



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

ERAELU KAITSE JA RIIGI LA'BIPAISTVUSE EEST

ERAÖIGUSLIKE AVALIKU TEABE VALDAJATE JUHEND

Kinnitatud 16. juunil 2010
Muudetud 9. novembril 2015
Täiendatud 7. aprillil 2017

Sisukord

§ 1. Milleks juhend mõeldud on?.....	3
§ 2. Kes on teabevaldaja?.....	3
§ 3. Mis on avalikud ülesanded?.....	3
§ 4. Milline osa eraõigusliku isiku teabest on avalik teave?.....	7
§ 5. Kuidas tagatakse avaliku teabe kättesaadavus?.....	9
§ 6. Mis vahe on teabenõudel ja selgitustaotlusel?.....	9
§ 7. Kas eraõigusliku teabevaldaja kohta peab arvutivõrgus teavet avaldama?.....	9
§ 8. Kas iseenda andmete kohta saab esitada teabenõude?.....	10
§ 9. Millele peab kehtestama juurdepääsupiirangu?.....	10
§ 10. Millele võib kehtestada juurdepääsupiirangu tsiviilkohtumenetluses?.....	11
§ 11. Kas inimese nimele, sünniajale ja isikukoodile saab kehtestada piirangut?.....	11
§ 12. Kas isiklikud kontaktandmed vajavad piirangut?.....	11
§ 13. Mis on ärisaladus?.....	12
§ 14. Kas juurdepääsupiirang piirab juurdepääsu tervele dokumendile?.....	12
§ 15. Kui kauaks võib teabele juurdepääsu piirata?.....	12
§ 16. Kuidas piirangut kohaldada, kui dokument liigub teabevaldajate vahel?.....	13
§ 17. Mida teha, kui teine teabevaldaja on unustanud juurdepääsupiirangu seada ?.....	13

§ 1. Milleks juhend mõeldud on?

Juhend selgitab, milliseid **avaliku teabe seaduse** nõudeid peavad lisaks asutustele täitma ka ühingud ja sihtasutused ning füüsilised isikud.*

§ 2. Kes on teabevaldaja?

I. Avaliku teabe valdajaks (teabevaldajaiks) on:

a) kõik asutused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud	kogu teabe ulatuses
b) ühingud, sihtasutused ja füüsilised isikud, kes õigusakti või lepingu alusel täidavad avalikke ülesandeid	teabe osas, mis hõlmab avalike ülesannete täitmist

2. Teabenõudele vastamise kohustuse poolest on teabevaldajaga võrdsustatud (kuigi nad ei ole avaliku teabe valdajad):

a) ettevõtjad, kellel on turul valitsev seisund, eri- või ainuõigus või monopol	teabe suhtes, mis hõlmab kaupade/teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi
b) ühingud, sihtasutused ja füüsilised isikud, kes saavad riigi või omavalitsuse eelarvest raha kas: - avalike ülesannete täitmiseks või - toetusena	teabe osas, mis hõlmab selle raha kasutamist

3. Kõiki teabevaldajaid ja nendega võrdsustatud — peale asutuste — nimetatakse selles juhendis lühiduse huvides *eraõiguslikeks teabevaldajateks*.

§ 3. Mis on avalikud ülesanded?

Avalike ülesannete täitmine muudab eraõigusliku isiku nende ülesannete osas avaliku teabe valdajaks.

3.1. Mis siis on avalik ülesanne

Avaliku ülesande definitsiooni seaduses ei ole, kuid kohtupraktikast ja õiguskirjandusest tuleneb, **avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded, või ülesanded, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud (3-3-4-1-10).**

Avalik ülesanne võib, kuid ei pruugi sisaldada võimuvolitusi.

Ühingud ja sihtasutused (teisisõnu: eraõiguslikud juriidilised isikud) on:

- a) **äriühingud** (täis-, usaldus- ja osaühingud, aktsiaseltsid, tulundusühistud ning Euroopa Liidu õiguse alusel tegutsevad äriühingud),
 - b) **mittetulundusühingud** (sh mittetulunduslikud ühistud, usulised ühendused, ametiühingud, erakonnad) ning
 -) **sihtasutused**.
- Eraõigusliku juriidilise isikuga on tegu ka siis, kui tema (üheks) asutajaks, osanikuks, liikmeks või aktsionäriks on riik või omavalitsus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik.

Avaliku teabe seaduse mõttes on avaliku ülesande üks liik **avalik teenus**. AvTS § 5 lg 2 nimetab avalike ülesannetena *haridus-, tervishoiu - ja sotsiaalteenused*. Samas tuleb arvestada, et avalikku teenust on erinevas kontekstis sisustatud väga erinevalt, samuti kasutavad õigusaktid erinevaid mõisteid. Eesti seadustest võib leida avaliku teenusega seoses järgmiseid mõisteid:

- **avalik ettevõtja** — konkurentsiseaduse § 31 lg 3¹ nimetatud avalik ettevõtja' on korruptsioonivastase seaduse § 3 kohaselt avalikku ülesannet täitev asutus;

- **üldist majandushuvi pakkuvat teenust osutav ettevõtja** — on konkurentsiseaduses § 31 lg 3² kohaselt ettevõtja, kellele riik või kohaliku omavalitsuse üksus on teinud ülesandeks üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise, mida turg ei ole võimeline pakkuma ning mille pakkumist peab riik või kohalik omavalitsus vajalikuks. Üldist majandushuvi pakkuv teenus määratletakse ning selle osutamise kohustus kehtestatakse õigusakti või lepinguga;

- **üldhuviteenuse osutaja** - majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 5 lg 3 kohaselt elutähtsa teenuse osutaja ning seaduses sätestatud juhul ka muu ettevõtja, kes osutab riigi või omavalitsuse valdava enamiku elanike kasutatavat teenust, sh gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenust ning muud samalaadset teenust, on üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja (e üldhuviteenuse osutaja);

- **avaliku teenindamise kohustus** — on ühistranspordiseaduse § 18 kohaselt pädeva asutuse kindlaks määratud nõue tagada üldist huvi pakkuv avalik sõitjateveeteenus, mida vedaja oma majanduslikest huvidest lähtuvalt ilma hüvitusega ei osutaks või ei osutaks samas mahus või samadel tingimustel. Avaliku teenindamise kohustuse saab vedajale panna üksnes pädeva asutuse ja vedaja vahelise **avaliku teenindamise lepingu alusel**.

- **elutähtsa teenuse osutaja** - üldiselt määratletud hädaolukorra seaduses; MTSÜS § 5 lg 3 kohaselt on elutähtsa teenuse osutaja üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja.

- **universaalteenus** — tarbijakaitse seaduse § 2 p 6 kohaselt üldistes huvides osutatav ja riigi või teatud piirkonna valdava enamiku elanike kasutatav teenus, milleks on gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus- ja sideteenus ning muu samalaadne teenus.

Euroopa Liidu õigusaktides on katusmõiste **üldhuviteenus (e üldist huvi pakkuv teenus)**. Üldhuviteenused on teenused, mida liikmesriikide ametiasutused käsivad selliste üldist huvi pakkuvate teenustena, mille suhtes kehtiv avaliku teenuse osutamise kohustus. Mõiste hõlmab nii majandustegevust (**üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid**) kui ka mittemajanduslikke teenuseid (**üldist huvi pakkuv sotsiaalteenus**).³

Avalik teenus on iga iilesanne, mille suhtes eksisteerib avalik huvi või mis teenib iildist heaolu. Kuid oluline on mõista, et **avalikud teenused võivad, kuid ei pea olema avalikud iilesanded**.⁴

Avalike teenuste hulka kuuluvad näiteks võrguettevõtjate osutatavad teenused, kusjuures asjaolu, et teenuse osutaja on olulist vahendit omav ettevõtja (nt loomulik monopol), ei muuda avalikku teenust avalikuks ülesandeks. Avaliku teenuse alla lähevad ka juhud, kui seadusandja kohustab isikuid avalikes huvides kasutama teatud eraisikute teenuseid (nt kohustuslik liikluskindlustus, kohustuslik audiitorkontroll).⁵

Riigikohus on andnud avaliku teabe seaduse rakendamise seisukohalt avaliku teenuse mõiste kohta olulise selgituse, öeldes, et avaliku ülesande täitmisega on tegu siis, kui asutus on eraõiguslikule isikule **õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse**

² Avalik ettevõtja on ettevõtja, kelle üle riigil, kohaliku omavalitsuse üksusel või avalik-õiguslikul juriidilisel isikul on otseselt või kaudselt valitsev mõju omandiõiguse või finantsosaluse kaudu, isiku suhtes kehtivate õigusaktide alusel või muul viisil.

³ Euroopa üldhuviteenuste kvaliteediraamistik, kättesaadav: http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_et.pdf

⁴ N. Parrest. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. *Juridica* x/2014, lk 735.

⁵ Samas.

osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik (3-3-1-19-14, p 11). **Avalik huvi mingi teenuse olemaolu vastu iseenesest ei muuda veel seda teenust avalikuks ülesandeks.** Kui eraisik osutab teenust vabatahtlikult (nt eralasteaed), nt turul valitseva nõudluse rahuldamiseks, ei täida ta avalikku ülesannet. **Avalikuks ülesandeks muutub teenus seega siis, kui seda osutatakse avalik-õigusliku isiku seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks** (3-3-1-19-14, p 12).

Avalik ülesanne võib seaduses olla sätestatud **korraldamis- või tagamiskohustusena** („korraldab“, „tagab“, vt nt KOKS § 6 lg 1, VVS-s sätestatud ministriumite valitsemisalade kirjeldused) **või ülesande konkreetse vahetu täitmisenä** („osutab“). Avalikuks ülesandeks olev korraldamis- või tagamiskohustus ei tähenda automaatselt seda, et teenuse vahetu osutamine tarbijale oleks avalik ülesanne. Ka ei tähenda ülesande lugemine avalikuks ülesandeks seda, et suhe ülesande täitja või teenuse osutaja ja ülesande/teenuse adressaadi ehk tarbija vahel oleks avalik-õiguslik — see võib olla ka eraõiguslik.⁶ Avalike ülesannete puhul reguleeribki avalik õigus tihti soorituse tegemise kohustust, kuid sooritus ise võib alluda eraõiguslikule regulatsioonile (loe täpsemalt käesoleva juhendi punktist 4).

Ringkonnakohus on **kohaliku omavalitsuse avalike ülesannete** kohta selgitanud, et need jagunevad seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeks (ka kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded) ja muudeks ülesanneteks (ka vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud. Seega tulenevalt asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi ei ole võimalik ette näha, on omavalitsusel kohalike elu küsimuste otsustamisõigus ilma volitusnormita seaduses ning **ka need kohaliku elu küsimused, mida omavalitsus võtab endale vabatahtlikult, on avalikud ülesanded.** Nende puhul on tegemist selliste küsimustega, mis seonduvad kogukonna liikmete ühiselu ja ühiste huvidega kohaliku omavalitsuse territooriumil ning mis avalikust huvist tulenevalt on kohalik omavalitsus tunnistanud oma ülesandeks ja asunud seda vabatahtlikult täitma.⁷

Avaliku ülesande näited kohtupraktikast:

lasteaiakoha andmise kohustus (ja vastavalt selle täitmiseks lasteaiateenus), RKL 3-3-1-19-14;

kinnipeetavale variglas sisseostude tegemise võimaluse loomine (kui osa kinnipeetavale normaalse elutingimuste loomisest ja tagamisest) RKL 3-3-4-1-10;

riikliku õppekava täitmiseks vajalik:u minimaalse õppekirjanduse kättesaadavuse tagamine k:oolidele, sh õppekirjanduse retsenseerimine. Tallinna Ringkonnakohtu 26.05.2015. a otsus haldusajand nr 3-14-442 (mille peale esitatud kassatsiooni ei võtnud Riigikohus menetlusse);

jäätmehoolduse korraldamine. Tallinna Ringkonnakohtu 11.02.2010. a otsuses haldusajand 3-09-1193 selgitas ringkonnakohus, et KOKS § 6 lõikest 1 tulenevat omavalitsuse kohustust korralda jäätmehooldus tuleb sisustada jäätmeseaduse kaudu, mis sätestab omavalitsusele hulgaliselt ülesandeid (olmejäätmete kogumise, veo ning jäätmete taaskasutamise ja kõwaldamise tagamine, järelevalve jäätmekäitluse ning jöotmekäitluskohtade üle jpm);

spordi korraldamine ja edendamine on spordiseaduse § 2 kohaselt riigi, omavalitsuste ja spordiorganisatsioonide ülesanne. Haldusajand 3-09-1198 17.03.2010. a tehtud Tallinna Ringkonnakohtu otsuse kohaselt täidab omavalitsuse poolt loodud spordi- ja puhkekeskus (sihtasutus) avalikku ülesannet, kuivörd spordi ja puhkeaja veetmise võimaluste loomine on avalikes huvides ja seotud kohaliku omavalitsuse avalike ülesannetega. Ka Öiguskantsler on leidnud, et Eesti Maleliit täidab malemeistrivöistluste korraldamisega avalikku ülesannet.⁸

⁶ N. Parrest. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. Juridica x/2014, lk 737.

⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 17.03.2010. a otsus haldusajand 3-09-1198.

⁸ Öiguskantsleri 15.01.2004.a märgukiri nr 7-4/1477 Andmekaitse Inspeksioonile

Kokkuvõttes tuleb öelda, et riigil on lai otsustusruum otsustada, kas, kes, millist ja millistel tingimustel ülesannet täidab ja teenust osutab. Riik saab ise öelda, kas tegu on avaliku ülesandega või mitte, kas ta täidab ülesannet ise või loob asjakohase normistiku, mille alusel erasektor seda teeb. Praktikast pole aga avalike ülesannetega seonduv liigagi tihti sugugi nii selge, põhjustades palju kohtuvaidlusi. Avaliku ülesande/teenuse kujundamisel peaks riik selgemalt läbi mõtlema, milliseks kujundab ülesande täitja või teenuse osutaja ja ülesande /teenuse adressaadi vahelised suhted, kas tegu on avalik-õigusliku või eraõigusliku suhtega (ja sellele vastavalt ka tasu osas, et kas tarbija poolt teenuse osutajale makstav tasu on era- või avalik-õiguslik).

AvTS kohaldamise seisukohast on igal juhul oluline, et avalik ülesanne oleks sätestatud seaduses (või tõlgendamise teel seadusest tuletatav) või seaduse alusel antud õigusaktides (AvTS § 3 lg 1). Isegi kui olemuslikult võib riigilt eeldada veel mingite ülesannete täitmist, siis Andmekaitse Inspektsioon ei saa sundida teabevaldajat AvTSi nõudeid täitma, kui ülesannet ei saa isegi tõlgendamise teel ühestki õigusaktist tuletada.

3.2. Avaliku ülesande täitja

Paljusid avalikest ülesannetest võib anda iile (e delegeerida) eraõiguslikele isikutele. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et täitmine on delegeeritud eraõiguslikule isikule; avalik ülesanne jääb ikkagi avalikuks ülesandeks.

Ülesannet täitva eraõigusliku isiku roll selle täitmisel võib olla erineva tähtsusega — eraõiguslik isik võib omada ulatuslikku otsustusõigust⁹ või suisa võimuvolitusi, aga eraõigusliku isiku roll võib piirduda ka üksnes abistava tegevusega.

Avaliku ülesande delegeerimine saab toimuda:

1) seadusega,

nt notarid ja kohtutäiturid, kes täidavad seaduses sätestatud ülesandeid ning kes nimetatakse ametisse seaduses ettenähtud korras.

*Aga ka eraõiguslikud isikud, kes vabatahtlikult täidavad ülesandeid, mis olemuselt on avalikud ülesanded. Nii näiteks on riiklikule õppekavale vastava õppekirjanduse tootmine, sh selle retsenseerimine, avalik ülesanne. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 20 lg 2 kohaselt tagab Haridus- ja Teadusministeerium riiklike õppekavade täitmiseks vajaliku minimaalse õppekirjanduse kättesaadavuse koolidele. Seejuures ei ole riik õpikute tellimiseks sõlminud kirjastustega lepinguid ega andnud sellekohast haldusakti. Kirjastused koostavad õppekirjandust omal algatusel. Samas kui erasektor omal algatusel sellist teenust ei pakuks, peaks riik ikkagi tagama õpikute olemasolu, nt sõlmides kirjastusega lepingu selle tellimiseks.*¹*

2) haldusaktiga,

halduskoostöö seaduse seletuskirjas on selle näiteks toodud tegevusluba; samas ei ole tähenda igasugune tegevusloakohustus avaliku ülesande töitmist.

3) halduslepinguga,

Näiteks parkimiskorraldusega seotud teenuste osutamine erafirma poolt halduslepingu alusel omavalitsusele; sõiduki tehnoülevaatuse teostamine Maanteeametiga sõlmitud halduslepingu alusel (liikluseaduse § 191 lg 1), veterinaarkontrolli teostamine veterinaararsti poolt Veterinaar- ja Toiduametiga sõlmitud halduslepingu alusel (veterinaarkorralduse seaduse § 5),-

⁹ N. Parrest. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. Juridica x/2014, lk 738.

¹⁰ 3-3-1-19-14, 19. juuni 2014, p 13

" Tallinna Ringkonnakohtu 26.05.2015. a otsus haldusasjas nr 3-14-442 (mille peale esitatud kassatsiooni ei võtnud Riigikohus menetlusse).

- 4) tsiviilõigusliku lepinguga,¹²
5) eraõigusliku isiku loomisega.¹³

Riigi poolt eraõiguslikes isikutes osalemine on reguleeritud riigivaraseaduses. Avaliku ülesande täitmine on üks neljast võimalikust eesmärgist, miks riik üldse võib omada eraõiguslikku ühingut või osalust selles (riigivaraseaduse § 10 lg 1). Riik võib asutada või osaleda äriühingus, sihtasutuses ja mittetulundusühingus (riigi osalusega äriühing on ka selline aktsiaselts või osühing, milles riigile kuulub üks aktsia või osa). Riigi osalemise eesmärk peab olema määratud asutamise või osaluse omandamise/liikmeks astumise otsuses (RvS § 76 lg 2 ja 78 lg 3).

Ka omavalitsused (KOKS § 35) ja muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud võivad asutada eraõiguslikke isikuid.

Näiteks on omavalitsused asutanud eraõiguslikke isikuid tervishoiuteenuse osutamiseks — nt AS Ida-Tallinna Keskaigla, SA Tallinna Lastehaigla, SA Tartu Ülikooli Kliinikum (asutanud Tartu linn koos riigi ja Tartu Ülikooliga) ning mis omakorda koos Tartu Linnaga on asutanud SA Tartu Kiirabi. Selliste tervishoiuasutuste puhul tuleb siiski iga teabenõude puhul analüüsida, millisel alusel ja ulatuses nad on teabevaldajad. Seadused (eeskätt Eesti Vabariigi Põhiseadus, rahvatervise seadus, tervishoiuteenuste korraldamise seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus) sätestavad suurel hulgal erinevaid tervishoiualaseid (avalikke) ülesandeid, samuti rahastatakse neid asutusi paljudest erinevatest allikatest.

§ 4. Milline osa eraõigusliku isiku teabest on avalik teave?

4.1. Eraõiguslik isik, kes täidab avalikku ülesannet on AvTS § 5 lg 2 kohaselt avaliku teabe valdajaks **üksnes selle teabe osas, mis hõlmab avalike ülesannete täitmist.**

Avaliku ülesande täitmist puudutavaks teabeks on ka näiteks teenuse osutamiseks kasutatavate hoonete või muude ressursside (sh personali) nõuetele vastavus. Avalikkusel on õigus teada, et haiglas on nõuetekohane tulekahjusignalisatsioon, kuid avalik teave pole enam see, mis firmalt ja kui kallilt see telliti.¹⁴

Riigikohus on selgitanud avaliku ülesande täitmisega seotud dokumentide kohta järgmist:¹⁵ *Haldusülesannet täitvalt äriühingult on AvTS alusel võimalik teavet nõuda vaid avaliku ülesande täitmist puudutavas osas (AvTS § 5 lg 2). Avalikuks teabeks on seejuures ka avaliku ülesande täitmisega seotud raamatupidamisdokumendid. Asjaolu, et dokumendi andmed puudutavad avaliku ülesande täitmise kõrval ka muud tegevust (nt lisateenused), ei tähenda, et teave ei vastaks AvTS § 3 lõikele 1 ja § 5 lõikele 2. Avalik teave ei ole üksnes selline (raamatupidamise alg)dokument, mis ei kajasta üldse kulusid, mis on tehtud lepingu täitmiseks, millega võeti endale avaliku ülesande täitmine. AvTS § 5 lg 2 kohaldamisel pole tähtsust, millisest allikast pärineb raha kulude katmiseks. Ülesande avalik iseloom ei kao sellega, kui osa ülesande*

¹² Kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.

¹³ Halduskoostöö seadus ei nimeta delegerimisviisina eraõigusliku isiku loomist. Halduskoostööseaduse mõttes on eraõigusliku isiku loomine käsitletav ülesande delegerimisena haldusakti või lepinguga, sest eraõigusliku isiku loomiseks on vajalik vastu võtta haldusakt ja/või sõlmida leping. Sellele, et avaliku ülesande üks delegerimisviis on eraõigusliku isiku asutamine, viitab nii korruptsioonivastase seaduse seletuskiri, riigivaraseadus kui ka õiguskirjandus: K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Juridica VIII/2000, lk 505.

¹⁴ Küll aga võivad need asjaolud võivad muutuvad avalikuks teabeks läbi järelevalvemenetluse, õnnetusjuhtumi uurimise või riigihanke.

¹⁵ Riigikohtu halduskollegiumi 19. juuni 2014. a lahend 3-3-1-19-14, alates p 16.

täitmise kuludest tasub teenust kasutav isik otsemaksega teenuse osutajale.

Avalike ülesannete puhul reguleerib avalik õigus tihti soorituse tegemise kohustust, kuid sooritus ise võib alluda eraõiguslikule regulatsioonile. Nii on see näiteks vanglapoe pidamisel — kohustus tagada kinnipeetavale sisseostude tegemise võimalus on avalik ülesanne, samas kui vanglapoes kaupade ostmise toimub eraõigusliku müügilepingu alusel (ning seejuures ei ole vahet, kas kauplust peab vangla ise või on ta selle ülesande delegeerinud eraõiguslikule isikule.¹⁶ Samasugune olukord on ühistranspordi puhul — ühistranspordi korraldamine on avalik ülesanne, mille täitmiseks sõlmitakse vedaja ning omavalitsuse (või maavalitsuse) vahel avaliku teenindamise leping, mis on olemuselt haldusleping,¹⁷ kuid sõitja ja bussifirma vahel tekib eraõiguslik veoleping. **Sellest aga tuleneb, et niisugusel juhul ei ole võlaõigusliku lepingu poolte vaheline infovahetus avalik teave.** Nii näiteks on küll vanglapoe poolt kaupade sisseostuhinnad avalik teave, kuid avalik teave ei ole info selle kohta, mida ja millal mingi kinnipeetav vanglapoest ostis. Analoogselt ei ole avalik teave konkreetsele patsiendile või bussisõitjale osutatud tervishoiu- või ühistransporditeenuse info, ega info postiteenuse osutaja poolt isikule saadetud väljastusteate kohta.

4.2. Ühing, sihtasutus ja füüsiline isik, kes saab riigi või omavalitsuse eelarvest raha kas avalike ülesannete täitmiseks või toetusena, on AvTS § 5 lg 3 kohaselt avaliku teabe valdajaks üksnes selle **teabe osas, mis hõlmab selle raha kasutamist.**

Avalikkuse poolt kontrollitav peab olema avaliku raha üleandja poolt seatud või õigusaktidega määratud raha kasutamise eesmärgi ja tingimuste täitmine.

Näiteks teede talihooldus on avalik ülesanne, mida tehakse omavalitsuse või riigi poolt tehtud hanke korras sõlmitud lepingu alusel ning selle eest makstakse raha omavalitsuse või riigi eelarvest. Sellest aga ei tulene, et eraõigusliku isiku poolt teenuse osutamise eest riigilt või omavalitsuselt tasuna saadud raha kulutamise kohta käiv info oleks avalik. Selge on see, et avalik teave on tasu suurus, mida selle teenuse eest makstakse ning avalik teave on ka teenuse tellimise leping, kuid mitte enam see, mida ettevõtte selle rahaga pihta hakkab — kas maksab selle eest traktori liisingut või traktorijuhi palka.

Samasugune on olukord tervishoiuteenuse osutamisega. Kui perearst saab Haigekassalt raha osutatud raviteenuse eest, siis ei ole avalik teave see, mida perearst selle rahaga peale hakkab — kas soetab inventari, tehnikat või maksab töötasudeks. Küll aga peab olema avalikult kontrollitav raha kasutus sel juhul, kui näiteks haiglale eraldatakse sihtotstarbeliselt raha meditsiiniseadme ostmiseks või hoonete ülalpidamiseks. See kehtib nii ka juhul, kui haigla asutaja või osanik on omavalitsus. Sest avalikkus ei tulene mitte ettevõtluse omandivormist, vaid avaliku ülesande täitmisest ning avaliku raha kasutamisest.

Samas tuleb alati silmas pidada, et avalik teave võib tekkida mitmel alusel korraga, st erinevad AvTS § 5 toodud alused võivad esineda koos. Nii näiteks täidab eralasteaed, kes osutab halduslepingu alusel omavalitsusele lastehoiuteenust, avalikku ülesannet ning saab selleks omavalitsuselt raha. Sellisel juhul tuleb vaadata, milleks ja mis tingimustel raha on eraldatud. Kui omavalitsus on halduslepingus näinud ette, et eraldatud raha tuleb kasutada näiteks õppevahendite soetamiseks, siis peab selle nõude täitmine ka avalikult kontrollitav olema. Samas eralasteaia poolt lapsevanemalt võetav kohatasu ja selle edasine kasutamine (kui

*6 3-3-1-72-11

¹⁷ Seda kinnitavad eelnõu menetlusedokumentid. Eelnõu kooskõlastamisel tehtud märkuse arvestamisel on eelnõu ettevalmistaja viidanud, et Riigikohtu 27.04.2004 määruse kohaselt kohtuasjas nr 3-2-1-49-04 on tegemist halduslepinguga. Samas jäeti eelnõust Riigikogu menetluses välja otsene viide halduskoostöö seadusele, sest kõnealuse halduslepingu sõlmimise osas on põhjalik eriregulatsioon EL määruses.

halduslepingust ei tulene teisiti) on võlaõigusliku suhte osa, mitte avalik teave. Kui aga tegemist on omavalitsuse hallatava asutusega, siis on kogu lasteaia tegevuse käigus tekkiv teave avalik teave AvTS § 5 lg 1 p 1 alusel.

§ 5. Kuidas tagatakse avaliku teabe kättesaadavus?

1. Eraõiguslikule teabevaldajale kehtib eeskätt teabenõudele vastamise kohustus. Samuti peab eraõiguslik teabevaldaja vastama selgitustaotlustele ja märgukirjadele riigi ja omavalitsuse eelarvest antud vahendite kohta.

2. Teabenõuet ei saa esitada, kui teabe saamist reguleerib eriseadus. Nii ei saa halduslepingu pooled halduslepingu täitmise kohta teineteiselt teavet nõuda AvTS alusel, vaid halduskoostöö seaduse alusel. Hankemenetluses teabe vahetamine käib riigihangete seaduse alusel. Järelevalvemenetluses või õigusrikkumise menetluses vahetatakse teavet järelevalvet reguleerivas seaduses¹ ning menetlusseadustikes sätestatud korras.

3. Nii asutus kui eraõiguslik teabevaldaja peab ise avalikustama erakorralisi asjaolusid (oht inimeste elule, tervisele, varale, keskkonnale) ajakirjanduse kaudu või muul sobival viisil.

4. Teabe kättesaadavaks tegemine dokumendiregistri kaudu ja võrgulehe (veebilehe) pidamise kohustus kehtib asutustele, mitte eraõiguslikele teabevaldajatele. Loomulikult ei keela seadus eraõiguslikel teabevaldajatel võrgulehte pidada.

§ 6. Mis vahe on teabenõudel ja selgitustaotlusel?

1. Mitte iga pöördumine teabevaldaja poole ei ole teabenõue. Teabenõue puudutab *olemas oleva dokumendi või muu teabe* (nii paberil kui digitaalkujul) väljastamist. Teabenõudega võib välja küsida näiteks terve dokumendi sisu või ka üksnes selle väljavõtteid. Samuti näiteks väljavõtteid mingist andmekogust või andmestikust. Seda eeldusel, et vastamiseks ei tule luua uut teabe sisu — sh teha uusi arvutusi.

2. Aga kui vastamiseks tuleb dokument/teave alles luua? Näiteks küsitakse hinnangut, kokkuvõtet, palutakse sekkuda, juhatakse tähelepanu puudustele vms. Sellisel juhul on ilmselt tegu selgitustaotluse või märgukirjaga. Neile vastatakse [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) alusel.

3. Teabenõudele vastatakse 5 tööpäeva jooksul. Vastamist võib pikendada 15 tööpäevani (teatades sellest 5 tööpäeva jooksul). Kui on ilmne, et inimene käsitleb oma märgukirja/selgitustaotlust ekslikult teabenõudena ja ootab sellele vastust 5 tööpäeva jooksul, on heaks tavaks talle 5 tööpäeva jooksul teada anda, et tema kirja käsitletakse märgukirjana/selgitustaotlusena.

4. [Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) alusel tuleb vastus anda 30 kalendripäeva jooksul, seda võib pikendada 2 kuuni. Vastama peavad mitte üksnes asutused, vaid ka ühingud, sihtasutused ja füüsilisest isikust ettevõtjad — riigi ja omavalitsuse eelarvest antud vahendite kasutamise osas.

§ 7. Kas eraõigusliku teabevaldaja kohta peab arvutivõrgus teavet avaldama?

1. Teabe võrgulehel avaldamise kohustus on asutustel. See hõlmab ka avalikkusele pakutavaid teenuseid. Kui näiteks omavalitsus osutab avalikke teenuseid eraõiguslike isikute kaudu, peab ta oma võrgulehel avaldama ka andmed selle kohta — kes mida kuidas osutab.

¹ Järelevalve avalikku ülesannet täitva eraõigusliku isiku üle on haldusjärelevalve ning sellele ei kohaldu korrakaitseseadus, vaid halduskoostöö seadus, Vabariigi Valitsuse seadus ning järelevalve aluseks olev eriseadus.

⁹ Mõnda liiki eraõiguslikule teabevaldajal (näiteks erakondadel) tuleneb võrgulehe pidamise kohustus eriseadusest.

2. Eesti teabevärv www.eesti.ee on avaliku sektori keskne võrguvärv. See võib sisaldada nii iseseisvat teavet kui ka linke/viiteid teiste teabevaldajate võrgulehtedele. Vabariigi Valitsus võib tulevikus oma rakendusmäärusega kohustada ka avalikke ülesandeid täitvaid eraõiguslikke teabevaldajaid oma teavet www.eesti.ee kaudu avaldama.

§ 8. Kas iseenda andmete kohta saab esitada teabenõude?

1. [Isikuandmete kaitse seaduse](#) §-s 19 ettenähtud õigus küsida iseenda kohta kogutud andmeid on laiem kui [avaliku teabe seadus](#). Õigus küsida iseenda kohta kogutud andmeid hõlmab nii avalikku sektorit (siis küsitakse avalikku teavet) kui ka äri- ja mittetulundussektorit.

3. Olemuselt on [isikuandmete kaitse seaduse](#) §-s 19 nimetatud päring tõepoolest teabenõue, või vähemalt sellega väga sarnane. Ka reeglid on sarnased (vastamistähtaeg 5 tööpäeva, paberdokumendi paljundustasu võib võtta kuni 19 senti lehekülje eest alates 21. leheküljest).

4. Iseenda andmete kohta esitatud teabenõude puhul ei kehti [avaliku teabe seaduses](#) ette nähtud juurdepääsupiirangud. Aluseid keeldumaks inimesele tema kohta kogutud andmete väljastamast on vähem ning need tulenevad [isikuandmete kaitse seaduse](#) §-st 20.

§ 9. Millele peab kehtestama juurdepääsupiirangu?

1. Avalik teave ei ole alati avalik. [Avaliku teabe seadus](#) nõuab, et teatud teabele kehtiksid juurdepääsupiirangud. Vastav loetelu on seaduse § 35 lõikes 1. Eraõigusliku teabevaldaja jaoks on neist olulisemad:

a) piirangud inimese eraelu kaitseks (vt seaduse § 35 lg 1 punktid 11-15), kui teave sisaldab:

- i. delikaatseid isikuandmeid,
- ii. perekonnaelu üksikasjade kirjeldust,
- iii. teavet sotsiaalabi või —toetuste taotlemise kohta,
- iv. inimese vaimsete ja füüsiliste kannatuste kirjeldust, samuti
- v. muud teavet, mille avalikuks tulek kahjustaks oluliselt eraelu puutumatus;

b) piirangud ärihuvide kaitseks (vt seaduse § 35 lg 1 punktid 9, 10 ja 17), kui teave sisaldab:

- i. ärisaladust,
- ii. turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni, turvameetmete kirjeldust, samuti
- iii. teavet tehnoloogiliste lahenduste kohta, mille avalikuks tulek kahjustaks teabevaldajat.

20 Delikaatsete isikuandmete ammendava loetelu annab isikuandmete kaitse seaduse § 4 lg 2:

„1) poliitilisi vaateid, usulisi ja maailmavaatelisi veendumusi kirjeldavad andmed, välja arvatud andmed seadusega ettenähtud korras registreeritud eraõiguslike juriidiliste isikute liikmeks olemise kohta;

2) etnilist päritolu ja rassilist kuuluvust kirjeldavad andmed;

3) andmed terviseseisundi või puude kohta;

4) andmed pärilikkuse informatsiooni kohta;

5) biomeetrilised andmed (eelkõige sõrmejälje-, peopesajälje- ja silmaiirisekujutis uing geenandmed);

6) andmed seksuaalelu kohta;

7) andmed ametiühingu liikmelisuse kohta;

8) andmed süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise kohta enne avalikku kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse läpetamist.“

2. Eeltoodu hõlmab juurdepääsupiirangu aluseid, mis eraõiguslikele teabevaldajatele on kõige olulisemad. Kuid [avaliku teabe seaduse](#) § 35 lg 1 ja eriseadused võivad sisaldada ka muid piirangu aluseid.

§ 10. Millele võib kehtestada juurdepääsupiirangu tsiviilkohtumenetluses?

Tsiviilkohtumenetluses osalev riigiasutus võib enda kui menetlusosalise huve kahjustada võivale teabele piirangu seada kuni kohtulahendi tegemiseni — vt [avaliku teabe seaduse](#) § 35 lg 2 p 4. Selle sätte eesmärki arvestades on ilmne, et sellist piirangut võiva enda kaitseks rakendada ka teised teabevaldajad, sh eraõiguslikud.

§ 11. Kas inimese nimele, sünniajale ja isikukoodile saab kehtestada piirangut?

1. Juurdepääsupiirangu alustest on üks levinuimaid [avaliku teabe seaduse](#) § 35 lg 1 punkt 12 — teave, mille avalikuks tulek kahjustaks oluliselt eraelu puutumatus.
2. Üksnes inimese nime olemasolu dokumendis ei ole piirangu seadmise põhjuseks, kui dokument ise ei sisalda eraelu puutumatus oluliselt kahjustavat teavet.
3. Ka sünniaja või isikukoodi lisamine nimele ei saa iseenesest olla piirangu seadmise aluseks.¹
4. Mõnel juhul võib olla võimalik väljastada eraelu puutumatus oluliselt kahjustava sisuga dokument nii, et see ei seostuks konkreetse inimesega (eemaldades nime ja teised isikut tuvastada võimaldavad andmed ning jättes alles avalikku huvi pakkuva sisu).

§ 12. Kas isiklikud kontaktandmed vajavad piirangut?

1. Isikliku kontaktteabe (kodune aadress, isiklik e-posti aadress ja telefoninumber jms) sattumine teabenõude korras või dokumendiregistri otseligiipääsu kaudu piiramatul hulgal võõraste isikute kätte võib oluliselt kahjustada tema eraelu puutumatus. See võib põhjustada rämpsposti adressaadiks sattumist ja muud soovimatut kontaktivõtmist. Seetõttu võib isikliku kontaktteabe sisaldumine dokumendis olla osalise piirangu seadmise aluseks [avaliku teabe seaduse](#) § 35 lg 1 p 12 põhjal.
2. Samas ei saa seda piirangut seada igasuguse kontaktteabe puhul. Kui inimene osaleb kirjavahetuses juriidilise isiku või asutuse töötajana, ettevõtja või ametiisikuna, siis võib eeldada, et ta ei kasuta isiklike kontaktandmeid.
3. Arvestades kinnistusraamatu ja maakatastri avalikkust võib tekkida küsimus, kas kinnistu aadressiga kokkulangevale kontaktaadressile peaks seadma AvTS-i § 35 lg 1 p 12 alusel piirangu? Kirjavahetuses avaldatud postiaadressi võrdlemine sama isiku kinnistusraamatus näidatud aadressiga oleks aga mõttetu ajaraiskamine. Lisaks peaks arvestama rämpspostiriskiga. Rämpspostitajad ei korja aadressandmeid tavaliselt kinnistusraamatust, kus digitaalne ligipääs on tasuline, vaid eelistavad tasuta ligipääse.

²¹ Isikukoodi kasutamise kohta vt Andmekaitse Inspektsiooni [Isikukoodi kasutamise juhust](#). Juhend selgitab, et isikukood ei ole iseenesest salajasem või tundlikum teave kui inimese nimi, sünniaeg vms isiku tuvastamiseks vajalik põhiteave. Küll aga peab lähtuma minimaalsuse põhimõttest: isikukoodi tuleks kasutada siis, kui seda on tegelikult vaja.

§ 13. Mis on ärisaladus?

1. Juriidiliste isikutega peetud kirjavahetuse ja nendega sõlmitud lepingute puhul on levinud piirangu aluseks [avaliku teabe seaduse](#) § 35 lg 1 p 17: teave, mille avalikuks tulek võib kahjustada ärisaladust.

2. Asutus ja ta lepingupartner ei saa kokku leppida piirangute rakendamises suuremas mahus, kui näeb ette avaliku teabe seadus. Lepingusse pandud punkt, mille kohaselt kogu lepingu sisu on ärisaladus või muul põhjusel konfidentsiaalne, on asutusega sõlmitud lepingu puhul õigustühine.

3. Avaliku teabe seaduse alla kuuluva lepingu kogu sisu ei saa olla täieliku juurdepääsu-piiranguga juba sellepärast, et [avaliku teabe seaduse](#) § 36 lg 1 punktid 9 ja 10 keelavad eelarvevahendite kasutamist, eelarvest makstud tasusid ja hüvitisi ning asutuse varalisi kohustusi salastada. Järelikult vähemalt eelarvest raha eraldamist puudutav lepingu osa on igal juhul avalik.

4. [Avaliku teabe seaduse](#) ise ärisaladuse mõistet ei anna. Seda teeb [konkurentsiseaduse](#) § 63 lg 1:

Ärisaladuseks loetakse niisugune teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise meetodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, tumosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. Ärisaladus ei ole avalikustamisele kuuluv või avalikustatud teave /.../.

5. Kuigi [konkurentsiseaduse](#) § 63 lg-s 1 toodud ärisaladuse mõiste on hinnangulise sisuga, on ilmne, et eelarveraha eraldamist käsitleva lepinguosa kõrval on muidki andmeid, millele äri- saladust laiendada ei saa: näiteks lepingu ese kui selline (mida telliti), leppetrahvid ja muud sanktsioonid lepingu mittetäitmise korral jms.

§ 14. Kas juurdepääsupiirang piirab juurdepääsu tervele dokumendile?

1. Juurdepääsupiirang seatakse igale dokumendile eraldi. Kui piiranguga teave on näiteks põhidokumendi lisa(de)s, siis on lihtne märkida piirang üksnes lisa(de)le. Kui piirangu seadmisel ei ole võimalik dokumente niimoodi jagada, siis seatakse piirang tervele dokumendile, kuigi piirangu põhjus võib puudutada vaid väikest osa tervest dokumendist.

2. Teabenõude täitmisest ei saa keelduda ainuüksi põhjusel, et küsitud dokument/teave sisaldab muu hulgas piiranguga teavet (vt ka Riigikohtu 23.10.2003. a [otsust nr 3-3-1-57-03, RT III 2003, 32, 324](#), punkt 20). Kui on võimalik, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale küsitud dokumendist/teabest, mida piirang ei puuduta (AvTS-i § 38 lg 2).

§ 15. Kui kauaks võib teabele juurdepääsu piirata?

1. Avaliku teabe juurdepääsupiirang kehtestatakse kuni vajaduse möödumiseni, kuid mitte kauemaks kui 5 aastaks. Põhjuse püsimisel võib seda pikendada veel 5 aastaks (kokku kuni 10 aastaks).

2. Eraelu kaitseks kehtestatakse juurdepääsupiirang kuni vajaduse möödumiseni, kuid mitte rohkem kui 75 aastaks.²² Sellist maksimumtähtaega saab seega kehtestada selle juhendi § 9 lg 1 punktis „a“ nimetatud piirangute korral.

22

Või isiku surmast alates 30 aastaks või kui surma ei ole võimalik tuvastada, siis sünnist alates 110 aastaks.

§ 16. Kuidas piirangut kohaldada, kui dokument liigub teabevaldajate vahel?

Teabevaldaja seatud juurdepääsupiirang on siduv ka kõigile teistele teabevaldajatele. Teine teabevaldaja ei saa piirangut omatahtsi kehtetuks tunnistada ega eirata. Vastasel juhul kohaldub väärteovastutus (avaliku [teabe seaduse](#) § 54'). Ainult piirangu seadnu saab selle kehtetuks tunnistada, teised saavad vaid tema tähelepanu juhtida.

§ 17. Mida teha, kui teine teabevaldaja on unustanud juurdepääsupiirangu seada ?

Mida teha, kui teise teabevaldaja käest tuleb dokument, millele on unustatud märkida juurdepääsupiirang, kuigi see peaks kindlasti olema? Sellisel juhul võib piirangu seada ka teabevaldaja, kes dokumendi sai. Kuid kindlasti tuleb teavitada dokumendi saatjat.