

**EHITISE ELUKAARE ÕIGUSRUUMI DIGITALISEERIMISEKS
KOHANDAMINE**

I ETAPI ANALÜÜS

Tallinn 2020

Sisukord

Sissejuhatus	4
Lühikokkuvõte.....	5
1. Ehitusvaldkonna probleemide raamistik ning digilahenduste osa selles.....	9
1.1. Vajadused: ehituse digitaliseerimine, mõttemallid ja seotud kontseptsioonid	10
1.2. Ehitusprotsessid ja ehituse eripärad.....	11
1.3. Ehitusprotsesside digitaliseerimise mõttemallid	14
1.4. Ehitustegevus ja ehitustootlikus: ressursi-, voo- ja väärtustõhusus.....	15
1.4.1. Ehitus ressursitõhususe vaatest.....	15
1.4.2. Ehitus vootõhusus vaatest.....	17
1.4.3. Ehitus väärtustõhusus vaatest	18
1.5. Ehitustootlikus.....	19
1.6. Ehituse digitaliseerimise trendid	21
1.7. Kokkuvõte	23
2. Ehitise elukaarel töödeldavad andmed ja sellega seonduv õiguslik raamistik	27
2.1. Ehitise elukaarel töödeldavad dokumendid ja andmed ning nende seos õigusliku raamistikuga	27
2.2. Andmete töötlemisega seonduv põhiseaduslik raamistik.....	29
2.2.1. Õigus saada informatsiooni	29
2.2.2. Õigus eraelu ja kodu puutumatusle.....	30
2.2.3. Õigus tegeleda ettevõtlusega	32
2.2.4. Õigus omandi puutumatusle, sealhulgas ärisaladuse kaitse põhimõtted	33
3. Andmete töötlemine avaliku teabe õiguse kontekstis.....	34
3.1. Avaliku teabe olemus ning seosed ehitisregistriga.....	34
3.2. Aktiivselt ja passiivselt avalikustatavad andmed	37
3.3. Avaliku teabe taaskasutamine	40
3.4. Piirangud avaliku teabe avaldamiseks ja näiteid intervjuudest	41
3.4.1. Kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teave	41
3.4.2. Riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teave kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni	43
3.4.3. Keskkonnateave.....	45
3.4.4. Teave, mille avalikuks tulek ohustaks riigikaitseobjekti või selle vastase ründe toimepanemist	46
a) Riigikaitseobjektid.....	46
b) Elutähtsa teenusega seotud riigikaitseobjektid	48
3.4.5. Teave turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse kohta	51
3.4.6. Teave, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust.....	52
3.4.7. Kokkuvõte juurdepääsupiirangutest ehitise kasutusotstarvete näitel	55
3.5. Avaliku teabe töötlemine avaliku sektori poolsete ülesannete täitmiseks.....	59
3.6. Juurdepääs iseenda andmetele.....	60

4.	Riigisaladust ja salastatud välisteavet käsitlev teave.....	62
5.	Andmete töötlemine isikuandmete kaitse õiguse kontekstis	64
5.1.	Isikuandmete kaitse õiguse olemus ning seosed ehtisregistriga.....	64
5.2.	Õiguslikud alused isikuandmete töötlemiseks.....	66
5.2.1.	Isikuandmete töötlemine seaduslikul alusel	66
5.2.2.	Andmesubjekti nõusolek	67
5.2.3.	Isikuandmete töötlemine lepingu sõlmimise eesmärgil.....	68
5.2.4.	Õigustatud huvi	68
5.2.5.	Juriidiline kohustus.....	69
6.	Saadud andmete edasine kasutamine ja vastutus.....	71
7.	Andmete töötlemine kinnistusraamatu õiguse kontekstis	74
7.1.	Kinnistusraamatu ja ehtisregistri andmete avalikustamise põhimõtted ja juurdepääs andmetele	74
7.2.	Registris asuvate andmete õiguslik tähendus ning võrdlus ehtisregistriga.....	78
8.	Ehitise infomodeli kasutamise õigusraamistik võrdlusriikides	83
8.1.	Ehitise infomodeli dokumentide ja andmete avalikustamise põhimõtted võrdlusriikides	83
a)	Soome.....	83
b)	Holland.....	84
c)	Norra.....	85
8.2.	Võrdlusriikide õiguse kohaldamine Eestis	86
9.	Riskianalüüs seoses olemasoleva süsteemi jätkumise ning digitaalsete lahenduste kasutuselevõttuga	87
10.	Mõjuanalüüs	91
10.1.	Mõju üksikisikule	91
10.2.	Mõju ettevõtetele	91
10.3.	Mõju avalikule sektorile	92
Lisa 1.	Kokkuvõtvad skeemid ehtisregistri andmete avalikustamisest	93
	EHR VAADE AVALIKKUSELE	93
	EHR VAADE MENETLUSES OSALEVALE ISIKULE JA OMANIKULE.....	94

SISSEJUHATUS

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium viib läbi analüüsi, mille eesmärk on luua kõigile lihtsasti mõistetav, praktikas jõukohaselt rakendatav ja uuendustele suunatud ehitusvaldkonna digitaliseerimiseks sobiv õigusruum. Töö on jagatud kolmeks suuremaks etapiks:

- Töö esimene osa keskendub ehitusvaldkonna õigusaktide muutmise vajadusele seoses e-ehituse platvormi tulekuga ning digitaalse 3D kaksiku ja ehitise infomodeli kasutusele võtmisega. Töö eesmärk on luua parimad eeldused ja mugav keskkond ehitise infomodeli ning digitaalse 3D kaksiku abil ehitussektori teenuste tõhustamiseks.
- Teise etapi eesmärk on hinnata kehtiva ehitusseadustiku ja selle alusel antud määruste haldus- ja kohtupraktikat. Sealjuures on vajalik hinnata ehitusseadustiku (EhS) alusel antud määruste proportsionaalsust, mõistlikkust ja vajadust. Teise etapi eesmärk on eelneva analüüsi pinnalt esitada ka lahendused ja ettepanekud koos põhjendustega, mis arvestaks ehitise infomodeli ja digitaalse 3D kaksiku kasutuselevõttuga.
- Kolmanda etapi eesmärk on koostada analüüs EhS lisade 1 ja 2 esitatud ehitiste ja ehitamise liikide loetelude kohta ning esitada ettepanekud ja põhjendused muuhulgas kergemate nõuete seadmiseks.

Käesolevas analüüsis käsitletakse uuringu esimese etapi teemasid.

Tegu on kogu ehitus- ja ka planeerimisvaldkonda mõjutava uuringuga, mis võimaldab tõhustada tööd nii era- kui ka avaliku sektoris. Paremate digilahenduste kasutuselevõtt võimaldab hõlbustada tööd kinnisvarasektoris laiemalt, see tähendab kogu ehitise elukaare vältel. Kinnisvara all peame silmas kinnisvaratehingute ettevalmistamist, asjaõiguslike küsimuste reguleerimist, planeerimis- ja ehitusetappi, seonduvate keskkonnaküsimuste lahendamist, valminud ehitise kasutusse andmist, ehitise laiendamist või ümberehitamist, kasutusotstarbe muutmist ning sellele järgnevat kinnisvaratehingute korraldamist.

Analüüsis käsitletakse järgnevat teemasid:

- antakse ülevaade ehitussektorit puudutatavatest dokumentidest ja andmetest ning nende avalikustamise piirangutest, sealhulgas ehitusprojekti ja ehitise infomodeli osade vaates;
- jaotatakse eeltoodud andmed ja dokumendid avalik-õiguslikust huvist ja eraõiguslikust huvist lähtuvalt;
- antakse ülevaade, millised piirangud andmete või dokumentide avalikustamisele tulenevad ehitise kasutusotstarbest või ehitise eripärast;
- esitatakse riski- ja mõjuanalüüs andmete avalikustamise/andmete avalikustamise piiramise ning digilahenduste kasutuselevõttuga seonduvalt;
- viiakse läbi intervjuud avaliku sektori asutustega, kes kasutavad ehitiste andmeid oma igapäevatoös, lisaks tutvustatakse analüüsi tulemusi MTÜ Digiklastrile ning kaardistatakse võrdlusriikide asjakohane regulatsioon;
- analüüsitakse kinnistusraamatu õiguse kohaldatavust ülalnimetatud küsimustes;
- läbivalt kajastatakse seonduvad õigusaktid ning asjakohane kohtupraktika.
- Töö esitatakse analüüsi vormis, mida täiendavad tabelid dokumentide ja andmete kohta, mida töödeldakse ehitise elukaarel.

Analüüsi on koostanud Advokaadibüroo Sorainen AS koostöös Tartu Ülikooliga.

LÜHIKOKKUVÕTE

1. Käesolev analüüs puudutab ehitise elukaarega seonduva informatsiooni töötlemist, sealhulgas kättesaadavaks tegemist avalikkusele. Ehitusvaldkonna arengut kammitsevad probleemid on näiteks keskkonna jalajälg ja suur energiakulu, aja, raha ja materjalide raiskamine, puudulik tööohutus ja madal tööviljakus. Olulised probleemid on ka juurdunud mõttemallid, käitumismustrid ja puudulik koostöö erinevate osapoolte vahel. Näiteks Eesti ehitussektor ja ülikoolid peavad hakkama tegema rohkem koostööd. Ehitusettevõtted peavad õppima kasutama akadeemilist ressursi teadus- ja teadmispõhiseks muutumisel ning ülikoolid peavad leidma viise enda paremini nähtavaks tegemisel ja ehitusvaldkonda panustamisel.
2. Mainitud probleemid ja puudulik ehitustootlikkus on tingitud projektide realiseerimise meetmetest ning nende rakendamisest, mis puudutavad näiteks digitaliseerimist ja digilahenduste kasutuselevõttu, aga teisest küljest ka ehituse käsitlust ehk arusaamist laiemalt. Digitaliseerimine, industrialiseerimine, robotiseerimine, erinevad töövõtukorralduse meetodid (näiteks integreeritud projekti teostus ehk IPT) ja lepingutüübid on kõik projekti realiseerimise meetmed, aga mitte eesmärgid omaette. Nende ja paljude teiste meetmete vahel tuleb teha valikud projekti toimesüsteemi kavandamisel eesmärkide realiseerimiseks.
3. Ehitusprotsess jaguneb teabe- ja materjaliprotsessideks. Ehitised ja ehituse protsessid on, lisaks kõigile muudele asjaoludele, kasutajate kasvavate eelistuste, vajaduste, nõuete ja võimaluste tõttu muutunud keerulisemaks, mistõttu on üha enam hakatud rõhku pöörama ehitamiseks vajaliku informatsiooni ettevalmistamisele ehk teabeprotsessidele. Seetõttu pole üllatav, et ehituse teabeprotsessid ehk kavandamine (planeerimine), projekteerimine ning ehituse ettevalmistamine ja haldamine kokku moodustavad ehitusprojekti kogu kestusest suurema aja kui materjaliprotsessid. See on põhjus, miks on tekkinud oluline huvi ja soov ehitusprotsesside digitaliseerimise vastu teabeprotsesside tõhustamiseks.
4. Hetkel baseerub ehituspraktika ressursitõhusa tootmispõhimõtete osalisel rakendamisel ning voo- ja väärtustõhususe põhimõtete järgmine on puudulik või neist on loobutud. Samuti pole selgelt defineeritud ehituse eripärasid. Need tingivad puuduliku ehitusprotsesside haldamise ja projektlahendused, mis toovad kaasa suure raiskamise, kliendi väärtuskao ja madala tootlikkuse. Ehitussektori tööviljakuse tõstmiseks on vajalik ressursi-, voo- ja väärtustõhususe tootmisteooriate kombineeritud ja tasakaalustatud rakendamine. Ehk tootlikkuse tõstmiseks on lisaks ehitusprotsesside digitaliseerimisele vajalik tegeleda ehitussektori juurprobleemiga, mis on nii juurdunud mõttemallid kui ka puudulik ehituse käsitlus.
5. Ehitussektori digitaliseerimine peab olema eesmärgipärane ja peab kasu tooma riigi- kui ka erasektorile. Ehitusvaldkonna edukaks digipöördeks peab riik kehtestama üldise ehitusteabe strateegia ja raamistiku, eesmärgiga tagada andmete kvaliteet, infosüsteemide koostalitlusvõimet (näiteks IFC), andmete säilitamist ajas, küberturvalisus ja andmete omandi kaitse. Selleks, et juurduksid uued digiharjumised, peab sektoris arendama olemasolevaid ja uusi tehnoloogiaid ja teenuseid, tõstma avalikkusse teadlikkust ning harima valdkonna osapooli digitehnoloogiaid kasutamiseks. Näiteks, peab mõtlema sellel kuidas muuta ehituse kutseharidust, et valmistada ette oskustöölisi ehitusplatsil *Building Information Modeling* (BIM) ehitusteabe hankimiseks või tehastes BIM juhitud tootmiseadmete kontrollimiseks.
6. Eelneva paremaks saavutamiseks on vajalik kokku leppida või kehtestada EHR või e-ehituse platvormile kantavate andmete minimaalsed kvaliteedinõuded, sealhulgas tuleb tagada, et ehitise infomudeli kasutuselevõtul oleks andmekvaliteet ajas vastupidav. Eraldi on küsimus, kas olemasolevad andmed on võimalik viia uute andmetega sarnasele kvaliteedi tasemele. Tõenäolisem on vanade andmete korrastamine mitte eraldiseisva projektina, vaid ehitisega seonduvate muudatuste käigus.

7. Ehitise elukaare vältel tehakse erinevates etappides koostööd avaliku võimuga. Koostöö avaliku võimuga võiks tulevikus olla tõhusam näiteks olukorras, kus avalik peab teostama kontrolli ehitise elukaare varasemas etapis tehtud otsuste üle, sealhulgas kõrguspiirangu vms üle. Kui varasemas etapis tehtud kokkulepped on mõõdetava väärtusega, siis ei tohiks kulutada aega ja muid ressursse nende väärtuste kontrollimisele järgnevatel etappidel. Samas seavad koostöö tõhustamise piirid erinevad põhiõigused. Näiteks tuleb arvestada sellega, et ehitise elukaare etappidel on ette nähtud menetlused, milles tuleb huvitatud isikud kaasata ja ära kuulata. Kui kõrguspiirang on planeeringus toodud arvulise vahemikuna, siis tuleb teostada kaalutusõigust ning kaalutluse põhjendused avalikustada.

8. EHR-s ning tulevikus e-ehituse platvormil töödeldavad andmed on oma olemuselt avalik teave, millele tuleb kohaldada avaliku teabe seadusest¹ tulenevaid üldreegleid. Sealhulgas tuleb järgida teabevaldajale esitatavaid nõudeid, teha kättesaadavaks kohustuslikult avalikustatav teave, võimaldada esitada teabenõudeid ning järgida juurdepääsupiirangu aluseid. Üldreegel on, et kogu avaliku sektori valduses olev teave on oma olemuselt avalik, millega võib tutvuda igaüks ilma seda põhjendamata. See tähendab, et erasektori poolt EHR-i või e-ehituse platvormile laetud informatsioon peab olema kolmandatele osapooltele avaandmetena kättesaadav, ja seda ulatuses, mis ei lähe vastuollu juurdepääsupiirangutega. Sealjuures ei pea nad põhjendama, miks nad andmeid töödelda soovivad. Avalikule teabele juurdepääs on vajalik ka erinevate menetluste läbiviimiseks. Alltoodud kokkuvõttes käsitletakse avalikkuse juurdepääsu ja menetlusteks kasutatavat teavet eraldi.

9. Analüüsi tulemusena leiti, et kuigi teabe avalikustamise süsteem on vananenud, kohmakas ja erinevad õigusaktid on omavahel tihtipeale raskesti seostatavad, ei selgunud ühtegi õigusakti, mis otseselt takistaks digilahenduste kasutuselevõttu. Kuna kogu teave on reeglina avalik, siis põhimõtteliselt on kõigil vastavat teavet võimalik ka kasutada. Digilahenduste kasutuselevõttu soodustaks oluliselt ehitistega seonduva teabe süstematiseerimine, mugavam kättesaadavus ning andmekvaliteedi parandamine. Samuti, kui andmed oleksid kättesaadavad ühest kohast, et säästa otsingute teostamisele kuluvat aega ja ressursi.

10. Alljärgnevalt on toodud avaliku teabe avalikustamise probleemkohad, mida saab kõrvaldada kas andmekogude põhimäärusi muutes või korraldades ümber praktikat. Analüüsis ei tuvastatud, et vältimatult oleks vajalik muuta teabeõigusega seonduvaid õigusnorme. Teabe avalikustamise võib tinglikult jagada passiivseks ja aktiivseks avalikustamiseks. Aktiivne avalikustamine tähendab teabevaldaja kohustust teavet², näiteks tehtud otsuseid või ettekirjutusi ja analüüse, aktiivselt avalikustada. Uuringust selgus, et EHR-s küll avalikustatakse aktiivselt palju andmeid, kuid ehitusvaldkonda puudutav kohustuslikult avalikustatav teave ei ole sealt alati leitav. Samas on see teave kajastatud asutuste dokumendiregistris, milles on raske konkreetse ehitisega seonduvat teavet leida. Näiteks on selline teave teede ja tehnorajatiste väljaehitamist käsitlevad halduslepingud või Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) ning Päästeameti ettekirjutused. Passiivne avalikustamine tähendab, et juurdepääs andmetele võimaldatakse päringu alusel. Päringu alusel andmete saamine on EHR-s võimalik. Kuigi õiguslikus vaates on teabe avalikustamise nõuded tänases EHR-s täidetud, siis ei ole teabe avalikustamine EHR-s isiku vaates mugav ja kõikehõlmav. See tähendab, et inimene ei saa kogu ehitustegevuse kohta käivat teavet ühest kohast, mille tulemusel võib jääda oluline informatsioon tähelepanuta või on asjakohase teabe saamine muudest allikatest ajamahukas.

¹ Avaliku teabe seadus (AvTS) - RT I, 15.03.2019, 11 - § 35.

² AvTS § 28.

11. Järgnevalt analüüsiti, kas üldisest avalikustamise põhimõttest on õiguskorras tehtud erandeid, mida tuleb pidada silmas EHR andmepäringute võimaldamise ja arenduste raames. Täpsemalt vaadeldi AvTS-st tulenevaid juurdepääsupiirangu aluseid, mis puudutasid näiteks isikuandmete ja ärisaladuse kaitset, riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitset ning muid aluseid. Juurdepääsupiirangu aluseid võrreldi ehitisregistri põhimääruses³ loetletud andmekategooriatega⁴ ning e-ehituse platvormil võimalike töödeldavate andmetega⁵. See tähendab, et uuriti, kas olemasolevas või tulevikus tekkivas olukorras tuleks piirata avalikkuse juurdepääsu EHR-s või e-ehituse platvormil töödeldavatele andmetele.

12. Juurdepääsupiirangute rakendamist tuleb kaaluda järgnevatel juhtudel:

- 12.1. Ehitusvaldkonda puudutava kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teave (kehtivas olukorras ei kajastu EHR-s);
- 12.2. Riikliku või haldusjärelvalve menetluses kogutud teave kuni otsuse jõustumiseni (kehtivas olukorras kajastub osaliselt EHR-s, kui ettekirjutusi teeb kohalik omavalitsus);
- 12.3. Keskkonnateave, mille avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealust liiki, tema elupaika või kasvukohta (kehtivas olukorras ei kajastu EHR-s);
- 12.4. Riigikaitseobjekti ohustav teave, sh teatud üldkasutatavad hooned, nt sadamahoone, bussijaam ning transpordirajatised ja elutähtsa teenuse osutamisega seotud ehitised ja seadmed, nt elekter, side, gaas jne võrgud⁶ (kehtivas olukorras kajastuvad EHR-s, juurdepääsupiiranguid rakendatakse osaliselt);
- 12.5. Teave turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse kohta, nt valve- ja ligipääsusüsteemid (kehtivas olukorras võib kajastuda EHR-s, kui on esitatud nt tööprojekt)
- 12.6. Ärisaladust, sealhulgas autoriõigusega kaitstud teavet sisaldav teave (kehtivas olukorras võib kajastuda EHR-s, nt ehitiste arhitektuursed terviklahendused või spetsiifilised tehnoloogilised lahendused tööprojekti staadiumis);
- 12.7. Eraelu puutumatus oluliselt kahjustav teave, st isikuandmete kaitse (kehtivas olukorras võib kajastuda EHR-s, nt eraisiku kontaktandmetena).

13. Juurdepääsupiirangud teabele ei ole absoluutsed, vaid nende rakendamist ja teabe osalist avalikustamist peab teabevaldaja kaaluma. Näiteks autoriõigusega kaitstud teave ei pea olema juurdepääsupiiranguga teave, kui on tagatud, et see ei ole EHR-i kasutades reprodutseeritav. Juurdepääsupiiranguga teabeks ei ole vajalik tunnistada teavet, mis on avalikkusele muul viisil kättesaadav, nt visuaalse vaatluse teel. Näiteks üksikud nähtavad turvaelemendid ei pruugi olla juurdepääsupiiranguga teave, kuid turvasüsteem kogumis peaks olema piiranguga teave. EHR arenduste käigus on võimalik teha lahendus, kus omanik saab andmeid üleslaadides teha ettepaneku, et neid kaitstaks juurdepääsupiiranguga (nt analoogselt riigihangetes esitatava ärisaladuse kaitsega). Lisaks on võimalik seadust täiendada alustega, millal eeldatakse taotleja õigustatud huvi juurdepääsupiiranguga teabe osas. Näiteks on selline erand juba praegu rakendatav huvipiirkonna regulatsiooni kaudu. Analüüsist ei selgunud, et praegu teada olevate andmete osas oleks võimalik tekitada juurde õigustatud huvil põhinevaid juurdepääsualuseid. Lisaks on vajalik arutelu, milliseid andmeid täpsemalt tuleb kaitsta seoses riigikaitse objektide, sealhulgas elutähtsa teenusega seotud objektide puhul.

³ Vabariigi Valitsuse 19.06.2015 määrus nr 69 Ehitisregistri põhimäärus (edaspidi Ehitisregistri põhimäärus).

⁴ Analüüsi lisa EHR põhimääruse andmekategooriad.

⁵ Analüüsi lisa tabel ehitise elukaarel töödeldavad andmed.

⁶ Vt tabel kasutusotstarvete loetelu võrdlus AK alustega peatükis 3.4.7.

14. Kinnistusraamatu võrdluse näitel kaaluti, kas kogu seni avalikustatav teave peab olema avalik või võiks selguse huvides kuvada vähemaid andmeid, nt e-ehituse infosüsteemi põhiandmeid ning võimaldada huvi korral pärida detailsemat teavet. Selline eristamine võimaldaks lihtsustada EHR vaadet tavainimese jaoks, keda peamiselt huvitavad ehitise põhiandmed, näiteks kõrgus, kaugus teistest ehitistest jms. Analoogselt kinnistusraamatuga võib kaaluda n.ö ehitise toimiku tekitamist, kuhu koondada kõik aja jooksul tekkivad andmed ja dokumendid. Toimikule ei oleks kohest juurdepääsu ning sealseid andmeid võiks näha päringu korras. See ei tähenda, et andmed oleksid oma olemuselt piiratud juurdepääsuga teave. Päringu tekitamise eesmärk oleks pigem korrastada ning teha arusaadavamaks olulised ehitise kohta käivad andmed – eriti olukorras, kus erinevates andmekogudes sisalduvaid andmeid soovitakse tulevikus e-ehituse platvormi koondada või seal kuvada.

15. Põhiandmete ja toimiku süsteem oleks hea lahendus ka selle poolest, et tagaks ühetaolise andmete avalikustamise ning võimaldaks vajadusel kaitsta juurdepääsupiiranguga teavet. Näiteks võiksid ehitise põhiandmete alusel võtta kasutuse ehitise infomudeli ning võimaldada näha täpsemaid parameetreid nende näitajate kohta, mis on nagunii ehitist vaadeldes arusaadavad, sealhulgas ehitise kõrgus, vahemaa teistest ehitistest vms teave, mis näiteks naaberkinnisaja omanikku mõjutab. Samas oleks ehitise täpsem infomudel vaadeldav päringu korras, mis võimaldaks logida selle vaatajaid. Logide tekitamine oleks isikuandmete kaitse seisukohast asjakohane lahendus, et tagada andmesubjekti võimalus tutvuda teabega tema andmete töötlemise kohta. Kuigi analüüsist selgus, et enamuse EHR-s sisalduvast teabest on avalik teave, siis tuleviku vaates võib EHR teabe ning muude teabeliikide kombineerimisel tekkida vajadus ehitise toimiku osade vaadeldavust ja andmete kasutust piirata. See tähendab, et toimikusüsteem võimaldaks paindlikumalt teatud andmete kasutust piirata, kui selle vajaduse tingivad uued tehnoloogilised lahendused.

16. Päringud EHR-s või e-ehituse platvormil võimaldaksid vajadusel tutvuda täpsemate andmetega.⁷ Tulevikku arvestades saab päringud üles ehitada erinevalt ning võtta vajadusel nende eest ka tasu:

16.1. Autentimise kaudu;

16.2. Autentimise ja õigusliku huvi määratlemise kaudu;

16.3. Autentimise ja muu õigusliku aluse määratlemise kaudu, nt olukorras, kus isikul on teabe saamiseks andmete omaniku nõusolek, esineb seaduslik alus, andmeid on vaja lepingu sõlmimiseks või selle täitmiseks ning tegu on juurdepääsupiiranguga teabega.

17. Lisaks peaks e-ehituse platvormi vaade erinema avalikkuse, menetleja ja omaniku jaoks. Ülaltoodud kokkuvõtte juurdepääsupiiranguga teabe osas kehtib avalikkuse jaoks. Menetleja ja omanik peavad registrist nägema kogu teavet ehitise kohta, v.a osas, kus avalik huvi teavet kaitsta ületab omaniku õigused, nt riigikaitsepiirangud.

18. Võrdlusriikide õigusest selgus, et ükski võrdlusriik ei ole veel võtnud kasutusele ehitise infomudeli põhise loamenetlust, kuigi Soome ja Norra võimaldavad loamenetluses esitada ehitusprojekti ehitise infomudeli kujul. Ehitise infomudeli andmete avalikustamisel lähtutakse sellest, et andmed on üldiselt avalikud, kuid kohaldatakse valdkondlikke erandeid, näiteks riigikaitse ja julgeoleku huvides. Võrdlusriikides ei oldud aga ehitise infomudeli kasutuselevõtuga seonduvaid piiranguid veel täpsemalt analüüsitud.

⁷ Vt lähemalt skeem, millisele teabele ja millistel tingimustel oleks võimalik juurde pääseda Lisa 1 kokkuvõtvad skeemid ehitisregistri andmete avalikustamisest.

1. EHITUSVALDKONNA PROBLEEMIDE RAAMISTIK NING DIGILAHENDUSTE OSA SELLES

Ehitusvaldkonda on pikalt kammitsetud ehitusvaldkonnas tegutsejatele hästi teada probleemid, milleks on näiteks suur keskkonna jalajalg, suur energiakulu (kogu Eesti energiatarbimisest 50% kulub ehitamisele ja ehitistele), suur aja, raha ja materjalide raiskamine, puudulik tööohutus (ehitussektoris on kõige enam tööõnnetusi) ja madal tootlikkus. Samuti on suureks probleemiks ehituse ja ehitamisega seotud laialtlevinud mõttemallid. Nende ehitussektori probleemide lahendamiseks on välja pakutud erinevaid lahendusi.

Ehitust käsitletakse sageli prototüübi realiseerimisena. Erinevalt näiteks tarkvaraarendusest, kus probleeme likvideeritakse valmistarkvara tööversioonides, lahendatakse ehituse projektlahenduste ja tööplaanide puudused ja vead tihti alles ehitamise käigus. Sellega kaasneb risk kõigile osapooltele, sest probleemid toovad peaaegu alati kaasa olulisi kulukaid muudatusi/täiendusi või ümbertegemisi. Samuti on muutunud nõuded ja ehitised ajas keerukamaks, mistõttu on hakatud rohkem rõhku pöörama ehitise ja ehitamiseks vajaliku informatsiooni ettevalmistamisele⁸. Sellest ajendatuna on avaliku ja erasektori tellijad hakanud nõudma ehitushangetes informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiate, eelkõige BIM rakendamist.

BIM annab ehitussektorile uue võimekuse, digitaalselt prototüüpida ehitist ja ehitamist ning testida lahendusi simulatsioonivahendite abil. Kas ehitist vastab näiteks energiatõhususe, ehitustaatika, tuleohutuse, ligipääsetavuse ja ehitatavuse nõuetele? Kas ehitamise tööprotsess on loogiline ja teostatav plaanitud ressursidega (5D ehitusjuhtimine)? BIM on ehitise ja ehitamise teabehaldamise platvorm, mis soodustab ja toetab osapoolte vahelist koostööd suhtlust ja töö koordineerimist.⁹

Seetõttu on mõistlik soodustada digitaalsete lahenduste kasutuselevõttu riiklikul tasandil, mis tähendab võimaluse ja vajaduse piires õigusruumi kohandamist. Samas ei tohi unustada, et digitaliseerimine pole eesmärk, vaid vahend. Ehitist, ehitustehnoloogiat ja ehitamise protsessi mõistmata digitaliseerimisest kasu ei teki. Puudulikku alusteadmist on oluliseks probleemiks pidanud mitmed ehitusvaldkonna teadurid. Halpin väitis 1993. aastal, et “me pole piisavalt arendanud ehitiste ehitamise alusraamistikku”¹⁰. Fenves väitis 1996. aastal, et ehitusvaldkonna digitaliseerimiseks on kõigepealt vaja ühist arusaamist selles, mis on ehitus¹¹. Koskela kirjutas 2000. aastal, et ehitussektori arengut on eelkõige pidurdanud puudulik ehituse teooria¹².

Töö esimene osa keskendub ehitusvaldkonna õigusaktide muutmise vajaduse kaardistamisele seoses kavandatava e-ehituse platvormi, digitaalse 3D kaksiku ja ehitise infomudeli kasutusele võtmisega. Kuna varasemates uuringutes on ehitussektori vajadusi seoses e-ehituse platvormi, digitaalse 3D kaksiku ja ehitise infomudeli kasutusele võtmisega juba analüüsitud, siis

⁸ Fischer, M., Ashcraft, H.W., Reed, D., Khanzode, A., 2017. Integrating project delivery. Wiley Online Library.

⁹ Sacks, R., Eastman, C., Lee, G., Teicholz, P., 2018. BIM handbook: a guide to building information modeling for owners, designers, engineers, contractors, and facility managers. John Wiley & Sons.

¹⁰ Halpin, D.W., 1993. Process-Based Research to Meet the International Challenge. *Journal of Construction Engineering and Management* 119, 415–425. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(1993\)119:3\(415\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(1993)119:3(415))

¹¹ Fenves, S.J., 1996. The penetration of information technologies into civil and structural engineering design: state-of-the-art and directions toward the future. *Information Representation and Delivery in Civil and Structural Engineering Design*. Ed. by B. Kumar and A. Retik. Civil Comp Press, Edinburgh 1–5.

¹² Koskela, L., Howell, G., Pikas, E., Dave, B., 2014. If CPM Is So Bad, Why Have We Been Using It So Long. Presented at the 22nd Annual Conference of the International Group for Lean Construction, pp. 27–37.

käesolevas töös neid sügavuti ei käsitleta. Eelkõige pööratakse tähelepanu mis on vajalik ehituse innovatsiooni edendamisele ja digitaalsete lahenduste kasutamise soodustamiseks.

1.1. Vajadused: ehituse digitaliseerimine, mõttemallid ja seotud kontseptsioonid

Rahvusvaheline konsultatsiooniettevõtte McKinsey on koostanud mitmeid dokumente ehitussektoriga seotud probleemide, vajaduste, võimaluste ja takistuste teemadel¹³. Nimelt puudulikus ehitustootlikkuse probleemi leevendamises/lahendamises nähakse olulist võimalust ehitusvaldkonna üldiseks edendamiseks. Barbosa et al. (2017) jagasid ehitustootlikkusega seotud probleemid kolmele tasandile: ehitussektoriülene, ehitussektorisene ja ettevõtte/projekti tasand.

Ehitussektoriüleselt on olulisemad probleemid keerukuse (nõuded, ehitised, protsessid jm) kasv, ülereguleerimine, riigi investeringute lühike vaade (ehk aastapõhise riigieelarve ei sobi ehitusinvesteringute kestusega), poliitiline ebastabiilsus ning puudulik kord (nt korruptsioon ja maksupettused). Ehitussektorisiseselt on probleemideks tarneahela killustatus, ühepoolsed (tellijate poolt ettepandavad) lepinguvormid ja ehituse kliendi (tellij, omaniku ja kasutaja) puudulikud teadmised ja oskused ning soovimatus võtta vastustust ja lükata kogu vastutus töövõtja kanda. Ehitusettevõtete/-projektide tasemel on probleemiks puudulik ja kiirustatud ehitusprojekti ettevalmistamine, kavandamine ja projekteerimine, ehituse projektijuhtimine ja haldamine ning ehitusspetsialistide ja oskustöölise ebapiisavad teadmised ja oskused. Samuti on probleemiks ettevõtete väiksus ja madalad kasumimarginaalid, mis ei soodusta ehituse innovatsiooni.

Ühe olulise lahendusena on ehitussektoris kasutusele võetud infotehnoloogilised lahendused, eelkõige ehituse infomudelid (BIM). Vaatamata aktiivsele digitaliseerimisele viimase kümne aasta jooksul, pole suurt arenguhüpet ehitusvaldkonnas tervikuna, eelkõige makrotasandil täheldatud¹⁴. Sarnast nähtust on täheldatud teistes valdkondades. Forbes'i hiljutises artiklis väitis kliendihalduse spetsialist, et kolme suure ettevõtte digitaliseerimise investeringutest, ligikaudu 1,3 miljardit dollarit, luhtus 70%¹⁵. Juhtimisteadlase Peter Druckeri mõte aitab aru saada investeringute luhtumise põhjustest: "tootmist ja tootlikust on kõige enam muutnud uued kontseptsioonid. Informatsioon ja automatiseerimine iseeneses on vähem olulised kui seda on tootmisteooriad, mis on teinud olulise edasiarengu võrreldes 80 aastat tagasi tekkinud masstootmisega¹⁶". Ehk digitaliseerimine digitaliseerimise pärast ei ole eesmärk – vaja on põhimõttelisi muutusi.

¹³ Agarwal, R., Chandrasekaran, S., Sridhar, M., 2016. Imagining construction's digital future. McKinsey & Company; Barbosa, F., Woetzel, J., Mischke, J., Ribeirinho, M.J., Sridhar, M., Parsons, M., Bertram, N., Brown, S., 2017. Reinventing construction through a productivity revolution. McKinsey Global Institute, (<https://goo.gl/1Nqqf8>) (Feb. 06, 2017); Blanco, J.L., Mullin, A., Pandya, K., Sridhar, M., 2017. The new age of engineering and construction technology. McKinsey & Company-Capital Projects & Infrastructure.

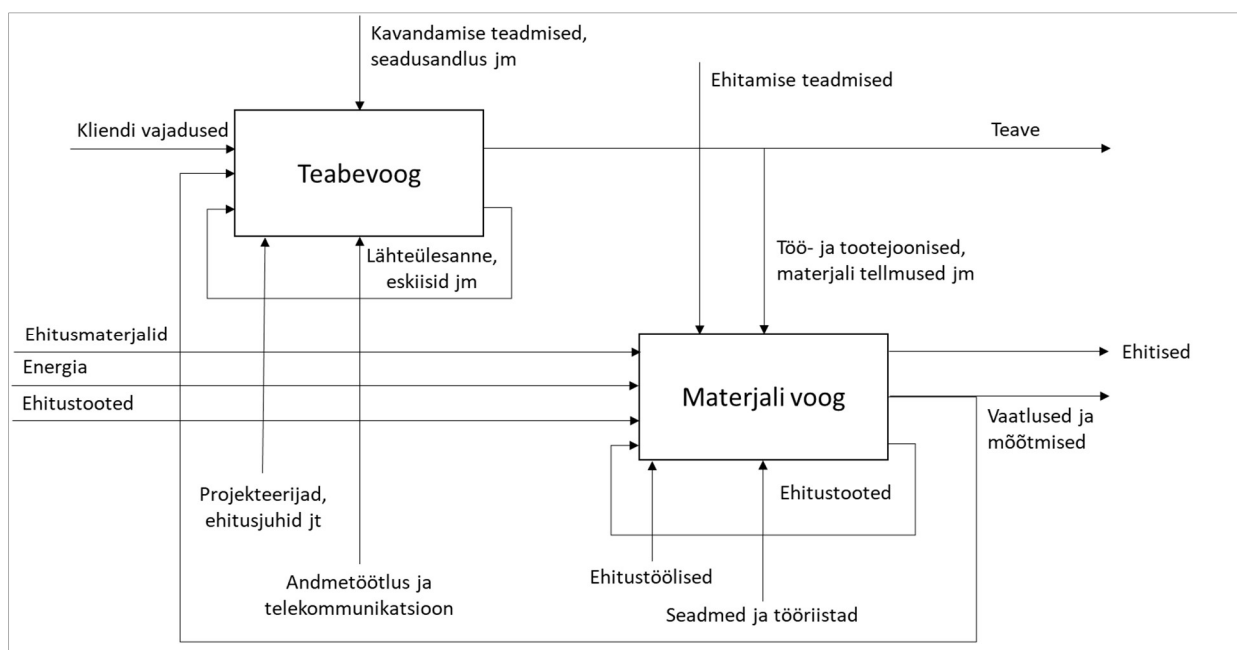
¹⁴ Smits, W., Buiten, M. van, Hartmann, T., 2017. Yield-to-BIM: impacts of BIM maturity on project performance. *Building Research & Information* 45, 336–346. <https://doi.org/10.1080/09613218.2016.1190579>; Whyte, J.K., Hartmann, T., 2017. How digitizing building information transforms the built environment. *Building Research & Information* 45, 591–595. <https://doi.org/10.1080/09613218.2017.1324726>

¹⁵ Morgan, B., 2019. Companies That Failed At Digital Transformation And What We Can Learn From Them [WWW Document]. Forbes. URL <https://www.forbes.com/sites/blakemorgan/2019/09/30/companies-that-failed-at-digital-transformation-and-what-we-can-learn-from-them/> (accessed 2.16.20).

¹⁶ Tootmise kontseptsioonide olulisust kirjeldab Peter Druker Harvad Business Review veebiajakirjas: <https://hbr.org/1990/05/the-emerging-theory-of-manufacturing>

1.2. Ehitusprotsessid ja ehituse eripärad

Ehitusprotsess jaguneb teabe- ja materjaliprotsessideks ¹⁷ (vaata Joonis 1). Industriaalrevolutsioon tõi kaasa seadmete ja vahendite kasutamise materjaliprotsessides tööviljakuse tõstmiseks ja automatiseerimiseks. Näiteks ehitusvaldkonna taristuprojektides on rasketehnika areng ja rakendamine oluliselt tõstnud tööviljakust. 20. sajandi teine pool tõi olulise arengu andmete töötlemise ja kommuniqueerimise vahendite näol, mis on loomulikult mõjutanud ka ehitussektorit. Vaevalt leidub ehitusprojekte, kus pole kasutusel elektroonilist kirja ja tabelarvutustarkvara. Kuid nende tööriistade kasutusele võtmine pole ehitusprotsesse põhimõtteliselt muutnud, lihtsalt kiirendanud või vähendanud teatud tegevusi.



Joonis 1. Ehitusprotsessid jagunevad teabe- ja materjaliprotsessideks (Björk, 1999; Luiten and Fischer, 1995).

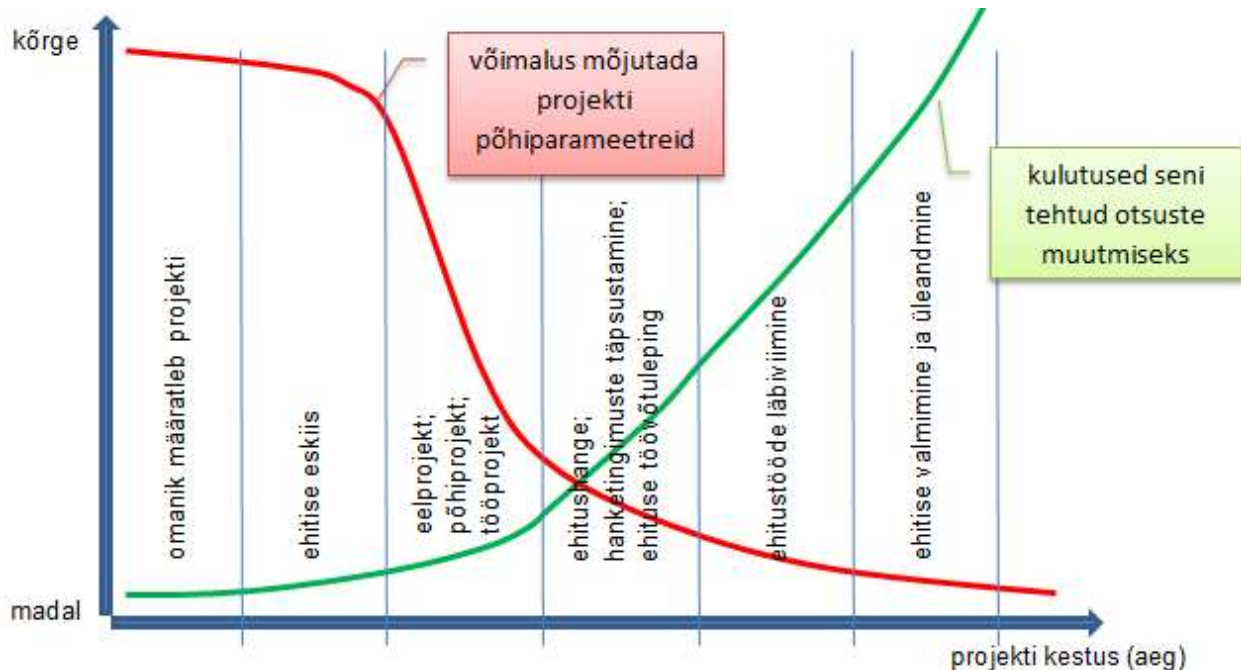
Ehitised ja ehituse protsessid on, lisaks kõigile muudele teguritele, kasutajate kasvavate eelistuste, vajaduste, nõuete ja võimaluste tõttu muutunud keerulisemaks, mistõttu on üha enam hakatud rõhku pöörama ehitamiseks vajaliku informatsiooni ettevalmistamisele. Seetõttu pole üllatav, et ehituse teabeprotsessid ehk kavandamine (planeerimine), projekteerimine ning ehituse ettevalmistamine ja haldamine kokku moodustavad ehitusprojekti kogu kestusest suurema aja kui materjaliprotsessid. See on põhjus, miks on tekkinud oluline huvi ja soov ehituseprotsesside digitaliseerimise vastu teabeprotsesside tõhustamiseks.

Erinevates riikides suhtutakse teabeprotsessidesse erinevalt. Mitmes riigis on mõistetud ehitamise ettevalmistamise ja kavandamisprotsessi olulisust ning kavandamisprotsessi panustatud aja ja rahalise ressursi kasu hilisemas ehitusprotsessis. Seda ilmestab integreeritud projekteerimise kasutusele võtmine USA-s ja Soomes. Kuid Eesti ehitussektoris ollakse sageli

¹⁷ Björk, B.-C., 1999. Information Technology in Construction—domain definition and research issues; Luiten, G., Fischer, M., 1995. Opportunities for Computer-Aided Design for Construction [WWW Document].

jätkuvalt (tegudes) seisukohal, peamiselt projekteerimise ja ehitamise ettevalmistuse perioodil, et kavandamisprotsess on eelkõige formaalsus.

2015. aastal viidi Tallinna Tehnikaülikoolis läbi uuring, milles hinnati hoonete rekonstrueerimise investeeringute sotsiaalmajanduslike kasusid¹⁸. Ühe olulise osana analüüsiti, et mitu töökohta luuakse 1 miljoni euro investeeringu kohta projekteerimises, ehitusplatsil ja ehitustoodete ja materjalide tehastes ning tulemusi võrreldi Soome omadega. Tööst selgus, et kõige suurem erinevus töökohtade arvus oli projekteerimise staadiumis. Soomes loodi ühe miljoni euro investeeringu kohta konsultatsiooni valdkonnas kolm, Eestis ainult üks töökoht. Sellega eiratakse pea kõigile teda olevat mudelit (vaata Joonis 2), mis käsitleb maksumuse ja muudatuste võimalikkuse seost muudatuse tegemise ajahetkel.



Joonis 2. Juba tehtud otsuste muutmise kulukuse ja aja seos.

Vajaduse mahukate teabeprotsesside järgi on osaliselt tinginud ehituse eripärad. Enne eripärade kirjeldamist on oluline defineerida, mis on ehitus. Ehitustegevust on praktilises ja akadeemilises kontekstis üritatud eristada klassikalisest tootmisest, mistõttu on kulunud palju aega ehitusektori vääridentiteedi kujundamisele ehk eristamisele teistest sektoritest, peamiselt tootmisest. Kuid ehitamine on tootmisvaldkonna üks alamharudest, kliendi sihtväärtuse maksimeerimine läbi sihipärase inimtegevuse asja/teenuse kavandamisel ja realiseerimisel, seejuures vähendades raiskamist¹⁹. Ehitusseadustik defineerib ehitamist (tegevust) läbi ehitise (väljundi) mõiste: „ehitamine on ehitise püstitamine, rajamine, paigaldamine, lammutamine ja muu ehitisega seonduv tegevus, mille tulemusel ehitise tekib või muutuvad selle füüsilised omadused“.

Ehitusprojektide eripärad teevad ehitustegevusest eraldiseisva tootmisharu²⁰. Need eripärad tingivad osaliselt ka ehitussektori keerukuse, varieeruvuse ja puuduliku läbipaistvuse. Nendega mitte tegelemine toob kaasa raiskamist. Samuti peab nende eripäradega arvestama teistest

¹⁸ Pikas, E., Kurnitski, J., Liias, R., Thalfeldt, M., 2015. Quantification of economic benefits of renovation of apartment buildings as a basis for cost mal 2030 energy efficiency strategies. *Energy and Buildings* 86, 151–160.

¹⁹ Zimina, D., Ballard, G., Pasquire, C., 2012. Target value design: using collaboration and a lean approach to reduce construction cost. *Construction Management and Economics* 30, 83–98.

²⁰ Vrijhoef, R., Koskela, L., 2005. Revisiting the Three Peculiarities of Production in Construction. Presented at the 13th Annual Conference of the International Group for Lean Construction, pp. 19–27.

valdkondadest õppimisel ja lahenduste ehitusvaldkonda kohandamisel. Nendeks kolmeks eripäraks on ehitusprojektides realiseeritakse tihti unikaalset toodet ehk prototüüpi, ehitus on platsipõhine ja organisatsioonid on ajutised.

See et iga **ehitusprojekt on prototüüp**, tingib selle, et vead ja puudused projektlahendustes ja plaanides ilmnevad sageli liiga hilja ja seetõttu lahendatakse alles ehitusplatsil. Sageli pole puudused ja probleemid siis enam lahendatavad, mistõttu kannatab kasutusotstarbest tulenev lõpptarbija väärtus, libiseb ajagraafik ja kallineb omahind. Olulisemad meetmed selle eripära kõrvaldamiseks või leevendamiseks on ehitiste standardimine (hoonete platvormid ja moodulid) ²¹, erinevates ehitusprojekti etappides olevate teadmiste ja kompetentside integreerimine ja digitaallahenduste (nt BIMi) kasutamine. Viimane annab võimaluse ehitist ehitada kaks korda, kõigepealt digitaalselt ja siis ehitusplatsil. Sama eesmärki on varasemalt kandnud ka näiteks tüüpsete ehituslike sõlmede kogumikud (kasutatav tänaseni näiteks Norras), mis vähendab oluliselt eksperimenteerimist ja seega ka võimalikke vigu ehitusplatsil.

Ehitus on platsipõhine, mida mõjutavad välised mõjutegurid. Näiteks ehitusplatsi olud (asukoht, suurus, geoloogia, ilmastik) ning ressursside kättesaadavus ja tingimused. Peamine meede selle eripära leevendamiseks/elimineerimiseks on ehitise industrialiseerimine ja tehases valmistatud pooltoodete (nt tasapinnaliste elementide) kasutamine. Eesti oludes võib see tunduda tagasipöördumisena Nõukogude aegse arhitektuuri ja ehituskvaliteedi juurde, on tegemist ühe olulisema ehitussektori arengusuunaga kogu maailmas.²² Industrialiseerimisega kaasneb ehitusplatsil teostatava töö osakaalu oluline vähenemine ja kvaliteedi tõus, mis ei tähenda ehitise arhitektuure väärtuse vähendamist. Ehitiste industrialiseerimises peituvaid eeliseid kasvavad edukalt ära juba mitmed riigid, mis on Eesti tehaseajade tootjate ekspordi edu osaline põhjus.

Ehitusprojekti organisatsioonid on ajutised, sest pea igas ehitusprojekti on uued koostööpartnerid. See raskendab tegevuste ja infovahetuse tõhustamist. Selle leevendamiseks soovatakse arendada pikaajalisi partnersuhteid²³, viia läbi meeskonda arendavaid programme ja standardida protsesse (näiteks EVS 932:2017). Tabel 1 on esitatud ülevaade eripäradest koos probleemi kirjelduse ja meetmetega nende kõrvaldamiseks või leevendamiseks.

Tabel 1. Ehituse eripärad ja nendega seotud probleemid ja võimalikud lahendused.

Eripära	Seotud probleemid	Meetmed
Projektipõhine tootmine	Iga projekt on unikaalne ehk prototüüp	Ehitiste standardimine (hoonete platvormid ja moodulid), erinevate ehitusprojekti etappide integreerimine ja digitaliseerimine
Platsipõhine tootmine	Välised mõjutegurid; tööde lahusus (eraldiseisvad)	Tehaseliste pooltoodete kasutamine

²¹ Bertram, N., Fuchs, S., Mischke, J., Palter, R., Strub, Woetzel, J., 2019. Modular construction: From projects to products. Capital Projects 34.

²² Vastandumine ehituse industrialiseerimisele on üks olulisemaid probleeme ehitusesektori edendamisel.

üldiselt ollakse nõus soetama ja omama masstoodetud autosid, mida saab ette antud valikute piires isikupärastada, siis hoonete puhul soovitakse ja eeldatakse, et need oleksid unikaalsed. Seetõttu on igas projektis palju leiutamist.

²³ Näiteks Kopenhaageni linnavaltsus kasutab viie aasta pikkuseid raamlepinguid konsultatsiooni- ja ehitusettevõtetega.

Ajutine organisatsioon	Tegevuste optimeerimine (madalaim hinnapakumine); puudulik infovool	Pikaajalised partnersuhted; meeskonna arendamine; ja standardimine
------------------------	---	--

1.3. Ehitusprotsesside digitaliseerimise mõttemallid

Miks on digitaliseerimist tarvis? Lisaks juba nimetatud probleemidele, on teisi olulisi põhjuseid ehitusprotsesside digitaliseerimiseks, sealjuures surve majandusarengule, sotsiaalsete vajaduste rahuldamisele ja keskkonna säästmisele. Tööviljakuse kasvuta pole võimalik majanduslikku heaolu saavutada. Ajas muutuvad sotsiaalsed väärtused ja ehitatud keskkond peab rahuldama muutuvaid sotsiaalseid vajadusi²⁴. Kui võrrelda mõned kümned aastad tagasi ehitatud hooneid ja täna ehitatavaid hooneid, siis selgelt on muutunud inimeste esteetilised eelistused. Keskkonnateadlikkuse puhul on kasvanud ootused ehitatud elukeskkonna jätkusuutlikkusele ja energiatõhususele. Seda ilmestab uuenenud EL energiatõhususe direktiiv, mis seab eesmärgiks kogu hoonefondi renoveerimise aastaks 2050²⁵.

Kuid probleemid ja puudulik ehitustootlikus ei ole tingitud peamiselt vähesest ehitusprotsesside digitaliseerimisest või probleemidest digilahendustega, pigem puudulikest ehituse käsitlemisest ehk arusaamisest²⁶. Näiteks, ehitusjuhtimisel on kolm põhifunktsiooni²⁷: projekti toimesüsteemi kavandamine, toimesüsteemi haldamine ja toimesüsteemi täiendamine projekti jooksul ja projektide üleselt. Digitaliseerimine, industrialiseerimine, robotiseerimine, erinevad töövõtukorralduse meetodid (näiteks integreeritud projekti teostus ehk IPT) ja lepingutüübid on kõik projekti realiseerimise meetmed, mille vahel tehakse projekti toimesüsteemi kavandamisel valikuid. Ehk eesmärgid ja meetmed pole samad asjad.

Digitaliseerimiseks on vajalik defineerida strateegilised eesmärgid. See on eelduseks taktikaliste ja operatiivsete tööriistade valimiseks. Näiteks, hea taktikaline tööriist (mida BIM kindlasti on) ilma strateegilise eesmärgita ei pruugi anda olulist ja pikaajalist kasu. See tähendab, et vaja on liikuda digitaliseerimise lihtsustatud mõttemallilt terviklikumale käsitlemisele²⁸. Lihtsustatud käsitlemise puhul eeldatakse sageli, et ehitusprotsessi digitaliseerimine endast tuleneb soovitud või oodatud hüve, näiteks tootlikusse kasv.

Terviklikuma mõttemalli korral eeldatakse, et hüvesid realiseeritakse läbi ehitusprotsesside, mis jagunevad teabe- ja materjaliprotsessideks. Nende protsesside kujundamine omakorda eeldab ehituse eripärade, alusteooriate (ressursi-, voo- ja väärtustõhusus) ning informatsiooni- ja kommunikatsiooni tehnoloogiate (nt BIM, pilverakendused ja digitaalkaksik) koos käsitlemisest. Ainult kolme koos käsitledes, luuakse eeldus innovatiivsete teabe- ja materjaliprotsesside kujundamiseks hüvede realiseerimisel (vaata Joonis 3).

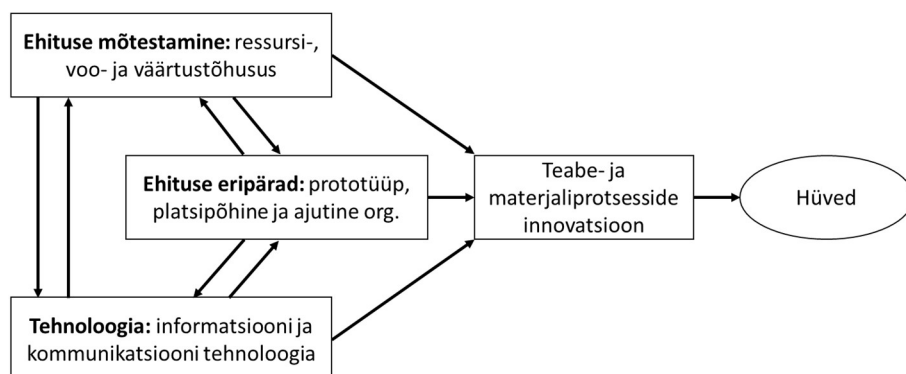
²⁴ Goldhagen, S.W., 2017. Welcome to Your World: How the Built Environment Shapes Our Lives. HarperCollins.

²⁵ Parliament, E., 2018. Directive 2018/844/EU of the European Parliament and of the council of 19 June 2018 on the energy performance of buildings (recast). Official Journal of the European Communities 61, 75–91.

²⁶ Pikas, E., 2019. Causality and Interpretation: Integrating the Technical and Social Aspects of Design. Doctoral Dissertation, Aalto University and Tallinn University of Technology, Espoo, Finland and Tallinn, Estonia.

²⁷ Ballard, G., 2000. Lean project delivery system. White paper 8, 1–6; Ballard, G., Howell, G., 2003. Lean project management. Building Research & Information 31, 119–133.

²⁸ Davenport, T.H., 1993. Process innovation: reengineering work through information technology. Harvard Business Press.



Joonis 3. Terviklik mudel ehitusprotsesside digitaliseerimiseks (Fenves, 1996; Koskela, 2000).

1.4. Ehitustegevus ja ehitustootlikkus: ressursi-, voo- ja väärtustõhusus

Lisaks eelpool käsitletud mõttemallide muutmisele, on vaja muuta mõttemalli selles osas, kuidas hinnatakse ehitusektori/ehitustegevuse tootlikkust. See omakorda sõltub sellest, kuidas ehitust mõtestatakse. Uuringus "ehitusektori tootlikkuse, lisandväärtuse ja majandusmõju analüüs" kutsuti ehitusektori tootlikkuse tõstmiseks kasutusele võtma uusi meetodeid, sealhulgas timmitud ehitust²⁹. Kuid timmitud ehitus pole lihtsalt meetod, vaid teismoodi mõtlemine. Seetõttu on vastuoluline, et antud uuring piirdus klassikalisest majandusteooriatest tuleneva tootlikkuse ja lisandväärtuse kontseptsioonidega ehitustootlikkuse hindamiseks: $\text{töajootlikkus} = \text{lisandväärtus} / \text{töötajate arv või töötundide arv}$. Uuringus käsitleti ehitustootlikkust klassikalisest ressursitõhususe mõttemallist lähtuvalt.

Timmitud ehituse kontekstis tähendab ehitustootlikkus midagi muud. Ehitustootlikkus kasvab läbi kogu ehitusprojekti teostamisele kuluva aja lühendamise, mida saavutatakse raiskamise vähendamise teel. Seda seetõttu, et ehitusprojektides on ajaga otseselt seotud ehituse tellija vajadused (nt valmimise aeg, tasuvusaeg) ja ehitamisega seotud kulud (nt projekteerimise projekti meeskond, „ehitustehas“ töömaal jne). Projekti pikem kestus kahandab investeerimise tasuvusaega ja kasvatab ehitusprojekti realiseerimisega seotud kulusid. Timmitud ehitamise filosoofia baseerub kolme tootmisteooria – ressursi-, voo- ja väärtustõhususe – tasakaalustatud kombineerimisel³⁰. Seejuures tuleb arvesse võtta ehituse kui ühe tootmisvaldkonna eripärasid. Järgnevalt tutvustatakse lühidalt kolme vaadet ehitustegevuse mõtestamiseks.

1.4.1. Ehitusressursitõhususe vaatest

Ehitustegevuse ressursitõhususe vaade on välja kasvanud majandusteaduste valdkonnast. Selles kontseptsioonis käsitletakse ehitustootmist kui sisendite muutmist väljunditeks. Eesmärk on realiseerida see mida on vaja teha võimalikult tõhusalt. Tegemist on nii elementaarse kontseptsiooniga, et sageli ei peeta seda oluliseks või ehituse mõtestamise teooriaks.

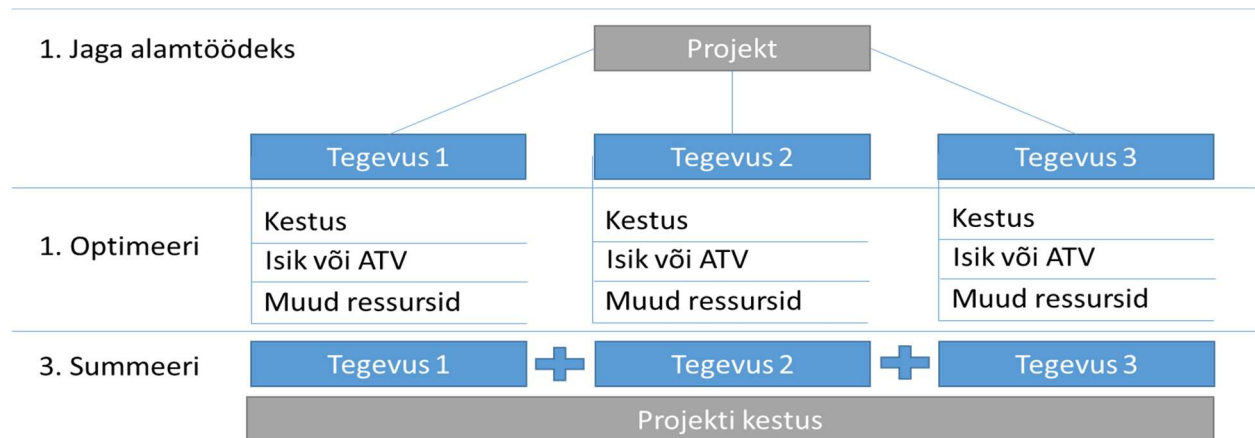
Kuidas seda käsitlust rakendatakse ehituspraktikas? Kaks olulisemalt juhtimispõhimõtet on ehitusprotsesside jagamine alamprotsessideks ja -töödeks ning nende individuaalne optimeerimine. Seejuures eeldatakse, et iga alamprotsess ja -töö on kogu ehitusprojektist eraldi käsitletav. See ehitusprotsessi elukaare tasemele tähendab, et arhitekt, projekteerijad, ehitajad

²⁹ Kask, K., Veemaa, J., Puolokainen, T., Varblane, U., Võrk, A., Unt, T., Lees, K., Keerberg, C.-M., 2018. Ehitusektori tootlikkuse, lisandväärtuse ja majandusmõju analüüs. Sotsiaalteaduslike rakendus-uuringute keskus RAKE, Tartu Ülikool, Tartu, Eesti.

³⁰ Täpsema ülevaate saamiseks soovime lugeda Niklas Modig and Pär Åhlström-i eesti keelde tõlgitud raamatut "See on Lean" (Modig and Åhlström, 2012).

ja ehituse alltöövõtjad hangitakse madalaima hinna alusel, sest kõigi osade individuaalne optimeerimine annab kokku liidetuna optimaalse (odavaima) terviku. Tüüpilised juhtimisvõtted on ehitustööde loetelu, materjalide tarneplaan ja organisatoorse vastutusmaatriksi koostamine.

Töö teostamist kontrollitakse koostatud plaanide vastu ja erinevuste tuvastamisel keskendutakse nende põhjustajatele (sageli isikutele). Probleemide ennetamiseks kasutatakse plaanimisel puhvreid ja likvideerimiseks ehituse käigus ressursi lisamise võimalust. Tootlikkuse parendamise peamiseks meetmeks loetakse uute tehnoloogiate rakendamist, mis aitab tootlikkuse valemis ($\text{tootlikus} = \text{lisandväärtus} / \text{töötajate arv või tundide arv}$) vähendada inimtööjõu osakaalu. Joonis 4 on lihtsustatult illustreeritud ressursitõhusa mõttemaali loogika.



Joonis 4. Klassikalise ressursitõhusa tootmiskontseptsiooni põhimõtteline kirjeldus.

Milles seisneb ressursitõhusa mõttemalli probleem? Siinkohal on oluline märkida, et probleem pole kindlasti mõttemallis endas, vaid selles, kuidas seda rakendatakse. Ressursitõhususe vaatest on välja jäetud aeg ja tellija, tuginedes järgmisele kolmele olulisemale eeldusele (lihtsustusele): projekti eesmärgid ja sihid on selged ja antud; meetmed sihtide saavutamiseks on probleemideta plaanitavad ³¹; ja ehituse/projektijuhtimise roll on tagada ehitustööde progress läbi keskse plaanimise ja kontrollimise ³².

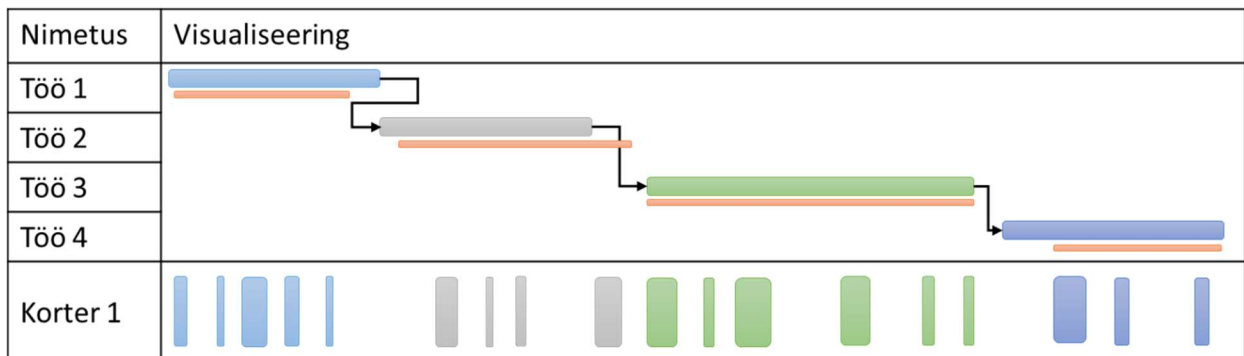
Joonis 5 on kujutatud stsenaarium probleemi näitlikustamiseks. Ehituspraktikas kasutatakse (sageli kahjuks puudulikult) tööde plaanimiseks peamiselt võrkgraafiku arvutusmudelit, mida visualiseeritakse Gantti tehnika abil. Joonis 5 on kirjeldatud neli erinevat tööd, mis on omavahel lineaarses sõltuvuses. Plaanimis tööde alla peenikse oranži joonega on tähistatud iga ehitustöö tegelik algus ja lõpp. Jooniselt ilmneb, et tööde kompleks hakkas ja lõppes haardealas Korter 1 õigeaegselt. Hoolimata väiksematest kõrvalekalletest, teostati enamus töid selleks ette nähtud aja jooksul. Seetõttu loetakse ressursitõhusust väga kõrgeks.

Kuid see ei näita tegelikku aja kasutamist ehituse protsessis. Joonis 5 on haardelade tegelik hõive ehitustööliste poolt visualiseeritud real nimega Korter 1. Hiljuti avaldatud uuringus mõõdeti ehitustööliste haardealas viibimise aega ning haardelade tegelikuks keskmiseks hõiveks mõõdeti 25 kuni 67% selleks ette nähtud perioodist ehk ajast, millal töölised oleks

³¹ Lenfle, S., Loch, C., 2010. Lost roots: How project management came to emphasize control over flexibility and novelty. California Management Review 53, 32–55.

³² Koskela, L., Howell, G., Pikas, E., Dave, B., 2014. If CPM Is So Bad, Why Have We Been Using It So Long. Presented at the 22nd Annual Conference of the International Group for Lean Construction, pp. 27–37.

pidanud selles haardealas töötama³³. Ülejäänud aja seisis haardeala jõude ehk kliendile väärtust ei loodud. Samuti ei tähenda iga haardealas viibitud hetk, et lisatakse väärtust kliendi vaatest. See tähendab, et tööde plaanimisel ja kontrollimisel võrkgraafikute alusel tehakse suur lihtsustus reaalse ehitustegevuse kohta³⁴.



Joonis 5. Võrkgraafik plaanitud ja tegeliku tööga ning reaalselt ehituse haardealas paiknevad töölisid.

1.4.2. Ehitus vootõhusus vaatest

Vootõhusus käsitleb tootmist kui materjali, teabe, ressursside ja inimeste voogu ajas ja ruumis. Tootmine koosneb nii väärtust lisavatest kui väärtust mitte lisavatest tegevustest³⁵. Eesmärk on elimineerida eeskätt väärtust mitte lisavad tegevused ehk raiskamine: kõigega, mis on ebaoluline, tuleb tegeleda võimalikult vähe. Keskised juhtimispõhimõtted on raiskamise vähendamine, ehitusprojekti teostuse aja lühendamine, lihtsustamine, ning läbipaistvuse ja paindlikkuse suurendamine. Peamised juhtimisvõtted on pideva voo tagamine, tõmbe printsiibi rakendamine ja jätkuv parendamine.

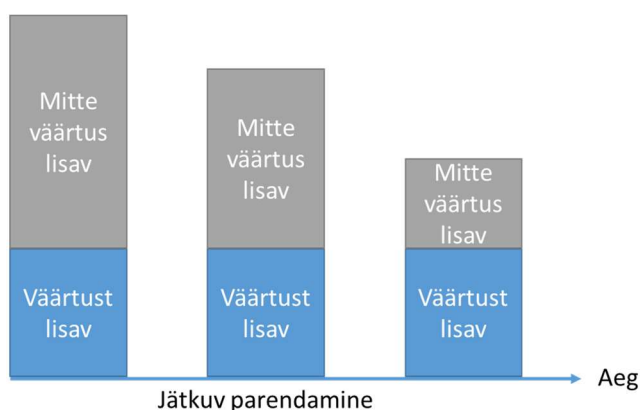
Vootõhusus keskendub ehitusprojekti menetlevale vooühikule, milleks Joonis 5 on Korter 1. Vootõhusus mõeldab, kui palju vooühikut menetletakse teatud aja jooksul ehk aeg mille jooksul Korter 1-le kantakse ressursside poolt üle väärtust. Kõik muu aeg on kliendi vaatest raiskamine ja tuleb sellest protsessist elimineerida või minimeerida. Lähtudes hiljutisest uuringust, siis reaalselt on väärtust lisav aeg vooühiku kohta (Korter 1 Joonis 5) ehituse töömaal väga väike.

Põhjuseid miks tööd ei teostata pidevalt ja miks vooühik seisab jõude (inventuur klassikalise tootmise kontekstis) on mitmeid, sealhulgas sisendite puudus (nt materjal pole õigel ajal, õiges koguses kohal), eeldustöö pole korrektselt lõpetatud, haardeala pole eelnenud töö tegija poolt korrektselt üle antud, projektdokumentatsioon on puudulik või vigane ja prioriteedid muutusid. Neid ja muid põhjuseid võib koondnimetusena nimetada ehitustootmise varieerumiseks ideaalist, mis pärsib vootõhusust ja ehitustootlikkuse parendamist. Seetõttu on vootõhusa juhtimise sisu eelkõige varieeruvuse vähendamine läbi jätkuva parendamise, eesmärgiga maksimeerida kliendile loodavat väärtust (Joonis 6).

³³ Zhao, J., Seppänen, O., Peltokorpi, A., Badihi, B., Olivieri, H., 2019. Real-time resource tracking for analyzing value-adding time in construction. *Automation in Construction* 104, 52–65.

³⁴ Praktikas märkame seda situatsiooni sageli istudes autoroolis näiteks teede ja tänavate rekonstrueerimise puhul, kus autojuhtidena oleme häiritud kestvatest liikluse piirangutest, kuid intensiivset tööde tegemist näha ei ole.

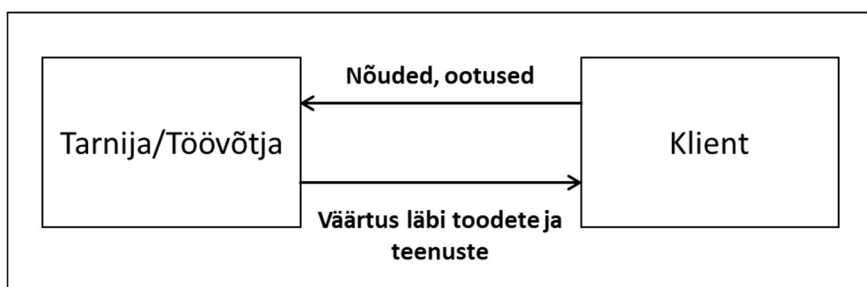
³⁵ Modig, N., Åhlström, P., 2012. This is lean: Resolving the efficiency paradox. *Rheologica*.



Joonis 6. Vootõhususe juhtimise jätkuv parendamine on väärtust mitte lisavate tegevuste elimineerimine ja minimeerimine.

1.4.3. Ehitus väärtustõhusus vaatest

Väärtustõhusus käsitleb tootmist protsessina, mille käigus luuakse kliendile väärtust rahuldades tema vajadusi ja nõudeid. Eesmärk on realiseerida kliendi vajadusi ja nõudeid parimail võimalikul viisil (Joonis 7). Peamised juhtimis põhimõtted on väärtuskao elimineerimine, süsteemne nõuete analüüs, nõuete järgimine kogu protsessi vältel ja optimeerimine. Peamised juhtimisvõtted on kvaliteedi funktsioonide struktureerimine, nõuete haldamine, väärtustehnika ja lahenduste töökindluse tagamine ³⁶.



Joonis 7. Väärtustõhususe kontseptsiooni alusmudel.

Väärtustõhususe kontseptsioonis on kesksel kohal klient koos vajaduste ja nõuetega, mis omakorda on tuletatud oodatud tuleviku hüvedest või eksisteerivatest puudustest. Ka ehitussektorilt oodatakse kliendikeskemaks teenusepakkujaks muutumist. Iga ehitusprojekt saab alguse vajadusest ning vajadusest tulenevalt eesmärkide kirjeldamisest. Selleks vajaduseks võib olla millegi puudus, millegi uue arendamine, millegi muutmine ning ajendiks võivad olla majanduslikud, sotsiaalsed, looduslikud kui ka individuaalsed huvid ja hüved. Lihtsa näite varal: me ei ehita kooli ehitise (koolihoone) enda pärast, vaid eesmärgiga pakkuda parimat võimalikku haridust lastele. Koolimaja on üks vahenditest hariduse pakkumisel, mis peab toetama põhieesmärki.

Rõhk ehitusprojektis peab liikuma ehitamise optimeerimiselt kavandamisele ja projekteerimisele. Näiteks on tehase majade kesketeks teemadeks tasakaalu leidmine ehitise süsteemide, osade ja sõlmede standardimise ja individuaallahenduste vahel. Standardimise

³⁶ Ballard, G., Koskela, L., 1998. On the agenda of design management research, in: Proceedings of the 6th Annual Conference of the International Group for Lean Construction.

valguses käsitletakse selliseid teemasid nagu hoonete platvormid, moodulid, tehases tootmine, ehituse automatiseerimine ja ehitusprotsesside digitaliseerimine. Individuaallahenduste osas ehitiste kohandamist kliendi vajadustele, pakkudes selleks erinevaid võimalusi³⁷. Kuid süsteemide, osade ja sõlmede standardimine pole sama, mida on ruumiprogrammi ja funktsionaalsuse standardimine.

Praktikas eeldatakse, et klient annab lähteülesande ehitisele ja projekteerimise riigihangetes tabelarvutustarkvarasse vormitud ruumiprogrammi. Seega eeldatakse, et klient teab, mida soovib ja oskab seda ka selgelt ehitisele esitatavate nõuetena väljendada. See lähteülesanne ja ruumiprogramm on sageli tekkinud ehitise kasutaja kogemusliku tagasisaate baasil ja kajastab seega eelkõige tema „eelseid“ kogemusi mitte perspektiivseid vajadusi. Sama mõttemall evib Eesti ehitusvaldkonna standardites ja osaliselt ka seadusandluses. Seega lükkab arhitekt ja projekteerija eneselt vastutuse ehitise funktsionaalse toimivuse eest ja seega pidurdab ka kliendi äri arengut.

Timmitud ehituses on selle mõttemalli murdmiseks arendatud sihtväärtuse kavandamise meetodika. Eesmärk on maksimeerida tellija ja tulevase ehitise kasutaja kasutusotstarbest tulenevat väärtust. Selle juures on oluline projekti meeskonna liikmete koostöö alates projekti kavandamisest läbi koos õppimise ja arenemise. Seda koostööd ei võimalda klassikalised töövõtukorralduse meetodid (näiteks projekteerimise ja ehitamise peatöövõtt), tööriistad ja meetodid, kuid toetab näiteks integreeritud projektiteostus (IPT), tööriistad jooksvaks maksumuse hindamiseks ja eelarvestamiseks.. Selle lähenemise juurutamine riiklikul toel pakuks võimalusi nii ehitussektori kui kogu majanduse arenguks, sest inimesed veedavad ligikaudu 90 % ajast siseruumides; ilma ehitatud elukeskkonnata poleks toimvat ühiskonda; 50% kogu riiklikust energiatarbimisest kulub ehitistele ja ehitamisele; ehitussektoris on enim tööõnnetusi jne.

1.5. Ehitustootlikus

Lähtudes eelpool käsitletud kontseptsioonidest on nüüd võimalik mõtestada ehituse tootlikust. Klassikaline ehitustootlikus hindamine lähtub ressursitõhususe mõttemallist, mille alusel on Joonis 5 kujutatud stsenaarium ressursitõhus. Ehitustootlikkuse suurendamiseks keskendutakse kallima hinnaga müümisele, kulude vähendamisel või inimtööjõu osakaalu vähendamisele tehnoloogiate abil (k.a. digitaliseerimine). Selline mudel on kasutusel olnud vähemalt viimased 60 aastat. Kuid olukorras kus väärtust mitte lisavate tegevuste hulk on ehitusprotsessis suur, siis edu uute tehnoloogiate rakendamisest ei saavutata³⁸. Kuid mis jääb sisendite ja väljundite vahele, on hinnangust välja jäetud ehk millest tootlikkus tekib. Seetõttu nimetatakse seda ”musta kasti teooriaks”.

Vootõhususe kontekstis tähendab ehitustootlikkus kogu ehitusprojekti, ehitusportsessi või tegevuste kompleksi teostamisele kuluva aja lühendamist läbi raiskamise elimineerimise³⁹.

³⁷ Loomulikult on see samuti optimeerimine ehk kuhu maani on varieerumine mõistlik ja millal enam mitte. Ilmselt pole palju inimesi, kes julgeksid väita, et täielikult standardiseeritud Lego-klotsidest pole võimalik ehitada seda mida fantaasia välja mõtleb.

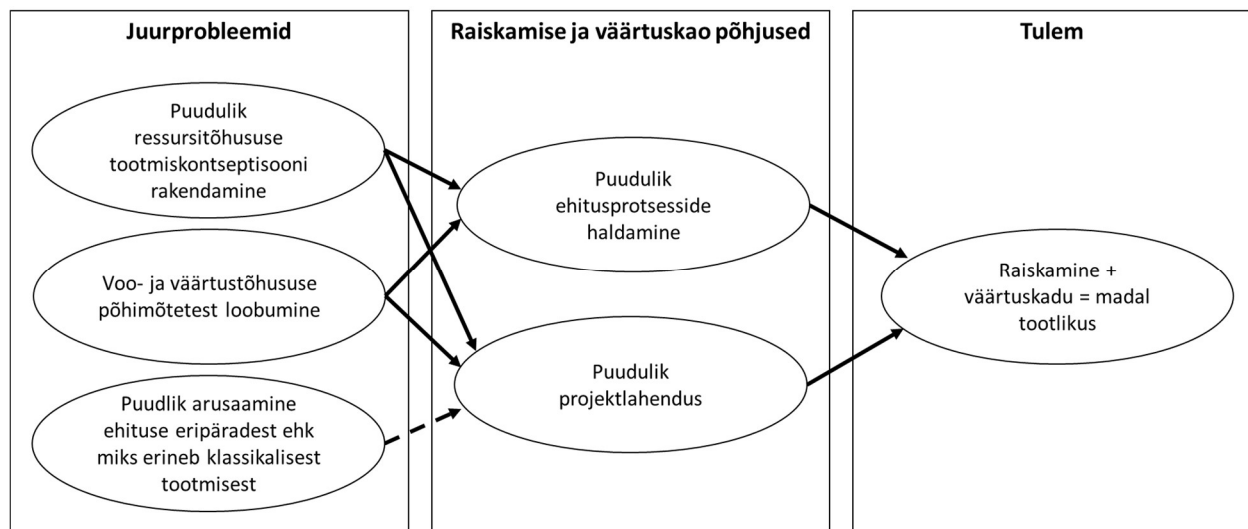
³⁸ Ressursitõhususe mõttemalli näiteid leiab pea igast valdkonnast, kuid hea lisa lugemine lugu Teslast. (Jeffery, L., 2019. What If Elon Musk Took Manufacturing Cars Seriously? [WWW Document]. URL <https://www.lean.org/LeanPost/Posting.cfm?LeanPostId=1004> (accessed 2.18.20)).

³⁹ Näiteks kui kuidagi saaks aega kokku hoida on planeeringutele kuluva aja pealt, siis see kiirendaks elukeskkonna arendamist.

Selleks on vaja plaanida ja kontrollida materjali, teabe, vahendite ja inimeste voogu selliselt, et oleks pidev väärtuse ülekanne ressursidelt tootele/teenusele. Joonis 5 kirjeldatud stsenaariumi kasutades tähendab see seda, et aeg mille jooksul Korter 1 ei võta vastu väärtust elimineeritakse või minimeeritakse. Lühendades ehitusprojekti teostamise aega läbi raiskamise elimineerimise suureneb ka tootlikus klassikalises võtmes ehk ressursside kasutamise efektiivsus. Seda on näidanud uuringud, mis on vootõhususe etaloniks võtnud Toyota tootmissüsteemi, kus tootlikkust suurendati kümne aasta jooksul viis korda ⁴⁰.

Väärtustõhususe kontekstis räägitakse tootlikkusest eelkõige tellija vajaduste ja nõuete rahuldamise kontekstis. Olulisem on maksimeerida tellija ja tulevase ehitise kasutaja kasutusotstarbest tulenevat väärtust, sageli ohverdades selleks ressursi- ja vootõhusust. Selle (kuid tegelikult ka vootõhususe) eesmärgi saavutamiseks on oluline erinevate funktsioonide (kavandamine, projekteerimine, ehitamine ja korrashoidmine), teadmiste ja kompetentside integreerimine läbi ehitusprotsessi kõigi staadiumite. See oli ajendiks integreeritud projektiteostuse ja sihtväärtuse kavandamise arendamiseks timmitud ehituses.

Ehituse tootlikkuse tõstmiseks on vajalik ressursi-, voo- ja väärtustõhususe tootmisteooriate kombineeritud ja tasakaalustatud rakendamine. Tootlikkuse tõstmiseks on lisaks ehitusprotsesside digitaliseerimisele vajalik tegeleda ehitussektori juurprobleemiga, milleks on juurdunud mõttemallid kui ka puudulik ehituse käsitlus. Hetkel baseerub ehituspraktika ressursitõhusa tootmis põhimõtete osalisel rakendamisel ning voo- ja väärtustõhususe põhimõtete järgmine on puudulik või neist on loobutud. Samuti pole selgelt defineeritud ehituse eripärasid. Need omakorda on tinginud puuduliku ehitusprotsesside haldamise ja projektlahendused, mis omakorda toovad endaga kaasa suure raiskamise ja kliendi väärtuskao ehk madala tootlikkuse. Need seosed probleemi erinevate elementide vahel on lihtsustatult kujutatud Joonis 8.



Joonis 8. Millest tekib ehituse suur raiskamine ja väärtuskadu (Koskela, 2000).

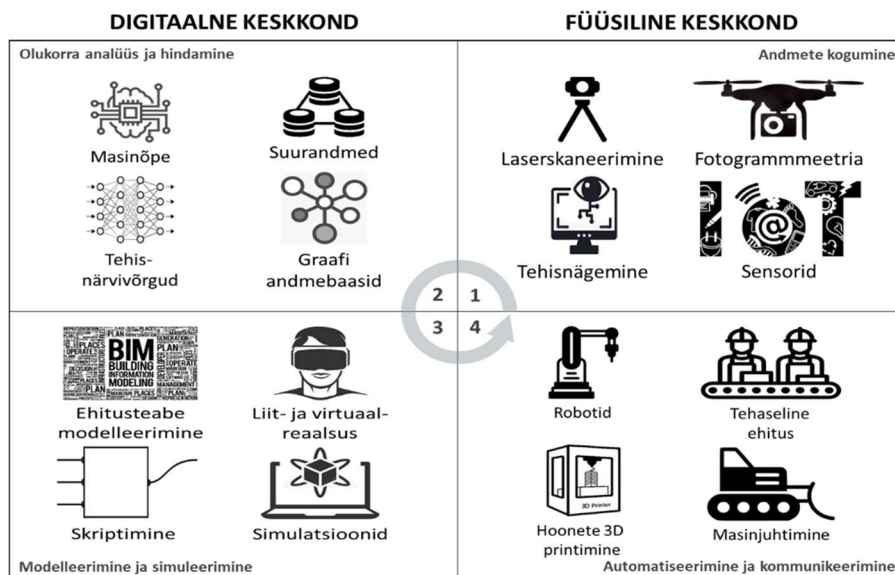
⁴⁰ Liker, J.K., 2003. The Toyota Way: 14 Management Principles from the World's Greatest Manufacturer. McGraw Hill Professional; Morgan, J.M., Liker, J.K., 2018. Designing the Future: How Ford, Toyota, and other World-Class Organizations Use Lean Product Development to Drive Innovation and Transform Their Business: How Ford, Toyota, and other World-Class Organizations Use Lean Product Development to Drive Innovation and Transform Their Business. McGraw Hill Professional.

1.6. Ehituse digitaliseerimise trendid

McKinsey raportis tuvastati seitse valdkonda ehitussektori tootlikkuse parendamiseks: ehitusregulatsioon ja keskkond, koostööd soodustavad kommertstingimused, hanke ja tarneahela protsesside haldamine, ehitusprotsesside juhtimine, spetsialistide ja oskustöölise (ümber)õpe. Lisaks eelpool nimetatud valdkondadele oli selles nimekirjas loomulikult ehituse tehnoloogia selle kõige laiamas tähenduses ⁴¹. Selles peatükis käsitleme eelkõige ehituse digitaliseerimise olulisemaid trende ja takistusi.

Ehitusvaldkonna digitehnoloogia amplituuda sisaldab reaalsuse digitaliseerimist, andmete töötlemisest ja analüüsimist, modelleerimist, simuleerimist ja otsustamist toetavaid tehnoloogiaid. Internetis on mitmeid erinevaid skeeme ehituse digitehnoloogiate, sageli ehituse „start-up“ ettevõtete kontekstis, liigitamiseks. Sageli on neist vähe kasu, sest põhikategooriad pole selgelt defineeritud ja kategooriate valikuid pole põhjendatud. Meie eesmärk käesolevas töös pole seda probleemi lahendada, vaid luua piisav arusaamine ehituse digitaliseerimise vajadustest, mis mõjutavad ehitusvaldkonna õigusruumi arendamist.

Ehituse digitehnoloogiaid võib liigitada mitut erinevat moodi. Selles töös kasutatakse funktsionaalset liigitust ehk mida tehnoloogia teeb või peaks tegema. Need jagunevad üldistatult neljaks: (1) reaalsuse (objektide või protsesside) digitaliseerimine läbi andmete kogumise, (2) kogutud andmete alusel olukorra analüüs ja hindamine, (3) projektlahenduste (ehitise ja ehitamise protsessi) modelleerimine ja simuleerimine ja (4) ehitustegevuste automatiseerimine ja kommuniqueerimine. See tähendab sisuliselt tsüklit füüsilisest keskkonnast digitaalsesse keskkonda ja sealt tagasi füüsilisse keskkonda. See tsükel koos funktsioonidega rakendub ehituse elukaare üleselt kui ka igas ehituse elukaare üksikstaadiumis. Samuti peab tegema vahet, mis on baas- ja mis on teistjärku tehnoloogia. Näiteks sensortehnoloogia reaalsuse digitaliseerimiseks ja andmete kogumiseks on baastehnoloogia; digitaalkaksik aga teistjärku tehnoloogia, sest see baseerub mitmel baastehnoloogial ja katab kõiki nelja funktsiooni Joonis 9.



Joonis 9. Ehituse digilahenduste liigitus vastavalt nende funktsioonile.

⁴¹ Ehitustehnoloogia alla kuulub ehitusprotsesside digitaliseerimine, uued ehitusmaterjalid ja -tooted ning robotiseerimine/automatiseerimine majatehastes ja ehitusplatsil.

Järgnevalt kirjeldame Joonis 9 funktsioonide kaupa olulisemaid ehituse digitehnoloogiad. See nimekiri pole kindlasti lõplik. Digitaliseerimiseks andmete kogumisel kasutatakse näiteks kavandamise ja projekteerimise staadiumites laserskaneerimist ja fotogrammeetriat, ehitise ehitamise ja eksploatatsiooni käigus lisaks tehisnägemist ja sensoreid. Kogutud andmeid analüüsitakse näiteks masinõppe abil, et hinnata ehitusprotsessi tõhusust ehituse staadiumis või ehitise toimimist eksploatatsioonis. Need funktsioonid on eelduseks lahenduste ja protsesside kavandamiseks, modelleerimiseks ja simuleerimiseks ning lahenduste rakendamiseks füüsilise kontekstis.

MKM on seadnud eesmärgiks e-ehituse platvormi, digitaalse 3D kaksiku ja ehitise infomudeli kasutusele võtmise. Kui välja arvata ehituse infomudel, siis e-ehituse platvorm ja digitaalne 3D kaksik on kontseptsioonid mis sõltuvad baastehnoloogiast. See omakorda tähendab, et nende eesmärkide saavutamise sõltub peamiselt MKM-st mitte sõltuvatest osapooltest. Seetõttu peab riik, MKM-i eestvedamisel, kehtestama üldise ehitusvaldkonna teabehaldamise pikaajalise strateegia (poolitika ja regulatsioon ja standardid), et Eesti ehitussektori digipööre oleks edukas. See ei tähenda, et ainuke meede selle saavutamiseks on seadustega reguleerimine. Sageli piisab sellest, et riik kui tellija on ehitussektorile eeskujuks või näiteks kiirendab ja mugavdab erasektori seadusest tulenevaid ülesandeid ⁴².

Ehitussektori digitaliseerimisel peab lähtuma eesmärgipärasusest ja digitaliseerimine peab kasu tooma nii riigi- kui ka erasektorile. Seejuures peab erasektori kui andmete tootja nägema kasu „siin ja praegu“ mitte abstraktses tulevikus. See kasu peab avalduma ärikulude vähendamises, ajakulu vähenemises andmete esitamisel, menetlusaegade lühenemises ja menetluse läbipaistvuse suurenemises, uute teenuste arendamises, uue ettevõtluse soodustamises (nt „start-up“), riskide maandamises, korruptsiooni/“musta äri“ vähenemises jne.

Nende eesmärkide saavutamiseks peab tagama, et andmed oleks kvaliteetsed ja kättesaadavad ⁴³, infosüsteemid oleks koostalitusvõimelised ja küberturvalised ⁴⁴ ning intellektuaalomand oleks kaitstud ⁴⁵. See tähendab, et riik peab looma ühtse ehitusteabe haldamise raamistikku, pidades silmas lõppeesmärki, milleks on majandusklik kasu ja areng andmete omanikule.

Samuti, selleks, et see muutuks uueks reaalseks ehk praktikaks, peab sektoris arendama olemasolevaid ja uusi tehnoloogiasid ja teenuseid, tõstma avalikkusse teadlikkust ning harima valdkonna osapooli digitehnoloogiaste kasutamiseks. Keerukaks teeb selle see, et kõik neid asju peaks arendama enam-vähem paralleelselt ja koostöös riigiametite, haridusasutuste, alaliitude kui ka erasektori ettevõtetega. See tähendab, et ehitussektorit ehk süsteemi peab käsitlema terviklikult ja ainult süsteemselt arendades, on võimalik jõuda uude arengujärku ehitusvaldkonnas, mis oleks teadus- ja teadmispõhine.

⁴² Positiivse näitena võib välja tuua Maanteeameti poolt kasutajate suunamist e-teenindusse sõiduki omaniku vahetamiseks ja muude teenuste puhul. Seda tehti läbi soodsama riigilõivu kehtestamise, mida toetas suurepärase käepärasusega ja arusaadav ülesehitusega kasutajaliides. Tulemuseks oli see, et väga kiiresti viidi valdava osa tehingutest füüsilisest teenindusest e-teenindusse.

⁴³ Schuh, G., Dölle, C., Tönnies, C., 2018. Methodology for the derivation of a digital shadow for engineering management, in: 2018 IEEE Technology and Engineering Management Conference (TEMSCON). IEEE, pp. 1–6.

⁴⁴ Tao, F., Zhang, H., Liu, A., Nee, A.Y., 2018. Digital twin in industry: State-of-the-art. IEEE Transactions on Industrial Informatics 15, 2405–2415.

⁴⁵ Lamb, K., 2019. Principle-based digital twins. Centre for Digital Built Britain, Cambridge, UK; Poikola, A., Kuikkaniemi, K., Honko, H., 2015. Mydata a nordic model for human-centered personal data management and processing. Finnish Ministry of Transport and Communications.

1.7. Kokkuvõte

Kokkuvõttes võib öelda, et kõige olulisem sõnum on see, et EHR-ga seotud teemade lahendamine ei tõsta ehitussektori tootlikkuse probleemi, sest need on mujal kui loamenetluse digitaliseerimises. Ülejäänud teemad võib jagada nelja kategooriasse: (1) ehitussektor on süsteem, (2) ehituse juurdunud mõttemallid, (3) vastumeetmed, (4) digitaliseerimine ja (5) teekaart.

- (1) **Süsteem:** ehitusvaldkond on süsteem, mis omakorda on osa suuremast süsteemist. Suure ja keeruka süsteemi arendamisel ei piisa ühe või kahe muutajaga opereerimisest, käsitlema peab kogu ehitussektori ja selle dünaamikat. Näiteks on puudulik arendus- ja teadustegevus osaliselt tingitud valdkonnas toimetavate ettevõtete suurusest ja ehitusprojektide kasumimarginaalidest. Samuti tänastest lepinguvormidest ja hankekorraldusest ehitussektoris. Igasugune innovatsioon valdkondade üleselt on välistatud, sest ehitusprojekti osasid hangitakse jupi kaupa ja töö tasustamise skeem ei motiveeri kedagi innovatsiooni tegema. Samuti on oluline probleem puudulik koostöö erinevate osapoolte vahel. Koostöösse peavad olema kaasatud ehitusvaldkonna kui ka teiste valdkondade osapooled. Samuti peavad Eesti ehitussektor ja ülikoolid hakkama tegema koostööd. Ehitusettevõtted peavad õppima ära kasutama akadeemilist ressursi teadus- ja teadmispõhiseks muutumisel ning ülikoolid peavad leidma viise oma paremini nähtavaks tegemisel ja ehitusvaldkonda panustamisel. Lisaks teadus- ja arendustegevusele ülikoolide ja ettevõtete juures, peab mõtlema ehitushariduse ja täiendõppe edendamisele kõigil tasemetel. Näiteks, peab mõtlema sellel, kuidas muuta ehituse kutseharidust, et valmistada ette oskustöölisi tehastes BIM juhitud tootmiseadmete kontrollimiseks või ehitusplatsil ehitusteabe hankimiseks.
- (2) **Mõttemallid:** Samuti on oluline probleemi juurdunud mõttemallid ja sellest tulenevad käitumismustrid. Eelpoolt toodi välja viis mõttemalli, mis ühel või teisel kujul takistavad ehitussektori arengut: vääridentiteet, teabeprotsessid on formaalsus, ehitusprotsesside digitaliseerimine, ressurtsitõhusus ja ehitustootlikkus.

Tabel 2. Ehitusvaldkonnas evivad mõttemallid.

Mõttemall	Mõttemalli kirjeldus	Muutus
Vääridentiteet	Tulenevalt ehituse eripäradest on ehitust soovitud ja püütud eristada tootmistegevusest ja -valdkonnast, mistõttu on raisatud palju aega ehitusektori vääridentiteedi kujundamisele ehk eristamisele teistest sektoritest.	Ehitus on tootmisvaldkonna tootmisharu. Tulenevalt ehituse eripäradest – prototüüp, platsipõhine ja ajutised organisatsioonid –, nimetatakse ehitust projektipõhiseks tootmistegevuseks ja -süsteemiks. Eripärad on fundamentaalse tähtsusega ja neid likvideerides või vähendas läbi erinevate meetmete, on võimalik tõsta ehitussektori tootlikkust.
Teabeprotsessid on formaalsus	Ehitussektoris ollakse sageli jätkuvalt (tegudes) seisukohal, et ehituse kavandamise, projekteerimise ja ehitamise	Ehitusprojekti kavandamine, projekteerimine ja ehitamise ettevalmistamine loovad eelduse ehituse materjaliprotsesside

	ettevalmistuse periood on eelkõige formaalsus ja seotud erinevate lubade ja kooskõlastustega. Seda kinnitab Eesti ja Soome rekonstrueerimise projektide töökohtade arvu võrdlus (vaata 2.2).	tõhusaks teostamiseks. BIM annab võimaluse ennetada ja välistada probleeme materjaliprotsessides, kus parenduste ja muudatuste maksumus on kordades suurem.
Ehitusprotsesside digitaliseerimine	Ehitussektoris levib liigselt lihtsustatud mõttemall, et ehitusprotsessi digitaliseerimisest endast tuleneb soovitud või oodatud hüve, näiteks tootlikkuse kasv.	Ehitustootlikkuse probleem ei ole tingitud vähesest ehitusprotsesside digitaliseerimisest või probleemidest digilahendustega, pigem puudulikust ehituse arusaamisest. Hüvesid realiseeritakse läbi ehitusprotsesside, mis jagunevad teabe- ja materjaliprotsessideks. Ilma põhimõtteliste muutusteta teabe- ja materjaliprotsessides olulist tootlikkuse kasvu ei saavuta.
Ressursitõhusus	Ehitussektori üheks olulisemaks juurprobleemiks on see, et meil puudub ühtne arusaamine ehitustegevusest. Hetkel baseerub ehituspraktika ressursitõhusa tootmispõhimõtete osalisel rakendamisel ning voo- ja väärtustõhususe põhimõtete järgmine on puudulik või neist on loobutud.	Ehitussektori probleemide lahendamises on vajalik ressursi-, voo- ja väärtustõhususe tootmisteooriate kombineeritud ja tasakaalustatud käsitlemine. Igal ehitusprojektil on unikaalne kontekst, seetõttu on erinevates ehitusprojektides olulisem ressursi-, voo- või väärtustõhusus, kuid neid tuleb alati koos käsitleda.
Ehitustootlikkus	Klassikaline ehitustootlikkus hindamine baseerub ressursitõhususe mõttemallil, mida nimetatakse "musta kasti teooriaks". Selle käsitluse puhul keskendutakse ehitustootlikkuse suurendamiseks sisendite, väljundite optimeerimisele või inimtööjõu osakaalu vähendamisele tehnoloogia abil (k.a. digitaliseerimine). See mis jääb sisendite ja väljundite vahele on hinnangust välja jäetud ehk millest tootlikkus tekib.	Timmitud ehituse kontekstis kasvab ehitustootlikkus läbi kogu ehitusprojekti teostamisele kuluva aja lühendamise, mida saavutatakse raiskamise vähendamise teel.

Industrialiseerimine	Inimeste vastandumine ehituse industrialiseerimisele on üks olulisemaid probleeme. Kuigi üldiselt ollakse nõus soetama ja omama tehases toodetud autosid, mida saab ette antud valikute piires isikupärastada, siis hoonete puhul soovitakse ja eeldatakse, et need oleksid unikaalsed. See tingib selle, et igas projektis tegeletakse sama asja leiutamiselega.	Rõhk ehituse industrialiseerimisel peab liikuma ehitamise optimeerimiselt kavandamisele ja projekteerimisele. Tehasemajade keskseks teemaks peab olema tasakaalu leidmine ehitise süsteemide, osade ja sõlmede standardimise ja individuaallahenduste vahel, kasutades selleks hoonete platvorme, moodulid, eeltoodetud elemente ja digitaallahendusi individuaallahenduste masskohandamiseks.
----------------------	---	--

- (3) **Meetmed:** Ehitussektori probleemide leevendamiseks on eelpool nimetaud mitmeid meetmeid. Nende rakendamine praktikas on sageli jäänud eelpool nimetatud mõttemallide taha kinni. Kahjuks on ehitussektoris levinud argument, et „me oleme alati nii teinud“. Oluline on see, et ühe „mütsiga“ kõiki probleeme lüüa ei saa. Iga probleem vajab erinevaid meetmeid selle lahendamiseks või leevendamiseks. Näiteks ehituse eripärade likvideerimiseks on välja pakitud ehitiste standardimine (hoonete platvormid ja moodulid), tehaseliste pooltoodete kasutamine, pikaajalised partnersuhted, erinevate ehitusprojekti etappide integreerimine, digitaliseerimine ja pidev inimeste arendamine läbi täiendõppe ja muude tegevuste.
- (4) **Digitaliseerimine:** Ehitussektori digitaliseerimine peab olema eesmärgipärane ja peab kasu tooma riigi- kui ka erasektorile. Ehitusvaldkonna edukaks digipöördeks peab riik kehtestama üldise ehitusteabe strateegia ja raamistiku, et tagada andmete kvaliteet, infosüsteemide koostalitlusvõimet (näiteks IFC), säilitamine ajas, küberturvalisust ja andmete omand kaitset. Kindlasti peab selleks ka arendama olemasolevaid ja uusi tehnoloogiaid ja teenuseid, tõstma avalikkusse teadlikkust ning harima valdkonna osapooli digitehnoloogiate kasutamiseks. Keerukus seisneb selles, et süsteemi ehk ehitussektorit peab käsitlema terviklikult ja ainult süsteemselt arendades, on võimalik jõuda uude arengujärku ehitusvaldkonnas.
- (5) **Teekaart:** Ehitussektori tootlikus ehk tööviljakuse kasv ei teki pelgalt digitaliseerimisest, vaid sisulise töö ümber kujundamisest, lihtsustamisest jne. Lihtsustatud teekaardina võiks ehitusprotsesside digitaliseerimine koosneda neljast staadiumist: eelstaadium ja etapid I kuni III. Eelstaadiumi kaardistatakse olemasolev olukord informatsiooni ja materjali protsessides ning tuvastatakse väärtust lisavad ja mitte lisavad tegevused. I etapis võetakse kontrolli alla väärtust lisavad tegevused, eesmärgiga vähendada varieeruvust ning eemaldatakse või lihtsustatakse väärtust mitte lisavad tegevused. II etapis prototüübitakse lihtsustatud lahenduste abil soovitud protsesse ning alles IV etapis rakendatakse kõrgtehnoloogilisi lahendusi. Selliselt koostatud teekaardi eesmärk on vältida ebaefektiivsete protsesside digitaliseerimist, mis võivad kaasa tuua suuremat ebatõhusust. Bill Gatesi digitaliseerimise reegel ütleb, et kui digitaliseerid kaost, siis saab tulemuseks digitaliseeritud kaose.

Protsessi parendamise/
 automatiseerimise staadiumid

Eelstaadium	Töövoo analüüs			
I etapp	Väärtust lisav tegevus	Mitte väärtus lisav tegevus		
	Protsessi haldus Varieeruvuse vähendamine	Eemaldamine või lihtustamine Protsessi parendamine, projekteerimise parendamine		
II etapp	Eelautomiseerimine Lihtne ja odav tehnoloogia	<table border="1"> <tr> <td>Lihtsustatud tegevused Automatiseerimine lihtsa tehnoloogiaga</td> <td>Eemaldatud tegevused</td> </tr> </table>	Lihtsustatud tegevused Automatiseerimine lihtsa tehnoloogiaga	Eemaldatud tegevused
Lihtsustatud tegevused Automatiseerimine lihtsa tehnoloogiaga	Eemaldatud tegevused			
III etapp	Kõrgtehnoloogiline automatiseerimine			

Joonis 10. Ehitusprotsesside digitaliseerimise üldistatud teekaart.

2. EHITISE ELUKAAREL TÖÖDELDAVAD ANDMED JA SELLEGA SEONDUV ÕIGUSLIK RAAMISTIK

2.1. Ehitise elukaarel töödeldavad dokumendid ja andmed ning nende seos õigusliku raamistikuga

Analüüsi tulemusel selgus, et ehitise elukaarel töödeldakse alltoodud tabelis loetletud dokumente. Dokumentides sisalduvad andmed on esitatud analüüsi lisaks olevas tabelis⁴⁶.

Peamised järelused ehitise elukaarel töödeldavate dokumentide ja andmete osas on, et:

- Analüüsi käigus kaardistatud dokumendid ja andmed pärinevad paljudest erinevatest andmekogudest. Osa teabest hoitakse dokumendiregistris (nt ettekirjutused, otsused vms) või asutuse kodulehtedel (nt planeerimisvaldkonnas teostatud uuringud). Heal juhul on ühe ehitise kohta käiva elukaare informatsiooni osas terviklik ülevaade avalik-õiguslikke menetlusi läbi viival haldusorganil. Kuna ehitise asukohta (nt riskianalüüsid) ja ehitist iseloomustavat teavet hoitakse ja menetletakse eraldi, siis ei ole ehitist mõjutav asukohainfo elukaare hilisemates etappides ehitustegevusega lihtsasti seostatav (nt ehitise ümberehitamist ja kasutusotstarbe muutmist võivad mõjutada hilisemalt piirkonda tehtud riskianalüüsid teiste ehitiste või alade kohta vms teave).

Avalik sektor soovib kasutada kogu ehitise elukaarel töödeldavat informatsiooni läbivalt ehitise elukaare vältel. Sellest tulenevalt ei saa analüüsis välja tuua, millises elukaare etapis, milline informatsioon on nende jaoks oluline. Läbi viidud intervjuude käigus selgus, et teatud haldusorganite jaoks on oluline võimalikult ajakohane informatsioon, nt on olulised siselahenduste muudatused pääste ja evakuatsiooni tagamiseks. Samas jõuab info EHRi peamiselt käimasolevate menetluste raames ning seda ei kanta sinna hilisemate muudatuste tegemisel vabatahtlikult. Õiguspoliitiliselt on vajalik otsustada, kas ja kuidas soodustada vaba ehitustegevuse raames tehtud ehitustööde kohta käiva informatsiooni kogumist EHR.

- Erasektor kasutab ehitise elukaare informatsiooni vajaduspõhiselt vastavalt sellele etapile, kus parajasti töid teostatakse. Näiteks ehitusprojekti kohta käivaid alusandmeid kasutab reeglina projekterija. Kui avaliku sektori vajadused on ette ennustatavad, sest õigusaktides on määratletud menetlused, kus dokumente ja andmeid töödeldakse, siis erasektori vajadused ei ole reglementeeritud. Sellest tulenevalt ei ole mõistlik reguleerida elukaare etappide kaupa juurdepääsu konkreetsele teabele. Erasektori osapooli (ka elukaarel kajastamata osalised) on palju ning nende vajadused erinevad. Kasu digilahendustest on aga suur siis, kui riik võimaldab andmeid ja dokumente vajaduspõhiselt kiirelt ja lihtsa vaevaga töödelda. Lisaks on andmetega seonduvate teenuste loomisel oluline, et töödeldavad andmed oleksid piisavalt informatiivsed.

Järgnevates alapeatükkides on selgitatud, kuidas käsitleda tabelis sisalduvad dokumente ja nendes olevad andmed avaliku teabe ning isikuandmete kaitse õiguse vaguses.

Kokkuvõtvatel skeemidel andmete töötlemise kohta on selgitatud, kes ja millistel viisidel saab õiguslikus vaates dokumente ja andmeid töödelda. Käesoleva analüüsi kontekstis on oluline tähele panna, et ehitusvaldkonnas puuduvad spetsiifilised alused, mis lubavad või piiravad andmete töötlemist. Seega kohalduvad kogu ehitise elukaare vaates teabeõiguse üldreeglid.

⁴⁶ Esitatud eraldi exceli failina.

2.2. Andmete töötlemisega seonduv põhiseaduslik raamistik

EHR-s töödeldavad andmed võivad olla nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute andmed. Töödeldavate andmetega seonduvaid põhiõigusi tuleb uurida selleks, et tuvastada põhiseaduslikud raamid andmete töötlemiseks olukorras, kus töötlemine ei ole valdkondlikult täpselt reguleeritud. Käesolev analüüs on eelkõige seotud PS §-ga 19 (õigus informatsioonilisele enesemääramisele), §-ga 26 (õigus eraelu puutumatusel), §-ga 31 (ettevõtlusvabadus), §-ga 32 (õigus omandi puutumatusel), §-ga 33 (õigus kodu puutumatusel) ning §-ga 44 (õigus saada informatsiooni). Põhiseadusliku raamistiku kaardistamine võimaldab hilisemalt täpsemalt analüüsida juurdepääsu piiramise või laiendamise võimalusi ning tasakaalustada erinevad põhiõigused.

2.2.1. Õigus saada informatsiooni

EHR-s sisalduv teave on oma olemuselt avalik teave, mis on kättesaadav määratlemata ringile isikutele. Sellest tulenevalt on siinkohal asjakohane analüüsida, millised õigused või kohustused tulenevad PS §-st 44, et saada aru, milliseid piiranguid võiks seadusandja andmete kättesaadavuse osas kehtestada. PS § 44 lõikes 1 on määratletud põhiõigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Formuleering „üldiseks kasutamiseks levitatav” tähendab, et informatsioon on tehtud vabatahtlikult või seaduses sätestatud kohustust täites kättesaadavaks individuaalselt kindlaksmääramata isikute ringile, kusjuures ei ole oluline informatsiooni edastaja ega ka selle kandja.⁴⁹ Teisisõnu, tegu on avalikku teabelevisse suunatud informatsiooniga, mille (vähemalt üheks) sihtgrupiks on avalikkus.⁵⁰

PS § 44 lõikega 1 on seotud riigi positiivne tegutsemiskohustus, mis tähendab eeskätt seda, et avalik võim on ise kohustatud teatud informatsiooni avalikustama (sh vajadusel looma vastava regulatsiooni) ning samas nägema ette normistiku, mis kohustaks ka eraõiguslikke isikuid kas avalikes huvides või teiste isikute põhiõiguste tagamiseks teavet avalikustama. Eraõiguslikele isikutele avalikustamiskohustuse panemine peab mõistagi olema kooskõlas PS-ga ega tohi ülemääraselt riivata nende eraelu puutumatus, ettevõtlusvabadust vms põhiõigust, see tähendab, et tuleb leida kohane tasakaal eri põhiõiguste vahel.⁵¹ Seega on ühelt poolt küll avaliku võimu kohustuseks avalikustada AvTS § 28 tähenduses kohustuslikult avalikustavat teavet EHR-s, kuid teisalt on see olulisel osal seotud ka erasektori kohustusega nimetatud teabe avaldamiseks, eeldusel, et avalikustamine ei lähe kaugemale lubatust.

Kindlasti peab sel eesmärgil avalikustatav teave olema täpne, korrektne, ajakohane ja kohases tasakaalus avalikustatava isiku põhiõigustega, kuna riigi autoriteet annab jagatavale teabele kolmandate isikute ja avalikkuse silmis uue kvaliteedi.⁵² Riigil ei ole kohustust tagada kõigi informatsiooniallikate tasuta kasutamist, kuid teatud miinimumstandardid peab riik tagama: näiteks võimaldama juurdepääsu infoallikatele ja tagama, et vähemalt osad neist oleksid kättesaadavad kas tasuta või mõistlike kulutustega.⁵³

⁴⁹ RKÜKo 3-3-1-5-09, p 21.

⁵⁰ PS § 44, komm. 9 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

⁵¹ PS § 44, komm. 14 – Ü. Madise jt (toim).

⁵² RKHKo 3-3-1-3-12, p 14; RKHKm 3-3-1-33-16, p 15.

⁵³ PS § 44, komm. 15 – Ü. Madise jt (toim).

PS §-s 44 nimetatud põhiõigused ei ole piiramatud. Lõikes 1 sätestatud õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni on reservatsioonita põhiõigus ja seega peavad selle põhiõiguse piirangud olema õigustatavad teiste põhiseaduslike väärtustega või teiste põhiõigustega. PS § 44 lg 2 on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus – selle kohaselt ei laiene juurdepääsuõigus andmetele, mille väljaandmine on seadusega keelatud, näiteks riigisaladuse kaitse alla olevale teabele, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmetele. Taoline seadusereservatsioon võimaldab õigust küllaltki ulatuslikult piirata – eeldusel, et seadusega kehtestatud piirangul on legitiimne eesmärk ja kehtestatav piirang on proportsionaalne.⁵⁴

Kuigi EHR-s kajastatavad andmed on avalikud ning eesmärk on säilitada PS §-s 44 toodud avalikkuse õigus informatsioonile, tuleb täiendavalt arvestada andmete ja dokumentide osas juurdepääsupiirangute seadmise ning asutusesiseks teabeks tunnistamise vajadust nii avaliku teabe seaduse kui ka isikuandmete kaitse seaduse seisukohast, pidades silmas põhiseaduse §-s 44 toodud põhiõigust saada informatsiooni ning nimetatud õigusest erandite tegemise võimalusi ehitusvaldkonda puudutava teabe osas. Seega käsitletakse eelnimetatud detailsemalt käesoleva analüüsi peatükis 2, analüüsides andmete töötlemist avaliku teabe õiguse kontekstis, sh erinevaid piiranguid üldisest avalikustamise kohustusest, peatükis 3 riigisaladuse ja salastatud välisteavet käsitleva teabe osas ning peatükis 4 andmete töötlemise osas isikuandmete kaitse õiguse kontekstis.

2.2.2. *Õigus eraelu ja kodu puutumatus*

Ühe võimaliku aluse PS §-st 44 tuleneva informatsioonipõhiõiguse piiramiseks annab põhiõigus eraelu ja kodu puutumatus. Tegemist on relevantse piiranguõigusega, sest EHR-s sisalduvad andmed seoses ehitise, ehitamisega seotud isikute ja ehitise omanikuga võivad riivata mõlemat - inimese eraelu ja kodu puutumatus.

Põhiõiguse eraelu puutumatusle sätestavad PS § 26, Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIÕK) artikkel 8 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 7.⁵⁵ Kodu puutumatus kaitsega seonduv õigusraamistik tuleneb PS § 33 ja sarnaselt eraelu puutumatuslega ka EIÕK artiklist 8. Õigus kodu puutumatusle laieneb ka juriidilistele isikutele.⁵⁶ Isikuandmete kogumise, avaldamise vm viisil töötlemise puhul tuleb arvestada isikuandmete kaitse üldmäärusest tuleneva regulatsiooniga, aga ka võimalike põhiõiguslike ning seadusest tulenevate piirangutega. Igasugune isikuandmete töötlemine tekitab kõrgendatud vajaduse tagada andmesubjektide põhiõiguste ja -vabaduste, eeskätt eraelu puutumatus kaitse.⁵⁷

Sarnaselt eraelu puutumatusle tuleb ka õigust kodu puutumatusle tõlgendada laialt, hõlmates esemelisse kaitsealasse mitte ainult kodu kui inimese peamist eluruumi, vaid ka ruumi, mida üldlevinud arusaamade järgi võib pidada inimese isiklikuks alaks ja millega inimene tunneb tihedat sidet. EIK tõlgendab kodu mõistet avaralt, laiendades seda ka suvilatele ja haagissuvilatele ning ametiruumidele, kuivõrd EIÕK-s käsitletud prantsuskeelne kodu mõiste *domicile* on sisult avaram kui inglisekeelne sõna *home*.⁵⁸ Samuti kuulub EIÕK art 8 kaitsealasse laiendatult ka õigus olemasoleva kodu säilitamisele, mis tähendab ka eluruumi

⁵⁴ PS § 44, komm. 31 – Ü. Madise jt (toim).

⁵⁵ EIÕK ja EL põhiõiguste harta on Eestile õiguslikult siduvad, otsekohalduvad ning kohtulikult realiseeritavad.

⁵⁶ RKPJKo 04.11.1993, III-4/1-4/93.

⁵⁷ Vt selle kohta EKo 20.05.2003, C-460/00, C-138/01 ja C-139/01, Österreichischer Rundfunk, p 68.

⁵⁸ EIKo 16.09.1992, Niemietz vs. Saksamaa, p 30.

lammutamist, sh ka ebaseadusliku ruumi lammutamist saab pidada sekkumist kodu puutumatusesse.⁵⁹ Küll aga on EIK leidnud, et kodu puutumatus kaitsealas praktikas ei ole kodu puutumatus hõlmatud eluruumid, mida isik alles kavatses hakata elamiseks kasutama (nt ehitamisel olevad uusarendused).

PS-is on kodu mõiste sõnastatud avaramalt kui EIÕK-s, laiendades kodu puutumatus kaitset ka isiku töökohale. Samuti alates *Société Colas Est* jt vs. Prantsusmaa otsusest hõlmab kodu mõiste EIK käsitluses ka äriühingu ruume. Kodu puutumatus kaitseala piiritlemiseks pole eluruumi, valduse ja töökoha mõistete vahetegu oluline. Samas ei ole kinnipeetava kasutuses olevat vanglakambrit tema koduks PS § 33 tähenduses peetud. Erihooldekodude patsientide kasutuses olevate ruumide või lastekodude eluruumide kuulumine § 33 kaitsealasse on siiski võimalik, arvestades seal elavate isikute tihedat seost eluruumiga ja põhiõiguste kaitseala laia tõlgendamise vajadust isiku huvide tõhusamaks kaitseks.⁶⁰

Laiema tõlgendamise mõistes on oluline analüüsida kas PS § 33 kaitseb lisaks füüsilisele ruumile ka virtuaalset keskkonda. Virtuaalse keskkonna käsitlus on oluline ennekõike digilahenduste kasutuselevõtmise puhul. Juba täna on võimalik BIM mudelite ja lahenduste teel kuvada hooneid ja ruume 3D vaates, sh virtuaalprille kasutades. Sellise võimaluse edaspidine integreerimine EHR-i juurde võimaldaks oluliselt sekkuda isiku eraellu ja/või kodu puutumatus õigusesse, kuna BIM võimaldab kujutada füüsilisi hooneid ja ruume virtuaalses keskkonnas väga sarnaselt reaalsusega. Kuigi virtuaalne keskkond ei pruugi vastata reaalsusele, võib BIM lahendusena kuvatu siiski asendada füüsilist ruumi virtuaalselt, olenevalt kuvatu ja sisestatud andmete täpsusastmest. Põhiseaduse kommentaaride autorid⁶¹ on leidnud, et kodu puutumatus põhiõigus pigem ei kohaldu virtuaalse keskkonna osas ning elektrooniliste andmekandjate puutumatus tuleb kaitsta eraellu puutumatus kaudu. Seda põhjusel, et kodu hõlmab eelkõige füüsilist ruumi, millega isikul on tihe seos ning arvutisüsteemi läbivaatus seondub kitsalt konkreetse esemega, mitte niivõrd elukeskkonnaga. Samuti on viidatud, et kuna kodu puutumatus eesmärk on kaitsta isiku eraellu avaliku võimu sekkumise eest, siis seda enam ei ole virtuaalse keskkonna puhul tegemist PS § 33 kohaldamisalaga, kuna kodu puutumatus kaitseb isikut ennekõike sissetungimise ja läbiotsimise eest, samuti koju sisenemise takistamise, lammutamise, eluruumi väljatõstmise ja kodust minemaajamise eest.

Käesoleva analüüsi autorid leiavad, et hoonete ja ruumide virtuaalsel kuvamisel BIM lahenduste kaudu tuleb siiski kaaluda PS § 33 avaramat tõlgendamist tulevikust, et takistada ebamõistlikku ning põhjendamatut sekkumist isiku eraellu ning tagada efektiivne kaitse kodu puutumatus põhiõiguse tagamiseks. Kuna eraellu puutumatus kaitse laieneb ennekõike füüsilistele isikutele (juriidiliste isikute puhul pigem erandkorras), tuleb seda enam kodu puutumatus kaudu laiendada kaitset ka juriidiliste isikute ruumide suhtes, kuivõrd kodu puutumatus kaitse alla kuuluvad juba täna töökohad ning äriühingute ruumid. Kuvades eluruumi või äriühingute ruumi virtuaalsel kujul avalikult, lihtsustaks see nende ruumide vastu rünnete toimepanemist (nt sissepääsmised), mistõttu tuleks kaaluda kodu puutumatus eseme kohaldamisala laiendamist, sh teabe avalikkuse juurdepääsu piiramist või juurdepääsupiirangute seadmist teatud teabe osas, millele juurdepääs võimaldab ebaproportsionaalselt riivata isikute põhiõiguseid.

⁵⁹ EIKo 13.08.2007, McCann vs. Ühendkuningriigid, p 46; EIKo 21.07.2016 Ivanova ja Cherkezov vs Bulgaaria, p 62.

⁶⁰ PS § 33, komm. 6 – Ü. Madise jt (toim).

⁶¹ Samas.

Põhiõigus eraelu ja kodu puutumatusse nõuab, et isikuandmete kaitse erandid ja piirangud piirduksid rangelt vajalikkuga.⁶² Euroopa Kohtu hinnangul hõlmab eraelu puutumatus muuhulgas seda, et andmesubjekt saab veenduda, et tema isikuandmed on õiged ja neid töödeldakse seaduslikult.⁶³ Õigus isikuandmete kaitsele on isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 4 p-st 1 tulenevalt seotud üksnes füüsilisest isikust andmesubjektidega. See tähendab, et juriidilisel isikul puuduvad üldreeglina isikuandmete regulatsioonist tulenevad tagatised tema kohta käivate andmete kaitseks. See tähendab, et andmesubjektil peavad isikuandmete töötlemise lubatavuse korral olema piisavad kaitsemeetmed isikuandmete töötlemisest ülevaate saamiseks. See võib väljenduda näiteks selles, et isikuandmete töötlemine logitakse ja andmesubjektil on võimalik logides sisalduva informatsiooniga tutvuda. Andmesubjekti õiguste tagamise küsimus on olulisel kohal ka EHR-s sisalduvate andmete avalikustamisel. Käesoleva analüüsi kontekstis peab andmesubjektil olema võimalik tutvuda ning parandada teda otseselt tuvastada võimaldavaid andmeid, mitte ehitise tehnilisi andmeid.

Põhiõigused ja vabadused on oma olemuselt igaühe õigused – need kohalduvad universaalselt ja võrdselt kõigile. „Kõigi“ all on siiski esmajoones mõeldud füüsilisi isikuid, juriidilistele isikutele laienevad põhiõigused ja -vabadused PS § 9 kohaselt niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

Arvestades põhiõiguste ajas muutuvat sisu, on EIK antud küsimuses siiski leidnud, et EIÕK artikkel 8 kaitseala on mõnel juhul vajalik laiendada ka juriidilistele isikutele: mõistet “eraelu” tuleks kohtu hinnangul tõlgendada nii, et see hõlmaks füüsiliste ja juriidiliste isikute ameti- või äriala tegevust.⁶⁴ Nimetatud seisukohale on oma praktikas tuginenud ka Euroopa Kohus.⁶⁵ Samas on Euroopa Kohus leidnud, et juriidilised isikud saavad EL põhiõiguste harta artiklitele 7 ja 8 (eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse) tugineda ainult siis, kui juriidilise isiku ametliku nime kaudu on võimalik tuvastada üks või mitu füüsilist isikut.⁶⁶ Seega on teatud juhul võimalik eraelu puutumatus kohaldada ka juriidiliste isikute suhtes. Küsimus juriidiliste isikute eraelu kaitsest saab siiski tekkida alles juhul, kui kaitset vajav õiguslik positsioon jääb välja muude erioiguste (nt ettevõtlusvabadus, omandipõhiõigus, sõnumite saladus) kaitse alt.⁶⁷

Piiranguid teabe avalikustamise ning juurdepääsu osas, mis seonduvad ka eraelu kaitse (sh isikuandmete kaitse regulatsioon) ning kodu puutumatusse, on täpsemalt analüüsitud käesoleva analüüsi peatükkides 2, 3 ja 4.

2.2.3. Õigus tegeleda ettevõtlusega

Juriidiliste isikute andmete kaitse seonduv ettevõtlusvabadusega. Kui füüsiliste isikute andmeid kaitseb põhiõiguste tasandil eelkõige õigus eraelu ja kodu puutumatusse, siis juriidilistele isikutele võib kaitset pakkuda PS §-s 31 toodud õigus tegeleda ettevõtlusega. Õigus tegelda ettevõtlusega ehk ettevõtlusvabadus on seotud ja kattub osaliselt §-s 29 sätestatud õigusega valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Õigusel on tihe seos ka §-s 32 sätestatud

⁶² EKo 27.09.2017, C-73/16 Peter Puškár vs Slovakkia, p 112.

⁶³ EKo 07.05.2009, C-553/07 Rijkeboer, p 49.

⁶⁴ EIKo 16.12.1992 Niemietz vs Saksamaa, p 29-30; EIKo 16.04.2002, Société Colas Est jt vs Prantsusmaa, p 41; EIKo 28.01.2003, Peck vs Ühendkuningriik, p 57; EIKo 16.02.2000, Amann vs Šveits, p 65; EIKo 04.05.2000, Rotaru vs Rumeenia, p 43.

⁶⁵ EKo 14.02.2008, C-450/06, Varek Sa vs Belgia, p 48.

⁶⁶ EKo 09.11.2010, ühendatud kohtuasjad C-92/09 ja C-93/09 Volker und Markus Schecke, p 53.

⁶⁷ PS § 26, komm. 26 – Ü. Madise jt (toim).

omandiõigusega – seda nii ettevõtlusega tegeleva isiku vara (nt aktsiad või osad) kui ka äriühingu vara (nt ärisaladus) kaitsmisel.⁶⁸

Riigi positiivsete kohustuste hulka seoses ettevõtlusvabadusega kuulub kohustus luua õiguslikud raamistikud ettevõtlusvabaduse teostamiseks, sh äriõiguse ja ühinguõiguse normid, tagada õiguslik keskkond vaba turu toimimiseks ning kaitsta ettevõtjat teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest konkurentsi takistamisel või äritegevuse kahjustamisel.⁶⁹ Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks.⁷⁰ Seega ei tohiks EHR-i arendamisel võtta abinõusid, mis takistavad, kahjustavad või kõrvaldavad mõne ettevõtlusega seotud tegevuse, panevad ettevõtlusega seotud tegevuse osas isikutele täiendavaid teavitamiskohustusi või muid kõrvalkohustusi. Käesoleva töö autorid näevad EHR-i, sh BIM mudelite rakendamise arendamist pigem ettevõtlusvabaduse arendamise, kui piiranguna, kuivõrd juriidilistele isikutele tagatakse rohkem võimalusi äritegevuse arendamisel.

2.2.4. Õigus omandi puutumatusete, sealhulgas ärisaladuse kaitse põhimõtted

PS § 32 sätestab omandipõhiõiguse. Käesoleva analüüsi kontekstis on omandipõhiõigus seotud eelkõige ärisaladuse kaitsega. Ärisaladuse kaitsega võivad olla hõlmatud EHR-s nähtuv ehitise seonduv dokumentatsioon ja nendes sisalduvad andmed. Lisaks omandipõhiõigusele on ärisaladusel oluline roll ka eespool kirjeldatud ettevõtlusvabaduse kontekstis, kuna igasuguse ärilise informatsiooni saladuses hoidmise eesmärk on sellise teabe omamisest tuleneva konkurentsielise kaudu tulu saamise piiramine. Seega on ärisaladusena märgitud informatsiooni puhul oluline hinnata, kas sellise teabe avalikustamine EHR-s võib eelnevalt nimetatud olukorra tekitada. Et hoomata ärisaladuse kaitseala piiravat mõju EHR-s sisalduvate andmete avalikustamisele, kasutamisele jm viisil töötlemisele, tuleb määratleda ärisaladuse mõiste ja selle esemeline kaitseala, mida analüüsitakse täpsemalt käesoleva analüüsi peatükis 2.4.7.

⁶⁸ PS § 31, komm. 1 – Ü. Madise jt (toim).

⁶⁹ RKÜKo 3-4-1-2-13, p 105.

⁷⁰ RKPJKo 3-4-1-6-00, p 11; RKPJKo 3-4-1-3-12, p 41; RKÜKo 3-4-1-2-13, p 112.

3. ANDMETE TÖÖTLEMINE AVALIKU TEABE ÕIGUSE KONTEKSTIS

Eelnevas peatükis käsitleti andmete avalikustamisega seonduvat põhiõiguslikku raamistikku. Kuigi andmetele ja dokumentide avalikustamine ja nendele juurdepääsu tagamine on seotud selliste põhiõigustega nagu õigus informatsioonilisele enesemääramisele, õigus eraelu puutumatusse ja kodu puutumatusse, ettevõtlusvabadusele ning õigus omandi puutumatusse, vastandub eelnevale igäihe õigus saada avalikuks kasutamiseks mõeldud teavet. EHR vaates on õigusraamistiku käsitlemine vajalik, sest olemasolev EHR ja loodav e-ehituse platvorm koondavad endas hulgaliselt erisuguseid andmeid ja dokumente.

Avaliku teabe töötlemist reguleerib AvTS, mille eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe avalikkus ja igäihe juurdepääsu võimalus, seejuures määratledes juurdepääsupiiranguga teave ning teabele juurdepääsu võimaldamisest keeldumise või lubamise alused. Teabe kättesaadavuse vaates on oluline käsitleda isikuandmete kaitse üldmäärust koosmõjus isikuandmete kaitse seadusega (IKS), andmaks ülevaate millised EHR-s asuvatest andmetest on isikuandmed ning analüüsivaks võimalikke seaduslikke aluseid, lepingust tulenevad aluseid ja õigustatud huvi isikuandmete töötlemiseks.

Teatud määral seonduvad andmete töötlemisega ka kohtumenetlusseadused, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (RSVS), keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS) ning seonduvate andmekogude põhimäärused, mis kirjeldavad muuhulgas andmekogudes kogutavaid andmeid ning nendele juurdepääsu võimaldamise aluseid.

Õigusraamistiku käsitlemisel kasutatakse üldmõistet töötlemine, mis pärineb isikuandmete kaitse õiguse valdkonnast. Töötlemine on üldtermin iseloomustamiseks andmete liikumist ehitise elukaarel. Töötlemine hõlmab endas igasuguseid andmetega tehtavaid toiminguid, sealhulgas juurdepääsu võimaldamist, salvestamist, ristikasutust, nähtavaks tegemist, allalaadimist, arhiveerimist jne. Riigi vaates on oluline, et andmete töötlemiseks oleks seaduslik alus. Seaduslik alus tähendab, et riik on loonud õigusaktides andmete tundlikkusele vastava piisava aluse andmete töötlemiseks.

3.1. Avaliku teabe olemus ning seosed ehitisregistriga

Avalik teave on 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.⁷¹ Sealjuures ei erista seadus, kas tegemist on dokumentide või andmetega olenemata nende jäädvustamise viisist, sest avalikuks teabeks tuleb lugeda kogu avaliku sektori valduses olevat teavet, olenemata sellest, kas teavet tuleb dokumendiregistris registreerida või mitte. Samuti ei tee seadus vahet, kas andmed pärinevad füüsilistelt või juriidilistelt isikutelt.

PS § 44 kohaselt on igäihel õigus saada üldiseks kasutamiseks mõeldud levitatavat informatsiooni. Avalik teave on oma olemuselt avalik ning igäihele juurdepääsetav, kui ei rakendu AvTS-s sätestatud juurdepääsupiirangud. Juurdepääsupiirang ei ole absoluutne, sest juurdepääsu võidakse diskretsioonotsuse alusel võimaldada ka asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele (edaspidi AK teave), kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve ning juhul, kui see on mõistlik⁷² ja võimalik, selekteerides kogu teabest välja andmed, millele

⁷¹ AvTS § 3 lg 1.

⁷² Mõistlikkuse puhul tuleb lähtuda AvTS § 23 lg 2 p-st 3, mis annab teabevaldajale õiguse teabenõude täitmisest keelduda.

juurdepääsupiirangut kohaldama ei pea. Seega tuleks osalist avalikustamist alati teabevaldaja poolt kaaluda.

AvTS § 23 lg 2 p 3 annab aluse teabenõude täitmisest keelduda, kui selle täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi. Seevastu on ringkonnakohus möönnud, et kuigi liiklusregistrile esitatavate päringute arv tõenäoliselt suureneb ja seetõttu suureneb ka registripidaja haldus- ja töökoormus, ei anna see iseenesest õigust välistada kolmanda isiku põhjendatud ja õigustatud huvi alusel esitatud taotluse menetlemist ja huvide kaalumise tulemusena ka taotluse rahuldamist.⁷³ Sarnane põhimõte kehtib ka EHR-i andmete avalikustamisel – pelgalt halduskoormuse kasv ei saa olla keelduvate otsuste tegemise alus.

Siiski ei saa eeldada, et esitatavate teabenõuete hulk massiliselt e-ehituse platvormi arendamisel kasvab, kuivõrd säilib EHR-s kajastuvate andmete üldine avalikkuse põhimõte, teatavate erisustega AK teabe osas, mida käsitletakse järgnevates alapeatükkides. Isegi juhul, kui eeldada teabenõuete arvu massilist kasvu, ei kaasne Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui EHR-i vastutavale töötlejale täiendavat halduskoormust, kuna üldjuhul pole MKM teabevaldajaks. Teabenõue on oma olemuselt päring, mille täitmine ei sea täiendavaid lisakohustusi MKM-le, kui üksnes selle edasisaatmist küsitud andmeid ja dokumente omavale teabevaldajale.

Andmekogu on riigi infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. Andmekogus töödeldavate korrastatud andmete kogum võib koosneda ka üksnes teistes andmekogudes sisalduvatest unikaalsetest andmetest, nagu edaspidi e-ehituse platvorm. EHR on andmekogu ning sisaldab avalikku teavet. EHRi pidamise eesmärk on hoida, anda ja avalikustada teavet kavandatavate, ehitavate ja olemasolevate ehitiste ning nendega seotud menetluste kohta.⁷⁴ Sarnane andmekogu EHR-ga on riigi kinnisvararegister, milles olevatele andmetele on registris ööpäevaringne tasuta juurdepääs veebilehe kaudu, kuid juurdepääsupiiranguga (AK teabele) tagatakse juurdepääs AvTS sätete alusel.

EHR on andmekogu, mis koosneb dokumentide andmebaasist ja registriandmetest. Neid dokumente ja andmeid saab pidada avalikuks teabeks AvTS tähenduses. Kuivõrd eesmärk on ka BIM ruumilise infomudeli integreerimine EHR-ga, on võimalik BIMi kasutada ühe andmete kuvamise viisina. Kuna avalikuks teabeks saab lugeda mis tahes viisil mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teavet, mis on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites, on ka BIM infomudelina kajastatav ehitusteave avalikuks teabeks AvTS tähenduses ning puudub vajadus selles osas seadusandluse muutmiseks.

Andmeid kantakse üldjuhul registrisse andmeandja koostatud või talle esitatud alusdokumentides olevate andmete alusel või infosüsteemi andmevahetuskihi kaudu andmepäringut esitades.⁷⁵ Sellisteks alusdokumentideks on ehitise või ehitamisega seonduvad taotlused, teatised, load ja ettekirjutused, ehitise kui vallasasja käsutamise või pärimise dokumendid ning keelde ja areste käsitlevad dokumendid ning teenuseosutajaga sõlmitud

⁷³ TlnRK 20.09.2018, 3-17-321, p 24.

⁷⁴ Ehitisregistri põhimäärus, § 2.

⁷⁵ Ehitisregistri põhimäärus, § 31 lg 1.

lepingud tehnosüsteemide olemasolu kohta.⁷⁶ Alusdokumentide puudumisel võib ehitise andmed tuletada ortofotode ja ajalooliste kaartide alusel.⁷⁷

EHR-i kui andmekogu vastutav töötleja on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kelle ülesanne on ennekõike vastutada registri seaduslikkuse, haldamise ja arendamise eest, tagades nii tehnoloogilise keskkonna ja registri funktsioonide toimimise kui ka vaba juurdepääsu registri andmetele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiiranguid.⁷⁸ Andmeandjateks, kellele lasub andmete esitamise kohustus, võivad olla nii füüsilised ja juriidilised isikud, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused kui ka teised EHRi põhimääruse §-s 32 nimetatud isikud, nagu näiteks lisaks kohalikele omavalitsustele ka notarid, kohtutäiturid, energiamärgiseid andvad ettevõtjad, soojus- ja jahutusseadmete paigaldajad, võrguvaldajad.

Oluline on eristada vastutavat ja volitatud töötlejat, kuivõrd registrisse kantavate andmete õiguse eest vastutab ka volitatud töötleja⁷⁹, MKM vastutava töötlejana ei ole kohustatud andmete tõelevastavust sisuliselt kontrollima. Vastutav töötleja kohustub üksnes tagama, et registris avaldatud andmed vastavad volitatud töötleja poolt esitatud andmetele.⁸⁰ Samuti ei saa MKM otsustada AK teabele juurdepääsu tagamise üle, kuivõrd vastutus selle eest lasub üksnes volitatud töötlejal (st teabevaldajal oma ülesannete täitmise raames). Selliseks teabevaldajaks võib olla näiteks KOV ehitusloamenetluse faasis.

Teabe saamise õigus laieneb igale füüsilisele ja juriidilisele isikule. Kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule (kui seadus ei sätesta teisiti, ka välismaalasele ja kodakondsetule) tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Isikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Seega on EHR-le juurdepääsu kujundamisel oluline arvestada nii laiema, igapäevase õigusega saada avalikuks kasutamiseks mõeldud teavet. Teisest küljest aga isikuandmete kaitse regulatsiooni dubleeriva nõudega, kus igapäevane õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega. Andmekogusse andmete kogumisel lähtutakse andmete ühekordse küsimise põhimõttest.⁸¹ See tähendab, et riigil on keelatud koguda dubleerivaid andmeid. Kogumist tuleb käsitleda samaväärselt isikult andmete küsimisega – seega, asjaolu, et ühed ja samad andmed on kuvatud mitmetes andmekogudes, ei ole probleemiks.

Avaliku teabe töötlemise osas saab eristada kahte suuremat vaadet – avalikkuse juurdepääs töödeldavale teabele ning avaliku võimu juurdepääs andmetele seoses oma ülesannete täitmisega (nt loamenetluste raames). Avaliku teabega seotud, kuid eraldiseisev regulatsioon, on isiku poolt enda andmetega tutvumise õigus ja kord⁸², see tähendab näiteks kinnisasja omaniku õigust tutvuda tema kinnisasja kohta käivate andmetega. Kuivõrd täna EHR-s enda andmetega tutvumise võimalus puudub, on oluline sellise funktsionaalsuse väljatöötamine. Ühe

⁷⁶ Ehitisregistri põhimäärus, § 31 lg 1, 4.

⁷⁷ Samas, § 31 lg 3.

⁷⁸ Samas, § 4.

⁷⁹ Samas, § 34 lg 1.

⁸⁰ Samas, § 34 lg 2.

⁸¹ AvTS § 43¹ lg 3.

⁸² AvTS § 28 lg 1 p 31¹.

võimalusena võib omandisuhte tuvastamise siduda läbi kinnistusraamatu andmete, tagades sisseloginu ja vastava kinnisasja omaniku kokkusobivuse automaatkontrolli.

Järgnevalt käsitleme avalikkuse juurdepääsu erinevaid võimalusi AvTS kohaselt. AvTS põhimõte on, et andmed on üldreegli kohaselt avalikud, välja arvatud juhul, kui neile rakendatakse juurdepääsupiiranguid – samasugusest põhimõttest tuleks lähtuda ka e-ehituse platvormi väljatöötamisel ning andmetele juurdepääsu tagamisel. AvTS regulatsioonist tuleneb avalikustada teavet nii aktiivselt kui ka passiivselt, mis on oma olemuselt mõlemal juhul avalikkusele ligipääsetavad andmekategooriad. Avalikkusel ei ole aga reeglina juurdepääsu AK teabele. Peatüki viimases osas käsitleme juurdepääsuõigusi teabele avaliku võimu ülesannete kontekstis.

3.2. Aktiivselt ja passiivselt avalikustatavad andmed

Käesolevas alapeatükis selgitatakse aktiivse ja passiivse avalikustamise erisusi avaliku teabe õiguse kontekstis. AvTS-s nimetatud mõisted ei kasutata, kuid selline eristamine aitab süstematiseerida avalikustamise erinevaid viise ja võimalusi EHR kontekstis (ka muude andmekogude kontekstis). Aktiivne avalikustamine tähendab teabevaldaja poolt näiteks veebilehel või andmekogus kättesaadavaks tehtud teavet, millele juurdepääsuks ei pea isik tegema täiendavaid pingutusi. Passiivselt avalikustatavad andmed on küll avalikud, kuid nendele juurdepääs eeldab päringu või teabenõude esitamist. Aktiivsele ja passiivsele avalikustamisele vastandub juurdepääsupiiranguga teave.

Avaliku teabele juurdepääsu saamiseks näeb AvTS ette neli põhilist võimalust:

1. teabenõude esitamine teabevaldajale;
2. digitaaltoimikute otseligipääs võrgupõhise dokumendiregistri kaudu;
3. teabevaldaja avalikustab teavet enda veebilehe või Eesti teabevärava eesti.ee kaudu;
4. erakorralisi asjaolusid (oht elule, tervisele, varale, keskkonnale), samuti avalikku huvi pakkuvate sündmuste ja faktide kohta avalikustab teabevaldaja ise.

Aktiivselt avalikustatavad andmed on andmekogudes sisalduv teave, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut ja/või mille avalikustamine on kohustuslik AvTS § 28 ja § 36 alusel ning mida igapäevselt saab täiendavaid toimingud tegemata vabalt kasutada. Aktiivselt avalikustatavad andmed on teabevaldaja teinud kättesaadavaks näiteks oma veebilehe või andmekogu (sh dokumendiregistri) kaudu. Aktiivselt avalikustatavad andmed on tihtipeale ka avaandmed PSI direktiivi⁸³ kontekstis. Lisaks on teabevaldajatel on üldine kohustus avalikustada osa teabest dokumendiregistris, näiteks asutusele saabunud teabenõuded dokumentide väljastamiseks.⁸⁴

Avalikustamisega seonduvad otsused teeb teabevaldaja. Teabevaldaja käesoleva analüüsi kontekstis on näiteks kohalik omavalitsus ehitusloa menetluse raames kogutud info osas. Isikuga seotud dokumente, mis on juba kantud teise andmekogusse ja millele on isiku juurdepääs tagatud, ei pea dokumendiregistrisse kandma. Viimane säte on oluline e-ehituse

⁸³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (ELT L 345, 31.12.2003, lk 90–96), muudetud direktiiviga 2013/37/EL (edaspidi avaliku sektori teabe taaskasutuse direktiiv) - ELT L 175/1, 27.06.2013, lk 1–8

⁸⁴ AvTS § 12.

platvormi kontekstis – see võimaldab koondada EHR-i kogu ehitusvaldkonna teabe, mida muidu menetletakse dokumendiregistri kaudu.

Aktiivselt ja passiivselt avalikustatavaid andmeid eristab see, et passiivselt avalikustatav teave on küll oma olemuselt igapäevasele kättesaadav, kuid sellega tutvumiseks tuleb esitada teabenõue, päring vms. Teabenõuet saab esitada nii suuliselt, pöördudes teabevaldaja poole vahetult, telefoni teel või kirjalikult, edastades nõude isiklikult, posti, faksi või e-kirja teel.⁸⁵ Avaliku teabe puhul ei pea teabenõudja põhjendama, miks seda teavet vajatakse või mis eesmärgil seda kasutatakse (v.a andmete taaskasutamise puhul, vt käesoleva analüüsi p 2.3), seega ei ole ühelgi teabenõudjal juurdepääsupiiranguta avaliku teabe osas rohkem õigusi kui mõnel teisel teabenõudjal.

Teabevaldaja kohustub teabenõudele üldjuhul vastama 5 tööpäeva jooksul. EHR-s sisalduvate andmete ja dokumentide avalikustamise võimalikkust teabenõude korras peab kaaluma vastavate andmete ja dokumentidele teabevaldaja. See tähendab, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on küll EHR vastutav töötleja, kuid ta ei ole sealjuures kogu EHR-i sisestatud andmete ja dokumentide teabevaldaja. Kui teabenõude aadressaadil taotletav teave puudub, kohustub ta välja selgitama pädeva teabevaldaja ja edastama teabenõude viivitusteta (tegu võib olla ka automaatpäringuga).

Käesoleva analüüsi mõttes on aktiivselt avalikustatavad andmed kõik EHR-s kättesaadavad andmed, milleks ei pea teostama eraldi päringut (v.a viide aadressile). Tuleb aga välja tuua, et AvTS-st ei tulene teabevaldajale kohustust aktiivselt avalikustada kogu tema käsutuses olevat avalikku teavet. Massiline avalikustamine on ülemäärane andmete töötlemine ning võib koosmõjus teiste riigi käes olevate andmetega kaasa tuua erinevate põhiõiguste riive. Teisest küljest on ülemäärane avalikustamine ka ebaotstarbekas ja ressursimahukas.

Olles analüüsinud EHR-s kehtiva regulatsiooni järgi avalikustatavaid andmeid ning seal muid töödeldavaid andmeid, tuleb jõuda järeldusele, et EHR andmete töötlemise süsteem ei vasta tervikuna teabe avalikustamist käsitlevatele õigusaktidele.

Aktiivselt ja passiivselt avalikustatava teabe mõttes on EHR problemaatiline, sest üldreeglina kogu olemasolev teave küll avalikustatakse, kuid sealjuures ei järgita läbivalt AvTS §-st 28 ja §-st 36 tulenevat kohustuslikult avalikustatava teabe nõudeid (vt loetelu all). Seega tuleb EHR arenduse raames pöörata tähelepanu sellele, kas on täidetud nõuded kohustuslikult avalikustatava teabe osas ning vaadata, millised andmed võiks lisaks kohustuslikult avalikustatavale teabele registris nähtavaks teha.

AvTS § 28 ja § 36 koosmõjus tuleb EHR kontekstis avalikustada alljärgnev teave:

- andmed ohu kohta inimeste elule, tervisele ja varale.⁸⁶ Ehitusvaldkonnas toimub ohust teavitamine tõenäoliselt koosmõjus riikliku või haldusjärelevalve menetluse algatamisega või nendes menetlustes otsuse tegemisega. Võimaliku lahendusena võiks kaaluda vastava järelevalvemenetluse algatamise osas märke funktsionaalsuse väljaarendamist EHR-s. Näiteks on kohustuslik avalikustada ohtlikud ja suurõnnetuse ohuga ettevõtted - nende asukoht ja sellega kaasnev ohuala ulatus kajastatakse täna Maa-ameti kaardirakenduses.
- riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve käigus tehtud ettekirjutused ning otsused alates jõustumisest.⁸⁷ See tähendab, et aktiivselt tuleb avalikustada igasuguse

⁸⁵ AvTS § 13.

⁸⁶ AvTS § 28 lg 1 p 7.

⁸⁷ AvTS § 28 lg 1 p 14.

järelevalveasutuse tehtud otsused. Koosmõjus §-ga 36 ei tohi nimetatud otsuseid tunnistada AK teabeks, isegi siis, kui need sisaldavad juurdepääsupiiranguga teavet. Ehitusvaldkonnas teevad järelevalvega seonduvaid otsuseid eelkõige EhS §-s 130 nimetatud järelevalveasutused. Näiteks on sellised ettekirjutused Päästeameti poolt haldusmenetluse käigus tehtud ettekirjutused hoonete tuleohutuse osas ja TTJA järelevalve raames tehtud ettekirjutused ehitise või ehitamise üldnõuetele mittevastavuse või muude järelevalvatavate teemade osas. Ettekirjutused ning otsused peaksid kajastuma EHRi üldandmetena EHRi põhimääruse § 5 p 10 ja 11 kohaselt, kuid praktikas ei ole ettekirjutuste avalikustamine järjepidev, kuivõrd kasutusel on nt TTJA paralleelsüsteem. Üldine kohustuslikus korras avalikustamisnõue on täidetud aga mis tahes andmekogus otsuste avalikustamisega, kui selliste andmete avalikustamiskohustus on ette nähtud vastava andmekogu üldmäärusega. Seega juhul, kui otsused avalikustatakse mõnes teises andmekogus kui EHR, on avalikustamiskohustus täidetud.

- riigi või kohaliku omavalitsuse asutuse tellitud uuringu või analüüsi tulemusel selgunud andmed.⁸⁸ Sellisteks andmeteks võib EHR-s pidada andmeid ehitustehniliste uuringute ja ehitise auditi kohta, mis avalikustatakse samuti ehitisregistri üldandmetena ehitisregistri põhimääruse § 5 p 6 ja 7 alusel. Lisaks võib selle alla paigutada näiteks dendroloogilise ja radooniuuringu. Kohustuslikult avalikustatava teabena saab neid uuringuid käsitleda olukorras, kui nende tegemise on tellinud või tegemist nõudnud riik või kohalik omavalitsus, eeldusel, et andmete avalikustamine ei ohusta riigikaitset või riiklikku julgeolekut.⁸⁹ Mainitud erandlikud andmed võivad olla näiteks geodeetilised alusplaanid ulatuses, mis nad avalikustavad elutähtsa teenuse kohta käivat informatsiooni.
- andmed keskkonnaseisundi, keskkonnakahjustuste ja ohtlike keskkonnamõjude kohta.⁹⁰
- andmed, mille avalikustamise kohustus on sätestatud välislepingus, seaduses või selle alusel vastuvõetud õigusaktis.⁹¹

Ülaltoodust ilmnevad erinevused ehitusvaldkonna ja avaliku teabe õiguse vahel. AvTSi kui üldosa normide mõttes ei ole põhjendatud kogu ehitusvaldkonnas kohustuslikult avalikustatava teabe ülesloetlemine AvTS §-s 28 või §-s 36. Teisest küljest peaks aga EhS-st või EHR-i põhimäärusest selguma, milline andmekoosseis on minimaalselt vajalik iga ehitise kohta alati avalikustada. EhS sõnastusest tuleneb, et EHR andmed avaldatakse EHRi veebilehel. Regulatsioonist võib jääda mulje⁹², et EHR-s peab aktiivselt olema avalikustatud kogu viidatud õigusaktides loetletud teave. Samas on jällegi küsimus, kas kogu selle teabe avalikustamine on mõistlik ja vajalik. Eelnevale lisanduvad veel õiguslikku tähendust omavad andmed, millest osadel lasub kohustuslikult avalikustamise nõue.

⁸⁸ AvTS § 28 lg 1 p 18.

⁸⁹ AvTS § 36 lg 1 p 8.

⁹⁰ AvTS § 28 lg 1 p 13.

⁹¹ AvTs § 28 lg 1 p 32.

⁹² EhS § 60 lõiked 1 ja 3 koosmõjus EHR põhimäärusega.

3.3. Avaliku teabe taaskasutamine

EHR-i andmete avalikustamise osas kohalduvad ka teabe taaskasutamise võimaldamise reeglid PSI direktiiv kohaselt. Teabe taaskasutamine direktiivi tähenduses on füüsilise või juriidilise isiku poolt sellise avaliku teabe kasutamine, mille üldist kasutamist ei ole seadusega või seadusega kehtestatud korras piiratud (edaspidi avaandmed), viisil, mis ei lange kokku algse eesmärgiga, mille jaoks see teave avalikke ülesandeid täites saadi või loodi. Seega tehakse avaandmed kättesaadavaks isikutele, kes kasutavad seda teavet hoopis teistel eesmärkidel, näiteks ärilistel või mitteärilistel eesmärkidel.

Kui see on võimalik ja asjakohane, võimaldab teabevaldaja juurdepääsu avaandmetele failivormingus, mis on struktureeritud selliselt, et tarkvararakendused suudavad spetsiifilisi andmeid, sealhulgas üksikuid faktiväiteid, ja nende sisemist struktuuri kergesti tuvastada ja välja lugeda (edaspidi masinloetav kuju), ning platvormist sõltumatus vormingus, mis tehakse üldsusele kättesaadavaks dokumendi taaskasutamise piiranguteta (edaspidi avatud vorming). BIM-le üleminek võimaldab tekitada masintöödeldavad avaandmed, mis on avaandmetena paremini kasutatavad. Kui avaandmete digitaalsele kujule, masinloetavale kujule või avatud vormingusse viimine ei ole võimalik või see nõuab ebaproportsionaalselt suuri pingutusi, võimaldab teabevaldaja avaandmetele juurdepääsu nende algkujul või mis tahes muus vormis. Selline olukord võib tekkida suures mahus paber kandjal oleva teabe osas, mille digitaalkujule viimine nõuab ebaproportsionaalselt suuri kulutusi.

Ehk siis avaandmed on kõigile avalikult vabaks kasutamiseks antud, veebist kättesaadavad, üldjuhul masinloetavas formaadis andmed, millel puuduvad kasutamise- ja levitamispõhised piirangud. Ehisregistri avaandmed koosnevad registri andmetabelites paiknevatest andmetest ja andmetabelitest moodustatud aruannetest, mida on võimalik alla laadida CSV formaadis failidena. Andmeid erinevate andmeobjektide kohta on võimalik saada alates 1994. aastast.

Piiranguteta tuleb üldsusele kättesaadavaks masinloetaval kujul ja avatud vormingus teha AvTS § 28 lg 1 p-des 1-4, 7, 8, 10-13, 15-24, 26, 27, 31¹ ja 32² nimetatud teave. Seega EHR kontekstis võiks olla kohustuslik avaandmetena esitada teavet andmeid ohu kohta inimeste elule, tervisele ja varale, samuti andmeid riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuste tellitud uuringute ja analüüside ning keskkonnaseisundi, keskkonnakahjustuste ja ohtlike keskkonnamõjude kohta. Seega juhul, kui EHR-s on vähemalt eelnevalt nimetatud asjaolud avaandmetena kättesaadavaks tehtud, on avalikustamiskohustus selles osas täidetud.

Teabe taaskasutamine võib olla ka piiratud. AvTS § 3¹ lg 3 kohaselt peab teabe taaskasutusse andmisel olema tagatud isiku eraelu puutumatus, autoriõiguste kaitse, riigi julgeoleku kaitse, ärisaladuse ja muu juurdepääsupiiranguga kaitse, mistõttu peab teabevaldaja alati enne teabe taaskasutusse andmist hindama teabe üldisele kasutamisele piirangute kehtestamise vajadust. Näiteks ehitusprojektiga seotud teabe taaskasutamisele saab seada piiranguid autoriõiguste kaitseks, kuivõrd joonistused, eskiisid, skeemid, joonised, plaanid, projektid jm on autoriõigusega kaitstavaks teabeks. Seega AvTS § 28 lg 1 p-des 5, 6, 9, 14, 25, 28, 29, 31¹ ja 32² nimetatud teave tuleb küll avalikustada masinloetaval kujul ja avatud vormingus, kuid kogu nimetatud teavet saab taaskasutada vastavalt intellektuaalse omandi regulatsioonile (vt ärisaladuse kaitse osa). Selleks peab teabevaldaja välja selgitama, kas ja millisele osale teabest:

- a) on seadusega sätestatud juurdepääsupiirang;
- b) on juurdepääs on antud muul seaduses sätestatud viisil, nt õigustatud huvi korral või on olemas eritingimused juurdepääsu võimaldamiseks (näiteks kohtumenetluses toimikuga tutvumise kord);
- c) sisaldab isikuandmeid.

Isegi, kui BIM mudelite alusel ei ole võimalik otseselt töödelda juurdepääsupiiranguga andmeid, näiteks isikuandmeid või ärisaladust, siis on teabevaldaja kohustus jälgida, et andmete avalikustamine ei oleks ülemäärane. See tähendab, et avaandmete kasutamise võimaldamisel tuleb ette mõelda, milliste teiste avaandmetega kombineerides võiksid BIM mudeli andmed siiski olla eelnevas peatükis käsitletud põhiõigusi ülemääraselt riivavad.

3.4. Piirangud avaliku teabe avaldamiseks ja näiteid intervjuudest

Juurdepääsupiiranguga teavet ei avalikustata. Kui aga osa juurdepääsupiiranguga andmetest võib anda taaskasutamiseks, võib anda andmetele juurdepääsu osaliselt, eeldusel, et tagatakse juurdepääsupiiranguga teabe salastatus ning isiku eraelu puutumatus. Samuti ka vastupidi – võib esineda vajadus tunnistada osa avaandmetest juurdepääsupiiranguga teabeks. Näiteks kuigi planeeringumenetlus on iseenesest avalik ning planeeringuandmed kuuluvad nii teabenõude, dokumendiregistri kaudu või avaandmetena avaldamisele, tuleb juurdepääsupiirang sätestada isikuandmetele, mis on ilmsiks tulnud näiteks KOViga meilivahetust pidades. Seega juurdepääsu tagamise puhul väljastatakse dokument ilma teabeta, mis võimaldab isikut tuvastada.

AK teabele saab üldistel alustel juurdepääsu anda juhul, kui see on õigustatud avalikes huvides või kui juurdepääsuõigus on vajalik riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikule või töötajale oma ametiülesande täitmiseks.⁹³ Näiteks kinnitas Päästeamet intervjuu käigus, et neile on väga oluline saada juurdepääsu kogu ehitusprojekti teabele tervikuna – nii tiitellehele, asendiplaanile, seletuskirjale, ehitise joonistele, teostusdokumentatsioonile, ehitustööde päevikule kui ka toodete, materjalide, seadmete nõuetelevastavuse dokumentatsioonile, leides, et üksikute osade kuvamine terviklikust dokumendist ei võimalda neil teostada järelevalvet ega anda kooskõlastusi ehitusprojektidele, teatistele, lubadele ja planeeringutele kinnitamaks hoone turvalisust. Juurdepääsu kogu olemasolevale teabele pidasid vajalikuks ka kõik ülejäänud intervjueritud avaliku sektori esindajad.

Järgnevalt on analüüsitud erisusi üldisest avalikustamise kohustusest, s.t juhtudest, mil teave tuleb tunnistada AK teabeks. Piirangud tuleb muuhulgas seada nii kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teabele, riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabele kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni, keskkonnateabele, teabele riigikaitse- ja julgeolekuobjektide ning elutähtsa teenuse pakkumisega seotud maa-alade, ehitiste või seadmete kohta, teabele turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse kohta, teabele muinsuskaitseobjektide kohta ning teabele ärisaladuse osas. Tagamaks andmesubjekti eraelu puutumatus, on analüüsi järgmises peatükis eraldi analüüsitud piiranguid isikuandmetele juurdepääsu võimaldamise osas. Isikuandmetega seonduva teabe avalikustamist⁹⁴ käsitletakse 4. peatükis.

3.4.1. Kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teave

AvTS § 35 lg 1 p 1 alusel on teabevaldaja kohustatud tunnistama AK teabeks kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teabe, välja arvatud teabe, mis on väärteomenetluse seadustiku või kriminaalmenetluse seadustiku alusel avaldatavaks teabeks. Kuivõrd EhS sätestab väärteo korras vastutuse nii ehitisele esitavate nõuete rikkumise eest, nõuetele mittevastava ehitise

⁹³ AvTS § 38 lg 3.

⁹⁴ Isikuandmete avalikustamist piirab AvTS § 35 lg 1 p 12, kus avalikustada ei tohi selliseid isikuandmeid, mis kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus.

projekteerimise eest, andmete säilitamise kohustuse rikkumise eest, ehitusloata ehitamise ja kasutusloata kasutamise eest kui ka ebaseadusliku tegevuse eest ehitise kaitsevööndis ning KarS-i 22. peatüki 2. jagu kriminaliseerib elutähtsa süsteemi ja rajatise kahjustamise, eluohtliku ehitamise ja tootmisega seotud süüteod, on oluline analüüsida ka EHR kontekstis kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teabele juurdepääsu võimalikkust.

Külgnevates analüüsides ei ole välja toodud, et kriminaal- või väärteomenetlusega seonduv teave peaks olema e-ehituse platvormil kättesaadav. See ei ole praktilises vaates ka vajalik, kuna menetlusteabe jaoks on olemas e-toimiku süsteem. EhS-s sätestatud väärtegude menetlejad⁹⁵ peaksid väärteomenetlusi läbi viima ühes süsteemis (pigem e-toimikus). Väärteomenetlustes kogutud teave lõppotsuse kohta peaks aga kajastuma ka EHR-s.

Kriminaal- ja väärteomenetluses kogutud teave koondatakse vastava asja toimikusse, ning piirangud juurdepääsu osas toimikus olevale teabele kohalduvad nii menetluse ajal kui ka peale menetluse lõppu. Kriminaalmenetluse andmeid kohtueelses menetluses võib avaldada üksnes prokuratuuri loal ning tema määratud ulatuses, seejuures ei tohi selline avaldamine soodustada kuritegevust ega raskendada kuriteo avastamist, kahjustada Eesti Vabariigi või kriminaalmenetluse huve, seada ohtu ärisaladust ega kahjustada juriidilise isiku tegevust ning kahjustada andmesubjekti ega kolmandate isikute huvisid, ennekõike eriliiki isikuandmete avaldamise puhul.⁹⁶ Sarnased avalikustamise alused on sätestatud ka VTMS §-s 62, mille alusel võib väärtegu menetleva ametniku loal väärteomenetluse andmeid avaldada enne otsuse tegemist üksnes juhul, kui sellega ei kahjustata ülemäära väärteomenetlust, riigi huve või ärisaladust, samuti andmesubjekti ega kolmandate isikute huvisid, eriti eriliiki isikuandmete avaldamise puhul. Seega ei saa eeldada, et käimasolevad ehitusvaldkonna väärteo- või kuriteomenetluste osas teave oleks avalikult kättesaadav EHR-i kaudu. Avalikustamine saab üldjuhul piiranguteta toimuda pärast vastavasisulise otsuse tegemist.

Kui kriminaalmenetluses tehtud lahendid avalikustatakse kohustuslikus korras arvutivõrgus Riigi Teatajas, siis kohtuvälises menetluses väärteo korras tehtud otsused võidakse menetlusväliste isikutele avaldada teabenõude korras, kuid mitte suuremas ulatuses, kui kriminaalmenetluses lahendite avalikustamisel ette nähtud, s.t võib esineda vajadus süüdistatava nime ja isikukoodi asendamisel initsiaalide või tähemärkidega, nt alaealiste puhul.

Näiteks on Riigikohus seisukohal, et VTMS § 62 lg 2 annab kohtuvälisele menetlejale kaalutusõiguse iga üksikjuhtumi puhul otsustada, kas väärteootsus väljastada või mitte. Teabe väljastamiseks peab taotleja põhjendama õigustatud huvi olemasolu. Kuna andmed väärteo toimepanemise kohta ei tohi olla laiemalt kättesaadavad kui andmed kuriteo toimepanemise kohta, tuleb arvestada KarS §-s 28 sätestatud piirangut ning keelduda väärteootsuste väljastamisest, kui andmed väärteo toimepanemise kohta on karistusregistrist kustutatud. Pelgalt asjaolust, et teabenõude esitaja on korteri kaasomanik, ei tulene isikule õigustatud huvi nõuda välja kõik korteri elanike kohta tehtud väärteootsuseid.⁹⁷

Juhul, kui kriminaal- või väärteomenetlus lõpetatakse, ei kohaldu toimikule juurdepääsu võimaldamisel enam menetlusseadustikud, vaid aluseks tuleb võtta arhiiviseadus, kuivõrd toimikud arhiveeritakse. Sel juhul otsustab arhiivitoimikust andmete väljastamise üle asutus, kus toimik on arhiveerinud, lähtudes juurdepääsu õiguspärasuse hindamisel samuti AvTS §-st 35. Selleks, et tagada eraelu puutumatus ning kaitsta kolmandate isikute andmeid, tuleb näiteks jälitustoimingute käigus kogutud andmed kriminaaltoimikust eemaldada või need kinni katta,

⁹⁵ EhS § 141.

⁹⁶ KrMS § 214.

⁹⁷ RKHKo 3-16-11, p-d 20, 21.

eeldusel, et kolmandad isikud ei olnud süüdistatavad või neid ei mõistetud süüdi. Samuti tuleb pärast vääртеomenetluse otsuse jõustumist tagada vääртеotoimikule juurdepääs ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet.

Karistatud isikute ja karistuste osas peetakse elektroonilise andmekoguna e-toimiku menetlemise infosüsteemis karistusregistrit, sh ka registri arhiivi. Registrisse kantud andmed on avalikud ning igapähele on õigus vabalt saada registrist andmeid enda ja juriidilise isiku kohta. Teise isiku kohta andmete küsimisel tuleb päringu kinnitada andmete küsimise õiguslikku alust või eesmärki. Arhiivandmeid on õigus saada üksnes karistusregistri seaduse § 20 nimetatud isikutel, samuti teadusliku või statistilise töö eesmärgil. Oluline on tähelepanu pöörata ka sellele, et teatud aja möödudes teave süüteokaristuste kohta arhiveeritakse, seega ei tohi liidese tekitamisel EHRi ja e-toimiku vahele kuvada vääртеgusid puudutavate andmete kohta kauem, kui näeb ette eriregulatsioon⁹⁸.

Seega kui kriminaal- või vääртеomenetlus on käimasolev, siis teavet üldjuhul veel avalikustada ei saa. Kui kuriteotsused on üldjuhul avalikult kättesaadavad ning neid on võimalik kuvada vastava liidestuse olemasolul ka e-ehituse platvormil, siis vääртеomenetluses tehtud otsuste väljastamine on võimalik teabenõude korras. Sel juhul tuleks teabenõudega pöörduda vastava vääртеomenetleja – TTJA, Veeteede Amet, Lennuamet jt EhS § 141 toodud asutuse poolt, kes kohustuvad iga teabenõude osas eraldi hindama kas vääртеootsuse väljastamine on võimalik osaliselt või terviklikult. Kuigi avalikkusele võib olla oluline saada informatsiooni ehitusnõuetele mittevastava ehitise olemasolu kohta, mida võib ilmestada asjaolu, et isik on vääртеo korras süüdi mõistetud näiteks nõuetele mittevastava ehitise projekteerimises (ehitis ei pruugi olla valmis ehitatud nimetatud projekti järgi), siis võib praktikas osutada raskeks e-ehituse platvormil süütegude seostamine konkreetse ehitisega, kuivõrd süüteod on konkreetselt seotud isikuga, mitte kinnisasja või ehitisega. Teavet konkreetse ohtliku ehitise kohta või ehitusnõuete rikkumise osas annavad riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve käigus tehtud otsused, mida käsitletakse järgmises alapeatükis.

3.4.2. Riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teave kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni

Oluline on silmas pidada, et kuni vastava järelevalve menetluse käigus tehtud otsuse jõustumiseni tuleb järelevalve menetluse käigus kogutud teave tunnistada asutusesiseseks asutamiseks mõeldud teabeks AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel. Selliseks teabeks on muuhulgas TTJA poolt teostatud kontrollide käigus kogutud teave ehitise või ehitamise üldnõuetele mittevastavuse osas, Keskkonnainspektsiooni poolt teostatud järelevalve käigus kogutud teave ehitiste puhul keskkonna- ja looduskaitseliste nõuete täitmise osas, Päästeameti poolt hoone tuleohutuse kontrollimiseks teostatud ülevaatuse osas kogutud teave, Terviseameti poolt teostatud järelevalve käigus kogutud teave ehitist puudutavate terviseohutuse nõuete täitmise üle jms.

Riikliku järelevalve teostajad ehitusvaldkonnas on sätestatud EhS §-s 130, kuid haldusorganite täpne pädevus on sätestatud vastavates eriseadustes. Üldine kontrolliase on neil ühine, kontrollides ehitusprojektide nõuetele vastavust, ehitiste või selle osa nõuetele vastavust, ehitus- ja kasutusloa olemasolu ja loale kantud andmete tegelikkusele vastavust, ehitamise ja ehitusprojekti nõuete, detailplaneeringule või projekteerimistingimustele vastavust ning

⁹⁸ Karistusregistri seadus - RT I, 13.03.2019, 76.

lähtuvalt ehitise ohutusest ja kasutamise otstarbest selle ehitise kasutamise, hooldamise ja seisundinõuetele vastavust.⁹⁹

Järelevalve käigus kogutud andmed on kättesaadavad haldusorganile, st riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikule või töötajale oma ametiülesande täitmiseks¹⁰⁰ ning menetlusosaliste, kuid kolmandate isikute juurdepääs andmetele on piiratud. Sellise piirangu eesmärk on ennekõike mitte välja anda vastuolulist teavet enne järelevalveasutuse lõpliku seisukoha kujundamist. Piirang aitab vältida asjatuid spekulatsioone ja ennatlike järelduste tegemist, seda ka järelevalve tulemuste osas, vältides ohtu, et kõrvalised isikud või üldsus mõjutaks õigusvastaselt järelevalve teostajat.¹⁰¹ Järelevalve käigus tehtud ettekirjutused ja otsuseid tuleb kohustuslikus korras avalikustada alles pärast jõustumist. Sel juhul on asutus enda seisukoha kujundanud ning seejärel see ei muutu. Avalikustamine on oluline asutuste seisukohtade läbipaistvuse tagamiseks.

Erandina kohustub teabevaldaja enne otsuse jõustumist avaldama teabe inimeste elu, tervist, vara või keskkonda ähvardava ohu korral hoidmaks ära kaalukaid tagajärgi või juhul, kui teabe osas saab eeldada avalikkuse huvi – sel juhul tuleb teave avaldada kohustuslikus korras meediateenuse osutajatele või trükiajakirjandusele.¹⁰² Samuti võib selgituste andmine olla üheks mõjuvaks põhjuseks avalikustamiseks enne otsuse jõustumist – seda juhul, juurdepääsupiiranguga teabe osas on avalikult sõna võtnud menetluse osapool. Sel juhul on ka järelevalveasutusel õigus selgitada ja põhjendada enda tegevust järelevalve teostamise osas. Ehk siis juhul, kui menetlusosaline ise avalikustab järelevalve sisu osas informatsiooni, on võimalik ka asutusel erandkorras selgitada täpsemaid asjaolusid enne vastava otsuse jõustumist.

Mõnel juhul võib järelevalvemenetlus kesta mitu aastat, mistõttu on oluline ka käimasoleva menetluse kohta informatsiooni kättesaadavus. Teabe kättesaadavust järelevalvemenetluse algatamise osas ei ole tarvis kohustuslikus korras piirata, kohustuslikus korras tuleb piirata juurdepääsu üksnes teabele menetluse asjaolude osas, sh menetluses kogutud informatsiooni osas. Analüüsi autorid leiavad, et teavet menetluse algatamise kohta peaks pigem kohustuslikus korras avalikustama, kuna tegemist võib olla AvTTS § 28 lg 1 p 7 tähenduses teabega ohu kohta inimeste elule, tervisele ja varale, mida järelevalvemenetluses üldjuhul ka tuvastatakse. Võimaliku lahendusena võiks EHR kuvada ehitise informatsiooni osas ka teavet järelevalvemenetluste algatamise osas.

Seevastu näiteks Muinsuskaitseametiga teostatud intervjuu käigus selgus, et kuigi amet teostab muinsuskaitseaduse alusel järelevalvet ning teeb ka ettekirjutusi, siis EHR-s täna vastavaid otsuseid ei kajastata. Niisamuti selgus ka TTJA ja Keskkonnainspektsiooniga teostatud intervjuude käigus – nende poolt teostatud järelevalve otsused ei ole täna EHR-s kättesaadavad. Kuigi avalikustamisnõue AvTS tähenduses on täidetud ka mis tahes muus andmekogus avalikkusele teabe kättesaadavaks tegemisega, siis tegelikkuses kohustab ehitisregistri põhimääruse § 32 lg 2 p 1 andmeandjaid esitama EhS ja selle alusel sätestatud õigusaktides sätestatud nõuete mittejärgmise osas tehtud ettekirjutuste registrisse kandmist. Seega lasub ettekirjutuste kandmise kohustus EHR-i andmeandjal endal. Kuna ettekirjutusi on oluline kindlasti ka EHR-s kuvada, nähakse tulevikus vajadust vastava teabe avalikustamise osas

⁹⁹ Planeerimisseaduse, ehitusseadustiku ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu. Ehitusseadustiku seletuskiri, 21.06.2013, lk 90.

¹⁰⁰ AvTS § 38 lg 3.

¹⁰¹ Avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri 71 SE, 18.08.2015, lk 20.

¹⁰² AvTS § 30 lg 3, 4.

EHR-s ulatuses, mis ei vaja juurdepääsupiirangut. Vastavad ettekirjutused võivad olla nii EHR-s koostatud, kui ka sisaldada viidet algallikale.

3.4.3. Keskkonnateave

Üldjuhul on igal inimesel õigus küsida keskkonnaalast avalikku teavet (edaspidi keskkonnateave).¹⁰³ Keskkonnateabeks on kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb muuhulgas selliste keskkonnaelementide nagu õhu, atmosfääri, vee, pinnase, maa, maastike ja looduslike alade, sealhulgas märg-, ranna- ja merealade seisundit ning kõiki tegureid, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad neid keskkonnaelemente.¹⁰⁴ Kohustuslikus korras tuleb avalikustada muuhulgas keskkonnaseire andmed, aruanded keskkonnaseisundi kohta, keskkonnakaitsealad ning keskkonnaalased halduslepingud ja vaba tahte lepingud ning keskkonnamõju hindamise aruanded, keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanded ning keskkonnaalased riskianalüüsid, juhul, kui nendele andmetele ei ole tarvis kehtestada juurdepääsupiirangut.¹⁰⁵

Nagu mis tahes muu kohustuslikus korras avalikustatava teabe puhul, ei ole ette nähtud konkreetset andmekogus avalikustamist – piisab mis tahes avalikkusele piiranguteta kättesaadavaks tegemise viisist, sh dokumendiregistris avalikustamisest. Ehitisregistri määrus ei kohusta täna keskkonnateavet EHR-i kandmast, kuid kuna keskkonnateave võimaldab tuvastada võimalikke mõjusid nii ehitisele kui ka isikute tegevusele näiteks ehitustegevuse läbiviimise osas, tuleks kaaluda edaspidi EHR-i keskkonnas päringute tegemise võimaluse võimaldamist keskkonnateabe osas.

Keskkonnateave on täna koondunud erinevatesse registritesse, nende hulgas keskkonnaregistrisse, KOTKAS (keskkonnaotsuste infosüsteem), metsaregister, maaparandussüsteemide register, mille läbi tagatakse direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta sätestatud eesmärk, tagamaks avalik juurdepääs riigiasutuste valduses olevale keskkonnateabele ja seda igale taotlejale, ilma, et ta peaks teatama oma huvi põhjuse.

Seega tuleb eelpool mainitud registrite liidestamisel pöörata tähelepanu sellele, et eriseadusest tulenevad erireeglid keskkonnateabe avalikustamiseks. Analüüsi autorite arusaama kohaselt ei hakata keskkonnateavet tulevikus EHR-i koondama, küll aga võimaldatakse e-ehituse keskkonna kaudu päringuid teistesse registritesse. AK piirangute seisukohast on oluline, kas päringute andmed salvestatakse e-ehituse platvormile, kas sealjuures järgitakse päringu allikaks oleva registri juurdepääsupiiranguid ning kohaldatakse ühtlasi ka vastavate andmekogude säilitamise ja kustutamise nõudeid.

AK teabena võib sel juhul käsitleda muuhulgas teavet kaitsealade, kaitsealuste liikide, hoiualade ja püsielupaikade täpsete asukohtade osas, et vältida nende alade ja liikide häirimist ja hävimist. Täpsemalt on AK teabeks teave kaitsealuste liikide kohta I ja II kategoorias, III kategooria kaitsealuste liikide osas on informatsioon avalikult kättesaadav nii Maa-ameti kaardirakenduse kui ka metsaregistri kaudu.

Lisaks saab juurdepääsu AK teabele anda juhul, kui esineb keskkonnaoht. Keskkonnaministeeriumil tuleb looduslikest teguritest keskkonnale põhjustatud olulise ebasoodsa mõju tõenäolisel esinemisel teavitada viivitamata igaüht, keda ohu realiseerumisest

¹⁰³ KeÜS § 24 lg 1.

¹⁰⁴ KeÜS § 24 lg 2.

¹⁰⁵ KeÜS § 26 lg 3, 4.

tekkinud oluline ebasoodne mõju võib puudutada, edastades teabe, mis võimaldab võtta mõju vältivaid või vähendavaid meetmeid.¹⁰⁶

EHR-s teavet konkreetselt kaitsealade, kaitsealuste liikide ning nende elupaiga või kasvukoha kohta ei kajastata, kuid üldiselt on juurdepääs keskkonnateabele ehitussektoris väga oluline, kuivõrd see mõjutab otseselt ehitise kavandamise, ehitamise ja kasutamise võimalusi. Kaitsealadel, hoiualadel ja püsielupaikades tegutsemine on piiratud – üldiste kitsendustena on katastriüksuse piiride ja sihtotstarbe muutmiseks, maakorraldustoimingute teostamiseks, planeeringute kehtestamiseks, ehitusteatise kohustuse või ehitusloakohustuslike ehitise ehitamiseks, projekteerimistingimuste ja ehitusloa andmiseks, või üle viie ruutmeetri suuruse veekogu rajamiseks tarvis kaitstava loodusobjekti valitseja ehk Keskkonnaameti eelnevat kooskõlastust.

Lisaks tegevuspiirangutele võivad seaduses nimetatud tegevused sõltuvalt kaitseala või hoiuala liigist olla keelatud, mistõttu võib edaspidi olla oluline saada teavet vastavate looduskaitsete kitsenduste kohta koondatuna ühest allikast, arvestades seejuures juurdepääsupiiranguid. Keskkonnaamet tõi intervjuu käigus välja, et EHR-i andmete ja EELISE andmete ühitamine on oluline ka Keskkonnaameti töö efektiivsemalt korraldamisel, vältimaks ajamahukat andmete manuaalset sisestamist, näiteks puurkaevude osas andmete sisestamisel ja nende kooskõlastamisel. Seeläbi paraneks kooskõlastusmenetluste läbiviimise protsess.

3.4.4. Teave, mille avalikuks tulek ohustaks riigikaitseobjekti või selle vastase ründe toimepanemist

a) Riigikaitseobjektid

Juurdepääsu tuleb AvTS § 35 lg 1 p 6¹ kohaselt piirata ka teabe osas, mille avalikustulek ohustaks riigikaitseobjekti või selle vastase ründe toimepanemist. Seega tuleb AK teabeks tunnistada teave riigikaitseobjekti kohta, milleks võib olla maa-ala, ehitise või seade, mille ründamise, hõivamise, kahjustamise või hävitamisega kaasneb oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale ning ohu realiseerimine võib takistada riigi tavapärasest toimimisest, häirida riigi sõjalise kaitse korraldamist, sisejulgeoleku tagamist või elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada rahvusliku kultuuripärandi hävimist.¹⁰⁷ Riigikaitseobjekti osas teabele kehtestatud juurdepääsupiirangu eesmärk on kaitsta paljude isikute elu ja tervist või muid kaitstavaid hüvesid, juhaks, kui peaks toimuma riigikaitseobjekti ründamine, seega ei pea kogu riigikaitseobjekti käsitlev teave olema avalikkusele vabalt kättesaadav.¹⁰⁸

Riigikaitseobjektid jagunevad lähtuvalt oma tüübist järgmistesse kategooriatesse:

- 1) avaliku võimu organi kasutuses olev riigikaitseobjekt;
- 2) elutähtsa teenuse osutamise seotud riigikaitseobjekt;
- 3) avaliku korra tagamiseks oluline riigikaitseobjekt, sealhulgas objekt, mille kahjustamise või hävitamisega kaasneb inimeste elu ja tervise, rahvusliku kultuuripärandi ja ühiskonna turvatunde kahjustamise oht;
- 4) sõjalise riigikaitse toimimisega seotud riigikaitseobjekt, sealhulgas riigikaitse ehitise ehitusseadustiku tähenduses;

¹⁰⁶ KeÜS § 25.

¹⁰⁷ RiKS § 83 lg 1.

¹⁰⁸ Riigikaitse eelnõu seletuskiri 772 SE, 10.02.2015, lk 89.

- 5) julgeolekuasutuse kasutuses olev riigikaitseobjekt, sealhulgas julgeolekuasutuse ehitise ehitusseadustiku tähenduses;
- 6) sisejulgeoleku tagamisega seotud riigikaitseobjekt.¹⁰⁹

Kuna riigikaitseobjektide tüüpe on niivõrd palju, võiks vastavalt Majandus- ja taristuministri 2. juuni 2015. a määruse nr 51 „Ehitamise kasutamistaruete loetelu“ lisas nimetatud loetelust liigitada riigikaitseobjektideks nii otseselt kui ka kaudselt järgnevad ehitised: terminalid, lennujaama hooned, raudteejaama hooned, bussijaama hooned, sadamahooned, haiglad ja muud ravihooned, kinnipidamiskoha haiglad, karistusasutuse hooned ning päästeteenistuse hooned. Samuti on avaliku korra ning riigi tavapärase toimimise, sh riigi sõjalise kaitse seisukohast oluline tagada kaitse järgnevate transpordirajatiste osas: maanteed, raudteed, õhustranspordirajatised, lennuväljad, lennuvälja stardi- ja maandumisrajad ning teenindusteed, aeronavigatsiooniliste rajatised, lennuvälja ohutus-, signalisatsiooni-, turva- side-, valgustus-, energia- või tehnoarajatised, muude lennuväljarajatised, sillad, estakaadid ja tunnelid ning sisekaitse- või kaitseväärajatised. See ei tähenda, et kõikide eelnevalt nimetatud ehitiste osas kättesaadav teabe peaks kuulutama AK teabeks. Täpsemalt on ehitise kasutusotstarbest tulenevaid piiranguid analüüsitud käesoleva analüüsi peatükis 2.4.8.

Samuti on riigikaitseobjektideks EhS tähenduses riigikaitseelised ja julgeolekuasutuse ehitised. Riigikaitseeliseks ehitiseks on ehitised, sh riigikaitseelised teed, mis on Kaitseministeeriumi valitsemisalas või selle valduses; julgeolekuasutuste ehitiseks aga ehitised, mis on julgeolekuasutuste (Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet) valduses. Samuti võib riigikaitse objektiks liigitada riigipiiri taristu ehitusseadustiku tähenduses.

Riigikaitseelise või julgeolekuasutuse ehitise ehitamise ajal peavad kõik ehitusdokumendid olema kättesaadavad nende ehitiste omanikele ning viimase kirjalikul nõusolekul ka muule asjassepuutuvale isikule. Koopia tegemise õigus on nii ehitise omanikul, omanikujärelevalve tegijal kui ka muul asjassepuutuval isikul üksnes sellises mahus ja määral, mis kogumina ei ohusta riigikaitseelise või julgeolekuasutuse ehitise turvalisust ja töövõimet. Nii koopia tegemise õigusele kui ka ehitamise fotografeerimisele ja videosalvestamisele määrab tingimused riigikaitseelise või julgeolekuasutuse ehitise omanik. Dokumente hoiustab ja need antakse üle ehitise omanikule või muule asjassepuutuvale isikule korras ja viisil, mis ei ohusta riigikaitse või julgeolekuasutuse ehitise turvalisust või töövõimet. Seega ei pea riigikaitseelise ja julgeolekuasutuse ehitise ehitusdokumente EHR-le esitama.

Riigikaitseelise ja julgeolekuasutuse ehitise ning riigipiiri taristu ehitusprojekti jaoks ei ole projekteerimistingimused nõutavad. Riigikaitseelise ja julgeolekuasutuse ehitise ning riigipiiri taristu ehitusteatis esitatakse TTJA-le, kes väljastab ka vastava ehitusloa. Riigikaitseelise või julgeolekuasutuse ehitise kasutamiseks ei ole nõutav kasutusteatis ega kasutusluba, piisab üksnes kirjalikult TTJA teavitamisest, kelle ülesandeks on ehitise kasutusele võtmine kajastada ka EHR-s. Seega puuduvad EHR-s täismahus dokumendid riigikaitseelise ja julgeolekuasutuse ehitise ehitamise ja kasutamise osas, mistõttu puudub vajadus EHR-s vastavate juurepääsupiirangute seadmiseks.

Kaitseministeeriumiga läbi viidud intervjuu käigus toodi välja asjaolu, et juurepääsupiirang ei ole oluline mitte ainult riigikaitseelise või julgeolekuasutuse kui ehitise asukohta ja selle piiranguvööndi puhul, vaid sageli võib väljaspool piiranguvööndit asuv ehitise, mille kohta registris informatsioon puudub, mõjutada negatiivselt riigikaitseobjekti. Näiteks tuulikud (olenevalt nende kõrgusest) või muud tehnosüsteemid (olenevalt nende paiknemisest). Seega on oluline, et negatiivsete mõjutuste tekkimine oleks võimalik tuvastada võimalikult varajases

¹⁰⁹ Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määrus nr 106 Riigikaitseobjekti kaitse kord, lisad 6-13.

ehitise elukaare etapis. Lahendusi Kaitseministeeriumi kaasamiseks võib olla mitu. Ühe lahendusena võib kaaluda eraldi registriga liidestatava kihi loomist, et tagada parem infovahetus riigikaitseliste ja julgeolekuasutuse ehitiste osas Kaitseministeeriumi ja kohalike omavalitsuste vahel, kuid seejuures on sellise lahenduse väljatöötamine kindlasti kulukam kui Kaitseministeeriumi kaasamine tavapärasel viisil. Võimalik oleks ka teatavate parameetrite väljatöötamine (näiteks planeeritavate ehitiste kõrguse ja asukoha osas), mille ilmnmisel Kaitseministeerium automaatselt menetlusse kaasatakse. Samamoodi aitaks riigikaitseobjektide piiranguvööndi väljatöötamine EHR-s kaasa sellele, et piiranguvööndisse juba ehitustegevuse planeerimisel kavandatud ehitiste osas oleks Kaitseministeeriumil teave olemas.

Väljatöötatav lahendus ei tohi riigikaitseliste või julgeolekuasutuse ehitise kohta avalikustada mis tahes teavet, mille osas kehtib juurdepääsupiirang, näiteks asukoht. Piiranguvööndi olemasolu ei peaks avalikus vaates nähtuma EHR-st, küll aga peaks süsteem piiranguvööndi olemasolust teavitama isikut juhul, kui planeeritav ehitis kas asub vööndis või ületab teatavaid parameetreid, mille osas tuleb Kaitseministeeriumi kooskõlastus saada.

b) Elutähtsa teenusega seotud riigikaitseobjektid

RiKS § 83 lg 2 p 2 tähenduses on riigikaitseobjektideks ka elutähtsa teenus osutamise seotud riigikaitseobjektid. Elutähtis teenus on teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenusena toimimist. Elutähtsat teenust käsitletakse tervikuna koos selle toimimiseks vältimatult vajaliku ehitise, seadme, personali, varu ja muu sellisega.¹¹⁰ Seega maa-alad, ehitised või seadmed, mis on seotud elektri-, maagaasi-, vedelkütuse-, kütte-, riigi ja kohalike teede sõidetavuse tagamise, veega varustamise ja kanalisatsiooni-, telefoni-, mobiilitelefoni-, andmeside-, elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise, makse- ja sularaharingluse ning tervisehoiuteenusena pakkumisega (edaspidi elutähtsad teenused)¹¹¹, võivad olla riigikaitseobjektiks, mistõttu tuleb nende osas teabele juurdepääsu tagamise puhul kohaldada piiranguid. Selleks, et tegemist oleks elutähtsa teenuse pakkumisega, peavad olema täidetud konkreetset eeldused, näiteks loetakse elutähtsa teenuse osutajaks veevarustuse, kanalisatsiooni, kohaliku tee sõidetavuse ning kaugküttega varustamise osas sellised ettevõtjad, kes osutavad oma teenust üldjuhult vähemalt 10 000 elanikule, maagaasi puhul on eelduseks vähemalt 10 000 tarbija olemasolu jne.¹¹²

Kuigi elutähtsate teenuste pakkujatega seotud maa-alasid, ehitisi või seadmeid saab käsitleda eraldiseisvalt riigikaitseobjektidest, kohalduvad kõik riigikaitseobjektiga seotud teabe avalikustamise piirangud ka elutähtsate teenuse osutamise seotud riigikaitseobjektide suhtes. Analüüsi autorid leiavad, et kõikide elutähtsate teenustega seotud taristute ja trasside osas juurdepääsupiirangu kohaldamine siiski ei ole mõistlik. Igasugune liin ja toru, mis on seotud elutähtsa teenuste osutamise ega ei pruugi olla oluline riigi julgeoleku seisukohast. Seega võiks ühe võimalusena kaaluda hädaolukorra seaduse muutmist selliselt, et mis tahes maa-alad, ehitised või seadmed, mis on seotud elektri-, maagaasi-, vedelkütuse-, kütte-, riigi ja kohalike teede sõidetavuse tagamise, veega varustamise ja kanalisatsiooni-, telefoni-, mobiilitelefoni-, andmeside-, elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise, makse- ja sularaharingluse ning tervisehoiuteenusena pakkumisega, sh nende kohta käiv teave ei oleks

¹¹⁰ HOS § 2 lg 4.

¹¹¹ HOS § 36 nimetab elutähtsate teenuste loetelu ja nende toimepidavust korraldavad asutused.

¹¹² Hädaolukorra seaduse 205 SE seletuskiri (04.04.2016), lk 80jj.

automaatselt kaitstav samal tasemel nagu riigikaitseobjektide puhul, sõltuvalt elanike või tarbijate hulgast, kellele elutähtsat teenust osutatakse. HOS-s sätestatud 10 000 piir on mõistlik, kuna vähemalt 10 000 elanikuga piirkondades võib elutähtsa teenuse katkestus põhjustada hädaolukorra ja avaldada mõju kogu riigile.¹¹³ Erandite tegemise vajadus on oluline ennekõike ehitus- ja planeerimisprotsessi tõhususe tagamisel.

Ühelt poolt vastanduvad isikute õigused saada näiteks ehitustegevuse jaoks olulist informatsiooni ja tagada neile võimalikult tõhus ja kiire planeerimis- ja ehitusprotsess, teisalt aga avalikud huvid, täpsemalt riigikaitsehuvid tagamiseks elutähtsate teenuste toimimine. Juurdepääsuõiguse andmisel või sellest keeldumisel tuleks kaaluda mõlema osapoolte huve. Seega ei ole üheselt selge kas ja millises ulatuses täna teavet elutähtsa teenusega seotud taristute osas teabenõudjale edastama peaks. Kuna taristu ja trasside asukohad on avalikult kättesaadav teave, siis kaaluda tuleks ennekõike vastava taristu või trassi ehitusdokumentatsiooni ja geodeetilise alusplaani avalikustamist.

Küll aga on erikord juurdepääsu osas EhS alusel sätestatud sidevõrkude osas. EhS-i peatükk 6¹ sätestab eraldi regulatsiooni kiire elektroonilise side võrgu kasutuselevõtu soodustamiseks, mille eesmärk on lihtsustada ja stimuleerida sidevõrkude kasutuselevõttu, edendades olemasoleva füüsilise taristu osas) ühist kasutamist ja võimaldades uue füüsilise taristu tõhusamat kasutuselevõtmist. Kuna sideettevõtjate päringud ja võrguvaldajate vastused võivad puudutada ärisaladust, ei ole sideettevõtjate ja võrguvaldaja füüsilist taristut puudutav infovahetus EHR-s avalik teave.¹¹⁴ Seejuures:

- füüsiliseks taristuks on taristu, mis võimaldab pakkuda füüsilist paiknemiskohta võrguelementidele, mis võimaldavad pakkuda elektroonilise side teenust. Füüsiliseks taristuks on näiteks toru, mast, kaablikanal, kontrollkaev, juurdepääsuluk, kaablikapp, antennirajatis, torn ja post.¹¹⁵ Sealjuures tuleb silmas pidada, et füüsilise taristu mõiste sisu erineb asjaõigusseaduse §-s 158 sätestatud tehnovõrgu ja -rajatise mõistest.¹¹⁶
- füüsilise taristu valdajaks on võrguvaldajad või muud ettevõtjad, kes valdavad füüsilist taristut, mille kasutuseesmärk on osutada gaasi, elektri, kütte või vee tootmise, transpordi või jaotamise teenust, kusjuures elektri tootmise, transpordi ja jaotamise teenus hõlmab tänavavalgustust ning vee tootmise, transpordi ja jaotamise teenus hõlmab heitvee ja reovee kõrvaldamist või puhastamist ning äravoolusüsteemi. Võrguvaldaja on samuti isik, kes valdab raudteeinfrastruktuuri, maanteed, sadamat või lennujaama.¹¹⁷

Kuna eriregulatsioon taristut puudutavale teabele juurdepääsu osas on sätestatud üksnes kiire elektroonilise side võrkude osas, mitte elektri-, gaas-, kütte-, veevarustuse, kanalisatsiooni ja muu võimaliku elutähtsa teenuse taristu osas, peavad analüüsi autorid mõistlikuks huvipiirkonna regulatsiooni kasutuselevõtmist ka muude taristu liikide puhul. Seega ei kohalduks erikord üksnes sidevõrgu valdajatele ja sideettevõtjatele, vaid ka mis tahes muu

¹¹³ Hädaolukorra seaduse 205 SE seletuskiri (04.04.2016), lk 84.

¹¹⁴ Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seadus 250 SE, 30.05.2016, lk 3.

¹¹⁵ EhS § 61² lg 1.

¹¹⁶ AÕS § 158 alusel käsitletakse tehnorajatiseks kütte-, veevarustus- ja kanalisatsioonitorustikku, elektroonilise side ja elektrivõrku, nõrkvoolu-, küttegaasi- ja elektripaigaldist ning surveseadmestikku. Tehnovõrguna käsitletakse ka kõikide eelnimetatud rajatiste teenindamiseks vajalikke ehitisi.

¹¹⁷ EhS § 61² lg 6.

taristu valdajate/omanike ning kohalike omavalitsuste vahelisele teabevahetusele taristu osas. Kuigi elutähtsa teenuse pakkumisega seotud erinevate taristute säilimise huvides ei ole võimalik teavet üldsusele vabalt kättesaadavaks teha, on oluline tagada taristut puudutavale teabele juurdepääs eelkõige kohalikele omavalitsustele, vältimaks mis tahes ehitustööde planeerimisel ning teostamisel trasside vigastamist.

Elektroonilise side võrgu kasutuselevõtmise regulatsiooni kohaselt määrab võrguvaldaja EHR kaudu oma füüsilise taristu huvipiirkonna (kas kogu Eesti, terve maakonna, valla või tänava täpsusega), mistõttu teabevahetus võrguvaldaja ja sideettevõtja vahel toimub samuti registri kaudu.¹¹⁸ Huvipiirkonna määramine võimaldab sideettevõtjal teostada infopäringuid võrguvaldaja füüsilise taristu kohta. See meede aitab hoida kokku raha ja vähendada infopuudusest tulenevaid eksitusi, mille tulemusena võidakse kaevata läbi (vigastada) võrguvaldaja taristut ning põhjustada potentsiaalset kahju olemasolevatele füüsilistele taristutele nt teadmatus tõttu. Samuti annab juurdepääs teabele sideettevõtjale võimaluse hinnata olemasoleva taristu kasutuspotentsiaali konkreetses piirkonnas.¹¹⁹

Sideettevõtjal on õigus esitada võrguvaldajale taotlus saamaks juurdepääs mistahes füüsilise taristu kohta käivale teabele, märkides taotluses ära asjaomase piirkonna, mille andmetele juurdepääsu soovitakse. Sideettevõtja päring läheb neile võrguvaldajatele, kes on määranud sideettevõtjale huvi pakkuvast piirkonnas oma huvipiirkonna.¹²⁰ Võrguvaldaja peab sideettevõtjale andma teavet vähemalt taristu asukoha ja trassi kohta (mida tegelikkuses kuvatakse avalikult täna ka teatud ulatuses Maa-ameti geoportaalis kitsendustena), samuti taristu liigi ja kasutusotstarbe osas. Juhul, kui taristuga on seotud ka käimasolev või kavandav ehitus, tuleb avaldada taristuga seotud ehitusteatis või ehitusluba, sh teave ehitamise asukoha, liigi ning võrguelementide kirjelduse osas ning ehitamise eeldatav aluskuupäev ning kestus.¹²¹ Juhul, kui sideettevõtja teabenõue rahuldatakse ning juurdepääs miinimumteabele tagatakse, kohustub sideettevõtja omakorda kasutusele võtma asjakohased meetmed võrguvaldaja ärisaladuse kaitseks.¹²² Seega on ülalkirjeldatud regulatsioon heaks aluseks ka muude taristute ja trassidega seonduvale teabele juurdepääsu andmisel. Seega peaksid edaspidi võrguvaldajad, mis on seotud elektri-, maagaasi-, vedelkütuse-, kütte-, veega varustamise ja kanalisatsiooni-, telefoni-, mobiilitelefoni- ja andmesideteenuse pakkumisega, märkima EHR-s enda huvipiirkonna, misjärel on riigiasutustel ning muudel isikutel (nii füüsilistel kui ka juriidilistel isikutel) võimalik piirkonniti saada teavet vähemalt taristu asukoha, trassi liigi ja kasutusotstarbe osas. Küll aga ei peaks teabe väljaandmise üle otsustama võrguvaldaja.

Teabe andmine ei ole kohustuslik näiteks füüsilise taristu puhul, mis on seotud riigikaitse ja julgeolekuasutuse ehitise ning riigipiiri taristuga.¹²³ Lisaks võib võrguvaldaja keelduda teabele juurdepääsu andmisest (sh füüsilise taristu kohapealse vaatlemise lubamisest) juhul, kui see võib ohustada:

- 1) võrgu turvalisust või terviklikkust;

¹¹⁸ EhS § 61³ lg 1, 2.

¹¹⁹ Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seadus 250 SE, 30.05.2016, lk 6-7.

¹²⁰ Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seadus 250 SE, 30.05.2016, lk 7.

¹²¹ EhS § 61⁴ lg 1, 2; § 61⁶ lg 1, 2.

¹²² EhS § 61⁴ lg 10.

¹²³ EhS § 61⁴ lg 9; § 61⁶ lg 8.

- 2) riigi julgeolekut;
- 3) inimese elu või tervist või
- 4) ärisaladust.

Seega on riigikaitseobjekti, sh elutähtsa teenuse kaitse ning huvipiirkonna regulatsioonid on teabe avalikustamise seisukohast vastuolulised. Riigikaitseobjekti osas kehtib juurdepääsupiirang, mille osas võib avalikustamise osas erandi teha üksnes avaliku võimu esindaja. Võrguvaldaja ei ole võrdsustatud teabevaldajaga – avaliku võimu esindajaga -, mistõttu ei tohiks võrguvaldaja otsustada elutähtsa teenusega seonduva teabe avalikustamise üle. Võrguvaldajal kui tehnovõrgu valdajal/omanikul on küll oluline roll teabe avalikustamise osas, kuid neil puudub pädevus kaaluda riigi huve ja vastavate süsteemide kaitse tingimuste avalikustamist. Kindlasti ei ole kõik trassid seotud ka elutähtsa teenuse pakkumisega, st automaatselt riigikaitseobjektid, mille osas peaks teabele juurdepääsu piirama. Seega tuleb täpsemalt hinnata ehitise kasutusotstarvete loetelu pinnalt, milliste ehitiste kohta käiva teabe osas tuleks otsustusõigus anda avalikule võimule. Võimaliku lahendusena tuleks kaaluda teatavate piirväärtuste seadmist teenuse kasutajate osas, mille täitumisel saab teenust lugeda elutähtsaks teenuseks. Seega oleks avalikustamine seotud elutähtsa teenuse tarbijate hulga – mida suuremale hulgale isikutele teenust pakutakse (piirmäärana HOS näitel 10 000 tarbijat või elanikku), seda paremini peaks olema kaitstud teave selles osas, vältimaks võimaliku ründe toimepanemist vastava taristu või trassi osas. Kuna seadusandlik baas on selleks olemas, siis pigem on küsimus tulevase e-ehituse platvormi päringuvormis ning sellele vastajas. Üldise põhimõttena peaks teave elutähtsa teenuse pakkumisega seonduvate ehitiste osas olema EHR-s avalik (sh päringu korras avalikustatav), kuid juhul, kui konkreetne taristu või trass on seotud üle 10 000 elaniku või tarbijaga, tuleb teabele juurdepääsu piirata riigikaitse objektide kaitse seisukohast.

3.4.5. Teave turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse kohta

Selleks, et tagada nii riigikaitseobjektide, elutähtsate teenuse pakkumisega seonduvate maa-alade, ehitiste ja seadmete kui ka muude oluliste ehitiste nagu pankade kaitse ja valve, tuleb tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks ka teave turvasüsteemide, turvaorganisatsioonide ja turvameetmete kohta.¹²⁴ Näiteks määratakse AK teabeks A-, B-, C- ja F-kategooria riigikaitseobjekti füüsilise kaitse miinimummeetmed ja lisaturvameetmed.¹²⁵ Samuti võib selliseks teabeks ehitise kasutusotstarbest tulenevalt olla raudteede, lennuväljade ja sadamate ohutus-, signalisatsiooni-, turva- ja siderajatised

Ehitisregistris andmeid turvasüsteemide, -organisatsioonide ja -meetmete kohta eraldiseisvalt ei koguta, kuid selliste andmete esitamise vajadus võib tuleneda ehitise tööprojekti staadiumis. Kuivõrd ehitusloa taotlemisel esitatavas ehitusprojektis tuleb ehitise kohta esitada need andmed ja ehitusprojekti osad, mis on asjakohased, võivad turvasüsteemid olla muuks ehitise eripärast tulenevaks süsteemiks, mida on otstarbekas ehitusprojektis määrata. Seega juhul, kui anda ligipääs ehitisregistri dokumendi andmebaasile, sh ehitusprojektile, tuleb arvestada, et teavet turvasüsteemide, -organisatsioonide ja -meetmete osas tuleb käsitleda AK teabena.

¹²⁴ AvTS § 35 lg 1 p 9.

¹²⁵ Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määrus nr 106 Riigikaitseobjekti kaitse kord, § 2.

3.4.6. *Teave, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust*

AK teabeks tuleb tunnistada teave, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust.¹²⁶ Selleks, et mõista juurdepääsu piirangu eesmärki, tuleb analüüsida, mida käsitletakse ärisaladusena.

Riigikohus on toonitanud, ärisaladus ei ole seadustega ühtselt legaalse defineeritud mõiste ning ettevõtjal on endal lai kaalutlusruum, mille raames saab ta ise kindlaks määrata, mis on tema ettevõttes kaitstav ärisaladusena.¹²⁷ Ärisaladuseks saab pidada igasugust asjaolu, mis on seotud ettevõtlusega, kuid mida teab üksnes piiratud arv isikuid ja mille saladuses hoidmise tahe ettevõtja poolt on selgelt äratuntav.¹²⁸ Eestile siduva ärisaladuse legaalse definitsioon tuleneb rahvusvahelise intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingust (TRIPS-leping). Sellel põhineva määratlusena võib üldisemalt piiritleda ärisaladusena teadlikult saladuses hoitavat avalikkusele kättesaamatut informatsiooni, millel on kaubanduslik väärtus.¹²⁹ Riigikohus on pidanud ärisaladuseks näiteks teavet ettevõtja klientide ja nendega seotud hinnastrateegia kohta eeldusel, et see ei ole kogumis üldteada ega kergesti kättesaadav vastava valdkonna ettevõtjatele.¹³⁰

Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus (EKTÄKS) § 5 lg 2 defineerib ärisaladuse kui teabe, mis vastab järgmistele tingimustele:

- a) see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad;
- b) sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja
- c) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.

Seega on käesoleva analüüsi kontekstis oluline igal üksikjuhtumil hinnata, kas dokumentatsioon ja selles sisalduvad andmed, mida seaduse alusel kohustuslikus korras tuleb EHR-le esitada, sisaldavad puudutatud isiku poolt ettevõtte ärisaladusena määratletud informatsiooni. Asjaolu, kas dokument või selles sisalduv informatsioon on määratletav ärisaladusena, peab puudutatud isik ise andmetöötajale avaldama. Täiendavalt tuleks kaaluda, kas puudutatud isiku poolt ärisaladusena käsitletav teave ka tegelikult EKTÄKS-i alusel ärisaladuse kaitse omandab. Eelkõige võib ärisaladuse kaitse põhimõtte omada mõju vajadusele kehtestada teatud esitatavatele dokumentidele ja nendes sisalduvatele andmetele juurdepääsupiirang või tunnistada need AK teabeks. Näiteks käsitleb Maanteeamet ärisaladusena ühikhindasid (teetööde puhul). Samuti kohustub võrguvaldaja kindlaks määrama ja ära märkima teabe, mida ta põhjendatult loeb oma ärisaladuseks füüsilise taristu puhul.

Teabe ärisaladuseks määratlemine on olulises osas seotud ka autoriõiguse seadusega. Ehitise elukaart silmas pidades võiks ärisaladuse küsimus tõusetuda ennekõike projekteerimisetapis, mil projekteerija huviks võib olla enda projekti ärisaladusena määratlemine, kuivõrd tegemist on teosega, millele tekib projekteerija autoriõigus, samamoodi ka juba kasutamisetapis, mil projekteeritud ehitise on valminud. Autoriõigustega on kaitstud igasugune arhitektuurne

¹²⁶ AvTS § 35 lg 1 p 17.

¹²⁷ RKKKo 3-1-1-46-09, 10.2.

¹²⁸ RKTko 3-2-1-103-08, p 20.

¹²⁹ RKKKo 3-1-1-46-09, p 10.2; RKTko 3-2-1-22-07, p 13; RKTko 3-2-1-103-08, p 20.

¹³⁰ RKTko 3-2-1-22-07, p 13.

graafika, hõlmates joonistusi, eskiise, skeeme, jooniseid, plaane, projekte, sh nende juurde kuuluvaid seletuskirjasid, programme, mudeleid, makette jmt. Samamoodi on autoriõigusega kaitstud juba püstitatud arhitektuuri- ja maastikuarhitektuuriteosed hoonete, rajatiste, parkide ja haljasalade näol.¹³¹

Seega kaitseb nii koostatud ehitusprojektide ja nende alusel ehitatud ehitiste, parkide, haljasalade jmt reprodutseerimise eest ennekõike autoriõiguse seadus¹³², mistõttu ehitusprojektid peaksid olema avalikkusele kättesaadavad, kuivõrd seadus ehitusprojektidega tutvumist ei keela. Keelatud on üksnes reprodutseerimine ilma autori nõusolekuta. Seega analüüsi autorite hinnangul ei esine üldjuhul eraldi vajadust kaitsmaks ehitusprojekte lisaks ärisaladuse kaitse eesmärgil. Selleks, et võimaldada EHR-s ehitusprojektide avalikkus ning seejuures täita AutÕS-sest tulenevaid nõuded ilma autori nõusolekuta reprodutseerimise keelu osas, võiks ühe võimalusena e-ehituse platvorm kuvada ehitusprojekte viisil, mis ei võimalda nende kopeerimist ja edasilevitamist.

Erandjuhul pole siiski välistatud, et osa ehitusprojektist võib olla kaitstud ärisaladusena. Näiteks kui tegemist on tõepoolest väga spetsiifilise või uudse lahendusega, kuid seejuures tuleb seda iga üksikjuhtumi puhul eraldi hinnata (võttes aluseks eelpool toodud kaalutlused ja põhimõtted nii EKTÄKS, TRIPS-lepingu kui ka vastavasisulise kohtupraktika tõlgendamisel). Võimaliku lahendusena võiks EHR edaspidi võimaldada ehitusprojekti koostajatel märkida teatud osas projektilahendused ärisaladusena. Selleks, et vältida olukorda, mil isikud soovivad ilma põhjusest projektile ligipääsu piirata, märkides projekti täielikult või osaliselt ärisaladusena, peaks loamenetleja hindama võimaliku juurdepääsupiirangu seadmise põhjendatust ärisaladuse kaitse eesmärgil. Ärisaladuse märkimise võimalus peaks olema võimaldatud alles kasutusloa taotluse esitamise staadiumis, kuivõrd tööprojekt on palju detailsem kui ehitusloamenetluses esitatud eelprojekt. Seega peaksid kohalikud omavalitsused enda hinnangu võimaliku juurdepääsupiirangu osas andma kasutusloa menetluse raames.

Ärisaladuse puhul kehtib selle saladuses hoidmise ehk konfidentsiaalsuskohustus. Konfidentsiaalsuskohustuse osas on võimalik erandeid teha juhul, kui nimetatud teave on vajalik üldsusele avalikes huvides või haldus- ja õigusasutustele oma ülesannete täitmiseks.¹³³ Sama põhimõtet käsitletakse üldise avalikustamise põhimõttena AvTS § 38 lg 3 alusel. Seega isegi juhul, kui registris oleva teabe või dokumentide puhul on teave määratud ärisaladuseks, siis riigi- ja kohalike omavalitsuste ametnikele või töötajatele tuleb vaatamata sellele võimaldada juurdepääs teabele enda ametiülesande täitmiseks. Lisaks ülaltoodud erandile, on ärisaladuse omandamine, kasutamine või avaldamine lubatud a) avalikustamiseks avalike huvide kaitsmise eesmärgil ebaseaduslik tegu ning b) kaitsmaks tunnustatud õigustatud huvi.¹³⁴ Termin „tunnustatud õigustatud huvi“ ei ole direktiivis ega EKTÄKS-is defineeritud, mistõttu on tegemist määratlemata õigusmõistega. Euroopa Komisjoni mitteametlike selgitustele tuginedes võiks „tunnustatud õigustatud huvi“ endas kujutada nt eraisiku tunnustatud õigustatud huve.¹³⁵

Eeltoodust järeldub, et isegi juhul, kui seadus nõuab andmete ja dokumentide esitamist, mis sisaldavad ärisaladust, on riigi- ja kohalike omavalitsuse ametnikel ja töötajatel nii õigus kui ka teatud juhtudel kohustus ärisaladust sisaldavate dokumentidega tutvuda, et täita enda

¹³¹ AutÕS § 4 lg 3 p 14.

¹³² AutÕS § 18 lg 2 p 1.

¹³³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/943, 8. juuni 2016, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset (edaspidi ärisaladuse kaitse direktiiv) - ELT L 157, 15.6.2016, lk 1–18.

¹³⁴ EKTÄKS § 5 lg 6.

¹³⁵ Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse eelnõu seletuskiri 678 SE, 22.08.2018, lk 7.

seaduslikke ametiülesandeid. Näiteks võib asutusel avalikust huvist olla õigus saada juurdepääs ehitusaegsetele tööpäevikutel, mis oma olemuselt sisaldavad ärisaladust ettevõtte lepinguliste suhete osas. Tööpäevikutest võib ilmnedasjaolusid, mis on vajalikud tuvastamiseks, kas ehitatud on vastavalt ehitusloale, kas on jälgitud Päästeameti ettekirjutusi ohutuse osas jmt enda avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks. Seejuures kohustuvad riigi- ja kohalike omavalitsuste ametnikud ja töötajad saadud teavet hoidma konfidentsiaalsena – edastamine kolmandatele isikutele ei ole lubatud, v.a ülalkirjeldatud ning seaduses toodud erandlikel juhtudel.

3.4.7. Kokkuvõte juurdepääsupiirangutest ehitise kasutusotstarvete näitel

Majandus- ja taristuminister on 02.06.2015 vastu võtnud määruse nr 51 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“, millega määratakse kindlaks ehitise kasutamise otstarbed. Kuivõrd juurdepääsupiirangute seadmine teabele põhineb suuresti ehitise kasutusotstarbel, on oluline välja tuua vastavalt kasutuse otstarvetele peamised ehitised, mille kohta käiva teabe osas on oluline tulevikus täielikku või osalist juurdepääsupiirangu seadmist kaaluda. Analüüsi autori mõönavad, et kasutusotstarvete loetelu on liiga üldine määratlemaks üheselt millised konkreetset ehitise elukaare etapi dokumendid tuleb tunnistada AK teabeks AvTS alusel.

Kood	Kasutamise otstarve	AK piirangu alus	Kaalutlused juurdepääsupiirangu seadmise või mitteseadmise osas
11313	Varjupaik	Konkreetne alus puudub	Terviseametiga läbi viidud intervjuude käigus rõhutati naiste ja laste turvakodude asukohtade salastamise vajadust, vältimaks vägivaldsete lähikondsete ja muude isikute, kelle eest turvakodusse varjutud on, juurdepääsu varjupaikadele. Täna on asukohaandmed avalikult kättesaadavad ning seetõttu ei täida turvakodud enda eesmärki.
12410	Terminalid	AvTS § 35 lg 1 p 6 ¹	Terminalide, lennujaama, raudteejaama, bussijaama ning sadamahoone puhul on oluline tagada nende hoonete turvalisus. Seega võib neid hooned käsitleda riigikaitseobjektidena, mille ründamise, hõivamise, kahjustamise või hävitamisega võib kaasneda oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale, seda eriti olukorras kus ei ole tagatud riikliku tähtsusega transpordisõlmede toimimine. Seega võib võimalik julgeolekuoht nendes hoonetes takistada riigi tavapärasest toimimist, kuivõrd takistatud oleks nii riigisisene kui ka piiriülene transport. Samuti liigub transporditerminalides ja -hoonetes palju rahvast ning riigikaitseobjekti osas teabele kehtestatud juurdepääsupiirangu eesmärk on kaitsta võimalikult paljude isikute elu ja tervist ründe korral. Kuna nende hoonete asukoht avalik informatsioon, on juurdepääsupiirangu seadmine oluline ennekõike ehitusprojektist nähtuvate ehitise eriosade (ventilatsiooniavad, kõikvõimalikud sisse- ja väljapääsud, kasutuselolevad süsteemid jm) osas. Sellisele teabele juurdepääs lihtsustaks hoonevastase ründe toimepanemist. Juurdepääsu pole piirata tarvis ehitusprojekti sellistele osadele, mis nähtuvad hoone välisel vaatlusel.
12411	Lennujaama hoone		
12413	Raudteejaama hoone		
12415	Bussijaama hoone		
12416	Sadamahoone		

12510	Tööstushooned	Kaudselt AvTS § 35 lg 1 p 17	Tööstushoonetega seotud sisseseade võib olla kaiststud ärisaladusena, mistõttu tuleb kaaluda selles osas teabele näiteks ehitusprojektis juurdepääsupiirangu seadmist, juhul, kui ettevõtte ise on märkinud teabe ärisaladusena. Ärisaladuse tuvastamist riigiasutustelt, sh kohalikelt omavalitsustelt eeldada ei saa, mistõttu tuleb teavet üldjuhul avalikustada.
12640, 12641	Haiglad ja muud ravihooned Haiglad	AvTS § 35 lg 1 p 6 ¹	Riigikaitseobjekti ühe liigina tuleb käsitleda ka elutähtsa teenuse osutamisega seotud maa-alasid, ehitisi ja seadmeid. Tervisehoiuteenuste pakkujate, sh haiglate ja ravihoonete toimimisel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ning selle katkemine ohustab otseselt inimeste elu ja tervist, mistõttu tuleb haiglate ja muude raviasutuste teabe osas kehtestada juurdepääsupiirangud, vältimaks haiglavastase ründe toimepanemist. Juhul, kui ründeoht esineb kinnipidamiskoha haiglate osas, kaasneb võimalik oht ka riiklikule sisejulgeolekule..
12643	Kinnipidamiskoha haiglad		
12742	Karistusasutuse hoone	AvTS § 35 lg 1 p 6 ¹	Karistusasutuse hoonet ning päästeenistuse hoonet saab käsitleda riigikaitseobjektidena.
12743	Päästeteenistuse hoone		
21100	Teed	Kaudselt AvTS § 35 lg 1 p 6 ¹ Konkreetne alus puudub	Teed, maanteed, raudteed, raudteerajatised, sillad, estakaadid ning tunnelid on üheselt küljest olulised transpordirajatised ning moodustades ühe võimaliku osa riigikaitseobjektidest. Siiski kuna nimetatud transpordirajatiste asukohateave on avalikult kättesaadav (Maa-ameti geoportaalil eraldi kihina) ning nende rajatiste puhul puudub teave, mille teada saamisel kaasneks otsene oht riigi julgeolekule või avalikule korrale, puuduvad analüüsi autorite seisukohal ehitise elukaare etapi dokumendid, mille osas oleks juurdepääsupiirang vajalik. Seega tuleks avalikustada kõiksugune teave. Sildade, estakaadide ning tunnelite osas tuleb eraldi juurdepääsupiirangu sätestamist kaaluda kõrge riskiohu tõttu, kuivõrd õnnetuste korral võivad tagajärjed olla väga rasked. Võimalike pahatahtlike rünnakute, hõivamiste, kahjustamiste või hävitamistega seonduvalt tuleb juurdepääsupiirang seada ehitusprojekti jooniste osas.
21110	Maanteed		
21200	Raudteerajatised		
21210	Raudtee		
21211			
21400, 21410	Sillad, estakaadid, tunnelid		
21420	Tunnelid		

21516	Raudtee ohutus-, signalisatsiooni-, turva-, side-, valgustus- või energiarajatis või tehnorajatis	AvTS § 35 lg 1 p-d 6 ¹ , 9 ja 10	<p>AK teabeks tuleb tunnistada teave turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse kohta. Seega tuleb AK teabeks tunnistada nimetatud transpordirajatiselise ohutus-, signalisatsiooni- ja turvarajatised, vältimaks raudteede, lennuväljade ning sadamate vastu ründe toimepanemise lihtsustamist.</p> <p>AK teabeks tuleb tunnistada samuti teave tehnoloogiliste lahenduste kohta, kui sellise teabe avalikuks tulek kahjustaks teabevaldaja huve või sellise teabe AK teabeks tunnistamine on ette nähtud eraõigusliku isikuga sõlmitud lepingus. Selleks, et tagada raudteede, lennuväljade ja sadamate toimimine, on oluline tunnistada AK teabeks teave tehnoloogiliste lahenduste osas, mis käsitlevad side-, valgustus- ja energiaühendusi raudteedel, lennuväljadel ning sadamates.</p> <p>Samuti on raudteed ning lennuväljad otseselt seotud riigikaitseobjektidega, kuivõrd läbi oluliste transpordisõlmede tagatakse riigis avalik kord ning riigi tavapärane toimimine.</p> <p>Seega tuleks eeltoodud kaalutlustel seada nimetatud teabe osas juurdepääsupiirangud. Juurdepääsupiirang peaks hõlmama turvalahendust kogumis, mitte üksikuid välise vaatluse tulemusel tuvastatavaid turvaelemente.</p>
21217	Linnaraudtee ohutus-, signalisatsiooni-, turva-, side-, valgustus-, energia- või muu tehnorajatis		
21314	Lennuvälja ohutus-, signalisatsiooni-, turva-, side-, valgustus-, energia- või tehnorajatis		
21517	Sadama ohutus-, turva-, side-, valgustus-, energia või tehnorajatis		
21300	Õhutranspordirajatised	Kaudselt AvTS § 35 lg 1 p 6 ¹	<p>Rajatised, mis on seotud õhusõidukite ning lennuväljadega, saab kaudselt liigitada riigikaitseobjektideks, kuivõrd nende ründamise, hõivamine, kahjustamise või hävitamisega kaasneks oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale ning ohu realiseerimine võib takistada riigi tavapärasest toimimist. Küll aga ei saa pidada kõiki nimetatud rajatisi riigikaitseobjektideks, mille osas juurdepääsupiirangut rakendada peaks. Teavet tuleks avaldada osas, mille läbi tagatakse avalik kord (välistatakse</p>
21310	Lennuväljad		
21311	Lennuvälja stardi- ja maandumisrada		

21313	Aeronavigatsiooniline rajatis		ühiskonna turvatunde kahjustamise oht). Selles osas tuleks konsulteerida valitsusasutusega, kelle määrusega maa-ala, ehitised või seade alaliseks riigikaitseobjektiks määratakse.
21319	Muu lennuväljarajatis		
24211	Sisekaitse- või kaitseväärajatis	AvTS § 35 lg 1 p 6 ¹	Kuna sisekaitse- ja kaitseväärajatiste puhul on tegemist rajatistega, mis on seotud sõjalise riigikaitse toimimise või sisejulgeoleku tagamisega või on nimetatud rajatis julgeolekuasutuse kasutuses ehk tegemist on otseselt riigikaitseobjektiga, tuleb selle teabe osas sätestada juurdepääsupiirangud.
22000 jj. - 22249	Torujuhtmed, side- ja elektriliinid	AvTS § 35 lg 1 p 6 ¹	<p>Puudub ühene arusaam, millised rajatised torujuhtmete, side- ja elektriliinide loetelust kuuluvad riigikaitseobjektide (sh elutähtsate teenuste osutamiseks vajalike objektide hulka), mille osas esitavat teavet tuleb käsitleda AK teabena. Igasugust torustikku, võrku, liini, antenni ning seadeldist ei saa käsitleda riigikaitseobjektina, kuivõrd paljude rajatiste puhul on tegemist üksikisiku või teatud kogukonna tarbeks kasutatava rajatisega (nt isiklikuks kasutamiseks puurkaev), mida kasutatakse eraldiseisvalt üldkasutatavast võrgust</p> <p>Elutähtsa teenusega seotud rajatiste osas teabe avalikustamist ning võimaliku juurdepääsupiirangu seadmist on analüüsitud täpsemalt käesoleva analüüsi peatükis 2.3.4(b).</p>

3.5. Avaliku teabe töötlemine avaliku sektori poolsete ülesannete täitmiseks

Ülaltoodud peatükid kirjeldasid, kuidas avalikkus, sh ehitise elukaarel osalevad isikud saavad kasutada avaliku sektori valduses olevat teavet. Avalikkus on sealjuures nii huvitatud isik, kui ka projekterija, ehitaja, ehitusettevõtja, ehitise korrashoidja jne. See tähendab, et kõik avaliku sektori välised isikud on avaliku teabe õiguse mõttes avalikkus. Samas tuleb juurdepääsuõigus AK teabele AvTS § 38 lg 3 kohaselt tagada ka riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikule või töötajale oma ametiülesannete täitmiseks. Vaatamata juurdepääsuõigusele, kohustub avaliku sektori asutus teavitama teabevaldajat AK teabele juurdepääsu seaduslikust alusest ja eesmärgist, kui AK teabele taotletakse juurdepääsu avalike ülesannete täitmiseks. Sätte eesmärk on tagada, et teave ei satuks juurdepääsuõigusega isikute kätte.¹³⁶

Riigikohus on seejuures välja toonud, et avaliku sektori asutus ei saa olla põhiõiguste kandja, sh teabenõude esitamiseks õigustatud isik. AvTS reguleerib nõ igaühe juurdepääsu üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele (§ 1), konkretiseerides PS § 44 lg-t 2. Seega leidis kohus, et kohalikud omavalitsusüksused ei ole üldjuhul selle põhiõiguse kandjad, vaid adressaadid.¹³⁷ Vaatamata asjaolule, et teabenõude esitajate hulgast on välistatud avaliku sektori asutused, peavad avaliku sektori asutused lähtuma AvTS-i kui üldseaduse sätetest AK teabele juurdepääsu taotlemisel, teavitades teabevaldajat seaduses sätestatud juurdepääsu alusest ja eesmärgist.

Reeglina küsivad avaliku sektori asutused teavet oma ülesannete täitmiseks, millisel juhul tuleb teabe saamise õigus eriseadusest, mitte avaliku teabe seadusest. See tähendab, et avaliku teabe seaduse kohaldamine on välistatud, kui eriseadustes on teisiti sätestatud tingimused juurdepääsupiirangute ning juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osas.¹³⁸ Eriseadused kohalduvad näiteks juhul, kui volikogu liige küsib KOKS § 26 alusel teavet omavalitsuselt, mille volikogu liige ta ise on – sel juhul ei ole tegemist teabenõudega AvTS alusel, vaid hoopis omavalitsuse sisesuhtega, mis tuleb lahendada kohaliku omavalitsuse siseselt.¹³⁹ Samuti juhul, kui halduslepingulistes suhetes, mille haldusülesande täitmiseks on haldusorganil vaja andmeid, mis haldusorganil endal puuduvad või mis asuvad teise haldusorgani valduses, ei saa kohaliku omavalitsusüksust käsitleda „iga isikuna“ AvTS § 7 mõttes, kuivõrd avaliku sektori asutuse õigus küsida teavet ei tulene mitte AvTS-st, vaid halduskoostöö seadusest (HKTS § 18 lg 1 p-d 2 ja 3).¹⁴⁰

Problemaatiline on olukord, mil kolmas isik võtab halduslepinguga endale kohustuse täita avalikke ülesandeid. Näiteks annab kohalik omavalitsus füüsilisele isikule halduslepinguga üle detailplaneeringukohaste rajatiste nagu avalikuks kasutamiseks ette nähtud teede, haljastuse, välisvalgustuse ja muude tehnorajatiste ehitamise kohustuse. Selleks, et rajatiste väljaehitamise kohustuse võtnud isikul oleks võimalik lepingut täita, on oluline saada juurdepääsu nii projekterimist, ehitamist kui ka edasist kasutamist mõjutavatele andmetele ja dokumentidele. Näiteks elektriliinide ühenduse loomise puhul on oluline juurde pääseda olemasolevale võrguteabele (vt täpsemalt käesoleva analüüsi peatükki 3.4.4 b) füüsiliste rajatiste teabele juurdepääsu osas). Selleks tuleb sisuliselt samastada halduslepingut täitev isik avaliku sektori

¹³⁶ AvTS § 38 lg 3¹.

¹³⁷ RKHKo 3-3-1-19-14, p 25.

¹³⁸ AvTS § 2 lg 2 p 4.

¹³⁹ RKHKo 3-3-1-55-04, p-d 13, 14.

¹⁴⁰ RKHKo 3-3-1-19-14, p 25.

asutusega teabele juurdepääsu osas ning juurdepääsu teabele tuleb tagada ulatuses, mida lepingut täitval isikul halduslepingu täitmiseks vaja on.

Kuigi AvTS § 38 lg 4 täpsustab, et asutuse juht võib otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise AK teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve, on tegemist siiski diskretsioonotsusega, mille käigus tuleb hinnata erinevaid huvisid. Seejuures tuleb kaaluda, kas juurdepääsu on võimalik anda osaliselt, arvestades andmete selekteerimisega kaasnevat töömahtu. Oluline on silmas pidada, et nimetatud säte ei kohaldu teabe osas, mis sisaldab isikuandmeid. Seega on tarvis AvTS § 38 lg 4 kohaldamisala laiendada ka halduslepingu alusel avalikke ülesandeid täitvate kolmandate isikute osas. Halduslepingut täitvate isikute osas tuleks kehtestada eriregulatsioon tagamaks neile võrdväärne juurdepääsuõigus avaliku sektorite asutusega, kuid üksnes ulatuses, mida on tarvis halduslepingu täitmiseks.

3.6. Juurdepääs iseenda andmetele

PS § 44 lg 3 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Avaliku teabe puhul on teabevaldaja kohustatud avalikustama teabe isiku poolt enda andmetega tutvumise õiguse ja korra kohta.¹⁴¹ Sama kehtib ka isikuandmete puhul, mil vastutav töötleja on kohustatud avalikustama isiku poolt enda andmetega tutvumise ning nende parandamise, kustutamise või piiramise õiguse ja õiguste teostamise korra.¹⁴² Seejuures on andmesubjektil õigus saada vastutavalt töötlejalt kinnitus selle kohta, et tema isikuandmeid töödeldakse, kohustades teatavaks tegema kõik tema kohta kogutud isikuandmed, nende päritolu, töötlemise eesmärgi ja õigusliku aluse jm IKS § 24 lg-s 1 toodud asjaolud. Seega on isiku õigus küsida enda kohta kogutud andmeid laiem kui AvTS-i kohaldamisala, hõlmates nii avalikku sektorit kui ka äri- ja mittetulundussektorit.

Isik saab esitada teabenõude enese kohta kogutud andmete osas nii AvTSi kui ka IKS-i alusel. Teabenõue tuleb mõlemal juhul täita viivitustega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul, kuid selle erisusega, et kui iseenda kohta kogutud teave on avalik, saab teabevaldaja pikendada vastamistähtaega kuni 15 tööpäevani.

Kui isik taotleb teabenõude korras teavet, milles sisalduvad tema või kolmandate isikute juurdepääsupiiranguga isikuandmed, kohustub teabevaldaja tuvastama teabenõudja isiku.¹⁴³

Iseenda andmetega tutvumiseks on ka lihtsamaid viise, kui teabenõuet esitada. Näiteks tagatakse kinnisasja omanikele võimalus tasuta tutvuda e-kinnistusraamatu teenuse kaudu temale kuuluvate kinnistute andmete ja selle kohta avatud kinnistustoimikutes säilitatavate dokumentidega pärast seda kui isik on ennast ID-kaardi või pangalingi kaudu identifitseerinud. Samasuguse identifitseerimise teel tagatakse ka korteriomandi omanikule tasuta juurdepääs kaasomanikele kuuluvate korteriomandi registriosade andmetega tutvumiseks ning korteriühistu korteriomandi registriosade andmetega tutvumisel. Sama süsteemi järgides tuleks tagada juurdepääs ka EHR-s olevate andmete ja dokumentide osas, võimaldades isikutel ennast identifitseerides iseenda andmetega tasuta tutvuda.

¹⁴¹ AvTS § 28 lg 1 p 31¹.

¹⁴² IKS § 22 lg 1 p 2.

¹⁴³ AvTS § 14 lg 2.

Kinnistusraamatu kaudu iseenda andmetega tutvumise võimalus on tagatud ka kinnistut koormavate piiratud asjaõiguse omanikele, kelle puhul eeldatakse samuti õigustatud huvi kinnistustoimiku andmete ja dokumentidega tutvumiseks (vt käesoleva analüüsi peatükki 7 kinnistusraamatu andmetega tutvumise osas). Sarnase süsteemi alusel peaks piiratud asjaõiguse ja/või ehitise omanikele olema tagatud juurdepääs ka EHR-i andmetele. Seega määratakse teabe kättesaadavus vastavalt isiku seosega konkreetse ehitise osas. Üldpõhimõtte kohaselt on ehitisega mitteseotud isikule kättesaadav registrist avalik informatsioon, kuid täiendavad ehitisepõhised õigused (sh enda andmetega tutvumise võimalus) saaksid toimida isiku indentifitseerimise teel. See tähendab, et omanikul on võimalik ka kolmandatele isikutele anda volitusi teatud andmetele ja dokumentidele ligipääsu saamiseks.

Iseenda andmetega tutvumine hõlmab mis tahes kogutud teavet, sealhulgas erinevate lepingute kohta. Reegel on, et iseenda andmetega peab saama tutvuda, kui nende osas ei kohaldu mõni kaalukam juurdepääsupiirang, näiteks riigikaitse või julgeoleku kaalutlustest tulenevalt. Ühingute puhul peaks juurdepääsuõigus enda andmete osas olema seaduslikel esindajatel, st juhatuse liikmetel, kelle isik seostatakse registris automaatselt vastavalt temaga seotud ühingutega.

Küll aga ei ole õigus enese kohta käivate andmetega tutvuda absoluutne. Kui üldjuhul ei kehti iseenda andmete osas AvTS-is ette nähtud juurdepääsupiirangud, siis erandjuhul võib piiranguid PS § 44 kohaselt seaduse alusel seada üksnes teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. EHR-i puhul on raske välja tuua andmekategooriat, mis võiks eelnevalt nimetatud põhjustel takistada iseenda andmetega tutvumise võimalust, seega tuleks üldjuhul lähtuda iseenda andmetega tutvumise võimalikkusest, ilma piiranguid tegemast.

Lisaks avalikele ning enda ehitist puudutavatele andmetele, tuleb tagada juurdepääs ka teabe osas, mis võiks potentsiaalselt mõjutada ehitise kasutamist. Näiteks mis tahes külgnevad objektid ning nende kitsenduste ja piiranguvõõndite mõju ehitisele, muinsuskaitseelised eritingimused (riskianalüüsid, ohutusaruanded, keskkonnamõju hindamised), ekspertiiside ja uuringute (sh geodeesia ja geoloogia osa) tulemused, mis on kohustuslikus korras avalikustatavaks teabeks AvTS § 28 lg 1 p 7 alusel igal juhul, kui tegemist on andmetega ohu kohta inimeste elule, tervisele või varale.

4. RIIGISALADUST JA SALASTATUD VÄLISTEAVET KÄSITLEV TEAVE

AvTS ei kohaldu riigisaladuseks või salastatud välisteabeks oleva teabe suhtes kuni teabe salastatuse kustutamiseni ning seetõttu ei pea ka avalikku dokumendiregistrisse kandma sellist teavet sisaldavaid dokumente.¹⁴⁴ Seevastu on oluline eriti riigikaitseobjektide kohta käiva teabe puhul analüüsida juurdepääsupiirangu aluseid riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse¹⁴⁵ alusel.

Riigikaitseobjektid jagunevad alalisteks ja ajutisteks.¹⁴⁶ Vabariigi Valitsuse 06.04.2017 korraldusega nr 96 „Alaliste riigikaitseobjektide määramine“ on määratletud maa-alad, ehitised või seadmed, mis on määratud alalisteks riigikaitseobjektideks, kuid konkreetsete riigikaitseobjektide nimekiri on määratud piiratud taseme riigisaladusena. Teave riigikaitseobjektide kohta, mille avalikuks tulek ohustaks Eesti Vabariigi julgeolekut, on käsitletud infrastruktuuri ja teabe kaitse riigisaladusena, ja seda piiratud tasemel ehk madalaima taseme riigikaitsealadusena.¹⁴⁷ Samuti on infrastruktuuri ja teabe kaitse riigisaladusena konfidentsiaalsel või madalamal tasemel käsitletud KKS § 37 lg 1 punktides 1, 2 ja 5 nimetatud volituste rakendamisega kaitsevaeluure ülesannet täitva Kaitseväge struktuuriüksuse kasutuses olevaid hooneid ja rajatisi käsitlev teave, mille avalikuks tulek võib kahjustada Eesti Vabariigi julgeolekut.¹⁴⁸ Näiteks on riigisaladusena kaitstud teave ka välisesinduste osas. Arvestada tuleb, et iga riigisaladuse taseme alaliigi puhul on kehtestatud erinevad salvestamistasemed ja -tähtajad.

Riigisaladusena kaitstava teabe puhul tuleb eristada juurdepääsuvajadust (teadmismajadust) ja juurdepääsuõigust. Juurdepääsuvajadus teabele võib tuleneda ennekõike töö- või teenistusülesandest, samuti õppe- või uurimistööst, riigihankest või rahvusvahelisest hankest. Juurdepääsuõigus on isikule antud õigus töödelda riigisaladust või salastatud välisteavet ametikohajärgselt või asutuse juhi otsuse, juurdepääsuloa või -sertifikaadi, tunnistajakaitse kaitseabinõude kohaldamise või uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu määruse alusel.¹⁴⁹ Ametikohajärgne juurdepääsuõigus kõigi nelja tasemega määratud riigisaladustele on Vabariigi Presidendil, Riigikogu liikmel, Vabariigi Valitsuse liikmel, kohtunikul, kaitseväge juhatajal, õiguskantsleril ja tema asetäitja-nõunikul, riigikontrolöril, Eesti Panga presidendil ja Eesti Panga Nõukogu esimehel ja liikmel ning Andmekaitse Inspektsiooni juhil. Piiratud tasemega riigisaladusele, sh teabele riigikaitseobjektide osas, on ametnikul, töötajal, valitsusasutuse hallatava riigiasutuse töötajal ja Eesti Panga töötajal, kes töötab ametikohal, millel töötamise eeltingimuseks on üksnes piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse omamine.¹⁵⁰ Konfidentsiaalsele, salajasele või täiesti salajase taseme riigisaladusele juurdepääsuõigus on vastava taseme riigisaladuse juurdepääsu luba omav füüsilisel isikul.¹⁵¹

¹⁴⁴ AvTS § 2 lg 2 p 1.

¹⁴⁵ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus - RT I 2007, 16, 77; RT I, 13.03.2019, 150.

¹⁴⁶ RiKS § 84 lg 1-3.

¹⁴⁷ RSVS § 10 p 1¹.

¹⁴⁸ RSVS § 10 p 3.

¹⁴⁹ RSVS § 3 p 5, 7.

¹⁵⁰ RSVS § 27 lg 1, 2.

¹⁵¹ RSVS § 28.

Teabevaldaja on kohustatud enne riigisaladusele juurdepääsu andmist veenduma, et isikul on vastava taseme riigisaladusele juurdepääsu õigus ja teadmismajadus. Kui salastatud teabekandja sisaldab erineva taseme riigisaladust, muud juurdepääsupiiranguga teavet või juurdepääsupiiranguteta teavet, siis tagatakse juurdepääs sellele osale teabekandjast, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet või millele juurdepääsuks on isikul juurdepääsuõigus ja teadmismajadus.¹⁵²

Täna EHR-s riigisaladusena määratletud teavet ei kajastata, kuivõrd EHRi andmete turbeaste ja andmete turvaklass ei ole piisavad tagamaks andmete kaitstus ja turvalisus andmekogus. Siiski on juurdepääsualuste andmise aluste selgitamine vajalik juhaks, mil riigikaitseobjekti kohta käivad andmed võivad sisalduda teistes EHR-i kantud ehitise dokumentides (nt sõlmitud eraõiguslikud lepingud, mis hõlmavad ka teavet riigikaitseobjekti osas).

¹⁵² RSVS § 25.

5. ANDMETE TÖÖTLEMINE ISIKUANDMETE KAITSE ÕIGUSE KONTEKSTIS

5.1. Isikuandmete kaitse õiguse olemus ning seosed ehisregistriga

Isikuandmete kaitse õigust reguleerivad Eesti tasandil kaks olulist õigusakti: isikuandmete kaitse üldmäärus¹⁵³ ja isikuandmete kaitse seadus¹⁵⁴. Peamised printsiibid ja piirangud isikuandmete kaitse osas on otsekohalduvad eelmainitud määrusest, mida on võimalik teatud juhtudel riigisiseste õigusaktidega täpsustada. Nimetatud õigusaktides sätestatud piirangud laienevad EHR-s asuvate andmete avalikustamisele ja seaduslikule töötlemisele üksnes ulatuses, milles on tegemist isikuandmetega.

Isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt on isikuandmeteks igasugune teave, mis võimaldab füüsilist isikut otseselt kui ka kaudselt tuvastada. Eelkõige loetakse sellisteks andmeteks nime, isikukoodi, asukohateavet, võrguidentifikaatorit või selle füüsilise isiku füüsilist, füsioloogilist, geneetilist, vaimset, majanduslikku, kultuurilist või sotsiaalset tunnust. Küll aga ei riiva andmesubjekti õigusi äriregistrisse kantud andmed äriühingu juhatuse liikmete ja osanike ees- ja perekonnanimede ning isikukoodide osas – need andmed on avalikult andmekogust kättesaadavad ning nii IKS, ÄS kui ka AvTS kohaselt lubatud avalikustada. Hindamaks, kas EHR-st nähtuvate andmete osas tuleb kohaldamisele ka isikuandmete kaitse regulatsioon, on vajalik analüüsida selles sisalduvate andmete tähendust.

EHR-st nähtuvate üldandmete koosseis on sätestatud EhS §-s 60, kuid seda loetelu täiendab EHR-i põhimääruse § 5. Nimetatud sätte alusel nähtub registrist ehitise kohta muuhulgas järgmine informatsioon: ehitist iseloomustavad andmed (liik, kood, otstarve jm), selle asukoha andmed, ehitusdokumendid, ehitamise andmed (püstitamine, ümberehitamine jm), vallasasjast ehitise omaniku andmed, ehitustehniliste uuringute andmed, ehitise auditi andmed, ehitise hooldusjuhend, ehitise või ehitamisega seotud isikute andmed, andmed ehitise või ehitamisega seonduvate taotluste, teatiste, lubade ja ettekirjutuste kohta, riikliku järelevalve andmed, energiamärgise andmed ja andmed sundvalduse seadmise kohta. Tegemist ei ole tervikliku loeteluga ja seadusega on jäetud võimalus olemasolevat loetelu muude andmetega täiendada.

Andmed, mis puudutavad eelkõige ehitisega seonduvaid tehnilisi andmeid (näiteks ehitise liik, kood, selle otstarve vm) ei kajasta konkreetset füüsilist isikut tuvastavat informatsiooni ja seega jäävad need andmed isikuandmete kaitse reguleerimisalast välja. Nende andmete osas on tegemist avaliku teabega AvTS § 3 lg 1 mõttes, millele peab olema avalikkusele tagatud juurdepääs, kui ei rakendu muud AvTS-st või teistest seadustest tulenevad juurdepääsupiirangud.

Analüüsides EHR-s sisalduvaid erinevaid andmeid, võib jõuda järeldusele, et EHR-s töödeldavad andmed ei ole üldjuhul isikuandmed, vaid hoopis ehitist iseloomustavad andmed. Eraldiseisvalt andmete vaatamine ei anna detailset teavet füüsiliste isikute kohta, kuid kogumis võivad need siiski iseloomustada andmesubjekti varalist seisut, eriti olukorras, kus neid kombineeritakse teistest olemasolevatest allikatest või andmekogudest kättesaadavate andmetega. Analüüsi tulemusel ei selgunud, et isikuandmete kaitse õigusest tulenevalt peaks kaitsma teatud kasutusotstarbega hooneid¹⁵⁵. Isegi, kui EHR-s avalikustatakse füüsilise isiku

¹⁵³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) - ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88.

¹⁵⁴ Isikuandmete kaitse seadus - RT I, 04.01.2019, 11.

¹⁵⁵ Erand on varjupaik kui kasutusotstarve, mida tuleks kaitsta ühest küljest inimese turvalisuse, aga teisest küljest tema eraelu riive seisukohast. Vt täpsemalt kasutusotstarvete kohta käiv tabel 3.4.7.

elamu või korteri plaan, siis on pigem küsitav, kas avalikustamine toob kaasa olulise eraelu riive, sest plaanid on näiteks arendajate kodulehtedel ka aastaid hiljem leitavad. Lisaks on küsimus, kas korteriplaan on kaitstav isikuandmete kaitse reeglitega. Seda põhjusel, et korteriplaan iseloomustab eelkõige ehitist ning mitte füüsilist isikut. Isikuandmed on aga definitsiooni kohaselt füüsilist isikut iseloomustavad andmed. Korteriplaaniga tutvudes ei seostu see eelkõige füüsilise isikuga, see tähendab, et plaani tunnused ei viita üheselt kindlale füüsilisele isikule.

Teisalt on EHR-i vahendusel avalikuks tehtud ka sellised andmed, mis iseseisvalt võetuna on käsitletavat isikuandmetena isikuandmete kaitse üldmääruse art 4 lg 1 tähenduses. Sellisteks andmeteks on eelkõige ehitise kui vallasasja omaniku andmed, ehitise valmimisega seotud kolmandaid isikuid puudutavad andmed (näiteks projektdokumentatsioonis kajastatud informatsioon) ja riikliku järelevalve teostaja andmed. Kuigi eeltoodud andmed on käsitletavat isikuandmetena, ei tähenda see, et nende avalikustamist tuleks piirata või et tegemist oleks automaatselt AK teabega. Koosmõjus AvTS-ga tuleb isikuandmete avalikustamist piirata üksnes siis, kui sellega kaasneb oluline eraelu riive¹⁵⁶, mida nt riikliku järelevalve teostaja kui ametniku nime ja kontaktandmete avaldamise puhul eeldada ei saa. Tulenevalt isikuandmete kaitse üldmäärusest on vajalik isikuandmetena käsitletava informatsiooni õiguspäraseks töötlemiseks õigusliku aluse olemasolu.

Kui ehitustegevust puudutava dokumentatsiooni hulka satuvad isikuandmed, siis oluline eraelu puutumatus riive võib tekkida füüsilisest isiku eraeluliste kontaktandmete vmt teabe avalikustamise puhul. Näiteks kui ehitusloa menetlusse kaasatakse naabrid ning nad avaldavad menetluse käigus oma erameiliaadressi või telefoninumbri. Kui ehitustegevust kajastava informatsiooni hulgas on küll füüsilise isiku andmed (näiteks projekterija töö meiliaadress ja kontakttelefon), kuid mis on esitatud tööülesandeid täites, siis need andmed on avalikud ja ei vaja juurdepääsupiirangu seadmist isikuandmete kaitse kontekstis. Samuti on avalikud menetleja andmed, sest tegu on AvTS mõttes kohustuslikult avalikustatava teabega, millele ei saa kehtestada juurdepääsupiiranguid.

Andmekaitse Inspektsioon on leidnud, et piirangu seadmine ei ole vajalik igasuguse kontaktteabe puhul, sh:

- a) kui inimene osaleb kirjavahetuses juriidilise isiku või asutuse töötajana, ettevõtjana või vaba elukutse esindajana, siis võib eeldada, et ta ei kasuta isiklikke kontaktandmeid;
- b) kuna juriidilisel isikul ja asutusel endal ei ole eraelu, siis AvTS-i § 35 lg 1 p 12 ei kohaldu;
- c) AvTS-i § 35 lg 1 p 12 ei kohaldu ka füüsilisest isikust ettevõtja äritegevusele ning vaba elukutse (notari, advokaadi, audiitori, kohtutäituri jt) ameti- või kutsetegevusele. Selline tegevus on suunatud avalikkusele ega ole eraeluline.¹⁵⁷

Kui andmesubjekt esitab ise ehitustegevust kajastavate dokumentide hulgas eraelulist teavet, siis lasub selle kaitse kohustus ikkagi avalikul võimul. EHR-i arendamise raames tuleks teha lahendus, milles üksikisikule on arusaadav, et eraelulise teabe lisamine ehitamise dokumentide hulka ei ole vajalik ning selgitatakse, et teabe lisamisel võidakse see avalikustada. Taotlustele lisatud telefoninumbrit ja aadressi ei peaks samuti avalikustama. Kui see teave on menetlejale

¹⁵⁶ AvTS § 35 lg 1 p 12.

¹⁵⁷ Andmekaitse Inspektsioon „Avaliku teabe üldjuhend“. Kinnitatud 17.05.2010, viimati muudetud septembris 2016. Internetis: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumentid/avaliku_teabe_seaduse_uldjuhend.pdf, § 31.

vajalik, siis piisab andmete kaitsmiseks näiteks infotehnoloogilisest lahendusest, kus registris kogutakse kontaktandmed eraldi väljadel, mitte dokumentidena (PDF vormingus).

Isikuandmete kaitse üldmäärus art 6 toob välja erinevad õiguslikud alused, millal on lubatud isikuandmeid töödelda. Järgnevalt käsitletakse vastavaid õiguslikke aluseid ning nende kasutamist EHR-i andmete ning ehitise infomudeli kasutuselevõtu kontekstis. Õiguslikud alused on olulised kahes erinevas vaates: 1) piisavad õiguslikud alused, et andmeid registris töödelda ning 2) piisavad õiguslikud alused, et registris töödeldavate andmetega tutvuda.

5.2. Õiguslikud alused isikuandmete töötlemiseks

5.2.1. Isikuandmete töötlemine seaduslikul alusel

EHR-s sisalduvate andmete töötlemine peab oma olemuselt tuginema seaduslikule alusele. Isikuandmete kaitse üldmäärus sätestab alused isikuandmete seaduslikuks töötlemiseks, märkides üheks neist töötlemise vajalikkuse avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. Määruse põhjenduspunkt 41 selgitab, et kui määruses osutatakse õiguslikule alusele või seadusandlikule meetmele, ei pea selleks tingimata olema parlamendi poolt vastu võetud seadusandlik akt. Selline õiguslik alus või seadusandlik meede peaks siiski olema selge ja täpne ning selle kohaldamine peaks olema eeldatav isikute jaoks, kelle suhtes seda kohaldatakse. Kui esineb vajadus töödelda isikuandmeid EHR-i kontekstis, siis saab vajadusel töötlemise alused paigutada ka määrusesse. Käesolevas analüüsis ei tekkinud dokumentide ja andmete analüüsis lisateavet, mille osas sisalduvate andmetega oleks erivaldkonnas vaja luua uusi õiguslikke aluseid. Kuna eelkõige satuvad isikuandmed EHR-i koos taotlusega teatud menetlustes, siis seaduse alusel kehtestatud taotluse vorm on samuti koosmõjus loamenetluse sätetega õiguslik alus andmeid töödelda.

Isikuandmete töötlemisel seaduslikul alusel tuleb järgida seaduslikule alusele kohaldatavaid põhimõtteid ja nõudeid. Esmalt tuleb kindlaks määrata isikuandmete töötlemise eesmärk. Eesmärgi määramise ja piiritlemise põhimõte ei välista aga täielikult isikuandmete töötlemist mingil muul eesmärgil. Sellest tuleneb üksnes, et isikuandmete töötlemiseks mingil teisel eesmärgil, eriti kui tegemist on isikuandmete edastamisega kolmandatele isikutele, peab eksisteerima täiendav õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks.¹⁵⁸

Eristada tuleb ka erinevaid isikuandmetega tehtavaid töötlemistoiminguid. Näiteks on andmesubjekti õiguste riive intensiivsus erinev avalikkusele kättesaadavaks tegemisel ning teabe juurdepääsu võimaldamisel kitsale isikute ringile (nt eraparkla pidaja). Kuigi ka viimasel juhul ei saa täielikult välistada andmete kuritarvitamist ja selle kaudu andmete avalikuks tulekut, on see iseenesest avalikustamisega võrreldes väiksem informatsioonilise enesemääramise õiguse riive.¹⁵⁹ Isikuandmete avalikustamine on käsitletav isikuandmete töötlemistoiminguna. Selleks, et korduva avalikustamisega kaasnevate täiendavate riivete üle ei otsustataks meelevaldselt, peab seadus PS §-st 14 tulenevalt sätestama juhtumid, mil korduv avalikustamine on lubatav.¹⁶⁰

EHR-i eesmärk on hoida, anda ja avalikustada teavet kavandatavate, ehitatavate ja olemasolevate ehitiste ning nendega seotud menetluste kohta. EHR võimaldab elektroonilise lahendusena viia ellu EhS-s sätestatud ülesandeid ja kohustusi. Seega on seaduslik alus

¹⁵⁸ M. Mikiver. Põhiõigus tasuta parkida teisele isikule kuuluval eramaal? Erasisiku õigus saada riigilt teise isiku andmeid. *Juridica*, 2016 /9, lk 607-620.

¹⁵⁹ Samas.

¹⁶⁰ RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12, p 25.

isikuandmete töötlemiseks EHR-s üldjuhul tuletatav konkreetse ülesande täitmiseks vajamineva teabe kaudu. Näiteks isikuandmete töötlemise seaduslik alus loamenetlustes kasutatavate isikuandmete osas on kirjeldatud sätetes, kus määratletakse ära loamenetlustes tehtavad toimingud (kontrolliese, esitatavad dokumendid, täiendavate dokumentide küsimise võimalus jne). EHR-i ülesanne loamenetluste läbiviimisel on üksnes hõlbustada põhifunktsiooni täitmist. Samas ei saa kindel olla kas kõikides ehitise elukaare staadiumites EHR-i sisestatava teabe osas on loodud piisavad seaduslikud alused.

Eraldiseisev küsimus on, millises ulatuses on võimalik EHR-i kogutud isikuandmeid kasutada, kui nende töötlemise esmane eesmärk on täidetud. Isikuandmete töötlemise minimaalsuse põhimõttest tuleneb, et isikuandmeid võib töödelda minimaalselt vajalikus määras, selleks, et saavutada eesmärk. Eesmärgi saavutamisel tuleks isikuandmed kustutada. Kustutama ei pea selliseid andmeid, mille säilitamiseks on jätkuvalt olemas avalikust huvist tulenev seaduslik alus. Täiendav seaduslik alus ei pea sisalduma ehitusvaldkonna õigusaktides, vaid võib tuleneda ka eriseadustest, näiteks nendest seadustest, mis reguleerivad erijärelevalvepädevust vms.

Näiteks võib ehitussektori vaates tõusetada küsimus, kas peale loa andmist peaks loamenetlusega seoses antud kontaktandmed EHR-st kustutama, kuna nende töötlemise algne eesmärk on ära täidetud. Järgnevate loa- või järelevalvemenetluste läbiviimisega seoses võib andmete jätkuvaks säilitamiseks seadus sätestada teisese õigusliku aluse. Teisene õiguslik alus tähendab, et andmeid võib töödelda muul eesmärgil, kui milleks need algselt koguti ning see on seaduslik. Küll aga ei ole selge, kui kaugemale ulatub teisene seaduslik eesmärk. Näiteks kui kinnisasi vahetab omanikku, siis ülaltoodud näidete pinnalt ei oleks asjakohane vana omaniku andmeid säilitada.

5.2.2. Andmesubjekti nõusolek

Isikuandmete kaitse üldmäärus annab võimaluse isikuandmeid töödelda andmesubjekti nõusolekul. Andmesubjekti nõusolek peab olema vabatahtlik, konkreetne, teadlik ja ühemõtteline tahteavaldus, millega andmesubjekt kas avalduse vormis või selge nõusolekut väljendava tegevusega nõustub tema kohta käivate isikuandmete töötlemisega.¹⁶¹

Nõusolek tuleks anda selge kinnitusena, näiteks kirjaliku kinnitusena, elektroonilisel teel või suulise avaldusena. See võib hõlmata ka vajaliku lahtri märgistamist veebisaidil, infoühiskonna teenuste tehniliste seadmete valimist või muud avaldust või käitumist, millest selles kontekstis konkreetselt nähtub andmesubjekti nõusolek teda puudutavate isikuandmete kavandatavaks töötlemiseks. Vaikimist, eelnevalt märgistatud lahtreid või tegevusetust ei tohiks seega pidada nõusolekuks. Nõusolek peaks hõlmama kõiki samadel eesmärkidel tehtavaid isikuandmete töötlemise toiminguid. Kui töötlemisel on mitu eesmärki, tuleks nõusolek anda kõigi nende kohta. Kui andmesubjekti nõusolek tuleb anda pärast elektroonilise taotluse esitamist, peab taotlus olema selge ja kokkuvõtlik ning mitte põhjendamatult häirima selle teenuse kasutamist, mille kohta taotlus esitatakse.¹⁶²

Tagamaks, et nõusolek on antud vabatahtlikult, ei tohiks nõusolek anda isikuandmete töötlemiseks kehtivat õiguslikku alust juhul, kui andmesubjekt ja vastutav töötleja on selgelt ebavõrdses olukorras, eriti juhul kui vastutav töötleja on avaliku sektori asutus, ning seega on ebatõenäoline, et nõusolek anti selle konkreetse olukorra kõigi asjaolude puhul vabatahtlikult.

¹⁶¹ Isikuandmete kaitse üldmäärus art 6 lg 1 p a.

¹⁶² Isikuandmete kaitse üldmäärus pp 32.

Nõusolekut ei loeta vabatahtlikuks, kui võimalik ei ole anda erinevate isikuandmete töötlemise toimingutele eraldi nõusolekut, ehkki see on üksikutel juhtudel asjakohane, või kui lepingu täitmine, sealhulgas teenuse osutamine, on pandud sõltuma sellisest nõusolekust, ehkki see ei ole lepingu täitmiseks vajalik.¹⁶³

EHR-i kontekstis tuleb andmesubjekti nõusolekut isikuandmete töötlemise alusena käsitleda pigem erandina. Seda põhjusel, et avalik võim peab oma tegevuses lähtuma eelkõige seadusliku aluse põhimõttest (vt eelmist peatükki 5.2.1 seaduslikul alusel isikuandmete töötlemise kohta). Lisaks ei tohi nõusolekut isikuandmete töötlemise õigusliku alusena kasutada olukorras, kus pooled on ebavõrdsed. Küll aga on andmesubjekti nõusolekust kohane rääkida olukorras, kus füüsiline isik volitab kedagi (annab nõusoleku) oma kinnistu kohta käivate andmete töötlemiseks, mis võivad sisaldada ka isikuandmeid.

5.2.3. Isikuandmete töötlemine lepingu sõlmimise eesmärgil

EHR-i andmete töötlemine seaduslikul alusel oli kahesuunaline – ühest küljest on seaduslik alus vajalik, et riigil oleks võimalik andmekogu pidada ning teisest küljest, et sealolevaid andmeid väljastada. Isikuandmete töötlemine lepingu sõlmimise eesmärgil¹⁶⁴ on erinev isikuandmete töötlemisest seaduslikul alusel. Lepingu sõlmimise eesmärki isikuandmete töötlemise õigusliku alusena saab kasutada EHR-i andmeid töödelda sooviv isik, kellel puudub seaduslik alus andmetele ligipääsuks.

Isikuandmete töötlemine lepingu sõlmimiseks või lepingu täitmiseks on vajalik näiteks olukorras, kus isikute vahel on sõlmitud leping ning andmete töötlemine on vajalik, et täita lepingulisi kohustusi või olukorras, kus lepingut ei ole veel sõlmitud, kuid üks lepingu osapool peab näiteks tegema hinnapakumise selle sõlmimiseks. Lepingu sõlmimise või täitmise eesmärk isikuandmete töötlemise õigusliku alusena ei kohaldu aga olukorras, kus andmesubjekt ei ole sõlmitava või sõlmitud lepingu osapool.

Isikuandmete töötlemine lepingu sõlmimiseks või lepingu täitmiseks peab olema vajalik. Vajalik ei tähenda siinkohal ainuvõimalikku lepingu täitmise viisi, kuid töötlemine peab olema tihedalt seotud lepingus toodud ülesannete või selle sõlmimise eesmärgiga. Näiteks on EHR-i andmetel ja isikuandmete töötlemisel lepingulisel alusel tihe seos erinevate projekteerijatega. Kui inimene pöördub projekteerija poole sooviga maja ümber ehitada, siis on projekteerija lepingueelsetele läbirääkimiste alustele tuginedes õigustatud töötleva andmesubjekti kohta käivaid andmeid. Õiguslik alus puudub isikuandmete töötlemiseks lepingulisel alusel, kui andmesubjekt ei ole vastava õigussuhte osapool. Siiski kuna EHR-i andmed on üldjuhul avalikud, siis on lepingu sõlmimise või täitmise eesmärgil isikuandmete töötlemine pigem erandlik olukord, mil teabenõudja peab hakkama tõendama lepingu sõlmimise eesmärgil andmete töötlemise vajadust.

5.2.4. Õigustatud huvi

EHR-i andmete avalikustamise kontekstis tõusetub õigustatud huvi küsimus eelkõige andmetele juurdepääsu taotleja kontekstis. Õigustatud huvi isikuandmete töötlemise õigusliku alusena kohaldub olukorras, kus EHR-i andmeid soovitakse töödelda, kuid puudub näiteks

¹⁶³ Isikuandmete kaitse üldmäärus pp 43.

¹⁶⁴ Isikuandmete kaitse üldmäärus art 6 lg 1 p b.

andmesubjekti nõusolek või lepinguline töötlemise alus. Õigustatud huvi hindamine üksikjuhtumil on seega teatud juhtudel möödapääsmatu, eriti juhul, kui soovitakse anda haldusvälistele isikutele juurdepääs riigi käes olevatele isikuandmetele. Võrdlusena tasub välja tuua, et rahvastikuregistri seadus sätestab selgelt, et registris olevatele andmetele juurdepääsu üle otsustamine saab toimuda mh õigustatud huvi alusel. Seejuures on otsus õigustatud huvi alusel andmetel juurdepääsu andmiseks haldusakt.¹⁶⁵

Isikuandmete kaitse üldmäärus sätestab, et isikuandmete töötlemine on seaduslik ainult juhul, kui isikuandmete töötlemine on vajalik vastutava töötleja või kolmanda isiku õigustatud huvi korral, välja arvatud juhul, kui sellise huvi kaaluvad üles andmesubjekti huvid või põhiõigused ja -vabadused, mille nimel tuleb kaitsta isikuandmeid, eriti juhul kui andmesubjekt on laps.

Igal juhul tuleks õigustatud huvi olemasolu hoolikalt hinnata, sealhulgas seda, kas andmesubjekt võib andmete kogumise ajal ja kontekstis mõistlikkuse piires eeldada, et isikuandmeid võidakse sellel otstarbel töödelda. Andmesubjekti huvid ja põhiõigused võivad olla vastutava töötleja huvidest tähtsamad eelkõige juhul, kui isikuandmeid töödeldakse olukorras, kus andmesubjektil ei ole mõistlik eeldada edasist töötlemist. Arvestades, et avaliku sektori asutuste jaoks peab isikuandmete töötlemise õigusliku aluse kehtestama seadusandja õigusaktiga, ei tohiks töötlemise puhul kohaldada sellist õiguslikku alust, mida avaliku sektori asutused teostavad oma ülesannete täitmiseks.¹⁶⁶

Õigustatud huvi hindamiseks on välja töötatud erinevaid kaalutluskriteeriumid. Õigustatud huvi hinnatakse järgneva kolmeastmelise skeemi kaudu:

- eesmärgipärasuse hindamine;
- vajalikkuse hindamine;
- huvide tasakaalu hindamine.

Siinkohal tasub välja tuua, et EHR-i andmetele juurdepääsu võimaldamisel tõusetuks praktikas õigustatud huvi põhjendamise isikuandmete töötlemise alusena ilmselt pigem harva. Samas on võimalik õigustatud huvi kontseptsioonina laiendada ka muudele andmetele, mis ei ole isikuandmed, juurdepääsu võimaldamiseks. Õigustatud huvi (ka õiguslik huvi) tähendab kolmanda osapoole huvi registris sisalduvate andmete osas.

Ehitussektori vaates tuleb õigustatud huvi põhjendamise kontekstis esmalt tähele panna, et see on õigusliku alusena kohaldatav üksnes isikuandmete osas, milleks EHR-s on peamiselt kontaktandmed füüsilise isiku kohta. Andmetest huvitatud isikul ei peaks olema võimalik füüsilise isiku kontaktandmetega tutvuda, sest need on vajalikud üldjuhul vaid menetlejale. Seega ei peaks neid EHR-s avalikus vaates kuvama. Ehitussektori muud andmed ja dokumendid ei ole isikuandmed, mistõttu on need üldjuhul käsitletavad avaliku teabena ja peaksid olema kõigile kättesaadavad (vt täpsemalt peatükki 3 andmete töötlemise osas avaliku teabe seaduse alusel).

5.2.5. Juriidiline kohustus

Isikuandmete töötlemine on lubatav, kui see on vajalik juriidilise kohustuse¹⁶⁷ täitmiseks. Tegemist on õigusliku alusega, millele EHR kontekstis võiksid tugineda eelkõige kolmandad

¹⁶⁵ RRS § 50.

¹⁶⁶ Isikuandmete kaitse üldmäärus pp 47.

¹⁶⁷ Isikuandmete kaitse üldmäärus art 6 lg 1 p c.

isikud EHR-st kättesaadavate andmete edasisel töötlemisel. Kui teatud ulatuses ei ole EHR-i andmed avalikkusele kättesaadavad, siis oleks võimalik juriidilise kohustuse täitmise alust andmete edasiseks töötlemiseks kasutada.

Isikuteks, kes ühe näitena juriidilise kohustuse täitmise argumendile EHR-i andmete töötlemisel tugineda saavad, on notarid. Tulenevalt notariaadimäärustiku § 53 lg-st 1 on notaritel kohustus ehitisega seonduvate tõestamistoimingute raames teha päringuid EHR-i. Notar on oma ametiülesannete raames kohustatud kontrollima EHR-st andmeid ehitise omaniku ja kolmanda isiku õiguste kohta ning vastavalt võõrandamistehingu liigile ehitusloa või -teatise, kasutusloa või -teatise või ettekirjutuste kohta. Õiguslik alus isikuandmete seaduslikuks töötlemiseks ulatub üksnes andmetele, mida juriidilise kohustuse täitmise raames seaduse alusel vaja kontrollida on. Seega saavad notarid tugineda nimetatud õiguslikule alusele üksnes nende isikuandmete töötlemisel, mis on notariaadimäärustikus sätestatud. Seejuures muude isikuandmete töölemiseks, mille kontrollimist seadus notarilt ei nõua, on vajalik muu õigusliku aluse olemasolu.

6. SAADUD ANDMETE EDASINE KASUTAMINE JA VASTUTUS

Kui haldusorgan tuvastab eelneva analüüsi pinnalt, et andmeid taotleval isikul on õiguslik alus andmete saamiseks, siis vastutava töötlejana on tal kohustus tagada andmete töötlemisele ettenähtud nõuete täitmine. MKM on vastutav töötleja nii AvTS kui ka isikuandmete kaitse üldmääruse mõttes.¹⁶⁸ See tähendab, et tal on vastutus mõlemast õigusaktist tulenevate nõuete täitmise eest. Andmekogu vastutav töötleja vastutab andmekogu haldamise seaduslikkuse ja selle arendamise eest.¹⁶⁹

Vastutava töötleja vastutus isikuandmete kaitse üldmääruse järgi¹⁷⁰ on aga oluliselt laiem. Arvestades töötlemise laadi, ulatust, konteksti ja eesmärke, samuti füüsiliste isikute õigusi ja vabadusi ähvardavaid erineva tõenäosuse ja suurusega ohte, kohustub vastutav töötleja rakendama asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid, et tagada ja tõendada isikuandmete töötlemist kooskõlas üldmäärusega. Vajaduse korral vaadatakse need meetmed läbi ja ajakohastatakse neid. Vastutav töötleja vastutab põhimõtteliselt kõikide isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevate kohustuste eest, kui ta ei ole oma vastutust delegeerinud näiteks volitatud töötlejale. Isikuandmete töötlemise vaates jaguneb MKM-i vastutus kaheks: ühest küljest vastutab MKM selle eest, et on loonud keskkonna, kus isikuandmeid võib töödelda ja teistele nähtavaks teha. Teisest küljest vastutab teabevaldaja selle eest, et isikuandmeid oleks vajaduse korral kaitstud juurdepääsupiiranguga. Teabevaldajal peab aga olema keskkond, kus tal on võimalik neid piiranguid rakendada. Seega vastutab MKM kui keskkonna looja selle eest, et seaduse täitmine oleks võimalik. Eriti olukorras, kus EHR-i kasutamine loamenetlustes on reegel.

Käesoleva analüüsi kontekstis on oluline analüüsida ka EHR-st päringuid teinud isikute edasist vastutust. Kui vastutav töötleja annab andmete töötlemise õiguse teabenõude teinud isikule, siis muutub viimane omakorda vastutavaks isikuks isikuandmete kaitse üldmääruse alusel ning talle kohalduvad kõik vastavast õigusaktist tulenevad kohustused. Näiteks peab uus vastutav töötleja andmete edasiseks kasutamiseks tuvastama täiendava õigusliku aluse, et isikuandmeid töödelda. Andmete edasist kasutamist saab reguleerida näiteks andmevahetuslepinguga (kui selle sõlmimiseks on seaduslik alus), andmete edastamise viisiga (kas andmeid kuvatakse või antakse eraldi failina) või tõhusama järelevalvega. Isikuandmete kaitse ja avaliku teabe valdkonnas teostab järelevalvet Andmekaitse Inspektsioon.

Kui MKM võimaldab mõnel teisel isikul EHR-i andmetele juurdepääsu, siis on juurdepääsu saaja volitatud töötleja isikuandmete kaitse üldmääruse mõttes. Volitatud töötleja on isik, kes täidab teatud ulatuses vastutava töötleja ülesandeid. Avalik-õigusliku registri puhul peab volitatud töötleja olema määratletud vähemalt andmekogu põhimäärusega. Volitatud töötleja tegevuse eest vastutab lõppastmes vastutav töötleja, mis on riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jagunemise vaates problemaatiline.

Oluline on tagada, et AK teave ei satuks kolmandate isikute käsutusse, kellel puudub vastav juurdepääsuõigus nimetatud andmetele. Lisaks üldisele karistusõiguslikule vastutusele, mille

¹⁶⁸ Eesti õiguskorras tekitab segadust vastutava töötleja mõiste kasutamine nii avaliku teabe kui ka isikuandmete kaitse õiguse valdkonnas. Mõiste sisu aga erineb, sest isikuandmete eest vastutav töötleja ei pruugi samaaegselt olla andmekogu vastutav töötleja. Näiteks olukorras, kus andmekogu koosneb mitmest erinevatest (alam)andmekogudest ning igaühel neist on oma vastutav töötleja. Lisaks erinevad kahes õigusvaldkonnas vastutava töötleja kohustused. Tuleb ka tähele panna, et vastutava töötleja kohustused isikuandmete kaitse valdkonnas ei laiene juriidiliste isikute andmete töötlemisele.

¹⁶⁹ AvTS § 43⁴ lg 1.

¹⁷⁰ Isikuandmete kaitse üldmäärus art 24.

järgi on kutse- või ametitegevuses teatavaks saanud isikuandmete ebaseaduslik avaldamine (vt KarS § 157) ning asutusesiseseks tunnistatud teabe kogumine selle edastamise eesmärgil või selle edastamise eest välisriigile, välisriigi organisatsioonile, välismaalasele või välisriigi ülesandel tegutsevale isikule (vt KarS § 243) karistatavateks tegudeks, on võimalik ka andmeid väljastaval haldusorganil endal astuda samme vältimaks juurdepääsupiirangutega andmete, sh isikuandmete sattumist kolmanda isiku kätte. Näiteks kui päringud EHR-s olevate andmete kohta tehakse elektrooniliselt analoogselt kinnistusraamatu andmetega, siis on võimalik teostatud päringuid logida ja logifailide alusel ka hiljem tuvastada andmete ülemäärane töötlemine. Logid, mis kajastuvad eesti.ee keskkonnas võimaldavad andmesubjektil endal esitada andmete töötlejale küsimusi.

Näiteks on Tartu Halduskohus leidnud vangis esindajale rahvastikuregistrist esindatava andmete väljastamise osas, et kuigi esindajal on õigus andmeid esindatava nimel küsida, ei saa andmeid vangile posti teel edastada, kuivõrd esineb oht, et andmed satuvad vanglas kolmandate isikute kätte, kuna VangS § 29 lg 1 kohaselt on vanglateenistuse ametnikul kohustus kinnipeetavale saadetud kirjad avada. Seega ei saa Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus tagada kaebajale posti teel andmeid edastades isikuandmete kaitset ja andmete turvalisust.¹⁷¹

Andmete säilitamine EHR-is ei tohi ülemääraselt riivata isiku õigust eraelu puutumatusel. Riigikohus on aegunud nõuete osas, mida maksehäirete registris kajastatakse, leidnud, et mida pikema perioodi järel toimub isikuandmete töötlemine, sh edastamine, seda intensiivsemalt riivab see andmesubjekti põhiõigusi, eelkõige eraelu puutumatus, ning seda kaalukam peab olema andmete kolmandatele isikutele edastamise vajadus.¹⁷²

Praeguse korra järgi kohustub MKM kui registri vastutav töötleja registrisse kantud andmed säilitama alaliselt.¹⁷³ Absoluutne alaline säilitamise õigus ei saa kindlasti olla lubatud olukorras, kus tegemist on isikuandmetega. Isikuandmed peaksid olema ajakohased, piisavad ja piirduma sellega, mis on nende töötlemise otstarbe seisukohalt vajalik. See eeldab, et tagatakse andmete säilitamise aja piirdumine rangelt minimaalsega. Selle tagamiseks, et isikuandmeid ei säilitataks vajalikust kauem, peaks vastutav töötleja kindlaks määrama tähtsajad andmete kustutamiseks või perioodiliseks läbivaatamiseks.¹⁷⁴ EHR-i puhul puuduvad seaduslikud alused andmete töötlemiseks, sh nende säilitamise ja kustutamise osas ning need alused tuleb ette näha seoses põhimääruse muutmisega.

Pärast andmete mõistlikku säilitamistähtaega, tuleb andmekogus kantavad andmed kanda Rahvusarhiivi. See tähendab, et avalikku ülesannet täitev asutus või isik kohustub EHR-s oleva teave ning dokumendid üle andma Rahvusarhiivile, kui neid ei vajata enam oma ülesannete täitmiseks, kuid hiljemalt kümme aastat pärast dokumendi loomist või saamist ning kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.¹⁷⁵ Kuivõrd MKM on EHR-i kui andmekogu vastutav töötleja, kohustub ta vastutama ka andmete arhiivi üle andmise eest. Dokumentide osas, mis EHR-i kantud ei ole, kohustub arhiveerimiskohustust täitma andmeandja.

Kuigi EHRi põhimääruse § 40 lähtutakse EHRi andmete säilitamisel, arhiveerimisel ja hävitamisel arhiiviseadusest ning selle alusel kehtestatud õigusaktidest, on praktikas siiski probleeme vanade andmete olemasoluga registris. Koopiaid EHRi andmetest antakse üle küll

¹⁷¹ TrtHK 3-18-680, p-d 9, 10.

¹⁷² RKHKo 3-3-1-70-11, p 22.

¹⁷³ Ehitisregistri põhimäärus, § 40.

¹⁷⁴ Isikuandmete kaitse üldmäärus pp 45.

¹⁷⁵ ArhS § 8 lg 1.

Rahvusarhiivile, kuid seejuures säilitatakse andmed täies ulatuses EHR-i juures. Kuivõrd vananenud andmed EHR-s ei ole enam asjakohased, tuleb nende osas eraldi kaaluda juurdepääsupiirangute seadmist – juurdepääs avalikkusele tuleb tagada piiratud ulatuses, ehitise omanikele ning muudele tema poolt volitatud isikutele aga täies ulatuses. Samuti tuleb sätestada regulatsioon vanade andmete ehk teatud andmekategooriate arhiveerimiseks. Juurdepääsu arhiiviandmetele reguleeritakse arhiiviseaduses sätestatud erikorra alusel – AvTS kohaldub arhiiviandmete puhul üksnes juurdepääsupiirangute kehtestamise ja teabe taaskasutamise osas.¹⁷⁶ Üldjuhul on Rahvusarhiivis säilitatavale arhivaarile juurdepääs vaba, kui sellele ei laiene isikuandmete kaitse üldmääruses, avaliku teabe seaduses, isikuandmete kaitse seaduses, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses või muus seaduses kehtestatud piirangud.¹⁷⁷ Eelnevalt nimetatud piiranguid on analüüsitud peatükkides 3.4, 4 ja 5.

¹⁷⁶ AvTS § 2 lg 2 p 2.

¹⁷⁷ ArhS § 10 lg 1, § 11 lg 2.

7. ANDMETE TÖÖTLEMINE KINNISTUSRAAMATU ÕIGUSE KONTEKSTIS

7.1. Kinnistusraamatu ja ehitisregistri andmete avalikustamise põhimõtted ja juurdepääs andmetele

AÕS § 55 kohaselt on kinnistusraamat avalik, mis tähendab, et igal on õigus tutvuda kinnistusraamatu andmetega ja saada sellest väljavõtteid seaduses sätestatud korras. Nimetatud säte väljendab kinnistusraamatu avalikkuse põhimõtet, s.t igal on õigus saada teavet ükskõik milliste kinnistusraamatusse kantud andmete kohta, sh kinnisasjade ja nende omanike kui ka kinnisasja koormavate piiratud asjaõiguste kohta. Tutvumiseks piisab registriosa numbri, katastritunnuse, aadressi, omaniku nime, isiku- või registrikoodi teadmisest. Kinnistusraamatu avalikkus on põhiline alus kinnistusraamatul baseeruvale õiguskäibele ja seega ka õigustuseks kannete õiguslikule tähendusele, mh kannetele tuginevale heausksele omandamisele.¹⁷⁸ Samuti kinnitab avalikkuse põhimõte asjaõiguste absoluutset iseloomu – kuivõrd asjaõigused, vastupidiselt võlasuhetele, puudutavad kolmandate isikute huve sel määral, et kolmandatel isikutel on õigus nõuda nendega tutvumist, tuleb asjaõiguslik olukord ja selle muutumine igal selgesti nähtavaks teha.¹⁷⁹ Sel samal põhjusel on oluline ka EHR-i andmete ja dokumentide avalikkuse põhimõte.

Seega on avalikkuse põhimõtte kohaselt ka EHR-i andmed avalikud, s.t igal on tagatud EHR-i andmetele ööpäevaringne juurdepääs registri veebilehe kaudu. Ainult juhul, kui tegemist on AK teabega, piiratakse andmetele ja dokumentidele juurdepääsu. Piiranguteta kuvatakse andmeid ja dokumente dokumendiga seotud isikutele ning kohalikele omavalitsustele, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja teisi dokumente menetlevatele või väljastavate asutuste kasutajatele. Ehitiste andmete või dokumentide otsimiseks piisab ehitise aadressi, katastritunnuse või EHRi koodi sisestamisest.

Nii nagu EHR-i avalikkus ei ole piiratud, ei ole see ka kinnistusraamatu puhul. Kuivõrd kinnistusraamat koosneb kinnistusregistrist, kinnistuspäevikust ja kinnistustoimikust, ulatub kinnistusraamatu avalikkuse põhimõtte täiel määral üksnes kinnistusregistrile. Kinnistusregistris olevate andmetega on igal võimalik tutvuda läbi dokumendi taasesitamise kuvaril. Registrikuvatakse nii kehtivaid, kui ka muutmisel olevaid ja kustutatud kandeid. Juurdepääsu saamiseks registriosadele tuleb teha tasuline päring – seega on tegemist passiivse avalikustamisega. Veebilehe kaudu tutvumisel saab tutvuja registriosa ise välja trükkida. EHR-i puhul on võimalik veebilehe kaudu registriandmeid eksportida CSV-failivormingus tabelina, ilma, et tasulist päringut oleks vaja teha. Tasuliste päringute funktsiooni integreerimine EHR-i kinnistusraamatu näitel oleks mõistlik võimalus, mida teatud andmekategooriate avalikustamisel edaspidi rakendada. Seda näiteks vallasasjast ehitise omanike andmete puhul (EHR-i põhimääruse § 9), kuna ka kinnisasja omaniku andmed on kinnistusraamatust avalikult kättesaadavad tasuliste päringute pinnalt. Analüüsi autorid on seisukohal, et avalikkuse põhimõtte säilitamine täna toimival viisil on oluline tagada ka e-ehituse platvormi kasutuselevõtmisel, kindlustades EHR-i põhimääruse §-s 5 toodud andmete avalikkuse.

Lisaks avalikule kinnistusregistrile, kuulub kinnistusraamatu juurde kinnistuspäevik, mis on mõeldud üksnes asutusesiseseks kasutamiseks ning sellega tutvumist ei võimaldata.¹⁸⁰ Kinnistustoimikuga, milles säilitatakse kõiki kinnistu kohta käivaid dokumente, võib tutvuda

¹⁷⁸ P. Varul jt. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2014, § 55, komm 3.1.

¹⁷⁹ R. Tiivel. Asjaõigus. Tallinn, 2007, lk 33.

¹⁸⁰ KRS § 74 lg 3.

ja sellest väljatrükke saada üksnes õigustatud huvi olemasolu korral.¹⁸¹ Küll aga ei ole seadusandja selgitanud, mida kujutab endast õigustatud huvi ja kuidas selle olemasolu tõendada, mistõttu on see jäetud kohtupraktika sisustada. Õigustatud huvi tuleb kinnistusosakonnale põhistada, s.t see usutavaks teha, kusjuures just elektroonilises menetluses on selle kontrollimise kord ebaselge.¹⁸²

EHR-s kinnistustoimiku sarnane toimiku süsteem puudub, kuid vastava ehitise dokumentide alt on võimalik juurdepääsu saada dokumentidele, mis EHR-le on esitatud ning mis ei ole tunnistatud AK teabeks. Seega võiks olla mõistlik EHR-i juurde kinnistustoimiku näitel sarnase toimikusüsteemi integreerimine, mis võimaldab tutvuda kõikide vastava ehitisega seotud dokumentidega. See tähendab, et nendele andmetele ja dokumentidele juurdepääsu andmise üheks aluseks tulevikus võiks olla ka õigustatud huvi isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses. Ehitusdokumente tuleb EHR-le esitada elektrooniliselt, mistõttu ka ligipääs dokumentidele võimaldatakse elektrooniliselt, mistõttu võib digitaalse toimikusüsteemi integreerimisel saada probleemiks asjaolu, et täna ei ole EHR-s kõikide registris olevate ehitiste andmete aluseks olevaid dokumente, ennekõike paberkandjal varasemalt esitatud dokumente, mistõttu on raskendatud kõikidele dokumentidele juurdepääsu tagamine, sh tulevikus võimaliku õigustatud huvi kaalumise. Vaatamata sellele on täna ja edaspidi esitatavate dokumentide kättesaadavus EHR-is tagatud, mistõttu ei saa varasemate dokumentide puudumine olla takistuseks olemasolevatele dokumentidele juurdepääsu tagamisel. Seejuures ei oleks mõistlik eeldada, et kõik vanemad ja/või paberkandjal olevad dokumendid EHR-s kajastuksid, mistõttu nendele juurdepääsu tagamine toimiks samasugusel viisil nagu see toimub täna - läbi vastavate arhiivide. Ühe võimaliku lahendusena on mõistlik paika panna kuupäev, millest alates ehitise osas esitatud dokumendid kindlasti toimikus kajastuvad ning millele on võimalik digitaalselt ligipääsu tagada.

Kinnistustoimikuga tutvumiseks on sätestatud erikord isikute suhtes, kes ei pea õigustatud huvi tõendama. Nendeks on kinnistu omanik, notar ja notari volitatud notaribüroo töötaja, kohtutäitur, kohus, järelevalveõiguslik asutus, pankrotihaldur ja ajutine pankrotihaldur.¹⁸³ Õigustatud huvi olemasolu eeldatakse eelnevalt nimetatud isikute puhul.¹⁸⁴ Õigustatud huvi kinnistustoimikuga tutvumiseks võib olla ka nt kinnistut koormava asjaõiguse või seda koormava õiguse omajal või isikul, kes soovib vaidlustada mõne kande õigsust või õiguse omandamise alust.¹⁸⁵

Loa tutvumiseks annab kohtunikuabi või kinnistussekretär, eeldusel, et viimane on kontrollinud tutvuja isikut või ametitõendit ning vajaduse korral tuvastanud õigustatud huvi olemasolu. Õigustatud huvi tuleb tuvastada iga soovitud dokumendi puhul eraldi.¹⁸⁶ Kinnistusregistriosa ja kinnistustoimikuga on võimalik tutvuda kas veebilehtede (rik.ee, eesti.ee) või e-notari infosüsteemi kaudu. Samuti võib kinnistu omanik volitada teist isikut tutvuma temale kuuluva kinnistu kohta peetava kinnistustoimikuga veebilehe kaudu, seejuures säilitatakse ka volikiri kinnistustoimikus. Kui kinnistusraamatu registriosaga tutvumist infosüsteemis ei registreerita, siis kinnistustoimikuga tutvumist küll ning logid veebilehe kaudu kinnistustoimikuga tutvujate

¹⁸¹ KRS § 74 lg 2.

¹⁸² P. Varul. jt. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2014, § 55, komm 3.2.5.

¹⁸³ KRS § 74 lg 2, Justiitsministri 30.06.2010 määrus nr 24 Kohtu kinnistusosakonna kodukord, § 60 lg 2.

¹⁸⁴ Justiitsministri 30.06.2010 määrus nr 24 Kohtu kinnistusosakonna kodukord, § 60 lg 3.

¹⁸⁵ P. Varul. jt. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2014, § 55, komm 3.2.5.

¹⁸⁶ Justiitsministri 30.06.2010 määrus nr 24 Kohtu kinnistusosakonna kodukord, § 60 lg-d 2 ja 4.

kohta säilitatakse elektroonilise kinnistusraamatu infosüsteemis.¹⁸⁷ Kinnistustoimikuga tutvumise loa andmisest keeldumise kohta vormistatakse KRS § 74 lg 6 järgi TsMS § 59 lg 6 kohane määrus ning selle määruse peale saab esitada ka määruskaebuse. Kui kinnistustoimikuga tutvumise loa andmisest keeldub notar, kohaldatakse notariaadiseaduse § 41, mille järgi võib taotleda kohtus tutvumise võimaldamist. Analüüsida tuleb, kas sarnase süsteemi alusel võiks toimida ka EHR-i toimikusüsteem.

Kinnistusraamatu toiminguid, sh kannete tegemine, muutmine ning kustutamine (edaspidi kinnistamine) viiakse läbi Tartu Maakohtu kinnistusosakonna poolt, seega on ühe võimaliku lahendusena võimalik ka EHR-i kinnistamissüsteemi sisseviimine, mis on allutatud kohtuliku kinnistus- ja registriosakonna kontrollile. Samuti võib EHR-i toimikusüsteemis andmete ja dokumentidega tutvumise eelduseks seada õigustatud huvi olemasolu, kuid seejuures kaasneb sellega kohustus analüüsida ka võimalikke kriteeriumeid õigustatud huvide hindamiseks. Seejuures tuleb silmas pidada, et õigustatud huvi olemasolu hindamine ei ole igas olukorras üheselt selge, kuna tegemist on määratlemata õigusmõistega - õigustatud huvi tuleb hinnata iga üksikjuhtumi puhul eraldi.

Kuna kinnistusregister on avalik register, milles sisalduvale teabele on juurdepääs tagatud igaühele, ei ole analüüsi autorite arvates mõistlik seada karmimaid piiranguid ka EHR-is kajastavate avalike andmete juurdepääsu osas. Kuigi kinnistusraamatus avalikustatakse andmeid passiivse avalikustamise teel, st tasulise päringu tegemise teel, ei näe analüüsi autorid EHR-is täna ja e-ehituse platvormil tulevikus EHR-is kajastavate põhiandmetele ligipääsu saamiseks vajadust rakendada päringute tegemise süsteemi, v.a üksnes vallasasjast ehitise omaniku andmete puhul, kuivõrd tegemist on isikuandmetega. Lähtuda tuleks üldisest avalikustamise põhimõttest aktiivse avalikustamise teel, võttes arvesse eelnevates peatükkides kirjeldatud juurdepääsupiirangute seadmise vajadust teatud andmete ja dokumentide puhul.

Samamoodi ei pea analüüsi autorid mõistlikuks EHR-i kinnistamissüsteemi sisseviimist, mille kohaselt toimub EHR-i kannete tegemine, muutmine ja kustutamine üksnes kohtuliku kinnistus- ja registriosakonna poolt määruse alusel, võttes aluseks esitatud kandeavalduse. Ühest küljest kõrvaldaks selline süsteem ühe EHR-i puhul palju etteheidetud probleemi – andmete puudlik kvaliteet ning seeläbi tagatakse, et EHR-i on võimalik kanda üksnes kontrollitud andmeid, kuid teisest küljest ei annaks kohtunike ja kohtunikeabide poolt tehtav täiendav kontroll EHR-i kantavate andmete osas täiendavat lisandväärtust. Lisaks sellele, et suureneks kinnistus- ja registriosakonna halduskoormus ning pikeneksid menetlustähtajad, ei oleks tagatud ka ehitussektori, sh e-ehituse pikaajaline visioon. Kohtuliku registri, kandeavalduse esitamise ning määruse alusel tehtavate kannete süsteemi integreerimine EHR-i ei võimaldaks tagada ehitussektori tootlikkuse kasvu, kuivõrd tagatud ei oleks kiire ja efektiivne infovahetus kõikide osapoolte vahel. Digilahenduste kasutuselevõtmine peaks hoopis lihtsustama ehitiste elukaare osaliste ja avaliku sektori vahelist infovahetust, mitte seda keerulisemaks tegema läbi täiendava kohtuliku kinnistamissüsteemi.

Kinnistamissüsteemi sisseviimine EHR-i annaks kõige rohkem lisandväärtust ehk EHR-is andmete muutmise puhul, kuna seeläbi ei oleks võimalik isikutel EHR-is andmeid muuta ilma seadusliku aluse olemasoluta (kinnistusraamatusse kantakse andmeid üksnes seaduse alusel) ning oleks olemas ülevaade muudetud või muutmisel olevatest andmetest – samamoodi nagu kinnistusregistri puhul, mille elektrooniline registriosa kuvab kande kehtivuse staatust (kustutatud, kehtiv). Analüüsi autorid leiavad, et alternatiivselt kinnistamissüsteemile võiks EHR-i andmete sissekandmise, muutmise ja kustutamise puhul EHR-i süsteem nõuda konkreetse alusdokumendi olemasolu, mida täna osaliselt ka rakendatakse. Süsteem, mille

¹⁸⁷ Justiitsministri 30.06.2010 määrus nr 24 Kohtu kinnistusosakonna kodukord, § 66 lg 5.

kohaselt andmeid tuleb registrisse kanda alusdokumentides olevate andmete alusel (v.a energiamärgise, registreeritava soojus- ja jahutusseadmete ning huvipiirkonna andmete puhul ning teistest registritest saadavate andmete puhul, mis kantakse registrisse infosüsteemi andmevahetuskihi kaudu)¹⁸⁸, on mõistlik. Seejuures on alusandmeteks ehitamise või ehitamisega seonduvad taotlused, teatised, load ja ettekirjutused, ehitise kui vallasasja käsutamise või pärimise dokumendid ning keelde ja areste käsitlevad dokumendid, samuti ka võrguvaldajatega sõlmitud teenuse osutamise lepingud.¹⁸⁹ Täna vastutavad andmete õigsuse eest EHR põhimääruse §-s 32 toodud andmeandjad, kes kohustuvad ka ebaõigete või puudulike registriandmete puhul esitama registrile õiged andmed. Süsteem, mille kohaselt iga andmeandja vastutab tema pädevusalas olevate andmete õigsuse eest, on mõistlik ja jätkusuutlik. Küll aga võiks parema andmekvaliteedi tagamise ja asjakohase informatsiooni huvides e-ehituse platvormi süsteem võimalusel vajalikud andmed alusdokumentidest ise tuvastada, vältimaks andmete käsitsi sisseviimist, selle tulemusel tekkida võivaid vigu ning muudatuste tegemise viibimist EHR-is. Seeläbi oleks võimalik, et süsteem tuvastaks andmeandja esitatud alusdokumentide alusel andmed, mida on tarvis EHR-i kanda, kustutada või muuta. Kinnistusraamatu näitel peaks e-ehituse platvorm kuvama ka eelnevalt kehtinud kandeid, sh muudetud ning kustutatud kandeid. Küll aga eeldab selline automaatsüsteem kvaliteetseid alusandmeid, samuti võib dokumentide vormi- ja sisunõuete erinevuse tõttu olla raskendatud õige informatsiooni tuvastamine, mistõttu tuleks säilitada manuaalne andmete sissekandmise, muutmise või kustutamise võimalus, kuid seda mitte igapäevaseks, vaid andmeandjatele määratud pädevuse ulatuses. Näiteks kohalikud omavalitsused saavad muuta ehitusteatiste ja -lubade ning nende alusel esitatud dokumentide alusel EHR-s andmeid; TTJA, Päästeamet ja muud järelevalve teostamiseks pädevad asutused ettekirjutuste alusel andmeid, hoone energiamärgise osas üksnes energiamärgiseid andev ettevõtja, soojus- ja jahutusseadmete andmete puhul nende paigaldaja jne. Eelnev eeldab isiku ja ehitise seotuse tuvastamist süsteemi poolt – seega peaks andmete sissekandmine, muutmine ja kustutamine toimuma üksnes identifitseeritud ning selleks pädeva isiku poolt. Lähtuda tuleks olemasolevast põhimõttest – andmeandjad vastutavad EHR-s kuvatud andmete õigsuse ja asjakohasuse eest.

Kuigi analüüsi autorid ei poolda sanktsioonide sätestamist võimaliku mõjutusmeetmena, kuid võttes arvesse, et EHR-i andmete korrastamiseks seatud tähtaeg saabus 2020. aasta 1. jaanuariga¹⁹⁰, võiks ühe survestava meetmena kaaluda EhS-i 16. peatüki täiendamist ka ehitise omanike võimaliku vastutuse osas seoses EHR-i kandmata ehitiste puhul.

Seega lisaks avalikult kättesaadavale informatsioonile ehitise põhiantmete osas, mis on täna välise vaatluse käigus niigi tuvastatavad ning tulevikus ka ehitise infomudeli kaudu avalikud, võiks EHR-i juurde sarnaselt kinnistustoimikuga luua samasugune toimik, mis sisaldab kõiki ehitisega seonduvaid dokumente. Kui kinnistustoimikus asuvate dokumentidega tutvumise aluseks on õigustatud huvi, siis EHR-i toimiku puhul ei oleks õigustatud huvi nõudmine mõistlik. Seda seetõttu, et enamuse EHR-i lisatavatest dokumentidest on kas kohustuslikus korras avalikustatavad või puuduvad alused neid täielikult või osaliselt juurdepääsupiiranguga teabeks tunnistada (vt analüüsi eelmisi peatükke seoses võimalike juurdepääsupiirangute seadmise alustega). Kui kinnistusraamatu puhul on kinnistustoimiku dokumentidena käsitletud ennekõike tsiviilõiguslikud lepingud, siis ehitise elukaare etapi dokumentidest eraõiguslikud lepingud enamust ei moodusta (kui siis ainult nt ehitusprojekti lisatööde ja garantiitööde puhul sõlmitud pooltevahelised lepingud). Selleks, et ohjata ebamõistlikku huvi ja teabe laialdast kättesaadavust, oleks otstarbekas EHR-i toimikule juurdepääs tagada päringu korras. Seeläbi

¹⁸⁸ Ehitisregistri põhimäärus, § 31 lg 1.

¹⁸⁹ Ehitisregistri põhimäärus, § 31 lg 2, 4.

¹⁹⁰ Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus, § 26 lg 1.

oleks ühelt poolt tagatud ühetaoline andmete avalikustamine ning teiselt ka juurdepääsupiiranguga teabe kaitse. Päringud võimaldaksid lisaks EHR-s või e-ehituse platvormil avalikult kajastatavale informatsioonile saada täiendavat teavet ehitise kohta. Päringute süsteemi saab EHR-s rakendada mitmel moel – nii autentimise kaudu ning kui tegemist on juurdepääsupiiranguga teabega, siis autentimise ja õigusliku huvi või muu õigusliku aluse määratlemise kaudu. Seejuures on võimalik päringute eest küsida ka tasu.

7.2. Regstris asuvate andmete õiguslik tähendus ning võrdlus ehtisregistriga

Kinnistusraamatusse kantud andmete õigsust eeldatakse. Kinnistusraamatu avalikkus täidab olulist avaliku usaldatavuse põhimõtet, s.t kinnistusraamatu kannetele on AÕS §-dest 56, 56¹, 64¹ ja 64² tulenevalt antud nii õigustloov kui tuginemist võimaldav tähendus, mis muuhulgas võimaldab omandada heauskselt õigusi kinnistusraamatule tuginedes.¹⁹¹ Kinnistusraamatu andmetele õigusliku tähenduse andmise eesmärk on eelkõige tõendamiskoormuse jagamine vaidluses kinnistusraamatusse kantud andmete üle. See tähendab, et kui kohtus vaieldakse kande õigsuse üle, peab isik, kes väidab, et tegelik õiguslik olukord erineb kinnistusraamatu kandest, seda ka tõendama. Samuti loob õiguslik tähendus eelduse, et kannete järgsed andmed vastavad tegelikkusele, lihtsustades seeläbi tsiviilkäivet.¹⁹² Samuti lihtsustab kinnistusraamatu andmete õigsus omandamise protsessi – kinnistusraamatusse kantud omaniku puhul saab eeldada vastava õiguse kuulumist sellele isikule. Sellise eeldamise puudumisel tuleks õiguse omandajal alati väga põhjalikult kontrollida kinnisasja omaniku olemasolu ning selgitada välja, kas kinnisasi omandati tema poolt seaduslikult.¹⁹³

Andmete õiguslik tähendus väljendub ka kinnistusraamatusse kannete tegemise korraga. Kinnistusraamatusse kantakse ainult seaduses ettenähtud andmeid, s.t kannete tegemine kinnistusraamatusse ei ole meelevaldne, vaid tugineb seadusele. Seeläbi välditakse võimalikku ebaselgust kandereeglite kohaldamisel võlaõiguslikele kokkulepetele ja seadusjärgsetele kitsendustele, mille kehtivus kandest ei sõltu ning tagatakse piiratud asjaõiguste *numerus clausus*'e põhimõtte järgimine.¹⁹⁴ Samasugusest põhimõttest lähtub ka Saksa ja Šveitsi kinnistusraamatu õigus, kuivõrd lahknevusi kinnistusraamaru seisuga ja tegeliku õigusliku olukorra vahel esineb harva tänu kinnistusraamatu pidamise rangetele korrasätetele.¹⁹⁵

Kuigi AÕS § 56 sõnastuse kohaselt eeldatakse kinnistusraamatusse kantud andmete õigsust, ei ulatu õiguslik tähendus kõigile andmetele. Eeldus hõlmab eelkõige asjaõiguslikke asjaolusid, nagu andmed omaniku ning piiratud asjaõiguse ja nende omajate kohta, samuti järjekohaandmeid ja õiguse tähtaja andmed. Eeldatakse, et õigus on lõppenud selle tähtaja möödumisel, sissekantud õiguse puhul eeldatakse selle olemasolu ning õiguse kuulumist kinnistusraamatjärgsele õigustatud isikule, sh selle õiguse omandamist.

Õiguslikku tähendust kinnistusraamatu vaates ei ole näiteks kinnistustoimikus olevatel dokumentidel, samuti kinnisasja iseloomustavatel faktilistel andmetel. Seega ei ole õiguslikku tähendust kinnistusregistriosa esimesse jakku kantud andmetel kinnistu katastritunnuse, sihtotstarbe, asukoha ja pindala kohta, samuti korteriomandi reaalsena iseloomustavatel

¹⁹¹ P. Varul jt. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2014, lk 61.

¹⁹² Samas, § 56, komm 1.

¹⁹³ R. Tiivel. Asjaõigus. Tallinn, 2007, lk 34.

¹⁹⁴ P. Varul jt. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2014, § 53, komm 1.

¹⁹⁵ R. Tiivel. Asjaõigus. Tallinn, 2007, lk 34.

andmetel. Kohtuvaidluse puhul ei eeldata, et eelnevalt nimetatud andmed on kinnistusraamatu andmetena õiged, kuivõrd ka EHR-i andmetel informatiivne ja statistiline tähendus. Seega kinnistusraamatu esimeses jaos olevad faktilised andmed kinnisasja kohta ei ole KRS § 13 lg 2 teise lause järgi kanneteks asjaõigusseaduse ega kinnistusraamatuseaduse järgi.¹⁹⁶ Riigikohus on leidnud, et lepingurikkumist ei muuda olematuks ega vabasta müüjat vastutusest asjaolu, et müügilepingus märgitud tehnilised andmed korteriomandi kohta vastavad kinnistusraamatu ja/või EHR-i andmetele ning ebaõigete faktiliste andmete kandmine maatüki või ehitise kohta registrisse ei muuda selle tegelikke omadusi.¹⁹⁷

Seega hetkel on EHR-i andmetel (sh ehitise ja selle omaniku andmetel) üksnes informatiivne ja statistiline tähendus. Erandina on õiguslik tähendus omistatud projekteerimistingimustele, teatistele, ehitus- ja kasutuslubadele ning ettekirjutustele (edaspidi dokumendid).¹⁹⁸ Silmas tuleb pidada, et õiguslikku tähendust omavad EHR-i dokumendid alates 01.04.2016, enne seda kuupäeva esitatud dokumendid omavad üksnes informatiivset ja statistilist tähendust.¹⁹⁹ Eelnevat kinnitab ka Riigikohus, olles leidnud, et kuigi EhS § 61 lg 2 järgi on dokumentidel õiguslik tähendus, puudus vastav säte vaidlusaluse hoone osas ehitusloa väljastamise ajal, mistõttu ei ole ehitusloas märgitud õiguslikku tähendust. Kuna ehitusloa väljastamise ajal oli EHR-i andmetel üksnes informatiivne ja statistiline tähendus, ei saa EHR-i andmetele anda kinnistusraamatusse kantud andmetega, mille õigsust AÕS § 56 lg 1 kohaselt eeldatakse, võrreldavat õiguslikku tähendust. Samuti rõhutas kohus, et vastuoluliste tõendite olemasolul ei saa tuvastada hoone kasutamise otstarvet üksnes EHR-i andmete alusel.²⁰⁰

Õiguslik tähendus EHR-i dokumentide puhul tähendab ennekõike seda, et isikud võivad heauskselt tugineda vastavatele andmetele näiteks kinnisasja omandamisel, ilma, et oleks vaja pöörduda kohaliku omavalitsuse poole kontrollimaks EHR-s oleva ehitus- ja kasutusloa informatsiooni vastavust tegelikkusele. EHR-i andmed tekivad ja muutuvad eelkõige õigusliku tähendusega dokumentide alusel.²⁰¹ Seetõttu on andmetele omistatud ka informatiivne ja statistiline tähendus, kuivõrd EHR on dokumendipõhine register, mis on üles ehitatud alusdokumentide kaudu. Eelnevat on nimetatud puudusena, kuna andmete asjakohasust ei ole üldjuhul võimalik näidata reaalajas, mistõttu piirab see registri andmete kasutamist toimingute tegemisel ning sellel on õiguslik tagajärg.²⁰² Andmete õigusliku tähenduse omistamine eeldaks, et registris kajastatavad andmeid peaksid registris kajastuma vähemalt 24 tunnise viiteajaga. Alternatiivselt peaks register kajastama vähemalt erinevate pooleliolevate menetluste staatust (näiteks ehitus- või kasutusloa taotlus esitatud, menetlemisel, kehtiv, väljastamisest keeldutud ning taotluse puhul esitatud või loetud teavitatuks) kõigile isikutele. Täna kuvab EHR vastavate menetluste staatust üksnes vastavatele menetlevatele asutustele ning kooskõlastajatele ja arvamuse avaldajatele. Taotlusele on võimalik lisada erinevaid isikuid ehk seotud isikuid, kellel on võimalik taotluse sisu näha ja muuta, kuid seejuures ei ole nii taotlejale ega seotud isikutele nähtav menetluse staatus.

¹⁹⁶ RKTko 3-2-1-156-11, p 31; 3-2-1-67-12, p 20.

¹⁹⁷ RKTko 3-2-1-156-11, p 31.

¹⁹⁸ EhS § 61.

¹⁹⁹ EhSRS § 26 lg 7.

²⁰⁰ RKTm 2-16-6354, p 12.1.

²⁰¹ TlnHko 3-18-1087, p 35.

²⁰² Planeerimisseaduse, ehitusseadustiku ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu. Ehitusseadustiku seletuskiri, 21.06.2013, lk 60.

Asjaolu, et EHR-i andmetel puudub õiguslik tähendus, on seadusandja ennekõike põhjendanud sellega, et olemasoleva EHR-i andmed on osaliselt kujunenud varasemate registrite liitmisel, mistõttu registri pidajatel ja menetlejatel puudub täielik kindlus registris olevate andmete kvaliteedi kohta. Samuti on välja toodud, et ehitusjärelevalve planeerimisel ei saa alati EHR-le tugineda, sest selles sisalduvad andmed ei kajasta adekvaatselt tegelikku olukorda, sealhulgas ei võimalda register järgida ehitise seisundit (kas ehitise on püstitatud või püstitamata). Seetõttu ei toetu näiteks KKI järelevalve tegemisel enamasti registrile, vaid küsib teavet otse omavalitsustelt. Samuti sisaldab register võrreldes ehituslubade arvule oluliselt vähem kasutuslube, jättes eksliku mulje, et enamik ehitisi ei olegi valmis ehitatud. Puudulikud on ka andmed varasemate ehitiste kohta.²⁰³ Seega on EHR-i andmete ebaühtlane kvaliteet ja andmete puudumine peamiseks põhjusteks, miks registri andmetele ei ole antud õiguslikku tähendust. Analüüsi autorid leiavad, et aastatega on kindlasti EHR-i andmete kvaliteet parenenud, sh on registrit oluliselt täiendatud puuduolevate andmetega. Kindlasti aitas andmete ja dokumentide korrastamisele ning elektroonilise menetluse kasutuselevõtmisele kaasa EhSRS §-st 26 tulenev nõue korrastada ehitisregistri andmed 2020. aasta 1. jaanuariks. Pigem täiendab e-ehituse platvormi ja ehitise infomodeli kasutuselevõtmine andmete paremat kättesaadavust ning tõhusat elektroonilist infovahetust kõikide ehitise elukaare osapoolte vahel.

Vaatamata EHR-s asuvate andmete informatiivsele tähendusele, on Riigikohus leidnud, et EHR-i valeandmed võivad ehitise omanikule kaudselt kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi. Ei saa välistada, et ka õigusliku tähenduseta vale info võib raskendada näiteks kinnistu mõtteliste osa kasutamist ja käsutamist, mistõttu ei ole välistatud kaebuse esitamine kohaliku omavalitsuse toimingute peale. Riigikohus tõi EHR-i andmete tähenduses paralleele hooneregistriga.²⁰⁴ Varasemas lahendis on kolleegium leidnud, et kuigi hooneregistri kanne ei loo otseselt kellelgi õigusi ega kohustusi, ei saa välistada õiguste rikkumist. Hoone tegelikult omanikul on õigus nõuda, et talle kuuluva hoone kohta ei säilitataks hooneregistris ebaõigeid, puudulikke, aegunud või eksitavaid andmeid.²⁰⁵ Muuhulgas on oluline tagada EHR-s olevate andmete õigsus selleks, et EHR-i andmete abil saaksid järelevalveasutused hõlpsamini adresseerida korra- ja ehitusõiguslike ettekirjutusi õigele isikule.²⁰⁶

Kuigi andmete õigusliku tähenduse omistamine tähendaks kõikidele ehitise elukaare osapooltele õiguslikku kindlust andmete õigsuse osas ning võimalust nende andmete õigsusele heauskselt tugineda, lihtsustades seejuures ka näiteks järelevalveasutuste tööd ehitise nõuetelevastavuse osas (järelevalveasutus saaks tugineda teatud ulatuses EHR-i kantud õigusliku tähendusega andmetele järelevalvemenetluse läbiviimise osas), siis ei pea analüüsi autorid kõikidele EHR-i andmetele õigusliku tähenduse omistamist oluliseks. Selleks tuleks EHR allutada kohtuliku kinnistus- ja registriosakonna kontrollile, kuivõrd andmete sissekandmine, muutmine ja kustutamine peaks toimuma sõltumatu asutuse poolt seaduse alusel kindlaid menetlusreegleid jälgides (vt selles osas eelmist peatükki seoses ehitisregistrile kinnistusraamatu andmete avalikustamise ja nendele juurdepääsu tagamise põhimõtete kohaldamise võimalikkust). Õigusliku tähenduse omistamine üksnes projekteerimistingimustele, teatistele, ehitus- ja kasutuslubadele ning ettekirjutustele on piisav tagamaks ehk kõige kaalukamate tagajärgedega menetluste osas avaliku usaldatavuse põhimõte. Õigusliku tähenduse andmine mis tahes ehitise üldistele tehnilistele andmetele

²⁰³ Planeerimisseaduse, ehitusseadustiku ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu. Ehitusseadustiku seletuskiri, 21.06.2013, lk 61.

²⁰⁴ RKHKo 3-3-1-52-15, p 11.

²⁰⁵ RKHKo 3-3-1-59-02, p 14.

²⁰⁶ RKHKo 3-14-52261, p 16; 3-15-1607/35, p 13.

(ehitisealne pind, korruste arv, kõrgus, pikkus, laius, sügavus jne) ei oleks ühelgi juhul mõistlik lihtsalt seetõttu, et kontrollida täiendavalt kõikide andmete paikapidavust.

Näiteks ei ole õiguslikku tähendust ka kinnisasjade piirandmetel, mis kinnistusraamatus esinevad viitena katastritunnusele ja -kaardile, kuna piiride määramisel võib tekkida erinevus looduses ning kaartide ja/või koordinaatide järgi piiri määramisel. Samuti ei ole seaduses sätestatud maakatastri andmete ega mõõdistamiste tulemustele õigustloovat tähendust.²⁰⁷ Riigikohus on leidnud, et kui piiri asukoht looduses ei ole teada või on naaberkinnisasjade omanike vahel vaidluse all, saab piiri kindlakstegemisel lähtuda esmajoonel kaardidest ja plaanidest, st piirivaidluses eeldatakse küll katastriandmete õigsust, kuid selle saab vaidluses ümber lükata mh sellega, et piirid võivad olla kaardistatud valesti.²⁰⁸ Seega kohaldades analoogia korras nimetatud lahendit ka EHR-is kajastatavatele tehnilistele andmetele, saab järeldada, et kuna mõõdistamise tulemused võivad erineda tegelikust olukorrast (nt mõõdistamisel tehtavate vigade, erinevate mõõtmis- ja arvutamise aluseks olevate tehnikate kasutamisel), ei ole õigusliku tähenduse omistamine ehitise parameetri andmetele vajalik.

Sageli ei taga ka õigusliku tähenduse olemasolu andmete õigsust. Kinnistusraamatu avalik usaldus, s.t andmete õigsuse eeldamine kujutab endast samal ajal suur ohtu ka tegelikult õigustatud isikule, kelle õigus on kinnistusraamatusse kandmata või on kantud sinna valesti. Kinnistusraamat võib olla ebaõige järgnevatel põhjustel:

- väljaspool kinnistusraamatut on toimunud asjaõiguslikud muudatused, näiteks pärimise ja äriühingute ühinemise ja jagunemise korral. Samuti juhul, kui kinnisasja arestimisel on antud deklaratiivse iseloomuga käsutuskeeld, mida ei ole kinnistusraamatusse veel kantud;
- asjaõigustehingul esinevad puudused;
- esineb vastuolu asjaõiguskokkuleppe ja kinnistusraamatu kande vahel;
- kinnistusosakond on teinud vea.²⁰⁹

Juhul, kui kinnistusraamatu kanne on kas ülaltoodud või mis tahes muul viisil ebaõige, on puudutatud isikule tagatud õigus nõuda kinnistusraamatu parandamist AÕS § 65 lg 1 alusel ning ajutise kaitsevahendina vastuväite kandmist kinnistusraamatusse AÕS § 63¹ lg alusel. See tähendab, et isegi kui kinnistusraamatu andmete õigsuse osas käib vaidlus, nähtub kinnistusraamatust võimaliku ebaõige kande olemasolu märkena ning välistatud on kinnisasja heauskne omandamine AÕS § 56¹ lg 1 alusel. Sarnane vastuväite esitamise võimalus täna EHR-s puudub. EHR-s vastutab andmete õigsuse eest andmeandja (kelleks sageli pole ehitise omanik, vaid üldjuhul kohalik omavalitsus vm ehitisregistri põhimääruse §-s 32 toodud andmeandja), mistõttu ebaõigete või puudulike registriandmete puhul kohustub õiged andmed registrile esitama andmeandja²¹⁰, seega eeldab see nt ehitise omaniku poolt andmeandja poole pöördumist. Samuti puudub täna EHR-i kandmata või sinna valesti kantud dokumentide ja nende pinnalt registris olevate andmete puhul võimalus sõnaselgelt andmeandjalt nõuda EHR-i andmete parandamist – selline võimalus tuleks tagada juhaks, mil EHR-s andmete muutmist taotleb keegi muu, kui andmeandja. Seniks, kuni ebaõiged andmed on registrisse kantud või vajalikud andmed sealt puuduvad, ei ole isikul võimalik registrisse kinnistusraamatu näitel vastuväiteid kanda, mistõttu vastavat riski kannab õigustatud isik.

²⁰⁷ P. Varul jt. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2014, § 56, komm 3.2.3.2.

²⁰⁸ RKTko 3-2-1-67-12 p-d 20, 23-25.

²⁰⁹ R. Tiivel. Asjaõigusseadus. Tallinn, 2007, lk 157.

²¹⁰ Ehitisregistri põhimäärus, § 35 lg 1.

Kuigi analüüsi autorid ei näe vajadust kõikidele EHR andmetele ja dokumentidele õigusliku tähenduse omistamist (v.a projekteerimistingimuste, teatiste, ehitus- ja kasutuslubade ning ettekirjutuste puhul, mille õigusliku tähenduse säilitamine on vajalik) on oluline teha EHR-i ja e-ehituse platvormil kättesaadavaks võimalus, mille läbi on võimalik ebaõigete või puudulike andmete märkimine ennekoike kinnisasja, sh ehitise omaniku poolt. See eeldaks kinnistusraamatu ning EHR omanikukannete omavahelist seostamist, et oleks võimalik tuvastada autentimise teel ehitise omanik. Seejuures võiks EHR kindlasti kuvada muutmisel olevate andmete või dokumentide staatust kõigile ehitise elukaare osapooltele nii enne muudatuste sisseviimist (staatuse muutmisel) kui ka pärast muudetud ja kustutatud andmete näol – tekiks võimalus vaadata ajaloo vaates ka muudetud ehitise andmeid.

8. EHITISE INFOMUDELI KASUTAMISE ÕIGUSRAAMISTIK VÕRDLUSRIIKIDES

8.1. Ehitise infomudeli dokumentide ja andmete avalikustamise põhimõtted võrdlusriikides

a) Soome

Intervjuu viidi läbi Teppo Lehtineniga (Teppo.Lehtinen@ym.fi).

1. Et paremini aru saada kontekstist, palun kirjeldage, millised on ehitusvaldkonna loamenetlustega seotud juriidilised protsessid?

Lubasid väljastavad kohalikud omavalitsused ehitusloa taotluse alusel, mille esitavad ehitustegevuses osalevad osapooled. Loa taotleja peab tagama, et hoone on projekteeritud ja ehitatud vastavalt ehitusseadustikule ja normidele. Selle alusel kontrollitakse taotlusi ja väljastatakse load.

2. Millised on hetkepraktikad loamenetluse käigus esitatud dokumentidele? Kas loamenetluse raames esitatud dokumendid on avalikud ja kõigile kättesaadavad?

Loamenetlust rakendatakse ligikaudu 200 omavalitsuses ehk ligikaudu 2/3 kõigist omavalitsustest. Üldiselt on andmed avalikud. Kaitse- ja riigisaladusega seotud objektide andmed on salastatud. Seoses BIM-i kasutuselevõtuga on see praktika hetkel läbiarutamisel. Kui hakatakse kasutusele võtma ehitusinformatsiooni mudeleid, siis nendes võib olla andmeid, mis ei tohiks olla kõigile kättesaadavad. 2020. a käivitatakse kaks projekti, mille raames hinnatakse antud küsimust. Soome teeks hea meelega koostööd Eestiga nendes küsimustes.

3. Kui jah, siis kuidas kasutatakse ehitusinformatsiooni mudeleid juriidilistes protsessides, k.a. näiteks planeeringute koostamisel, ehituslubade menetlustes, kasutuslubade menetluses jne?

See sõltub kohalikust omavalitsusest. Osad kohalikud omavalitsused, kes võtavad vastu ehitusinformatsiooni mudeleid, peamiselt IFC formaadis. Need andmed on esitatud digitaalselt registrites ja kaartidel. Kogu loamenetluses tekkiv andmestik, k.a. ehitusinformatsiooni mudelid, salvestatakse lubade juures.

4. Kui BIMi kasutatakse, kuidas on BIM kasutamine reguleeritud seadusandlikult?

Hetkel ei ole BIM seaduse tasemel reguleeritud. Kuid vajadus selleks on olemas. Oluline on harmoniseerida avatud IFC failiformaatide kasutamine loamenetlustes.

Vastavad muudatused viiakse järgneva paari aasta jooksul sisse planeerimis- ja ehitusseadustikku, pannes rõhku digitaliseerimisega seotud küsimustele.

5. Kas olete juba mõelnud, millised on olulisemad põhimõtted ehitusinformatsiooni modelleerimise kasutamiseks menetlustes?

Osaliselt oleme. Olulisim on ära kirjeldada sobivad avatud andmeformaadid, mida saab kasutada ilma spetsiifilist tarkvara omamata ja mis oleks kestlik pikas perspektiivis. See

tähendab, et kuigi detailset informatsiooni võidakse ajas kaotada, siis see ei tohiks olla rohkem kui 10%. Samuti oleme arutanud, et oluline on ka tagada riikidevahelist kokkusobivust andmeformaate valikul.

6. Kas BIM kasutamine muudab andmekaitse ja kättesaadavuse põhimõtteid?

Jah, kindlasti. Seetõttu on vaja ehitusseadustiku muudatust, mida hakkame tegema aastatel 2020-21. Nagu varem juba öeldud, siis Soome teeks hea meelega koostööd Eestiga nendes küsimustes.

b) Holland

Intervjuu viidi läbi Jaap Kolkiga (jk@buildingchanges.nl) ja Hein Corstensiga (hein@coens.nl).

1. Et paremini aru saada kontekstist, palun kirjeldage, millised on ehitusvaldkonna loamenetlustega seotud juriidilised protsessid?

- Suures pildis ei erine protsessid teistest EL riikidest.
- Planeeringuteks, mida meil on kolmes tasemes (riiklik, regionaalne, kohaliku omavalitsuse ja veeameti tase) on meil keskne riiklik GIS süsteem. Andmeid haldavad aga kohalikud omavalitsused: www.pdok.nl. Samuti on meil register plaanidele: www.ruimtelijkeplannen.nl.
- Loamenetlusi viivad läbi kohalikud omavalitsused. Süsteem on digitaalne, kuid dokumendid esitatakse PDF formaadis. Selleks on kasutusel riiklik infosüsteem: <https://www.omgevingsloket.nl/>
- Aastal 2021 liidetakse kõik keskkonnaga seotud õigusaktid üheks suureks õigusaktiks.
- Samuti koostatakse uus ehitusseadustik, mis jõustub 2021 aastal. Selle järgi kord muutub. Loamenetlus klassikalisel kujul kaotatakse ära. Sisuline kontroll antakse erasektori õigusi omavatele isikutele. Töövõtjad (projekteerijad ja ehitajad) hakkavad neile tõendama, et projekt on koostatud vastavalt seaduses ette nähtud korrale ja normidele. Eeldatakse, et see tõstab BIMi kasutamist, kuna hakatakse nõudma täpsemat ja viimast versiooni informatsioonist.
- Meie ise oleme töötanud kohalike omavalitsustega ja kasutanud buidingSMARTi IDM standardit uute protsesside kaardistamiseks. See on näide kohalike omavalitsuste liidu teekaardist: https://depilotstarter.vng.nl/sites/default/files/project_bestand/1901_bim_routekaart_b04.pdf

2. Millised on hetkepraktikad loamenetluse käigus esitatud dokumentidele? Kas loamenetluse raames esitatud dokumendid on avalikud ja kõigile kättesaadavad?

Hetkel on see standardne protsess nii nagu paljudes teistes riikides. Samuti, kuigi projekteerijad kasutavad ehitusinformatsiooni modelleerimist, esitatakse seadusest tulenevalt loamenetlustes PDF dokumente. Hetkel peaks olema kõik informatsioon kõigile kättesaadav, kui isik läheb kohaliku omavalitsusse ja küsib seda.

3. Kui jah, siis kuidas kasutatakse ehitusinformatsiooni mudeleid juriidilistes protsessides, k.a. näiteks planeeringute koostamisel, ehituslubade menetlustes, kasutuslubade menetluses jne?

Õiguslikult ei nõuta BIM metoodika kasutamist loamenetlustes. Kuid kuna projekteerijad neid teevad, siis praktikas kasutatakse neid kohalike omavalitsustega suhtlemisel.

4. Kui BIMi kasutatakse, kuidas on BIM kasutamine reguleeritud seadusandlikult?

Hetkel pole seadustes BIM kasutamine reguleeritud. Endiselt esitatakse loamenetluses PDF dokumente.

5. Kas olete juba mõelnud, millised on olulisemad põhimõtted ehitusinformatsiooni modelleerimise kasutamiseks menetlustes?

Ei, see on midagi, mida tuleb alles välja mõelda. Samuti peame mõtlema sellele, kas ja kuidas BIM võib muuta andmekaitse vajadusi. Olulisim küsimus on hetkel see, et kes omab andmeid: omanik, kohalik omavalitsus või keegi teine. Probleem seisneb selles, et ehitusprotsessis on palju erinevaid osapooli ja kõik andmed, mida genereeritakse, ei ole vajalikud omanikule.

6. Kas BIM kasutamine muudab andmekaitse ja kättesaadavuse põhimõtteid?

Hetkel veel ei tea.

c) Norra

Intervjuu viidi läbi Øivind Roothiga (or@dibk.no).

1. Et paremini aru saada kontekstist, palun kirjeldage, millised on ehitusvaldkonna loamenetlustega seotud juriidilised protsessid?

Norras menetleb ja väljastab lubasid kohalik omavalitsus. Selleks tehakse taotlus ehitusprojektis osaleva isiku poolt. Luba käsitleb ainult mida, kuhu ja millise kasutusotstarbega rajatakse. Vastavat tunnistust omavad projekteerijad vaatavad üle koostatud ehitusprojektid ja õigust omavad ehitajad peavad ehitama vastavalt ehitusprojektile. Kindla kasutusotstarbega ehitistel on nõutud ehitamise järelevalve, mida pakub teenusena erasektor (ehk Eesti kontekstis omanikujärelevalve).

2. Millised on hetkepraktikad loamenetluse käigus esitatud dokumentidele? Kas loamenetluse raames esitatud dokumendid on avalikud ja kõigile kättesaadavad?

Traditsiooniliselt esitatakse kohalikule omavalitsusele andmed XML või PDF formaadis. Joonised ja kaardid on PDF formaadis. Ehitusprojektides on BIM üha enam levinud praktika ja selleks kasutatakse IFC andmevahetust kui BIM on vajalik. Informatsioon, mida esitatakse kohalikule omavalitsusele, on seadusest tulenevalt kõigile avatud ning sageli on see informatsioon veebist kättesaadav.

3. Kui jah, siis kuidas kasutatakse ehitusinformatsiooni mudeleid juriidilistes protsessides, k.a. näiteks planeeringute koostamisel, ehituslubade menetlustes, kasutuslubade menetluses jne?

Menetlustest ametlikult BIMi ei kasutata. Planeerimises kasutatakse GIS standardeid (SOSI/GML).

4. Kui BIMi kasutatakse, kuidas on BIM kasutamine reguleeritud seadusandlikult?

Pole asjakohane, kuna otseselt pole reguleerinud.

5. Kas olete juba mõelnud, millised on olulisemad põhimõtted ehitusinformatsiooni modelleerimise kasutamiseks menetlustes?

On olnud arutelusid ja PoC projekte. Juristide hinnangul ei ole õiguslikud muudatused vajalikud. Usun, et tegelikkuses tekib küsimusi, kuid detailsemaid probleeme ei ole veel tuvastatud. Küll aga on alustatud BIM kasutuselevõtmisega planeerimismenetluses ja tehtud muudatusi planeerimisseaduses.

6. Kas olete juba mõelnud, millised on olulisemad põhimõtted ehitusinformatsiooni modelleerimise kasutamiseks menetlustes?

Selles osas arutelud alles käivad, et kui jooniseid (paber/PDF) dokumente enam vastu ei võeta, siis millised on ootused BIM mudelitele. Samuti kuidas juriidiliselt otsustatakse ja arhiveeritakse andmeid. Aga me pole veel seal.

7. Kas BIM kasutamine muudab andmekaitse ja kättesaadavuse põhimõtteid?

Ma usun, et muudab. Kui välja arvata riigikaitse objektid, siis üldiselt pole sellel teemal arutelusid veel alustatud.

8.2. Võrdlusriikide õiguse kohaldamine Eestis

Võrdlusriikidega teostatud intervjuude käigus selgus, et ükski võrdlusriik ei ole veel võtnud kasutusele ehitise infomudeli põhise loamenetlust, kuigi Soome ja Norra võimaldavad loamenetluses esitada ehitusprojekti ehitise infomudeli kujul. Ehitise infomudeli andmete avalikustamisel lähtutakse sellest, et andmed on üldiselt avalikud, kuid kohaldatakse valdkondlikke erandeid, näiteks riigikaitse ja julgeoleku huvides. Võrdlusriikides ei olnud aga ehitise infomudeli kasutuselevõtmisega seonduvaid piiranguid veel täpsemalt läbi analüüsitud.

Intervjuudest ilmnes, et kuigi vastavad riigi plaanivad digitaalsete lahenduste kasutuselevõttu, siis andmete ja dokumentide avalikustamise mõttes ei ole nende õigusest võimalik Eesti EHS uuenduste osas midagi aluseks võtta.

Ehitisega seonduvate mudelite puhul rõhutatakse selle esitamise formaati, milleks on IFC, mille kasutuselevõtmine oleks mõistlik ka Eesti puhul.

9. RISKIANALÜÜS SEOSSES OLEMASOLEVA SÜSTEEMI JÄTKUMISE NING DIGITAALSETE LAHENDUSTE KASUTUSELEVÕTUGA

Olemasoleva süsteemiga jätkamise riskid			
Riski kirjeldus	Riski osapooled ehitise elukaare kontekstis	Riski täpsem kirjeldus ja mõju	Riski maandamise meede
Asja- ja ajakohatutele andmete tuginemine	Arendaja Planeerija Projekteerija Tootja Ehitaja Korrashoidja Huvitatud isik KOV/riik	Ehitise elukaare etappides tuginetakse asja- ja ajakohatutele andmete ning lõpptulemusena võivad erinevad menetlused pikeneda või tuleb vahetada menetluse liiki või minna tagasi eelnevatesse etappidesse. Riski mõju on muudatused planeeritud ajakavas ning täiendav ressursivajadus kõikide ehitise elukaares osalejate puhul.	Võimalus on kokku leppida või kehtestada esitatavate andmete minimaalsed kvaliteedinõuded. Vanade andmete osas on võimalik teha revisjon ning korrastada olemasolevad andmed vastavalt kvaliteedinõuetele. Kuna selline revisjon oleks väga kulukas (nii ajaliselt kui ka rahaliselt), siis on võimalik olemasolevad andmeid korrastada näiteks ka järk-järgult ehitisega seonduvate muudatuste raames.
Andmete ülemäärane ja eesmärgipäratu töötlemine	Arendaja Planeerija Projekteerija Tootja Ehitaja Korrashoidja Huvitatud isik KOV/riik	Kuna EHR põhimääruses esitatud andmekoosseis ei vasta täielikult EHR tegelikkuses esitatavale teabele, siis esineb risk, et andmeid töödeldakse ülemääraselt ja eesmärgipäratult. Kaasnevad järgmised mõjud: <ul style="list-style-type: none"> - KOV-le/riigile - nt tehakse ettekirjutus lõpetada ülemääraste andmete töötlemine ning nõue kustutada eesmärgipäratult kogutud andmed; - üksikisikule - risk, et ta on riigile andnud rohkem andmeid, kui seda näevad ette õigusaktid ning tema õigusi on selles vaates rikutud; - kõikidele ehitise elukaare osapooltele - õiguslik ebakindlus, nt kas sellisel viisil kogutud andmete tuginemine ja nende edasine kasutamine on õiguspärane, sh teatud juhtudel on kättesaadav ka AvTS-s AK teabena määratletud teave, mille avalikustamine või millele juurdepääsu andmine on õiguslikult keelatud. 	Riski on võimalik maandada viisil, et dokumendipõhiselt lähenemiselt minnakse üle andmepõhisele lähenemisele. Sealjuures kehtestatakse alamakti tasemel, milliseid andmekoosseise täpsemalt töödeldakse. Riski maandamise vaates eeldab see, et töödeldavad andmed on töötlemistoimingute raames loetletud. Samas kui hakata andmeid täpselt määratlema, tekib olukord, kus muude andmete sisestamine süsteemi võib osutuda keeruliseks. See tähendab, et andmete töötlemisel jääb paindlikkust vähemaks. Riski maandamine sõltub õiguspoliitilisest valikust e-ehituse platvormi osas. Kui soovida, et e-ehituse platvorm jääb eelkõige teenindama avalikke huvisid ning et sinna ei kanta muid näiteks erasektorile vajaolevaid andmeid, siis on võimalik andmekoosseisud täpsemalt määratleda. Kui võimaldada erasektoril seal nõ andmeid hoida, siis on töödeldavad andmed raskemini ette ennustatavad. Infotehnoloogiliselt on võimalik pakkuda ka andmete hoidmise teenust ning määratleda andmed muude andmetena, eristades registris, et andmed ei ole olnud vajalikud konkreetse menetluse raames, vaid on esitatud vabatahtlikult. Ka vabatahtlikult esitatud andmed on registrisse sisestatud avalik teave ning nendele tuleb kohaldada ülaltoodud analüüsi järeldusi.
Olulise teabe halb kättesaadavus	Arendaja Planeerija Projekteerija Tootja Ehitaja Korrashoidja Huvitatud isik	EHR-i ebaloogilisest ülesehitusest tulenevalt võib jääda märkamata või ei ole võimalik leida ehitise kohta käivat olulist informatsiooni. Samuti võib vajaliku informatsiooni leidmine olla ajakulukas, kuivõrd paljud ehitise elukaarega seotud andmed ja dokumendid on kättesaadavad teistest andmekogudest, dokumendiregistritest.	Riski maandamiseks tuleks EHR-s eristada põhiandmeid (aktiivselt avalikustatavad) ja muid andmeid, millele oleks võimalik saada juurdepääs päringuga (nt kinnistustoimikuga sarnase EHR-i toimiku loomisel ja sellele juurdepääsu tagamisel). Kui ehitisega seonduvad andmed oleksid kättesaadavad ühest andmekogust (edaspidi e-ehituse platvormi kaudu), oleks tagatud ka andmete süstematiseeritus ja mugavam kättesaadavus.

	KOV/riik Avalikkus ²¹¹		
Kohustuslikult avalikustatava teabe mitteavalikustamine EHR-s	Arendaja Planeerija Projekteerija Tootja Ehitaja Korrashoidja Huvitatud isik KOV/riik Avalikkus	EHR põhimääruses ja ka EhS-s on loetletud õiguslikku tähendust omavate andmete loetelu (load, teavitused, ettekirjutused), kuid sageli ei ole tagatud nende kättesaadavus EHR-s, seda eriti tehtud ettekirjutuste osas. Kuna ettekirjutuste tegemine on ennekõike seotud ehitise ohutusega, võib sellega kaasneda oht inimeste (elanike, naabrite) elule, tervisele ja varale, mille kohta teabe avalikustamise kohustus tuleneb AvTS §-st 28.	Riski saab maandada hakates EHR-s või e-ehituse platvormile koondama ja avalikustama kohustuslikus korras avalikustatavat teavet (vt selles osas peatükki 3.2), sh ehitistega seonduvaid ettekirjutusi.
Digilahenduste kasutuselevõtu riskid			
Riski kirjeldus	Riski osapooled ehitise elukaare kontekstis	Riski täpsem kirjeldus ja mõju	Riski maandamise meede
Detailsete andmete lihtne kättesaadavus	Arendaja Planeerija Projekteerija Tootja Ehitaja Korrashoidja Huvitatud isik KOV/riik Avalikkus	Digilahendused võimaldavad liialt täpsete andmete kasutamise määratlemata ringi isikute poolt, mis võib kaasa tuua andmete kuritarvitused.	Riski saab maandada viisil, et andmete (v.a põhiandmete) vaatamine on võimalik päringuga, mille tegija tuvastatakse autentimise teel. Lisaks saab andmete kuritarvitusi piirata nii, et andmed on küll vaadeldavad (sh ehitise eriosad), kuid ehitise infomudelite allalaadimine registrist ei ole täies ulatuses võimalik või näiteks on võimalik kinnisasja (ehitise) omaniku nõusolekul.
Digilahenduste kasutuselevõtuks vajalike ressursside puudulikkus	Arendaja Planeerija Projekteerija Tootja Ehitaja Korrashoidja Huvitatud isik KOV/riik	- Ebapiisava inimressursi olemasolu digilahenduste kasutuselevõtuks. - Vajaliku tarkavara puudumine ja soetamise vajalikkus digilahenduste kasutuselevõtuks, mis eeldab täiendavaid rahalisi väljaminekuid.	Riski saab maandada viisil, et nähakse ette piisavad vahendid digilahenduste soetamiseks ja kasutuselevõtuks. Samuti määratakse konkreetsed isikud digilahendustega tegelemiseks, töötamaks välja edasine süsteem digilahenduste edasiarendamisel ja kasutamisel.

²¹¹ Õiguslikus vaates osaleb ehitise elukaares avalikkus (st ilma konkreetse rollita isik), kes soovib EHR-i andmetega tutvuda üldistest huvidest tulenevalt. Avalikkus osaleb kõikides ehitise elukaare etappides ning näiteks on tal planeerimismenetluses ka konkreetne väljund – vaidlustada teatud liiki planeeringud avalikest huvidest tulenevalt (populaarkeebus).

Digilahenduste kasutuselevõtuks puudulikud teadmised ja oskused	Arendaja Planeerija Projekteerija Tootja Ehitaja Korrashoidja Huvitatud isik KOV/riik	<p>Menetlevatel asutusel peavad digilahenduste kasutusele võtmise ajaks olema vajalikud teadmised ja oskused. Avaliku sektori asutustes kasvab digilahenduste kasutuselevõtmisega isikute hulk, kes vajavad süsteemide tundmaõppimiseks vajalikku väljaõpet. Samuti on oluline tagada, et nõutav tase oleks saavutatud Eestiüleselt, sest vastasel korral ei ole erinevates piirkondades tegutsevad isikud võrdses olukorras. See eeldab nii ajalist kui ka rahalist täiendavat ressursi KOVidelt ja riigilt väljaõpete korraldamiseks.</p> <p>Sama kehtib teatud määral ka erasektoril ehk oluline on kaasa aidata valdkonnas tegutsevate ettevõtete kompetentside kasvule, mis omakorda vähendaks pikemas perspektiivis avaliku sektori kulutusi, sest esitatud andmed on korrektsemad ja taotluste sisu kvaliteetsem.</p> <p>Samuti vajavad arendajad, planeerijad, projekteerijad, tootjad, ehitajad, korrashoidjad ja muud huvitatud isikud väljaõpet nii dokumentide esitamise, vastuvõtmise, kuvamise, väljavõtete tegemise, juurdepääsuõiguste jm uue süsteemi kasutuselevõtmise osas. Digilahenduse platvormi kasutajatel peavad olema vajalikud teadmised ja oskused platvormi kasutamiseks, seetõttu saab eeldada täiendavat ajalist ja rahalist ressursi väljaõppe teostamiseks. Võimalik vajadus luua EHR-i juurde kasutajatugi süsteemi kasutamiseks. Vajalike väljaõpete teostamine erasektori osas vähendaks pikemas perspektiivis avaliku sektori kulutusi, sest esitatud taotlused, andmed ja dokumendid on korrektsemad ja kvaliteetsemad.</p>	Riski saab maandada viisil, et digilahenduste kasutuselevõtu osas viiakse riigi poolt läbi koolitused. Riskide maandamiseks tuleb teostada digitaalsete lahenduste kasutuselevõtmise osas väljaõppeid nii avaliku sektori kui ka erasektori osas. Väljaõpe peab olema tagatud süsteemselt ning ühtlasel tasemel. EHR-i ja e-ehituse platvormi edasise kasutamise osas võimaldaks kasutajatoe olemasolu lahendada platvormi kasutamisel tekkinud probleeme ja takistusi.
Paralleelsüsteemide samaaegne kasutamine, digilahenduste kasutuselevõtmise ülemineku periood	KOV/riik	Digilahenduste kasutuselevõtmiseks ning ülevõtmiseks kuluv aeg tähendab seda, et samaaegselt kasutatakse mitmeid erinevaid paralleelsüsteeme (paberil, e-teenusena praegusel tasemel, e-teenusena digitaalsete mudelite kasutamise tasemel) kuni lõpliku süsteemi ülevõtmiseni. Riigi jaoks on mitme süsteemi ülalpidamine koormav. Mitme süsteemi haldamine võib negatiivselt mõjutada erasektorit – menetlusajad võivad pikeneda, menetluste kvaliteet võib halveneda, e-teenused ja infosüsteemid pole oodatud tasemel ja toovad erasektori jaoks täiendavaid kulusid.	<p>Üleminekuperioodi kehtestamine mingisuguse etapi arendamiseks on vältimatu. Seega peab arvestama sellega, et jäävad teatud isikute grupid, kellele peab võimaldama muude teabeformaatide, sh paberikandjal dokumentide, esitamist ja kasutamist. Seega ei saa muuta digitaalsele lahenduste kasutuselevõtmist koheselt kohustuslikuks.</p> <p>Riske saab maandada, kui riigi tasandil seatakse eesmärk järk-järguliseks üleminekuks ühele peamisele lahendusele – digitaalsete mudelite kasutuselevõtmisele. Kindlaks tuleb määrata hinnanguline ülemineku ajaperiood ning välja tuleb arendada meetmed ühtse eesmärgi poole liikumiseks, määratledes selleks isikud ja meetodid aitamaks kasutusele võtta ühtne süsteem. Peamiseks eesmärgiks peaks olema see, et digitaalsete mudelite kasutamine muutuks standardiks näiteks 15 või 20 aasta jooksul ning samaaegselt oleks muude lahenduste kasutamine võimalik üksnes teatud erandjuhtudel. Eelnev eeldab avaliku ja erasektori koostööd leppimaks kokku vajalike andmete ja dokumentide koosseisus ja esitamise nõuetes, klassifikatsioonides ja muus vajalikus.</p> <p>Samuti võiks digilahenduste kasutuselevõtmist arendada erasektorile nõ teatavate menetluslike eeliste pakkumine, näiteks võimaldatakse digitaalseid lahendusi kasutavatele osapooltele kiiremat menetlusaega või soodsamat riigilõivu.</p>
Andmete suur hulk	Arendaja Planeerija Projekteerija Tootja	Erasektori seisukohast võib tekkida küsimus milliseid andmeid ning millises ulatuses tuleb digilahenduste kasutuselevõtmisel edaspidi (kohustuslikus korras) esitada.	Riski saab riski maandada, kui esitatavate andmete koosseisud on piisavalt määratletud, s.t vajalik on avaliku ja erasektori koostöö, mille käigus: <ul style="list-style-type: none"> - arendaja, planeerija, projekteerija, tootja, ehitaja ja korrashoidja seisukohast kehtestatakse ühtsed alused andmete ja dokumentide esitamiseks;

	Ehitaja Korrashoidja KOV/riik	Samuti kaasneb andmete suure hulga tõttu risk KOVidele, kuivõrd nemad peavad andmeid rohkem ja suuremas mahus kontrollima. See tähendab omakorda täiendavat ajalist ja rahalist koormust KOVide jaoks.	- kohalike omavalitsuste (ja ka teiste valdkonnas tegutsevate avaliku sektori asutuste) kohustused on täpselt määratletud ja nende järgimist tagatakse läbivalt ja sarnaselt igal pool Eestis. Kui ülaltoodud ühtsed alused andmete ja dokumentide esitamise osas on olemas, aitaks võimalikku avaliku sektori koormust vähendada infotehnoloogilised lahendused nt automaatkontrolli näol, mille käigus tuvastaks süsteem vajalikud andmed alusdokumentides ise, vältimaks andmete käsitsi sissekandmist (sh selle tulemusel tekkida võivaid vigu ning andmete sissekandmise või muutmise viibimist).
Digilahenduste, eelkõige mudeli, kasutamise lünklikus	Arendaja Planeerija Projekteerija Tootja Ehitaja Korrashoidja Huvitatud isik KOV/riik	Olukord, kus BIM mudelit kasutatakse lünklikult, nt osa teabest asub BIM-s, kuid osa teabest esitatakse muul kujul, toob kaasa paralleelsete süsteemide kasutamise. Avaliku sektori jaoks toob see kaasa ennekõike topeltkoormuse, kuivõrd ehitise andmeid tuleb tuvastada/sisestada mitme allika pinnalt. Seeläbi ei ole tagatud erasektorile menetluse efektiivsus, võib esineda vajadus täiendavate selgituste ja dokumentide esitamiseks, lisakulude kandmiseks.	Vt selgitus ülal paralleelsüsteemide samaaegse kasutamise seonduvate riskide maandamise kohta.
Ettevõtete konsolideerumine	Arendajad Planeerijad Tootjad Ehitajad Korrashoidjad	Digitaalsete mudelite laialdasem kasutusele võtmine võib viia ehitusvaldkonnas (nt projekteerimise tegevusalal) tegutsevate ettevõtete konsolideerumiseni, et digitaliseerimiseks vajalikke kompetentse koondada.	Tegemist on potentsiaalse riskiga, mille maandamiseks eraldi meetmete kasutuselevõtmine ei ole vajalik.

10. MÕJUANALÜÜS

Alljärgnevalt kirjeldatakse lühidalt peamisi mõjusid, mis kaasnevad digitaalsete lahenduste kasutusele võtmisega ja sellest tulenevate muudatustega andmete ja dokumentide esitamisel EHR-s. Ülevaade keskendub:

- mõju ulatusele (kui paljusid inimesi see mõjutab);
- sellele, kas mõjutatakse mõjutatud osapoolte õigusi;
- mõjuga kaasnevatele täiendavatele kulutustele.

10.1. Mõju üksikisikule

Mõju üksikisikule väljendub peamiselt kahes aspektis. Esiteks peab arvestama, et ehitiste digitaalsete mudelite laialdasem kasutamine tähendab, et EHR-i jõuavad täpsemad ja detailsemad andmed. Seega, kui ligipääs andmetele on korraldatud sarnaselt praegusega ehk enamik andmeid on süsteemi kasutajatele nähtavad, siis suureneb tõenäosus, et sellel on mõju inimeste eraelu ja kodu puutumatusse. See võimalik muutus on olulise mõjuga, sest üksikisikud ei saa üldjuhul ise mõjutada seda, mis andmeid, millise täpsusega ja kellele riiklikes registrites kuvatakse.

Lisaks on märkimisväärse mõjuga see, et inimesed peavad edaspidi lubade taotlemisel arvestama muutunud (tehniliste) nõuetega. Mõju ulatus piirdub inimestega, kes esitavad ise loataotlusi ehk ei kasuta selleks ettevõtete abi. Kuna vähemalt teatud aja jooksul on võimalik kasutada ka senist viisi lubade taotlemiseks, siis plaanitud muudatustega ei kaasne laiemalt üksikisikute jaoks täiendavaid kulutusi. Täiendavate ressurssidega (nt digitaalsete mudelite loomiseks vajalike tarkvarade kasutamise õppimiseks kuluv aeg või konsultantide abi kasutamine) on vaja arvestada neil, kes sooviksid ise lubasid taotleda, kasutades uusi digitaalseid lahendusi.

Positiivne mõju üksikisiku seisukohast on, et tänu paremale andmete kättesaadavusele ja kvaliteedile suurenevad ehitistega seonduva teabe ja menetluste läbipaistvus. Digitaalsete lahenduste kasutuselevõtmisega väheneb olulise informatsiooni leidmiseks vajalik aeg. Kui ehitise infomudelile rakendatakse automaatkontrolle, siis võib üksikisiku seisukohast paraneda ka menetlusteks kuluv aeg ning infovahetus avaliku sektoriga. Kui aja jooksul muutub alusandmete kvaliteet piisavalt heaks, võib kvaliteetsete alusandmete alusel ehitusprojektide koostamine muutuda odavamaks, sest ei ole vaja teha lisauuringuid. Lisaks on kvaliteetsete alusandmete olemasolul võimalik ehitusprojektis esinevaid puudusi tuvastada ja kõrvaldada protsessi vältel hõlpsamini.

10.2. Mõju ettevõtetele

Uute digitaalsete lahenduste kasutusele võtmisel on valdkonnas tegutsevatele ettevõtetele otsene mõju. Ühelt poolt mõjutatakse ettevõtteid, mis on seotud uute ehitiste projekteerimisega, arendamisega ja ehitamisega, ning teiselt poolt ettevõtteid, mis tegelevad juba olemasolevate ehitiste hooldamisega.

Peamine positiivne mõju väljendub selles, et tänu digitaalsete mudelite kasutamisele muutuvad registris olevad andmed kvaliteetsemaks, detailsemaks ja loodetavasti ajakohasemaks (kuna andmete uuendamine peaks muutuma ka mugavamaks ning automatiseerituks). Tänu sellele

vähenevad ettevõtete kulud, sest andmete töötlemisel saadakse kiiremini ja kvaliteetsemad andmed nii olemasolevate ehitiste kui ka planeeritava ehitise asukohast tulenevate võimalike mõjutuste kohta. Lisaks saab ehitus- ja hooldustööde puhul olla kindlam, et andmestik olemasolevate ehitiste osas on korrektne ja seega väheneb kulukate vigade tegemine. Lisaks peaks uute lahenduste kasutuselevõtmisega kaasnema menetlusaegade lühenemine, kuna lähtutakse andmete ühekordsest esitamisest (puudub vajadus juba olemasolevaid andmeid uuesti esitada) ja muudatuste tegemine, sh infovahetus era- ja avaliku sektori vahel oleks kiirem, mis samuti vähendaks ettevõtjate tööjõukulusid.

Samas toob digitaalsete mudelite laialdasem kasutamine ettevõtjatele kaasa ka täiendavaid kulusi. Vaja on investeerida töötajate oskuste arendamisse ja soetada või uuendada tarkvara, millega on võimalik teha uutele nõuetele vastavaid ehitiste infomudeleid. Kuna Eesti rahvaarv on väike, valdkonnas tegutsevaid spetsialiste vähe ja tööjõukulud on juba pikemat aega olnud kasvutrendis, siis on kirjeldatud muudatustel kindlasti märgatav mõju ettevõtete kuludele. Küll aga ei ole kaasnevad kulud aastate lõikes püsivad – suurimad väljaminekud tarkvara ja koolitamise osas kaasnevad just ehitise infomudeli kasutuselevõtmise perioodi algusjärgus. Samuti võib see tähendada, et valdkonnas toimub ettevõtete konsolideerumine, et koondada üha digitaalsemas ehitussektoris vajalikke oskusi ja kompetentse.

10.3. Mõju avalikule sektorile

Avalikku sektorit, sh kohalikke omavalitsusi mõjutavad uute digitaalsete lahenduste kasutuselevõtmisega seotud muudatused sarnaselt erasektoriga. Tekib vajadus suurendada ametnike kompetentse ja teadmisi, mis tähendab, et esialgu kaasnevad kulud koolitustele ja valdkondlike ekspertide palkamisele (või nende teenuste hankimisele).

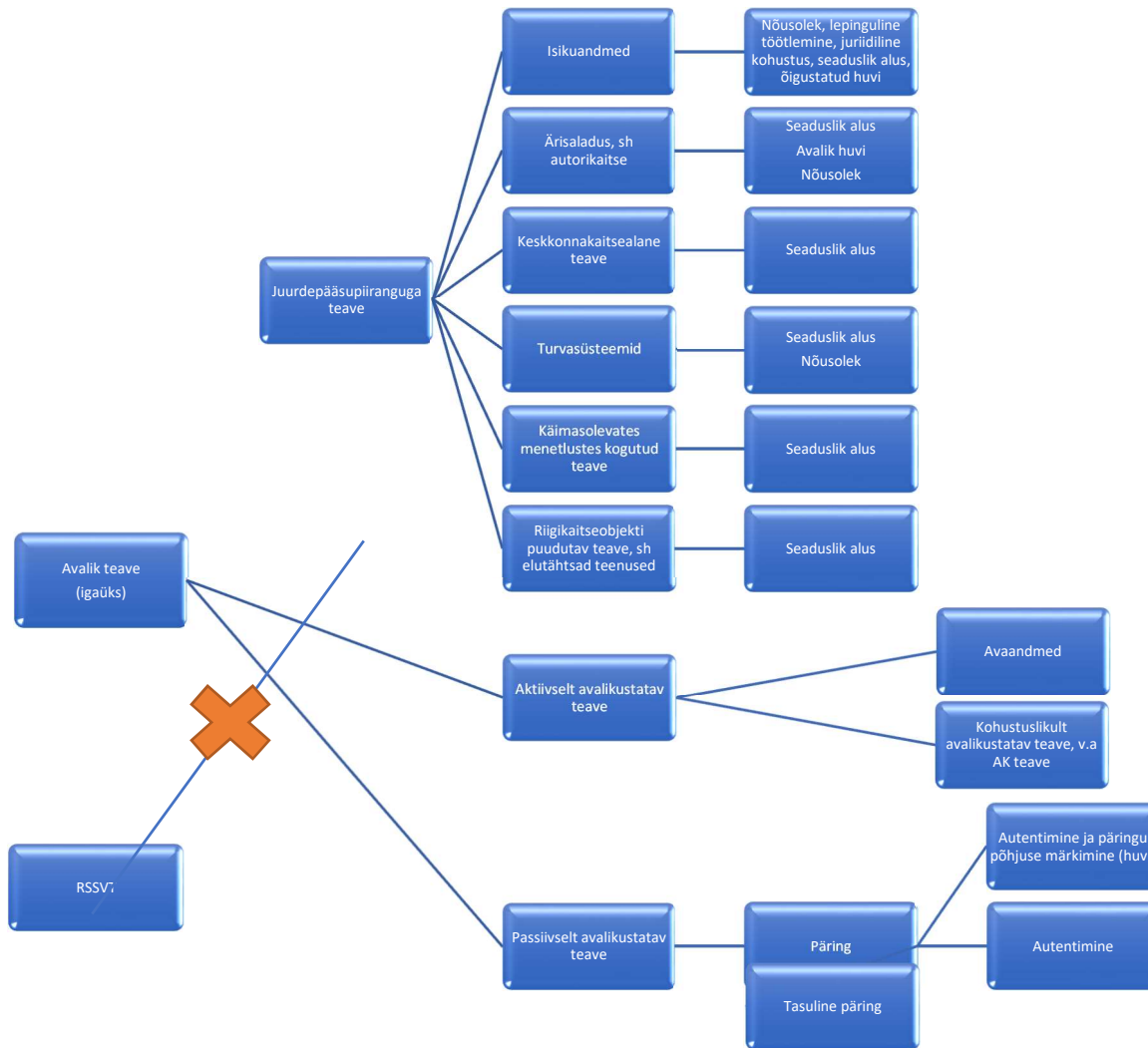
Avaliku sektori osas tuleb järgida ka mõjusid teistele isikute gruppidele, tagamaks, et KOV-id ja teised avaliku sektori asutused ei suurendaks oma töökoormust, võttes endale ülesandeid, mida neil ei ole vaja seaduse järgi täita.

Kulude kasvu leevendab teatud määral see, et menetlemine peaks kiirenema, kuna andmeid on rohkem ja paranduste tegemine taotlustesse on lihtsam. Järelikult võib juhtuda, et üks väga pädev ametnik suudab ära teha senisest rohkem tööd, mis võib viia tööjõukulude kasvamiseni inimese kohta, kuid seejuures võib inimeste arv avalikus sektoris väheneda. Sellegipoolest tuleb arvestada, et tõenäoline kulude kasv digitaalsete lahenduste kasutuselevõtmise algusfaasis võib olla märkimisväärseks probleemiks eriti väiksemates omavalitsustes, millel pole rahalisi ressursse vajalike teadmistega inimeste palkamiseks või nende teenuste ostmiseks. Seega on riigi poolt vajaliku väljaõppe tagamine kõikide Eesti omavalitsuste lõikes hädavajalik.

Riigieelarve mõttes peab lisaks inimeste teadmiste ja oskuste arendamisele arvestama märgatavate kuludega uute digitaalsete lahenduste kasutuselevõtmise toetamiseks sobivate e-teenuste arendamisega. Ühelt poolt toob kulusid kaasa kõikide oluliste osapoolte kaasamine, et infosüsteemide ja vajalike teenuste arendamine kulgeks ootustele vastavalt (nii lähteülesande koostamisel kui ka arendusprotsessi käigus), kuid teiselt poolt on infotehnoloogiline arendustöö kulukas, sest uuendatud platvorm peaks olema märksa võimekam kui olemasolev.

LISA 1. KOKKUVÕTVAD SKEEMID EHITISREGISTRI ANDMETE AVALIKUSTAMISEST

EHR VAADE AVALIKKUSELE



**EHR VAARDE MENETLUSES
OSALEVALE ISIKULE JA
OMANIKULE**

