

UURING 2022

# Avaliku teabe kasutamise võimalused

Andmevabaduse tuleviku uurimissuund

Maarja Pild, vandeadvokaat AB TRINITI

Karmen Turk, vandeadvokaat, partner AB TRINITI

Katrin Kose, jurist AB TRINITI

Maarja Lehemets, advokaat AB TRINITI



ARENGUSEIRE  
KESKUS

Riigikogu juures tegutsev sõltumatu mõttekoda



# Avaliku teabe kasutamise võimalused

Uuring

**Tellija:** Arenguseire Keskus

**Aruande koostaja:** Advokaadibüroo Trinita (Maarja Pild, Karmen Turk, Katrin Kose, Maarja Lehemets)

**Keeletoimetaja:** Siiri Ombler

Uuringus sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Pild, M., Turk, K., Kose, K., Lehemets, M. (2022). Avaliku teabe kasutamise võimalused. Uuring. Arenguseire Keskus. Uuringus sisalduva teabe kasutamisel palume viidata lisaks autorile ka tellijale.

Arenguseire Keskuse uuringud

ISSN 2733-337X

Arenguseire Keskus on ühiskonna ja majanduse pikaajalisi arenguid analüüsiv mõttekoda Riigikogu juures. Meie missioon on aidata kaasa tulevikku vaatavale poliitikakujundusele

Vaata ka teisi uurimissuunas ilmunud materjale

<https://arenguseire.ee/uurimissuunad/andmevabaduse-tulevik/>.

Oktoober 2022

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	5
Uurimistöo esimene etapp: õiguskeskkond .....	5
Uurimistöo teine etapp: andmekogude kasutus .....	8
Uurimistöo kolmas etapp: andmete avalikkus teistes riikides.....	9
1. Võtmetähtsusega muudatustest avaliku teabe valdkonnas.....	11
1.1. Üldregulatsioon .....	11
1.2. Avaliku teabe seaduse muudatustest.....	11
1.3. Muudatused valitud registreid ja andmekogusid puudutavates spetsiifilistes seadustes.....	17
Karistusregister .....	18
Äriregister .....	19
Maksukohuslaste register.....	21
Kinnistusraamatu andmed.....	22
Liiklusregister .....	24
Kohtuinfo avalikustamise ja istungite kinniseks kuulutamise praktika .....	26
Surnud isikute register ja surnud isiku andmete töötlemine .....	28
1.4. Kohtupraktika ja selle mõju avaliku teabe kättesaadavusele .....	31
1.5. Plaanitavad seadusmuudatused, mis mõjutavad juurdepääsu avalikule teabele .....	37
1.6. Avaliku teabe probleemkohad .....	1
2. Andmekasutust reguleerivate seaduste rakendamine ja kasutuskogemus .....	44
2.1. Ligipääsetavuse takistused ja nende põhjused .....	44
2.2. Tehnilised võimalused andmete taaskasutamiseks .....	49
2.3. Andmekvaliteedi tase ja probleemid.....	50
2.4. Head ja halvad kasutuskogemused .....	52
2.5. Andmete avalikustamise riskid .....	55
2.6. Edasine perspektiiv .....	57

3. Avalikule teabele juurdepääs Leedu ja Soome näitel.....	61
3.1. Peamised erinevused ja sarnasused võrdlusriikides.....	61
3.2. Avaliku teabe kasutatavus võrdlusriikides.....	64
3.3. Peamised muudatused avalikule teabele ligipääsu osas võrdlusriikides.....	66
3.4. Planeeritavad muudatused ja suundumused andmetele juurdepääsu osas võrdlusriikides.....	67
KOKKUVÕTE: PÕHISÕNUMID JA TULEMUSED.....	68
SUMMARY.....	71
LISA 1. Ülevaade valitud registrite ja andmekogude regulatsioonist.....	74
LISA 2. Soome avaliku teabe regulatsiooni puudutavad vastused_EN.....	84
Data accessibility in Finland.....	84
LISA 3. Leedu avaliku teabe regulatsiooni puudutavad vastused_EN.....	87
Data accessibility in Lithuania.....	87
LISA 4. Lühiraport: Avaliku teabe kasutamise kitsaskohad Eestis.....	92
LISA 5. Lühiraport: Sihitud automaattoetuste teekaart Eestis.....	94

## SISSEJUHATUS

Käesolev lõppraport valmis Arenguseire Keskuse (edaspidi ASK) hanke „Avaliku teabe kasutusvõimalused“ raames. Uurimistöö oli jagatud kolme etappi, mille käigus esitati ASK-ile kaks vaheraportit ning kaks lühiraportit.

### Uurimistöö esimene etapp: õiguskeskkond

Uurimistöö esimese etapi eesmärgiks oli hinnata avaliku teabe kasutatavuse õiguslikku keskkonda Eestis. Uurimistöö esimese etapi küsimustele antakse vastus lõppraporti esimeses peatükis. Selleks kaardistati kehtiv õiguslik raamistik ja olulisemad muudatused, mis on toimunud alates avaliku teabe seaduse jõustumisest aastal 2001. Lisaks dokumenteeriti, millised on valitud andmevaldkondades ja -kogudes olulisemad planeeritavad muutused. Kokkuleppel ASK-iga käsitleti olulisematest andmekogudest karistusregistrit, äriregistrit, maksukohustuslaste registrit, kinnistusraamatut, liiklusregistrit, surnud isikute registrit, kohtute infosüsteemi, e-toimikut ja Riigi Teatajat. Esimese etapi kokkuvõttena antakse ülevaade õiguslikest probleem- ja kitsaskohtadest, mis mõjutavad põhiõigustevahelist tasakaalu ning suunavad regulaatoreid ligipääsu avalikule teabele piirama.

Avaliku teabe seaduse muudatuste osas võib kokkuvõtlikult märkida järgmist:

- Alates 2001. aastast on lisandunud arvukalt piiranguid avalikule teabele, sh suurendati isikuandmeid sisaldava teabe hulka, millele oli võimalik kehtestada piirang 75 aastat või 110 aastat. Varem eraeluliste isikuandmetena defineeritud andmed lisati kõik avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) juurdepääsupiiranguid sätestava § 35 loetellu. Piirati kohtulahendite avalikustamise ja seal sisalduvate andmete avaldamist ja lisati regulatsioon, mis puudutab riikliku turvalisuse tagamist. Raporti koostajate hinnang on, et ka lähitulevikus on oodata täiendavaid piiranguid sektoripõhiselt (nt kohtuinfo).
- Samas on mitmed aastate jooksul tehtud muudatused suurendanud teabe laialdasemat avalikustamist, sh sätestati sõnaselgelt põhimõte, et võimalusel tuleb avalik teave osaliselt ligipääsetavaks teha, kui ka kogu dokumenti või teavet ei ole piirangute tõttu võimalik teabenõudjale väljastada. Ka erasektorit kohustati andma teavet, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest antud vahendite kasutamist. Sätestati kohustus avaldada

erakondade liikmete nimekiri, muudeti avalik teave taaskasutatavamaks, täpsustati veebilehe ja mobiilirakenduse pidamise nõudeid ning avaandmetega seonduvat regulatsiooni.

- Piirangute lisamine ja nende kaotamine on olnud tingitud nii siseriiklikest arengutest, kui ka Euroopa Liidu regulatsioonidest, sh on see seondunud isikuandmete kaitse direktiivi 95/46/EÜ, avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise direktiivi 2003/98/EÜ ja avaandmete direktiivi (EL) 2019/1024 ülevõtmisega ning Euroopa Liidu andmekaitse määruse kohalduma hakkamisega.

Avaliku teabe kättesaadavust ja selle arengusuundi peegeldab ka kohtupraktika, mis on juurdepääsu avalikule teabele valdavalt avardanud ning täpsustanud muu hulgas järgmist:

- missugusele teabele ja mis ulatuses võib juurdepääsu võimaldada;
- kellel on õigus nõuda informatsiooni;
- selgitanud AvTS-is ja teistes seadustes toodud piirangute ja lubavate aluste vastastikust toimet;
- selgitanud avalikustatud teabe juurde juhatamise ja andmete taotlemise/väljastamise korda;
- rõhutanud, et juurdepääsutaotluste lahendamisel arvestatakse avaliku huviga ja õigusega saada informatsiooni;
- sedastanud avaliku huvi olemasolu tsiviil- ja halduskohtumenetluses.

Kuigi AvTS-i on juba pärast selle vastuvõtmist palju muudetud, on tulevikus oodata nii teabekasutust avardavaid kui ka piiravaid muudatusi. Muudatustena on seejuures oluline välja tuua järgmised 2022. aasta teadaolevad algatused:

- Vastuvõtmist ootab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024 (avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta) artikli 14 lõike 1 alusel kehtestatud Euroopa Komisjoni rakendusmäärus, mis sätestab väärtuslike andmestike nimekirja ning avaldamise ja taaskasutamise tingimused ja korra.
- Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ning avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõuga plaanitakse eelkõige muudatusi seoses välisriigi

või rahvusvahelise organisatsiooni poolt edastatud juurdepääsupiirangu märkega teabega.

- Halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga soovitakse suurendada kohtumenetluse avalikkust ja kohtupraktika kättesaadavust, samal ajal tagades süütuse presumptsiooni, juurdepääsupiiranguga andmete ning füüsilisest isikust menetlusosalise eri liiki isikuandmete ja eraelu puutumatus kaitse. Regulatsioon toob aga avalikustamise asemel kohtuandmete valdkonda palju piiranguid.
- Avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga lühendatakse juurdepääsupiirangu tähtaega surnud andmesubjekti isikuandmetele kümnele aastale.
- Eelnõuga „Tasu elektroonilise registri andmete väljastamise eest ja tasuta andmeid saama õigustatud isikud“ muudetakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertspandiregistri (edaspidi e-äriregistri) elektrooniliste andmete väljastamise eest võetavaid tasusid. Edaspidi saab eelnõu kohaselt e-äriregistrist päringuid teha tasuta. Üksnes mittetulundusühingute avalike toimikute dokumentide eest ette nähtud tasu jääb senises määras kehtima ka pärast määruse jõustumist.

**Peamised ettepanekud käesolevas uurimistöös analüüsitud registritele ja andmekogudele juurdepääsu parandamiseks on järgmised:**

- Registritele ja andmekogudele kehtivad juurdepääsupiirangud tuleks võimalusel teatud osas ühtlustada.
- Järelevalveasutusel võiks olla lisaks ka koordineeriv roll seoses andmete avaldamise ja piiramisega, et soodustada nii regulatsiooni ühtlustamist kui ka ühetaolist rakenduspraktikat.
- Juurdepääsetavuse suurendamise osas tuleb kaaluda, kas on mõistlik alandada ligipääsetavuse eelduseks olevat riigilõivu.
- Juurdepääsu maksuinfole oleks võimalik suurendada, kui anda suuremale hulgale isikutele või isegi avalikkusele juurdepääs enamale infole, s.t kitsendada maksusaladusega kaetud andmete ringi sarnaselt Soomega.
- Kuivõrd erinevatest registritest andmete saamise eelduseks on „õigustatud huvi“ olemasolu, on soovitatav selle sisustamine riiklikul tasandil.
- AvTS-i § 40 regulatsioon tuleks kooskõlastada uue IKS-iga, kuna AvTS sätestab endiselt, et surnud isiku andmete töötlemisele kehtivad

juurdepääsupiirangud kuni 30 aastat pärast isiku surma, nagu sätestas vana IKS.

### **Põhijäreldused. Õigusliku analüüsi põhjal võib välja tuua neli suuremat sõlmprobleemi:**

- AKI vastuoluline roll isikuandmete kaitse seaduses ning avaliku teabe seaduses, see tähendab, et AKI-l tuleb kindlustada juurdepääs avalikule teabele, kuid samas valvata ka isikuandmete kaitse kui ühe piirangu järele;
- AvTS-i sõnastus soodustab juurdepääsupiirangute kergekäelist seadmist, see tähendab, et seal ei rõhutata vajadust lisaks piirangutele kaaluda ka informatsioonivabaduse õigust;
- kaitsemeetmete tasakaalustatuse küsitavus, näiteks robotlõksude seadmine, mis ei pruugi kaitsemeetmena alati proportsionaalseks osutada;
- registrite ning andmekogude juurdepääsupiirangute erinevus ning praktika ebaühtlus, näiteks erinevad registrid küsivad tasu väga erineva loogika alusel.

### **Uurimistöö teine etapp: andmekogude kasutus**

Uurimistöö teise etapi eesmärgiks oli hinnata, milline on uurimistööga hõlmatud kolmandate osapoolte andmekogude praktiline kasutuskogemus. Uurimistöö teise etapi küsimustele antakse vastus lõppraporti teises peatükis. Muu hulgas tuuakse näiteid nii juhtudest, mil avalik teave on olnud juurdepääsetav, kui ka neist, kui see ei ole olnud juurdepääsetav. Teises etapis uuriti võimalikku kasu, mis võiks tekkida andmekogu laialdasemast kasutamisest, avaandmeteks muutmisest, passiivselt ja aktiivselt avaldamisest juhtudel, mil see on õiguslikult mõeldav. Samuti analüüsiti andmete senisest suurema avalikustamise või kolmandate osapoolte juurdepääsu hõlbustamisega kaasnevat negatiivset mõjusid ja riske. Vastamaks hankija küsimustele andmekasutust reguleerivate seaduste rakendamise praktika ning andmete kasutusvõimaluste kohta, viis pakkuja erinevate osapooltega läbi kokku 14 intervjuud. Intervjueeriti erasektori ja äriühingute esindajaid, kodanikuühiskonna esindajaid, riigiasutuste (avaliku võimu) esindajaid, ajakirjanikke ning kohtuvõimu esindajaid.

### **Põhijäreldused. Intervjuudest tulenevad peamised järeldused on järgmised:**



- Kõik avaliku teabe valdajad ei ole kehtestanud avaliku teabe väljastamise korda ning neil võib puududa ka kindel protseduur, kuidas avalikku teavet väljastatakse.
- Intervjueeritavad tõid välja, et arusaamatusi avaliku teabe valdkonnas põhjustab terminoloogia, kuna erinevates asutustes, kuid ka teabevaldaja ja teabenõudja võrdluses, on samade mõistete tähistamiseks kasutusel erinevad terminid.
- Nii avaliku sektori kui ka erasektori esindajad viitasid regulatsiooni ebaselgusele, kuna seaduse tekstist ei ole alati võimalik aru saada või esinevad seal isegi vastuolud.
- Avaliku teabe piiramine on enamasti tingitud just isikuandmete kaitsest. On olemas praktiline vajadus lahenduse järele, mis hõlbustaks andmete modifitseerimist (nt nime kinnikatmine), et teavet oleks lubatud osas võimalik välja anda, kuna käsitsi tehes on see ajamahukas.

Intervjueeritavad tõid välja, et riigil oleks võimalik olemasolevate andmetega luua palju suuremat väärtust, kui seda praegu tehakse. Näitena toodi sihtrühmade/vajaduspõhised toetused, mis võimaldaks näiteks saada lastetoetust isikutel, kes seda kõige enam vajavad, ning lubaks samal ajal teistel isikutel loobuda toetusest, mida nad ei vaja.

### **Uurimistöö kolmas etapp: andmete avalikkus teistes riikides**

Uurimistöö kolmanda etapi käigus võrreldi andmetele juurdepääsu Eestis, Soomes ja Leedus (vt lisad 2 ja 3). Vastavalt ASK-i tellimusele valiti võrdlusriigiks Soome, kuna eelduslikult on seal andmete kasutamine üldjuhul lihtsam, ning Leedu, kuna seal on riigi valduses olevate andmete kasutamine ja nendele juurdepääs keerulisem. Uurimistöö kolmanda etapi küsimustele antakse vastus lõppraporti kolmandas peatükis. Info kogumiseks Leedu ja Soome kohta kasutati vastava riigi ekspertide abi. Kolmandas etapis uuriti, millised on valitud näiteriigi ja Eesti sarnasused ja erinevused andmetele juurdepääsu tingimuste osas, milline on riigi valduses oleva teabe kasutatavus, milliseid juba tehtud muudatusi avaliku teabe valdkonnas toovad välja vastava riigi eksperdid ning millised on planeeritavad muudatused andmetele juurdepääsu osas edaspidi.

### **Põhijäreldused. Riikide võrdlemisel jõuti järgmistele peamistele järeldustele:**

- Kui võrrelda Eesti omadega Soome ja Leedu regulatsioone ja praktikaid avaliku teabe kasutamisel, siis Soome omad on sarnased Eestiga, kuid Leedus on avaliku teabe kasutamine tunduvalt piiratum.
- Mõlema riigi (Soome ja Leedu) regulatsioonid on paljuski mõjutatud Euroopa Liidus toimuvast ning siseriiklikud kaalutlused andmete kättesaadavuse parandamiseks või piiramiseks tulevikus on paljuski samasugused. Samas on Soome tunduvalt rohkem orienteeritud pidevale analüüsile, kas olemasolev regulatsioon (nt riigilõivud) ei takista liigselt teabele ligipääsu, ning seega ka ligipääsu suurendamisele.
- Sarnaselt Eestiga on Soomes õigus avalikule teabele ligi pääseda reguleeritud põhiseaduse tasandil.
- Nii Leedus kui ka Soomes on vastu võetud seadus, mis sätestab peamised avalikule teabele ligipääsu piirangud. Erinevalt Eestist ei ole ei Soomes ega Leedus eraldiseisvat riigiasutust, kelle üheks põhiülesandeks oleks järelevalve avalikule teabele ligipääsetavuse üle. Erinevalt Eestist ei otsusta kummaski riigis avaliku teabega seonduva üle sama riigiasutus, mis valvab isikuandmete kaitse üle.
- Erinevalt Eestist ei ole Leedu riiklikud andmevaldajad tingimata motiveeritud avama kõiki andmeid, mida nad võiksid, kuivõrd andmevaldajal on suur huvi andmeid endale hoida ja andmetega raha teenida.
- Nii Leedu kui ka Soome esindajad toovad välja, et lähiaastatel mõjutab andmetele ligipääsetavust avatuse suunal just Euroopa Liidu avaandmete direktiiv (EL) 2019/1024.

**Lisaks põhiraportile koostati ka kaks lühiraportit valitud teemadel:** (1) Avaliku teabe kasutamise kitsaskohad Eestis ning (2) Sihitud automaattoetuste teekaart Eestis (vt lisad 4 ja 5) (kujundus: Arenguseire Keskus).

## 1. Võtmetähtsusega muudatustest avaliku teabe valdkonnas

### 1.1. Üldregulatsioon

Õigus teabele (informatsioonile) ligi pääseda kodifitseeriti esmakordselt seadusesse aastal 1766 Rootsis, kui „Pressivabaduse ja avalikele toimikutele ligipääsu seadus“ (rootsi k: *Tryckfrihetsförordningen*) lõi õigusprintsibi, mille kohaselt avaliku halduse kohustuseks on tagada läbipaistvus (Ackemann, J. M. (2006), The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, 58, p. 85–130). Globaalne trend järgnes siiski palju hiljem koos üldise kodanikuõiguste liberaliseerimisega 1960. aastatel.

Eestis sätestab õiguse teabele ligi pääseda Eesti Vabariigi põhiseaduse § 44 (RT 1992, 26, 349). Tegemist on Eesti esimese põhiseadusega, mis õiguse vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni põhiõigusena sätestab. Peaasjalikult reguleerib avaliku teabe kasutamist ja selle üldisi piiranguid Eestis 15.11.2000 vastu võetud avaliku teabe seadus (RT I 2000, 92, 597). Täpsemalt reguleerib AvTS-i viies peatükk juurdepääsupiirangute seadmist, sedastades nii üldised normid, millal võib või tuleb juurdepääsupiirang kehtestada, ning ka avalikule teabele juurdepääsu piiramise üldised menetluslikud reeglid. Kitsamates valdkondades on piiranguid sätestatud ka mitmetes eriseadustes nagu isikuandmete kaitse seadus, riigikogu kodu- ja töökorra seadus, arhiiviseadus, riikliku statistika seadus, avaliku teenistuse seadus, aga ka andmekogude, registrite jne tegevust reguleerivates seadustes.

### 1.2. Avaliku teabe seaduse muudatustest

AvTS-i on lõppraporti koostamise seisuga muudetud kokku 39 korda, neist 15 korral on muudetud AvTS-i paragrahvi 35, mis reguleerib teabe asutusesiseseks tunnistamise aluseid. Aastate jooksul on vastu võetud eelkõige muudatusi, mis on ligipääsu avalikule teabele piiranud, kuid mitmed muudatused on olnud suunatud teabe laialdasemale avalikustamisele.

---

*Alates 2001. aastast on lisandunud arvukalt piiranguid avalikule teabele.*

***Kui AvTS-i vastuvõtmisel sisaldas AvTS § 35 lõige 1 kaheksat punkti, millal teabevaldaja on kohustatud tunnistama teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, siis hetkel kehtivas AvTS § 35 lõikes 1 on nimetatud 25 juhtu.***

*Seega on piiranguid selgelt ja arvukalt juurde tulnud. Muuhulgas suurendati isikuandmeid sisaldava teabe hulka, millele oli võimalik kehtestada piirang 75 aastat või 110 aastat. Varem eraeluliste isikuandmetena defineeritud andmed lisati kõik AvTS-i juurdepääsupiirangud sätestava § 35 loetellu. Piirati kohtulahendite avalikustamise ja seal sisalduvate andmete avaldamist ja lisati regulatsioon, mis puudutab riikliku turvalisuse tagamist.*

*Samas on mitmed aastate jooksul tehtud muudatused ka suurendanud teabe laialdasemat avalikustamist, sh sätestati sõnaselgelt põhimõte, et võimalusel tuleb avalik teave osaliselt ligipääsetavaks teha, kui kogu dokumenti või teavet ei ole piirangute tõttu võimalik teabenõudjale väljastada. Ka erasektorit kohustati andma teavet, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest antud vahendite kasutamist. Sätestati kohustus avaldada erakondade liikmete nimekiri, üritati muuta avalik teave taaskasutatavaks, täpsustati veebilehe ja mobiilirakenduse pidamise nõudeid ning avaandmetega seonduvat regulatsiooni.*

*Piirangute lisamine ja nende kaotamine on olnud tingitud nii siseriiklikest arengutest kui ka Euroopa Liidu regulatsioonidest, see on seondunud isikuandmete kaitse direktiivi 95/46/EÜ, avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise direktiivi 2003/98/EÜ ja avaandmete direktiivi (EL) 2019/1024 ülevõtmisega ning Euroopa Liidu andmekaitse määruse kohalduma hakkamisega.*

Analüüsidest muudatusi täpsemalt, võeti esimene avalikule teabele ligipääsu piirav muudatus vastu juba aastal 2003 (12.02.2003. RT I 2003, 26, 158, jõustunud 01.10.2003). AvTS-i lisati võimalus kehtestada juurdepääsupiirang ka isikuandmetele, mis ei ole ei eraelulised ega delikaatsed, vaid nn tavalised isikuandmed, mille avaldamine võib aga kahjustada oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus. Muudatus seondus isikuandmete kaitse direktiivi 95/46/EÜ ja seoses sellega isikuandmete kaitse seaduse vastuvõtmisega (RT I 2003, 26, 158), mille käigus ilmnis vajadus täiendada AvTS-i. Sätestati reeglid isikuandmeid sisaldava teabe väljastamiseks. Seaduses sätestati selgelt põhimõte, et kui võimalik, tuleb avalik teave kasvõi osaliselt teabe küsijale ligipääsetavaks teha. Suurenes isikuandmeid sisaldava teabe hulk, millele oli võimalik kehtestada piirang 75 aastat või 110 aastat.

Aastal 2005 (15.06.2005. RT I 2005, 39, 308, jõustunud 01.01.2006) tehti otsus, et enam ei ole riigil kohustust avaldada jõustunud kohtuotsuseid, vaid ainult: „**jõustunud kohtulahendid seadusest tulenevate piirangutega**“. Seega piirati seadusemuudatusega teabevaldaja kohustusi teavet avaldada. Seletuskirja kohaselt oli muudatuse mõtte tagada isikuandmete kaitse jõustunud kohtulahendite avalikustamisel.

Aastal 2007 (24.01.2007. RT I 2007, 12, 66, jõustunud 01.01.2008) võeti vastu arvukalt AvTS-i muutvaid sätteid. Avalikustamist soodustava muudatusena laiendati isikute ringi, kellel on kohustus AvTS-i alusel teavet anda, mh kohustati ka erasektori isikuid andma teavet, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest antud vahendite kasutamist. Seadusandja põhjendas, et eelarveraha kasutamine peab olema avalik ning vastavat teavet peab olema võimalik saada kõikidelt isikutelt, kes on saanud vahendeid avalike ülesannete täitmiseks või toetust riigilt või kohalikult omavalitsuselt. Terminoloogilise muudatusena kaotati õigusruumist „**eraeluliste isikuandmete mõiste**“ ning täpsustati oluliselt juurdepääsupiiranguid loetlevat AvTS-i paragrahvi 35. Arvestades, et varem eraeluliste isikuandmetena defineeritud andmed lisati kõik AvTS-i § 35 loetellu, siis ei toetanud ega piiranud muudatus otseselt avalikustamist, vaid muutis termineid ehk sõnu, mida tuleb isikuandmete valdkonnas juriidilises keeles kasutada. Muudatus kohustas varem „eraeluliste andmetena“ defineeritud andmetele alati juurdepääsupiirangu kehtestama, kuid samasisuline regulatsioon oli seaduses ka enne.

2007. aasta muudatuse käigus sätestati ka kohustus avaldada erakondade liikmete nimekiri: „**§ 4. Erakonnaseaduse (RT I 1994, 40, 654; 2006, 52, 384) § 81 täiendatakse lõikega 21 järgmises sõnastuses: «(21) Kohtu registriosakond avalikustab erakondade liikmete nimekirjad mittetulundusühingute ja sihtasutuste veebipäringusüsteemis.»**“

Lisaks võeti vastu arvukalt muudatusi menetlusseadustikes (väärteomenetluse seadustikus, kriminaal-, haldus-, ja tsiviilkohtumenetluse seadustikus), mis seondusid lahendite avalikustamise ja seal sisalduvatele andmetele juurdepääsu piiramisega. Ilma sisulisi argumente toomata järeldeb seadusandja:

*„Tsiivilasjade suhtes puudub selline avalik huvi, mis õigustaks isikute informatsioonilise enesemääramisõiguse piiramist kohtulahendite avalikustamisel. Seetõttu peab menetlusosalistel olema sõltumata põhjusest*

*alati võimalik nõuda lahendis oma nime asendamist initsiaalide või tähemärgiga ning ta ei pea seda taotlust põhjendama.“*

- *ALLIKAS: Seletuskiri „Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde“, 08.11.2006*

Aastal 2009 (15.06.2009. RT I 2009, 39, 262, jõustunud 24.07.2009) lisati AvTS-i paragrahvi 35 piirang, mis seondub elutähtsa teenusega, ning aastal 2010 (26.11.2009. RT I 2009, 62, 405, jõustunud 01.01.2010) regulatsioon, mis kohustab piirama juurdepääsu teabele politsei tegevuse meetodite ja taktika kohta. Aastal 2011 lisandus piirang politsei relvastuse hulga kohta (23.02.2011. RT I, 22.03.2011, 1, jõustunud 01.04.2011).

Seoses euro kasutuselevõtuga muudeti teabenõude täitmise kulude katmist ja alates sellest ajast ei ole muutunud tasu paber kandjal koopiaste valmistamise ja väljatrükkide eest (0,19 eurot) (vt viimane muudatus 16.12.2010. RT I, 30.12.2010, 2, jõustunud 01.01.2011).

Aastal 2012 võeti vastu olulisi muudatusi, mille eesmärk oli avaliku teabe taaskasutatavaks tegemise abil stimuleerida uute toodete ja teenuste loomist erasektoris (05.12.2012. RT I, 19.12.2012, 2, jõustunud 29.12.2012).

*„Avaliku teabe taaskasutamise põhimõtted ja olemus rajanevad avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise direktiivil 2003/98/EÜ (edaspidi direktiiv 2003/98/EÜ). Direktiiv 2003/98/EÜ on varem Eesti õiguskorda harmoneeritud AvTS-iga. Euroopa Komisjon pöördus 25. novembril 2010. aastal Eesti riigi poole Euroopa Liidu toimimise lepingu art 258 alusel aluslepingutest tulenevate kohustuste rikkumise tõttu, väites, et Eesti õiguskorras ei ole sätestatud avaliku teabe taaskasutamise terminid ning sellega seonduvaid olulisemaid põhimõtteid, mille puudumine kahjustab õiguskindluse printsiipi. Euroopa Komisjon jäi Eesti vastuväidetest olenemata samale arvamusle 28. oktoobri 2011. a saadetud põhjendatud arvamusel.“*

*„Lisaks ei kahjusta ega mõjuta direktiiv üksikisikute kaitset isikuandmete töötlemisel, nagu see on ette nähtud Euroopa Liidu ja riigisiseste õigusaktidega, ning eelkõige ei muuda see direktiivis 95/46/EÜ sätestatud kohustusi ja õigusi. Direktiiv 95/46/EÜ on Eestis harmoneeritud isikuandmete kaitse seadusega (edaspidi IKS). AvTS-i alusel on võimalik ka isikuandmeid taaskasutada, kui sellega ei kaasne oluline eraelu puutumatus riive.“*

- *ALLIKAS: Seletuskiri „Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse juurde“, 30.08.2012*

Aastal 2012 vastu võetud muudatused ei olnud aga piisavad ning avaliku teabe taaskasutamise norme täiendati 2015. a. (15.12.2015. RT I, 06.01.2016, 1, jõustunud 16.01.2016).

*„Avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu põhiliseks eesmärgiks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/37/EL, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, nõuete riigisisene jõustamine ning teiseks eesmärgiks on lahendada praktilised kitsaskohad, mis on avaliku teabe seaduse nõuete täitmise üle järelevalve teostamisel tekkinud nii teabevaldajatel kui ka järelevalve teostajatel.“*

- *ALLIKAS: Seletuskiri „Avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse juurde“, 18.08.2015*

Aastal 2015 (11.02.2015. RT I, 12.03.2015, 1, jõustunud 01.01.2016) lisati AvTS-i paragrahvi 35 piirang, mis seondub teabega riigikaitseülesannete täitmiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajalike varude moodustamise ning vahendite muretsemisega.

Aastal 2018 täpsustati veebilehe ja mobiilirakenduse pidamise nõudeid (24.10.2018. RT I, 14.11.2018, 1, jõustunud 01.12.2018) tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) nr 2016/2102, mis käsitleb avaliku sektori asutuste veebisaitide ja mobiilirakenduste juurdepääsetavust, ülevõtmisest. Direktiivi eesmärk on muuta inimeste, sealhulgas puudega inimeste jaoks avaliku sektori asutuste veebilehed, e-teenused ja mobiilirakendused paremini tajutavaks, mõistetavaks ja töökindlaks. Seetõttu peavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuse, avalik-õiguslik juriidilise isiku ja teabevaldajaks oleva eraõigusliku juriidilise või füüsilise isiku veebilehed ja mobiilirakendused vastama tehnilistele ligipääsetavusnõuetele, mis võimaldavad erivajadustega inimestel mugavalt veebilehtede sisu tarbida.

2019. aasta (20.02.2019. RT I, 13.03.2019, 2, jõustunud 15.03.2019) alguses võeti eriseadustesse vastu regulatsioon seoses Euroopa Liidu andmekaitse määruse kohalduma hakkamisega. Kuigi selle raames muudeti ka AvTS-i, siis avaliku teabe kättesaadavust mõjutavaid olulisi muudatusi konkreetselt vastu ei võetud.

Aastal 2019 (20.02.2019. RT I, 13.03.2019, 2, jõustunud 15.03.2019) ja 2021 täpsustati oluliselt avaandmetega seonduvat regulatsiooni. Täpsustused lähtusid eelkõige uuendatud avaandmete direktiivist (EL) 2019/1024 (PE/28/2019/REV/1 OJ L 172, 26.6.2019, p. 56–83). 2021. aasta muudatuste käigus lisati seadusesse ka „väertuslike andmestike“ kontseptsioon (väertuslike andmete kontseptsioonist loe täpsemalt käesoleva analüüsi ptk 1.5). AvTS-i § 41 (väertuslikud andmestikud) jõustus juba 17.07.2021 (tegemist oli avaandmete direktiivi ülevõtmise tähtajaga).

*„AvTS-i mõttes tuleks avaandmetena käsitada seega avaliku teabe kogu seda osa, millele juurdepääsu ei ole seadusega või seadusega kehtestatud korras piiratud (vt AvTS § 31 lõiget 1)“*

*„Ka isikuandmed võivad olla avaandmeteks. Avaandmeteks võivad olla isikuandmed nt juhul, kui avalikustamise näeb ette eriseadus (nt osaühingu juhatuse liikme nimi ja isikukood on avaandmed tulenevalt äriseadustiku § 28 lõikest 1 koosmõjus § 64 punkti 5 ja § 145 lg 1 punktiga 5). Ka saab isikuandmeid käsitada avaandmetena juhul, kui puudub alus kehtestada isikuandmeid sisaldavale teabele juurdepääsupiirang nt AvTS § 35 lg 1 punktide 12–15 alusel. See tähendab, et isikuandmed on avaandmed juhul, kui neile ei ole seatud juurdepääsupiirangut. Kirjeldatud juhtudel saab igaüks nimetatud andmed kas vastavalt veebilehelt või vastusena teabenõudele kätte ning võib neid ärilisel või mitteärilisel eesmärgil taaskasutada. Kui isikuandmete juurdepääsu võimaldamine ohustaks oluliselt isiku eraelu puutumatust, on teabevaldaja kohustatud seadma sellisele teabele juurdepääsupiirangu. Sellisel juhul ei ole ka tegemist avaandmetega, mille peaks andma taaskasutamiseks.“*

*„Kui avaandmeteks ja seega taaskasutatavaks teabeks on isikuandmed, siis ei ole taaskasutaja kuidagi vabastatud kohustusest järgida isikuandmete kaitseks kehtestatud nõudeid.“*

*„Veelgi enam, avaandmete direktiiv rõhutab, et see tähendab muu hulgas seda, et isikuandmete taaskasutamine on lubatud üksnes siis, kui järgitakse määruse (EL) 2016/679 artikli 5 lõike 1 punktis b ja artiklis 6 sätestatud eesmärgi piirangu põhimõtet (põhjenduspunkt 52).“*

- ALLIKAS: Seletuskiri „Avaliku teabe seaduse muutmise seadus“, 07.06.2021



### 1.3. Muudatused valitud registreid ja andmekogusid puudutavates spetsiifilistes seadustes

Kokkuleppel ASK-iga käsitleti olulisematest andmekogudest karistusregistrit, äriregistrit, maksukohustuslaste registrit, kinnistusraamatut, liiklusregistrit, surnud isikute registrit, kohtute infosüsteemi, e-toimikut ja Riigi Teatajat. Vaid erasektori

---

*Registritele ja andmekogudele kehtivad erinevad juurdepääsupiirangud, mis on osaliselt põhjendatavad registrites ja andmekogudes hoitava teabe iseloomuga, kuid teatavas osas on need siiski juhuslikud. Näiteks puudub ühtne tasupoliitika ja tasu aluseks võib olla nii tükihind kui ka ajatasu.*

*Registreid ja andmekogusid haldavad erinevad asutused ja puudub ühtne asutus, kes koordineeriks andmete avaldamise ja piiramisega seonduvat. AvTS § 45 kohaselt teostab Andmekaitse Inspeksioon küll teabevaldajate üle riiklikku ja haldusjärelvalvet nende poolt teabenõuete täitmisel ja teabe avalikustamisel, kuid ta ei ole võtnud rolli avaliku teabe väljastamispraktika ühtlustamisel. Jättes kõrvale küsimuse, kas just Andmekaitse Inspeksioon on õige täitma AvTS § 45 nimetatud ülesandeid, võib koordineeriva ülesande lisandumine järelevalveasutusele soodustada nii regulatsiooni ühtlustamist kui ka ühetaolist rakenduspraktikat.*

*Kui vaadata erinevaid registreid ja andmekogusid puudutavaid seadusemuudatusi, siis tänu muudatustele on juurdepääsupiirangud ajas ühtlustunud ja kaotatud on vastuolusid andmete küsimisel erinevatest registritest, nt varem oli kohtulahend avalikustatud ja juurdepääsupiirangud kaotatud, kuid karistusregistris oli samale avalikuks tunnistatud teabele juurdepääsu suhtes piirangud kehtestatud ja seega avalikule teabele juurdepääs takistatud.*

*Nii nagu avaliku teabe puhul üldiselt, on ka registrites ja andmekogudes hoitava avalikule teabele piirangute lisamine ja nende kaotamine olnud tingitud nii siseriiklikest arengutest kui ka Euroopa Liidu regulatsioonidest. Peamiste mõjuteguritena võib ka siinkohal välja tuua isikuandmete kaitse direktiivi 95/46/EÜ, avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise direktiivi 2003/98/EÜ ja avaandmete direktiivi (EL) 2019/1024 ülevõtmise ning Euroopa Liidu andmekaitse määruse kohaldama hakkamise.*

---

peetavaid registreid, nagu maksehäireregistrid, ei uuritud.

## Karistusregister

Karistusregistriga seonduvad spetsiifilised piirangud tulenevad järgmistest õigusaktidest (vt ka ülevaade ning võrdlus valitud registrite ja andmekogude regulatsioonist ja muudatustest; muu hulgas käsitletakse lõivu/tasu olemasolu võrdluses teiste registritega (LISA 1)):

- **karistusregistri seadus (KarRS) (RT I, 12.03.2022, 3);**
- **justiitsministri 27.12.2011 määrus nr 58: „Karistusregistri vormide ja tasumäära kehtestamine“ (RT I, 29.12.2011, 139);**
- **riigilõivuseadus (RS) (RT I, 12.03.2022, 6).**

Juurdepääsetavuse suurendamise osas võib kaaluda, kas oleks mõistlik alandada ligipääsetavuse eelduseks olevat riigilõivu.

Ülevaade võtmepiirangutest (välja on toodud valik teabe kättesaadavust kõige enam mõjutavatest piirangutest, muu hulgas viited sellele, kas teabe kättesaamise eest tuleb maksta tasu):

- KarRS § 19 lõike 2 kohaselt väljastatakse registrist andmeid päringu alusel, milles on märgitud KarRS § 15 lõikes 2 loetletud andmete koosseis ning viide andmete saamise õiguslikule alusele.
- KarRS § 21 lõige 1 sätestab, et registri ja registri arhiivi andmeid väljastatakse teadusliku või statistilise töö eesmärgil isikuandmete kaitse seaduse paragrahvis 6 sätestatud tingimustel.
- KarRS § 21 lõike 3 kohaselt, kui isikuandmete kaitse seaduse § 6 kohaselt on nõutav Andmekaitse Inspeksiooni eelnev luba, lisatakse see registri esitatava taotluse juurde.
- KarRS § 23 lõike 1 kohaselt on registrist ja registri arhiivist andmete kohta elektrooniliste päringute tegemine tasuline. Valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega tasumäärad kuni 4 eurot ühe päringu kohta.
- KarRS § 23 lõike 3 kohaselt tuleb registriteate väljastamisel paber kandjal tasuda riigilõiv riigilõivuseaduses sätestatud määras.

- KarRS § 23 lõike 4 kohaselt on isikul õigus saada registrist ja arhiivist oma andmeid ja seaduslikul esindajal esindatava alaealise isiku andmeid paber kandjal registriteatega tasuta üks kord aastas. Järgmiste päringute korral tuleb tasuda riigilõiv (päringu saab teha ka elektrooniliselt ja siis saab neid andmeid tasuta).
- KarRS § 28 sätestab, et pärast isiku karistusandmete kustutamist registrist asendatakse avalikustatud kohtulahendites või muudes registrisse kandmise aluseks olnud ametnike avalikustatud otsustes isiku nimi initsiaalide või tähemärgiga. Isiku nime ei asendata, kui isik on süüdi mõistetud karistusseadustiku §-s 89–93, 95–112 või 114, § 133 lõikes 2, § 134 lõikes 2, §-s 135, 141 või 142, § 143 lõikes 2, § 143<sup>1</sup> lõike 2 punktis 1, §-s 144–146, 175–179, 184, 185, 187, 237, 255, 256, 268, 394, 403–405, 414, 415 või 418 sätestatud süüteo toimepanemise eest.

## Äriregister

Äriregistriga seonduvad spetsiifilised piirangud tulenevad järgmistest õigusaktidest (vt ka ülevaade ning võrdlus valitud registrite ja andmekogude regulatsioonist ja muudatustest, muu hulgas käsitletakse lõivu/tasu olemasolu võrdluses teiste registritega (LISA 1)):

- äriseadustik (ÄS) (RT I, 12.03.2022, 12);
- notari tasu seadus (RT I, 10.07.2020, 27);
- justiitsministri 19.06.2009 määrus nr 23 „Notariaadimäärustik“ (RT I, 22.06.2021, 4);
- justiitsministri 30.11.1998 määrus nr 55 „Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühingute registri ning kommertspandiregistri elektrooniliste andmete väljastamise eest võetava tasu suuruse ja nende isikute loetelu, kellele väljastatakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühingute registri ning kommertspandiregistri elektroonilisi andmeid tasuta, kinnitamine“ (RT I, 22.01.2020, 8).

Äriregister on muutunud aina avatumaks ning uue eelnõu kohaselt plaanitakse kaotada ka äriregistri päringutasud.

Ülevaade võtmemuudatusest ja piirangutest (välja on toodud valik teabe kättesaadavust kõige enam mõjutanud muudatustest, muu hulgas see, kas on muutunud tasu küsimust puudutavad sätted):

Aastal 2012 täpsustati tasu küsimust puudutavaid sätteid (05.12.2012. RT I, 18.12.2012, 3, jõustunud 19.12.2012, osaliselt 01.01.2013). Seletuskirja kohaselt:

*„Arvestades eeltoodut, täpsustatakse eelnõuga ÄS § 70 järgmiselt: sätestatakse selgelt põhimõtte, et elektroonilise äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ja kommertspandiregistri andmetele juurdepääs on tasuline; tasumäärad kehtestab justiitsminister, tasumäär võib olla kuni 2 eurot ühe päringu või päringuobjekti kohta; tasu maksmisest on vabastatud isik enda kohta päringu tegemisel ning kehtivate kandeandmete kohta päringu tegemisel; tasu maksmisest on vabastatud ka avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja teised isikud, kes vajavad andmeid seaduses sätestatud avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks.“*

- ALLIKAS: Seletuskiri „Äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 307 SE“, 25.10.2012

Aastal 2017 võeti vastu teabe ligipääsetavust mõjutavad muudatused (20.04.2017. RT I, 09.05.2017, 1, jõustunud 01.07.2017). Seletuskirja kohaselt:

*„Eelnõu § 1 punktides 2–7 ja 10–12, § 2 punktides 1 ja 2, § 3 punktides 3, 4 ja 6–10, § 4 punktides 2 ja 3, §-s 5, § 9 punktides 4–6 ja 8, § 10 punktis 1 ning §-s 11 kavandatud muudatused on seotud kohtulike registrite andmete ja toimikudokumentidega tutvumise ning nendest väljatrükkide saamise regulatsiooni muutmisega. **Edaspidi ei ole enam võimalik kohtulike registrite andmete ja toimikudokumentidega tutvuda ning neist väljatrükke saada registri- ja kinnistusosakonna kantseleist, vaid seda saab teha notaribüroos või vastava e-teenuse kaudu.** Paberdokumente saab registri- ja kinnistusosakonnale saata vaid posti teel. Posti teel esitatud kande- või kinnistamisavaldus ja selle lisadokumendid skaneeritakse ja salvestatakse elektroonilises toimikus ning tagastatakse nende esitaja nõudmisel. Posti teel esitatud dokumendid, mille tagastamist ei nõuta, hävitatakse pärast ühe kuu möödumist nende esitamisest. Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning abieluvararegistri registritoimikuga tutvumiseks vajaliku õigustatud huvi tuvastab notar ning loa andmisest keeldumisele kohaldatakse edaspidi notariaadiseaduse § 41, kuna tutvumise võimaldamisest saab edaspidi notari ametitoiming. Riigiasutused,*

*kohus menetluses ning kohtutäitur saavad registritoimikuga tutvuda endiselt osakonna vahendusel, kuid üksnes e-posti teel.“*

- *ALLIKAS: Seletuskiri „Äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu“, 20.04.2017*

## **Maksukohustuslaste register**

Maksukohustuslaste registriga seonduvad spetsiifilised piirangud tulenevad järgmistest õigusaktidest (vt ka ülevaade ning võrdlus valitud registrite ja andmekogude regulatsioonist ja muudatustest; muu hulgas käsitletakse lõivu/tasu olemasolu võrdluses teiste registritega (LISA 1)):

- **maksukorralduse seadus (MKS) (RT I, 22.03.2022, 5);**
- **Vabariigi Valitsuse 07.03.2019 määrus nr 21 „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“ (RT I, 10.07.2021, 2).**

Ligipääsetava maksuinfo eest tasu ei küsita. Juurdepääsu teabele oleks võimalik suurendada, kui anda suuremale hulgale isikutele või isegi avalikkusele juurdepääs enamale infole, s.t kitsendada maksusaladusega kaetud andmete ringi. Nt Soomes on maksuandmed tunduvalt avalikumad. Soome maksuamet avaldab nimekirja, kus on kirjas üle saja tuhande euro teeninud soomlaste maksuandmed.

Ülevaade võtmepiirangutest (välja on toodud valik teabe kättesaadavust kõige enam mõjutavatest piirangutest):

- MKS § 26 lõike 1 kohaselt on maksuhaldur, tema ametnikud ja töötajad kohustatud hoidma saladuses maksukohustuslast puudutavat teavet, sealhulgas kõiki andmekandjaid (otsused, aktid, teated ja muud dokumendid) maksukohustuslase kohta, teavet andmekandjate olemasolu kohta, äri- ja pangasaladust, mida nad teavad seoses maksude tasumise õigsuse kontrollimise, maksu määramise, maksuvõla sissenõudmise, maksuõigusrikkumise asja menetlemise või muude teenistus- või töökohustuste täitmisega (maksusaladus). Maksusaladuse hoidmise kohustus ei lõpe teenistus- või töösuhte lõppemisega.
- MKS § 26 lõike 2 kohaselt on maksusaladust lubatud avaldada ainult maksukohustuslase kirjalikul nõusolekul või MKS § 27–30 nimetatud juhtudel.

- MKS § 27 lõike 2 kohaselt on maksuhalduri haldusaktist ja jõustunud kohtulahendist tuleneva kohustuse korral maksuvõla ning MKS § 31 lõike 1 punktis 4 ja § 128 lõikes 4 nimetatud kohustuste suurus ja tekkimise aeg lubatud avalikustada pärast kohustuse täitmise tähtpäeva saabumist, kui selle täitmist ei ole peatatud. Kui maksukohustuslane on kohustuse täitmise aluseks oleva haldusakti vaidlustanud, tehakse tema taotlusel sellekohane mäрге avaldatavate andmete juurde. Ilma maksukohustuslase taotluseta tehakse vastav mäрге avaldatavate andmete juurde juhul, kui maksuhaldur on vaidlustamisest muul viisil teada saanud. Rahandusministeeriumi kommentaar:

*„Vastavalt põhiseaduse §-le 44 on igaühel õigus saada üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmeid, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmeid. Teabe asutusesiseseks teabeks tunnistamise alused ja kord on toodud avaliku teabe seaduses.*

*Erinevalt üldiselt haldusmenetluses kehtivast põhimõttest, mille kohaselt haldusmenetlus on avalik, kehtib maksumenetluses üldjuhul andmete avaldamise keeld. Haldusmenetluse eriliigile- maksumenetlusele on iseloomulik asja menetlevale ametnikele eraelu puudutavate andmete teatavaks saamine ning kuna põhiseadus sätestab eraelu puutumatus kaitse, peab informatsiooni avaldamise vajadus olema väga põhjendatud ja maksuandmete avalikustamise alused seaduses konkreetset ära toodud. Maksusaladus on igasugune maksukohustuslast puudutav teave, mis maksuhalduri ametnikele jt teenistujatele teenistuskohustuste täitmise käigus teatavaks on saanud ning mida nad on vastavalt seadusele kohustatud teistele isikutele mitte avaldama. Samas on sätestatud ka juhud, mil teabe avaldamine on lubatud.“*

- ALLIKAS: MKS seletuskiri, 01.07.2014:

## **Kinnistusraamatu andmed**

Kinnistusraamatuga seonduvad spetsiifilised piirangud tulenevad järgmistest õigusaktidest (vt ka ülevaade ning võrdlus valitud registrite ja andmekogude regulatsioonist ja muudatustest; muu hulgas käsitletakse lõivu/tasu olemasolu võrdluses teiste registritega (LISA 1)):

- kinnistusraamatuseadus (KRS) (RT I, 08.12.2021, 6);
- notari tasu seadus (RT I, 10.07.2020, 27).;
- notariaadimäärustik (RT I, 22.06.2021, 4);
- justiitsministri määrus nr 24 „Kohtu kinnistusosakonna kodukord“ (RT I, 26.08.2021, 4);
- justiitsministri määrus nr 8 „Kinnistusraamatu andmetöötluskeskus“ (RT I, 26.06.2020, 9).

Juurdepääsetavuse suurendamise osas võib kaaluda, kas oleks mõistlik alandada ligipääsetavuse eelduseks olevat riigilõivu.

Ülevaade võtmepiirangutest (välja on toodud valik teabe kättesaadavust kõige enam mõjutavatest piirangutest, mh see, kas andmete väljastamise eest tuleb maksta tasu):

- KRS § 74 lõike 2 kohaselt võib kinnistustoimikuga tutvuda ja sellest väljatrükke saada õigustatud huvi olemasolu korral. Kinnistu omanik, notar, kohtutäitur, kohus ja järelevalveõiguslik asutus ei pea kinnistustoimikuga tutvumiseks tõendama õigustatud huvi.

*Õigustatud huvi on määratlemata õigusmõiste (selgub registri igakordsel asjaolude hindamisel), mis on täpsemalt sisustatud Euroopa Liidu õiguse tasandil, vaid andmekaitse kontekstis (vt täpsemalt raporti p 1.4 lk 31).*

- Andmetele ligipääsu mõjutas 2012 vastu võetud muudatus (05.12.2012. RT I, 18.12.2012, 3, jõustunud 19.12.2012, osaliselt 01.01.2013). Seletuskirja kohaselt:

*„Kinnistusraamatut puudutavate muudatuste eesmärk on:*

- 1) kaotada piirang, mille kohaselt tohib kinnistusosakond pidada kinnistusraamatut ainult tema tööpiirkonnas asuvate kinnistute kohta;*
- 2) täpsustada kannete ja kandemääruste tegemise korda;*
- 3) kehtestada seaduse tasandil päringutasud kinnistusraamatu andmetega tutvumisel vastava veebilehe kaudu.“*

- *ALLIKAS: Seletuskiri „Äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 307 SE“, 25.10.2012:*

- NotTS § 31 punktide 141–146 kohaselt on teatud notariaaltoimingud kindla tasumääraga.

- notariaadimäärustiku § 36<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt kinnistusraamatu, laevakinnistusraamatu, äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertspandiregistriga tutvuda sooviv isik esitab notarile kirjaliku taotluse, mille võib esitada e-posti teel. Taotluses tuleb muu hulgas märkida õigustatud huvi olemasolu. *Õigustatud huvi on määratlemata õigusmõiste (selgub registri igakordsel asjaolude hindamisel), mis on täpsemalt sisustatud Euroopa Liidu õiguse tasandil, vaid andmekaitse kontekstis (vt täpsemalt raporti p 1.4 lk 31).*

## Liiklusregister

Liiklusregistriga seonduvad spetsiifilised piirangud tulenevad järgmistest õigusaktidest (vt ka ülevaade ning võrdlus valitud registrite ja andmekogude regulatsioonist ja muudatustest; mh käsitletakse lõivu/tasu olemasolu võrdluses teiste registritega (LISA 1)):

- **liiklusseadus (LS) (RT I, 22.03.2022, 4);**
- **riigilõivuseadus (RLS) (RT I, 12.03.2022, 6);**
- **majandus- ja kommunikatsiooniministri 21.06.2011 määrus nr 46 „Liiklusregistri elektroonsetele andmetele juurdepääsu kord“ (RT I, 03.09.2021, 5).**

Ligipääs liiklusregistrile on paranenud pärast Tallinna Ringkonnakohtu lahendit kohtuasjas nr 3-17-321, kus kohus viitas, et andmetele on võimalik ligipääs anda ka õigustatud huvile tuginedes (vt täpsemalt raporti p 1.4 lk 30–31). Viimane aga ei tähenda, et selgust ei vajaks „õigustatud huvi“ sisustamine riiklikul tasandil.

Ülevaade võtmepiirangutest (välja on toodud valik teabe kättesaadavust kõige enam mõjutavatest piirangutest, muu hulgas see, kas andmete väljastamise eest tuleb maksta tasu):

- LS § 184 lõike 3 kohaselt on liiklusregistrisse kantud andmed avalikud, välja arvatud:
  - 1) füüsiliste ja juriidiliste isikute andmed;
  - 2) registreerimistunnistuse number;



- 3) registreerimismärk;
  - 4) identifitseerimisnumber (VIN-, TIN-, HIN- ja CIN-kood);
  - 5) tervisetõendi ja eksamitega seonduvad andmed.
- LS § 184 lõike 4 kohaselt võib põhjendatud õigustatud huvi korral LS § 184 lõikes 3 nimetatud piiratud juurdepääsuga teavet väljastada kolmandatele isikutele. Põhjendatud õigustatud huvi olemasolu tuvastab ja andmete väljastamise otsustab Transpordiamet. Otsest selgitust, kuidas tuleb vahet teha „põhjendatud“ huvil või „õigustatud“ huvil või „põhjendatud õigustatud huvil“ seadusest ei tulene.
  - LS § 184 lõike 12 kohaselt väljastatakse liiklusregistri andmeid seaduses sätestatud ülesande täitmiseks või LS § 184 lõikes 10 nimetatud taotluse, muu ühekordse taotluse või Transpordiameti ja asjaomase isiku vahel sõlmitud lepingu alusel. Liiklusregistrist dokumendi või muu ühekordse taotluse alusel andmete väljastamise eest tuleb tasuda riigilõivu.
  - 2015 tehti muudatusi eesmärgiga lihtsustada ligipääsu andmetele (11.02.2015. RT I, 28.02.2015, 1, jõustunud 01.05.2015) ja täpsustati liiklusregistrist andmete saamist, et muuta kasutatud autode turg läbipaistvamaks ning võimaldada isikutel elektroonsete päringute abil saada sõidukite kohta võimalikult palju informatsiooni.

Seletuskirja kohaselt:

*„Paragrahvi 184 lõigete 10–12 muutmiselega täpsustatakse liiklusregistrist andmete saamist. Muudatuse eesmärgiks on muuta kasutatud autode turg läbipaistvamaks ning võimaldada isikutel elektroonsete päringute abil saada sõidukite kohta võimalikult palju informatsiooni. Maanteeamet koos Politsei- ja Piirivalveameti, Maksu- ja Tolliameti ning Tarbijakaitseametiga on viimasel aastal pööranud oluliselt rohkem tähelepanu kasutatud autode turu korrastamisele. Sellest lähtuvalt lõi Maanteeamet ka kodulehe [www.ostatargalt.ee](http://www.ostatargalt.ee), mille kaudu on võimalik saada informatsiooni kasutatud sõidukite kohta.“*

- ALLIKAS: Seletuskiri „Seletuskiri liiklusseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde“, 17.11.2014:

- RLS § 221 lõike 1 kohaselt tasutakse ühekordse taotluse alusel liiklusregistri andmete ja andmetest väljavõtte või muu dokumendi väljastamise eest riigilõivu 8 eurot iga töötunni eest.
- RLS § 221 lõike 2 kohaselt tasutakse andmete liiklusregistrisse kandmise aluseks oleva dokumendi kinnitatud ära kirja väljastamise eest riigilõivu 2 eurot iga lehekülje eest.

### Kohtuinfo avalikustamise ja istungite kinniseks kuulutamise praktika

Kohtuinfoga seonduvad spetsiifilised piirangud tulenevad järgmistest õigusaktidest (vt ka ülevaade ning võrdlus valitud registrite ja andmekogude regulatsioonist ja muudatustest; muu hulgas käsitletakse lõivu/tasu olemasolu võrdluses teiste registritega (LISA 1)):

- **justiitsministri 08.02.2018 määrus nr 7 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord“ (RT I, 16.12.2021, 21);**
- **riigilõivuseadus (RT I, 12.03.2022, 6);**
- **kohtute seadus (KS) (RT I, 22.10.2021, 9);**
- **justiitsministri 15.02.2006 määrus nr 5 „Kohtute infosüsteemi põhimäärusest“ (KIS põhimäärus) (RT I, 09.10.2020, 6);**
- **tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS) (RT I, 22.12.2021, 23);**
- **väärteomenetluse seadustik (VTMS) (RT I, 28.04.2022, 28);**
- **kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) (RT I, 22.12.2021, 45);**
- **halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) (RT I, 05.05.2022, 3)**
- **Vabariigi Valitsuse 03.07.2008 määrus nr 111 „E-toimiku süsteemi asutamine ja e-toimiku süsteemi pidamise põhimäärus“ (RT I, 09.03.2018);**
- **Riigi Teataja seadus (RT I, 10.11.2018, 11);**
- **justiitsministri 30.03.2015 määrus nr 13 „Ametlike teadaannete põhimäärus“ (RT I, 19.12.2019, 32).**

Ülevaade võtmepiirangutest (välja on toodud valik teabe kättesaadavust kõige enam mõjutavatest piirangutest ja muudatustest):

- 2009 kitsendati juurdepääsu kohtuteabele KS § 34 täpsustamisega 2009. a (RT I 2009, 67, 460). Seletuskirja kohaselt:

*„Hetkel sätestavad menetlusseadustikud toimikuga ning menetlusedokumentidega tutvumise korra, samas on KISile juurdepääsuvajadus ilmnenu ka muude avalik-õiguslike ülesannete täitmise korral näiteks prokuröridel, notareil, Sotsiaalkindlustusametil, Patendiametil jne. Lõige 5 sätestab kõigi KISi kasutajate kohustuse hoida isikuandmeid saladuses sõltumata teenistusülesannete täitmise lõppemisest.“*

- ALLIKAS: Seletuskiri: „Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku, kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus“, 28.09.2009

- Olulise muudatusena piiratakse 2007. a kohtulahendite avalikustamist (RT I 2007, 12, 66, jõustunud 25.02.2007). Seletuskirja kohaselt:

*„Tagamaks aga siiski menetlusosaliste võimaluse saada lahendi tegemise ajast teada võimalikult lihtsalt, võib selliste teatiste veebilehel avalikustamise säilitada, jättes siiski välja nõude, et avalikustatakse ka menetlusosaliste nimed ja hagi eseme üldise kirjelduse. Kohtulahendi teatavakstegemise aja kohta teate avalikustamine ei tohiks kahjustada jõustunud kohtulahendis isikuandmete mitteavalikustamise eesmärke. Kuivõrd menetlusosalistele on kohtuasja number ja sisu teada, siis ei tohiks nimedeta teadete avalikustamisest ka praktikas probleeme tekkida. Seda arvestades on eelnõus nähtud ette, et TsMS § 452 lõikest 5 ja § 453 lõikest 3 jäetakse välja nõue, et kohtulahendi tegemise aja kohta avalikustatavas teates tuleb märkida ka menetlusosaliste nimed ja asja sisu. Selline muudatus ei piira kohtumenetluse üldist avalikkust.“*

- ALLIKAS: Seletuskiri : „Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse juurde“, 08.11.2006

- Aastal 2013 täiendati KrMS-i § 156 lõikega 2 ja VTMS-i § 47 lõikega 1 (13.03.2013. RT I, 22.03.2013, 9, jõustunud 01.04.2013) ja muudatused seonduvad e-toimiku süsteemi kaudu menetlusedokumentide infosüsteemis kättesaadavaks tegemisega ja kättetoimetamise täpsustamisega. Seletuskirja kohaselt:

*„Eelnõu kohaselt peab kohus kohtumenetluse pooltele infosüsteemi vahendusel tegema alati viivitamata kättesaadavaks kõik kohtumenetluse menetlusedokumentid, sõltumata sellest, kuidas need kätte toimetatakse, ning justiitsministrile nähakse ette õigus kehtestada selleks üleminekuaeg sõltuvalt kohtute tehnilisest valmisolekust. Tänapäeva globaliseerumise tingimustes,*

*kus inimesed liiguvad palju ringi, kuid mis ei mõjuta nende juurdepääsu internetile, on menetluskohustuste elektroonilisel kujul kättesaadavus ja menetlustoimingute tegemine elektrooniliselt muutunud väga aktuaalseks. Selleks, et kohtumenetluse pooled saaksid igal ajal tutvuda endaga seotud kohtutoimiku materjalidega, olla kursis oma kohtuasja käiguga ning takistusteta ja õigeaegselt teha vajalikke menetlustoiminguid, peab kohtumenetluse pooltel tulevikus olema igal hetkel võimalus kõigi menetluskohustustega infosüsteemi vahendusel tutvuda. Sellega astutakse edasi oluline samm digitaalse kohtutoimiku loomise suunas. Samamoodi reguleeritakse kohtumenetluses menetluskohustuste viivitamata kättesaadavaks tegemise kohustus ka tsiviil- ja halduskohtumenetluses (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 311.1 lg 7) ning see jõustub 01.01.2013. Otstarbekas on vastavald muudatused teha ka kriminaal- ja väärteomenetluse seadustikus, et tagada ka nendes menetlusliikides kohtumenetluse pooltele infotehnoloogia võimalustele vastavald eeldused kohtumenetluses elektrooniliseks osalemiseks. Kuna vastavald kohustuse kehtestamine nõuab infotehnoloogilisi arendusi, siis nähakse justiitsministrile ette õigus määrata selle kohustuse rakendamise algusaeg.“*

*- ALLIKAS: Seletuskiri „Riigi õigusabi seaduse, riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde“, 14.01.2013*

- Halduskohtumenetluse seadustiku § 89 ja TsMS § 59 reguleerivad menetlusvälise isiku õigust kohtutoimikuga tutvuda. KrMS ja VTMS analoogset normi ei sisalda ja seetõttu ei ole sisuliselt menetlusvälisel isikul võimalik nendes menetlustes toimikuga tutvuda.

## **Surnud isikute register ja surnud isiku andmete töötlemine**

EL-i isikuandmete kaitse üldmääruse nr 2016/679 (OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88) preambula punkti 27 kohaselt ei kohaldata määrust surnud puudutavate isikuandmete suhtes. Liikmesriikidel peaks olema võimalik kehtestada surnud puudutavate isikuandmete töötlemise eeskirjad. Eesti on vastu võtnud surnud isiku andmete töötlemist reguleerivad sätted.

Surnud isikute andmetega seonduvad spetsiifilised piirangud tulenevad järgmistest õigusaktidest (vt ka ülevaade ning võrdlus valitud registrite ja andmekogude

regulatsioonist ja muudatustest; muu hulgas käsitletakse lõivu/tasu olemasolu võrdluses teiste registritega (LISA 1)):

- isikuandmete kaitse seadus (RT I, 04.01.2019, 11);
- surma põhjuse tuvastamise seadus (RT I, 21.04.2021, 15);
- tervise- ja tööministri 06.07.2018 määrus nr 36: „Surma põhjuste registri põhimäärus“ (RT I, 12.03.2019, 65).

Kui uue IKS-i (RT I, 04.01.2019, 11) kohaselt ei ole surnud isiku isikuandmete töötlemiseks enam piirangut alates 10 aastast pärast täiskasvanuna surnud isiku surma ja 20 aastast pärast alaealisena surnud isiku surma, siis samasugune regulatsioon tuleks sisse viia ka AvTS-i § 40 lõikes 3, mis endiselt sätestab, et surnud isiku andmete töötlemisele kehtivad juurdepääsupiirangud kuni 30 aastat pärast isiku surma, nagu sätestas vana IKS (RT I 2007, 24, 127).

Ülevaade võtmepiirangutest (välja on toodud valik teabe kättesaadavust kõige enam mõjutavatest piirangutest):

- IKS-i § 9 reguleerib isikuandmete töötlemist pärast andmesubjekti surma.
- IKS-i § 9 lõike 1 järgi kehtib andmesubjekti nõusolek (**kui andmesubjekt sellise nõusoleku oma elu ajal andis**) andmesubjekti eluajal ja 10 aastat pärast andmesubjekti surma, kui andmesubjekt ei ole otsustanud teisiti. Kui andmesubjekt on surnud alaealisena, siis kehtib tema nõusolek 20 aastat pärast andmesubjekti surma.
- IKS-i § 9 lõike 2 järgi on pärast andmesubjekti surma tema isikuandmete töötlemine lubatud andmesubjekti pärija nõusolekul (**s.t kui andmesubjekti enda nõusolekut ei ole**), välja arvatud juhul, kui:
  - 1) andmesubjekti surmast on möödunud 10 aastat;
  - 2) alaealiselt surnud andmesubjekti surmast on möödunud 20 aastat;
  - 3) isikuandmeid töödeldakse muul õiguslikul alusel.IKS-i § 9 lõike 3 kohaselt on mitme pärija olemasolul andmesubjekti isikuandmete töötlemine lubatud neist ükskõik kelle nõusolekul. IKS-i § 9 lõike 3 kohaselt ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud nõusolekut vaja, kui töödeldavateks isikuandmeteks on üksnes andmesubjekti nimi, sugu, sünni- ja surmaaeg, surma fakt ning matmise aeg ja koht.

Seega, kui andmesubjekt ei ole enne oma surma andmete töötlemise osas midagi öelnud ja pärija selleks nõusolekut ei anna, on andmeid lubatud töödelda, kui andmesubjekti surmast on möödunud 10 aastat, või kui andmesubjekt on surnud alaealisena, siis 20 aastat pärast tema surma. Hetkel kehtiva IKS-iga lühendati võrreldes eelmise seadusega (RT I 2007, 24, 127) ajavahemikke, mille vältel on pärast andmesubjekti surma tema isikuandmete töötlemiseks üldjuhul vaja nõusolekut; s.t pärast tähtaegade möödumist võib ka ilma nõusolekuta surnu andmeid töödelda.

Erinevalt IKS-i § 9 lõikest 1 kirjeldab lõige 2 sellist olukorda, **kus andmesubjekt ei ole enne oma surma andmete töötlemise osas midagi öelnud.**

IKS-i § 9 lg 3 viitab muudele õiguslikele alustele. Isikuandmete kaitse üldmääruses on nii artiklites 6 ja 9 kui ka erandlikel juhtudel (ajakirjandus, kunstiline eneseväljendus, arhiivid jne) sätestatud erinevad isikuandmete töötlemise õiguslikud alused. Vastava aluse olemasolul võib samuti isikuandmeid töödelda. Ainult nõusolekule viitamine kitsendaks põhjendamatult isikuandmete töötlemise aluseid.

- AvTS-i § 40 lõike 3 kohaselt kehtib asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud isikuandmeid sisaldavale teabele juurdepääsupiirang alates selle saamisest või dokumenteerimisest 75 aastat **või alates isiku surmast 30 aastat**, või kui surma ei ole võimalik tuvastada, siis 110 aastat, alates isiku sünnist.
- SPTS-i § 8<sup>2</sup> kohaselt väljastatakse surnud isiku surmateatis ja surma põhjuse teatis käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 nimetatud isikutele (ehk omastele) tervise infosüsteemist.
- SPTS-i § 6 lõige 1 näeb omaste ringi ette järgmiselt: omasteks käesoleva seaduse tähenduses loetakse surnud isiku abikaasat, vanemaid, lapsi, õdesid ja vendi. Omasteks võib lugeda ka muid surnud isiku lähedasi isikuid tulenevalt surnud isiku elukorraldusest.
- Surma põhjuste registri põhimääruse § 11 lõigetes 1–3 on sätestatud registrile juurdepääsu piirangud. Surma põhjuste registri põhimääruse § 11 lõike 1 alusel on juurdepääs registri andmetele võimaldatud järelevalvet teostavale isikule (Sotsiaalministeerium ja Andmekaitseinspeksioon vastavalt oma pädevusele).
- Surma põhjuste registri põhimääruse § 11 lõige 2 sätestab, et isikustatud andmeid väljastatakse surma põhjuste registrist andmesubjekti (ehk surnud

isiku) pärija nõusolekul, teadus- ja ajaloouringuks ning statistika vajadusteks, samuti kohtumenetluses tõe väljaselgitamiseks või haldusorganile tema ülesannete täitmiseks, kui selline vajadus tuleneb selgelt õigusaktist. Sama paragrahvi lõige 3 annab aluse isikustamata statistiliste andmete avaldamiseks surma põhjuste kohta.

Ülaltoodud surma põhjuste registri põhimääruse § 11 lõigetes 1–3 sätestatud loetelu on ammendav, lisapiiranguid ei ole sätestatud ja piirangute loetelu ei ole kavas laiendada.

Kolmandatele osapooltele võimaldatakse surma põhjuste registri andmetele juurdepääs ainult ülalnimetatud sätete ulatuses ja nende sätete alusel. Surma põhjuste registri pidamise ja andmete kogumise eesmärk ei ole muuta seda registrit praktiliselt kasutatavaks kolmandatele osapooltele. Kõikidele sihtgruppidele, kes on õigustatud saama andmeid surma põhjuste registrist, on vastavad õigused õigusaktide tasandil antud.

#### **1.4. Kohtupraktika ja selle mõju avaliku teabe kättesaadavusele**

Riigikohtu lahendite otsingusüsteemi kohaselt on lõpparuande koostamise hetkel

---

*Kuivõrd avaliku teabe kättesaadavust ja selle arengut peegeldab ka kohtupraktika, siis alljärgnevalt on välja toodud olulisemad kohtulahendid Eestis, Euroopa Liidus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus.*

*Kohtupraktika on täpsustanud, missugusele teabele ja millises ulatuses võib juurdepääsu võimaldada, kellel on õigus nõuda informatsiooni, selgitanud AvTS-is ja teistes seadustes toodud piirangute ja lubavate aluste vastastikust toimet, selgitanud avalikustatud teabe juurde juhatamise ja andmete taotlemise/väljastamise korda, rõhutanud, et juurdepääsutaotluste lahendamisel arvestatakse ka avaliku huviga ja õigusega saada informatsiooni, samuti sedastanud avaliku huvi olemasolu tsiviil- ja halduskohtumenetluses.*

*Kui senine kohtupraktika on teabele juurdepääsu valdavalt avardanud, siis kasutuskogemuse analüüsist nähtub, et samal ajal panevad Eesti ametiasutused tihtipeale rõhku ainult piirangule, jättes õiguse saada informatsiooni kõrvale.*

AvTS-i mainitud kokku 37 Riigikohtu lahendis, mida käesolevas refereeritakse.

**Juurdepääs tervikule või osale infost.** Riigikohus on juba 23.10.2003 (RKHKo 23.10.2003, 3-3-1-57-03) kinnitanud, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemist, siis AvTS-i § 38 lõikest 2 tulenevalt tagatakse **juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Lahend on oluline, kuivõrd Riigikohtu selgitused jõudsid ka AvTS-i.**

**Töötasu avaldamine.** Riigikohus on teinud mitmeid lahendeid (RKPSJKo 19.05.2009, 3-4-1-1-09) palgaandmete avalikustamise teemal ning järeldanud 2018 (RKHKo, 17.10.2018, 3-15-3228), et AvTS-i ja TLS-i tuleb tõlgendada viisil, mille järgi AvTS § 36 lg 1 p 9 on erinorm TLS § 28 lg 2 p 13 suhtes. Viidatud AvTS-i säte kohustab kohalikku omavalitsust teabenõude saamisel andma kohaliku omavalitsuse töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta andmeid isikustatud kujul ning seda sõltumata töökohast. Riigikohus märgib (RKHKo, 17.10.2018, 3-15-3228):

*„Sellist kohustust avaldada kohaliku omavalitsuse töötajate töötasu ei väära ka AvTS-i eraelu puutumatus kaitsvad normid (nt AvTS § 4 lg 3, § 35 lg 1 p 12). Kohustus teabenõude korras töötasu kohta teavet väljastada ei tähenda teabe aktiivset avalikustamiskohustust.“*

Lahendid mõjutavad teabevaldajate praktikat palgaandmetele ligipääsu andmisel ning on analoogia korras rakendatavad ka riigi heaks töötavate isikute osas. Kui aga tegemist on ametnikuga, siis tuleneb riigiametnike palgaandmete regulatsioon väga selgelt seadusest ning kohtupraktika ei vaja isegi selgitamist, sest AvTS-i § 28 lõike 1 punkti 25 kohaselt on teabevaldaja kohustatud avalikustama tema ülesannetega seotud olemasoleva teabe riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste ametnike palga ja teenistusülesannetega seonduva muu tulu ning ametiasutuse palgajuhendi avaliku teenistuse seaduses sätestatud korras.

**Võlgnike kohta andmete avaldamise** osas selgitas Riigikohus 21.12.2010 (RKTko 21.12.2010, 3-2-1-67-10) järgmist:

*„Kolleegeiumi arvates on andmete selline avalikustamine lubatav, eeldusel et võlgnik on tegelikult kostjale võlgu, võlgnikule on vähemalt üldjuhul eelnevalt võla tasumise kohustust meelde tuletatud ja kostjal ei pidanud olema*



*mõistlikku kahtlust hageja võimaluses võlgniku majandustegevust mõjutada, eelkõige kui ta on avaldanud lisaks võlgnikule selle juhatuse liikme nimed, nagu need nähtuvad avalikust registrist (vt ÄS § 28 lg 1). /.../“*

Kaasus käsitles küll juriidilisest isikust võlgnikku, kuid seejuures ka juhatuse liikmete nimede avalikustamist, s.o isikuandmete avalikustamist. Arvestades, et võlainfo avaldamine on debati keskmes ka tänapäeval, on tegemist olulise lahendiga, mis mõjutab andmete avaldamise praktikat ka laiemalt.

Riigikohus märgib 06.07.2012 (RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12), punktides 66 ja 68:

*„ÄS § 28 lg 1 kohaselt on äriregistri kanded avalikud. /.../ Osanike õiguste kaitse tagab osade võõrandamise tehingute notariaalne tõestamine (ÄS § 149 lg 4) ning tehinguandmete edastamine avalikule äriregistrile (ÄS § 28 lg 1). /.../“*

Lahend on oluline, kuivõrd selgitab avalike andmete tähtsust tsiviilkäibe kontekstis.

**Isikute juurdepääsuõigus.** Riigikohus märkis 22.05.2018 (RKHKo 22.05.2018, 3-15-2079/28), et asjaolu, et **avaliku ülesande täitja võib inimese andmeid töödelda teda sellest teavitamata**, ei tähenda, et inimesel juurdepääsuõigus puuduks.

**Õigustatud huvi ligipääsu alusena.** Tallinna Ringkonnakohus kinnitas 20.09.2018 (TIn Rng, 20.09.2017, 3-17-321) Europargi kaasuses, et liiklusregistrist andmete saamise **õiguslikuks aluseks saab olla ka õigustatud huvi** (direktiivi artikkel 7(1)(f)). Tegemist on **esimese** lahendiga, mis õigustatud huvi alust põhjalikumalt käsitleb. Kohus avas Europargi õigustatud huvi järgmiselt:

„Õigustatud huvi olemasolu LS § 184 lg 4 tähenduses tuleb hinnata vastavalt sellele, kas taotleja näitab ära seadusliku huvi olemasolu, mis on piisavalt määratletav ja taotluse esitamise ajal olemasolev /.../.

OÜ-l Europark Estonia on parkimisteenuse osutamise lepingulistest võlasuhetest tulenev selge ja määratletav huvi lepingurikkumisega kaasnevate õiguskaitsevahendite kasutamiseks ja hüvitise (leppetrahvi) saamiseks ning Maanteeametile 30.11.2016 esitatud taotluses olid loetletud sõidukite XXXXXX, YYYYYY, CCCCCC, QQQQQQ ja TTTTTT kohta sõlmitud lepingute rikkumiste juhtumid kuupäeva ja asukoha täpsusega. Kaebaja jäädvustab praktikas lepingurikkumised ka fotodele, millega saab nõude õigustatud tõendada (tl 58-58p). Tegemist on seaduse järgi lubatava nõude esitamisega ning nõude alus ja sisu on piisavalt määratletavad, st kaebajal on õigustatud huvi lepingupartneri andmete teadasaamiseks.“

---

## **ÕIGUSTATUD HUVIST**

Isikuandmete töötlemise kontekstis tuleb õigustatud huvi terminit sisustada läbi Euroopa Liidu andmekaitse määruse artikli 6(1)(f) (varem Euroopa Liidu andmekaitse direktiivi artikkel 7(1)(f)), mille kohaselt on andmetöötlus lubatud, kui see on vajalik vastutava töötleja või kolmanda isiku õigustatud huvi korral, välja arvatud juhul, kui sellise huvi kaaluvad üles andmesubjekti huvid või põhiõigused ja -vabadused, mille nimel tuleb kaitsta isikuandmeid, eriti juhul kui andmesubjekt on laps. Õigustatud huvi sisu avab omakorda Andmekaitse töörühma 09.04.2014 arvamus 06/2014 andmekaitse direktiivi art 7 punkti f kohaldamise kohta, tuues näiteid, et õigustatud huviks võib olla nii ettevõtlusvabadus, väljendusvabadus, pettuse ennetamine ja tõkestamine, tootearendus jmt, mis kaalub omakorda üles andmesubjekti põhiõigused ja vabadused. Õigustatud huvi hindamisel tuleb kaaluda:

- a) kas huvi on legitiimne (on selline huvi seadusega lubatud)?
- b) andmetöötluse mõju andmesubjektidele;
- c) huvide ja õiguste tasakaalu kaalumine;
- d) täiendavate kaitsemeetmete võtmine vastutava töötleja poolt.

---

**Süüteo menetluse toimik ja ajakirjandus.** Riigikohus on 16.04.2020 (RKKKo, 16.04.2020, 1-19-82 62) kutsunud seadusandjat **täpsemalt reguleerima süüteo menetlustes toimikuga tutvumisega seonduvat:**

*„Nii lubab AvTS § 38 lg 4 vaid asutuse juhil otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks tunnistatud teabele. AvTS § 35 lg 1 p 1 kohaselt tuleb üldjuhul tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ka kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teave. Seega teabenõude (AvTS § 6), milles taotletakse juurdepääsu lõppenud kriminaalmenetluse kohtutoimikule, peab lahendama kohtu esimees. Kaaludes, kas lubada toimikuga tutvuda isikul, kes soovib töödelda selles kajastuvaid isikuandmeid ajakirjanduslikul eesmärgil, tuleb kohtu esimehel juhinduda mh IKS §-s 4 sätestatud põhimõtetest. Vaatamata eeltoodule jagab Riigikohtu kriminaalkolleegium halduskolleegiumi korduvalt väljendatud seisukohta, et seadusandja võiks senisest ulatuslikumalt ja täpsemalt kindlaks määrata kriminaalmenetluse käigus töödeldavate isikuandmete kaitse ning andmesubjektide õiguste teostamise. Õigusselguse huvides võiks kriminaal- ja kohtutoimikuga tutvumise kord, sh toimikuga tutvumine pärast kriminaalmenetluse lõpetamist ja toimiku arhiivimist, olla ammendavalt reguleeritud kriminaalmenetluse seadustikus.“*

**Kohtumenetlus ja ajakirjandus.** Riigikohus rõhutab **esmakordselt** ajakirjandusvabaduse kontekstis 14.06.2021 (RKHKm 14.06.2021, 3-17-62) **avaliku huvi olemasolu ka haldus- ja tsiviilkohtumenetluses:**

*„15.1. Kaebaja on ringkonnakohtule esitanud määruskaebuses ekslikult leidnud, et erinevalt kriminaalmenetlusest ei ole tsiviil- ja halduskohtumenetluste vastu üldjuhul sellist huvi, mis õigustaks ajakirjanikule toimiku tutvustamist. Halduskohtumenetluses toimub avaliku võimu tegevuse õiguspärasuse kontroll ning selle vastu eksisteerib kaalukas avalik huvi, mis õigustab ajakirjanduses haldusasjade kajastamise võimaldamist ulatuses, milles see ei riiva märkimisväärselt menetlusosaliste õigusi. Halduse tegevuse õiguspärasuse kõrval juhib avalikkus tähelepanu ka eetilistele küsitavustele, mis aitab kaasa demokraatia ja avatud ühiskonna põhimõtetele rajatud riigis legitimatsiooni- ja vastutusahela tegelikule toimimisele (kolleegiumi otsus nr 3-15-3228/37, p 18). Ajakirjandusel on ajakirjandusvabaduse olemusest tulenevalt lai otsustusvabadus avalikku huvi puudutava teemaderingi määratlemisel (kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-85-15, p 23). Väljendusvabadus on üks demokraatliku ühiskonna alustaladest (Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) 27. juuni 2017. a otsus asjas nr 931/13 Satakunnan Markkinapörssi OY ja Satamedia OY vs. Soome, p 124).“*

**Juriidilise isiku andmed kui isikuandmed.** Riigikohus märkis **esmakordselt** 04.04.2022 (RKHKm 14.06.2021, 3-17-62), et teatud juhul **ei ole kohtulahendis**

**väljastatud ka juriidilise isiku nime varjamine**, kui juriidilise isiku nimega kahjustatakse nt juhtorgani liikme õigust eraelu puutumatussele.

**Piirangute seadmine siseriiklikult isikuandmete kaitse õiguse alusel.** Euroopa Liidu Kohus (ELK. Liidetud kohtuasjad C-468/10 ja C-469/10) on 2011. aastal selgitanud, et **liikmesriikidel on keelatud seada isikuandmetele suuremaid piiranguid, kui EL-i õigus lubab.** Näiteks oli EL-i õigusega vastuolus õigustatud huvi seaduslikule alusele täiendavate kriteeriumite lisamine.

**Vilepuhujad ja avalik teave.** EIK on 2008. a. (EIKo 14277/04, Guja vs. Moldova, 12.02.2008) rõhutanud **vilepuhujate kaitse olulisust**, s.t teatud juhtudel võib avalik huvi informatsiooni avalikustamise vastu üles kaaluda isiku seadusest tuleneva konfidentsiaalsuskohustuse. Eesti ei ole raporti koostamise hetkel ka EL-i õigusest tulenevat vilepuhumist puudutavat direktiivi (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi nr (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta) vastu võtnud.

**Vahikoerad ja avalik teave.** EIK 2013. a (EIKo 39534/07, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes vs. Austria, 28.11.2013) lahendi kohaselt on **teabele juurdepääsu õigus eriti oluline meediale ja mittetulundusühingutele kui „vahikoertele“**, tagamaks informeeritud avalik diskussioon.

EIK on 2016. a (EIKo 17429/10, Kalda vs. Eesti) **rõhutanud interneti tähtsust informatsiooni allikana:**

*„Arvestades juurdepääsetavust ja võimet säilitada ja levitada suurt hulka informatsiooni, mängib internet olulist rolli avalikkuse juurdepääsu tagamisel uudistele ja informatsiooni levimise edendamisel üldisemalt. /.../ Juurdepääsu internetile on üha enam hakatud käsitlema õigusena.“*

EIK märkis 2020. a (EIKo 10090/16, Centre for Democracy and the Rule of Law vs. Ukraina), et **kõrgendatud kaitse juurdepääsuks tuleb tagada ka kirjanikele ja akadeemilistele uurijatele**, kui nad käsitlevad avalikkuse tähelepanu all olevaid küsimusi, ning blogijatele ja sotsiaalmeedia tuntud kasutajatele.

UK ja EL-i liikmesriikide andmekaitse järelevalve asutuste ja kohtute praktikast tuleneb, et **juurdepääsutaotluste lahendamisel arvestatakse ka avaliku huvi ja õigusega saada informatsiooni** (Rb. Amsterdam (Holland), AWB 21/3724, 02.02.2022; RvS (Holland), 201907404/1/A3, 27.07.2021; APD/GBA (Belgia), 130/2021, 29.11.2021; GHAL (Holland), 200.254.914, 09.11.2021; ICO (UK), IC-45844-V2X8, 28.08.2020; HDPa (Kreeka), 40/2021, 07.09.2021).

## 1.5. Plaanitavad seadusemuudatused, mis mõjutavad juurdepääsu avalikule teabele

Kuigi AvTS-i on juba pärast selle vastuvõtmist palju muudetud, on tulevikus oodata

---

*Muudatuste osas on oluline välja tuua järgmised algatused:*

- *Vastu võtmist ootab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta artikli 14 lõike 1 alusel kehtestatud Euroopa Komisjoni rakendusmäärus, mis sätestab väärtuslike andmestike nimekirja ning avaldamise ja taaskasutamise tingimused ja korra.*
- *Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ning avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõuga plaanitakse eelkõige muudatusi seoses välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni poolt edastatud juurdepääsupiiranguga teabega.*
- *Halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga soovitakse suurendada kohtumenetluse avalikkust ja kohtupraktika kättesaadavust, samal ajal tagades süütuse presumptsiooni ja juurdepääsupiiranguga andmete ning füüsilisest isikust menetlusosalise eriliiki isikuandmete ja eraelu puutumatus kaitse.*
- *Karistusregistri seaduse, karistusseadustiku ja lastekaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu muudatuste eesmärgiks on tõhustada kontrolli isikute üle, kellele kohaldatakse lastega töötamise piirangut.*
- *Avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga lühendatakse juurdepääsupiirangu tähtaega surnud andmesubjekti osas 10 aastale.*
- *Eelnõuga „Tasu elektroonilise registri andmete väljastamise eest ja tasuta andmeid saama õigustatud isikud“ muudetakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertspandiregistri (edaspidi e-äriregistri) elektrooniliste andmete väljastamise eest võetavaid tasusid. Edaspidi saab eelnõu kohaselt e-äriregistrist päringuid teha tasuta. Üksnes mittetulundusühingute avalike toimikute dokumentide eest ette nähtud tasu jääb senises määras kehtima ka pärast määruse jõustumist.*

Arenguseire Keskus | [www.arenguseire.ee](http://www.arenguseire.ee)

Valdavalt on avalikule teabele juurdepääsu avardavad muudatused tingitud Euroopa Liidu algatustest.

nii teabekasutust avardavaid kui ka piiravaid muudatusi. Rohkem on plaanis muudatusi, mis avalikule teabele liigipäasu suurendavad. Kitsendused on plaanis vaid kohtuteabe (kohtulahendite avalikkus) valdkonnas.

**Euroopa Komisjoni rakendusmäärus.** AvTS § 4<sup>1</sup> lõike 2 kohaselt on väärtuslike andmestike temaatilised kategooriad kehtestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (ELT L 172, 26.06.2019, lk 56–83) artikli 13 lõike 1 või 2 alusel direktiivi I lisas. Väärtuslike andmestike nimekiri ning avaldamise ja taaskasutamise tingimused ja kord sätestatakse sama direktiivi artikli 14 lõike 1 alusel kehtestatud Euroopa Komisjoni rakendusmääruses. **Viidatud rakendusmäärust ei ole aga veel vastu võetud, kuid suure tõenäosusega liigituvad sinna nt äriregistri andmed (äriühingu ja omandisuhted, georuumilised andmed ja meteoroloogiateave).** Määrus on oluline, kuivõrd esiteks jõustub AvTS § 4<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024 artikli 14 lõikes 1 nimetatud Euroopa Komisjoni rakendusmääruse kohaldatavaks muutumise päeval. Teiseks hakatakse määruse kohaldama hakkamisest AvTS-i § 58<sup>3</sup> kohaselt lugema teatud andmekogude jaoks tähtaega, millal tuleb andmed tasuta kättesaadavaks muuta. AvTS § 58<sup>3</sup> sätestab, et kui väärtuslike andmestike tasuta kättesaadavaks tegemine avaldaks olulist mõju sellise teabevaldaja eelarvele, kes peab katma olulise osa oma avalike ülesannete täitmisest tulenevatest kuludest, peab see teabevaldaja väärtuslikud andmestikud tasuta kättesaadavaks tegema hiljemalt kaks aastat pärast Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024 artikli 14 lõikes 1 nimetatud Euroopa Komisjoni rakendusmääruse kohaldatavaks muutumist.

**Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ning avaliku teabe seaduse muutmise seadus 410 SE.** Riigikogu menetluses on eelnõu 410 SE, mille kohaselt plaanitakse eelkõige muudatusi seoses välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni poolt edastatud juurdepääsupiirangu märkega teabega. Seletuskirja kohaselt on muudatused vajalikud ebaselguse lahendamiseks ning seaduse tõlgendamise raskuste tõttu:

*„Kaitseministeerium on juhtinud tähelepanu, et sisuline märke tegemise keeld on viinud rakenduspraktikas olukorrani, kus juurdepääsupiiranguga välisteabe kaitse kord, sh juurdepääsupiirangu tähtajaga seonduv, on teabevaldajate jaoks sageli ebaselge. Kui dokumendil on juurdepääsupiirang, peab see koos aluse ja tähtajaga olema selge ja üheselt arusaadav igale dokumendi kasutajale, välja arvatud juhtudel, kui märgistus on üldtuntud (nt NATO UNCLASSIFIED, EU LIMITE). Vastasel juhul tekib palju riske, mille*

realiseerumisel võib välispartneri poolt juurdepääsupiirangu saanud info muutuda kättesaadavaks kolmandatele juurdepääsuõigusega isikutele. Näiteks on vastavalt riikidevahelisele kokkuleppele lubatud teatud juhtudel kaitsta ja töödelda UK OFFICIAL SENSITIVE teavet AK-teabena ning vastupidiselt AvTS-is sätestatule on kohustus see ka AK-teabena märgistada.“

- ALLIKAS: Seletuskiri „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ning avaliku teabe seaduse muutmise seadus“, 07.06.2021

**Kohtumenetluse avalikkust puudutav seaduseelnõu.** Menetluses on halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse avalikkus) 574 SE. Seadusandja selgituste kohaselt:

„Eelnõu peamine eesmärk on suurendada kohtumenetluse avalikkust ja kohtupraktika kättesaadavust, samal ajal tagades süütuse presumptsiooni ja juurdepääsupiiranguga andmete ning füüsilisest isikust menetlusosalise eriliiki isikuandmete ja eraelu puutumatus kaitse. Eelnõuga nähakse ette kõigis menetlusliikides jõustumata kohtuotsuste avalikustamine arvutivõrgus nii, et kohtuotsus kuulub avalikustamisele Riigi Teataja veebilehel kohe pärast avalikult teatavakstegemist ja lahendil on märges „jõustumata“. Kui lahend jõustub või tühistatakse, muutub vastav märges automaatselt. Lahend saab uue staatuse „jõustunud“ või „tühistatud“. Arvutivõrgus avalikustatud kohtulahendis ei avalikustata füüsilisest isikust menetlusosalise isikuandmeid, v.a süüdistatava ja õigeksmõistetud puhul, kelle nimed ja isikukoodid kuuluvad avalikustamisele. Füüsilisest isikust menetlusosalisel on õigus taotleda oma nime avalikustamist ja õigeksmõistetul on õigus taotleda oma nime avalikustamise lõpetamist. Tsiviilkohtu- ja kriminaalmenetluse seadustikes täiendatakse arvutivõrgus avalikustamisele kuuluvate määruste loetelu. Avalikustamisele kuuluvad ka tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamise, korteri- ja kaasomandi asjades ning avalikult kasutatavale teele juurdepääsu, maaparandussüsteemi eesvoolu ja tehnorajatise talumise asjades tehtud määrused. Lisaks ringkonnakohtu ja Riigikohtu hagita menetlust lõpetavatele määrustele tuleb avalikustada ka samas asjas tehtud maakohtu lahend.“

„Ajakirjanduslikul eesmärgil toimikuga tutvumise puhul õigustatud huvi eeldatakse. Isikustatud kohtuotsuse saamiseks õigustatud huvi eelnev tõendamine meediaorganisatsiooni poolt ei ole alati põhjendatud. Avalik huvi võib selguda alles kohtuotsusega tutvudes. Kohus võib taotlejalt nõuda ka õigustatud huvi tõendamist.“

- *ALLIKAS: Seletuskiri „Halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse avalikkus) 574 SE“ juurde, 04.04.2022*

Eelnõu on palju kritiseeritud ja küsimus tekib juba sellest, miks on ainult ajakirjandus ühiskonnagrupp, kellele peavad olema tagatud suuremad võimalused informatsioonile ligi pääseda. Nagu välja toodud, siis EIK märkis 2020. aastal (EIKo 10090/16, Centre for Democracy and the Rule of Law vs. Ukraina), et kõrgendatud kaitse juurdepääsuks tuleb tagada ka kirjanikele ja akadeemilistele uurijatele, kui nad käsitlevad avalikkuse tähelepanu all olevaid küsimusi, ning blogijatele ja sotsiaalmeedia tuntud kasutajatele.

**Avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.** Eelnõu toimiku number: 22-0165. Avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu peamine eesmärk on lühendada AvTS-i § 40 lõikes 3 sätestatud juurdepääsupiirangu tähtaega surnud andmesubjekti osas. Tähtaega lühendatakse 30 aastalt kümnele, et tagada AvTS-i kandev idee võimaldada igaühe juurdepääs üldiseks kasutamiseks levitatavale informatsioonile.

**Eelnõu „Tasu elektroonilise registri andmete väljastamise eest ja tasuta andmeid saama õigustatud isikud“.** Eelnõu toimiku number: 22-0714. Senise justiitsministri 30. novembri 1998. a määruse nr 55 „Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertspandiregistri elektrooniliste andmete väljastamise eest võetava tasu suuruse ja nende isikute loetelu, kellele väljastatakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertspandiregistri elektroonilisi andmeid tasuta, kinnitamine“ asemel kehtestatakse uus määrus pealkirjaga „Tasu elektroonilise registri andmete väljastamise eest ja tasuta andmeid saama õigustatud isikud“.

Eelnõuga muudetakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertspandiregistri (edaspidi e-äriregistri) elektrooniliste andmete väljastamise eest võetavaid tasusid. Edaspidi saab eelnõu kohaselt e-äriregistrist päringuid teha tasuta. Üksnes mittetulundusühingute avalike toimikute dokumentide eest ette nähtud tasu jääb senises määras kehtima ka pärast määruse jõustumist. Tasu säilimist nende puhul on eelnõu seletuskirjas õigustatud asjaoluga, et mittetulundusühingute avalikes toimikutes on ka liikmete nimekirjad, mille



avalikkusele kättesaadavuse suhtes üldjuhul avalik huvi puudub, pigem tuleb nende andmete osas välistada masinloetavus ja allalaaditavus.

## 1.6. Avaliku teabe probleemkohad

---

*Õigusliku analüüsi (seadusandlus, AvTS-i muudatused, avaliku teabe registrite pidamise regulatsiooni muudatused, kohtupraktika, mh rahvusvahelised kohtud, õiguskirjandus) põhjal võib välja tuua neli suuremat sõlmprobleemi – AKI vastuoluline roll, AvTS-i sõnastus soodustab juurdepääsupiirangute kergekäelist seadmist, kaitsemeetmete tasakaalustatuse küsitavus ning registrite ja andmekogude juurdepääsupiirangute erinevus.*

---

**Esiteks, AKI kaks vastuolulist rolli.** AvTS-i § 45 kohaselt teostab Andmekaitse Inspeksioon teabevaldajate üle riiklikku ja haldusjärelevalvet nende poolt teabenõuete täitmisel ja teabe avalikustamisel. Samal ajal tuleb Andmekaitse Inspeksioonil, mh Euroopa Liidu andmekaitse üldmääruse nr 2016/679 (OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88) ning ka Eesti siseriiklike normide kohaselt järele valvata isikuandmete kaitse normide järgimise üle. Ometi piiravad just isikuandmete ja privaatsuse kaitsega seonduvad erinevad normid ligipääsu avalikule teabele. Seega tekib põhjendatud küsimus, kas organisatsioon, kelle ülesanne on seista isikuandmete ja privaatsuse kaitse eest, on alati objektiivne, et teostada järelevalvet teabe avalikustamise üle, ja seda eriti siis, kui jutt on isikuandmeid sisaldava teabe avalikustamisest.

**Teiseks, AvTS-i sõnastus soodustab juurdepääsupiirangute kergekäelist seadmist.** Seaduses sisalduvad kaalumisele üles kutsuvad piirangud ei rõhuta mõlema poole, s.o nii andmesubjekti kui ka teabenõudja õiguste ja vabaduste kaalumist. Näiteks AvTS-i § 35 lõike 1 punkti 12 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus. Seaduse sõnastus isegi ei viita sellele, et piirangu kehtestamise otsuse tegemisel tuleb arvestada samavõrd olulise õigusega informatsioonivabadusele. Seaduse sõnastus toob kaasa ohu, et kaalumine lõpeb vaid isiku privaatsust puudutava hindamisega ning õigus informatsioonivabadusele jääb kõrvale. Samal ajal on Euroopa Inimõiguste Kohus (Bladet Tromsø ja Stensaas vs. Norra, § 65; Axel Springer SE ja RTL Television

GmbH vs. Saksamaa, §§ 40–42; Eerikäinen ja Others vs. Soome, § 60) korduvalt rõhutanud, et artikkel 8 või artikkel 10, mis hõlmavad ka õigust saada informatsiooni, ei sisalda kumbki teineteisest olulisemaid põhiõigusi, vaid tegemist on kahe võrdse staatusega õigusega. Lahendus (ingl *fair balance*) tuleb leida põhiõigustega seonduvate konkreetsete asjaolude kaalumisel.

**Kolmandaks, kaitsemeetmete küsitavus.** 2021. aasta avaliku teabe seaduse muudatuste (17.11.2021 RT I, 30.11.2021, 3 10.12.2021) eesmärk oli muu hulgas lihtsustada eraettevõtetel andmete taaskasutamist. Samal ajal kirjeldab seletuskiri ja ka seadus, et eraelu kaitseks tuleb võtta kaitsemeetmeid, mis raskendavad andmete kasutamist, nt soovitakse seletuskirjas hulgiallalaadimise piiranguid ning ligipääsu piiramist otsimootoritele:

*„Et vältida isiku eraelu puutumatusel olulist kahjustamist, peaks teabevaldajal olema võimalik nt kirjeldatud juhtudel kaaluda võimalust seada piiranguid avaandmete taaskasutamise viisile. See tähendab, et nimetatud andmed on küll selleks ette nähtud veebilehelt nähtavad, ent mitte hulgiallalaaditavad. Lisaks andmete hulgiallalaadimise piirangule võib teabevaldaja kasutusele võtta ka teisi meetmeid, et isikuandmete taaskasutamist piirata. Näiteks andmetele väliste otsingumootorite ligipääsu piiramine, üksikdokumentide allalaadimise takistamine või andmete tähtaegne avaldamine (kui see tuleneb seadusest).“*

- ALLIKAS: Seletuskiri „Avaliku teabe seaduse muutmise seadus“, 07.06.2021

Viidatud meetmed, mis raskendavad andmete kasutamist vaid tehniliselt, tekitavad küsimusi. Ühelt poolt on andmeid endiselt võimalik kasutada, lihtsalt nende kasutamine on tehtud raskemaks. Tekib küsimus, kas sellised piirangud ikka teenivad eraelu kaitset või teevad selle isikute jaoks, kes soovivad seaduslikel viisidel andmeid taaskasutada, keerulisemaks ja palju kallimaks.

**Neljandaks, registritele ja andmekogudele kehtivad erinevad juurdepääsupiirangud**, mis on osaliselt põhjendatav registrites ja andmekogudes hoitava teabe iseloomuga, kuid teatavas osas on need siiski juhuslikud. Näiteks:

- puudub ühtne tasupoliitika ja tasu aluseks võib olla nii tükihind kui ka ajatasu;
- registreid ja andmekogusid haldavad erinevad asutused ja puudub ühtne asutus, kes koordineeriks andmete avaldamise ja piiramisega seonduvat.

- AvTS-i § 45 kohaselt teostab Andmekaitse Inspeksioon küll teabevaldajate üle riiklikku ja haldusjärelvalvet nende poolt teabenõuete täitmisel ja teabe avalikustamisel, kuid ta ei ole võtnud rolli avaliku teabe väljastamispraktika ühtlustamisel. Jättes kõrvale küsimuse, kas just Andmekaitse Inspeksioon on õige täitma AvTS-i §-s 45 nimetatud ülesandeid (sealhulgas, kas Andmekaitse Inspeksioonil on selleks inimjõudu), võib koordineeriva ülesande lisandumine järelvalveasutusele soodustada nii regulatsiooni ühtlustamist kui ka ühetaolist rakenduspraktikat.

## 2. Andmekasutust reguleerivate seaduste rakendamine ja kasutuskogemus

Uurimistöö käigus hinnati, milline on olnud uurimistööga hõlmatud andmekogude kasutus kolmandate osapoolte poolt. Uuriti nii andmekasutust reguleerivate seaduste rakendamise kui ka kasutuskogemuse ja edasise perspektiivi kohta. Intervjuud viidi läbi kokku 14 avaliku ja erasektori esindajaga. Intervjueeritavate hulgas oli erasektori ja äriühingute esindajaid, kodanikuühiskonna esindajaid, avaliku võimu esindajaid,

---

*Intervjuudest tulenevad peamised järeldused:*

- *Kõik avaliku teabe valdajad ei ole kehtestanud avaliku teabe väljastamise korda ning võib puududa ka kindel protseduur, kuidas avalikku teavet väljastatakse.*
- *Intervjueeritavad tõid välja, et arusaamatusi avaliku teabe valdkonnas põhjustab terminoloogia.*
- *Nii avaliku sektori kui ka erasektori esindajad viitasid regulatsiooni ebaselgusele.*
- *Avaliku teabe piiramine on sageli tingitud isikuandmete kaitsest. Esineb praktiline vajadus lahenduse järele, mis hõlbustaks andmete modifitseerimist (nt nime kinnikatmine), et teavet oleks lubatud osas võimalik väljastada, kuna käsitsi tehes on see ajamahukas.*

*Intervjueeritavad tõid välja, et riigil on võimalik olemasolevate andmetega luua palju suuremat väärtust, kui seda praegu tehakse. Näitena toodi sihtrühmade/vajaduspõhised toetused, mis võimaldaksid näiteks saada lastetoetust isikutel, kes seda kõige rohkem vajavad ning lubaks samal ajal teistel isikutel loobuda toetusest, mida nad ei vaja.*

---

ajakirjanikke ja kohtuvõimu esindajaid.

### 2.1 Ligipääsetavuse takistused ja nende põhjused

Alljärgnevalt on välja toodud praeguste ligipääsetavuse takistuste põhjused nii avaliku sektori kui ka erasektori infoäri vaates. Selleks esitati intervjuude käigus küsimused nii avaliku sektori teabevaldajate kui ka teabenõudjate esindajatele.

Küsimused koostati viisil, et need hõlmaks nii lahtisi küsimusi kui viiks ka intervjuueeritavate tähelepanu konkreetsetele kitsaskohtadele.

### **Teabenõudjalt küsiti:**

- Millised on olnud peamised avalikule teabele ligipääsetavuse takistused?
- Millised on olnud muud avalikule teabele ligipääsetavuse takistuste põhjused?
- Kas on näiteks piirangud seondunud ka järgmiste valdkondadega: isikuandmed, ärisaladus, riigilõiv, bürokraatia?
- Kui avalikule teabele ligipääsetavuse takistus on teabevaldaja keeldumine, siis mis on selle peamised põhjused/põhjendused?
- Tooge oma praktikast näiteid neist juhtumitest, kus avalik teave on olnud lihtsasti juurdepääsetav, kui ka neist, kus on esinenud probleeme.
- Kuidas hindate avalikule teabele juurdepääsu regulatsiooni selgust?
- Kas teie hinnangul on avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise praktika ühetaoline? Näited.
- Millises valdkonnas esineb Teie kogemuse põhjal kõige enam probleeme avaliku teabe kättesaadavusega? Milles probleemid seisnevad?
- Kas Teil on päringuid jäänud tegemata seetõttu, et juurdepääsuprotsess on liiga formaalne/keeruline/aeganõudev/kallis?
- Kas Teil on jäänud päringud tegemata riigilõivu määra tõttu või tehakse neid väiksemas mahus, kui tegelik soov oleks?

### **Teabevaldajalt küsiti:**

- Kui sageli saate teabevaldajana teabenõudeid avaliku teabe väljastamiseks?
- Kui sageli keeldute teabenõudeid täitmast?
- Millised on teabenõude täitmata jätmise peamise põhjused?
- Kuidas hindate avalikule teabele juurdepääsu regulatsiooni selgust?
- Kas avaliku teabe väljastamiseks on välja töötatud ka konkreetne protseduur? Kirjeldage selle peamisi reegleid.
- Kuidas olete hinnanud teabenõudja õigustatud huvi olemasolu (kas olete kasutanud õigustatud huvi hindamise küsimustikku)?
- Kas teie hinnangul on avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise praktika ühetaoline? Näited.

- Millises valdkonnas esineb Teie kogemuses kõige enam probleeme avalikule teabele kättesaadavusega? Milles probleemid seisnevad?
- Kas teie teada on päringud jäänud tegemata seetõttu, et teabevaldaja juurdepääsuprotsess on liiga formaalne/keeruline/aeganõudev/kallis?

### **Avaliku sektori esindajad tõid välja järgmised takistused:**

- **Erinevus terminoloogias.** Erinevates asutustes, kuid ka teabevaldaja ja teabenõudja võrdluses, on kasutusel erinevad terminid, mis võib luua sisemisi takistusi, et mõista, mis on teabenõudja soov, ning seetõttu võib soovitud andmete väljastamine ja arusaamine sellest, mida väljastada saab, võtta palju aega. Plaanitavad seadusemuudatused külvavad segadust veelgi juurde, näiteks sätestab kohtumenetluse avalikkuse eelnõu 574 SE, et halduskohtumenetluses kohtutoimikuga tutvumiseks peab kolmandal isikul olema „põhjendatud huvi“, aga tsiviilkohtumenetluses ja kriminaalmenetluses peab toimikuga tutvumiseks olema „õigustatud huvi“.
- **Mahukad teabenõuded.** Suure mahuga teabenõuded (nt viimase 30 aasta andmete küsimisel) nõuavad mitme allasutuse koostööd, arhiivis otsimist ja käsitsitööd. Selliselt riigi ressursi kasutamine ei tundu alati otstarbekas ning sel alusel on keeldatud teabenõude täitmisest (AvTS § 23 lg 2 p 3). Siinkohal esitati ka edasiseks ettepanek, kuidas abistada teabevaldajaid: kas luua *ad hoc* lisaressursi kasutamise võimalus või suunamismehhanism läbi põhjendatuse ja prioriseerimise tasemete (analoogselt tervishoiusüsteemis tuntud triaažisüsteemiga). Ajakirjanduse esindaja sõnul on esinenud olukordi, kus teatud toimikuid ei ole riigi väitel nende mahu tõttu võimalik väljastada, kuigi samas on tegemist avaliku teabega.
- **Teabenõuete hulk.** Mitmed teabevaldajad kirjeldasid, et teabenõuete hulk on nende jaoks väga suur ning see põhjustab vastamise venimist. Teatud teabevaldajad on täheldanud, et kinni ei peeta teabe väljastamise tähtaegadest (teabenõudele tuleb reeglina vastata viie tööpäeva jooksul ning selgitustaotlusele vastamiseks on ette nähtud 30 kalendripäeva).
- **Andmevormingud ja kaasuv info.** Näiteks toodi, et tehniliselt on keeruline tagada taaskasutust ning andmete kaitset üheaegselt väga vanade infokandjate puhul (nt ruudulisel paberil käsikirjaline tekst, videolindid, audiodokumendid jmt), samuti viidati tehnilise võimekuse puudumisele seoses

andmete selekteerimisega ning erinevate andmestike võimetusele infot vahetada.

- **Subjektiivsus, info kättesaadavuse piirangute reaalsuses jõustamise võimatus.** Kohtute vaates on olulisimaks küsimuseks käsitsitöö eelkõige isikuandmete ja ärisaladuse kaitseks. Isikuandmete puhul ei ole küsimus vaid „tuvastatud isikus“ vaid ka „tuvastatavas isikus“ ning selliste andmete eemaldamine kirjalikest dokumentidest on äärmiselt mahukas ning tulemus keeruliselt saavutatav (nt juhtumi asjaolude kirjeldus väikeses kogukonnas). „Käsitsitöö“ tähendab kohtulahendite kontekstis iga lahendi lausete kaupa inimese ja mitte masina poolt üle vaatamist ning otsustamist, kas isik on ka asjaolude või õiguslike põhjenduste kaudu tuvastatav või mitte.
- **Protseduurireeglite olemasolu küsimus.** See, kas teabevaldajatel on olemas avaliku teabe väljastamist puudutav sisekord, on asutustes väga erinev. Mitmed intervjueeritavad teabevaldajad märkisid, et neil puudub avaliku teabe väljastamiseks sisekord või reeglistik. Lähtutakse vaid seadusest ja juba väljakujunenud praktikast. Samas oli ka teabevaldajaid, kes sellise korra olemasolu kinnitasid.  
Selgus, et teabevaldajatel puudub ühtne kord, kuidas isikuandmeid sisaldavaid dokumente välja anda, kui andmetöötlaste aluseks ei ole nõusolek, vaid mõni muu andmekaitse üldmääruse artiklis 6 sätestatud alus, nagu näiteks õigustatud huvi. Samas, tagamaks avaliku teabe väljastamise ühtne praktika, peaks avaliku teabe valdajad lähtuma samasugustest reeglitest isikuandmeid sisaldava teabe väljastamisel õigustatud huvi alusel. Selline kord ja korrektne hindamine tagaks, et amet/ametnik/töötaja ei pea pelgama vastutust isikuandmete ebaseadusliku töötlemise eest, kui ta on andmed korda järgides ja õigustatud huvi analüüsi alusel välja andnud.
- **Andmete väljastamise erinev praktika nii organisatsioonideülel kui ka organisatsiooni sees.** Ka olukorras, kus asutuses on olemas teabenõuetele, selgitustaotlustele ja muudele avalike andmete väljastamise taotlustele vastamise kord, erines praktika tihti ka organisatsiooni sees. Mõnes asutuses nõuab kord, et iga vastuse vaataks üle õigusosakond, et tagada sellega asutusteülene ühtne praktika. Teatud ametites nõudis kord, et iga ametnik otsustab ja koostab vastuse oma pädevuse raames, tekitades seega erineva praktika organisatsiooni sees.
- **Soov vastata sisuliselt.** Intervjueeritud avaliku sektori organisatsioonid kinnitasid, et nende soov on vastata sisuliselt ning proovitakse leida võimalus

väljastada soovitud teave vähemalt osaliselt (vastavalt kehtestatud piirangutele). Kõik teabevaldajad kinnitasid, et kõige suurem töökoormus tuleneb väga mahukatest teabenõuetest (ajaloolised, pika ajavahemiku kohta jne), korduv-teabenõudjate taotlustest (nt kinnipeetavad jmt) ning selgitustaotlusteks kvalifitseeruvatest taotlustest (nt hõlmates mitmete asutuste haldusalas olevate andmete ristkasutust).

- **Rikked.** Infosüsteemid ei pea koormusele vastu ja esineb palju rikkeid. Näiteks päringud ei tööta, teatud failid ei genereeru.

### **Erasektori infoäri esindajad töid välja järgmised takistused:**

- **Kulu/lõiv.** Teatud andmeid saab kätte küll üksikpäringuga, aga kui äritegevuses on soov *server-to-server* andmeid töödelda, siis küsitakse tasu. Näiteks on äritegevust takistanud äriregistri suured tasud/lõivud. Teiseks näiteks on toodud rahvastikuregistrit: mida rohkem päringuid teha, seda odavam see on pärijale. Samas annab see arusaamatu eelise suurettevõtetele, kelle jaoks on hind alla viidud, aga isik, kellel on ressursse vähem, saab lubada endale kallima hinna eest vähem päringuid. See suurendab andmete kättesaadavuse ebavõrdsust.

---

### **MÕJUTATUD VALDKONNA NÄIDE**

*Maksehäireregistreid (mh võlainfo) peavad Eestis ainult eraettevõtted (maksehäireregistreid on Eestis kokku kaks, s.o Taust.ee, mida peab Krediidiregister OÜ, ja CreditInfo, mida peab AS Creditinfo Eesti). Tegemist on ärivaldkonnaga, milles riiklik andmete avatus on oluline, nimelt tugineb viidatud ühingute infoäri lisaks võlaandmetele ka just riigi poolt avalikustatud teabele ning seega tähendab iga täiendav piirang, mh lõivude suurendamine või masinloetavuse puudumine, otsest mõju äritegevusele.*

- **Raskused ligipääsuvajaduse põhjendamisega.** Eraettevõtted on andnud tagasisidet, et ei ole selge, kuidas peab põhjendama ligipääsuvajadust, kui tegemist on andmetega, millele saab ligi nn põhjendatud/õigustatud huvi korral, s.t millise põhjalikkusega ja millistele kriteeriumitele vastavaid põhjendusi teabevaldaja ootab.
- **Regulatsiooni ebaselgus.** Nii avalikud asutused kui ka erasektori esindaja rõhutasid, et avaliku teabe regulatsiooni ei saa pidada selgeks. Eraettevõtte esindaja tõi näiteks, et on isegi olukordi, kus määruse alusnorm on seadusest



kaotatud, aga määrusest on regulatsioon unustatud tühistada. Näiteks endiselt on täies ulatuses kehtiv kohtute infosüsteemi põhimäärus, mis on kehtestatud AvTS-i § 3<sup>1</sup> lõike 8<sup>1</sup> alusel. Samas ei kehti AvTS §3<sup>1</sup> lg 8<sup>1</sup> ehk seadusest tulenev alus enam juba 10.12.2021 seisuga. Avaliku sektori asutused on välja toonud, et kehtiv AvTS võeti vastu ajal, kui avalik teave tähendas paber-, mitte digitaalseid dokumente. See tähendab, et mitmed normid on digimaailma jaoks kohmakad ja nende rakendamine keeruline. Näiteks on digitaalse dokumendi puhul küsimusi tekitanud teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise korra rakendamine.

## 2.2 Tehnilised võimalused andmete taaskasutamiseks

Alljärgnevalt on välja toodud tehnilised võimalused andmete taaskasutamiseks nii avaliku sektori kui ka erasektori infoäri vaates. Selleks esitati intervjuude käigus küsimused nii teabevaldajatele avalikus sektoris kui ka teabenõudjate esindajatele fookusega just andmete juurdepääsetavuse tehnilisel võimekusel.

**Teabenõudjalt ja teabevaldajalt küsiti:**

- **Millised on tehnilised, masinloetavuse ja ristkasutuse võimalused andmete taaskasutamiseks?**
- **Kas on esinenud olukordi, kus avaliku teabega tutvumine on küll lubatud, kuid seda ei ole võimalik teha mõne tehnilise asjaolu/törke tõttu?**

**Avaliku sektori esindaja seisukoht andmete taaskasutamise tehniliste võimaluste osas:**

- **Andmete ristkasutus.** Üks intervjuueeritud riigiameti esindaja selgitas, et nemad näevad ristkasutuses palju suuremat potentsiaali, kui riik on praegu realiseerimas. Riigil on palju andmeid, mille kuvamist saaks teha kasutajasõbralikumaks ja neid omavahel kombineerides oleks võimalik pakkuda uut väärtust. Näiteks oleks võimalik riigi andmemassiivides olevat informatsiooni visualiseerida, s.o kuvada erinevate graafikute ja joonistena, mis teeks andmed ligipääsetavamaks.

**Erasektori infoäri esindajate seisukoht andmete taaskasutamise tehniliste võimaluste osas:**

- **Riigil puudub tehniline võimekus.** Erasektor on näiteks huvitatud elatisvõlglaste registrist, mida haldab RIA. Siiani ei ole erasektorile sellele andmebaasile suuremat ligipääsu võimaldatud. Võimalik on küll teha üksikpäringuid, mis aga ei sobi andmeäri tegemiseks. Väidetavalt on põhjuseks serverite liialt suur koormus ning see, et süsteem ei pea masspäringule vastu.
- **Keeruline leitavus.** Näiteks Avalikud Teadaanded ja Riigi Teataja on tehniliselt raskesti arusaadavad ja raskesti kasutatavad. Kasutusmugavus on puudulik ning seda nii ettevõtete kui ka üksikisikute vaatest.
- **Kiirus.** Riigi portaaliid ja dokumendiregistrid jmt on väga aeglased.
- **Vajaduspõhised toetused.** Nii avaliku kui ka erasektori esindajad töid välja, et riigil on võimalik olemasolevate andmetega luua palju suuremat väärtust, kui seda praegu tehakse. Näitena toodi sihtrühmade/vajaduspõhised toetused, mis võimaldaksid näiteks saada lastetoetust isikutel, kes seda kõige rohkem vajavad, ning lubaks samal ajal isikutel, kes toetust ei vaja, sellest loobuda.

### 2.3 Andmekvaliteedi tase ja probleemid

Alljärgnevalt on välja toodud andmekvaliteedi tase ja probleemid nii avaliku sektori kui ka erasektori infoäri vaates. Selleks esitati intervjuude käigus küsimused nii teabevaldajatele avalikus sektoris kui ka teabenõudjate esindajatele.

#### Teabenõudjalt ja teabevaldajalt küsiti:

- **Milline on avaliku teabe andmekvaliteedi/andmekirjelduse (mh avaandmete) tase ja millised on andmete kasutatavuse tagamise praktikad?**

Avaliku sektori esindaja seisukoht andmekvaliteedi taseme ja probleemide osas:

- **Andmekvaliteedi tagab esmalt andmesisestuse standard ning seejärel andmesisestuse praktika.** Kui andmesisestuse standard on kirjeldatud, siis oleneb kvaliteet andmesisestaja praktikas kasutatavast standardist (nimetati ka „mugavusstandardiks“). Andmesisestuse standardita ei teki kvaliteetseid andmeid (nt nimekuju, aadressiandmed). Näiteks tervishoiuvaldkonnas tagaks

parema andmekvaliteedi infosüsteemidega seonduva õpetamine juba koolis või töölasel kohustuslikul täiendkoolitusel (nt tervishoiu infosüsteemi puhul on tegemist 700+ pere- ja hambaarstiga kui info sisestajatega ning kogu süsteem sõltub just nende spetsialistide andmesisestuse kvaliteedist).

Andmesisestuse korra puudumine viib hiljem selleni, et olemasolevatest andmebaasidest otsingute tegemine ei ole tõhus. Pole teada, millist otsingusõna kasutada ja andmebaas isegi ei võimalda laialdast otsingut.

- **Avaandmete portaali tehnilised ja andmekvaliteedi probleemid.** Avaandmete portaal ei ole kiires ja pidevalt uuenevas andmeäris reaalselt kasutatav. Nimelt uuendatakse andmeid liiga harva, s.o heal juhul kord nädalas. Intervjueeritavad on samas selgitanud, et andmeäri vajab andmete uuendamist isegi mitu korda päevas, et olla usaldusväärne. Vt näiteks Riigi Teataja andmete näide: <https://avaandmed.rik.ee/andmed/ERT/>. Viidatud näitest tuleneb, et andmed ei uuene iga päev, kuid samas on tegelik väärtus eelkõige parasjagu, s.o antud ajahetkel kehtivatel õigusaktidel, mitte ajaloolistel seadustel.
- **Vigade parandamise aeglus.** Teabevaldajad on selgitanud, et laadivad teatud andmeid avaandmete portaali näiteks kord kvartalis. Kui andmetes on viga, mida ikka ette tuleb, siis seda viga ei olegi enne võimalik parandada, kui järgmises kvartalis andmeid uuendades. Selgitatud on ka, et teabevaldajal puudub ressursid, et isikute veapäringuid ühekaupa menetlema hakata, ja sellega seoses ei ole antud ka konkreetset kontakti, et oleks lihtne selles küsimuses nende poole pöörduda.

Kokkuvõttes võib järeldada, et Eesti avaliku teabe andmekvaliteedi tase on hea, kuid problemaatiline on vigade parandamise protsess. Nii MTA kui ka Äriregistri andmete osas toodi korduvalt välja, et olemasolevaid vigu on keeruline parandada ning kvaliteeti mõjutab ka asjaolu, et andmed aeguvad, s.t ettevõtjad vajavad nt avaandmete portaalis kiiremini uuenevaid andmeid, et need oleks reaalses äritegevuses hõlpsamini kasutatavad.

**Erasektori infoäri esindaja seisukoht andmekvaliteedi taseme ja probleemide osas:**

Kvaliteediprobleeme on mitmete riigi poolt avalikustatud andmetega ning isegi erinevate riiklikes registrites olevate andmetega. Järgnevalt on mõned näited välja toodud.

- **Äriregister.** Näiteks kuvatakse isikut kord ühe ja siis teise nimega, mis tähendab, et sama isikut on ühe asemel justkui mitu. Teise näitena esineb ka olukordi, kus ühel inimesel saab Äriregistri andmete järgi olla ka mitu erinevat isikukoodi. Puuduvad reeglid, kuidas välismaist nime täpselt kirjutada ja kirja panna. Eriti kui inimesel on nt kuus nime või inimese nimi originaalis kirjutatakse nt kirillitsas.
- **Äriregistris ei ole selge ka see, kes on nn „andmete omanik“, s.t kellega ühendust võtta, et viidata probleemidele, ebatäpsustele ja valeandmetele.** Intervjueeritud ettevõtte esindaja selgituste kohaselt on nende töötajad korduvalt vigadele tähelepanu juhtinud, aga riiklikus registris ei ole vigu parandatud. Praktikas on tavapärane, et infoäriaga tegeleval ettevõttel on nn äriregistri vigade fail, mille abil oma andmebaasi pärast uuendusi korrigeeritakse. Probleem on seega nii tehnilises lahenduses kui ka vastutuse võtmises.
- **Avalikud Teadaanded.** Ettevõtja hinnangul puudub kindel kord, kuidas seal andmeid kuvada. See tekitab raskusi nii andmete töötlemisel kui ka otsingu teostamisel. Isikukoodi nt kuvatakse erinevatel väljadel.
- **MTA.** Erasektori esindajad on välja toonud, et MTA andmekvaliteet on pigem hea. On silma jäänud olukord, kus MTA süsteemis kuvatakse arvutusvea tõttu maksuvõlga, kuigi tegelikult seda ei ole. Lisaks on vahepeal tehtud muudatusi, mis ei ole alati olnud läbipaistvad. MTA „ettevõtte reitingu“ kõigile algandmetele ei ole ettevõttel endal ligipääsu (MTA kasutab ettevõtte reitingus andmeid, millele on ligipääs ainult MTA-l) ning seega ei ole erasektoril võimalik kontrollida reitingu seadmise loogikat.

## 2.4 Head ja halvad kasutuskogemused

**Positiivsed näited uuringuga hõlmatud andmekogude kasutamisest kolmandate osapoolte poolt.** Intervjueeritavatel paluti tuua positiivseid ja negatiivseid näiteid avaliku teabe kasutamiskogemustest. Selleks esitati intervjuude käigus küsimused nii teabevaldajatele avalikus sektoris kui ka teabenõudjate esindajatele; lisaks kogemuste põhjal näidete toomisele küsiti:

- **Kas avalikule teabele parem ligipääs võib ära hoida mingit liiki kahju?**
- **Avaliku sektori esindaja**

Olulisim ära hoitav ja välditav kahju on korrupsioonijuhtumitega kaasnev kahju. Näiteks toodi, et kui koolitusinfo oleks avalik ja masinloetav, siis ei oleks Tallinna Linnatranspordi koolituskuludega seotud skandaali toimunud.<sup>1</sup>

Avaliku sektori esindajad on andmekogude kasutamise positiivse näitena kirjeldanud koostööd teadlaste ja tudengitega. Riigiamet on olnud valmis abistama lõputöök vajaliku materjali kogumisel ja süstematiseerimisel.

### **Erasektori infoäri esindaja**

Erasektoris on andmebaase, kus riigi poolt avalikustatud andmete taasavaldamine ja süstematiseerimine on teostatud mõistlikumal viisil, kui seda teeb riik, ja andmed on kättesaadavamad., Näiteks mitmed infoportaalid nagu Infopank (Äripäev AS), Creditinfo (Creditinfo Eesti AS) ja Taust.ee (Krediidiregister OÜ) visualiseerivad ja teevad andmed hõlpsamalt ligipääsetavaks.

### **Meedia esindaja**

Meedia ligipääs avalikele andmetele ja andmekogudele võimaldab hoida silma peal demokraatlikel protsessidel, tõstatada õigel ajal küsimusi ja juhtida tähelepanu puudujääkidele. Ajakirjanikud on avalike andmetega töötades viidanud nii tehniliste probleemidele kui ka pööranud riigi tähelepanu andmetele, mis ei tohiks dokumendiregistris üldse avalikud olla. Ajakirjanike uurimistööl avalike andmete põhjal on viinud ka korrupsioonikahtlusteni ning kriminaalmenetluste alustamiseni.

**Näiteid juhtumitest, mil ligipääs andmetele on olnud takistatud ning sellega on kaasnenud kahju kolmandatele osapooltele**

- **Kahju tekitamise oht**

**Teabenõudjalt ja teabevaldajalt küsiti:**

---

<sup>1</sup> Vt Tallinn laseb Boroditši TLT juhi kohalt lahti. ERR. URL: <https://www.err.ee/1608601036/tallinn-laseb-boroditsi-tlt-juhi-kohalt-lahti>.

- Millised on takistused, mis võivad tekitada mingit liiki kahju?

- **Isikuandmed**

Mitmed teabenõudjad (eraettevõtted ja meedia esindajad) töid välja, et isikuandmed on saanud takistuseks avaliku teabe väljastamisel. Väljastamata võidakse jätta ka kogu dokument ja seda põhjendusel, et tegemist on juurdepääsupiiranguga teabega. Seda ka olukorras, kus isikuandmete piirang lubab väljastamata jätta vaid isikuandmeid sisaldava osa. Toodi ka välja, et kuigi seadus kohustab kaaluma, kas isikuandmete väljastamine kahjustab oluliselt andmesubjekti eraelu, siis otsuseid selle kohta, et isikuandmeid tuleb kaitsta, tehakse pigem kergekäeliselt ja igaks juhuks. Meedia esindaja tõi näiteks, et toimikus, millega ta läks tutvuma, olid algselt kinni kaetud ka kohtuniku ja prokuröri nimi. Nende isikute nimede katmiseks puudub aga õiguslik alus ja põhjendus.

- **Ärisaladus**

Nii teabevaldajad kui ka teabenõudjad märkisid, et ärisaladuse defineerimisega on suuri raskusi. Teabevaldajad ei soovi võtta endale vastutust, et on kogemata ärisaladust väljastanud, ja seega kuulutatakse kergekäeliselt kõik ärisaladuseks. Ja seda veel isegi enne, kui isikuga, kelle ärisaladusest jutt, on konsulteeritud ja temalt küsitud, mida ta ärisaladuseks peab. Teabenõudjad (meedia) töid välja, et on ärisaladuse tõttu andmete väljastamisest keeldumise vaidlustanud ka Andmekaitse Inspeksioonis, kus inspeksioon juhendas teabevaldajat, et kogu sisu ei saa siiski

---

*Viidatud arengud isikuandmeid ja ärisaladust sisaldavate dokumentide juurdepääsu piiramisel kahjustavad demokraatlikke protsesse üldiselt. Meedia ei saa teostada oma valvekoera rolli, kui meedia esindajal ei lubata andmetele juurde pääseda. See viib ka läbipaistmatuma ühiskonnani, võimaldades mu hulgas riigil oma otsuseid vähem põhjendada, ja suurendab korruptsiooniohtu.*

---

ärisaladusena käsitleda. .

- **Erasektori infoäri esindaja seisukoht ligipääsu saamata jätmisega tekkinud kahju osas**

Infoäriettevõtted on omalt poolt rõhutanud, et kahju on otseselt rahaline, s.o saamata jäänud tulu, sest ärivõimalusi on selle võrra vähem, ja seda enam, et konkureerida tuleb ka riigiga, s.o muu hulgas Äriregistriga. Seega kahju tekib nii sellest, et andmed ei ole lihtsasti kättesaadavad ja need on kallid, kui ka sellest, et teatud andmeid müüb juba riik ise. Samas konkreetsete numbrite väljatoomine tungiks intervjuueeritavate sõnul juba nende ärisaladusse. Kahju suurusjärgu osas viidati, et tegemist on sadadesse tuhandetesse eurodesse küündiva summaga. Kahju täpse arvutamise teeb konkreetsetele teenusepakkujatele keeruliseks ka asjaolu, et andmete avalikumaks muutmisel lisandub sellega ka konkurente, s.t andmeid ei tehta ligipäasetavaks vaid konkreetsele ettevõttele, vaid kõigile.

## **2.5 Andmete avalikustamise riskid**

### **Uuringuga hõlmatud andmekogudes olevate andmete avaldamise riskid**

#### **Teabenõudjalt ja teabevaldajalt küsiti:**

- Kas/millised on riskid (oht teiste isikute õigustele ja vabadustele) praeguse avaliku teabe väljastamise korralduse juures?
- Millised riskid võivad avalduda, kui ligipääs avalikule teabele laialdasemalt avada?

- **Avaliku sektori esindaja seisukoht**

Andmete avalikustamisel (eriti proaktiivsel) ei ole alati ettenähtavat kaasnevat kahju. Ühe näitena nimetati: PRIA avalikustab reaalses maailmas mistahes kaitsemeetmeteta (nt autentimine, logimine) mesitarude asukohad (tagamaks info näiteks väetamise piirangute kohta põllumeestele) ning seda informatsiooni on asunud korduvalt kasutama kuritahtlikel eesmärkidel: mee, mesitarude ja mesilasperede varguse näol. Samuti viidati oskamatusel pöörata tähelepanu metainfo avalikuks saamisele, lingitud andmetele jmt.

**Ametnike ja töötajate kohta info avaldamisega** veebis kaasneb tööjõurisk. Näiteks võib tuua, et ühe riigi IT-maja tervele IT-osakonnale tehti korraga tööpakkumine erasektori ettevõtja poolt.

**Julgeoleku- ja privaatsusriskid.** Proaktiivne avaldamine on alati suuremate riskidega kui reaktiivne, sest mis on kord avalikustatud, seda enam tagasi võtta ei saa. Iga andmestiku proaktiivse avaldamisega tuleb hinnata esmajärgus kahte kaasnevat faktorit: julgeolekurisk ning privaatsusrisk. Näiteks kui on avatud info selle kohta, kus on teed ja sillad, siis rahuajal loob see läbipaistvust, taaskasutamise- ja ärivõimalusi, kuid sõjaajal võib sellise info avalikkus olla riigile fataalne. Samuti näiteks ametnike kohta info avalikustamine (kontaktid, eriala, vastutusvaldkond, tasu suurus) – julgeoleku vaatest on tegemist suure riskiga, sest see loob võimalusi välisluurele (lähikondsete kaudu mõjutamine jmt).

**Ettenähtamatu kaasneva kahju riskid.** Proaktiivse avalikustamise puhul on oluline kasu-kahju hindamine: kes on huvitatud isik, kas selline isik eksisteerib, mis on kasu andmete avalikustamisest, kas konkreetsete andmete vastu üldse eksisteerib huvi.

**Andmetest tehtavad ebaõiged tõlgendused ja järeldused ning nende avaldamine üldsusele.** Näiteks toodi olukord, kus avaliku teabena saadakse infot, et mingit haigust on X hulk – kaasneb risk, et andmeid tõlgendatakse valesti ning sellest johtuvad ebaõiged järeldused. Samas näiteks COVID-i ajal nägime, et sellised ebaõiged tõlgendused viisid avalikkuses pigem diskussioonide ja debatini. Avaandmete puhul on risk andmete „kirjaoskamatus“ tõttu suurem, sest neid segakasutatakse teabenõude alusel saadutega.

Avaandmete loomise eeldus on koolitus, meetodikakirjeldus ning juhtimislauad. Ilma eelnevata tekivad paratamatult puudused: koolituseta andmesisestuses, seejärel meetodikata avaandmetena avalikustamise praktikas ning juhtimislauadeta avaandmete keerukas kasutatavuses.

**Liiga paljude andmete avaldamise risk.** On olnud olukordi, kus teatud dokument tuleb avalikustada, kuid ununeb eemaldada antud dokumendis olevad ristviited, mis viivad teabeni, millele avalikkusel juurdepääsuõigust ei tohiks olla. Lisaks tuleks tähelepanelikum olla ka metaandmetega, mis samuti on paljastanud rohkem, kui riigiasutus on soovinud ja seadus lubab.



- **Meedia esindaja seisukoht**

**Andmed kui julgeolekurisk.** Riigil tuleb vältida ja analüüsida olukorda, kus andmed, mida kas avalikustatakse või avaldatakse konkreetsele isikule teabenõude alusel, kujutavad endast riski riigi julgeolekule.

## 2.6 Edasine perspektiiv

**Uuringuga hõlmatud andmekogudes olevate andmete veel täiendavalt avaandmeteks muutmise võimalused**

**Teabenõudjalt ja teabevaldajalt küsiti:**

- Milliseid andmeid oleks mõeldav avaldada laiemaks kasutuseks, muuta avaandmeteks, millisel viisil avaldada neid avaandmetena? Mis seda takistab?

**Erasektori ja avaliku sektori esindajate ühine seisukoht**

Nii erasektori kui ka avaliku sektori intervjueeritavad rõhutasid, et küsimus ei ole isegi niivõrd uute andmete avaandmeteks lubamises, vaid selles, et olemasolevate avaandmete kättesaadavust ja kvaliteeti tuleb parendada. Kasvama peaks ka juba avalikuks teabeks olevate andmete kvaliteet ning ligipääsetavus.

**Teadlaskonna esindaja seisukoht**

Ajaloolasi abistaks nende töös muudatus, millega surnud isiku isikuandmete töötlemisele seatud juurdepääsupiirangu tähtajad oleksid nii isikuandmete kaitse seaduses kui ka AvTS-is samasugused. Nimelt tegi seadusandja uue isikuandmete kaitse seaduse vastuvõtmisega otsuse, et surnud isiku isikuandmeid võib töödelda ilma pärija nõusolekuta, kui täiskasvanuna surnud isiku surmast on möödunud 10 aastat. Samal ajal jäi muudatus tegemata avaliku teabe seaduses, mille § 40 sätestab, et asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud isikuandmeid sisaldavale teabele kehtib juurdepääsupiirang 30 aastat alates isiku surmast. Seega, vaatamata isikuandmete kaitse seaduses tehtud muudatustele, ei lühenenud surnud isiku isikuandmete töötlemisele kehtestatud piirang osas, mis puudutab avalikku teavet.

Samal ajal puudub otsene põhjendus, miks peaks AvTS-is endiselt kehtima piiranguna 30 aastat nagu vana isikuandmete kaitse seaduse ajal.

---

### **ELATISVÖLGLASTE INFO ELATISVÖLGLASTE REGISTRIS**

*Läbi eesti.ee portaali on igaühel võimalik teha üksikpäring, et teada saada, kas inimesel on elatisvõlgnevus. Elatisvõlgnevuse korral kuvatakse seda summaliselt, mitme elatisvõlgnevuse korral võlasummad summeeritakse. Päringu tegemiseks peab sisestama huvi pakkuva inimese isikukoodi või ees- ja perenime ning sünnikuupäeva. Elatisvõlglaste registrit haldab Registrate ja Infosüsteemide Keskus (RIA. URL: <https://www.ria.ee/et/uudised/riigiportaalis-saab-kontrollida-elatisvolgnevust.html>)*

---

### **Erasektori infoäri esindaja seisukoht ja elatisvõlglaste register**

Intervjuudest erasektori esindajatega selgus, et huvi elatisvõlglaste andmete kasutamise vastu on suurem, kui võimalus teha ainult üksikpäringud, s.o juurdepääs korraga suuremale hulgale andmetele, masinloetavus jne. Samal ajal on riik pidanud selgitama, et enamaks kui üksikpäringuteks puudub võimalus ja võimekus. Siinkohal oleks riigil võimalik muuta andmetele juurdepääsu tunduvalt avatumaks ning erasektor saaks omakorda need andmed äritegevuse käigus oma teenuste kasutajatele mugavamalt ligipääsetavaks teha.

### **Erasektori infoäri esindaja seisukoht**

Arutada tuleks liiklusregistris olevate sõiduki omaniku andmete avaldamise võimalikkust. Intervjuu andnud infoäri esindaja hinnangul ei ole otseselt põhjust, miks kinnistu omaniku andmeid avaldatakse, kuid sõiduki omaniku andmetele ligipääsu ei ole.

### **Plaanitavad muudatused ning andmete kättesaadavaks tegemise tehniline ja finantsiline võimekus**

#### **Teabenõudjalt ja teabevaldajalt küsiti:**

- **Kas teile on teada plaanitavaid muudatusi, mis teabevaldajat avaliku teabe väljastamise raames võivad mõjutada?**
- **Milline on teabevaldaja tehniline ja finantsiline võimekus andmete kättesaadavaks tegemisel?**

**Nõusolekuteenus.** Nõusolekuteenus on Riigi Infosüsteemi Ameti (Riigi Infosüsteemi Amet. Nõusolekuteenus. URL: <https://www.ria.ee/et/riigi-infosusteem/nousolekuteenus.html>) arendatav e-teenus, mis võimaldab inimesel anda riigile loa jagada tema isikuandmeid kindla teenusepakkujaga. Seejuures võimaldab nõusolekuteenus:

- inimesel nõusolekuid anda, vaadata ja tagasi võtta;
- andmesaajal vaadata talle andmete väljastamiseks antud nõusolekuid;
- andmekogul kontrollida isikuandmete väljastamisel, kas andmesaajale on

---

## **KATSETAMISE FAAS**

*Riigi Infosüsteemi Amet katsetab nõusolekuteenust järelmaksu taotlemise protsessis koostöös AS Inbanki ja elektroonikapood Klickiga: kui inimene annab nõusolekuteenuse keskkonnas oma heakskiidu, kontrollib pank Maksu- ja Tolliameti andmekogust inimese maksevõimet, mille põhjal saab teha andmetele tugineva otsuse järelmaksu andmiseks.*

---

nõusolek antud.

Nõusolekuteenuse arendamine algas juulis 2020. Esimene pilootprojekt sai alguse detsembris 2021.

Nõusolekuteenusel on potentsiaal tekitada oluline edasimineku andmetele juurdepääsu osas, kuid võrd see lihtsustab nõusolekute küsimise, haldamise ja ka tagasivõtmise protsessi. Teenus loob ettevõtetele võimaluse kasutada teenuste pakkumiseks ja edasiarendamiseks isikuandmeid ning samal ajal olla kindel, et andmete töötlemine on seadusega kooskõlas ja läbipaistev.

**Täiendavalt edasi arendatud planeeritavas nõusolekuteenus** nähakse põhimõttelist muudatust andmete kättesaadavaks tegemisel ning andmete vaba

liikumise põhivabadusena sisustamisel. Kui iga isik saab ise juhtida temaga seotud andmete kasutamist, muutub kogu avalikule teabele juurdepääsu loogika ning kontroll antakse andmesubjektile.

**Kohtute ressursikulude hüppeline kasv.** Kohtute esindaja on selgitanud, et plaanitavad muudatused seoses kohtumenetluse nn avalikustamise eelnõuga toovad kaasa hüppelise ressursikulu. Nimelt tehakse palju tööd käsitsi, näiteks nimede eemaldamist. Uue eelnõu kohaselt saavad kolmandad isikud õiguse taotleda õigustatud huvi alusel ligipääsu kohtutoimikule ka veel pooleli olevas menetluses. Kui teatud tõendeid menetluse ajal välja võtta ei saa, tuleb kohtu töötajatel hoolitseda selle eest, et väljastataks vaid lubatud teavet, mis taas toob kaasa suurema ressursikulu.

### 3. Avalikule teabele juurdepääs Leedu ja Soome näitel

#### 3.1 Peamised erinevused ja sarnasused võrdlusriikides

Uurimistöö kolmandas etapis võrreldi Eesti avaliku teabe kättesaadavust ning vastavat praktikat Soomes ja Leedus. Avaliku teabe regulatsiooni puudutavatele küsimustele vastasid Soome osas Soome Vabariigi valitsuse infojuhi (CIO) Jarkko Levasma meeskonna liikmed ning Leedu osas andmete regulatsioonile spetsialiseerunud TRINITI JUREX advokaadibüroo advokaadid.

---

#### **OLULISI TÄHELEPANEKUID**

*Kui võrrelda Soome ja Leedu regulatsioone ja avaliku teabe kasutamise praktikaid Eesti omadega, siis Soome omad on Eestiga sarnased, kuid Leedus on avaliku teabe kasutamine piiratum, s.t Leedus on ligipääs tunduvalt väiksemale hulga andmetele.*

*Mõlema riigi regulatsioonid on paljuski mõjutatud Euroopa Liidus toimuvast ning siseriiklikud kaalutlused andmete kättesaadavuse parandamiseks või piiramiseks on üldjoontes samad. Sarnaselt Eestiga on Soomes õigus avalikule teabe ligi pääseda reguleeritud põhiseaduse tasandil. Nii Leedus kui ka Soomes on vastu võetud seadus, mis peamised avalikule teabele ligipääsu piirangud sätestab. Soomes on selleks valitsuse tegevuse avatuse seadus (621/1999) ning Leedus andmetele juurdepääsu ja andmete taaskasutamise seadus. Erinevalt Eestist ei ole ei Soomes ega Leedus eraldiseisvat riigiasutust, kelle üheks põhiülesandeks oleks järelevalve avalikule teabele ligipääsetavuse üle. Erinevalt Eestist ei otsusta kummaski riigis avaliku teabega seonduvat sama riigiasutus, mis valvab isikuandmete kaitse üle. Erinevalt Eestist peavad Leedu eksperdid võimalikuks, et riiklikud andmevaldajad ei ole tingimata motiveeritud avama kõiki andmeid, mida nad võiksid, kuivõrd andmevaldajal endal on suur huvi andmeid endale hoida ja andmetega raha teenida. Nii Leedu kui ka Soome esindajad toovad välja, et andmetele ligipääsetavust avatuse suunal mõjutab lähiaastatel just Euroopa Liidu avaandmete direktiiv (EL) 2019/1024.*

---

## **EESKUJU KÜSIMUS**

*Kui mõelda, mida Eestil oleks Soomelt või Leedult õppida, siis Eestis võiks vältida Leeduga sarnast olukorda, kus andmevaldajal on suur huvi andmeid endale hoida ja andmetega raha teenida. Nii Leedu kui ka Soome avaliku teabe kasutusjuhtusid võiks rakendada Eestis, kusjuures ka ülevaade Eesti avaliku teabe kasutusjuhtudest võiks avalikkusele kättesaadav olla, et suurendada avalikkuse teadlikkust avaliku teabe võimalikust kasutusotstarbest. Kui saadud tagasiside pinnalt nähtub, et Soome püüab ka siseriiklike algatustega juurdepääsu avalikule teabele parandada, siis Leedu reageerib valdavalt EL-ist tulevatele algatustele. Eestis muudetakse avaliku teabe kättesaadavusega seonduvaid seadusi Soomega sarnaselt nii siseriiklikest kui ka EL-ist tulevatest algatustest tulenevalt. Eesti jaoks on eelistatum eeskuju kindlasti Soome, arvestades Soome püüdlusi andmetele ligipääsu tagada ja laiendada.*

---

- **Soome**

Õigus avalikule teabele ligi pääseda on sätestatud Soome põhiseaduses. Valitsuse tegevuse avatuse seadus (621/1999) (Act on the Openness of Government Activities (621/1999) reguleerib üldist juurdepääsu riigiasutuste ja avalikku võimu teostavate eraõiguslike asutuste valduses olevatele ametlikele dokumentidele. Seadus sisaldab ka loetelu dokumentidest, mis peavad olema salajased, s.t millele ei või ligipääsu anda. Piirangud puudutavad välisasjadega seotud dokumente, kriminaaluurimisi, politsei tegevusega seonduvaid dokumente, sõjaväeluure teavet ja relvajõude puudutavat teavet ning konfidentsiaalse äritegevusega seonduvat teavet.

Soome eksperdid hindavad, et ligipääs avalikule teabele on pigem aastatega suurenenud. Sarnaselt Eestiga on ka Soomes EL-i andmekaitse üldmäärus teinud avaliku teabe valdajad palju ettevaatlikumaks sellise avaliku teabe väljastamisel, mis sisaldab isikuandmeid.

Peamised takistused avalikule teabele juurdepääsemiseks on seotud andmete kvaliteediga, turvalisuse küsimustega, andmete leitavusega ja ressursside puudumisega, et investeerida andmete jagamisega seonduvasse tehnoloogiasse. Lisaks tuleneb Soomes läbi viidud uuringust (Muukkonen, M., Leppälä, S.,

Kauhanen-Simanainen, A. & Myllyniemi, N. 2022. The consequences of paid and free access to public sector information. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022: 50), et avalikule teabele ligipääsu mõjutavad negatiivselt ka tasud ja lõivud.

Soomes on iga ametiasutuse ülesanne hoolitseda avaliku teabe avalikustamise eest vastavalt õigusaktidele. Erinevalt Eestist puudub riikliku järelevalve teostamiseks konkreetne riigiasutus, kuid finantsministeeriumil on koordineeriv roll ja Soome digiagentuur toetab avaandmete jagamist, pakkudes opendata.fi teenust.

- **Leedu**

Avalikule teabele juurdepääsu reguleerib Leedus andmetele juurdepääsu ja andmete taaskasutamise seadus. Seaduses on sätestatud põhimõtted, mille alusel tehakse avaliku sektori valduses olev teave kättesaadavaks. Seda kasutamiseks nii ärilistel kui ka mitteärilistel eesmärkidel. Seaduse üks peamisi eesmärke on rakendada EL-i direktiiviga 2019/1024 (avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta) kehtestatud standardeid.

Seadus sätestab loetelu andmetest, mille suhtes seadus ei ole kohaldatav. Kõige asjakohasemad näited on järgmised:

- andmete töötlemine, mis ei toimu avaliku ülesande täitmise raames;
- andmed, mille kohta kolmandal osapoolel on intellektuaalomandi õigused;
- andmed, millele juurdepääsu võimaldamine on seaduste või muude õigusaktidega keelatud, sealhulgas andmed, mis ei ole kättesaadavad riigi või avaliku julgeoleku, riigikaitsehuvide, statistiliste andmete konfidentsiaalsuse, ärisaladuse tõttu või mis kujutavad endast riigi-, teenindus-, panga-, äri- või ametisaladust;
- andmed, millele juurdepääsu võimaldamine on piiratud seaduste või muude nende alusel vastu võetud normatiivaktidega; lisaks peab juurdepääsu taotleja põhjendama taotletud andmete kasutamise eesmärki;
- andmed, millele juurdepääs ei ole isikuandmete kaitse eeskirjade kohaselt lubatud või piiratud.

Leedu avaliku teabe kasutamist reguleeriv seadusandlus ei ole sõnastatud sama laialt kui AvTS Eestis. Seadusest tuleneb selgelt, et juurdepääs avaliku sektori valduses olevale teabele on palju piiratum.

Sarnaselt Eesti regulatsiooniga võivad lisaks üldküsimumsi reguleerivale seadusele (Leedus andmetele juurdepääsu ja andmete taaskasutamise seadus) ka muud seadused kehtestada konkreetsetele andmekogumitele juurdepääsu piiranguid.

Suurimaks takistuseks andmetele ligipääsu andmisel või taotlemisel on andmeallikate ja avaliku sektori andmehaldusega seonduvad küsimused. Kuigi kättesaadavate andmete hulk on märkimisväärne, puuduvad ühtsed andmestandardid ja andmete töötlemise meetodid ja seda eri andmekogumite lõikes. Avaandmete täieliku potentsiaali ja kasutatavuse avamiseks on vaja astuda samme andmete ja metaandmete loetelu koordineerimiseks, korraldamiseks ja ühtlustamiseks. Samuti on Leedu eksperdid hinnanud, et avalikus sektoris puudub analüütiline pädevus olemasolevate andmete kasutamisel. Avaliku sektori andmete avamise tehnoloogiline areng peaks olema seotud riigi inforessursside konsolideeritud haldamisega, mida käesoleval ajal ei ole ellu viidud.

Lisaks peavad Leedu eksperdid võimalikuks, et riiklikud andmevaldajad ei ole ka tingimata motiveeritud andma ligipääsu kõigile andmetele, millele nad võiksid, kuivõrd andmevaldajal on suur huvi andmeid endale hoida ja andmetega raha teenida.

Järelevalveasutust, kelle ülesanne on valvata avaliku teabe seaduspärase kasutamise ja ligipääsetavuse üle, Leedus ei ole. Erinevalt Eestist vastutab Leedus infoühiskonna arengu komitee avaliku sektori valduses olevale teabele juurdepääsuga seotud tehniliste aspektide koordineerimise eest. Majandus- ja innovatsiooniministerium kujundab riigi poliitikat andmete taaskasutamise valdkonnas ning korraldab, koordineerib ja kontrollib selle rakendamist vastavalt oma pädevusele. Leedu Vabariigi kommunikatsiooni reguleeriv asutus vastutab selle eest, et avaliku sektori valduses olevale teabele liigipääsu võimaldamise eest võetav tasu (kui see on kehtestatud) oleks mõistlik.

### **3.2 Avaliku teabe kasutatavus võrdlusriikides**

- **Soome**



Riiklikke avaandmekogusid kasutavad aktiivselt ettevõtted, ajakirjanikud ja teadlased.

Näited avaliku teabe kasutusjuhtudest Soomes:

- Helsingi regionaalne teenuskaart kasutab avalikke andmeid ja pakub teenuseinfot ka puuetega inimestele ligipääsetavuse kohta (<https://palvelukartta.hel.fi/en/>);
- Vainu.io kasutab mitmeid avalikke andmeid, et toetada kliente nende tulude kasvatamisel (<https://www.vainu.com/>);
- Kyyti pakub MaaS (Mobility as a service) teenuseid ja kasutab avalikke andmeid (kyyti.com);
- Geosprint kasutab klientidele kaarditeenuste pakkumisel mitmeid avalikke andmeid (<https://fi.geosprint.io/>);
- Junat.net pakub avalikel andmetel põhinevat rongide sõiduplaaniinfot reaalajas (<https://www.junat.net/en/>);
- Kannattaakokauppa.fi visualiseerib korterite hinnasuundumusi Soome sihtnumbrite piirkondade kaupa alates 2005. aastast;
- Meriopas App (Seaguide) pakub teavet Soome merepiirkondade ja mereökosüsteemi kohta (<http://meriopas.fi/>);
- HSY rakendus monitore kasutab avalikke andmeid, andes tagasisidet raisatud ehitussoojuse kohta ([www.kattohukka.fi](http://www.kattohukka.fi)).

- **Leedu**

Sarnaselt Eestiga on Leedu loonud ühise portaali nimega Avaandmed Leedus (<https://data.gov.lt/>), mille eesmärk on hõlbustada juurdepääsu avalikele andmekogudele kõigist asjakohastest avalikest allikatest. See toimib ühtse juurdepääsupunktina Leedu avatud andmekogudele. See annab ka avaandmete kasutajatele võimaluse otsida vajalikke andmekogusid ja neile juurde pääseda.

Leedu avaandmete portaali ametlikul veebilehel avaldatud statistika põhjal on suurem osa portaali kaudu esitatud päringutest tehtud haridusvaldkonnas (<https://data.gov.lt/reports/58>).

Näited avaliku teabe kasutusjuhtudest Leedus:

- Trafi (<https://www.trafi.com>) võimaldab kasutajatel planeerida oma reise avalikes ja muudes transpordivahendites, ostes ühistranspordi pileteid;
- Regia (<https://www.regia.lt/en/zemelapis/>) on tööriist, mis pakub võimalust otsida asjakohast teavet Riigi Ettevõtlusameti registrite keskuse kaartide ja andmete põhjal;
- Rakendus, mis võimaldab kasutajatel saada ülevaadet vabadest kohtadest valla lastehoius ja lasteaedades (<https://vilnius.lt/lt/savivaldybe/svietimas-kultura-ir-sportas/svietimas/registracija-i-vilniaus-miesto-savivaldybes-darzelius-ir-priesmokyklinio-ugdymo-grupes/laisvos-vietos-darzeliuose/>);
- Rakendus Bifree SODRA (<https://bifree.lt/bifree-sodra-aplikacija/>) on välja töötatud eesmärgiga pakkuda tasuta tööriista analüüsimiseks ja visuaalsete graafikute koostamiseks enam kui 40 000 Leedu juriidilise isiku töötajate palkadest ja sissetulekutest ning kasumist.

### 3.3 Peamised muudatused avalikule teabele ligipääsu osas võrdlusriikides

- **Soome**

Avaliku teabe kättesaadavus on viimastel aastatel paranenud näiteks tänu avaliku halduse teabehalduse seadusele (vt 906/2019, <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2019/en20190906.pdf>), mis võimaldab ametiasutuste andmekogude turvalist ja tõhusamat kasutamist. Avaliku halduse teabehalduse seaduse eesmärgiks on §-st 1 tulenevalt:

- 1) avatuse põhimõtte rakendamiseks tagada ametiasutuste andmekogude ühtlustatud ja kvaliteetne haldamine ja andmeturvaline töötlemine;
- 2) võimaldada ametiasutuste andmekogude turvalist ja tõhusat kasutamist, et asutus saaks täita oma ülesandeid ja osutada oma teenuseid avaliku halduse klientidele edukalt ja kvaliteetselt, järgides head valitsemistava;
- 3) edendada infosüsteemide ja teabekogumite koostalitlusvõimet.

Avaliku halduse teabehalduse seadusega rakendatakse osaliselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/37/EL, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori teabe taaskasutamise kohta. Teisest küljest on EL-i

isikuandmete kaitse üldmäärus muutnud ametiasutused ja muud andmevaldajad andmete käitlemisel ettevaatlikuks ning mõnel juhul võib see takistada või aeglustada andmete jagamist.

- **Leedu**

Üldiselt on avaliku teabe kättesaadavus EL-i direktiivi 2019/1024 (avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta) rakendamisega seotud algatuste ja arengute tõttu paranenud. Direktiivi tulemusena tehti kasutamiseks kättesaadavaks andmekogud, mis sisaldasid suurel hulgal üldistatud andmeid.

### **3.4 Planeeritavad muudatused ja suundumused andmetele juurdepääsu osas võrdlusriikides**

- **Soome**

Soomes uuendatakse kehtivat valitsuse tegevuse avatuse seadust (621/1999), et muuta seadusandlus selgemaks ja funktsionaalsemaks, edendades ühiskonna avatust, ning vastata kaasaegse ühiskonna nõudmistele. Samuti toob eelseisev rakendusakt, mis käsitleb avaandmete direktiivis (EL) 2019/1024 määratletud väärtuslike andmekogumeid, kaasa muudatusi mh Soome siseriiklikes õigusaktides.

- **Leedu**

Euroopa Liit kehtestas regulatsiooni, milles määratakse kindlaks avaliku sektori valduses olevate väärtuslike andmestike loetelu (andmekogumid, mille taaskasutamine võib tuua ühiskonnale ja majandusele suurt kasu). See, mis täpselt väärtuslike andmestike hulka arvatakse, otsustakse Euroopa Liidu tasandil.

Sellega seoses algab Leedus eelduslikult juba selle aasta jooksul georuumiliste, meteoroloogiliste, maa seire ja keskkonna, ettevõtte ja ettevõtte juhtkonna omandisuhete, statistika, liikuvusandmete ja muude väärtuslike andmekogumite ligipääsetavuse võimaldamise protsess. Muus osas Leedu lähiajal õiguslike muudatusi avaliku teabega seonduvas valdkonnas ei plaani.

## KOKKUVÖTE: PÕHISÕNUMID JA TULEMUSED

**Eesti õigusloome on pigem liikunud suuremate piirangute suunas.** Käesolev uurimistöo oli jagatud kolme etappi. Esimene etapp uuris võtmemuudatusi avaliku teabe valdkonnas Eestis. Õigust riigi valduses olevale teabele (informatsioonile) ligi pääseda reguleerib eelkõige AvTS, mis võeti vastu aastal 2000 ning mida on muudetud lõppraporti koostamise seisuga 39 korda. Piirangute lisamine ja nende kaotamine on olnud tingitud siseriiklikest arengutest, kuid need on tulenenud ka Euroopa Liidu regulatsioonidest, millest kõige enam on teabele ligipääsetavust mõjutanud avaandmete direktiiv (EL) 2019/1024 ja andmekaitse üldmäärus (EL) 2016/679. Kui avaandmete direktiiv on andmetele ligipääsu lihtsustanud, siis isikuandmete kaitse reeglid ja mh Euroopa Liidu andmekaitse määrus on isikuandmetele ligipääsu just piiranud ja muutnud ligipääsuprotsesse tunduvalt bürokraatlikumaks.

**Kohtupraktika on liikunud pigem informatsiooniõiguse tugevdamise, s.o avatuse suunas.** Uurimistöo esimeses etapis uuriti kohtupraktika mõju avaliku teabe kättesaadavusele. Kohtud on mh täpsustanud, missugusele teabele ja mis ulatuses võib juurdepääsu võimaldada, kellel on õigus nõuda informatsiooni, selgitanud avaliku teabe seaduses ja teistes seadustes toodud piirangute ja lubavate aluste vastastikust toimet, selgitanud avalikustatud teabe juurde juhatamise ja andmete taotlemise/väljastamise korda, rõhutanud, et juurdepääsutaotluste lahendamisel arvestatakse ka avaliku huvi ja õigusega saada informatsiooni, samuti sedastanud avaliku huvi olemasolu ka tsiviil- ja halduskohtumenetluses.

**Tuleviku muudatuste osas on suundumus üldisema avalikustamise, kuid paiguti sulgemise suunas.** Tulevikus plaanitavatest muudatustest mõjutab andmetele ligipääsu kõige enam Euroopa Komisjoni rakendusmäärus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024 alusel), mille vastuvõtmisest hakatakse lugema ka tähtaega, millal tuleb teatud andmed tasuta kättesaadavaks muuta. Teiseks mõjutab andmetele ligipääsu kohtumenetluse avalikkust puudutav seaduseelnõu (kohtumenetluse avalikkus 574 SE), kuivõrd sellega hakkab muu hulgas kehtima reegel, et tsiviil- ja halduskohtumenetluses tuleb eemaldada isikute nimed lahenditest automaatselt. Ka juriidiline isik saab seaduseelnõu kohaselt õiguse taotleda oma nime eemaldamist avalikustamisele kuuluvast kohtulahendist.

**Probleemkohad.** Uurimistöös on välja toodud avaliku teabe regulatsiooniga seonduvad neli probleemkohta. Esiteks Andmekaitse Inspektsiooni vastuoluline roll teabevaldajate üle riikliku ja haldusjärelvalve teostamisel, kuivõrd samal ajal tuleb AKI-l ka isikuandmete kaitse normide järgimise üle valvata. Teiseks, avaliku teabe seaduse sõnastus soodustab juurdepääsupiirangute kergekäelist seadmist, kuivõrd isikuandmete kaitse seaduse sõnastus rõhutab pigem andmesubjekti õiguste ja vabaduste kaalumist, kuid ei viita seejuures teabenõudja omadele. Kolmandaks on tähelepanu juhitud kaitsemeetmete tasakaalustatuse küsitavusele, kuna ühelt poolt on avalikku teavet võimalik igaühel kasutada, kuid teabe kasutamine on tehtud tehniliselt keerukaks. Neljandaks kohalduvad registritele ning andmekogudele erinevad juurdepääsupiirangud, mis on osaliselt põhjendatav registrites ja andmekogudes hoitava teabe iseloomuga, kuid teatavas osas on need siiski juhuslikud. Näiteks puudub ühtne tasupoliitika ja tasu aluseks võib olla nii tükihind kui ka ajatasu

**Intervjuud ja praktiline vaade.** Uurimistöös teises etapis viidi läbi 14 intervjuud, et uurida andmekasutust reguleerivate seaduste rakendamise praktikat. Intervjueeriti erasektori ja äriühingute esindajaid, kodanikuühiskonna esindajaid, riigiasutuste (avaliku võimu) esindajaid, ajakirjanikke ja kohtuvõimu esindajaid. Intervjuudest tulenes, et kõik avaliku teabe valdajad ei ole kehtestanud avaliku teabe väljastamise korda ning võib puududa ka kindel protseduur, kuidas avalikku teavet väljastatakse. Sellise korra olemasolu ja õigustatud huvi korrektse hindamise läbiviimine tagaks, et amet/ametnik/töötaja ei pea pelgama vastutust isikuandmete ebaseadusliku töötlemise eest ka siis, kui puudub andmesubjekti nõusolek. Intervjueeritavad tõid välja, et arusaamatusi avaliku teabe valdkonnas põhjustavad ka erinevused terminoloogias (õigustatud huvi vs. põhjendatud huvi vs. põhjendatud õigustatud huvi). Nii avaliku sektori esindajad kui ka erasektori esindajad viitasid regulatsiooni ebaselgusele. Intervjueeritavad tõid samuti välja, et riigil on võimalik olemasolevate andmetega luua palju suuremat väärtust kui praegu tehakse. Näitena toodi sihtrühmade/vajaduspõhised toetused, mis võimaldaks näiteks lastetoetust saada isikutel, kes seda kõige rohkem vajavad ning lubaks samal ajal loobuda toetusest neil, kes seda ei vaja.

**Võrdlus naaberriikidega – Soome ja Leedu.** Uurimistöös kolmandas etapis võrreldi avaliku teabe kättesaadavust Eestis ning Soome ja Leedu praktikat. Avaliku teabe regulatsiooni puudutavatele küsimustele vastasid Soome osas Soome Vabariigi

valituse infojuhi (CIO) Jarkko Levasma meeskonna liikmed ning Leedu osas andmete regulatsioonile spetsialiseerunud TRINITI JUREX advokaadibüroo advokaadid. Sarnaselt Eestiga on Soomes õigus avalikule teabe ligi pääseda reguleeritud põhiseaduse tasandil. Nii Leedus kui ka Soomes on vastu võetud seadus, mis sätestab peamised avalikule teabele ligipääsu piirangud. Soomes on selleks valitsuse tegevuse avatuse seadus (621/1999) ning Leedus andmete le juurdepääsu ja andmete taaskasutamise seadus. Erinevalt Eestist ei ole ei Soomes ega Leedus eraldiseisvat riigiasutust, kelle üheks põhiülesandeks oleks järelevalve avalikule teabele ligipääsetavuse üle. Erinevalt Eestist ei otsusta kummaski riigis avaliku teabega seonduva üle sama riigiasutus, mis valvab isikuandmete kaitse üle. Soome ja Leedu eeskujul oleks mõistlik, et sama riigiasutus / samad ametnikud või muu üksus, kes tegeleb isikuandmete kaitsega, ei tegeleks ka Eestis avaliku teabe küsimustega. Seda sisemise konflikti vältimise eesmärgil. Erinevalt Eestist peavad Leedu eksperdid võimalikuks, et riiklikud andmevaldajad ei ole tingimata motiveeritud avama kõiki andmeid, mida nad võiksid, kuivõrd andmevaldajal endal on suur huvi andmeid endale hoida ja andmetega raha teenida. Nii Leedu kui ka Soome esindajad toovad välja, et andmete le ligipääsetavust avatuse suunal mõjutab lähiaastatel just Euroopa Liidu avaandmete direktiiv (EL) 2019/1024.

## SUMMARY

This research was divided into three stages.

- **First stage: legal environment**

In the first stage of the research key changes in the field of Estonian public information laws were analysed.

The right of access to information held by the State is regulated by the Public Information Act, which was adopted in 2000 and until this day it has been amended 39 times. The amendments have been the result of national i.e., State level developments, but also due to European Union regulations. The right of access to information has been affected the most by Open Data Directive (EU) 2019/1024 and the General Data Protection Regulation (EU) 2016/679.

The first stage of the research also examined the impact of case law on access to public information. The domestic and European case-law has clarified to which information and to what extent access may be granted, who has the right to request information, has explained the interaction between restrictions and permitting grounds provided in the law. Case law has also clarified the procedure for requesting/issuing data and stressed that the public interest and the right to information must be considered while weighing upon access requests.

Of the planned future changes, access to public information will be most affected by the European Commission Implementing Regulation (established on the basis of Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council).

**Problematic issues.** The research identified three key problems related to the regulation of public information. Firstly, the controversial role of the Estonian Data Protection Inspectorate in carrying out supervision of State information holders, and at the same time monitoring compliance with personal data protection. Secondly, the wording of Public Information Act encourages the frivolous imposition of restrictions on access, since the wording of the Law emphasises only the balancing of the rights and freedoms of the data subject and not of those requesting access. Thirdly, attention has also been drawn to the question of the balance of safeguards

implemented by the State to protect personal data as too restricting to the right of access to information.

- **Second stage: interviews were conducted for practical viewpoint**

As part of the second stage of the research, 14 interviews were conducted to answer questions regarding implementation practice of the laws governing the use of public information. It emerged from the interviews that not all holders of public information have a set of rules in place to give access to public information. The misunderstandings in the field of public information are also caused by terminology. Representatives of the public and private sector both referred to ambiguity of the regulation. Interviewees pointed out that it is possible for the State to create much greater value with the information available and created by the State. As an example, targeted /need-based benefits can be provided, e.g., by providing child support to the persons most in need.

- **Third stage: comparison to other jurisdictions – Finland and Lithuania**

During the third stage of the research, the availability of public information in Estonia were compared with Finland and Lithuania. Concerning Finland, questions in relation to the regulation of public information were answered by members of the team of Jarkko Levasma, information manager (CIO) of the government of the Republic of Finland, and in relation to Lithuania, answers were provided by attorneys from TRINITI JUREX law firm.

Similarly to Estonia, the right of access to public information in Finland is also regulated at the constitutional level. Both Lithuania and Finland have adopted laws providing restrictions on access to public information. In Finland, this is the Law on the Openness of Government Activities Act (621/1999) and in Lithuania the Law on Right of Access of Information and Re-use Data.

Finland and Lithuania do not have a separate state authority under the supervision of which are the questions concerning accessibility of public information.



Lithuanian experts consider that it possible that national data holders are not necessarily motivated in opening all the data they could and are allowed to open, because of their strong financial interest in keeping the data to themselves.

The representatives of both Lithuania and Finland pointed out that the EU's Open Data Directive (EU) 2019/1024 will affect the accessibility of data in the direction of openness.

**TRINITI advokaadibüroo**

Maakri 19/1-21, 10114 Tallinn

[www.triniti.eu/et](http://www.triniti.eu/et)

**Arenguseire Keskus**

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

[arenguseire@riigikogu.ee](mailto:arenguseire@riigikogu.ee)

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

## LISA 1. Ülevaade valitud registrite ja andmekogude regulatsioonist

Register/ andmekogu	Avaandmed	Põhilised teabe kättesaadavuse piirangud	Teabe väljastamise tasu	Masinloe tavus	Muud tähelepanekud
Äriregister	<p>Äriregistri avalikud tasuta andmed [ettevõtja (ühingu) nimi, registrikood, käibemaksukohustuslase number, staatus, aadress, link ettevõtja andmetele]</p> <p><a href="http://avaandmed.rik.ee/andmed/ARIREGISTER/">http://avaandmed.rik.ee/andmed/ARIREGISTER/</a></p> <p>Sisaldab andmeid nii äriühingute, mittetulundusühingute, sihtasutuste kui ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste kohta.</p>	<p>ÄS § 28 lg 1 kohaselt on äriregistri kanded avalikud. Igaühel on õigus tutvuda registrikaardi ja äritoimikuga ning saada registrikaardist ja äritoimikus olevast dokumendist ärakirju.</p> <p>ÄS § 28 lg 2 kohaselt on registriandmete ja toimikutega võimalik tutvuda notaribüroos või vastava veebilehe kaudu. Äriregistri kinnitatud väljatrükke on võimalik saada notaribüroost.</p> <p>ÄS § 28 lg 3 kohaselt võib registritoimikuga tutvuda pädev riigiasutus, muu hulgas kohus menetluses ning kohtutäitur ja isik, kellel notar on tuvastanud selleks õigustatud huvi. Tutvumisest keeldumisele kohaldatakse notariaadiseaduse § 41.</p> <p>Notariaadimäärustiku § 361 lg 1 kohaselt kinnistusraamatu, laevakinnistusraamatu, äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertspandiregistriga tutvuda sooviv isik esitab notarile kirjaliku taotluse, mille võib esitada e-posti teel. Taotluses märgitakse järgmised andmed:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) taotleja ees- ja perekonnanimi või juriidilise isiku nimi;</li> <li>2) taotleja isiku- või registrikood;</li> <li>3) taotleja kontaktandmed;</li> <li>4) kinnistu andmed (aadress, registriosi number) või füüsilisest isikust ettevõtja, juriidilise isiku või välismaa äriühingu filiaali andmed (ärinimi või nimi, registrikood);</li> <li>5) põhjendus õigustatud huvi olemasolu kohta;</li> <li>6) tutvumise viis ja aeg.</li> </ol>	<p>Osaliselt tasuline, vt ÄS § 70.</p> <p>ÄS § 70 lg 1: Elektroonilise äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertspandiregistri andmete väljastamine on tasuline.</p> <p>ÄS § 70 lg 2: Valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega tasumäärad kuni kaks eurot ühe päringu või päringuobjekti kohta</p> <p>ÄS § 70 lg 3: Elektroonilise äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertspandiregistri andmete väljastamise tasu maksmisest on vabastatud isik enda kohta veebipäringu tegemisel, kehtivate kandeandmete kohta veebipäringu tegemisel ning käesoleva paragrahvi lõike 4 alusel valdkonna eest vastutava ministri poolt määratud isikud avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks.</p> <p>Justiitsministri 30.11.1998 määrusest nr 55 „Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertspandiregistri elektrooniliste andmete väljastamise eest võetava tasu suuruse ja nende isikute loetelu, kellele väljastatakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute</p>	<p>Jah.</p> <p>Vorming XML, CSV.</p>	<p>Praegu on äriregistri avaandmeteks olevate isikuandmete taaskasutamiseks andmise viisi piiratud selliselt, et tavakasutajal on teabesüsteemist näha vaid registrikaardil kajastatavad isikuandmed.</p> <p>Isikuandmete hulgiallaadimine ei ole tavakasutajale võimaldatud. Lepinguliste klientide puhul on hulgiallaadimine küll lubatud, kuid kõikide andmete pärijate osas on tuvastatav päringu sisu.</p>

			<p>registri ning kommertspandiregistri elektroonilisi andmeid tasuta, kinnitamine“ § 9 lg 1 kohaselt, määruse punktides 2–5 nimetatud andmete ja punktides 51–53 nimetatud dokumentide väljastamisel, sealhulgas XML- või XBRL-vormingus allalaadimisel, võetakse ühe päringu eest tasu eurodes vastavalt järgmisele tabelile:</p> <p>Päring Hind</p> <p>Üldandmed 1 euro.</p> <p>Kommertspandiandmed 1 euro.</p> <p>Tegelike kasusaajate andmed 1 euro.</p> <p>Üld- ja isikuandmed 2 eurot.</p> <p>Kehtetud kaardiandmed 2 eurot.</p> <p>Aruandlusandmed 2 eurot.</p> <p>Majandusaasta aruanne 2 eurot.</p> <p>Põhikiri 2 eurot.</p> <p>Elektrooniline äri- ja avaliku toimiku dokument 2 eurot.</p> <p>„Tasu elektroonilise registri andmete väljastamise eest ja tasuta andmeid saama õigustatud isikud“ eelnõuga (eelnõu toimiku number: 22-0714) muudetakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertspandiregistri (edaspidi e-äriregistri) elektrooniliste andmete väljastamise eest võetavaid tasusid. Edaspidi saab eelnõu kohaselt e-</p>		
--	--	--	--	--	--

			äriregistrist päringuid teha tasuta.		
<b>Karistusregister</b>	<p>KarRS § 15 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus saada registrist andmeid enda ja juriidilise isiku kohta. Teise inimese kohta andmete küsimisel tuleb päringus kinnitada andmete küsimise õiguslikku alust või eesmärki. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et andmed väljastatakse ainult päringu alusel ja loetleb, millist informatsioon peab vastav päring sisaldama. <b>Seega on antud juhul seadusega piiratud avaandmeteks olevate isikuandmete taaskasutamiseks andmise viisi.</b></p>	<p>Avalikud, kuid kättesaadavad päringu alusel.</p> <p>KarRS § 7 lg 1 kohaselt on registrisse kantud andmed avalikud, välja arvatud seaduses sätestatud juhtudel.</p> <p>KarRS § 15 lg 1 kohaselt on igaühel õigus saada registrist andmeid enda ja juriidilise isiku kohta. Teise inimese kohta andmete küsimisel tuleb päringus kinnitada andmete küsimise õiguslikku alust või eesmärki.</p> <p>KarRS § 19 lg 2 kohaselt väljastatakse registri andmeid päringu alusel, milles on märgitud KarRS § 15 lg 2 loetletud andmed ning viide andmete saamise õiguslikule alusele.</p> <p>Samas kohtulahendites on andmed avalikud. KarRS § 28 sätestab, et pärast isiku karistusandmete kustutamist registrist asendatakse avalikustatud kohtulahendites või muudes registrisse kandmise aluseks olnud ametnike avalikustatud otsustes isiku nimi initsiaalide või tähemärgiga. Isiku nime ei asendata, kui isik on süüdi mõistetud karistusseadustiku §-s 89–93, 95–112 või 114, § 133 lõikes 2, § 134 lõikes 2, §-s 135, 141 või 142, § 143 lõikes 2, § 1431 lõike 2 punktis 1, §-s 144–146, 175–179, 184, 185, 187, 237, 255, 256, 268, 394, 403–405, 414, 415 või 418 sätestatud süüteo toimepanemise eest.</p>	<p>Osaliselt tasuline.</p> <p>Igal isikul on õigus üks kord kalendriaastas saada enda, endaga seotud juriidilise isiku või oma alaealise lapse / eestkostetava kohta tasuta karistusregistri väljavõte. Korduvpäringu puhul tuleb tasuda riigilõiv.</p> <p>Teise füüsilise või juriidilise isiku kohta päringu tegemisel tuleb tasuda riigilõiv ühe isiku kohta 4 eurot ja välisesinduses 10 eurot, vt RLS § 86.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• KarRS § 23 lg 1 kohaselt registrist ja registri arhiivist andmete kohta elektrooniliste päringute tegemine on tasuline. Valdonna eest vastutav minister kehtestab määrusega tasumäärad kuni 4 eurot ühe päringu kohta.</li> <li>• KarRS § 23 lg 3 kohaselt tuleb registreeritud väljastamisel paber kandjal tasuda riigilõiv riigilõivuseaduses sätestatud määras.</li> <li>• KarRS § 23 lg 4 kohaselt on isikul õigus saada registrist ja arhiivist oma andmeid ja seaduslikul esindajal esindatava alaealise isiku andmeid paber kandjal registreeritud tasuta üks kord aastas. Järgmiste päringute korral tuleb tasuda riigilõiv.</li> </ul>		<p>KarRS § 17 lg 3 tulenevalt on andmed kättesaadavad e-toimikus kohe, kuid paber kandjal või e-postiga kahe tööpäeva jooksul päringu saamise päevast arvates.</p> <p>KarRS § 21 lg 3 kohaselt, kui isikuandmete kaitse seaduse § 6 kohaselt on nõutav Andmekaitse Inspektsiooni eelnev luba, lisatakse see registrile esitatava taotluse juurde.</p>
<b>Maksukohustuslaste register</b>	<p>Avaandmete portaalis olevad andmestikud –</p> <p>Väärteomenetlused</p> <p>Mediaanväljamakse</p>	<p>MKS § 26 lg 1 kohaselt on maksuhaldur, tema ametnikud ja töötajad kohustatud hoidma saladuses maksukohustuslast puuduvat teavet, sealhulgas kõiki andmekandjaid (otsused, aktid, teated ja muud dokumendid) maksukohustuslase kohta, teavet</p>	<p>Maksukohustuslaste registri põhimääruse § 61 lg 1 kohaselt võimaldatakse juurdepääs registri andmetele registri kasutamise õiguse andmise, andmete avaldamise või Maksu- ja Tolliametilt</p>	<p>MKR-i 56-st andmekogust 16 on masinloetavad .</p>	

	<p>Käibedeklaratsioonide koondandmed</p> <p>Maksuvõla dünaamika</p> <p>Andmekogu „Eesti tollitariifistik“</p> <p>Tollistatistika 2017–2022</p> <p>Juriidilistest maksuvõlglaste nimekiri isikutest</p> <p>Ettevõtluse statistika kohalike omavalitsuste kaupa</p> <p>Kohalikele omavalitsustele üle kantud tulumaks ja maamaks</p>	<p>andmekandjate olemasolu kohta, äri- ja pangasaladust, mida nad teavad seoses maksude tasumise õigsuse kontrollimise, maksu määramise, maksuvõla sissenõudmise, maksuõigusrikkumise asja menetlemise või muude teenistus- või töökohustuste täitmisega (maksusaladus). Maksusaladuse hoidmise kohustus ei lõpe teenistus- või töösuhte lõppemisega.</p> <p>MKS § 26 lg 2 kohaselt on maksusaladust lubatud avaldada ainult maksukohustuslase kirjalikul nõusolekul või MKS §-des 27–30 nimetatud juhtudel.</p> <p>Lisaks seaduses toodule (MKS 4. jagu maksusaladus) sätestab MKR põhimäärus § 61 andmetele juurdepääsu tingimused ning § 62 juurdepääsu erisused.</p> <p>Maksukohustuslaste registri põhimääruse § 61 lg 1 kohaselt võimaldatakse juurdepääs registri andmetele registri kasutamise õiguse andmise, andmete avaldamise või Maksu- ja Tolliametilt andmete edastamisega. Juurdepääs on tasuta.</p> <p>Maksukohustuslaste registri põhimääruse § 61 lg 2 kohaselt registri andmetele võimaldatakse juurdepääs kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88), avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seadusega. Juurdepääs võimaldatakse tolliseadustikus, maksukorralduse seaduses või muus seaduses sätestatud korras ja ulatuses.</p>	<p>andmete edastamisega. Juurdepääs on tasuta.</p>		
--	--	---	--	--	--

<p><b>Kinnistusraamat</b></p>	<p>Kinnistusraamatu avalikud tasuta andmed</p> <p><a href="http://avaandmed.rik.ee/andmed/KR/">http://avaandmed.rik.ee/andmed/KR/</a></p>	<p>KRS § 74 lg 2 kohaselt võib kinnistustoimikuga tutvuda ja sellest väljatrükke saada õigustatud huvi olemasolu korral. Kinnistu omanik, notar, kohtutäitur, kohus ja järelevalveõiguslik asutus ei pea kinnistustoimikuga tutvumiseks tõendama õigustatud huvi.</p> <p>KRS § 74 lg 3 kohaselt on kinnistuspäevik mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks ja sellega tutvumist ei võimaldata.</p> <p>KRS § 74 lg 4 kohaselt saab kinnistusraamatu ja kinnistustoimikuga tutvuda notaribüroos või vastava veebilehe kaudu.</p> <p>KRS § 74 lg 5 sätestab, et KRS § 74 lg 4 nimetatud veebilehe kaudu võib kinnistu omanik volitada teist isikut tutvuma temale kuuluva kinnistu kohta peetava kinnistustoimikuga. Volitus antakse edasivolitamise õiguseta digitaalselt allkirjastatuna. Veebilehe kaudu antud volitus võetakse tagasi veebilehe kaudu.</p> <p>Notariaadimäärustiku § 361 lg 1 kohaselt kinnistusraamatu, laevakinnistusraamatu, äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertsandiregistriga tutvuda sooviv isik esitab notarile kirjaliku taotluse, mille võib esitada e-posti teel. Taotluses tuleb mh märkida õigustatud huvi olemasolu.</p>	<p>KRS § 7716 lg 1 kohaselt on elektroonilise kinnistusraamatu andmete väljastamine tasuta.</p> <p>NotTS § 31 punktide 141–146 kohaselt on kindla tasumääraga järgmised notariaaltoimingud:</p> <p>141 kinnistus- või registriosakonna peetavasse registrisse, abieluvararegistrisse või pärimisregistrisse kantud andmete või kinnistus- või registriosakonna poolt peetavas registris, abieluvararegistris või pärimisregistris säilitatava dokumendiga tutvumise võimaldamine – 3,20 eurot ühe päringu või dokumendiga tutvumise eest;</p> <p>142 kinnistus- või registritoimikuga või abieluvararegistri dokumentidega tutvumise võimaldamine – 9,60 eurot;</p> <p>143 kinnistus- või registriosakonna peetava registri, abieluvararegistri või pärimisregistri andmete väljatrüki kinnitamine ja väljastamine – 3,20 eurot sõltumata lehekülgede arvust;</p> <p>144 kinnistus- või registriosakonna peetavas registris, abieluvararegistris või pärimisregistris säilitatava dokumendi väljatrüki kinnitamine ja väljastamine – 6,35 eurot sõltumata lehekülgede arvust;</p> <p>145 kinnistus- või registriosakonna peetava registri, abieluvararegistri või pärimisregistri andmete väljatrüki</p>	<p>Jah.</p> <p>Vorming XML.</p>	<p>Võttes arvesse asjaolu, et kinnistusraamatu andmete täies mahus vaba hulgi allalaadimise võimaldamine võib kahjustada oluliselt kinnistusraamatusse kantud füüsiliste isikute eraelu puutumast, on piiratud kinnistusraamatu avaandmeteks olevate isikuandmete taaskasutamiseks andmise viisi järgmiste meetmetega:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Isiku nime ja isikukoodi järgi saab e-kinnistusraamatus päringuid teha vaid end autentinud kasutaja ja tema otsingu tulemusi logitakse.</li> <li>• Rakendatud on indekseerimise piirangut otsingumootoritele.</li> <li>• Kasutusele on võetud andmejälgija, mis tähendab seda, et eesti.ee kaudu saab andmesubjekt vaadata, kes on vaadanud tema kinnistusraamatusse kantud isikuandmeid.</li> </ul>
-------------------------------	---	--	--	---------------------------------	--

			<p>digitaalne kinnitamine ja väljastamine – 4,80 eurot sõltumata andmemahust;</p> <p>146 kinnistus- või registriosakonna peetavas registris, abieluvararegistris või pärimisregistris säilitatava dokumendi väljatrüki digitaalne kinnitamine ja väljastamine – 6,35 eurot;</p>		
<p><b>Surma põhjuste register</b></p>	<p>Ei ole.</p>	<p>SPTS § 82 kohaselt väljastatakse surnud isiku surmateatis ja surma põhjuse teatis käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 nimetatud isikule terve infosüsteemist.</p> <p>SPTS § 6 lg 1 näeb omaste ringi ette järgmiselt: omasteks käesoleva seaduse tähenduses loetakse surnud isiku abikaasat, vanemaid, lapsi, õdesid ja vendi. Omasteks võib lugeda ka muid surnud isiku lähedasi isikuid tulenevalt surnud isiku elukorraldusest.</p> <p>Surma põhjuste registri põhimääruse § 11 lg-tes 1–3 on sätestatud registrile juurdepääsu piirangud. Surma põhjuste registri põhimääruse § 11 lg 1 alusel on juurdepääs registri andmetele võimaldatud järelevalvet teostavale isikule (Sotsiaalministeerium ja Andmekaitseinspeksioon vastavalt oma pädevusele).</p> <p>Surma põhjuste registri põhimääruse § 11 lg 2 sätestab, et isikustatud andmeid väljastatakse surma põhjuste registrist andmesubjekti (ehk surnud isiku) pärija nõusolekul, teadus- ja ajaloouringuks ning statistika vajadusteks, samuti kohtumenetluses töö väljaselgitamiseks või haldusorganile tema ülesannete täitmiseks, kui selline vajadus tuleneb selgelt õigusaktist. Sama paragrahvi lg 3 annab aluse isikustamata statistiliste andmete avaldamiseks surma põhjuste kohta.</p>		<p>On masinloetav.</p>	<p>EL-i isikuandmete kaitse üldmääruse preambula punkti 27 kohaselt määrust ei kohaldata surnuid puudutavate isikuandmete suhtes. Liikmesriikidel peaks olema võimalik ette näha surnud puudutavate isikuandmete töötlemise eeskirjad. Eesti on vastu võtnud surnud isiku isikuandmete töötlemist reguleerivad sätted.</p> <p>Surnud isikute andmetega seonduvad spetsiifilised piirangud tulenevad järgmisest õigusaktist:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Isikuandmete kaitse seadus (RT I, 04.01.2019, 11).</li> </ul> <p>IKS § 9 reguleerib isikuandmete töötlemist pärast andmesubjekti surma</p> <p>IKS § 9 lg 1 järgi kehtib andmesubjekti nõusolek andmesubjekti eluajal ja 10 aastat pärast andmesubjekti surma, kui andmesubjekt ei ole otsustanud teisiti. Kui andmesubjekt on surnud alaealisena, siis kehtib tema</p>

		<p>Ülaloodud surma registrite põhimääruse § 11 lg-tes 1–3 sätestatud loetelu on ammendav.</p> <p>Kolmandatele osapooltele võimaldatakse surma põhjuste registri andmetele juurdepääs ainult ülalnimetatud sätete ulatuses ja nende sätete alusel.</p>			<p>nõusolek 20 aastat pärast andmesubjekti surma. IKS § 9 lg 2 järgi pärast andmesubjekti surma on tema isikuandmete töötlemine lubatud andmesubjekti pärija nõusolekul, välja arvatud juhul, kui: 1) andmesubjekti surmast on möödunud 10 aastat; 2) alaealiselt surnud andmesubjekti surmast on möödunud 20 aastat; 3) isikuandmeid töödeldakse muul õiguslikul alusel. IKS § 9 lg 3 kohaselt on mitme pärija olemasolul andmesubjekti isikuandmete töötlemine lubatud neist ükskõik kelle nõusolekul. IKS § 9 lg 3 kohaselt ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud nõusolekut vaja, kui töödeldavateks isikuandmeteks on üksnes andmesubjekti nimi, sugu, sünni- ja surmaaeg, surma fakt ning matmise aeg ja koht.</p>
<b>KIS ja e-toimik</b>	<p>Kohtulahendid, mis avalikustatakse halduskohtumenetluse seadustiku § 175, kriminaalmenetluse seadustiku § 4081 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 462 alusel on avaandmeteks.</p> <p>KIS põhimääruse § 11 kohaselt avalikustatakse Riigi Teataja võrguväljaande veebilehel:</p> <p>1) jõustunud kohtulahendid kohtumenetluse seadustes ettenähtud juhtudel ja viisil;</p> <p>11) kohtuistungite toimumise aeg ja koht ning kohtulahendite kuulutamise aeg.</p> <p>2) kohtulahendite sisulise analüüsi tulemusel koostatud andmed: märksõnad, annotatsioonid ning</p>	<p>Osaliselt.</p> <p>KS § 82 lg 2 kohaselt kohtusse saabunud ja välja saadetud menetlusdokumente ei registreerita dokumendiregistris juhul, kui menetlusosalisele on tagatud juurdepääs menetlusdokumentidele veebilehe või infosüsteemi kaudu.</p> <p>KS § 34 lg 4 kohaselt on kohtute infosüsteemi andmetele juurdepääsuõigus:</p> <p>1) riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel ning juriidilisel või füüsilisel isikul seadusega sätestatud ülesannete täitmiseks;</p> <p>2) välisriigi asutusel ja isikul, kui see õigus on sätestatud välislepinguga.</p> <p>KS § 34 lg 5 kohaselt on kohtute infosüsteemi vastutav töötleja, volitatud töötleja ja sama paragrahvi lõikes 4 nimetatud andmesaaja</p>	<p>Riigilõivuseaduse § 61 lõike 1 kohaselt, kohtuotsuse või -määruse kordusärakirja väljastamise eest, kohtueelse või kohtuvälise menetluse menetlusdokumendi või kohtumenetluse muu dokumendi, samuti elektroonilise dokumendi väljatrüki väljastamise eest tasutakse riigilõivu iga väljastatud lehekülje eest alates 21. leheküljelt 0,30 eurot.</p>	Jah.	<p>KIS-i kantud kohtulahendid, istungite ajad ja lahendite kuulutamise ajad, mis sisaldavad avaandmeteks olevaid isikuandmeid, avalikustatakse elektroonilise Riigi Teataja (eRT) kaudu. Nimetatud andmete taaskasutamiseks andmise viisi on piiratud robotõksu rakendamisega, mis takistab nende massilist allalaadimist veebiroboti abil. Võimaldatakse välistel teenuseosutajatel teha API liidese kaudu reaajas päringuid kohtulahendite kohta (ilma nende maha salvestamise õigusega) ning kõigile API kasutajatele on kehtestatud kasutustingimused. Lisaks on</p>



	<p>lahendis käsitletud paragrahvid.</p> <p>KIS põhimääruse § 111 kohaselt ei ole kohtute infosüsteemi avaaandmeteks järgmised isikuandmed:</p> <p>1) halduskohtumenetluse seadustiku § 127 lõike 7 alusel kohtuistungi toimumise aja kohta avaldatavas teabes sisalduvad füüsilisest isikust menetlusosalise isikuandmed;</p> <p>2) halduskohtumenetluse seadustiku § 173 lõike 4 alusel kohtuotsuse avalikult teatavaks tegemise aja kohta avaldatavas teabes sisalduvad füüsilisest isikust menetlusosalise isikuandmed;</p> <p>3) halduskohtumenetluse seadustiku § 175 alusel avaldatavas jõustunud anonümiseerimata kohtuotsuses ja jõustunud kohtuotsuse kohta avaldatavas teabes sisalduvad füüsilisest isikust menetlusosalise, tunnistaja ja muu isiku isikuandmed;</p> <p>4) kriminaalmenetluse seadustiku § 1691 alusel kohtuistungi toimumise aja kohta avaldatavas teabes sisalduvad süüdistatava isikuandmed;</p> <p>5) kriminaalmenetluse seadustiku § 3151 lõike 1 alusel kohtuotsuse resolutiivosa kuulutamise ja kohtuotsuse pooltele kättesaadavaks tegemise aja kohta avaldatavas teabes sisalduvad süüdistatava isikuandmed;</p> <p>6) kriminaalmenetluse seadustiku § 4081 alusel avalikustatavas jõustunud anonümiseerimata kohtuotsuses ja kohtumääruses ning jõustunud kohtuotsuse ja</p>	<p>kohustatud hoidma saladuses neile tööülesannete täitmisel teatavaks saanud andmeid ka pärast nende töötlemisega seotud tööülesannete täitmist või teenistussuhte lõppemist. Keelatud on saadud andmeid väljastada kolmandatele isikutele, kui see ei ole ette nähtud seadusega. Andmesaaja on kohustatud andmeid kasutama üksnes taotletaval eesmärgil ning järgima käesoleva seaduse ja isikuandmete kaitse seadusega sätestatud ja talle andmete üleandmisel kehtestatud andmete kasutamise piirangutest tulenevaid tingimusi, samuti tagama, et andmed ei satuks isikute kätte, kellel ei ole nende töötlemise õigust.</p> <p>Justiitsministri 15.02.2006 määruse nr 5 „Kohtute infosüsteemi põhimäärusest“ (KIS põhimäärus) § 3 lg 3 kohaselt on register piiratud juurdepääsuga ja registriandmed on ette nähtud ainult ametialaseks kasutamiseks, kui seaduses või käesolevas määruses ei ole sätestatud teisiti.</p> <p>TsMS § 453 lg 1 kohaselt tehakse otsus avalikult teatavaks kohtukantselai kaudu, kus menetlusosalised võivad otsusega edasikaebamistähtaja jooksul tutvuda ja saada selle ära kirja. Kui otsus on tehtud elektrooniliselt, antakse menetlusosalisele kohtuotsuse väljatrükk. Ära kirjale või väljatrükile annab allkirja ja paneb kohtu pitseri kohtukantselai volitatud töötaja. E-toimiku süsteemi kaudu tehakse isikule kättesaadavaks kohtu infosüsteemis kinnitatud otsus, millele allkirja ja pitserit ei lisata.</p> <p>VTMS § 471 lg 1 kohaselt teeb kohus e-toimiku süsteemis kohtumenetluse pooltele viivitamata kättesaadavaks kõik kohtumenetluse menetlusküsimused, sõltumata sellest, kuidas need kohtumenetluse pooltele kätte toimetatakse.</p> <p>VTMS § 501 lg 1 kohaselt, kui VTMS-is ei ole sätestatud teisiti, esitatakse väärtomenetluses digitaalsed taotlused, kaebused, vastulaused ja muud dokumendid vahetult või e-toimiku süsteemi kaudu. Vahetult edastatud digitaalse</p>			<p>rakendatud indekseerimise piirangut otsingumootoritele.</p>
--	--	--	--	--	--

	<p>kohtumääruse kohta avalikustatavas teabes sisalduvad süüdistatava, tunnistaja ja muu isiku isikuandmed;</p> <p>7) tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 343 lõike 3 alusel kohtuistung toimumise aja kohta avaldatavas teabes sisalduvad füüsilisest isikust menetlusosalise isikuandmed;</p> <p>8) tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 452 lõike 5 alusel kohtuotsuse avalikult teatavaks tegemise aja kohta avaldatavas teabes sisalduvad füüsilisest isikust menetlusosalise isikuandmed;</p> <p>9) tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 462 alusel avalikustatavas jõustunud anonümiseerimata kohtuotsuses ja jõustunud kohtuotsuse kohta avalikustatavas teabes sisalduvad füüsilisest isikust menetlusosalise, tunnistaja ja muu isiku isikuandmed.</p>	<p>dokumendi kannab menetleja e-toimiku süsteemi.</p> <p>VTMS § 501 lg 2 kohaselt digitaalse dokumendi lisamiseks vääртеotoimikusse see trükitakse ja paigutatakse toimikusse. Trükitud dokumendi õigsust ja vastavust digitaalsele dokumendile kinnitab menetleja oma allkirjaga, millele lisab dokumendi e-toimiku süsteemis identifitseerimisnumbri.</p> <p>KrMS § 156<sup>2</sup> lg 1 kohaselt teeb kohus e-toimiku süsteemis kohtumenetluse pooltele viivatamata kättesaadavaks kõik kohtumenetluse menetlusdokumendid, sõltumata sellest, kuidas need kohtumenetluse pooltele kätte toimetatakse.</p> <p>KrMS § 160<sup>2</sup> lg 1 kohaselt, kui KrMS-is ei ole sätestatud teisiti, edastatakse kriminaalmenetluses digitaalsed taotlused, kaebused ja muud dokumendid vahetult või e-toimiku süsteemi kaudu. Vahetult edastatud digitaalse dokumendi kannab menetleja e-toimiku süsteemi. TsMS § 59 lg 1: Menetlusosalisel on õigus toimikuga tutvuda ja saada seal olevatest menetlusdokumentidest ära kirju.</p> <p>TsMS § 59 lg 1<sup>1</sup>: Kohus võib piirata menetlusosalise õigust toimikuga tutvuda ja sellest ära kirju saada, kui see oleks ilmses vastuolus teise menetlusosalise või muu isiku kaaluka huviga. Piirata ei või hagimenetluse poolte õigust toimikuga tutvuda ja sellest ära kirju saada.</p> <p>TsMS § 59 lg 1<sup>2</sup>: Kohus võib piirata menetlusosalise õigust tutvuda kohtuistung helisalvestisega, kui tegemist oli täielikult või osaliselt kinniseks kuulutatud istungiga või kui istungil peeti kompromisslääbirääkimisi.</p> <p>TsMS § 59 lg 2: Muul isikul on õigus tutvuda toimikuga hagimenetluse ajal ja saada toimikus olevast menetlusdokumendist ära kirja üksnes poolte nõusolekul. Pädeva riigiasutuse esindaja võib tutvuda toimikuga ja saada menetlusdokumendi ära kirja asja menetleva</p>			
--	--	---	--	--	--

		<p>kohtu esimehe loal ka poolte nõusolekuta, kui riigiasutus põhistab oma õiguslikku huvi toimikuga tutvumise ja ärakirja saamise vastu.</p> <p>TsMS § 59 lg 3: Kui asjas on menetlus jõustunud lahendiga lõppenud, võib muu isik toimikuga tutvuda ja saada menetluskohandi ärakirja asja menetluse lõppedes loal ka poolte nõusolekuta, kui ta põhistab oma õigustatud huvi dokumentidega tutvumise ja ärakirja saamise vastu. Tutvuda ei või kinnises menetluses arutatud asja toimikuga.</p> <p>HKMS § 89 lg 1: (1) Menetlusvälisel isikul on õigus tutvuda toimikuga ja saada seal olevatest ning selle juurde kuuluvatest, kuid mujal säilitatavatest menetluskohanditest ärakirju poolte ja kolmandate isikute nõusolekul.</p> <p>HKMS § 89 lg 2: Menetlusväline isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, võib tutvuda toimikuga ja saada menetluskohandi ärakirja kohtu loal ka poolte ja kolmandate isikute nõusolekuta, kui tema huvi toimikuga tutvumiseks ja menetluskohandist ärakirja saamiseks on kaalukam kui poole või kolmanda isiku huvi teabe kaitsmiseks. Kohus võib taotlejal nõuda ka õigusliku huvi tõendamist. Toimikuga tutvumise ja menetluskohandist ärakirja saamise taotluse kohta küsib kohus poolte ja kolmandate isikute seisukohta. Menetlusväline isik ei või tutvuda kinnises menetluses arutatud asja toimikuga.</p> <p>HKMS § 89, ja TsMS § 59 reguleerivad menetlusvälise isiku õigust kohtutoimikuga tutvuda. KrMS ja VTMS analoogset normi ei sisalda ja seetõttu ei ole menetlusvälisel isikul võimalik nendes menetlustes toimikuga tutvuda.</p>			
--	--	--	--	--	--

## Data accessibility in Finland

- **From: Finland Government CIO office, Levasma Jarkko (CIO), Rissanen Olli-Pekka, Olli-Pekka.Rissanen, Korhonen Juhani, Huotari Maarit, Innanen Heidi, Autere Riitta, Lahti Tanja**

Foresight Centre of Estonia (an independent think-tank at the parliament of Estonia) has in cooperation with the Law Firm TRINITI undertaken to conduct a research on the topic of "Access to Public Information". Your answer would benefit greatly to our research. We, therefore, kindly ask you to shortly answer the questions set forth here in below related to the availability of public information in Finland.

The questions, we are looking forward to replies, are as follows:

- **What are the main legal restrictions on access to public information and national databases? (personal data, state security etc., what law regulates the restrictions on access to public information)**

Answer: Act on the Openness of Government Activities (621/1999) provides general access to official documents held by public authorities and private bodies that exercise public authority. The Act contains also a list of official documents that shall be secret. Restrictions concern non-official documents, documents relating to foreign affairs, criminal investigations, police matters, information concerning military intelligence and the armed forces, as well as confidential business activities.

- **What are the other main barriers to access of public information and what are the reasons for such barriers? (data quality, resources (time, money) etc?)**

Answer: Based on a recent study, the charges can have a negative impact on the use of public sector data. The study examined the issue of the impact of public sector data charges and non-charges. (Muukkonen, M., Leppälä, S., Kauhanen-Simanainen, A. & Myllyniemi, N. 2022. The consequences of paid and free access to public sector information. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:50). Other main barriers to access on public information

concern data quality or security issues, data findability and lack of resources to invest in data sharing technically.

- **What is the actual usability of the key national datasets? Bring few examples (e.g., for public and private sector, journalists, scientists)**

Answer: The national open datasets are utilized quite actively by companies, journalists, researchers etc. Some of use cases have been listed at <https://www.avoindata.fi/data/fi/showcase>. Also the report "Use and impacts of open data" (published 2017 by the Prime Minister's Office) describes the economic impacts of open data in Finland ([https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/40\\_avoimen+datan+16032017.pdf/0444467d-5400-4f0c-8728-2447cef039ad/40\\_avoimen+datan+16032017.pdf?version=1.0&t=1489650786000](https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/40_avoimen+datan+16032017.pdf/0444467d-5400-4f0c-8728-2447cef039ad/40_avoimen+datan+16032017.pdf?version=1.0&t=1489650786000)).

Examples of some use cases:

Helsinki regional service map <https://palvelukartta.hel.fi/en/> uses open data and provides service information also for disabled people with information regarding accessibility.

Vainu.io service (<https://www.vainu.com/>) utilizes several open data resources in supporting clients to grow their revenue.

Kyyti (kyyti.com) provides MaaS services and utilizes open data.

Geosprint company (<https://fi.geosprint.io/>) utilizes several open data resources in providing map services for clients.

Junat.net (<https://www.junat.net/en/>) provides real time timetable info for trains based on open data.

Kannattaakokauppa.fi visualises apartment price trends by postal code regions in Finland since 2005.

Meriopas App (Seaguide) <http://meriopas.fi/> provides information about Finnish sea areas and the maritime ecosystem.

The HSY app monitors wasted building heat, app: [www.kattohukka.fi](http://www.kattohukka.fi)

- **How and for which reasons has the accessibility of public information changed (improved, deteriorated) over the last few decades? (e.g., influence of GDPR - EU General Data Protection Regulation)**

Answer: The accessibility of public information has improved over the past years for example due to the Act on Public Administration Information Management (906/2019, <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2019/en20190906.pdf>) which enables secure and efficient exploitation of the datasets of authorities. On the other hand, the EU General Data Protection Regulation has made authorities and other data holders very careful in data handling and in some cases it might have prevented or slowed down data sharing activities.

What are the known planned legal changes that may affect access to public information in the future?

Answer: The current Openness of Government Activities Act (621/1999) will be updated in order to make the legislation clearer and more functional promoting the openness of society and meeting the demands of modern society. Also the upcoming implementing act regarding high-value datasets as defined in the Open Data Directive (EU) 2019/1024 may cause changes to the national legislation.

- **Lastly, Which public authority exercises state supervision over disclosure of public information? Is the supervisory authority the same state authority that carries out tasks related to the protection of personal data and privacy in the meaning of Article 57 of the GDPR (EU General Data Protection Regulation)?**

Answer: Authorities are responsible to take care of their own proceeding in disclosure of public information according to legislation. There are no specific public authority to exercise state supervision but the Ministry of Finance has a coordinative role and Finnish Digital Agency supports in data sharing by providing [opendata.fi](https://opendata.fi) service.

### Data accessibility in Lithuania

- **From: Aurelija Rutkauskaitė, (Attorney-at-Law, Partner TRINITI JUREX, Lithuanian office) Andrius Ankštutis (Attorney-at-Law, TRINITI JUREX, Lithuanian office)**

Foresight Centre of Estonia (an independent think-tank at the parliament of Estonia) has in cooperation with the Law Firm TRINITI undertaken to conduct research on the topic of "Access to Public Information". Your answer would benefit greatly to our research. We, therefore, kindly ask you to shortly answer the questions set forth here in below related to the availability of public information in Lithuania.

The questions, we are looking forward to replies, are as follows:

- **What are the main legal restrictions on access to public information and national databases? (personal data, state security etc., what law regulates the restrictions on access to public information)**

Law on right of access of information and re-use data (the Law) establishes the principles for making data sets with public sector information (PSI) available for secondary use both for commercial and non-commercial purposes, that are of a different nature than the original public purpose. One of the main purposes of the law is to implement the standards introduced by EU directive 2019/1024 On open data and the re-use of public sector information (the Directive). The law provides a list of data concerning which the law is not applicable. Most relevant examples are:

- Data processing of which is not a public function
- Data concerning which 3<sup>rd</sup> parties have IP rights
- data, the provision of which is prohibited by laws or other legal acts, including data that are not available due to national or public security, national defense interests, confidentiality of statistical data, commercial confidentiality or which constitute state, service, bank, commercial, professional secrecy
- data the provision of which is limited by laws or other normative legal acts adopted pursuant to them, as well as when applicants must justify the purpose of using the requested data
- data to which access is not permitted or is restricted in accordance personal data protection rules

Based on the above it can be concluded that not all PSI can be made available in accordance with the Law. In addition, the Law does not take precedence over other special laws. Therefore, other laws can introduce restrictions for accessibility of specific data sets. Consequently, data accessibility within the above list may only be achieved on ad hoc basis and based on the appropriate legal basis.

For example, personal data can only be accessed if the principles of Art. 5 GDPR are followed and there is appropriate legal basis under Art. 6 GDPR available. Another challenge is the rather wide concept of personal data. For example, a license plate with set of numbers and letters can be defined as pseudonymous information and as such personal data. If data is anonymised on the other hand, it is not personal data and does not fall under GDPR, e.g., anonymous information on gender, age, race, location, and income. However, if the combination of anonymous datasets would allow to determine the identity of a natural person, data protection laws would apply again. E.g., there may be only one possible match by gender, age, race, and location. The person could be indirectly identified. This would violate the fundamental privacy rights of that individual. There could be another challenge in connection to anonymization, because anonymisation can be regarded as data processing activity, which means that data controller has same duty to ensure that GDPR principles and requirements are adhered to then carrying out anonymisation of personal data.

Another example of potential legal obstacles are commercial (industrial) secrets. They are currently regulated in the law on the protection of commercial secrets adopted and the Civil Code, which defines the concept of commercial (industrial) secret - i.e. information is considered a commercial (industrial) secret if it has real or potential commercial (industrial) value due to the fact that it is not known to third parties and cannot be freely accessible due to the reasonable efforts of the owner of this information or another person to whom the owner has entrusted it its secrecy.

Analogous to the protection of information in civil relations, the activities of State Institutions also contain information access to which can be restricted to protect the interests of the State. The main legal act enshrining the protection of information of state importance is the Law on State and Service Secrets of the Republic of Lithuania, which regulates the bases and procedure for marking, classifying, storing,



using, declassifying, coordinating and controlling of information constituting a state or service secret.

All information falling within the scope of the above-mentioned law should not be provided to persons who do not have this right and may not be published. Accordingly, when preparing data anonymization procedures, it will be necessary to define procedures for dealing with this kind of information held by the Institutions, including the possibility to remove content constituting sensitive information from the data provided by the Institution (where it is technically possible. However, it is most likely that opening such data in most cases is not possible).

- **What are the other main barriers to access of public information and what are the reasons for such barriers? (data quality, resources (time, money), personal data, confidentiality etc?)**

From the communication with the responsible institution, it seems that the biggest barrier is the data governance issues related to data sources and consolidated management of public sector data. Even though the amount of data available is very large, there is an insufficient level of data inventory, metadata at the primary source systems/organisations level and this results in lack of common data standards and methodologies across different data sets. To unleash the full potential of the open data and its usability, steps are needed to be taken in improving coordination, organization and the alignment of the inventory of the data and metadata. There also seems to be a lack of analytical competencies in the public sector with regards to making use of the available data. The further perspective of the technological development of public sector data opening should be linked to the general idea of consolidated management of state information resources, which is not present at the moment.

There are obstacles concerning public sector organizations that are used to make financial gains from the data they own. It is possible, that some of the key data owners are not necessarily motivated in opening all the data they could and are allowed to open, because of their strong financial interest in keeping the data to themselves and making money out of it.

- **What is the actual usability of the key national datasets? Bring few examples (e.g., for public and private sector, journalists, scientists)**

Lithuania has established a common portal called *Open data in Lithuania* (Portal) (<https://data.gov.lt/>) with the purpose of facilitating the access to the public data sets from all the relevant public sources. It serves as a unified access point to all open data sets in Lithuania and provides technological means for open data providers to prepare and publish metadata of open data sets. It at the same time gives an opportunity to open data users to search for the required data sets and access to the open data sets themselves. Based on the statistics made available on the official webpage of the Open data in Lithuania portal most of the requests for datasets through the portal came in the education area (<https://data.gov.lt/reports/58>). However, it is difficult to assess the overall situation, as data sets can also be accessed via the respective public institutions websites (<https://www.regitra.lt/lt/paslaugos/duomenu-teikimas/atviri-duomenys-1/transporto-priemones-3>; [https://www.registrucentras.lt/atviri\\_duomenys/](https://www.registrucentras.lt/atviri_duomenys/)). There are several data sets use cases worth bringing forward:

- Trafi (<https://www.trafi.com>) enables the users to easily plan their trips on the public and other means of transportation, purchasing of public commute tickets
  - Regia (<https://www.regia.lt/en/zemelapis/>) is a powerful tool that provides convenient way of searching relevant information based on the maps and data available from State Enterprise Centre of Registers.
  - A tool (<https://vilnius.lt/lt/savivaldybe/svietimas-kultura-ir-sportas/svietimas/registracija-i-vilniaus-miesto-savivaldybes-darzelius-ir-priesmokyklinio-ugdymo-grupes/laisvos-vietos-darzeliuose/>) enabling users to get an overview of the vacancies in the municipality's childcare and kindergartens
  - Bifree SODRA application (<https://bifree.lt/bifree-sodra-aplikacija/>) is developed with the purpose to provide free of charge tool to do analysis and draw up visual graphs of the salaries of employees and income, profits of more than 40 000 legal entities in Lithuania. The applications sources data from SODRA and Centre of Registers.
- **How and for which reasons has the accessibility of public information changed (improved, deteriorated) over the last few decades? (e.g., influence of GDPR - EU General Data Protection Regulation). Has it improved or deteriorated in general?**

Generally, the accessibility of public information has increased because of the initiatives and developments in connection of the implementation of the Directive. As a result of the Directive and previous developments data sets containing huge

amounts of generalized data were made available for the use. See the answer to question number 3.

- **What are the known planned legal changes that may affect access to public information in the future?**

The European Commission started an initiative defines a list of 'high-value' datasets held by the public sector (datasets whose re-use can have major benefits for society and the economy). Under the initiative, these datasets should be:

- re-usable for free, using application programming interfaces
- available in machine-readable format
- downloadable in bulk, where possible.

It is expected that the process of opening geospatial, meteorological, earth observation and environmental, company and company management ownership, statistics, mobility data and other high value data sets will kick start during this year in Lithuania. We have not identified any planned legal changes in this area in Lithuania in the short term.

- **Lastly, which public authority exercises state supervision over disclosure of public information? Is the supervisory authority the same state authority that carries out tasks related to the protection of personal data and privacy in the meaning of Article 57 of the GDPR (EU General Data Protection Regulation)?**

There is no supervisory authority as such. However, Information Society Development Committee is responsible for coordinating the technical aspects related to access of PSI. The Ministry of Economy and Innovation forms the country's policy in the field of data reuse, as well as organizes, coordinates, and controls its implementation according to its competence. The Communications Regulatory Authority of the Republic of Lithuania is responsible to ensuring that charges for the provision of public sector information (if any) are reasonable.

## LISA 4. Lühiraport: Avaliku teabe kasutamise kitsaskohad Eestis

Kättesaadav: <https://arenguseire.ee/uurimissuunad/andmevabaduse-tulevik/>



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 korruptsiooniohtu

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 keskeid 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 praktiilist kasutatavust Eestis.

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

Andmete laiem avalikustamine vähendab korruptsiooniohtu 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 julgeolekuolukorrast.

### Positiivsed näited:

**Avaliku sektori esindaja:** Olulisim ärahoitav ja välditav kahju on korruptsioonijuhtumitega 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 korruptsioonijuhtude 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 laialtlevitamisest	Juurdepääsuõigus avalikule teabele ei eelda taotluse esitaja mistahes õigusliku 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 avalikustamist keelduda.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>AvTS lähtub üldreegist, 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*

Lühiraport on osa Arenguseire Keskuse uurimissuunast „Andmevabaduse tulevik“. Uuringu autor on advokaadibüroo Triniti. Kontakt: **Johanna Vallistu**, Arenguseire Keskus, uurimissuuna juht, [johanna.vallistu@riigikogu.ee](mailto:johanna.vallistu@riigikogu.ee)

## 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 • julgeolekuolukord ja sellega kaasnevad riskid • hirm ajakirjanduses avaldamise ees

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

### II

#### Andmekaitse Inspektsiooni 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 • näidiskordade 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 protseduuri reeglite erinevamine, puudumine või ebahütlane 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

## LISA 5. Lühiraport: Sihitud automaattoetuste teekaart Eestis

Kättesaadav: <https://arenguseire.ee/uurimissuunad/andmevabaduse-tulevik/>



Avaliku sektori tõhusust suurendavad andmepõhised automaatsed otsused, mille üheks näiteks on automaatsed sihitud toetused ehk toetusele kvalifitseerumise selgitab algoritm asjakohaseid andmeid võrreldes.

Kuid isegi kui riiklikes registrites on vajalikud andmed olemas, on nende tegelik kasutamine administratiivselt, tehnoloogiliselt ja õiguslikult piiratud. Lühiraport keskendub õiguslike piirangute tuvastamisele ja nende ületamise võimalustele kahe päevakohase näite varal, milleks on – **automaatne sihitud lapse- ja peretoetus** ja **automaatne sihitud energiatoetus**. Nende rakendamiseks tuleb Eesti õigusruumis luua seaduslik alus automaatse haldusakti vastuvõtmiseks, isikuõigustesse sekkumiseks ja isikuandmete töötlemiseks ning tagada haldusmenetluse kaitsemeetmed ja kaebeõigus.

Arenguseire Keskuse uurimissuunas **andmevabaduse tulevik** käsitletakse keskeid 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)

### Näide 1: Automaatne sihitud lapse- ja peretoetus

Lapse- ja peretoetus kantakse automaatselt lapsevanemale, kelle leibkonnas jääb sissetulek leibkonnaliikme kohta seadusega määratletud tasemest madalamaks.

Sihitud lapse- ja peretoetuste jaoks vajalikud andmed ja sammud:



Eelnimetatud kolm andmestikku ühendatakse omavahel isikupõhiselt (lapsevanema isikukoodi alusel) ja leitakse:

iga lapsega / lastega leibkonna keskmine sissetulek inimese kohta

toetuse kohaldamisalasse kuuluvad leibkonnad, kus sissetulek inimese kohta jääb seatud piirmäärast madalamaks

Toetus makstakse välja kohaldamisalasse kuuluva leibkonna ühele lapsevanemale.

Joonis 1. Näited võimalikest sihitud automaattoetustest Eestis

### Näide 2: Automaatne sihitud energiatoetus

Energiaetoetus kantakse automaatselt energiateenuse eratarbijale, kelle leibkond kuulub toetuse kohaldamisalasse ehk sissetulek leibkonnaliikme kohta jääb seadusega määratletud tasemest madalamaks.

Sihitud energiaetoetuse jaoks vajalikud andmed ja sammud:



Eelnimetatud kolm andmestikku ühendatakse omavahel isikupõhiselt (isikukoodi alusel) ja leitakse:

millises leibkonnas elab konkreetne energitarbija

mis on leibkonna keskmine sissetulek arvestusperioodil (nt ühes kuus)

toetuse kohaldamisalasse kuuluvad tarbijad, kelle sissetulek leibkonnaliikme kohta jääb seatud piirmäärast madalamaks

Toetus makstakse välja kohaldamisalasse kuuluva eratarbijale või vähendab energiamüüja tema energiaarvet toetuse võrra.

**NB! Sihitud energiaetoetust ei saa rakendada juhtudel, kui energiamüüja kliendiks pole eraisik, vaid korteriühistu, -ühisus vm eraisikute ühendus.**

Lühiraport on osa Arenguseire Keskuse uurimissuunast „Andmevabaduse tulevik“. Uuringu autor on advokaadibüroo Triniti. Kontakt: [Johanna Vallistu](mailto:Johanna.Vallistu@arenguseire.ee), Arenguseire Keskus, uurimissuuna juht, [johanna.vallistu@riigikogu.ee](mailto:johanna.vallistu@riigikogu.ee)

## MILLISED TAKISTUSED TULEB ÜLETADA?

Kuigi esmapilgul võib sihitud toetustele üleminek tunduda lihtne, sest andmed on riiklikes registrites ja andmekogudes olemas, tuleb **arvestada andmestikest tulenevate takistustega, haldusõiguslike takistustega ja andmekaitseõiguslike takistustega**. Nende ületamine eeldab seadusandjalt (vt joonis 2):

- seadusliku aluse loomist automaatse haldusakti vastuvõtmiseks (vastav eelnõu on esitatud Riigikogu menetlusse),
- seadusliku aluse loomist isikuõigustesse sekkumiseks ja isikuandmete töötlemiseks, ning
- haldusmenetluse kaitsemeetmete ja kaebeõiguse tagamist.

### Andmestikest tulenevad takistused

- Teabevaldajad peavad võtma vastutuse andmete õigsuse ja korrektsuse eest, mis võib tähendada neile lisatööd.
- Vajab otsustamist, kes vastutab andmekorje tulemusena tekkiva ühendandmebaasi eest, seda vajadusel uuendades, parandades, korraldades.

### Haldusõiguslikud takistused

- Automatiseeritud ehk ilma ametniku vahetu sekkumiseta tehtud haldusotsus võib riivata inimeste põhiõigusi.
- Nn automaatseid haldusakte õiguslikult reguleeriv [seaduseelnõu](#) on alles võetud Riigikogu menetlusse (06.06.2022) ning eriseaduste eelnõusid veel ei ole.
- Igaühel on õigus vaidlustada tema suhtes tehtud haldusotsus, haldusakt, sh toetusest ilmajätmine.

### Andmekaitseõiguslikud takistused

- Andmesubjektil on põhiõigus olla „jätetud üks“, seega vajab põhjendamist automaatse toetuse määramine.
- Andmesubjektil on õigus, et tema andmeid töödeldakse vaid seaduslikul alusel ja piiratud eesmärgil.
- Andmesubjekti õigused peavad olema tagatud, s.h. õigus informatsioonile, õigus vaidlustada, õigus nõuda parandamist (IKÜM artiklid 12-23).
- Andmesubjektil on täiendavad õigused automatiseeritud andmetöötamise ehk automaatotsuste korral, muuhulgas õigus konkreetse teabe saamisele ja otsesele isiklikule kontaktile, õigus väljendada oma seisukohta, õigus saada selgitust otsuse kohta, mis tehti pärast andmepõhist hindamist, ning õigus seda otsust vaidlustada.

Seaduslik alus automaatse otsuse tegemiseks	<p><b>Tagada, et on olemas seaduslik alus automaatse otsuse tegemiseks:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vastu on võetud eelnõu 634 SE haldusmenetluse seaduse muutmiseks;</li> <li>• eriseaduses on samuti automaatseks otsuseks alus olemas (nt sarnaselt maksukorralduse seadusele, keskkonnatasude seadusele või töötuskindlustuse seaduse §-le 23 lg 4).</li> </ul> <p><b>Automaatset otsustamist läbiviiv haldusorgan peab hindama, et vajaliku otsuse tegemiseks oleks:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• piisavalt andmeid; ning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• puuduks kaalutlusruum, hindamisruum ja määratlemata õigusmõisted.</li> </ul> <p><i>Kui normis siiski on kaalutusõigus, hindamisvõimalus või määratlemata õigusmõiste, tuleb tüüpjuhud kirja panna halduseeskirja, selgitades otsustusparameetreid ja süsteemi toimimisloogikat. Ei ole võimalik kasutada sellist iseõppivat masinat, millel on lubatud autonoomselt ennast lõputult arendada ega kasutada automaatsust nendel juhtudel, mis ei ole tüüpjuhud.</i></p> <p><b>Proaktiivse ehk sündmuspõhise teenuse korral</b>, mis käivitub automaatselt mingi sündmuse toimudes, <b>peab seadusandja või KOV hindama teenuse põhiseaduspärasust.</b></p>
Seaduslik alus isikuõigustesse sekkumiseks ja isikuandmete töötlemiseks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Inimõiguste mõjuhindang.</b> Algoritmilise otsustusprotsessi sisseviimisel on tungivalt soovitatav läbi viia mõjuhindang tagamaks, et põhiõiguslikud väljakutsed ja riskid, mille toob kaasa konkreetne automaatne otsustusprotsess (Vt <a href="#">Euroopa Nõukogu soovitused</a> ja <a href="#">Euroopa Komisjoni suunised</a>, <a href="#">Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse eelnõu</a>), on hinnatud ja maandatud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Seadusliku aluse tuvastamine.</b> Tuleb hinnata, mis on isikuandmete töötamise õiguslikuks aluseks – kas "avalikes huvides oleva ülesande täitmine" (määruse (EL) 2016/679 (IKÜM) art 6 lg 1 p e) või juriidilise kohustuse täitmine (IKÜM art 6 lg 1 p 2).</li> <li>• <b>Andmekaitsealase mõjuhindangu</b> koostamine on soovitatav ning paljude juhtudel kohustuslik vastavalt IKÜM artiklile 35 (või IKS §-le 38).</li> <li>• Tagada tuleb isikute õigused, s.h. õigus vahetule kontaktile.</li> </ul>
Haldusmenetluse kaitsemeetmed ja kaebeõigus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Väärad tulemused.</b> Hinnata ja kirjeldada automatiseeritud profileerimise väära tulemuse vältimiseks võetavad meetmed (vt ka ülal: inimõiguste ja andmekaitseline mõjuhindang) ning tagada seaduslikud piirid meelevaldsuse ärashoidmiseks.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>tagada tuleb isikute kaebeõigus</b>, seda nii:</li> <li>• isikutele, kellele toetust ei määratud, kui ka</li> <li>• isikutele, kellele toetus määrati. Proaktiivse teenuse puhul tuleb tagada võimalus hüvest edaspidi loobuda, samuti võimalus keelata enda andmete sel eesmärgil töötlemine.</li> </ul>

Joonis 2. Tegevuskava automaatsete otsustusprotsesside kasutamiseks Eestis



ARENGUSEIRE KESKUS