



MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM



Rahastanud Euroopa Liit
NextGenerationEU



Eesti
tuleviku heaks

ÕIGUSARVAMUS

Keskse volituste haldamise süsteemi Pääsuke jätkuarendus (eraisikupoolne volitamine)

Adressaat: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Koostaja: Advokaadibüroo WIDEN OÜ

Autorid: partner, vandeadvokaat ja valdkonna kaasjuht Henri Ratnik; partner, vandeadvokaat
ja valdkonna kaasjuht Rauno Kinkar; vandeadvokaat Dan-Erik Roosve

Kuupäev: 27. veebruar 2026

SISUKORD

I	MÕISTED	3
II	SISSEJUHATUS JA ÕIGUSARVAMUSE EESMÄRK	4
III	KOKKUVÕTE	5
IV	KEHTIVA ÕIGUSRAAMISTIKU KAARDISTUS	8
	➤ <i>Euroopa Liidu õigus</i>	8
	➤ <i>Riigisisene õigus</i>	8
V	ÕIGUSANALÜÜS	10
V.A.	PÄÄSUKESE JÄTKUARENDUSE KIRJELDUS	10
V.B.	ÜLDISED ÕIGUSRAAMISTIKU PIIRANGUD JA VÕIMALUSED	12
	➤ <i>RIA pädevus Pääsukese jätkuarenduse haldamisel</i>	12
	➤ <i>Andmekaitsetelised piirangud</i>	14
	➤ <i>Muud üldised nõuded</i>	16
V.C.	ÕIGUSRAAMISTIKU PIIRANGUD JA VÕIMALUSED VOLITUSE HALDAMISEL	18
	➤ <i>Volituse õiguslik sisu</i>	18
	➤ <i>RIA roll volituste haldamisel</i>	20
	➤ <i>Volituse kui tehingu tegemise protsess</i>	26
V.D.	ÕIGUSRAAMISTIKU PIIRANGUD JA VÕIMALUSED LAPSEVANEMA ESINDUSÕIGUSE HALDAMISEL	27
	➤ <i>Seadusjärgse esindusõiguse õiguslik sisu</i>	27
	➤ <i>RIA roll seadusjärgse esindusõiguse haldamisel</i>	28
	➤ <i>Tegevuse automatiseerimine</i>	32
V.E.	ÕIGUSRAAMISTIKU PIIRANGUD JA VÕIMALUSED EESTKOSTE HALDAMISEL	34
	➤ <i>Eestkoste õiguslik sisu</i>	34
	➤ <i>RIA roll eestkoste haldamisel</i>	34
	➤ <i>Tegevuse automatiseerimine</i>	40
V.F.	RIA SELGITUS- JA TEAVITUSKOHUSTUS	41
VI	ETTEPANEKUD ÕIGUSMUUDATUSTEKES	44
VII	ÕIGUSLIK MÕJUHINNANG	45
	LISA 1 – KASUTATUD MATERJALID	47

I MÕISTED

Andmeandja	Pääsukesega liidestunud riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes väljastab Pääsukesse volitustega seotud andmeid
Andmesaaja	Pääsukesega liidestunud riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või juriidiline isik, kes lubab läbi volituste haldamise süsteemi Lõppkasutaja antud ning temale antud volitusi oma süsteemis kasutada
Arvamus	Käesolev õigusarvamus
ATS	Avaliku teenistuse seadus
AvTS	Avaliku teabe seadus
AvTS eelnõu	Avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seadus 759 SE
HKTS	Halduskoostöö seadus
HMS	Haldusmenetluse seadus
IKÜM	Isikuandmete kaitse üldmäärus
JDM	Justiits- ja Digiministeerium
KüTS	Küberturvalisuse seadus
Lõppkasutaja	Füüsiline isik (ja olemasoleva Pääsukese raames ka juriidilise isiku esindaja), kellel on Pääsukese iseteeninduskeskkonna kaudu õigus hallata tema poolt antud või temale antud volitusi ning kasutada vastavaid volitusi või seadusjärgset esindusõigust
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Pilvemäärus	Võrgu- ja infosüsteemi turvameetmete nõuded ja nende kohaldamise ulatus pilvteenuse kasutamisel
PKS	Perekonnaseadus
Pääsuke	Keskne volituste haldamise süsteem Pääsuke
RIA	Riigi Infosüsteemi Amet
RIS	Riigi infosüsteem
Roll	Pääsukeses olemasolevad volitamiseks mõeldud rollid
RRS	Rahvastikuregistri seadus
Teabevärv või eesti.ee	Riigiportaal eesti.ee, teise nimetusega ka Eesti teabevärv
Teabevärava määrus	Vabariigi Valitsuse määrus „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“
TsMS	Tsiviilkohtumenetluse seadustik
TsÜS	Tsiviilseadustiku üldosa seadus
VÕS	Võlaõigusseadus
ÄRS	Äriregistri seadus
X-tee määrus	Vabariigi Valitsuse määrus „Infosüsteemide andmevahetuskiht“

II SISSEJUHATUS JA ÕIGUSARVAMUSE EESMÄRK

1. **Sissejuhatus.** Käesolev õigusarvamus („**Arvamus**“) on koostatud advokaadibüroo WIDEN OÜ („**WIDEN**“ või „**meie**“) poolt Eesti Vabariigi palvel töövõtulepingu nr 5-4/356-1 alusel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium („**MKM**“) on tellinud WIDENilt MKM korraldatud hanke¹ raames õigusanalüüsi, et kaardistada hetkel kehtiv eraisikute volitustega seotud õigusraamistik ning analüüsida, milliste õigusaktides sätestatud nõuetega tuleb eesti.ee kaudu volituste haldamise ehk Pääsukese jätkuarenduse ellu viimisel arvestada.
2. **Pääsuke.** Eesti Teabevärava eesti.ee („**Teabevärv**“) kaudu kättesaadava ettevõtja digivärava üheks osaks on keskne volituste haldamise süsteem Pääsuke („**Pääsuke**“). Pääsukeses saavad kasutajad hallata tema poolt või talle antud volitusi üle Eesti riigi erinevate infosüsteemide, mis on Pääsukesega liidestunud (hetkel vaid eesti.ee ettevõtja vaates). Volitusi saab anda, muuta, tagasi võtta, edasi volitada ning neist loobuda. Liidestujale, kes on võtnud Pääsukese enda iseteeninduskeskkonnas kasutusele, annab see võimaluse hallata iseteeninduskeskkonna rolle ehk siis nt eesti.ee ettevõtja vaates saab volitatud isik külge vastavad ettevõtja rollid. Rollikonfiguraator on teenus, mille abil Pääsukese äriklientidest liidestujad saavad ise seadistada ehk kirjeldada oma infosüsteemile vajalike Pääsukese rollide konfiguratsioone. Pääsukese haldaja on Justiits- ja Digiministeeriumi („**JDM**“) valitsemisalas olev Riigi Infosüsteemi Amet („**RIA**“).
3. **Pääsukese jätkuarendus.** Pääsukese jätkuarendusena on plaanis olemasolev rollikonfiguraatori funktsioon kasutusele võtta ka eraisiku vaatest (näiteks lapsevanem saaks volitada oma last enda retseptide infoga tutvumiseks või vastupidi). Eraisikult eraisikule volituste andmine Teabeväravas, kasutades Pääsukese haldusliidest, on mõeldud toimima nii, et liidestunud asutus on oma nimeruumis loonud rolli, mida saab eraisik anda eraisikule. See roll annab volitatule ligipääsu volitaja infole ja/või tegevustele selle liidestuja teenuste raames.
4. **Arvamuse eesmärk.** Käesoleva Arvamuse eesmärk on (i) kaardistada hetkel kehtiv eraisikute volitustega seotud õigusraamistik ning (ii) analüüsida, sõltuvalt Pääsukese kavandatud jätkuarendusest ning lähtudes *once-only* printsiibist, milliste õigusaktides sätestatud nõuetega tuleb jätkuarenduse ellu viimisel arvestada, sh (iii) kas ja milliseid õigusakte ning kuidas tuleb Pääsukese jätkuarenduse realiseerimiseks täiendada, muuta või luua, võttes arvesse ettevõtja digivärava tulevikuvisioni, õigusandlust, kohtupraktikat, asjakohaseid juhendeid (sh Andmekaitse Inspeksiooni poolt väljatöötatud), koostatavat mõjuhinnangut jm materjale, et tuvastada õigusruumi muutmise vajadused ning pakkuda välja lahendused, kuidas tagada Pääsukese jätkuarenduse väljakujundamine ja õiguspärane toimimine.
5. **Kasutatud materjalid.** Arvamuse koostamisel oleme lähtunud Arvamuse koostamise ajal kehtinud õigusaktidest (ja erandina ka avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõust). Lisaks kehtivatele õigusaktidele oleme Arvamuse koostamiseks kasutanud Arvamuse Lisas 1 toodud materjale.

¹ Tegemist on CPV koodiga 79111000-5 „Õigusabiteenused“ alla riigihanke piirmäära eriteenuse hankega hankekorra § 11 lg 7 alusel.

III KOKKUVÕTE

6. **Arvamuse eesmärk.** Arvamuse eesmärk oli kaardistada hetkel kehtiv eraisikute volitustega seotud õigusraamistik ning analüüsida, sõltuvalt Pääsukese kavandatud jätkuarendusest ning lähtudes *once-only* printsibist, millistes õigusaktides sätestatud nõuetega tuleb jätkuarenduse ellu viimisel arvestada, sh kas ja milliseid õigusakte ning kuidas tuleb Pääsukese jätkuarenduse realiseerimiseks täiendada, muuta või luua ning pakkuda välja lahendused, kuidas tagada Pääsukese jätkuarenduse väljakujundamine ja õiguspärase toimimine.
7. **Kehtiva õigusraamistiku kaardistus.** Arvamuse koostamisel lähtusime olulisematest Euroopa Liidu ja Eesti siseriiklikest õigusaktidest, mis loovad Pääsukese haldamiseks raamistiku. Nendeks olid isikuandmete kaitse üldmäärus, tsiviilseadustiku üldosa seadus, võlaõigusseadus, perekonnaseadus, avaliku teabe seadus, riigi infosüsteemi haldussüsteemi määrus, rahvastikuregistri seadus, äriregistri seadus, haldusmenetluse seadus, Vabariigi Valitsuse määrus „Infosüsteemide andmevahetuskiht“, teenuste korraldamise ja teabehalduse alused, Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord. Lisaks tuginesime asjakohasel juhul avaliku teabe seaduse muudatustele (s.o avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seadus 759 SE, mille Riigikogu võttis 18.02.2026 vastu ja saatis 19.02.2026 Vabariigi Presidendile) – eeldusel, et Vabariigi President kuulutab selle välja.

III.A. Õigusraamistiku piirangud ja võimalused

➤ Üldised piirangud ja võimalused

8. **Pädevusnorm:** RIA-l on olemas pädevusnorm Pääsukese haldamiseks Teabevärava haldajana avaliku teabe seaduse § 32¹ lg 2 ja teabevärava määruse² § 3 lg 1 kujul, kuna see ei piira Pääsukese kasutamist üksnes juriidiliste isikutega, mistõttu saab süsteemi laiendada ka eraisikutele.
9. **Volitusnorm:** Üldjuhul ei kujuta volituste ja seadusjärgse esindusõiguse haldamine endast avaliku võimu teostamist, sest RIA ei otsusta esindusõiguse tekkimist ega sisu, vaid vahendab ja kuvab andmeid. Seetõttu ei ole vaja täiendavaid volitusnorme, kui ei rakendata uusi õigusi piiravaid meetmeid. Erandiks on isikuandmete töötlemine, mis riivab põhiõigusi ja eeldab selget õiguslikku alust.
10. **Andmekaitse:** RIA tegutseb Pääsukese haldamisel vastutava töötlejana ning isikuandmete töötlemiseks peab tuginema isikuandmete kaitse üldmääruse art 6 lg 1 p-le e (avalikes huvides oleva ülesande täitmine). Avaliku teabe seaduse muudatus³ loob õigusliku aluse tsiviilõiguslike volituste haldamiseks, sh vajaliku andmekooseisu määratlemiseks, kuid kaetud ei ole seadusjärgse esindusõiguse (lapsevanema esindusõigus, eestkoste) haldamiseks vajalike isikuandmete töötlemine. Selleks on vajalik täiendav õiguslik alus ning volituste haldamise andmestiku eesmärgi laiendamine.

➤ Volituste haldamise piirangud ja võimalused

11. **Volituse sisu ja vorm:** Pääsukeses hallatavad volitused tekivad tsiviilseadustiku üldosa seaduse järgi üksnes volitaja ühepoolse tahteavalduse alusel. Pääsukese kaudu antavate volituste puhul on elektroonilise allkirja kasutamine sobiv üldlahendus. Notariaalset vormi nõudvaid volitusi ei saa Pääsukese kaudu teha.
12. **RIA roll:** RIA roll volituste haldamisel piirdub Pääsukeses tehnilise vahendaja ja info edastaja rolliga ning ei hõlma volituste kehtivuse, sisu ega piiride sisulist kontrolli – see pole osa RIA avalik-õiguslikust ülesandest. Pääsukeses kuvatavad volitused on informatiivse, mitte konstitutiivse tähendusega, mistõttu ei saa ei volituse pooled ega liidestujad tugineda neile ilma iseseisva õigusliku hinnanguta.

² Vabariigi Valitsuse määrus „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“ ehk teabevärava määrus.

³ Avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seadus 759 SE.

13. **Volituse lõppemine:** Pääsukeses on põhjendatud võimaldada volituse tagasivõtmist, tühistamist ja volitusest loobumist. Kui RIA soovib volitusi ise eemaldada, on see võimalik vaid sellistel alustel, mida on võimalik ammendavalt tuvastada ning mis lõpetavad volituse automaatselt (nt tähtaja möödumine või kasutaja enda tehtud toiming volituse lõpetamiseks).
14. **Kuritarvituste risk:** Volituste süsteemi võimaliku kuritarvitamise riski aitab vältida võimalus volitusest loobuda. Lisaks tuleks kaaluda täiendavaid tehnilisi kontrollimehhanisme nagu kasutaja võimalus anda luba vaid kindlatele isikutele, kes saavad talle volitusi anda.

➤ **Lapsevanema esindusõiguse haldamise piirangud ja võimalused**

15. **Esindusõiguse alus:** Lapsevanema esindusõigus tuleneb hooldusõigusest ning tekib seaduse alusel, mitte Pääsukese kaudu. Pääsuke ei loo ega lõpeta esindusõigust, vaid kuvab ja vahendab vastavat teavet.
16. **Lapsevanema esindusõiguse piirid:** Seadus seab piirangud toimingutele, mida tuleb teha isiklikult või milleks on vaja kohtu nõusolekut. Selliste piirangute järgimise kontroll jääb liidestujate, mitte RIA ülesandeks.
17. **Ühine ja ainuhooldusõigus:** Ainuhooldusõiguse korral on esindusõiguse kasutamine üldjuhul probleemivaba. Ühise hooldusõiguse korral võib üks vanem last teatud juhtudel üksinda esindada. RIA saab tugineda eeldusele, et teise vanema nõusoleku on olemas (va juhul, kui RIA-le on teatavaks saanud asjaolud, mis viitavad vastupidisele).
18. **Automatiseerimine:** Lapsevanema esindusõiguse kuvamine Pääsukeses tugineb rahvastikuregistri andmetele, millel on õiguslik tähendus. Nende andmete automaatne kasutamine ja uuendamine on põhjendatud ning kooskõlas andmete ühekordse küsimise põhimõttega.
19. **RIA roll:** Pääsukeses kuvatav teave on informatiivne ning vastutus esindusõiguse piiride ületamise eest lasub lapsevanemal, kes esindusõigust kasutab. RIA roll piirub esindusõiguse olemasolu kuvamise ja tehnilise vahendamisega, mitte esindusõiguse loomise ja tagamisega – see pole osa RIA avalik-õiguslikust ülesandest. Kui aga RIA-le teadaolevalt ei ole hooldusõigus täielik ning kui RIA-l puudub võimalus tuvastamiseks esindusõiguse tegelikke piire, ei tohiks RIA tekitada piiratud või osalise hooldusõigusega lapsevanemale ligipääsu lapse andmetele, riskides vastasel juhul isikuandmetega seotud rikkumisega.

➤ **Eestkoste haldamise piirangud ja võimalused**

20. **Eestkoste õiguslik olemus:** Eestkoste on kohtu määratav seadusjärgne esindusõigus, mis seatakse alaealisele või piiratud teovõimega täisealisele. Pääsuke ei tekita ega lõpeta eestkostet, vaid vahendab selle olemasolu fakti.
21. **Eestkoste piirid:** Eestkostja esindusõigus on võrreldes lapsevanema esindusõigusega oluliselt piiratum. Seadus välistab teatud tehingud täielikult ning paljudeks toiminguteks on vajalik kohtu eelnev nõusolek. Nende piirangute järgimise kontroll jääb liidestujate ülesandeks.
22. **Automatiseerimine:** Eestkoste kuvamine Pääsukeses tugineb rahvastikuregistri andmetele, millel on õiguslik tähendus. Nende andmete automaatne kasutamine ja uuendamine on põhjendatud ning kooskõlas andmete ühekordse küsimise põhimõttega.
23. **RIA roll:** Pääsukeses kuvatav eestkoste teave on informatiivne ning vastutus eestkoste piiride ületamise eest lasub eestkostjal, kelle tegevuse üle teostab järelevalvet kohus. RIA roll piirub eestkoste olemasolu kuvamisega rahvastikuregistri andmete alusel ja mitte esindusõiguse loomise ja tagamisega – see pole osa RIA avalik-õiguslikust ülesandest. Oluline on aga see, et eestkoste tegelik ulatus tuleneb kohtumäärusest, ning juhul, kui eestkoste ei ole RIA-le teadaolevalt täielik, peab RIA täiendavalt kontrollima eestkostja esindusõiguse tegelikke piire. Kui RIA-l puudub võimalus tuvastamiseks esindusõiguse piire, siis ei tohiks RIA tekitada eestkostjale ligipääsu eestkostetava andmetele, riskides vastasel juhul isikuandmetega seotud rikkumisega.

➤ **RIA selgitus- ja teavituskohustus**

24. **Selgituskohustuse ulatus:** RIA-l ei ole üldist kohustust omal algatusel selgitada kasutajatele nende tsiviil- või perekonnaõiguslikke õigusi ja kohustusi, mis ei tulene otseselt Pääsukese kasutamisest. Selgituskohustus tekib eeskätt siis, kui see on vajalik teenuse korrektseks ja kvaliteetseks kasutamiseks. Kokkuvõttes on soovituslik kasutustingimustes (või mujal Pääsukeses) selgitada järgnevaid asjaolusid:
- 24.1. Pääsukese õiguslik olemus ja RIA roll: Pääsuke on volituste ja seadusjärgse esindusõiguse haldamise ja kuvamise teenus, mitte õigusi loov või piirav süsteem. Pääsukeses kuvatav teave on üldjuhul informatiivne, mitte konstitutiivne (s.o mitte õigust loov). RIA ei kontrolli volituste ega esindusõiguse tegelikku kehtivust, sisu ega piire väljaspool tehniliselt ja seadusest tulenevalt tuvastatavaid asjaolusid.
- 24.2. Kasutajate vastutus: Volituste ning seadusjärgse esindusõiguse kasutamisel vastutavad kasutajad ise oma esindusõiguse ulatuse järgimise eest. RIA ei taga, et Pääsukeses on välistatud kasutajate sisesuhetest tulenevate piirangute ületamine.
- 24.3. Volitused: Volituse sisu ja ulatuse on defineerinud konkreetne liidestuja. RIA ei sisusta ega tõlgenda Pääsukeses kuvatava rolli sisu ega taga selle sobivust konkreetse kasutusjuhtumi jaoks. Pääsukese kaudu ei saa anda volitusi toiminguteks, milleks on seaduses ette nähtud notariaalne vorm või mida tuleb seaduse järgi teha isiklikult.
- 24.4. Lapsevanema esindusõigus: Lapsevanema esindusõigus tuleneb hooldusõigusest, mitte Pääsukese kasutamisest. Pääsuke ei loo ega muuda hooldusõigust ega esindusõigust. Pääsukeses kuvatav lapsevanema esindusõigus tugineb rahvastikuregistri andmetele.
- 24.5. Eestkoste: Eestkoste tuleneb kohtumäärusest, mitte Pääsukese toimingutest. Pääsuke ei määra ega sisusta eestkoste ulatust. Pääsukeses kuvatav eestkostja esindusõigus tugineb rahvastikuregistri andmetele ning üldjuhul eestkoste olemasolu faktile.

III.B. Ettepanekud õigusmuudatusteks

25. Arvamuses tegime ettepanekud järgnevateks õigusmuudatusteks:
- 25.1. **Seadusjärgse esindusõiguse andmete töötlemise õiguslik alus:** Kehtiv õigus ja avaliku teabe seaduse muudatus katavad tsiviilõiguslike volituste haldamise, kuid ei kata ammendavalt lapsevanema esindusõiguse ja eestkoste haldamiseks vajalikke isikuandmeid. Selleks tuleb luua RIA-le selgesõnaline õiguslik alus.
- 25.2. **Volituste haldamise andmestiku eesmärgi laiendamine:** Avaliku teabe seaduse muudatuses on volituste haldamise andmestiku eesmärk sõnastatud liiga kitsalt. Eesmärki tuleb laiendada, et see hõlmaks lisaks volitustele ka seadusjärgse esindusõiguse olemasolu ja ulatuse kontrolli ning vastava teabe kuvamist.
- 25.3. **Õiguslik alus täiendavate teenusefunktsioonide jaoks:** Pääsukese jätkuarendus eeldab täiendavaid funktsioone (nt aktsepteeritud volitajate nimekirjad, volitustega seotud piirangumehhanismid), mille kasutamiseks puudub kehtivas õiguses selge alus. Vajalik on vastav regulatiivne täpsustus.

IV KEHTIVA ÕIGUSRAAMISTIKU KAARDISTUS

26. Hetkel kehtiv volituste haldamisega seotud õigusraamistik jaguneb eelkõige Euroopa Liidu õiguseks ja riigisiseseks õiguseks ning hõlmab ka kohtupraktikat ja asjakohaseid juhendeid. Käesolevas peatükis esitatud kehtiva õigusraamistiku kaardistus lähtub eeltoodud jaotusest.

➤ **Euroopa Liidu õigus**

27. Euroopa Liidu õiguse kontekstist puudutab volituste haldamine eelkõige andmekaitsealaseid küsimusi. Käesoleva Arvamuse eesmärki arvestades on Euroopa Liidu õigusandlusest kõige olulisem õigusakt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus ehk „**IKÜM**“). Teised Euroopa Liidu õigusaktid, mis võivad luua osa volituste haldamise õigusraamistikust, on digiteenuste määrus,⁴ andmehalduse määrus,⁵ andmemäärus⁶ ja tehisintellekti käsitlev määrus.⁷

➤ **Riigisisene õigus**

28. Volituste haldamine puudutab lisaks ülaltoodule ka tsiviilõigusliku volituse regulatsiooni, esindusõiguse regulatsiooni (sh perekonnaõigust), teovõime regulatsiooni, eestkoste regulatsiooni ning ka avaliku sektori infosüsteemide nõudeid, rahvastikuregistri ja äriregistri regulatsioone ning üldiseid haldusmenetluslikke küsimusi. Seetõttu on riigisisest õigusandlusest kõige olulisemad järgmised õigusaktid:

- tsiviilseadustiku üldosa seadus⁸ („**TsÜS**“);
- võlaõigusseadus⁹ („**VÕS**“);
- perekonnaseadus¹⁰ („**PKS**“);
- tsiviilkohtumenetluse seadustik¹¹ („**TsMS**“);
- isikuandmete kaitse seadus¹² („**IKS**“);
- avaliku teabe seadus¹³ („**AvTS**“);
- riigi infosüsteemi haldussüsteemi määrus¹⁴ („**RIHA määrus**“);
- rahvastikuregistri seadus¹⁵ („**RRS**“);
- äriregistri seadus¹⁶ („**ÄRS**“);
- haldusmenetluse seadus¹⁷ („**HMS**“);
- Vabariigi Valitsuse määrus „Infosüsteemide andmevahetuskiht“¹⁸ („**X-tee määrus**“);
- teenuste korraldamise ja teabehalduse alused¹⁹ („**TKTA**“);
- Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord²⁰ („**teabevärava määrus**“).

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/2065, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/ALL/?uri=CELEX:32022R2065>.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/868 Euroopa andmehalduse kohta ning millega muudetakse määrust (EL) 2018/1724. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj?locale=et>.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/2854 ühtlustatud õigusnormide kohta, millega reguleeritakse õiglast juurdepääsu andmetele ja andmete kasutamist, millega muudetakse määrust (EL) 2017/2394 ja direktiivi (EL) 2020/1828. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32023R2854>.

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1689, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 300/2008, (EL) nr 167/2013, (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1139 ja (EL) 2019/2144 ning direktiive 2014/90/EL, (EL) 2016/797 ja (EL) 2020/1828. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32024R1689>.

⁸ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/131122024048?leiaKehtiv>.

⁹ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/111112025016?leiaKehtiv>.

¹⁰ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107052025017?leiaKehtiv>.

¹¹ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103042025002?leiaKehtiv>.

¹² Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072025014?leiaKehtiv>.

¹³ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072025003?leiaKehtiv>.

¹⁴ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122024015?leiaKehtiv>.

¹⁵ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121112025007?leiaKehtiv>.

¹⁶ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032025010?leiaKehtiv>.

¹⁷ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023031?leiaKehtiv>.

¹⁸ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127092016004?leiaKehtiv>.

¹⁹ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122024019?leiaKehtiv>.

²⁰ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122024010?leiaKehtiv>.

29. Teised riigisisesed õigusaktid, mis võivad luua osa volituste haldamise õigusraamistikust, kuid mis on jäetud käesoleva Arvamuse ulatusest välja, on konkreetsete asutuste andmekogusid, andmeid ning teenuseid puudutavad eriregulatsioonid ja ka eriregulatsioonid, mis on suunatud teabe avalikkuse piiramisele. Kuigi selliseid õigusakte käesolevas Arvamuses ei käsitleta, siis tuleb tulevikus vastavate regulatsioonidega arvestada, kui võimaldada erinevatel asutustel Pääsukesega liituda.
30. Arvamuse koostamise ajal on Riigikogus 18.02.2026 vastu võetud ja 19.02.2026 saadetud Vabariigi Presidendile avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seadus²¹ („**AvTS eelnõu**“), mis toob kaasa olulisi muudatusi avaliku teabe seadusesse ja käsitleb muu hulgas olulisel määral pääsuõiguse haldussüsteemi puuduvat regulatsiooni. Arvamuse koostamisel on meil palutud AvTS eelnõust lähtuda. Seetõttu käsitleme kehtiva õigusraamistiku kõrval ka AvTS eelnõud ning sellega loodavat regulatsiooni ning lisame selle õigusanalüüsi.

²¹ Avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seadus 759 SE, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/732a1beb-ada4-4720-866f-113caa264471/avaliku-teabe-seaduse-ja-keeleseaduse-muutmise-seadus/>.

V ÕIGUSANALÜÜS

31. Käesolev peatükk sisaldab Pääsukese jätkuarendusega seotud õigusaktide analüüsi, lähtudes Arvamuse IV peatükis esitatud õigusraamistiku kaardistusest. Õigusanalüüsist tulenevad ettepanekud õigusraamistiku kujundamiseks (sh täiendamiseks, täpsustamiseks vm viisil muutmiseks) on esitatud Arvamuse VI peatükis.
32. Õigusanalüüs on jaotatud kuueks alapeatükiks:
- 32.1. V.A alapeatükis kirjeldame õigusanalüüsi ülevaatlikkuse ja jälgitavuse eesmärgil Pääsukese jätkuarenduse võimalikku ülesehitust ja selle peamised funktsioone, mis on õigusanalüüsi raames asjakohased. Seejuures sisustame õigusanalüüsis kasutatavaid tehnilisi termineid.
- 32.2. V.B alapeatükis kirjeldame üldiseid õigusraamistiku piiranguid ja võimalusi, mida tuleb Pääsukese jätkuarendusel arvesse võtta. Sellest alapeatükist selgub, mis on need üldised õiguslikud raamid, kuhu RIA tegevus peab nii tsiviilõigusliku volituse, lapsevanema esindusõiguse kui ka eestkoste haldamisel kehtiva õiguse järgi mahutama.
- 32.3. Sellele järgnevates alapeatükkides käsitleme spetsiifilisi piiranguid, mis kohalduvad vastavalt tsiviilõigusliku volituse haldamisele (V.C alapeatükk), lapsevanema esindusõiguse haldamisele (V.D alapeatükk) ning eestkoste haldamisele (V.E alapeatükk).
- 32.4. V.F alapeatükis kirjeldame, millised on RIA selgitus- ja teavituskohustused Pääsukese jätkuarenduse haldamisel, lähtudes seejuures eelnevates alapeatükkides välja toodud järeldustest.

V.A. Pääsukese jätkuarenduse kirjeldus

33. Pääsukese jätkuarendusele kehtivate õiguslike piirangute ja võimaluste tuvastamiseks on oluline esmalt sisustada Pääsukese jätkuarenduse peamised omadused. Pääsukese jätkuarendusel puudub käesolevaga ammendav tehniline kirjeldus, kuivõrd tegu on veel arendamise faasis oleva süsteemiga, mille ülesehitus sõltub suuresti õiguslikest ja tehnilistest võimalustest. Siiski on teada, et Pääsukese jätkuarendus hakkab põhinema olemasoleva Pääsukese süsteemil, jätkates sama ülesehitust ja samu peamisi funktsioone.
34. Olemasolev Pääsuke on Teabevärava kaudu kättesaadav keskne volituste haldamise süsteem, mis on loodud ettevõtjale ja asutustele mõeldud teenusena. Seal saab ettevõtte ja asutuse esindaja hallata juurdepääsuvolitusi ühes keskses kohas. Infosüsteem võimaldab hallata selliseid volitusi, mille alusel tekivad juurdepääsud erinevatesse ametiasutustesse ja klienditeeninduskeskkondadesse. Täpsemalt on seal tehtud võimalikuks volituste andmine juriidiliselt isikult eraisikule, eraisikult juriidilisele isikule ja juriidiliselt isikult juriidilisele isikule.
35. Pääsukese jätkuarendusega loodaks samalaadne volituste haldamise teenus eraisikule. Lisaks loodaks sinna eraisiku seadusjärgse esindusõiguse funktsioon, mis põhineb hooldusõigusel või eestkostel. Kokkuvõtlikult hõlmaks Pääsukese jätkuarendus tsiviilõiguslike volituste andmist ja haldamist eraisikult eraisikule ning lapsevanema või eestkostja võimalust näha, kellele ja mis ulatuses on tal esindusõigus.
36. Pääsukeses on olulised järgmised isikud ja asutused:
- 36.1. **Andmeandja:** Pääsukesega liidestunud riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kes väljastab Pääsukesse volitustega seotud andmeid (praegu saab Pääsuke andmeid äriregistrist ja rahvastikuregistrist);
- 36.2. **Lõppkasutaja:** füüsiline isik (ja olemasoleva Pääsukese raames ka juriidilise isiku esindaja), kellel on Pääsukese iseteeninduskeskkonna kaudu õigus hallata tema antud või temale antud volitusi ning kasutada vastavaid volitusi või seadusjärgset esindusõigust;

- 36.3. **Andmesaaja:** Pääsukesega liidestunud riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või juriidiline isik, kes lubab läbi volituste haldamise süsteemi Lõppkasutaja poolt antud ning temale antud volitusi oma süsteemis kasutada. Andmesaaja kasutab Pääsukest oma süsteemis haldusliidesena, mis võimaldab tal piirata või laiendada oma süsteemi kasutajate õigusi tulenevalt nende esindusõiguse ulatusest. Andmesaaja määrab ise, milliseid tema süsteemis kättesaadavaks tehtud toiminguid saab teha volituse või muu esindusõiguse alusel;
- 36.4. **riik (läbi RIA):** süsteemi ja AvTS eelnõuga loodava andmekogu vastutav töötaja, kes korraldab andmekogu kasutuselevõtmist, teenuste ja andmete haldamist ning vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest. RIA korraldab süsteemi haldajana RIA Andmeandjate ja Andmesaajate liidestumise liitumiskokkuleppe alusel, milles määratakse kindlaks teenustaseme tingimused ning poolte õigused, kohustused ja vastutus. RIA tagab Andmeandjale juurdepääsu tema edastatud andmetele ja Andmesaajatele tema süsteemi edastavatele andmetele infosüsteemide andmevahetuskihi X-tee kaudu vastavalt RIA-ga sõlmitud liitumiskokkuleppele (X-tee määrus § 5 lg 2). Lõppkasutajale tagatakse temaga seotud andmetele juurdepääs volituste haldamise andmekogu iseteeninduskeskkonna kaudu, võimaldades Lõppkasutajal seal oma volitusi keskselt hallata.
37. Pääsukeses hõlmatakse fraasiga "volituste haldamine" kõiki volitustega seotud tegevusi, sh on hõlmatud nii volituse andmine (kui asjakohane, siis edasivolitamise), lõppemine, muutmine, keskne ülevaade sellest, millised on antud ja kantavad rollid jms. Pääsukese jätkuarenduse volituste haldamise peamised funktsioonid oleksid järgmised:
- 37.1. **Volituse andmine.** Lõppkasutaja peab volituse andmiseks sisestama volitatava isiku andmed ning valima olemasolevate volitamiseks mõeldud rollide seast sobiva rolli („**Roll**“). Kasutajal ei ole võimalik volitust ja selle ulatust sisustada vabatekstina. Pääsukese kaudu antavad volitused on piiritletud nende Andmesaajate poolt, kes on Pääsukesega liidestunud. Selliselt tekib Pääsukeses süsteemisene ammendav loetelu volitustest ehk Rollidest, mida üks isik saab teisele anda. Rolle saab anda ainult Pääsukeses ja olemasolevate Andmesaajate süsteemides esindusõiguse kasutamiseks ning ainult sellisteks toiminguteks, millele Pääsuke või olemasolevad Andmesaajad on võimaldanud volitusi anda. Näiteks saab praeguses Pääsukeses anda e-toimiku piires Rolli, mille selgitus on järgnev: „Rolli omanik saab e-toimikus teha volituse andnud juriidilise isiku nimel kõiki tegevusi. Roll ei anna volituste haldamise õigust.“
- 37.2. **Volituste ülevaade.** Lõppkasutaja saab ülevaate tema poolt antud volitustest ning ühtlasi talle antud volitustest. See tähendab, et ta näeb, kellele ja milliseid Rolle on ta andnud ning millised Rollid on talle antud. Rolli kirjeldusest selgub selle andja ja saaja, selle kehtivus ning selle sisu ehk millise Andmesaaja süsteemis ning millisteks toimingutest see esindusõiguse annab. Volitusi saab anda ka edasivolitamise õigusega.
- 37.3. **Volituste haldamine.** Lõppkasutaja saab enda antud volitusi tühistada, peatada või muuta. See, kas volitatav isik saab talle määratud Rolle kinnitada, tagasi lükata või ise tühistada, sõltub õiguslikest ja tehnilistest võimalustest. Et vältida süsteemi kuritarvitamist (näiteks avaliku elu tegelasele ebavajalike volituste andmine ahistaval viisil), peaks volituse saajal olema võimalik keelduda volitustest, mida ta ei soovi.
- 37.4. **Volituse kasutamine.** Lõppkasutaja saab vastavalt oma Rollidele navigeerida Teabeväravas. Volitatud Lõppkasutaja saab kõik esindusõigused, mida talle antud Roll sisaldab. Volituse kasutamiseks pöördub volitatud isik Andmesaaja poole ja saab seal siis volitaja esindajana teostada neid toiminguid, milleks ta on õigustatud, vastavalt temale määratud Rollidele. Teabe volituse olemasolust saab Andmesaaja Pääsukese kaudu, kuid volituse kehtivuse kohustus langeb Andmesaajale.
38. Lisaks volituste haldamisele, sisaldaks Pääsukese jätkuarendus ka seadusjärgse esindusõiguse haldamist. Selle peamised funktsioonid oleksid järgmised:

- 38.1. **Lapsevanema esindusõiguse ülevaade.** Lõppkasutaja saab ülevaate, kellele ja mis ulatuses on tal hooldusõigusest tulenev esindusõigus ehk vastav Roll. Samuti saab alaealine isik ülevaate, kellel on tema suhtes hooldusõigusest tulenev esindusõigus. Rolli kirjeldusest selgub selle tüüp, selle kehtivus ning selle sisu.
- 38.2. **Eestkoste ülevaade.** Lõppkasutaja saab ülevaate, kellele ja mis ulatuses on tal eestkostest tulenev esindusõigus ehk vastav Roll. Samuti saab piiratud teovõimega isik ülevaate, kellel on tema suhtes eestkostest tulenev esindusõigus. Rolli kirjeldusest selgub selle tüüp, selle kehtivus ning selle sisu.
- 38.3. **Esindusõiguse kasutamine.** Lõppkasutaja saab vastavalt oma Rollile navigeerida Teabeväravas. Esindusõiguse saanud isik saab kõik esindusõigused, mida talle antud Roll sisaldab. Esindusõiguse kasutamiseks pöördub ta Andmesaaja poole ja saab seal siis alaealise või muu piiratud teovõimega isiku esindajana teostada neid toiminguid, milleks ta on õigustatud, vastavalt temale määratud Rollile.
39. Teave volituste kohta talletatakse Pääsukeses. Teave kasutaja esindusõiguse ja eestkoste kohta päritakse igal sisselogimisel rahvastikuregistrist ning seda ei ole kavas Pääsukeses talletada.

V.B. Üldised õigusraamistiku piirangud ja võimalused

➤ **RIA pädevus Pääsukese jätkuarenduse haldamisel**

40. RIA kui JDM valitusallas kuuluv valitsusasutus täidab avalikke ülesandeid õigusaktides ettenähtud alustel ja ulatuses.²² Pääsukese edasi arendamiseks on seega oluline esmalt tuvastada, kas planeeritud tegevus on juba hõlmatud RIA mõne olemasoleva avaliku ülesandega. Avalik ülesanne tuleneks RIA-le kohalduvast **pädevusnormist**.
41. Kui RIA tegevus kujutab endast avaliku võimu teostamist, on vaja tuvastada ka vastav **volitusnorm**. Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS) § 3 lg-s 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttest tuleneb, et avalik võim on õigustatud tegutsema siis, kui õigusnormid näevad ette nii pädevuse kui ka volituse.²³ Avalikust ülesandest ehk pädevusnormist endast ei tulene asutusele volitust rakendada selle täitmiseks õigusi piiravaid meetmeid. Pädevusnormid näitavad, milline võimuorgan peab riigis asjaomast avalikku ülesannet täitma. Volitusnormid näitavad, milliseid avaliku võimu meetmeid võib pädev organ ülesande täitmiseks rakendada.²⁴
42. Lisaks, kui RIA täidab Pääsukese haldamisel avalik-õiguslikku ülesannet, siis tuleb Pääsukese kui teenuse osutamist tõlgendada haldusmenetlusena HMS § 2 lg 1 tähenduses, kuivõrd see sisaldab avalik-õiguslikke, üksikisikut puudutavaid toiminguid.²⁵ Haldusmenetluse põhimõtetest tuleneb, et haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel.²⁶ Haldusmenetluses nimetatakse sellist seaduslikku alust ka alusnormiks, kuid praktikas on volitusnormi ja haldusmenetluse alusnormi eristamine keeruline ning alati ka ebavajalik.

Pädevusnorm

43. RIA olemasolevaks avalikuks ülesandeks on Teabevärava haldamine. See tuleneb teabevärava määruse § 3 lõikest 1, mille kohaselt on RIA Teabevärava haldaja AvTS § 32¹ lg 2 tähenduses.²⁷ Seejuures ei ole volituste haldamine RIA jaoks iseenesest midagi uut, kuivõrd juriidiliste isikute puhul on see juba võimalik. Teabevärava määruse järgi on üheks

²² Riigi Infosüsteemi Ameti põhimäärus § 1.

²³ RKHKo 3-3-1-44-10, p 26.

²⁴ RKPJKo 5-22-4/13, p 32.

²⁵ Haldusmenetlus ei ole igasugune haldusasutuse tegevus, vaid üksnes see, mis on seotud määruste, haldusaktide, halduslepingute ja toimingutega. Need mõisted tähistavad asutuste avalik-õiguslikke, üksikisikut puudutavaid tegevusvorme. A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 24.

²⁶ HMS § 3 lg 1.

²⁷ Kehtiv AvTS § 32¹ lg 2 sätestab, et Eesti teabevärava haldamise ja arendamise tagab Justiits- ja Digiministeerium. AvTS eelnõu kohaselt täpsustatakse seda sätet ning sõnastatakse järgmiselt: Eesti teabevärava kaasvastutavad töötajad on Eesti teabeväravat kasutavad teabevaldajad, Justiits- ja Digiministeerium ning Riigi Infosüsteemi Amet.

Teabevärava toimimist tagavaks komponendiks pääsuõiguste haldussüsteem²⁸ ning RIA üheks kohustuseks Teabevärava haldajana on korraldada pääsuõigustega seonduvaid toiminguid.²⁹ Nende toimingute all mõistetakse toiminguid, mida RIA teostab kasutajatele teabeväravas sisalduvale teabele ning teabevärava kaudu osutatavatele teenustele juurdepääsu andmiseks, muutmiseks või juurdepääsu lõpetamiseks.³⁰

44. Eeltoodud normid ei täpsusta, et pääsuõiguste haldussüsteem on mõeldud vaid juriidilistele isikutele. Seejuures ei loo kehtiv regulatsioon mistahes piire selles osas, kellele tuleb Pääsukese teenust osutada. Sellise piiratluse puudumisel tuleb järeldada, et seaduse järgi saab Pääsuke hõlmata ka eraisikutele mõeldud süsteemi. Teisisõnu, RIA praegune ülesanne hõlmab Pääsukese jätkuarenduse toimimise tagamiseks neid toiminguid, mis on olemuselt samad, mida RIA juba praegu täidab juriidiliste isikute suhtes. Seega on selles ulatuses RIA-l pädevusnorm olemas.

Volitusnorm

45. Järgmisena tuleb hinnata, kas eeltoodud normid sisaldavad RIA jaoks ka volitusnorme ulatuses, kus teabevärava määruks loetletud toimingud hõlmavad avaliku võimu teostamist.
46. Ülesanded, mis hõlmavad endas avaliku võimu volituste teostamist, ei ole seaduses selgelt piiritletud, kuid lähtepunktidena saab kasutada avaliku teenistuse seaduse („ATS“) § 7 lg-s 3 sätestatud ülesannete loetelu ning asjakohast kohtupraktikat. Lihtsustatult tähendab avaliku võimu teostamine isikute põhiõiguste piiramist.
47. Volituse sisu ja ulatuse hindamine eeldab sageli volitusnormi ja muude sellega seotud normide tõlgendamist.³¹ See tähendab, et avaliku võimu teostamist võimaldav volitusnorm ei pea seda selgesõnaliselt sätestama – oluline on kirjeldada toiminguid ja meetmeid, mis on avaliku ülesande täitmiseks vajalikud. Kehtiva teabevärava määruks järgi on RIA-le volitused toimingutele, mis hõlmavad isikute põhiõiguste piiramist Pääsukese haldamisel (vt Arvamuse punkti 43) ning neid toiminguid on võimalik tõlgendada selliselt, et need tekitavad RIA-le volitusnormid ka Pääsukese jätkuarenduse haldamisel – kuid seda ainult ulatuses, kus RIA kasutab jätkuarenduse haldamisel samu (õigusi piiravaid) meetmeid, mida olemasolevas Pääsukeses. Kui RIA-l on mingis ulatuses vaja kasutada meetmeid, mida teabevärava määruks tal praegu ei võimalda, siis oleks selleks vaja täiendavate volitusnormide loomine.
48. Üldjuhul ei hõlma volituste ja seadusjärgse esindusõiguse haldamine RIA poolt sellist põhiõigustesse sekkuvat tegevust, mida saaks pidada avaliku võimu teostamiseks. Eelkõige käitub RIA infoedastajana ja volituste loomise ja tühistamise süsteemi haldajana. Meile teadaolevalt ei ole RIA-l kavas teha Pääsukeses selliseid toiminguid, mida saaks pidada õigusi piiravaks. RIA ei otsusta esindusõiguse andmise ega selle piiride üle. Samuti ei kavatse RIA esindusõigust piirata või ära võtta. RIA lähtub selles osas Lõppkasutajate enda toimingutest Pääsukeses (nt volituse tühistamine volitaja poolt) ning Andmeandjatelt saadud andmetest ega piira ise Lõppkasutajate õigusi. Isegi, kui RIA peaks mõne esindusõiguse oma süsteemis eemaldama tulenevalt sellest, et näiteks eestkoste on rahvastikuregistri andmetel lõppenud, ei saa RIA tegevust käsitleda õigusi piirava tegevusena, kuivõrd asjakohane esindusõigus on juba lõppenud, seejuures RIA-st sõltumata – RIA viib oma süsteemis kuvatava esindusõiguse kõigest tegelikkusega kooskõlla, eemaldades oma süsteemist kehtetuks muutunud esindusõiguse.
49. Seega ei ole RIA-le vaja tekitada täiendavaid volitusnorme (va kui RIA soovib kasutada õigusi piiravaid meetmeid, mida ei ole teabevärava määruks kirjeldatud). RIA võib oma käitumist juhtida lähtuvalt haldusmenetluses vormivabaduse printsiibist – st menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määruksiga ei ole sätestatud teisiti³² – ning ka eesmärgipärasuse printsiibist – st, haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt,

²⁸ Teabevärava määruks § 5 p 5.

²⁹ Teabevärava määruks § 3 lg 3 p 5. AvTS eelnõuga muudetakse ka teabevärava määrust ning seal sätestatakse nimetatud toiming RIA ülesandena, mitte kohustusena.

³⁰ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruks „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“ eelnõu juurde (26.09.2013), lk 5.

³¹ RKPJKo 5-22-4/13, p 32.

³² HMS § 5 lg 1.

vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele.³³ See tähendab, et Pääsukese haldamise viis saaks üldreeglina olla RIA kaalutusotsus ning selleks ei ole haldusmenetluse kontekstis eraldi seaduses sätestatud alust vaja.

50. Oluline erand eeltoodud järeldusest on isikuandmete töötlemine. See on kõige ilmsem avaliku võimu teostamise olukord Pääsukese haldamisel. Isikuandmete töötlemine kujutab riivet isiku eraelu puutumatusse ehk PS §-ga 26 ette nähtud põhiõigusele. Isikuandmete töötlemisest tulenevaid piiranguid ning pädevuse ja volituse olemasolu on käsitletud alapeatükis „Andmekaitsetised piirangud“.

➤ **Andmekaitsetised piirangud**

51. Andmekaitse alla kuuluvad küsimused, mis puudutavad isikuandmete töötlemist. Isikuandmete töötlemine on isikuandmete või nende kogumitega tehtav automatiseeritud või automatiseerimata toiming või toimingute kogum, nagu kogumine, dokumenteerimine, korrastamine, struktureerimine, säilitamine, kohandamine ja muutmine, päringute tegemine, lugemine, kasutamine, edastamine, levitamise või muul moel kättesaadavaks tegemise teel avalikustamine, ühitamine või ühendamine, piiramine, kustutamine või hävitamine.³⁴
52. Isikuandmete töötlemiseks on vaja õiguslikku alust,³⁵ samuti peab eriliiki isikuandmete töötlemiseks esinema täiendav õiguslik alus.³⁶ Pääsukese haldamisel töötleb RIA andmeid eesmärgiga kontrollida volituste ja seadusjärgse esindusõiguse olemasolu ja ulatust ning võimaldada lõppkasutajal keskselt hallata tema poolt ja temale antud volitusi riigi infosüsteemis („RIS“). Seejuures töötleks RIA ka eriliiki isikuandmeid, kui näiteks Lõppkasutaja teovõimet puudutavatest andmetest tuleneb tema tervises seisund (piiratud teovõime olemusolu tuvastamine ei ole aga automaatselt eriliiki isikuandmete töötlemine).
53. Pääsukese haldamisel on oluline küsimus, kas selleks vajalike isikuandmete töötlemiseks on õiguslik alus olemas. Pääsukese haldamisel tegutseb RIA kui vastutav töötleja IKÜM art 4 p 7 tähenduses – RIA täidab Pääsukese haldamisel oma avalik-õiguslikku ülesannet ning määrab selle raames kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgid ja vahendid. Kuivõrd Pääsukese haldamise ülesanne kuulub RIA-le ning see ei ole seotud ühegi teise asutuse avaliku ülesandega, ei saa RIA-t Pääsukese kontekstis käsitleda isikuandmete volitatud töötlejana IKÜM art 4 p 8 tähenduses.
54. Isikuandmete töötlemist volituste haldamise süsteemis on ulatuslikult käsitletud AvTS eelnõus, millega luuakse andmenõusoleku³⁷ ja volituste haldamise andmekogu. Tegu on ühe andmekoguga, kuid see sisaldab kahte andmestikku, millest üks on volituste haldamise andmestik. Volituste haldamise andmestiku eesmärgiks on võimaldada selle vastutaval töötlejal kontrollida juriidilise isiku esindaja või füüsilise isiku volituse olemasolu ja ulatust ning võimaldada isikul keskselt hallata tema poolt ja temale antud volitusi RIS-is.³⁸
55. Eelnõus reguleeritakse isikuandmete töötlemisega seonduvat AvTS-i tasandil, kuid ühtlasi antakse detailsem Vabariigi Valitsuse volitusnorm andmete täpsema koosseisu määramiseks rakendusaktis. Loodava andmekogu kontekstis sätestatakse AvTS-s, milliseid isikuandmeid volituste haldamise andmekogus töödeldakse.³⁹
- 55.1. Lõppkasutaja ja asjakohasel juhul ka tema seadusliku esindaja nimi ning isikukood – seaduse tasandil luuakse minimaalne andmete koosseis nii Lõppkasutaja kui ka tema

³³ HMS § 5 lg 2

³⁴ IKÜM art 4 p 2.

³⁵ IKÜM art 6 lg 1.

³⁶ IKÜM art 9 lg-d 1 ja 2.

³⁷ Andmenõusolekusüsteem annab inimesele võimaluse anda elektrooniline nõusolek selleks, et riik edastab RIS-i kuuluvas andmekogus sisalduvaid isikuandmeid erasektorile X-tee kaudu. Andmenõusolekusüsteem võimaldab nõusolekuid hallata keskselt.

³⁸ AvTS eelnõu § 43¹⁰ lg 1 p 2.

³⁹ AvTS eelnõu § 43¹⁰ lg 3. Vt ka avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seadus 759 SE, seletuskiri lk 41, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/732a1beb-ada4-4720-866f-113caa264471/avaliku-teabe-seaduse-ja-keeleseaduse-muutmise-seadus/>, 19.02.2026.

- esindaja kohta (Lõppkasutaja esindaja on asjakohane näiteks olukorras, kus alaealisel Lõppkasutajal on vanema näol seadusjärgne esindaja);
- 55.2. volitusega antud esindusõiguse andmed – kogu volitustega seonduv andmestik, sh volituse andmise aeg, kehtivus, edasivolitamise õigus, volituse alusel antav Roll jms;
- 55.3. seaduses sätestatud juhtudel isikukoodi alusel esindusõiguse volitamise tahteavaldust tegeva lõppkasutaja teovõime piiramise andmed – TsÜS § 10 kohaselt on piiratud teovõimega isiku poolt tehtud ühepoolne tehing tühine, kui see on tehtud seadusliku esindaja eelneva nõusolekuta, mistõttu tekib selleks, et volitus oleks kehtiv, vastutaval töötlejal teatud juhtudel vajadus eriliiki isikuandmete töötlemiseks.
56. Loodava andmekogu põhimääruses nähakse ette täiendav loetelu andmetest, mida volituste haldamise süsteemis töödeldakse, näiteks:⁴⁰
- 56.1. volituste haldamise süsteemiga liidestatud andmekogu vastutava töötleja andmed – RIS-i andmekogu (sh nii andmeandja kui ka -saaja) vastutava töötleja andmed;
- 56.2. olemasolul volituste haldamise süsteemiga liidestatud andmekogu volitatud töötleja andmed – kui RIS-i kuuluval andmekogul on volitatud töötleja, töödeldakse volituste haldamise süsteemis ka neid andmeid;
- 56.3. infosüsteemide andmevahetuskihi alamsüsteemi kood ja edastatava andmekoosseisu metaandmed.
57. Sellisel kujul on AvTS eelnõus loetletud isikuandmete töötlemise õiguslikuks aluseks avalikes huvides oleva ülesande täitmine või vastutava töötleja avaliku võimu teostamine IKÜM art 6 lg 1 p e tähenduses. Vastav avalik ülesanne tuleneb eelnevas alapeatükis nimetatud AvTS § 32¹ lg 2 pädevusnormist.⁴¹ Arvestades, et vastav pädevusnorm sobib ka Pääsukese jätkuarenduse funktsioonide jaoks, saaks sama pädevusnormi kasutada Pääsukese jätkuarenduses isikuandmete töötlemise õigusliku alusena. Järjepidevuse huvides ei oleks soovitatav luua selleks täiendavat normi. Ühes volituste haldamise süsteemi toimimiseks vajalike toimingute ning töödeldavate isikuandmete kirjeldamisega, luuakse AvTS eelnõuga RIA-le ka volitusnormid, mis on vajalikud nimetatud isikuandmete töötlemiseks ehk avaliku võimu teostamiseks.
58. Koosmõjus kehtiva õiguse ning AvTS eelnõuga on RIA-l seega õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks ulatuses, kus RIA tegutseb Teabevärava haldajana ja korraldab pääsuõigustega seonduvaid toiminguid. Selle ülesande raames on RIA-l õiguslik alus töödelda Arvamuse punktides 55 ja 56 nimetatud isikuandmeid.
59. Isikuandmed, mida RIA töötleks Pääsukese jätkuarenduses *volituste* haldamise funktsiooni täitmisel, on eeltoodud isikuandmete loeteluga kaetud. Nimetatud loetelu juba sisaldab kõiki isikuandmeid, mida RIA töötleks kahe füüsilise isiku vahelise tsiviilõigusliku volituse haldamisel. Küll aga ei kata nimetatud isikuandmete loetelu kõiki teisi isikuandmete kategooriaid, mida RIA töötleks Pääsukese jätkuarenduse raames – st, *seadusjärgse esindusõiguse* haldamisel. Nimelt töötleks RIA lapsevanema esindusõiguse ja eestkoste haldamise funktsiooni korral täiendavaid isikuandmeid, mille töötlemiseks puudub õiguslik alus nii kehtivas õiguses kui ka AvTS eelnõus. Selliste isikuandmete töötlemiseks tuleks RIA-le luua täiendav õiguslik alus.
60. Ühtlasi on AvTS eelnõus puudulikult sõnastatud volituste haldamise andmestiku eesmärk, kuivõrd see hõlmab ainult volituse olemasolu ja ulatuse kontrollimist ning haldamist. Selleks, et sama andmestikku kasutada kogu Pääsukese jätkuarenduse jaoks, peaks selle eesmärk hõlmama ka seadusjärgse esindusõiguse olemasolu kontrollimist.
61. IKÜM art 13 lg 1 ja 2 loetlevad teabe, mida vastutav töötleja peab andmesubjektidele esitama. Eeltoodu pinnalt tuleb täiendada ka Teabevärava privaatsuspoliitikat, kus tuleb mh kajastada

⁴⁰ Avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seadus 759 SE, seletuskiri, lisa 1, rakendusakti kavandid, KAVAND 3 „Andmeedastuse nõusoleku süsteem, volituste haldamise süsteem ning andmeedastuse nõusoleku ja volituste haldamise andmekogu põhimäärus“ 4. peatükk, 2. jagu, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/732a1beb-ada4-4720-866f-113caa264471/avaliku-teabe-seaduse-ja-keeleseaduse-muutmise-seadus/>.

⁴¹ Vt Arvamuse p 43-44.

esindusõigust puudutavate isikuandmete töötlemist ja nende säilitamise tähtaega. Andmete säilitamisele kehtestab teabevärava määruse § 21 täiendavad nõuded ning need nõuded laienevad ka Pääsukese jätkuarenduse raames töödeldavatele andmetele. AvTS eelnõuga selles osas muudatusi ei tehta.

➤ **Muud üldised nõuded**

62. Pääsukese jätkuarenduse elluviimisel tuleb arvestada ka teiste Euroopa Liidu õigusaktidega, mis reguleerivad andmehaldust ja digiteenuseid. Arvestades, et Teabevärav ja Pääsuke on juba käibes kasutusel, siis on valdavalt tegu nõuetega, millega RIA peab juba praegu olema arvestanud.

Küberturvalisuse nõuded

63. Küberturvalisuse seaduse („KÜTS“) § 3 lg 1 järgi kohaldatakse KÜTS-i nn teenuseosutajate suhtes ehk ülioluliste üksuste ja oluliste üksuste suhtes. KÜTS § 3 lg 2 p 3 järgi loetakse ülioluliseks üksuseks keskvalitsuse halduse üksus ning KÜTS § 2 p 15 kohaselt on keskvalitsuse avaliku halduse üksuseks mh valitsusasutuse hallatav riigiasutus. RIA põhimääruse § 1 lg 1 järgi on RIA Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus. Seega on RIA teenuseosutaja ehk täpsemalt ülioluline üksus KÜTS-i mõttes.
64. KÜTS § 7 lg 1 peab RIA rakendama alaliselt asjakohaseid ja proportsionaalseid tehnilisi, tegevuslikke ning korralduslikke turvameetmeid, et hallata riske, mis ohustavad RIA tegevuses või teenuse osutamisel kasutatava süsteemi turvalisust. KÜTS § 7 lg 5 kohaselt ning selle alusel kehtestatud määruse „Võrgu- ja infosüsteemide küberturvalisuse nõuded“ § 3 lg 1 ja lg 2 alusel tuleb RIA-l võrgu- ja infosüsteemi turvalisuse tagamiseks rakendada Eesti infoturbestandardit ehk E-ITS-i või turvameetmeid, mis vastavad rahvusvahelisele standardi ISO/IEC 27001 või Eesti standardiga EVS-EN ISO/IEC 27001 kehtestatud nõuetele.

Digiteenuste määrus

65. Digiteenuste määrus⁴² on loodud ebaseadusliku digitaalse sisu leviku piiramiseks ning digiteenuste kasutajate kaitsmiseks. See kohaldub veebipõhiste vahendusteenuste osutajatele, kes mh tegelevad teabe edastamise, vahemällu salvestamise või teabe talletamisega ning kelle tegevus- või asukoht on Euroopa Liidus. Määrusest tuleneb digiteenuse osutajal kohustus sisse seada ebaseaduslikust sisust teavitamise mehhanism, teavitada teenusesaajat sisu piiramise otsustest ning teavitada kuriteokahtlusest, mis ohustab elu ja tervist. Määrus kohaldub eelkõige digiplatvormidele, otsingumootoritele ja pilveteenustele ning ei sea konkreetseid nõudeid volituste ja esindusõiguse haldamisele. Seetõttu ei sisalda määrus nõudeid, mis hakkaksid RIA-le kohalduma üksnes Pääsukese jätkuarenduse realiseerimisel.

Andmehalduse määrus

66. Andmehalduse määrus⁴³ on loodud andmete jagamise hõlbustamiseks sektorite vahel. Määrus julgustab mehhanismide loomist, mis lihtsustaksid selliste avaliku sektori andmete taaskasutamist, mida ei saa teha kättesaadavaks avatud andmetena. Andmevahendusteenust pakkuvad asutused on kohustatud järgima kindlaid tingimusi andmete vahendamisel, nt ühtse teabepunkti loomine, ning teostama järelevalvet tingimuste täitmise osas. Need nõuded aga ei puuduta otseselt volituste ja seadusjärgse esindusõiguse haldamist ning seetõttu ei reguleeri määrus selliseid aspekte, mis on omased üksnes Pääsukese jätkuarendusele.

⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/2065, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/ALL/?uri=CELEX:32022R2065>.

⁴³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/868 Euroopa andmehalduse kohta ning millega muudetakse määrust (EL) 2018/1724. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj?locale=et>.

Andmemäärus

67. Andmemäärus⁴⁴ loodi, et suurendada andmete kättesaadavust ja kasutamist, tagades nende jagamisel õiguste kaitse. Määrust kohaldatakse andmetele, mis on loodud toodet või teenust kasutades. Määruse reguleerimisalas on eelkõige ettevõtetes tekkivad andmed, mis ei ole isikuandmed (näiteks nutiseadmete nagu nutikellade, liiklusandurite jms kasutamisel tekkivad andmed). Andmeid valdav isik on mh kohustatud tagama õigustatud isikutele ligipääsu andmetele. Kuigi määrus võib RIA-le teatud juhtudel kohalduda, siis ei ole seal Pääsukese jätkuarenduse jaoks spetsiifilisi kohustusi ning seega ei muuda Pääsukese jätkuarendus juba kehtivate kohustuste sisu ega tekita kohustusi juurde.

Tehisintellekti määrus

68. Tehisintellekti määrus⁴⁵ kohaldub tehisintellektisüsteemidele. Tehisintellektisüsteem on defineeritud antud määruse artiklis 3 punktis 1⁴⁶. Oluline on mõista, et iga tarkvara ei ole automaatselt tehisintellektisüsteem. Sealjuures on oluliseks tehisintellektisüsteemi elemendiks, et see suudab teha nn järeldusi. See järelduste tegemise võime viitab protsessile, mis toodab selliseid väljundeid nagu prognoosid, sisu, soovitusel või otsused, mis võivad mõjutada füüsilist ja virtuaalset keskkonda, ning tehisintellektisüsteemide võimele tuletada sisenditest või andmetest mudeleid või algoritme või mõlemaid. Meetodid, mis aitavad tehisintellektisüsteemi loomisel saavutada selle järelduste tegemise võime, hõlmavad masinõppemeetodeid, mis õpivad andmete põhjal, kuidas saavutada teatavaid eesmärke, ning loogika- ja teadmispõhiseid lähenemisviise, mis teevad järeldusi kodeeritud teadmiste või lahendatava ülesande sümbolse esituse põhjal. Tehisintellektisüsteemi võime teha järeldusi ulatub kaugemale vaid andmete töötlemisest, võimaldades õppimist, arutlust või modelleerimist.⁴⁷
69. Kui Pääsuke ei hõlma tehisintellektisüsteemi kasutamist antud mõiste järgi, siis ei saa tehisintellektimäärus ka kohalduda. Juhul, kui Pääsuke hõlmab tehisintellektisüsteemi kasutamist antud mõiste järgi, siis tuleb tuvastada, millisesse kategooriasse antud tehisintellektisüsteem kuulub, mis on RIA ja teiste asjakohaste asutuste ja isikute roll ja seeläbi mis on asjakohased õigused ja kohustused. Nimelt – tehisintellekti määrus eristab keelatud tehisintellektisüsteeme (artikkel 5), suure riskiga tehisintellektisüsteeme (artikkel 6), läbipaistvuskohustustega tehisintellektisüsteeme (artikkel 50) ning üldotstarbelisi tehisintellektimudeleid (artikkel 51).

Vahekokkuvõte

RIA-l on olemas pädevusnorm Pääsukese haldamiseks Teabevärava haldajana avaliku teabe seaduse § 32¹ lg 2 ja teabevärava määruse § 3 lg 1 kujul, kuna see ei piira Pääsukese kasutamist üksnes juriidiliste isikutega, mistõttu saab süsteemi laiendada ka eraisikutele. Üldjuhul ei kujuta volituste ja seadusjärgse esindusõiguse haldamine endast avaliku võimu teostamist, sest RIA ei otsusta esindusõiguse tekkimist ega sisu, vaid vahendab ja kuvab andmeid.

Erandiks on isikuandmete töötlemine, mis riivab põhiõigusi ja eeldab selget õiguslikku alust. RIA tegutseb Pääsukese kontekstis vastutava töötajana ning isikuandmete töötlemine peab tuginema isikuandmete kaitse üldmääruse art 6 lg 1 p-le e (avalikes huvides oleva ülesande täitmine). Kehtiv õigus ja AvTS eelnõu loovad õigusliku aluse volitustega seotud

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/2854 ühtlustatud õigusnormide kohta, millega reguleeritakse õiglast juurdepääsu andmetele ja andmete kasutamist, millega muudetakse määrust (EL) 2017/2394 ja direktiivi (EL) 2020/1828. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32023R2854>.

⁴⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1689, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 300/2008, (EL) nr 167/2013, (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1139 ja (EL) 2019/2144 ning direktiive 2014/90/EL, (EL) 2016/797 ja (EL) 2020/1828. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32024R1689>.

⁴⁶ „Tehisintellektisüsteem“ – masinpõhine süsteem, mis on projekteeritud töötama erineval autonoomsuse tasemel ning mis võib pärast juurutamist olla kohanemisvõimeline ja mis saadud sisendist otseste või kaudsete eesmärkide saavutamiseks järeldab, kuidas genereerida väljundeid, näiteks prognoose, sisu, soovitusi või otsuseid, mis võivad mõjutada füüsilist või virtuaalset keskkonda.

⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1689, preambula p 12.

isikuandmete töötlemiseks, kuid ei kata ammendavalt seadusjärgse esindusõiguse (lapsevanema esindusõigus, eestkoste) haldamiseks vajalike isikuandmete töötlemist.

Seetõttu on Pääsukese jätkuarenduse elluviimiseks vajalik luua täiendav õiguslik alus seadusjärgse esindusõiguse andmete töötlemiseks ning täpsustada volituste haldamise andmestiku eesmärki.

V.C. Õigusraamistiku piirangud ja võimalused volituse haldamisel

➤ **Volituse õiguslik sisu**

70. Esindusõiguse regulatsioon on sätestatud peamiselt TsÜS-i 8. peatükis. Esindusõigus on vastavalt TsÜS §-le 117 õiguste kogum, mille piires esindaja saab tegutseda esindatava nimel ja mille võib anda tehinguga (volitus) või mis võib tuleneda seadusest (seadusjärgne esindusõigus).⁴⁸ Volituse ja seadusjärgse esindusõiguse peamine erinevus on selles, et volitus tekib esindatava poolt vastava tahteavalduse tegemisega esindajale või isikule, kellega tehingu tegemiseks volitus antakse, või avalikkusele,⁴⁹ kuid seadusjärgne esindusõigus tuleneb seadusest. Volituse ulatuse määrab esindatav, kuid seadusjärgse esindusõiguse ulatus määratakse seadusega.⁵⁰
71. Järgnevalt analüüsime volituste regulatsioonist tulenevaid üldisi nõudeid ja põhimõtteid, millega Pääsukese jätkuarenduse loomisel tuleb arvestada.

Volituse tahteavaldus

72. Volituse tüüp sõltub tahteavaldusest, millega volitus antakse ning ka tahteavalduse adressaadist. Tüüpiline volitus tekib esindatava otsese tahteavaldusega esindajale või isikule, kellega tehingu tegemiseks volitus antakse, või avalikkusele.⁵¹ See-eest on võimalik ka esindatava kaudne tahteavaldus, kui esindajana tegutseva isiku avaldused või käitumine mõjutavad teist isikut mõistlikult uskuma, et esindajana tegutsevale isikule on antud volitus tehingu tegemiseks ning esindatav teab või peab teadma, et isik tegutseb tema nimel esindajana ja talub selle isiku sellist tegevust.⁵²
73. Arvestades Pääsukese eesmärki ja selle tehnilist ülesehitust, saavad Pääsukese kaudu antud volitused tekkida vaid otseste tahteavalduste kaudu. Kaudse tahteavalduse fikseerimist ei ole võimalik ammendavalt standardiseerida ning Pääsukese kontekstis puudub mõistlik infotehnoloogiline lahendus, kuidas luua sinna kaudse tahteavalduse teel volituse andmine. Seejuures pole kaudsete volituste haldamine ka Pääsukese jätkuarenduse eesmärk.

Volituse adressaat

74. Tahteavalduse adressaadist sõltub volituse andmise viis, volituse tõlgendamise ja selle sisu määramise põhimõtted⁵³ ning volituse lõppemine ning edasikestmine kolmandate isikute suhtes.⁵⁴ Kui volitust loov tahteavaldus on tehtud volitatavale, on tegu sisemise volitusega. Väline volitus on volituse andmine kolmandale isikule suunatud tahteavaldusega. Praktikas võib sisemise ja välise volituse eristamine keeruline olla, kui tahteavaldus on suunatud nii esindajale kui ka kolmandale isikule.⁵⁵
75. Arvestades, et Pääsuke on ülesehitatud põhimõttel, et volituse andmisest teavitatakse ennekõike volitatavat, siis tuleb sealsete volituste tõlgendamisele ja lõppemisele kohaldada nn sisemise volituse põhimõtteid.⁵⁶ Selline volitus muutub kehtivaks volitaja tahteavalduse

⁴⁸ TsÜS § 117 lg 1 ja 2.

⁴⁹ TsÜS § 118 lg 1.

⁵⁰ TsÜS § 120 lg 1 ja 2.

⁵¹ TsÜS § 118 lg 1.

⁵² TsÜS § 118 lg 2.

⁵³ TsÜS § 120 lg 2.

⁵⁴ TsÜS § 127 lg 1.

⁵⁵ P. Varul jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus: kommenteeritud väljaanne, Juura 2023, § 118, kommentaar 3.1.2 b).

⁵⁶ Sisemine volitus ehk volituse andmine esindajale suunatud tahteavaldusega.

kättesaamisel esindaja poolt.⁵⁷ Seejuures ei teki Pääsukese kontekstis väljakutset sisemise ja välise volituse eristamisel, kuna Andmesaajale kui kolmandale isikule tehakse volitus teatavaks alles siis, kui see on hakanud esindajale tehtud tahteavalduse läbi juba kehtima – st, kui tekkinud on juba sisemine volitus.

Volituse vorm

76. Volitusele ei ole seaduses sätestatud kindlat vorminõuet, kuivõrd selle vorminõue sõltub tehingust, mille jaoks volitus antakse. Nimelt, kui seaduses on tehingu tegemiseks ette nähtud teatud vorm, mille järgimata jätmise korral on tehing tühine, peab tehingu tegemiseks antud volitus olema samas vormis.⁵⁸ Pääsukeses antavad volitused hõlmavad ka teise isiku eest ja nimel tahteavaldusi sisalduvate toimingute tegemist, mistõttu on tegu TsÜS § 67 lg 1 tähenduses tehingutega. Tehingu vorm saab olla kas vormivaba, kirjalik vorm, kirjalikku taasesitamist võimaldav vorm, elektrooniline vorm, notariaalselt kinnitatud vorm ja notariaalselt tõestatud vorm.⁵⁹
77. Lisaks, esindamise all ei mõelda kitsalt tegevust, mille sisuks on teise isiku nimel tehingute tegemine, vaid laiemalt olukordi, kus esindaja tegutseb esindatava jaoks ning esindaja tehtud toimingud omistatakse esindatavale selliselt, nagu oleks need teinud esindatav isiklikult. Esindamine on lubatud ka haldusõiguses, eelkõige haldustoimingute tegemisel (vt HMS § 13 lg 1). Ulatuses, kus muudes õigusvaldkondades esindamist reguleerivad erinormid puuduvad, saab seeläbi tekkinud suhetele kohaldada vastavalt (st analoogia alusel) TsÜS-s sisalduvaid esindamise sätteid. Ka sellistele toimingutele võivad eriseaduses sätestada vorminõudeid.
78. Kuna volitusi antakse lisaks Pääsukeses tegutsemisele ka Andmesaajate süsteemides toimingute tegemisele, siis selleks, et ammendavalt tagada, et Pääsukese kaudu antavad volitused oleksid alati nõuetele vastavas vormis, peaks RIA-l justkui olema ülevaade sellest, milline vorminõue kohaldub igale tehingule ja toimingule, mida iga Andmesaaja oma loodud Rolli raames võimaldab teha. Veel enam, RIA peaks justkui tagama iga vorminõude järgmise võimekuse. See on oluline eelkõige siis, kui Pääsukese kaudu antavad volitused saavad olla antud erinevates vormides ning Andmesaajate süsteemides tehtavatele tehingutele kehtivad erinevad vorminõuded.⁶⁰
79. Kõikide Rollide ja sealsete toimingute analüüs sisaldab kindlasti arvestatavat halduskoormust RIA-le ja tõenäoliselt ka Andmesaajatele. Sellise pingutuse vähendamiseks on alternatiiv kehtestada kõikidele Pääsukese kaudu antavatele volitustele mõni rangem vorminõue, mis asendab vähem rangeid vorminõudeid. Kui Lõppkasutaja peab Pääsukese kaudu antava volituse digitaalselt allkirjastama, siis täidavad kõik sealsed volitused elektroonilist vorminõuet. Seejuures on elektrooniline vorminõue võrdsustatud kirjaliku vormiga⁶¹, see asendab kirjalikku taasesitamist võimaldavat vormi ning ei muuda tehingute kehtivust, millel ei ole ettenähtud vorminõuet.
80. Kirjalikust ja elektroonilisest vormist rangemad vorminõuded on notariaalsed vormid: notariaalne kinnitamine ja notariaalne tõestamine. Notariaalseid vorme ei ole võimalik digitaalse allkirjaga asendada. See tähendab, et kui mõni Pääsukese kaudu antav Roll sisaldab võimalust teha mõne notariaalse vorminõudega tehingut, siis oleks vastav volitus tühine.
81. Arvestades, et Pääsukeses pole notariaalse kinnitamise ega tõestamise funktsiooni ette nähtud, siis ei tohiks Pääsukese kaudu anda selliseid volitusi, millel vastavad vorminõuded kohalduvad. Kuniks Pääsukesse jääb selline piirang kehtima, siis tuleks selguse huvides sellest teavitada ka Andmesaajaid ning Lõppkasutajaid.

⁵⁷ TsÜS § 69 lg 1 l lause.

⁵⁸ TsÜS § 118 lg 3. Küll aga ei pea seaduses ettenähtud vorminõuet tehingu tegemiseks antava volituse andmisel järgima nendel erandlikel juhtudel, mil seaduses tehingule sätestatud vorminõude järgimata jätmine ei too TsÜS § 83 lg 1 kohaselt kaasa tehingu tühisust.

⁵⁹ TsÜS §§ 77-82.

⁶⁰ Kusjuures, kuna Andmesaajate loodud Rollid võivad hõlmata ka haldusmenetluses osalemise võimalust, siis on sellistel juhtudel kirjalik volitus mõõdapääsmatu, kuivõrd haldusmenetluses antakse esindusõigus kirjaliku volitusega (HMS § 13 lg 2).

⁶¹ TsÜS § 80 lg 1.

➤ **RIA roll volituste haldamisel**

82. RIA roll Pääsukese haldamisel sõltub volituste regulatsiooni võimalustest, kuid ka eelnevalt analüüsitud avalik-õiguslikest piirangutest. Volituste haldamist mõjutab oluliselt see, milliseid volitusi on üldse võimalik anda ja mis on erinevate volituste nõuded. Sellised piirid võivad tuleneda volituse sisust, kuid ka seadusest. Järgnevalt analüüsime volituste võimalikke piire ning kirjeldame, kuidas mõjutavad need RIA võimalikku rolli Pääsukese haldamisel.

Volituse sisust tulenevad piirangud

83. Volituse sisu tähendab seda, milleks ja millises ulatuses volitus antud on. Volitust tõlgendatakse selliselt, nagu pidi esindatava tahteavaldust või käitumist mõistma isik, kellele volitus anti või kes avalikkusele suunatud tahteavaldusele või esindatava avaldusele või käitumisele tugineb.⁶² Pääsukese kontekstis sõltub volituse sisu seega kõige enam sellest, kuidas mõistab esindaja volituse sisu. Esindaja kui Lõppkasutaja arusaama saab panna suuresti sõltuvusse Pääsukeses avaldatud infost ja sealsetest tingimustest.
84. Seadus ei sea otseselt ette, millised on sisesuhtest tuleneva volituse piirid (va allpool kirjeldatud erandid toimingutest, mida ei saa nende olemusest tulenevalt esindaja kaudu teha). See tähendab, et valdavalt on Andmesaajate ja RIA koostöö otsustada, milliseid Rolle ja millises ulatuses Pääsukeses võimaldada. Lisaks tähendab see, et Rollide komplektide võimaldamine oleneb nii RIA ja Andmesaajate otsusest kui ka tehnilistest võimalustest. Arvestades aga, et Rollid on seni olnud Andmesaaja-põhised, siis olukord, kus üks volitus kehtib mitmes keskkonnas korraga, oleks senise Pääsukese praktika kontekstis erandlik. Seetõttu peaks selline volituse ulatus olema selgelt Rolli sisus kirjeldatud. Näiteks, kui isik A annab volituse isikule B näha tema terviseinfot eesti.ee-s, siis selleks, et isik B saaks õiguse näha isiku A terviseinfot ka Terviseportaalis, peaks see olema selgelt Rolli kirjelduses välja toodud. Vastasel juhul võib selline volituse ulatus tulla volituse andjale üllatusena ning tõenäoliselt tuleb volituse tõlgenduse põhimõtete kohaselt järeldada, et vastavas osas on volitus tühine.
85. Analüüsi käigus on tõstatunud ka küsimus, kas Pääsukeses antavad volitused peaksid olema piiritletud üksnes Pääsukeses ja Andmesaajate keskkondades toimingute tegemiseks? Teisisõnu, kas tuleks vältida olukordi, kus volitust saab tõlgendada selliselt, et esindaja saab oma esindusõigust teostada ka muude kanalite kaudu (näiteks Andmesaajaga meiliteel suheldes)? Kui Pääsukese kasutajad (nii esindajad, esindatavad kui ka liidestujad) ei mõista, et Pääsukese volitus on üksnes seal ette nähtud funktsioonideks, siis esineb risk, et volitust hakatakse laiemalt tõlgendama ning Pääsukese volitused hakkavad nii-öelda oma elu elama. Kui eesmärk on sellist olukorda vältida, siis peaks RIA hakkama reguleerima volituse poolte sisesuhet. Sellist pädevust RIA-l aga pole. RIA saab küll Pääsukeses avaldada selgitavat teavet selle kohta, milleks sealsed volitused mõeldud on ning seda teavet saab kasutada poolte arusaama ja volituse sisu tõlgendamisel, kuid kuni Pääsukeses antud volitusele ei ole seaduse tasandil tähendust antud, siis ei saa välistada seda, et poolte sisesuhtest tulenevalt soovivad nad Pääsukeses antud volitust ka laiemalt kasutada.
86. Veel on oluline arvestada, et teatud toiminguid saab seaduses sätestatud juhtudel teha ainult isiklikult. TsÜS § 115 lg 2 sätestab, et esindaja kaudu ei või teha tehingut, mis seadusest või kokkuleppes tulenevalt tuleb teha isiklikult. Sellised on eelkõige spetsiifilised perekonna- ning pärimisõiguslikud tehingud, nagu abielu sõlmimine (PKS § 7 lg 2), testamendi tegemine (vt PärS § 19 lg 2) ja pärimislepingu sõlmimine (PärS § 95 lg 3 esimene lause). Esindaja kasutamine on üldjuhul välistatud ka nõusoleku andmisel tervishoiuteenuse osutamiseks (VÕS § 766 lg 3), samuti selliste tehingute puhul, millega antakse luba sekkuda isiku kehalisse terviklikkusesse (nt nõusolek elundidoonorluseks või muu kehavigastuse või tervisekahjustuse kaasa toova toimingute tegemiseks, nagu tätoveeringud, *piercing*) või piirata isiklikku vabadust (nt nõusolek isiku paigutamiseks raviasutusse alkoholi- või narkosõltuvuse raviks). Muud näited sellistest toimingust on avaldus uue isikunime andmiseks, elukohateate esitamine, patendikaitse alased ja kaubamärgialased toimingud Patendiametis ja tööstusomandi

⁶² TsÜS § 120 lg 2 II lause.

apellatsioonikomisjonis (v.a kui kasutatakse patendivolinikku) ning mitmed isikut tõendavate dokumentidega seotud toimingud.⁶³

87. Eeltoodu ei mõjuta otseselt volituse kehtivust. Küll aga muutuks sisutühjaks volitus, mis on antud üksnes toiminguks, mida peab isiklikult tegema. Sarnaselt volituste võimalike vorminõuete järgmisele, (vt Arvamuse punkt 79) oleks ka siinkohal mõistlik, et RIA ei võta enda ülesandeks kõikide Andmesaajate loodud Rollide sisu kontrollimist selle osas, kas see sisaldab mõnda isiklikku toimingut. Eelkõige peaks see olema Andmesaaja ülesanne. Näiteks peab haldusmenetluses haldusorgan menetlusosalise isiku ise tuvastama ja kontrollima, et toimingut, mida seadusest tulenevalt saab teha isiklikult, ei üritata teha esindaja kaudu. Sellest tulenevalt on mõistlik välistada Pääsukeses antavate volituste alt sellised Rollid, milles sisalduvaid toiminguid tuleb täita isiklikult.
88. Tehingu esindaja kaudu tegemise keeld võib tuleneda ka poolte kokkuleppest. Arvestades aga, et tegu esindaja ja esindatava sisesuhtest tuleneva asjaoluga, mille esinemist ei ole RIA-l võimalik kontrollida ega mõjutada, siis tuleb Pääsukeses kasutajatel lihtsalt lähtuda eeldusest, et sealsed volitused ei võta arvesse võimalikke sisesuhtest tulenevaid kokkuleppeid, mis võivad mõjutada volituse piire.

Esindatava võimalused volituse lõpetamiseks

89. Volituste haldamisel on oluline ka volituste lõppemist puudutav regulatsioon. RIA-l tuleb otsustada, kas ja millises ulatuses on Pääsukeses võimalik volitust lõpetada. See otsus sõltub eelkõige volituse lõppemise alustest.
90. TsÜS-s sisalduva loetelu kohaselt lõpeb volitus järgnevatel juhtudel: 1) esindaja on teinud tehingu, milleks volitus oli antud; 2) tehingu tegemine, milleks volitus oli antud, on muutunud võimatuks; 3) volituse tähtaeg möödub; 4) saabub äramuutev tingimus, millega on seotud volituse lõppemine; 5) esindatav võtab volituse tagasi; 6) esindaja loobub volitusest; 7) see tuleneb volituse andmise aluseks olevast tehingust; 8) volituse andmise aluseks olev leping lõpeb; 9) esindatav sureb (v.a kui jääb kehtima esindamise aluseks olev käsundusleping); 10) esindatavaks või esindajaks olev juriidiline isik lõpeb; 11) kuulutatakse välja esindatava pankrot.⁶⁴ See loetelu ei ole ammendav, kuivõrd TsÜS § 125 lg 2 p 12 rõhutab, et eriseadustest võib tuleneda teatud tüüpi volituste jaoks täiendavaid lõppemise aluseid.
91. Eeldatakse, et volitus lõpeb ka siis, kui kuulutatakse välja esindaja pankrot või esindaja sureb või tema üle seatakse eestkoste.⁶⁵ Isiku teadmata kadunuks jäämine ei ole alus volituse lõppemiseks.
92. Volituse tagasi võtmise juures on oluline märkida, et esindatav võib volituse igal ajal tagasi võtta, isegi kui volitus on tähtajaline. Volituse tagasivõtmine toimub tahteavalduse tegemisega esindajale või kolmandale isikule, kellega tehingu tegemiseks oli volitus antud, või avalikkusele.⁶⁶ Esindatav võib volituse andmisel esindaja või kolmanda isiku huvides oleva tehingu tegemiseks määrata, et volitus on tagasivõtmatu, kuid ka sellise volituse võib mõjuval põhjusel tagasi võtta.⁶⁷
93. Lisaks nimetatud volituse lõppemise alustele on võimalik volitust kui tehingut ka tühistada. See toimuks TsÜS § 90 alusel, kui volituse väljaandmisel esines eksimus, pettus, ähvardus või vägivald. Ka tühistamise avaldus tuleb üldjuhul teha isikule, kellele tehti volituse andmiseks vajalik tahteavaldus, st sisemise volituse tühistamisel tuleb teha tühistamisavaldus esindajale. Tühistamist tuleb eristada tagasivõtmisest, kuivõrd tühistamise korral muutub volitus algusest peale kehtetuks – st, kõik toimingud, mida esindaja volituse alusel tegi, on tehtud esindusõigusega ning rakenduvad TsÜS §-des 128 ja 129 sätestatud tagajärjed.
94. Eeltoodut arvestades on mõistlik, et RIA peaks võimaldama Pääsukeses volituse tagasivõtmist (ja sh ka tagasivõtmatu volituse tagasivõtmist), volituse tühistamist ning volitusest loobumist

⁶³ Vt näiteks nimeseadus § 16 lg 2, rahvastikuregistri seadus § 74 lg 2, patendiseadus § 131 lg 1, kaubamärgiseadus § 13 lg 1, isikut tõendavate dokumentide seadus §§ 11², 11⁴, 11⁷, 12², 20⁷ ja 20¹².

⁶⁴ TsÜS § 125 lg 2, 3.

⁶⁵ TsÜS § 125 lg 4.

⁶⁶ TsÜS § 126 lg 1.

⁶⁷ TsÜS § 126 lg 2, 3.

esindaja poolt. Nii tagasivõtmise, tühistamise kui loobumise korral on oluline, et see tehtaks teatavaks volituse teisele poolele. Vastasel juhul ei ole tahteavaldust tehtud ning volituse tagasivõtmine, tühistamine või sellest loobumine ei ole kehtiv. Seejuures ei oleks aga mõistlik tekitada RIA-le kohustus kontrollida volituse lõpetamise või tühistamise aluseid. Volitus on esindaja ja volitaja vaheline tsiviilõiguslik suhe ning Pääsukese roll ei tohiks olla sellesse sekkuda.

Esindaja võimalused volitusest loobumiseks

95. Kui volitus sisaldab volitaja tahteavaldust, mis on õigele isikule teatavaks tehtud ning mis järgib seaduses sätestatud vorminõuet või sellest rangemat vorminõuet, on volituse kehtivuse peamised eeldused täidetud. Kuivõrd volitus on ühepoolne tehing, ei tulene seadusest nõuet, et volitatu peab volituse kehtima hakkamiseks selle kinnitama või muul viisil vastu võtma.
96. See-eest kehtib eeldus, et kellelegi ei saa esindaja staatust n-ö peale suruda ning esindajal peab olema võimalik esindaja staatusest vabaneda. Seda võimaldab TsÜS § 125 lg 2 p 6, mille kohaselt volitus lõpeb, kui esindaja sellest loobub. Seadus ei näe selle õiguse kasutamiseks ette mingisuguseid lisatingimusi ning seetõttu võib esindaja seda võimalust sisuliselt igal hetkel kasutada. Volitusest loobumine on samuti ühepoolne tehing,⁶⁸ mille tegemiseks on vajalik esindaja poolt vastavasisulise tahteavalduse tegemine esindatavale.⁶⁹ Loobumine kehtib ka juhul, kui see ei ole kooskõlas esindaja sisesuhtest tulenevate kohustustega esindatava ees (kuigi sellisel juhul võib volitusest loobunud esindaja siiski rikkuda oma sisesuhtest tulenevaid kohustusi esindatava ees ning esindatav võib tema suhtes kasutada võlasuhtest tuleneva kohustuse rikkumise tagajärjel tekkivaid õiguskaitsevahendeid).⁷⁰
97. Seetõttu peab Pääsukeses olema igal juhul funktsioon, mis võimaldab esindajal volitusest igal hetkel loobuda. Vastasel juhul piiraks RIA esindaja õigust volitusest loobumiseks.
98. Arvamuse koostamisel tõstatati küsimuseks ka volituste andmise kuritarvitamine ja see, kuidas peaks RIA seda riski maandama. Arvestades Pääsukese funktsionaalsuse eripärasid – sh seda, et volituse andmiseks on isikul vaja ainult esindaja isikukoodi, mida on teatud isikute puhul võimalik kerge vaevaga avalikest andmetest leida – siis esineb risk, et Pääsukese kaudu hakatakse andma ebavajalikke volitusi isikutele, kes sellist esindusõigust ei soovi ega kavatsegi kasutada. Äärmuslik näide oleks olukord, kus volitaja tegelik eesmärk on Pääsukest kuritarvitada ning anda ahistaval viisil mitmeid volitusi isikule, kes neid ei soovi.
99. Volitusest loobumise funktsioon oleks kontrollimehhanism, mis tagab, et ükski isik ei pea jääma Pääsukeses esindajaks, kui ta seda ei soovi. See aga ei välistaks Pääsukese kaudu ajutiselt esindusõiguse pealesurumist. Selle vältimiseks võiks Pääsukesse luua funktsiooni, mis võimaldab volituse saamisest loobuda või see tagasi lükata.
100. Selleks, et esindatav saaks üldse vältida esindusõiguse tekkimist, seadus otsest võimalust ette ei näe. Volitus on oma olemuselt ühepoolne tehing ning selle kehtima hakkamine ei sõltu esindaja tahteavaldusest. Küll aga ei välista seadus võimalust kokku leppida volituse kui tehingu täiendavates vorminõuetes.⁷¹ Seega ei ole välistatud, et Pääsukeses loodaks täiendavaid tingimusi selleks, kuidas justnimelt Pääsukese kaudu antavad volitused kehtima hakkaksid.
101. Näiteks võiks Pääsukese tingimustes olla, et sealsed volitused hakkavad kehtima alles siis, kui esindatav on selle kinnitanud (kas digitaalse allkirjaga või muus vormis tahteavaldusega). Selleks peab Pääsukeses olema mõistagi vastav funktsionaalsus, mis seab volituse kehtima hakkamis eelduseks esindatava nõusoleku. Kuigi ka selline lahendus ei välistaks võimalikku ahistamist täielikult (volitaja saaks endiselt suunata algatatud volitustest mitmeid teavitusi volitatava e-posti aadressile), välistaks see selle, et isikule tekib esindusõigus, mida ta ei soovi.
102. See on aga küsitav, kas selline Pääsukeses kehtestatav lisatingimus saab olla Lõppkasutajatele siduv. Kokkulepped vorminõuete osas taanduvad siiski Lõppkasutajate

⁶⁸ TsÜS § 67 lg 2 II lause.

⁶⁹ TsÜS § 69 lg 1.

⁷⁰ P. Varul jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus: kommenteeritud väljaanne (viide 55), § 125, kommentaar p 3.2.4.

⁷¹ TsÜS § 77 lg 2 ja 3.

sisemisele suhtele ning RIA-le ei ole võimalik seda reguleerida. Ahistavate teadete vältimiseks võib kaaluda seega ka muid alternatiive. Näiteks funktsioon, mis lubab Lõppkasutajatel teatud isikuid blokeerida neile Pääsukese kaudu volituste andmisest. Samuti saaks luua funktsiooni, kus Lõppkasutaja saab luua ammendava loetelu isikutest, kes üldse saavad talle volitusi anda. Mõlemad alternatiivid nõuavad aga täiendavat õiguslikku alust vastavate isikuandmete töötlemiseks.

RIA võimalused volituse lõpetamiseks

103. Kuivõrd seaduses esineb aluseid, mis lõpetavad volituse koheselt, oleks Pääsukese teenuse kvaliteedi tagamise eesmärgil mõistlik, et selliste aluste esinemisel lõppevad ka Pääsukeses antud volitused. Juhul, kui mõni Andmesaaja tugineb Pääsukese andmetele ning võimaldab ühel isikul teha toiminguid teise isiku eest, kuid esineb mõni volitust lõpetav asjaolu, on Pääsukese andmed faktiliselt valed olnud ning selle tulemusel on vastava Andmesaaja juures tehtud toiming tühine.⁷² Kuna mitmed eelpool loetletud alused muudavad volituse automaatselt tühiseks, siis muutuvad ka Pääsukeses antud volitused tühiseks – isegi siis, kui RIA ega teised kasutajad sellest asjaolust teadlikud ei ole. Selle lahendamiseks on RIA-l peamiselt kaks varianti.
104. Esimene variant on, et RIA võtab eesmärgiks tagada, et Pääsukese volitused on pidevalt tõesed ja usaldusväärsed, st esindajad ja liidestujad saavad seda teavet usaldada. See aga tähendaks, et RIA teeb pidevat kontrolli kõikide asjaolude suhtes, mis võivad volituse automaatselt lõpetada. Näiteks peaks RIA tegema aktiivset kontrolli selle üle, kas kuulutatakse välja esindaja või esindatava pankrot või kas esindaja üle seatakse eestkoste.
105. See eeldaks väga suures mahus avaliku teabe ja isikuandmete töötlemist. Lisaks, mitmed volitust lõpetavad asjaolud on sellised, mille puhul puudub usaldusväärne allikas, millega vastavat seiret teha. Eelkõige puudub RIA-l võimalus kontrollida asjaolusid, mis leiavad aset väljaspool Pääsukest ja mida ei fikseerita üheski andmekogus või infosüsteemis, millele RIA-l on ligipääs.
106. Teine variant on, et RIA ei proovigi tagada, et Pääsukeses antud volitused on kehtivad ja tõesed. Selleks peaks RIA teavitama kõiki kasutajaid, et Pääsukese volitused ei ole konstitutiivsed ning nendes võib esineda vigu, mis tulenevad sellest, et mõni RIA-le mitteteadaolev asjaolu on volituse lõpetanud. Sellisel juhul ei vastuta RIA esindusõigusega tehtud tehingute ja toimingute tagajärgede eest.
107. Arvestades, et esimene variant hõlmab endas suuremal määral avaliku võimu teostamist (s.o isikuandmete töötlemise kujul) ning ka suuremat halduskoormust ja infotehnoloogilist koormust, on mõistlik eelkõige lahendus, kus Pääsukeses antud volitused on informatiivse väärtusega ning RIA ei taga, et need on pidevalt tõesed.
108. Sama lähenemine on võetud ka AvTS eelnõus. Selle seletuskirjas on välja toodud, et AvTS § 43⁶ lõike 4 kohaselt antakse õiguslik tähendus andmetele seadusega, kuid seadus peab eristama vaid neid juhte, kus andmekogu andmetel on kolmandate (st asutusväliste) isikute suhtes konstitutiivne tähendus. Eelnõus on arvesse võetud TsÜS-is sätestatud esindusõiguse regulatsiooni ja asjaolu, et volituste haldamise süsteem on mugavusteenus, mis annab isikutele lisavõimaluse volituste haldamiseks (teenuse kasutamata jätmine ei mõjuta Lõppkasutaja seaduses sätestatud õigusi) ning on järeldatud, et ei ole põhjust anda Pääsukese andmetele konstitutiivset tähendust – st, neil on informatiivne tähendus.⁷³
109. Siiski on volituse lõppemise asjaolusid, mida RIA saaks mõistlikkuse piires ise kontrollida. Seetõttu võib olla põhjendatud, et teatud asjaolude esinemisel eemaldab RIA Pääsukeses antud volituse ise – või pigem loob automatiseeritud süsteemi, mis selliste asjaolude korral Pääsukeses kuvatud volituse kaotab. Oluline on aga see, et RIA tugineks sellisel juhul vaid ammendavalt tuvastatavatele asjaoludele, mille esinemise korral volitus automaatselt lõppeks ning kus ei tule teha mingisugust kaalutusotsust ega hindamist. Siis ei piira RIA isikute õigusi, kui „lõpetab“ Pääsukeses volituse – RIA lihtsalt eemaldab süsteemist kehtetu esindusõiguse ja viib Pääsukeses kuvatud teabe seaduse ja tegelikkusega kooskõlla. Kui aga RIA hakkaks

⁷² Teise isiku nimel esindusõigusega tehtud ühepoolne tehing on tühine (v.a kui see heaks kiidetakse vastavalt TsÜS §-le 129).

⁷³ AvTS eelnõu seletuskiri (viide 39) lk 41.

volitusi lõpetama ka sellistel asjaoludel, mille esinemist ei saa RIA ammendavalt kindlaks teha, mida tuleb hinnata või mis ei vii automaatselt volituse lõppemiseni, hakkaks RIA Lõppkasutajate õigusi piirama ning vajaks selleks vastavat alusnormi (vt selle osas Arvamuse peatükki V.B).

110. Volituse lõppemise alused, mida on võimalik ammendavalt tuvastada ja mille esinemisel volituse lõpetamine RIA poolt ei oleks isikute õigusi piirav, on järgnevad:
- 110.1. Volituse tähtaeg möödub – Kui volitaja on volitusele Pääsukeses tähtaja määranud, siis selle tähtaja möödumisel lõpeb volitus automaatselt. Sellisel juhul ei piiraks RIA isikute õigusi, kui Pääsukeses volituse eemaldab.
- 110.2. Esindatav võtab volituse tagasi, esindatav tühistab volituse, esindaja loobub volitusest – Sellele saab RIA eelkõige tugineda, kui vastav toiming tehakse Pääsukesese kaudu. Sisuliselt ei olegi siinkohal tegu RIA poolt volituse lõpetamisega vaid Lõppkasutaja enda toiminguga, mida RIA ei pea kinnitama ega kontrollima.
111. Asjaolud, mida RIA-l ei ole võimalik kontrollida või mille esinemisel volitus automaatselt ei lõpe, on järgmised:
- 111.1. Volituse lõppemine tuleneb volituse andmise aluseks olevast tehingust – Seda asjaolu ei ole RIA-l võimalik mõistlikkuse piires kontrollida. Tegemine on volitaja ja esindaja sisesuhtest tuleneva asjaoluga, mis ei kajastu Pääsukeses ega üheski teises ametlikus allikas, millele RIA tugineda saaks.
- 111.2. Volituse andmise aluseks olev leping lõpeb – Samuti, tegu on sisesuhte küsimusega, mida RIA ei saa kontrollida.
- 111.3. Esindatav võtab volituse tagasi, esindatav tühistab volituse, esindaja loobub volitusest Pääsukeses väliselt – Kui Pääsukeses antavate volituste kehtivus ei ole seotud üksnes Pääsukeses tehtavate toimingutega, siis on võimalik, et Lõppkasutajad lõpetavad volituse ka omavahelise suhtluse läbi. Sisuliselt ei saa RIA välistada, et näiteks esindaja teeks loobumise tahteavalduse esindatavale Pääsukesest väljaspool. Sellise tahteavalduse õiguslikku tähendust saab muuta vaid pooltevahelises sisesuhtes, mida RIA-l ei ole võimalik mõjutada ega kontrollida.
- 111.4. Esindatav sureb – Kuivõrd seadus sätestab, et volitus ei lõpe esindatava surmaga, kui ei lõpe esindamise aluseks olev käsundusleping, ei ole esindatava surm absoluutne alus volituse lõppemiseks. Selle eelduse täitmist tuleb hinnata VÕS § 632, mille lg 1 kohaselt ei lõpe käsundusleping (ning seega ka selle täitmiseks käsundisaajale antud volitus) eelduslikult käsundiandja surmaga, välja arvatud juhul, kui käsunduslepingust tuleneb teisiti või kui käsunduslepingu esemeks oli isikliku iseloomuga teenuste osutamine käsundisaajale. Seega oleks RIA poolt ennatlik automaatselt lõpetada volitusi, kui esindatav sureb, kuivõrd ei ole välistatud, et volitus kehtib edasi.
- 111.5. Esindaja sureb – Kuigi seaduses on sätestatud eeldus, mille kohaselt lõpetab esindaja surm volituse, siis võib erandlikel asjaoludel volitus edasi kehtida ning minna üle esindaja pärijatele, kui esindatava ja esindaja vahelise sisesuhte aluseks on käsundusleping, mis VÕS § 633 lg 1 kohaselt erandina käsundisaajast esindaja surma tõttu ei lõpe. Kuigi sellised juhtumid on praktikas väga harvad, oleks RIA poolt ennatlik käsitleda esindaja surma kui absoluutne volituse lõppemise alus.
- 111.6. Esindaja üle eestkoste seadmine – Samuti, seaduses on eeldus, et esindajale eestkoste seadmise korral volitus lõpeb. Kuna esindajaks saab põhimõtteliselt olla ka piiratud teovõimega isik, siis on õiguskirjanduses leitud, et volituse edasikestmine võiks esindaja piiratud teovõime ja tema üle eestkoste seadmise korral ilmselt kõne alla tulla üksnes siis, kui esindatav oli juba esindajale volituse andmisel teadlik esindaja piiratud teovõimest või teovõime piiratusele viitavast seisundist.⁷⁴ See on aga asjaolu, mille esinemist RIA kontrollida ei saa.

⁷⁴ P. Varul. Tsiviilseadustiku üldosa seadus: kommenteeritud väljaanne (viide 70), § 125, kommentaar p 3.2.6 c).

- 111.7. Kuulutatakse välja esindaja pankrot – Kuigi eeldatakse, et esindaja pankroti väljakuulutamisel lõpeb ka talle antud volitus, võib volitus kehtima jääda, kui esindaja pankroti väljakuulutamise ega kaasne esindaja ja esindatava vahelise sisesuhte aluseks oleva lepingu lõppemist. Kui esindaja peab jätkama selle lepingu täitmist, peab ka kohustuste täitmise jätkamist võimaldav volitus eelduslikult kehtima jääma. Ka see on asjaolu, mida RIA-l ei ole võimalik tuvastada ja seetõttu oleks esindaja pankroti korral volituse lõpetamine ennatlik.
112. Lisaks on asjaolusid, mille esinemise korral volitus lõppeks automaatselt, kuid mille tuvastamine sõltub suuresti Rolli defineerimise piiridest ja tehnilisest võimekusest. Sellised asjaolud on järgmised:
- 112.1. Esindaja on teinud tehingu, milleks volitus oli antud – Kui Rolli on võimalik defineerida selliselt, et see on antud vaid kindla ja ühekorde toimingute tegemiseks ning tehniliselt on võimalik, et Andmesaaja teavitab RIA-t selle aset leidmisest, siis ei ole välistatud, et RIA saab volituse ise lõpetada.
- 112.2. Tehingu tegemine, milleks volitus oli antud, on muutunud võimatuks – Samuti, kui Andmesaaja saab RIA-t sellisest asjaolust teavitada, siis ei ole välistatud, et RIA saab nende andmete põhjal volituse ise lõpetada. See aga sõltub Rolli defineerimise võimalustest ja tehnilisest lahendusest.
- 112.3. Saabub äramuutev tingimus, millega on seotud volituse lõppemine – See sõltub samuti Rolli defineerimise piiridest. Kui on võimalik luua tehniline lahendus, millega saab Rolli siduda mingi äramuutva tingimusega ning RIA-l on võimalik selle tingimuse saabumise kohta ammendavalt andmeid koguda, siis saaks ka siinkohal RIA volituse ise lõpetada.
- 112.4. Kuulutatakse välja esindatava pankrot – See annab absoluutse aluse volituse lõppemiseks. Küll aga ei ole Eestis ametlikku registrit ega andmebaasi, mis koguks andmeid füüsilise isiku pankroti kohta. Ainus allikas selleks on Ametlikud Teadaanded, kuid sealt võib pankrotialase teabe filtreerimine osutada keeruliseks. Seega sõltub ka see tehnilisest lahendusest, kas RIA-l on võimalik teha esindatava pankroti staatuse üle seiret ja selle alusel Pääsukeses volituse lõpetada.
113. Olukordades, kus esineb teoreetiline volituse lõppemise alus, kuid RIA-l ei ole võimalik seda tuvastada, tuleks Pääsukeses kasutajaid teavitada, et Pääsukeses kuvatud volitused võivad olla RIA-le mitteteadaolevate asjaolude tõttu lõppenud. Samuti peaks sellistest asjaoludest teadasaamise korral jääma Pääsukeses vastava kasutaja vastutada, et ta algatab Pääsukeses ise protsessi, mis lõpetab volituse.

Teovõime kontroll

114. Oluline on ka see, kas ja mis ulatuses on RIA-l põhjendatud teostada Lõppkasutajate teovõime kontrolli volituste haldamise kontekstis.
115. Esindajale, kui isikule, ei sätesta seadus otseseid nõudeid. Kusjuures, esindajaks võib olla ka piiratud teovõimega isik (välja arvatud seadusjärgse esindusõiguse puhul).⁷⁵ Asjaolu, et esindaja on piiratud teovõimega, ei mõjuta tema poolt esindatava nimel ning talle antud volituse piires tehtud tehingute kehtivust esindatava suhtes. Õiguskirjanduses on piiratud teovõimega isikul esindajana tegutsemise lubatavust põhjendatud asjaoluga, et esindajana tegutsemine ei tekita piiratud teovõimega isiku jaoks negatiivseid õiguslikke tagajärgi.⁷⁶ Sellest tulenevalt ei oleks Pääsukeses põhjendatud teostada esindaja teovõime kontrolli üksnes selleks, et tagada Pääsukeses antava volituse kehtivus.
116. Seevastu ei saa piiratud teovõimega isik olla igal juhul volitaja. Kuna volituse andmine on ühepoolne tehing, saab piiratud teovõimega isik volituse anda üksnes seadusliku esindaja eelneval nõusolekul. Sellise eelneva nõusoleku puudumisel on volitus tühine ning seda ei saa

⁷⁵ TsÜS § 124.

⁷⁶ P. Varul. Tsiivilseadustiku üldosa seadus: kommenteeritud väljaanne (viide 55), § 124, kommentaar p 3.1. Vt ka TsÜS § 11 lg 3 p 1.

ka hiljem heaks kiita.⁷⁷ Kuigi õiguskirjanduses on argumenteeritud, et sellise volituse tühisusel pole olulist praktilist tähendust (kui esindaja on piiratud teovõimega isiku poolt ilma seadusliku esindaja nõusolekuta antud volituse alusel tehingu teinud, tegutseb ta esindusõigusega esindajana ning sellisel juhul võib seaduslik esindaja TsÜS §-de 128 ja 129 alusel esindaja tehingu heaks kiita),⁷⁸ siis ei ole välistatud, et Pääsukeses on volitaja teovõime kontroll siiski põhjendatud – vastasel juhul puuduks Pääsukeses mistahes kontrollimehhanism selle üle, kas volitus kui tehing on tehtud teovõimelise isiku poolt või mitte.

117. Seejuures on ka AvTS eelnõus võetud lähenemine, et tuleks vältida olukorda, kus volituste haldamise süsteemis saab volitust anda (sh edasi volitada) piiratud teovõimega isik. AvTS eelnõu kohaselt nähakse Pääsukese jaoks loodava andmekogu põhimääruses ette, et RIA ülesandeks on kontrollida seaduses sätestatud juhtudel isikukoodi alusel esindusõiguse volitamise tahteavaldust tegeva lõppkasutaja teovõimet.⁷⁹

➤ **Volituse kui tehingu tegemise protsess**

118. Arvamuse koostamisel esitati üheks küsimuseks see, kuidas peaks olema ülesehitatud volituse kui tehingu tegemise protsess – kas seda peaks algatama volituse andja või volitatav?
119. TsÜS järgi on volitus esindatava ühepoolne tahteavaldus, mille tegemisel volitus tekib volitatavale – ehk volitus saab tekkida ainult volitaja tahteavalduse kaudu. Pääsukese kaudu antavad volitused saavad tekkida vaid otseste tahteavalduste kaudu ning tahteavaldus peab olema suunatud volitatavale (sisemine volitus).
120. Õiguslikult korrektne ja tehniliselt toimiv lahendus on seega see, et volituse tegemise protsessi algatab volituse andja, mitte volitatav. Volituse kui tehingu tegemise protsess näeks seega välja järgmine:

1. *Volitaja algatab volituse Pääsukeses*
2. *Volitaja valib Rolli (mille sisu on eeldefineeritud)*
3. *Volituse kohta saadetakse teade volitatavale*
4. *Volitus jõustub kas:*
 - a) *kohe pärast volitaja tahteavalduse edastamist või*
 - b) *alles volitatava nõusoleku järel (Pääsukese sisemine lisatingimus)*
5. *Volitus ei jõustu, kui RIA tuvastab asjaolu, mis volituse koheselt lõpetaks*

121. Siiski, seadus ei välista ka võimalust, et Pääsukeses algatab volituse tekkimise protsessi ka volitatav. Õigusliku volituse loomise protsessi saab ikkagi algatada volitaja, kuid seadus ei keela volitataval teha volitajale ettepaneku volituse tegemiseks. Sellisel ettepanekul ei ole tingimata õiguslikku tähendust, kuid Pääsukesse saab sellise lisafunktsiooni sellele vaatamata luua. See peaks aga olema ülal kirjeldatud protsessi eeletapp, mille tagajärjel on see volitaja otsustada, kas algatada see sama protsess. Näiteks oleks see lahendatav selliselt, et volitatava algatuse järel saab volitaja teavituse volituse „taotlusest“ ning saab sellele siis vastavalt reageerida.
122. Ka sellise võimaluse loomise korral on oluline arvestada võimaliku süsteemi kuritarvitamise ja ahistava käitumisega. Seetõttu on soovitatav ka sellise lahenduse korral kaaluda kontrollimehhanisme, nagu on kirjeldatud Arvamuse punktides 101-102 – st, volitajal peaks olema võimalus takistada talle ebavajalike volituse saamise taotluste saatmist.

⁷⁷ TsÜS § 10.

⁷⁸ P. Varul. Tsiivilseadustiku üldosa seadus: kommenteeritud väljaanne (viide 55), § 118, kommentaar p 3.1.1.

⁷⁹ AvTS eelnõu seletuskiri (viide 39) lk 41 ja seletuskirja lisa 1, rakendusakti kavand 3 (viide 40), § 18 p 7.

123. **Vahekokkuvõte**

Volituste haldamisel tuleb arvestada järgmiste piirangutega:

- *Pääsukese kaudu antavad volitused on sisemised volitused (st, volitaja tahteavaldus volituseks edastatakse volitatavale).*
- *Volituse sisu ja ulatus on piiratud Andmesaajate poolt eeldefineeritud Rollidega.*
- *Pääsukeses antav volitus tuleks volitaja poolt digiallkirjastada, et volitust saaks kasutada haldusorganite ees. Pääsukeses ei saa anda volitusi, millel on notariaalne vorminõue.*
- *RIA roll volituste haldamisel piirdub Pääsukeses tehnilise vahendaja ja info edastaja rolliga ning ei hõlma volituste kehtivuse, sisu ega piiride sisulist kontrolli. Pääsukeses kuvatavad volitused on informatiivse, mitte konstitutiivse tähendusega, mistõttu ei saa ei volituse pooled ega Andmesaajad tugineda neile ilma iseseisva õigusliku hinnanguta.*
- *RIA ei vastuta volituste tegeliku kehtivuse ega nende kasutamise õiguspärasuse eest ning vastutus esindusõiguse piiride ületamisest jääks volitaja, volituse saaja ja Andmesaaja kanda.*
- *RIA võib volitusi Pääsukeses eemaldada üksnes ammendavalt tuvastatavatel alustel, mille korral volitus lõpeb automaatselt (nt tähtaja möödumine või kasutaja enda toiming). Pääsukese jätkuarenduses ei saa ega tohi RIA võtta endale rolli, mis eeldaks kaalutusotsuseid või sekkumist poolte tsiviilõiguslikesse suhetesse.*

V.D. **Õigusraamistiku piirangud ja võimalused lapsevanema esindusõiguse haldamisel**

➤ **Seadusjärgse esindusõiguse õiguslik sisu**

124. Lapse hooldusõigusliku vanema esindusõigus tuleneb PKS §-st 120. Erinevalt volitusest, tekib see seaduse alusel ja automaatselt, kuid tegu on vaid ühe juhuga seadusjärgsest esindusõigusest.⁸⁰ Käesoleva Arvamuse skoobi ja järjepidevuse eesmärgil viitame seadusjärgsele esindusõigusele eelkõige lapse hooldusõigusliku vanema esindusõiguse kontekstis.
125. Lapse esindusõigus tuleneb hooldusõigusest. Vanema hooldusõigus hõlmab õigust hoolitseda lapse isiku eest (s.o isikuhooldus) ja õigust hoolitseda lapse vara eest (s.o varahooldus) ning otsustada lapsega seotud asju (s.o otsustusõigus).⁸¹ Esindusõigus on hooldusõiguse üks komponentidest, mis võimaldab lapsevanemal teostada teisi hooldusõigusest tulenevaid õigusi ja kohustusi.
126. Hooldusõigusega lapsevanemal on lapse esindusõigus. Ühist hooldusõigust omavatel vanematel on ühine esindusõigus. Vanem esindab last üksinda, kui tal on lapse suhtes ainuhooldusõigus või talle on selles asjas kohtu poolt otsustusõigus üle antud.⁸² Lapse hooldusõigusliku vanema esindusõiguse ulatuse määravad PKS § 120 ning §-d 127–133 (varahooldus). Lisaks loob PKS erisused lahus elavate vanemate otsustusõiguse korral.⁸³ Kuivõrd otsustusõigus on üks hooldusõiguse elemente ning seda ei tohiks samastada esindusõigusega, siis ei ole otsustusõigus Pääsukese ja käesoleva Arvamuse kontekstis asjakohane.

⁸⁰ Teisteks olulisemateks seadusjärgse esindusõiguse juhtudeks on juriidiliste isikute juhtorgani liikmete (keda TsÜS § 34 lg 1 kohaselt loetakse juriidilise isiku seaduslikeks esindajateks), eelkõige juhatuse liikmete või likvideerijate esindusõigus, lapse eestkostja esindusõigus (PKS §-d 179, 180 ning § 172 koosmõjus §-dega 127–133), täiskasvanud piiratud teovõimega isikule määratud eestkostja esindusõigus (PKS § 207), teadmata kadunud isiku varale määratud hooldaja esindusõigus (TsÜS § 18 lg 2 ja 3), pärandi hooldaja PärS §-st 112 tulenev esindusõigus ning testamentitajaja PärS §-st 81 tulenev esindusõigus.

⁸¹ PKS § 116 lg 2 II lause.

⁸² PKS § 120 lg 1 ja 2, § 119.

⁸³ PKS § 145 lg 2 ja 4.

127. Esindusõiguse puhul on oluline avada ka piiratud teovõime kui mõiste sisu ning selle õiguslikke tagajärgi. Üldreeglina ei saa alaealine isik kui piiratud teovõimega isik iseseisvalt teha tehinguid ehk toiminguid, mis kutsuvad esile õiguslikku tagajärge (TsÜS § 10, § 11 ja § 67 lg 1). Lisaks sätestab HMS § 12 lg 2, et alaealine ega muu piiratud teovõimega isik ei või haldusmenetluses iseseisvalt menettlustoiminguid teha, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti. Seega saab alaealine isik Pääsukest kasutada vaid ulatuses, kus ükski toiming ei kutsu esile õiguslikku tagajärge ega kujuta endast haldusmenettlustoimingut.
128. Vanemad ei saa hooldusõigusest loobuda ega seda kolmandale isikule üle anda. Siiski on hooldusõigusest tuleneva esindusõiguse edasivolitamine kindla tehingu tegemiseks võimalik. Nimelt sätestab TsÜS § 119 lg 2, et seaduslik esindaja võib anda teisele isikule volituse tehingu tegemiseks. Nii võivad lapse seaduslikud esindajad anda kolmandale isikule volituse lapse nimel tehingu tegemiseks.⁸⁴ Seega ei pea Pääsukeses olema välistatud seadusliku esindaja poolt täiendavate volituste andmine.

➤ **RIA roll seadusjärgse esindusõiguse haldamisel**

129. Pääsukese kontekstis on seadusjärgse esindusõiguse ja volituse üks peamisi erinevusi see, et Pääsuke ei toeta mingilgi kujul seadusjärgse esindusõiguse tekkimist. See toimub alati seadusest tulenevatel alustel ning Pääsukesest eraldi esinevatel asjaoludel. Sellest tulenevalt ei ole Pääsukese kontekstis asjakohane analüüsida võimalusi seadusjärgse esindusõiguse tekitamiseks ja lõpetamiseks. Eelkõige omavad tähtsust seadusjärgse esindusõiguse teostamise piirid.
130. RIA roll Pääsukese haldamisel sõltub lapse esindusõiguse regulatsiooni võimalustest, kuid ka eelnevalt analüüsitud avalik-õiguslikest piirangutest. Järgnevalt analüüsime lapse esindusõiguse võimalikke piire ning kirjeldame, kuidas need mõjutavad RIA võimalikku rolli Pääsukese haldamisel.

Hooldusõigusest tulenevad piirid

131. Pääsukeses esindusõiguse haldamise peamine funktsioon on see, et RIA tekitab esindusõiguslikule lapsevanemale Rolli, mille sisu on lapse esindamine Pääsukeses ja Andmesaajate süsteemides. Pääsukeses lapsevanemale lapse seadusliku esindaja Rolli andmisel saab eristada ühisest hooldusõigusest tulenevat esindusõigust ning ainuhooldusõigusest tulenevat esindusõigust.
132. Kuigi hooldusõigus saab jaguneda ühiseks hooldusõiguseks ja ainuhooldusõiguseks, siis eeltoodu ei tähenda, et lapsevanema esindusõigust saab praktikas sama selgelt kaheks jaotada.
133. Aинуhooldusõigust omava lapsevanema puhul ei ole reeglina põhjust kahelda, kas ta tegutseb oma esindusõiguse piires – puudub teine lapsevanem, kellega ta peaks esindusõigust ühiselt teostama. Kuni tema esindusõigust ei ole ka ühegi kohtulahendiga piiratud, siis võib RIA võimaldada talle Pääsukeses sisuliselt maksimaalse ligipääsu lapse esindusõiguse teostamiseks, kartmata, et mõni tegevus ületaks esindusõiguse piire.
134. PKS § 120 lg-st 1 ei nähtu, et ühise esinduse puhul on igal juhul vajalik vanemate isiklik samaaegne tahteavaldus tehingu tegemisel või tahteavalduste vastu võtmisel. Sama paragrahvi kolmas lause võimaldab hooldusõiguslikel vanematel kokku leppida, kuidas lapse ühist esindamist täpsemalt korraldatakse. Lisaks sätestab PKS § 120 lg 7, et kui vanem esindab last iseseisvalt, eeldatakse teise vanema nõusolekut. Riigikohus on märkinud, et PKS § 120 lg 7 järgesest eeldusest ei tulene, et ühise hooldusõiguse korral võibki vanem last üksinda esindada, sest sellise arusaama korral kaotaks vanemate ühine hooldus- ja esindusõigus oma mõtte.⁸⁵ Küll aga on õiguskirjanduses välja toodud, et PKS § 120 lg-ga 7 sätestatud

⁸⁴ Õiguskantsleri Kantsleile „Lapsevanema õiguste teostamiseks volituse või loa andmine“, 01.09.2017 nr 16-4/171076/1703774, kättesaadav: <https://www.õiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Lapsevanema%20%C3%B5iguste%20teostamiseks%20volituse%20v%C3%B5i%20loa%20andmine.pdf>, 19.02.2026.

⁸⁵ RKTkm 3-2-1-127-15, p 23.

regulatsiooni puudumine tooks praktikas endaga kaasa hulgaliselt segadust ja probleeme.⁸⁶ Nimetatud eeldus täidab tsiviilkäibe hõlbustamise eesmärgi.⁸⁷

135. Seega kui lapsevanemal on ainuhooldusõigus, ei ole reeglina põhjust kahelda selles, et ta tegutseb last esindades oma esindusõiguse piirides. Kui aga tegu on ühise hooldusõigusega, siis tingimata ei kehti nõue, et mõlemad vanemad peavad esindusõigust teostama ühiselt ning on ka võimalik, et ühist hooldusõigust omav vanem ei ületa oma esindusõiguse piire, kui ta tegutseb last esindades üksinda.
136. Pääsukeses ei oleks mõistlik võimaldada lapse esindusõiguse kasutamist üksnes ainuhooldusõigust omaval vanemal. Vastasel juhul oleks Pääsukese esindusõiguse haldamise funktsioon väga kitsa kasutuskonnaga. Arvestades, et ei ole välistatud, et ka ühist hooldusõigust omav lapsevanem saab last siiski üksinda esindada,⁸⁸ peaks talle see ka Pääsukese kaudu võimalik olema. Teisisõnu, kui Pääsukeses oleks piirang, et ühist hooldusõigust omav lapsevanem ei saa kunagi ühtegi sealset lapse esindusõigusest tulenevat funktsiooni kasutada, võib tegu olla praktikas liialt piirava meetmega, mis välistaks mitmel juhul lapsevanema võimaluse kasutada Pääsukese kaudu oma seaduslikku esindusõigust.
137. Küll aga tekib eeltoodust küsimus, kas RIA peaks kontrollima ühist hooldusõigust omava lapsevanema õigust esindada last üksinda või kas RIA saab tugineda eeldusele, et last üksinda esindaval lapsevanemal on teise vanema nõusolek olemas?
138. Kui RIA kohtleks iga hooldusõiguslikku lapsevanemat ühesuguselt ning tekitaks neile samas ulatuses Rolli lapse esindamisel, ei ole välistatud, et mõni ühist hooldusõigust omav lapsevanem teeb last esindades toiminguid, millega teine lapsevanem ei nõustu. Selliselt oleks esindusõigust teostav lapsevanem ületanud oma esindusõiguse piire. Kuigi vastutus esindusõiguse tegevuse eest langeb vanemale, kes esindusõiguse piire ületas,⁸⁹ oleks Pääsuke siiski süsteem, mis on sellist esindusõiguse piiride kuritarvitamist võimaldanud ja soodustanud.
139. Kui Pääsukese eesmärk oleks välistada selliste olukordade tekkimine, tuleks sinna luua funktsioon, mis võimaldab ühist hooldusõigust omaval lapsevanemal esindusõigust teostada ainult siis, kui Pääsukese kaudu annab oma nõusoleku ka teine hooldusõiguslik lapsevanem. See viib aga praktikas selleni, et RIA ei arvestaks üldse PKS § 120 lg-st 7 tuleneva eeldusega teise lapsevanema nõusoleku kohta ning Pääsukese kontekstis muutuks vastav säte sisutuks. Samuti teeks see ühist hooldusõigust omavate lapsevanematele Pääsukese kasutamise oluliselt ebamugavamaks. Praktikas tuginevad PKS § 120 lg 7 eeldusele ka kohtudja teised ametiasutused ning RIA vastupidine käitumine oleks vastuolus nimetatud eelduse eesmärgiga, milleks on tsiviilkäibe hõlbustamine.
140. Oluline on aga märkida, et kui on teada, et ühist hooldusõigust omavad lapsevanemad on teatud küsimustes erimeelt, siis ei ole PKS § 120 lg 7 eeldusele tugineda enam võimalik.⁹⁰ Pääsukese kontekstis on aga vähetõenäoline, et RIA-le saab teatavaks mõni asjaolu, mis annaks aluse vastavast eeldusest loobumiseks. Praktikas võib see osutada asjakohaseks eelkõige konkreetsete vaidluste ja menetluse raames, kus haldusorgan on lapsevanematega vahetus suhtluses või puutub muul kujul kokku asjaoludega, mis viitavad võimalikule erimeelsusele. Seega on põhjendatud, et RIA tugineb Pääsukese haldamisel eeldusele, et teise lapsevanema nõusolek on olemas.

Toimingutest tulenevad piirid

141. Seadusjärgse esindusõiguse teostamise piirid võivad tuleneda ka konkreetsetest toimingutest, mida lapsevanem lapse eest teostada soovib. Üldjuhul saab vanem lapse seadusliku esindajana teha vajaduse korral tahteavalduse lapse nimel. Osa tehingute tegemiseks on aga seaduses sätestatud lisanõuded.

⁸⁶ V. Turkin, Perekonaseaduse kommentaarid. xLawPublishing 2020, § 120.

⁸⁷ Perekonaseadus 543 SE, seletuskiri II lugemise teksti juurde, lk 1, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b08d579a-6ae6-7288-be34-fcfd72f84e0/Perekonaseadus/>, 19.02.2026.

⁸⁸ Vt Arvamuse punkte 132-135.

⁸⁹ TsÜS § 130.

⁹⁰ RKTkm 3-2-1-127-15, p 24.

142. Kui mõnda toimingut tuleb teha isiklikult, siis piirab see nõue ka seadusjärgse esindusõiguse teostamist (TsÜS § 115 lg 2). Sellised on näiteks spetsiifilised perekonna- ning pärimisõiguslikud tehingud nagu testamendi tegemine (PärS § 19 lg 2) ja pärimislepingu sõlmimine (PärS § 95 lg 3 I lause), avaldus uue isikunime andmiseks, elukohateate esitamine, patendikaitse alased ja kaubamärgialased toimingud Patendiametis ja tööstusomandi apellatsioonikomisjonis ning mitmed isikut tõendavate dokumentidega seotud toimingud.⁹¹
143. Sarnaselt volituste haldamisele, oleks ka siinkohal mõistlik, et RIA ei võta enda ülesandeks kõikide Andmesaajate loodud Rollide sisu kontrollimist selle osas, kas see sisaldab mõnda isiklikku toimingut, see peaks olema eelkõige Andmesaaja ülesanne.
144. Lisaks laieneb lapse esindamisele osa samadest piirangutest, mis on kehtestatud eestkostja poolt eestkostetava esindamise puhuks. Nimelt sätestab PKS § 131 lg 1, et lapse nimel tehingute tegemiseks peab vanematel olema kohtu nõusolek juhtudel, kui seda PKS § 187 ja § 188 lg 1 p-de 1–3, 5 ja 7–11 kohaselt vajab ka eestkostja. Samuti ei või vanem kohtu nõusolekuta selliseid tehinguid heaks kiita.⁹² Tegu on tehingutega, mille õiguslik tagajärg on tavapärasest ulatuslikum.⁹³ Nendeks on näiteks kinnisasjaga seotud tehingud, nagu lapsele kuuluva kinnisasja või kinnisasjaõiguse käsutamine (PKS § 187 lg 1), mitmed pärandvara ja muu varaga seotud tehingud, nagu tehing, millega laps võtab kohustuse käsutada kogu oma vara, pärandit, tulevast seaduslikku pärandiosa või tulevast sundosa või millega laps loobub pärandist, annakust või sundosast (PKS § 188 lg 1 p 1-2) ning juriidilise isiku osaluse omandamine ja sellele suunatud lepingu sõlmimine (PKS § 188 lg 1 p 4-5).
145. Pääsukeses on ka selliste tehingute puhuks mõistlik rakendada samasugust lähenemist nagu isiklikult tehtavate toimingute puhul. Nimelt ei tohiks RIA enda ülesandeks võtta järelevalve teostamise selle üle, mida Andmesaajad võimaldavad esindusõigust omaval isikutel Andmesaaja enda süsteemis teha. See peaks jääma Andmesaaja ülesandeks tagada, et kui tema süsteemis on võimalik teha lapse eest tehinguid, mille jaoks lapsevanemal on vaja kohtu nõusolekut, siis on seda võimalik teha vaid siis, kui Andmesaaja on kohtu nõusoleku tuvastanud.
146. Üks vanema hooldusõiguse piiramise juhtumeid tuleneb PKS §-st 209, mis nõuab teatud juhtudel lapsele nn erieestkostja määramist. Eelkõige seondub see toimingutega, mida vanemad ei saa kas faktilise või õigusliku takistuse tõttu (huvide konflikt tulenevalt PKS §-st 180) ise teha. Kui erieestkostja on määratud, siis ei ole vanemad õigustatud last esindama nendes küsimustes, mis kuuluvad erieestkostja nimetamisel kindlaksmääratud ülesannete hulka (PKS § 122 lg 1). Seetõttu on nõutav vanema ja erieestkostja pädevuse selge piiritlemine.
147. Kuigi see ei peaks olema RIA roll tuvastada, kas mõne Andmesaaja poolt võimaldatav tehing võib kujutada endast näiteks PKS §-s 180 kirjeldatud huvide konflikti olukorda, siis seda, kas ja mis ulatuses peaks Pääsuke eristama esindusõigust ja erieestkoste, on täpsemalt analüüsitud Arvamuse peatükis V.E.
148. Lisaks lapsevanemate esindusõiguse seadusest tulenevatele piiridele, võib kohus vanemalt esindusõiguse ära võtta või seda piirata (PKS § 134 lg 3 II lause, § 136). Samuti on võimalik, et lapsevanemad on ise oma sisesuhtes kokku leppinud hooldusõiguse ja esindusõiguse teostamise erikorras ning vastav kokkulepe välistab mh mõne toimingu tegemise, mida Pääsuke või mõni Andmesaaja võimaldaks. Kuivõrd sellised piirangud võivad tulla hooldusõiguse osalisest piiramisest kohtu poolt, kuid ka lapsevanemate kokkulepetest,⁹⁴ ei ole RIA-l võimalik teostada ammendavat kontrolli selle üle, mis on iga lapsevanema esindusõiguse tegelik ulatus.
149. RIA-l on võimalik rahvastikuregistrist näha kas hooldusõigus on täielik, osaline või piiratud. Kui hooldusõigus on täielik, on põhjendatud, et RIA annab hooldusõigusega lapsevanemale vastavad ligipääsud. Kui rahvastikuregistrist tuleneb, et hooldusõigus ei ole täielik, võib see viidata sellele, et kohus on lapsevanema esindusõigust kuidagi piiritletud. Sellise asjaolu

⁹¹ Vt täpsemalt Arvamuse punkti 86.

⁹² Küll aga sätestab PKS § 131 lg 2, et kohtu nõusolek ei ole vajalik pärandist loobumiseks, kui lapse õigus pärandile on tekkinud lapse suhtes esindusõigust omava vanema pärandist loobumise tagajärjel.

⁹³ RKTKm 2-20-12596/15, p 9.

⁹⁴ PKS § 120 lg 1 III lause, TsÜS § 122 lg 2.

esinemisel peaks RIA rakendama täiendavat uurimiskohustust, et esindusõiguse ulatus välja selgitada. Kui RIA sellist uurimiskohustust ei täida, võib see viia selleni, et RIA ja Andmesaaja võimaldavad lapsevanemal suuremas ulatuses tegutseda, kui tema esindusõigus lubab. Sealhulgas antaks piiratud hooldusõigusega lapsevanemale ebaseaduslik ligipääs lapse isikuandmetele. Tegu oleks isikuandmetega seotud rikkumisega IKÜM art 4 p 12 tähenduses (see hõlmab isikuandmetele ebaseadusliku juurdepääsu põhjustamist). Eelkõige vastutaks sellise rikkumise eest RIA kui Pääsukese vastutav töötleja, kuid samuti võib Pääsukese andmetele tuginemine tekitada eraldi vastutuse Andmesaajale kui oma süsteemi vastutavale töötlejale.

150. Sellise rikkumise vältimiseks peaks RIA võimaldama Pääsukeses lapsevanemale ligipääse vaid siis, kui RIA-le teadaolevate andmete põhjal on hooldusõigus täielik.

Seadusjärgse esindusõiguse kehtivuse kontroll

151. Kuigi Pääsukeses ei ole võimalik seadusjärgse esindusõiguse tekitamine või lõpetamine, võib siiski teatud juhtudel osutada vajalikuks Pääsukeses kuvatud esindusõiguse andmete kehtivuse kontrollimine. See oleks vajalik aga eelkõige juhul, kui esindusõiguse olemasolu toetavad andmed, mida RIA rahvastikuregistrist saab, ei ole teatud juhtudel ajakohastatud.
152. Esindusõiguse muutmise ja lõppemise alused tulenevad eelkõige hooldusõiguse muutmisest ja lõpetamisest. Näiteks lõpeb vanema seadusjärgne lapse esindamise õigus lapse täisealiseks saamisel. Samuti lõpeb seadusjärgne esindusõigus ka esindatava surmaga, kuivõrd seadusjärgne esindaja esindab konkreetset füüsilist isikut, kelle surma korral lõpeb ka seadusjärgse esinduse alus.⁹⁵ Seadusest tulenev esindusõigus lõpeb automaatselt ka seadusjärgse esindaja surmaga, kui seadusjärgne esindaja on füüsiline isik.
153. Seadusjärgse esindusõiguse juures on oluline ka teovõime. Kui lapse seaduslikuks esindajaks olev vanem on piiratud teovõimega, ei loeta sellist vanemat PKS § 139 lg 1 kohaselt lapse seaduslikuks esindajaks. Lisaks, kui alaealise teovõimet on laiendatud, ei kehti vanema hooldusõigus nende toimingute puhul, mida alaealine võib teha iseseisvalt (PKS § 121).
154. Seadusjärgse esindusõiguse lõppemise korral kaotab esindajana tegutsenud isik oma esindusõiguse. Juhul, kui ta jätkab esindatava nimel tehingute tegemist, tegutseb ta esindusõiguseta esindajana, st tema tehtud tehingud ei hakka esindusõiguse puudumise tõttu esindatava suhtes kehtima ning nendega kaasnevad TsÜS §-des 128–130 sätestatud tagajärjed, st reeglina on esindusõiguseta tehtud tehing tühine ning lapsevanemale võib tekkida sellest tuleneva kahju hüvitamise kohustus. Vanem võib aga jätkata lapse isikuhoolduse ja varahooldusega seotud asjaajamist, kuni talle saab teatavaks või peab teatavaks saama tema hooldusõiguse lõppemine või peatamine. Kolmas isik ei või vanema õigusele tugineda, kui ta tehingu tegemise ajal teadis või pidi teadma hooldusõiguse lõppemisest või peatamisest (PKS 142 lg 1 ja 2).
155. Eeltoodust tõstatub küsimus, et kas RIA peaks aktiivselt ise kontrollima, kas ja mis ulatuses on lapsevanema esindusõigus kehtiv? Iseenesest on olemas esindusõigust automaatselt lõpetavaid asjaolusid, mille esinemist on RIA-l võimalik kontrollida (näiteks esindaja või esindatava surm, esindaja teovõime piiramine ning esindatava teovõime laiendamine).
156. RIA-l on siis sisuliselt kaks varianti: teostada ise täiendavat kontrolli asjaolude üle, mis esindusõigust muudavad ning kajastada vastavaid muudatusi Pääsukeses või tugineda üksnes rahvastikuregistri andmetele hooldusõiguse olemasolu kohta.
157. See valik sõltub suuresti sellest, milliseid andmeid saab RIA rahvastikuregistrist ning kui ajakohastatud on need andmed esindusõiguse kehtivuse osas. Kui näiteks esineb mõni esindusõigust lõpetav asjaolu, mida rahvastikuregister automaatselt hooldusõiguse lõpetamisel arvesse ei võta – näiteks, rahvastikuregistri andmetel on hooldusõigus kehtiv, kuigi lapse teovõimet on laiendatud – siis juhul, kui RIA tugineb „pimesi“ rahvastikuregistri andmetele hooldusõiguse kohta, kuvaks Pääsuke kehtetuid andmeid ja potentsiaalselt võimaldaks esindusõiguseta lapsevanemal teha lapse eest tühiseid tehinguid. Kui aga RIA otsustab esindusõiguse andmeid iseseisvalt uuendada, võib see viia selleni, et mingil hetkel on

⁹⁵ RKTkm 3-2-1-120-07, p 11.

Pääsukeses ja rahvastikuregistris erinevad andmed esindusõiguse olemasolu kohta. See võib potentsiaalselt tekitada tsiviilkäibes täiendavat segadust esindusõiguse kasutamise üle. Lisaks, kui RIA kajastaks Pääsukeses esindusõiguse andmeid teisiti, kui rahvastikuregister, tekib risk, et RIA eirab rahvastikuregistri põhiandmetest lähtumise kohustust (vt selle osas täpsemalt Arvamuse punkti 163).

158. Eeltoodust tulenevalt tuleb Pääsukeses kuvatavad andmed lapsevanema esindusõiguse kehtivuse kohta siduda üksnes rahvastikuregistri samasisuliste andmetega. Ebakõlad Pääsukeses ja rahvastikuregistris võivad tekitada ebavajalikku segadust ning rahvastikuregistri andmete osas vastupidiste järelduste tegemine ei oleks kooskõlas sellega, et need andmed on õigust loovad.

➤ **Tegevuse automatiseerimine**

159. Arvamuse koostamisel tõstatati küsimuseks ka see, kas seadusjärgse esindaja muutmine Pääsukeses saab toimuda automatiseeritult. Küsimus tuleneb Maksu- ja Tolliameti e-teenuste keskkonna („e-MTA“) näitest, kus ei saa muuta kohaliku omavalitsuse seaduslikku esindajat Äriregistri andmete põhjal, vaid selleks tuleb e-MTA-le esitada vastavasisuline avaldus. Siiski uuendab e-MTA juriidilise isiku (ainuesindusõigusega) juhatuse liikme isiku.
160. Erisus juriidilise isiku esindaja ja kohaliku omavalitsuse esindaja uuendamise vahel tuleneb vastavate andmete õiguslikust tähendusest. Juriidilise isiku kohta käivad kandeandmed on Tartu Maakohtu registriosakonna poolt isiku avalduse või kohtulahendi alusel Äriregistrisse kantud andmed ning omavad õiguslikku jõudu tulenevalt äriregistri seaduse §-st 29. Samasugust õiguslikku jõudu ei ole kehtestatud aga kohaliku omavalitsuse kandeandmetele. Need andmed on Tartu Maakohtu registriosakonna poolt asutuse avalduse alusel riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikku registrisse kantud andmed, millel on informatiivne tähendus.
161. Arvestades eeltoodut on e-MTA-s võetud lähenemine, mille kohaselt võimaldatakse seal esindusõigusest tulenev ligipääs vaid siis, kui e-MTA-le teadaolevad andmed esindusõiguse olemasolust omavad õiguslikku tähendust. Selline staatus saab avalikel andmetel olla vaid seaduses sätestatud juhul (AvTS § 43⁶ lg 4) ning muude andmete korral vastava isiku või asutuse avalduse alusel. Tõenäoliselt on e-MTA-s võetud vastav lähenemine põhjusel, et seelses keskkonnas sõltub nendest andmetest konkreetsete ligipääsude tekitamine ning sellises olukorras informatiivsetele andmetele tuginemine tooks kaasa liiga suure riski ebaseaduslike ligipääsude tekitamiseks.
162. RIA võtaks Pääsukese jätkuarenduse jaoks seadusjärgse esindusõiguse andmeid rahvastikuregistrist. Seetõttu saab Pääsukeses esindusõiguse andmete automaatse uuendamise panna sõltuma sellest, milline õiguslik tähendus on rahvastikuregistri andmetel.
163. RRS § 6 lg 1 ja 2 kohaselt rahvastikuregistrisse kantud andmete õigsust eeldatakse, kuid avaliku ülesande täitmisel lähtutakse rahvastikuregistrisse kantud põhiandmetest. Rahvastikuregistri andmed loetakse õigeks alates nende rahvastikuregistrisse kandmisest ning need on alalise säilivusega (RRS § 8 lg 1). Rahvastikuregistri seaduse seletuskirjas on märgitud, et kuna registri andmetel on õiguslik tähendus, võib neid andmeid pidada usaldusväärseks ja nendest võib lähtuda ning andmetele õigusliku tähenduse andmine tähendab, et need andmed omavad õiguslikku jõudu ning nendest andmetest võib lähtuda ilma, et peaks täiendava dokumendiga nende andmete õigsust tõendama.⁹⁶ Veel on seletuskirjas täpsustatud, et kui ilmneb vastuolu isiku rahvastikuregistrisse kantud andmetes ning tema mingis dokumendis sisalduvates andmetes, tuleb avaliku ülesande täitmisel lähtuda rahvastikuregistrisse kantud andmetest – andmed, mis osutuvad vigaseks, on seni õigusliku tähendusega, kuni need parandatakse.⁹⁷ Rahvastikuregistri põhiandmeid – ehk andmed, mis omavad õiguslikku tähendust avaliku ülesande täitmisel – seaduses kirjeldatud ei ole vaid need on kirjeldatud riigi infosüsteemi haldussüsteemis vastavalt AvTS § 43⁶ lg-le 3. Need

⁹⁶ Rahvastikuregistri seadus 382 SE, seletuskiri, lk 8, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c/>, 19.02.2026.

⁹⁷ Samas.

põhiandmed on mh hooldatav, hooldaja, hoolduse algus, hoolduse lõpp, hooldusõiguse liik ja hooldusõiguse staatus.⁹⁸

164. Seega erineb Pääsuke e-MTA näitest: RIA tugineb rahvastikuregistrile, mille andmetel on (üldjuhul) õiguslik tähendus. Kui andmetel on õiguslik tähendus, võib süsteem neid automaatselt uuendada, kartmata ebaseaduslike ligipääsude tekitamist. Kuni Pääsukeses kajastatud esindusõigused tuginevad rahvastikuregistrist pärinevatel andmetel, on Pääsukeses nende andmete automaatne uuendamine põhjendatud.
165. Lõppkasutajalt lisakinnituste ja avalduste küsimine ei ole seega õiguslikult vajalik ega ka lubatud. Nimelt sätestab AvTS § 43¹ lg 3 andmekogude kasutamisele andmete ühekordse küsimise põhimõtte, mille kohaselt riigiasutused ei tohi küsida kodanikelt ja ettevõtetelt juba olemasolevaid andmeid uuesti. Ulatuses, kus RIA-l on Pääsukese andmekogusse vaja oma avaliku ülesande täitmiseks koguda rahvastikuregistri põhiandmeid, tuleb Lõppkasutajalt samade andmete küsimist vältida. Teisisõnu, kui RIA täidab Pääsukese haldamisel avalikku ülesannet, siis on rahvastikuregistri põhiandmetest lähtumine kohustuslik.
166. Pääsukeses seadusjärgse esindusõiguse andmete automaatne uuendamine ei tekita seega sama riski, mis e-MTA puhul kohaliku omavalitsuse esindajatega, sest rahvastikuregistri andmed on õigusliku tähendusega. Rahvastikuregistri põhiandmetest lähtumine on RIA-le kohustuslik. Osas, kus RIA kasutab lisaks rahvastikuregistri põhiandmetele ka teisi sealt pärinevaid andmeid, kehtib nende andmete õiguse eeldus. Sellest tulenevalt on vastava tegevuse automatiseerimine lubatud ja põhjendatud (tingimusel, et selle jaoks luuakse vastavate isikuandmete töötlemist võimaldav õiguslik alus).

Vahekokkuvõte

Lapsevanema esindusõiguse haldamisel tuleb arvestada järgmiste piirangutega:

- *Lapsevanema esindusõigus tekib ja lõpeb seaduse alusel, mitte Pääsukese kaudu. RIA roll lapsevanema esindusõiguse haldamisel piirdub esindusõiguse olemasolu ja liigi kuvamisega ning tehnilise vahendamisega, mitte esindusõiguse tekkimise, ulatuse või lõppemise sisulise hindamisega.*
- *Ühise hooldusõiguse korral võib RIA tugineda PKS § 120 lg 7 eeldusele, ega pea tagama teise vanema nõusoleku olemasolu.*
- *RIA peab tuginema rahvastikuregistri andmetele. Rahvastikuregister kajastab eelkõige hooldusõiguse olemasolu fakti ja seda kas see on täielik või mitte.*
- *Kui hooldusõigus ei ole täielik, peab RIA täiendavalt kontrollima lapsevanema esindusõiguse tegelikke piire. Kui RIA-l puudub võimalus tuvastamiseks esindusõiguse piire, siis ei tohiks RIA tekitada piiratud või osalise hooldusõigusega lapsevanemale ligipääsu lapse andmetele, riskides vastasel juhul isikuandmetega seotud rikkumisega.*
- *Lapsevanema esindusõiguse haldamise automatiseerimine on võimalik.*

⁹⁸ Rahvastikuregistri detailine andmekoosseis on kättesaadav riigi infosüsteemi haldussüsteemis: <https://www.rha.ee/Infos%C3%BCsteemid/Vaata/r/>.

V.E. Õigusraamistiku piirangud ja võimalused eestkoste haldamisel

➤ Eestkoste õiguslik sisu

167. Eestkoste on reguleeritud PKS 3. osas ning kirjeldab olukorda, kus kohus annab ühele isikule ehk eestkostjale õiguse teha isiku- ja varahooldusega seonduvaid otsuseid teise isiku ehk eestkostetava huvides. Eestkostetav isik on reeglina vähemalt mingis ulatuses piiratud teovõimega.⁹⁹ Praktikast määratakse üldjuhul üks eestkostja, kuid kui see on konkreetse juhtumi asjaolude kohaselt mõistlik, võib kohus nimetada ka mitu eestkostjat. Sel juhul eeldatakse, et eestkostjatel on ühine esindusõigus, kuid kohus võib kindlaks määrata iga eestkostja ülesanded ja esindusõiguse ulatuse.¹⁰⁰
168. Eestkoste jaguneb kolmeks: alaealise eestkoste, täisealise eestkoste, eestkoste erijuhud. Alaealise eestkoste määratakse, kui lapse kummalgi vanemal ei ole esindusõigust või kui lapse päritolu ei ole võimalik kindlaks teha.¹⁰¹ Täisealise eestkoste määratakse, kui täisealine ei suuda vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kehtvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida.¹⁰² Eestkoste erijuhud on sündimata lapsele eestkostja määramine, kui see on vajalik tema huvide kaitseks,¹⁰³ ning erieestkostja määramine isikule, kui tema vanem või eestkostja ei saa teatud toiminguid teha¹⁰⁴ või kui eestkostjal esineb huvide konflikt.¹⁰⁵
169. Lisaks on võimalik ka ajutine olukord, kus eestkoste seadmise eeldused on täidetud, kuid eestkostjat pole määratud. Sellisel juhul täidab kuni eestkostja määramiseni eestkostja ülesandeid lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus, kellel on siis eestkostja ülesannete täitmisel PKS-st tulenevad eestkostja õigused ja kohustused (PKS § 176 lg 1). Kui sobivat füüsilist või juriidilist isikut ei leita, määratakse eestkostjaks valla- või linnavalitsus, millega laps on kõige tugevamalt seotud (PKS § 176 lg 2).
170. Ka eestkoste puhul mängib rolli piiratud teovõime sisu. Nagu ka alaealine isik, ei saa ka piiratud teovõimega täisealine isik iseseisvalt teha tehinguid ehk toiminguid, mis kutsuvad esile õiguslikku tagajärge (TsÜS § 10, § 11 ja § 67 lg 1). Täisealise puhul kehtib siiski erisus, et täisealise isiku piiratud teovõime mõjutab isiku tehingute kehtivust üksnes ulatuses, milles ta ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida (TsÜS § 8 lg 2). Samuti kohaldub siinkohal HMS § 12 lg 2, mis sätestab, et alaealine ja muu piiratud teovõimega isik ei või haldusmenetluses iseseisvalt menetlustoiminguid teha, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti. Seega saab piiratud teovõimega täisealine isik Pääsukest kasutada vaid ulatuses, kus ükski toiming ei kutsu esile õiguslikku tagajärge ega kujuta endast haldusmenetlustoimingut, arvestades tema teovõime piire.
171. Eestkostja ei või oma kohustuste täitmist panna kolmandale isikule.¹⁰⁶ See tähendab, et Pääsukeses ei tohi olla võimalust eestkostest tulenevat esindusõigust edasi volitada.

➤ RIA roll eestkoste haldamisel

172. Arvestades, et ka eestkoste on üks seadusjärgse esindusõiguse vorme, siis Pääsukeses kontekstis on eestkoste üsna sarnane lapsevanema esindusõigusega. Seetõttu on oluline märkida, et ka eestkoste puhul on üks peamisi erinevusi volitusest see, et Pääsuke ei toeta mingilgi kujul eestkostest tuleneva esindusõiguse tekkimist. See toimub alati seadusest tulenevatel alustel ning Pääsukesest eraldi esinevatel asjaoludel. Sellest tulenevalt ei ole

⁹⁹ Eestkoste on tegelikult määratlemata õigumõiste ning seadusest otseselt ei tulene, et eestkostetav peab olema piiratud teovõimega. Eestkostet saab määrata ka vaid kitsas ulatuses ning selle puhul kehtib eeldus, et isik on eestkoste ulatuses piiratud teovõimega (TsÜS § 8 lg 3) – seadus aga sätestab, et iga isik, kellele on määratud eestkostja, on automaatselt piiratud teovõimega.

¹⁰⁰ PKS § 178 lg 2.

¹⁰¹ PKS § 171 lg 1.

¹⁰² PKS § 203 lg 1.

¹⁰³ PKS § 208 lg 1.

¹⁰⁴ Näiteks päritud või kinkena saadud vara valitsemiseks, kui pärandaja või kinkija on määranud, et vanemad või eestkostja ei tohi seda vara valitseda (PKS § 209 lg 1).

¹⁰⁵ PKS § 209 lg 1 ja 2.

¹⁰⁶ PKS § 179 lg 3.

Pääsukese kontekstis asjakohane analüüsida ka eestkostest tuleneva esindusõiguse tekitamise ja lõpetamise võimalusi. Eelkõige omavad tähtsust eestkoste teostamise piirid.

173. RIA roll Pääsukese haldamisel sõltub eestkoste regulatsiooni võimalustest, kuid ka eelnevalt analüüsitud avalik-õiguslikest piirangutest. Järgnevalt analüüsime eestkostest tuleneva esindusõiguse võimalikke piire ning kirjeldame, kuidas mõjutavad need RIA võimalikku rolli Pääsukese haldamisel.

Toimingutest tulenevad piirid

174. Eestkoste seadmist võib nimetada äärmuslikuks abinõuks isiku õiguste kaitsmisel.¹⁰⁷ Tegu on seadusjärgse esindusõiguse juhuga, mis määratakse vaid siis, kui isiku õigusi ei ole võimalik muul viisil kaitsta. Seetõttu on eestkoste teostamisele tulenevate piiride ulatus ka kõige suurem võrreldes teiste esindusõiguse juhtudega.
175. Seaduse järgi ei saa eestkostja eestkostetavat esindada järgmistel juhtudel: 1) tehingutes, mille üks pool on eestkostetav ja teine pool eestkostja, eestkostja abikaasa, registreeritud elukaaslane, eestkostja otsejoones sugulane, õde või vend, välja arvatud juhul, kui tehingust ei teki eestkostetavale otseseid tsiviilkohustusi; 2) tehingutes, millega eestkostetav loovutab oma pandi või käendusega tagatud nõude eestkostja vastu, koormab niisugust nõuet, lõpetab nõude tagatise või vähendab tagatist või võtab kohustuse teha niisugune tehing; 3) õiguslikus vaidluses eestkostetava ja käesoleva lõike punktis 1 nimetatud isikute vahel, samuti vaidluses punktis 2 nimetatud asjades (PKS § 180 lg 1).
176. Teatud juhtudel on eestkoste teostamine võimalik ainult lisanõuete järgmisel. Üheks selliseks lisanõudeks on kohtu nõusolek. Eestkostja ei või eestkostetava nimel kohtu eelneva nõusolekuta teha mitmeid kinnisasjadega seotud tehinguid (PKS § 187 lg 1). Lisaks ka mitmed pärandvara ja muu varaga seotud tehingud nagu tehing, millega eestkostetav võtab kohustuse käsutada kogu oma vara, pärandit, tulevast seaduslikku pärandiosa või tulevast sundosa või millega laps loobub pärandist, annakust või sundosast (PKS § 188 lg 1 p 1-2) ning juriidilise isiku osaluse omandamine ja sellele suunatud lepingu sõlmimine (PKS § 188 lg 1 p 4-5). PKS § 188 lg 1 sätestab veel täiendavalt tehinguid, mida ei ole võimalik ilma kohtu nõusolekuta teha, kui valdavalt on tegu tsiviilõiguslike tehingutega ning need ei ole Pääsukese ja Andmesaajate keskkondade kontekstis tingimata asjakohased piirangud. Lisaks võib kohus erandjuhtudel anda eestkostjale üldise nõusoleku teha kõiki või teatud liiki tehinguid, milleks on vaja kohtu nõusolekut (PKS § 188 lg 2).
177. Eeltoodud eestkoste teostamise piirid mõjutavad aga eelkõige Andmesaajate keskkondades teostavaid toiminguid. Sarnaselt hooldusõigusest tuleneva esindusõigusega, on ka eestkoste puhul Pääsukeses mõistlik rakendada lähenemist, kus RIA ei võta enda ülesandeks kontrollida, milliseid toiminguid ja tehinguid Andmesaajad võimaldavad Lõppkasutajatel oma süsteemides teha. See peaks jääma Andmesaaja ülesandeks tagada, et kui tema süsteemis on võimalik teha eestkostetava eest tehinguid, mille jaoks eestkostjal on vaja kohtu nõusolekut, siis on seda võimalik teha vaid siis, kui Andmesaaja on kohtu nõusoleku tuvastanud.
178. Kokkuvõttes pole mõistlik, et RIA võtaks eesmärgiks anda igale Andmesaajale kinnituse, et Pääsukesest tulenev teave eestkoste kohta on alati õige. Andmesaajad peaksid teadvustama, et RIA ei suuda tuvastada iga eestkoste ulatust ning kehtivust ning et RIA ei kontrolli iga eestkostet määrava kohtuotsuse täpset sisu.

Kohtu määratud piirid

179. Eestkoste ulatuse määrab alati kohus. Seejuures võib kohus juba määratud eestkostet ka muuta. Nimelt võib kohus PKS § 181 järgi eestkostjalt võtta õiguse esindada eestkostetavat teatavates tehingutes või mõnes valdkonnas, kui eestkostetava huvid on eestkostja või tema esindatava kolmanda isiku või PKS § 180 lg 1 p-s 1 nimetatud isiku huvidega olulises vastuolus.
180. Alaealise eestkostja puhul on eestkostja eestkostetava seaduslik esindaja ning tal on õigus ja kohustus hoolitseda eestkostetava isiku ja vara eest oma ülesannete piires.¹⁰⁸ Täisealine

¹⁰⁷ V. Turkin. Perekonnaseaduse kommentaarid (viide 86), § 171, kommentaar p 1.

¹⁰⁸ PKS § 179 lg 1.

eestkostja on samuti oma ülesannete ulatuses eestkostetava seaduslik esindaja¹⁰⁹ ja selle puhul on tüüpilisem, et kohus piiritleb esindusõiguse ulatused täpsemalt, kui alaealise eestkoste puhul.

181. Alaealise eestkostet on võimalik määrata selliselt, et eestkostja esindusõigus on sisuliselt samastatav lapsevanema esindusõigusega. Lapse suhtes eestkoste teostamisel eeldatakse, et eestkostja hoolitseb eestkostetava eest nagu vanem hoolitseb lapse eest ning reeglina pole alaealise eestkoste vaja teostada suuremahulisi varatehinguid.¹¹⁰ Tihti määrataksegi alaealisele eestkostja siis, kui alaealise mõlemal vanemal puudub esindusõigus või kui lapse päritolu pole võimalik kindlaks teha või ka olukorras, kus lapse mõlemad vanemad on surnud või nende asukoht on kehvalt teadmata. Siiski erineb alaealise eestkostest tulenev esindusõigus lapsevanema hooldusõigusest tulenevast esindusõigusest selle poolest, et eestkoste ulatuse määrab kohus eestkostetava ülesannete läbi. See tähendab, et pelgalt eestkoste olemasolu fakt ei tähenda automaatselt seda, et eestkostjal on täpselt samad õigused, mis lapse hooldusõiguslikul vanemal. Eestkoste tegelik ulatus selgub vastavast kohtumäärusest.
182. Lisaks, nagu ka hooldusõigusest tuleneva esindusõiguse puhul, siis ei ole ka eestkostjal esindusõigust ega kohustusi valdkonnas, milleks on määratud erieestkostja.¹¹¹ See puudutab toiminguid, mida lapsevanemad või olemasolevad eestkostjad ei saa kas faktilise või õigusliku takistuse tõttu (huvide konflikt tulenevalt PKS §-st 180) ise teha. Kui erieestkostja on määratud, siis ei ole teised isikud õigustatud last esindama nendes küsimustes, mis kuuluvad erieestkostja nimetamisel kindlaksmääratud ülesannete hulka (PKS § 122 lg 1). Seetõttu on käibes oluline selgelt piiritleda erieestkostja pädevust teiste esindusõiguslike isikute pädevusest.
183. Järgnevas alapeatükis käsitleme täpsemalt küsimust sellest, kas ja mis ulatuses peaks Pääsukeses tuvastama eestkoste ulatuse ning eristama erieestkostet teistest seadusjärgsetest esindusõiguse juhtudest.

Eestkoste ulatuse kontroll

184. RIA kasutab eestkoste tuvastamisel rahvastikuregistri andmeid. Rahvastikuregistri põhiandmed on seejuures õigusliku tähendusega ning muude andmete õigsust eeldatakse (RRS § 6 lg 1 j 2). Seega peab RIA eestkoste tuvastamisel lähtuma rahvastikuregistrist ja sealsete andmete koosseisust.
185. Rahvastikuregistrisse kantakse seaduse järgi „eestkoste andmed“ (RRS § 21 lg 1 p 12). Sellele lisatakse ka vastav kohtulahend, mis on eestkoste aluseks (RRS § 22 lg 1 p 4). Määruses, millega kohus määrab eestkostja, märgitakse mh eestkostja ülesanded (TsMS § 526 lg 2 p 3, § 557 lg 2 p 3). Kuigi kohtulahendist tulenevad eestkostja ülesanded ja eestkoste piirid, siis rahvastikuregister neid andmeid eraldi välja ei too ega filtreeri. Teisisõnu, kuigi rahvastikuregistril on eestkoste ulatust puudutavad andmed olemas, siis tuuakse seal eelkõige välja eestkoste olemasolu fakt ning eestkoste ulatuse osas tehakse vaid vastav kohtulahend kättesaadavaks.
186. Sellest tulenevalt ei ole RIA-l tehniliselt mugavat lahendust Pääsukeses eestkoste ulatuse määramiseks. Rahvastikuregistrist saab RIA andmed eestkoste olemasolu kohta ning selleks, et tuvastada ka eestkoste ulatus, peaks RIA iga eestkoste puhul võtma selle teabe vastavast kohtulahendist. Manuaalselt sellise kontrolli tegemine oleks ressursikulukas ning automatiseerimine omakorda tehnoloogiliselt väljakutsuv, kuivõrd kohtulahendite tekst ei ole tingimata standardiseeritud – tuleks luua tehniline lahendus, mis suudab kohtulahendite sisu lugeda ja teha eestkoste ulatuse kohta usaldusväärseid järeldusi.
187. Kui eelpool kirjeldatud lahendused ei ole RIA jaoks võimalikud, jääb ainsaks variandiks tugineda üksnes rahvastikuregistri komplekteeritud andmetele, st eestkoste olemasolu faktile. Selliselt ei ole RIA-l mõistlikku võimalust eristada eestkoste liiki ega selle täpset ulatust. Sellest tõstatub aga küsimus, milliseid ligipääse peaks RIA võimaldama eestkostjale, kui ainus teave, mida RIA kasutab, on eestkoste olemasolu ja eestkostetav isik? Kui igale eestkostjale anda

¹⁰⁹ PKS § 207 lg 1.

¹¹⁰ V. Turkin. Perekonnaseaduse kommentaarid (viide 86), § 179, kommentaar p 1.

¹¹¹ PKS § 179 lg 2.

võimalikult lai ligipääs eestkostetava andmetele ja tema eest tehtavatele toimingutele, on võimalik olukord, kus RIA annab eestkostjale liiga laia ligipääsu. Kui aga ühelegi eestkostjale ei tekitata Pääsukeses ligipääse, jääb Pääsukese jätkuarendus eestkoste haldamise funktsioonist sisuliselt ilma.

188. Sellest tulenevalt tekib eraldi küsimus, millises ulatuses peavad RIA ja Andmesaajad kontrollima eestkostest tuleneva esindusõiguse ulatust? Seaduses ja kohtupraktikas seda küsimust otseselt käsitletud ei ole. TsÜS § 8 lg 3 sätestab küll aluse piiratud teovõime eeldamise kohta, kui kohus on määranud isikule eestkostja. See aga loob aluse eeldamiseks, et isikul on piiratud teovõime ja järelikult ei saa ta teatud toiminguid iseseisvalt teha. Küll aga ei loo see alust eeldamiseks, kes ja mis ulatuses võib neid toiminguid selle piiratud teovõimega isiku eest teha.
189. Peaasjalikult saaks RIA-le ja Andmesaajatele tuleneda uurimispõhimõttest kohustus selgitada välja eestkoste ulatus. Nimelt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel (HMS § 6). Pääsukese kaudu toimingute võimaldamisel peaks RIA seega selgitama, kas toiminguid tegev isik on selleks õigustatud. Samuti peaks iga Andmesaaja seda kontrollima, kui tugineb Pääsukese andmetele ja võimaldab oma keskkonnas eestkostjal toiminguid teha.
190. Uurimispõhimõtte ulatuse määramisel tuleb lähtuda haldusmenetluse põhimõtetest. Tõendite kogumine peab olema eesmärgipärane ja efektiivne (HMS § 5 lg 2), kasutades ära võimalikult lihtsaid ning kiireid kogumismeetodeid. Andmete kogumise viis peab olema "kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes" (HMS § 3 lg 2). Tõendite kogumisel ning toimikute koostamisel tuleb arvestada avalikkuse ning andmekaitse põhimõtetega (HMS § 7).
191. Siinkohal saab võrdluseks tuua e-MTA lahenduse. Seal tekitatakse automaatselt ligipääsude pakett eestkostja staatust omavale isikule.¹¹² Nähtavasti ei eristata e-MTA-s eestkoste liiki ega ka konkreetse eestkoste ulatust ning igale eestkostjale antakse sisuliselt sama lai esindusõigus. Arvamuse koostajatele teadaolevatest materjalidest ei nähtu, kas ja millistel kaalutlustel on e-MTA-s vastava lahenduse kasuks otsustatud. Küll aga ilmestab see näide, et praktikas on selline lahendus läbi proovitud ja see on jätkusuutlik. Selle põhjal on võimalik eeldada, et Maksu- ja Tolliamet ei ole praktikas kokku puutunud probleemidega, mis võivad tuleneda eestkostjale liiga laia ligipääsu andmisest.
192. Lisaks on võimalik, et olukorrad, kus kohus on kohtumäärusega eestkoste ulatust piiranud selliselt, et see võib haldusmenetluse käiku oluliselt mõjutada, on praktikas harvaesinevad. Veel enam, on ka olemas juba eksisteerivad kontrollimehhanismid, mis maandavad eestkoste piiride ületamise riski. Nimelt teostab eestkostja tegevuse üle järelevalvet kohus, kes võib igal ajal nõuda eestkostjalt informatsiooni tema ülesannete täitmise kohta (PKS § 193 lg 1 I lause ja § 194 lg 1). Ühtlasi on eestkostjal kohustus esitada kohtule iga-aastane kirjalik aruanne (PKS § 194 lg 2). Sellest tulenevalt täidab kohus ja ka eestkostja aruandluskohustus kontrollimehhanismi, mis muu hulgas peaks maandama riski, et eestkostja ületab oma esindusõiguse piire. Samuti on kontrollimehhanismiks eestkostja vastutus (PKS § 179 lg 5).
193. Seetõttu on võimalik, et üldjuhul ei oodata haldusorganilt, et ta tuvastab alati eestkoste tegeliku ulatuse. Tõenäolisem on see, et eestkostjaid on ainult üks ning kohus ei ole eestkostja ülesandeid arvestataval määral piiritlenud.
194. RIA-l on seega põhjendatud võtta Pääsukeses sama lähenemine, mis e-MTA-s. Kui RIA saab rahvastikuregistrist andmed, et isikul on eestkostja ning et eestkoste on täielik, on põhjendatud, et kuni RIA pole saanud alust vastupidiseks, eeldab ta, et eestkostja ülesanded hõlmavad Pääsukeses tehtavaid toiminguid ning eestkostja esindusõiguse piiramine pole vajalik. Samale eeldusele võiksid tugineda ka Andmesaajad. Soovitav on aga Lõppkasutajaid ja Andmesaajaid teavitada sellest, et juhul, kui eestkostest tulenev esindusõigus on piiratud viisil, mis otseselt ei kajastu rahvastikuregistri andmetes, siis ei kajastu see ka Pääsukeses ning oma eestkoste ulatusest peab eestkostja ise teadlik olema.

¹¹² Maksu- ja Tolliameti veebileht, kättesaadav: <https://www.emta.ee/eraklient/e-teenused-maksutarkus/e-teenuste-kasutamise/paasuoiguste-andmine>, 16.02.2026.

195. Ei ole välistatud, et teatud asjaolude esinemisel tekib RIA-le siiski intensiivsem uurimiskohustus. Näiteks kui RIA näeb rahvastikuregistrist, et eestkoste ei ole täielik, isikule on määratud mitu eestkostjat või hooldusõigusliku lapsevanemaga alaealisele on määratud erieestkostja, võib see viidata sellele, et kohus on vastavate eestkostjate ülesandeid kuidagi piiritletud. Sellise asjaolu tuvastamisel on võimalik argumenteerida, et RIA on kohustatud täiendavalt uurima, mis on eestkoste ulatus. Ühtlasi võib Andmesaajal olla põhjendatud ootus, et RIA teavitab teda, kui on tuvastanud asjaolud, mis viitavad eestkoste ulatuse piiramisele – sellisel juhul tekiks sama intensiivne uurimiskohustus Andmesaajal.
196. Kui RIA ega Andmesaaja seda uurimiskohustust ei täida, võib see viia selleni, et RIA ja Andmesaaja võimaldavad eestkostjal suuremas ulatuses tegutseda, kui kohtumäärus lubab. Sealhulgas võimaldataks eestkostjal näha eestkostetava isikuandmeid, millele tal tegelikult ligipääsu olla ei tohiks. Tegu oleks isikuandmetega seotud rikkumisega IKÜM art 4 p 12 tähenduses (see hõlmab isikuandmetele ebaseadusliku juurdepääsu põhjustamist). Eelkõige vastutaks sellise rikkumise eest RIA kui Pääsukese vastutav töötleja, kuid samuti võib Pääsukese andmetele tuginemine tekitada eraldi vastutuse Andmesaajale kui oma süsteemi vastutavale töötlejale. Sellise rikkumise vältimiseks peaks RIA võimaldama Pääsukeses eestkostjale ligipääse vaid siis, kui RIA-le teadaolevate andmete põhjal on eestkoste täielik.

Eestkoste kehtivuse kontroll

197. Kuigi Pääsukeses ei ole võimalik eestkoste tekitamine või lõpetamine, võib siiski teatud juhtudel osutada vajalikuks Pääsukeses kuvatud eestkoste andmete kehtivuse kontrollimine ja uuendamine. See oleks vajalik aga eelkõige juhul, kui esindusõiguse olemasolu toetavad andmed, mida RIA rahvastikuregistrist saab, ei ole teatud juhtudel ajakohastatud.
198. Seaduse kohaselt lõpeb alaealise eestkoste järgmistel alustel: 1) eestkostetava surmaga; 2) vanema hooldusõiguse taastumisega; 3) eestkostetava lapsendamisega; 4) eestkostetava täisealiseks saamisega.¹¹³ Kohus võib eestkostja ka vabastada.¹¹⁴ Täisealise eestkoste ei lõpe automaatselt, kui eestkostetava arusaamisvõime taastub (st, kui langeb ära täisealise eestkoste alus, mille kohaselt isik ei suuda vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kehtvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida) vaid selle lõpetab alati kohus määrusega.¹¹⁵ Sündimata lapse erieestkoste lõpeb lapse sünniga.¹¹⁶ Kui erieestkostja on määratud ühekordse toimingute tegemiseks, lõpeb erieestkoste selle toimingute tegemisega. Muul juhul lõpetab kohus erieestkoste, kui selle määramise alus on ära langenud.¹¹⁷
199. Pääsukeses tuleb eestkostet lõpetavaks asjaoluks lugeda ka eestkostja surma. Kuigi seadus ütleb, et eestkoste ei lõpe eestkostja surmaga ja sellisel juhul määratakse uus eestkostja,¹¹⁸ siis Pääsukese kontekstis siiski lõpeb see konkreetne Roll, mida kasutas (nüüdseks) surnud eestkostja. Kui kohus määrab samale isikule uue eestkostja, siis peaks Pääsuke käsitlema seda kui uut Rolli.
200. Eestkostjal on õigus eestkostet teostada, kuni ta enda eestkostja ülesannetest vabastamisest teada saab või peab teada saama. Sellele ei või aga tugineda isik, kes eestkostjaga tehingut tehes eestkostja vabastamisest teadis või pidi teadma (PKS § 200).
201. Eeltoodust tõstatub küsimus, et kas RIA peaks aktiivselt ise kontrollima, kas ja mis ulatuses on eestkoste kehtiv? Iseenesest on eestkostet automaatselt lõpetavaid asjaolusid, mille esinemist on RIA-l võimalik kontrollida (näiteks eestkostetava surm, vanema hooldusõiguse taastamine, alaealise eestkostetava täisealiseks saamine). Ka siin on RIA-l sisuliselt kaks varianti: teostada ise täiendavat kontrolli asjaolude üle, mis eestkostet lõpetavad ning kajastada vastavaid muudatusi Pääsukeses või tugineda üksnes rahvastikuregistri andmetele eestkoste olemasolu kohta.

¹¹³ PKS § 195 lg 1.

¹¹⁴ PKS § 197 lg 1 ja 2, § 198 lg 1.

¹¹⁵ V. Turkin. Perekonnaseaduse kommentaarid (viide 86), § 206, kommentaar p 2.

¹¹⁶ PKS § 208 lg 2.

¹¹⁷ PKS § 209 lg 4.

¹¹⁸ PKS § 201 lg 1.

202. See valik sõltub suuresti sellest, milliseid andmeid saab RIA rahvastikuregistrist ning kui ajakohastatud on need andmed eestkoste kehtivuse osas. Kui näiteks esineb mõni eestkostet lõpetav asjaolu, mida rahvastikuregister automaatselt arvesse ei võta – st, rahvastikuregistri andmetel on eestkoste veel kehtiv, kuigi vanema hooldusõigus on näiteks taastatud – siis juhul, kui RIA tugineb „pimesi“ rahvastikuregistri andmetele eestkoste kohta, kuvaks Pääsuke kehtetuid andmeid ja potentsiaalselt võimaldaks esindusõiguseta eestkostjal teha eestkostetava eest tühiseid tehinguid. Kui aga RIA otsustab eestkoste andmeid iseseisvalt uuendada, võib see viia selleni, et mingil ajutisel hetkel on Pääsukeses ja rahvastikuregistris erinevad andmed eestkoste olemasolu kohta. See võib potentsiaalselt tekitada tsiviilkäibes täiendavat segadust eestkoste kasutamise üle. Lisaks nõuaks selliste asjaolude kontroll täiendavat õiguslikku alust isikuandmete töötlemiseks.
203. Lisaks, kui RIA lähtub rahvastikuregistri andmete põhjal eelkõige eestkoste olemasolu faktist, siis ei ole RIA-l tingimata ülevaadet sellest, mis liiki eestkostega on tegu ja mis asjaoludel on see seatud. Seetõttu ei ole välistatud, et RIA eksib mõne eestkostet lõpetava asjaolu tuvastamisel ning piirab seega isiku esindusõigust õigustamatult.
204. Eeltoodust tulenevalt on soovitatav siduda Pääsukeses kuvatavad andmed eestkoste kehtivusest üksnes rahvastikuregistri samasisuliste andmetega. Täiendav andmete töötlemine nõuaks täiendava õigusliku aluse muutmist ning ebakõlad Pääsukeses ja rahvastikuregistris võivad tekitada ebavajalikku segadust ja õiguste riivet. Seejuures kehtivad ka siin eeskoste ulatuse kontrolli kohta tehtud järeldused (vt Arvamuse punkte 184-194).

Valla- või linnavalitsuse eestkoste kontroll

205. Eestkoste ulatuse ja kehtivuse kontrollimisel on eraldi tähendusega olukord, kus eestkostja ülesandeid täidab isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus. Nii ajutise kui ka kohtu lõpplahendiga määratud eestkostja ülesannete täitmisel on valla- või linnavalitsusel kõik seadusest tulenevad eestkostja õigused ja kohustused (PKS § 176 lg 1 ja 2).
206. Valla- või linnavalitsus ei ole aga eraldiseisev füüsiline isik, kes saaks Pääsukese kaudu eestkostja õigusi teostada. Seega peab eestkostet teostama vastava valla- või linnavalitsuse töötaja. Arvamuse koostamisel on tõstatatud eraldi küsimuseks see, kuidas saab RIA tuvastada, et Pääsukesse sisse loginud isik on valla- või linnavalitsuse töötaja, kes täidab eestkostja rolli?
207. Eestkostetava isiku puhul saaks RIA rahvastikuregistrist andmed selle kohta, et tema eestkostja on valla- või linnavalitsus. Lisaks sätestatakse AvTS eelnõu järgses andmekogu põhimääruses, et volituste haldamise süsteemis riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse üksuse organi ja asutuse esindusõiguslikust isikust lõppkasutaja isik tõendatakse ja isikusamasus tuvastatakse vastava andmekogu või elektroonilise avalduse ja digitaalset tuvastamist võimaldava sertifikaadi alusel.¹¹⁹ Sellistest andmepäringutest ei ole aga kasu, kui Pääsukesse siseneb valla- või linnavalitsuse töötaja, kelle isikukoodiga ei ole rahvastikuregistris ega üheski teises andmekogus seotud seda asjaolu, et ta täidab eestkostja rolli selle sama eestkostetava üle.
208. Samuti ei saa RIA pimesi tugineda äriregistrist võetud andmetele valla- või linnavalitsuse esindaja isiku kohta. Esiteks, need andmed ei ole konstitutiivsed (vt Arvamuse punkti 160) ning nendele tuginedes ei pruugi RIA tuvastada õiget esindajat. Teiseks, valla- või linnavalitsuse eest ei täida eestkostja rolli tingimata sama isik, kes on äriregistris märgitud valla- või linnavalitsuse esindajaks. Seda rolli võib täita ka mõni teine töötaja, kelle ülesandeks on see tulenevalt sisesuhtest pandud. Sellise asjaolu automaatseks tuvastamiseks puudub RIA-l aga usaldusväärne allikas.
209. Seega kuni RIA ei saa rahvastikuregistri andmetel ega ühegi muu allika abil ise kontrollida seda, kas Pääsukesse sisse loginud isik on valla- või linnavalitsuse töötaja, kes ühtlasi täidab kindla isiku eestkostja rolli, saaks RIA võimaldada vastaval isikul Pääsukeses eestkostja ligipääse ainult siis, kui on seda eraldi ja juhtumipõhiselt hinnanud. Sisuliselt on variant, et valla- või

¹¹⁹ AvTS eelnõu seletuskiri, lisa 1, rakendusakti kavand 3 (viide 40), § 12 lg 4.

linnavalitsuse töötaja esitab Pääsukese kaudu RIA-le taotluse tekitada talle ligipääs teise isiku andmetele eestkoste alusel. Sellisel juhul tekib RIA-l ajend kontrollida nimetatud isiku andmeid rahvastikuregistrist ning tuvastada, kas talle on valla- või linnavalitsus eestkostjaks määratud. Kui nendest andmetest ei selgu konkreetne valla- või linnavalitsuse töötaja, kellel on õigus eestkostja rolli täita, peab RIA paluma vastavalt töötajalt täiendavaid andmeid oma rolli tõendamiseks.

➤ **Tegevuse automatiseerimine**

210. Arvamuse koostamisel tõstatati küsimuseks see, kas ka eestkostja muutmine Pääsukeses saab toimuda automatiseeritult. Arvestades eelnevas alapeatükis seadusjärgse esindusõiguse kohta esitatud analüüsi, tuleb järeldada, et samad põhimõtted kohalduvad ka eestkostest tuleneva esindusõiguse uuendamisele Pääsukeses.
211. Nagu lapsevanema esindusõiguse puhul, tugineb RIA ka eestkostja rolli puhul rahvastikuregistrisse kantud andmetele, millel on seadusest tulenev õiguslik tähendus ning millest tuleb avaliku ülesande täitmisel lähtuda (vt Arvamuse punkte 159-166). Seetõttu võib Pääsukeses eestkostja andmete uuendamine toimuda automatiseeritult ulatuses, milles rahvastikuregister kajastab eestkostja olemasolu ja ulatust. Rahvastikuregistri andmekoosseisu kirjetest ei selgu, kas sealsete põhiantmete hulgas on ka eestkoste andmed. Küll aga on seal põhiantmed teovõime kohta, nagu teovõime liik, teovõime sisu kirjeldus, kehtivuse algus ja kehtivuse lõpp. Lisaks on mitme hooldusõigust puudutava kirje allikaks märgitud kohus, mis viitab sellele, et tegu on eestkoste andmetega.¹²⁰ Eestkoste liigitamine hooldusõiguse alla on ka loogiline, kuivõrd eestkostjale võib kuuluda nii isikuhooldus- kui ka varahooldusõigus (PKS § 172). Arvestades, et RRS järgi kantakse rahvastikuregistrisse ka eestkoste andmed (RRS § 21 lg 1 p 12), on mõistlik järeldus, et sealsete põhiantmete koosseisus on hooldusõiguse all mõeldud ka eestkoste andmeid.
212. Kuna rahvastikuregistri põhiantmed on õigusliku tähendusega ning RIA on kohustatud avaliku ülesande täitmisel nendest lähtuma, ei ole põhjendatud täiendava kinnituse või avalduse küsimine eestkostelt või eestkostetavalt. Sellest tulenevalt on põhjendatud kohaldada eestkoste andmete uuendamisel sama lähenemist, nagu seadusjärgse esindusõiguse puhul: Pääsukeses esitatavad andmed peavad tuginema üksnes rahvastikuregistri vastavatele põhiantmetele ning nende automaatne ülekandmine on lubatud ja vajalik Pääsukese nõuetekohase toimimise tagamiseks.

Vahekokkuvõte

Eestkostest tuleneva esindusõiguse haldamisel tuleb arvestada järgmiste piirangutega:

- *Eestkoste on kohtu määratav seadusjärgne esindusõigus, mille sisu ja ulatus tulenevad konkreetsest kohtumäärusest. RIA roll eestkoste haldamisel piirdub esindusõiguse olemasolu ja liigi kuvamisega ning tehnilise vahendamisega, mitte esindusõiguse tekkimise, ulatuse või lõppemise sisulise hindamisega.*
- *Eestkostest tulenevat esindusõigust ei saa edasi volitada.*
- *RIA peab tuginema rahvastikuregistri andmetele. Rahvastikuregister kajastab eelkõige eestkoste olemasolu fakti, kuid selle täpne ulatus tuleneb eestkoste aluseks olevast kohtumäärusest.*
- *Kui eestkoste ei ole täielik, peab RIA täiendavalt kontrollima eestkostja esindusõiguse tegelikke piire. Kui RIA-l puudub võimalus tuvastamiseks esindusõiguse piire, siis ei tohiks RIA tekitada eestkostjale ligipääsu eestkostetava andmetele, riskides vastasel juhul isikuandmetega seotud rikkumisega.*
- *Eestkostest tuleneva esindusõiguse automatiseerimine on võimalik.*

¹²⁰ Rahvastikuregistri detailine andmekoosseis on kättesaadav riigi infosüsteemi haldussüsteemis: <https://www.rha.ee/Infos%C3%BCsteemid/Vaata/r/>.

V.F. RIA selgitus- ja teavituskohustus

213. Arvamuse koostamisel on tõstatatud küsimuseks see, millist teavet ja kellele peab RIA volituste ja seadusjärgse esindusõiguse haldamisel esile tooma, sh kas teenuse tingimused ja vastutus peavad olema selgitatud nii esindatavale kui esindajale.
214. RIA kui teabevaldaja on AvTS § 28 lg 1 p 27 järgi kohustatud avalikustama andmed oma ülesannetega seotud üldkasutatavate teenuste osutamise kohta, samuti muudatuste kohta teenuste osutamise tingimustes. See hõlmab kohustust avaldada andmed Pääsukese kui teenuse tingimuste kohta. Seaduses ei ole otseselt sisustatud, millist teavet teenuste kohta avaldada tuleb, kuid arvestades, et teabe all on hõlmatud ka teenuste tingimused, siis on mõistlik järeldus, et minimaalselt tuleb avaldada teave selle kohta, mida teenuse kasutajal on vaja, et teenust eesmärgipäraselt ja nõuetekohaselt kasutada (sisuliselt kasutusjuhend). Viidatud AvTS säte mainib ka teenuse hindasid, kui Pääsukese osas ei ole see asjakohane.
215. Eeltoodu ei hõlma tingimata Pääsukese kasutamisel tekkida võivat vastutust. Küll aga nimetab AvTS, et avalikustama peab muu teabe ja dokumendid, mida teabevaldaja peab vajalikuks avalikustada (AvTS § 28 lg 1 p 32). See jätab avalikustava teabe loetelu lahtiseks ning võimaldab teabevaldajal avaldada ka täiendavat teavet, mida seaduses otseselt ette nähtud ei ole. Seega juhul, kui RIA peab ise vajalikuks ka kasutajate vastutuse avaldamise, siis saab seda Pääsukese kasutustingimustes kirjeldada.
216. Avalikustava teabe ulatust saab sisustada ka haldusorgani selgitamiskohustuse abil. Kuid eelkõige peab haldusorgan HMS § 36 lg 1 p 1 järgi selgitama menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende õigusi ja kohustusi vaid nende soovil. Lisaks, üldjuhul on selgituse adressaat konkreetne isik, mitte kindlaks määramata isikute ring. Selles osas on HMS §-l 36 AvTS-st mõnevõrra erinev eesmärk, kuivõrd AvTS-st tulenev teabe avalikustamise kohustus on oluliselt laiem.
217. Siiski tuleks HMS § 36 lg 1 väljendit "isiku soovil" tõlgendada laiendavalt, hõlmates sellega nii isikupoolse otsese ja vahetu sooviavalduse kui ka menetluse iseloomust, võimalikest tagajärgedest jne tuleneva kaudse vajaduse selgituste järele.¹²¹ Praktikast esineb tihti juhtumeid, kus isik, vaatamata oma teadmatusetele menetluse üksikasjadest, ei avalda soovi selgituste järele ning tulemuseks on ebapiisav informeeritus menetlusest ning mõlemapoolne pahameel puudulikust infovahetusest. Sellise olukorra vältimiseks peab haldusorgan üle võtma senisest aktiivsema rolli, kasutades muid meetodeid menetlusala teabe avalikustamiseks (info edastamine massimeedia vahendusel, brošüürid, internet jne).¹²² Ühtlasi on õiguskirjanduses märgitud, et haldusorgani selgitamiskohustuses väljendub ametniku seisund avaliku teenistujana, kelle ametist tulenevaks ülesandeks on pakkuda kodanikele kvaliteetset avalikku teenust.¹²³
218. Selleks, et RIA-l oleks kohustus selgitada kasutustingimustes või mujal Pääsukeses kasutajatele nende õigusi ja kohustusi, sh võimalikke vastutuse tekkimise aluseid, tuleks tõdeda, et Pääsukeses võivad tekkida keerulised õigussuhted ning sealse teenuse osutamise tõrgeteta toimimiseks on vajalik, et kasutajad oleksid oma õigustest ja kohustustest teadlikud.
219. Pääsukeses volituste haldamisel sellist järeldust tingimata teha ei saa. Volituse andmine ja selle kasutamine ei ole õiguslikult keeruline ning mistahes eksimused sellise teenuse kasutamisel ei too üldjuhul kaasa olulisi õiguslikke tagajärgi, mida ei saaks tagasi pöörata. Eelkõige võib volitajale või esindajale tekkida teineteise ees vastutus nende sisesuhtest tulenevatel asjaoludel. Samuti ei ole tingimata vajalik, et RIA teeb seadusjärgse esindusõiguse korral täiendavat selgitustööd. Seda eelkõige sellepärast, et Pääsuke on seadusjärgse esindusõiguse puhul infoedastamise teenus ega võimalda luua täiendavaid esindusõiguseid või neid piirata. Õigused ja kohustused, mis seadusjärgsel esindajal on, tulenevad mujalt (s.o

¹²¹ RKHKo 3-20-1631/37, p 12; RKHKo 3-3-1-11-15, p 29; RKHKo 3-19-92/20, p 4.1 ja 4.6.

¹²² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat (viide 25), lk 166.

¹²³ Samas, lk 161.

- seadusest ja teatud juhtudel ka kohtulahendist). Lisaks, ka seadusjärgse esindusõiguse piiride ületamine ei tee üldjuhul kaasa olulisi õiguslikke tagajärgi, mida ei saaks tagasi pöörata.
220. Sellest tulenevalt ei ole RIA-l kohustust omal algatusel selgitada Pääsukese kasutajatele nende õigusi ja kohustusi, mis otseselt ei tulene Pääsukese kasutamisest. Küll aga võib sellise teabe avaldamine olla põhjendatud, kui RIA hinnangul on see vajalik Pääsukese kui teenuse kvaliteedi tagamiseks.
221. Eeltoodud analüüsist tulenevalt võib RIA kaaluda Pääsukeses järgmiste asjaolude selgitamist.
222. Üldised asjaolud (kohalduvad kõikidele Pääsukese kasutajatele):
- 222.1. Pääsukese õiguslik olemus ja roll: Pääsuke on keskne volituste ja seadusjärgse esindusõiguse haldamise ning kuvamise teenus, mitte esindusõigusi automaatselt loov ega piirav süsteem.
- 222.2. RIA vastutuse ja pädevuse piirid: RIA ei hinda volituse või esindusõiguse kehtivust, sisu ega piire väljaspool tehniliselt tuvastatavaid ja seadusest tulenevaid aluseid. Pääsukeses kuvatav teave on üldjuhul informatiivse tähendusega, mitte konstitutiivne kolmandate isikute suhtes.
- 222.3. Teenuse kasutamise üldised eeldused: Kasutaja vastutab selle eest, et ta mõistab enda rolli (volitaja, volituse saaja, seadusjärgne esindaja) ja selle piire ning kasutab Pääsukest üksnes nende toimingute jaoks, milleks tal on õiguslik alus.
223. Volituse haldamist puudutavad asjaolud:
- 223.1. Volituse olemus: Volitus on volitaja ühepoolne tsiviilõiguslik tehing. Pääsukese kaudu antud volitus tekib volitaja tahteavalduse kättesaamisel volitatava poolt. Volitava suhtes loetakse tahteavaldus kätte saaduks, kui RIA on esitanud teavituse volitusest volitatavale. Volitajal on õigus volitusest loobuda.
- 223.2. Rollide tähendus: Volituse sisu ja ulatus määratakse Rolli kaudu, mille on defineerinud konkreetne Andmesaaja. RIA ei sisusta ega tõlgenda Rolli sisu ega taga selle sobivust konkreetse kasutusjuhtumi jaoks.
- 223.3. Volituse ulatus: Volitus kehtib üksnes nende toimingute jaoks, mis on Rolli kirjelduses selgesõnaliselt ette nähtud. Volitust ei saa laiendada teistele keskkondadele või toimingutele, kui see ei tulene Rolli sisust.
- 223.4. Vorminõuded ja välistatud volitused: Pääsukese kaudu ei saa anda volitusi toiminguteks, milleks on seaduses ette nähtud notariaalne vorm või mida tuleb seaduse järgi teha isiklikult.
- 223.5. Volituse lõppemine: Volitus võib lõppeda asjaoludel, mida Pääsuke ei suuda tuvastada (nt sisesuhte lõppemine). Sellistel juhtudel võib Pääsukeses kuvatav volitus olla faktiliselt kehtetu.
- 223.6. Vastutus: Volitaja ja volituse saaja vastutus tuleneb nende tsiviilõiguslikust sisesuhtest. RIA ei kontrolli volitaja ja volituse saaja sisesuhtest tulenevate kohustuste täitmist ega esindusõiguse piirides tegutsemist.
224. Lapsevanema esindusõiguse haldamist puudutavad asjaolud:
- 224.1. Esindusõiguse alus: Lapsevanema esindusõigus tuleneb hooldusõigusest, mitte Pääsukese kasutamisest. Pääsuke ei loo ega muuda hooldusõigust ega esindusõigust.
- 224.2. Rahvastikuregistri andmed: Pääsukeses kuvatav lapsevanema esindusõigus tugineb rahvastikuregistri andmetele. RIA ei kontrolli ega tõlgenda vanemate omavahelisi kokkuleppeid, mis esindusõigust piirata võivad.

- 224.3. Ühine hooldusõigus: Ühise hooldusõiguse korral ei taga RIA, et konkreetne toiming on teise vanema nõusolekuga kooskõlas. Kui vanem esindab last iseseisvalt, eeldatakse teise vanema nõusolekut.
- 224.4. Vastutus: Vastutus esindusõiguse piiride ületamise eest lasub esindusõiguse piire ületanud lapsevanemal.
225. Eestkoste haldamist puudutavad asjaolud:
- 225.1. Eestkoste õiguslik alus: Eestkoste tuleneb kohtumäärusest, mitte Pääsukese toimingutest. Pääsuke ei määra ega sisusta eestkoste ulatust.
- 225.2. Rahvastikuregistri andmed: Pääsukeses kuvatav eestkostja esindusõigus tugineb rahvastikuregistri andmetele ning üldjuhul eestkoste olemasolu faktile. RIA ei kontrolli ega tõlgenda nende andmete aluseks olevaid kohtulahendeid, kui rahvastikuregistri andmetel on eestkoste täielik.
- 225.3. Edasivolitamise keeld: Eestkostest tulenevat esindusõigust ei saa edasi volitada.
- 225.4. Vastutus: Vastutus esindusõiguse piiride ületamise eest lasub esindusõiguse piire ületanud eestkostjal.

VI ETTEPANEKUD ÕIGUSMUUDATUSTEKS

227. Järgnevalt oleme esitanud Arvamuses tuvastatud õiguslikud probleemid, mis mõjutavad Pääsukese jätkuarenduse realiseerimist. Ühtlasi teeme iga tuvastatud probleemi osas oma ettepanekud õigusmuudatusteks.
- 227.1. **Täiendava õigusliku aluse loomine seadusjärgse esindusõiguse andmete töötlemiseks:** Kehtivas õiguses ja AvTS eelnõus on volituste haldamise andmekogu raames ette nähtud isikuandmete töötlemise õiguslik alus ulatuses, mis katab tsiviilõigusliku volituse haldamise (sh kahe füüsilise isiku vahel). Nimetatud isikuandmete loetelu ei hõlma aga kõiki isikuandmete kategooriaid, mille töötlemine on vajalik Pääsukese jätkuarenduse raames seadusjärgse esindusõiguse (sh lapsevanema esindusõiguse ja eestkoste) haldamiseks. Pääsukese jätkuarenduses töötleks RIA seadusjärgse esindusõiguse haldamisel täiendavaid isikuandmeid, mille töötlemiseks puudub kehtivas õiguses ja AvTS eelnõus selgesõnaline õiguslik alus. Sellest tulenevalt on vajalik luua RIA-le täiendav seaduslik alus nimetatud isikuandmete töötlemiseks, täiendades vastavalt AvTS-i ning vajaduse korral selle rakendusakte.
- 227.2. **Volituste haldamise andmestiku eesmärgi laiendamine:** AvTS eelnõus on volituste haldamise andmestiku eesmärk sõnastatud kitsalt, hõlmates üksnes volituse olemasolu ja ulatuse kontrollimist ning volituste haldamist. Selline eesmärgi määratlus ei kata Pääsukese jätkuarenduse raames kavandatavat seadusjärgse esindusõiguse haldamise funktsionaalsust. Selleks, et sama volituste haldamise andmestikku oleks võimalik kasutada kogu Pääsukese jätkuarenduse ulatuses, tuleks volituste haldamise andmestiku eesmärki laiendada nii, et see hõlmaks selgesõnaliselt ka seadusjärgse esindusõiguse (sh lapsevanema esindusõiguse ja eestkoste) olemasolu ja ulatuse kontrollimist ning vastava teabe kuvamist. Ühtlasi tuleks selles valguses üle vaadata ja vajaduse korral muuta kõik AvTS eelnõu rakendusaktide sätteid, mis reguleerivad volituste haldamise süsteemi, tagamaks, et neis sisalduvad definitsioonid, tingimused ja menetlusreeglid hõlmaksid lisaks volitustele ka seadusjärgse esindusõiguse haldamist.
- 227.3. **Õigusliku aluse loomine aktsepteeritud volitajate nimekirja kasutamiseks:** Pääsukese jätkuarenduse raames on kaalutud võimalust luua volituse kontekstis aktsepteeritud volitajate nimekiri, mille abil saaks piirata või suunata volituste andmist ning vähendada volituste kuritarvitamise riski. Kehtiv õigus ega AvTS eelnõu ei anna RIA-le selget õiguslikku alust sellise nimekirja haldamiseks. Seetõttu on vajalik luua täiendav õiguslik alus, mis võimaldaks RIA-l volituste haldamise süsteemis kehtestada ja kasutada aktsepteeritud volitajate nimekirju. Selline muudatus tuleks viia sisse AvTS-i ja vajadusel selle rakendusaktidesse.

VII ÕIGUSLIK MÕJUHINNANG

228. Pääsukese jätkuarenduse elluviimine ei eelda kehtiva õigusruumi põhimõttelist ümberkujundamist, kuid toob kaasa vajaduse täpsustada ja täiendada olemasolevat regulatsiooni, eelkõige AvTS või selle eelnõu ja rakendusaktide tasandil. Analüüsi tulemusel ilmneb, et kehtiv õigusruum võimaldab Pääsukese jätkuarendust ulatuses, mis puudutab tsiviilõigusliku volituse haldamist kahe füüsilise isiku vahel, kuid ei kata ammendavalt seadusjärgse esindusõiguse (sh lapsevanema esindusõiguse ja eestkoste) haldamiseks vajalikke õiguslikke aluseid.
229. Õigusmuudatuste vajadus tuleneb eeskätt sellest, et Pääsukese jätkuarendus laiendab olemasoleva teenuse funktsionaalsust ning toob kaasa uute isikuandmete kategooriate töötlemise ning täiendavate toimingute tegemise RIA poolt. Ilma vastavate täpsustusteta tekiks oht, et RIA tegevus ületab kehtiva õiguse alusel lubatud pädevuse või volituse piire, eelkõige olukordades, kus Pääsukeses hallatakse seadusjärgse esindusõigusega seotud andmeid või rakendatakse täiendavaid teenusepõhiseid meetmeid.
230. Pääsukese jätkuarendus ei muuda RIA avaliku ülesande olemust ega põhirolli. RIA jääb ka edaspidi teabevärava haldajaks ja keskse volituste haldamise teenuse osutajaks, kelle rolliks on volituste ja seadusjärgse esindusõiguse kuvamise ning haldamise võimaldamine, mitte nende õigussuhete sisuline kujundamine. Samas suureneb RIA vastutus tagada, et teenuse osutamine ja sellega kaasnev isikuandmete töötlemine toimub selgel ja piisaval õiguslikul alusel.
231. Pääsukese jätkuarendus mõjutab eelkõige isikute eraelu puutumatust ja isikuandmete kaitset, kuivõrd teenuse toimimiseks on vajalik isikuandmete töötlemine. Tsiviilõigusliku volituse haldamise osas on andmekaitseline mõju piiratud ning kaetud kehtiva regulatsiooniga. Seadusjärgse esindusõiguse haldamisel kaasneb aga täiendavate isikuandmete töötlemine, milleks kehtivas õiguses ja avaliku teabe seaduse eelnõus puudub selgesõnaline õiguslik alus.
232. Kavandatavad õigusmuudatused võimaldavad tagada, et isikuandmete töötlemine Pääsukese jätkuarenduse raames toimub seadusest tuleneval ja selgelt piiritletud alusel ning oleks kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse põhimõtetega, eelkõige seaduslikkuse, minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõttega. Sellega vähendatakse isikute põhiõiguste riive riski ning suurendatakse usaldust Pääsukese kui riikliku digiteenuse vastu.
233. Lõppkasutajate jaoks parandab Pääsukese jätkuarendus õigussuhete läbipaistvust ja vähendab halduskoormust, võimaldades tsiviilõiguslike volituste ja seadusjärgse esindusõiguse kesksel haldamisel ning ülevaadet. Õigusmuudatuste elluviimine loob selgema raamistiku teenuse kasutamiseks ning vähendab eksituste ja väärarusaamade tekkimise riski.
234. Andmesaajate jaoks suurendab Pääsukese jätkuarendus õiguskindlust, kuivõrd selgem õiguslik raamistik volituste ja esindusõiguse andmete kasutamiseks vähendab ohtu tugineda õiguslikult ebapiisavatele või vaidlustatavatele andmetele. Samas langeb Andmesaajatele ka edaspidine kohustus hinnata konkreetsete toimingute õiguspärasust oma süsteemides, mistõttu Pääsukese andmete kasutamine ei asenda sisulist õiguslikku kontrolli.
235. Õigusmuudatuste elluviimine aitab ennetada võimalikke haldus- ja kohtuvaidlusi, mis võiksid tekkida seoses RIA pädevuse, isikuandmete töötlemise õiguspärasuse või Pääsukeses kuvatavate andmete õigusliku tähendusega. Selge normatiivne raamistik vähendab vajadust tõlgendada RIA tegevust laiendavalt ning piirab riski, et Pääsukese jätkuarendus seotakse RIA-le seaduses ette nägemata otsustusõigustega.
236. Kokkuvõttes on Pääsukese jätkuarenduse õiguslik mõju positiivne ja juhitav, tingimusel et analüüsis tuvastatud õigusmuudatused viiakse ellu. Õigusruumi täpsustamine ja täiendamine loob vajalikud eeldused õiguspäraseks, turvaliseks ja kasutajasõbralikuks digiteenuseks ning vähendab õiguslikku ebakindlust nii RIA, teenuse Lõppkasutajate kui ka Andmesaajate jaoks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

vandeadvokaat ja partner Henri Ratnik
vandeadvokaat Dan-Erik Roosve

Käesolev Arvamus on õigusanalüüs ning selles toodud järeldused on meie õigusliku tõlgenduse ja analüüsi tulem. Kolmandatel isikutel võib olla õigusliku tõlgenduse osas erinevaid järeldusi. Me ei ole kohustatud seda Arvamust läbi vaatama ega täiendama, kui kehtivat õigust muudetakse või kui andmed, teave või dokumendid muutuvad pärast käesoleva Arvamuse kuupäeva.

LISA 1 – KASUTATUD MATERJALID

1. Arvamuse koostamisel oleme lähtunud Arvamuse koostamise ajal kehtinud õigusaktidest. Lisaks kehtivatele õigusaktidele oleme Arvamuse koostamiseks kasutanud Arvamuse järgmiseid materjale:
 - 1.1. 09.01.2026 kohtumine Justiits- ja Digiministeeriumi ning Riigi Infosüsteemi Ametiga;
 - 1.2. A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004;
 - 1.3. Avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seadus 759 SE, seletuskiri, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/732a1beb-ada4-4720-866f-113caa264471/avaliku-teabe-seaduse-ja-keeleseaduse-muutmise-seadus/>, 19.02.2026;
 - 1.4. Ettevõtja digivärava tulevikuvisiooni analüüs. Lõpparuanne versioon 1.1. Aprill 2025. Kättesaadav veebis: https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2025-05/Ettev%C3%B5tja%20digiv%C3%A4rava%20tulevikuvisiooni%20anal%C3%BC%C3%BCsi%20l%C3%B5pparuanne_0.pdf, 19.02.2026;
 - 1.5. Iganädalased koosolekud Justiits- ja Digiministeeriumi ning Riigi Infosüsteemi Ametiga (14.01.2026, 21.01.2026, 04.02.2026, 11.02.2026, 18.02.2026);
 - 1.6. Maksu- ja Tolliameti veebileht, kättesaadav: <https://www.emta.ee/eraklient/e-teenused-maksutarkus/e-teenuste-kasutamise/paasuoiguste-andmine>, 16.02.2026;
 - 1.7. P. Varul jt. Tsviilseadustiku üldosa seadus: kommenteeritud väljaanne, Juura 2023;
 - 1.8. Perekonnaseadus 543 SE, seletuskiri II lugemise teksti juurde, lk 1, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b08d579a-6ae6-7288-be34-fcfd72f84e0/Perekonnaseadus/>, 19.02.2026;
 - 1.9. Rahvastikuregistri seadus 382 SE, seletuskiri, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c/>, 19.02.2026;
 - 1.10. Riigi infosüsteemi haldussüsteem, Eesti rahvastikuregister, detailine andmekoosseis: <https://www.riha.ee/Infos%C3%BCsteemid/Vaata/rr>, 19.02.2026;
 - 1.11. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“ eelno juurde (26.09.2013);
 - 1.12. V. Turkin. Perekonnaseaduse kommentaarid. xLawPublishing 2020;
 - 1.13. Õiguskantsleri Kantselei „Lapsevanema õiguste teostamiseks volituse või loa andmine“, 01.09.2017 nr 16-4/171076/1703774, kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Lapsevanema%20%C3%B5iguste%20teostamiseks%20volituse%20v%C3%B5i%20loa%20andmine.pdf>, 19.02.2026.