

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Avaliku õiguse osakond

Grete-Liis Kalev

**AVAANDMETES SISALDUVATE ISIKUANDMETE AVALDAMISE ÕIGUSLIK  
REGULATSIOON EESTI ÄRIREGISTRI NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja

dr iur. Karin Sein

Tartu

2024

## SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>3</b>
<b>1. AVAANDMETE REGULATSIOON</b> .....	<b>9</b>
1.1. Avaandmete üldmõiste .....	9
1.1.1. Avaandmete mõiste rahvusvaheliselt .....	9
1.1.2. Avaandmete mõiste Euroopa Liidus .....	11
1.1.3. Avaandmete mõiste Eestis.....	13
1.2. Avaandmete erinevus avalikust teabest ja avalikest andmetest.....	16
1.3. Avaandmete regulatsiooni kujunemine Euroopa Liidus .....	22
1.3.1. Direktiiv 2003/98/EÜ .....	22
1.3.2. Direktiiv 2013/37/EL.....	24
1.3.3. Direktiiv 2019/1024/EL.....	27
1.4. Avaandmete regulatsiooni kujunemislugu Eestis.....	29
<b>2. AVAANDMETES SISALDUVATE ISIKUANDMETE AVALDAMISE ÕIGUSPÄRASUS</b> .....	<b>32</b>
2.1. Äriregistri avaandmetes sisalduvate isikuandmete töötlemise õiguslik alus.....	32
2.2. Äriregistri avaandmetes sisalduvate isikuandmete töötlemise piirangud.....	36
2.3. Äriregistri avaandmetes sisalduvate isikuandmete avaldamise proportsionaalsus.....	41
2.3.1. Isikuandmete avaldamise riive äriregistri avaandmetena .....	41
2.3.2. Isikuandmete avaldamise eesmärk äriregistri avaandmetes .....	46
2.3.3. Isikuandmete avaldamise vajalikkus äriregistri avaandmetes .....	52
2.3.4. Isikuandmete avaldamise mõõdukus äriregistri avaandmetes.....	57
2.4. Ettepanekud äriregistri avaandmete sisalduvate isikuandmete paremaks kaitseks .....	62
<b>KOKKUVÕTE</b> .....	<b>68</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>72</b>
<b>KASUTATUD ALLIKAD</b> .....	<b>77</b>
Kasutatud kirjandus .....	77
Kasutatud õigusaktid .....	82
Kasutatud kohtupraktika.....	84
Andmekaitse Inspektsiooni menetlusotsused .....	85
Muud kasutatud allikad .....	85
<b>LISA 1</b> .....	<b>90</b>

## SISSEJUHATUS

Euroopa Komisjoni asepresident Neelie Kroes ütles oma 12. detsembri 2011. a kõnes, et andmed on tänapäeva must kuld.<sup>1</sup> Iseenesestmõistetavalt on andmeid vaja, et teha nende põhjal otsuseid, kuidas käituda ning milliseid struktuure on vajalik luua ühiskonna paremaks toimimiseks. Selleks, et andmetest saadavat kasu suurendada, ei piisa üksnes erasektori poolt andmete avaldamisest või uuringute koostamisest. Avalikke ülesandeid täites töötleb avalik sektor tohututes kogustes andmeid<sup>2</sup>, mistõttu on avaliku sektori poolt tehtavate efektiivsemate ja paremini läbimõeldud otsuste mõistmiseks ning uute lahenduste tegemiseks vajalik analüüsida juba avalikes ülesannetes kogutud ja loodud andmeid. Andmete hinnalisust näitab ka asjaolu, et 2019. aastal hinnati avaandmete turuväärtuseks 184,45 miljardit eurot ning aastaks 2025 hinnatakse väärtuseks 199,51-334,20 miljardit eurot.<sup>3</sup> Andmed on seega tõesti väärtuslikud ning nende kasutegureid tuleb ära kasutada ühiskonna huvides nii era- kui ka avaliku sektori poolt, et tõsta pakutavate teenuste ja tegevuste efektiivsust.<sup>4</sup>

Eesti avaandmete teabevärv on töö kirjutamise hetkel üle 1800 erineva andmestiku alates Keskkonnaagentuuri ilmaprognoosidest kuni Eesti Keele Instituudi sõnastikeni.<sup>5</sup> Tehnoloogia areng võimaldab seeläbi mõne hetkega uurida täpsemalt Eesti ühiskonna kohta, võimaldades seeläbi teha andmepõhisemaid otsuseid. Samuti on avaandmete seas riiklike registrite andmeid, näiteks äriregister. Äriregistris sisalduvad andmed äriühingute ning nendega seotud isikute kohta ehk lisaks juriidilise isiku andmetele on äriregistris ka isikuandmed.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 7 kohaselt on igäühel õigus era- ja perekonnaelu kaitsele ning artiklist 8 tuleneb ka konkreetne õigus isikuandmete kaitsele.<sup>6</sup> Lisaks on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 26<sup>7</sup> kohaselt igäühel õigus eraelu- ja perekonna puutumatusse. Eraelu puutumatus hõlmab ka informatsioonilise enesemääramise õigust, mis omakorda on osa

---

<sup>1</sup> Vallner, U. Eesti Infoühiskonna aastaraamat 2011/2012. Avaandmed – samm tuleviku interneti. Tallinn 2012, lk 14-26. <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:132075/198120/page/26> (29.04.2024); Euroopa Komisjoni asepresidendi Neelie Kroes kõne 12.12.2011 Brüsselis pressikonverentsil Avaandmete Strateegiast. Arvutivõrgus: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech\\_11\\_872/SPEECH\\_11\\_872\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_11_872/SPEECH_11_872_EN.pdf) (29.04.2024)

<sup>2</sup> M. Janssen, Y. Charalabidis & A. Zuiderwijk (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. Information Systems Management (ISM), vol. 29, no.4, pp. 258-268.

<sup>3</sup>The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe, p 17. Arvutivõrgus: <https://data.europa.eu/sites/default/files/the-economic-impact-of-open-data.pdf> (29.04.2024)

<sup>4</sup> Magalhaesa, G., Roseirab, C. Open government data and the private sector: An empirical view on business models and value creation. - Government Information Quarterly. Volume 37, issue 3, 2020, lk 1-2.

<sup>5</sup> Eesti avaandmete teabevärv. Andmestikud. Arvutivõrgus: <https://avaandmed.eesti.ee/datasets> (29.04.2024)

<sup>6</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta nr 2012/C 326/02, 26.10.2012. – ELT C 326/391.

<sup>7</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

õigusest isikuandmete kaitsele.<sup>8</sup> Eraelu puutumatust võib seega vaadelda nagu usaldust, millele tuginedes jagab isik oma isikuandmeid väljapoole.<sup>9</sup> Usaldus on olemas, kui andmesubjekt annab enda isikuandmed töötlemiseks andmetöötlejale, kes järgib isikuandmete kaitse reegleid. Seeläbi säilib isikutel ka kontroll, et just need konkreetsed isikuandmed on mingi kindla andmetöötaja käes. Usaldus katkeb hetkel, mil isikuandmeid töödeldakse ebatavaliselt ning on vastuolus isikuandmete töötlemise põhimõtetega, sellisel juhul lõpeb ka privaatsus.

Avaliku sektori poolt töödeldavaid andmeid ei saa mõistetavalt täies ulatuses avalikustada taaskasutamiseks, sest võib tekkida oht isikute eraelu puutumatuse riiveks. Samas on avaliku sektori andmeid tarvilik anda taaskasutamiseks, et kodanikud ja juriidilised isikud saaksid kasutada juba olemasolevat teavet innovaatiliste lahenduste ja teenuste loomiseks.<sup>10</sup> Avaandmeid tavapäraselt avalikustatakse veebiplatvormi kaudu, mis võimaldab sellistel andmetel jõuda ka väljaspoole konkreetset liikmesriiki. Tehnoloogia areng ja andmete taaskasutamine kiirendab seeläbi innovatsiooni, pakkudes juurdepääsu teadmistele ja võimalustele.<sup>11</sup> Ettevõtjad vajavad informatsiooni, et konkureerida teiste ettevõtetega ning tabada ära tarbijate vajadused, mistõttu on neil suur soov saada andmeid. Avaliku teabe kättesaadavus aitab nii füüsilistel kui ka juriidilistel isikutel mõista paremini avaliku sektori poolt tehtavaid otsuseid ning vastavalt sellele kujundada ka enda tegemisi. Sealjuures on avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 14<sup>12</sup> selgitatud võimalikku kasu avalikule sektorile-avaandmete taaskasutamine annab taaskasutajatele võimaluse tagasisidestada andmete ja avalike ülesannete täitmise kvaliteedi kohta. Soov liikuda andmepõhisema ühiskonna poole ilmestab Euroopa Komisjoni poolt loodud Euroopa andmestrategie, mis sisaldab erinevaid andmepõhiseid innovatsiooni soosivaid eesmärke.<sup>13</sup>

OURdata indeksi 2019. aasta raporti kohaselt on Eesti 24. kohal 32 riigist<sup>14</sup> ehk pigem arenguruumi on, kuid tegemist on pea viis aastat vanade andmetega. Lisaks OURdata indeksile

---

<sup>8</sup> Jaanimägi, K., Oja, L. § 26/24. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

<sup>9</sup> Waldman AE. What Does Trust Mean for Privacy? - *Privacy as Trust: Information Privacy for an Information Age*. Cambridge University Press 2018, lk 61-76.

<sup>10</sup> 20. juuni 2019 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (uuesti sõnastatud) pp 8-11. - ELT L 172, 26.6.2019, lk 56—83.

<sup>11</sup> Huijboom, N., Van den Broek, T. Open data: an international comparison of strategies. – *European Journal of ePractice*, No 12, March/April 2011, page 5. Arvutivõrgus: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=deb4260cb30ab0ae215200c25e4f3f1a702f1aea#page=4> (29.04.2024)

<sup>12</sup> Vt viide 10. Direktiiv 2019/1024 pp 14.

<sup>13</sup> Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- Ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa Andmestrategie. Brüssel, 19.2.2020 Com(2020) 66 Final.

<sup>14</sup> OECD Public Governance Policy Papers No. 01. Open, Useful and Re-usable data (OURdata) index:2019. Arvutivõrgus: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/45f6de2d->

hindab avaandmete avaldamist ka Euroopa Komisjon avaandmete küpsuse indeksiga. 2018. aastal oli Eesti avaandmete järjestuses eelviimane, kuid 2023. aastal tõusis seitsmendale kohale.<sup>15</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on koostanud nii avaandmete kui ka andmehalduse tegevuskavasid, mille kohaselt aastatel 2023-2024 panustab Eesti riik vähemalt 3,042 miljonit eurot tegevuskava elluviimiseks.<sup>16</sup> Lisaks on valitsus aastateks 2023-2027 seadnud koalitsioonikokkuleppes eesmärgiks personaalse riigi väljaarendamise, sh parandada avaandmete vaba kättesaadavust ja riskasutamise võimalusi.<sup>17</sup> Täiendavalt on loodud andmete ja tehisintellekti valge raamat aastateks 2024-2030, mis sisaldab andmepõhise riigikorralduse ja majanduse tegevuskavasid.<sup>18</sup> Andmepõhine riigikorraldus ja majandus eeldab, et avalikustatakse rohkem avalikku teavet ning tõstetakse teadlikkust avaandmete kohta.<sup>19</sup>

Järelikult on Eesti avaandmete avaldamise ja andmepõhise ühiskonna poole liigutud üsna hoogsalt. Eesti Vabariik on alates 2011. aastast organisatsiooni Avatud Valitsemise Partnerluse liige (*Open Government Partnership* ja edaspidi AVP), mille raames on koostatud hetkeseisuga 6 tegevuskava.<sup>20</sup> AVP ühest eesmärkidest on suunata valitsusi rohkem avaldama avalikes ülesannetes kogutud ja saadud teavet, et muuta riigivalitsemine läbipaistvamaks. Andmepõhise tuleviku ühe tulemusena on muudetud äriregistri andmed avaandmeteks direktiivi 2019/1024/EL (edaspidi avaandmete direktiiv)<sup>21</sup> ülevõtmisega. Lisaks on äriregistri andmed osaliselt väärtuslikud andmestikud peale avaandmete direktiivi vastuvõtmist.<sup>22</sup> Äriregistris sisalduvad andmed on kõigile üldiseks kasutamiseks ning seeläbi võimaldatakse igapäevaelu põhiohigusega saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitavat informatsiooni põhiseaduse<sup>23</sup> § 44 esimese lause kohaselt.

---

en.pdf?expires=1706436399&id=id&accname=guest&checksum=50ECA54FD8D16E34C3AD02F1DC61DF8C (29.04.2024)

<sup>15</sup> European Union. Open Data in Europe 2023. Country scores overview 2023. Arvutivõrgus: <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2023#country-overview> (29.04.2024)

<sup>16</sup> Eesti riiklik avaandmete tegevuskava 2023-2024, lk 4. Arvutivõrgus: [https://www.kratid.ee/files/ugd/980182\\_c8a4ab6ab9f7492584cb86c6a8fe7a2e.pdf](https://www.kratid.ee/files/ugd/980182_c8a4ab6ab9f7492584cb86c6a8fe7a2e.pdf) (29.04.2024)

<sup>17</sup> Koalitsioonilepe 2023-2027. Arvutivõrgus: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe> (29.04.2024)

<sup>18</sup> Andmete ja tehisintellekti valge raamat 2024-2030 on loodud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhtimisel. Arvutivõrgus: <https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Tehisintellekti%20ja%20andmete%20valge%20raamat%202024-2030.pdf> (29.04.2024)

<sup>19</sup> Andmete ja tehisintellekti valge raamatu 2024-2030 andmete tegevuskava 2024-2025. Arvutivõrgus: <https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Andmete%20tegevuskava%202024-2025.pdf>

<sup>20</sup> Open Government Partnership. Members: Estonia. Arvutivõrgus: <https://www.opengovpartnership.org/members/estonia/> (29.04.2024)

<sup>21</sup> 20. juuni 2019 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 172/56. 26.6.2019, p. 56–83

<sup>22</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise SE seletuskiri 409, lk 4. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9482dd7e-69bd-4ebe-9276-484e06728d52/avaliku-teabe-seaduse-muutmise-seadus> (29.04.2024)

<sup>23</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

Olenemata sellest, et tänaseks on äriregistri avaandmed olid ka varasemalt), avalikult kättesaadavad andmed, tekib ühiskonnas ja andmekaitsetes küsimusi, kas selline isikuandmete avaldamine võimaldab tagada andmekaitse reeglite järgimise, kui masinloetavaid andmeid saab alla laadida ning kasutada ja taaskasutada, ilma õigusliku aluseta. Äriregistrisse märgitakse lisaks juriidilise isikuga seotud andmetele ka füüsiliste isikute eraelulisi andmeid, näiteks FIE-de puhul on tavapärase märkida juriidilise isiku aadressina enda kodune aadress. Äriregistri andmete puhul ei ole isikul võimalust “olla üksi”,<sup>24</sup> sest teostades PS § 31 tulenevat ettevõtlusvabadust, on äriühingu asutajatel kohustus esitada enda isikuandmed registripidajale, mis kantakse ka registrikaardile äriregistri seaduse (ÄRS)<sup>25</sup> § 12 alusel. Teisalt eeldab igasugune isikuandmete töötlus õigusliku aluse olemasolu, seda nii esialgseks kogumiseks kui ka hilisemaks avaldamiseks vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM)<sup>26</sup> artiklile 6 lõikele 1. Tehnoloogia arenguga seotud muutused ja ühiskonna vajadused uute tehnoloogiliste lahenduste järgi on ilmselgelt vajalikud, kuid siiski on nende muutuste elluviimisel vajalik arvestada ka põhiõigustega.<sup>27</sup>

Murelikkust on väljendanud Eesti Andmekaitse Liit<sup>28</sup> ja Andmekaitse Inspeksioon (edaspidi AKI).<sup>29</sup> AKI on juhtinud tähelepanu, et nimi, isikukood ja sünniaeg on isikuandmed ning kuuluvad isikuandmete kaitse üldmääruse kohaldamisalasse, isegi kui need füüsilise isiku andmed on seotud mingi konkreetse juriidilise isikuga.<sup>30</sup> Seega on teema töö autori hinnangul aktuaalne ning oluline, arvestades, et aastatel 2024-2025 on Eesti riik võtnud eesmärgiks avaldada veel rohkem avalikku teavet taaskasutamiseks.

Eelnevast tulenevalt on avaandmete mõistes vastuolu seoses isikuandmete kaitsega. Avaandmete direktiivi<sup>31</sup> põhjenduspunkti 16 kohaselt on tegemist üldsusele avalikustavate andmetega, millel puuduvad piirangud andmete edasiseks kasutuseks. Sealjuures ei ütle avaandmete direktiiv seda, et isikuandmete kaitsest saaks mööda vaadata. Nimelt on

---

<sup>24</sup> Warren, S., Brandeis, L. The Right to Privacy. – Harvard Law Review 1890 (IV), lk 193–220. Arvutivõrgus: [https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy\\_brand\\_warr2.html](https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html) (29.04.2024)

<sup>25</sup> Äriregistri seadus.- RT I, 23.12.2022, 25.

<sup>26</sup> 27. aprill 2016 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (EMPs kohaldatav tekst) - ELT L 119, 4.5.2016, lk 1—88.

<sup>27</sup> Stoica, C., R., Safta, M. Theoretical and Practical Issues Relating to the Right to the Protection of Personal Data. - Juridical Tribune 5 (2) 2015, lk 89.

<sup>28</sup> Eesti Andmekaitse Liit. Isikuandmed ei tohiks olla „mängimiseks“ kõigile avatud. 24.02.2023 Arvutivõrgus: <https://andmekaitseliit.ee/blogi/isikuandmed-ei-tohiks-olla-mangimiseks-koigile-avatud/> (29.04.2024)

<sup>29</sup> Andmekaitse Inspeksioon. Andmekaitse Inspeksiooni seisukoht ja ettepanek isikuandmete kaitse seaduse paremaks täitmiseks. 01.06.2020. Arvutivõrgus: [https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/muu/andmekaitse\\_inspeksiooni\\_seisukoht\\_ja\\_ettepanek\\_isikuandmete\\_kaitse\\_seaduse\\_paremaks\\_taitmiseks\\_veebis.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/muu/andmekaitse_inspeksiooni_seisukoht_ja_ettepanek_isikuandmete_kaitse_seaduse_paremaks_taitmiseks_veebis.pdf) (29.04.2024)

<sup>30</sup> AKI seisukoht ibid, lk 1.

<sup>31</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024, põhjenduspunkt 16.

avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 52 selgitatud, et avaandmete direktiiv ei mõjuta õigust isikuandmete kaitsele ning isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud nõuete järgimist. Isikuandmete puhul on isikuandmete töötlemise eelduseks õigusliku aluse ja õiguspärase eesmärgi olemasolu, kuna vastasel juhul ei ole isikuandmete töötlemine seaduslik vastavalt IKÜM artiklile 6 lõikele 1. Euroopa Kohus on lahendis C-73/07 märkinud, et üldsusele avalikustatud isikuandmete taasavaldamisele kohalduvad isikuandmete kaitse reeglid.<sup>32</sup> Olukorras, kui avaandmete seas on ka isikuandmed, nagu seda on äriregistri puhul, siis on ebaselge, kas ja kuidas see mõjutab isikuandmete kaitset, kui avaandmeid võib eelduslikult kasutada algsest erineval eesmärgil ning need on avaldatud üldsusele taaskasutamiseks.

Eelnevast tulenevalt on antud magistr töö eesmärgiks leida vastused küsimustele:

1. Mis on avaandmed?
2. Millised tingimused/piirangud avaandmete taaskasutamisele kohalduvad, kui need sisaldavad isikuandmeid?
3. Kas äriregistris isikuandmete avaldamine avaandmetena on proportsionaalne?

Käesoleva töö on jaotatud kaheks peatükiks, millest esimene keskendub avaandmete mõistele ja regulatsioonile nii Euroopa Liidus kui ka Eestis. Avaandmete mõiste avamine ja selle muutumise mõistmine on oluline, et teha järeldusi, kas ja miks on avaandmetes sisalduvate isikuandmete taaskasutamine õiguspärane isikuandmete kaitse vaatest. Sellest tulenevalt on töö teise peatüki fookuses avaandmetes sisalduvate isikuandmete õiguslik regulatsioon ning avaandmetes olevate isikuandmete avaldamise proportsionaalsus Eesti äriregistri näitel. Magistr töö hüpoteesiks on, et avaandmetes sisalduvate isikuandmete taaskasutamise võimaldamine sellisel kujul nagu see hetkel Eesti e-äriregistri puhul toimib, ei ole kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega.

Varasemalt on Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kirjutatud 4 magistr töö seoses avaliku teabega,<sup>33</sup> millest üks sisaldas avaliku teabe taaskasutamise regulatsiooni analüüsi seoses kriminaalmenetluses kogutud isikuandmetega.<sup>34</sup> Nimetatud magistr töö kaitsti 2015. aastal ehk töös ei ole analüüsitud kõige hiljutisemat avaandmete direktiivi 2019/1024/EL. TalTechis on

---

<sup>32</sup> EKo C-73/07, *Tietosuojavaltuutettu vs Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*, ECLI:EU:C:1999:13, p 35-37.

<sup>33</sup> Töö autor otsis Tartu Ülikooli DSpace andmebaasist terminitega “avalik teave”, “avaandmed” ja “avaliku teabe seadus”. Lisaks ka raamatukogude andmebaasist ESTER, sõnaga „avaandmed“.

<sup>34</sup> Konks, M. Kriminaalmenetluses kogutud isikuandmete kaitse avaliku sektori teabe taaskasutamisel. Magistr töö. Juhendaja dr iur. Mario Rosentau. Kaasjuhendaja vandeadvokaat Mari Männiko. Tallinn: Tartu Ülikool 2014.

kaitstud 2020. aastal kaks doktoritööd avaliku sektori avaandmete teemal, kuid mõlema töö puhul on pandud rõhk pigem tehnoloogilisele ja poliitilisele vaatenurgale.<sup>35</sup> Eelnevast tulenevalt on siinkirjutaja hinnangul käesoleva magistr töö lähenemine uudne, kuivõrd varasemalt ei ole uuritud avaandmete taaskasutamise kooskõla isikuandmete kaitse üldmäärusega. E-äriregistri avaandmetena avaldatakse nii äriühingute, korteriühistute, MTÜ-de kui ka füüsilisest isikust ettevõtjate andmeid, mille hulgas on olemuslikult ka isikuandmeid. Seega on äriregistri avaandmetes sisalduvate isikuandmete avaldamise õiguspärasuse analüüs oluline, kuivõrd tegemist on laialdaselt kasutatud avaliku registriga, mida kasutatakse nii isiklikel kui ka äriistel eesmärkidel ning mille abil on võimalik saada isiku nimi, isikukood, teave korteriühistu või MTÜ juhatuse liikmelisuse kohta.

Töö koostamisel on kasutatud võrdlevat ja kirjeldavat meetodit õigusallikate analüüsis ning kvalitatiivset kirjanduse uurimisel. Peamiselt on töö autor uurinud direktiivi 2019/1024 ja avaliku teabe seaduse mõju avaandmetes sisalduvatele isikuandmetele, seejuures hinnates kas isikuandmete avaldamine ja sellisel kujul taaskasutamiseks andmine on õiguspärane arvestades isikuandmete kaitse üldmäärust 2016/979. Magistr töö on kasutatud ka Euroopa Liidu Kohtu, Euroopa Inimõiguste Kohtu, Eesti kohtu lahendeid ning AKI vaideotsuseid, mis tõttu esineb töös ka empiirilise meetodi tunnuseid.

Töö märksõnadeks on avalik teave, isikuandmete kaitse õigus, isikuandmed, avaandmed, proportsionaalsus.

---

<sup>35</sup> McBride, K. D. B. Open Government Data Co-Created Public Services = Avaliku sektori avaandmete põhjal koosloodud avalikud teenused. Tallinn: TalTech Press, 2020. 186 p. : ill. (Tallinn University of Technology. Doctoral thesis = Tallinna Tehnikaülikool. Doktoritöö ; 12/2020). <https://digikogu.taltech.ee/et/Item/e75082ae-9115-48c0-9526-09466e8a6698>.

# 1. AVAANDMETE REGULATSIOON

## 1.1. Avaandmete üldmõiste

### 1.1.1. Avaandmete mõiste rahvusvaheliselt

*Open Knowledge Foundation*<sup>36</sup> on defineerinud avaandmed (*Open Data*) avatud teadmuse tingimuste abil,<sup>37</sup> mis arenesid välja avatud lähtekoodi mõistest ehk vaba tarkvara kokkuleppest. Vaba tarkvara (*Open Source*) rajajateks olid Debiani arendajad<sup>38</sup> ja Bruce Perens.<sup>39</sup> Tehnoloogia arengu kiirust arvestades on mõistagi vajalik avatud ja vaba tarkvara olemasolu, et kõik ühiskonnas saaksid osa teadmisest, vältimaks nn *gatekeeping*<sup>40</sup> olukorda. *Open Data* ehk avaandmete üldmõistet iseloomustatakse avatud teadmusele tuginedes järgmiselt: igapäevale mugavalt kättesaadavad andmed terviklikult, igäüks võib neid kasutada, taaskasutada ning levitada. Selliste andmete eesmärgiks on tagada erinevate andmekogude ja süsteemide võimalik kooskasutus, kuid need ei hõlma selliseid andmeid, mille hulgas on isikuandmeid. Järelikult lisaks infovabadusele ja läbipaistvusele, kannavad avaandmed ka ärilist eesmärki, s.o. avaandmed loovad võimaluse innovatsiooniks ning majanduse kasvuks.<sup>41</sup> Tuginedes avatud teadmuse avaandmete mõistele tuleb siiski arvestada võimalike piirangutega, näiteks kui need sisaldavad isikuandmeid või muud teavet, millele on seatud juurdepääsupiirang.<sup>42</sup>

Eelnevalt kirjeldatud avaandmete mõiste on üsna lai ning ei ole eraldi kitsendatud, kes või millist ülesannetes täites need andmeid sai või tekitas. Järelikult võib avaandmete üldmõiste kohaselt tegemist olla nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute poolt loodud andmetega, mis on avaldatud piiranguteta avalikult kõigile, näiteks koodijupina või pildipanka üles laetud fotona. Avatud teadmus ongi eelkõige suunatud vabalt kasutatava tarkvara jagamiseks, et ka teised

---

<sup>36</sup> Eesti keeles „Avatud Teadmiste Sihtasutus“ loodi 2014. aastal. Nende eesmärgiks on tagada, et avatud teadmus ja avalikud andmed oleksid kõigile kättesaadavad. Arvutivõrgus: <https://okfn.org/en/who-we-are/> (29.04.2024)

<sup>37</sup> Open Knowledge Foundation, Shuttleworth Foundation, The World Bank, Open Data for development network, Contributing authors: Poikola, A., Villum, C., Dietrich, D. etc. Open Data handbook. Arvutivõrgus: <https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/> (29.04.2024)

<sup>38</sup> Debiani arendajad on kogukond, kellel on maailmas üle 1000 liikme, kes panustavad vaba tarkvara jagamise. Debiani rajas Ian Murdock 1993. aastal ning lisaks kogukonnale, kannab Debiani nime ka nende vaba tarkvara. Arvutivõrgus: <https://wiki.debian.org/DebianHistory> (29.04.2024)

<sup>39</sup> Open Knowledge Definition. Open Definition – Defining Open in Open Data, Open Content and Open Knowledge. Open Definition 2.1. Arvutivõrgus: <https://opendefinition.org/od/2.1/en/> (29.04.2024)

<sup>40</sup> Gatekeeping ehk kontrollimine, kes milliseid ressursse või võimalusi saab. Inglise keeles mõiste Cambridge sõnaraamatus. Arvutivõrgus: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/gatekeeping> (29.04.2024)

<sup>41</sup> M. Janssen, Y. Charalabidis & A. Zuiderwijk (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. Information Systems Management (ISM), vol. 29, no.4, pp. 258-268.

<sup>42</sup> Open Knowledge Foundation, Shuttleworth Foundation, The World Bank, Open Data for development network, Contributing authors: Poikola, A., Villum, C., Dietrich, D. etc. Open data handbook. Arvutivõrgus: <https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/> (29.04.2024).

programmeerijad saaksid juba valmis koodi kasutada. Samas võivad avaandmed olla loodud ka avaliku sektori poolt avalikke ülesandeid täites.<sup>43</sup> Avaandmete mõistet tuleks seega veelkord kitsendada avaliku sektori avaandmete tasandile. Avaliku sektori avaandmed on inglise keelest tõlgitult *Open Government Data* (OGD), mille puhul on täiendavaks eelduseks, et need andmed on kogutud või loodud avaliku sektori poolt avalikke ülesandeid täites. Avaliku sektori avaandmed on põhimõtte, mille eesmärgiks on parandada avaliku sektori innovatsiooni<sup>44</sup> ja edendada avaliku sektori poolt andmete avaldamist.<sup>45</sup>

Avaliku sektori avaandmeid iseloomustab ka Avatud Valitsuse (*Open Government*) filosoofia, mille terminit kui sellist kasutati esimest korda Ameerika Ühendriikides 1950. aastatel.<sup>46</sup> Avatud valitsuse ja avaliku sektori läbipaistvamaks eesmärgiks on informatsioonivabadus, mis on demokraatliku ja läbipaistva riigivalitsemise nurgakivi.<sup>47</sup> Hiljem 1966. aastal võeti Ameerika Ühendriikides vastu ka infovabaduse seadus (*Freedom of Information Act*), mille eesmärgiks oli muuta avaliku sektori teave kättesaadavamaks ning stimuleerida selle taaskasutamist.<sup>48</sup> Lähiminevikus, Barack Obama valitsusajal, on vastu võetud erinevaid otsuseid muutmaks Ameerika Ühendriikide avalik sektor läbipaistvamaks läbi avaliku sektori poolt töödeldavate andmete avalikustamise.<sup>49</sup>

Avaliku sektori avaandmete (OGD) iseloomustamiseks lepiti 2007. aastal Sebastopolis Californias Ameerika Ühendriikides Avatud Valitsuse Töörühma kohtumisel kokku 8 iseloomulikku tunnust, millele tuginedes peab avalik sektor hindama andmete avalikustamise vajadust. Need kaheksa põhimõtet või tunnust kattuvad osaliselt avatud teadmuse avaandmete eeldustega, kuid on täiendatud veel hiljem omakorda Sunlight Foundationi ja 2012. aastal Vivek Kundra ja Ühendkuningriigi poolt vastavalt nende avaliku sektori ja riigi vajadustele.<sup>50</sup> Täiendamata kaheksa tunnuse kohaselt on avaandmed: terviklikud, esmased, õigeaegsed,

---

<sup>43</sup> M. Janssen, Y. Charalabidis & A. Zuiderwijk (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management (ISM)*, vol. 29, no.4, pp. 258-268.

<sup>44</sup> Kassen, M. Understanding motivations of citizens to reuse open data: open government data as a philanthropic movement, *Innovation*, 23:1, 44-70, (2021), lk 45.

<sup>45</sup> Hossain, A., M., Dwivedi, Y., K., Rana, N. State-of-the-art in open data research: Insights from existing literature and a research agenda. - *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26:1-2, 2015, lk 14-15.

<sup>46</sup> Yu, H., Robinson, D., G. The New Ambiguity of 'Open Government' - 59 *UCLA L. Rev. Disc.* 178 (2012). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2012489>

<sup>47</sup> Ruijter, E., Dyamanus, C., van Kesteren, E.-J., Boeschoten, L., Meijer, A. Open Data for empowered deliberative democracy: Findings from a living lab study. - *Government Information Quarterly*. Volume 41, issue 1. March 2024. page 2-3.

<sup>48</sup> Goens, D. The exploitation of Business Register data from a public sector information and data protection perspective: A case study, - *Computer Law & Security Review*, Volume 26, Issue 4, 2010, page 400.

<sup>49</sup> Shkabatur, J. Transparency With(out) Accountability: Open Government in the United States. *Yale Law & Policy Review*. 31, no. 1 Fall 2012, lk 92-93.

<sup>50</sup> Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>, pages 8-9.

ligipäasetavad, masinloetavad, diskrimineerimist vältivad, avatud standardiga, litsentsivabad.<sup>51</sup> Nendele tunnustele tuginedes on loodud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) poolt OGD indeks OURdata, mille eesmärk on hinnata avalikes ülesannetes loodud andmete avalikkuse ning taaskasutamise tagamise eesmärgiga ergutada andmete avalikustamist ning taaskasutamist.<sup>52</sup> Seega on avaliku sektori avaandmed andmed, mida avalikustatakse kõigile kättesaadavalt, ilma juurdepääsupiiranguteta ning masinloetavas vormis. Üldistatult öeldes võivad avaandmeid luua nii era- kui ka avalik sektor, kuid avaliku sektori avaandmete tingimuseks on, et need andmed on seotud avaliku sektori rahastusega.<sup>53</sup>

Avaliku sektori avaandmed kannavad seeläbi kolme erinevat eesmärki. Esmalt infovabaduse eesmärki, mis võimaldab igapähele saada andmeid, mis on kogutud ja loodud avalikke ülesandeid täites. Teine eesmärk on muuta avalik sektor läbipaistvamaks ning kolmas ehk äriine eesmärk, mis võimaldab innovatsiooni masinallalaetavate ning igapähele kättesaadavate avaandmete abil.

### 1.1.2. Avaandmete mõiste Euroopa Liidus

Kuigi Ameerika Ühendriikides võeti 1966. aastal vastu infovabaduse seadus<sup>54</sup>, siis Euroopas algas informatsioonivabadus juba 1766. aastal, mil kirjutati Rootsi põhiseadusesse sisse ajakirjandusvabadus, mille kohaselt peab avalik sektor tagama ligipääsu avalikele toimikutele.<sup>55</sup> Lisaks on nii Taani, Soome kui ka Prantsusmaa olnud eesrindlikud ning võtnud vastu õigusakte avaliku teabe kättesaadavuse tagamiseks.<sup>56</sup> Avaandmete üldmõiste jõudis Euroopa Liidu õigusaktidesse siiski alles mõni aasta tagasi. Avaandmete üldmõiste sai alguse Euroopa direktiivi 2013/37/EL põhjenduspunktist 3, kus esitati termin „*open data policies*“ mis eesti keelde on tõlgitud „avatud andmepoliitika“.<sup>57</sup> Nimetatud direktiivi põhjenduspunktis 6

---

<sup>51</sup> Inglise keeles vastavalt esitatud järjekorrale: complete, primary, timely, accessible, machine processable, non-discriminatory, non-proprietary, licence-free. Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing, Paris. Page 8. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en> (29.04.2024)

<sup>52</sup> OECD – Open Government Data. Arvutivõrgus: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm> (29.04.2024)

<sup>53</sup> M. Janssen, Y. Charalambidis & A. Zuiderwijk (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. Information Systems Management (ISM), vol. 29, no.4, pp. 258-268.

<sup>54</sup> Goens, D. he exploitation of Business Register data from a public sector information and data protection perspective: A case study, - Computer Law & Security Review, Volume 26, Issue 4, 2010, page 399.

<sup>55</sup> Pild, M., Turk, K., Kose, K., Lehemets, M. (2022). Avaliku teabe kasutamise võimalused. Uuring. Arenguseire Keskus, lk 11; Ackemann, J. M. Sandoval-Ballesteros, I.E. The global explosion of freedom of information laws. Administrative law Review, 58 no.1 (2006), p. 86-87.

<sup>56</sup> McDonagh, M. European Access Legislation: Consistence or Divergence?, p 108-109. - Aichholzerg., Burkert, H. (editors). Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights. Edward Elgar: 2004.

<sup>57</sup> 26. juuni 2013 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/37/EL millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta EMPs kohaldatav tekst – ELT L 175, 27.6.2013, lk 1—8.

„*open data*“ on tõlgitud kui „avatud andmed“ ning seda fraasi on koos kasutatud terminiga „*reuse of accessible public data*“ ehk otsetõlkes „kättesaadavad avalikud andmed“. Seega on direktiivis eristatud kättesaadavat avalikku teavet, mis ei tähenda, et tegemist on avaandmetega, vaid avaliku teabe avaldamisel lähtutakse avaandmete põhimõtetest.

Avaandmete üldmõistet on selgitatud esmakordselt avaandmete direktiivis 2019/1024<sup>58</sup> põhjenduspunktis 16. Avaandmete direktiivi põhjenduspunkti 16 kohaselt on avaandmed üldmõiste, mis hõlmab järgmistele tunnustele vastavaid andmed: avatud vorming ning igati võib igasugusel eesmärgil kasutada, taaskasutada ja jagada. Avaandmete üldmõiste on esitatud seega üsna laialt, kuid põhjenduspunktis 21 on täpsustatud, et käesoleva direktiiviga hõlmatakse ka neid dokumente, mis on seotud avalik-õiguslike ülesannetega, s.o. direktiivi kohaldatakse nende eraõiguslike juriidiliste isikute suhtes, kes teostavad neile pandud avalik-õiguslikku ülesannet. Täiendavalt on avaandmete direktiivi artiklis 1 punktis b selgitatud, et avaandmete direktiivi kohaldatakse nende dokumentide suhtes, mis on riigi osalusel äriühingu valduses, kes tegutsevad vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste valdkonnas, avaliku teenuse pakkujana, lennuettevõtjana, laevaomanikuna, kes täidab avalikku teenust. Samuti kohaldatakse avaandmete direktiivi teadusandmetele vastalt artiklile 1 lõikele c.

Seejuures on avaandmete direktiivi alusel liikmesriikidel kohustus teha kõik olemasolevad dokumendid taaskasutatavaks ärielistel või mitteärielistel eesmärkidel, mida on loodud või saadud avalik-õiguslikke ülesandeid teostades vastavalt artiklile 3 lõikele 1. Teisalt ei hõlma avaandmete direktiiv kõiki avaliku sektori valduses olevaid dokumente, vaid antud töö puhul on neist kõige olulisem artikli 1 lõike 2 punkt h, mille kohaselt ei kohaldata avaandmete direktiivi dokumentide suhtes, millele juurdepääs on välistatud või piiratud isikuandmete kaitse tõttu. Isikuandmete kaitse regulatsiooni kohaldumist avab töö autor pikemalt teises peatükis.

Järelikult on kogu avalik teave avaandmed, kui dokument kuulub avaandmete direktiivi kohaldamisalasse ning sellega ei rikuta muudest õigusaktidest tulenevaid nõudeid, näiteks isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevaid isikuandmete kaitse põhimõtteid ning teave ei ole piiratud seadusega või seadusega kehtestatud korras. Kahjuks on kohtupraktika avaandmete mõiste osas puudulik nii Eestis kui ka Euroopa Liidus, mistõttu lähtub töö autor üksnes direktiivi 2019/1024 põhjenduspunktis 16 esitatud üldmõistest Euroopa Liidu avaandmete mõiste avamisel.

---

<sup>58</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024, põhjenduspunkt 16.

### 1.1.3. Avaandmete mõiste Eestis

Avaliku teabe seaduse § 3<sup>1</sup> lõike 1<sup>59</sup> kohaselt on avaandmed osa avalikust teabest, millele ei ole juurdepääsupiirangut ning mida võib ärilisel või mitteärilisel eesmärgil taaskasutada, mis ei lange kokku selle esialgse eesmärgiga, mille jaoks teave avalikke ülesandeid täites saadi või loodi. Eesti avaandmete legaaldefiniitsioon määratleb väga täpselt ära, et avaandmed on just avalikes ülesannetes loodud või saadud, mida avaldatakse üldiseks kasutamiseks.

Eelnevalt on selgitatud, et avaandmete mõiste hõlmab nii avaliku kui ka erasektori poolt avaldatud andmeid, mistõttu tuleb täpsemalt selgitada, kuidas on Eesti seadusandja reguleerinud avaandmete mõistet. Seadusandja on AvTS § 3<sup>1</sup> lg 1 selgitanud, et avalikku teavet võib taaskasutada ärilisel või mitteärilisel eesmärgil, mis ei lange kokku algse eesmärgiga, mille jaoks see teave avalikke ülesandeid täites saadi või loodi. Sellist avalikku teavet, mida võib taaskasutada, nimetatakse avaandmeteks AvTS § 3<sup>1</sup> lg 1 järgi, kui sellise teabe üldist kasutamist ei ole seadusega või seadusega kehtestatud korras piiratud.

Avaandmete tunnuseid kirjeldav norm lisati 29. detsembril 2012 jõustunud redaktsiooni<sup>60</sup> seoses direktiivi 2003/98/EÜ<sup>61</sup> ülevõtmisega. Põhimõtteliselt on AvTS-i avaandmete definitsioon väga sarnane *Open Knowledge Foundation*'i mõistele, kuid seadusandja on täpsemalt määratlenud, et tegemist on just selliste andmetega, mis on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites ning need võivad sisaldada ka isikuandmeid. Samas selgitas seadusandja 29. detsembril 2012. aastal jõustunud AvTSi seletuskirjas järeldusele, et isikuandmed ei ole automaatselt avaandmed.<sup>62</sup>

Direktiivi 2013/37/EL ülevõtmisega jõustus 16. jaanuaril 2016 uus AvTS redaktsioon<sup>63</sup>, milles täpsustati AvTS § 3<sup>1</sup> lõikesse 1 ka avaandmete mõiste konkreetsemalt, määratledes ära, et avaandmed on osa avalikust teabest. Sealt edasi juba avaandmete direktiivi ülevõtmisega selgitas seadusandja täpsemalt, et kõik teave, millele ei ole juurdepääsupiirangut AvTS § 35 lõike 1 ja 2 alusel määratud, on avaandmed ning kohaldub avaandmete direktiiv. Avaandmete definitsioonis on lähtutud avaandmete direktiivi põhjenduspunktist 16, mille kohaselt on avaandmed üldmõiste, mille kasutamisel ei ole piiranguid ning andmete taaskasutamise

---

<sup>59</sup> Avaliku teabe seadus<sup>1</sup>. - RT I, 07.03.2023, 11.

<sup>60</sup> Avaliku teabe seadus. - RT I, 19.12.2012, 4

<sup>61</sup> 17. november 2003 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 345 , 31/12/2003 Lk 0090 – 0096.

<sup>62</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 263 SE seletuskiri, lk 4.

<sup>63</sup> Avaliku teabe seadus. - RT I, 06.01.2016, 7.

eesmärk võib olla igasugune. 2021. aasta AvTS eelnõu seletuskirjas on märgitud, et ka isikuandmed võivad olla avaandmeteks, kui nende sisaldumisel ei ole teabele määratud juurdepääsupiirangut või kui tegemist on seaduse alusel avalikustatava teabega.<sup>64</sup>

Eesti avaliku teabe masinloetava avalikustamise rohelises raamatus on selgitatud, et kui avaandmed ei sisalda juurdepääsupiiranguga andmeid, sh isikuandmeid:“ siis avaandmed on: tasuta kättesaadavad kõigile isikutele mistahes kasutuseesmärgil; digitaalsed, masinloetavad ja ristikasutatavad teiste andmetega; litsentseeritud kitsendusteta kasutamiseks ja edasilevitamiseks.“<sup>65</sup> Antud avaandmetete definitsiooni järgi võivad andmed olla loodud nii era – kui ka avaliku sektori, sh kodanike poolt.<sup>66</sup> Eesti roheline raamat on välja antud aastal 2014 ning käesoleval hetkel tuleks seal esitatud väidetes suhtuda kriitikaga, kuid tegemist on siiski dokumendiga, mis oli osa avaandmete teabevärava loomise dokumentatsioonist.<sup>67</sup>

AvTS § 3<sup>1</sup> lõike 4 kohaselt peaksid avaandmed olema esitatud masinloetaval kujul, digitaalsed ning avatud vormingus, kui see ei nõua ebaproportsionaalset suuri pingutusi teabevaldajalt. Nimetatud säte on täiendatud avaandmete direktiivi artikli 5 lõike 1 alusel.<sup>68</sup> Lisaks on Eesti avaandmete teabevärava juhtnöörides<sup>69</sup> ka esitatud 4 põhimõtet andmete avaldamiseks, mis koos olles moodustavad FAIR printsiibi. FAIR printsiibi kohaselt, peavad andmed olema leitavad (findable), juurdepääsetavad (accessible), koosvõimelised (interoperable) ja taaskasutatavad (reusable). Neid põhimõtteid järgides peaksid avaandmetena avaldatud andmed olema seega ka masinloetavas vormis ning ajakohase andmekirjeldusega.<sup>70</sup> Nimetatud printsiibid on esitatud ka avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 27 seoses teadusandmetega. Samas ei ole FAIR printsiip kohaldatav üksnes teadusandmete avalikustamisele avaandmetena, vaid tegemist on avaandmeid iseloomustavate tunnustega, millest tuleks lähtuda avaandmete avaldamisel. Näiteks avaandmete direktiivi artikli 5 lõike 1 kohaselt on avaliku sektori asutusel kohustus teha dokumendid kättesaadavaks avatud vormingus, masinloetavalt, leitavalt ning taaskasutatavalt koos metaandmetega.

---

<sup>64</sup>Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE seletuskiri, lk 8. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9482dd7e-69bd-4ebe-9276-484e06728d52/avaliku-teabe-seaduse-muutmise-seadus> (29.04.2024)

<sup>65</sup> Eesti avaliku teabe masinloetava avalikustamise roheline raamat 2014. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/d1e296bb-4a19-4a46-b9c2-bf767eb9ed03#GwMnyLMW> (29.04.2024), lk 5.

<sup>66</sup>Ibid.

<sup>67</sup>Riigi Infosüsteemi Haldussüsteem. Eesti Avaandmete Teabevärav. Arvutivõrgus: <https://www.riha.ee/Infos%C3%BCsteemid/Vaata/eaatv> (29.04.2024)

<sup>68</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja juurde Lisa 1: Euroopa Liidu direktiivi (EL) 2019/1024 ja Eesti õigusakti vastavustabel, lk 10.

<sup>69</sup> Avaandmed. Kratid. Arvutivõrgus: <https://www.kratid.ee/avaandmed> (29.04.2024)

<sup>70</sup> Ibid.

Eesti siseriiklikult esitatud avaandmed on seega üsna sarnane vaba tarkvaraga seotud avaandmete mõistele, kuid mõistagi ei saagi olla avaandmetel väga palju erinevaid definitsioone. Baastunnused nagu „kõigile vabaks kasutamiseks“ ning „masinloetavus“ peavad olema läbivad. Seejuures kattub avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 16 esitatud avaandmete üldmõiste AvTS § 3<sup>1</sup> lõikes 1 esitatuga. AvTS-s esitatud avaandmete mõiste on sarnane ka varem käsitletud OGD definitsioonile. OECD avaandmete 8 põhimõtet on esitatud ka 2011/2012 aastal Eesti Infoühiskonna Aastaraamatus, kui nõuded, millele avatud andmehulk peab vastama.<sup>71</sup> Seega saab eeldada, et Eesti avaandmete avaldamisel võetakse arvesse just neid põhimõtteid lisaks avaandmete direktiivis tulenevale avaandmete selgitustele. Seega on AvTS § 3<sup>1</sup> lg 1 pigem silmas peetud *open government data* tunnustele vastavaid andmeid ehk avalikes ülesannetes loodud andmeid, mitte lihtsalt vabaks kasutamiseks mõeldud andmeid. Samas on 2012. aasta AvTS seletuskirjas<sup>72</sup> märgitud, et ka isikuandmed võivad olla avaandmeteks, kui nende avaldamise kohustus tuleneb eriseadusest ning kui ei ole seatud juurdepääsupiirangut. Eriseadusteks äriregistri avaandmete puhul on äriregistri seadus § 2 lõike 2, mille alusel isikuandmeid kogutakse ning avaldatakse avaandmetena. Järelikult on isikuandmed avaandmed, kui neile ei ole seatud juurdepääsupiirangut, sh kõik äriregistris sisalduvad isikuandmed on hetkel kehtiva avaliku teabe seaduse alusel avaandmed.

Avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 16 esitatud üldmõiste kattub ka AvTS-s esitatud avaandmete mõistega, kuivõrd mõlemal juhul on tegemist avatud vormingus, masinloetavate andmetega, millel on koostalitusvõime. Seejuures avaldatakse avaandmeid reeglina tasuta, kuid põhjendatud juhtudel võib tasu küsimine olla lubatud AvTS § 4 lõike 4 ning avaandmete direktiivis 6 nimetatud juhtudel. Eelnevast tulenevalt kattub AvTS definitsioon avaandmetest avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 16 esitatud definitsiooniga, kuid AvTS-s on täpsustanud, et tegemist on avaliku teabe osaga ning töö autor hindab isikuandmete avaldamise piiranguid ning isikuandmete kaitse põhimõtete rakendamist töö teises peatükis.

## **1.2. Avaandmete erinevus avalikust teabest ja avalikest andmetest**

Antud peatükis uurib töö autor, mis erinevus on avalikul teabel, avalikel andmetel ja avaaandmetel. Eelmises peatükis autor selgitas avaandmete üldmõistet rahvusvaheliselt, Euroopa Liidus ja Eestis. Samas kohtab õigusaktides mõistet *public sector information (PSI)* lisaks avaandmete mõistele, mis võib segadust tekitada avaandmete mõistega. Esmapilgul võib

---

<sup>71</sup>Valner, U. Eesti Infoühiskonna Aastaraamat 2011/2012. Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:132075/198120/page/14> (29.04.2024), k 14 – 15

<sup>72</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE seletuskiri, lk 8.

tunduda, et tegemist on ühe ja sama asjaga, kuna nii avalik teave kui ka avaliku sektori avaandmed justkui viitavad terminitena, et tegemist on üldsusele avalikustatud teabe või andmetega. Euroopa Liidus tõusetus avaliku teabe avalikustamise olulisus 1989. aastal, kui Euroopa Komisjon andis välja suunised,<sup>73</sup> kuidas avaliku sektori poolt avalikes ülesannetes kogutud teavet ja andmeid avalikustada ning ära kasutada erasektoris näiteks ehituse ja elektrooniliste andmebaaside turustamiseks. Selleks, et erasektor saaks pakkuda erinevaid teenuseid ja tooteid, on vajalik saada andmeid. Kõnealuses suunises on selgitatud, et kui see informatsioon sisaldab riikliku turvalisuse, välissuhete, *sub judice* teavet, isiku privaatsuse või isikuandmeid, kommerts- või tööstuslikku saladust või muud teavet, mida seaduse kohaselt peab konfidentsiaalsena hoidma, siis niisugusele teabele võib juurdepääsu keelata. Samas peab keeldumist põhjendama. Ühtlasi sisaldas suunis juhust, et liikmesriigid peaksid paika panema ja defineerima avaliku sektori poolt töödeldud andmete ja informatsiooni avaldamise tingimused. Andmed ja teave peab olema avalikustatud erasektorile ning pidevalt kontrollitud, et tagada andmete ja teabe kättesaadavus.<sup>74</sup> Seega juba 1989. aastal pidas Euroopa Komisjon oluliseks avaliku sektori poolt töödeldavate andmete avaldamist, et elavdada majandust, kuid ei andnud kindlat juhust, et andmeid ja teavet tuleb avaldada avaandmetena. Sooviti suunata avalikku sektorit avaldama nn baasandmeid, millest saaks kasu erasektor, kuid sooviti luku taga edasi hoida nn delikaatset teavet.

Pärast suuniseid töötas Euroopa Komisjon välja rohelise raamatu, mis avaldati 20. jaanuaril 1999. aastal, milles kasutati mõistet *public sector information* ehk avaliku sektori teave. Rohelise raamatu eesmärk oli rõhutada avaliku sektori teabe avaldamise vajadust, võttes arvesse, et andmed on ressurss, mida saaks ära kasutada EL kodanikud välisturgudel ning võimaluste avardamiseks ettevõtlikeks. Lisaks on rõhutatud, et avaliku sektori teabele juurdepääsu võimaldamine annab uusi võimalusi ka ettevõtjatele enda tegevuse laiendamiseks üle liidu. Näiteks geograafilised ja statistilised näitajad aitavad paremini mõista konkreetse piirkonna olemust ettevõtte strateegia loomiseks.<sup>75</sup> Sealjuures on 1999. aasta rohelises raamatus viidatud ka direktiivile 94/46/EÜ ehk isikuandmete kaitse direktiivile, mis kohaldub nii avaliku kui ka erasektori teabele. Avalik sektor peab ise otsustama, kuidas tagada isikuandmete kaitse ning samal ajal tagada ka juurdepääs avaliku sektori teabele.<sup>76</sup> Artikli 20 tööühm on samas

---

<sup>73</sup> Commission of the European Communities. Guidelines for improving the synergy between the public and private sector in the information market. Arvutivõrgus: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7c37bbee-4363-4ec7-91ff-b6848142ec97> (29.04.2024).

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Legal provisions of COM(1998)585 - Public sector information: a key resource for Europe - Green Paper on public sector information in the information society, p 15.

<sup>76</sup> Ibid, p 11.

toonud välja, et isegi kui Euroopa roheline raamat viitab isikuandmete kaitse vajadusele ja kohalduvatele reeglitele, siis tegelikkuses ei ole see fookus avaliku teabe avaldamisel ning on küsitav, kas isikuandmete kaitse õiguse tagamine on piisavalt tugev.<sup>77</sup>

Esimene avaliku teabe taaskasutamist sätestav regulatsioon võeti vastu 17. novembril 2003. aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/98/EÜ näol. Nimetatud direktiivis toodi esmakordselt sisse avaliku teabe taaskasutamise võimaluse pakkumine üldsusele äri- või mitteäri-eesmärgil. Direktiivi 2003/98/EÜ 2 punkti 3 kohaselt on dokument mis tahes teave või osa sellest teabest. Direktiiviga 2003/98/EÜ hõlmatakse selliste dokumentide taaskasutamist, mis on avaliku sektori valduses. Seega on avalik teave igasugune teave, mida avalik sektor kogub või loob, sh avalik-õiguslikud ja muud juriidiliste isikute valduses olevad dokumendid, kui nad on asutatud üldistes huvides, millel on juriidilise isiku staatus ning nende tegevust põhiselt rahastab avalik sektor vastavalt artiklile 2 lõikele 1.

*Public sector information* on Eesti avaliku teabe seaduse (AvTS)<sup>78</sup> § 3 lõike tähenduses avalik teave. AvTS § 3 lõikele 1 sätestatud definitsioonile on tuginetud ka Eesti avaliku teabe masinloetav avalikustamine rohelises raamatus, milles on täpsemalt selgitatud, et avalik teave võib olla nii juurdepääsupiiranguga, kui ka ilma.<sup>79</sup> Järelikult hõlmab avaliku teabe termin kogu teavet, mida avalik sektor avalik-õiguslikes ülesannetes töötleb. Seejuures on Riigikohus selgitanud, et lisaks riigi- ja kohalikule omavalitsuse asutusele ja muudele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, võib avalik-õiguslikke ülesandeid täita ka eraõiguslik juriidiline isik, kui talle on pandud selline kohustus õigusaktiga või ta on võtnud lepinguga endale kohustuse osutada avalikes huvides teenust, mis on avalik-õigusliku isiku seadusest tulenev kohustus.<sup>80</sup> Eraõiguslik juriidiline isik on AvTS § 5 lõike 2 tähenduses seeläbi piiratud osas ka teabevaldaja. Järelikult võib avalik teave tekkida nii avalikus- kui ka erasektoris, kui teostatakse avalikku ülesannet.

Seadusandja ei ole küll defineerinud, mis asi on avalik ülesanne, kuid õiguskirjanduses on viidatud, et need ülesanded peaksid tulenema seadusest või olema seadusest lihtsalt tuletatavad.<sup>81</sup> Samuti on ka Riigikohus mitmes lahendis selgitanud, et avalikud ülesanded on

---

<sup>77</sup> Working Party 20 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data. Opinion No 3/99 on Public sector information and the protection of personal data. Contribution to the consultation initiated by the European Commission in its Green Paper entitled „Public sector information: a key resource for Europe“. COM 1998, 585. Adopted on 3 May 1999, lk 2-3.

<sup>78</sup> Avaliku teabe seadus. - RT I, 07.03.2023, 11.

<sup>79</sup> Eesti avaliku teabe masinloetava avalikustamise roheline raamat, lk 5.

<sup>80</sup> RKHKO 3-22-2197 p 13.1.

<sup>81</sup> Parrest, N. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega? - Juridica 10/2014, lk 732-739. KASUTATUD 734; Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (III). - Õiguskeel 2013/2.

vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanne.<sup>82</sup> Avalikuks ülesandeks on näiteks kohaliku omavalitsuse kohustus luua lasteaiateenus vastavalt koolieelse lasteasutuse seaduse § 10 lõike 1 kohaselt või järelevalve teostamine Andmekaitse Inspektsiooni poolt IKS § 51 lõike 1 alusel.

Avalik teave seega luuakse töödeldes erinevaid andmeid, sh isikuandmeid, kui riigi- või kohalik omavalitsus, avalik-õiguslik juriidiline isik või muu eraõiguslik juriidiline isik teostab enda avalikke ülesandeid. Teabevaldajatel ei ole kohustus avaldada kogu avalikku teavet, mida avalikes ülesannetes töödeldakse. Riigikohus on varasemalt öelnud, et avalike ülesannete täitmise lähtekoht on võimalikult avara juurdepääsuga avalikule teabele.<sup>83</sup> Avaliku teavet on võimalik jagada neljaks: teave, mida on teabevaldajal kohustus avaldada (AvTS § 28); teave, millele tuleb seada juurdepääsupiirang ning tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks (AvTS § 35); teave, mida ei tohi tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks (AvTS § 36) ning muu teave, sh kirjavahetused, memod, dokumendid, mis ei ole avalikustanud, kuid mida saab teabenõude korras küsida.

Esmalt on AvTS § 28 lõikes 1 nimetatud dokumendid ja teave, mida teabevaldaja peab kohustuslikus korras avaldama. AvTS § 28 lõigetes 1 märgitud teave on teave, millele üldsusele peab olema seatud juurdepääsu piiranguid AvTS § 35 lõike 1 mõistes. Avalikku teavet avalikustatakse tänapäeval digitaalselt teabevaldaja veebilehe kaudu või viitega veebilehe lingile, kus on võimalik seda teavet saada vastavalt AvTS § 29 lõikele 1. Samas ei keela seadusandja AvTS § 29 lõike 2 kohaselt kohustuslikku teavet avalikustada ka muudes meediumides, näiteks trükiajakirjanduses. Teabevaldajatel on kohustus pidada dokumendiregistris vastavalt AvTS § 11 lõikele 1, kuid seejuures on oluline eristada riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutust, avalik-õiguslikku juriidilist isikut ning eraõiguslikku juriidilist isikut. Neist viimane on üksnes piiratud ulatuses teabevaldaja AvTS § 5 lg 2 alusel, mistõttu ei pea neid olema küll dokumendiregistris AvTS § 11 lõike 1 kohaselt, kuid enda avalik-õiguslike ülesannete raames töödeldud teavet on kohustus avaldada AvTS § 9 lõigete 1 ja 3 alusel, kui see teave on osa AvTS § 28 lõike 1 nimekirjast.

Dokumendiregistris registreeritakse asutusse saabunud ja asutusest välja saadetud dokumente ehk selle kaudu avaldatakse juba osa kohustuslikult avaldatavast avalikust teabest. Seejuures on seadusandja täpsustanud AvTS § 29 lõikes 3, et § 28 lõike 1 punktides 1–4, 7, 8, 10–13, 15–24, 26, 27, 31<sup>1</sup> ja 31<sup>2</sup> nimetatud avaandmed tuleb avaldada digitaalselt, masinloetaval kujul,

---

<sup>82</sup> RKKKo 4-18-616/54, p 37. 3-3-1-19-14, p 11

<sup>83</sup> RKHKo 3-15-2079, p 21.

avatud vormingus ja koos andmekirjeldusega. Antud sõnastusest võib jääda mulje, et ainult AvTS § 29 lõikes 3 viidatud kohustuslikult avaldatav avalik teave on avaandmed, kuna nimetatud teavet peab võimalusel avaldama masinloetavalt ja avatud vormingus.

Lisaks on osa avalikust teabest piiratud juurdepääsuga teave, millele teabevaldajad on kohustatud määrama juurdepääsupiirangud AvTs § 35 lõike 1 alusel. AvTS § 34 lõike 1 mõistes muutub avalik teave seeläbi juurdepääsupiiranguga ehk piiratud juurdepääsuga teabeks, mida ei ole lubatud avalikustada õigustamata isikutele. Juurdepääsupiiranguga teavet võib teabevaldaja avalikustada üksnes selliselt, et piiranguga teave on kinni kaetud vastavalt AvTS § 38 lõikele 2. Reeglina on isikuandmete sisaldumine teabes juurdepääsupiirangu seadmise tingimuseks, kui see teave võib kahjustada isiku eraelu puutumatust oluliselt, kuid ka AKI on väljendanud, et selle hindamine võib olla keeruline.<sup>84</sup> AvTS § 35 lg 1 p 12 kohaselt tuleb juurdepääsupiirang märkida dokumendile, kui see sisaldab informatsiooni, mis võib oluliselt kahjustada isiku eraelu puutumatust. Sõna „oluline“ on mitmeti mõistetav, kuivõrd asutusesiseseks kasutamiseks (AK) piirang pannakse haldusorgani poolt peale juba siis, kui dokumendis on isiku nimi ja tema e-posti aadress või muud kontaktandmed. Isiku nimi üksiku kandena ei ole isiku eraelu oluliselt kahjustav, kuid kui sellele lisaks on dokumendis veel isikuandmeid, näiteks e-post, sel juhul peab haldusorgan kaaluma, kas on vajalik seada juurdepääsupiirang.<sup>85</sup>

Juurdepääsupiirangute seadmisel on oluline silmas pidada, et AvTS § 36 lõike 1 kohaselt on olemas teave, millele kindlasti ei ole lubatud määrata juurdepääsupiirangut. Sellisteks teabeks on AvTS § 36 lõike 1 punktides 1-12 nimetatud teave, mille hulgas on nt üldistatud statistilisi ülevaateid ning teateid keskkonnaseisundite kohta. Sissejuhatuses on põgusalt selgitatud, et avaandmeid on erinevaid, võib olla nii meteoroloogilised andmed kui ka sõnastikud. Töö autori hinnangul on AvTS § 36 lõiget 1 nimetatud teabe puhul tegemist andmetega, mille osas seadusandja on keelanud seada juurdepääsupiiranguid, mida tuleb avalikustada üldsusele ning seeläbi on tegemist avaandmetega, mille taaskasutamise osas ei ole sätestatud piiranguid.

Juurdepääsupiirangute seadmise osas on siiski teabevaldajatel osaline kaalutusõigus, mis puudutab näiteks AvTS § 35 lõike 1 punkti 12 määramist teabele. Igasugune teave ei kahjusta isiku eraelu puutumatust oluliselt nii nagu seda punkt 12 ette näeb, küll aga erinevate isikuandmete kooslus või nende konkretsesse konteksti asetamine võib tervikuna siiski olla isikut kahjustav. Seadusandja ei ole täpselt ära määratlenud, mida tähendab „oluline eraelu

---

<sup>84</sup>AKI aastaraamat 2023. Levinud müüdid ja legendid andmekaitstes. Arvutivõrgus: <https://aastaraamat.aki.ee/aastaraamat-2023/levinud-muudid-ja-legendid-andmekaitstes>, lk 17

<sup>85</sup> Ibid, lk 17.

puutumatus kahjustamine“, mis võib kaasa tuua olukorra, kus üksnes isiku nime tõttu seatakse dokumendile juurdepääsupiirang. Liiga kergekäeliselt seatud piirangud on ohuks informatsioonivabadusele.<sup>86</sup>

AvTS § 3 lõike 1 sõnastus on üsna avar, mistõttu kuuluvad sinna hulka ka need dokumendid, mis ei ole haldusaktid, kuid mida saab teabenõude korras välja küsida vastavalt kehtivale regulatsioonile. Ringkonnakohus on varasemalt täpsustanud, et AvTs § 3 lõike 1 mõistes moodustub avalik teave muuhulgas ka muust informatsioonist ja dokumentidest, mis ei ole küll haldusaktid, aga mida on võimalik teabenõude korras välja küsida.<sup>87</sup> Avalikku teabe puhul võib tegemist olla ükskõik millise andmete kogumiga, mida avalik sektor töötleb enda tegevuse raames avalikke ülesandeid täites. Avalikes ülesannetes töödeldav teave moodustub erinevatest andmetest, mille tulemusena teabevaldaja otsustab, kas teave on juurdepääsupiiranguga või mitte, kui selles sisaldub informatsiooni, mille avaldamine on seadusega keelatud. Seega kogu teavet, mida haldusorgan töötleb, ei avalikustata tervikuna passiivselt asutuse veebilehel ega dokumendiregistris. Lisaks ei ole seadusandja kohustanud teabevaldajana avaldama kõike teavet, mida ta enda ülesandeid täites töötleb.

Töö autor soovib avalikku teavet ja avaandmeid eristades juhtida tähelepanu asjaolule, et AvTS § 3<sup>1</sup> pealkirjaks on „avaliku teabe taaskasutamine“, kuid sätte esimeses lõigus on sõna „teave“ asendatud sõnaga andmed. Seega on viidatud, et avalik teave on avaandmed, kui neil puudub juurdepääsupiirang. AvTS seletuskirjast nähtub samuti, et on soovitud eristada juurdepääsupiiranguga ja ilma juurdepääsupiiranguta andmeid ning avaandmed moodustavad siis neist viimase grupi.<sup>88</sup> Teave ja andmed ei ole samatähenduslikud, mistõttu on töö autori hinnangul kohati eksitav sätte pealkiri, sest kogu avalikku teavet ei saa anda taaskasutamiseks.

Maarja Olesk on enda doktoritöös täpsustanud, et avalikku teavet ja avaliku sektori avaandmete peamiseks erinevuseks on võimalus andmeid taaskasutada.<sup>89</sup> Avaandmed on andmed, mida on avaldatud üldiseks kasutamiseks ärilisel või mitteärilisel eesmärgil, ilma juurdepääsupiiranguteta vastavalt avaandmete direktiivi põhjenduspunktile 16 ning AvTS § 3<sup>1</sup> lõikele 1. Avaandmed on seega osa avalikust teabest, mida aktiivselt avalikustatakse,<sup>90</sup> kuid avalik teave võib olla mingis osas piiratud või kättesaadav üksnes passiivselt avaldatud

---

<sup>86</sup> Pild, M. Turk, K., Kose, K., Lehemets, M. Avaliku teabe kasutamise võimalused. Uuring. Arenguseire Keskus, 2022, lk 41.

<sup>87</sup> Tln Ringkonnakohus 3-07-2658, p 12.

<sup>88</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse 409 SE algatamise seletuskiri, lk 8.

<sup>89</sup> Olesk, M. Challenges of Collaborative Digital Government: e-Participation, Open Government Data and Cross-Border Interoperability. Doktoritöö. Juhendajad prof. Dr. Tarmo Kalvet ja prof. Dr. Robert Krimmer. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2020), lk 36.

<sup>90</sup> Andmekaitse Inspektsiooni vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus nr 2.1-3/15/2139.

teabenõuete täitmise raames. Kui avalik teave sisaldab juurdepääsupiiranguid, võib sellise teabe kasutamine ja taaskasutamine eeldada õigusliku aluse olemasolu ja õiguspärast eesmärki tulenevalt isikuandmete kaitse üldmääruse põhimõtetest artiklist 5. Seega peab kogu avaliku teabe osas hindama, millises osas ei kohaldu taaskasutamise regulatsioon, ehk mida ei pea taaskasutamiseks andma. Reeglina kohalduvad kogu avalikule teabele taaskasutamiseks andmise kohustus, kui sellel teabel ei ole juurdepääsupiirangut hetkel kehtiva AvTS järgi ehk tegemist on avaandmetega. Sellisele seisukohale on jõutud ka AvTS 2021. aasta seletuskirjas.<sup>91</sup> Seetõttu on äärmiselt oluline, et avaliku teabe kasutamine ja taaskasutamine oleks õiguslikult täpselt ja selgelt reguleeritud. Avalik teave on seega üldine termin, mida kasutatakse avalikes ülesannetes kogutud andmete või loodud andmete kohta, millest moodustub avalik teave ning sellest üks osa moodustavad avaandmed.<sup>92</sup>

Täiendavalt oluline on tuvastada, kas avalik teave tähendab ka avalikke andmeid. Keeleliselt on sõna „teavet“ kui mõistet defineeritud Eesti Keele Instituudi poolt kui informatsiooni, andmeid või fakti, mis iseloomustavad mingit nähtust või asja.<sup>93</sup> Seega mõisted „avalik teave“ ja „avalikud andmed“ on grammatiliselt justkui samatähenduslikud. Käesoleva töö autor ei saa siiski nõustuda, et avaandmed ja avalik teave on samatähenduslikud. Samuti ei ole samatähenduslikud avalikud andmed ja avaandmed. Avalikud andmed on lihtsalt üldiselt kasutatav termin ning selle alla võib liigitada igasuguseid andmeid, mida avalikustatakse kõigile isikutele, kuna puudub legaaldefiniitsioon, mis on täpselt avalikud andmed.

Samuti on ka Eesti avaandmete rohelises raamatus eraldi defineeritud „avalik teave“, „avaandmed“ ning „avaliku sektori avaandmed“ eraldi mõistetena.<sup>94</sup> Siinkirjutaja hinnangul ei tohiks kasutada sõna „teavet“ ja „andmed“ sünonüümidenä. Avaandmete puhul on tegemist andmetega, mis on kõigile kättesaadavad ning vabaks kasutamiseks. Ühtlasi on andmed pigem faktid, mis kirjeldavad mingit nähtust.<sup>95</sup> Lisaks on arvutiteaduses eristatud, et andmed on mingid kirjeldavad faktid, kuid teave ehk informatsioon saadakse nende andmete töötlemise tulemusena.<sup>96</sup> Teave on üldine erinevate andmete kogum, mis on saadud töödeldes andmeid.<sup>97</sup>

---

<sup>91</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE seletuskiri, lk 7-8.

<sup>92</sup> Adly, Mohammad. Journal of Systems Integration. 7 (2016). Public Sector Information and Open Government Data.10.20470/jsi.v7i2.252, page 25.

[https://www.researchgate.net/publication/301758251\\_Public\\_Sector\\_Information\\_and\\_Open\\_Government\\_Data](https://www.researchgate.net/publication/301758251_Public_Sector_Information_and_Open_Government_Data)

<sup>93</sup> Sõnaveeb. Eesti Keele Instituut. Arvutivõrgus: <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/teave/1>

<sup>94</sup> Eesti avaliku teabe masinloetava avalikustamise roheline raamat 2014, lk 5-6.

<sup>95</sup> J. Pas and B. De Vuyst, "The use and reuse of government information from an EU perspective," 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2004. Proceedings of the, Big Island, HI, USA, 2004, pp. 6 pp.-, doi: 10.1109/HICSS.2004.1265438.

<sup>96</sup> Tartu Ülikool arvutiteaduse instituut. Sissejuhatus andmebaasidesse (MTAT.03.105). Arvutivõrgus: <https://courses.cs.ut.ee/2023/SissejuhatusAB/fall/Main/Introduction> ja Clarke, R. Freedom of Information? The Internet as Harbinger of the New Dark Ages. - First Monday, Vol. 4, Nr. 11, 1999. Arvutivõrgus: [http://firstmonday.org/issues/issue4\\_11/clarke/index.html](http://firstmonday.org/issues/issue4_11/clarke/index.html), 26/8/2002, p. 3. (29.04.2024)

<sup>97</sup> Ibid, lk 1.

Avalikes ülesannetes töödeldakse väga suurtes kogustes erinevaid andmeid, mis moodustab avaliku teabe nagu eelnevalt selgitatud. Avalikud andmed ja avaliku sektori avaandmed ei saa samuti olla sünonüümid, kuna avaandmetel on põhimõtted, millest lähtuvalt neid iseloomustatakse.

### **1.3. Avaandmete regulatsiooni kujunemine Euroopa Liidus**

#### **1.3.1. Direktiiv 2003/98/EÜ**

Täpsemalt hakati avaliku teabe taaskasutamise seotud kohustusi reguleerima Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2003/98/EÜ direktiiviga avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. Nimetatud direktiivis ei kasutatud veel mõistet “avaandmed”, vaid rõhuti „avaliku teabe taaskasutamisele“, mille eesmärk oli ühtlustada avaliku sektori käes oleva teabe kasutamise reegleid ning tavasid liikmesriikides. Iseenesest mõistetavalt töötleb avalik sektor väga suurtes kogustes erinevat teavet, mistõttu tuleb seda juba olemasolevat teavet ära kasutada majanduskasvu ja töökohtade loomiseks. Direktiivi 2003/98/EÜ põhjenduspunkti 8 kohaselt mõeldi dokumentide taaskasutamise all avaliku sektori valduses olevaid dokumente, mida avalik sektor avaldab kasutamiseks algsest erinevateks eesmärkideks. Seejuures hõlmatakse direktiivi 2003/98/EÜ rakendusallas ka need dokumendid, mis ei ole küll seotud avalike ülesannetega, aga mida täiendavalt kasutatakse organisatsioonis edasi ning mille eest võetakse tasu ning konkureeritakse teiste turul osalejatega.<sup>98</sup>

Direktiivis 2003/98/EÜ ei sätestatud küll konkreetset kohustust liikmesriikidele anda avalik teave taaskasutamiseks, kuid sellegipoolest anti esmakordne üldine suunis artiklis 5 andmete avaldamiseks ning taaskasutamise võimaldamiseks. Samuti ei sätestanud direktiiv 2003/98/EÜ liikmesriikidele kohustust avalikustada isikuandmeid taaskasutamiseks, vaid märgiti üldiselt, et avalik sektor töötleb väga palju andmeid, sh geograafia-, ilma ja ärialast teavet, mistõttu on vajalik nende andmete avalikustamine kogu ühenduste hõlmavate teenuste arengu soodustamiseks.

Lisaks ei andnud direktiiv 2003/98/EÜ juhiseid, kuidas teha teavet kättesaadavaks, vaid sisuliselt tõi välja võimaluse, kuidas kasutada avaliku sektori teavet ära digitaalsete infoteenuste ja kaupade arendamiseks. Direktiivi artiklis 5 küll selgitati, et dokumendid peab tegema kättesaadavaks, kuid ei seadnud vormilisi ega keelelisi tingimusi. Seejuures võis vastavalt

---

<sup>98</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ, 17. november 2003, avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, pp 9.

artiklile 6 küsida tasu dokumentide väljastamise eest, mis andis liikmesriikidele üsna suure mänguruumi direktiivi rakendamisel. Liikmesriikidele seati kohustus tagada dokumentide mugav kättesaadavus, eelistatult veebis ning seejuures peaksid liikmesriigid andma dokumente taaskasutamiseks tingimusteta ja vajadusel kehtestada litsentside abil tingimusi vastavalt artiklile 8 lõikele 1 ning 9.

Töö autori hinnangul ei olnud esialgsed taaskasutamise tingimused kooskõlas avaandmete ja majanduse elavdamise eesmärkidega, kuivõrd jäeti väga suur kaalutusruum liikmesriikidele, kas ja kuidas avaliku teavet hakatakse avaandmetena avaldama. Puudusid konkreetset tingimused ja kohustused, mis aitaksid liikmesriikidel suunata teabe avalikustamise võimalusi. Samuti jäeti üsna mitmed aspektid liikmesriikidele enda otsustada, mis lõi soodsa pinnase erinevate siseriiklike reeglite tekkeks. Seda seisukohta toetab ka asjaolu, et peale 2003. aastat sooviti varasemalt jõustunud direktiiv ümber sõnastada.<sup>99</sup> Samas on mõistetav, et esialgne suunis ei saagi olla väga range, kuivõrd see võib tuua kaasa olukorra, kus liikmesriigid ei võta direktiivi riigisisesele õigusesse üle, kuna esitatud kohustused on näiteks liiga ambitsioonikad või vastuolus siseriikliku varasema õigusega.

Isikuandmete kaitse osas sisaldas 2003/98/EÜ direktiiv üldist suunist nii põhjenduspunktis 21 kui ka artiklis 1 lõikes 4, mille kohaselt tuleb avaliku teavet taaskasutamiseks avalikustada kooskõlas isikuandmete kaitse põhimõtetega. Kõnealuse direktiivi vastuvõtmise ajal kehtis veel direktiiv 95/46/EÜ, mis hiljem asendus isikuandmete kaitse üldmäärusega 2016/679, kuid juba direktiivi 95/46/EÜ artiklis 6 oli sätestatud peamised isikuandmete töötlemise põhimõtted. Direktiiv 2003/98/EÜ seega ei kohustanud avalikku sektorit avaldama avalikku teavet, mis sisaldab isikuandmeid. Samas taoline üldine suunis ei anna täpset juhust avalikule sektorile kui teabevaldajale, kuidas avalikku teavet avaldada, kui selles sisalduvad ka isikuandmed. Direktiivi 95/46/EÜ artikli 7 kohaselt on isikuandmete töötlemine seaduslik, kui on olemas artiklis 7 nimetatud õiguslik alus ning järgitakse artiklis 6 sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtteid, sh seaduslikkuse põhimõtet.

Siinkirjutaja hinnangul on direktiivi 2003/98/EÜ üldise suunise põhjal võimalik üksnes järeldada, et olukorras, kus avalik teave sisaldab isikuandmeid ning seda soovitakse avaldada taaskasutamiseks, tuleks esmalt hinnata, kas isikuandmete avaldamiseks on üldse olemas õiguslik alus vastavalt direktiivi artiklile 7. Kui õiguslik alus on olemas, siis tuleks uurida direktiivi 95/46/EÜ artikli 7 mõistes ning kas nende avaldamine on vajalik ega riku

---

<sup>99</sup> European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Innessi, A., Barbero, M., Linz, F. et al., *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information – Final report*, Publications Office, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/373622>

eesmärgipärasuse põhimõtet, mis tuleneb artiklist 6 punktist b. Artikli 29 tööühm<sup>100</sup> analüüsis direktiivi 2003/98/EÜ isikuandmete kaitse vaatest ning jõudis järeldusele, et isikuandmete taaskasutamiseks andmist hinnata juhtumi põhiselt, kas avaldamine on õiguspärane andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ mõistes. Seejuures selgitas tööühm, et avalike registrite puhul tuleks vältida massilisi andmete allalaadimiste võimaluste loomist, kuigi tegemist on avalike registritega, siis avalikul registril on erinevalt taaskasutajatest kindel kitsas eesmärk andmete avalikustamiseks.<sup>101</sup>

### 1.3.2. Direktiiv 2013/37/EL

Direktiiviga 2013/37/EL täiendati varasemat direktiivi 2003/98/EÜ, mis oli esimene Euroopa Liidu õigusakt, mis reguleeris avaliku teabe taaskasutamist. Direktiiv 2003/98/EÜ küll edendas liidu riikides andmete taaskasutamise ja erinevate strateegiade loomist, kuid liikmesriikides olid loodud erinevad reeglid, mis tegelikkuses seega ei toonud kaasa nii suurt kasu kui loodeti.<sup>102</sup> Põhiliseks probleemkohaks oli ka asjaolu, et 2003/98/EÜ direktiiviga ei olnud ette nähtud avaliku teabe dokumentide taaskasutamise kohustust.<sup>103</sup> Sealjuures sõltus avaliku sektori teabe taaskasutamiseks andmine liikmesriikide siseriiklikust regulatsioonist.<sup>104</sup> Võttes arvesse, et 2003. aastal ilmselt ei olnud kõigis liikmesriikides levinud elektrooniliste andmebaaside kasutamine, töö autori hinnangul võisid liikmesriigid mööda vaadata taaskasutamise pakkumise võimalusest, kuna puhtalt paberandjal olevate dokumentide digitaliseerimine on töömahukas protseduur. Samuti eeldab andmete ja dokumentide väljastamine ka juurdepääsupiirangute vajaduse hindamist, mis on samuti ressursimahukas.

Sellest tulenevalt oli vajalik täpsustada olemasolevat avaliku teabe taaskasutamise direktiivi 2013/37/EL ning luua tugevamad reeglid avaliku sektori teabe taaskasutamise kohustamiseks, et ühtlustada taaskasutamise ja kättesaadavuse reegleid liidu üleselt. Direktiivi 2013/37/EL põhjenduspunktis 20 rõhutati, et avaliku sektori asutused peaksid tegema dokumendid täpselt ja detailselt kättesaadavaks, avatud ja masinloetavaks vorminguks, mis võimaldab tagada

---

<sup>100</sup> Artikli 29 tööühm loodi andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ alusel, mis IKÜM-i tulekuga asendati Euroopa Andmekaitse Nõukoguga vastavalt IKÜM artiklile 94.

<sup>101</sup> A29 Data Protection Working Party. Opinion 7/2003 on the re-use of public sector information and the protection of personal data. Adopted on 12 December 2003.

<sup>102</sup> European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Innessi, A., Barbero, M., Linz, F. et al., *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information – Final report*, Publications Office, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/373622>

<sup>103</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/37/EL, 26. juuni 2013, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta EMPs kohaldatavat tekst. pp 3-8.

<sup>104</sup> Goens, D. The exploitation of Business Register data from a public sector information and data protection perspective: A case study, - Computer Law & Security Review, Volume 26, Issue 4, 2010, p 400.

koostalitlusvõime. Sealjuures lisati direktiiviga 2013/37/EL artiklisse 2 masinloetavuse, avatud vormingu ning ametliku avatud standardi definitsioonid.

Masinloetavus on oluline aspekt andmete taaskasutamises, mistõttu teabevaldaja poolt andmete masinloetavaks muutmine võimaldab taaskasutajatel kiiremini ja efektiivselt avaandmeid taaskasutada ning nende abil ühiskonnas väärtusi luua. Samas on oluline rõhutada, et kuigi tehisintellekt suudab lugeda ka Wordi dokumenti ning seega on ka tavalised tekstidokumendid nn masina poolt loetavad, siis avaandmete mõistes tähendab masinloetavus siiski, et tegemist on struktureeritud andmetega, mis on CVS, JSON või XML faili vormingus.<sup>105</sup> Ühtlasi puudub masinloetavate andmete puhul vajadus inimese sekkumiseks, s.t. tarkvara suudab tuvastada andmete struktuuri, ära tunda ja lugeda.

Sisuliselt on direktiivi 2013/37/EL põhjenduspunktis 20 viidatud avaandmete tunnustele. Varasemalt ei olnud paika pandud, kuidas tuleb dokumendid kättesaadavaks teha ning milliseid muid jõupingutusi tuleks teha.<sup>106</sup> Direktiiviga 2013/37/EL lisati avaliku teabe taaskasutamiseks andmise kohustus ja selgitati, et tegemist peab olema masinloetava formaadiga ning sätestati täpsemad reeglid teabe tasustamise osas. Lisaks peavad andmed olema ka koostalitlusvõimelised.<sup>107</sup> Autori hinnangul ei olnud siiski 2013/37/EL direktiivi täiendustega ületatud kõik takistused avaliku teabe efektiivseks avaldamiseks, kuivõrd uuesti sõnastatud artiklis 9 jäeti ikkagi liikmesriikidele vaba valik masinloetavuse formaadi osas ehk kohustati avaldama avaliku teavet taaskasutamiseks masinloetavalt ja interneti kaudu, kui see on võimalik ja asjakohane.

Mõistagi ei saagi kõiki andmeid muuta masinloetavaks ning puudub ka ilmselt vajadus kõigi taaskasutamiseks andmete andmisel, kuid selline lahtine käsitlus võimaldab jällegi kõrvale hiilida avaliku sektori poolt töödeldavate andmete ja teabe avaldamisele masinloetavalt. Teisalt oli juba direktiivis 2003/98/EÜ selgitatud, et taaskasutada võib nii ärilisel kui ka mitteärilisel eesmärgil. Seega oli 2003/98/EÜ direktiivis otsene viide juba olemas avaandmete tunnustele, kuid puudusid täpsed juhised, millises vormis ning kuidas peab avaliku sektori valduses olevat teavet andma taaskasutamiseks. Tasu võtmise regulatsiooni oluliselt ei muudetud, kuid täpsustati artiklis 6 tasu võtmise põhimõtteid.

---

<sup>105</sup>Open Data Handbook. Machine readable. Arvutivõrgus: <https://opendatahandbook.org/glossary/en/terms/machine-readable/> (29.04.2024)

<sup>106</sup> 17. november 2003 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, artiklid 4-5.

<sup>107</sup> Direktiivi 2013/37/EL põhjenduspunktid 20-21.

Samas võrreldes direktiiviga 2003/98/EÜ on direktiiviga 2013/37/EL täpsustatud direktiivi 2003/98/EÜ artiklit 1 lõiget 1 punktiga iii), mille alapunktis cc) on määratletud, et direktiiv ei kohaldu dokumentidele: 1) millele juurdepääs on välistatud või 2) piiratud juurdepääsukorraga isikuandmete kaitse tõttu, ning 3) dokumentide osad, mis on selle korra alusel juurdepääsetavad ning sisaldavad isikuandmeid, mille taaskasutamine on õiguslikult määratletud sellise õigusakti rikkumisena, millega reguleeritakse üksikisikute kaitset isikuandmete töötlemisel. Direktiivi 2013/37/EL põhjenduspunktis 11 on selgitatud, et liikmesriigid peavad üksikisikute kaitse direktiivi 95/46/EÜ kohaselt ise siseriiklikult kindlaks määrama seadusliku isikuandmete töötlemise tingimused ning avaliku teavet tuleb anda taaskasutamiseks kooskõlas viimasena mainitud direktiiviga. Muuhulgas peab avaliku teabe taaskasutamiseks andmisel järgima nii Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikleid 8 ja 17, kui ka Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni vastavalt põhjenduspunktile 34. Seega kohustas direktiiv 2013/37 täpsemalt liikmesriike ära määratlema, kuidas ja mis viisil antakse avalikku teavet taaskasutamiseks, kui see sisaldab isikuandmeid, sh panema paika siseriiklikud reeglid.

Artikli 29 tööühma hinnangul ei tohiks teabevaldajad anda isikuandmeid sisaldavat avalikku teavet taaskasutamiseks tuginedes direktiivile 2013/37/EL ning üle sõitma isikuandmete kaitse reeglitest.<sup>108</sup> Seejuures võiksid liikmesriigid tööühma hinnangul siseriiklikult täpselt kindlaks määrata, millist teavet avaldatakse taaskasutamiseks, mis on selle eesmärk ning taaskasutamise tingimused.<sup>109</sup> Direktiivi 2003/98/EÜ kui ka 2013/37/EL puhul võisid isikuandmed olla avaandmed, kuid see eeldas teabevaldaja poolset analüüsi isikuandmete kaitse reeglite järgimise osas. Seega pigem soositi selliste avaandmete avaldamist, mis ei sisaldanud isikuandmeid.

### **1.3.3. Direktiiv 2019/1024/EL**

Siiski ei olnud ka 2013/37/EL direktiiviga tehtud muudatused ikkagi piisavad, et pidada sammu tehnoloogia maailmas toimuvate muutustega, sh masinõppe ja tehisintellekti arenguga. Sealjuures võimaldati direktiivi 2013/37/EL kohaselt sõlmida ainuõiguslikke kokkuleppeid andmete taaskasutamiseks üldhuviteenuse osutamisel.<sup>110</sup> Nõudlus uute tehnoloogiliste lahenduste järele ja soov saada andmeid tõi kaasa direktiivi 2013/37/EL läbivaatamise.

---

<sup>108</sup> A29 Data Protection Working Party. Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse. Adopted on 5 June 2013, p 6.

<sup>109</sup> Ibid, lk 10.

<sup>110</sup> European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Innessi, A., Barbero, M., Linz, F. et al., *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information – Final report*, Publications Office, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/373622>

2013/37/EL direktiiv asendati uue direktiiviga 2019/1024 (edaspidi avaandmete direktiiv), mis võeti vastu 20. juunil 2019. aastal. Avaandmete direktiiv nagu ka nimi ütleb, keskendub just avaandmete taaskasutamise reguleerimisele ning selgitab täpsemalt avaandmete olemust.

Avaandmete direktiivis määrati täpsemalt ära, mis on avaandmed ning mida selle all mõistetakse. Direktiivi põhjenduspunkti 16 kohaselt on avaandmed üldmõiste, mille kohaselt on avaandmed avatud vormingus, neid võib igäüks igasugusel eesmärgil vabalt kasutada, taaskasutada ja jagada. Selline käsitlus ühtib ka eelpool kirjeldatud avatud teadmuse avaandmete definitsiooniga. Avaandmete põhimõtete järgimine andmete avalikustamisel on üldsuse huvides, mistõttu tuleks käsitleda direktiivi kohaldamisalana kogu avalikku teavet. Samas ei ole avaandmete definitsiooni konkreetselt esitatud avaandmete direktiivi artiklis 2 mõistete hulgas, vaid on kirjeldatud, mis on „dokument“ ning mida tähendab „taaskasutamine“.

Avaandmete direktiivi artikkel 3 kohaselt on liikmesriikidel kohustus tagada, et kõik dokumendid, mille suhtes avaandmete direktiiv kohaldub, loetakse äri- ja mitteäri-eesmärkidel taaskasutavateks. Vastavalt avaandmete direktiivi artiklile 2 punktile 6 on dokumendi igasugune andmesisu mis tahes andmekandjal või osa sellisest andmesisust. Sama artikli punkti 11 kohaselt hõlmab taaskasutamine selliste dokumentide taaskasutamist füüsiliste ja juriidiliste isikute poole, mis on avaliku sektori valduses äri- või mitteäri-eesmärgil ning taaskasutamine ei lange kokku dokumendi saamise või loomise esialgse eesmärgiga. Taaskasutamiseks ei loeta, kui selliseid dokumente avalike ülesannete täitjad omavahel vahetavad avalike ülesannete täitmiseks. Sealjuures kohaldub avaandmete direktiiv ka riigi osalusega äriühingutele ning teadusandmetele kindlaks määratud tingimustel.<sup>111</sup>

Avaandmete direktiivi põhjenduspunkti 23 kohaselt tuleb avaliku sektori asutusi innustada andma enda valduses olevaid dokumente taaskasutamiseks, mistõttu on direktiiviga pandud liikmesriikidele kohustus teha kõik olemasolevad dokumendid taaskasutavaks. Taaskasutatavaks ei pea dokumente tegema juhul, kui juurdepääs on piiratud või välistatud või dokument ei ole hõlmatud avaandmete direktiivi kohaldamisalal. Eelnevast tulenevalt kuulub avaandmete direktiivi kohaldamisalasse kogu avalikes ülesannetes kogutud või loodud teave, mida peab andma taaskasutamiseks, kuid liikmesriikidel on kohustus enne dokumentide taaskasutamiseks andmist lähtuda põhimõttest „nii avatud kui võimalik ja nii suletud kui vajalik“.<sup>112</sup> Avaandmete direktiivi peamiseks eesmärgiks oli seega ületada veel olemasolevaid

---

<sup>111</sup> Direktiiv 2019/1024, artikkel 1 lg 1 p b ja lg 2 p b.

<sup>112</sup> Direktiiv 2019/1024, pp 28.

takistusi seoses avaliku teabe taaskasutamiseks andmisega, näiteks, tehes kohustuslikuks dünaamiliste andmete avaldamise rakendusliidese kaudu.

Sarnaselt varasemate direktiividega ei ole ka avaandmete direktiivis väga täpseid juhiseid, kuidas hinnata isikuandmete avaldamise vajadust avaandmete seas. Avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 52 on viidatud, et avaandmete direktiivi tuleb kohaldada kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega ning liidu ja siseriikliku õigusega, et tagada üksikisikute kaitse. Seejuures on täpsemalt avaandmete direktiivi artiklis 1 lõikes 4 sätestatud, et avaandmete direktiiv ei piira isikuandmete kaitset käsitlevat liidu ja liikmesriigi õigust, eelkõige määruse (EL) 2016/679 ning direktiivi 2002/58/EÜ kohaldamist ega liikmesriikide vastavate õigusnormide kohaldamist. Samuti on ka avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 71 rõhutatud, et avaandmete direktiiv austab põhiõigusi ja hartas tunnustatud põhimõtteid, sh õigust isikuandmete kaitsele. Isikuandmete kaitse olulisust on seega tõstetud kõrgemale, kui seda oli varasemalt, aga siiski on antud liikmesriikidele ise otsustamiseks, kas isikuandmed peaksid olema osa taaskasutamiseks mõeldud avaandmetest või mitte.

Seejuures on avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 53 viidatud, et vajadusel peaks läbi viima andmekaitsealased mõjuhinnangud, näiteks terviseandmete puhul. Äriregistris ei sisaldu eelduslikult terviseandmeid, kuid seal võib olla eriliiki isikuandmeid. Näiteks kuulumine mõne MTÜ juhatusse võib anda vihje inimese veendumuste osas, mis on eriliiki isikuandmed IKÜM art 9 lõike 1 mõistes. Töö autori hinnangul peaks hulgi allaetavate isikuandmete avaldamise puhul igal juhul viima läbi andmekaitsealase mõjuhinnangu, kuivõrd äriregistri avaandmetes sisalduvad lisaks isiku nimele ka, isikukood ning teatud juhtudel ka isiklikud kontaktandmed. Avaandmete direktiivis artiklis 1 lõikes 2 punktis h ja direktiivi 2013/37/EL artiklis 1 lõikes 1 punktis iii) alapunktis cc) on esitatud sarnane säte seoses isikuandmete kaitsega. Mõlemas direktiivis on rõhutatud ka ELPH artiklis 8 olulisust, mille kohaselt on igal juhul õigus isikuandmete kaitsele. Võrreldes direktiiviga 2013/37 on avaandmete direktiivi artiklis eraldi toodud välja IKÜM põhimõtetest eesmärgipiirangu põhimõte, mida direktiivis 2013/37 ei olnud. Sellest tulenevalt on avaandmete direktiivis küll mingil määral võetud rohkem fookusse isikuandmete kaitse, kuid on jäetud liikmesriikidele jällegi suur mänguruum isikuandmete avaldamisel, kui need on osa avaandmetest.

#### 1.4. Avaandmete regulatsiooni kujunemislugu Eestis

Sarnaselt Euroopa Liidu regulatsiooniga, algas teekond avaandmeteni Eestis esmalt üldisest avaliku teabe avalikustamise regulatsioonist. Enne Eesti Vabariigi taasiseseisvumist kehtis Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi riiklike registrite seadus kuni 19.04.1997. aastani. Seeläbi oli juba 1990. aastal riiklike registrite seaduse tasandil reguleeritud teatud riiklike registrite avalikustamine üldsusele<sup>113</sup>, mis muuhulgas sisaldas ka peamisi andmekaitse põhimõtteid.<sup>114</sup> Peale NSV riiklike registrite seadust võeti 1997. aastal vastu andmekogude seadus (AKS), mille § 10 lg 2 kohaselt olid avaliku sektori peetavad andmed avalikud ning igal Eesti kodanikul oli õigus nendega tutvuda, va kui tegemist oli piiratud teabega.<sup>115</sup> Seejuures pidi avalikkusele oluline teave olema kättesaadav üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu. Samuti oli AKS § 12 lõike 1 alusel lubatud ka andmete riskasutus, kuid seda üksnes ühest andmekogust teise ülekandmine, mida teostati avalike ülesannete täitmise eesmärgil.<sup>116</sup> Avaandmete avaldamise ja taaskasutamise regulatsioon sai seega alguse 1997. aasta andmekogude seadusest, mis kehtis kuni 2008. aastani.

Teabe avaldamine ning teabe saamise õigus on olnud siiski juba varasemast aktuaalne, kuid avaliku teabe seaduse tulekuga, reguleeriti täpsemalt avaliku sektori valduses oleva info avalikustamist. Esimene redaktsioon avaliku teabe seadusest (AvTS) võeti vastu 15. novembril 2000. aastal ning see jõustus 1. jaanuaril 2001.<sup>117</sup> Aastaks 2024 on AvTS-i muudetud 41 korral, kuid avaliku teabe definitsiooni 24 aasta jooksul muudetud ei ole.

Avaliku teabe seadust on muudetud kolmel korral seoses avaliku teabe taaskasutamisega, seda esmalt 2012. aastal, kui võeti üle direktiiv 2003/98/EÜ ning hiljem avaandmete direktiivi 2019/1024 ülevõtmisega 2020. aastal. Isikuandmete kaitse osas on avaliku teabe seadust täpsustatud esmalt andmekaitse direktiivi 95/46 ülevõtmisega 2003. aastal, kuigi juba esimeses AvTS redaktsioonis<sup>118</sup> oli § 4 lõike 3 kohaselt kohustus tagada isiku eraelu puutumatus teabe avalikustamisel. Täpsemalt oli reguleeritud juurdepääsupiirangute seadmine eraelulistele isikuandmetele AvTS § 37 ning § 39, kuidas peab teabevaldaja välja andma teavet, kui see sisaldab eraelulisi isikuandmeid. Sealjuures oli teabevaldajatel kohustus järgida ka

---

<sup>113</sup> Eesti NSV riiklike registrite seadus punkt 7 ja 15. Kehtetu alates 19.04.1997.

<sup>114</sup> Mikiver, M. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. Justiitsministeerium: Analüüs 2021, lk 5-6.

<sup>115</sup> Andmekogude seadus. - RT I 1997, 28, 423.

<sup>116</sup> Mikiver, M. Tupay, P.K. E-riik ja põhiõigused. - Juridica III/2015, lk 164.

<sup>117</sup> Avaliku teabe seadus. - RT I 2000, 92, 597.

<sup>118</sup> Avaliku teabe seadus. - RT I 2000, 92, 597

isikuandmete kaitse seadust. Eraelulisteks isikuandmeteks on AvTS § 37 lõike 2 tähenduses hetkel kehtiva IKÜM artikli 9 lõike 1 mõistes eriliiki isikuandmed, sh näiteks poliitilised vaated, rassiline kuuluvus jne. Seega oli juba esimese AvTS redaktsiooniga kehtestatud selged reeglid, kuidas tagada juurdepääs teabele, kui see sisaldab eriliiki isikuandmeid.

Tavaliste isikuandmete osas reguleeris seadusandja juurdepääsupiirangute seadmise alles 01.10.2003 aastal jõustunud AvTS redaktsioonis, mille § 35 lõikes 1 punktis 11 toodi esmakordselt välja, et teabevaldaja on kohustatud määrama teabele juurdepääsupiirangu, kui see sisaldab isikuandmeid, mille avaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus. Avaliku teabe taaskasutamise seotud õigusnormid lisati esmakordselt 2012. aasta muudatusega § 3<sup>1</sup>, mis jõustus 29. detsembril 2012. aastal. 2012. aasta AvTS seletuskirjas on selgitatud, et masspäringute tegemise lubamine avalikest registritest ei ole kooskõlas isikuandmete kaitse reeglitega, sest masspäringute lubamisel on võimalik erinevate andmebaaside kombineerimine. Taaskasutamine võiks olla lubatud üksnes selliste andmete puhul, kus on isikustamata isikuandmed. Järelikult ei peetud kogu avalikku teavet avaandmeteks, vaid teabevaldajad said otsustada, milline osa sellest avaldatakse avaandmetena. Monika Mikiver ja Paloma Krõõt Tupay on toonud välja ka vastuolu avaandmete regulatsiooni ja isikuandmete kaitse kooskõla vahel ning, et seadusandja ei ole täpselt ära määratlenud, kas isikuandmed peaksid olema avaandmed või mitte.<sup>119</sup>

AvTS § 3<sup>1</sup> lõiget 1 täiendati 2016. aasta alguses jõustunud muudatustega,<sup>120</sup> millega toodi sisse termin „avaandmed“. AvTS § 3 lõigetes 3-9 täpsustati avaandmete avaldamise regulatsiooni, sh sätestati kohustus tagada isiku eraelu puutumatus lõikes 3 ning isikuandmete sisaldumisel teabes kaaluda, kas selles osas tuleb teavet piirata või muuta avalikustamise viisi. Lisaks määratleti ära, et avaandmed peab võimalusel avaldama masinloetaval, avatud vormingus ja digitaalsel kujul, kui see ei nõua ebaproportsionaalseid pingutusi. Võttes arvesse, et 2016. aastaks olid ilmselt suur osa avaliku sektori asutusi juba üle läinud digitaalsetele lahendustele, siis digitaalsel kujul oli avalik teave juba olemas, kuid masinloetava ja avatud vormingu osas võis tekkida takistusi, kuivõrd see tähendaks suure osa dokumentide ümbertöötlemist.

Töö kirjutamise hetkel kehtiva AvTS § 3 lg 1<sup>121</sup> kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Avalikke ülesandeid

---

<sup>119</sup> Mikiver, M., Tupay, P. K. E-riik ja põhiõigused. – Juridica III/2015, lk 173-174.

<sup>120</sup> Avaliku teabe seadus. - RT I, 06.01.2016, 7.

<sup>121</sup> Avaliku teabe seadus. - RT I, 07.03.2023, 11.

täites töötleb avalikku ülesannet täitev isik (avalik sektor või avalik-õiguslikku ülesannet täitev eraõiguslik isik)<sup>122</sup> ka juurdepääsupiiranguga andmeid, sh isikuandmeid, mis oma olemuselt eeldavad alati õigusliku aluse olemasolu töötlemisel. Kuivõrd avalik teave võib sisaldada ka isikuandmeid, tuleb avalikku teavet avaldades olla hoolas ning täpselt reguleerida, kuidas seda avaldatakse väljapoole asutust.<sup>123</sup>

Avaandmete mõiste ei ole muutunud alates 2016. aasta AvTS muudatusest, kuid seadusandja täpsustas 2021. aasta AvTS seletuskirjas, et avaandmed on osa avalikust teabest, millele ei ole juurdepääsupiirangut määratud ehk kõik, mis ei ole seadusega või seadusega kehtestatud korras piiratud, tuleb anda taaskasutamiseks.<sup>124</sup> Järelikult on ka isikuandmed osa avaandmetest ning nende avaldamise üle peab teabevaldaja ise otsustama vastavalt AvTS § 3<sup>1</sup> lõigetele 3, 7 ja 8. Varasemalt kehtinud arusaama järgi ei olnud isikuandmed automaatselt avaandmed, kuid uue käsitluse järgi on kogu avaliku sektori valduses olev teave avaandmed, kui sellele ei ole määratud juurdepääsupiiranguid.

---

<sup>122</sup> RKHKo nr 3-3-1-19-14, p 11.

<sup>123</sup> Männiko, M. Õigus privaatsusele ja andmekaitsele. Juura, Tallinna Raamatutrükikoda 2011, lk 187.

<sup>124</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE, lk 8.

## 2. AVAANDMETES SISALDUVATE ISIKUANDMETE AVALDAMISE ÕIGUSPÄRASUS

### 2.1. Äriregistri avaandmetes sisalduvate isikuandmete töötlemise õiguslik alus

Äriregistris sisalduvad ka isikuandmed, nii registrikaardil, avalikus toimikus kui ka massallaetavate andmestike seas. Isikuandmete sisaldumine tähendab seda, et nende töötlemine eeldab õigusliku aluse olemasolu. Seaduslikkuse põhimõte on üks kõige olulisemaid põhimõtteid isikuandmete töötlemisel, mis tuleneb IKÜM artiklist 5 lõikest 1 punktist a. Nimetatud põhimõte kaitseb andmesubjekti isikuandmeid ebaseadusliku töötlemise eest ning seeläbi kohustab andmetöötlejat täpselt ära määratlema, millisele õiguslikule alusele tuginetakse. Isikuandmete töötlemine ilma õigusliku aluseta on seega rikkumine IKÜM artikli 5 lg 1 punkti a mõistes ning toob kaasa järelevalve või väärteomenetluse alustamine Andmekaitse Inspeksiooni poolt, kui andmetöötleja allub Eesti jurisdiktsioonile. Isikuandmete töötlemine ilma õigusliku aluseta on ka väärteokorras karistatav IKS § 65<sup>125</sup> alusel. Mõistagi ei saa tänapäevases ühiskonnas täielikult inimesed kontrollida, kus ja milliseid andmeid keegi töötleb, kuid selleks, et äriregister saaks isikuandmeid üldse koguda ja hiljem ka avaldada, peab selleks olema õiguslik alus.

Avaandmete direktiivi põhjenduspunkti 52 ja artikli 1 lõike 4 kohaselt ei ole välistatud avaliku teabe avaldamine, kui järgitakse isikuandmete kaitse reegleid. IKÜM on seejuures ka täpsustanud artiklis 86, et avaliku sektori asutus võib avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks avaldada tema valduses olevaid ametlikke dokumente, mis sisaldavad isikuandmeid, kui see on kooskõlas kohaldatava õigusega. Selliselt toimides ühitatakse õigus teabe saamisele ning õigus isikuandmete kaitsele. IKÜM artikkel 86 ei anna õiguslikku alust isikuandmete avaldamiseks, kui see on osa avalikust teabest, vaid täpsustab IKÜM artiklis 6 lõikes 1 punktist e tulenevat õiguslikku alust isikuandmete töötlemiseks.

Autor soovib rõhutada, et kuigi Eesti on ülevõtnud avaandmete direktiivi 2019/1024/EL, siis õiguslik alus isikuandmete avaldamiseks peab IKÜM artikli 6 lõike 1 mõistes ikkagi olema olema liikmesriigi siseriiklikus õiguses. IKÜM art 6 lg 3 kohaselt peab punktile c ja e tuginedes olema alus ka liidu või siseriiklikus õiguses.<sup>126</sup> Seega ei piisa üksnes viitest, et andmetöötleja töötleb isikuandmeid tuginedes IKÜM artiklile 6 lõikele 1 punktile e. Sellist seisukohta on väljendanud ka Artikli 29 tööriühm ja märkinud, et kuigi avaliku teabe taaskasutamiseks tulenev

<sup>125</sup> Isikuandmete kaitse seadus. - RT I, 11.03.2023, 11.

<sup>126</sup> IKÜM pp 45.

regulatsioon põhineb direktiivil, siis tegemist ei ole õigusliku alusega isikuandmete kaitse mõttes.<sup>127</sup> Õiguslik alus peab olema igaks töötlemisetoiminguks ehk ei piisa üksnes esialgse andmetöötluse eesmärgiga seotud õiguslikust alusest. Isikuandmete töötlus on igasugune isikuandmetega tehtav toiming, sh kuid mitte ainult, kogumine, korrastamine struktureerimine kasutamine, edastamine, avalikustamine (IKÜM art 4 p 2). See tähendab, et nii esialgne andmete kogumine äriregistri poolt, kui ka hilisem avaldamine avaandmetena ja säilitamine eeldab õigusliku aluse olemasolu.

Õiguslikud alused jagunevad kaheks: nn tavaliste isikuandmete ja eriliiki isikuandmete töötlemise õiguslikud alused. Tavaliste isikuandmete hulka kuuluvad näiteks inimese nimi, välimus, isikukood, e-posti aadress jne. Põhimõtteliselt kõik andmed, mille abil on võimalik isikut tuvastada otseselt või kaudselt, on isikuandmed vastavalt IKÜM artiklile 4 punktile 1. Eriliiki isikuandmeteks on IKÜM artikli 9 lg 1 kohaselt sellised andmed, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, geneetilised andmed, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavad biomeetrilised andmed, terviseandmed või andmed füüsilise isiku seksuaalelu ja seksuaalse sättumuse kohta.

Tavaliste isikuandmete töötlemise õiguslikud alused on märgitud IKÜM artiklis 6 ning eriliigiliste isikuandmete töötlemise õiguslikud alused IKÜM artiklis 9 lõikes 2, kuid reeglina on eriliiki isikuandmete töötlemine keelatud IKÜM art 9 lg 1 kohaselt. Käesolevas töös ei ole fookuses eriliiki isikuandmete töötlemine, kuigi äriregistris võib sisalduda ka eriliiki isikuandmeid. Näiteks on mittetulundusühingutel kohustus kanda registrisse juhatuse liikmete nimed ja isikukoodid vastavalt mittetulundusühingute seaduse § 10 alusel, mis on samuti kättesaadavad e-äriregistri kaudu mittetulundusühingute seaduse § 75 lõike 1 alusel. Kui mingi konkreetse MTÜ põhikirjaliseks eesmärgiks on usu levitamine, siis on seeläbi võimalik ka eeldada selle MTÜ juhatuse liikmete usulisi veendumusi ning seeläbi on tegemist eriliiki isikuandmetega IKÜM art 9 lg 1 mõistes.

Avalike ülesannete täitmisel või avalikes huvides oleva ülesande täitmisel on isikuandmete töötlemise õiguslikuks aluseks IKÜM artikkel 6 lõige 1 punkt e. Tegemist on kohustusliku isikuandmete töötlusega avaliku sektori poolt, mis võib riivata ka isiku õigust eraelu puutumatusle ja isikuandmete kaitsele. Riigikohus on selgitanud, et põhiõigusi riivav haldustoiming on õiguspärane, kui on olemas seadusest tulenev õiguslik alus haldustoimingu

---

<sup>127</sup> Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse. Adopted on 5 June 2013, lk 19.

tegemiseks ja see õiguslik alus on proportsionaalne ning vajalik demokraatlikus ühiskonnas.<sup>128</sup> Järelikult on oluline tuvastada, kas andmed, mida soovitakse töödelda, sisaldavad isikuandmeid ning kui jah, siis mis on sellise töötlemise õiguslikuks aluseks.

Eestis kehtib isikuandmete kaitse seadus, mille esimene versioon võeti vastu 1996. aastal, mis kaotas kehtivuse 2002. aastal.<sup>129</sup> Peale seda on veel kolm korda võetud vastu uus isikuandmete kaitse seadus, millest viimane jõustus 2019. aastal ning milles on täiendavalt täpsustatud näiteks ajakirjanduses (IKS § 4) ja võlasuhte rikkumises (IKS § 10) seotud isikuandmete avaldamise regulatsioon. Olukorras, kus IKS ise ei täpsusta isikuandmete töötlemise aluseid, tuleb uurida, kas õiguslik alus leidub mujal seadustes. Äriregistri andmete puhul on isikuandmete töötlemise õiguslik alus äriregistri seaduses (ÄRS).<sup>130</sup>

Äriühingu õigusvõime tekib äriregistrisse kandmisest ja lõpeb äriregistrist kustutamisega, kui äriühingul puudub vara vastavalt äriseadustiku (ÄS) § 2 lõikele 3.<sup>131</sup> ÄRS § 29 lõike 1 kohaselt on äriregistri kanne tehtud, kui see on salvestatud ettenähtud andmebaasi, s.o. peale andmete sisestamist teeb äriregistri pidaja esimese isikuandmete töötlemistoimingu, kui ta võtab e-äriregistri kaudu vastu loodava äriühingu andmed. Äriregistri registripidaja on Tartu Maakohtu registriosakond, kes töötleb isikuandmeid, täites avalikes huvides olevat ülesannet pidada äriregistrit vastavalt äriregistri seaduse (ÄRS) § 5 lõikele 1. Äriregistri vastutav töötleja on Justiitsministeerium vastavalt ÄRS § 5 lõikele 3. Ühtlasi on Tartu Maakohus registripidajaks ka tegelike kasusaajate andmekogule vastavalt rahandusministri 14.03.2023 määrusele.<sup>132</sup> Äriregistri eesmärk ongi koguda, säilitada ja avalikustada äriregistrisse kantud isikuandmeid e-äriregistri abil üldsusele tuginedes äriregistri seaduse (ÄRS) § 2 lõikele 1. Seejuures ÄRS § 30 annab igapäevase õiguse tutvuda äriregistris sisalduvate avaliku toimiku andmetega, dokumentidega ja registrikaardiga. Äriregister seega kogub äriühingutega seotud isikuandmeid, kui äriühinguid esitavad äriregistrisse kande äriühingu loomiseks.

Avaliku teabe seaduse § 3<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt on kõik andmed avaandmed, mille kasutamist ei ole seadusega või seadusega kehtestatud korras piiratud, s.t. äriregistri pidaja ei saa otsustada, kas äriühingu poolt antud andmed on avaandmed või mitte. Registrate ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) e-äriregistri abiinfo veebilehel on viidatud äriseadustiku kehtetutele sätetele

---

<sup>128</sup> RKHKo 3-3-1-3-12, p 20-23.

<sup>129</sup> Isikuandmete kaitse seadus. - RT I 1996, 48, 944.

<sup>130</sup> Äriregistri seadus. - RT I, 23.12.2022, 25.

<sup>131</sup> Äriseadustik. - RT I, 06.07.2023, 131.

<sup>132</sup> Tegelike kasusaajate andmekogu asutamine ja põhimäärus. - RT I, 11.04.2023, 6.

(ÄS) § 22 lg 1, § 26 lg 1, § 145 lg 1 p 5<sup>133</sup> kui õiguslikele alustele, millele tuginedes äriregistris andmeid avaldatakse. RIK veebilehel viidatud sätted on kehtetud ning üle viidud äriregistri seadusse (ÄRS).<sup>134</sup> ÄRS teine jagu sätestab kohustuslike registrikaardi andmete loetelu vastavalt äriühingu liigile, sh § 14 ka osanikenimekirja andmete koosseisu. Niisiis on Eestis siseriiklikuks õiguslikuks aluseks IKÜM artikli 6 lg 1 punkti e mõistes äriühinguga seotud isikuandmete avaldamiseks ÄRS § 2, 12 jj, § 25 lõige 1, § 26 lõige 1 ja § 30 lg 1. ÄRS § 21 punktide 2 kohaselt peab ka füüsilisest isikust ettevõtja (FIE) kandma registrisse enda kui ettevõtja isikunime ja isikukoodi ning punkti 3 kohaselt ettevõtja aadressi. FIE-de puhul ei oma seadusandja sõnul küll registrikanne õiguslikku tähendust,<sup>135</sup> kuid sellegipoolest on need isikuandmed ometigi avaldatud avaandmetena registrikaardi andmestiku osana.

Seadusandja ei ole avaliku teabe seaduse, äriseadustiku ega äriregistri seaduse seletuskirjades selgitanud, millisele õiguslikule IKÜM alusele tuginedes isikuandmeid töödeldakse. Samas on e-äriregistri abiinfo veebilehel viide IKÜM artiklile 6 lõikele 1 punktile e. Töö autor nõustub sellega, kuna äriregistri pidamine on avalikes huvides oleva ülesande täitmine. Avalik huvi on küll määratlemata õigusmõiste,<sup>136</sup> kuid töö autori hinnangul äriregistri pidamine on avalikkuse huvides.

Lisaks registrikaardile kantud isikuandmetele, osanike nimekirjale ja registrikaardi välistele isikutele, avaldab e-äriregister avaandmete portaalis ka tegelike kasusaajate andmestiku. Kasusaajate isikuandmete avaldamine toimub direktiivi 2015/849<sup>137</sup> artikli 30 lõigete 5, 5a ja 9 alusel, mis on üle võetud siseriiklikus õiguses rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses (RahaPTS) § 78 lg 1.<sup>138</sup> Tegelike kasusaajate andmestikus avaldatakse isikuandmetest kasusaaja isikukood, nimi, isikukoodi riik, elukoha riik ja kontrolli teostamise viis.<sup>139</sup> Juhul, kui isikukood puudub, siis tuleb märkida tegeliku kasusaaja sünniaeg ja -koht ning elukohariik vastavalt RahaPTS § 77 lõikele 1 punktile 1, lõikele 2 punktile 1, lõikele 3 punktile 1, lõikele 3<sup>3</sup>). Äriühingutel on seega seadusest tulenev kohustus avaldada enda andmeid. RahaPTS § 78 lõike 1 kohaselt avalikustatakse tegelike kasusaajate andmed ja nende kohta tehtud märked

<sup>133</sup>E-äriregistri avaandmete avalikustamine ja indekseerimine. 04.10.2022. Arvutivõrgus: <https://abiinfo.rik.ee/e-ariregistri-paringud/e-ariregistri-avaandmed/e-ariregistri-andmete-avalikustamine-ja>. (29.04.2024). Autori hinnangul võiks RIK ka uuendada enda veebilehel olevat informatsiooni.

<sup>134</sup> Äriregistri seadus<sup>1</sup>. - RT I, 23.12.2022, 25.

<sup>135</sup> Äriregistri seaduse eelnõu 493 seletuskiri, lk 6.

<sup>136</sup> Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - *Juridica* III/2005, 187-199.

<sup>137</sup> 20. mai 2015 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/849 mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ - ELT L 141, 5.6.2015, lk 73—117.

<sup>138</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. - RT I, 06.07.2023, 71

<sup>139</sup> Äriregistri avaandmed. Tegelikud kasusaajad. Arvutivõrgus: <https://avaandmed.ariregister.rik.ee/et/avaandmete-allalaadimine> (29.04.2024)

äriregistri infosüsteemis. Tegelik kasusaajate andmekogu asutamise ja põhimääruse<sup>140</sup> § 10 lõike 2 kohaselt on tegelik kasusaajate andmed avalikud, ning lõike 1 kohaselt väljastatakse andmeid äriregistri infosüsteemi kaudu. Kasusaajate andmekogu vastutav töötleja on nimetatud määruse § 4 lõike 1 kohaselt Rahandusministeerium ja lõike 2 alusel on volitatud töötleja RIK ning registripidaja Tartu Maakohtu registriosakond. Tartu Maakohtu registriosakond järelkult töötleb kasusaajate isikuandmeid samuti vastavalt seaduses sätestatud kohustusele ja seeläbi avaldab RIK-i kui teenusepakkuja platvormi kaudu andmeid üldsusele.

Lisaks avaandmete spetsiifilise regulatsioonile on direktiivi 2017/1132<sup>141</sup> artikli 16 kohaselt liikmesriigil kohustus luua äriregister ning teha seal avalikult kättesaadavaks äriühingu dokumendid ja andmed, sh andmed kes ja kuidas võivad äriühingut esindada ning kellel on õigus võtta osa äriühingu juhtimisest, järelevalvest või kontrollimisest vastavalt artiklile 14. Artiklis 16 ei ole selgelt määratletud, milliseid meetmeid tuleb kasutusele võtta, et tagada avaandmete taaskasutamisse andmine kooskõlas IKÜM-ga, kuid artiklis 161 on antud üldine kohustus järgida isikuandmete kaitse reegleid, mis tulenevad IKÜM-st.

Isikuandmete kogumine ja avaldamine äriregistris on seega ÄRS, RahaPTS ning tegelike kasusaajate andmekogu asutamise ja põhimääruse määrusest tulenevad kohustuslikud isikuandmete töötused. Andmeid avaldatakse äriregistri kaudu, mille pidaja on Tartu Maakohtu registriosakond. Seega on õiguslik alus isikuandmete avaldamiseks äriregistris olemas IKÜM artikli 6 lõike 1 mõistes.

## **2.2. Äriregistri avaandmetes sisalduvate isikuandmete töötlemise piirangud**

Avaandmete üldmõistest tulenevalt peaks taaskasutamine toimuma võimalikult väheste piirangutega ja tasuta. Avaandmete direktiivi põhjenduspunkti 44 ja artikli 9 kohaselt ei tohiks taaskasutamine olla tingimuslik, kuid avaliku huvi eesmärgiga võib põhjendatud juhtudel anda avaandmeid taaskasutamiseks litsentsiga, kuid kui vähegi võimalik, tuleks piiranguid seada võimalikult vähe taaskasutajatele.<sup>142</sup> Tingimusi võib seada, kui tegemist on objektiivsete, proportsionaalsete, mittediskrimineerivate tingimustega, mida saab põhjendada avaliku huvi eesmärgiga. Avaandmete avatud vorming oma olemuselt tähendabki seda, et tegemist on failivorminguga, mis ei sõltu platvormist ning mille taaskasutamisel ei ole piiranguid vastavalt avaandmete direktiivi artiklile 1 punktile 14. Lisaks peaksid avaandmed olema masinloetavas vormingus ning avatud standardiga vastavalt avaandmete direktiivi artiklile 5 lõikele 1, kui see

<sup>140</sup> Tegelik kasusaajate andmekogu asutamine ja põhimäärus. - RT I, 11.04.2023, 6.

<sup>141</sup> Konsolideeritud tekst: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/1132, 14. juuni 2017.

<sup>142</sup> Direktiiv 2019/1024, põhjenduspunkt 44.

on võimalik ja asjakohane. Kõigi avaandmete direktiivi artiklis 5 ning artiklis 6 nimetatud tingimuste koosmõjul on võimalik seeläbi tagada avaandmetest saadav kasu ning võimaldada igapäevsel avalikustel ligipääsu.

Samas ei tohi unustada, et nii avaliku teabe direktiivi kui ka avaliku teabe seadus on sätestatud teabevaldajatele kohustuse tagada isikuandmete kaitse ning vajadusel võtta täiendavaid meetmeid. Isikuandmete kaitset avalikustel on võimalik tagada erinevate piirangutega, näiteks massallalaadimise keeluga, otsingumootoritele ligipääsu piiramisega<sup>143</sup> või tasu küsimisega andmete väljastamise eest või juurdepääsupiirangute seadmisega AvTS § 35 lõike 1 nimetatud alustel. Samuti võib olla isikuandmete kaitseks veebirakendusele seatud ka geolokatsiooni piirang, mis piirab mingitel kindlatel territooriumitel andmete allalaadimist või üldist veebilehe toimimist. Töö autoril ei ole võimalik kontrollida, kas äriregistri avalikustel on võimalik andmeid alla laadida ka väljaspool Euroopa Liitu, kuid ilmselt on võimalik geolokatsiooni piirangut ületada, kui kasutada VPN rakendust ning määrata enda asukohaks ikkagi Eesti.<sup>144</sup>

ÄRS § 30 kohaselt on igapäevsel õigus tutvuda äriregistri kaardi ning avaliku toimiku andmete ja dokumentidega. Äriregistris on seeläbi võimaldatud üksikpäringuga tutvuda ükskõik millise Eesti äriühingu registrikaardiga ja avaliku toimikuga. Avalikus toimikus on füüsiliste isikute andmed vastavalt ÄRS § 26 lõikele 1 punktidele 1, 2, 5, 6 ning lõike 2 kohaselt avaldatakse avalikus toimikus füüsiliste isikute nimi ja isikukood. ÄRS § 25 lõike 1 kohaselt on lisaks avalikule toimikule kõigile avalikult tutvumiseks ka registrikaart. Registrikaardil sisalduvate isikuandmete avaldamise õiguslikud alused on vastavalt ÄRS § 12 p 7, 8, § 13 p 2, § 15, § 16 p 2, § 19 p 2, § 20 p 9 ja § 21 p 2, 6. Järelikult on äriregistri avaliku toimiku ja registrikaardi andmete puhul tegemist kohustuslikult avalike andmetega ning Justiitsministeeriumil äriregistri vastutava töötlejana ei ole kaalutusõigust otsustada, kas isikuandmeid avaldada või mitte, s.o. otsustada juurdepääsupiirangu seadmise üle.

Lisaks üksikpäringutele pakub äriregister ka tasuta ja massallalaadimiseks 4 andmestikku, mis on avatud vormingus. Esmasest piirangust äriregistri isikuandmete töötlemisel annab teada äriregistri avalikustel portaali teavitust enne allalaadimise alustamist, mille kohaselt peab taaskasutaja järgima IKÜM-st tulenevate nõuete täitmist, sh isikuandmete töötlemise põhimõtete ja õigusliku aluse olemasolu nõuete järgimist.<sup>145</sup> Sealjuures on kõnealuses

---

<sup>143</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE seletuskiri, lk 8.

<sup>144</sup> Töö autor kasutas VPN-i ning seadis asukohaks Hollandi. Hollandi IP aadressiga pääses äriregistri avalikustel portaali ja e-äriregistri veebilehele. Samuti oli võimalik andmeid alla laadida.

<sup>145</sup> Vt lisa 1 kuvatõmmis teavitusest.

teavituses viidatud, et kui tegemist ei ole avaandmetega, aga need andmed ja teave on ikkagi avalikult juurdepääsetavad, siis selliseid andmeid ja teavet ei tohi taaskasutada ükskõik mis ärilisel või ka mitteärilisel eesmärgil.<sup>146</sup> Siinkohal ei ole märgitud, milliseid andmeid ja teavet on silmas peetud, kuid sellise tõlgenduse kohaselt piirab RIK nende vastutusalas oleva avalike andmete ja teabe taaskasutamist. Sellele seisukohale jõudis töö autor ka töö esimeses peatükis, märkides, et avaandmed, avalik teave ja avalikud andmed ei ole samatähenduslikud. Samas on ikkagi AvTS kasutatud termineid “teave” ja “avaandmed” koos, mis võib tekitada palju segadust nii teabevaldajates kui ka taaskasutajates.

Enne äriregistri avaandmete portaali ja e-äriregistri kasutamist peab kasutaja tutvuma ka teenuse kasutustingimustega. RIK-i veebilehel 30. detsembril 2016. aastal kinnitatud RIK-i teenuse kasutustingimused, kus kolmandas punktis on viide andmete taaskasutamisele.<sup>147</sup> Selgitatud on üldiselt, mis on avaandmed ning üldist kohustust järgima avaandmete litsentsitingimusi ning avaandmetena mittekäitlevate andmete taaskasutamisel õigusaktides toodud piiranguid. Kasutustingimustes ei ole täpsustatud, millised andmed ei ole avaandmed ning kuidas taaskasutaja saab eristada neid avaandmetest. Samas on kasutustingimuste viiendas punktis viidatud, et isikuandmeid töödeldakse ainult kasutaja loal ja teenuse toimimise vajalikus ulatuses kooskõlas isikuandmete kaitse seadusega. Teenuse kasutaja peab järgima kõiki kohaldatavaid seadusi, head tava ja kooskõlas teenuse kasutustingimustega ning teenuse kasutamisega nõustub eranditult kõikide kasutustingimustega.<sup>148</sup>

Isikuandmete sisaldumisel peab taaskasutaja seega järgima ärilisel eesmärgil andmeid kasutades IKÜM artiklist 5 lõikest 1 punktist b tulenevat eesmärgi piirangu põhimõtet. IKÜM artikli 5 lõike punkti b kohaselt peab isikuandmete töötlus toimuma täpselt ja selgelt kindlaks määratud ning õiguspärastel eesmärkidel ning neid ei tohi hiljem töödelda algsest erineval eesmärgil. Töö fookuses ei ole taaskasutamise õiguspärasuse uurimine, kuid töö märgib ära, et autori hinnangul ei kohaldu IKÜM, kui avaandmetes sisalduvaid isikuandmeid töödeldakse isiklikel ehk mitteärielistel eesmärkidel IKÜM artikli 2 lõike 2 punkti c mõistes. Isikuandmeid võib töödelda, kui seda tehakse üksnes enda koduste tegevuste käigus.

Lisaks e-äriregistrile haldab RIK ka Euroopa äriregistri funktsiooni e-äriregistri juures, e-kinnistusraamatut, karistusregistrit ja muid riiklikke registreid näiteks abieluvararegistrit.

---

<sup>146</sup> Äriregistri avaandmed. Avaandmete allalaadimine. Arvutivõrgus: <https://avaandmed.ariregister.rik.ee/et/avaandmete-allalaadimine>

<sup>147</sup> Registrate ja Infosüsteemide Keskuse teenuse kasutustingimused. Kinnitatud direktori 30.12.2016 käskkirjaga nr 116.

<sup>148</sup> Ibid, RIK teenuse kasutustingimused, p 2.1., 6.1. ja 6.2.

Mõistetavalt sisaldavad kõik eelnevalt nimetatud registrid hulgaliselt isikuandmeid, mille taaskasutamiseks andmine isikustatult ilmselt ei ole mõeldav. Järelikult on piiratud ka e-äriregistri avaandmete seas sisalduvate isikuandmete taaskasutamist, võttes ära võimaluse saada tasuta avaandmete API lisaks e-äriregistrile ka muid riiklike registrite andmeid. Direktiivis 2017/1132 artiklist 13j lg 7 tuleneb säilitamise piirang, mille kohaselt ei tohi kauem säilitada registris artikkel 16 alusel edastavaid andmeid, kui neid andmeid, mis on seotud juhatuse liikmena tegutsemisega seotud isikuandmetega. Tegemist on säilitamise piiranguga isikuandmete töötlemisel vastavalt IKÜM artiklile 5 lõikele 1 punktile e.

Esialgne vastutav töötaja on äriregistri avaandmete puhul Justiitsministeerium ning kasusaajate andmekogu puhul Rahandusministeerium, kuid isikuandmeid alla laadides toimub uus isikuandmete töötlemine IKÜM artikli 4 punkti 2 mõistes. Lahendis *Google Spain* selgitas Euroopa Liidu kohus, et kui isikuandmete töötaja määrab kindlaks tegevuse eesmärgid, vahendid ja avaldab kolmandate isikute poolt avaldatud isikuandmeid uuesti, siis on tegemist vastutava töötajaga IKÜM artikli 2 punkti d mõistes.<sup>149</sup> Äriregistri avaandmete taaskasutaja võib kasutada saadud andmeid esialgsest erineval eesmärgil, mis võib olla ka äriline. Määrates kindlaks järgmise isikuandmete töötamise eesmärgi, muutub taaskasutaja seeläbi vastutavaks töötajaks kogutud isikuandmete osas.<sup>150</sup>

Äriregistris sisalduvate isikuandmete puhul ei pruugi taaskasutaja mõista, olenemata kuvatavast teavitusest, et andmeid alla laadides ning hiljem taaskasutades, ta muutub vastutavaks töötajaks. Selline ekslik arvamus ei välista asjaolu, et avaandmetes sisalduvate isikuandmete töötlemise puhul muutub taaskasutaja vastutavaks töötajaks.<sup>151</sup> Seega tekib avandmete taaskasutamisel isikuandmete osas uus vastutav töötaja ning tal on kohustus tagada isikuandmete kaitse reeglite järgimine, st eelkõige töödelda isikuandmeid läbipaistvalt, seaduslikult ning kooskõlas konkreetse andmetöötamise eesmärgiga. Samuti on ka 2021. aasta AvTS seletuskirjas märgitud, et isegi kui isikuandmete avaldamine on kohustuslik, ei välista see taaskasutaja kohustust tagada kooskõla IKÜM-ga isikuandmete töötlemisel.<sup>152</sup> Järelikult piirab avaandmete taaskasutajat ka IKÜM-st tulenevate nõuete järgimine, sealhulgas eesmärgipiirang.

---

<sup>149</sup> EKO C-131/12 *Google Spain SL, Google Inc. versus Agencia de Protección de Datos*.

<sup>150</sup> Euroopa Andmekaitsekojukoogu suunised 07/2020 vastutava töötaja ja volitatud töötaja mõistete kohta isikuandmete kaitse üldmääruses. Versioon 2.0. Vastu võetud 7. juulil 2021, lk 9- 14.

<sup>151</sup> *Ibid*, lk 17.

<sup>152</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE seletuskiri, lk 9-10.

Isikuandmete kaitset ja eraelu riive on võimalik vältida ka juurdepääsupiirangute seadmisega. AvTS § 3<sup>1</sup> lg 7 alusel on teabevaldajal kohustus hinnata, kas teabele on vajalik määrata AvTS § 35 lõikest 1 punktist 12 tulev juurdepääsupiirang. Äriregistri avaandmete puhul ei ole määratud ühtegi juurdepääsupiirangut AvTS § 35 lõike 1 mõistes, sest äriregistri seaduse § 30 alusel on need andmed avalikud, millega igäiks võib tutvuda. Järelikult võib äriregistris sisalduvate isikuandmete puhul tulla veel ainult kõne alla AvTS § 3<sup>1</sup> lõige 8, mille kohaselt peab Justiitsministeerium äriregistri vastutava töötlejana otsustama, mis viisil ta isikuandmeid üldsusele avalikustab. Tegelike kasusaajate andmekogu puhul on vastutavaks töötlejaks

Enne 1. oktoobrit 2022 küsiti äriregistri andmete väljastamise eest tasu.<sup>153</sup> Tasu aspekt on üks võimalus, kuidas vältida liigseid uudishimu päringuid, kuid on samas ka takistuseks andmetest saadava kasu saamiseks. Töö kirjutamise hetkel ei ole e-äriregistris piiratud äriühingutega seotud avaliku toimiku andmete ja dokumentide vaatamist, sh registrikaardiga tutvumist, kuid on piiranud tasuga mittetulundusühingute dokumentidele ligipääsu. Mittetulundusühingute dokumentide päring, mis maksab 2 eurot vastavalt justiitsministri määrusele „Tasu elektroonilise registri andmete väljastamise eest ja tasuta andmeid saama õigustatud isikud“ § 8 lõikele 2.<sup>154</sup> Äriregistri avaliku toimiku andmete ja dokumentidega on võimalik igäihel tutvuda, kuid see ei hõlma mittetulundusühingute dokumente.

Kokkuvõtlikult ei ole käesoleval hetkel e-äriregistri avaandmete andmestikele seatud rangeid piiranguid, mis võimaldab edendada avaandmete taaskasutamist. Peamine piirang äriregistri avaandmete kasutamisel on isikuandmete kaitse reeglite järgimine, kui andmed sisaldavad isikuandmeid. Samas on töö autori hinnangul probleem isikuandmete avaldamises sellisel viisil massallalaetavatena, kuivõrd 4 andmestikku sisaldavad põhikomponentidega suures osas ka isikuandmeid. Nendes andmestikes sisalduvate isikuandmete kaitseks ei ole seatud muid piiranguid kui see, et taaskasutaja peab järgima IKÜM-st tulenevaid nõudeid ning infotehnoloogiliselt vajutab nõustumise nuppu enne andmete allalaadimist, kuid seeläbi ei ole võimalik tagada, et taaskasutaja ka päriselt isikuandmeid töötleb kooskõlas IKÜM-ga.

---

<sup>153</sup> Justiitsministri määrus „Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertsandiregistri elektrooniliste andmete väljastamise eest võetava tasu suuruse ja nende isikute loetelu, kellele väljastatakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertsandiregistri elektroonilisi andmeid tasuta, kinnitamine“. - RT I, 22.01.2020, 8. Kehtivuse lõpp 01.10.2022.

<sup>154</sup> Tasu elektroonilise registri andmete väljastamise eest ja tasuta andmeid saama õigustatud isikud. - RT I, 19.01.2023, 1.

## **2.3. Äriregistri avaandmetes sisalduvate isikuandmete avaldamise proportsionaalsus**

### **2.3.1. Isikuandmete avaldamise riive äriregistri avaandmetena**

Töö esimeses peatükis on selgitatud, et avaandmete taaskasutamisest saab luua väärtust, kui neid kasutada ja kombineerida koos teiste andmetega. Järgnevalt uurib töö autor, kas e-äriregistris sisalduvate isikuandmete avaldamine avaandmetena taaskasutamiseks riivab andmesubjekti õigust isikuandmete kaitseks. Avaandmetega antakse kasutajatele võimalus neid andmeid taaskasutada ärilisel või mitteärilisel eesmärgil. Siiski isikuandmeid töödeldes peab alati olema selleks õiguslik alus vastavalt IKÜM artiklile 6 lõikele 1. See eeldab õigusliku aluse olemasolu nii esialgsel kogumisel kui ka hilisemal avaldamisel taaskasutamiseks. Eelmises peatükis selgitatud, et äriregistril on õigus töödelda äriühingutega seotud isikuandmeid ning neid ka avaldada äriregistris üldsusele avalikult avaandmetena, sest kogu see osa avalikust teabest, mis ei ole juurdepääsupiiranguga, on avaandmed. Äriregistri seaduses ei ole täpsustatud, mil viisil on äriregistri pidajal kohustus andmeid avaldada. Samuti on AvTS § 3<sup>1</sup> lõike 4 nimetatud üldine soovitus andmeid avaldamiseks masinloetaval kujul ja avatud vormingus, kui see on võimalik ja asjakohane. IKÜM artikli 4 punkti 7 kohasel määrab vastutav töötleja kindlaks isikuandmete töötlemise eesmärgi ja vahendid. Äriregistri vastutav töötleja on äriregistri seaduse (ÄRS) § 5 lõike 3<sup>155</sup> alusel Justiitsministeerium ning tegelike kasusaajate andmekogu vastutav töötleja Rahandusministeerium vastavalt rahapesu ja terrorismi tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 76<sup>2</sup> lõikele 2.<sup>156</sup> Mõlemal ministeeriumil on seega olnud võimalus määrata kindlaks, mil viisil ja mis eesmärgil isikuandmeid avaldatakse üldsusele.

Äriregistri andmeid on võimalik vaadata e-äriregistri kaudu vastavalt äriregistri seadustiku (ÄRS) § 2 lõikele 2.<sup>157</sup> Äriregister avaldab avaandmete portaalis 12 andmestikku, millest neljas andmestikus on ka isikuandmed. Need neli andmestikku on: kaardile kantud isikud, osanike nimekiri, kandevälised isikud, tegelikud kasusaajad. Kõigis neljas andmestikus on isikunimed, isikukoodid ning isikute roll äriühingus. Võimaldades avaandmetes sisalduvate isikuandmete vaatamist või alla laadimist eriprogrammidega, on tegemist kõige klassikalisema isikuandmete töötlemisega ehk automatiseeritud töötlusega IKÜM artikli 4 punkti 2 mõistes, isegi kui suur osa nendest andmetest moodustavad mitte isikuandmed. Teoreetiliselt on ilmselt võimalik

---

<sup>155</sup> Äriregistri seadus. - RT I, 23.12.2022, 25.

<sup>156</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadu. - RT I, 06.07.2023, 71.

<sup>157</sup> Äriregistri seadus. – RT I, 23.12.2022, 25.

tehnoloogiliselt eraldada isikuandmed muudest andmetest, kuid sellisel juhul on tegemist isikuandmete töötlemisega IKÜM artikli 4 punkti 2 mõistes.

Lisaks IKÜM-le kui isikuandmete kaitse peamisele õigusaktile, tuleneb ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklist 8<sup>158</sup> ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELPH) artiklist 7<sup>159</sup> õigus privaatsusele ja eraelu kaitsele. ELPH puhul on selgesõnaliselt artiklis 8 määratletud õigus isikuandmete kaitsele. ELPH artikliga 8 on hõlmatud isiku kutsealane tegevus ehk mõistet „eraelu“ ei tohi tõlgendada kitsendavalt.<sup>160</sup> Isikuandmete töötlemine peab seega olema kooskõlas ELPH artiklite 7 ja 8, mille kohaselt on igaühel õigus enda eraelu- ja perekonna puutumatusel ning isikuandmete kaitsele ning siseriiklik õigus ei tohiks olla vastuolus nende õigustega.<sup>161</sup>

Euroopa Inimõiguste Konventsiooni (EIÕK) artikli 8 kohaselt on igaühel õigus era- ja perekonnaelu austamisele ja kodu ning sõnumite saladusele.<sup>162</sup> Nimetatud artiklil põhineb ka põhiseaduse § 26.<sup>163</sup> PS § 26 teise lause kohaselt võib eraelu puutumatus riivata üksnes seadusega või seaduse alusel tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. EIÕK artikkel 8 otsesõnu ei väljenda õigust isikuandmete kaitsele, kuid tegemist on laia kaitsealaga normiga, mille kaitseala ulatuses on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) käsitlenud õigust isikuandmete kaitsele.<sup>164</sup> Eraelu puutumatus on seega tihedalt seotud isikuandmete kaitsega.<sup>165</sup> EIK on varasemalt leidnud, et artikli 8 kaitseala hõlmab ka füüsiliste ja juriidiliste isikute ärialast tegevust.<sup>166</sup> Seega on äriühingute kohta avaldatav teave seostatav isiku kutsealase tegevusega ning sellise teabe avaldamisel riivatakse isiku õigust eraelu puutumatuselt.

Õigus isikuandmete kaitsele on seotud ka informatsioonilise enesemääramisõigusega. Eelnevalt on selgitatud, et EIÕK artikkel 8 kohaselt on igaühel õigus sellele, et austatakse tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumisaladust. Informatsiooniline enesemääramisõigus hõlmab endas õigust eraelu puutumatusel, mis võimaldab inimesel otsustada, milliseid andmeid ta

---

<sup>158</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 04.11.1950. – RT II 1996, 11, 34.

<sup>159</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta ELT C 202, 7.6.2016, lk 389–405.

<sup>160</sup> EKo Liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, punkt 73; Euroopa Inimõiguste Kohtu 16. veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas Amann vs. Šveits, Recueil des arrêts et décisions, 2000-II, punkt 65.

<sup>161</sup> Eko Liidetud kohtuasjades C-92/09 ja C-93/09, p 52.

<sup>162</sup> Jaanimägi, K. Oja, L. Põhiseaduse komm. VIj. PS § 26/2.

<sup>163</sup> Jaanimägi, K. Oja, L. Põhiseaduse komm. VIj. PS § 26/2.

<sup>164</sup> EKo liidetud kohtuasjad C-37/20 ja C-601/20, WM, *Sovim SA vs Luxembourg Business Registers*, p 38.

<sup>165</sup> Tupay, P. K. Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. - *Juridica IV/2016*, lk 232.

<sup>166</sup> Jaanimägi, K. Oja, L. PS § 26/26. - Põhiseaduse komm. VIj. 5. Tallinn: Tallinna Trükikoda 2020. EKo C-450/06, *Varek Sa vs. Belgia*, 14.02.2008, p 48.

jagab teistega ning kontrolli omamine enda privaatsuse ja eraelu üle.<sup>167</sup> Sealjuures hõlmab eraelu puutumatus õigust otsustada selle üle, milliseid andmeid isik üldsusega jagab,<sup>168</sup> mis võimaldab seeläbi isikul endal kontrollida enda eraelu puutumatus. Järelikult on informatsiooniline enesemääramisõigus otseselt seotud eraelu- ja perekonnaelu puutumatuslega, mistõttu tuleb EIÕK artiklit 8 tõlgendada laiemalt, hõlmates sinna alla ka õiguse isikuandmete kaitsele. Arvestades, et PS § 26 põhineb EIÕK artiklil 8, siis tuleb ka PS § 26 tõlgenduses lähtuda laiemast kaitsealast ning hõlmata sinna ka isikuandmete kaitse õiguse. Seejuures on Riigikohus kinnitanud, et PS § 26 hõlmab õigust isikuandmete kaitsele ning isikuandmete töötlemine riivab õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel.<sup>169</sup>

Loomulikult on äriühingutega seonduva teabe avaldamine avalikkuse huvides ning isikute õigus eraelule jääb alla avalikule huvile. Sellegipoolest tuleb siinkirjutaja hinnangul äriregistris avaandmete puhul selgemalt hinnata, kas isikuandmete avaldamine avaandmetena on sellisel kujul piisavalt ülekaaluka avaliku huviga, mis kaalub üles ohud isikuandmete töötlemisele, kui isikuandmed on avaandmed. AvTS § 3<sup>1</sup> lõike 3 kohaselt peab avaandmete avaldamisel taaskasutamiseks tagama isikute eraelu puutumatus. Seejuures peab teabevaldaja hindama, kas teabele on vajalik määrata juurdepääsupiirang. Siin võib tekkida küsimus, kus lõpeb piir isikuandmete kaitsele ja algab õigus teabele.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 44 on sätestatud, et avalikul sektoril on kohustus anda teavet oma tegevuse kohta, välja arvatud, kui see teave sisaldab asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet, va kui see sisaldab andmeid, mille väljaandmine on seadusega keelatud ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud. Õigus teabele ja inimestele peab olema arusaadav ja läbipaistev riigivalitsemine, kuid ei saa unustada, et elame informatsiooni ajastul, kus küberrünnakud ning õngitsuskirjad on igapäevane nähtus. Võttes arvesse hiljuti toimunud andmelekked (Asper Biogene ja Allium UPI), siis igasugune isikuandmete avalikustamine loob üha rohkem võimalusi isikuandmete ebaseaduslikuks töötlemiseks. Eraelu puutumatusel ja informatsioonilisele enesemääramisõigusele ei saa olla vähem kaalukas puhtalt seetõttu, et infotehnoloogiliselt ei piirata isikuandmetele juurdepääsu. Samas on Paloma Krõõt Tupay välja toonud, et suur osa Eestis elavaid inimesi usaldavad Eesti riiki ning on harjunud seejuures enda isikuandmeid jagama riigiga.<sup>170</sup> Äriregistrisse enda isikuandmete sisestamine on tavapärane ning Eesti inimesed on harjunud digitaalsete lahenduste mugavusega. Siiski on viimase aasta

---

<sup>167</sup> Tikk, E., Nõmper, A. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Kirjastus juura 200, lk 39-40.

<sup>168</sup> Ibid, lk 77.

<sup>169</sup> RKPJKo 5-19-38, p 95; RKPJKo 5-18-7/8, p 276; RKHKo 3-3-1-3-12, p 19.

<sup>170</sup> Tupay, P. K. Estonia, the Digital Nation – Reflections of a Digital Citizen's Rights in the European Union. Report Full version: Estonia, the Digital Nation, lk 17-18.

andmeleketega valguses inimesed muutunud tundlikumaks enda isikuandmete osas ning soovivad rohkem privaatsust.

Õigus saada teavet on inimõigusena sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (EIÕK) artiklis 10, mis allkirjastati 1950. aastal Roomas Euroopa Nõukogu poolt ning millega on liitunud 47 Euroopa nõukogu liikmesriiki. EIÕK artikkel 10 kätkeb endast nii põhiõigust saada informatsiooni kui ka seda avaldada. EIÕK puhul on tegemist rahvusvahelise lepinguga, mis ei ole Eesti õiguses põhiseadusest kõrgemal olev, kuid siiski on Eestil kohustus järgida EIÕK nimetatud kohustusi.<sup>171</sup> Lisaks on ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELPH) artiklis 11 määratletud õigus saada ja levitada teavet.<sup>172</sup> Nimetatud artiklites on küll käsitletud sõna „teave“, kuid nagu eelnevalt jõutud järeldusele, siis teave moodustub erinevatest andmetest. Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on ELPH samaväärne õigusjõud, kui on Euroopa Liidu aluslepingutel. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 6 lõikele 1 ning lõike 2 kohaselt ühines Euroopa Liit ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Samas avaldamise ja taaskasutamise võimaldamine on üks viis, kuidas tagada inimestele teabe saamise õigus. Andmekaitse Inspeksioon on ka enda vaideotsuses ja ettekirjutus-hoiatuses nr 2.1.-3/17/1851 märkinud, et avaliku sektori läbipaistvus on demokraatliku riigikorra alus ja võimaldab avalikkusel kontrollida avaliku võimu teostamist.<sup>173</sup>

Andmete avalikkus siiski ei tähenda seda, et neid võib taaskasutada või avaldada uuesti. Isikuandmete kaitse direktiivi 95/46/EÜ artikli 29 alusel loodud töörühma hinnangul ei tohiks tõlgendada isikuandmete töötlemise piiranguid selliselt, et kui isik on need ise avaldanud, siis neid tohib edasi töödelda ilma igasuguste lisatingimusteta.<sup>174</sup> Isegi kui andmesubjekt on ise avaldanud enda isikuandmeid, näiteks enda nime, isikukoodi ja seotuse äriühinguga, mis on seadusest tulenev kohustus, siis see ei tähenda, et selliste andmete taaskasutamisel ei peaks järgima isikuandmete kaitse reegleid.<sup>175</sup> Sarnasele seisukohale on jõudnud Riigikohus lahendis 3-2-1-159-14, milles punktis 14 selgitas, et isegi kui isikuandmeid on seaduse alusel mingis vormis avaldatud, siis see ei too kaasa eeldust, et neid isikuandmeid võib edaspidi uuesti avalikustada. Riigikohus on seega väga selgelt väljendanud, et isikuandmete taaskasutusse

<sup>171</sup> Maruste, R., Turk, K. Põhiseaduse komm. vlj. PS § 45/4. 44

<sup>172</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ELT C 326/391, lk 391-407.

<sup>173</sup> Andmekaitse Inspeksiooni vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/17/1851, lk 10.

<sup>174</sup> Arvamus 06/2014 andmete vastutava töötleja õigustatud huvide mõiste kohta direktiivi 95/46/EÜ artikli 7 tähenduses, lk 15 joonealune märkus nr 31.

<sup>175</sup> Arvamus 06/2014 andmete vastutava töötleja õigustatud huvide mõiste kohta direktiivi 95/46/EÜ artikli 7 tähenduses, lk 15 joonealune märkus nr 31.

andmine ei tähenda seda, et neid võib igasugusel viisil kasutada järgimata isikuandmete kaitse reegleid.

Teisest küljest on Tallinna Ringkonnakohus 2014. aastal haldusasjas nr 3-13-703 leidnud, et ettevõtlusega seotud info avaldamine ei ole ülemäärane eraelu puutumatus riive.<sup>176</sup> Äriühingutel kohustus avaldada enda andmeid äriregistri pidajale nagu eelnevalt teises peatükis selgitatud. Euroopa Kohus on liidetud kohtuasjas C-92/09 ja C-93/09 selgitanud, et ei ole mõistlik lisada halduskoormust selleks, et tuvastada, kas juriidilise isiku dokumendid sisaldavad füüsilist isikut tuvastavaid andmeid või mitte. Nimetatud lahendis käsitleti põllumajandustoetustega seotud dokumentatsiooni, mis avaldatakse liikmesriigi veebilehel. Selliste isikuandmete avaldamine on küll ELPH artiklit 7 ja 8 riivav, kuid see on proportsionaalne, arvestades, et liidu regulatsioonist tuleneb kohustus avaldada toetustega seotud andmeid.<sup>177</sup> Sama lahendi osas on kohtujurist Eleanor Sharpston selgitanud, et põhimõtteliselt on läbipaistvuse suurendamine liidu õiguse eesmärk, õiguspärane ning demokraatlikus ühiskonnas vajalik.<sup>178</sup> Samas ei ole kohtujuristi arvates piisav põhjendus isikuandmete kaitse õiguse riiveks liigne halduskoormus.<sup>179</sup> Siinkirjutaja nõustub kohtujurist Sharpstoniga ning leiab, et isikuandmete kaitse ei tohiks jääda tahaplaanile pelgalt seetõttu, et isikuandmete kaitse tagamine on mahukas töö vastutavale töötlejale. Vastutav töötleja peab IKÜM artikli 24 kohaselt tagama andmete turvalise töötlemise ning rakendama tehnilisi ja asjakohaseid meetmeid, et tagada kooskõla IKÜM-ga. Nii e-äriregistri kui ka äriregistri avaandmete portaalis sisalduvad isikuandmed on kõigile vabalt kasutamiseks. Äriregistri avaandmete portaali puhul on võimalik 12 andmestikku massina alla laadida, millest neljas andmestikus on ka isikuandmed. Seejuures ei jää nii massina alla laadides kui ka e-äriregistris andmeid vaadates andmesubjektile nn märki maha, et enda andmesubjekti õigusi teostada. E-äriregistris avaandmetena isikuandmete avaldamine ning nende taaskasutamise lubamine riivab seega PS § 26 ja ELPH artiklist 7 ja 8 tulenevat põhiõigust eraelu puutumatusle ning isikuandmete kaitsele. Samas ei ole õigus isikuandmete kaitsele absoluutne ning seda tuleb kaaluda teiste põhiõigustega.<sup>180</sup> Selline põhimõte tuleneb ka IKÜM põhjenduspunktist 4, mille kohaselt tuleb läbi isikuandmete kaitse õigust tasakaalustada teiste põhiõigustega võttes arvesse proportsionaalsuse põhimõtet. Avaliku sektori teabe taaskasutamine tähendab eelkõige seda, et

---

<sup>176</sup> TlnRnK 3-13-703, p 13.

<sup>177</sup> EKo Liidetud kohtuasjad C-92/09 ja C-93/09 Volker und Markus Schecke GbR ja Hartmut Eifert vs Land Hessen.ECLI:EU:C:2010:662, p 87.

<sup>178</sup> EKo Liidetud kohtuasjad C-92/09 ja C-93/09. Kohtujurist Eleanor Sharpston ettepanek, p 94.

<sup>179</sup> Ibid, p 120.

<sup>180</sup> Kalmo, H. Kask, O. Põhiseaduse II peatüki sissejuhatause kommentaarid – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020, lk 77.

avaliku sektori poolt varasemalt kogutud või loodud teabe kasutamine on selline, et teabe taaskasutamise tulemusena saadakse lisandväärtust, kui esialgne teave panna konteksti muu informatsiooniga.<sup>181</sup> Isikuandmete kaitse tasakaalustavaks põhiõiguseks on tihti õigus saada avalikku teavet ehk informatsiooniõigus.

### 2.3.2. Isikuandmete avaldamise eesmärk äriregistri avaandmetes

Eelnevalt õigusliku aluse peatükis on selgitatud, et avalikes ülesannetes kogutakse ja töödeldakse isikuandmeid tuginedes IKÜM artiklile 6 lõikele 1 punktile e ning vastavalt ka konkreetsele siseriiklikule õigusnormile. Avaandmete puhul võimaldatakse taaskasutajal kasutada saadud andmeid ükskõik missugusel eesmärgil, mis võib kaasa tuua olukorra, kus jäetakse rakendamata IKÜM-st tulenevat eesmärgipiirangut. Eesmärgi piirang on IKÜM artiklist 5 lõikest 1 punktist b, mille kohaselt ei tohi isikuandmeid töödelda esialgsest erineval eesmärgil. Järgnevalt uurib töö autor, mis eesmärkidel on vajalik avaldada äriregistris isikuandmeid.

Äriregistri üldine eesmärk on toodud ÄRS § 2 lõikes 1, mille kohaselt on tegemist riigi infosüsteemi kuuluva andmekoguga. Seeläbi töötleb äriregistri pidaja isikuandmeid avaliku huviga seotud ülesannet täites IKÜM artikli 6 lõike 1 punkti e tähenduses. Artikli 29 tööruhm on 2013. aasta arvamuses selgitanud, et kui avaldatakse isikuandmeid üldiseks kasutamiseks, siis andmete avaldamine peab olema kooskõlas andmete esialgse kogumise eesmärgiga ning avaldamiseks peab olema õiguslik alus.<sup>182</sup>

Avaandmete direktiivi põhjenduspunkti 52 kohaselt on oluline järgida IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti b ja artiklis 6 sätestatud eesmärgi piirangu põhimõtet. Monika Mikiver on öelnud, et eesmärgipiirangu põhimõte on isikuandmete kaitse õiguse nurgakivi.<sup>183</sup> Nimelt oli eesmärgipiirangu põhimõte sätestatud ka juba 1996. aasta isikuandmete kaitse seaduses. Ühtlasi oli eesmärgipiirang ära reguleeritud direktiivi 95/46/EÜ artiklis 6 lõikes 1 punktis b. Hiljem IKÜM tulekuga kandus see põhimõte edasi artiklisse 5.<sup>184</sup> Eesmärgi põhimõtte kohaselt tuleb määratleda, mis on selle töötlemise eesmärk ehk mida nende isikuandmetega soovitakse saavutada. Olukorras, kus lisaks kogumisele soovitakse ka hiljem saadud andmeid töödelda

---

<sup>181</sup> Georgieva, K. From Re-use of Public Sector Information to Open Data.

<sup>182</sup> Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse. Adopted on 5 June 2013, page 12.

<sup>183</sup> Mikiver, M. Analüüs: Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. Justiitsministeerium 2021, lk 14.

<sup>184</sup> Mikiver, M. Analüüs: Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. Justiitsministeerium 2021, lk 14-15.

muul viisil, näiteks avaldada üldsusele, on vajalik ära määratleda sellise töötlemise eesmärk. Artikkel 20 töörihm on 1999. aastal toonud välja, et isikuandmete üldsusele avaldamine võib kaasa tuua olukorra, kus isikuandmeid töödeldakse ilma konkreetse eesmärgita, mis võib andmesubjektidele kaasa tuua negatiivsed tagajärjed. Arvamuse kohaselt tuleks juhtumipõhiselt hinnata, kas selle teabe avaldamisel on vajalik ja põhjendatud ka nendes sisalduvate isikuandmete avaldamine.<sup>185</sup>

E-äriregistri registrikaardi avalikkus on lepingupartnerite mugavus, mille abil on sekunditega võimalik kontrollida, kas konkreetne isik on õigustatud lepingut juriidilise isiku nimel sõlmima või mitte. Äriregistri seaduse (ÄRS) § 29 lõike 3 ning varasemalt kehtinud ÄS § 34 lõike 2<sup>186</sup> kohaselt kehtib registrikanne õigena, va kui kolmas isik teadis, et kanne ei ole õige. Varasemalt kehtinud sõnastuse kohaselt sisaldas säte fraasi „pidi teadma“.<sup>187</sup> Nimetatud fraas eemaldati äriregistri seaduse muudatusega kolmandate isikute efektiivsemaks kaitseks, mis mh tugineb direktiivi 2017/1132/EL artiklile 16 lõikele 5.<sup>188</sup> Äriregistri seaduse muudatusega muudeti osanike nimekirja andmed äriregistri registrikanneteks, millele tuginedes on võimalik osa heauskselt omandada. Varasemalt oli osanike nimekiri küll avalik, kuid tegemist oli informatiivsete andmetega.<sup>189</sup> Alates 01.09.2023 Äriseadustiku § 182 lõike 1<sup>5</sup> alusel on võimalik osa heauskselt omandada, tuginedes äriregistri andmetele. E-äriregistri avalikul osanike nimekirjal on seega äärmiselt oluline väärtus, kuna sellele tuginedes saab lepingupartner heauskselt astuda lepingusse, s.o. äriregistril on garantiifunktsioon.<sup>190</sup> Äriregistris sisalduvate isikuandmete õigsuse roll on seeläbi seotud ka IKÜM artikli 5 lõike 1 punktist d tulenevate andmete õigsuse põhimõttega. Eelnevast tulenevalt on osanike isikuandmete avaldamine äriregistri avalikus toimikus vajalik üksikpäringute puhul e-äriregistris.

E-äriregistri abiinfo veebilehel on viidatud, et andmete avalikustamise eesmärk on informeerida avalikkust kõikide asjakohaste äriühingute õigussuhete kohta, et tagada ärikeskkonna

---

<sup>185</sup> Working Party 20 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data. Opinion No 3/99 on Public sector information and the protection of personal data. Contribution to the consultation initiated by the European Commission in its Green Paper entitled „Public sector information: a key resource for Europe“. COM 1998, 585. Adopted on 3 May 1999, lk 6.

<sup>186</sup> Äriseadustik. - RT I, 30.11.2022, 7.

<sup>187</sup> Äriregistri seadus 493 SE seletuskiri, lk 19. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/45b35838-9623-4c33-b4b4-a7b644ee4c73/ariregistri-seadus> (29.04.2024)

<sup>188</sup> 14. juuni 2017 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/1132 äriühinguõiguse teatavate aspektide kohta - ELT L 169, 30.6.2017, lk 46—127.

<sup>189</sup> Äriregistri seadus 493 SE seletuskiri, lk 87.

<sup>190</sup> Kama, P. Äriregister - Juridica 1995/4 lk 138-141.

usaldusväärsus ja tehingute õiguspärasus.<sup>191</sup> Eelmises peatükis autor selgitas, et äriregistris on vajalik isikuandmeid avaldada, et tagada ärikeskkonna läbipaistvus ja usaldusväärsus tehingute tegemisel. Töö autor nõustub, et üksikpäringute puhul on oluline äriregistris sisalduvate andmete avalikkus, kuna päringuid äriregistrisse ilmselt tehakse äärmiselt palju ning pole mõeldav, et äriregistri pidaja kontrollib iga kord enne andmete väljastamist õigusliku aluse olemasolu.

Olenemata eelnevast, ei ole seadusandja selgitanud, mis eesmärki kannab isikuandmete avaldamine avaandmetes selliselt, et neid saab hulgi alla laadida, need on masinloetavad ning koostalitlusvõimelised teiste andmetega. Delphine Goens on selgitanud BRITE näite põhjal kolme erinevat juhtumit isikuandmete avaldamise eesmärgist avaandmetest äriregistrites.<sup>192</sup> Esmane eesmärk isikuandmete avaldamiseks äriregistris on avalik huvi, teiseks taaskasutajate õigustatud huvi ning kolmandaks äriine eesmärk. Avaliku huvi näitena on Goens toonud rahapesu andmebüroo järelevalve läbiviimise, et avalikes huvides välja sõeluda kahtlasi tehinguid tegevad isikud.<sup>193</sup> Töö autori hinnangul ei ole siiski järelevalve läbiviimine seotud IKÜM artikli 6 lõike 1 mõistes avaliku huviga niivõrd, vaid avalikes ülesannetes tehtav toiminguga. Avalikes huvides ei avaldata isikuandmeid üldsusele, selleks et tuvastada rahapesu juhtumeid. Järelevalveasutustel on pädevus selliseid andmeid küsida olenemata sellest, kas tegemist on avalike andmetega või mitte, kui see on otseselt vajalik nende avalike ülesannete täitmiseks. Õigustatud huvi on Goensi hinnangul olemas näiteks äriühingutel, kes soovivad enne isiku ametisse nimetamist kontrollida tema seoseid teiste äriühingutega.<sup>194</sup> Siinkohal jällegi töö autor ei nõustu, et töösuhetega seotud isikuandmete töötlemisel saaks tugineda õigustatud huvile ning sellistel juhtudel tuleks tugineda hoopis IKÜM artikli 6 lõikele 1 punktile b. Eesti äriregistri puhul oleks mõeldav õigustatud huvi kasutamine päringute tegemisel, kui isikuandmed ei oleks avalikud ning päringute tegemine äriregistris toimiks sarnaselt maksehäireregistriga.<sup>195</sup>

Viimase näitena on Goens toonud ärilise eesmärgi ning seostanud selle olukorraga, kus taaskasutajad kasutavad äriregistris olevaid isikuandmeid ärielistel eesmärkidel ega ole seotud

---

<sup>191</sup>E-äriregistri abiinfo. E-äriregistri andmete avalikustamine ja indekseerimine. Arvutivõrgus: <https://abiinfo.rik.ee/e-ariregistri-paringud/e-ariregistri-avaandmed/e-ariregistri-andmete-avalikustamine-ja> (29.04.2024)

<sup>192</sup> Goens, D. The exploitation of Business Register data from a public sector information and data protection perspective: A case study, - Computer Law & Security Review, Volume 26, Issue 4, 2010, Pages 404-405.

<sup>193</sup> ibid.

<sup>194</sup> Ibid.

<sup>195</sup> Eestis on peamiselt kaks maksehäireregistrit, mis mõlemad avaldavad kolmandatele isikutele võlaandmeid IKS § 10 või IKÜM artikli 6 lõike 1 punkti f alusel. Isikuandmed ei ole maksehäireregistris seega avalikud, vaid neid on võimalik saada, kui päringu tegija kinnitab, et tal on õigustatud huvi neid andmeid saada.

kuidagi äriregistris andmete avaldamise esialgse eesmärgiga. Sellistel juhtumitel peaks Goensi hinnangul olema siseriiklikult ära määratletud, kas nende andmete taaskasutamine on lubatud ning kui seda tehtud ei ole, siis äriregistri pidaja peab tagama, et isikuandmeid ei taaskasutatakse algsest erinevatel eesmärkidel.<sup>196</sup>

Samas AvTs § 3<sup>1</sup> lõige 8 ei anna teabevaldajale kaalutlusvõimalust, kas anda isikuandmed taaskasutamiseks või mitte, vaid annab õiguse otsustada, mil viisil ta seda teeb. 2021. aasta avaliku teabe seaduse muutmise eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et kuigi teabevaldaja ei otsustada, kas teave anda taaskasutamiseks või mitte, siis ta saab otsustada, millisel viisil ta seda teeb.<sup>197</sup> Huvitav on ka direktiivi põhjenduspunkt 28, mille kohaselt isikuandmete taaskasutamine on lubatud üksnes siis, kui järgitakse IKÜM artikli 5 lõike 1 punktis b ja artiklis 6 sätestatud eesmärgi piirangu põhimõtet. Vastavalt konkreetsele andmetöötamise eesmärgile, peab olema selge ja üheselt mõistetav, millisele õiguslikule alusele tuginedes mingit andmetöötlustoimingut tehakse. See tähendab, et kui isikuandmeid soovitakse töödelda, siis tuleb ära määratleda, mis on selle töötlemise eesmärk ehk mida nende isikuandmetega soovitakse peale hakata. Isikuandmeid sisaldava teabe puhul on seega äärmiselt vajalik selgelt määratleda eesmärk, millistel juhtudel võib sellist teavet taaskasutada, sest igasugune isikuandmete töötlus eeldab õigusliku aluse olemasolu vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artiklile 5 lõikele 1 punktile a.

Eesti seadusandja on andnud vabaks kasutamiseks kõik andmed, sh ka isikuandmed ning teabevaldaja peab ise otsustama, mil viisil ja kas ta nende taaskasutamist piirab. Töö autori hinnangul ei ole seadusandja seejuures täpselt läbi mõelnud, mis eesmärk on isikuandmete sellisel viisil avalikustamine ning millist kasu see toob. Töö autor peab siinkohal eelkõige silmas hulgi allalaadimise võimaluse pakkumist, mitte üldist äriühingutega seotud isikuandmete avaldamist e-äriregistris. Olukorras, kus avaandmed sisaldavad ka isikuandmeid ning need andmed seostatakse ka muudest allikatest pärit andmetega, tekib oht isiku tuvastamisele igal juhul. Avaandmetes sisalduvate isikuandmete taaskasutamisse andmine on esialgselt erinev eesmärk ning kuigi avaandmete üheks iseloomu tunnuseks ongi taaskasutamise võimalus, mis erineb algsest töötlemise eesmärgist, siis tuleks töö autori hinnangul ikkagi äriregistri avaandmetes sisalduvate isikuandmete avalikustamisel hulgi allalaadimiseks hinnata, mis eesmärk on sellise avaldamise viisiga seotud.

---

<sup>196</sup> Goens, D. The exploitation of Business Register data from a public sector information and data protection perspective: A case study, - Computer Law & Security Review, Volume 26, Issue 4, 2010, Pages 404-405.

<sup>197</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE seletuskiri, lk 7-8.

Siinkirjutaja soovib rõhutada, et hetkel kehtivas AvTS redaktsioonis ei ole eraldi kohustatud teabevaldajad järgima IKÜM-st tulenevat eesmärgi piirangu põhimõtet, vaid on üksnes viidatud, et teabevaldaja peab hindama AvTS § 3<sup>1</sup> lg 3 alusel piirangute kehtestamise vajadust. AvTS § 3<sup>1</sup> lg 3 kohaselt peab olema tagatud isiku eraelu puutumatus, kui teave antakse üldiseks kasutamiseks ning teabe valdaja peab hindama enne selle avalikustamist juurdepääsupiirangute kehtestamise vajadust. Juurdepääsupiirangu seadmise alus on AvTS § 35. AvTS § 3<sup>1</sup> lg 7 ja 8 on väga üldsõnalised ning antud väga suur vabadus teabevaldajale ise otsustamiseks, kas ja kuidas kaitsta isikuandmeid. Selline lähenemine on mõistetav, kuna teabevaldaja ehk isikuandmete vastutav töötleja peab ise otsustama ja selgitama, kas juurdepääsupiirang on vajalik seada või mitte ning kuidas ja mis viisil tuleks isikuandmeid avaldada, sest kogu teave, mis ei ole piiratud teave AvTS § 34 lg 1 mõistes, on avaandmed. Samas on äriregistri andmete puhul seadusandja selgelt öelnud, et need andmed on avalikud, mistõttu Justiitsministeeriumil, äriregistri vastutava töötlejana, ei ole otsustusõigust selles osas, kas andmed avaldada või mitte. Äriregistri andmete puhul on võimalik üksnes otsustada, mis viisil neid avalikustatakse taaskasutamiseks.<sup>198</sup> Samuti on ka Rahandusministeerium tegelike kasusaajate andmekogu puhul otsustanud avaldada andmekogu nii e-äriregistri üksikpäringutes kui ka hulgiallalaetavate andmetena äriregistri avaandmete portaalis.

Sealjuures tõusetub küsimus, mis eesmärgi kannab isikuandmete avaldamine hulgiallalaetavatena. IKÜM artiklist 5 lõikest 1 punkti c kohaselt peab isikuandmete töötlemisel järgima minimaalsuse põhimõtet ehk nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vaja. Isiku nimi, isikukood ja tema seos äriühinguga on teave, mida reeglina kasutatakse ärisuhetes näiteks lepingupartneri isikusamasuse tuvastamiseks juhtumi põhiselt. Näiteks majandustegevuse üldosa seaduse (MsÜS)<sup>199</sup> § 11 lõike 1 punkti 2 alusel teeb teabevärava haldaja registriandmed Eesti teabevärava kaudu avalikkusele kättesaadavaks, kuid avalikustavates registriandmetes erinevalt äriregistri andmetest ei tohiks sisalduda isikuandmeid. Äriregistri puhul on siiski oluline tuvastada isikusamasus tehingute tegemisel ning seeläbi on vajalik vähemalt isikukoodi kuvamine äriregistri avalikus toimikus ja registrikaardil. Seega on äriregistris sisalduvad isikuandmed eelduseks usaldusvääruse ärikeskkonna loomisel, et kontrollida, kas tehingut sõlmib selleks õigustatud isik või kas osa tõepoolest kuulub konkreetsele isikule.

Avaandmetes sisalduvate isikuandmete eesmärk võib olla ka läbipaistvuse tagamine, s.o. andmeid avaldades on võimalik andmesubjektidel igal ajal kontrollida, milliseid andmeid nende kohta äriregister töötleb. Läbipaistvuse põhimõte on üks peamisi isikuandmete töötlemise

---

<sup>198</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE seletuskiri, lk 10.

<sup>199</sup> Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. - RT I, 06.04.2021, 5.

põhimõtetest IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti a kohaselt. Andmete avalikkus paneb teabevaldajale suurema vastutuse tagada isikuandmete töötamise õiguspärasus ning annab võimaluse kommunikeerida enda tegevust.<sup>200</sup> Äriühingute läbipaistvusega on seotud ka tegelike kasusaajate isikuandmete avaldamine, mis on seotud ka rahapesu ja terrorismi tõkestamise eesmärgiga ning on seeläbi osa usaldusväärse ettevõtluskeskkonna loomise eesmärgist. Teistpidi ei ole rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse mõttes kohustatud isikud kõik ühiskonna liikmed, kellele äriregistri kaudu tegelike kasusaajate isikuandmeid avaldatakse. Lisaks on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud hoolsuskohustused seotud hoopiski tunne-oma-klienti-põhimõtte järgimiseks.<sup>201</sup> Töö autori hinnangul ei ole avaandmete eesmärgid ühildatavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärkidega, kuna tegemist on isikuandmetega, mis võimaldavad lisaks isiku rollile äriühingus teha ka järeldusi isiku varalise seisuga kohta. Seejuures ei ole tegelike kasusaajate andmekogu eesmärk seotud avaandmete põhimõtetega, mistõttu ei ole töö autori hinnangul eesmärgipärane avaldada tegelike kasusaajate isikuandmeid avaandmetena.

Vastavalt direktiivi 2019/1024 I lisale ja rakendusmääruse põhjenduspunktile 4 on äriühingu ja äriühingu omandisuhete andmed väärtuslikud andmestikud. AvTS § 4<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt on väärtuslik andmestik osa avaandmetest ning nendest tulenevat väärtust tuleb ära kasutada uute kõrgkvaliteediga inimväärsete töökohtade ja muude teenuste ning rakenduste loomiseks ühiskonna, keskkonna ja majanduse hüvanguks. Väärtuslike andmestike üldine eesmärk on tugevdada avaandmete põhimõtete edendamist ning teha andmete leidmine ja kasutamine võimalikult lihtsaks.<sup>202</sup> Väärtuslikud andmestikud on osa avalikust teabest, mida peab saama vabalt tasuta taaskasutada.<sup>203</sup> Sarnaselt avaandmete direktiivile on ka väärtuslike andmestike puhul oluline tagada, et andmete avaldamisel järgitakse IKÜM-st tulenevaid reegleid ning siseriiklike õigusnorme.

Töö autor on seisukohal, et väärtuslike andmestike avaldamine on küll hetkel e-äriregistri abil tagatud, kuid see ei tähenda, et isikuandmed peaksid olema osa avaandmetest. Isikuandmed ei ole osa kohustuslikust väärtuslike andmestike andmekoosseisust, mida väärtuslik andmestik

---

<sup>200</sup> Prins, C. Access to Public Sector Information In Need of Constitutional Recognition? – Aichholzer., Burkert, H. (editors). - Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights. Edward Elgar, 2004, lk 62-63

<sup>201</sup> Finantsinspektsiooni soovituslik juhend "Krediidi- ja finantseerimisasutuste organisatsiooniline lahend ning ennetavad meetmed rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks". – Eesti Finantsinspektsioon, lk 24. Arvutivõrgus: [https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-11/FI\\_AML\\_Soovituslik\\_juhend.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-11/FI_AML_Soovituslik_juhend.pdf) (29.04.2024)

<sup>202</sup> 21. detsember 2022 Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2023/138 milles sätestatakse teatavate väärtuslike andmestike nimekiri ning nende avaldamise ja taaskasutamise kord, pp 4.

<sup>203</sup> 21. detsember 2022 Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2023/138, milles sätestatakse teatavate väärtuslike andmestike nimekiri ning nende avaldamise ja taaskasutamise kord (EMPs kohaldatav tekst. C/2022/9562. ELT L 19, 20.1.2023, lk 43—75. Lisa, ptk 5.1.

peab sisaldama, mistõttu ei ole väärtusliku andmestiku eesmärk seotud ka isikuandmete avaldamisega. Isikuandmete töötlus äriregistris väärtuslike andmestike avaldamise eesmärgil ei ole eesmärgipärane. Samuti ei ole tegelike kasusaajate andmekogu eesmärk edendada innovatsiooni või pakkuda neid andmeid taaskasutamiseks uute teenuste loomisel. Seega ei ole innovatsiooni ja ühiskonna hüvanguks proportsionaalne avaldada tasuta isikuandmeid, kui see ei ole kohustus.

Äriregistris olevate isikuandmete eesmärk on muuta ärikeskkond läbipaistvamaks ning usaldusväärseks. Sealjuures on tegemist avaandmetega, mis peaksid teoorias võimaldama luua innovatiivseid lahendusi majanduse ja ühiskonna hüvanguks. Avaldades äriregistri andmed avalikult saavutatakse see eesmärk, sest kõigil on võimalik kontrollida, mis on konkreetse äriühingu esindaja nimi, isikukood ja tuvastada seeläbi isikusamasus. Lisaks on võimalik avalike andmete puhul kontrollida, kes on osanike nimekirjas märgitud osa omanikuks ning seeläbi võimaldatakse osa heauskne omandamine. Äriühingute läbipaistvus viiakse veel järgmisele tasandile, kui avaldatakse tegelike kasusaajate isikuandmed. Järelikult täidab isikuandmete avaldamine äriregistris ärikeskkonna usaldusväärse ja läbipaistvuse eesmärki.

### **2.3.3. Isikuandmete avaldamise vajalikkus äriregistri avaandmetes**

Eelmises peatükis autor selgitas, et osanike nimekirjas sisalduvad isikuandmete eesmärgiks on võimaldada osa heauksest omandamist. Osanike nimekirja andmetel on seega õiguslik tähendus, mistõttu on äärmiselt oluline, et avaldatud andmed oleksid õiged. Seeläbi kannab nende andmete avaldamine ka äriregistri usaldusväärse eesmärki. Kaardile kantud ja kande välise isikute andmete puhul on tegemist informatiivsete andmetega, kuid siiski võimaldatakse selliste andmete avaldamisega muuta isikusamasuse tuvastamine lihtsamaks tehingute tegemisel. Äriregistris avaldatud isikuandmete taaskasutamise puhul on äriregister lähtunud avaandmete põhimõttest, mille kohaselt võib igäüks andmeid kasutada algsest erineval eesmärgil, ärilisel või mitteärilisel. Samas nagu eelpool kirjeldatud, tuleb isikuandmete töötlusel järgida isikuandmete kaitse reegleid, sh seaduslikkuse ja eesmärgipärasuse põhimõtteid. Siiski on küsitav, kas selline avaldamine on vajalik, et soovitud eesmärk saavutada. Järgnevalt analüüsib töö autor, kas äriregistri avaandmetes sisalduvad isikuandmed on vajalikud, et edendada innovatsiooni, liikudes andmepõhisema ühiskonna poole ning kas on vajalik just sellisel viisil neid üldsusele avalikustada.

Põhiseaduse § 26 tuleneva eraelu puutumatust võib piirata, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta piirav õiguste ja vabaduste olemust. Samamoodi on ka EIÕK artiklis 8 lõikes 2 selgitatud, et piirang peab olema vajalik. Euroopa Inimõiguste Kohus on täpsustanud, et sõna “vajalik” tuleb tõlgendada selliselt, et tegemist on tungiva ühiskondliku vajadusega ning eraelu piirav meede on proportsionaalne õiguspärase eesmärgi suhtes.<sup>204</sup> Seejuures tuleb hinnata, kas sama eesmärki on võimalik saavutada selliselt, et isikuandmeid ei ole avaldatud avalikkusele vaid ainult õigustatud isikutele, kes soovivad tugineda äriregistris sisalduvatele andmetele. Sellist seisukohta on väljendanud ka Euroopa Kohus ja märkinud, et isikuandmete avalikustamine peab olema vajalik ja sobiv ning kas see vastab ootuspärasuse nõudele.<sup>205</sup>

IKÜM põhjenduspunkti 154 kohaselt on üldsuse juurdepääs ametlikele dokumentidele avalik huvi ning avaliku teabe hulgas olevaid isikuandmeid võib avalikustada, kui see on ettenähtud liidu õiguses või liikmesriigi õiguses. IKÜM artikkel 86 ka sellise võimaluse otseselt annab liikmesriikidele. E-äriregistris on 12 andmestikku avaandmetena masinloetavas formaadis allalaadimiseks. Neist 12 andmestikust vähemalt 4 andmestikku sisaldavad ka isikuandmeid: kaardile kantud isikud, kandevälised isikud, osanikud, tegelikud kasusaajad.

Avaliku teabe seaduse § 3<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt on avaandmed osa avalikust teabest, mida avaldatakse taaskasutamiseks äriistel või mitteäriistel eesmärkidel ning mille kasutamist ei ole seadusega või seadusega kehtestatud korras piiratud. Kusjuures taaskasutamise eesmärk ei pea langema kokku esialgse eesmärgiga, mille alusel andmeid koguti või loodi avalike ülesandeid täites. Avaandmete vajalikkus ja selle taaskasutamise võimalused on olulised andmepõhisema ühiskonna poole liikumises, mistõttu ei hinda töö autor siinkohal avaandmete vajalikkust. Käesoleval juhul on oluline hinnata, kas just isikuandmed on vajalikud e-äriregistri avaandmete osana. Avaandmed on AvTS § 3<sup>1</sup> lõike 4 kohaselt esitatud masinloetaval kujul, avatud vormingus ning sisaldavad ka andmekirjeldust, kui see on võimalik ja asjakohane. Lisaks on avaandmed kõigile kättesaadavad äriisel või mitteäriisel eesmärgil AvTS § 3<sup>1</sup> lõike 1 alusel.

Isikuandmete avaldamise vajalikkust seoses avaliku huviga on põhjendanud Euroopa Kohtu hiljutises lahendis *Endemol Shine Finland Oy*, kus Soome esimese astme kohus küsis suuliselt teavet füüsilise isiku kriminaalkaristuste kohta. Juhtumis töödeldi andmeid IKÜM art 6 lõike 1

---

<sup>204</sup> EIKo *Application no. 9063/80, Gillow vs Ühendkuningriik*, punkt 55.

<sup>205</sup> EKo Liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, *Rechnungshof (C-465/00) vs Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs AG, ning Christa Neukomm (C-138/01), Joseph Lauer mann (C-139/01) vs Österreichischer Rundfun*, p 92. - ECLI:EU:C:2003:294.

punkti e alusel ehk avalikke ülesandeid täites, kuivõrd oli vajalik tuvastada isiku varasema kohtuliku karistuse olemasolu. Antud juhtumi puhul oli isikuandmete töötlemise esemeks süüteoasjaga seotud andmed, mis oma olemuselt on tundlikumad, kui äriregistris sisalduvad äriühingutega seotud füüsiliste isikute andmed. Sellegipoolest on kohus antud lahendis selgitanud, et avalik huvi saada teavet ei saa kaaluda alati üle õigust isikuandmete kaitsele, kuigi õigus isikuandmete kaitsele ei ole absoluutne.<sup>206</sup>

Äriregistri avalikkuse olulisus ja vajalikkus tuleneb lisaks sellest, et äriregister on oma olemuselt väärtuslik andmestik vastavalt AvTS § 4<sup>1</sup> ning Euroopa Komisjoni, rakendusmäärusele 2023/138, millega sätestatakse teatavate väärtuslike andmetike nimekiri ning nende avaldamise ja taaskasutamise kord. Vastavalt avaandmete direktiivi artiklile 2 punktile 10 on väärtuslikud andmestikud dokumendid, mille taaskasutamist seostatakse ühiskonnale, keskkonnale ja majandusele oluliste hüvedega, eelkõige tänu nende sobivusele lisaväärtusteenustele ja -rakendustele, inimeste arvule, kes võiksid saada kasu sellistel andmestikel põhinevatest lisaväärtusteenustest ja -rakendustest uute kõrge kvaliteediga inimväärsede töökohtade loomisel. Avaandmete direktiivis on määratud kindlaks kuus väärtuslike andmete kategooriat, mis on osa avaandmetest. Nendeks kategooriateks on: georuumilised andmed, maa seire ja keskkond, meteoroloogiateave, statistika, äriühingud ja äriühingu omandisuhted, liikuvus.<sup>207</sup> Nende taaskasutamine peab olema hõlbus ehk minimaalsete piirangutega ja tasuta, avaldatud rakendusliidese kaudu.<sup>208</sup>

Väärtuslike andmetike taaskasutamiseks seati direktiivi artiklis 14 üsna ranged piirangud, nimelt peavad sellised andmed olema masinloetavas vormingus, reeglina tasuta kättesaadavad, rakendusliidese kaudu esitatavad ja võimalusel ka sellised, et neid saab hulgi allaadida andmestikuna.<sup>209</sup> Töö autor soovib siinkohal rõhutada, et komisjoni rakendusmääruse 2023/138 lisa viienda peatüki kohaselt ei kuulu äriühinguga seotud isikute isikuandmed äriühingu põhiteabe alla. Väärtusliku andmestiku põhiaatribuudid on äriühingu nimi, staatus, registreerimise kuupäev, registrijärgse asukoha aadress, õiguslik vorm, registreerimisnumber, äriühingu registrijärgne liikmesriik ning äriühingu tegevusalad. Sinna hulka hõlmatakse ka raamatupidamisdokumente direktiivi 2013/34/EL ning direktiivi 2004/109/EÜ alusel. Liikmesriikidele on jäetud kaalutlusruum otsustamiseks, kui suures mahus ja mis andmeid väärtuslike andmestikuna avaldatakse üldsusele, kuid kindlasti peab olema avaldatud äriühingu põhiteave. Põhikomponendid moodustuvad seega äriregistri avaandmete portaalis lihtandmete

<sup>206</sup> EKO c-740/22 *Endemol Shine Finland Oy*, ECLI:EU:C:2024:216, p 55.

<sup>207</sup> Direktiiv 2019/1024/EL lisa 1.

<sup>208</sup> Direktiiv 2019/1024/EL põhjenduspunktid 66-69.

<sup>209</sup> *Ibid*, art 14.

ja üldandmete andmestikest. Need 4 andmestikku, kus on ka isikuandmed põhikomponentidena sees, ei ole järelikult kohustuslik osa väärtuslikust andmestikust, millele peab kõigile juurdepääsu tasuta võimaldama.

Lisaks väärtuslikele andmestikele ja osanike nimekirjale on äriregistri avaandmete 12 andmestiku seas ka tegelike kasusaajate nimekiri. Kasusaajate isikuandmed erinevalt registrikaardi andmetest, avaldatakse direktiivi 2015/849<sup>210</sup> artikli 30 lõigete 5, 5a ja 9 ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS)<sup>211</sup> § 78 lg 1 alusel. Samas on RahaPTS § 78 lõige 3 arusaamatu eesmärk, kuivõrd lõike 1 alusel on kasusaaja andmed juba avalikustatud äriregistris ning seda hulgi allalaetavatena.

Käesoleval hetkel on kasusaajate registris sisalduvad isikuandmed osa äriregistrist ning seega osa äriregistri avaandmetest. Tegelike kasusaajate andmestikust avaldatakse isikuandmetest kasusaaja isikukood, nimi, isikukoodi riik, elukoha riik ja kontrolli teostamise viis. Juhul, kui isikukood puudub, siis tuleb avaldada tegeliku kasusaaja sünniaeg ja -koht ning elukohariik RahaPTS § 77 lg 1 järgi. Tegelike kasusaajate andmete avaldamine muudab äriühingute tegevuse läbipaistvamaks, kuid töö autori hinnangul ei ole vajalik selliste isikuandmete avaldamine üldsusele nii, nagu seda hetkel tehakse äriregistri avaandmete kaudu. Kasusaajate registri andmed on vajalikud, et tuvastada kliendi või juhuti tehtavas tehingus osaleva isiku isikusamasus RahaPTS § 20 lõike 1 punkti 1 kohaselt. Nimetatud sättes mainitud hoolsusmeetmed on osa RahaPTS § 19 lõikes 1 nimetatud hoolsusmeetmetest, mida on RahaPTS mõistes kohustatud isik kohustatud kohaldama RahaPTS § 2 nimetatud isikud, s.t. kohustatud isikute hulka ei saa hõlmata kogu avalikkust, kes äriregistrist saavad andmeid vaadata. Tegelike kasusaajate andmete avaldamine muudab äriühingud küll läbipaistvamaks, kuid töö autori hinnangul ei ole vajadust avalikustada äriregistri avaandmete seas hulgi allalaetava andmestikuna kasusaajate andmekogus sisalduvaid isikuandmeid. Lisaks on ka üksikpäringute puhul küsitav, miks peab igapähele olema juurdepääs sellistele isikuandmetele.

Seoses digitaliseerimisega ning tehisaru laiema kasutamisega tavainimeste seas, on inimesed muutunud uudishimulikumaks, kuna Internet võimaldab otsida huvipakkuvate isikute kohta informatsiooni. Näiteks on võimalik üsna hõlpsasti leida, millised kinnistud isikule kuuluvad või millise äriühinguga on seotud kasusaaja või osanik. Riigikohus on selgitanud, et füüsilisest

---

<sup>210</sup> 20. mai 2015 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ - *ELT L 141, 5.6.2015, lk 73–117*.

<sup>211</sup> Rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadus. - RT I, 06.07.2023, 71.

isikust ettevõtjad märgivad äriregistris enda tegevuskohaks isikliku eluruumi, sest just seal FIE oma majandustegevust teostab.<sup>212</sup> Tavapärane on, et väikesed osühingud registreerivad enda ettevõtte isikliku eluruumi. Mõistetavalt kontrollitakse just väiksemate ettevõtetega lepinguid sõlmides äriregistris esindaja isikuandmeid, et tuvastada isikusamasus, kuid käesoleval juhul on need andmed masinloetavad ning hulgi allalaetavad. Arvestades, et isikuid võib häirida tavapärane e-äriregistri veebilehel isikuandmete avaldamine (isikukood, e-post), siis selliste andmete massina allalaadimine võib kaasa tuua ohu nende andmesubjektide eraelu puutumatusse. Õiguskantsler on enda 2020. aasta arvamuses märkinud, et FIE-de puhul on nende peamine tegevuskoht nende enda eluruum, mistõttu selliste andmete avaldamine üldsusele võib olla nende eraelu riivav.<sup>213</sup>

Äriregistris sisalduvate isikuandmete vajalikkus seisneb eelkõige selles, et kontrollida isikusamasust, tugineda esitatud andmetele ning tagada ärikeskkonna läbipaistvus. Üksikpäringute puhul on töö autori hinnangul mõistetav, miks isikuandmeid on vajalik avalikult avaldada. Samas ei nõustu autor, et ärikeskkonna usaldusväarsuse tagamiseks on vajalik kogu üldsusele anda taaskasutamiseks äriregistris sisalduvaid isikuandmeid. Äriregistri avalikul toimikul ja registrikaardi eesmärk on muuta ärikeskkond usaldusväärsemaks. Samuti muutub ärikeskkond ka läbipäsitvamaks, kui avalikult kuvada tegelike kasusaajate isikuandmeid. Andmepõhiste otsuste väärtus on oluline ärikeskkonnas ärisuhete loomisel ning innovatsiooni tekkimiseks, kuid avalikult kättesaadavad äriühingutega seotud füüsiliste isikute isikuandmed võib teistpidi kaasa tuua olukorra, kus neid kasutatakse ära muudeks eesmärkideks, kui innovaatiliste uute lahenduste loomiseks. Seda eelkõige olukorras, kus äriregister avaldab lisaks üksikpäringutele ka massallalaetavaid andmestike.

Suures mahus isikuandmete avaldamine võib kaasa tuua olukorra, kus neid taaskasutatakse kuritegelikel eesmärkidel. Eelnevalt ka selgitatud, et avaandmeid alla laadies kuvab üksnes teavitust, et taaskasutaja peab järgima IKÜM-st tulenevaid nõudeid, kuid töötlemise õiguspärasuse üle on võimatu kontrolli teha. Töö autor leiab, et massallalaetavtel ja suurte andmete analüüs on oluline, kuid seda peaks lubama põhjendatud juhtudel. Näiteks on võimalik sõlmida avanamdete saamiseks API leping, XML teenuse kasutamiseks<sup>214</sup>. Sellisel viisil oleks teada, milline konkreetne taaskasutaja mis andmeid alla on laadinud ja tuvastada isikuandmete

<sup>212</sup> RKHKo 3-3-1-63-15, punkt 12.

<sup>213</sup> Õiguskantsleri arvamus 24.08.2020 nr 14-3/200725/2004572, lk 2-3. Arvutivõrgus: [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/F%C3%BC%C3%BCsilisest%20isikust%20ett ev%C3%B5tjate%20andmete%20avaldamine.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/F%C3%BC%C3%BCsilisest%20isikust%20ett ev%C3%B5tjate%20andmete%20avaldamine.pdf) (29.04.2024)

<sup>214</sup> Äriregistri avaandmed. API teenuste tutvustus. Arvutivõrgus: <https://avaandmed.ariregister.rik.ee/et/ariregistri-avaandmete-api/teenuste-tutvustus> (29.04.2024)

töötlemise eesmärk ja õiguslik alus. Seetõttu ei ole isikandmete avaldamine massallalaetavalt vajalik s ärikeskkonna usaldusväärse ja läbipaistvuse tagamiseks.

Siinkirjutaja hinnangul ei ole viimasel juhul vajalik isikuandmete kaitse vaatest avaldada sellisel viisil isikuandmeid, sest on üsna võimatu tagada, et taaskasutajad tõepoolest järgivad IKÜM nõudeid andmeid taaskasutades, sest andmeid saab alla laadida igaüks ning kasutada ärilisel või mitteärilisel eesmärgil. Kokkuvõtlikult on töö autori hinnangul vajalik isikuandmete sisaldumine äriregistris, kui neid avaldatakse üksikpäringutega, mitte massallalaetava andmestikuna. Avaandmete vajadus peitub eelkõige andmepõhiste otsuste tegemiseks ühiskonna hüvanguks, mitte füüsiliste isikute kohta andmete kogumiseks.

#### **2.3.4. Isikuandmete avaldamise mõõdukus äriregistri avaandmetes**

Käesolevas peatükis analüüsib autor, kas äriregistris sisalduvaid isikuandmeid on mõõdukas avaldada sellisel avaandmete viisil nagu hetkel tehakse, s.o. ilma juurdepääsupiiranguteta, kõigile vabalt kasutamiseks. Autor uurib ka seda, kas on mõõdukas avaldada isikuandmeid sisaldavaid andmestikke masinloetavatena ja hulgi allalaetavalt. Avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 3 on märgitud, et avaliku sektori ja avalikult rahastatud teabe taaskasutamine on oluline, et stimuleerida digitaalset innovatsiooni eelkõige seoses tehisaruga. Eelnevalt on jõutud järeldusele, et äriregistris toimub isikuandmete töötlemine esmalt ÄRS § 12 jj, § 25 ja § 26 lõike 1 punktide 1, 2, 6 ja lõike 2 alusel ning tegelike kasusaajate isikuandmete puhul RahaPTS § 22 lõike 1 ja § 48 lõike 2 nimetatud eesmärkidel. Tegelikud kasusaajad peavad enda isikuandmed sisestama andmekogusse vastavalt RahaPTS § 77. RahaPTS § 78 alusel avalikustatakse tegeliku kasusaajate andmed äriregistri infosüsteemis. Äriregistri avalik toimik ja registrikaardi andmed on avalikud ÄRS § 25 lõike 1 alusel koosmõjus ÄRS § 30, s.t. ka tegeliku kasusaaja andmed avalikustatakse avalikult äriregistri kaudu.

Seadusandja ei ole äriregistrile ette näinud eraldi õigusnormi esmalt kogumiseks ning seejärel avaldamiseks eraldi õiguslikku alust siseriiklikult. Põhjus sellisele lähenemisele võib olla seotud asjaoluga, et äriregister on olnud algusest peale avalik ning osa andmeid on muudetud masinloetavaks tuginedes AvTS § 3<sup>1</sup> lõikele 4. Äriregistri seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on osanike nimekirja avaldamisel avaliku usaldatavuse ja osade õiguste heauskse omandamise võimalus. Äriregistri usaldatavust peab tagama andmete õigsuse põhimõtte järgimisega, vältides ebaõigete kannete tegemist ning kuritarvitusi.<sup>215</sup> Seadusandja on seadnud äriregistris

---

<sup>215</sup> Äriregistri seadus 493 SE seletuskiri, lk 70-71.

isikuandmete avaldamise eesmärgiks avatud ja usaldusväärse ärikeskkonna loomise, mis võimaldab lepingupartneritel tuginedes registrikannetele heauskselt osasid omandada.

Eelnevalt on selgitatud, et äriregister on osaliselt ka väärtuslik andmestik, kuid isikuandmed ei ole kohustuslik osa väärtuslikust andmestikust. Ühtlasi ei ole töö autori hinnangul väärtuslike andmestike eesmärgiks avaldada isikuandmeid, vaid eesmärgiks on luua uusi töökohti ja teenuseid ühiskonna, keskkonna ja majanduse hüvanguks. Täiendaval on autor eelnevalt selgitatud, et kasusaajate isikuandmete avaldamine üldsusele on ELPH artiklite 7 ja 8 raske riive. Nimelt on kasusaajate register üks neljast andmestikust, mida äriregister avaldab enda avaandmete portaalis.<sup>216</sup> Euroopa kohus on selgitanud, et üldsusele isikuandmete avaldamine võib andmesubjektidele kaasa tuua negatiivseid tagajärgi, kuna saadud andmeid võidakse veel omakorda säilitada ja levitada ehk taaskasutada.<sup>217</sup> Olukorras, kus kasusaajate isikuandmete avaldamine riivab isikute eraelu ja õigust isikuandmete kaitsele, siis töö autori hinnangul ei ole mõõdukas neid avaldada hulgi- allalaetavatena sellisel viisil nagu seda hetkel tehakse. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 77 lõike 1 punkti 1, lõike 2 punkti 1, lõike 3 punkti 1 ja lõike 3 alusel sisestatakse äriregistri infosüsteemi kasusaajate andmekogusse isikuandmed: isikunimed, isikukoodid ja elukohariigid.

Tegelike kasusaajate isikute andmekogu eesmärk on võimaldada tõkestada rahapesu ja terrorismi, kuid neid isikuandmeid on eelkõige RahaPTS § 2 nimetatud kohustatud isikud. Tegemist on suletud ringi isikutega, kellel lasub kohustus tuvastada tegelike kasusaajate isikusamasus, mistõttu ei ole töö autori hinnangul mõõdukas avaldada tegelike kasusaajate isikuandmeid üldsusele. Töö autor peab siinkohal silmas nii avalikus e-äriregistris kui ka hulgi allalaetavate andmete seas isikuandmete avaldamist.

Lisaks nendele 12 andmestikule, mis on äriregistris massallalaetavad, on võimalik tasuta saada e-äriregistrist ka muid dokumente üksikpäringuga. Dokumentide seas on näiteks korteriühistu üldkoosoleku protokollid, kus on kaasas hääletuslehed, osalejate nimed ja allkirjad või isikukoodid. Korteriühistu dokumente ei ole küll võimalik avaandmete teabeväravast alla laadida, kuid igapähele on õigus tutvuda ja saada registrikaardist ära kirju. Terve registriosa nägemine ühe kinnistu kohta maksab 3 € ning hetkel kehtiva AvTS redaktsiooni järgi on tegemist seega avaandmetega. Töö autor soovib siinkohal täpsustada, et kõik andmed, millel ei ole juurdepääsupiirangut, on hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt avaandmed, seega on ka kinnistusraamatu andmed avaandmed ning tasu küsimine on üks võimalustest, kuidas piirata

---

<sup>216</sup> Äriregistri avaandmed. Arvutivõrgus: <https://avaandmed.ariregister.rik.ee/et/avaandmete-allalaadimine> (29.04.2024)

<sup>217</sup> EKo liidetud kohtuasjad C-37/20 ja C-601/20, *WM, Sovim SA vs Luxembourg Business Registers*, p 43.

isikuandmete taaskasutamist. Järelikult on juba RIK poolt hallatavatest avalikest registritest võimalik kokku koguda erinevaid isikuandmeid ning kasutada neid koos äriistel või mitteäriistel eesmärkidel, mis võib kaasa tuua füüsilise isiku profileerimise ning seeläbi ka raske riive tema eraelu- ja perekonnaelu puutumatusetele kui neid andmeid kasutada koos äriregistris olevate avaandmetega.

Järelikult ei ole võimalik tagada, et avaandmetes sisalduvaid isikuandmeid ei kasutata koos teistest allikatet saadud andmetega ning ei profileerita inimesi saadud andmete põhjal. Andmetest saadava kasu eeldus on, et neid andmeid seostatakse muudest allikatest saadud andmetega. Siiski on tegemist loogilise toiminuga, kui avaandmetes sisalduvaid isikuandmeid kogutakse eraldi ning ühendatakse veel teiste andmete või teabega. Riigikohus on varasemalt selgitanud, et juriidiline isik peab arvestama, et temaga seotud andmed ning seeläbi ka seotud juhatuse liikme andmed on avalikkusele kättesaadavad.<sup>218</sup> Antud kaasuses avaldati Tallinna ühel ristmiku plakatil juriidilisest isikust võlgnik ning tema juhatuse liikme nimi. Äriregistri avaandmete puhul võib samuti tekkida olukord, kus saadud isikuandmeid koos äriühingu andmetega hakatakse taasavaldama muul eesmärgil, kui nende algne eesmärk oli. Avaandmete eesmärgiks ongi võimaldada andmete taaskasutamist uuel viisil, kuid isikuandmete taaskasutamine, sh nende avaldamine, eeldab õiguspärase eesmärgi olemasolu, õiguslikku alust ning IKÜM artiklis 5 nimetatud põhimõtete järgimist. Avaandmete mõistes ja isikuandmete kaitses esineb seega vastuolu, kuna ühest küljest peab andmeid avaldama, mis on avaliku sektori valduses, kuid teisest küljest avaldatakse sealhulgas ka isikuandmeid. Tiina Ilus on võrrelnud õigust isikuandmete kaitsesele demokraatiliku ühiskonna iseloomustava asjaoluna, mille teine tahk on informatsioonivabadus ja teabe kättesaadavus igapähele.<sup>219</sup>

Äriregistris andmete avaldamine ning avaandmete hulgiallalaadmise võimalus muudab äriühingute tegevuse läbipaistvamaks, näiteks kui äriühingu juhatuses on avalikus sektoris töötav inimene. Lahendis C-184/20 analüüsis Euroopa Kohus erahuvide deklaratsiooni avaldamist üldsusele internetis, milles hinnati üldist avalikku huvi, avalikus sektoris huvide konflikti ja korruptsiooni ennetamiseks vs isikute eraelu riivet. Kohtu hinnangul ei ole põhjendatud avaldada nii suures mahus isikuandmeid, kuivõrd erahuvide deklaratsioonis sisalduvad ka andmesubjekti lähedaste isikuandmed ning tegemist on raske riivega.<sup>220</sup> Äriregistri avaandmete puhul, ei avaldata nii suures mahus isikuandmeid nagu kõnealus

<sup>218</sup> RKTko 21.12.2010, 3-2-1-67-10, p 19.

<sup>219</sup> Ilus, T. Isikuandmete kaitsese olemus ja arengusuunad. – Juridica VII/2002, lk 439.

<sup>220</sup> EKO C-184/20 OT vs Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, ECLI:EU:C:2022:601, p 96.

kohtuasjas, mistõttu on võib äriregistris sisalduvate isikuandmete avaldamine hulgi allalaetavate avaandmetena olla proportsionaalne.

Euroopa Kohus on lahendis C-439/19 selgitanud, et kui isikuandmeid töödeldakse avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks, sh edastatakse isikuandmeid üldsusele, siis on vajalik hinnata, kas selline isikuandmete kaitse õiguse riive on põhjendatud ja proportsionaalne arvestades taotletavat eesmärki.<sup>221</sup> Äriregistri andmete puhul on andmete avalikkust põhjendatud ärikeskkonna usaldusvääruse ning üldise läbipaistvusega. Töö autor jõudis eelmises peatükis seisukohale, et isikuandmete avaldamine avaandmetena selliselt, et neid on võimalik massina alla laadida avatud vormingus, ei täida ärikeskkonna usaldusvääruse eesmärki. Ärikeskkonna usaldusväärus ja isikusamasuse tuvastamine on oluline eelkõige üksikpääringute puhul. Massina isikuandmeid sisaldavate andmestike allalaadimine võib võimaldada küll ilmselt teha järeldusi selles osas, mis puudutab isikute rolle erinevates äriühingutes, kuid seeläbi teostatakse sisuliselt profiilialüüsi.

Töö autor on seisukohal, et kuigi nii äriregistri seadusest kui ka Euroopa Liidu õigusaktidest tuleneb kohustus avaldada äriühingute ja nende omandisuhetega seotud andmeid, siis isikuandmete avaldamine taaskasutamiseks ei pea toimuma masinloetavate ja hulgi allalaetavate andmestike kaudu. Näiteks kinnistusraamatu registriosa andmed on küll avaandmed, kuid nendes sisalduvaid isikuandmeid ei ole võimalik alla laadida kõike korraga, vaid on võimalik igapäev saada üksikpääringuga, kui tasuda 1-3 eurot. Kinnistusraamatu avaandmete seas, mida saab avaandmete portaali kaudu alla laadida, ei ole isikuandmeid.<sup>222</sup> Seega sõltub autori hinnangul isikuandmete kaitse riive sellest, kuidas neid isikuandmeid avaandmetes avaldatakse. Käesoleval juhul on äriregistri kaudu avaandmetena massina allalaetavate isikuandmete avaldamine raskelt andmesubjektide õigust eraelule ja isikuandmete kaitsele riivav.

Töö autor nõustub, et avaliku teabe avalikustamine laiemalt ning nende põhjal otsuste tegemine aitab teha paremaid otsuseid, võttes arvesse konkreetse grupi iseärasusi, kuid siiski tuleb arvestada ka andmesubjekti õigustega, sh õigusega enda isikuandmete kaitsele. Seejuures ei profileeri ega tee automatiseeritud töötlust äriregister, vaid selline võimalus sisuliselt antakse taaskasutajatele, kui nad massina saavad alla laadida äriregistri avaandmeid, milles on ka isikuandmed. Andmeid kombineerides teistest allikatest pärit andmetega taaskasutajad riskasutatavad äriregistris saadud avaandmeid, mis võib ületada andmesubjektide ootused

---

<sup>221</sup> EKO -439/19 Latvijas Republikas Saeima, ECLI:EU:C:2021:504, p 106.

<sup>222</sup> Töö autor laadis avaandmete portaali kaudu alla kinnistusraamatu avaandmed. Andmeid põgusalt uurides ei leidnud seal isikuandmeid, nt kinnistu omanike nimesid ega isikukoode. Arvutivõrgus: <https://avaandmed.eesti.ee/datasets/kinnistusraamatu-avalikud-tasuta-andmed> (29.04.2024)

nende isikuandmete avaldamise eesmärgi osas. Seeläbi võidakse avaandmetes sisalduvate isikuandmete taaskasutamise füüsilisi isikuid profileerida. Avaandmete taaskasutamise puhul ei pea neid hiljem taaskasutama kooskõlas esialgse andmetöötluse eesmärgiga, kuid siiski võib andmesubjekt eeldada, et tema isikuandmeid kasutatakse üksnes temaga seotud äriühinguga toimingute tegemiseks.

Töö autori hinnangul oleks proportsionaalne avaldada massina äriühingutega seotud füüsiliste isikute andmeid, kui selle andmete analüüsi tulemusel lahendatakse mingi konkreetne probleem. Näiteks äriühingute tankistijate skeemide avastamiseks ning ennetamiseks võib-olla mõistlik uurida suures koguses isikuandmeid, et tuvastada vastavalt äriühingute liigile ja tegevusele mingeid kindlaid mustreid. Suur hulk andmeid võimaldab ära tabada probleemset kohad, et teha seadusandluses korrekture.

Siiski ei ole siinkirjutaja hinnangul mõõdukas avaldada massina allalaetavat avaandmetena kasusaajate isikuandmeid, kuivõrd tegemist on kasusaaja isikute eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse riivega ELPH art 7 ja 8 mõiste. Eelnevalt jõutud järeldusele, et tegelike kasusaajate isikuandmete avaldamine avaandmetena ei ole vajalik ega eesmärgipärane. RahaPTS mõistes kohustatud isikud peavad ise täitma enda hoolsuskohustusi, et vältida ebaseaduslikke või muul moel kahtlasi tehinguid ärikeskkonnas.

Sealjuures on seadusandja eesmärk olnud koondada erinevate avalike registrite andmed e-äriregistrisse, mida on huvitatud isikul võimalus mugavalt ühest kohast vaadata, näiteks Maksu- ja Tolliameti võlainfo.<sup>223</sup> Õnneks ei sisaldu täiendavad andmed nendest 12 andmestikust, mida saab massina alla laadida, kuid üsna lihtsalt on võimalik viia kokku avaandmetes sisalduvad isikuandmed muude e-äriregistris olevate andmetega. Andmesubjektidel seega puudub kontroll, kes nende isikuandmeid töötleb, mis eesmärgil ning kui kaua. Olukorras, kus isikuandmed on avaandmete hulgas, mida on võimalik alla laadida selliselt, et need andmed on masintöödeldavad ja saab kasutada ärilistel või mitteärilistel eesmärkidel, siis tehnoloogiliselt ja füüsiliselt on äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu tagada andmesubjektide õiguste teostamise võimalikkust.

Eelnevast tulenevalt ei ole töö autori hinnangul proportsionaalne avaldada äriregistri avaandmete seas isikuandmeid nii nagu seda tehakse hetkel äriregistri avaandmete portaali kaudu. Sellisel viisil isikuandmete avalikustamisel ei ole andmesubjektidel mingit kontrolli enda isikuandmete üle, isikuandmeid saab hulgi allalaadida ning riskasutada teiste andmetega, mis võib kaasa tuua inimeste profileerimise ning nende eraelu riive. Lisaks ei ole hetkel ka

---

<sup>223</sup> Äriregistri seadus 493 SE seletuskiri, lk 6.

võimalik andmesubjektidele tagada kõiki nende IKÜM-st tulenvaid õigusi, sh õigus saada teavet, sest taaskasutajate kohta ei ole andmesubjektidel n-ö märki maas.

#### **2.4. Ettepanekud äriregistri avaandmete sisalduvate isikuandmete paremaks kaitseks**

Töö autor ei heida Eesti seadusandjale ette avaandmete avaldamist ning mõistab andmetest saadava kasu väärtusi ja võimalusi, kuid soovib juhtida tähelepanu andmekaitsega seotud probleemkohtadele seoses isikuandmete töötlemisega avaandmete seas. Juba enne avaandmete direktiivi jõustumist tekkis ühiskonnas küsimusi seoses avaliku teabe taaskasutusse andmise ning isikuandmete kaitse tagamise vahekorraga.<sup>224</sup> Äriregistri vastutav töötleja on Justiitsministeerium, kelle ülesanne on tagada nii esialgsel isikuandmete kogumisel kui ka hilisemal avaldamisel kooskõla IKÜM-ga. Isikuandmete kaitse üldmääruse artiklist 24 tuleneb vastutavale andmetöötlejale kohustus tagada, et isikuandmete töötlemisel kasutatakse asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid, et tagada ja suuta tõendada isikuandmete töötlemine kooskõlas IKÜM-ga. Kasutatavad meetmed peavad arvestama isikuandmete töötlemise laadi, ulatust, konteksti, eesmärgi ning ka füüsiliste isikute õigusi ja vabadusi ähvardavaid erineva tõenäosuse ja suurusega ohte. IKÜM põhjenduspunktis 83 on täpsustatud, et turvalisuse tagamiseks peab andmetöötleja kaaluma, kas selline töötlemisviis võib tekitada isikuandmete lekkimise või muu ebaseadusliku muutmise, mille tulemusel tekib kahju.

Üks võimalik viis, kuidas kontrollida isikuandmete töötlemise õiguspärasust, on viia läbi andmekaitsealane mõjuhindang, millele on viidatud ka avaandmete direktiivi põhjenduspunktis 53. Artikli 29 tööühma hinnangul peaksid teabevaldajad enne avaliku teabe avalikustamist taaskasutamiseks avaandmetena viima läbi andmekaitsealased mõjuhindangud, kui avaldatav teave sisaldab ka isikuandmeid.<sup>225</sup> Töö autorile teadaolevalt ei ole Justiitsministeerium äriregistri vastutava töötlejana läbi viinud otseselt andmekaitsealast mõjuhindangut, vaid üksnes selgitanud, et isikuandmeid võib taaskasutada, kuid tuleb hinnata võimalikku riivet andmesubjekti eraelu puutumatusel.<sup>226</sup> Töö autor ei nõustu sellise lähenemisega ning leiab, et kui seadusandja on teistele teabevaldajatele või eraõiguslikele juriidilistele isikutele soovitanud vajadusel läbi viia andmekaitsealane mõjuhindang, et vältida isikuandmete avaldamist

---

<sup>224</sup> Vt viide 25 ja 26.

<sup>225</sup> Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse. Adopted on 5 June 2013, page 6. Arvutivõrgus: [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf)

<sup>226</sup> Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE, lk 9-10.

avaandmetena, siis on arusaamatu miks ei ole Justiitsministeerium seda ise rakendanud äriregistri isikuandmeid taaskasutamiseks avaldades. Kui taaskasutajad hakkavad riskasutama avaandmeid ning nendes sisalduvaid isikuandmeid ärilisel eesmärgil, siis tuleks läbi viia ka andmekaitsealane mõjuhindang, sest töödeldakse isikuandmeid, mida kombineeritakse muudest allikatest pärit andmetega. Töö autor teeb ettepaneku, et Justiitsministeerium äriregistri vastutava töötajana viiks läbi andmekaitsealase mõjuhindangu, et analüüsida isikuandmete kaitse õiguse tagamist, kui isikuandmeid avaldatakse hulgi allalaetavatena ning riskasutamise võimekusega.

Muu hulgas on töö autori hinnangul küsitav, miks on vajalik just sellises koosseisus isikuandmete avaldamine üldsusele taaskasutamiseks. RIK on e-äriregistri abiinfos selgitanud, et isikukood on vajalik nimekaimude korral.<sup>227</sup> Töö autori hinnangul ei ole vajalik kuvada nii isikunime kui ka isikukoodi korruga koos, kui äriregister võimaldab massallalaadida registrikaardil ja registrikaardi väliste isikute andmeid, osanike nimekirja ning kasusaajate andmekogu. Äriregistri usaldusväarsuse ja garantiifunktsioon on oluline eelkõige üksikpääringute puhul, kus lepingupartnerid kontrollivad enne tehingusse astumist vastaspoole andmeid, näiteks esindusõigust. Nimekaimude probleemi vältimiseks võiks avalike andmetena kuvada üksnes isikukoodi, mis võimaldaks tuvastada näiteks esindusõiguse olemasolu lepingu sõlmimisel. Isikukood ei ole ka eriliiki isikuanne ning seda on AKI selgitanud.<sup>228</sup> Seejuures on isikukood unikaalne ning isikuid reeglina tuvastatakse kontrollides dokumendil olevat isikukoodi. Samas ei pruugi lepingupartnerid teada äriühingu esindusõigusega isiku isikukoodi, kuid lepingu mugavamaks sõlmimiseks võib ikkagi vajalik olla isikunime kuvamine koos isikukoodiga. Eelnevast tulenevalt pakub töö autor välja, et isikunimi ja isikukood oleksid äriregistris kättesaadavad üksikpääringute puhul, mil realselt on vajalik tuvastada isikusamasus, isiku roll äriühingus või tugineda muul moel äriregistris sisalduvatele andmetele. Üksikpääringute puhul peab töö autor silmas eelkõige e-äriregistris tehtavaid päringuid ühe konkreetse äriühingu kohta. Töö autori hinnangul ei ole vajalik kõigile tasuta massina allalaadimiseks anda äriühingutega seotud isikuandmeid, osanike nimekirja ja kasusaajate isikuandmeid, kuivõrd sellest ei jää maha ka jälge andmesubjektile.

Samuti võiks tekitada andmesubjektides rohkem turvatunnet see, kui nad teaksid, kes on nendega seotud andmeid alla laadinud, s.o. võiks rakendada Andmejälgijat. Hetkel on avalik sarnaselt e-äriregistrile kinnistusraamatu registriosa vastavalt asjaõigusseaduse § 55 lõikele 1

---

<sup>227</sup> RIK e-äriregistri abiinfo. E-äriregistri andmete avalikustamine ja indekseerimine. 04.10.2022. Arvutivõrgus: <https://abiinfo.rik.ee/node/300/>

<sup>228</sup> Andmekaitse Inspeksioon. Isikuandmete korduma kippuvad küsimused: varia. Arvutivõrgus: <https://www.aki.ee/isikuandmed/kkk/varia#varia-7>

ja kinnistusraamatuseaduse § 74 lõikele 1. Teisalt oleks Andmejälgijas kajastuvate e-äriregistri päringute tegija isikuandmete näitamine omakorda isikuandmete töötlus ning on kohati kummaline, võttes arvesse, et seal kajastatakse infot, kes ja millal on vaadanud juba seadusandja poolt avalikuks taaskasutamiseks antud andmeid. Samas on oluline erisus kinnistusraamatu avaandmetel ja e-äriregistri avaandmete andmestikel. Kinnistusraamatu masinloetavad avaandmed ei sisalda isikuandmeid, kuid e-äriregistri hulgi alla laetavates avaandmetes on ka isikuandmeid. E-kinnistusraamatus päringute tegijate nime kajastatakse päringu subjektiks oleva kinnistu omaniku Andmejälgijas ning päring on tasuline. Paratamatult tekib kinnistu omanikul küsimusi, miks keegi on tema kinnistu registriosaga tutvunud ja võib tekkida lausa hirm enda perekonna- ja eraelu puutumatuses osas.

Sellel põhjal Andmejälgijas päringute kajastamine võimaldab andmesubjektidel kontrollida, kes nende kohta on päringuid teinud ning seeläbi tunda mingisugust kaitset. Kinnistusraamatu näite puhul on inimesed hakanud hoolikamalt jälgima, kes nende kohta on päringuid teinud, kuna hetkel veel saab teha kinnistusraamatus päringuid ka isiku nime ja isikukoodi järgi. Sellise võimaluse pakkumine on viinud olukorrani, kus Justiitsministeerium on edastanud 15.11.2023 arvamuse avaldamiseks kinnistusraamatuseaduse muudatused teistele ministeeriumitele ja liitudele. Justiitsministeerium on muudatuste põhjendustena märkinud, et inimesed on muutunud tundlikumaks enda eraelu ja privaatsuse osas, mistõttu igasugused uudishimupäringud tekitavad palju küsimusi.<sup>229</sup> Tekkinud hirm on inimlikult mõistetav. Näiteks on Rootsis avalikud maksuameti registreerimisandmed, mille abil on võimalik hõlpsasti tuvastada isiku vanus, aadress ja elukoht. Selliste andmete avalikustamine üldsusele on toonud kaasa olukorra, kus erinevad jõugud on sihtmärgiks seadnud elamurajoone ning kannatada on saanud ka tavainimesed.<sup>230</sup> Samuti käis meedias hiljuti läbi juhtum, kus üks füüsiline isik oli vaadanud e-kinnistusraamatust väga paljude Eesti inimeste kinnistute andmeid.<sup>231</sup> Seega võib Andmejälgija kasutamine ühest küljest tekitada turvatunnet ning panna päringu tegijat rohkem mõtlema enne päringu tegemist, kuid samas tekitada andmesubjektides paanikat.

---

<sup>229</sup> Kinnistusraamatuseaduse muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsus

isikuandmete ja eraelu kaitse tagamisega seotud muudatuste tegemiseks. 13.11.2023. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main#zzOJdela> (29.04.2024)

<sup>230</sup> Bryant. M. „Inimesed on hirmul.“ Rootsi infovabaduse seadused toovad ühes surmavate pommiplahvatuste laine. Eesti Päevaleht, 11.02.2024. Arvutivõrgus: <https://epl.delfi.ee/artikkel/120269310/inimesed-on-hirmul-rootsi-infovabaduse-seadused-toovad-uhes-surmavate-pommiplahvatuste-laine> (29.04.2024)

<sup>231</sup> Liive, R. 58-aastane tartlanna on vaadanud massiliselt eestlastele kuuluvate kinnistute andmeid, politsei on asjast teadlik. – Digigeenius 22.03.2024. Arvutivõrgus: <https://digi.geenius.ee/rubriik/uudis/58-aastane-tartlanna-on-vaadanud-massiliselt-estlastele-kuuluvate-kinnistute-andmeid-politsei-on-asjast-teadlik/> (29.04.2024).

Viimastel aastatel on ministeeriumi poole pöördutud seoses kinnistusraamatu päringutega ca 20 korda aastas.<sup>232</sup> Võttes arvesse, et ka Andmekaitse Inspeksiooni poole saavad kodanikud pöörduda nii kirja kui telefoni teel, siis ilmselt on selle teemaliste pöördumiste hulk siiski suurem. Inimestes tekitab eelkõige küsimusi, miks keegi on tema kinnistu andmeid vaadanud ning seega tekib hirm, mida nende andmetega teha võidakse. Andmejälgijas päringute kajastamine seega tagab selle, et ilmaasjata ei vaadata isikuandmeid avalikes registrites. Teisalt on tegemist avaandmetega ning igäühele on neile ligipääs. E-kinnistusraamatu puhul ei kajastata Andmejälgijas päringu tegija kontaktandmeid, seega peaks päringu objektiga seotud isik ise otsima päringu tegija kontakti, mis võib olla üsna ebamugav.

Andmekaitse Inspeksiooni roll siinkohal on siiski küsitav, kuivõrd äriregistri puhul on tegemist avaandmetega, mille puhul ei teki andmesubjektile võimalust võtta kontakti taaskasutajaga, kes tema isikuandmeid töötleb. Samuti ka e-kinnistusraamatust päringute tegemisel ei kajastu seal päringu tegija kontakt, kuid on olemas vähemalt isiku nimi. Seeläbi on võimalik andmesubjektidel teostada IKÜM-st tulenevaid õigusi, s.o. näiteks esitada IKÜM artiklist 15 tulenev taotlus isikuandmega tutvumiseks. Kui andmesubjektile andmetöötleja ei vasta, on andmesubjektidel õigus pöörduda Andmekaitse Inspeksiooni poole, kes saab otsustada järelevalvemeetmete rakendamise üle. Andmekaitse Inspeksioonil on IKS § 56 lõikest 1 punktist 8 õigus algatada järelevalvemenetlus nii kaebuse alusel kui ka omaalgatuslikult, kui peaks ilmnema, et e-äriregistris avaandmete saaja on saanud isikuandmeid edasi töödeldud mitteõiguspärastel eesmärkidel. Samas ei ole mõeldav, et Andmekaitse Inspeksioonil on ressursi lahendada seda kaebuste laviini, mis võib tulla seoses äriregistri päringute ja avaandmete allalaadimiste kajastamisega Andmejälgijas. Massina on hetkel võimalik alla laadida kõikide nii registrikaardi, registrikaardi välise, kasusaajate kui ka osanike nimekirjad. Kui kogu andmestik alla laadida, siis kõikidele andmesubjektidele peaks tulema ka sellekohane teavitust, et nende andmed on alla laetud. Seeläbi tekiks massiliselt päringute logisid andmejälgijasse, sest korraga laetakse alla väga suure hulga isikute isikuandmed. Andmejälgijas päringute kajastamine võib seega tekitada rohkem probleeme kui lahendusi, mistõttu ei soovita töö autor äriregistri avaandmete alla laadimist siduda Andmejälgijaga.

Lisaks uuris töö autor ka RIK-i veebilehele teenuse kasutustingimusi. Nimetatud tingimused on kinnitatud 30. detsembril 2016. aastal, mille kolmandas punktis on viide andmete

---

<sup>232</sup> Kinnistusraamatu eelneva muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsus isikuandmete ja eraelu kaitse tagamisega seotud muudatuste tegemiseks. 13.11.2023. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main#zzOJdeIA> (29.04.2024)

taaskasutamisele.<sup>233</sup> Kasutustingimustes ei ole täpsustatud, millised andmed ei ole avaandmed ning kuidas taaskasutaja saab eristada neid avaandmetest. RIK kasutustingimused on pea 8 aastat vanad ning arvestades tehnoloogia kiiret arengut, siis ilmselt on RIK äriregistri platvormil teinud muudatusi nii andmetöötuse kui ka andmete turvameetmete osas. Töö autor teeb ettepaneku Registrite ja Infosüsteemide Keskusele uuendada teenuse kasutamistingimusi, mis vastaksid reaalsele andmetöötusele, sest RIK on volitatud töötaja lisaks äriregistrile ka teistele andmekogudele, sh tegelike kasusaajate andmekogule. Ajakohased kasutustingimused on sarnaselt andmekaitsetingimuste andmesubjektidele indikaatoriks, et nende andmed on hoitud turvaliselt.

Lisaks teenuse kasutustingimustele on oluline märkida, et RIK andmekaitsetingimused e-äriregistri osas on koostatud 2019. aastal ning e-äriregistri abiinfo veebilehe artiklis on viidatud kehtetutele sätetele avaandmete indekseerimisel ja üldisel isikuandmete töötlemisel. Andmekaitsetingimuste ajakohasus tekitab andmesubjektis kindlust, et isikuandmete töötlusel järgitakse tehniliselt ajakohaseid meetmeid andmete turvalisuse tagamiseks. Töö autori hinnangul peaks RIK ja Justiitsministeerium mõlemad vaatama üle andmekaitsetingimused ning need ka vajadusel ajakohastama. Ajakohased ja kehtivatele sätetele viitavad tingimused tekitavad andmesubjektides rohkem kindlust nende andmete töötlemise turvalisuse osas. Samuti peaks Justiitsministeerium äriregistri vastutava töötlejana mõtlema läbi, kas link e-äriregistri portaalis viitega andmekaitsetingimustele on piisav teavitamise kohustuse täitmiseks IKÜM artikli 12 mõttes, kui andmesubjekti isikuandmed avalikustatakse taaskasutamiseks üldsusele. Kuigi ettevõtjad võiksid olla keskmisest teadlikumad inimesed, kes tutvuvad enne nii teenuse- kui ka andmekaitsetingimustega ning on seeläbi teadlikumad isikuandmete avaldamisega kaasnevatest riskidest, siis kahjuks on viimase aasta sündmused näidanud, et andmekaitse peab olema rohkem fookuses. Suurem teadlikkus ja andmetöötuse läbipaistvus aitaksid vältida rikkumisi, sest turvalisuse kõige nõrgim lüli on ikka inimene.<sup>234</sup>

Andmekaitse Inspeksioon on enda 2020. aasta infoportaalide arvamuses leidnud, et tasu küsimine andmete vaatamiseks võimaldaks vähendada andmesubjektide ülemäärast kahjustamist. Töö autor nõustub selle seisukohaga, kuivõrd äriregistris sisalduvad isikuandmed on otsingumootorites indekseeritud,<sup>235</sup> sh isiku nimi ja isikukood. Samas ei ole töö autori

---

<sup>233</sup> Registrite ja Infosüsteemide Keskuse teenuse kasutustingimused. Kinnitatud direktori 30.12.2016 käskkirjaga nr 116.

<sup>234</sup> Andmekaitse Inspeksioon. Milline on turvalisuse ahela nõrgim lüli? 21.03.2024. Arvutivõrgus: <https://www.aki.ee/uudised/milline-turvalisuse-ahela-norgim-luli> (24.09.2024)

<sup>235</sup> Töö autor kontrollis andmete indekseerimist enda lähedaste isikuandmete sisestamisega Google otsingumootorisse.

hinnangul mõistlik määrata tasu üksikpäringutele, kuivõrd äriregistri andmete avalikkus on seotud nii osade heauskse omandamisega kui ka üldise äriregistris sisalduvate andmete usaldusväärusega. Üksikpäringute eest tasu küsimine aeglustaks erinevate lepingute sõlmimist ning seeläbi ka üldiselt majandust. Töö autor on arvamusel, et hulgi allalaetavate avaandmete andmestike puhul on tasu küsimine õigustatud, kuna korraga saab taaskasutaja mitte ainult ühe, vaid mitmete inimeste isikuandmed. Sellisel viisil isikuandmete alla laadimine ning hilisem töötlemine ei pruugi olla kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega, sest nagu eelnevalt on selgitatud, taaskasutaja ei pruugi aru saada, et ta muutub vastutavaks töötlejaks ning peab järgima isikuandmete kaitse töötlemise reegleid.

Äriregistris sisalduvate isikuandmete osas tuleks töö autori hinnangul indekseerimine isikuandmetelt eemaldada. Isikuandmete indekseerimine otsingumootorites võimaldab lisaks äriühinguga seotud andmetele saada kiirelt kätte ka muid konkreetse füüsilise isikuga seotud andmeid, mis võimaldab sellest andmesubjekti elust luua vähemal või suuremal määral mingi pildi. Andmesubjektide isikuandmeid on võimalik saada seega tasuta ning käesoleval hetkel ei ole sisuliselt ühtegi piirangut isikuandmetele seatud, mis võimaldaksid vältida andmesubjektide ülemäära kahjustamist. Isikuandmetega tutvumine võiks töö autori hinnangul toimuda näiteks robotilõksu abil või mõne tehnilise reegli seadmisel, mis aitaks vältida ka isikuandmete töötlemist kuritegelikel eesmärkidel. Käesoleval hetkel on robotilõks näiteks seatud Riigi Teatajas kohtulahendite otsingutulemuste avamise eelduseks.

Kõnealuste 4 andmestiku puhul ei jää andmesubjektidele nn märki maha, kes nende isikuandmeid kasutas, mis eesmärgil või kas üldse on taaskasutaja järginud IKÜM-st tulenevaid nõudeid isikuandmete töötlemisel. Taaskasutaja võib saadud andmeid riskasutada ning luua saadud andmete põhjal andmesubjektide profiile, mis riivavad andmesubjektide eraelu puutumatus ja õigust isikuandmete kaitsele. Samuti ei ole vastutav töötleja seadnud isikuandmete taaskasutamisele otseselt piiranguid, kui välja arvata üldine teavitus enne allalaadimise algust, et taaskasutaja peab järgima isikuandmete kaitse reegleid. Kokkuvõtlikult leiab töö autor, et äriregistri avalikus toimikus ja registrikaardi andmetelt tuleks eemaldada indekseering, isikuandmed masinloetavates ja massallalaetavates andmestikes tuleks anonümiseerida, sest puudub vajadus nende avaldamiseks üldsusele sellisel viisil. Muuhulgas peaks nii äriregistri vastutav töötleja kui ka tegelike kasusaajate andmekogu vastutav töötleja viima läbi andmekaitsealase mõjuhinnangu, et kaardistada ära võimalikud ohud isikuandmete avaldamisel üldsusele ja rakendada asjakohaseid meetmeid isikuandmete turvalisuse tagamiseks.

## KOKKUVÕTE

Avaandmete eesmärgiks on soodustada innovatsiooni andmepõhiste otsuste kaudu ning muuta avalik sektor läbipaistvamaks. Euroopa Liit on võtnud eesmärgiks liikuda andmepõhise ühiskonna poole, mille üks vahend selle saavutamiseks on avaandmete põhimõtete rakendamine ning avaliku teabe taaskasutusse andmine. Avalik teave sisaldab ka isikuandmeid, mistõttu tõusetub küsimus, kas avaandmete põhimõtete rakendamisel on vajalik järgida ka isikuandmete kaitse reegleid, kui avaandmete üldmõiste kohaselt on tegemist igapäevase ärilisel või mitteärilisel eesmärgil taaskasutamiseks.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli selgitada, kas äriregistris sisalduvate isikuandmete avaldamine avaandmetena sellisel viisil, nagu seda hetkel tehakse, on õiguspärane. Töö autor seadis vastuse saamiseks kolm uurimisküsimust. Esimene uurimisküsimuse eesmärgiks oli uurida, mis on avaandmed, millele autor vastas töö esimeses peatükis. Üldine avaandmete mõiste tugineb avatud teadmuse mõistele (*Open Knowledge*). Avaandmed on kõikidele vabaks kasutamiseks, mis loob võimaluse uute innovatiivsete lahenduste loomiseks. Lisaks avatud teadmuse avaandmete üldmõistele kasutatakse ka terminit avaliku sektori avaandmed, mis on loodud või saadud avalike ülesandeid täites. Avalikke ülesandeid täites teostab avalik sektor erinevaid ülesandeid, näiteks tagab linnas ühistranspordi või teostab järelevalvet seadusest tulenevate nõuete järgimise üle. Avaandmete üheks tunnuseks nii avaliku sektori avaandmete kui ka avatud teadmuse mõiste puhul oli masinallalaetavus, mis võimaldab tehniliselt suures koguses masinloetavaid alla laadida. Käesoleva magistritöö fookuses olid äriregistri avaandmed ehk avaliku sektori avaandmed.

Avaandmed siiski ei võrdu mõistega avalik teave, sest kogu avalikku teavet ei saa anda taaskasutamiseks. Selleks, et hinnata, kas isikuandmeid sisaldavat avalikku teavet taaskasutamiseks avaldada avaandmetena AvTS 3<sup>1</sup> lõike 1 mõistes tuleb hinnata, kas sellistele andmetele tuleb määrata siseriiklikult juurdepääsupiirang ja kas nende avaldamine kahjustaks isiku eraelu puutumatust oluliselt vastavalt AvTS § 35 lõikele 1 punktile 12. Lisaks on seadusandja näinud ette teabevaldajatele kohustuse ise hinnata, mis viisil isikuandmeid avaandmete hulgas avaldatakse vastavalt AvTS 3<sup>1</sup> lõigetele 7 ja 8 ning seejuures ei tähenda see seda, et üldse ei võiks avaldada. Hetkel kehtiva avaliku teabe seaduse § 3<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt moodustavad avaandmed selle osa avalikust teabest, millele juurdepääsu ei ole täielikult või osaliselt piiratud. Järelikult avaldatakse avalikku teavet avaandmetena aktiivselt ning ülejäänud osas, mis ei ole avaandmed kehtiva AvTS kohaselt, avaldatakse passiivselt näiteks teabenõuete

täitmisel. Järelikult isikuandmed on osa avaandmetest, kui teabele ei ole määratud juurdepääsupiirangut. Äriregistri avaandmete puhul on tegemist seadusega avalikuks antud andmetega, millega on igal inimesel õigus tutvuda, mistõttu ei ole äriregistri pidajal Tartu Maakohtu registriosakonnal ega RIK-il kui teenusepakkujal õigus otsustada, kas isikuandmeid avaldatakse äriregistris.

Euroopa Liidus algas avaliku teabe taaskasutamise regulatsioon direktiivist 2003/98/EÜ, mida täpsustati direktiiviga 2013/37/EL. Nimetatud direktiivides siiski ei esitatud avaandmete üldmõiste definitsiooni ning nõudlus uute tehnoloogiate ja innovaatiliste lahenduste järgi, tõi kaasa uue direktiivi 2019/1024/EL tuleku, mis keskendub spetsiifilisemalt avaandmete põhimõtete juurutamisele liikmesriikides. Uue direktiiviga täpsustati dokumentide taaskasutuseks andmist ning suunati liikmesriike avaldama kõiki avaliku sektori valduses olevaid dokumente, mis kuuluvad direktiivi 2019/1024/EL kohaldamisalasse ning millele juurdepääsu ei ole piiratud. Eestisse võeti direktiiv 2019/1024/EL üle 2021. aasta AvTS muudatusega. Vastu võetud muudatused on hetkel kehtivad ning AvTS § 3 lõike 1 kohaselt on avaandmeteks kõik avaliku sektori valduses olevad andmed, millele juurdepääsu ei ole seadusega või seadusega kehtestatud korras piiratud.

Äriregistri avalik toimik ja registrikaart on avalikud vastavalt ÄRS § 30. Äriregistri avalikus toimikus ja registrikaardil on ka isikuandmed, millele juurdepääsu ei ole AvTS mõistes piiratud. Äriregister kogub füüsiliste isikute andmeid, kui nad esitavad e-äriregistris äriühingu loomiseks kande. ÄRS teine peatükk sätestab andmekoosseisud, mida vastavalt äriühingu liigile on kohustuslik kanda registrikaardile, s.o. ÄRS § 12 jj. ÄRS § 26 lõike 1 punkti 2 kohaselt on avaliku toimiku osa ka osanike andmed ehk osanike nimekiri. Nii osanike nimekiri kui ka registrikaardi andmed on osa äriregistri avaandmetest. Muuhulgas on avaandmeteks ka tegelike kasusaajate andmekogus olevad isikuandmed, sest sarnaselt äriregistri avalikkuse põhimõttega, on ka tegelike kasusaajate andmekogu avalik RahaPTS § 78 lõike 1 alusel.

Teine uurimisküsimus oli seotud tingimuste ja piirangutega, mis kohalduvad, kui avaandmed sisaldavad isikuandmeid. Töö autor esmalt uuris, mil viisil on võimalik äriregistrist isikuandmeid saada. Äriregistrist on võimalik isikuandmeid vaadata nii e-äriregistri kaudu üksik päringuga kui ka massina alla laadida 12 andmestikku. Nendes 12 andmestikust neli sisaldavad suures osas ka isikuandmeid, näiteks: isikunimi, isikukood, isiku roll äriühingus. Üksikute päringute puhul ei ole seatud piiranguid nende andmete saamiseks, kuna tegemist on ÄRS § 30 mõistes avalike andmetega. Äriregistri avaandmete portaalis 12 andmestikke uurides peab enne andmestiku alla laadimist taaskasutaja nõustuma, et andmeid kasutades ta järgib

isikuandmete kaitse reegleid, kui andmestik sisaldab ka isikuandmeid. Sealhulgas on viidatud ka kasutustingimustele. Rohkem piiranguid äriregistri poolt pakutavatele avaandmete andmestikele ei ole seatud. Äriregistri pidaja ja andmete vastutavad töötajad on pannud isikuandmete kaitse järgimise kohustuse taaskasutajale, mis töö autori hinnangul ei ole piisav, et tagada õiguspärane isikuandmete töötlus. Sellisel viisil isikuandmete avaldamine teeb peaaegu võimatuks andmesubjektidel enda IKÜM-st tulenevaid õigusi teostada, mis omakorda toob kaasa nende andmesubjektide õiguste rikkumise.

Vastates antud töö kolmandale uurimisküsimusele, kas isikuandmed peaksid olema avaldatud äriregistris avaandmetena sellisel viisil nagu nad hetkel on, siis töö autori hinnangul on vastus ei. Töö autori hinnangul ei ole proportsionaalne avaldada üldsusele äriregistris sisalduvaid isikuandmeid mass-allalaetavatena ning avatud vormingus. Avaandmete direktiiv 2019/1024 näeb ette, et avaliku sektori asutused peavad soodustama avaliku teabe taaskasutamist vastavalt põhjenduspunktile 23. Samuti peaksid liikmesriigid soodustama masinloetavate avatud vormingute kasutamist, kui see on võimalik ja asjakohane. Äriregistri puhul on loodud 12 andmestikku, mis on masinloetavad, avatud vormingus ja hulgi allalaetavad. Töö autori hinnangul ei tulene avaandmete direktiivist ega AvTS-st § 3<sup>1</sup> sellist kohustust, et isikuandmed peaksid olema osa masinloetavatest ja hulgi allalaetavatest andmetest. Tegelike kasusaajate andmekogu ja osanike nimekirja ei ole töö autori hinnangul vajalik avaldada üldsusele masinloetavalt, mass-allalaetavalt ja avatud vormingus. Mõlema andmestiku puhul on nende kasutusviisid üsna spetsiifilised ning töö autorile on arusaamatu, mis viisil on selliste isikuandmete avaldamine vajalik avaandmete direktiivis ja üldiste äriregistri avalikkuse eesmärkide saavutamiseks. Äriregistri avaandmete seas võib olla isikuandmeid ning töö autor nõustub, et äriregistri andmed kannavad usaldust ja garantiifunktsiooni, kuid ei tohiks unustada, et nende äriühingutega on seotud reaalsed füüsilised inimesed, kellel on samuti õigus enda isikuandmete kaitsele ja eraelu puutumatussele.

Äriregistri avaandmete andmestikele ei ole hetkel seatud piiranguid, kuigi AvTS § 3<sup>1</sup> lg 8 alusel tuleks registripidajal hinnata, kas selline avaldamise viis on piisav isikuandmete kaitse tagamiseks, s.o. põhjendama isikuandmete avalikustamist mass-allalaetavalt. Eesti äriregistripidaja on pidanud mitte vajalikuks kaitsta nende isikute õigust isikuandmete kaitsele, kelle isikuandmed on avaldatud avaandmete seas. Töö autori hinnangul ei ole mõõdukas avaldada isikuandmeid sellisel viisil nagu seda hetkel tehakse, s.o. masinloetavalt, mass-allalaadimise võimalusega igäühele kättesaadavalt. Isikuandmete massallalaadimine võiks olla põhjendatud juhtudel, kus soovitakse andmeid mingil kindlal eesmärgil näiteks süsteemsete tankistide tuvastamiseks ehk konkreetse probleemi lahendamiseks. Üksik päringute puhul on

isikuandmete avalikkus äriregistri avalikus toimikus ja registrikaardil põhjendatud, kuna nendele andmetele tuginedes on võimalik osa heauskselt omandada, äriühingut esindav isik tuvastada ja kontrollida esindusõigust ning seeläbi tagada ärikeskkonna usaldusvärsus. Tegelike kasusaajate andmekogu puhul on Euroopa Kohus leidnud, et selliste isikuandmete avaldamine üldsusele on raske eraelu riive ELPH artiklite 7 ja 8 mõistes. Juhul, kui seadusandja soovib avaldada isikuandmeid avaldada isikuandmeid üldsusele ärikeskkonna läbipaistvuse ja usaldusvääruse eesmärkidel, tuleks vähendada avaldatavat isikuandmete koosseisu. Alternatiivselt on töö autori hinnangul põhjendatud massandmete puhul sõlmida taaskasutajatega lepingud, mis kindlustaks selle, et andmete vastutavatel töötajatele on teada, kes mis õiguslikul alusel ja eesmärgil saadud isikuandmeid töötleb.

Kokkuvõtlikult on töö autor seisukohal, et avaandmetes sisalduvate isikuandmete avaldamine ei ole õiguspärane, kui taaskasutajatele ei ole seatud piiranguid isikuandmete töötlemisel ning puudub kontrollimehhanism, mis võimaldaks pidada järelevalvet töödeldavate isikuandmete eesmärgi ja õigusliku aluse täitmise üle. Tänapäeva maailmas on andmed kullast kallima väärtusega, mistõttu peaks riik tagama isikuandmete turvalisuse, kui isikuandmeid avaldatakse üldsusele.

## **ABSTRACT**

In a digitizing world where a data-based society is the future, it is increasingly difficult to guarantee data subjects the right to privacy. At the same time, there has been a desire in the European Union and Estonia to move towards a more data-based society, which also means publishing more data to the public and increasing the ability to cross-use them. According to Article 5(1)(b) of the General Regulation on Personal Data Protection (GDPR), the data processor needs to monitor the purpose of processing personal data. As a rule, the processing of personal data for a different purpose than the original one is not allowed since the new purpose also requires the existence of a legal basis per Article 5 (1) (a) and Article 6 (1) of the General Data Protection Regulation. However, the characteristics of open data indicate that they may be used for a different purpose than the original one and that it is provided for free use with data. The main goal of this Master's thesis is to analyze whether publishing personal data included in Estonia's Business Register complies with GDPR.

Recital 52 of the Open Data Directive states that this Directive does not affect the protection of individuals concerning the processing of personal data under Union and national law, particularly Regulation (EU) 2016/679 and including any supplementing provisions of national law. This means, among other things, that the re-use of personal data is permissible only if the principle of purpose limitation as set out in point (b) of Article 5(1) and Article 6 of Regulation (EU) 2016/679 is met. GDPR Article 86 stipulates that Personal data in official documents held by a public authority or a public body or a private body for the performance of a task carried out in the public interest may be disclosed by the authority or body in accordance with Union or Member State law to which the public authority or body is subject in order to reconcile public access to official documents with the right to the protection of personal data under this Regulation.

Although the Internet and the web are no longer a new phenomenon, it is still becoming more widely understood that protecting personal data is essential in today's society, where technology is often a few steps ahead of legislation. Everyone has the right to information. It is a fundamental right which is also rooted in the European Convention of Human Rights (ECHR) Article 10 (1) and the Charter of Fundamental Rights of The European Union (Charter) Article 11 (1). The Constitution of the Republic of Estonia also stipulates in § 44 that everyone has the right to freely receive information disseminated for public use. At the same time, the right to receive information must be balanced with the right to privacy of the family and private life arising from Constitution § 26, which is also based on ECHR Article 8. Charter Article 8 states

more specifically that everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her, but both the Constitution and ECHR include the right to personal data protection in the right to privacy and private life. The state must balance the right to information and personal data protection. GDPR also states that the right to personal data is not absolute. Even though one fundamental right cannot be set aside, adding excessive access restrictions can harm freedom of information.

This Master's thesis aimed to clarify whether the publication of personal data contained in the business register as open data in the way it is currently done is legal. The author of the paper set three research questions to get an answer. The purpose of the first research question was to find out what open data is, which the author answered in the work's first chapter. The general concept of open data is based on open knowledge (Open Knowledge). Open data is free for everyone to use, which creates an opportunity to create new innovative solutions. Therefore, the public or private sector could create open data. The public sector's open data is called open government data (OGD), which adds the additional assumption that the public sector has collected or created data while performing public tasks. When performing public tasks the public sector performs various tasks; for example, it provides public transport in the city or supervises compliance with the requirements arising from the law. Public sector open data is a principle that aims to improve public sector innovation and promote the publication of data by the public sector. When performing public tasks the public sector performs various tasks; for example, it provides public transport in the city or supervises compliance with the requirements arising from the law.

Open data could be a philosophy, the Open Government Movement, the term which was first used as such in the United States in the 1950s. Open government data and a more transparent public sector movement's aim is to provide freedom of information, which is the cornerstone of democratic and transparent governance. One of the main characteristics of open data is machine readability, which is open for everyone and has no restrictions for re-using. In order to understand how the legislation was formed, the author dove into the European Union's directives. The first Directive, 2003/98/EC, gave Member States much room to decide whether to disclose public sector information and how to do it. However, later, with a reformulation in Directive 2013/37/EU, recital 21 and Article 1(4) stated that the Directive must be implemented by the principles of personal data protection arising from Directive 95/46/EC. However, according to the author, personal data protection was not focused at that time, and the focus was more on getting the documents in the public sector's possession disclosed for re-use. The purpose of the additions to Directive 2003/98/EC and 2013/37/EU was to improve the

possibilities of re-using public information in general, by which the right of individuals to receive information is ensured. The norm describing the characteristics of open data was added to the Estonian Public Information Act on December 29, 2012, in connection with the transposition of Directive 2003/98/EC. Basically, the definition of open data in the Public Information Act is very similar to the definition of the Open Knowledge Foundation. However, the legislator has more precisely defined that it is data obtained or created while performing public tasks and may also contain personal data. At the same time, in the explanatory letter of the Public Information Act, which entered into force on December 29, 2012, the legislator explained the conclusion that personal data is not automatically open data.

With the transposition of Directive 2013/37/EU, a new revision of the Public Information Act entered into force on January 16, 2016. The New Public Information Act defined in § 3-1 (1) that open data is part of the public information. Only with the open data directive 2019/1024/EU was the general concept of open data determined more precisely. The new Directive 2019/1024 set the tone for open data legislation and re-use practices. The definition of open data is based on Recital 16 of the Open Data Directive, according to which open data is a general term, the use of which has no restrictions, and the purpose of data re-use can be any.

In order to assess whether public information containing personal data should be published as open data for re-use in the sense of 3-1(1) of the Public Information Act, it is necessary to assess whether access restrictions must be imposed on such data domestically and whether their publication would significantly harm the privacy of a person per § 35(1)(12) of the Public Information Act. In addition, the legislator has provided the information holders with the obligation to assess themselves in which way personal data among open data will be published under paragraphs 7 and 8 of the Public Information Act 3-1. According to § 3 (1) of the Public Information Act currently in force, the data constituting the data are open data of that part of public information, access to which is not fully or partially restricted. Open data should be actively published because it contains no restricted information.

Consequently, in the case of public information, disclosure is only partially passive, i.e. anything that is not required to be disclosed may be actively disclosed if required. In the case of passive disclosure, the holder of the information must first check whether the required document contains access-restricted data, for example, information that significantly harms a person's private life within the meaning of § 35 (1) point 12 of the Public Information Act. If the information has an access restriction and can be issued partially, the document must be issued so that the person's rights are not harmed. In the case of public information, the holders

of information, therefore, partially make the information available. However, the transparency of performing public tasks is relatively low because the data is extensive. It is processed by one institution even within the scope of its public tasks and is not actively made public.

Estonian Commercial Register Act § 30 states that everyone has the right to examine a registry card of the commercial register and the data and documents in a public file. Therefore, the second research question was to find out what restrictions are being used in order to protect personal data in the Business Register. The author explored two main ways in the Business Register regarding processing personal data. Firstly, you can make a single query to receive information about a specific legal person. Single queries do not have any kind of restrictions when processing personal data. Secondly, the Estonian Business Register also provides a platform to download 12 different data sets. Out of those datasets, 4 of them mainly contain personal data. Before downloading a data set, the re-user must click on the button "selge" and accept the terms of use. The terms of use do not have much value because open data is made for re-using for commercial or non-commercial purposes. The re-user must comply with GDPR when data sets include personal data, but the author does not believe this will be the case. It is almost impossible to track how personal data has been used because the data subject will not be notified of their data being processed by another processor.

Due to the above, the third research question was whether the publication of personal data in the Estonian Business Register in this way violates the right to privacy and personal life. The open data of the business register may contain personal data, and the author agrees that the openness of the business register carries a trust and guarantee function. In the case of individual requests, it is understandable why it is necessary to disclose personal data publicly. At the same time, the author does not agree that to ensure reliability and transparency, it is necessary to provide the general public with personal data contained in the business register for re-use. Publishing a large amount of personal data can lead to re-using it for criminal purposes. When downloading open data, only a notification is displayed that the re-user must comply with the requirements arising from the GDPR. However, it is impossible if the processing is compliant with GDPR. The paper's author believes that mass downloadable and extensive data analysis is essential, but it should be allowed in justified cases. For example, it is possible to conclude an API contract for receiving open data, XML for service folder. This way, it would be known which specific recycler has downloaded which data and identify the purpose and legal basis of personal data processing.

It is not moderate to publish personal data as it is currently done, i.e. machine-readable, accessible to everyone with the possibility of mass download. Allowing the mass download of personal data could be justified in cases where the data is desired for a specific purpose, for example, to identify systemic tankers or to solve a specific problem. In the case of individual inquiries, the public disclosure of personal data in the public file of the business register and on the register card is justified, as based on these data, it is possible to acquire a share in good faith, to identify the person representing the company and to check the right of representation, and thus to ensure the reliability of the business environment. In the case of the database of beneficial owners, the European Court has found that publishing such personal data to the public is a severe invasion of privacy within the meaning of Articles 7 and 8 of the Charter.

In summary, according to the paper's author, it is necessary to include personal data in the business register if published with individual requests and not as a mass-downloadable data set. The need for open data is primarily to make data-based decisions for the benefit of society, not to collect data on natural persons. The author of the paper believes that the publication of personal data contained in open data is not lawful if there are no restrictions on the processing of personal data for re-users and there is no control mechanism that would enable supervision of the purpose and legal basis of the processed personal data. In today's world, data is more valuable than gold, so the state should ensure the security of personal data when personal data is disclosed to the public.

Additionally, the author of the paper believes that indexing should be removed from the data in the public file of the business register and the register card, and personal data in machine-readable and mass-downloadable databases should be anonymized because there is no need to publish them to the public in that way. Among other things, both the controller of the business register and the controller of the database of beneficial owners should carry out a data protection impact assessment in order to map out possible threats in the disclosure of personal data to the public and implement appropriate measures to ensure the security of personal data.

## KASUTATUD ALLIKAD

### Kasutatud kirjandus

1. Ackemann, J. M., Sandoval-Ballesteros, I., E. The global explosion of freedom of information laws. - Administrative law Review, 58 no.1, 2006, lk 85-130.
2. Adly, M. Public Sector Information and Open Government. - Journal of Systems Integration. 7, 2016/2.
3. Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse. Adopted on 5 June 2013. Arvutivõrgus: [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf) (29.04.2024)
4. Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 7/2003 on the re-use of public sector information and the protection of personal data. Adopted on 12 December 2003.
5. Arvamus 06/2014 andmete vastutava töötleja õigustatud huvide mõiste kohta direktiivi 95/46/EÜ artikli 7 tähenduses. Vastu võetud 9. aprillil 2014. Arvutivõrgus: [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217\\_et.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217_et.pdf) (29.04.2024)
6. Avaliku teabe seaduse muutmise SE seletuskiri 409, lk 4. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9482dd7e-69bd-4ebe-9276-484e06728d52/avaliku-teabe-seaduse-muutmise-seadus> (29.04.2024)
7. Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 263 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bd9d9bac-52dc-4549-a23c-ee4816e0a2af/avaliku-teabe-seaduse-muutmise-seadus> (29.04.2024)
8. Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE Lisa 1: Euroopa Liidu direktiivi (EL) 2019/1024 ja Eesti õigusakti vastavustabel. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9482dd7e-69bd-4ebe-9276-484e06728d52/avaliku-teabe-seaduse-muutmise-seadus> (29.04.2024)
9. Commission of the European Communities. Guidelines for improving the synergy between the public and private sector in the information market. Arvutivõrgus:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7c37bbee-4363-4ec7-91ff-b6848142ec97> (29.04.2024).

10. Euroopa Andmekaitse nõukogu suunised 07/2020 vastutava töötaja ja volitatud töötaja mõistete kohta isikuandmete kaitse üldmääruses. Versioon 2.0. Vastu võetud 7. juulil 2021.
11. Georgieva, K. From Re-use of Public Sector Information to Open Data. Arvutivõrgus: [https://www.academia.edu/11761211/From\\_Re\\_use\\_of\\_Public\\_Sector\\_Information\\_to\\_Open\\_Data](https://www.academia.edu/11761211/From_Re_use_of_Public_Sector_Information_to_Open_Data) (29.04.2024)
12. Goens, D. The exploitation of Business Register data from a public sector information and data protection perspective: A case study. - Computer Law & Security Review, Volume 26, Issue 4, 2010, lk 398-405.
13. Hossain, A., M., Dwivedi, Y., K., Rana, N. State-of-the-art in open data research: Insights from existing literature and a research agenda. - Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce, 26:1-2, 2015, lk 14-40.
14. Huijboom, N., Van den Broek, T. Open data: an international comparison of strategies. – European Journal of ePractice, No 12, March/April 2011, lk 4 – 16.
15. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - Juridica III/2005, 187-199.
16. Ilus, T. Isikuandmete kaitse olemus ja arengusuunad. – Juridica VII/2002, lk 435-446.
17. Innessi, A., Barbero, M., Linz, F. et al., Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information – Final report, European Commission, Directorate-General for Communications
18. Jaanimägi, K., Oja, L. § 26/24. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.
19. Janssen, M., Charalabidis, Y., Zuiderwijk, A. Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. - Information Systems Management (ISM), vol. 29, no.4, lk 258-268.
20. Kalmo, H. Kask, O. Põhiseaduse II peatüki sissejuhatuse kommentaarid, lk 77 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

21. Kama, P. Ärireister - Juridica 1995/4 lk 138-141.
22. Kassen, M. Understanding motivations of citizens to reuse open data: open government data as a philanthropic movement, *Innovation*, 23:1, 2021, lk 44-70.
23. Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- Ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa Andmestrategia. Brüssel, 19.2.2020 Com(2020) 66 Final.
24. Konks, M. Kriminaalmenetluses kogutud isikuandmete kaitse avaliku sektori teabe taaskasutamisel. Magistritöö. Juhendaja dr iur. Mario Rosentau. Kaasjuhendaja vandeadvokaat Mari Männiko. Tallinn: Tartu Ülikool 2014.
25. M. Janssen, Y. Charalabidis & A. Zuiderwijk (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management (ISM)*, vol. 29, no.4, pp. 258-268.
26. Magalhaesa, G., Roseirab, C. Open government data and the private sector: An empirical view on business models and value creation. - *Government Information Quarterly*. Volume 37, issue 3, 2020. Tupay, P. K. Estonia, the Digital Nation – Reflections of a Digital Citizen’s Rights in the European Union. Report Full version: Estonia, the Digital Nation, lk 17-18.
27. Maruste, R., Turk, K. Põhiseaduse § 45/4. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.
28. McBride, K. D. B. Open Government Data Co-Created Public Services = Avaliku sektori avaandmete põhjal koosloodud avalikud teenused. Tallinn: TalTech Press, 2020. 186 p. : ill. (Tallinn University of Technology. Doctoral thesis = Tallinna Tehnikaülikool. Doktoritöö ; 12/2020).
29. McDonagh, M. European Access Legislation: Consistence or Divergence?, p 108-109. - Aichholzerg., Burkert, H. (editors). *Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights*. Edward Elgar: 2004.
30. Mikiver, M. Tupay, P.K. E-riik ja põhiõigused. - *Juridica III/2015*,

31. Mikiver, M. Analüüs: Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. Justiitsministeerium 2021.
32. Männiko, M. Õigus privaatsusele ja andmekaitsele. Juura, Tallinna Raamatutrükikoda 2011.
33. OECD Public Governance Policy Papers No. 01. Open, Useful and Re-usable data (OURdata) index:2019. Arvutivõrgus: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/45f6de2d-en.pdf?expires=1706436399&id=id&accname=guest&checksum=50ECA54FD8D16E34C3AD02F1DC61DF8C> (29.04.2024)
34. Olesk, M. Challenges of Collaborative Digital Government: e-Participation, Open Government Data and Cross-Border Interoperability. Doktoritöö. Juhendajad prof. Dr. Tarmo Kalvet ja prof. Dr. Robert Krimmer. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2020).
35. Parrest, N. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega? - Juridica 10/2014, lk 732-739
36. Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (III). - Õiguskeel 2013/2.
37. Pas, J., De Vuyst, B. The use and reuse of government information from an EU perspective, - 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2004. Proceedings of the, Big Island, HI, USA, 2004.
38. Pild, M. Turk, K., Kose, K., Lehemets, M. Avaliku teabe kasutamise võimalused. Uuring. Arenguseire Keskus, 2022.
39. Prins, C. Access to Public Sector Information In Need of Constitutional Recognition?; pp 62-63 – Aichholzer., Burkert, H. (editors). - Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights. Edward Elgar: 2004. Ruijer, E., Dyamanus, C., van Kesteren, E-J., Boeschoten, L., Meijer, A. Open Data for empowered deliberative democracy: Findings from a living lab study. - Government Information Quarterly. Volume 41, issue 1. March 2024.
40. Public sector information: a key resource for Europe - Green Paper on public sector information in the information society. Brussels, 20 January 1999. Legal provisions of COM(1998)585 - IP/99/32.

41. Shkabatur, J. Transparency With(out) Accountability: Open Government in the United States. *Yale Law & Policy Review*. 31, no. 1 Fall 2012, lk 79-140.
42. Stoica, C., R., Safta, M. Theoretical and Practical Issues Relating to the Right to the Protection of Personal Data. - *Juridical Tribune* 5 (2) 2015, 88-105.
43. Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information. Networks, Content and Technology. Publications Office: 2018. Arvutivõrgus: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/373622> (29.04.2024)
44. Tikk, E., Nõmper, A. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Kirjastus juura 2007
45. Tupay, P. K. Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. -*Juridica* IV/2016.
46. Ubaldi, B. Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. OECD Working Papers on Public Governance, No. 22. Paris: OECD Publishing 2016. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en> (29.04.2024)
47. Waldman AE. What Does Trust Mean for Privacy? - *Privacy as Trust: Information Privacy for an Information Age*. Cambridge University Press 2018, lk 61-76.
48. Vallner, U. Eesti Infoühiskonna aastaraamat 2011/2012. Avaandmed – samm tuleviku internetti. Tallinn 2012, lk 14-26. Arvutivõrgs: <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:132075/198120/page/26> (29.04.2024)
49. Warren, S., Brandeis, L. The Right to Privacy. – *Harvard Law Review* 1890 (IV), lk 193–220. Arvutivõrgus: [https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy\\_brand\\_warr2.html](https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html) (29.04.2024)
50. Working Party 20 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data. Opinion No 3/99 on Public sector information and the protection of personal data. Contribution to the consultation initiated by the European Commission in its Green Paper entitled „Public sector information: a key resource for Europe“. COM 1998, 585. Adopted on 3 May 1999.

51. Äriregistri seadus 493 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/45b35838-9623-4c33-b4b4-a7b644ee4c73/ariregistri-seadus> (29.04.2024)

52. Yu, H., Robinson, D., G. The New Ambiguity of 'Open Government - 59 UCLA L. Rev. Disc. 178, 2012.

### **Kasutatud õigusaktid**

53. 14. juuni 2017 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/1132 äriühinguõiguse teatavate aspektide kohta (kodifitseeritud tekst) - ELT L 169, 30.6.2017, lk 46—12.

54. 17. november 2003 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 345, 31.12.2003, lk 90—96.

55. 20. juuni 2019 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (uuesti sõnastatud). - ELT L 172, 26.6.2019, lk 56—83.

56. 20. mai 2015 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ - ELT L 141, 5.6.2015, lk 73—117.

57. 21. detsember 2022 Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2023/138, milles sätestatakse teatavate väärtuslike andmestike nimekiri ning nende avaldamise ja taaskasutamise kord - ELT L 19, 20.1.2023, lk 43—75.

58. 26. juuni 2013 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/37/EL millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta EMPs kohaldatav tekst – ELT L 175, 27.6.2013, lk 1—8.

59. 27. aprill 2016 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi

95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (EMPs kohaldatav tekst) - ELT L 119, 4.5.2016, lk 1—88.

60. Andmekogude seadus. - RT I 1997, 28, 423.
61. Avaliku teabe seadus. - RT I 2000, 92, 597.
62. Avaliku teabe seadus. - RT I, 06.01.2016, 7.
63. Avaliku teabe seadus. - RT I, 19.12.2012, 4
64. Avaliku teabe seadus<sup>1</sup>. - RT I, 07.03.2023, 11.
65. Eesti NSV riiklike registrite seadus. AVALDATUD: ÜVT 1990, 3, 6. KEHTETU: RK s 12.03.97 nr. 307 jõust.19.04.97 RT I 1997, 28, 423
66. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
67. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsioon. 04.11.1950. – RT II 1996, 11, 34.
68. Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ELT C 326/391, lk 391-407.
69. Isikuandmete kaitse seadus. - RT I 1996, 48, 944.
70. Isikuandmete kaitse seadus. - RT I, 11.03.2023, 11.
71. Justiitsministri määrus „Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertsandiregistri elektrooniliste andmete väljastamise eest võetava tasu suuruse ja nende isikute loetelu, kellele väljastatakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertsandiregistri elektroonilisi andmeid tasuta, kinnitamine“. - RT I, 22.01.2020, 8. Kehtivuse lõpp 01.10.2022.
72. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. - RT I, 06.04.2021, 5.
73. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadu. - RT I, 06.07.2023, 71.
74. Tasu elektroonilise registri andmete väljastamise eest ja tasuta andmeid saama õigustatud isikud. - RT I, 19.01.2023, 1.
75. Tegelik kasusaajate andmekogu asutamine ja põhimäärus. - RT I, 11.04.2023, 6.

76. Äriregistri seadus. - RT I, 23.12.2022, 25.
77. Äriseadustik. - RT I, 06.07.2023, 131.
78. Äriseadustik. - RT I, 30.11.2022, 7.

### **Kasutatud kohtupraktika**

79. EIK 27798/95, 16. veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas Amann vs. Šveits, Recueil des arrêts et décisions, 2000-II.
80. EIKo *Application no. 9063/80, Gillow vs Ühendkuningriik*.
81. EKo -439/19 *Latvijas Republikas Saeima*, ECLI:EU:C:2021:504.
82. EKo C-131/12 *Google Spain SL, Google Inc. versus Agencia de Protección de Datos*. ECLI:EU:C:2014:317
83. EKo C-184/20 *OT vs Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, ECLI:EU:C:2022:601.
84. EKo C-450/06, *Varek Sa vs. Belgia*. ECLI:EU:C:2008:91.
85. EKo C-73/07, *Tietosuojavaltuutettu vs Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*, ECLI:EU:C:1999:13.
86. EKo c-740/22 *Endemol Shine Finland Oy*, ECLI:EU:C:2024:216.
87. EKo liidetud kohtuasjad C-37/20 ja C-601/20, *WM, Sovim SA vs Luxembourg Business Registers*. ECLI:EU:C:2022:912.
88. EKo Liidetud kohtuasjad C-92/09 ja C-93/09 *Volker und Markus Schecke GbR ja Hartmut Eifert vs Land Hessen*. ECLI:EU:C:2010:662.
89. EKo Liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, *Rechnungshof (C-465/00) vs Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs AG ning Christa Neukomm (C-138/01), Joseph Lauer mann (C-139/01) vs Österreichischer Rundfun*. ECLI:EU:C:2003:294

90. RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12.
91. RKHKo 15.12.2015, 3-3-1-63-15.
92. RKHKo 19.06.2014, 3-3-1-19-14.
93. RKHKo 22.05.2028, 3-15-2079.
94. RKHKO 28.02.2024, 3-22-2197.
95. RKHKo 29.07.2014, 3-3-1-19-14.
96. RKKKo 05.10.2018, 4-18-616/54.
97. RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8.
98. RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38.
99. RKTko 21.12.2010, 3-2-1-67-10.
100. TlnRnk 06.02.2009, 3-07-2658.
101. TlnRnK 28.08.2014, 3-13-703.

### **Andmekaitse Inspeksiooni menetlusotsused**

102. Andmekaitse Inspeksiooni vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/17/1851.
103. Andmekaitse Inspeksiooni vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus nr 2.1-3/15/2139.

### **Muud kasutatud allikad**

104. AKI aastaraamat 2023. Levinud müüdid ja legendid andmekaitstes. Arvutivõrgus:<https://aastaraamat.aki.ee/aastaraamat-2023/levinud-muudid-ja-legendid-andmekaitstes> (29.04.2024)
105. Andmekaitse Inspeksioon. Andmekaitse Inspeksiooni seisukoht ja ettepanek isikuandmete kaitse seaduse paremaks täitmiseks. 01.06.2020.Arvutivõrgus:


- [https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/muu/andmekaitse\\_inspeksiooni\\_sei\\_sukoht\\_ja\\_ettepanek\\_isikuandmete\\_kaitse\\_seaduse\\_paremaks\\_taitmiseks\\_veebis.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/muu/andmekaitse_inspeksiooni_sei_sukoht_ja_ettepanek_isikuandmete_kaitse_seaduse_paremaks_taitmiseks_veebis.pdf)  
(29.04.2024)
106. Andmekaitse Inspeksioon. Isikuandmete korduma kippuvad küsimused: varia. Arvutivõrgus: <https://www.aki.ee/isikuandmed/kkk/varia#varia-7> (29.04.2024)
107. Andmekaitse Inspeksioon. Milline on turvalisuse ahela nõrgim lüli? 21.03.2024. Arvutivõrgus: <https://www.aki.ee/uudised/milline-turvalisuse-ahela-norgim-luli>  
(24.09.2024)
108. Andmete ja tehisintellekti valge raamat 2024-2030. Arvutivõrgus: <https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Tehisintellekti%20ja%20andmete%20valge%20raamat%202024-2030.pdf>  
(29.04.2024)
109. Andmete ja tehisintellekti valge raamatu 2024-2030 andmete tegevuskava 2024-2025. Arvutivõrgus: [https://www.kratid.ee/\\_files/ugd/980182\\_c8a4ab6ab9f7492584cb86c6a8fe7a2e.pdf](https://www.kratid.ee/_files/ugd/980182_c8a4ab6ab9f7492584cb86c6a8fe7a2e.pdf)  
(29.04.2024)
110. Avaandmed. Kratid. Arvutivõrgus: <https://www.kratid.ee/avaandmed> (29.04.2024)
111. Bryant. M. „Inimesed on hirmul.“ Rootsi infoabaduse seadused toovad ühes surmavate pommiplahvatuste laine. Eesti Päevaleht, 11.02.2024. Arvutivõrgus: <https://epl.delfi.ee/artikkel/120269310/inimesed-on-hirmul-rootsi-infoabaduse-seadused-toovad-uhes-surmavate-pommiplahvatuste-laine> (29.04.2024)
112. Cambridge sõnaraamat. Arvutivõrgus: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/gatekeeping> (29.04.2024)
113. Clarke, R. Freedom of Information? The Internet as Harbinger of the New Dark Ages. - First Monday, Vol. 4, Nr. 11, 1999. Arvutivõrgus: [http://firstmonday.org/issues/issue4\\_11/clarke/index.html](http://firstmonday.org/issues/issue4_11/clarke/index.html), 26/8/2002, p. 3.  
(29.04.2024)
114. Debian Wiki. Debian History. Arvutivõrgus: <https://wiki.debian.org/DebianHistory>  
(29.04.2024)

115. Eesti Andmekaitse Liit. Isikuandmed ei tohiks olla „mängimiseks“ kõigile avatud. 24.02.2023 Arvutivõrgus: <https://andmekaitseliit.ee/blogi/isikuandmed-ei-tohiks-olla-mangimiseks-koigile-avatud/> (29.04.2024)
116. Eesti avaandmete teabevärv. Andmestikud. Arvutivõrgus: <https://avaandmed.eesti.ee/datasets> (29.04.2024)
117. Eesti avaliku teabe masinloetava avalikustamise roheline raamat 2014. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/d1e296bb-4a19-4a46-b9c2-bf767eb9ed03#GwMnyLMW> (29.04.2024)
118. Eesti riiklik avaandmete tegevuskava 2023-2024. Majandus - ja Kommunikatsiooniministeerium 2023. Arvutivõrgus: [https://www.kratid.ee/\\_files/ugd/980182\\_c8a4ab6ab9f7492584cb86c6a8fe7a2e.pdf](https://www.kratid.ee/_files/ugd/980182_c8a4ab6ab9f7492584cb86c6a8fe7a2e.pdf) (29.04.2024)
119. Euroopa Komisjoni asepresidendi Neelie Kroes kõne 12.12.2011 Brüsselis pressikonverentsil Avaandmete Strategiast. Arvutivõrgus: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech\\_11\\_872/SPEECH\\_11\\_872\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_11_872/SPEECH_11_872_EN.pdf) (29.04.2024)
120. European Union. Open Data in Europe 2023. Country scores overview 2023. Arvutivõrgus: <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2023#country-overview> (29.04.2024)
121. Finantsinspektsiooni soovituslik juhend “Krediidi- ja finantseerimisasutuste organisatsiooniline lahend ning ennetavad meetmed rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks”. – Eesti Finantsinspektsioon, lk 24. Arvutivõrgus: [https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-11/FI\\_AML\\_Soovituslik\\_juhend.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-11/FI_AML_Soovituslik_juhend.pdf) (29.04.2024)
122. Kinnistusraamatu avaandmed. Avaandmete portaal. Arvutivõrgus: <https://avaandmed.eesti.ee/datasets/kinnistusraamatu-avalikud-tasuta-andmed> (29.04.2024)
123. Kinnistusraamatuseaduse muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsus isikuandmete ja eraelu kaitse tagamisega seotud muudatuste tegemiseks. 13.11.2023. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main#zzOJdelA> (29.04.2024)

124. Koalitsioonilepe 2023-2027. Arvutivõrgus: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe> (29.04.2024)
125. Liive, R. 58-aastane tartlanna on vaadanud massiliselt eestlastele kuuluvate kinnistute andmeid, politsei on asjast teadlik. – Digigeenius 22.03.2024. Arvutivõrgus: <https://digi.geenius.ee/rubriik/uudis/58-aastane-tartlanna-on-vaadanud-massiliselt-eestlastele-kuuluvate-kinnistute-andmeid-politsei-on-asjast-teadlik/> (29.04.2024)
126. OECD – Open Government Data. Arvutivõrgus: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm> (29.04.2024)
127. Open Data Handbook. Machine readable. Arvutivõrgus: <https://opendatahandbook.org/glossary/en/terms/machine-readable/> (29.04.2024)
128. Open Government Partnership. Members: Estonia. Arvutivõrgus: <https://www.opengovpartnership.org/members/estonia/> (29.04.2024)
129. Open Knowledge Definition. Open Definition – Defining Open in Open Data, Open Content and Open Knowledge. Open Definition 2.1. Arvutivõrgus: <https://opendefinition.org/od/2.1/en/> (29.04.2024)
130. Open Knowledge Foundation, Shuttleworth Foundation, The World Bank, Open Data for development network, Contributing authors: Poikola, A., Villum, C., Dietrich, D. etc. Open Data handbook. Arvutivõrgus: <https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/> (29.04.2024)
131. Open Knowledge Foundation. Who We Are. Arvutivõrgus: <https://okfn.org/en/who-we-are/> (29.04.2024)
132. Registrate ja Infosüsteemide Keskuse teenuse kasutustingimused. Kinnitatud direktori 30.12.2016 käskkirjaga nr 116.
133. Riigi Infosüsteemi Haldussüsteem. Eesti Avaandmete Teabevärv. Arvutivõrgus: <https://www.riha.ee/Infos%C3%BCsteemid/Vaata/eaatv> (29.04.2024)
134. RIK e-äriregistri abiinfo. E-äriregistri andmete avalikustamine ja indekseerimine. 04.10.2022. Arvutivõrgus: <https://abiinfo.rik.ee/node/300/> (29.04.2024)
135. Sõnaveeb. Eesti Keele Instituut. Arvutivõrgus: <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/teave/1>

136. Tartu Ülikool arvutiteaduse instituut. Sissejuhatus andmebaasidesse (MTAT.03.105).  
Arvutivõrgus: <https://courses.cs.ut.ee/2023/SissejuhatusAB/fall/Main/Introduction>  
(29.04.2024)
137. The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe.  
Arvutivõrgus: <https://data.europa.eu/sites/default/files/the-economic-impact-of-open-data.pdf> (29.04.2024).
138. Õiguskantsleri arvamus 24.08.2020 nr 14-3/200725/2004572. Arvutivõrgus:  
[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/F%C3%BC%C3%B5silisest%20isikust%20ettev%C3%B5tjate%20andmete%20avaldamine.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/F%C3%BC%C3%B5silisest%20isikust%20ettev%C3%B5tjate%20andmete%20avaldamine.pdf)  
(29.04.2024)
139. Äriregistri avaandmed. API teenuste tutvustus. Arvutivõrgus:  
<https://avaandmed.ariregister.rik.ee/et/ariregistri-avaandmete-api/api-teenuste-tutvustus> (29.04.2024)
140. Äriregistri avaandmed. Avaandmete allalaadimine. Arvutivõrgus:  
<https://avaandmed.ariregister.rik.ee/et/avaandmete-allalaadimine> (29.04.2024)

## 1. LISA 1



### Tähelepanu

Kui avaandmed sisaldavad isikuandmeid, on avaandmete taaskasutajal isikuandmete edasisel töötlemisel kohustus järgida isikuandmete kaitse üldmääruse tingimusi, sh isikuandmete töötlemise põhimõtete ja seadusliku aluse olemasolu nõuete täitmist..

▼ **Kasutustingimused**

Teatud juhtudel on võimalik ettevõtetal ja organisatsioonidel avalikku teavet taaskasutada ehk kasutada seda mingil muul ärilisel või mitteärilisel eesmärgil kui teabe kogumise algne eesmärk. Mitmetes meie vastutusel olevates andmekogudes avalikustatakse seaduse alusel isikuandmeid, näiteks kinnistusraamatus, Ametlikes Teadaannetes, Riigi Teataja kohtulahendite rubriigis, äriregistris.

Samas ei tähenda andmete avalikustamine, et andmetega võib ükskõik mida teha. Andmed, mille taaskasutamist ei ole me piiranud (ehk avaandmed) ning mida võib kasutada muudel ärilistel või mitteärilistel eesmärkidel kui teabe kogumise algne eesmärk on avalikustatud aadressi <https://www.just.ee/et/ministeerium-kontakt/avaandmed> ☒

Muu meie vastutusel oleva avalikult juurdepääsetava teabe ja andmete osas oleme nende taaskasutamist piiranud ning leidnud, et teabe ja andmete üldiseks kasutamiseks andmine kahjustab oluliselt registritesse kantud füüsiliste isikute eraelu puutumatust. Selliseid andmeid ei või taaskasutada ükskõik mis ärilisel või ka mitteärilisel eesmärgil.

Juhul kui keegi (ettevõtte, organisatsioon) kasutab (avalikustab, töötleb) meie vastutusel olevatest andmekogudest pärinevaid Teie isikuandmeid ning andmed ei kuulu avaandmete hulka, saate alati pöörduda isikuandmeid taaskasutavate isikute poole ning kasutada kõiki oma isikuandmetega seonduvaid õigusi, kaasa arvatud õigus esitada vastuväiteid oma isikuandmete töötlemise kohta ning nõuda isikuandmete, mille töötlemiseks puudub isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 6 kohane õiguslik alus, kustutamist. Juhul, kui Te leiate, et isikuandmete töötlemisel rikutakse teie õigusi ja vabadusi, on teil õigus pöörduda [andmekaitse inspeksiooni](#) ☒ või [halduskohtusse](#) ☒.

**Selge**      **Tühista**

Kuvatõmmis äriregistri avaandmete portaalist, enne andmete alla laadimise algust.