ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Gerli Palgi
Eesti Kalmistute Liit
info@kalmistuteliit.ee

Teie 22.10.2026

Meie 28.10.2026 nr 2.2-9/26/4324-3

Vastus selgitustaotlusele

Pöördusite Andmekaitse Inspektsiooni poole seoses Hauarahu nimel kalmistuhaldajatele saadetud teabenõude ja koostööettepanekuga. Teabenõudes soovitakse saada kalmisturegistrite avalike andmete terviklikud väljavõtted, sh maetute, hauaplatside ja nende asukohtade andmed, et koondada need eraldi andmebaasi ja avaldada otsinguteenuses. Samuti soovitakse edaspidi andmeid perioodiliselt ajakohastada või kasutada olemasolevat andmeliidest.

Soovite Andmekaitse Inspektsiooni seisukohta teabenõude menetlemise, andmete väljastamise ja edasise taaskasutamisega seotud õiguslike kohustuste kohta. Eelkõige palute selgitada, millises ulatuses on kalmistuhaldajad kohustatud teabenõuet täitma, arvestades küsitud andmete mahtu ja iseloomu, kasutatavaid registrilahendusi ning taotleja soovi koondada andmed enda hallatavasse keskkonda. Samuti soovite teada, milliseid asjaolusid peaksid kalmistuhaldajad oma vastuste koostamisel arvesse võtma.

Andmekaitse Inspektsioon selgitab järgnevalt kalmistuhaldajate teabevaldajaks olemise, kalmistuandmete väljastamise ja taaskasutamise üldisi õiguslikke lähtekohti. Konkreetse teabenõude lahendamisel peab iga kalmistuhaldaja siiski lähtuma oma õiguslikust staatusest, tema valduses olevatest andmetest ja kasutatavast registrilahendusest.

Kalmistuhaldaja kohustused ja teabenõude menetlemine

Teabenõude täitmise kohustus sõltub esmalt sellest, kas kalmistuhaldaja on avaliku teabe seaduse tähenduses teabevaldaja.

Kohalik omavalitsus on teabevaldaja oma avalike ülesannete täitmisel. Eraõiguslikule isikule laienevad aga teabevaldaja kohustused ulatuses, milles ta täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikku ülesannet ning üksnes selle ülesande täitmist puudutava teabe suhtes.[1] Seetõttu ei saa üksnes kalmistuhaldaja eraõigusliku vormi või kohaliku omavalitsusega sõlmitud lepingu olemasolu põhjal otsustada, kas talle kohalduvad avaliku teabe seadusest tulenevad kohustused. Hinnata tuleb, millisel õiguslikul alusel kalmistut hallatakse, millised ülesanded on eraõiguslikule haldajale üle antud ning kas küsitud teave on saadud või loodud selle ülesande täitmisel.

Olukord, kus kalmisturegistrit majutab või tehniliselt haldab teenusepakkuja, ei vabasta teabevaldajat siiski avaliku teabe seadusest tulenevate kohustuste täitmisest. Teenusepakkuja kasutamine võib küll mõjutada andmete väljastamise tehnilist korraldust ja sellega kaasnevat töömahtu, kuid ei määra iseenesest andmete avalikkust ega seda, kes on teabevaldaja.

[1] AvTS § 5 lõige 1 punktid 1 ja 3 ning lõige 2

Seega teabenõude saamisel peab kalmistuhaldaja esmalt välja selgitama, kas ta üldse on küsitud teabe suhtes teabevaldaja. Kui teabenõue on esitatud teabevaldajale, kes taotletavat teavet ei valda, selgitab ta välja pädeva teabevaldaja ja edastab talle teabenõude, teavitades sellest teabenõudjat. Eraõiguslikust juriidilisest isikust või füüsilisest isikust teabevaldaja võib teabenõude edastamata jätta, kuid peab sellest teabenõudjat siiski viie tööpäeva jooksul teavitama.[2]

Juhul kui teabenõudest ei selgu piisavalt täpselt küsitud andmekoosseis, soovitud vorming või hõlmatud kalmistud, võib teabevaldaja paluda teabenõuet täpsustada.[3] Täpsustamise vajadust ei tohiks siiski kasutada teabenõude täitmise põhjendamatuks edasilükkamiseks, kui taotluse sisu on arusaadav.

Avalikku teavet võib küsida iga isik.[4] Teabenõudja ei pea üldjuhul tõendama oma erihuvi ega põhjendama, miks ta teavet soovib. Asjaolu, et taotleja on eraõiguslik isik või soovib saadud andmeid kasutada teenuse osutamiseks, ei ole iseenesest teabe väljastamisest keeldumise alus.

Teabenõue tuleb täita viivituseta, kuid üldjuhul hiljemalt viie tööpäeva jooksul. Kui teabenõuet on vaja täpsustada või teabe väljaselgitamine on aeganõudev, võib tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. Tähtaja pikendamisest ja selle põhjustest tuleb teabenõudjale teatada viie tööpäeva jooksul.[5]

Juba avalikustatud teabe puhul võib teabevaldaja juhatada teabenõudja avalikustatud teabe juurde, teatades talle teabele juurdepääsu viisi ja koha.[6] Teabenõude täitmisest täieliku või osalise keeldumise korral tuleb teabenõudjale teatada keeldumise õiguslik ja faktiline põhjus ning selgitada vaidlustamise võimalust.[7]

Väljastamisele kuuluv andmekoosseis

Kalmistuseaduse § 11 kohustab kalmistu haldajat koguma kalmistu, hauaplatsi, maetu ja hauaplatsi kasutaja kohta andmeid. Samas ei tulene sellest siiski see, et kõik kalmisturegistris sisalduvad andmed oleksid ühetaoliselt ja piiranguteta avalikud.

Teabevaldaja peab iga küsitud andmeliigi puhul kontrollima, kas tegemist on avaliku teabega, kas teabele kohaldub seadusest tulenev juurdepääsupiirang, kas andmed puudutavad surnud või elavat isikut ning kas avalikud andmed on piiratud juurdepääsuga andmetest eraldatavad.[8]

Surnud isikute puhul tuleb silmas pidada seda, et isikuandmete kaitse üldmäärus (IKÜM) surnud isikuid puudutavatele andmetele ei kohaldu, mistõttu tuleb surnu andmete töötlemisel lähtuda eelkõige isikuandmete kaitse seaduse (IKS) §-s 9 sätestatud nõuetest. Andmete avalikkust, juurdepääsupiiranguid ja taaskasutamist tuleb aga hinnata eraldi avaliku teabe seaduse alusel.

IKS § 9 lõike 4 kohaselt ei ole surnu nime, soo, sünni- ja surmaaja, surma fakti ning matmise aja ja koha töötlemiseks vaja sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud nõusolekut. Nõusoleku puudumine ei saa seetõttu olla nende andmete töötlemisest keeldumise alus. Samas ei ole säte siiski iseseisev avalikustamisnorm ega tähenda automaatselt, et kogu neid andmeid sisaldav andmestik tuleb väljastada mis tahes ulatuses ja vormis.

Täiesti eraldi tuleb käsitleda hauaplatsi kasutaja nime, isikukoodi, kontaktandmeid ja muid temaga seotud andmeid. Neid ei saa lugeda avalikuks üksnes põhjusel, et need paiknevad surnute andmeid sisaldavas kalmisturegistris. Juhul kui juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt elava isiku

[2] AvTS § 21 lõiked 1 ja 3
[3] AvTS § 18 lõige 2
[4] AvTS § 7
[5] AvTS § 18 lõige 1 ja § 19
[6] AvTS § 22
[7] AvTS § 23 lõige 3
[8] AvTS § 3 lõiked 1 ja 2, § 3[1] lõiked 5 ja 6 ning § 34

eraelu puutumatust või avaldaks tema perekonnaelu üksikasju, võib teabele kohalduda juurdepääsupiirang.[9]

Siin on aga oluline see, et kui osa küsitud andmetest ongi piiratud juurdepääsuga, siis ülejäänud avalik osa tuleb teabevaldajal võimalusel siiski väljastada. Kogu taotlust ei ole põhjendatud jätta täitmata, kui piiratud juurdepääsuga andmed on avalikest andmetest eraldatavad.[10]

Andmete väljastamise vorm, ulatus ja kulud

Teabenõue täidetakse üldjuhul teabenõudja soovitud viisil, arvestades teabekandja tüüpi ja teabevaldaja tehnilisi võimalusi.[11]

Võimaluse ja asjakohasuse korral võimaldatakse avaandmetele juurdepääs masinloetaval kujul ja avatud vormingus koos andmekirjeldusega. Samas, kui andmete sellisele kujule viimine ei ole võimalik või nõuab ebaproportsionaalselt suuri pingutusi, võib andmed väljastada algkujul või muus vormis.[12] Andmekogu avaandmed avalikustatakse võimaluse ja asjakohasuse korral viisil, mis võimaldab need koos metaandmetega tervikliku masinloetava andmekogumina alla laadida.[13]

Seega, kui küsitud avalikud andmed on kalmistuhaldajal olemas ning neid saab tavapärase tehnilise toiminguga elektrooniliselt eksportida, ei saa nende väljastamisest keelduda üksnes andmete suure mahu tõttu või põhjusel, et konkreetset väljavõttefaili ei olnud enne teabenõude saamist eraldi salvestatud. Olemasoleva andmete väljavõtte tegemise funktsiooni kasutamine või lihtsa andmebaasipäringu tegemine ei ole üldjuhul samastatav uue teabe loomisega. Sama kehtib ka juhul, kui väljastamiseks tuleb avalik andmekoosseis piiratud juurdepääsuga väljadest tavapärase tehnilise toiminguga eraldada.

Kindlasti ei pea teabevaldaja teabenõude täitmiseks hakkama paberil olevaid matmisraamatuid digiteerima või muid lisatoiminguid tegema (näiteks mõõdistama hauaplatse, tegema mahukat andmete puhastamist või sisulist analüüsi või looma uut andmemudelit või tehnilist lahendust). Teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda, kui selleks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle põhjal uut teavet dokumenteerida.[14]

Teabenõude täitmisest võib keelduda ka juhul, kui teabe suure mahu tõttu oleks vaja muuta teabevaldaja töökorraldust, teabenõude täitmine takistaks avalike ülesannete täitmist või nõuaks põhjendamatult suuri kulutusi.[15] Siin ei ole aga üldine viide suurele andmemahule või teenusepakkuja kuludele siiski piisav, vaid teabevaldaja peab selgitama, milliseid täiendavaid toiminguid väljavõtte koostamine eeldab ja miks lähevad need kaugemale lihtsast tehnilisest toimingust.

Samuti on tähtis see, et kui andmed on olemas üksnes Exceli tabelis, PDF-failis või muus kasutatavas vormingus, siis tuleb esmalt hinnata nende väljastamist olemasoleval kujul. Teabevaldaja ei pea teisendama andmeid taotleja soovitud CSV-, GeoJSON- või GeoPackage-vormingusse, kui selleks puuduvad tehnilised võimalused või teisendamine nõuab ebaproportsionaalset lisatööd.[16]

Teabenõude täitmise kulud katab üldjuhul teabevaldaja. Taaskasutamise eest võib tasu võtta üksnes avaliku teabe seaduses sätestatud tingimustel.[17] Juhul kui tasu võetakse, peab teabevaldaja

[9] AvTS § 35 lõike 1 punktid 12 ja 13
[10] AvTS § 3¹ lõige 6 ja § 38 lõige 2
[11] AvTS § 17 lõiked 1 ja 2
[12] AvTS § 3¹ lõige 4
[13] AvTS § 29 lõige 5
[14] AvTS § 23 lõige 2 punkt 5
[15] AvTS § 23 lõige 2 punkt 3
[16] AvTS § 17 lõige 2 punktid 1 ja 2 ning § 3¹ lõige 4
[17] AvTS § 25

esitama taotlejale tasu õigusliku aluse ja arvutuse. Teenuseosutaja hinnakiri või kalmistuhaldaja ja teenuseosutaja vaheline leping ei ole iseseisev alus teabenõudjalt tasu nõudmiseks.

Kindlasti tuleb olemasolevate andmete väljastamise taotlust eristada soovist saada andmeid tulevikus perioodiliselt või kasutada andmeliidest. Teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda, kui taotlust ei ole võimalik täita ühekordse teabe väljastamisega.[18] Seetõttu ei tulene teabenõude esitamisest üldjuhul kohustust luua uut andmeliidest, arendada taotleja vajadustele vastavat tehnilist lahendust, korraldada püsivat andmevahetust ega võtta kohustust edastada tulevikus tekkivaid andmeid.

Juhul kui aga vajalik andmeliides või perioodiline andmete edastamise võimalus on juba olemas, siis tuleb hinnata, kas ja millistel tingimustel saab seda kasutada. Uue liidese või püsiva andmevoo loomise soov on üldjuhul koostöö- või arendusettepanek, mida ei pea lahendama teabenõude täitmise korras.

Samuti tuleb eraldi hinnata, kas kalmisturegistri andmed on oma sagedase ajakohastamise tõttu käsitatavad avaliku teabe seaduse tähenduses dünaamiliste andmetena. Kui need vastavad dünaamiliste andmete tunnustele, võib tekkida kohustus teha need kättesaadavaks andmeliidese kaudu ja vajadusel ka tervikliku andmestikuna allalaadimiseks.[19]

Andmete hulgiväljastamine ja taaskasutamine

Andmekaitse Inspektsioon on oma 13.12.2023 vastuses nr 2.1.-5/23/1618-2 käsitlenud olukorda, kus nimepõhise üksikotsingu kõrval kaaluti kalmisturegistri andmete avaldamist hulgiallalaaditavana. Inspektsioon juhtis selles vastuses tähelepanu vajadusele hinnata avaldamisviisiga kaasnevat võimalikku mõju surnu lähedaste eraelu puutumatusele. Samas ei tulene varasemast vastusest siiski see, et kalmistuandmete hulgiväljastamine oleks alati keelatud või et üksikotsing oleks ainus lubatav avaldamisviis.

Üksikotsing ja tervikliku masinloetava andmestiku väljastamine võivad mõju poolest erineda. Hulgiväljavõte võimaldab andmeid hõlpsamini kopeerida, automatiseeritult töödelda, teiste andmetega ühendada ja edasi levitada. See erinevus võib olla mõju hindamisel oluline, kuid ei ole iseseisev alus avalike andmete väljastamisest keeldumiseks.

Enne teabe üldiseks kasutamiseks andmist peab teabevaldaja hindama üldisele kasutamisele piirangute kehtestamise vajadust ning tagama muu hulgas eraelu puutumatuse ja juurdepääsupiiranguga teabe kaitse.[20] Kui seaduse alusel avalikustatav isikuandmeid sisaldav teave antakse üldiseks kasutamiseks, tuleb valida kasutusviis, mis ei kahjusta isiku eraelu puutumatust ebaproportsionaalselt.[21]

Seega peab kalmistuandmete hulgiväljastamise piiramiseks olema konkreetne seaduslik alus. Teabevaldaja peab tuvastama, milline andmekoosseis võimaldab teha järeldusi elava isiku era- või perekonnaelu kohta, kelle õigusi andmete väljastamine võib kahjustada, kui tõenäoline ja oluline on võimalik kahju ning kas seda saab vähendada vähem piirava meetmega.

Üldine viide võimalusele ühendada kalmistuandmeid teiste avalike andmetega ei ole hulgiväljastamise piiramiseks piisav. Andmete ühendamine ja uute teenuste loomine kuuluvad avaliku teabe taaskasutamise olemuse juurde. Piirang võib olla põhjendatud juhul, kui konkreetsest andmekoosseisust tuleneb tuvastatav ja oluline risk elava isiku õigustele.

Avaliku teabe seadus ei määra kindlaks, millises vormis tuleb hinnata teabe üldisele kasutamisele piirangute kehtestamise vajadust. Selles osas on inspektsioon oma varasemates vastustes leidnud,

[18] AvTS § 23 lõige 2 punkt 4
[19] AvTS § 3¹ lõige 8³
[20] AvTS § 3¹ lõige 3
[21] AvTS § 3¹ lõiked 7 ja 8

et kui andmete üldiseks kasutamiseks andmine hõlmab isikuandmeid või võib mõjutada surnu lähedaste isikute eraelu puutumatust, on sobiv teha andmekaitsealane mõjude hindamine. Kuigi IKÜM artikli 35 kohane mõjuhinnang on kohustuslik suure ohu korral, on mõjude hindamine asjakohane ka muudel juhtudel. Hindamisel tuleb lähtuda konkreetsest andmekoosseisust ja töötlemisviisist ning hinnata töötlemise vajalikkust, proportsionaalsust, võimalikke ohte ja nende vähendamise meetmeid.

Lisaks ei saa kalmisturegistri avalike andmete väljastamisest keelduda üksnes põhjusel, et taotleja soovib neid säilitada oma andmebaasis, ühendada teiste kalmistute andmetega või avaldada eraldi otsinguteenuses. Avaliku teabe seadusest tulenevalt võib juurdepääsupiiranguta avalikku teavet taaskasutada nii ärilisel kui ka mitteärilisel eesmärgil.[22]

Teabevaldaja vastutab selle eest, et tema tehtud väljastamisotsus oleks õiguspärane ja et väljastatav andmekoosseis ei sisaldaks andmeid, millele kohaldub juurdepääsupiirang. Taaskasutaja vastutab aga omakorda saadud andmete edasise töötlemise ja avaldamise õiguspärasuse eest. Andmete väljastamine ei tähenda, et teabevaldaja või Andmekaitse Inspektsioon kinnitab etteulatuvalt taaskasutaja kogu kavandatud tegevuse õiguspärasust.

Kokkuvõttes võib iga isik esitada kalmistuandmete saamiseks teabenõude või taaskasutamistaotluse, kuid taotluse esitamine ei anna iseenesest õigust saada kogu kalmisturegistri koopiat taotleja soovitud struktuuris ja vormingus.

Kalmistuhaldaja peab kontrollima, kas ta on küsitud teabe suhtes teabevaldaja, millised andmed on avalikud, kas neile kohaldub juurdepääsupiirang ning kas avalikud andmed on võimalik piiratud juurdepääsuga andmetest eraldada. Samuti tuleb hinnata, kas andmed on väljastatavad olemasoleval kujul või tavapärase tehnilise toiminguga.

Avalike andmete väljastamisest ei saa keelduda üksnes nende mahu, masinloetavuse, taotleja eraõigusliku staatuse, ärilise eesmärgi või andmete teiste andmetega ühendamise võimaluse tõttu. Võimalik piirang peab tuginema konkreetsele õiguslikule alusele ning olema vajalik ja proportsionaalne. Teabenõude täitmise kohustus ei tähenda siiski kohustust luua uut andmestikku või andmeliidest, teha mahukat sisulist andmetöötlust ega korraldada tulevikus püsivat andmevahetust.

Loodame, et esitatud selgitused aitavad Teil kalmistuhaldajatele esitatud teabenõuet ja selle lahendamise võimalusi paremini hinnata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Terje Enula
jurist
peadirektori volitusel

[22] AvTS § 3[1] lõige 1