

Andmekaitse Inspektsiooni

aastaettekanne

2001

Ettekanne esitatakse Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile avaliku teabe seaduse § 54 lg 1 alusel ning see annab ülevaate seaduserikkumistest, neid toime pannud teabevaldajatest, kaebustest, ettekirjutustest, algatatud haldusõiguserikkumiste asjadest ja määratud karistustest ning muudest seaduse rakendamise seotud asjaoludest.

Ettekanne on koostatud Andmekaitse Inspektsiooni analüüsi- ja arenguosakonna poolt. Töögrupp kuulusid Erki Põdra (osakonnajuhataja), Tiina Ilus (nõunik) ja Valdo Praust (nõunik).

I Informatsioonivabadus ja andmete kaitse Eesti Vabariigis

Inimese informatsiooniline enesemääramisõiguse tagamine on üks olulisemaid demokraatliku riigi ülesandeid. Vabadus valida kuhu, kellele ja mis eesmärgil enda kohta käivaid andmeid anda, peab olema tagatud, arvestades seadusandja poolt tehtavaid piiranguid, mille eesmärgiks on tagada riigi põhifunktsioonide täitmise käigus vajalike andmete kättesaadavus riigile endale. Õigus saada kaitstud lubamatu andmetöötluse puhul on tihedalt seotud isiku õigusega saada teavet avalike ülesannete täitmisest, teisisõnu: isiku õigus tutvuda teabega, mida riik töötleb ja mida riik on saanud avalikke ülesandeid täites.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 44 kohaselt on igaühel õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Nimetatud paragrahv konkretiseerib teabe saamise õigust piiritledes, kes on nimetatud informatsiooni (teavet) kohustatud väljastama ja vahendama ning kes on õigustatud avalikku teavet saama ning kasutama. Põhiseaduse kohaselt on kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta. Eesti kodanikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Kui seadusega ei ole teisiti määratud, siis ei ole nimetatud tutvumisõigus piiratud Eesti kodanikega, see laieneb ka Eestis viibivale välisriigi kodanikule ja kodakondsuseta isikule. Viimatinimetatute õigus saada teavet eeldab Eestis seaduslikul alusel viibimist.

Põhiseadusega sätestatud teabevabaduse tagamise kohustus on seaduse tasemel reguleeritud 15. novembril 2000. aastal vastu võetud avaliku teabe seadusega (edaspidi AvTS), mis jõustus 2001. aasta 1. jaanuaril. Avaliku teabe seadus konkretiseerib nõuded avaliku võimu poolt dokumenteeritu ja jäädvustatu avalikustamiseks. Seaduse eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.

Teabe saamise õigus võib olla piiratud teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks või riigi huvidest lähtuvalt. Põhiseaduse tasemel antakse seadusjärgse piirangu tegemise õigus lapse saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides.

Isiku privaatsuse kaitse seoses tema kohta käivate andmetega on Eesti Vabariigis reguleeritud eelkõige isikuandmete kaitse seadusega, mis jõustus 19. juulil 1996. aastal. Nimetatud seadus järgib Euroopas tunnustatud andmekaitsealaseid põhimõtteid ning on suunatud isiku põhiõiguste ja vabaduste kaitsmisele isikuandmete töötlemisel, arvestades isiku õigusega vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat teavet.

Isiku privaatsuse kaitsmise ideest lähtub ka andmekogude seadus, sisaldades sätteid, mille eesmärgiks on samuti tagada kontroll andmete kasutamise ja väljastamise üle, seda eelkõige riigi ja kohalike omavalitsuste poolt peetavate

andmekogude

seisukohast.

Eesti Vabariik on 6. detsembril 2000. aastal ratifitseerinud Euroopa Nõukogu isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni, mis on koostatud 1981. aasta 28. jaanuaril Strasbourg'is. Konventsioon jõustub Eesti Vabariigi suhtes 1. märtsil 2002 a.

II Ülevaade seaduserikkumistest ja need toime pannud teabevaldajatest, kaebustest ja ettekirjutustest .

Avaliku teabe seaduse jõustumine 1. jaanuaril 2001. aastal laiendas oluliselt isikute võimalusi saada teavet avalike ülesannete täitmise kohta nii sisulisest kui ajalisest aspektist. Enne seaduse jõustumist reguleeris teabele juurdepääsu avaldustele vastamise seadus, arhiiviseadus ja viimase alusel kehtestatud arhiivieeskiri. Mitmed õigusaktid andsid võimaluse saada üksikutes valdkondades informatsiooni. Samuti olid puudulikult reguleeritud juurdepääsupiirangute kehtestamise võimalused ning asutusesisese teabe töötlemise põhimõtted.

Avaliku teabe seadus sätestab lisaks avalikule teabele juurdepääsu tingimustele, korrale ja viisile ka konkreetseid juurdepääsupiiranguga hõlmatud teabe liigid, juurdepääsupiiranguga teabega tutvumise korra ja seaduse täitmise üle riiklikku järelevalvet puudutava.

Avaliku teabe seaduse täitmist kontrollib Andmekaitse Inspeksioon. Olulise osa järelevalve teostamisest moodustab kontroll seaduse täitmise üle isikute kaebuste alusel. Seaduse jõustumisest kuni 2001. aasta 1. novembrini laekus Andmekaitse Inspeksioonile 43 kaebust avaliku teabe seaduse rikkumise kohta.

Lähtuvalt avaliku teabe seadusest (§ 5) loetakse teabevaldajateks: riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused; avalik-õiguslikud juriidilised isikud; eraõiguslikud juriidilised isikud ja füüsilised isikud, kui nad täidavad seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutavad haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, - teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist.

Teabevaldajaga võrdsustatakse: ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, - teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi; mittetulundusühing, sihtasutus või äriühing, mille liige, asutaja või milles osaleja on riik, kohaliku omavalitsuse üksus või avalik-õiguslik juriidiline isik, - teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatud vahendite kasutamist.

Andmekaitse Inspeksioonile laekus 7 kaebust eraõiguslike isikute peale, mis puudutasid avaliku teabe seaduse täitmist. Kaebused puudutasid AS-i Sularahakeskus, elamuühistut Kastan, AS-i Narva Elamuvaldus, AS-i Eesti Energia, AS-i Tallinna Vesi, Harju Tarbijate Ühistut, Eesti Tarbijakaitse Liitu. Ülejäänud kaebused puudutasid riigi- ja kohalike omavalitsuste asutusi, avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse peale esitati üks kaebus.

Avaliku teabe seaduse kohaselt tuleb teabenõue täita viivituseeta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Andmekaitse Inspeksioonile esitatud kaebustest nähtub, et esineb segadust tähtaegade arutamisel. Nimetatud juhtumitel on Andmekaitse Inspeksioon teinud teabevaldajatele ettepanekuid teabele juurdepääsu paremaks korraldamiseks.

Andmekaitse Inspeksiooni poolt järelevalvemenetluse käigus tuvastatud rikkumistest saab välja tuua järgmised:

a)seadusliku aluseta teabe väljastamisest keeldumised:
?Õru Vallavalitsus;
?Saku Vallavalitsus;
?Eesti Tarbijakaitse Liit;
?AS Narva Elamuvaldus;

?Hüvitusfond.

b) rikkumised teabe väljastamise tähtaegade osas:
?Keila Linnavolikogu;
?Haridusministeerium;
?AS Narva Elamuvaldus.

c) rikkumised teabenõude täitmise viisi osas:
?Sotsiaalministeerium.

d) rikkumised teabenõude puuduliku täitmise osas:
?Haridusministeerium.

Ettekirjutusi koostati üldkirjeldatud rikkumiste kohta kuus: Öru Vallavalitsusele, Eesti Tarbijakaitse Liidule, AS-le Narva Elamuvaldus, Saku Vallavalitsusele, Haridusministeeriumile ning Hüvitusfondile Hhhhergerahhd. Inspektsiooni poolt tehtud ettekirjutuste täitmisega ei ole esinenud probleeme, ühe ettekirjutuse puhul on teabevaldaja kasutanud õigust vaidlustada see halduskohtus.

Kokkuvõtlikult olulisematest seaduserikkumistest:

a) Seaduserikkumise toimepannud teabevaldaja: Öru Vallavalitsus.

Isik esitas Andmekaitse Inspektsioonile kaebuse Öru Vallavalitsuse otsuse peale, millega viimane keeldus teabenõudjale teavet väljastamast, viidates keeldumise alusena AvTS § 23 lõike 1 punktile 1 (nõutavale teabele kehtivad juurdepääsupiirangud) ning § 23 lõike 2 punktile 3 (teabenõude suur maht ja suured kulutused). Andmekaitse Inspektsiooni poolt teostatud järelevahtemenetluse käigus selgus, et teabevaldaja ei ole keeldumises viidanud ühelegi seadusest tulenevale juurdepääsupiirangule ning põhjendamatuks osutus ka viide suurtele kulutustele, kuna soovitud dokumentidega oli võimalik tutvuda kohapeal. Öru Vallavalitsusele koostati ettekirjutus, millega kohustati teabevaldajat võimaldama juurdepääsu teabele, millele ei ole seadusega kehtestatud juurdepääsupiiranguid.

b) Seaduserikkumise toimepannud teabevaldaja: Eesti Tarbijakaitse Liit.

Rikkumise kirjeldus: Kaebaja pöördus teabenõudega Eesti Tarbijakaitse Liidu poole, paludes informatsiooni Eesti Tarbijakaitse Liidu rahaliste vahendite laekumiste ja kulude kohta. Avaldaja teabenõuet ei rahuldatud. Andmekaitse Inspektsiooni poolt läbiviidud järelevahtemenetluse käigus tuvastati, et Eesti Tarbijakaitse Liit loetakse vastavalt AvTS § 5 lõike 3 punktile 2 teabevaldajaks teabe osas, mis puudutab riigieelarvest eraldatud vahendite kasutamist. Seega on Eesti Tarbijakaitse Liit kohustatud vastavale teabele juurdepääsu võimaldama. Eesti Tarbijakaitse Liidule koostati ettekirjutus, millega kohustati teabevaldajat võimaldama juurdepääsu nõutavale teabele.

c) Seaduserikkumise toimepannud teabevaldaja: AS Narva Elamuvaldus.

Rikkumise kirjeldus: Isik pöördus AS-i Narva Elamuvaldus poole teabenõudega, soovides tutvuda ettevõtte äriplaani, põhikirja ning eelarvega. AS Narva Elamuvaldus vastas keeldumisega, tuues põhjuseks, et nõutav teave ei käsitle avalike ülesannete täitmist. Andmekaitse Inspektsiooni poolt läbiviidud järelevahtemenetluse käigus tuvastati, et AS-i Narva Elamuvaldus tegevust finantseeritakse ka kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatud vahenditega. Vastavalt AvTS § 5 lõike 3 punkti 2 kohaselt tuleb AS-i Narva Elamuvaldus sellise teabe osas lugeda teabevaldajaks ning on kohustatud võimaldama vastavale teabele juurdepääsu AvTS-s sätestatud tähtaegadel. Teabevaldajale koostati ettekirjutus, milles kohustati võimaldama juurdepääsu teabele, mille osas AS Narva Elamuvaldus on teabevaldaja.

d) Seaduserikkumise toimepannud teabevaldaja: Haridusministeerium.

Rikkumise kirjeldus: Haridusministeeriumile esitati teabenõue, millele vastati mitteammendavalt. Teistkordsele samasisulisele teabenõudele Haridusministeerium ei vastanud. Andmekaitse Inspeksioon pöördus Haridusministeeriumi poole seletuste saamiseks. Haridusministeerium tõi teabenõudele mittevastamise põhjuseks nõutud teabe mittevaldamise, teabenõude suure mahu ning täitmiseks vajalike kulutuste suuruse. Järelevalvemenetluse käigus tuvastati, et teabenõude täitmisest keeldumiseks puuduvad seaduslikud alused. Haridusministeeriumile koostati ettekirjutus, millega kohustati teabenõudele vastama AvTS-s sätestatud korras ja tähtaegadel.

e) Seaduserikkumise toimepannud teabevaldaja: Saku Vallavalitsus.

Rikkumise kirjeldus: Saku Vallavalitsusele esitati teabenõue, mille täitmisest Saku Vallavalitsus keeldus, viidates teabele kehtestatud juurdepääsupiirangutele: antud teave oli tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks. Keeldumises puudus viide seaduse sättele, mille alusel teave asutusesiseseks tunnistati. Järelevalvemenetluse käigus selgus, et piirangud teabele olid kehtestatud õigusliku aluseta ning seega oli teabenõude täitmisest keeldumine alusetu. Saku Vallavalitsusele koostati ettekirjutus, millega kohustati teabevaldajat kõrvaldama ebaseaduslikud juurdepääsupiirangud.

Teabevaldajatele esitatud teabenõuete puhul paluti korduvalt väljastada teavet, mis tegelikult ei vasta avaliku teabe mõistele AvTS § 3 lg 1 tähenduses. Kuna AvTS alusel teabenõudjatele soovitud teavet ei väljastatud, pöörduti kaebusega Andmekaitse Inspeksiooni poole. Selliseid kaebusi laekus Andmekaitse Inspeksioonile 17, neist kolmeteistkümnel juhul oli eeldatavale teabevaldajale esitatud mitte teabenõue, vaid avaldus avaldustele vastamise seaduse tähenduses, ehk teisisõnu: ei soovitud teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teavet ning avaldusele vastamine oleks eeldanud teabe analüüsimist, sünteesimist või täiendava teabe kogumist ja dokumenteerimist.

Andmekaitse Inspeksioon avaldustele vastamise seaduse täitmise üle järelevalvet ei teosta, seetõttu edastati materjalid vastavalt kuuluvusele avaldustele vastamise seaduse kohaselt ning saadeti kaebuse esitajale olukorda selgitav kiri. Neljal juhul selgus, et teabenõudja poolt soovitud teave on juba väljastatud ning teabevaldajatel ei olnud põhjust sama teavet teistkordselt väljastada. Kahel juhul ei olnud võimalik järelevalvemenetlust algatada põhjusel, et Andmekaitse Inspeksioonile esitatud kaebus ei vastanud AvTS § 47 lg 2 nõuetele, nimelt oli jäetud kaebusele lisamata kaebusega seotud olulised materjalid teabevaldaja poolt teabenõude täitmisest kirjaliku keeldumise või teabevaldaja esitatud ebaõige teabe koopia näol. Kahel juhul esitati kaebused isikute peale, kes ei kuulu teabevaldajate hulka AvTS §-i 5 tähenduses. Ühel juhul ei olnud teabevaldajale esitatud avaldus käsitletav teabenõudena ning ühel juhul lahenes probleem enne, kui algatati järelevalvemenetlus, nimelt teavitas kaebaja inspeksiooni sellest, et on soovitud teabe kätte saanud. Kahel juhul pöörduti Andmekaitse Inspeksiooni poole kaebusega põhjusel, et juurdepääsupiirangut kohaldades oli teabevaldaja teabenõudele vastamisest keeldunud. Järelevalvemenetluse tulemusena selgus teabevaldajate käitumise seaduspärasus.

Neljal juhul pöörduti Andmekaitse Inspeksiooni poole palvega teostada toiminguid, milleks inspeksioonil puudub seadusekohane pädevus. Mitmel korral paluti kontrollida teatud ametiisikute tegevuse seaduslikkust valdkonnas, mis ei ole seotud teabe avalikustamisega. Andmekaitse Inspeksioon edastas materjalid vastavatele uurimisasutustele.

III Avaliku teabe seadus teabevaldaja seisukohast

Andmekaitse Inspektsiooni seadusjärgseks kohustuseks on teostada järelevalvet teabevaldaja poolt seadusega pandud teabe avalikustamise kohustuse ning veebilehe pidamise kohustuse täitmise üle. Inspektsioon viis käesoleva ettekande valmimise eelselt teabevaldajate hulgas läbi küsitluse avaliku teabe seaduse rakendamise kohta. Soovisime vastuseid kõikidelt ministriumidelt, nende valitsemisalas olevatelt asutustelt ning juhuslikult valitud kohalikelt omavalitsustelt:

?saabunud	teabenõuete	hulga	ja	nende	täitmise	mahu;
?teabe	väljastamisest	keeldumise	aluste,	juurdepääsupiirangute	kohaldamise;	
?veebilehe	seaduses	toodud	nõuetega	vastavusse	viimise	ning
?teabe	avalikustamist	puudutavates	küsimustes	koolituste	läbiviimise	osas.

Laekunud vastustest saab teha üldise järelduse - olulisi probleeme AvTS täitmisel esinenud ei ole. Teabevaldajad on üldjuhul AvTS nõudmistega kursis ning rakendamine on sujunud suuremate tõrgeteta. Üksikutel juhtudel viidati ka teabevaldajate jaoks küsimusi tekitanud sätetele ning seaduse kitsaskohtadele.

Alljärgnevalt lühikokkuvõtted teabevaldajate poolt saadetud vastustest:

a) Teabenõuete hulk ja täitmise maht

Üle poole küsitatud teabevaldajatest oli alates AvTS jõustumisest kuni 01. oktoobrini 2001 registreerinud alla 10 teabenõude, üle saja teabenõude saanud asutusi oli vähe (alla 10% vastanud teabevaldajatest). Üle 10% vastanutest ei olnud saanud ühtegi teabenõuet (nt mõned Põllumajandusministeeriumi haldusalas olevad instituudid, suur osa kohtuid ning vanglaid). Kõige rohkem teabenõudeid on registreerinud Statistikaamet, kellele oli aasta jooksul laekunud 528 teabenõuet, s.h 78 telefoni teel.

Siinkohal tuleb rõhutada, et praktika teabenõuete registreerimisel on asutustes erinev: mõnes asutustes registreeritakse kõik teabenõuded, mis asutusse laekuvad, sõltumata teabenõude esitamise vormist, s.t nii kirjalikud, elektronpostiga saadetud kui ka telefonitsi tehtud teabenõuded. Paljudel juhtudel ei registreerita suulistelt esitatud ning viivimatult täidetud teabenõudeid, milleks annab õiguse AvTS § 16 lg 3 p 2. Teabenõuete täitmise maht on väga erinev. Osadele teabenõuetele sai väidetavalt vastata ühe lausega, kuid on esinenud ka teabenõudeid, mille vastuse maht on paarkümmend lehekülge, ühel juhul teatati ka enam kui sajaleheküljelisest vastusest. Suhteliselt vähe esines teateid täidetavatest teabenõuetest, mille maht ületas kahtekümmet lehekülge paber kandjal koopiade kujul, mille eest AvTS § 25 lg-s 2 sätestatud viisil võib teabenõudjalt nõuda kuni kolm krooni iga väljastatud lehekülje eest. Paljud teabevaldajad teatasid, et suuremale osale teabenõuetest vastati elektronpostiga.

b) Juurdepääsupiirangud ja teabenõuete täitmisest keeldumised

Teabenõuete täitmisest keeldumisi esines vastanutest ca 15%-l. Keeldumise alustena viidati järgmistele asjaoludele: ?teabenõudele vastamine eeldanuks andmete täiendavat analüüsimist (AvTS § 23 lg 2 p 5); ?vastus teabenõudele olnuks väga suuremahuline (AvTS § 23 lg 2 p 3); ?asutus ei valda taotletavat teavet ega tea, kes seda valdab ning tal ei ole võimalik taotletava teabe valdajat kindlaks teha (AvTS § 23 lg 1 p 2); ?samale teabenõudjale on taotletav teave juba antud ja teabenõudja ei põhjenda vajadust saada teavet teistkordselt (AvTS § 23 lg 2 p 1); ?taotletav teave sisaldas delikaatseid või eraelulisi isikuandmeid (AvTS § 37 lg 1); ?teave puudutab tehnoloogilisi lahendusi, ning sellise teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine on ette nähtud eraõigusliku isikuga sõlmitud lepingus (AvTS § 35 lg 1 p 8); ?viide riigisadalusele (riigisadaluse seaduse § 6 p 15); ?teabenõue ei vasta seadusest tulenevatele nõuetele (AvTS § 14); ?taotletav teave puudutab eeluurimise käigus kogutud andmeid (AvTS § 35 lg 1 p 1); ?teabenõudega sooviti tutvuda alles väljatöötamisjärgus olevate dokumentidega (AvTS § 35 lg 2 p 2); ?viide kindlustustegevuse seadusest tulenevatele juurdepääsupiirangutele (kindlustustegevuse seaduse § 85); ?teabenõude objektiks olid asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita

(AvTS § 35 lg 2 p 3);
teabenõue edastati vastavalt kuuluvusele (AvTS § 21).

Andmekaitse Inspektsiooni poole pöörduetakse ka probleemiga, mis puudutab teabe avalikustamist eraõiguslike juriidiliste isikute majandustegevuse kohta, mis oma olemuselt võib huvi pakkuda samas valdkonnas tegutsevatele konkurentidele ning millise informatsiooni valdamisega on võimalik andmesubjektile kahju tekitada või saavutada teatud konkurentsieelis. Andmekaitse Inspektsioon on asunud seisukohale, et avaliku teabe seadusest tulenevalt ei ole üldjuhul sellisele teabele juurdepääsupiiranguid võimalik kehtestada, kui puuduvad muud alused teabenõude täitmisest keeldumiseks. Kõne alla võivad tulla ainult eriseadusest tulenevad piirangud. Füüsiliste isikute kohta sarnase teabe edasiandmist kolmandatele isikutele piirab isikuandmete kaitse seadus.

Märkimisväärne on teabevaldaja seisukoht, mille kohaselt kinnipeetavatele vangistusseaduse tähenduses avaliku teabe seadus üldseadusena ei laiene, kuna nende suhtes kehtivad kriminaaltäitemenetluslikud erisätted. Teabevaldaja viitab erisätete osas m.h. põhiseaduse preambulas sätestatud riigi sisemise kaitse tagamise vajadusele ning vangistusseaduse alusel kehtestatud vangla sisekorraeskirjadele. Kinnipeetavatele avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine ohustavat nii kinnipeetavate omavahelist julgeolekut kui riigi sisemist rahu. Andmekaitse Inspektsioon ei leia, et selline põhiseaduse §-st 44 tuleneva põhiõiguse piiramine on põhjendatud, kuna vangistusseadusest tuleneb keeld piirata kinnipeetava suhtlemist riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning ametiisikutega.

Vastavalt AvTS § 23 lõikele 3 peab teabevaldaja teabenõude täitmisest keeldumisest teatama sellest digitaalselt Andmekaitse Inspektsioonile. Inspektsiooni poolt on vastav tarkvara välja töötatud ning teabevaldajate jaoks on teatamine muudetud võimalikult lihtsaks. Enamik küsitluse käigus vastanud teabevaldajatest oli digitaalselt kõikidest keeldumistest inspektsioonile ka teatanud.

Avaliku teabe seaduse §-st 10 tulenevat õigust kehtestada asutusesiseseid regulatsioone teabenõuete täitmise ning teabe avalikustamise astutesisese menetlemise korraldamiseks on kasutanud suur enamus teabevaldajaid. Ligi 90% vastanud teabevaldajatest on asjaajamiskorra või muude dokumentidega (enamasti asutuse juhi käskkirjaga) kehtestanud teabenõuete menetlemise korra. Sageli on asutuse juhi poolt ka määratud teabenõuete registreerimise ja täitmise ning teabe avalikustamise eest vastutavad isikud.

c) Teabe avalikustamine üldkasutatavas andmesidevõrgus

Vastavalt seadusele on teabevaldajad kohustatud pidama teabe avalikustamiseks veebilehte. AvTS rakendussätetest tulenevalt peavad teabevaldajad seaduse nõuetele vastava veebilehe pidamist alustama hiljemalt 1. märstist 2002. a. Selleks kuupäevaks peab seega kogu nõutav info (eelkõige AvTS § 28 lg-s 1 sätestatud teave) veebilehtede vahendusel olema igapäevasele kättesaadav.

Andmekaitse Inspektsiooni poolt läbi viidud küsitluse käigus teabevaldajatelt kirja teel saadud vastustest selgub, et praeguseks hetkeks ei vasta täielikult seaduse nõudmistele peaaegu ükski riigi- ega kohaliku omavalitsuse asutuse veebileht. Hinnanguliselt on seaduse nõudmistega täielikult kooskõlas on ainult üksikute asutuste veebilehed. Valdav enamus teabevaldajaid tegelevad veebilehe täiendamisega ning nõutava teabe lisamisega. Teabevaldajate seisukohast on oluline läheneda seadusest tulenevale kohustusele terviklikult, kasutades otstarbekaid infotehnoloogilisi lahendusi tagamaks veebilehe vastavus seadusele ning selle kasutamise lihtsus.

Üksikud teabevaldajad (nt Sotsiaalministeerium) on süsteemselt tegelenud ka hallatavate riigiasutuste veebilehtede täiendamise koordineerimisega ning andnud hallatavatele asutustele infotehnoloogia alast konsultatsiooni.

d) Ametnike juhendamine AvTS-i rakendamiseks

Küsitlusele vastanud teabevaldajad teatasid, et töötajaid on seaduse rakendamise osas koolitatud ja juhendatud. Võimalusel on Andmekaitse Inspektsioon koolituste läbiviimisel teabevaldajaid abistanud. Huvi vastavasisulisel

koolituse	järele	on	jätakuvalt	suur.
IV	Seaduse	rakendamise	muud	asjaolud

Teabe avalikustamise kohustus seab teabevaldajatele mitmeid kohustusi, mille täitmiseks on vajalik astuda samme nii asutuse infotehnoloogilise kui ka organisatsioonilise arendamise osas. Mitmed käimasolevad projektid on otseselt või kaudselt seotud dokumendiringluse kaasajastamise, riigi ja kodaniku vahelise suhtluse parandamise, s.h. ka teabe kättesaadavuse tagamise kohustuse täitmisega.

Avaliku teabe seaduse alusel on riik ja kohalikud omavalitsused kohustatud tagama aastaks 2002 võimaluse avalikule teabele juurdepääsuks andmesidevõrgu kaudu rahvaraamatukogudes. Rahvaraamatukogude ühtse infosüsteemi loomine ning avalike internetipunktide avamise kaudu saab riik pakkuda kõigile elanikele võrdsetel alustel juurdepääsu avalikule teabele ning aidata ellu viia digitaalset asjaajamist kodanike suhtlemisel riigi ja kohalike omavalitsustega.

Avaliku teabe seaduse rakendamisega seonduvate projektide kirjeldus ja põhilised eesmärgid on toodud allpool.

Teabe	avalikustamisega	seotud	projektid:
a)Digitaalse	dokumendihalduse		projekt

Projekti eesmärk on viia riigi (laiemalt kogu avaliku halduse) asjaajamine digitaalteabe põhiseks ning kooskõlla infoühiskonna nõuetega. Projekti peamine ülesanne on hetkel avalikus halduses ringlevad paber kandjal dokumendid ja nende põhised registrid asendada digitaaldokumentidega ja digitaalregistritega, mida saaks töödelda arvutis ja edastada üldkasutatava andmesidevõrgu (Interneti) vahendusel.

Avaliku teabe seaduse rakendamisega on digitaalse dokumendihalduse projekt seotud peamiselt kolmel põhjusel:
 ?Teabevaldaja dokumendiregister peab seaduse kohaselt olema digitaalselt peetav andmekogu.
 ?Avaliku teabe seaduse § 17 lg 4 põhjal peab teabevaldaja teabenõudja nõudel väljastama teabe ametliku kinnitusega, kui kinnitus on vajalik teabenõudja õiguste ja vabaduste kasutamiseks ning kohustuste täitmiseks. Digitaalkujul teabe korral saab selliseks ametlikuks kinnituseks olla aga vaid teabe edastamine sellise digitaaldokumendi kujul, millel oleks tagatud terviklus (tõestusvääratus). Just selliste digitaaldokumentide ühtseid standardeid üritabki digitaalse dokumendihalduse programm kehtestada.
 ?Avaliku teabe seaduse § 30 lg 1 põhjal on teabevaldaja kohustatud teabe avalikustama viisil, mis tagab selle jõudmise võimalikult kiiresti igaüheni, kes teavet vajavad. Siit järelduvalt tuleb teave vajadusel avalikustada ka digitaaldokumendina, sest on olemas mitmeid konkreetseid situatsioone, kus teabe jõudmist kõikideni teabevajajateni on võimalikult kiiresti võimalik tagada ainult digitaaldokumendi üle üldkasutatava andmesidevõrgu (Interneti) edastades.

Digitaalse dokumendihalduse programmi läbiviimise eest vastutab Riigikantselei ning veidi üle poole programmist, mis kavandati aastateks 2000-2002, on juba läbitud. Senise tegevuse tulemusena on läbitud järgmised etapid:
 ?avalikus halduses kasutatavate dokumentide nomenklatuur on kaardistatud;
 ?koostatud on digitaalallkirja kasutamise mudel digitaalses dokumendihalduses;
 ?koostatud on soovitusel digitaaldokumentide arhiveerimiseks;
 ?digitaalallkirja seaduse rakendusaktina on koostatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu "Asjaajamiskorra ühtsed alused", mis sätestab lisaks paberdokumendile ka digitaaldokumendi kasutamise. Nimetatud määrus on Vabariigi Valitsuse poolt 26. veebruaril 2001 a. vastu võetud ;
 ?realiseeritud on mitmed pilootprojektid (eÕigus jms).

Projekti	olulisema,	veel	täitmata,	osa	moodustavad:
?digitaaldokumentide	(elektrondokumentide)	konkreetsete	tehniliste	standardite	koostamine;
?arhiveerimise	tehniliste	lõplik	reeglite		koostamine
?lahenduste					testimine.

Lisateave:

<http://www.riik.ee/dh/>

b) Andmekogude teeninduskihi (X-tee) projekt

Riigi andmekogude teeninduskihi (X-tee) programmi eesmärgiks on välja arendada tarkvaraliste, riistvaraliste ja organisatsiooniliste meetmete kogum enamiku riigi halduses olevate andmekogude ühtlustatud kasutamiseks. Programmi peamiste eesmärkidena on fikseeritud: erinevate andmekogude andmete vahetuse (andmete riskasutuse) ühtsete organisatsioonide ja tehniliste standardite koostamine; ühtse kasutajaliidese loomine enamikele andmebaasidele kõikide subjektide jaoks nii andmete vaatamiseks kui ka vajadusel nende muutmiseks.

Avaliku teabe seadusega on andmekogude teeninduskihi projekt seotud peamiselt põhjusel, et avaliku teabe seaduse § 4 lg 2 põhjal tuleb teabele juurdepääs tagada igaühele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil. Andmekogude teeninduskihi projekt realiseerib selle juurdepääsu riigi andmekogude korral tehniliselt ühtse kasutajaliidese abil.

Riigi andmekogude teeninduskihi projekti eest vastutaja on Teede- ja Sideministeeriumi riigi infosüsteemide osakond. Praeguseks hetkeks on projekti realiseerimiseks tehtud riigihange ja selle tulemusena on AS Cybernetica ja Cell Network koostanud X-tee süsteemi arhitektuuri ja protokollistiku esimese versiooni, mis on hetkel avatud avalikuks aruteluks.

Lisateave:

<http://www.riik.ee/ristmik/>

c) Andmekogude kodanikuportaali e-kodanik projekt

E-kodaniku projekti näol on sisu poolest X-tee projekti lahutamatu osaga, mille ülesanne on realiseerida ühtne kasutajaliides (portaal) kõikide kodanike kõikide e-teenuste jaoks. Projekti eest vastutaja on Teede- ja Sideministeeriumi riigi infosüsteemide osakond. Kuna e-kodaniku projektil on X-tee projektiga võrreldes laiemad funktsioonid, ei vaadelda seda X-tee osana, vaid eraldi projektina.

Projekti sisulisest seotusest avaliku teabe seadusega vt eelmise jaotise (andmekogude teeninduskihi projekti kirjelduse) juurest.

Lisateave:

<http://www.riik.ee/ekodanik/>

d) E-maakonna projekt

E-maakonna projekti eesmärk on teha kodaniku suhtlemine riigi täidesaatva võimu ja inimese vahel paberdokumentide põhiosas digitaalpõhiseks. 2001. aasta algul käivitatud projekti peamiseks tulemiks on vastav suhtlusportaal. E-maakonna projekt on maavalitsuste ühisprojekt, mida juhib selleks loodud spetsiaalne töörühm. Projekti raames tehakse väga tihedat koostööd riigi dokumendihaldusprojektiga.

Projekt on seotud avaliku teabe seadusega niivõrd, kuivõrd avaliku teabe seaduses nõutud dokumentide avalikustamise võib teha üle interaktiivse veebiteenuse, milleks on ka e-maakonna projekti tulemus.

Täiendav

teave:

<http://emaakond.laanemaa.ee/>

e) Eesti ID-programm

Eesti ID-programmi eesmärgiks on kiipkaartitehnoloogial põhineva elektroonilise identiteedi (ID-kaardi) riiklik

aktsepteerimine ja üldine kasutuselevõtt Eestis. ID-kaardi peamine funktsioon on toimimine turvalise digitaalallkirja andmise vahendina, tema sekundaarne funktsioon on toimimine siseriikliku isikutunnistusena. ID-kaardi programmi elluviimise eest vastutaja on Kodakondsus- ja Migratsiooniamet.

Avaliku teabe seadusega on ID-kaardi projekt seotud peamiselt kahel põhjusel: ID-kaart kujutab endast turvalist vahendit digitaalallkirja andmiseks, mida on vaja rakendada absoluutselt kõikide elektrondokumentide ja registrite juures, kus on oluline nende tõestusväärtus (terviklus). Näiteks on digitaalallkiri hädavajalik tehniline vahend avaliku teabe seaduse § 11 sätestatud digitaalse dokumendiregistri tervikluse tagamiseks. Ka avaliku teabe seaduse § 17 lg 4 nõutud ametlik kinnitus saab digitaalteabe (digitaaldokumendi) korral olla tehniliselt realiseeritud ainult digitaalallkirja kujul. Andmekogude teeninduskihi X-tee projekti töödokumentatsioonis on ette nähtud kodanike autentimine ID-kaartidel põhineva digitaalallkirja põhisel. Alternatiivina (ajutisena) on ette nähtud autentimist ka pangaportaalide kaudu, kuid see ei ole nii turvaline, kuna igasugune veebiportaali põhine autentimine ilma digitaalallkirja kasutamisetä eeldab alati portaali piiramatut usaldamist ilma tervikluse garantii mehhanismideta.

ID-kaardi pilootstaadiumid on aastail 1999-2001 läbitud ja esimesed kaardid jagatakse praktikas välja 2002. aasta algul.

Lisateave: <http://id.ee/> ja <http://pass.ee/>

V Kokkuvõte ja järeldused

Andmekaitse Inspeksioonile avaliku teabe seaduse alusel pandud täiendav järelevalvepädevus tähendab eelkõige vajadust luua informatsioonivabaduse põhimõtte siseriiklikkusse õigusesse toomise järgselt võimalus vastavate nõuete reaalse rakendamise ja seaduse prognoositavate positiivsete mõjude ellurakendumise jälgitavuse tagamiseks.

Seaduse rakendamise vähem kui aastapikkune praktika näitab selgelt, et vajadus vastava regulatsiooni järele oli suur, mis muutunud õigusliku olukorra järgselt muudab äärmiselt oluliseks vastavatest nõuetest teabevaldja teabega kokkupuutuvate töötajate teadvustamise. Seaduse kohase rakendamise järgselt tõhustub oluliselt avalikkuse kontroll riigis toimuva üle, mis üldisemas plaanis tõstab ka riigi konkurentsivõimet. Selged käitumisreeglid aitavad ametnikul asjakohaselt tööülesandeid täita, mis koostöös infotehnoloogia poolt pakutavate võimaluste kasutamisel toob kaasa kogu asjaajamise kiirenemise ning ametnike käitumise prognoositavuse.