

## 2002

Ettekanne esitatakse Andmekaitse Inspeksiooni poolt Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile avaliku teabe seaduse<sup>1</sup> § 54 lg 1 alusel ning see annab ülevaate 2002. aastal teabevabaduse vallas toime pandud seaduserikkumistest, seadust rikkunud teabevaldajatest, vaietest, ettekirjutustest, läbiviidud väärteomenetlustest ja määratud karistustest ning muudest avaliku teabe seaduse rakendamisega seotud asjaoludest.

Inspeksiooni tegevusvaldkonnaks on riiklik järelevalve isikuandmete töötlemise, andmekogude pidamise ja avalikule teabele juurdepääsu üle ning muude seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga pandud ülesannete täitmine.

Ettekanne on koostatud Andmekaitse Inspeksiooni analüüsi- ja arenguosakonna poolt. Töögruppi kuulusid Erki Põdra (osakonnajuhataja) ja Tiina Ilus (nõunik).

### I Teabevabadus ja kehtiv õigus

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 44 kohaselt on igaühel õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Nimetatud paragrahv piiritleb teabe saamise õiguse sätestades, kes on nimetatud informatsiooni (teavet) kohustatud väljastama ja vahendama ning kes ja mis tingimustel 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.

Avaliku teabe seadus (AVTS) 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.

Isiku privaatsuse kaitse seoses tema kohta käivate andmetega on Eesti Vabariigis reguleeritud eelkõige isikuandmete kaitse seadusega<sup>2</sup>, mis jõustus 19. juulil 1996. aastal. Nimetatud seadus järgib Euroopas tunnustatud andmekaitsealaseid põhimõtteid ning on suunatud isikuandmete töötlemisel füüsilise isiku põhiõiguste ja vabaduste kaitsmisele kooskõlas avalike huvidega. Riigikogu menetluses on isikuandmete kaitse seaduse eelnõu (1196 SE II). Uue seaduse loomine tulenes praktilisest vajadusest muuta kehtiv regulatsioon selgemaks ja otstarbekamaks, sealhulgas anda üheselt mõistetav regulatsioon avalikule teabele juurdepääsu tagamisel juhul, kui avalik teave sisaldab isikuandmeid. Uue seaduse ettevalmistamise tingis ka vajadus tõsta isikuandmete kaitse taset Eestis, tagades selle vastavus Euroopa Liidus kehtiva andmekaitsealase normistikuga, eeskätt Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 24. oktoobri 1995.a. direktiiviga 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel

ja selliste andmete vaba liikumise kohta<sup>3</sup>.

## II Ülevaade seaduserikkumistest ja need toime pannud teabevaldajatest, vaietest ja ettekirjutustest.

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.

Avaliku teabe seaduse täitmist kontrollib riikliku järelevalve korras Andmekaitse Inspeksioon. Olulise osa järelevalve teostamisest moodustab kontroll seaduse täitmise üle inspeksioonile esitatud vaiete alusel. Perioodil 01.11.2001 - 01.11.2002 laekus inspeksioonile 53 vaiet avaliku teabe seaduse rikkumise kohta. Vaietest 20 esitati riigiasutuste, 21 kohalike omavalitsuste peale, avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse peale esitati 1 vaie. Neli vaiet tagastati esitajatele ja menetlust ei alustatud, kuna vaided ei vastanud haldusmenetluse seaduses ning AvTS-s sätestatud nõuetele ning vaide esitajad ei edastanud Andmekaitse Inspeksioonile tähtaegselt vajalikke täiendusi.

Inspeksioonile laekus 11 vaiet eraõiguslike isikute peale, mis puudutasid avaliku teabe seaduse täitmist. Vaided puudutasid enamasti teabele juurdepääsu piiramist, ühel juhul selgus, et ei ole tegemist teabevaldajaga. Tuvastatud rikkumiste korral olid teabevaldajad alusetult keeldunud teabe väljastamisest. Käesoleval aastal esitatud vaiete puhul 15 korral teabevaldaja poolset seaduserikkumist ei tuvastatud ning 17 menetluse tulemusena taastati seadusekohane olukord menetluse käigus. Lisaks esitatud vaietele pöörduakse inspeksiooni poole AvTS rakendamiseks nõuannete saamiseks. Nimetatud tegevuse kohta inspeksioon statistikat ei kogu, kuid sisuliselt on vastavate nõuannete andmine töömahukas.

Aruandeperioodil viidi läbi 64 menetlust, neist 11 inspeksiooni algatusel. Andmekaitse Inspeksiooni initsiatiivil läbi viidud järelevalvemenetlused puudutasid kümnel juhul veebilehtede kontrollimist, ühel juhul oli tegemist

ebaseaduslikult kehtestatud juurdepääsupiirangutega. Veebilehete kontroll on senini näidanud, et valdav enamus teabevaldajate veebilehti ei vasta AvTS-i nõuetele.

Aruandeperioodil tegi inspeksioon teabevaldajatele 44 ettekirjutust. Valdav enamus ettekirjutusi on tingitud veebilehete puudumisest või kasutusele võetud veebilehtedel avalikustatud teabe puudulikkusest. Aastal 2001 ei esinenud inspeksiooni poolt tehtud ettekirjutuste täitmise probleemide. Ka 2002. aastal on seadusekohane olukord teabevaldajate poolt enamasti peale inspeksioonipoolset ettekirjutust taastatud, seega ei ole karistuste rakendamiseks vajadust olnud. Tulenevalt eelpooltoodust ei ole avaliku teabe täitmise üle teostatava järelevalve käigus ühtegi väärtemenetlust läbi viidud.

Inspeksioon kasutab ettekirjutuste täitmise tagamiseks sunniraha. Senise praktika kohaselt lisatakse ettekirjutustele hoiatus sunniraha rakendamiseks 5000 - 8000 krooni suuruses summas. Sunniraha rakendamise hoiatus on efektiivne vahend motiveerimaks teabevaldajaid seadusest tulenevaid kohustusi täitma. Seda näitab asjaolu, et ettekirjutus on jäänud täitmata ainult kahel juhul, mil sunniraha ka tegelikult sisse nõudma asuti.

Juhtudel, kui rikkumine ei olnud tõsine või kõrvaldati vaidemenetluse käigus, piirdus Andmekaitse Inspeksioon teabevaldajale soovitude või ettepanekute tegemisega. Nimelt selgitatakse teabevaldajatele, kuidas teabele paremini juurdepääsu korraldada, tehakse ettepanek kehtestada asutusesisesene kord teabenõuete korrektseks menetlemiseks, vajadusel soovitatakse teabenõudeid täitvatele ametnikele korraldada vastav koolitus. Asutusesiseselt teabenõuete menetlemise korra kehtestamine aitab teabenõudeid täitvatel ametnikel paremini aru saada oma ülesannetest ning seega aitab kaasa AvTS-is sätestatud põhimõtete täielikumale ellurakendumisele.

Ühel juhul on Andmekaitse Inspeksioon vaidemenetluse tulemusena kasutanud AvTS-i § 53 lg-s 1 sätestatud õigust teha ettepanek teabevaldaja kõrgemalseisvale asutusele korraldada teabevaldaja üle teenistuslikku järelevalvet. Tartu Vallavalitsusele tehti ettekirjutus, millega kohustati teabevaldajat alustama veebilehe pidamist vastavalt avaliku teabe seadusele. Ettekirjutust tähtajaks ei täidetud, samuti on teabevaldaja suhtes rakendatud sunniraha. Samas ei ole Tartu Vallavalitsus kasutanud ka oma seadusest tulenevat õigust vaidlustada Andmekaitse Inspeksiooni poolt antud haldusakte.

Avaliku teabe seaduse kohaselt tuleb teabenõue täita viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Eelmisel aruandeperioodil nähtus inspeksioonile esitatud vaietest, et esines teabevaldajate poolset segadust tähtaegade arvutamisel ning seda eelkõige teabenõudele ja avaldusele vastamise erinevatest tähtaegadest tulenevalt. AvTS-i rikkumisi tähtaegadest kinnipidamise osas oli 2002. aastal vähem kui eelnenud aastal, mille üheks põhjuseks võib pidada seaduse paremat tundmist nii teabevaldajate kui ka teabenõudjate poolt. Aastal 2002 seonduvad teabevaldajate poolsed rikkumised eelkõige puudustega teabe avalikustamisel veebilehel ning teabenõuete mittekohase täitmisega.

Andmekaitse Inspeksioonile 1. novembrist 2001 kuni 1. novembrini 2002 laekunud avaldustest ja vaietest olid põhjendatud, s.t selliseid juhtumeid, kus menetluse käigus tuvastati rikkumine, veidi alla poole. Rikkumiste puhul ligi kahel kolmandikul juhtudest taastati õiguspärane olukord juba inspeksiooni poolt vaiete menetlemise käigus (näiteks

väljastati teabenõudjale viivitamata nõutud teave, kui Andmekaitse Inspeksioon oli teabevaldajale selgitanud AvTS-i vastavaid sätteid). Sellistel juhtudel on formaalseks tulemuseks menetluse lõpetamine, kuivõrd puudub vajadus ettekirjutuste tegemiseks või muude sanktsioonide rakendamiseks. Seesuguste rikkumiste korral on teabevaldajad enamasti seadust valesti rakendanud oma eksimuse tõttu, mille peamisteks põhjusteks on kindlasti vastava praktika vähesus ning seaduse vähene tundmine. Seesugused rikkumised kõrvaldatakse enamikel juhtudel võimalikult kiiresti ilma, et teabevaldaja ja inspeksiooni vahel toimuks sisulist vaidlust seaduse tõlgendamise üle. Samuti näitab seesugune praktika, et vaidemenetluse käigus on enamasti võimalik õiguspärane olukord viivitamata taastada Andmekaitse Inspeksiooni abil ning halduskohtusse pöördumiseks puudub vajadus.

Andmekaitse Inspeksioon on seaduse ühese rakendamise huvides korraldanud vastavasisulisi koolitusi ja keerulisemates küsimustes koostanud soovitusi, mis aitavad mõista seadusest tulenevate kohustuste sisu. Soovitused avalikustatakse inspeksiooni veebilehel: [www.dp.gov.ee](http://www.dp.gov.ee).

### III Kokkuvõte ja järeldused

Kaks aastat avaliku teabe seaduse rakendamist on kinnitanud seisukohta, et Andmekaitse Inspeksioonile antud pädevus kontrollida avaliku teabe seaduse täitmist on igati õigustatud. Andmekaitse Inspeksiooni poole vaidega pöördumine peab olema võimalikult lihtsalt teostatav, et igaühe õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni oleks igakülgset tagatud, m.h ka efektiivse kaebemenetluse võimaldamise läbi. Andmekaitse Inspeksiooni poolt 2002. aastal läbiviidud menetlusi analüüsid selgus, et rikkumised kõrvaldatakse enamasti kas juba menetluse käigus või ettekirjutuse saamise järgselt, samuti on oluline asjaolu, et kohtuni jõudnud vaidlusi AvTS-i rakendamise osas 2002. aastal ei olnud (kõik Andmekaitse Inspeksiooni otsused on jäänud jõusse).

AvTS-i alusel kohustuslikus korras peetavate veebilehtede kontroll näitas, et on küll toimunud mõningane edasimineku võrreldes 2001. aastaga, kuid puudusi on jätkuvalt. Eelmisel aastal puudusid paljudel teabevaldajatel veebilehed teabe avalikustamiseks, sel aastal on kontrollitud riigiasutused veebilehe pidamist alustanud, puudujääke esineb aga avaldatud informatsiooni osas. Probleeme on jätkuvalt kohalikul tasandil, kus väga suur hulk väiksemaid omavalitsusüksusi ei ole veebilehe pidamist alustanud vaatamata sellele, et vastav kohustus jõustus juba 2002. aasta 1. märtsil.

---

1 RT I 2000, 92, 597; 2002, 61, 375; 63, 387

2 RT I 1996, 48, 944; 1998, 59, 941; 111, 1833; 2000, 50, 317; 92, 597; 104, 685; 2001, 50, 283; 2002, 61, 375; 63, 387

3 Eestikeelne tõlge kättesaadav Eesti Õigustõlke Keskuse veebilehel: [www.legaltext.ee](http://www.legaltext.ee)