesubjekti jaoks piisavalt selge, millises ulatuses, kelle poolt ja millistel tingimustel tema andmeid tegelikult töödeldakse. Seetõttu järeldas autor, et Eesti puhul on küll võimalik registri andmetöötlusele leida sobiv õiguslik alus IKÜM artikli 6 tähenduses, kuid selle aluse sisustamine ei ole eelnõus piisavalt selge, täpne ega ettenähtav, et vastata täielikult IKÜM artikli 6 lõikest 3 ning põhiseaduslikust seadusereservatsioonist tulenevatele nõuetele. Soome regulatsiooni puhul näitas teise peatüki analüüs seevastu, et töötlemise põhielemendid on märksa selgemalt seaduse tasandil kindlaks määratud. Seadus reguleerib täpsemalt nii

vastutuse jaotust, andmekoosseisu ulatust, juurdepääsu alust ja säilitamise loogikat, jättes seadusest madalama tasandi regulatsioonile üksnes tehnilise täpsustamise. Seetõttu leidis autor, et Soome regulatsioon vastab esimese uurimisküsimuse teisele poolele märksa paremini kui Eesti eelnõu.

Teise uurimisküsimuse raames analüüsis autor, kas Eesti ja Soome positiivsetes krediidiregistris toimuv isikuandmete töötlemine vastab IKÜM artiklis 5 sätestatud põhimõtetele. Selle küsimuse vastus kujunes peamiselt kolmandas peatükis, kus autor koondas varasemad tähelepanekud andmetöötluse põhimõtete osas ja tegi sellest ülevaate. Töö tulemusena selgus, et Eesti mudeli puhul on suurimad probleemid seotud seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõttega, sest andmesubjekti jaoks ei ole piisavalt selge, millises ulatuses tema andmeid töödeldakse, kellele neid väljastatakse, kuidas ta saab oma õigusi teostada ning milline asutus vastutab tegelikult andmete õigsuse, parandamise ja järelevalve eest.

Eesmärgi piirangu põhimõtte osas leidis autor, et Eesti eelnõu ei erista piisavalt selgelt registri esmast eesmärki krediidivõimelisuse hindamisel ning kõrvaleesmärke, nagu järelevalve ja krediiditurgude jälgimine, mistõttu tekib oht, et registri funktsioon võib põhjendamatult ajas laieneda. Minimaalsuse põhimõtte puhul ilmnes, et kuigi Eesti registri andmekoosseis on Soome registriga võrreldes kitsam, ei pruugi see tähendada tugevamat andmekaitset. Sissetulekuandmete puudumise tõttu säilib krediidiandjal vajadus küsida tarbijalt pangakonto väljavõtteid või muid registriväliseid andmeid, mis võivad eraelu riivata intensiivsemalt kui piiratud ja standardiseeritud andmete töötlemine registris.

Õigsuse põhimõtte seisukohalt osutus eriti problemaatiliseks rikkumise info ajaliselt piiratud ja katkendlik kajastamine. Selline lahendus ei anna krediidiandjale terviklikku ülevaadet tarbija maksekäitumisest ning võib seetõttu viia krediidivõimelisuse moonutatud hindamiseni. Säilitamise piirangu põhimõtte analüüsis leidis autor, et Eesti eelnõus ette nähtud ühtne kaheaastane säilitustähtaeg ei arvesta piisavalt erinevate andmeliikide olemust, eesmärki ega tundlikkust. Seetõttu ei ole selline ühetaoline säilitamislahendus täielikult proportsionaalne. Usaldusväärsuse ja konfidentsiaalsuse põhimõtte puhul järeldas autor, et kuigi eelnõu näeb ette logide pidamise ja teatud turvanõuded, ei ole piisavalt selge, kuidas tagatakse süsteemi tegelik kontrollitavus, vastutava töötleja tõhus järelevalve ning X-teele alternatiivsete tehniliste lahenduste turvalisus.

Soome mudeli analüüsis jõudis autor kolmandas peatükis järeldusele, et see vastab IKÜM artiklis 5 sätestatud põhimõtetele tervikuna paremini kui Eesti kavandatav lahendus. Seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõtted on Soome mudelis tugevamalt tagatud eelkõige seetõttu, et register on täielikult avalik-õiguslik, vastutusjaotus on selgem ning andmesubjektil on e-teenuse kaudu võimalik tutvuda nii enda kohta registrisse kantud andmetega kui ka teabega selle kohta, kellele ja millises ulatuses on tema andmeid väljastatud.

Eesmärgi piirangu põhimõtte seisukohalt on Soome lahendus täpsem, sest registri kasutusvaldkonnad, andmesaajate ring ja andmete kasutamise tingimused on seaduses konkreetsemalt seotud vastavate ülesannetega. Minimaalsuse põhimõtte puhul leiti, et kuigi Soome registri andmekoosseis on Eesti kavandatavast registrist ulatuslikum, võib see andmekaitse seisukohalt olla põhjendatum. Selle tugevus seisneb asjaolus, et suur osa krediitdivõimelisuse hindamiseks vajalikust teabest on koondatud ühte seadusega reguleeritud ja kontrollitavasse süsteemi, mis võib vähendada vajadust hajutatud ning vähem läbipaistva lisatööluse järele. Õigsuse põhimõtte rakendamine on Soome mudelis samuti läbimõeldum, kuna krediitandjale väljastatavas raportis kajastub ka teave selle kohta, kas andmesubjekt on registris olevate andmete õigsuse vaidlustanud. Samas ei ole ka Soome lahendus probleemivaba, sest praktikas on ilmnunud tehnilisi tõrkeid ning raskusi andmete parandamisel olukorras, kus andmete algallikas ei ole enam kättesaadav.

Ka säilitamise piirangu põhimõtte osas vastab Soome mudel paremini proportsionaalsuse nõudele, kuna säilitustähtajad on diferentseeritud ning seotud konkreetsete andmekategooriate eesmärgi ja funktsiooniga. Usaldusvääruse ja konfidentsiaalsuse põhimõtet toetavad aga avalik-õiguslik institutsionaalne ülesehitus, piiratud ja kontrollitav juurdepääs registriandmetele ning andmesubjekti võimalus kontrollida oma andmete kasutamist ja neid parandada. Seetõttu järeldas autor teisele uurimisküsimusele vastates, et Soome positiivne krediidiregister vastab IKÜM artikli 5 põhimõtetele ja proportsionaalsuse nõuetele tervikuna paremini kui Eesti kavandatav krediiditeaberegister.

Kolmanda uurimisküsimuse raames hindas autor, kas ja mil määral oleks Eestil põhjust võtta eeskujuna Soome mudelist. Autor jõudis järeldusele, et Eestil on Soome kogemusest õppida eelkõige seda, kuidas ulatusliku krediidiregistri puhul siduda isikuandmete töötlemise õiguslik alus selle sisulise regulatsiooniga seaduse tasandil. Soome näide kinnitab, et pelgalt sobiva õigusliku aluse olemasolust ei piisa. Seaduses peavad olema piisavalt selgelt

määratletud ka andmetöötluse põhiotsustused, sealhulgas kogutavate andmete koosseis, töötajate rollid ja vastutus, registriandmete juurdepääsu kord, andmesubjekti õiguste teostamise meetmed ning säilitustähtajad.

Samuti näitab Soome regulatsioon, et andmesubjekti tegelik ligipääs enda andmetele ja päringute infole ei ole üksnes täiendav kaitsemeede, vaid oluline osa süsteemi õigsusest, läbipaistvusest ja usaldusväärsusest. Eesti võiks Soome eeskujul kaaluda lahendust, kus registriandmete juurdepääs ei põhine üksnes IKÜM otsekohaldavusel, vaid tagab reaalse ligipääsu võimaluse seaduse tasandil. Lisaks toetab Soome lahendus järelust, et säilitustähtaegade diferentseerimine andmekategooriate eesmärgi ja funktsiooni järgi on põhiõiguste kaitse seisukohalt sobivam kui ühetaolise tähtaja kohaldamine kõigile andmetele.

Kuna Eesti krediiditeaberegistri eelnõu on töö kirjutamise ajal alles kujunemisjärgus, on eelmainitud järelustel ka praktiline väärtus. Töö tulemused võivad aidata juhtida tähelepanu neile andmekaitse küsimustele, mida seadusandjal on võimalik eelnõu edasisel menetlemisel täpsustada, et kavandatav register oleks paremini kooskõlas IKÜM-i nõuete ja andmesubjekti õiguste kaitsega.

ABSTRACT

This master's thesis examines the protection of personal data in the context of positive credit registers, using the planned Estonian credit information register and the already functioning Finnish positive credit register as comparative examples. The subject is relevant because positive credit registers are increasingly seen as tools that can encourage responsible lending, reduce over-indebtedness, and address information imbalances in the credit market. However, these registers also involve collecting and processing large amounts of data about people's financial obligations, repayment habits, and indirectly, their overall economic and social situation. Therefore, the creation and operation of a positive credit register cannot be assessed only from the perspective of credit market efficiency. It must also be examined from the perspective of the General Data Protection Regulation (GDPR), constitutional requirements and the effective protection of the rights of data subjects.

The central problem addressed in the thesis is the tension between the public interest in ensuring a more reliable assessment of consumers' creditworthiness and the individual's right to privacy and personal data protection. Creditors often lack a complete picture of consumers' existing financial obligations and may have to rely on information provided by the consumer, which can be incomplete or hard to verify. A positive credit register may help to reduce this information gap by making relevant credit information available to creditors in a more systematic and standardised manner. However, the same solution also creates a centralized database containing sensitive financial information about a large number of individuals. Although financial data are not, as such, special categories of personal data within the meaning of Article 9 of the GDPR, they may nevertheless allow conclusions to be drawn about a person's financial capacity, consumption habits, payment behaviour and vulnerability.

The aim of the thesis is to assess whether the processing of personal data in the planned Estonian credit information register and in the Finnish positive credit register complies with the requirements of the GDPR, especially Articles 5 and 6, and whether Estonia should take guidance from the Finnish regulatory model when developing its own legal framework. In order to achieve this aim, the thesis raises three research questions:

1. On what legal bases are personal data processed in the Estonian and Finnish positive credit registers, and do these bases comply with the GDPR?

2. Does the processing of personal data in the Estonian and Finnish positive credit registers comply with the principles set out in Article 5 of the GDPR?
3. Whether and to what extent should Estonia follow the Finnish model when designing the legal framework for its credit information register?

The thesis uses a comparative and analytical method. The Estonian side focuses mainly on the draft Credit Information Sharing Act, which forms the legal basis for the planned register. The Finnish side looks at the Act on the Positive Credit Register, which is already in force and underpins the Finnish system. The Finnish experience provides a useful point of comparison, highlighting both safeguards and potential weaknesses.

The thesis is limited to personal data processing at the level of the register, the controller and the register holder. In Estonia, the planned register's controller is the Ministry of Finance, while its practical maintenance is entrusted to a private-sector register holder acting as a processor. In Finland, the positive credit register is maintained within the public sector - the Incomes Register Unit acts as the controller, while the Incomes Register Unit and the Finnish Tax Administration are joint controllers for the technical operation, development and data security of the register.

The first chapter of the thesis analyses the legal bases for the processing of personal data in positive credit registers. The thesis distinguishes between two legally separate processing operations:

1. the collection and storage of personal data in the register; and
2. the disclosure of personal data from the register to creditors and other legally entitled recipients.

The analysis finds that consent from data subjects isn't a suitable legal basis for the core functioning of such a register, since participation isn't really voluntary and consent could be withdrawn at any time, undermining the register's completeness.

The thesis also concludes that Article 6(1)(b) of the GDPR, which concerns processing necessary for the performance of a contract or pre-contractual measures, is not suitable as the main legal basis for the operation of the register. The register is not maintained for the performance of a contract between the data subject and the register holder. Instead, it is an

information system designed to support creditworthiness assessments and broader credit market objectives.

The most relevant legal bases are therefore Article 6(1)(c) and Article 6(1)(e) of the GDPR. In the Estonian model, the most appropriate general legal basis for maintaining the register is Article 6(1)(e), as the register is intended to perform a task carried out in the public interest, namely supporting responsible lending and preventing over-indebtedness. At the same time, Article 6(1)(c) may apply to specific processing operations that are imposed as legal obligations by the draft Act, such as disclosing data in accordance with statutory rules.

In the Finnish model, the legislator has primarily treated the processing carried out by the register controller as processing necessary for compliance with a legal obligation under Article 6(1)(c) of the GDPR. However, the thesis argues that Article 6(1)(e) is also relevant, because the register serves a public interest and is connected with the prevention of over-indebtedness, the assessment of creditworthiness and the stability of the financial market.

The second chapter examines the regulatory framework of the Estonian and Finnish positive credit registers. A key finding is that the Estonian draft Act leaves several important elements of data processing to be specified at the level of a regulation or in an administrative contract with the processor. These elements include the detailed tasks of the controller and processor, the precise composition of the data collected in the register, the detailed procedure for granting access to data and additional technical and organisational safeguards. Although not every technical detail must be regulated by statute, the thesis argues that the main elements determining the scope and intensity of interference with fundamental rights must be laid down in the law itself. This follows both from Article 6(3) of the GDPR and the constitutional principles.

As said, the Estonian draft Act identifies the Ministry of Finance as the controller and a private-sector register holder as the processor. The thesis finds that the draft Act does not sufficiently clarify how the Ministry of Finance, as controller, will actually exercise control over the processing activities carried out by the processor, nor does it sufficiently regulate how data subjects can exercise their rights in practice, how inaccurate data is challenged and corrected, how the accuracy of data is verified, and how the responsibilities of the data provider, processor and controller are divided. In a register that may directly affect a person's

access to credit, the practical enforceability of data subject rights is an great part of the lawfulness and fairness of the processing.

However, the Finnish positive credit register is maintained within the public sector, and the law regulates the responsibilities of the controller, the categories of data collected, the conditions for access and the rights of data subjects in detail. Data subjects have access to an electronic service through which they can view their own data and see to whom their data have been disclosed. Creditors do not receive automatic access to the register but must obtain a permit, which is subject to prior control by the controller. This makes the Finnish model more transparent and more easily controllable from the perspective of both the data subject and public oversight.

The thesis also compares the amount of data collected in the registers. The Estonian draft Act contains a relatively detailed list of data categories, but the author considers the wording concerning the “more precise composition” of the data to be insufficiently limited. The law should make clear that subordinate legislation may only specify technical formats, classifications and data structures, and may not expand the substantive categories of personal data collected. The Finnish Act provides a better example in this regard, as the main categories of data are set out in the Act itself and the role of subordinate regulation is limited to technical specification only.

The third chapter assesses the processing of personal data in light of the principles set out in Article 5 of the GDPR. The main problems with the Estonian draft Act is the lack of clarity regarding the practical exercise of data subject rights, the distinction between the primary and secondary purposes of the register, the access to data, the treatment of payment delay information and the one-size-fits-all storage period applied to different categories of data.

With regard to purpose limitation, the thesis argues that the Estonian draft Act should distinguish more clearly between the primary purpose of the register (supporting creditworthiness assessments) and secondary purposes (market supervision, statistical analysis and regulatory oversight). Their scope, recipients and conditions of use must be clearly defined by law. Otherwise, there is a risk that a register created for creditworthiness assessment gradually becomes a general financial information infrastructure.

With regard to data minimisation, it is also necessary to consider whether the register reduces or increases the overall amount of personal data processing in the creditworthiness

assessment process. The Estonian register does not include income data. This means that creditors still have to collect bank account statements from consumers in order to assess their income. Bank account statements may reveal far more information than is necessary for creditworthiness assessment, for example information about everyday habits, health-related expenses and donations. Therefore, the thesis suggests that a limited and standardised income indicator could be less intrusive than the routine collection of full bank account statements.

The treatment of negative payment information is another problematic aspect of the Estonian draft Act. Under the draft, a payment delay becomes visible in the register after only 14 days. The thesis considers this threshold too low, as short-term delays may result from temporary or accidental circumstances and with that don't show the actual creditworthiness. The Finnish model is more cautious, because negative payment information is generally recorded only after a 60 days of delay and is linked to reminders. Estonia should either develop a more complete and proportionate model for recording payment delay information or refrain from including such information in the positive credit register altogether.

With regard to accuracy, the thesis emphasises that the register must not merely contain formally correct data, but must provide a reliable and up-to-date full picture of the consumer's financial situation. The Finnish model contains an important safeguard, that if a data subject disputes the accuracy of their data, this is reflected in the credit report disclosed to creditors. The Estonian draft Act should include a similar mechanism. It should also establish a clear procedure for challenging and correcting inaccurate data. If a data provider is no longer available or fails to respond, the controller must have the authority and obligation to intervene, including by restricting the further disclosure of disputed data where necessary.

As mentioned before, then with regard to storage limitation, the thesis criticises the Estonian draft Act for applying a uniform two-year storage period to different categories of data, while the Finnish model provides a better example, as it links storage periods more closely to the nature and purpose of the specific data category.

Finally, the thesis examines integrity and confidentiality. It concludes that security must not be understood narrowly as protection against unauthorised access or data leaks. In the context of a positive credit register, integrity and confidentiality also require traceability, auditability and the ability to detect misuse or incorrect data processing. The data subject should be able to see who has accessed their data and for what purpose. If Estonia chooses not to use the

national X-tee infrastructure for data exchange, the law should require that any alternative solution provide equivalent levels of security, traceability and transparency.

The overall conclusion of the thesis is that the creation of a positive credit register may be justified in the public interest and may support responsible lending, provided that the processing of personal data is clearly regulated, proportionate and subject to effective safeguards.

The thesis adds to Estonian legal research by looking at the planned Estonian credit information register not only as a way to support responsible lending, but also as a system that enables the large-scale processing of people's financial data. The analysis shows that the main problem is not the lack of a possible legal basis under the GDPR, but the fact that the Estonian draft regulation does not define some key elements of the processing clearly enough. A positive credit register can be compatible with the GDPR if the law clearly sets out the register's purposes, the scope of the data processing, access conditions, the division of responsibilities and the safeguards for data subjects.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Alexy, R. Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie. Frankfurt am Mein: Suhrkamp Verlag 1995.
2. Andmekaitse Inspektsioon. Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2011. 2012. – https://aastaraamat.aki.ee/sites/default/files/aastaraamatud/aastaraamat_2011.pdf (26.04.2026).
3. Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines on Transparency under Regulation 2016/679. 29.11.2017 (last revised 11.04.2018), – <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/622227> (26.04.2026).
4. Barci, G., Andreeva, G., Bouyon, S. Data sharing in credit markets: Does comprehensiveness matter? European Credit Research Institute Research Report No. 23. September 2019. – https://www.ecri.eu/sites/default/files/accis_ecri-ceps-ue_data_sharing_in_credit_markets-web_0.pdf (26.04.2026).
5. Brocardo, M., jt. Privacy information in a positive credit system. - International Journal Grid and Utility Computing, Vol. 8, No. 1, 2017. Jaanuar 2017. - Arvutivõrgus: https://www.researchgate.net/publication/313552460_Privacy_information_in_a_positive_credit_system (26.04.2026).
6. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.
7. Ernst&Young Baltic AS. Füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudeli uuring. 01.2019. - <https://fin.ee/sites/default/files/documents/2021-07/ey-fyysiliste-isikute-finantskohustuste-andmevahetusmudelite-uuring.pdf> (26.04.2026).
8. Espenberg, S., jt. Krediiditur uuring. Detsember 2021. – https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2022-03/Krediiditur%20uuring_1%20C3%B5pparuanne_10.03.22_lisatud%20ISBN_0.pdf (26.04.2026).
9. Euroopa Andmekaitse nõukogu artiklit 25 käsitlevad suunised 4/2019. Lõimitud andmekaitse ja vaikumise andmekaitse. Versioon 2.0. Vastu võetud 20.10.2020. –

- https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb_guidelines_201904_dataprotection_by_design_and_by_default_v2.0_et.pdf (26.04.2026).
10. Euroopa Andmekaitseametliku suunised 02/2021 krediitkaardiandmete ainult edasise elektroonilise kauplemise soodustamiseks säilitamise õigusliku aluse kohta. 9.05.2021. –
https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/recommendations/recommendations-022021-legal-basis-storage-credit-card_et (26.04.2026).
11. Euroopa Andmekaitseametliku suunised 07/2020 vastutava töötaja ja volitatud töötaja mõistete kohta isikuandmete kaitse üldmääruses. Versioon 2.0. Vastu võetud 07.07.2021. –
https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controlleprocessor_final_et.pdf (26.04.2026).
12. Euroopa Andmekaitseametliku suunised 2/2019 isikuandmete töötlemise kohta isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkti b alusel seoses andmesubjektidele internetipõhiste teenuste osutamisega. Versioon 2.0. Vastu võetud 8.10.2019. –
https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-22019-processing-personal-data-under-article-61b_et (26.04.2026).
13. Euroopa Keskpank. Kuidas teeb EKP finantstehnoloogiat kasutavate pankade järelevalvet? 27.03.2018 (ajakohastatud 13.11.2019). –
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/banking-supervision-explained/html/fintech.et.html> (26.04.2026).
14. Euroopa Komisjon. Commission Staff working document impact assessment report accompanying the proposal for a directive of the european parliament and of the council on consumer credits. Euroopa Komisjon. 30.06.2021. - Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2021:170:FIN&locale-e> (26.04.2026).
15. Ferretti, F. A European perspective on Consumer Loans and the Role of Credit Registries: the Need to Reconcile Data Protection, Risk Management, Efficiency, Over-indebtedness and a Better Prudential Supervision of the Financial System. - Journal of Consumer Policy, 33(1). 2010. - Arvutivõrgus: <https://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/9103/2/Fulltext.pdf> (26.04.2026).
16. Finantsinspeksioon. Finantsinspeksiooni käsiraamat vastutustundliku krediidi väljastamise protsessile. 17.10.2024. –

- <https://www.fi.ee/et/juhendid/pangandus-ja-krediit/finantsinspektsiooni-kasiraamat-va-stutustundliku-krediidi-valjastamise-protsessile> (26.04.2026).
17. Fosu, S., jt. Credit Information Sharing and Bank Loan Pricing: Do Concentration and Governance Matter? - International Journal of Finance and Economics, Forthcoming. 21.06.2026. – <https://ssrn.com/abstract=3632187> (26.04.2026).
 18. Hallituse esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp). 01.03.2018. – <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2018/9> (26.04.2026).
 19. Hallituse esitys eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (HE 109/2021 vp). 29.06.2021. – <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2021/109> (26.04.2026).
 20. Hallituse esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2022 vp). 24.02.2022. – <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2022/22> (26.04.2026).
 21. Hallituse esitys eduskunnalle tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyvistä muutoksista oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön (HE 9/2026 vp). 19.02.2026. – <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2026/9> (26.04.2026).
 22. Ilus, T. Isikuandmete kaitse olemus ja arengusuunad. – Juridica VII/2002.
 23. Jaatinen, T. jt. Positiivista luottotietorekisteriä koskeva lainsäädäntö. Oikeusministeriö OM022:00/2020. 29.03.2021. – <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-861-5> (26.04.2026).
 24. Kaup, A. Võlgnike maksehäiretega seonduvate isikuandmete avaldamine Eesti ja Soome õiguses. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tallinn 2023. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/659cb5a8-1558-42df-9c48-b4cdc5b138e8/content> (26.04.2026).
 25. Krediiditeabe jagamise seadus 652 SE. 19.05.2025. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9da932aa-06d9-4eaa-ad47-be8fdaddc7d3/krediiditeabe-jagamise-seadus/> (26.04.2026).
 26. Krediiditeabe jagamise seadus 652 SE. 652 SE. Eelnõu menetluskäik. 19.05.2025. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9da932aa-06d9-4eaa-ad47-be8fdaddc7d3/krediiditeabe-jagamise-seadus/> (26.04.2026).
 27. Krediiditeabe jagamise seaduse (nn positiivse krediidiregistri) eelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK versioon 2.0). Juuni 2022. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main#69qrDwk9> (26.04.2026).

28. Krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu 652 SE seletuskiri. 28.02.2025. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9da932aa-06d9-4eaa-ad47-be8fdaddc7d3/krediiditeabe-jagamise-seadus/> (26.04.2026).
29. Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C. The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary. Oxford University Press 2020.
30. Laks, L. Kõikide eestlaste laenud lähevad suurde superregistrisse. Ministeerium: varad registrisse ei lähe! Postimees. 07.01.2026. – <https://majandus.postimees.ee/8391890/koikide-eestlaste-laenud-lahevad-suurde-supe-registrisse-ministeerium-varad-registrisse-ei-lahe> (26.04.2026).
31. Majamaa, K., Rantala, K. Katsaus viime vuosien ylivelkaantumiskehitykseen. Valtioneuvoston Selvityksiä 2020:5. 21.12.2020. – <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20201221101608> (26.04.2026).
32. Maksu- ja Tolliamet. Sissetulekute ülevaade e-MTAs. 23.02.2026. – <https://www.emta.ee/eraklient/maksud-ja-tasumine/tulu-deklareerimine/sissetulekute-ulevaade-e-mtas> (26.04.2026).
33. Mikiver, M. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. Analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2021.
34. Mikiver, M. Isikuandmeid riskasutav e-riik ja seadusereservatsioon. Kas efektiivsus tõrjub põhiseaduslikud nõuded? - Riigiõiguse aastaraamat 4/2023.
35. O. O. Cherednychenko. On the Bumpy Road to Responsible Lending in the Digital Marketplace: The New EU Consumer Credit Directive. – Journal of Consumer Policy. 17.04.2024. – <https://link.springer.com/article/10.1007/s10603-024-09564-z> (26.04.2026).
36. Parrest, N. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. - Juridica X/2014.
37. Peegel, M. Halduskohus: täpse seaduseta ei tohi riik pangakontot näha küsida. Eesti Rahvusringhääling. 09.03.2026. – <https://www.err.ee/1609962491/halduskohus-tapse-seaduseta-ei-tohi-riik-pangakontot-naha-kusida> (26.04.2026).
38. Perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 34/2012 vp - HE 131/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä. 29.11.2012. – https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_34+2012.pdf (26.04.2026).

39. Perustuslakivaliokunta. Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp — HE 153/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tullilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 29.03.2016. —
https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_10+2016.pdf
(26.04.2026).
40. Perustuslakivaliokunta. Valiokunnan lausunto PeVL 45/2016 vp - HE 128/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta. 27.10.2016. —
<https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/asiakirjat/edkunnus/E-DK-2016-AK-86376> (26.04.2026).
41. Perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto 49/2014 vp — HE 174/2014 vp. 02.10.2014. —
https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_49+2014.pdf
(26.04.2026).
42. Perustuslakivaliokunta. Valiokunnan lausunto PeVL 42/2018 vp - HE 157/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 2018. —
https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_42+2018.pdf
(26.04.2026).
43. Positiivinen luottotietorekisteri. Luottojen tiedot. 23.04.2026. —
<https://www.vero.fi/positiivinenluottotietorekisteri/yksityishenkil%C3%B6ille/sahkoisen-asiointipalvelun-kayttoohjeet/luottojen-tiedot/> (26.04.2026).
44. Positiivinen luottotietorekisteri. Luottotietorekisteriotteilla mahdollisesti vääriä tietoja alkuvuonna 2026. 13.03.2026. —
<https://www.vero.fi/positiivinenluottotietorekisteri/tietoa-rekisterista/uutishuone/Uutiset/2026/luottotietorekisteriotteilla-mahdollisesti-vaaria-tietoja-alkuvuonna-2026/>
(26.04.2026).
45. Positiivinen luottotietorekisteri. Positiivinen luottotietorekisteri on avautunut — luotonantajat aloittavat rekisterin hyödyntämisen luottopäätöksissä. 01.04.2024. —
<https://www.vero.fi/positiivinenluottotietorekisteri/tietoa-rekisterista/uutishuone/Uutiset/positiivinen-luottotietorekisteri-on-avautunut---luotonantajat-aloittavat-rekisterin-hyodynt%C3%B6dynt%C3%A4misen-luottop%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksiss%C3%A4/>
(26.04.2026).

46. Positiivinen luottotietorekisteri. Tietojen ilmoittaminen positiiviseen luottotietorekisteriin. 07.12.2022. –
<https://www.vero.fi/positiivinenluottotietorekisteri/luotonantajille/luotonantajien-ohjeet/134459/tietojen-ilmoittaminen-positiiviseen-luottotietorekisteriin/> (26.04.2026).
47. Riigi Infosüsteemi Amet. Andmejälgija. 22.01.2026. –
<https://www.ria.ee/riigi-infosustee/inimkeskne-andmehaldus/andmejalgija>
 (24.06.2026).
48. Sein, K., Värvi, A., Kalamees, P. Tarbijakrediidilepingute sõlmimisega seotud aktuaalsed probleemid. – Riigikogu toimetised 51/2025.
49. Siibak, K. Vastutustundliku laenamise põhimõte. - Juridica 10/2009.
50. Suutre, S. Positiivne krediidiregister võiks tööle hakata 2028. aastal. Rahandusministeerium. 20.11.2024. –
<https://www.fin.ee/uudised/positiivne-krediidiregister-voiks-toole-hakata-2028-aastal>
 (26.04.2026).
51. Tomson, K., Viirmaa, A. Positiivsest krediidiregistrist on võita nii tarbijal kui krediidiandjal. - Triniti Advokaadibüroo, 30.06.2021. –
<https://triniti.eu/et/uudised/positiivsest-krediidiregistrist-on-voita-nii-tarbijal-kui-krediidiandjal/> (26.04.2026).
52. Truu, M. The European Court of Human Rights and the Principle of Foreseeability (Lex Certa and Stricta): How to Determine Whether an Offence Is Clearly Defined in Criminal Law. – Juridica International, 31.
53. Tupay, P. K., Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. – Juridica IV/2016.
54. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Positiivisen luottotietorekisterin toiminta. OKV/1913/10/2024. 14.04.2025. –
https://www.finlex.fi/api/media/chancellor-of-justice-decision/535557/media/julkaistu_ratkaisu_positiivisen_luottoreksiterin_toiminta_OKV_1913_10_2024.pdf?timestamp=2025-04-15T07%3A45%3A52.000Z (26.04.2026).
55. Virolainen, A.-M., Aaviksoo, J. Eesti ja Soome tulevikukoostöö raport. Veebruar 2022. –
<https://um.fi/documents/35732/0/EE-FI+koost%C3%B6%C3%B6raport+EST1+l%C3%B5plik.pdf/8593cee3-f215-bb4b-63f5-f87578ae2883?t=1664801201715>
 (26.04.2026).

56. Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 761 SE seletuskiri. 17.05.2010.
–
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6d8766fc-f9bc-7da0-8398-ecdbcefff3a0/volaoigusseaduse-ja-teisteseaduste-muutmise-seadus/> (26.04.2026).
57. Võlaõigusseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse (uue tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine) seletuskiri. 06.02.2026. –
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/18664fa4-5cbb-4109-8a09-ac3412db9d1e#s7KlyQyC> (26.04.2026).
58. Õiguskantsler. Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2006. –
https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2005._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf (24.04.2026).

Kasutatud õigusaktid

59. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 11.04.2025, 3.
60. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34 (edaspidi Euroopa konventsioon).
61. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. 01.12.2009. – ELT C 303.
62. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/2225, 18. oktoober 2023, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2008/48/EÜ. – ELT L, 2023/2225, 30.10.2023. Edaspidi “tarbijakrediidi direktiiv”.
63. Isikuandmete kaitse seadus. - RT I, 06.03.2026, 10.
64. Kaitseväetenistuse seadus. - RT I, 06.07.2023, 37.
65. Kaitseväetenistuse seadus. - RT I, 20.02.2024, 3.
66. Krediidiandjate ja -vahendajate seadus. – RT I, 13.02.2026, 4.
67. Kuluttajansuojalaki. – 20.1.1978/38.
68. Laki positiivisesta luottotietorekisteristä. – 08.07.2022/739.
69. Laki tulotietojärjestelmästä. – 15.1.2018/53.
70. Luottotietolaki. - 11.5.2007/527.
71. Suomen perustuslaki. – 11.6.1999/731.
72. Tietosuojalaki. - 5.12.2018/1050.
73. Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.

Kasutatud kohtulahendid

74. EIK 6538/74, 26.04.1979, Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1).
75. EKo C-26/22, UF versus SCHUFA Holding and Others, ECLI:EU:C:2023:222, kohtujurist P. Pikamäe ettepanek.
76. EKo C-184/20, OT versus Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, ECLI:EU:C:2022:601.
77. EKo C-252/21, Meta Platforms Inc. jt versus Bundeskartellamt, ECLI:EU:C:2023:537.
78. EKo C-300/21, UI versus Österreichische Post AG, ECLI:EU:C:2023:370.
79. EKo C-311/18, Data Protection Commissioner versus Facebook Ireland Ltd ja Maximillian Schrems (Schrems II), ECLI:EU:C:2020:559.
80. EKo C-710/23, L. H. versus Ministerstvo zdravotnictví, ECLI:EU:C:2025:231, p 42.
81. EKo liidetud kohtuasjad C-203/15 ja C-698/15, Tele2 Sverige AB versus Post- och telestyrelsen ja Secretary of State for the Home Department versus Tom Watson jt, ECLI:EU:C:2016:970.
82. EKo liidetud kohtuasjad C-26/22 ja C-64/22, UF ja AB versus Land Hessen, SCHUFA Holding AG, ECLI:EU:C:2023:958.
83. EKo liidetud kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12, Digital Rights Ireland jt, ECLI:EU:C:2014:238.
84. RKHKo 3-19-1207/21.
85. RKHKo 3-23-1409.
86. RKHKo 3-23-1409.
87. RKPJKo 3-4-1-3-96.
88. RKÜKo 3-3-1-41-06.

LISAD

Lisa 1. Soome positiivse krediidiregistri e-teenuse näidisvaade andmesubjektile

Luottojen tiedot

Tarkastele kootusti tietoja kaikista luotoistasi. Voit seurata luottojen kokonaismäärää ja yksittäisten luottojen tilannetta. Luotot on jaoteltu kertaluottoihin ja jatkuviin luottoihin, minkä lisäksi leasingmaksut näkyvät erikseen. Sivulla luetellaan myös luottojen mahdolliset maksuviiveet. Luottojen tiedot ovat luotonantajien ilmoittamia.

Lue lisää luottojen tiedoista »

Yhteenveto

Kuvaesimerkki

Luotot ⓘ

Luotot yhteensä	204 500,25 €	Kertaluotot	202 000,00 €	Jatkuvat luotot	2 500,25 €
Leasingmaksut kuukaudessa	100,00 € / kk				

Luottojen summa sisältää vain kunkin luoton pääoman. Pääoman lisäksi luotoista on maksettava korkoa ja kuluja.
Luottojen tiedot päivittyvät viiveellä ja eri aikoina. Tarkista kunkin luoton tiedoista, milloin tietoja on viimeksi päivitetty.

Viivästyneet maksut (1) ⓘ

Yhteensä	7,00 €	Luotto	Maksu	Eräpäivä
		Luotto elinkeinotoimintaan (Testiluotonantaja Oy LumpSumLoan 70075440)	7,00 €	15.1.2025

Luotonantaja ilmoittaa maksuviiveen rekisteriin, jos maksu on maksamatta vähintään 60 päivää eräpäivän jälkeen.

Kertaluotot (2) ⓘ

Luotonantaja (markkinointinimi)	Luoton käyttötarkoitus	Luoton saldo	
Testiluotonantaja Oy LumpSumLoan 17313187	Asuntolaina	200 000,00 €	▼
Testiluotonantaja Oy LumpSumLoan 70075440	Luotto elinkeinotoimintaan	2 000,00 € ⓘ	▼

Jatkuvat luotot (1) ⓘ

Luoton saldo tarkoittaa määrää, jonka olet luotosta käyttänyt. Jatkuvan luoton tiedot eivät päivity reaaliaikaisesti, vaan luotonantaja ilmoittaa tiedot tiettyinä kuukauden päivinä. Viimeisimmän tiedon luoton tilanteesta saat luotonantajalta.

Luotonantaja (markkinointinimi)	Luottoraja	Luoton saldo	Saldon päivämäärä	
Testiluotonantaja Oy RunningAccountLoan 84580530	5 000,50 €	2 500,25 €	17.9.2021	▼

Leasingsopimukset (1) ⓘ

Rekisterissä näkyvät leasingsopimustesi kuukausittaisen maksuerän määrä. Rekisterissä ovat vain sellaiset leasingsopimukset, jotka olet ottanut kuluttajana ja joissa tavaran omistus voi siirtyä sopimuksen päättyessä sinulle. Yritysten leasingsopimuksia ei ilmoiteta rekisteriin lainkaan.

Luotonantaja (markkinointinimi)	Maksuerä	
Testiluotonantaja Oy Leasing loan 64310764	100,00 € ⓘ	>

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Carol Annuk ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

Isikuandmete kaitse positiivse krediidiregistri puhul Eesti ja Soome
näitel

(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Karin Sein ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Carol Annuk

29.04.2026