

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS

Avaliku õiguse instituut

Liis Tõnismaa

AUTORIÕIGUSTE KAITSE AVALIKU SEKTORI TEABE TAASKASUTAMISEL

Magistritöö

Juhendaja
dr iur. Mario Rosentau

Tallinn 2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. AVALIKU SEKTORI TEABE TAASKASUTAMINE	8
1.1. AVALIKU SEKTORI TEABE MÕISTE JA OLEMUS	14
1.2. AVALIKU TEABE TAASKASUTAMISE VÕIMALUSED JA KASU	19
1.3. ÕIGUSLIK REGULATSIOON	22
1.3.1. DIREKTIIV 2003/98/EÜ	22
1.3.2. DIREKTIIV 2013/37/EL	27
1.3.3. AVALIKU TEABE SEADUS	30
2. AUTORIÕIGUSTE KAITSE AVALIKU SEKTORI TEABE TAASKASUTAMISEL	34
2.1. ÕIGUSLIKU REGULATSIOONI ARENGUD EESTIS	40
2.2. VÕIMALUSI AUTORIÕIGUSTE KAITSEKS	43
2.2.1. Autoriõigusliku kaitse välistamine	44
2.2.2. Litsentseerimine	48
2.2.2.1. Creative Commons litsentsid	52
2.2.2.2. Euroopa Komisjoni suunised litsentside osas	57
KOKKUVÕTE	59
PROTECTION OF COPYRIGHT ON RE-USE OF PUBLIC SECTOR INFORMATION	64
KASUTATUD KIRJANDUS	69
KASUTATUD NORMATIIVAKTID	71
MUUD MATERJALID	72

SISSEJUHATUS

Tänapäeva infoühiskonnas on informatsioonil väga oluline roll ning seda kasutatakse maksimaalselt kõigis eluvaldkondades. Informatsioon on aluseks ühiskonna korraldusele ja üldiselt ühiskonna toimimisele. Suure osa inimeste jaoks vajalikust informatsioonist moodustab avaliku sektori teave. Avaliku sektori asutused loovad pidevalt erinevaid materjale, milles sisalduv teave on vajalik ka laiemale avalikkusele. Selline teave on aluseks valitsuse poolt tehtavatele poliitilistele otsustele ning kodanike informeeritusele. Samuti saavad avaliku sektori teabest kasu eraettevõtted, kes saavad teavet kasutada oma toodete ja teenuste väljatöötamisel ning läbi nende rakenduste kasutamise jõuab avaliku sektori teave inimesteni.

Seoses teadmispõhise majanduse arenguga, mis on omakorda tingitud digitaalse tehnoloogia arengust, mängib teave tänapäeva ühiskonnas üha suuremat rolli nii kaubanduslikult kui ka muul viisil. Suured kasvavad ettevõtted on üles ehitatud andmete kogumisele, organiseerimisele ja analüüsimisele. Veelgi enam, peaaegu kõik ettevõtted, eriti teenuste sektoris, kasutavad mitmesuguseid andmeallikaid, et oma tegevusi läbi viia. Samal ajal on inimesed hakanud järjest enam sõltuma juurdepääsust suurele hulgale informatsioonile – nt reiside planeerimine, valitsuse tegevusega kursis olemine jne.¹

Üheks olulisemaks aspektiks infoühiskonna arengu juures on informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiate järjest laiaulatuslikum kasutuselevõtt viimastel aastakümnetel. Sellised tehnoloogiad mõjutavad olulisel määral ühiskondlikke, majanduslikke ja sotsiaalseid protsesse ning informatsioon on ühiskonnas paljude teenuste ja toodete tootmise aluseks. Samas toob see kaasa ka erinevaid probleeme, millele on oluline tähelepanu pöörata, et tagada infoühiskonna toimimine. Kuivõrd infoühiskonnas võib teabel olla liikumapanev jõud, siis tekib küsimus, kes ja millist informatsiooni oma käsutusse võivad või peavad saama ning millisel eesmärgil? Tänapäeval on igapäev võimalik tutvuda lisaks konkreetselt avalikkusele suunatud materjalidele ka muu avalike asutuste poolt loodud ja nende poolt hallatava teabega.² Nii satub inimeste käsutusse ka sellised materjale, millega neil konkreetset puutumust ei ole, kuid mida nad siiski peavad vajalikuks oma igapäevases tegevuses.

¹ R. Pollock. The Economics of Public Sector Information. – Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010, p 14

² E. Tikk, A. Nõmper. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 2007, lk 112

Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikkel 10 sätestab osana sõnavabadusest isiku vabaduse saada teavet ja seda levitada. Järelikult võib öelda, et nimetatud õiguse realiseerimiseks peab olema isikutel vaba juurdepääs ka avaliku sektori teabele ning õigus seda taaskasutada. Teisalt ütleb konventsiooni sama artikli teine punkt, et kaasinimeste õiguste, näiteks intellektuaalomandi õiguste kaitseks on võimalik informatsioonivabadust piirata. Õigus saada teavet on kehtestatud ka Eesti Põhiseaduses³. Samas on Põhiseaduse § 39 kohaselt autoril võõrandamatu õigus oma loomingule ning riik kaitseb autori õigusi. Seega tuleb riigil teabevaldajana sellistel juhtudel otsustada, kas pigem riivata isiku õigust saada teavet või autori õiguseid enda teosele. Siin on keskne ühest küljest teatud informatsiooni eksklusiivsus ja omandiõigused sellele infole ja vaba juurdepääs ning üldine info jagamine teisest küljest. Informatsioon võib olla kaitstud autoriõigustega, kuid sisu võib kuuluda ka ärisaladuse, isikuandmete kaitse ja tööstusomandi kaitse alla. Sellest tulenevalt nõuab informatsioon kindlasti õiguslikku kaitset, kuid samas on vaba juurdepääs infole ning selle vaba jagamine väga oluline demokraatliku ühiskonna väärtuste valguses.⁴

Traditsiooniline autoriõiguste kaitse on range, kuivõrd autoriõigusi käsitletakse teose autori ainuõigustena. Teose kasutamine või levitamine ilma autori nõusolekuta ja ilma tasu maksmata on nii rahvusvahelise autoriõiguse (nt Berni konventsioon jm rahvusvahelisel tasandil autoriõiguste kaitsega seonduvat reguleerivad lepingud) kui ka enamiku riikide autoriõiguse regulatsiooniga oluliselt piiratud. Viimasel ajal, seoses digitaalsete tehnoloogiate ja infoühiskonna kiire arenguga, on loomevaldkonnas ja tarbijate ringkondades esinenud suur vastuseis rangelt piiritletud autoriõiguste doktriinile. Selline lähenemine ei ühildu enam tänapäeval ühiskonnas valitseva olukorraga, kus suur enamus teoseid luuakse digitaalsel kujul ning füüsiliste koopiade olemasolu muutub järjest haruldasemaks. Muuhulgas on traditsioonilist süsteemi peetud konservatiivseks ja isegi kultuuri arengut takistavaks.⁵ Selleks, et digitaalset arengut oleks võimalik ära kasutada innovaatiliste teenuste ja toodete loomiseks ning ühiskonnale oluliste väärtuste arenguks, on vajalik uus lähenemine autoriõiguste kaitsele. Seetõttu ongi populaarseks muutunud autoriõigustega kaitstud teoste vaba kasutust võimaldavad litsentsid, mille põhiliseks eesmärgiks ei ole tasu saamine, vaid teistel isikutel oma teose kasutamise võimaldamine. Nii saadakse ka ise võimalus kasutada teiste autorite poolt

³ Põhiseaduse § 44 sätestab igäihe õiguse vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Kättesaadav veebis: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-44/>

⁴G. Aichholzer, H. Burkert. Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2004, p 52

⁵ H.Pisuke, H. Karja, Creative Commons litsentsid 3.0 Eesti kogumiku eessõna, Tallinn: Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus, 2010, lk 2

loodud teoseid samadel tingimustel. Selline vaatenurk sobiks ka avaliku sektori teabe taaskasutamiseks litsentside rakendamise korral.

Avaliku sektori teavet peetakse Euroopa Liidus väärtuslikuks varaks ning selle taaskasutamist soovitatakse edendada eesmärgiga realiseerida avaliku teabe majanduslikku potentsiaali ning aidata kaasa avatud valitsemise arengule. Samas kerkib avaliku teabe taaskasutamisega mitmesuguseid probleeme. Üheks murekohaks on autoriõiguste kaitse. Euroopa Liidus on avaliku sektori teave esialgselt reguleeritud direktiiviga 2003/89/EÜ, mida hiljem on muudetud direktiiviga 2013/37/EL. Mõlemas direktiivis on rõhutatud, et avaliku sektori teabe taaskasutamisel on oluline silmas pidada autoriõiguste kaitset, välistades direktiivide sätete kohaldamise kolmandate isikute autoriõigustega dokumentidele, ning liikmesriikidel soovitatakse tungivalt avaliku teabe taaskasutamise hõlbustamiseks kasutusele võtta vastavad litsentsid. Direktiivide käsitus autoriõiguste kaitse osas võiks iseenesest probleeme ennetada, kuid liikmesriikides ei ole direktiivi ülevõtmine olnud ühtlane. Üheks näiteks on siinkohal Eesti, kuivõrd meie seadusandluses puudub direktiivist tulenev säte, mis välistab avaliku sektori teabe taaskasutamise regulatsiooni kohaldamise materjalidele, mis on kaitstud kolmandate isikute intellektuaalomandi õigustega. Avaliku teabe seadus, millega kehtestatakse avaliku teabe taaskasutamise kord, ei erista kolmandate isikute intellektuaalomandi õiguseid ja avalikule asutusele endale kuuluvaid intellektuaalomandi õiguseid. Olemas on vaid üldine klausel, mille kohaselt peab avalikule teabele juurdepääsu võimaldamisel olema tagatud autoriõiguste kaitse. Autoriõigustega seonduv on ainult üks näide harmoniseerimise ebaühtsusest.

Erinevate digitaalsete tehnoloogiate kasutuselevõtu tulemusena on digitaalsel kujul võimalik luua väga erinevaid materjale, mis vastavad teose tunnustele ning saavad sellest tulenevalt autoriõiguslikku kaitset. Selliseid materjale on hulganisti ka avaliku teabe hulgas ning kodanikele peaks olema tagatud neile juurdepääs ning nende taaskasutamise võimalus. Sellisel kujul olevate teoste puhul jääb traditsioonilisest autoriõiguste regulatsioonist väheks, kuivõrd teose digitaalne vorm võimaldab seda väga lihtsalt taaskasutamiseks anda, mis võib viia olukorrani, kus teavet kasutatakse viisil, mida autor ilmtingimata heaks ei kiidaks. Autoril kaob kontroll oma teose edasiste kasutusviiside üle. Seega juhul kui teose kasutamiseks puuduvad igasugused tingimused (litsentsid), siis võib see viia nii autori isiklike kui ka varaliste õiguste rikkumiseni ning autorile tekitatakse kahju ühel või teisel viisil.

Lähtuvalt eeltoodust on autor püstitanud järgmised hüpoteesid, mis on käesoleva magistritöö koostamisel aluseks võetud:

- 1) Avaliku sektori teabe taaskasutamisel ei ole autoriõigused piisavalt kaitstud.
- 2) Avaliku teabe seaduses sisalduv regulatsioon avaliku teabe taaskasutamise kohta on vastuolus avaliku sektori teabe taaskasutamist reguleerivate direktiivide 2003/98/EÜ ja 2013/37/EL sätetega.
- 3) Avaliku sektori teabe taaskasutamise regulatsioon Eestis kahjustab autorite huve.

Käesolevas magistritöös toob autor välja, mille poolest on avaliku sektori teabe taaskasutamine oluline ja kasulik ning milline Eestis ja Euroopas kehtiv taaskasutamise õiguslik regulatsioon. Lisaks on autor analüüsinud vastavat õiguslikku regulatsiooni ning toonud välja probleemid, mis võivad esile kerkida taaskasutamise regulatsiooni rakendamisel seoses autoriõiguste kaitsega. Eesmärgi saavutamiseks soovib autor selgitada välja, millisel määral on Eesti ja Euroopa Liidu avaliku teabe taaskasutuse regulatsioonides käsitletud autoriõiguste kaitset ja kas need regulatsioonid ühtivad, ning analüüsida, kas autoriõigused on nimetatud regulatsioonidega piisavalt kaitstud. Töö lõplik eesmärk on pakkuda võimalikke lahendusi, kuidas oleks võimalik tagada autoriõiguste kaitse ilma, et tuleks piirata isikute õigust informatsioonile.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisprobleemid:

- 1) Kas Eestis kehtiva avaliku teabe taaskasutamise regulatsiooniga (avaliku teabe seaduse sätted) on teabenõude täitjale jäetud liiga suur kaalutlusruum, kuivõrd teabevaldaja peab teabe taaskasutamiseks andmisel tagama autoriõiguste kaitse?
- 2) Kas avaliku teabe seaduse regulatsioon on autoriõiguste osas vastuolus direktiividega 2003/98/EÜ ja 2013/37/EL?
- 3) Kas avaliku sektori teabe taaskasutamisel olukorras, kus taaskasutamise suhtes on sätestamata andmete autoriõiguslik kaitse, on autoriõigused kehtiva autoriõiguse raames piisavalt kaitstud?

Autor on magistritöös kasutanud erinevaid analüüsimeetodeid. Töö koostamise käigus on läbi töötatud nii eesti- kui inglisekeelset õiguslast kirjandust, avaliku teabe taaskasutamist reguleerivaid Euroopa Liidu ning Eesti õigusakte ning ka autoriõiguste kaitset reguleerivaid rahvusvahelisi õigusakte ja autoriõiguse seadust. Samuti on magistritöö valmimisel kasutatud

Euroopa Liidu institutsioonide ja rahvusvaheliste organisatsioonide nagu Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni ametlikke dokumente.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks, mis omakorda jaotuvad alapeatükkideks. Esimene peatükk keskendub täielikult avaliku sektori teabe taaskasutamise mõiste ja olemuse avamisele. Selgitatakse, milles taaskasutamine täpsemalt seisneb ning miks on oluline seda inimestele võimaldada, samuti on välja toodud erinevad käsitlused avaliku teabe mõiste sisustamiseks. Alapeatükk selgitab avaliku teabe mõistet, kuivõrd käsitlusi on erinevaid ning konkreetset teavet piiritleda on keeruline.

Teises peatükis on analüüsitud avaliku sektori teabe taaskasutamist reguleerivad Euroopa Liidu ning Eesti õigusakte. Euroopa Liidu õigusaktide osas on selgitatud sätete eesmärki ning lähemalt selgitatud, mil määral vastav regulatsioon arvestab autoriõiguste kaitsega ning millised olid esimese direktiivi vead ja miks otsustati võtta vastu uus direktiiv. Lisaks on toodud Eestis avaliku sektori teabe taaskasutamist reguleeriva avaliku sektori teabe seaduse vastav regulatsioon ning muudatused, mida sellesse kavatsetakse sisse viia.

Kolmas peatükk puudutab autoriõiguste kaitset avaliku sektori teabe taaskasutamisel. Konkreetsemalt on selgitatud, miks ja millised probleemid võivad avaliku sektori teabe taaskasutamisel tekkida seoses autoriõigustega. Esimeses alapeatükis on analüüsitud kehtivat regulatsiooni (avaliku teabe seadus, autoriõiguse seadus) ning Eesti regulatsiooni vastavust Euroopa Liidu direktiivide sätetele. Samuti on analüüsitud, kuivõrd on avaliku teabe seaduse regulatsiooniga tagatud autoriõiguste kaitse. Teine alapeatükk käsitleb võimalusi autoriõiguste kaitseks avaliku sektori teabe taaskasutamisel. Peatükis on välja toodud lahendusi ja litsentse, mida oleks võimalik teabe taaskasutamise võimaldamisel rakendada, et tagada autoriõiguste kaitse.

1. AVALIKU SEKTORI TEABE TAASKASUTAMINE

Avalikud asutused loovad ja koguvad avalike ülesannete teostamise käigus suures koguses erinevaid materjale ja teavet. Materjal, mida avalikud asutused töö käigus omandavad, on oma olemuselt väga mitmekülgne. Selleks võib olla näiteks demograafiline, majanduslik ja meteoroloogiline teave, aga ka kunstiteosed, ajaloolised dokumendid ja raamatud. Suurem osa avalike asutuste poolt loodud materjalist omab laiemale avalikkusele olulist väärtust ning mängib suurt rolli mitmel erineval moel.⁶ Paljude riigi jaoks oluliste valdkondade puhul võib avalik asutus olla ainuke või üks vähestest, kellelt vajalikku informatsiooni on võimalik saada (nt georuumiline või meteoroloogiline informatsioon).⁷ Avalikud asutused volitavad sageli sõltumatuid töövõtjaid looma materjale ning sõlmivad kokkuleppeid töö rahastamiseks ülikoolides ja teadusasutustes, mille tulemusena koostatakse raporteid, akadeemilisi publikatsioone ja andmeid. Seega on märkimisväärne osa avalike asutuste poolt hallatavast materjalist loodud väljaspool neid asutusi.⁸ Selleks, et avaliku sektori teabes peituvat potentsiaali ära kasutada, peaks see teave olema:

- avalikuks tehtud;
- kättesaadav võimalikult väikese tasu eest;
- litsentsiga kaitstud ning
- kättesaadav töötlemata kujul ja esitatud taaskasutamist võimaldavas tehnilises vormis.⁹

Avalik sektor on Euroopa Liidus suurim teabeallikas. Avaliku sektori teave hõlmab muuhulgas kaarte, õigusakte, kohtupraktikat, statistikat ja mitmesuguseid registreid (nt pandiregister). Sellist teavet saaks kasutada igapäevaselt kasutatavate toodete ja teenuste algmaterjalina.¹⁰ Euroopa Liidu tasandil on avaliku sektori teabe taaskasutamine reguleeritud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 2003/98/EÜ, mida on 2013. aastal muudetud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 2013/37/EL. Nimetatud direktiivide sätted on Eesti õigusesse harmoniseeritud avaliku teabe seadusega. Taaskasutamist puudutavat regulatsiooni

⁶ D. C. Dragos, B. Neamtu. Reusing public sector information – policy choices and experiences in some of the member states with an emphasis on the case of Romania. - European Integration online Papers, 2009, vol 13, no 4, p 2

⁷ R. Pollock. (viide 1), p 14

⁸ A. Fitzgerald, N. Hooper and B. Fitzgerald. Enabling Open Access to Public Sector Information with Creative Commons Licenses: The Australian Experience. – Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010, p 75

⁹ B. Fitzgerald. Access to and Re-use of Public Sector Information. – Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010, p 2

¹⁰ Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele "Avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamine - Direktiivi 2003/98/EÜ läbivaatamine", Brüssel, 7.5.2009, SEC(2009) 597 lõplik, lk 2

on käsitletud hiljem käesolevas peatükis, kuid selgitamaks avaliku sektori teabe taaskasutamise mõistet, on siinkohal vajalik välja tuua õigusaktides sisalduv definitsioon. Direktiivi 2003/98/EÜ kohaselt on avaliku sektori teabe taaskasutamine avaliku sektori valduses olevate dokumentide¹¹ kasutamine füüsiliste või juriidiliste isikute poolt ärilisel või mitteärilisel eesmärgil, mis ei lange kokku algse eesmärgiga, mille täitmiseks dokument avalik-õigusliku ülesande raames loodi. Avaliku sektori asutuste vaheline dokumentide vahetamine puhtalt avalik-õiguslike ülesannete täitmise raames ei ole taaskasutamine. Avaliku teabe seaduses toodud definitsioon sarnaneb suuresti direktiivi omaga. Seega on avaliku sektori teabe taaskasutamise tegemist siis, kui avalike ülesannete täitmise käigus loodud teavet antakse kolmandatele isikutele kasutamiseks eesmärgil, mis ei ole seotud avalike ülesannete täitmisega.

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (*Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD) teaduse, tehnoloogia ja tööstuse direktoraadi informatsiooni-, arvuti- ja kommunikatsioonipoliitika komitee on välja toonud neli peamist etappi, mida avaliku sektori teabe taaskasutamine sisaldab:

- 1) teabe loomine;
- 2) teabe koondamine ja organiseerimine;
- 3) teabe töötlemine, toimetamine ja pakendamine;
- 4) teabe turustamine ja kasutajani toimetamine.¹²

Avaliku sektori teavet on alati peetud hinnaliseks varaks ning selle taaskasutamise laialdane propageerimine on toimunud juba pikka aega. Euroopa Komisjon andis 1999. aastal välja rohelise raamatu¹³ avaliku sektori teabe kohta infoühiskonnas¹⁴, mille eesmärgiks oli analüüsida avaliku sektori teabe kasutamist ning sellega seonduvaid raskusi. Raamatus on rõhutatud, et avaliku sektori teave mängib olulist rolli Euroopa Liidu siseturu korrapärase toimimise ja kaupade, teenuste ja inimeste vaba liikumise suhtes. Avaliku sektori teabe kohest kättesaadavust peetakse Euroopa majanduse konkurentsivõime vältimatuks eelduseks, kuna selles vallas olid Euroopa Liidu ettevõtted võrreldes Ameerika konkurentidega ebasoodsates konkurentsitingimustes. Ameerika ettevõtted lõikasid juba 1990-ndatel kasu arenenud ja

¹¹ Direktiivis on kasutatud mõiste „teave“ asemel mõistet „dokument“.

¹² OECD (2006), „Digital Broadband Content: Public Sector Information“, OECD Digital Economy Papers, No. 112, OECD Publishing. Kättesaadav veebis: <http://dx.doi.org/10.1787/231534841283>

¹³ Rohelised raamatud (Green Papers) on komisjoni välja antud dokumendid, mis kajastavad arutelu teatavas poliitikavaldkonnas. Eelkõige on need suunatud huvitatud pooltele, nii ettevõtjatele kui eraisikutele, keda kutsutakse üles osalema konsultatsioonides või mõttevahetuses. Teatavatel juhtudel võivad need arutelud viia õigusakti koostamiseni. Allikas: http://elik.nlib.ee/k-v-andmebaas/page/22/?kv_id=145&show_all=1

¹⁴ Commission of the European Communities. Public Sector Information: A Key Resource for Europe – Green Paper on Public Sector Information in the Information Society. Brussels, 20.01.1999, COM(1998) 585 final

efektiivsest avaliku informatsiooni süsteemist, mis oli ka suuresti ajendiks Euroopa Liidus selle teema põhjalikumaks käsitlemiseks ning roheline raamatu koostamiseks. Kuivõrd Euroopa Liidu infotööstus konkureerib maailmaturul, olid selle tööstuse esindajad korduvalt väljendanud oma muret sellest osas, et Euroopa ettevõtted on võrreldes oma konkurentidega ebasoodsas konkurentsiolukorras. Seega peetakse avaliku sektori teabe kättesaadavust aluseks võrgustatud majanduse edendamiseks ning selle majandusliku potentsiaali väärtustamiseks. Samuti on teema oluline Euroopa Liidu laienemise seisukohalt, kuivõrd parem juurdepääs avaliku sektori teabele aitab oluliselt kaasa Euroopa Liidu liikmekandidaatide õigussüsteemide ja avalike teenuste kohandamisele vastavaks Euroopa Liidu liikmesuse tingimustega.¹⁵

Rohelises raamatus on lisaks välja toodud, et piiratud juurdepääs avaliku sektori teabele võib võrreldes kohalike ettevõtetega seada ebasoodsasse olukorda teistes liikmesriikides asuvad ettevõtted, kes saavad tegutseda oma kohalike olude kogemuse pinnalt. Samuti on sellisel olukorral negatiivne mõju nendele ettevõtetele, mis oma iseloomu tõttu tegutsevad rahvusvahelisel tasandil ning täpne kohalik informatsioon on vajalik nende igapäeva töö tegemisel. Lisaks saadavale tulule peetakse infotööstuse elavdamist oluliseks just seetõttu, et see annaks võimaluse luua uusi töökohti.¹⁶

Avalike sektori teabe taaskasutamist peab oluliseks teemaks ka OECD, kes on andnud välja soovitused avaliku sektori teabele parema juurdepääsu tagamiseks ja selle efektiivsemaks kasutamiseks. 2008. aastal esitleti OECD liikmesriikide ministrite kohtumisel OECD Nõukogu soovitusi avaliku sektori teabele parema juurdepääsu tagamiseks ja sellise teabe efektiivsemaks kasutamiseks¹⁷. Muuhulgas on nimetatud soovitusel esitatud põhimõtted, mis annavad üldise raamistiku paremaks ja laialdasemaks avaliku sektori teabe taaskasutamiseks:

- Avatus: tuleb tagada võimalikult ulatuslik juurdepääs avalikule teabele, et seda oleks võimalik taaskasutada, ning määrata kindlad alused taaskasutamise võimaldamisest keeldumiseks või piirangud, nt erahuvide kaitseks, kui materjal on autoriõigustega kaitstud.
- Ligipääs ja läbipaistvad tingimused taaskasutamiseks: tuleb hõlbustada juurdepääsu teabele interneti kaudu ning välja töötada ja teha kättesaadavaks automaatsed *on-line*

¹⁵ Commission of the European Communities. (viide 14), p 1-6

¹⁶ Commission of the European Communities. (viide 14), p 5-9

¹⁷ OECD Directorate for Science, Technology and Industry Committee for Information, Computer and Communications Policy. Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36]

litsentseerimissüsteemid, mis rakenduvad taaskasutamisel nendes olukordades, kus litsentseerimist kohaldatakse.

- Teave taaskasutamiseks saadava informatsiooni kohta: tuleb suurendada teadlikkust selle kohta, milline avaliku sektori teave on taaskasutuseks kättesaadav, avaldades nimistu soovitatavalt internetis.
- Kvaliteet: tuleb tagada taaskasutamiseks kättesaadava teabe võimalikult hea kvaliteet.
- Terviklikkus: teavet tuleb kaitsta lubamatu muutmise eest, et tagada teabe terviklikkuse säilimine.
- Uued tehnoloogiad ja pikaajaline säilitamine: tuleb parandada koostalitlusvõimelisi arhiveerimise ja otsimise tehnoloogiaid, et avaliku sektori teavet oleks ka digitaalsel kujul võimalik pikaajaliselt säilitada, otsingumootorite kaudu leida ning taaskasutada.
- Autoriõigus: Intellektuaalomandi õiguseid tuleb austada. Autoriõiguseid tuleks teostada viisil, mis hõlbustaks teabe taaskasutamist (mh autoriõigustest loobumine ja selliste mehhanismide loomine, mis aitavad kaasa autoriõigustest loobumisele, kui autorid on valmis ja võimelised seda tegema, ning mehhanismide loomine selleks, et tegeleda orbteostega). Kui autorid on sellega päri, siis tuleks arendada lihtsaid mehhanisme, millega aidata kaasa teabele ulatuslikuma juurdepääsu tagamisele ja teabe laialdasemale kasutamisele. Lisaks tuleks julgustada institutsioone ja valitsusasutusi, kes rahastavad materjalide loomist väljaspool asutust, leidma viise, kuidas teha need materjalid avalikkusele kättesaadavaks.
- Hinnapoliitika: kui avaliku sektori teabe taaskasutamist ei võimaldata tasuta, siis peab hinnapoliitika olema avaliku sektori asutuste lõikes läbipaistev ja ühtne, et taaskasutamist hõlbustada ning tagada konkurentsi säilimine. Tasu ei tohiks ületada marginaalseid kulusi, mida tehakse teabe taaskasutamiseks andmisel.
- Konkurents: olukordades, kus nii avalikud asutused kui ka eraettevõtted lisandväärtusega teenuseid pakuvad, tuleb arvestada kõlvatu konkurentsi tekkimise võimalusega. Tuleks edendada lihtlitsentside kasutamist avaliku teabe taaskasutamiseks andmisel, et teave oleks avatud kasutamiseks kõigile võimalikele taaskasutajatele.
- Hüvitamise mehhanismid: neil, kes soovivad teavet taaskasutada, peab olema võimalus esitada kaebusi ja vaideid, kui nende taotlusi ei rahuldata.
- Avaliku ja erasektori koostöö: tuleks edendada avaliku ja erasektori partnerlust avaliku sektori teabe kättesaadavuse parandamise kaudu.
- Rahvusvaheline juurdepääs ja kasutus: kui vähegi võimalik, tuleks parandada avaliku sektori teabe taaskasutamise võimalusi ka piiriülel.

- Parimad praktikad: tuleb stimuleerida parimate praktikate jagamist erinevate avaliku sektori asutuste vahel ning seda kõigi teabe taaskasutamiseks andmist puudutavate teemade osas.

Euroopa Liidu avaliku sektori teabe taaskasutamise direktiivi ja OECD avaliku sektori teabe põhimõtete peamine erinevus on see, et esimene on Euroopa Liidu liikmesriikidele kohustuslik, kuivõrd liikmesriigid on kohustatud raamistikku põhimõtted siseriiklikku õigusesse sisse viima kuid viimased on soovituslikud, mis nõuavad OECD liikmesriikidelt avaliku sektori teabe põhimõtete arvessevõtmist, kui vaadatakse üle või kehtestatakse avaliku sektori teabele juurdepääsu või taaskasutamise tingimusi.¹⁸

2014. aastal koostati ka Eestis avaandmete¹⁹ roheline raamat²⁰. Riigi infosüsteemide osakonna kodulehe kohaselt on „avaandmete roheline raamat avaandmete valdkonna poliitika esimene süstemaatiline käsitus, mis avab selle valdkonna põhimõtted, koosvõime arhitektuuri, olulisemad poliitikavalikud ning tegevuskava“. Muuhulgas pakutakse lahendust sellistele probleemidele nagu avaliku sektori läbipaistvuse suurendamine, majanduse elavdamine avaandmete baasil uute teadmiste, uuenduste ja teenuste loomise kaudu ning Eesti avaandmete infrastruktuuri arendamine, mis on kõik olulisel määral seotud avaliku teabe taaskasutamise. Avaliku sektori teabe avamisega muutub avalik sektor läbipaistvamaks, see lihtsustab avaliku sektori asutuste omavahelist piiriülest koostööd, tekivad paremad võimalused kodanike kaasamiseks, väheneb halduskoormus ning luuakse võimalused innovaatiliste tehnoloogiliste lahenduste rakendamiseks. Samuti võimaldatakse kodanikul lihtsamini saada ligipääs teda huvitavale teabele ning toetatakse ka kodanike poolt uute teadmiste saamist ja innovatiivsete rakenduste ja teenuste loomist. Lisaks on kogukondadel, erialaliitudel ja meedial võimalik vastava valdkonna poliitikat paremini mõjutada ja suunata. Avaandmete olulisust on rõhutatud haridus-, teadus- ja innovatsiooniasutuste ning ka erasektori kasutajate seisukohalt. Teavet on võimalik kasutada õppe- ja arendusprotsessides ning samuti uute teenuste loomisel ja olemasolevate teenuste parandamisel. Siinkohal on olulised just avaliku sektori registrites leiduvad andmed, mis pidevalt uuenevad.²¹

¹⁸ C. Corbin. PSI Policy Principles: European Best Practice. – Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010, p 162

¹⁹ Avaandmete (*open data*) all mõistetakse kõigile vabalt ja avalikult kasutamiseks antud andmeid, millel puuduvad kasutamist ning levitamist takistavad piirangud. Avaandmeid võivad luua avalik, era-, vabasektor ja kodanikud. Avaliku sektori avaandmed ehk avalikud avaandmed (*open government data*) on avaliku sektori poolt avaandmetena publitseeritud teave. Avaandmed on üks osa avaliku sektori teabest.

²⁰ Vabariigi Valitsus. Eesti Avaandmete Roheline Raamat. Kättesaadav veebis: <http://www.riso.ee/et/avaandmete-roheline-raamat>

²¹ *Ibid*, lk 1-5

Avaandmete rohelises raamatus on ka toodud näiteid avaliku sektori teabe taaskasutamisest Eestis. Aastatel 2011-2013 testiti avalikus sektoris taaskasutamise seotud rakendusi, muuhulgas nt reisiplaneerija Peatus.ee (<http://www.peatus.ee>), Pere-eelarve kalkulaator (<http://www.minuraha.ee>), Kohalike omavalitsuste raamatupidamise andmed (<http://www.riigipilv.ee>), ehitusregistri andmete esitamine linkandmetena (<http://opendata.riik.ee:8080/dataset/ehitisregistri-avaandmed>).²²

Eeltoodust on selgelt näha, et avaliku sektori teabe taaskasutamine on kogu ühiskonna arengu seisukohalt oluline nii Euroopas kui ka mujal maailmas. Infovabadus on muuhulgas ka kodanike põhiõigus, kuid selle tagamisel esineb mitmeid probleeme, mis kerkivad esile just avaliku sektori teabe taaskasutamise võimaldamisel. Üks nendest murekohtadest on autoriõigused ja nende kaitse. Kuivõrd avalik teave on väga mitmekülgne, siis võib selle hulgas leiduda ka materjale, mis on autoriõigustega kaitstud (autoriõigused kuuluvad kas avalikule asutusele või kolmandatele isikutele). Kui teabevaldaja ei ole autorilepingutega reguleerinud suhteid teabe autorite või autoriõiguste omajatega, rikub ta teabele ligipääsu ja taaskasutamist võimaldades nende autoriõigusi.

Avaliku sektori teabe puhul on mitmeid võimalusi, kuidas autoriõiguseid käsitleda. Euroopa Liidus on olukord väga erinev Ameerika Ühendriikidest, kus föderaalasutuste materjalid autoriõiguslikku kaitset ei saa ning sellest tulenevalt ei ole teabe taaskasutamine piiratud.²³ Euroopa Liidu õigusaktid välistavad kolmandate isikute autoriõigustega kaitstud materjalid taaskasutamise regulatsiooni kohaldamisalast. Sellest hoolimata esineb olukordi, kus avalik teave on kaitstud autoriõigustega (nt kuuluvad autoriõigused avalikule asutustele või litsentsilepinguga on autor lubanud oma teose taaskasutamise) ning taaskasutamisel tuleb tagada autoriõiguste kaitse. Sellest tulenevalt oleks vaja mõelda viisidele, kuidas oleks autoriõiguste kaitse tagatud ilma, et tuleks oluliselt piirata avaliku sektori teabe taaskasutamist ning takistada sellise teabe potentsiaali täitumist.

²² Vabariigi Valitsus. (viide 20), lk 11

²³ Euroopa Komisjon. (viide 10), lk 3

1.1. AVALIKU SEKTORI TEABE MÕISTE JA OLEMUS

Avaliku sektori teabe mõiste on väga mitmekülgne ja mitmeti mõistetav, vaatamata sellele, et esmapilgul tundub tegemist olevat väga selgesti piiritletava teabega. Laiemas mõttes kuuluvad avaliku sektori teabe hulka teave ja andmed, mis on loodud avaliku sektori asutuste poolt, kuid ka materjalid, mis on loodud riiklikult rahastatud tegevuse tulemusena (nt kultuuri, hariduse või teaduse vallas). Seega võib selline teave sisaldada valitsusasutuste poliitikadokumente ja raporteid, avalikke registreid, seadusandluse ja regulatsioonidega seotud dokumente, meteoroloogilist informatsiooni, teadustööde andmebaase, statistikakogumeid, kaarte ja georuumilist informatsiooni ning suurel hulgal muid andmeid ja informatsiooni, mis on loodud avalike asutuste poolt avalikel eesmärkidel.²⁴

Kõige olulisemate avaliku sektori teavet loovate avalike asutuste hulgas on:

- statistikaametid, mis koguvad, töötlevad ja loovad mitmesuguseid andmeid;
- ettevõtete registrid, mis koguvad ettevõtete finantsandmeid;
- kaardistamisega tegelevad asutused, mis loovad geograafilist teavet;
- meteoroloogiateenused, mis genereerivad ilmateavet;
- transpordi eest vastutavad asutused (nt Maanteeamet), mis loovad liiklusinformatsiooni;
- kohtud ja teised valitsusasutused, mis koguvad õigusloome alast teavet.

Need asutused loovad algselt ülaltoodud informatsiooni ja teavet osana nende volitatud rollist täita avalikke ülesandeid.²⁵

Avaliku sektori teabe puhul on võimalik eristada järgmisi tegevusi, mille käigus teavet saadakse:

- 1) avaliku sektori tegevuste põhilised tegevused, mida saab selgelt kategoriseerida kui volituse alusel teabe loomisele suunatud (nt rahvuslik statistika teenus)
- 2) tegevused, mis ei ole eelkõige suunatud avaliku sektori teabe loomisele, kuid mis vaatamata sellele loovad hinnalist informatsiooni kõrvalproduktina (haridus- ja tervishoiusüsteemid)
- 3) tegevused, mis enamasti ei mahu avaliku sektori teabe kitsa definitsiooni sisse, nt teadustöö või muuseumide ja raamatukogude rahastamine.

²⁴ A. Fitzgerald. Open Access and Public Sector Information: Policy Developments in Australia and Key Jurisdictions – Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010, p 48

²⁵ OECD. (viide 17), p 14.

Samas võib eristada avaliku sektori teavet ka selle alusel, kuidas see on omandatud. Ühelt poolt on olemas selline teave, mida saab omandada ainult avaliku võimu volituste alusel ning teiselt poolt teave, mida avalikud asutused saavad omandada samamoodi nagu erafirmad või füüsilised isikud.²⁶ Taaskasutamise seisukohalt on olulisem tagada juurdepääs pigem teiseks mainitud teabele. Kõrvaltegevuste käigus kogub avalik asutus just sellist materjali, mis on taaskasutamise seisukohast väärtuslik, kuivõrd see pärineb väga erinevatest valdkondadest ning selle kasutamiseks on hulganisti võimalusi.

Euroopa Liidu avaliku sektori teabe rohelises raamatus on välja toodud erinevad avaliku sektori teabe kategooriad. Esiteks on võimalik vahet teha haldusliku ja mittehaldusliku informatsiooni vahel. Esimene kategooria seondub valitsuse ja administratsiooni enda tegevusega ning teine kategooria hõlmab informatsiooni väljastpoolt, mida kogutakse avalike ülesannete täitmise käigus. Haldustegevusega seonduva informatsiooni puhul on omakorda võimalik eristada demokraatliku ühiskonna funktsioneerimise jaoks fundamentaalse teavet (seadusandlus, kohtuasjad, parlamentaarne teave) ja teavet, millel selline fundamentaalne iseloom puudub. Samuti on võimalik piiritleda informatsiooni, mis on vajalik üldisele avalikkusele ja informatsiooni, mille suhtes on huvi ainult väga piiratud isikute ringil. Avaliku sektori teavet võib eristada ka selle potentsiaalse majandusliku väärtuse järgi, kuid siin tuleb silmas pidada, et nii halduslik kui ka mittehalduslik informatsioon võib omada märkimisväärset turuväärtust.²⁷

Selleks, et oleks võimalik täpsemalt määratleda, milline on avaliku sektori teave, tuleb selgitada, millisel juhul on tegemist avaliku sektori asutustega. Avaliku sektori teabe taaskasutamist reguleeriva direktiivi artikli 2 kohaselt on avaliku sektori asutused riigi, piirkondlikud või kohalikud asutused, avalik-õiguslikud isikud ning ühest või mitmest kõnealusest asutusest või avalik-õiguslikust isikust koosnevad ühendused. Sama artikkel defineerib ka avalik-õigusliku isiku mõiste. Avalik-õiguslik isik on mis tahes isik:

- a) mis on asutatud üldistes huvides ega tegele tööstuse ega kaubandusega ja
- b) millel on juriidilise isiku staatus ja
- c) mida põhiliselt rahastavad riik, piirkondlikud või kohalikud omavalitsused või teised avalik-õiguslikud isikud või mille juhtimist need isikud kontrollivad või millel on haldus-, juhtimis- või järelevalveorgan, millesse riik, piirkondlik või kohalik omavalitsus või teised avalikõiguslikud isikud nimetavad üle poole liikmetest.

²⁶ D. C. Dragos, B. Neamtu. (viide 6), p 4

²⁷ Commission of the European Communities. (viide 14), p 11

Direktiivis kasutatud avaliku sektori asutuse ja avalik-õigusliku asutuse mõistete määratlused on üle võetud riigihankeid käsitlevatest direktiividest 92/50/EMÜ, 93/36/EMÜ, 93/37/EMÜ ja 98/4/EÜ. Nende määratluste alla ei kuulu riigi osalusega äriühingud.

Antud direktiiv ei anna definitsiooni avaliku sektori teabe kohta, kuivõrd õigusaktis kasutatakse teabe asemel mõistet 'dokument'. Dokumendiks loetakse direktiivi kohaselt mis tahes teave mis tahes andmekandjal (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena) ning samuti mis tahes osa sellisest teabest (artikkel 2 lg 3). Selleks, et dokumenti võiks taaskasutada direktiivi regulatsiooni alusel, peab selle looja vastama avaliku sektori asutuse kirjeldusele.

Tulenevalt üldiselt kohaldatava mõiste puudumisest erinevad ka Euroopa Liidus liikmesriigiti avaliku teabe mõiste definitsioonid. Mõiste defineerimisel on võimalik eristada kolme võimalikku lähenemist:

- 1) Funktsionaalne lähenemine – avaliku sektori teabe alla käib teave, mida valdavad sellised asutused, mis tegutsevad riigivõimu alusel või täidavad avalikku ülesannet.
- 2) Institutsionaalne lähenemine – avaliku sektori teavet loovad ainult need asutused, mis asjakohaste õigusaktide kohaselt on avalik-õiguslikud asutused.
- 3) Finantseerimisel põhinev lähenemine – avalik sektor hõlmab kõiki asutusi, mille tegevust finantseeritakse põhiliselt riiklikest vahenditest.

Igal juhul ei kuulu avalike asutuste hulka riigiettevõtted, mis tegutsevad tavalistes turutingimustes ja mille tegevusele kohalduvad majandustegevust reguleerivad õigusaktid.²⁸

LAPSI²⁹ töögrupp on samuti käsitlenud avaliku sektori teabe mõistet. Töögrupp viitab oma dokumentides avaliku sektori teabele laiemas mõttes. Avaliku sektori teave on informatsioon ja sisu, mis on loodud või hallatud mis iganes avaliku asutuse poolt ning ka riigiettevõtete poolt, kui teave ei ole loodud või kogutud nende majandustegevuse käigus. Avaliku sektori teabe hulka kuuluvaks peetakse õiguslikku, administratiivset, sotsiaalset, majanduslikku, geograafilist teavet ning ka ilma- ja turismiinfot. Seega on suurem osa avaliku sektori teabest loodud avalike asutuste või riigiettevõtete poolt ning enamuse sellest kvalifitseerub teostena ning on seetõttu põhimõtteliselt autoriõigustega kaitstav. Osa informatsioonist võib olla avalikus

²⁸ Commission of the European Communities. (viide 14), p 11

²⁹ The European Thematic Network on Legal Aspects of Public Sector Information

omandis, kuivõrd teave ei ületa teose künnist.³⁰ Autoriõigustega seonduvat käsitletakse lähemalt 2. peatükis.

Eesti õiguses annab avaliku teabe mõiste avaliku teabe seadus³¹, mille § 3 lõike 1 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. Sama definitsiooni on kasutatud ka Eesti avaandmete roheline raamatu käsitluses. Avaliku teabe seadus ei määra konkreetselt, et avalik teave on loodud avalike asutuste poolt, vaid rakendatakse funktsionaalset lähenemist ning lähtutakse avalike ülesannete täitmise kriteeriumist, mis võimaldab avaliku teabe mõistet üsna laialt tõlgendada.

OECD teaduse, tehnoloogia ja tööstuse direktoraadi informatsiooni-, arvuti- ja kommunikatsioonipoliitika komitee poolt väljendatud definitsiooni kohasel on avaliku sektori teave igasugune teave, mis on loodud ja kogutud avaliku asutuse poolt osana asutuse avalikust ülesandest. Avaliku sektori teabe mõistet kasutatakse tihti üldise nimetusena kõigi avalike asutuste poolt loodud sisu kohta. Seega OECD eristab oma definitsiooni kohaselt:

- 1) avaliku sektori teavet, millel on sageli järgmised tunnused: see on dünaamiline ja pidevalt loodav, otseselt avaliku sektori poolt genereeritud, seotud avaliku sektori funktsioneerimisega (nt meteoroloogiline teave, äriplane statistika) ja valmis kasutuseks kommertsrakendustes.
- 2) avalikku sisu, millel on sageli järgmised tunnused: see on staatiline, pigem avaliku sektori poolt omandatud kui otse avaliku sektori poolt loodud (kultuuriarhiivid, kunstiteosed, mille puhul kolmandate isikute õigused võivad olla olulised), ei ole otseselt seotud valitsuse tegevusega ja mitte tingimata seotud kommertslike kasutusviisidega, kuid sellel on teised avalikkusele olulised eesmärgid (kultuur, haridus).

Esimene kategooria hõlmab avaliku sektori teavet, mis võib olla aluseks tootmisele informatsiooniintensiivses tööstuses – seal rakendatakse algandmeid, et toota üha keerukamaid tooteid. Teine kategooria viitab kultuurilisele, hariduse ja teadusega seonduvale avalikule teabele – nende puhul on valitsuse jaoks olulised eesmärgid laialdane avalik jagamine ja pikaajaline säilitamine (nt muuseumides, raamatukogudes, koolides). Need eristused ei ole siiski selged ning on palju erinevaid kasutus- ja rakendusviise spektri erinevate otsade vahel (nt

³⁰ C. Sappa and other. LAPS Policy Recommendation N. 3. Selected Intellectual Property Issues and PSI Re-Use. Final version. P 3

³¹ Avaliku teabe seadus. – RT I, 12.07.2014, 33

meteoroloogiline informatsioon suure kommertsliku kasutusega ja teatud kultuuriarhiivid väga limiteeritud avaliku huviga).³²

OECD poolt pakutav avaliku sektori teabe definitsioon on laiem, kuid siiski ei hõlma see mõningaid olulisi juurdepääsu ja kasutamise nüansse, mis peaksid avaliku sektori teavet määratlema. OECD definitsioon esitab kaks täiendavat ideed, mis tuleb arvesse võtta. Esimene tunnustab laiemat töövaldkonda kui riik, selgitades, et on olemas valitsusväliseid asutusi, mis teostavad avalikke ülesandeid ning asutused, mis tegutsevad avaliku õiguse alusel ning on loodud kindlal eesmärgil, rahuldamiseks teatud vajadusi üldsuse huvides ilma ärilise eesmärgita. Teine arusaam arvestab raskustega, mida tekitab teave, mis on loodud kolmandate isikute poolt avalik-õigusliku isiku jaoks (era- ja avaliku sektori partnerlus ja teised ühised ettevõtmised). Avalik sektor on liberaalsetes või kapitalistlikes demokraatlikes ühiskondades enamasti mõistetav kui riik ja teised poliitilised institutsioonid ning turul tegutsevaid asutusi loetakse erasektorisse kuuluvateks. Kuid piir avaliku ja erasektori vahel ei ole selge ega püsiv, kuna erastamise, allhangetega vara ja teenuste hankimise (nt vanglad, haiglad, transport) ja muude sarnaste tegevuste kaudu on erasektoril alati mingi osa avaliku sektori tegevuses. OECD definitsiooni kohaselt kuulub erasektori poolt avalike ülesannete täitmise käigus loodud teave avalikku sektori teabe hulka.³³

³² OECD. (viide 12) p 7-8

³³ M. Henninger. The Value and Challenges of Public Sector Information. - *Cosmopolitan Civil Societies Journal*, 2013, Vol.5, No.3, p 77

1.2. AVALIKU TEABE TAASKASUTAMISE VÕIMALUSED JA KASU

Euroopa Liidus nähakse avaliku sektori teavet sageli vahendina, mida nii avalik kui ka erasektor saavad eksploateerida. Teabele juurdepääsu tingimused on erinevad, kuid paljud Euroopa avalik-õiguslikud asutused näevad avaliku sektori teabe taaskasutamist ärielistel eesmärkidel tervitatava tuluallikana.³⁴ Samas on avaliku sektori teabe taaskasutamisel ka muid positiivseid mõjusid, mis ei ole otseselt seotud tulu saamisega, vaid pigem ühiskonna heaolu ja demokraatia arenguga. Järgnevalt on välja toodud avaliku sektori teabe taaskasutamise olulisemad mõjud.

Avaliku sektori teabe oskusliku kasutamise tulemusena luuakse lisaks hariduse, teadustöö ja innovatsiooni arendamisele võimalusi valitsuse ja kodanike koostööks ning soodustatakse valitsuse tegevuse läbipaistvust ja edendatakse demokraatlikke ideaale, olles nii aluseks informeeritud, osalusdemokraatiat praktiseerivale ühiskonnale ning tõenditele põhinevale poliitikale ja otsuste tegemise protsessile (nt tervishoiu ja sotsiaalse heaolu programmide planeerimine).³⁵ Lisaks võib avaliku sektori teave informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiate kättesaadavust arvestades mängida olulist rolli innovaatiliste lisandväärtusega teenuste ja toodete loomisel, mis omakorda toob kaasa majandusliku ja sotsiaalse kasu.³⁶

Avaliku sektori teabe roll on muutuv ning väga mitmekihiline, mistõttu ei saa seda üheselt ja konkreetselt määratleda. Sellise teabe üks kõige olulisematest ülesannetest on kindlasti avaliku huvi teenimine. Avaliku huvi puhul on tegemist küll väga ebamäärase mõistega, mille tähendus on aja jooksul muutunud. Siinkohal võib avalikku huvi käsitleda kui protsessi, mis tasakaalustab erasektori omakasupüüdlikkust sellega, mida võib pidada oluliseks tervele ühiskonnale. Avaliku sektori teabe ülesandeks on muuhulgas valitsuse varustamine informatsiooniga poliitiliste otsuste tegemisel, tulu teenimine ja majanduse arengu toetamine, valitsuse usaldusväarsuse tagamine, korruptsiooni ärahoidmine, kodanike osaluse suurendamine valitsemisotsustes ning teabe kättesaadavaks tegemine avaliku hüvena. Seega teenib avaliku sektori teave avalikku huvi, kui valitsus kasutab seda poliitiliste otsuste tegemisel, millega soovitakse tuua ühiskonnale kasu ning luua sotsiaalset kapitali ning samuti

³⁴ D. C. Dragos, B. Neamtu. (viide 6) p 8

³⁵ A. Fitzgerald. (viide 24) p 48

³⁶ D. C. Dragos, B. Neamtu. (viide 6) p 2

siis, kui teave tehakse üldkasutatavaks, et suurendada valitsuse aruandekohustuslikkust ja läbipaistvust.³⁷

Avaliku sektori teabele juurdepääsu tagamine ning selle taaskasutamise võimaldamine ongi, arvestades ülaltoodud argumente, oluline eelkõige valitsusepoolse poliitika kujundamisel. E-valitsuse ja e-demokraatia ajastul julgustavad riikide valitsused kodanikke üha enam osalema demokraatlikes protsessides, kuivõrd informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng on selle teinud palju lihtsamaks ning loonud osalemiseks uusi võimalusi. Valitsusel on võimalus kodanikke kaasata poliitiliste otsuste tegemisse, tagades neile arutelude pidamiseks ja erinevate strateegiate vahel kaalumiseks vajaliku ja asjakohase informatsiooni. Samuti peab kodanikel olema võrdne ja efektiivne võimalus asjakohaste alternatiivsete strateegiate ja nende tagajärgede kohta teabe saamiseks. Kõige selle eelduseks on see, et avaliku sektori teave on avatud ja kättesaadav kõigile demokraatliku ühiskonna liikmetele. Nii on toimumas nihe esinduslikult demokraatialt osalsus- või otsedemokraatia vormile. Samas on palju neid, kes peavad sellist arengut liiga optimistlikuks ja ebarealistlikuks, kuna avaliku sektori teabele juurdepääsu tagamine ja selle taaskasutamise lihtsustamine võib viia selleni, et valitsusasutused kulutavad oluliselt rohkem aega kodanike päringute täitmiseks.³⁸

Avaliku sektori teabe kodanikele kättesaadavaks tegemine on hindamatu väärtusega ka läbipaistvuse parandamise seisukohalt. Üldiselt mõistetakse läbipaistvuse all kodanike teadlikkust sellest, mis toimub riigihalduses, et saavutada erinevaid eesmärke: suurendada valitsuse otsuste legitiimsust ja valitsuse aruandekohustuslikkust, vähendada rikkumisi ja korrupsiooni, panustada heasse valitsemistavasse, teavitada kodanikke avalikest asjadest, mis võib kaasa aidata nende osalusele avalikes asjades ning aidata kaasa suuremale majanduslikule ja sotsiaalsele arengule. Veelgi enam, kodanikel on avaliku sektori teavet vaja selleks, et olla võimelised oma õiguseid teostama ja kohustusi täitma ning ka selleks, et ellu viia oma isiklikke ja tööalaseid tegevusi. Samas seisneb avaliku sektori teabe väärtus iseenesest erasektori poolt pakutavate teenuste ja toodete alusmaterjaliks olemises.³⁹

Lisaks eelnevalt kirjeldatud demokraatlikule kasutusele, omab avaliku sektori teave järjest suuremat tähtsust ka eraettevõtetele. Avaliku sektori poolt hallatav teave võib omada olulist väärtust ettevõtetele nende äri- või turundusstrateegiate arendamisel. Samas võib selline teave

³⁷ M. Henninger. (viide 33), p 80-81

³⁸ *Ibid*, p 81-82

³⁹ A. Cerrillo-i-Martinez. The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency. – European Law Journal, 2012, Vol. 18, No. 6, pp 770-771

olla kasulik ka lisandväärtusega infotoodete ja -teenuste välja töötamisel.⁴⁰ Euroopa Liidu avaliku sektori teabe koguturg oli 2008. aastal hinnanguliselt 28 miljardit eurot. Lisaks on majanduslik kasu, mida Euroopa Liidu liikmesriigid saavutavad avaliku sektori teabele parema juurdepääsu võimaldamise kaudu, umbes 40 miljardit eurot aastas. Iga rakendus, mis paneb avaliku sektori teabe tööle, ja iga sellele lisatud funktsioon suurendab sellise teabe väärtust.⁴¹ Nii oleks avaliku teabe taaskasutamisel lisandväärtusega toodete ja teenuste loomisest saadav otsene ja kaudne kogutulu Euroopa Liidu liikmesriikidele ligikaudu 140 miljardit eurot aastas, mis näitab selgelt, et avaliku teabe taaskasutamise võimaldamisest on liikmesriikidel võimalik saada märkimisväärset majanduslikku kasu. Niivõrd suure turu korrapäraseks toimimiseks on oluline õiguslik raamistik, milles tegutsetakse. Euroopa Liidu kontekstis ongi probleemiks turu jaoks optimaalse õigusraamistiku kehtestamine, et hõlbustada ja edendada avalike andmete taaskasutust nii ärilistel kui ka mitteärilistel eesmärkidel.⁴²

Avaliku sektori teave on majanduslikult seisukohalt oluline kahel viisil. Esiteks, avaliku sektori teave on otseselt kaubanduslikult eksploateeritav alusmaterjalina lisandväärtusega toodete ja teenuste loomisel, ning teiseks, sellel on „kaudse majandusliku potentsiaali“ element. See tähendab, et majandustegevusse lisatuna võimaldab avaliku sektori teave aidata kaasa efektiivsele otsuste tegemisele ja tootmisele. Nt, demograafiliste muutuste analüüs võib olla oluline ettevõtetele, et tuvastada arenevaid turge või leida uusi kliente. Avaliku sektori teave ei ole majanduslikult kasulik ainult eraettevõtete jaoks, vaid ka avalikud asutused võivad teavet taaskasutada, et lisada väärtust oma toodetele ja teenustele. Kui vaadata avaliku sektori teabe mõjusid avalikule otsustusvõimele, siis on näha, et kõige suuremad avaliku sektori teabe kasutajad ongi valitsused ja ministriumid.⁴³

⁴⁰ K. Janssen, J. Dumortier. Towards a European Framework for the Re-use of Public Sector Information: a Long and Winding Road. - International Journal of Law and Information Technology, 2003, Vol. 11, No. 2, p 185

⁴¹ P. F. Uhlir. The Socioeconomic Effect of Public Sector Information on Digital Networks. Toward a Better Understanding of Different Access and Reuse Policies. - Washington, 2009, p 11

⁴² Euroopa Komisjon. Komisjoni talituste töödokument. Mõjuhinnangu kokkuvõte. Brüssel, 12.12.2011, SEK(2011) 1551 lõplik, lk 1

⁴³ OECD. (viide 12) p 18

1.3. ÕIGUSLIK REGULATSIOON

1.3.1. DIREKTIIV 2003/98/EÜ

17. novembril 2003. aastal võeti vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta⁴⁴. Direktiivi vastuvõtmisega sooviti panna alus Euroopa Liidu sisesele avaliku sektori teabe taaskasutuse ühtsele õiguslikule raamistikule, mis oli oluline samm, edendamaks teabe taaskasutamist liikmesriikides.⁴⁵ Euroopa Liidu liikmesriikide reeglid ja praktika avaliku sektori teabe allikate rakendamisel erinesid oluliselt ning see takistas avaliku sektori asutuste kui infoallikate täieliku potentsiaali täitumist. Seega oli vajalik rahvuslike reeglite harmoniseerimine, et tagada siseturu sujuv toimimine ja aidata kaasa infoühiskonna arengule Euroopas.⁴⁶ Teadvustades avaliku sektori teabe tohutut väärtust ning selle panust Euroopa infotööstuse arengusse, seadis Euroopa Liit endale eesmärgiks edendada konkurentsivõimelist ja dünaamilist teadmuspõhist majandust.⁴⁷

Direktiiviga sooviti eemaldada takistused, mis ei võimaldanud tagada Euroopa riikide avalike asutuste poolt kogutavale informatsioonile igakülgset juurdepääsu ning anda erasektori asutustele avalike asutustega võrdsed võimalused avaliku sektori teabest majandusliku kasu saamiseks. Nii seati eesmärgiks luua võrdne mängumaa kõigile avalikult kogutud teabe kasutajatele, nii avalikust kui ka erasektorist. Kuivõrd avalikud asutused ei olnud varem mõistnud nende valduses oleva teabe majanduslikku potentsiaali, loodeti direktiiviga asutuste mõtlemist muuta ning püüti sellise õigusliku regulatsiooniga jõuda selle potentsiaali maksimaalse täitumiseni.⁴⁸

Avaliku sektori valduses olevate dokumentide taaskasutamise tingimuste üldise raamistiku loomine on oluline, et kõigile oleksid vastava teabe kasutamiseks tagatud õiglased, proportsionaalsed ja mittediskrimineerivad tingimused. Direktiiviga sätestatakse

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ, 17.11.2003, avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, - ELT L 345, 31.12.2003

⁴⁵ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee. Arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta”. - Brüssel, 25.4.2012, 2012/C 191/22, lk 130

⁴⁶ Direktiivi põhjenduspunkt 6

⁴⁷ C. Tullio. Charting Success and Navigating the Challenges in the PSI World. – Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010, p 152

⁴⁸ J. Grey, H. Darbishire. Beyond Access: Open Government Data & the Right to (Re)use Public Information. - Madrid, 7.1.2011, p 52-53

miinimumregulatsioon, mille liikmesriigid peavad täitma, kuid regulatsiooniga ei sätestata konkreetseid reegleid, kuidas liikmesriik peaks meetmeid ellu viima. Seega ei ole seatud liikmesriikidele meetmete osas kindlaid piire ning on võimalus minna miinimumreeglitest kaugemale, et võimaldada ulatuslikumat taaskasutamist kui direktiiviga on võimaldatud.⁴⁹ Samas ei kehtestatud direktiiviga liikmesriikidele kohustust võimaldada avaliku sektori teabe taaskasutamist.

Direktiiv ei sätesta, millise avaliku teabe puhul konkreetselt õigusaktist tulenevad reeglid kohalduvad, samuti ei ole regulatsioonis defineeritud väljendit „teave“ ning puudub konkreetne avaliku teabe määratlus. Selle asemel kasutatakse mõistet „dokument“. Dokument antud direktiivi mõistes on mis tahes teave mis tahes andmekandjal (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena) või mis tahes osa sellest teabest (artikkel 2 lõige 3). Seega katavad direktiivi sätted põhimõtteliselt dokumente, mis on avaliku sektori asutuste valduses, andes seega väga laia definitsiooni, mis hõlmab mitmesugust informatsiooni ja erinevaid asutusi. Direktiivi kohaldamisala on kitsendatud järgmiste eranditega:

- 1) direktiivi rakendusala on välistatud selliste organisatsioonide nagu rahvusringhäälingute ja muuseumide dokumendid, seda isegi juhul, kui siseriikliku regulatsiooni kohaselt peavad need dokumendid olema avalikuks tehtud;
- 2) direktiivi ei kohaldata dokumentide puhul, mis on saadud tegevuste käigus, mis ei kuulu avaliku sektori asutuste avalike ülesannete hulka;
- 3) direktiivi kohaldamisalasse ei kuulu teave, millele kolmandal isikul on intellektuaalomandi õigused, seda isegi siis kui kohalikud juurdepääsu reeglid kohustavad neid dokumente avalikustama, ning igasugune muu informatsioon, mida ei avalikustata avalike või erahuvide tõttu.⁵⁰

Tulenevalt eespool toodust võib öelda, et direktiivis on tehtud kaks piirangut õigusele teavet taaskasutada, mis reaalsuses takistavad direktiiviga seatud eesmärkide täitmist. Esiteks: õigus taaskasutada puudutab ainult selliseid dokumente, mis on üldiselt ligipääsetavad. Teisisõnu, kõik dokumendid, mida avaliku sektori asutus ei ole kohustatud avalikkusele taaskasutamiseks kättesaadavaks tegema, on välistatud ka direktiivi alusel taaskasutamise õigusest. Teiseks: taaskasutamise võimalused ei sõltu ainult juurdepääsu reguleerivatest õigusaktidest, vaid ka

⁴⁹ Direktiivi põhjenduspunkt 8

⁵⁰ M. vann Eechoud, K. Janssen. LAPSİ Policy Recommendation N.6. Rights of Access to Public Sector Information. – p 3

puhtalt avaliku sektori asutuse tahtest oma dokumentide taaskasutamist lubada või mitte. Seega ei saa öelda, et direktiiv annaks aluse üldisele taaskasutamise õigusele.

Direktiivi 2003/98/EÜ puhul on antud magistritöös oluline rõhutada, et artikli 2 lõike 1 ja lõike 2 punkti b alusel on selle kohaldamisalast muuhulgas välistatud dokumendid, mille suhtes kolmandatel isikutel on intellektuaalomandi õigused. Seega direktiivist tulenev avaliku teabe taaskasutamise raamistik ei tohiks kahjustada kolmandate isikute intellektuaalomandi õigusi ning nende teostamist. Preambula punktis 22 on siiski selgitusena ära toodud, et antud juhul mõiste „intellektuaalomandi õigused“ hõlmab üksnes autoriõigust ja sellega kaasnevaid õiguseid (sh *sui generis* kaitse). Direktiivi niisiis ei kohaldata dokumentide suhtes, millele laienevad tööstusomandi õigused, näiteks patendid, registreeritud disainilahendused ja kaubamärgid. Samuti ei mõjuta direktiivi regulatsioon avaliku sektori asutuste intellektuaalomandi õigusi ega piira nende õiguste mis tahes viisil teostamist väljaspool käesoleva direktiivi piire. Samas soovitatakse avalikel asutustel oma intellektuaalomandi õiguseid teostada sellisel viisil, mis soodustab teabe taaskasutamist. Kuna tulenevalt taaskasutamiseks antava teabe iseloomust võib direktiivi kohaldamisalasse jääda välistustest hoolimata materjale, mis on intellektuaalomandi õigustega kaitstud, siis tuleb direktiiviga kehtestatud kohustusi kohaldada niivõrd, kui need on kooskõlas intellektuaalomandi õiguste kaitset käsitlevate rahvusvaheliste lepingutega, eelkõige Berni konventsiooni ja TRIP-lepinguga. Samuti tuleb silmas pidada autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2001. aasta direktiivi 2001/29/EÜ ja andmebaaside õiguskaitset käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 1996. aasta direktiivi 96/9/EÜ, kuivõrd direktiivi 2003/98/EÜ sätteid ei mõjuta eelnevalt mainitud direktiivide kohaldamist. Direktiiv sätestab avalikele asutustele tingimused, mille alusel nad võivad dokumentide taaskasutamist lubades teostada oma intellektuaalomandi õiguseid ühendusesisesel teabeturul.⁵¹

Direktiivi artikkel 8 sätestab, et taaskasutamise tingimusi on võimalik kehtestada litsentside abil, kuid need tingimused ei tohi taaskasutamist põhjendamatult piirata ning neid ei tohi kasutada konkurentsi piiramiseks. Dokumentide taaskasutamine võib toimuda nii litsentseerimiseta kui ka litsentside andmisega. Viimasel juhul antakse välja litsents, millega kehtestatakse litsentsisaajale taaskasutamise tingimused, näiteks vastutus, dokumentide nõuetekohane kasutamine, tuletatud teoste keeld ja allikale viitamise kohustus. Kui avalikud asutused otsustavad kasutada dokumentide taaskasutamiseks andmisel litsentse, peavad

⁵¹ Direktiivi põhjenduspunkt 24

litsentsitingimused olema õiglased ja läbipaistvad ning mittediskrimineerivad. Preambula punktis 17 on välja toodud, et soovitatav oleks kasutada standardlitsentse ning propageerida nende kasutust. Ilmselt on direktiivi väljatöötamisel olnud eesmärgiks jõuda selleni, et Euroopa Liidus oleksid kättesaadavad ühtsed standardlitsentsid avaliku teabe taaskasutamise võimaldamiseks ka piiriülevalt. Vaatamata suurtele ambitsioonidele ei ole siiani konkreetseid standardlitsentse välja töötatud, kuid komisjon püüab anda suuniseid, millega antakse ette konkreetset tingimused, millele litsentsid peavad vastama. Arvestades seda, kui palju aitaks litsentside kasutamine ennetada avaliku sektori teabele juurdepääsu tagamise ja selle taaskasutamise kaasnevaid probleeme, on direktiivi sätted üsna pehmed ning teabe litsentseerimise populariseerimisele eriti kaasa ei aita. Ilmselt oleks võimalik kehtestada oluliselt konkreetsemad sätted, mis kannustaksid liikmesriike avaliku sektori teabe puhul litsentse kasutama.

Direktiiv keelab üldiselt dokumente valdavate avaliku sektori asutuste ja kolmandate isikute vaheliste lepingute ja muude kokkulepetega ainuõiguste andmise. Nii võimaldatakse dokumentide taaskasutamist kõigile turul tegutsejatele, ka juhul, kui üks turul tegutseja juba pakub nendel dokumentidel põhinevaid lisandväärtusega tooteid. Ainuõiguste andmises võib kokku leppida ainult juhul, kui ainuõigus on vajalik avalikes huvides teenuse pakkumiseks. Selline ainuõiguste kokkulepe tuleb korrapäraselt läbi vaadata vähemalt iga 3 aasta järel. Kokkulepped peavad olema läbipaistvad ja need avalikustatakse. Selliste sätetega võimaldatakse võrdsed õigused avaliku teabe taaskasutamiseks kõigile, kes seda vähegi soovivad. Nii ei ole avaliku sektori asutusel ka võimalik anda konkurentsieelist ainult ühele avaliku teabe taaskasutajale. Piiratud kasutajate ringile ainuõiguste andmise keeld on üks neist sätetest, millega tõesti püütakse luua võrdsed võimalused kõigile potentsiaalsetele taaskasutajatele, välistades võimaluse, et avalik asutus saab omavoliliselt otsustada, kellele teabele juurdepääs võimaldada ja kellele mitte.

Direktiivi 2003/98/EÜ puhul on tõsiseks probleemiks see, et avaliku teabe taaskasutamise reeglid võivad tekitada olukorra, kus taaskasutamise eest küsitakse topelt tasu. Ühelt poolt kehtib põhimõte, et teabele juurdepääs peaks olema tasuta või tasu peaks maksma vaid teabe taaskasutamiseks andmisel tehtavate kulutuste piires. Teisest küljest võivad antud direktiivi alusel avalikustatud teabe puhul litsentsitasud ulatuda miljonitesse eurodesse. Lisaks on võimalik eristada regulatsiooni teabele juurdepääsu tagamiseks ja teabe taaskasutamise võimaldamiseks, millest tulenevalt võiks tasu küsida eraldi juurdepääsu ja taaskasutamise eest. Paljudes riikides on avaliku sektori teabe taaskasutamise regulatsiooni rakendamine viinud

selleni, et taaskasutatavad andmed jagunevad kaheks. Esiteks on väiksemad infohulgad, mida tehakse kättesaadavaks isiku vastaval soovil ning tasuta. Teiseks eksisteerivad suuremad infohulgad (nagu andmebaasid), mille kasutamise eest küsitakse tasu, eriti kui infohulki taaskasutatakse ärilisel eesmärgil.⁵²

Paljud kriitikud on seisukohal, et avaliku sektori teabe taaskasutamist reguleeriv direktiiv on liiga nõrk ja mitte piisavalt selge liikmesriikide kohustuste osas teha oma valduses olev teave taaskasutamiseks kättesaadavaks. Direktiivi peetakse suuresti läbikukkunuks, kuna see ei ole täitnud oma eesmärki: kujundada võrdne olukord avaliku teabe kasutamiseks nii avalikus kui erasektoris.⁵³ Euroopa Komisjon vaatas 2008. aastal direktiivi läbi ning analüüsis selle rakendamist praktikas⁵⁴. Läbivaatamise protsessi käigus tehti ettepanek laiendada direktiivi kohaldamisala ka üldiselt avalikkusele kättesaadavatele dokumentidele (nt need, millele on võimaldatud juurdepääs siseriikliku õiguse alusel ning millele juurdepääsu õiguse saamiseks ei ole vaja põhjendada dokumentide suhtes õiguslikku huvi) ja dokumentidele, mida avaliku sektori asutused litsentseerivad, jagavad või välja annavad.⁵⁵ Samuti tekitas arutelu idee lisada direktiivi reguleerimisalasse kultuuri- ja teadusasutuste ning avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide materjalid. Ühelt poolt toetati sellist muudatust, kuivõrd see mõjutaks positiivselt Euroopa teabeturu arengut. Samas juhiti tähelepanu asjaolule, et enamus sellisest teabest on kaitstud kolmandate isikute intellektuaalomandi õigustega ning sellest tulenevalt direktiivi kohaldamisalast nii või teisiti välistatud.⁵⁶ Üldiselt oldi seisukohal, et direktiivi rakendamine praktikas ei ole olnud edukas ning regulatsioon vajaks mitmes osas täiendamist.

⁵² J. Grey, H. Darbshire. (viide 48), p 53

⁵³ *Ibid*, p 53

⁵⁴ Direktiivi läbivaatamise kohustus tuleneb direktiivi 2003/98/EÜ artiklist 13, mille kohaselt peab Komisjon korraldama 1. juuliks 2008 käesoleva direktiivi kohaldamise läbivaatuse ja esitama selle tulemused Euroopa Parlamendile ja nõukogule koos võimalike ettepanekutega direktiivi muutmiseks. Läbivaatuse objektiks on eelkõige direktiivi reguleerimisala ja mõju, sealhulgas avaliku sektori dokumentide taaskasutamise kasvu ulatus, tasu võtmise põhimõtete ja ametlike õigus- ja haldusdokumentide taaskasutamise mõju ning täiendavad võimalused siseturu nõuetekohase toimimise ja Euroopa infosisutööstuse arengu parandamiseks.

⁵⁵ M. vann Eechoud, K. Janssen. (viide 50), p 4

⁵⁶ Euroopa Komisjon. (viide 10), lk 7

1.3.2. DIREKTIIV 2013/37/EL

26. juunil 2013.a. võeti vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/37/EL⁵⁷, millega muudeti direktiivi 2003/98/EÜ. Tähtaeg liikmesriikidele direktiivi ülevõtmiseks siseriiklikku õigusesse on 18. juuli 2015.a. Direktiivi muutmise vajadust nähti eelkõige digitaalsete tehnoloogiate arengu ja ametiasutustes kogutava teabe kasvava hulga tõttu ning oli selge, et 2003. aastal vastu võetud direktiiv ei suutnud ühiskonnas toimuvate kiirete muutustega sammu pidada. Sellest tulenevalt tekkis oht, et jäävad kasutamata majanduslikud ja sotsiaalsed võimalused, mida avaliku sektori teabe taaskasutamine pakub.⁵⁸ Direktiivi 2003/98/EÜ läbivaatamine on osa Euroopa digitaalarengu tegevuskavast ning üks selle tegevuskava põhimeetmetest. Euroopa Komisjoni ettepanekus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2003/98/EÜ muutmiseks on lisaks veel välja toodud, et „reguleerimisprobleemiks on kehtestada turu jaoks optimaalne õigusraamistik, mis stimuleeriks digitaalse infosisu turgu seoses avaliku sektori teabel põhinevate toodete ja teenustega, võtaks arvesse ka selle piiriülest mõõdet ning väldiks konkurentsimoonusi liidu avaliku sektori teabe taaskasutamise turul“. Euroopa Komisjon oli seisukohal, et esialgset direktiivi tuleb tugevdada ning selleks peab kõrvaldama kõik eksisteerivad takistused, mis muudavad avaliku sektori teabe taaskasutamise keeruliseks.⁵⁹

Direktiiviga 2013/37/EL integreeriti avaliku teabe taaskasutamise regulatsiooni ka põhimõtted, mis 2008. aastal OECD poolt heaks kiideti.⁶⁰ Muudatuse põhiliseks eesmärgiks oli kehtestada põhimõtte, et kogu avaliku sektori teave on taaskasutatav, nii äri- kui ka mitteäri-eesmärkidel (teatud eranditega). Nagu eelmises alapeatükis mainitud, ei kehtestanud direktiiv 2003/98/EÜ liikmesriikidele kohustust võimaldada avaliku sektori teabe taaskasutamist. Seega jäeti taaskasutamise võimaldamine liikmesriikide endi otsustada ning paljud riigid otsustasid mitte lubada avaliku sektori teabe taaskasutamist. Uue regulatsiooniga kehtestati liikmesriikidele selge kohustus lubada kõikide dokumentide taaskasutamist, välja arvatud juhul, kui juurdepääs on piiratud juurdepääsu reguleerivate eeskirjade alusel või kuulub muude käesoleva direktiiviga kehtestatud erandite alla.⁶¹ Seega on direktiivi muutmise

⁵⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/37/EL, 26.6.2013, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, - ELT L 175, 27.6.2013

⁵⁸ Direktiivi põhjenduspunkt 5

⁵⁹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EP avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. - Brüssel, 12.12.2011, KOM(2011) 877 lõplik, lk 3-4

⁶⁰ OECD (viide 17)

⁶¹ Direktiivi põhjenduspunktid 7 ja 8

taaskasutamine kehtestatud õigusena, mis on õiguskindluse seisukohalt oluline, kuivõrd varasemalt kehtinud ebaselge regulatsiooni rakendamise tulemusena on tekkinud olukord, kus liikmesriikide praktika on väga erinev (mõne riigi õigussüsteemis on teabele juurdepääsu õigus ja teabe taaskasutamise õigus omavahel selgelt seotud, teistes aga mitte).⁶²

Direktiivi uuendamisega muutus avaliku sektori teabe taaskasutamise regulatsiooni kohaldamisala. Direktiivi kohaldamisalast ei ole enam välistatud raamatukogud, sh ülikoolide raamatukogud, muuseumid ja arhiivid. Direktiivi 2013/37/EL preambula punkti 18 kohaselt on nimetatud kultuuriasutuste lisamine reguleerimisalasse põhjendatud sellega, et nende kogud on ja muutuvad järjest rohkem paljudes toodetes (nt mobiilsetes rakendustes) taakasutatavaks väärtuslikuks materjaliks. Samas muud liiki kultuuriasutused peaksid reguleerimisalast jätkuvalt välja jääma, kuna suurem osa nende poolt hallatavatest materjalidest on kaitstud kolmandate isikute intellektuaalomandi õigustega ja sellest tulenevalt jääksid nad nagunii direktiivi kohaldamisalast välja. Nii ei ole otstarbekas neid reguleerimisalasse lisada, kuivõrd mõju oleks sellisel juhul väga väike.⁶³

Käesoleva magistritöö seisukohalt on oluline märkida, et ka paljud raamatukogudes, muuseumides ja arhiivides olevad materjalid, mille taaskasutamist uue direktiivi alusel võimaldatakse, on kindlasti kaitstud kultuuriasutustele endile või kolmandatele isikutele kuuluvate intellektuaalomandi õigustega. Direktiivi 2013/37/EL artikkel 3 lõige 2 sätestab, et juhul kui on tegemist dokumentidega, mille intellektuaalomandi õigused kuuluvad raamatukogudele, sh ülikoolide raamatukogudele, muuseumidele ja arhiividele, tagavad liikmesriigid, et dokumentide taaskasutamise on lubamisel on need dokumendid äriistel või mitteäriistel eesmärkidel taakasutatavad III ja IV peatükis sätestatud tingimustel⁶⁴. Kuid materjalid, mille intellektuaalomandi õigused kuuluvad kolmandatele isikutele, on endiselt direktiivi kohaldamisalast välistatud. Kui direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate kultuuriasutuste valduses olevate dokumentide intellektuaalomandi õigused kuulusid algselt kolmandale isikule ning nende õiguste kaitsetähtaeg ei ole lõppenud, siis tuleb antud direktiivi rakendamisel neid käsitleda kui dokumente, mille intellektuaalomandi õigused kuuluvad kolmandatele isikutele.⁶⁵

⁶² Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee. (viide 45), lk 130

⁶³ Direktiivi põhjenduspunkt 18

⁶⁴ Direktiivi III ja IV peatükis on käsitletud vastavalt taaskasutamise tingimusi (pakatavad vormid, tasu võtmise põhimõtted, läbipaistvus, litsentsid, praktilised vahendid) ning diskrimineerimisest hoidumist ja ainuõiguste andmise keeldu.

⁶⁵ Direktiivi põhjenduspunkt 9

Uue direktiivi preambulas on ka ära toodud mõned käesoleva töö seisukohalt olulised põhimõtted. Preambula 12. punktis on selgelt öeldud, et direktiiv 2003/98/EÜ ei tohiks piirata siseriiklikest eeskirjadest tulenevaid avaliku sektori asutuste töötajate võimalikke õigusi, sealhulgas majanduslikke ja mittevaralisi intellektuaalomandi õigusi. Seega, kui dokument tehakse taaskasutamiseks kättesaadavaks, peab olema võimalik kindlaks teha, kes on dokumendi autor. Ainult sellisel viisil on võimalik töötajate majanduslikke ja mittevaralisi intellektuaalomandi õigusi austada ning sellised tingimused on võimalik seada litsentside kaudu. Kasutades avaliku sektori teabe taaskasutamiseks andmisel litsentse, tuleks kehtestada taaskasutamisele võimalikult minimaalsed piirangud (nt ainult allikale viitamine), arvestades sealjuures autori huvidega. Võrreldes direktiiviga 2003/98/EÜ rõhutatakse siin seisukohta, et liikmesriigid peaksid soodustama avatud litsentside kasutamist, mitte standardlitsentside kasutamist. Avaliku sektori teabe taaskasutamisel kasutatavad avatud litsentsid peaksid ajajooksul saama kogu Euroopa Liidus üldiseks tavaks (preambula punkt 26).

Direktiivi preambula punkt 36 kohaselt peaks komisjon abistama liikmesriike direktiivi sätete järjekindlal implementeerimisel ja rakendamisel, et tagada õigusliku raamistiku ühtsus kogu Euroopa Liidu piires. Selleks annab komisjon pärast konsulteerimist huvitatud isikutega suuniseid, eelkõige soovituslike standardlitsentside, andmekogude ja dokumentide taaskasutamise eest tasu võtmise kohta. Euroopa Komisjon andis vastavad suunised välja 24. juulil 2014.a.⁶⁶ Komisjoni sõnul on suunised oluline osa nende tööst selle nimel, et aidata Euroopa Liidu majandusel andmete abil luua rohkem lisandväärtust. Konsulteerimise käigus saadud tagasiside näitas, et esineb tendents koostoimiva Euroopa litsentseerimissüsteemi suunas. Suuniseid litsentside kohta on lähemalt käsitletud alapeatükis 2.2.2.2.

⁶⁶ Euroopa Komisjon. Suunised soovituslike standardlitsentside, andmekogumite ning dokumentide taaskasutamise eest tasu võtmise kohta. – ELT C 240/1, 24.7.2014

1.3.3. AVALIKU TEABE SEADUS

Avaliku teabe taaskasutamist Eestis reguleerib 1. jaanuaril 2001. aastal jõustunud avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS).⁶⁷ Nimetatud seaduse eelnõu koostamise eesmärgiks oli avaliku võimu teostamise läbipaistvuse saavutamine ning avalikkuse poolt avalike ülesannete täitmise kontrollimise võimaldamine.⁶⁸ Lisaks on AvTS § 1 kohaselt seaduse eesmärgiks tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus. Seadust ei kohaldata:

- 1) riigisaladuseks või salastatud välisteabeks oleva teabe suhtes kuni teabe salastatuse kustumiseni;
- 2) juurdepääsu võimaldamisel arhivaalidele Rahvusrhiivis ja kohaliku omavalitsuse arhiivis arhiiviseaduses ja selle alusel sätestatud korra, välja arvatud juurdepääsupiirangute kehtestamise osas;
- 3) märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses sätestatud korras märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisele, kui vastamine eeldab jäädvustatud teabe analüüsimist, sünteesimist või täiendava teabe kogumist ja dokumenteerimist ning
- 4) teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osas, juhul kui need on eriseaduses või välislepingus sätestatud teisiti (AvTS § 2 lõige 2).

Olulisemad muudatused seoses avaliku teabe taaskasutamisega tehti avaliku teabe seadusesse 2012. aastal. Avaliku sektori teabe taaskasutamise direktiivi 2003/98/EÜ sätteid olid sama seadusega juba varem üle võetud, kuid Euroopa Komisjon oli seisukohal, et direktiivi sätteid (artiklid 2-4, 6-8, 10, 11) ei ole Eesti õigusesse nõuetekohaselt üle võetud. Eesti tunnistas rikkumist ning sellest tulenevalt oli vajadus seadust muuta. Muu hulgas lisati seadusesse avaliku teabe taaskasutamise termin, teabe masinloetavasse vormingusse viimise kohustus ning kohustus teha taaskasutatav avalik teave kättesaadavaks teabevärava⁶⁹ kaudu.⁷⁰

Avaliku teabe seaduse redaktsiooni § 3 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või

⁶⁷ Avaliku teabe seadus. – RT I, 12.07.2014, 33

⁶⁸ Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=bd9d9bac-52dc-4549-a23c-ee4816e0a2af&>

⁶⁹ Eesti teabevärv on veebileht, mille kaudu on kättesaadav teabevaldajate tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutav avalikkusele suunatud teave ning mille kaudu võimaldatakse juurdepääs elektroonilisele üldkasutatavale teenusele ja taaskasutatavale teabele (AvTS § 32¹ lg 1).

⁷⁰ Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse seletuskiri, lk 1. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=bd9d9bac-52dc-4549-a23c-ee4816e0a2af&>

selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. 29. detsembril 2012. aastal jõustunud muudatusega lisati seadusesse § 3¹, mille kohaselt avaliku teabe taaskasutamine on füüsilise või juriidilise isiku poolt teabe kasutamine äri- või mitteäri-eesmärgil, mis ei lange kokku algse eesmärgiga, mille jaoks see teave avalikke ülesandeid täites saadi või loodi. Teabevaldajate vahel teabe vahetamine oma avalike ülesannete täitmiseks ei ole teabe taaskasutamine.

Avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise põhimõtted on sätestatud avaliku teabe seaduse §-s 4. Teabele juurdepääs tuleb tagada igapähele ja võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil, kuid selle juures tuleb silmas pidada, et oleks tagatud isikute eraelu puutumatus ja autoriõiguste kaitse. Teabele tuleb juurdepääs võimaldada tasuta. Tasu küsimine on õigustatud juhul, kui teabe väljastamisega seotud otsuste kulutuste eest maksmine on seadusega ette nähtud. Teabevaldaja on kohustatud avaldama teabele juurdepääsu tingimused ja tasu suuruse. Juurdepääsutingimused ei tohi olla põhjendamatult piiravad ega konkurentsi kahjustavad. Teabenõudja soovil tuleb teabevaldajal anda selgitusi ka tasude kulupõhisuse kohta ning igapähele on õigus vaidlustada teabele juurdepääsu piiramist, kui selline piirang rikub tema õigusi ja vabadusi.

Siinkohal on oluline uuesti mainida avaliku sektori teabe taaskasutamist reguleeriva direktiivi 2003/98/EÜ artikli 1 lõike 2 punkti b, mille kohaselt ei kohaldata direktiivi sätteid dokumentide suhtes, mille osas kolmandatel isikutel on intellektuaalomandi õigused. Ka direktiivi põhjenduspunktis 22 on rõhutatud, et direktiivi regulatsioon ei mõjuta kolmandate isikute intellektuaalomandi õiguseid, täpsustades, et intellektuaalomandi õiguste all mõistetakse direktiivi raames autoriõiguseid. Kuivõrd avaliku teabe kättesaadavaks tegemisel ja selle taaskasutatavaks tegemisel tuleb austada kolmandate isikute autoriõiguseid, täiendati avaliku teabe muutmise seaduse seletuskirja⁷¹ kohaselt avaliku teabe seaduse sätteid selles osas selliselt, et teabele juurdepääsu võimaldamisel peab olema lisaks isiku eraelu puutumatusle tagatud ka autoriõiguste kaitse (AvTS § 4 lõige 3), kuid otsest välistust taaskasutamiseks andmisel seadusega ei tehta. Muudatusega anti põhimõtteliselt teabevaldajale võimalus kaaluda autoriõiguste ja isiku põhiõiguste (õigus informatsioonile) vahel. Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on konkreetselt öeldud, et artikli 1 lõike 2 punkt b ei ole Eesti õiguses täielikult avaliku teabe termini alt välistatud ning nimetatud eelnõu seletuskirja lisas oleva vastavustabeli kohaselt on direktiivi artikli 1 lõike 2 ülevõtmise kohustus valikuline.

⁷¹ Viide 68

Direktiivide ülevõtmisel on liikmesriikidel võimalik otsustada, kas võtta sätted siseriiklikku õigusesse üle sõnasõnalt või tuua õigusesse sisse direktiivi sätete „tõlgendus“ ning tegelikkuses on veel mitmeid erinevaid võimalusi, mis jäävad kahe mainitud viisi vahele. Esmajärgus on oluline see, et saavutatakse eesmärk, mida direktiivi kehtestamisega taotletakse. Euroopa Kohus on samuti öelnud, et direktiivi ülevõtmine sõna-sõnalt ei ole vajalik. Samas peavad sätted olema üle võetud selgelt ja üheselt mõistetavalt ning siseriiklike sätete sõnastus ei tohi olla liiga üldine.⁷² 1. jaanuaril 2012. aastal jõustunud muudatusega seadusesse lisatud autoriõiguste kaitse tagamise nõue on väga üldsõnaline ning avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt annab säte järelevalveasutusele võimaluse selgemalt kaaluda vahekorda autoriõiguste ning avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise vahel.⁷³ Jääb arusaamatuks, millisel alusel on eelnõu koostaja jõudnud seisukohale, et konkreetselt teatud sorti teavet direktiivi kohaldamisalast välistava sätte ülevõtmine ei ole kohustuslik. Kuivõrd säte piiritleb direktiivi kohaldamisala, siis on pigem tegemist nn „tuumikreegliga“, mis on direktiivi eesmärgi saavutamise ja selge ülevõtmise seisukohalt oluline säte. Kui direktiivi eesmärgiks on taaskasutamise režiimist täielikult kõrvale jätta kolmandate isikute autoriõigustega kaitstud dokumendid, siis avaliku teabe seadus seda eesmärki täiel määral ei täideta. Teabevaldajale jäetakse võimalus otsustada, et juhul, kui on võimalik anda kolmandate isikute autoriõigustega kaitstud materjalid taaskasutamiseks nii, et autoriõiguseid ei rikuta, siis need ka taaskasutamiseks anda.

Samas on avaliku teabe seaduse regulatsioon üles ehitatud vastavalt põhimõttele, et juurdepääs teabele hõlmab ka õigust seda teavet taaskasutada. Seega, kui täielikult välistada seaduse kohaldamisalast kolmandate isikute autoriõigusega kaitstud teave, siis ei saa ka võimaldada juurdepääsu sellisele teabele. Lisaks on avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõus tsiteeritud direktiivi 2003/98/EÜ preambula punkti, kus selgitatakse kolmanda isiku autoriõiguste kaitse all oleva teabe välistamist õigusakti kohaldamisalast. Säte ise on seaduses küll toodud väga üldsõnaliselt ning ei võimalda konkreetselt mõista, et kolmandate isikute autoriõigustega kaitstud materjalide puhul nende avaldamist ning taaskasutamist ei lubata, kuid sellise sätte lisamisega antakse teabevaldajale vähemalt alus teabenõude täitmisest keeldumiseks ning võimalus viidata autoriõiguste kaitsele keeldumise põhjendamisel. Õigusselguse eesmärgil oleks kindlasti mõistlik kaaluda sätte muutmist sellisel viisil, et oleks

⁷² S. Prechal. Directives in EC Law. second, Completely Revised Edition. Oxford University Press, Oxford, 2006, p 76-77

⁷³ Viide 68 lk 3

võimalik saavutada direktiivi eesmärk välistada taaskasutamise õigusliku raamistiku kohaldamist kolmandate isikute intellektuaalomandi õigustega materjalile.

Avaliku teabe seaduse kohaldamisalast ei ole välistatud dokumendid, mis on avalike ringhäälingujaamade või nende filiaalide või muude asutuste ja nende filiaalide valduses avaliku ringhäälinguteenuse osutamise eesmärgil. Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse seletuskirja kohaselt on „tagatud nimetatud teabe avalikustamine, kuid selle taaskasutamine peaks tõenäoliselt olema piiratud, kuna vastav info on enamasti kaitstud autoriõigustega“.⁷⁴

Autoriõiguste kaitse seisukohalt on oluline lisaks välja tuua direktiivi artikli 4 lõikes 4 sätestatud kohustus kolmanda isiku intellektuaalomandi õiguste tõttu teabenõude täitmisest keeldumise puhul lisada viide füüsilisest või juriidilisest isikust omanikule (kui see on teada) või viide litsentsiandjale, kellelt avaliku sektori asutus on vastava materjali saanud. Avaliku teabe seaduse § 23 sätestab, et teabenõude täitmisest keeldumist põhjendatakse ning põhjendus tehakse teabenõudjale teatavaks 5 tööpäeva jooksul. Puuduvad sätted selle kohta, mida see põhjendus peab sisaldama lisaks keeldumise aluse äramärgimisele. Teabele juurdepääsu tagamise seisukohast on aga õiguste omanikule viitamine oluline, kuna juhul kui avalikul asutusel puudub õigus teavet taaskasutamiseks anda, võib Teabenõudja pöörduda õiguste omaniku poole, kes võib omakorda anda loa oma teose kasutamiseks.

Samuti ei ole Eesti õigusesse üle võetud direktiivi 2003/98/EÜ sätteid, mis puudutavad teabe taaskasutamiseks andmise tingimuste kehtestamist litsentside abil. Nimetatud sätte puhul on küll erinevalt kohaldamisala puudutavast artiklist liikmesriigi ülevõtmise kohustus valikuline, kuid käesoleva töö autor on seisukohal, et litsentside kasutamine teabe taaskasutamise tingimuste määratlemiseks oleks vajalik just autoriõiguste kaitse seisukohast. Litsentse on lähemalt käsitletud alapeatükis 2.2.2.

⁷⁴ Viide 68

2. AUTORIÕIGUSTE KAITSE AVALIKU SEKTORI TEABE TAASKASUTAMISEL

Avaliku sektori teave on väga mitmekülgne. Seetõttu on teabevaldajad tihti silmitsi olukorraga, kus nende valduses on teavet, mis kvalifitseerub avaliku teabena ning peaks olema juurdepääsetav ja taaskasutatav, kuid on autoriõigustega kaitstud. Sellisel juhul on isikul õigus nõuda juurdepääsu sellisele teabele ning seda soovi korral taaskasutada, kuid teabenõude täitmisega võib tekkida raskusi just autoriõiguste tõttu. Probleem tekib eelkõige olukorras, kus autoriõigused kuuluvad kolmandatele isikutele, mitte avalikule asutusele endale. Siin tuleb eelkõige mõelda, kuidas saaks võimaldada inimestele võimalikult laiaulatuslik juurdepääs avalikule teabele ja võimalus teavet taaskasutada ning samas tagada autoriõiguste kaitse.

Käsitledes avaliku teabe taaskasutamist on oluline rõhutada, et Eestis on inimestel põhiseadusega sätestatud õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Põhiseaduse § 44 kommentaaride kohaselt on õigus saada ainult sellist informatsiooni, mis on tehtud kättesaadavaks määramata isikute ringile, sealjuures ei oma tähtsust, kes on informatsiooni edastaja või selle kandja⁷⁵. Siin mõeldakse informatsiooni, mis on suunatud avalikku teabelevisse ning mille vähemalt üheks sihtgrupiks on avalikkus. Seega on põhiseaduse alusel tagatud juurdepääs üksnes teabele, mis vastab kindlatele tunnustele. Mingil juhul ei saa samastada üldiseks kasutamiseks mõeldud teavet ametliku, s.o avaliku võimu edastatud teabega. Sellest tulenevalt on avaliku teabe seadusega kehtestatud vastav regulatsioon, mis eristab teavet, millele tuleb juurdepääs tagada ning millele on juurdepääs piiratud. Nimetatud põhiõiguse puhul on tegemist reservatsioonita põhiõigusega, mistõttu peavad selle õiguse piirangud olema põhjendatud teiste põhiseaduslike väärtuste või teiste põhiõigustega.⁷⁶ Kuivõrd autoriõiguste kaitse tuleneb samuti põhiseadusest (§ 39), on võimalik infovabaduse riivet õigustada autoriõiguste kaitsega, kuna põhiseadusega luuakse riigile kohustus autori õigusi kaitsta.

Intellektuaalomandi õiguseid õigustatakse üldiselt kahel erineval viisil. Ühel juhul peetakse intellektuaalomandi õiguseid loomulikeks õigusteks ja sellest tulenevalt on need põhiõigused ning leiavad enamasti oma koha riikide põhiseadustes. Teise lähenemise kohaselt on intellektuaalomandi õigused vahendid sotsiaalse, kultuurilise ja majandusliku arengu

⁷⁵ RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 21

⁷⁶ Põhiseaduse § 44. Kommentaarid arvutivõrgus kättesaadavad: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-44/>

edendamiseks. Viimasel ajal on asjatundjad olnud kahtleval seisukohal, kas intellektuaalomandi õigused on vahendid arengu edendamiseks, kuivõrd selliste õiguste kasutamine on enamasti võimalik ainult loa alusel. Vaadates üldiselt eelnevalt toodud lähenemisi, ei sobi kumbki neist avaliku teabe taaskasutamise eesmärgiga. Sellest tulenevalt soovitatakse avaliku teabe puhul informatsiooni ringlust edendada teistsuguste paradigmat nagu informatsiooni laialdase jagamise ja taaskasutamisel põhinevate mudelite alusel.⁷⁷

Teave saab autoriõiguslikku kaitset, kui see vastab teose tunnustele. Eestis kehtiva autoriõiguse seaduse kohaselt peab teave olema originaalne tulemus kunsti, kirjanduse või teaduse valdkonnas ning väljendatud mingisuguses objektiivses vormis ja olema selle vormi kaudu tajutav ning reprodutseeritav kas vahetult või mingi tehnilise vahendi abil. Teos on originaalne, kui see on autori enda intellektuaalse loominguga tulemus (AutÕS § 4 lg 2). Avaliku sektori teave on enamasti pigem praktilise ja funktsionaalse iseloomuga kui esteetilise olemusega. Näiteks on avalikuks teabeks raportid, poliitikadokumendid, statistika, geograafiline informatsioon või andmed avalikes registrites. Kuigi selliseid loometöö tulemusi, kus esteetilisus on põhiline, peetakse kergemini originaalseteks, oleks väga vale arvata, et funktsionaalne teave ei kvalifitseeru teosena ega pole selle tõttu autoriõigustega kaitstud. Samas faktid, ideed, protsessid ja teooriad kui sellised ei ole autoriõigustega kaitstud (AutÕS § 5 p 1). Lisaks, mida enam peab teave vastama rahvusvahelistele standarditele või mudelitele või muudele tehnilistele või funktsionaalsetele nõuetele, seda vähem on ruumi originaalsusele.⁷⁸

Autoriõiguste omajal on eksklusiivne keeluõigus enda poolt loodud teose kõikide varaliste õiguste teostamise suhtes. Õiguste omajal on õigus määrata, kas autoriõigustega kaitstud teos teha avalikuks ning kellel on õigus sellest teosest koopiaid teha. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arenguga on toimunud edasimineku avalikule teabele juurdepääsu tagamises ja selle taaskasutamise võimaldamises. Samuti on tehnoloogia areng esitanud väljakutse ka autoriõigustele, kuivõrd traditsionaalne autoriõiguste kontspetsioon on oluliselt laienenud just teoste digiteerimise võimaluste kasvu tõttu.⁷⁹

Autoriõigused tunnustavad teose looja õiguseid enda loomingule ning selliste õiguste eesmärgiks on eelkõige just sisu loomise stimuleerimine. Püüdes avaliku asutuse valduses

⁷⁷ C. Sappa and other. (viide 30), p 1

⁷⁸ M. van Eechoud, B. van der Wal. Creative Commons licensing for public sector information, Opportunities and pitfalls. – University of Amsterdam, Institute for Information Law, Amsterdam, January 2008, p 11. Arvutivõrgus kättesaadav: https://wiki.creativecommons.org/images/2/2c/Creativecommons-licensing-for-public-sector-information_eng.pdf

⁷⁹ G. Aichholzer, H. Burkert. (viide 4), p 53

olevat teavet laialdaselt kättesaadavaks teha, tuleb silmas pidada autoriõiguseid ning neid austada. Autoriõiguste olemasolu avalike asutuste valduses olevas teabes on traditsiooniliselt olnud probleem ainult vähestele kasutajatele, kes on huvitatud taaskasutamisest ning tavaliselt tekib raskusi siis, kui teavet soovetakse taaskasutada ärielistel eesmärkidel. Tegelikult teabenõuete alusel teabele juurdepääsu tagamisel ei teki peaaegu mitte kunagi probleeme autoriõigustega. See tähendab, et tavaliselt ei keelduta teabenõude täitmisest kolmandatele isikutele kuuluvate autoriõiguste tõttu ning teabenõudjale lihtsalt tagatakse juurdepääs teabele. Seega ei ole teabe taaskasutamine või avaldamine tavaliselt probleem isikule, kes teavet kasutamiseks küsib, vaid olukord on probleemne õiguste omajale, kuna ta ei saa alati olla kindel selles, et tema õigused on tagatud.⁸⁰

Õiguste omajad peavad ise oma õigusi haldama ja otsustama, millisel viisil autoriõigustega kaitstud teoseid kättesaadavaks teha. Sõltuvalt sellest, kellele õigused kuuluvad ja kes püüab sisu digitaalses vormis avalikult kättesaadavaks teha (muuseum, eraettevõtte jne), tõusetuvad küsimused erinevate raskuste osas. Mõnel juhul muudavad autoriõigused laiema sisu jagamise keeruliseks ja kulukaks, kuid sageli ei ole probleemid niivõrd seotud nõutava kompensatsiooniga, kui pigem autoriõiguste haldamisega ja nende õiguste kohaldamise tagamisega.⁸¹ Kui materjal avalikustatakse, siis on autoril või avalikul asutusel sisuliselt võimatu kontrollida selle edasist käekäiku ning kuivõrd on tagatud autori isiklikud õigused (õigus teose puutumatusel, õigus teose täiendamisele, õigus teos tagasi võtta jne).

Avaliku sektori teabe puhul tuleb eristada erinevatele isikutele kuuluvaid autoriõiguseid. Esiteks võivad avaliku teabe hulka kuuluvatel materjalidel olla kolmandatele isikutele kuuluvad autoriõigused, mis tähendab, et Euroopa Liidu avaliku sektori teabe taaskasutamise direktiivi kohaselt ei kuulu teabe taaskasutamist reguleeriv raamistik selliste materjalide puhul kohaldamisele. Teabe taaskasutamise võimaldamise seisukohalt on olulised autoriõiguslikud kokkulepped ning võimalusel autori poolt autoriõigustest loobumine. Teiseks on alati küsimus ka selles, kas avalikul asutusel või selle töötajal on avaliku teabe hulka kuuluva teose tunnustele vastava materjali autoriõigused. Siinkohal tõusetub küsimus litsentseerimise võimalikkusest ja vajalikkusest.

⁸⁰ J. Grey, H. Darbshire. (viide 48), p 42

⁸¹ OECD (viide 12), p 39

Autoriõigustega kaitstud avaliku sektori teabe loomiseks on järgnevad võimalused:

- 1) avalik asutus loob avaliku teavet asutusesiselt: ametnikud või avaliku asutuse töötajad loovad teabe ning õigused lähevad asutusele üle kahel viisil – kas asjakohases õigusaktis on konkreetne säte, mille kohaselt lähevad autoriõigused töötajalt asutusele automaatselt üle või üleminek on reguleeritud töötaja ja asutuse vahelise lepinguga (nt on õiguste üleminekus kokku lepitud töölepingus).
- 2) avalik teave on loodud töövõtja poolt riigihanke tulemusena: avalik asutus saab sisu, millest saab avalik teave, väljastpoolt avalikku sektorit ning avalik asutus peab kindlustama maksimaalses ulatuses õiguste saamise, et oleks võimalik avalikku teavet avaldada.
- 3) avalik teave on loodud osana avaliku ja erasektori koostööst (avalik teenus, mida rahastatakse ja mis toimib läbi era- ja avaliku sektori vaheliste lepingute): sõlmitavad kokkulepped peavad sisaldama konkreetseid sätteid, mis kohustavad eraettevõtet teavet avaldama avatud või taaskasutamise litsentside alusel.⁸²

Siinkohal tuleb silmas pidada, et autoriõiguse seaduse § 32 kohaselt lähevad varalised õigused avalikus teenistuses loodud teosele üle riigile, kui lepingus ei ole ette nähtud teisiti. Neid õigusi teostab edaspidi see riigiasutus, kelle ülesandel, tellimisel või juhendamisel teos loodi.

Avaliku asutuse valduses on teavet, mis on kolmandatele isikutele kuuluvate autoriõigustega kaitstud ning see teave pole seadusega teabe taaskasutamise regulatsioonist välja jäetud ja autoriga ei ole teabe kasutamiseks täiendavaid kokkuleppeid sõlmitud. Sellisel juhul tekib paratamatult küsimus, kas teabevaldaja keeldub koheselt sellist teavet avaldamast või kaalutakse ikkagi võimalust küsida autorilt nõusolekut teabe taaskasutamiseks andmiseks ning kui palju suurendab see asutuse halduskoormust, kui iga kord tuleb autorilt nõusolekut küsida. Praegu ei ole avaliku teabe seaduse regulatsiooniga selgesõnaliselt sätestatud, kuidas teabevaldaja käituma peab. Avaliku teabe seaduse rakendamise juhendis on selgitatud, et kuigi seadus nõuab avalikule teabele juurdepääsu tagamist võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil, võib eraelu ja autoriõiguste kaitse tagamiseks juurdepääsu kiiruse ja hõlpsuse osas erandeid teha.⁸³

Samuti on võimalik, et avalik asutus on teabe kasutamiseks ja avaldamiseks sõlminud kolmandatest isikutest autoritega litsentsilepingud, kuid enamasti tuleb sellisel juhul maksta

⁸² M. Dulong De Rosnay, P. Tsiavos and other. LAPSI 2.0 Thematic Network. D5.2. Licensing Guidelines. Final version 25th February 2014, p 13

⁸³ Andmekaitse Inspeksioon. Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Viimati täiendatud 22.10.2014. Arvutivõrgus kättesaadav:

https://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Avaliku%20teabe%20seaduse%20%C3%BCldjuhend%20%2822.10.2014%29_1.pdf

autorile litsentsitasu ning koheselt tuleb mõelda, kes need kulutused lõppastmes katab. Litsentsilepingute puhul sõltub palju ka kokkulepitud tingimustes. See tähendab muuhulgas seda, et teabevaldaja võib vastavalt saada kas lihtlitsentsi või ainulitsentsi ning autori ja teabevaldaja vahelisest kokkuleppest sõltub ka see, kas avalikul asutusel on võimalik all-litsentse anda.

Avaliku sektori asutustel on kaks peamist põhjust, miks enda valduses olevat teavet autoriõigustega kaitsta. Esiteks, avalik teave võib olla sissetuleku allikas. Samas võib see tekitada küsitavusi seoses konkurentsiga, kuivõrd võidakse asetada kohalike ettevõtetega võrreldes ebavõrdsesse olukorda ettevõtted teistes liikmesriikides, kes soovivad informatsiooni taaskasutada. Teiseks põhjuseks võib olla avalike asutuste soov säilitada teabe sisu terviklikkust.⁸⁴ Valides viisi, kuidas autoriõiguseid avaliku teabe puhul hallata, tuleb nimetatud aspektidele kindlasti tähelepanu pöörata, eriti just otsustades, kas teavet autoriõiguste kaitse alt välistada või mitte.

Oluline on siinkohal rõhutada, et autoriõiguste regulatsiooni rakendamine avaliku sektori teabe puhul ei välista tingimata avalikkuse juurdepääsu sellisele informatsioonile. Kuigi intellektuaalomandi regulatsioonid võivad panna ulatuslikke piiranguid sellise informatsiooni taaskasutamisele avalikkuse poolt, annab see avalikele asutustele laia valikuvõimaluse, kuidas avalikes huvides organiseerida teabele juurdepääsu, võttes arvesse kodanike huve. Juhul kui teave on loodud avaliku asutuse enda poolt, tuleb kindlasti reguleerida asutuse ja töötaja vahelist õiguslikku suhet. Töötaja poolt loodud materjali autoriõigused peavad üle minema asutusele kas seaduse või lepingu alusel. Kui autoriõigused lähevad asutusele üle, on võimalik tagada juurdepääs teabele ning võimaldada selle taaskasutamist. Hanke käigus eraettevõtete poolt loodud teabe puhul on määrava tähtsusega litsentsilepingus autoriõiguste üleminekus kokku leppimine. Selleks, et sellisel viisil loodud teabe taaskasutamine oleks võimalikult vähe piiratud, tuleb kindlustada õiguste maksimaalne üleminek tellijale ehk avalikule asutusele. Õiguste osalisel üleminekul võib tekkida olukord, kus avalikul asutusel puuduvad piisavad õigused teabe taaskasutamise võimaldamiseks. Samuti on oluline koht lepingul olukorras, kus teave luuakse avaliku sektori poolt rahastatud eraettevõtte tegevuse käigus. Sellisel juhul pole aga olulised niivõrd litsentsilepingud, kuivõrd kokkulepped, mille kohaselt eraettevõtte peab riigi finantseeritud tegevuse käigus loodud materjali ise kättesaadavaks tegema ja võimaldama selle taaskasutamist. Samas ei pruugi eraettevõtte poolt avaldatud materjalid olla nii hästi

⁸⁴ Commission of the European Communities. (viide 14), p 15-16

inimeste poolt leitavad ja kasutamiseks kättesaadavad, kui need oleksid avaliku asutuse poolt avalikustatuna.

Avalikud asutused, kelle valduses olev teave on kaitstud autoriõigustega, saavad pakkuda avatud juurdepääsu oma teabeallikatele või isegi kasutada lubavaid litsentse, mis teevad erandi olemasolevate autoriõiguste raamistiku täielikust kohaldamisest, et pakkuda suuremat vabadust oma informatsiooni taaskasutamiseks. Kui autoriõiguste regulatsioonist tulenev kaitse kehtib ka avaliku teabe puhul, siis avalik asutus peaks hoolikalt kaaluma seaduslike autoriõigustest tulenevate ligipääsu- ja kasutuspiirangute ning kodaniku õiguste ja laiemate rahvusliku sotsiaalsete ja majanduslike huvide vahel.⁸⁵ Seetõttu ongi oluline kindlustada, et avaliku teabe puhul kuuluksid autoriõigused igal juhul avalikule asutusele. Vastasel juhul ei ole teabe taaskasutamine laialdaselt tagatud ning ei saa rääkida rahvuslike huvidega arvestamisest.

⁸⁵ P. Uhlir. Policy Guidelines for the Development and Promotion of Governmental Public Domain Information. - Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010, p 237

2.1. ÕIGUSLIKU REGULATSIOONI ARENGUD EESTIS

2014. aastal on Justiitsministeerium algatanud avaliku teabe seaduse, elektroonilise side seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis on Eelnõude Infosüsteemi kaudu edastatud asjaomastele ministeeriumidele kooskõlastamiseks (9. märtsi 2015.a seisuga)⁸⁶. Eelnõu peamiseks eesmärgiks on luua eeldused uuenenud avaliku sektori teabe taaskasutamise direktiivi nõuete riigisiseseks rakendamiseks ning järelevalve teostamise käigus esile kerkinud kitsaskohtade lahendamine. Avaliku teabe taaskasutamine on reguleeritud ka kehtiva avaliku teabe seadusega, kuid seaduses sisalduv regulatsioon põhineb direktiivil 2003/98/EÜ ning pole seega uue direktiivi regulatsiooniga täielikult kooskõlas. Hetkel kehtiv seadus ei võimalda avaliku sektori teabe taaskasutamiseks andmisel isikute eraelu puutumatuse, autoriõiguste, ärisaladuse ja muu juurdepääsupiiranguga teabe kaitseks rakendada vajalikke tagatise ja piiranguid.⁸⁷

Eelnõuga muudetakse § 3¹, mis määratleb teabe taaskasutamist, ning teabe taaskasutamise mõiste sätestatakse oluliselt selgemalt. § 3¹ lõige 1 sätestab, et teabe taaskasutamine on füüsilise või juriidilise isiku poolt sellise teabe kasutamine, mille üldist kasutamist ei ole seaduses või selle alusel piiratud (avaandmed) ärilisel või mitteärilisel eesmärgil, mis ei lange kokku algse eesmärgiga, mille jaoks see teave avalikke ülesandeid täites saadi või loodi. Sama paragrahvi lõike 3 muudatus puudutab otseselt autoriõiguste kaitset. Ka praeguse redaktsiooni kohaselt peab teabe üldiseks kasutamiseks andmisel olema tagatud isikute eraelu puutumatus, autoriõiguste kaitse, ärisaladuse ja muu juurdepääsupiiranguga teabe kaitse. Antud lõikele lisatakse täiendus, mille kohaselt teabevaldaja peab tegema mõjuanalüüsi, et hinnata, millist teavet ja millistel tingimustel ei või üldiseks kasutamiseks anda.⁸⁸ Ilmselt on mõjuanalüüsi põhjal teabevaldajal võimalik otsustada, kas autoriõigustega kaitstud teose taaskasutamist saab võimaldada või mitte.

Eelnevalt välja toodud muudatuste eesmärgina on eelnõu koostajad välja toonud vajaduse juhtida teabevaldajate tähelepanu riskidele, mis teabe üldiseks kasutamiseks andmisega võivad kaasneda. Lisaks täiendatakse eelnevat regulatsiooni, et isikute õiguste kaitse teabe üldiseks

⁸⁶ Avaliku teabe seaduse, elektroonilise side seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu Toimik EIS-is: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#H7uOdUcH>

⁸⁷ Avaliku teabe seaduse, elektroonilise side seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 1

⁸⁸ *Ibid*, lk 7

kasutamiseks andmisel oleks tõhusamalt kaitstud. Samuti on välja toodud asjaolu, et avaliku teabe avaandeteks andmise korral võib kaasneda igasuguse kontrolli kadumine teave edasise töötlemise üle. Kuivõrd teabevaldajal puudub kontroll üldiseks kasutamiseks antud teabe edasise saatuse kohta, võidakse teave edasise töötlemise käigus kahjustada nii riigi huve kui ka isikute seadusest tulenevaid õiguseid ning õiguste kahjustamise lõpetamiseks vastavate meetmete kasutamine võib sellisel juhul osutuda võimatuks. Sellest tulenevalt ongi oluline enne teave üldiseks kasutamiseks andmist viia läbi mõjuanalüüs hindamaks seda, kas kirjeldatud situatsioonis võidakse kahjustada riigi huve või eri isikute seadusest tulenevaid õiguseid. Selliste võimalike kahjustuste ära hoidmiseks tuleb teave üldist kasutamist vajadusel piirata.⁸⁹

Eelnõuga kavandatavates muudatustes on küll selgemalt reguleeritud, kuidas teabevaldaja peab käituma, kui tuleb otsustada autoriõigustega kaitstud avaliku teabe taaskasutamise võimaldamise üle, kuid samas ei ole eelnõu seletuskirjas lähemalt selgitatud, mida mõjuanalüüsi tegemine endas konkreetselt kätkeb ning milliste põhimõtete alusel otsustatakse, kas teave anda taaskasutamiseks või mitte. Kui eelnevalt, kehtivat õigust analüüsides, asus töö autor seisukohale, et regulatsioon on liiga üldsõnaline, kuid võimaldab tõlgendamist sellisel viisil, et autoriõigustega kaitstud avalikku teavet taaskasutamiseks ei anta, siis uue regulatsiooni puhul seda nii kindlalt enam järeltada ei saa. Sätestades, et tuleb läbi viia mõjuanalüüs, et hinnata seda, milliseid andmeid ei või üldiseks kasutamiseks anda, tekib teabevaldajal justkui õigus otsustada, kas autoriõiguseid austatakse või mitte. Teisest küljest on aga nimetatud sätet võimalik tõlgendada nii, et mõjuanalüüsi läbiviimisega selgitatakse välja, kas kolmandatel isikutel on teave suhtes autoriõigused ning sellest olenevalt siis mitte anda seda teavet üldiseks kasutamiseks. Võttes arvesse seda, et eelnõu seletuskirjas on rõhutatud muudatuse tegemise vajadust tulenevalt isikute seadusest tulenevate õiguste tõhusama kaitse eesmärgist, siis on asjakohasem teine tõlgendus.

Uues eelnõus ei ole jätkuvalt käsitletud litsentside kasutamist. Nagu varem mainitud, siis ei ole tegemist kohustusliku sättega, kuid kindlasti tasuks kaaluda litsentside kasutamise propageerimist, kuivõrd see läheks kokku ka Euroopa Liidu õigusliku raamistiku eesmärkidega. Eelnõu kooskõlastamise käigus Valitsuse Eelnõude Infosüsteemis on Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium teinud ettepaneku lisada säte, mille kohaselt teave avalikustatakse vaikimisi Creative Commons litsentsiga CC0⁹⁰ ning põhjendatud juhtudel on

⁸⁹ Viide 87, lk 7

⁹⁰ Creative Commons litsentse on käsitletud alapeatükis 2.2.2.

võimalik kasutada ka teisi litsentse.⁹¹ Litsentside kasutamisega oleks võimalik määratleda, millised kasutusviisid on lubatud ning samas tagatakse, et austatakse autoriõiguseid. Kui kasutaja litsentsitingimusi rikub, siis võetakse temalt litsentsi ära ning tal puudub edaspidi õigus teavet kasutada. Tingimuste kehtestamisega oleks ilmselt võimalik tagada ulatuslikum ligipääs avalikule teabele, kuivõrd näiteks autoriõiguse seaduse⁹² § 19 lubab autori nõusolekuta ja autoritasu maksmiseta teose vaba kasutamist teaduslikel, hariduslikel, informatsioonilistel ja õigusemõistmise eesmärkidel, kui teose autori nimi, teose nimetus ning avaldamisallikas on ära näidatud. Nii antakse litsentside kasutamisega rohkem võimalusi teabe taaskasutamiseks ning hoitakse ära probleeme seoses sellega, et teabe edasine saatus ei ole selle autorile teada.

⁹¹ Kiri on kättesaadav avaliku teabe seaduse, elektroonilise side seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu toimikus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#UFAQLuzX>

⁹² Autoriõiguse seadus. – RT I, 29.10.2014, 4

2.2. VÕIMALUSI AUTORIÕIGUSTE KAITSEKS

Erialakirjanduses on sageli välja toodud kolm võimalust autoriõiguste kaitse parandamiseks:

- 1) autoriõiguste vaba mudel (*public domain*): valitsus saab teha otsuse (seadusandluse kaudu) välistada avaliku sektori teave tervikuna autoriõiguste kaitse kohaldamisalast. Seda on teinud nt USA, kus alates 1976. aasta Copyright Act vastuvõtmisest föderaalvalitsuse teave ei ole autoriõigustega kaitstud. Selle tulemusena kolmandad isikud – sh tavalised kodanikud, teadlased, ettevõtted ja valitsusvälised asutused – saavad juurdepääsu ja kasutusõiguse laiaulatuslikule teabele tasuta ja piiranguteta. Teave, mis on tänapäeval kättesaadav, hõlmab satelliidifotosid, rahvaloenduse andmeid, georuumilisi andmeid, teaduslikku informatsiooni ja palju muud. Siiski on paljudes osariikides avaliku sektori asutuste poolt loodud teave autoriõigustega kaitstud.
- 2) Segamudel: Paljudes Euroopa riikides teeb autoriõiguse regulatsioon selgelt vahet, milline avaliku sektori teave ei ole autoriõigustega kaitstud ning milline teave võib saada autoriõigusliku kaitset. Sageli ei pruugi olla autoriõigustega kaitstud poliitilise, seadusandliku, administratiivse või juriidilise iseloomuga valitsuse dokumendid, nagu õigusaktid, otsused, pressiteated ja muud ametlikud tekstid. Samas võib nii geograafiline ja teaduslik teave kui ka fotod ja joonistused saada autoriõiguslikku kaitset. Sellist segamudelit kasutavad järgmised riigid: Austria, Belgia, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Luksemburg, Holland, Uus-Meremaa, Poola, Rumeenia, Sloveenia, Hispaania ja Rootsi. Eestis on autoriõiguse seadusega autoriõigusliku kaitse alt välistatud haldusdokumendid, õigusaktid ja kohtulahendid ning nende tõlked.
- 3) Laiaulatuslik autoriõiguslik kaitse: Mõnedes riikides on enamus avaliku sektori teabest autoriõigustega kaitstud. Laiaulatuslik autoriõiguste kaitse rakendub Rahvaste Ühenduse (Commonwealth) riikides nagu Austraalia, Kanada, Küpros, Malta ja Suurbritannia. Suurbritannias katab Crown Copyright⁹³ mitmesuguseid materjale, k.a. seadusandlust, valitsuse menetlusreegleid, kaardistusi, valitsuse raporteid, ametlike pressiteateid, valitsuse vorme ja paljusid avalikke arhivaale. Lisaks on teisi autoriõiguste omanikke nagu kohalikud omavalitsused ja struktuurivälised avalikud asutused. Teabe kasutajatel on enamasti vaja luba, et teavet kasutada ja reprodutseerida, kas läbi üldiste litsentside või iga üksikjuhtumi puhul eraldi litsentsiga.⁹⁴

⁹³ Copyright, Designs and Patents Act 1988 § 163

⁹⁴ J. Grey, H. Darbishire. (viide 48), p 45-46

Järgnevas alapeatükis on käsitletud autoriõiguste vaba mudelit ning sega- ja laialdast autoriõiguste kaitset võimaldava mudeli puhul litsentside kasutamise võimalust.

2.2.1. Autoriõigusliku kaitse välistamine

Iga ühiskonna üheks põhiliseks eesmärgiks on suurendada oma kõigi kodanike mõjuvõimu läbi informatsioonile ja teadmistele juurdepääsu võimaldamise, tagades nii inimestele põhiõigused eneseväljendamisvabadusele ning kultuurielus ja teaduslikus arengus osalemisele. Avaliku teabe avalikku omandisse andmine on siin olulise tähtsusega.

Avaliku omandi teemat on puudutatud ka UNESCO soovituses, mis käsitleb mitmekeelsuse edendamist ja kasutamist ning kõigi inimeste juurdepääsu küberruumile⁹⁵. Nimetatud soovituse kohaselt peaksid liikmesriigid määratlema üldkasutatava teabe ning üldkasutatavate teadmiste varamud, neid arendama ning muutma need kättesaadavaks kõigile, kujundades sel viisil õpikeskkonna, mis soodustab loovust ja suurendab auditooriumi. Üldkasutatavaks teabeks tuleb UNESCO käsitluse kohaselt lugeda avalikult kättesaadav teave, mille kasutamine ei riku ühtki seadusest tulenevat õigust ega mis tahes konfidentsiaalsuskohustust. Nii on tegemist igasuguse autoriõiguste esemeks oleva teabega, mida kõik võivad kasutada, ilma selleks eraldi luba saamata, seetõttu, et õigusaktid ei kehtesta sellele teabele kaitset või kuna kaitsetähtaeg on möödunud. Selliseks teabeks on muuhulgas avalike asutuste poolt avalikustatud andmed.⁹⁶

Autoriõiguse mõttes tähendabki see, et teos on avalikus omandis, et teos ei ole autoriõigustega kaitstud, kuna autoriõiguste kaitse on lõppenud või sellest on lepinguga loobutud. Avalikus omandis olevat teost, mis on avaliku asutuse valduses, võib vabalt avalikustada, tsiteerida ja taaskasutada ilma, et oleks vaja arvestada autoriõigustest tulenevate piirangutega. Viimastel aastatel on üha enam jõutud järeldusele, et avaliku sektori teabele paremini juurdepääsu tagamine on võimalik ainult siis, kui teave ei ole autoriõigustega kaitstud.⁹⁷ Eestis kehtiva autoriõiguste regulatsioon on üsna range, kuivõrd autoril ei ole võimalik täielikult oma õigustest loobuda. Teose minek avalikku omandisse on võimalik ainult juhul, kui autoriõiguste kaitse

⁹⁵ UNESCO Soovitus, mis käsitleb mitmekeelsuse edendamist ja kasutamist ning kõigi inimeste juurdepääsu Küberruumile. Arvutivõrgus kättesaadav:

http://www.unesco.ee/public/243_Recommendation_concerning_the_Promotion_en-et_toimet.pdf

⁹⁶ *Ibid*, lk 6

⁹⁷ J. Grey, H. Darbshire. (viide 48), p 39

lõpeb, kuid teose autorsuse, autori nime, autori au ja väärkuse ning teose pealkirja kaitse on tähtajatu.⁹⁸

Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsiooni⁹⁹ artikli 2 kohaselt on riikidele jäetud vabadus määrata, millisel määral saavad autoriõiguslikku kaitset ametlikud seadusandlikud, haldus- või juriidilised tekstid ja selliste tekstide ametlikud tõlked. Suur enamus Euroopa Liidu liikmesriikidest on rakendanud kõnealust sätet, et välistada vastavad tekstid autoriõiguse kaitse alt. Eestis autoriõiguse seaduse § 5 punktide 3 ja 4 kohaselt ei kohaldata nimetatud seadust õigusaktidele ja haldusdokumentidele (seadused, seadlused, määrused, põhimäärused, juhendid, käskkirjad) ning nende ametlikele tõlgetele ning kohtulahenditele ning nende ametlikele tõlgetele. Samas on kohati kõnealust Berni konventsiooni sätet laiendatud, kuivõrd konventsiooni alusel välistatavad dokumendid ei ole ainukesed, mida peetakse avaliku sektori teabeks. Seega tihti kasutatakse erandit ka teist laadi teabe suhtes, mida avalik sektor loob, kuid mida ei ole konventsioonis mainitud. Sellise erandi tegemine ei piira siiski konkreetselt avalikkuse juurdepääsu teabele, vaid pigem teabe saajate võimalust selle taaskasutamiseks.

Maailmas on väga vähe õigussüsteeme, mis üldse ei tunnusta autoriõiguslikku kaitset avalike asutuste poolt loodud materjalide suhtes. Neist kõige silmapaistvam on Ameerika Ühendriikide autoriõiguste regulatsioon. Ühendriikides kehtiv süsteem puudutab siiski ainult föderaalvalitsust, enamus osariikidest tunnustavad avalike asutuste materjale autoriõigustega kaitstuks. Lisaks kehtib see ainult autoriõiguste puhul ega puuduta teisi intellektuaalomandi õiguseid.¹⁰⁰

Avaliku teabe puhul, millel pole autoriõiguslikku kaitset, on kolm võimalust, millest kaks ühtivad eelnevalt esitatud UNESCO soovitusel sisalduva arusaamaga: avaliku sektori teave on siseriikliku õiguse alusel autoriõiguste kaitse saamisest välistatud, teose autor on oma autoriõigustest loobunud ning see on läinud avalikku omandisse või kõnealune teave ei kvalifitseeru teosena ehk ei täida autoriõiguse seadusest tulenevaid nõudeid¹⁰¹, mis on teosele seatud, et see saaks autoriõiguslikku kaitset (mh ka faktiline teave, töötlemata andmed, üldtuntud teadmised). Samuti ei ole autoriõiguslikku kaitset teostel, mille autoriõigusliku kaitse

⁹⁸ Autoriõiguse seaduse § 44

⁹⁹ Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsioon. – RT II 1994, 16, 49

¹⁰⁰ A. Fitzgerald, N. Hooper and B. Fitzgerald. (viide 8), p 77-78

¹⁰¹ Autoriõiguse seaduse § 4 lõike 2 kohaselt loetakse teoseks käesoleva seaduse tähenduses mis tahes originaalset tulemust kirjanduse, kunsti või teaduse valdkonnas, mis on väljendatud mingisuguses objektiivses vormis ja on selle vormi kaudu tajutav ning reprodutseeritav kas vahetult või mingi tehnilise vahendi abil. Teos on originaalne, kui see on autori enda intellektuaalse loomingu tulemus.

tähtaeg on lõppenud, kuivõrd sellisel juhul on need üldisesse kasutusse läinud ning peaksid sellest tulenevalt olema ka vabalt taaskasutatavad.¹⁰²

Autoriõigustest loobumine on võimalik näiteks Creative Commons litsentsi CC0 abil. Oma teosele CC0 litsentsi lisamisega loobub autor õigustest oma teosele sellises ulatuses, mida kehtiv õigus lubab. Nii loobub teose autor sellistest autoriõigustest ja autoriõigustega kaasnevatest õigustest nagu moraalsed õigused (sellises ulatuses, mis on seadusega lubatud), privaatsusõigused ja andmebaasi õigused ning ka õigused teavet levitada ja kasutada. Seega võib teose kasutaja seda kopeerida, muuta, jagada ja esitada isegi ärilisel eesmärgil ilma selleks nõusolekut küsimata. CC0 litsentsi andmiseks on kaks varianti:

- 1) teos on avalikus omandis – autoriõigustest on loobutud
- 2) teos on avalikus omandis – autoriõigused on lõppenud

Seega on teave avalikus omandis siis, kui ta ei ole autoriõigustega kaitstud või on see antud litsentsi alusel avalikuks kasutamiseks. Teabe avalikku omandisse andmise kasu on selles, et teave on jätkuvalt avalikkusele kättesaadav kasutamiseks ning neil on alati võimalik sellele teabele väärtust lisada.¹⁰³

Autoriõiguste kaitse puudumisel avaliku sektori teabe puhul, mida on jagatud ilma taaskasutamise piiranguteta, on teabe saajal muuhulgas võimalik saadud teave liita uueks teoseks. Sellisel viisil loodud iseseisev teos võib peamiselt koosneda avaliku sektori teabest, millel on lisandväärtus, nt tänu erinevatele lisanditele, mis võimaldavad baasmaterjali paremini organiseerida ning muudavad selle paremini leitavaks. Samuti võib avaliku teabe liita kolmandate isikute poolt loodud materjaliga nii, et luuakse täiesti uus teos.¹⁰⁴ Nii võib avalikus omandis olevast teabest saada kokku liidetult või osana uuest kogumist autoriõigustega kaitstud materjal, millele juurdepääs on piiratud ning mille taakasutamine ei ole enam nii vabalt lubatud, kuivõrd tuletatud teos on autoriõigustega kaitstud.

Avaliku sektori teave on loodud maksumaksjate kulul. Kui sellist teavet jagatakse ilma autoriõigusel põhinevate või muude kohustusteta, mis tagavad, et teave on jätkuvalt vabalt kättesaadav ja taaskasutatav, ei takista miski eraettevõtetele seda kasutada uutes autoriõigustega kaitstud teoste loomisel, millele ligipääs on piiratud erinevate juriidiliste ja tehnoloogiliste kontrollivahenditega. Soovitav on vältida sellise olukorra loomist, kus valitsus ja

¹⁰² M. Dulong De Rosnay, P. Tsiavos and other. (viide 82), p 7-8

¹⁰³ J. Grey, H. Darbshire. (viide 48), p 49

¹⁰⁴ A. Fitzgerald, N. Hooper and B. Fitzgerald. (viide 8), p 82

maksumaksjad ei saa kasutada materjale, mis on loodud nende kulul ja valitsuse poolt vabasse kasutusse antud, ilma igasuguste juriidiliste või tehniliste piiranguteta. Kuigi avalik asutus autoriõiguste omaniku või haldajana omab samasuguseid eksklusiivseid õiguseid nagu teised autoriõiguste omanikud, ei tohiks tulenevalt asutustele kuuluvate autoriõiguste olemusest ja eesmärgist neid õiguseid teostada sellisel viisil, mis piirab avaliku sektori teabe liikumist.¹⁰⁵

Isegi kui avaliku sektori teave ei ole autoriõigustega kaitstud ning valitsuse poliitika toetab vaba juurdepääsu ja taaskasutamist, ei ole avalik teave kõigile kättesaadav. Teabe omandamise kulutused, koopiategemine ja viimine taaskasutamist võimaldavasse formaati on mõned takistused, mille tõttu on ainult väikesel osal potentsiaalsetest taaskasutajatest ressursse või eriteadmisi, et kasutada avalikult asutuselt saadud töötlemata ning autoriõigustega kaitsmata materjali uute lisandväärtustega autoriõigustega kaitstud teose loomiseks.¹⁰⁶ Seega ei saa pidada avaliku teabe autoriõiguste kaitsealast välja jätmist lahenduseks, mis võimaldaks teabele juurdepääsu ja selle võimalikult ulatuslikku taaskasutamist. Infoühiskonna seisukohalt on aga oluline, et sellised võimalused oleksid inimestele tagatud.

Kuivõrd Eesti õigusüsteem ei võimalda autoril mingil juhul loobuda isiklikest õigustest oma teosele, siis ei saa ka teost täielikult avalikku omandisse anda. CC0 litsentsi rakendamine on seega võimalik kasutada teatud piirangutega ehk autoril on CC0 litsentsiga võimalik loobuda ainult oma varalistest õigustest teosele. Isiklike õiguste osas tuleb mõelda eraldi kokkuleppe peale. Pigem näib Eesti õigusruumis kehtiva olukorra puhul olevat kõige otstarbekam lahendus litsentside kasutusele võtmine. Litsentsid määravad konkreetsed tingimused teabe edasiseks kasutamiseks, mida järgmises alapeatükis on lähemalt käsitletud. Samas on kindlasti tulevikus oluline kaaluda ühe lahendusena avaliku sektori teabe laialdamase taaskasutamise võimaldamiseks, ilma, et autoriõiguseid rikutaks, võimalust välistada avaliku teabe puhul autoriõiguslik kaitse. Selleks tuleb anda autorile võimalus oma õigustest loobuda ning anda teave avalikku omandisse.

¹⁰⁵ A. Fitzgerald, N. Hooper and B. Fitzgerald. (viide 8), p 82-85

¹⁰⁶ *Ibid*, p 78

2.2.2. Litsentseerimine

Teabe litsentseerimise idee tundub esmapilgul olevat vastuolus põhimõttega, mille kohaselt on kodanikel õigus avalikule teabele juurde pääseda. Pikaajaline debatt informatsioonivabaduse ja autoriõiguste suhestumise üle näitab, et üldtunnustatud on seisukoht, mille kohaselt seaduse alusel avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine ei vabasta teabe saajat kohustusest austada intellektuaalomandi õiguseid saadud teabele. Sellest tulenevalt võib öelda, et avaliku teabe kasutamisele võib litsentsidega tingimusi seada, kui need tingimused on kooskõlas avaliku teabe seadusest tuleneva eesmärgiga tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igäihe juurdepääsu võimalus ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.

Litsentside kasutamine võimaldab muuhulgas avalikul asutusel avaldada ulatuslikult autoriõigustega kaitstud materjali, olles samas kindel, et avaldatud materjal on täpne ning tagatakse selle terviklikkus. Nii saavad teabe taaskasutajad olla kindlad teabe kvaliteedis ning teavet on lihtsam otsingumootorite kaudu leida. Samuti jääb asutusele õigus litsents tühistada, kui tingimusi rikutakse, mis on autoriõiguste kaitse seisukohalt väga oluline.

Traditsionaalse autoriõiguste litsentseerimise fookus on teose koopiade varaliste õiguste eksklusiivne teostamine ning õigused antakse kindlatele osapooltele kindlatel tingimustel ja enamasti mingisuguse majandusliku kasu saamise eesmärgil litsentsiandjale. Avatud litsentside alusel litsentseerimine baseerub aga eksklusiivsele õigusele lubada kõigile võimalikele kasutajatele teose reprodutseerimist ja levitamist tingimusel, et järgitakse teatud nõudeid, mis kehtivad autoriõigustega kaitstud materjali kasutamisele.¹⁰⁷

Klassikaline litsentseerimine on üles ehitatud intellektuaalomandi õiguste eksklusiivsusele ja monopoli potentsiaalile. Litsentsiandja eesmärgiks on saada võimalikult suurt tulu, kontrollides üksikasjalikult ja sageli/tihti, millistel viisidel litsentseeritud teost ekspuuteeritakse. Litsentseerimisega kasutatakse intellektuaalomandi kaitsest tulenevat mõjuvõimu, et tulu maksimaalselt suurendada. Avaliku sektori teabele kohase litsentseerimise puhul on eesmärgid vastupidised. Sellisel juhul litsentsiandja annab tavaliselt ära ühe või mitu oma eksklusiivsetest õigustest, millest loobumine on seadusega lubatud („mõned õigused kaitstud“). Nii annab litsentsiandja õiguse litsentsi tingimustele vastavalt oma teost kasutada mitte ainult otseselt

¹⁰⁷ A. Fitzgerald, N. Hooper and B. Fitzgerald. (viide 8), p 87

litsentsisaajal, vaid ka kõigile kolmandatele isikutele, kes mingil hetkel omandavad litsentseeritud materjali digitaalse koopia vastavalt litsentsi tingimustele. Seega intellektuaalomandi eksklusiivsust kasutatakse pigem teabe kasutamise avamiseks kui selle piiramiseks.¹⁰⁸

Paljud autorid tunnevad ebakindlust selle osas, mis saab nende teostest edasi, kui nad selle internetis kättesaadavaks teevad. Samuti on ka avaliku teabega – kui teave ei ole litsentseeritud, siis ei ole kuidagi võimalik määrata selle edaspidist kasutust ega kontrollida, kuidas teavet kasutatakse ning millistel tingimustel. Seega on ilmselgelt põhjendatud reservatsioonid teabe taaskasutamiseks andmisel. Litsentside kasutuselevõtuga lihtsustatakse teabe taaskasutamist, tagades samas autoriõiguste kaitse.

Kindlustamiseks, et avalikul asutusel oleksid kõik vajalikud õigused enda valduses oleva avaliku teabe avaldamiseks, tuleb läbi teha järgmised sammud:

- a) teha kindlaks, millist tüüpi õigused avaliku teabe suhtes eksisteerivad ja kes on nende õiguste valdajad;
- b) teha selgeks, millised avalikustamise ja avaldamise piirangud kehtivad avaliku teabe puhul vastavalt õigusnormidele;
- c) dokumenteerida viisid, kuidas avalik teave asutuse poolt on omandatud ja millised õigused koos teabega omandati.

Kui avaliku teabe suhtes kehtivad avalikustamise piirangud kolmandate isikute õiguste või teatud regulatsioonide tõttu, mis ei tulene autoriõigustest, siis ei ole võimalik teavet jagada ega litsentseerida. Sellisel juhul tuleb vaadata, kas problemaatiline osa on võimalik teabe hulgast eemaldada (nt muuta isikuandmed anonüümseks).¹⁰⁹

Litsentsid, mida antakse avaliku teabe taaskasutamiseks, lähtuvad tavaliselt ühest või isegi mõlemast järgnevalt nimetatud juriidilisest aspektist:

- 1) Litsentsid antakse autoriõiguse alusel ning see annab kasutajatele õiguse teavet taaskasutada. Litsentsid võivad oluliselt erineda, alates automaatsetest litsentsidest, mis on osa autoriõiguste teatest kuni keerukate litsentsideni, mille andmise üle peavad autoriõiguste omanik ja kasutaja igal juhul eraldi läbirääkimisi.

¹⁰⁸ Marco Ricolfi. LAPSI Conceptual Framework No 2. Licensing: A Conceptual Framework for EU Guidance to the Member States. Final versioon, p 9-14

¹⁰⁹ M. Dulong De Rosnay, P. Tsiavos and other. (viide 82), p 10-11

- 2) Litsentsid, mis antakse avaliku sektori teabe (teave, mida võib või ei või kaitsta autoriõigustega) taaskasutamist reguleerivate seaduste alusel ning mis seab ette tingimused, mis kohalduvad selle taaskasutamisele; võimalik, et sisaldab tasusid, mis tuleb tasuda. Need litsentside puhul tuleb tavaliselt igal juhul eraldi läbi rääkida, kuid võivad olla ka automaatsed.¹¹⁰

Olenemata sellest, millist litsentsi kasutatakse, peaks see vastama avatuse standardile, mida arendavad sellised organisatsioonid nagu Open Knowledge Foundation. Avatud litsentsi kasutamise tulemusena on teave avatud selles mõttes, et seda saab vabalt kasutada, taaskasutada ja uuesti jagada.¹¹¹

Teisest küljest võivad mõned avalikud asutused kasutada litsentse selleks, et võtta lepingu alusel tasu avaliku sektori teabe ärilisel eesmärgil taaskasutamise eest ning selleks, et kehtestada teabe kasutamiseks tingimusi. Viimase variandi puhul tähtsustatakse sageli lubatud taaskasutuse viise ja regionaalseid kasutuspiiranguid. Sellised piirangud võivad avaliku teabe laialdast taaskasutamist oluliselt takistada, kui sõnastus ei ole selge. Samuti ei ole standardlitsentsid sageli kõigile kättesaadavad ning selle tagajärjeks on kõrged tehingutasud (arvestades aeganõudvaid ja kulukaid individuaalseid läbirääkimisi). Väikeettevõtted, kelle ressursid on piiratud, võivad olla selliste litsentside rakendamise vastu just kõrgete tehingutasude tõttu, kuivõrd neil ei ole piisavalt rahalisi ressursse, et vajalikke autoriõiguslikke kokkuleppeid sõlmida.¹¹²

Samuti ei taga litsentside andmine seda, et teave on lõpuni vabalt levitav. Inimesed võivad küll saada õiguse kasutada avalikku teavet, kuid neil ei pruugi olla õigust anda kolmandatele isikutele luba seda teavet kasutada. Selline olukord tekib juhul, kui rakendatakse litsentse, mille kasutustingimused keelavad teose uuesti jagamise, tuletatud teoste loomise, taaskasutamise või teatud kasutusviisid (nt ärilisel eesmärgil kasutamise). Nii takistatakse avalikkusel teabe jagamist ning läbi jagamise selle parandamist ja sellele väärtuse lisamist. Näiteks vähendatakse selliste litsentside kasutamisega võimalusi luua veebirakendusi ja teenuseid, mis muudavad ametliku materjali lihtsamalt arusaadavamaks, kombineerida teavet teiste väliste andmekogumikega jne.¹¹³

¹¹⁰ J. Grey, H. Darbshire. (viide 48), p 38

¹¹¹ *Ibid*, p 39

¹¹² OECD (viide 12), p P 30-31

¹¹³ J. Grey, H. Darbshire. (viide 48), p 49

Töö autor on seisukohal, et litsentseerimine on vajalik, et tagada kahe õiguse vaheline tasakaal – ühelt poolt inimeste õigus informatsioonile ja teiselt poolt autori õigused oma teosele. Avaliku teabe litsentseerimiseks on soovitatav kasutada avatud litsentse, kuivõrd avalik teave peab jääma ka litsentseerimise järgselt potentsiaalsetele taaskasutajatele avatuks. Avaliku teabe litsentsid peavad vastama Open Knowledge Definition tingimustele, mis on järgmised:

- 1) Teos peab tervikuna olema kättesaadav minimaalse mõistliku reprodutseerimistasu eest, soovitatavalt interneti kaudu lihtsalt muudetavas vormis.
- 2) Litsents ei tohi piirata teose müümist või ära andmist eraldiseisvana või osana kogumikust ning sellise tehingu eest ei ole lubatud nõuda litsentsitasu.
- 3) Litsents peab lubama muudatusi ja tuletatud teoseid ning peab lubama nende levitamist originaalteosega sarnastel tingimustel (võib siiski kehtestada mõningad piirangud nt terviklikkuse säilitamiseks)
- 4) Teos peab olema kättesaadav avatud vormingus
- 5) Litsents võib kehtestada nõude viidata teose autorile.
- 6) Litsentsiga võib nõuda, et teose muudetud versiooni jagamisel tuleb teos ümber nimetada või lisada nimele originaalteosest erinev versiooninumber.
- 7) Litsents ei või olla kellegi suhtes diskrimineeriv.
- 8) Litsents ei tohi piirata teose kasutamist kellegi poolt spetsiifilises tegevusvaldkonnas.
- 9) Teose juurde kuuluvad õigused peavad kohalduma kõigile, kellele teost levitatakse, ilma, et oleks vajadus täiendava litsentsi jaoks.
- 10) Teose juurde kuuluvad õigused ei või tuleneda teise kuulumisest teatud kogumikku.
- 11) Litsents ei tohi seada piiranguid litsentseeritud teosega koos avalikustatud teostele.¹¹⁴

Selliseid litsentse on tänapäeval välja töötatud mitmeid. Kõige levinum neist on Creative Commons litsentsid, mida on täpsemalt käsitletud edaspidi käesolevas peatükis. Siinkohal võib näitena tuua ka Suurbritannias kasutusel oleva Open Government litsentsi (varasemalt Click-Use litsents). Selle litsentsi alusel võib isik teavet vabalt kopeerida, avaldada, jaotada ja edastada; seda kohandada; ärilisel ja mitteärilisel eesmärgil ekspluateerida (nt kombineerides muu teabega või lisades selle oma tootele või rakendusele). Selleks, et kõike seda teha, tuleb ära märkida teabe algallikas, lisades teabe pakkuja poolt määratletud autorile viitamise teate ja lingi litsentsile, kus see on võimalik. Open Government litsents teeb erisusi muuhulgas isikuandmeid sisaldava teabe, kolmanda isiku õiguste, mille litsentsi andmise õigust teabe

¹¹⁴ <http://opendefinition.org/od/1.0/index.html>

pakkujal ei ole ning muude intellektuaalomandiõigustega (sh patendid, kaubamärgid, tööstusdisain) kaitstud teabe osas.¹¹⁵

2.2.2.1. Creative Commons litsentsid

Creative Commons on mittetulundusühing, mis on loonud võimaluse loovuse ja teadmiste jagamiseks ja kasutamiseks läbi vabade õiguslike tööriistade ning mille idee on propageerida põhimõtet, et kultuuri kasutamine peab olema kõigile kättesaadav, eriti internetis. Creative Commons litsentside eestindamisega alustati esmakordselt 2004. aastal ning kogu protsess jõudis lõpuni 2010. aastal. Creative Commons'i poolt pakutavad litsentsid on mõeldud autoriõigustega kaitstavate teoste (v.a tarkvara) litsentseerimiseks. Nende litsentside puhul on litsentsiandjaks autor või autoriõiguste omaja ning litsentsisaajaks on üldsus, seega puudub konkreetne identifitseeritav litsentsisaaja, kes vastutaks autoriõiguste rikkumise eest.¹¹⁶ Kuigi esialgu ei olnud Creative Commons litsentsid mõeldud kasutamiseks avaliku sektori asutuste poolt loodud materjalide puhul, on ajajooksul teadvustatud nende kasutamise võimalikkust avalikes asutustes ja riiklikult rahastatud teadusuuringute instituutides.¹¹⁷ Avalikel asutustel on võimalik Creative Commons litsentse kasutada selleks, et laiendada autoriõigustega kaitstud teabe taaskasutamist, kuivõrd litsentsidega on selgeks tehtud, mida teabega võib teha, ilma, et oleks vaja eraldi luba või pidada aeganõudvaid läbirääkimisi litsentsitingimuste üle.

Üldiselt võib öelda, et Creative Commons mudel on sobilik ainult sellise avaliku teabe puhul, millel on järgmised tunnused:

- avalik juurdepääs teabele on igal juhul tagatud (teave on allutatud teabele juurdepääsu võimaldavale regulatsioonile) ja
- teabele juurdepääsu saamiseks ei ole vaja maksta ülemäära suurt tasu (juurdepääsutasu ei ületa teabe levitamise maksumust).

Mõlemad on eeltingimused, kuna Creative Commons mudel baseerub mittediskrimineerival juurdepääsul ning see ei võimalda litsentsiandjal küsida teose kasutajalt litsentsitasu. Olukorras, kus Creative Commons mudel ei sobi avaliku teabe puhul esimese valikuna kasutamiseks, on

¹¹⁵ <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/2/>

¹¹⁶ <http://www.creativecommons.ee/>

¹¹⁷ A. Fitzgerald, N. Hooper and B. Fitzgerald. (viide 8), p 87

võimalik seda jätkuvalt rakendada, et võimaldada teabe kasutamist mitteäriistel eesmärkidel ning selle erakasutust (nt kasutades litsentse BY-NDNC või BY-NC).¹¹⁸

Creative Commons litsentsid on komplekt standardseid ja taaskasutatavaid avalikke autoriõiguslikke litsentse, mida mitmed kohtud on tunnistanud ning mida võib pidada juriidiliselt kehtivateks kokkulepeteks. Litsentside metaandmed on masinloetavas avatud formaatides ning see teeb avaliku teabe litsentseerimise ja sellele lisainformatsiooni lisamise, ning avaliku teabe leidmise otsingumootorite (nagu Google) kaudu lihtsamaks. Open Knowledge Foundation on välja arendanud sarnase litsentsi andmebaasidele.¹¹⁹

Creative Commons litsentsid annavad kasutajatele õiguse kasutada autoriõigustega kaitstud teoseid kooskõlas konkreetsete tingimustega, milles on litsentsiandjaga (kes võib olla autoriõiguste omanik või mõni teine isik, kellel on õigus materjali litsentseerida) kokku lepitud. Avatud sisulitsentsid põhinevad autoriõigustel, autoriõiguste omanik säilitab õigused oma teose üle ning teostab oma eksklusiivseid õiguseid liberaalselt, kindlustamaks, et teosele on jätkuvalt juurdepääs kõigil potentsiaalsetel kasutajatel ja nad saavad teost kasutada. Autoriõiguste omanik kasutab oma eksklusiivseid õiguseid, et lubada kopeerimist, avaldamist ja jagamist kasutajate poolt mitmesugustel eesmärkidel, piiratud on ainult teatud laadi taaskasutus.

Creative Commons litsentsi alusel annab autor nõusoleku või loa tegutseda autoriõiguste omaniku eksklusiivsete õiguste piires. Autoriõiguste litsentsid võivad olla lepingulised või üldsõnalised: lepinguline litsents antakse litsentsiandja poolt litsentsisaajale lepingu tingimuste kohaselt, kuid üldsõnaline litsents on ainult „luba teha seda, mis muidu oleks ebaseaduslik“. Tegutsedes väljaspool üldsõnalise litsentsi piire, rikub litsentsisaaja autoriõiguseid (kui just ei eksisteeri mõnda erandit või muud tingimust, mis rikkumist õigustaks). Lepingulise litsentsi puhul on rikkumise korral litsentsisaaja rikkunud nii lepingut kui ka autoriõiguseid.

Creative Commons litsentsi alusel õiguste andmine on alatine, kestes kogu autoriõiguste kehtimise aja. Creative Commons litsents ei sisalda selgesõnalist sätet, mis annab litsentsiandjale õiguse litsents lõpetada ainult litsentsiandja soovil, kuigi litsentsiandjale jääb õigus avaldada teos teise litsentsi all või igal ajal lõpetada selle levitamine. Creative Commons litsents ja selle alusel antud õigused lõppevad automaatselt, kui kasutaja rikub litsentsi

¹¹⁸ M. van Eechoud, B. van der Wal. (viide 78), Summary p III

¹¹⁹ M. Dulong De Rosnay, P. Tsiavos and other. (viide 82), p 17

tingimusi. Kui litsents lõpeb litsentsisaaja poolse rikkumise tõttu, kehtivad tavalised autoriõiguse põhimõtted, kuivõrd puudub kehtiv litsents, mille alusel on õigus teost kasutada.

Creative Commons mudeli põhiline eesmärk on aidata kaasa loometöö jagamisele, aga ka muuta juurdepääs materjalile odavamaks ja lihtsamaks. Creative Commons litsentsid ei ole keskendunud sellele, et aidata autoritel kindlustada autoritasu saamist. Kõik need litsentsid teatavad selgelt, et kasutajatele antakse teose kasutamiseks litsents, mille alusel autoritasu ei saa nõuda. Creative Commons litsentsiga teose kasutaja ei tohi omakorda teistelt litsentseeritud sisu kasutamise eest tasu küsida. Samas ei takista oma teose litsentseerimine Creative Commons litsentsiga autoril oma teose koopiote levitajalt tasu küsida, näiteks mõistlikus ulatuses kulutuste katmiseks. See tähendab, et autoritasu nõudmist keelav klausel ei luba küll sisu eest tasu küsida, kuid ei keela tasu küsida pakendamise eest. Nii ei võta Creative Commons litsentside tingimustes sisalduv klausel, mis keelab litsentsitasu nõuda, autorilt ära võimalusi raha teenida.¹²⁰

Lepingulise autoriõiguste litsentsi saab tühistada vastavalt lepingu tingimustele. Olukorras, kus Creative Commons litsents jõustub lepinguna ja litsentsisaaja on oluliselt rikkunud litsentsi tingimusi, on litsentsiandjal õigus teavitada litsentsisaajat rikkumisest ning anda mõistlik tähtaeg rikkumise heastamiseks. Kui litsentsisaaja ei suuda antud tähtaja jooksul rikkumist heastada, on litsentsiandjal õigus litsents tühistada.

Säilitades autoriõigusliku kaitse avaliku teabe üle ning jagades seda avatud litsentside kaudu nagu seda on Creative Commons litsentsid, kindlustab avalik asutus, et nende poolt avaldatud teave on jätkuvalt vabalt kättesaadav taaskasutamiseks, isegi juhul, kui seda on kasutatud osana lisandväärtusega tootest või see on lukustatud tehniliste meetmetega. Autoriõiguste rakendamine läbi selliste litsentside säilitab avaliku teabe avatuse ja hoiab ära olukorra, kus avalikud asutused ja ka kodanikud peavad saama nõusoleku ning tasuma selle eest, et saada osa riiklikult rahastatud demokraatlikust ja kultuurilisest pärandist.¹²¹

Eestis on kasutusel järgmised Creative Commons 3.0 litsentsid:

- 1) Autorile viitamine – mitteäriline eesmärk – jagamine samade tingimustel 3.0 Eesti (CC BY-NC-SA)
- 2) Autorile viitamine – mitteäriline eesmärk 3.0 Eesti (CC BY-NC)

¹²⁰ M. van Eechoud, B. van der Wal. (viide 78), p 39

¹²¹ A. Fitzgerald, N. Hooper and B. Fitzgerald. (viide 8), p 87-99

- 3) Autorile viitamine – mitteäriline eesmärk – tuletatud teoste keeld 3.0 Eesti (CC BY-NC-ND)
- 4) Autorile viitamine – jagamine samade tingimustel 3.0 Eesti (CC BY-SA)
- 5) Autorile viitamine 3.0 Eesti (CC BY)
- 6) Autorile viitamine – tuletatud teoste keeld 3.0 Eesti (CC BY-ND)¹²²

Creative Commons mudeli puhul on võtmetunnuseks lihtsus, mis on oluline, kuivõrd vastasel juhul ei oleks need litsentsid laialdaselt vastuvõetavad. Siit võib teha kaks olulist järeldust: litsentside arv peab jääma minimaalseks ja litsentsid, mis on kohandatud konkreetsetele jurisdiktsioonidele, peavad jääma võimalikult sarnaseks esialgsele aluseks olnud litsentsile. Sellest tulenevalt on mudelis vähe ruumi selliste litsentsitingimuste loomiseks, mis on sobivad spetsiifiliselt avaliku sektori asutuste seas levinud huvidega. Näiteks on teatud asutustes tavaks anda taaskasutamiseks kättesaadavaks tehtava teave kvaliteedi kohta garantiisid. Samuti ei pruugi avalik asutus soovida välistada igasugust vastutust rikkumiste eest, mis võivad tuleneda litsentsi või teose kasutamisest.

Järgmine avalike asutuste jaoks oluline faktor on see, et neil puudub eksklusiivne kontroll litsentseerimisprotsessi üle litsentside ülevaatamise, uut tüüpi litsentside kasutuselevõtmise või olemasolevate litsentside kasutamist toetavate tööriistade kättesaadavuse osas. Avalikud asutused saavad ise ainult litsentse rakendada. See ei tähenda, et avalik asutus ei saa litsentseerimisprotsessi mõjutada, kuid nende sisend on kõigest rohujuure tasandil, võrdselt teiste kodanike või ettevõtetega, kes töötavad selle nimel, et Creative Commons litsentse arendada.¹²³

Euroopa Komisjon on liikmesriikidele antud suunistes standardlitsentside kohta soovitanud kasutada Open Knowledge Foundation'i avatuse definitsioonile vastavaid litsentse ning toonud välja, et Creative Commons'i litsentsid annavad võimaluse avalikku teavet taaskasutada ilma, et tekiks vajadus välja töötada riigi või sektori tasemel spetsiaalseid litsentse. Eriliselt on rõhku pandud CC0 (avalik omand) litsentsitähisele. Kuivõrd CC0 võimaldab autoril loobuda oma õigustest avaliku sektori teabele, siis tagab see taaskasutusel võimalikult suure paindlikkuse ning muudab litsentside haldamise lihtsamaks, kuna kasutatakse ühtseid standardlitsentse. Samas, kui CC0 pole siseriikliku õiguse kohaselt võimalik rakendada, siis soovitatakse avalikel

¹²² <http://www.creativecommons.ee/>

¹²³ M. van Eechoud, B. van der Wal. (viide 78), p 32

asutustel kasutada muid standardlitsentse, mis vastavad Euroopa Komisjoni suunistes toodud soovituslikele litsentsisätetele.¹²⁴

Veel üks oluline eelis Creative Commons litsentside puhul kasutajate perspektiivist on see, et need litsentsid on väga lihtsate tingimustega. Näiteks standard Creative Commons litsents, mis nõuab autorile viitamist (CC BY) lubab litsentseeritud teoste puhul kõikvõimalikke kasutusviise, kui autorile on viidatud ning informatsioon teabe autoriõigusliku kaitse staatuse kohta on hoitud puutumatusena.¹²⁵

Creative Commons litsentsimudelil on ka negatiivseid külgi. Litsentsid, mis sisaldavad mitteäriks kasutamise klauslit, on näiliselt sobimatud taaskasutamise reguleerimiseks, kuivõrd avaliku teabe taaskasutamise põhiline eesmärk on võimaldada teabe abil lisandväärtusega toodete ja teenuste loomist. Samal põhjusel ei sobi taaskasutamise puhul ka klausel, mis keelab tuletatud teoste loomise. Selliste tingimuste kohaldamine viiks lõppastmes taaskasutamise piiramiseni ja seega avaliku teabe edasimüümiseni ning taaskasutamine ei oleks tulemuslik, kuivõrd lisandväärtusega teenuseid ja tooteid sellisel juhul ei looda. Mis puudutab samadel tingimustel jagamise klauslit, siis võib selle kasutamine samuti olla mittesoovitav, kuna see tõenäoliselt peletaks erasektorit avalikku teavet taaskasutamast, piirates oluliselt teabe kasutamise võimalusi.¹²⁶ Seega tuleb rakendatavat litsentsi hoolega valida. Hoolimata sellest on Creative Commons litsentsid (ka avaliku omandi puhul) parim valik avalikele asutustele, kes soovivad kasutada standardlitsentse.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et Creative Commons litsentside kasutamine oleks parim võimalus, kui otsustatakse avaliku sektori teavet litsentseerida. Nende litsentside tingimused on üheselt mõistetavad ning litsentside kasutamine on pigem lihtne. Lisaks on Creative Commons mudeleid tunnustatud paljudes riikides üle maailma, seega ei takista nende rakendamine piiriülest teabe liikumist, mis on kooskõlas ka Euroopa Liidu aluspõhimõtete ja eesmärkidega. Nimetatud litsentsimudelite kasuks räägib kindlasti veel asjaolu, et need on kohandatud Eesti õigusega. Seega oleks lihtne need litsentsid kasutusele võtta ning selle protsessiga ei kaasneks avalikule asutusele olulist lisakoormust.

¹²⁴ Euroopa Komisjon. (viide 66), lk 2

¹²⁵ J. Grey, H. Darbishire. (viide 48), p 48

¹²⁶ M. van Eechoud, B. van der Wal. (viide 78), summary p IV

2.2.2.2. Euroopa Komisjoni suunised litsentside osas

Direktiivis 2013/37/EL on sätestatud, et Euroopa Komisjon peaks läbi viima konsultatsiooni ning töötama välja suunised direktiivi järjekindlaks rakendamiseks, muuhulgas soovituslike standardlitsentside kasutamise osas. Vastavad suunised andis komisjon välja 2014. aastal.¹²⁷ Suuniste väljaandmisele eelnesid internetipõhised konsultatsioonid, millele järgnes avalik arutelu ja ekspertide töörühma koosolek.

Konsultatsioonide tulemusest on oluline välja tuua küsimus seoses eelistatavate standardlitsentsidega. 71% vastajatest eelistasid Creative Commons litsentse ning paljud neist viitasid ka konkreetsemalt litsentsimudelitele, mis sobiksid avaliku teabe taaskasutamiseks. Enim mainiti CC0 (avalik omand) ja CC-BY litsentse (autorile viitamine). Ainult 16% vastajatest eelistas rahvuslikke litsentse nagu Suurbritannias kasutatav Open Government litsents või muud sarnased litsentsimudelid. 13% vastajatest arvas, et kasutusele tuleks võtta mõni muu variant – pakuti välja näiteks valdkonnapõhised litsentsid (nt georuumilise info litsentsid) või täiesti uue litsentseerimisstandardi väljatöötamist (üle-Euroopaline litsents).¹²⁸ Konsultatsioon näitas selgelt, et on tendents üle-Euroopalise avatud ja koostalitlusvõimelise litsentseerimissüsteemi loomiseks.

Konsultatsiooni tulemuste alusel andis komisjon välja eelnevalt mainitud suunised kasutatavate litsentside osas. Järgnevalt on välja toodud põhilised soovitused, mis dokumendis antakse:

- 1) Avalikku teavet litsentseerides tuleb silmas pidada, et igal juhul peaks olema teabe juures lihtteade või mõni muu viide tingimustele, mille alusel taaskasutamine on lubatud. Need tingimused peavad olema selgelt nähtavad teabe kuvamisel.
- 2) Kasutatavad litsentsid peaksid vastama Open Knowledge Foundationi poolt kirjeldatud avatuse põhimõtetele¹²⁹ ning mis on mõeldud võrgusisu piiramata taaskasutamise edendamiseks. Need litsentsid on maailmas leidnud laialdast kasutust ning neid on tõlgitud väga paljudesse keeltesse. Samuti uuendatakse neid pidevalt.
- 3) Määratleda tuleb litsentsilepinguga hõlmatud õiguste ajaline ja geograafiline ulatus, antavate õiguste liigid ning lubatud taaskasutamise võimalused. Soovitav on anda

¹²⁷ Euroopa Komisjon. (viide 66)

¹²⁸ Results of an online consultation on the guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the re-use of public sector information. Final report. – p 8-9

¹²⁹ Nimetatud põhimõtteid on käsitletud eespool

teabe kasutamiseks ülemaailmsed, igavesed, autoritasudeta, tühistamatud ja mitte-eksklusiiivsed õigused.

- 4) Kui litsents on seadusega nõutav, siis on soovitatav, et kehtiks ainult autorile viitamise nõue (teade dokumendi allika kohta ning viide asjakohasele litsentseerimisteabele) Vastasel juhul võidakse litsentsisaajate loovust ja majandustegevust oluliselt piirata.
- 5) Soovitatav on märkida, millised andmekogumid ei ole litsentsiga hõlmatud.
- 6) Litsentsi põhimõisted peaksid olema määratletud lühidalt ja võimalusel üldkeeles.
- 7) Litsents peaks sisaldama sätet, mis juhib tähelepanu sellele, et litsentsiandja annab teabe kasutamiseks „nagu see on” ega võta vastutust selle õigsuse ja täielikkuse eest.
- 8) Litsentsilepingus tuleks rikkumise tagajärjed selgelt välja tuua, eriti kui tagajärjeks on teabe kasutaja õiguste automaatne ja kohene tühistamine.
- 9) Tuleks osutada teistele litsentsidele, millega litsents ühildub.

KOKKUVÕTE

Avalike asutuste puhul on tegemist olulise infoallikaga, kes valdab suurel hulgal avalikku teavet, millest võivad kasu saada nii avaliku kui ka erasektori asutused. Lisaks on avaliku sektori teave olulise tähtsusega ka kodanikele, kellel on põhiseadusest tulenev õigus saada valitsusasutustelt teavet. Selleks, et kõik potentsiaalsed kasutajad saaksid avalikku teavet oma kasuks rakendada, peab juurdepääs sellele teabele olema võimalikult lihtne ning peavad olema tagatud laialdased teabe taaskasutamise võimalused.

Avaliku sektori teave on väga mitmekülgne ning sellest tulenevalt on see potentsiaalselt kasulik ka paljudes valdkondades. Avalik teave on oluline eelkõige informatsioonivabaduse seisukohast. Sellise informatsiooni avaldamine tagab avaliku sektori tegevuse parema läbipaistvuse ning võimaldab paremini läbi viia demokraatlikke protsesse, mis on tänapäeva ühiskonnas järjest suurema tähtsusega. Avalikule teabele juurdepääsu tagamisega võimaldatakse kodanikel olla teadlikud valitsuse tegevusest ning teha informeeritud otsuseid.

Teisalt on avaliku sektori teabel suur majanduslik potentsiaal, kuivõrd selle taaskasutamist võimaldades antakse kasutajatele võimalus teavet kasutada nii enda kui ka kolmandate isikute kasuks. Kasutajad saavad avalikku teavet kasutada lisandväärtustega toodete ja teenuste loomiseks. Siin võib näiteks tuua rakendusi, mille tarvis on kogutud kokku ühistranspordi sõidugraafikud, või navigatsioonirakendused, mis on tänapäeval nutiseadmetes väga laialdast kasutust leidnud, kus on kasutatud georuumilist informatsiooni. Arvestades, kui palju teenitakse erinevate rakenduste väljatöötamisega, võib öelda, et avalikul teabel on suur majanduslik väärtus ning selle taaskasutamise võimalikkus on väga oluline selleks, et rakenduste väljatöötamine ja inimesteni viimine oleks võimalikult lihtne ning tooks kasu lisaks rakenduste väljatöötajatele ka selle kasutajatele.

Avaliku sektori teabe mõiste on aga väga laiaulatuslik ning puudub ühene määratlus, mida täpsemalt sellise teabe alla kuuluvaks peetakse. Ilmselt saab siinkohal üheselt mõista avaliku sektori teabena kogu informatsiooni, mis on avalike asutuste valduses. Seega võib sellise teabe hulka kuuluda ka materjale, mis vastavad teose tunnustele ning on sellest tuleneval autoriõigustega kaitstud. Autoriõiguste kaitse võib olla üheks põhjuseks, miks teabele juurdepääsu ning selle taaskasutamist piiratakse. Nii tõusetub küsimus inimeste teabevabaduse tagamise ja teisalt autoriõiguste kaitsmise vahekorra kohta.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli leida vastus kolmele erinevale küsimusele. Esiteks: kas avaliku teabe seaduse regulatsioon on autoriõiguste osas direktiividega 2003/98/EÜ ja 2013/37/EL vastuolus? Teiseks: kas autoriõigused on avaliku sektori teabe taaskasutamisel piisavalt kaitstud, kuivõrd konkreetne regulatsioon puudub? Kolmandaks: kas avaliku sektori teabe taaskasutamisel olukorras, kus taaskasutamise suhtes on sätestamata andmete autoriõiguslik kaitse, on autoriõigused kehtiva autoriõiguse raames piisavalt kaitstud?

Euroopa Liidu tasemel avaliku sektori teabe taaskasutamist reguleerivate direktiividega 2003/98/EÜ ning 2013/37/EL (mis muudab eelmainitud direktiivi), on liikmesriikidele ette antud õiguslik raamistik, mis on aluseks liikmesriikide poolt kehtestatavatele teabe taaskasutamist käsitlevatele regulatsioonidele. Esimese direktiiviga ei kehtestatud konkreetset õigust avaliku sektori teabe taaskasutamisele, vaid sätestati reeglid juhuks, kui liikmesriik taaskasutamist lubab. Need reeglid sisaldasid muuhulgas taaskasutamise tingimusi, litsentside andmist ja ainuõiguste andmise keeldu. Direktiivi kohaldamisalast on välistatud dokumendid, mille suhtes kolmandatel isikutel on intellektuaalomandi õigused. Direktiiviga 2013/37/EL toodi õiguslikku raamistikku sisse olulised muudatused, sätestades muuhulgas liikmesriikidele kohustuse tagada direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate dokumentide taaskasutamise võimalus ning lisades direktiivi kohaldamisalasse raamatukogud, muuseumid ja arhiivid. Euroopa Liidu poolt kehtestatud avaliku teabe taaskasutamise regulatsiooni ei peeta üldiselt õnnestunuks, kuivõrd selle ülevõtmisega ei ole teabe taaskasutamine võrdselt võimaldatud nii era- kui avalikus sektoris.

Euroopa Liidus kehtivate reeglite kohaselt peavad liikmesriigid direktiivid oma õigusesse üle võtma, saavutamaks direktiiviga seatud eesmärgid. Eesti õigusesse on esimese direktiivi sätted üle võetud 2012. aastal avaliku teabe seadusesse tehtud muudatustega. Seaduses sätestati kohustus avaliku teabe taaskasutamiseks andmisel tagada autoriõiguste kaitse, mis annab teabevaldajale aluse autoriõigustega kaitstud teabe avalikustamisest keeldumiseks. Kehtiv regulatsioon on väga üldsõnaline ega anna selgeid juhiseid, kuidas teabenõudja peab käituma, kui teabenõude alusel tuleks teabenõudjale avalikustada autoriõigustega kaitstud teavet ehk seadus ei ütle, kas sellise teabenõude täitmisest tuleks automaatselt keelduda või on teabevaldajal siiski võimalus kaaluda autoriõigustega kaitstud teabele juurdepääsu võimaldamist.

Hetkel kehtiva avaliku teabe seaduse redaktsiooniga on Eesti õigusesse üle võetud ainult direktiiv 2003/98/EÜ. Direktiivi 2013/37/EL liikmesriikide poolt ülevõtmise tähtaeg saabub

18. juulil 2015 ning sellega seoses on Justiitsministeerium koostanud avaliku teabe seaduse, elektroonilise side seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis on läbinud Valitsuse Eelnõude Infosüsteemis esimese kooskõlastusringi. Avaliku teabe seadust kavatsetakse muuta autoriõiguste kaitse tagamise osas tõhusamaks. Nimelt lisandub seadusesse säte, mille kohaselt teabevaldaja peab tegema mõjuanalüüsi, et hinnata millist teavet ja millistel tingimustel ei või üldiseks kasutamiseks anda. Sellega on reguleeritud, mille põhjal teabevaldaja oma kaalutusotsuse teeb, kuid endiselt jääb üles probleem, et seadusest ei tulene selgesõnaliselt, kuidas täpsemalt autoriõiguste kaitse tagatakse. Seega on ebaselge, millisel määral on teabevaldajal kaalutusõigus autoriõiguste ja infovabaduse vahel otsustamiseks ning kas võib tekkida olukord, kus avaliku asutuse valduses olev autoriõigustega kaitstud teavet võimaldatakse taaskasutada ning sellega rikutakse autori õiguseid. Samas on seaduse eelnõu seletuskirja põhjal võimalik järeldada, et teabe autoriõiguslik kaitse on üks olulisemaid põhimõtteid, mille alusel teabe avalikustamisest keeldutakse. Võrreldes Eestis kehtivat regulatsiooni Euroopa Liidu direktiividega, siis ei saa kindlasti öelda, et direktiivide sätted oleksid selgelt meie õigusesse üle võetud. Käesoleva magistritöö teema puhul on oluline direktiivi säte, mille kohaselt ei kuulu direktiiviga sätestatud taaskasutamise tingimused kohaldamisele dokumentide puhul, millele on kolmandatel isikutel intellektuaalomandi õigused, mis ei ole avaliku teabe seadusega täielikult üle võetud ning seda on seadusandja ka seaduse seletuskirjas kinnitanud. Samuti ei ole üle võetud litsentside kasutamist puudutavaid sätteid, mis ei ole küll kohustuslikud, kuid teabe taaskasutamise laialdase võimaldamise ja ka autoriõiguste kaitse seisukohalt on väga olulised. Avaliku teabe seaduses puudub ka kohustus teabevaldaja poolt teabenõude täitmisest keeldumise korral anda teabenõudjale teada, kellele kuuluvad õigused teabele, kuid vastav säte on direktiivis olemas ning see võimaldaks teabenõudjal pöörduda nõusoleku saamiseks otse autori poole.

Seoses autoriõigustega kaitstud avaliku teabega, on vajalik mõelda, kuidas tagada võimalikult laialdane teabe taaskasutamine, austades samaaegselt autoriõiguseid. Kõige lihtsam viis autoriõigustega seonduvate probleemide ära hoidmiseks avaliku sektori teabe taaskasutamisel on avaliku teabe vabastamine autoriõiguslikust kaitsest. Seda on võimalik teha, kui autor annab teabe avalikku omandisse ning sellisel viisil tagatakse avaliku teabe igakülgne vaba kasutamine. Samas kaob täielikult oma teose üle õigustest loobumisega autoril igasugune kontroll selle üle, mis tema teosega edaspidi toimub. Samuti on võimalik, et avalikus omandis olevat teavet kasutatakse viisil, mille tulemusena ei ole teave enam avalikult kättesaadav kõigile potentsiaalsetele kasutajatele. See tähendab, et teavet võidakse näiteks liita tuletatud teoseks, mille taaskasutamine ei ole teose teiste komponentide tõttu võimalik. Nii võetakse kodanikelt

ära õigus pääseda ligi materjalidele, mida maksumaksja raha eest on loodud. Seega ei ole autori poolt autoriõiguste loovutamine ilmselt parim viis probleemi lahendamiseks. Samuti ei ole Eestis kehtiva õiguse alusel autoril võimalik isiklikest õigustest loobuda, seega ei oleks hetkel kuidagi võimalik avalikku teavet täielikult avalikku omandisse anda.

Teine ja ilmselt parim võimalus autoriõiguste kaitse tagamiseks avaliku teabe taaskasutamisel on teabe litsentseerimine. Avaliku teabe litsentseerimisel antakse see teave taaskasutamiseks konkreetsetel tingimustel, mis olenevad sellest, millist litsentsi kasutatakse. Nii tagatakse teabele võimalikult laialdane juurdepääs ning selle taaskasutamine erinevatel viisidel, tagades samal ajal autoriõiguste kaitse, kuivõrd lubatud on ainult kindla litsentsiga võimaldatavad kasutusviisid, kui on täidetud teatud tingimused (nt autorile viitamine). Avaliku sektori teabe taaskasutamise olemusega sobivad kõige paremini kasutamiseks avatud litsentsid, mida on viimasel ajal järjest rohkem välja töötatakse. Kõige enam levinud on Creative Commons standardlitsentsid, mis vastavad Open Knowledge Foundation'i avatuse definitsioonile ning on ülemaailmselt tunnustatud. Creative Commons litsentsid on kasutusel ka Eestis ning litsentsid on kohandatud ja tõlgitud eesti keelde.

Eestis oleks otstarbekas avaliku teabe puhul kasutusele võtta Creative Commons litsentsid. Tegemist on ülemaailmselt tunnustatud standardsete litsentsidega, mille teatud mudelid on eestindatud ning seega ei nõua nende kasutuselevõtt lisatööd Eesti õigusega kohandamiseks. Creative Commons litsentse on soovitanud kasutada ka Euroopa Komisjon. Selleks, et avalikku teavet saaks litsentseerida, tuleb Eesti õigusesse sisse viia direktiivides sätestatud võimalus kasutada taaskasutamiseks andmisel litsentse. Vastav regulatsioon puudub ning litsentse puudutavaid sätteid ei tooda seadusesse ka kavandatavate muudatustega. Arvestades, et litsentside kasutamise puhul on võimalik määrata teose edasisi kasutusviise ning tagada, et autori nimi oleks teose juures alati olemas, siis on see parim võimalus tagada võimalikult vaba juurdepääs avalikule teabele, tagades samas autoriõiguste kaitse.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et avaliku sektori teabe potentsiaali võimalikult suurel määral ära kasutamiseks peab riik kõige pealt tunnistama, et selline teave on lahutamatu osa ühiskonnast ning sellest sõltub oluliselt inimeste poolt uute lisandväärtusega toodete ja teenuste loomine. Eestis ei ole avaliku sektori teabe taaskasutamist propageeritud ning ilmselt ei ole laiem avalikkus piisavalt teadlik oma õigusest avalikelt asutustelt teavet saada ning soovi korral seda taaskasutada. Riigis, kus on IT-sektoril oluline koht ning kust saavad alguse paljud *start-*

up firmad, on vajadus selgitada avaliku teabe suurt potentsiaali ning võimalusi selle kasutamiseks.

Selleks, et autoriõiguste kaitse oleks avaliku sektori teabe taaskasutamisel kindlalt tagatud, tuleks Eesti õiguses kehtivat regulatsiooni muuta selgemaks. Avaliku teabe seadusest peaks selgelt tulenema, et autoriõiguste kaitse eesmärgil keeldutakse teabenõude täitmisest. Samas on võimalik, et teabevaldaja saab teose autorilt küsida luba selle taaskasutamiseks andmiseks. See ei oleks iseenesest vajalik, kui avaliku teabe seadusesse lisataks direktiivist tulenev kohustus kolmandate isikute õiguste tõttu teabenõude täitmisest keeldumisel viidata vastavate õiguste omanikule. Sel viisil oleks teabenõudjal võimalik ka ise autori poole pöörduda ning küsida luba teose taaskasutamiseks, sõlmides autoriga näiteks litsentsilepingu, mis võimaldab teatud tingimustel teost kasutada.

Seega on autor jõudnud seisukohale, et magistritöö koostamise käigus püstitatud hüpoteesid said osaliselt ümber lükatud. Esiteks, avaliku sektori teabe taaskasutamisel ei ole Eesti kontekstis autoriõigused piisavalt kaitstud, kuna regulatsioon on ebaselge ning ei ole kasutatud kõiki võimalusi, mis autoriõiguste kaitse tagaks. Teiseks, avaliku teabe seaduses sisalduv regulatsioon avaliku teabe taaskasutamise kohta on osaliselt vastuolus direktiivide 2003/98/EÜ ja 2013/37/EL sätetega, kuivõrd mõned olulised sätted on üle võetud liiga üldsõnaliselt ning Eesti õiguse mõttes oleks vaja võtta üle ka mõned sellised sätted, mille siseriiklikku õigusesse sisseviimine ei ole liikmesriikidele kohustuslik. Samas ei saa öelda, et avaliku sektori teabe taaskasutamise regulatsioon Eestis kahjustaks otseselt autorite huve. Teabevaldajatel on jätkuvalt kohustus teabe taaskasutamiseks andmisel austada autoriõiguseid ning avaliku teabe seaduse sätetest on võimalik tuletada alus teabenõude täitmisest keeldumiseks autoriõiguste kaitse eesmärgil. Seega autorite huve otseselt ei kahjustata, kuid regulatsiooni selgemaks muutmise ja litsentside kasutuselevõttuga oleks võimalik autoriõiguste kaitse seisukohalt muuta olukord kindlamaks ja muuta avaliku teabe taaskasutamine võimalikult vabaks ja lihtsaks.

PROTECTION OF COPYRIGHT ON RE-USE OF PUBLIC SECTOR INFORMATION

Abstract

Public sector bodies are important information sources who possess a great variety of public sector information that could benefit public and private sector entities. Public sector bodies collect huge amounts of different kind of data while performing their public duties. The information collected can be very diverse, starting from demographic and economic information to art, historical documents and books.

In the knowledge-based economy, public sector information has a growing importance for private entities, as it is an essential part for developing new value added products and services that may bring profit to the enterprises but also benefit the users of these products and services. For example, information could be used in smartphone applications that provide public transport operation schedule. In 2008, the public sector information market in European Union was estimated to be worth 28 billion euros.

In addition to economic benefits, public sector information is essential for ensuring people their fundamental rights and freedoms, above all freedom of information. Enabling free access to public sector information and making it available for reuse is essential for government's decision-making process. Accessing public sector information is also substantial for enhancing the transparency of government's operations. Enhancing the transparency helps to increase the awareness of the citizens which in turn allows citizens to be more active in democratic process and all public affairs. In order to potential re-users to benefit from public sector information, the access policies must be as simple as possible.

The definition of public sector information is very comprehensive and there is no uniform definition of public sector information. A public sector body can hold materials that constitute as work under the copyright law and are therefore protected by copyright. Third party copyrights are one of the reasons for restricting access to and reuse of public sector information and it raises a question of balance between the freedom of information and protection of copyrights.

The purpose of the thesis is to explain the essence of public sector information and the benefits of reusing this information. Also, the aim is to analyse the laws governing the access to and reuse of public sector information and to what extent copyright protection is specifically provided by the law.

In the first chapter, author explores the nature of reuse of public sector information and the legal regulations that are associated with it. The chapter focuses on bringing forward the notion of public sector information in order to understand the theme of the present thesis. Author brings forward different international and national documents where re-use of public sector information is dealt with to stress the importance of such data. Definition of public sector information is given, *inter alia*, through the standpoint of institutions such as European Commission and Organisation for Economic Co-operation and Development. The benefits of reusing the public sector information for both public and private sector are also discussed.

In the second half of the first chapter, laws that regulate re-use of public sector information on the European Union level and also in Estonia. The directives 2003/98/EC and 2013/37/EU establish a legal framework for the member states of the European Union for reusing the public sector information. The first directive did not include a clear right to re-use public sector information but rather provide regulations in case member states decide to allow re-using public sector information. These regulations cover, *inter alia*, conditions for re-use, imposing conditions through licenses and prohibition of exclusive arrangements. The directive does not apply to documents for which third parties hold intellectual property rights. The explicit obligation to ensure re-use of public sector information was established by the directive 2013/37/EU and libraries, museums and archives were added to the scope of the re-use regulation. The European Union level regulations for public sector information re-use are not regarded successful, as it has not reached its objective to enable equal possibilities for public and private sector entities to re-use the public sector information in their benefit.

The member states of the European Union are obliged to transpose regulations of the directives to achieve the objectives set out in the directives. Directive 2003/98/EC is imposed in Estonian legal system with the amendments made to the Public Information Act in 2012. Among other things, an obligation to ensure protection of copyright was added to the Act and it has given a basis for refusal to comply with requests for information. The regulation is declarative and it does not set out any clear instructions for the holder of information in case the request for information includes information which is protected by third party copyrights. It is not evident

whether the holder of information has a right to decide on whether to release the copyright protected content or it is automatically obliged to refuse to comply with request for information.

Directive 2013/37/EU is not yet transposed to the Estonian legal system as the deadline for transposition is 18 July 2015. In relation to the transposition, Estonian Ministry of Justice has prepared a draft Act with which the Public Information Act would be amended. The aim, *inter alia*, is to ensure better and more effective protection of copyright protected information. Namely, a provision according to which a holder of information must prepare an impact analysis in order to evaluate what kind of information and on what conditions must not be granted access to. Once the amendment enters into force, it is clearer, on which basis the holder of information makes its decision whether to grant the access to information or not. But it is still unclear how the protection of copyright is to be ensured and whether the holder of information has a discretion to decide between the freedom of information and copyrights. There's also a question if there could be a situation where the access to information is granted and the third party copyrights are violated. On the other hand, it is possible to conclude on the ground of explanatory memorandum of the Public Information Act that protection of copyrights is one of the most essential principles that could be a reason for refusal to grant access to information.

Regulation of the directives is not completely imposed in Estonia. In context of the thesis it is important to emphasize that the provision that excludes documents for which third parties hold intellectual property rights from the scope of the framework, is not fully transposed to the Public Information Act and the legislator has also admitted that. Provisions on licensing are also not transposed and these provisions are not mandatory to impose but they are essential for enabling wide re-use of the information and ensuring protection of copyright at the same time. Public Information Act also lacks a provision that requires the holder of information to inform the person making the request who holds rights to the information, even though directive establishes such obligation.

Second chapter deals with the copyright part of the subject. Author points out the problems concerning copyright arising from the re-use of public sector information and what are the solutions. It is explained how copyrights affect the openness and reusability of the information. Also, proposed amendments to the Estonian Public Information Act are analysed and proposals are made about what could be done better in the future.

In case of third party owning copyrights of public sector information, it is important to find a way to ensure widest possible access to information, respecting copyrights at the same time. One solution, and probably the easiest one, is to exempt the information from copyright protection. It can be done by releasing the information into the public domain since it ensures all-round free use of the public sector information. But with waiving his rights by releasing the information into public domain, the author loses control over its further use. Also, information might not be freely accessible for all the potential users after it is released into public domain and the citizens are deprived of their right to access the materials that are funded by taxpayers. Thus, releasing public sector information into public domain is not the best solution. Besides, current legal situation in Estonia does not allow author to waive all his right, therefore it is impossible to fully release public sector information into public domain.

Second and better option for ensuring copyright protection on re-use of public sector information is licensing the information. By licensing the public sector information, re-using is allowed under certain conditions depending on what kind of license is used. That way access to and re-use of the information is comprehensive and copyrights are protected, as only certain forms of use are allowed under the license. Open content licenses are the most appropriate licenses for public sector information. The most common open content licenses are Creative Commons standard licenses that comply with Open Knowledge Foundation's definition of openness and are recognized worldwide. Creative Commons licenses are also in use in Estonia and the licenses have been adapted and translated into Estonian.

All in all, author of the thesis makes following conclusions:

In order to fulfil the potential of public sector information completely, the government must acknowledge that such information is an inseparable part of the society and creation of value added products and services depends on it. In Estonia the re-use of public information sector is not promoted that much, so public might not even be aware that they have a right to access public sector information and re-use it.

Current regulations in force in Estonia should be clarified. Only that way copyright protection can be fully ensured on re-using the public sector information. The Public Information Act should clearly state that holder of information has a right to automatically refuse to comply with request for information when the information is protected by copyright. On the other hand, it is possible for the holder of information to ask the author for permission to re-use the information.

This would not be necessary if the provision from the directive is added to the Public Information Act that obliges holder of information to inform the person making a request for information about the person owning the rights to information in the event of refusing to comply with the request. That way the person making a request for information could turn to the author to ask a permission to re-use the information and enter into license agreement that allows the use of material under certain conditions.

In Estonia it would be practical to use Creative Commons licenses to license public sector information. Creative Commons licenses are standard and recognized worldwide and some of the models have been adapted and translated into Estonian. Therefore, introduction of these licenses does not require any additional work in relation to adaption to Estonian laws. European Commission has also recommended the member states of European Union to use Creative Commons licenses when licensing the public sector information. In order to use licenses, it is necessary to transpose the provision from the directive that stipulate the use of licenses on re-use of public sector information into the Estonian Public Information Act. It has not been done until now and the proposed amendment does not include that provision either. Taking into account that using licenses allows to control the further use of information and ensures that the author of information is always referred to, it is the best option for guarantee widest possible free access to information, protecting copyright at the same time.

In summary, author of the thesis is of the opinion that copyrights are not effectively protected in the event of public sector information re-use in Estonia, as the regulation is indistinct and all options for copyright protection have not been used. Secondly, the provisions of directives 2003/98/EC and 2013/37/EU has not been fully transposed into the Estonian Public Information Act. Provisions that have been imposed are of declarative nature and there are also some other articles in the directives that should also be transposed to Estonian law. On the other hand, there is no reason to claim that regulations on public sector information re-use in Estonia damage interests of authors since copyright protection could still be basis for refusal to comply with the request of information. Although, clarifying the regulations and introducing licensing could make the situation of authors solid and re-use of public sector information would be easier.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aichholzer, Georg, Burkert, Herbert. Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2004
2. Cerrillo-i-Martinez, Agusti. The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency. - European Law Journal, 2012, Vol. 18, No. 6
3. Corbin, Chris. PSI Policy Principles: European Best Practice. – Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010, p 162
4. Dragos, Dacian C., Neamtu, Bogdana. Reusing public sector information – policy choices and experiences in some of the member states with an emphasis on the case of Romania. - European Integration online Papers, 2009, vol 13, no 4
5. Dulong De Rosnay, Mélanie, Tsiavos, Prodromos and other. LAPSI 2.0 Thematic Network. D5.2. Licensing Guidelines. Final version 25th February 2014
6. Fitzgerald, Anne, Hooper, Neale, Fitzgerald, Brian. Enabling Open Access to Public Sector Information with Creative Commons Licenses: The Australian Experience. – Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010
7. Fitzgerald, Brian. Access to and Re-use of Public Sector Information. – Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010
8. Grey, Jonathan, Darbishire, Helen. Beyond Access: Open Government Data & the Right to (Re)use Public Information. – Madrid, 7.1.2011
9. Henninger, Maureen. The Value and Challenges of Public Sector Information. - Cosmopolitan Civil Societies Journal, 2013, Vol.5, No.3
10. Janssen, Katleen, Dumortier, Jos. Towards a European Framework for the Re-use of Public Sector Information: a Long and Winding Road. - International Journal of Law and Information Technology, 2003, Vol. 11, No. 2
11. Maureen Henninger. The Value and Challenges of Public Sector Information. - Cosmopolitan Civil Societies Journal, 2013, Vol.5, No.3, p
12. Pisuke, Heiki, Karja, Hele. Creative Commons litsentsid 3.0 Eesti kogumiku eessõna, Tallinn: Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus, 2010
13. Pollock, Rufus. The Economics of Public Sector Information. - Access to public sector information: law, technology & policy, volume 1, 2010

14. Prechal, Sacha. Directives in EC Law. Second, Completely Revised Edition. Oxford University Press, Oxford, 2006
15. Ricolfi, Marco. LAPSI Conceptual Framework No 2. Licensing: A Conceptual Framework for EU Guidance to the Member States. Final version
16. Sappa, Cristiana and other. LAPSI Policy Recommendation N. 3. Selected Intellectual Property Issues and PSI Re-Use. Final version
17. Tikk, Eneken, Nõmper, Ants. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 2007
18. Uhler, Paul. F. The Socioeconomic Effect of Public Sector Information on Digital Networks. Toward a Better Understanding of Different Access and Reuse Policies. - Washington, 2009
19. Uhler, Paul. Policy Guidelines for the Development and Promotion of Governmental Public Domain Information. - Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy, volume 1, 2010
20. vann Eechoud, Mireille, van der Wal, Brenda. Creative Commons licensing for public sector information, Opportunities and pitfalls. - University of Amsterdam, Institute for Information Law, Amsterdam, January 2008
21. vann Eechoud, Mireille, Janssen, Katleen. LAPSI Policy Recommendation N.6. Rights of Access to Public Sector Information. – LAPSI Working Group 6

KASUTATUD NORMATIIVAKTID

1. Autoriõiguse seadus. – RT I, 29.10.2014, 4
2. Avaliku teabe seadus. – RT I, 12.07.2014, 33
3. Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=bd9d9bac-52dc-4549-a23c-ee4816e0a2af&>
4. Avaliku teabe seaduse, elektroonilise side seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri. Toimik kättesaadav EIS-is: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#H7uOdUcH>
5. Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsioon. – RT II 1994, 16, 49
6. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ, 17.11.2003, avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, - ELT L 345, 31.12.2003
7. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/37/EL, 26.6.2013, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, - ELT L 175, 27.6.2013
8. Põhiseadus – RT I, 27.04.2011, 2

MUUD MATERJALID

1. Andmekaitse Inspeksioon. Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Viimati täiendatud 22.10.2014. Arvutivõrgus kättesaadav:
2. Commission of the European Communities. Public Sector Information: A Key Resource for Europe - Green Paper on Public Sector Information in the Information Society. Brussels, 20.01.1999, COM(1998) 585 final
3. Eesti Avaandmete Roheline Raamat. Kättesaadav veebis: <http://www.riso.ee/et/avaandmete-roheline-raamat>
4. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EP avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. - Brüssel, 12.12.2011, KOM(2011) 877 lõplik
5. Euroopa Komisjon. Komisjoni talituste töödokument. Mõjuhindangu kokkuvõte. Brüssel, 12.12.2011, SEK(2011) 1551 lõplik
6. Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele "Avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamine - Direktiivi 2003/98/EÜ läbivaatamine", Brüssel, 7.5.2009, SEC(2009) 597 lõplik
7. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee. Arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta”. - Brüssel, 25.4.2012, 2012/C 191/22
http://www.unesco.ee/public/243_Recommendation_concerning_the_Promotion_en-et_toimet.pdf
https://www.wiki.rik.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Avalku%20teabe%20seaduse%20C3%BCldjuhend%20%2822.10.2014%29_1.pdf
8. OECD (2006), “Digital Broadband Content: Public Sector Information”, OECD Digital Economy Papers, No. 112, OECD Publishing. Kättesaadav veebis: <http://dx.doi.org/10.1787/231534841283>
9. OECD Directorate for Science, Technology and Industry Committee for Information, Computer and Communications Policy. Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36]
10. RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 21
11. UNESCO Soovitus, mis käsitleb mitmekeelsuse edendamist ja kasutamist ning kõigi inimeste juurdepääsu küberruumile.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **Liis Tõnismaa**,

(autori nimi)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Autoriõiguste kaitse avaliku sektori teabe taaskasutamisel,
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on **dr. iur Mario Rosentau**,

(juhendaja nimi)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **04.05.2015**