



# Avaliku teabe kasutamise kitsaskohad Eestis

Eesti ühiskonna andmestumine tekitab järjest suuremaid väljakutseid nii avalikule kui ka erasektorile. Arenguseire Keskuse tellimisel 2022. aastal tehtud kvalitatiivuuringu järgi takistavad avalikku sektorit andmete suuremal avaldamisel andmekogude erinevad standardid ja protseduurid ning andmepäringute mahukus. Erasektori esindajad nimetavad andmepäringute aeglust, kulusid, regulatsiooni ebaselgust, põhjendusvajadust ja keerukat leitavust.

## Avalikustamine vähendab korrupsiooniõhtu

Avaliku teabe kasutamist ja selle üldisi piiranguid Eestis reguleerib 15.11.2000 vastu võetud avaliku teabe seadus (AvTS) (RT I 2000, 92, 597). Aastate jooksul on vastu võetud eelkõige muudatusi, mis on ligipääsu avalikule teabele piiranud. Samas on mitmed muudatused olnud suunatud ka teabe laialdasemale avalikustamisele.

Arenguseire Keskuse uurimissuunas andmevabaduse tulevik käsitletakse keskseid arengusuundumusi ja valikuid Eesti andmemajanduse ja andmepõhise riigivalitsemise edasisel arendamisel aastani 2035. Avaliku teabe kasutamise võimaluste uuring on andmevabaduse arenguseire osa, milles hinnatakse avaliku teabe õiguslikku ja praktilist kasutatavust Eestis.

Uurimissuuna materjalid [www.arenguseire.ee](http://www.arenguseire.ee)

Andmete laiem avalikustamine vähendab korrupsiooniõhtu ja toetab demokraatiat. Sageli on aga keerukas hinnata andmete avalikustamisega kaasnevaid riske – juba avaldatud andmeid ei saa tagasi võtta. Andmete avaldamise ohud sõltuvad ka laiemast kontekstist, näiteks julgeolekulukorrast.

### Positiivsed näited:

**Avaliku sektori esindaja:** Olulisim ärahoitav ja välditav kahju on korrupsioonijuhtumitega kaasnev kahju. Näiteks kui koolitusinfo oleks avalik ja masinloetav, siis ei oleks toimunud viimase aja tuntud skandaali koolituskuludega.

**Meedia esindaja:** Meedia ligipääs andmekogudele võimaldab hoida silma peal demokraatlikel protsessidel ja tõstatada õigel ajal küsimusi. Ajakirjanike töö avalike andmetega on viinud mitmete korrupsioonijuhtude avastamise ning kriminaalmenetluste alustamiseni, samuti on juhitud riigi tähelepanu andmetele, mis ei tohiks dokumendiregistrites üldse avalikud olla.

### Negatiivsed näited:

Andmete avalikustamisel ei ole kaasnev kahju alati ettenähtav. Näiteks avalikustab PRIA reaajas mistahes kaitsemeetmeteta (nt autentimine, logimine) mesitarude asukohad, et sellega tagada näiteks põllumeestele info väetamispiirangute kohta. Seda informatsiooni on asunud korduvalt kasutama kuritahtlikel eesmärkidel mee, mesitarude ja -perede varguseks.

Enne iga andmestiku avaldamist tuleb hinnata julgeoleku- ja privaatsusriske. Näiteks kui avatud info teede ja sildade asukoha kohta loob rahuajal läbipaistvust, taaskasutamise- ja ärivõimalusi, siis sõjaajal võib selle info avalikkus saada riigile saatuslikuks.

**Joonis 1.** Andmete avalikustamisega seotud võimaluste ja ohtude näited. *Allikas: advokaadibüroo Triniti*

Õigusteoreetiliselt loetakse avaliku teabe õigus riigis nii tugevaks, kui hästi on täidetud selle kolm elementi:

Õigus teabele tähendab ametlike dokumentide võimalikult laialtlevitamislikku levitamist	Juurdepääsuõigus avalikule teabele ei eelda taotluse esitaja mistahes õiguslikku huvi	Teabe saamise nõude peab rahuldama diskrimineerimata ning tasuta või väikese tasu eest
<ul style="list-style-type: none"> <li>Kogu teave on kättesaadav piiratud erandite süsteemi alusel.</li> <li>Piirangutel peab eksisteerima seaduslik alus ja eesmärk ning piirang ise peab olema proportsionaalne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taotleja ei ole kohustatud esitama põhjusi, miks ta soovib juurdepääsu ametlikule dokumendile.</li> <li>Õigustatud huvi küsimus tekib siis, kui on alus teabe avalikustamiset keelduda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>AvTS lähtub üldreeglist, et juurdepääs avalikule teabele on tasuta ning nõuab diskrimineerimiseta teabenõude täitmist (sh suuremahulise teabe nõudmise puhul).</li> </ul>

**Joonis 2.** Avaliku teabe kolm põhiprintsiipi. *Allikas: advokaadibüroo Triniti*

## Ametnike ebakindlus takistab andmete laialdasemat avaldamist

### I

#### Riski-ohu-kahju hirm: ametnik ei julge võtta vastutust andmete väljastamise eest

**RISKIKIRJELDUS:** • kahju, mis võib tekkida kolmandale isikule andmete kuritarvitamisest • julgeoleukuulokord ja sellega kaasnevad riskid • hirm ajakirjanduses avaldamise ees

**LAHENDUSETTEPANEK:** • ametniku vastutuse piiride selgitamine • teavitustöö

### II

#### Andmekaitse Inspeksiooni kahetine konfliktne roll

**RISKIKIRJELDUS:** • üheaegne ülesanne kaitsta isikuandmeid ning edendada teabele juurdepääsu • teavitustöö puudulikkus

**LAHENDUSETTEPANEK:** • eristada AKI-s eraldi vastutusvaldkonnana isikuandmete ja avaliku teabega seonduv või luua eraldi avaliku teabe eestkõnelejaks olev amet

### III

#### Asutuste erinev praktika ja erinev teadmiste tase

**RISKIKIRJELDUS:** • avaliku teabe väljastamise protsessid puudulikud • avaandmete ja avaliku teabe klassifitseerimise raskused • probleemid andmete kvaliteediga • ressursside ebapiisavus andmete avaandmetena avaldamiseks, uuendamiseks

**LAHENDUSETTEPANEK:** • teavitustöö ametiasutustes • nädiskordade loomine • reeglite ja juhendite uuendamine

### IV

#### AvTS soodustab juurdepääsupiirangute kergekäelist seadmist

**RISKIKIRJELDUS:** • kuigi seadus ise on selge, toob piirangute viimine eriseadustesse ja määrustesse kaasa järjest kasvava kogumi piiranguid • kaalumiskohustuse puudumine seaduses (õigus privaatsusele vs. õigus saada informatsiooni)

**LAHENDUSETTEPANEK:** • kaalumiskohustuse sätestamine seaduses • eriseaduste, määruste ülevaatamine nende lihtsustamiseks, praktika ühtlustamiseks, vastuolude eemaldamiseks

### V

#### Kaitsemeetmete kergekäeline rakendamine

**RISKIKIRJELDUS:** • masspäringute ja taaskasutamise üldine välistamine • tehniliste juurdepääsupiirangute (näiteks hulgiallalaadimise piirang, otsimootoritele ligipääsu piiramine, robotlõksud) kergekäeline rakendamine

**LAHENDUSETTEPANEK:** • vältida ja eemaldada tehnilised kaitsemeetmed masspäringute takistamiseks • praktika ühtlustamine teabe andmisest keeldumisel

**Joonis 3.** Riskid ja nende lahendamise võimalused riigi andmete jagamisel. *Allikas: advokaadibüroo Triniti*

**Andmete ligipääsetavuse** õiguslike ja praktiliste takistuste uurimiseks viidi läbi 13 intervjuud avaliku ja erasektori esindajatega. Intervjueeritavate hulgas olid erasektori ja äriühingute esindajad, kodanikuühiskonna esindajad, avaliku võimu esindajad, ajakirjanikud ja kohtuvõimu esindajad.

Andmekasutuse ja andmete avalikustamise takistused **avaliku sektori esindajate vaatepunktist:**

- Andmete väljastamise protseduurireeglite erinemine, puudumine või ebaühtlane rakendamine asutustes
- Andmevormingute erinevus, näiteks vanad digitaliseerimata infokandjad
- Mahukatest teabenõuetest tulenev suur töökoormus
- Erinevus terminoloogias (nr avaandmete termin) ning andmebaaside ülesehitustes, andmete struktuuris

Andmete kasutamise takistused **erasektori esindajate vaatepunktist:**

- Kulu/lõiv
- Raskused ligipääsuvajaduse põhjendamisega
- Asutuste ebapiisav tehniline võimekus, näiteks masspäringute täitmisest keeldumine nende suure mahu ja ajakulu tõttu
- Andmete halb leitavus
- Regulatsiooni ebaselgus
- Andmepäringute täitmise aeglus
- Avaandmete portaali tehnilised ja andmekvaliteedi probleemid