Justiits- ja Digiministeerium

Avaliku teabe seadus: võimalikud kitsaskohad ja lahendused

Analüüs

Nele Nisu

2025

SISUKORD

SISUKORD **2**
1. Sissejuhatus **4**
1.1. Analüüsi eesmärk ja kaasamine 4
1.2. Avaliku teabe seaduse taustalugu ja selle olulisus 5
1.3. Seos rahvusvaheliste õigusaktidega 6
1.4. Vahekokkuvõte analüüsi sissejuhatusest 8
2. Avaliku teabe seaduse põhielemendid **9**
2.1. Avaliku teabe mõiste kui keskne komponent 9
2.1.1. Teabe määratlus Tromsø kohaselt 11
2.1.2. Uued tehnoloogiad ja kanalid teabetöötlemisel 11
2.1.3. Vahekokkuvõte avaliku teabe mõiste sobivuse kohta 12
2.2 Avaliku teabe seaduse kohaldamisala selgus 13
2.2.1. AvTS-i kohaldamisala laiemalt 13
2.2.2. AvTS-is reguleeritud eraõiguslik teabevaldaja 20
2.2.3. Vahekokkuvõte AvTS-i kohaldamisala selgusest 22
2.3. Järelevalve avaliku teabe töötlemisel 22
2.3.1. Inspektsiooni järelevalve õigus seoses RKKTS-iga 22
2.3.2 Inspektsiooni järelevalve õigus seoses KOKS-iga 24
2.3.3 Inspektsiooni järelevalve teiste valitsusasutuste üle 25
2.3.4. Vahekokkuvõte järelevalvest 26
2.4. Juurdepääsupiirangualuste ja piirangu tähtaja piisavus 26
2.4.1. Juurdepääsupiirangute muutused ajas – palju või vähe? 27
2.4.2. Juurdepääsupiirangud avalikule teabele ja avaliku huvi kaalumine 29
2.4.3. Väljatoodud murekohad ja võimalikud ettepanekud konkreetsete juurdepääsupiirangute aluste muutmiseks 34
a) Välissuhtlus ja teiste väliste organisatsioonidega teabevahetamine 34
b) Distsiplinaarmenetlus ja selle teabe kaitstus 36
c) Eraelu riive vaid kui „oluline“ riive 38
d) Poolte võrdsuse tagamine kohtumenetluses 44
e) Asutuse siseseks kasutamiseks mõeldud teabe piirang muudel juhtudel 48
2.4.4. Võimalikud ettepanekud juurdepääsupiirangute aluste tähtaegade muutmiseks 53
2.5. Teabele juurdepääsupiirangu regulatsioonid eriseadustes 56
2.5.1. Surnud isikute andmed ja nende juurdepääsupiirangute tähtajad eriseadustes 58

2.5.2. Juurdepääs õigustatud või põhjendatud huvi alusel 59
2.5.3. Vahekokkuvõte eriseadustes ja AvTS-i reguleeritu koosmõjust..... 62
3. Muud korrastuslikud muudatused 63
3.1. Teabe leitavus ning aktiivne ja passiivne avalikustamine..... 63
3.2. Juurdepääsupiirangu kehtestamine organisatsioonis..... 66
3.3. Teabe töötlusega seotud nõuete tagamine dokumendiregistris 69
3.3.1. Juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistamine, piirangu pikendamine ja muudatustest teiste teabevaldajate teavitamine..... 73
3.3.2. Juurdepääsupiirangu osaline rakendamine, selle automatiseerimine 76
3.3.3. Vahekokkuvõte teabetöötlusega seotud nõuetest dokumendiregistris..... 78
3.3. Seaduses läbivalt kasutatud teiste mõistete selgus 78
3.3.1. Informatsioon, teave, andmed ja avaandmed..... 78
3.3.2. Juurdepääsetavus ja ligipääsetavus..... 80
3.3.3. Juurdepääs vs väljastamine..... 81
3.3.4. Vahekokkuvõte mõistete selgusest 83
3.4. Korrald usküsimustega seotud vahekokkuvõte 83
4. Analüüsi lühikokkuvõte ja edasised tegevused 84
4.1. Ülesse jäänud küsimused, mida kindlasti kaaluda 85
4.2. Võimalikud edasised tegevused, mida võiks kaaluda 86
LISA 1. Avaliku teabe mõiste - teiste riikide ja EL-i õiguse käsitluse näiteid..... 87
LISA 2. Teiste riikide ja EL-i institutsioonide juurdepääsupiirangute ülevaade 92
LISA 3. Riikide detailsem ülevaade juurdepääsupiirangutest ja -tähtaegadest 104

1. Sissejuhatus

1.1. Analüüsi eesmärk ja kaasamine

Analüüsi eesmärk on kaardistada avaliku teabe seaduse (AvTS) rakenduspraktika ja ilmnenud kitsaskohad. Aastaid on jäänud avalikkuses **ühelt poolt kõlama, et avalik teave ei ole piisavalt kättesaadav, teisalt on jällegi juhitud tähelepanu, et kaitset vajav teave võib praegu jääda piisava kaitseta**. Muutuva ühiskonna ja kasvava andmemahu valguses tuleb lahti mõtestada ka teabetöötluse senised põhimõtted ja hinnata üle 20 aasta järel, kas midagi vajaks avaliku teabe seaduses muutmist – millisel moel teave tekib, kuidas ja kust seda teavet tarbitakse jms. Võimalik, et AvTS-is sätestatu on piisavalt paindlik ja tehnoloogia vaba ega nõuagi suuri muudatusi.

Kuna kitsaskohtade kaardistus vajas laiemat avalikku arutelu, küsis Justiitsministeerium esmalt 2023. a lõpus sisendit riigiasutustelt. Seejärel korraldati 2024. a kevadel meediaesindajate üldine ümarlaud nende arvamuse ärakuulamiseks. Edasi liiguti huvirühmade ja partnerorganisatsioonide esindajatest koosneva töörühmaga, et saada võimalikult laiapindne tagasiside. Töörühmas otsustati peamised teemad, millega süvendatult edasi tegeleda. Analüüsi tulemusena esitatakse ettepanekud seaduse paremaks rakendamiseks ning vajaduse korral seaduse muutmiseks, lähtudes tõstatatud kitsaskohtadest ja ettepanekutest.

Töörühma liikmeteks olid **Andmekaitse Inspektsioon, Eesti Advokatuur, Eesti Koostöö Kogu, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Meediaettevõtete Liit, E-riigi Akadeemia, Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Open Knowledge Estonia, Rahandusministeerium, Riigikantselei, Riigikogu Kantselei, Siseministeerium, Tartu Ülikool ja Välisministeerium**. Töörühma liikmed, kohtumiste ajatelg ja arutletud teemad ning arutelude protokollid on avaldatud Justiitsministeeriumi veebilehel.[1]

Käesolev analüüs on edasiste valikute tegemise aluseks, sest mitmed lahendused eeldavad kas täiendavat analüüsi või osapoolte kokkulepet ühe või teise valiku suhtes. Käesolevas analüüsis ei ole võimalik kõiki detaile arvesse võtta. Seetõttu käsitletakse analüüsis tõusetunud kitsakohti, tuuakse välja seonduv kohtupraktika ning võimalusel teiste riikide näited ja võimalikud lahendused, mida edasi kaaluda.

Avaliku teabe seaduse **võrreldavate riikidena** käsitleti järgmiste riikide õigusloomet: **Soome, Rootsi, Saksa, Läti, Leedu, Poola, Norra, Taani**, **Ungari, Itaalia, Slovakkia, Island, Holland.**

Suur osa analüüsist hõlmab just normide selguse küsimust või nende kaasajastamise vajadust. Lihtsustatult võib AvTS-i kitsaskohtadena tuua välja kaks suuremat fookust:

- AvTS-i põhielemendid – avaliku teabe enda mõiste, seaduse kohaldamisala, teabe kättesaadavuse piirangud ja tähtajad jms.
- AvTS-is sätestatud korralduslik pool – seaduses kasutatavate teiste mõistete selgus, juurdepääsupiirangu pikendamise otsustuse pädevus, aktiivse avaldamise rakendatavus jms.

Analüüsist jäävad välja avaandmeid, andmekogusid puudutav osa[2] ning märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise nõuete ühtlustamine.[3] Teemad on kindlasti olulised, kuid arvestades nendega seotud võimalikke küsimusi ja analüüsitavaid aspekte, jäävad need teemad eraldi käsitlemiseks.

[1] Justiitsministeerium. Avalik teave. Avaliku teabe seaduse rakenduspraktika analüüs.
[2] Vt selles osas eraldi analüüsi. Justiitsministeerium. Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-ist tulenevad nõuded regulatsioonile, 2021.
[3] Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus, RT I, 25.10.2016, 16.

1.2. Avaliku teabe seaduse taustalugu ja selle olulisus

Meenutades 1998. a olukorda teabe saamisel, on paslik tsiteerida toonast Õhtulehte: „*Eestis pole ikka veel seadust, mis tagaks kõigile, mitte ainult ajakirjanikele, juurdepääsu avalikule informatsioonile. Informatsioonivabaduse seaduse puudumine ongi praegusel hetkel Eesti pressivabaduse peaprobleem.*“[4] Artiklis tuntakse rõõmu, et Riigikogu kodulehel on istungite päevakorra stenogramm küll paar-kolm nädalat vana ning tõstatatakse küsimus, et kuigi väljast vaadates on Eesti üks igapidi moodne riik, siis miks ei võiks Eesti käia ajaga kaasas ka informatsiooni kättesaadavuse alal.[5] Järgnes põhiseaduse täpsem sisustamine. Viidatud artiklis rõhutatakse, et kuigi meie põhiseaduse (PS) § 44 ütleb, et riigiametnikel ja kohaliku omavalitsuse töötajatel on kohustus „*seaduses sätestatud korras*” anda oma tegevuse kohta ka kodanikele teavet, siis just viimases seadusandlik auk oligi, mistõttu andis Riigikogu valitsusele ülesande töötada välja vastav seaduseelnõu.[6]

PS § 44

Igaühel on ***õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni****.*
Kõik ***riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma*** *Eesti kodanikule tema nõudel* ***informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud****, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. […]*

Esmalt planeeritud ja Riigikogu algatatud **informatsioonivabaduse seadus**, arvati Riigikogu menetlusest välja.[7] Ilmselt on sama eelnõu ja selle seletuskirja kajastanud ka Eesti Ajalehtede Liit.[8] Eelnõu eesmärgiks oli tagada PS §-s 44 sisalduva informatsioonivabaduse ja ametiasutuste informeerimiskohustuse põhimõtte elluviimine. Riigikogu 20.09.2000. a infotunni stenogrammist[9] nähtub, et eelneva versiooniga ei saanud edasi liikuda, kuna seda peeti ebaõnnestunuks. Seetõttu loodi Siseministeeriumi haldusalas töörühm, kes arvestas Riigikogu õiguskomisjoni algatatud eelmisele eelnõule tehtud ettepanekuid.

Avaliku teabe seaduse (AvTS) 1. lugemisel tutvustas toonane siseminister muudatust kui Eesti jaoks olulist seaduseelnõu, kuna seni kehtestati seadusi, mis tekitasid piiranguid, kuid viidatud seadus sätestas informatsioonivabaduse põhimõtted. Eelnõu lähtekohaks oli printsiip, et avalikke ülesandeid täites loodud või tekkinud teave on avalik ja sellele tuleb tagada juurdepääs, v.a need juhud, mis on seaduses kirjas. Teabe läbipaistvusel oli kaks suunda: igaühe õigus küsida avaliku ülesande täitmisel loodud või tekkinud dokumenti ehk siis teabenõuete esitamise mehhanismi kaudu ja avaliku ülesande täitja kohustus avalikustada teatud teave veebilehel.

Seletuskirjast nähtub, et eelnõu väljatöötamisel lähtuti põhiseaduse §-s 10 sätestatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi, aga ka avatud ühiskonna põhimõttest ehk eesmärgist saavutada avaliku võimu teostamisel läbipaistvus ja võimaldada avalikkusel kontrollida avalike ülesannete täitmist – st anda tegelikult võimalus avalikkuse nn auditiks võimu teostamise kohta. Seaduse rakendamisest loodeti positiivset mõju, eelkõige avalike ülesannete täitmise läbipaistvamaks muutmist. Eelnõu oli töödokumendina kättesaadav internetis, samuti toimus avalik seminar Euroopa Nõukogu ja Ajalehtede Liidu osalusel.

[4] Õhtuleht. 11.05.1998, Hüpates üle infotõkete, (18.06.2024).
[5] Samas (Õhtuleht, 1998).
[6] Samas (Õhtuleht, 1998).
[7] Riigikogu. Vt rida 340, registreerimise kuupäev 18.06.1998 ja väljaarvamise kuupäev 13.03.1999, 948 SE Informatsiooni vabaduse seadus. Märkega, lõpuni menetlemata, (18.06.2024)
[8] Eesti Ajalehtede Liit. 27.10.1998, Informatsioonivabaduse seadus – eelnõu, (18.06.2024).
[9] Riigikogu. Stenogrammid. IX Riigikogu, IV Istungjärk, infotund. Kolmapäev, 20.09.2000 (18.06.2024).

Avaliku teabe seadus võeti vastu 15. novembril 2000. a.[10] Eelnõu töögrupp pidas vajalikuks termini „informatsioon" vastena võtta kasutusele eestikeelse termini „teave", mille tõttu ongi seaduse nimetuseks nüüd „Avaliku teabe seadus".

Selle seletuskirja järgi – nagu nähtus eelnevalt ka siseministri selgitusest – pidi see praktikasse tooma suure muudatuse. Vastupidiselt varasemale, valiti nüüd suund, kus juurdepääs on teabele vaba, v.a kui seda on seadusega piiratud. Samuti oli eesmärgiks tuua ühtsed põhimõtted ühte valdkondlikusse seadusesse, seniste erinevate seaduste asemel (avaldustele vastamise seadus, arhiiviseadus jne).[11] Kuigi seletuskirjas tõdeti, et isegi kui mitmed seadused reguleerivad üksikutes valdkondades informatsiooni andmist, puudub Eestis kompleksne regulatsioon avalikule informatsioonile juurdepääsu võimaldamiseks. Seadused ei ole küllalt täpsed, ega näe ette, millises korras, millist teavet antakse ja millisele teabele võib juurdepääsu piirata.

AVTS-i SELETUSKIRI

Tihti on seadustes, erinevalt põhiseaduse paragrahvis 44 sätestatust, lähtutud põhimõttest, mille kohaselt sätestatakse teave, millele on juurdepääs lubatud ning eeldades, et ülejäänud teabele on juurdepääs piiratud. **Eelnõus lähtutakse vastupidisest põhimõttest** sätestades **üldiselt**, et avalikule teabele **on juurdepääs vaba, väljaarvatud juhul, kui sellele on juurdepääs seadusega sätestatud ulatuses piiratud.**

Juba siis mainiti seletuskirjas, et seaduse rakendamise korraldussüsteemi sätestamisel lähtuti kaasaegse infotehnoloogia rakendamise reaalsetest võimalustest, mis peaksid oluliselt vähendama informatsiooni andmise bürokraatlikkust ja kulukust.[12] Seda olulisem on kujundada tänaste, 21. sajandi kolmanda kümnendi infotehnoloogiliste võimaluste, üha kasvava teabe hulga ning privaatsuse ja konfidentsiaalsuse tagamisel üle need põhimõtted, mis võiksid luua parema õigusselguse, suurendada riigi(võimu) läbipaistvust ning tagada efektiivsema teabetöötluse või teabe kaitstuse.

1.3. Seos rahvusvaheliste õigusaktidega

Euroopa Nõukogus vastu võetud ja jõustunud **ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon** (nn Tromsø konventsioon, lühendatult Tromsø), mille Eesti ratifitseeris 2016. aastal,[13] on esimene rahvusvaheline õigusakt, mis tunnistab üldist juurdepääsuõigust avalikele dokumentidele. Konventsioon lähtub eelkõige inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklist 9, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitest 6, 8 ja 10, ÜRO keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonist (Århus, 25. juuni 1998)[14] ja Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioonist. Ametlikele dokumentidele juurdepääsu sätestamine on osa üldisest õigusest informatsioonile.[15] Konventsioon taotleb avaliku sektori läbipaistvust, mis on hea valitsemistava põhitunnuseks ja vastandudes korruptsioonile, tugevdades seeläbi ametiasutuste legitiimsust üldsuse silmis.[16] Konventsiooni eesmärgiks on tagada igaühe õigus pääseda taotluse korral juurde avaliku võimu kandjate valduses olevatele ametlikele dokumentidele (Tromsø, art 2 lg 1), andes samas õiguse piirata juurdepääsu, kui piirangud on seaduses täpselt sõnastatud ning demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja proportsionaalsed (Tromsø, art 3 lg 1 sissejuhatav lause). Konventsiooni heakskiitmisel leiti, et selles sätestatu ei ole vastuolus põhiseaduse ega EL-i õigusega ning Eesti täidab igati konventsioonis ette nähtud nõudeid ning riigisisese õiguse muutmine ei ole vajalik (avaliku teabe õigus on isegi laiema kohaldamisalaga, kui konventsioon seda

[10] Avaliku teabe seadus 462 SE, algtekst, lk 17.
[11] Samas (462 SE), algtekst, lk 18.
[12] Samas (462 SE), algtekst, lk 18.
[13] Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon, RT II, 16.09.2020, 1.
[14] Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, RT II 2001, 18, 89.
[15] Vabariigi Valitsuse korralduse „Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsiooni heakskiitmine ja allakirjutamiseks volituse andmine" eelnõu seletuskiri, lk 1 (kättesaadav meiliaadressilt: https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0005170E?open).
[16] Council of Europe. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Tromsø, 18.VI.2009, lk 2 p 1, (10.07.2024).

ette näeb).[17] Konventsiooni alusel tegutsev ekspertgrupp (*Access to Information Group*, AIG) viib konventsiooniga ühinenud riikide seas läbi hindamisi riikide õiguse kooskõlast konventsiooniga.[18] 2024. a ilmus ka raport, mis näitab, kuivõrd on Eesti seadused, eelkõige AvTS kooskõlas Tromsø konventsiooniga.[19]

Teatud erisused teabetöötlemisel võivad olla määratletud ka valdkondlikes konventsioonides ja EL-i õigusaktides – näiteks keskkonnaalased erisused. Kõik EL-i liikmesriigid on nn **Århusi konventsiooni** osalisriigid.[20] Konventsioon reguleerib info üldkättesaadavust, et hõlbustada keskkonnainfo saamist. Konventsiooni rakendamiseks on EL-is vastu võetud nii määrus kui ka direktiive.[21] Seega tuleb kohaldada liikmesriikidel ja ühenduse institutsioonidel teatud põhimõtteid keskkonnaalase teabe jagamisel, mis on ilmselt kooskõlas teabehalduse üldiste põhimõtetega, kuid võivad teha neist ka teatud erisusi.

Lisaks AvTS-ile tuleb avaliku teabe töötlemisel rakendada mh otsekohalduvat andmehalduse määrust,[22] mis loob tingimusi andmete taaskasutuse võimestamiseks.[23] Teabe avalikustamist mõjutab ka eraelu ja isikuandmete kaitse õigus[24] ja ärisaladusele kohalduv regulatsioon[25].

Liikmesriigina EL otsustusprotsessis osalejana ei saa mööda vaadata ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. a määrusest (EÜ) nr 1049/2001, mis käsitleb **üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele** (määrus 1049/2001).[26] Määruse eesmärgiks on tagada Euroopa Liidu lepingus toodud avalikkuse põhimõte, mille kohaselt tehakse EL-is otsused nii avalikult ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik (pp 1). Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon peavad määruse kohaselt suurema avalikkuse eesmärgil **võimaldama juurdepääsu mitte ainult enda koostatud dokumentidele, vaid ka neile saabunud dokumentidele** (pp 10)**.** Kuivõrd liikmesriikide esindajad osalevad EL otsustusprotsessis tihtipeale nö kahes rollis – ühelt poolt esindades oma riiki, kuid teiselt poolt ka olles nö vastava institutsiooni liikmed, tuleb seda määrust ja määruse rakendusakte AvTS-i kõrval igapäevaselt rakendada. Praktilist keerukust tekitab olukord, kus sama teave on registreeritud nii liikmesriigi kui ka viidatud institutsiooni dokumendiregistris – mh on oluline, et teabele juurdepääsu võimaldatakse samamoodi. Juba 2006. aastal esitas Euroopa Komisjon algatuse

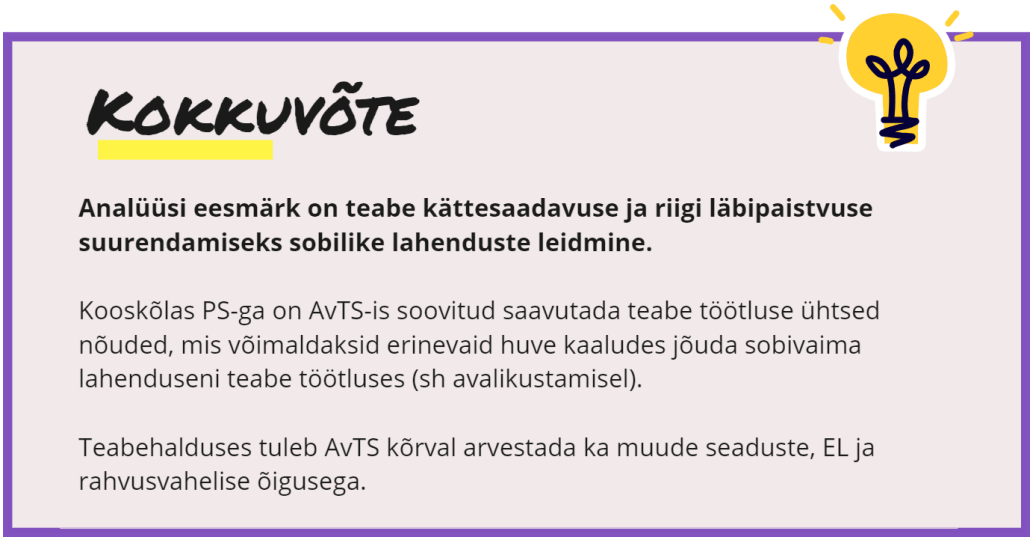
---

[17] Valitsuse 11.06.2009 istungi kommenteeritud päevakord, p 30. Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsiooni heakskiitmine ja volituse andmine, (18.06.2024).
[18] Vt planeeritud ajakava, hõlmatud riike jms. The Council of Europa Access Info Group. Annual Activity Report, 2023, p 20, (18.06.2024),
[19] AIG. Baseline Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on access to official documents (CETS No. 205 –Tromsø Convention): Estonia, 16/07/2024, (16.07.2024).
[20] European Commission. The Aarhus Convention and the EU, (18.06.2024).
[21] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1367/2006), 6. september 2006 , keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes, ELT L 264, 25.9.2006, lk 13–19. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 41, 14/02/2003, lk 26–32. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega, ELT L 156, 25/06/2003, lk 17–25.
[22] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/868, 30. mai 2022, Euroopa andmehalduse kohta ning millega muudetakse määrust (EL) 2018/1724 (andmehalduse määrus) (EMPs kohaldatav tekst), ELT L 152, 3.6.2022, lk 1–44.
[23] Vt täpsemalt seletuskirjast. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse otsuse juurde „Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse, Euroopa andmehaldust käsitlev õigusakt (COM(2020) 767 final), eelnõu kohta“. Eelnõude infosüsteem. Eelnõu toimiku number: 20-3299.
[24] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (EMPs kohaldatav tekst), ELT L 119, 4.5.2016, p 1–88; Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon, RT II 2001, 1, 3.
[25] 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 (EMPs kohaldatav tekst), ELT L 157, 15.6.2016, lk 1–18.
[26] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1049/2001, 30. mai 2001, üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele. EÜT L 145, 31.5.2001, lk 43–48.

määruse kaasasjastamiseks, aga siiani ei ole eelnõu vastu võetud.[27] Hetkel peetakse läbirääkimisi üksnes juurdepääsupiiranguga teabe kaitse korralduslike aspektide üle.[28]

Kokkuvõttes tuleb teabe töötlemisel olla tähelepanelik ja hinnata erinevate õigusaktide mõju konkreetsele teabetöötlusele. Teatud piirangud AvTS-is võivad tuleneda koosmõjust erivaldkondades kehtestatud põhimõtetest (nt isikuandmed või ärisaladus) või vastupidi, teatud teave peab olema avalik just erivaldkonnas kehtestatud avaldamiskohustuse tõttu (keskkonnaalane teave).

1.4. Vahekokkuvõte analüüsi sissejuhatusest



[27] Euroopa Parlament. Dokumentidele ligipääsu määruse revisjon, (29.06.2024)
[28] Piirangute ühtlustamise osas on töös uus algatus (algselt kitsama fookusega), Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS infoturbe kohta liidu institutsioonides, organites ja asutustes. COM/2022/119 final.

2. Avaliku teabe seaduse põhielemendid

2.1. Avaliku teabe mõiste kui keskne komponent

Avaliku teabe seaduse 2000. a eelnõu selgitustest leiab, et juba siis võeti aluseks infoühiskonna areng, kus nähti kasu just teabe kättesaadavaks tegemisest igaühele võimalikult hõlpsal viisil. Oluliseks peeti lähtuda kaasaegse infotehnoloogia rakendamise reaalsetest võimalustest, mis pidi vähendama ka oluliselt informatsiooni andmise bürokraatlikkust ja kulukust.[29]

Mõiste sisuline kohaldamisala on pigem lai – mõiste alla on täna paigutatud nii teave kui andmed. **Pigem võib tõdeda, et selline lähenemine on ajale vastu pidanud.** Lähtuvalt mõistes sisalduvast viitest dokumenteerimisele on praktikas tõusetunud küsimus, kas mõiste hõlmab endas ikka tänapäevaste vahenditega töödeldavat teavet, mis ei ole enam nö kirjablangil vormistatud dokument.

Avalik teave on *mis tahes viisil* ja *mis tahes teabekandjale* jäädvustatud ja dokumenteeritud teave. Selle all ei saa mõista seega vaid „ametlikku dokumenti" kitsamas mõttes – ehk vaid koostatud dokumenti. Teave võib olla jäädvustatud erineval viisil ja moel, küll peab aga teabe tekkimine olema allutatud selgetele reeglitele.

AVALIK TEAVE

AvTS § 3 lg 1: „Avalik teave (edaspidi 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."

Mõiste laiaks tõlgenduseks annab alust ka haldusmenetluse seadus, sest kui teave tekib haldusülesandeid täites, tekib teave erineval kujul.[30] Mõiste kitsendavaks lähenemiseks ei anna alust ka AvTS-i muud sätted (nt § 28 lg 1 p 19-21 ja 31[2] (andmed)). Avalik teave on ka veebilehtedel avaldatav teave (nt AvTS § 28 lg 1 p 6 ja § 29 lg 1), teleprogramm vms (AvTS § 29 lg 2) või ka teave, mis on mobiilirakenduses (AvTS § 32).

Ka selle seaduse täitmise üle järelevalvet tegeva asutuse (Andmekaitse Inspektsioon, AKI) selgitav juhis kinnitab sama: *„Avalikku teavet võib teisisõnu nimetada avaliku sektori teabeks."* Ka juhises selgitatakse, et mõiste ei kätke endas vaid dokumenti või teavet, kasutades viimaseid samaväärsetena.[31]

Kui võtta aluseks AvTS-iga ülevõetud algne andmete taaskasutuse direktiiv, siis ka selles selgitatakse, et direktiiviga nähakse ette mõiste „dokument" *üldine määratlus*, mis *vastab infoühiskonna arengutele* – dokument on mis tahes tegevuse, faktide või andmete väljendus või nende tegevuste, faktide või andmete kogum, *olenemata andmekandjast* (paberile kirjutatud või elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena säilitatav), mis on avaliku sektori asutuste valduses.[32] Seega ei võrdu selleski kontekstis dokument vaid paberiga, see võib olla mistahes **teabekandjal olev teave**, mis on loodud asutuse tegevuse käigus. Sama mõiste sisustuse juurde on jäädud ka direktiivi uuenduste käigus.[33] Veel enam, selles on tehtud võrreldes varasemaga ka oluline täiendus, et dokument on ka osa andmesisust (art 1 p 6).

Seoses dokumenteerimisega võib tõusetuda ka küsimus, kas see mõiste on seotud dokumendi kui teabekandmisviisi või toiminguga. Seadus kasutab üldjuhul dokumenteerimist kui sünonüümi jäädvustatud teabekandjale (dokument). Loomulikult peab dokumenteerimine olema kooskõlas kindlate

[29] Riigikogu. Avaliku teabe seadus 462 SE, algtekst, lk 18.
[30] vt nt HMS § 19 lg 1: *„Haldusorgan säilitab avaldused, taotlused, tõendid, protokollid, andmed kutsete saatmise ja dokumentide kättetoimetamise kohta ning muud haldusmenetluses tähtsust omavad dokumendid, luues vajadusel toimiku*."
[31] Andmekaitse inspektsiooni juhis, Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Viimati muudetud 2016, (28.06.2024).
[32] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ, 17. november 2003, avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, põhjenduspunkt 11. Tänaseks kehtetu.
[33] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024, 20. juuni 2019, avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, ELT L 172, 26.6.2019, lk 56–83.

protsessidega, millest nähtub ka teabe jaoks oluline andmestik (seos näiteks haldusorganiga). Nii näiteks sätestab AvTS § 40 lg 3 maksimaalse aja juurdepääsupiirangule, mille kestvus määratakse lähtudes teabe saamisest või *dokumenteerimisest* alates. Siin eeldatakse teabe tekitamist, mis sisuliselt võrduks jäädvustamisega. Ka AvTS § 23 lg 2 p 5 sätestab teabevaldaja õiguse teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle alusel on vaja uus teave *dokumenteerida.* **Neis sätetes tundub olevat mõte suunatud pigem teabe jäädvustamisele.** AvTS § 28 lg-s 2 on toodud selgitav osa, mis viitab selgelt protsessi olulisusele – st et kui teave avalikustatakse, peaks sellest nähtuma, **kes ja kuna selle dokumenteeris** (ehk tekitas teabe). Selle all on peetud silmas näitlikustatud loetelus ka teabe registreerimist (lisaks kinnitamisele või kehtestamisele). Nii näiteks on jäädvustatud e-kiri koos selle välja saatmise kuupäeva, adressaadi jm teabega dokumenteeritud teave. Kui teavet hoitakse eraldi infosüsteemis (riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu), lähtutakse ka sellele kehtestatud erireeglitest teabe haldamisel (nt AvTS § 12 lg 2^1, § 43^3 jj). Seega võib mõista dokumenteeritud teavet teabe ühe viisina. Lisaks võib seda mõista täiendavalt kui teabe tekitamist kindlaid protseduure või standardeid järgides. Siin saab vaadelda ka asutuse otsust kui dokumenti, mis läbib eelneva kooskõlastusringi, sel on kindel struktuur, rekvisiidid jms. Sisuliselt on sellega hõlmatud terve dokumendiringlus (paberil ja andmete vormingus), millega tekitatakse kontrollitud ehk teatud väärtusega teave asutuse vaatest (kas siis lubatud kirjaplangil või lähtudes näiteks infosüsteemi standarditest). Seega on võimalik, et sõnad „jäädvustatud“ ja „dokumenteeritud“ on mõeldud täiendama üksteist, kus esimene viitab kindlale teabekandjale ja teine teabe viisile, mis tekib selgetele protsessidele kaudu – võimalus veenduda teabe koostajas, ajas, teabele antakse registreerimisnumber. Üks tõlgendus ei välista teist ning suurt mõju see teabe mõiste vaatest ei oma ja on ületatav juhistega. Ka Tromsø ekspertaruandes sellele küsimusele tähelepanu ei juhita ja AvTS-is sisalduvat avaliku teabe mõistet peetakse konventsiooniga kooskõlas olevaks.[34]

Vastavalt AvTS-is toodud definitsioonile peab avalik teave olema **saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites**. Selle mõiste osa sisustamisel tuleb esmalt lähtuda AvTS-i kohaldamisalast – see on suunatud just avalike ülesannete täitmise kontrollile (AvTS § 1). Arvestades seaduses toodud **teabevaldaja mõistet** (AvTS § 5 lg-d 1–2), saabki teabevaldaja ülesannete läbipaistvuse tagamiseks vaadelda asjakohasena ülesannetega seotud teabe hõlmamist.

Teisalt võimaldab AvTS-i sõnastus subjektide ringi seetõttu ka laiendada – hõlmates avaliku ülesande alla laiema sektori (teabevaldajaga võrdsustatud isikud, AvTS § 5 lg 3 p 2). Tõsi, kehtiva AvTS-i puhul loetakse avalike ülesannetega seotud teabe hulka ka ettevõtja kaupade ja teenuste tingimused ning hinnad, kui ta on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli (AvTS, § 5 lg 3 p 1). Lähtudes avaliku teabe seaduse mõiste juures olevast „avalikust ülesandest“ ja vaadates senist Riigikohtu praktikat, siis peaks esinema ettevõttel teatud seos – avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded, ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või muu avalik-õiguslik juriidiline isik.[35]

Varasemalt on Riigikohtu halduskolleegium selgitanud, et kui eraisik (nt eralasteaed) osutab teenust vabatahtlikult, nt turul valitseva nõudluse rahuldamiseks, ei täida ta avalikku ülesannet – avalikuks ülesandeks muutub teenus siis, kui seda osutatakse avalik-õigusliku isiku seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks.[36] Tromsø ekspertaruandes on leitud, et selles osas ei ole mõiste konventsioonis toodud ametliku dokumendi mõistega kooskõlas, kuid seda hinnangut ei ole põhistatud.[37] **Seega võib olla mõiste ülevaatamine vajalik eelkõige teabevaldajatega võrdsustatud isikutega seoses.**

[34] AIG. Baseline Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on access to official documents (CETS No. 205 –Tromsø Convention): Estonia, 16/07/2024, lk 4, p 11, (16.07.2024).
[35] Riigikohtu kriminaalkolleegium, 05.10.2018, 4-18-616/54. Riigikohtu halduskolleegium, 29. 06.2014, 3-3-1-19-14, p 12.
[36] Samas (3-3-1-19-14) p 12.
[37] AIG. Baseline Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on access to official documents (CETS No. 205 –Tromsø Convention): Estonia, 16/07/2024 lk 4, p 12, (16.07.2024).

Avaliku teabe mõiste muutmine teabe vormi tõttu ei ole otseselt vajalik. Avalik teave võib olla igasugune teave, mitte üksnes dokument. Praktikas ei ole tõusetunud, et innovatsioon piiraks avaliku teabe määratlemist või oleks kehtiva mõistega kuidagi vastuolus. Ilmselt tasuks AKI avaliku teabe seaduse üldjuhendis selgitada ka mõistes kasutatud terminite tõlgendusi laiemalt.

2.1.1. Teabe määratlus Tromsø kohaselt

Konventsiooni art 1 lg 2 p b nimetab ametlike dokumentide (*official documents*) mõiste, mis on ükskõik millises vormis salvestatud teave, mille on koostanud või vastu võtnud ning mida valdavad avaliku võimu kandjad. Nagu mõistest nähtub võib see hõlmata igasuguses vormingus teavet. Ka konventsiooni seletuskiri toob välja, et lg 2 p-s b määratletud mõiste „ametlikud dokumendid" on väga lai, st ametiasutuste koostatud või saadud ja nende valduses olev teave, mis on salvestatud mis tahes füüsilisele kandjale, olenemata selle vormist või vormingust – kirjalikud tekstid, heli- või audiovisuaalsel lindil salvestatud teave, fotod, e-kirjad, elektroonilistes andmebaasides salvestatud teave jms.[38] **Seega on siingi mõiste väga lai ja sõna „dokument" ei kitsenda selle võimalikku vormi.[39]**

2.1.2. Uued tehnoloogiad ja kanalid teabetöötlemisel

Kuigi tänaseks kasutatakse teabe töötluses erinevaid kanaleid, siis on tegemist pelgalt tehnoloogiliste valikutega, mis mõistet ennast ei mõjuta[40]. Pigem tuleks erinevate töövahendite juures kaaluda, kas ja milliseid töövahendeid on teenistujal lubatud töös kasutada ning kui kasutuses on erinevad kanalid, tuleks üle vaadata ka reeglistik – st andmehalduskorraldus, asjaajamiskorrad, säilitamise tähtajad (arhiiviväärtuslik osa) jms. Suhtlus, mis ei kuulu otseselt haldusülesannete alla, ei kuulu ka säilitamisele ja väljastamisele. Süsteemides on aga teavet selliselt keeruline eristada (nt MS Teams-i vestlused), siis võib alternatiiviks olla selge selgitav kord, mis loob ühtsed reeglid nagu a) kus tuleb hoida ja kuhu paigutada (kaust, sarjad) asutuse töös oluline ja väärtuslik informatsioon ja b) millised kanalid on siseseks või väliseks suhtluseks üldse lubatud. Igasugune jäädvustatud teave ei ole kindlasti suunatud talletamisele ja väljastamisele. Praktikas võib olla keeruline välistada, et teenistuja ei suhtle sisemiselt lubatud kanalis mitte ainult oma maja töötajatega, vaid ka kolleegidega teistest asutustest. Avaliku teabe seaduse eesmärgiks ei ole olnud takistada kolleegidel suhelda ega tekitada olukorda, kus teavet ei teki ja see asendub täiendava halduskoormuse vältimiseks kõnede ja kohtumistega, mida ei jäädvustata. Vastupidi, lähtuma peaks teabe sisust – nt korduvalt ja ekslikult saabunud kirjad ei oma talletamisel väärtust. Seega võivad vajada täiendamist hoopis teabenõude registreerimiskohustusest vabastamise alused.

Sisuliselt peaks lähtuma tervest mõistusest ja püüdma luua juhised ja sisemised korrad, mis seda selgust looksid. Näiteks võib e-kiri või ka sms olla teabeks, mis tuleb registreerida dokumendihaldussüsteemis, aga mitte alati – olenevalt sellest, kas sellel tõendus asutuse tegevuse kohta, on see informatiivne või isiklik. Kirjad, mis sisaldavad teavet asutuse seisukohtade, ülesannete täitmise või võimalikke vaidlusi sisaldavate teemade ja küsimuste kohta, või milles soovitakse saada asutuse arvamust, tuleb registreerida. Tõsi, kui see toimub uudsete kanalite vahendusel, tuleks luua kord, mil viisil kanali kaudu olevat teavet registreeritakse. Kehtiva õiguse kohaselt ei tule registreerida suuliselt või elektrooniliselt esitatud teabenõuet, mis viivitamata täidetakse.[41] Samas tuleb

[38] Council of Europe. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Tromsø, 18.VI.2009, lk 3 p 11, (10.07.2024).
[39] Samas tuleb tähele panna, et Tromsø eksperdid ei ole veel andnud tõlgendust ametliku dokumendi definitsioonis olevale mõistele „koostanud" (ingl k *drawn up*), vaid seda on lubatud teha pärast konventsiooni rakendamise esmaste hindamisraportite koostamist.
[40] Vaadeldud riikide õigusruumis kasutatakse teabekandja kaardistusel valdavalt lahtist selgitust, st et teave võib olla jäädvustatud ka „mõne muu tehnilise seadme abil" mis võimaldab samuti hõlmata sellesse uusi viise (nt *Skype, Messenger, Signal* jne). Rootsi kasutab teabe selgituste juures eraldisesivalt „tekstisõnumit", Soome eristab samuti eraldi muude tehnoloogiliste võimaluste juures ka näiteks „sõnumit". Vähemalt seni vaadeldud õigusnormid ei erista teabe tekkimist selle järgi, kus see tekib ehk millises kanalis.
[41] AvTS § 16 lg 3: teabenõuet ei pea registreerima, kui see on anonüümne või see on esitatud suuliselt või elektrooniliselt ja täidetakse viivitamata.

selgitustaotlus või märgukiri üldjuhul registreerida, kuid suuliselt esitatud pöördumisele suuliselt vastates pöördumist registreerima ei pea.[42]

Peamine telg teabe töötlemisel ja säilitamisel ongi tagada asutuse avalike ülesannete täitmise läbipaistvus, seega peab teave omama olulist mõju ka väljapoole. Praktikas on korduvalt tõusetunud soov paremate juhiste järele. Nende koostamist võiks seega kaaluda. Juhistes saab selgelt välja tuua mõiste piirid ja näited (nt Leedu ja Norra mõiste selged kitsendused seaduses, nt toob Island välja eraldi regulatsiooni „töödokumentide“ kohta, mainides ära eraldi teabevahetuse valitsusasutuste vahel, osalemisel töögruppides jne[43]). Kui mõiste on väga lai ja ebamäärane, on võimalik hinnata teabe kaitstust olemasolevate juurdepääsupiirangute alusel, nagu seda täna on tehtud (näiteks erakirjavahetus või ekslikult töötajale saabunud muu tööväline meil).

Selgem juhis ei mõjuta aga oluliste otsuste tegemise jälgitavust, sest teenistujale peab olema reeglite alusel ka täna selge, millisel juhul ning millises vormis ja kanalis tuleb otsustused kajastada ning valminud materjal säilitada. See eeldab aga selgeid reegleid teabe hoiustamisel ja puudutab laiemalt ka dokumendiregistri regulatsiooni. Ilmselt on mõistlik vaadelda siin vajadusel tervikut – milline on haldusorgani või võrdsustatud teabevaldaja puhul oluline teave, mis tuleb registreerida ja seega säilitada. Mõiste enesega aga tehnoloogia muutused otseselt ei seostu ning võimalik on jätkata tõlgenduste ja juhistega – kus säilitatakse originaalid, mille terviklus on tagatud jms. See tähendab, et mitte igasugune poolik materjal või ajutine mõttepaber ei kanna seda väärtust, mida üldsusega jagada, küll peavad olema hallatud lõplikud dokumendid ehk kõik originaalid ühes kohas ja olema leitavad, hea kui veel avaandmetena otse ligipääsetavad.

2.1.3. Vahekokkuvõte avaliku teabe mõiste sobivuse kohta



KOKKUVÕTE

Avaliku teabe mõiste innovatsiooni vaatest otseselt muutmist ei vaja – see on piisavalt paindlik ega ole saanud takistuseks innovatsiooni ja tehnoloogia arengus. Pigem on muutunud tegevused seoses teabe haldamisega, mis vajaksid ülevaatamist.

Mõiste kooskõla paremaks tagamiseks Tromsø konventsiooniga, tuleks mõiste osa "avalikke ülesandeid täites", üle vaadata.

Tööalase sisesuhtluse ja teabe kaitseks, tuleks rakendada paremaid juhiseid ja vajadusel analüüsida alternatiive - välistada teatud tegevused mõiste alt või hinnata sisesuhtluse kaitseklauslit piirangute kontekstis.

[42] MSVS § 7.
[43] Government library. Information Act, No. 140/2012, art 8.

2.2 Avaliku teabe seaduse kohaldamisala selgus

Kohaldamisala teemapüstituse juures on võimalik käsitleda nii AvTS-i isikulise kohaldamisala selgust, sh AvTS-is toodud kohustuste kohaldumist, AvTS-i kohaldamisalasse jäävatele isikutele kui ka eriseaduste kontekstis. Eelkõige on AvTS kohaldamise kohustuslikkusega seotud küsimused üles kerkinud põhiseaduslike institutsioonide, aga ka eraõiguslikust juriidilisest isikust teabevaldaja kontekstis.

2.2.1. AvTS-i kohaldamisala laiemalt

PS § 44 lg 2 sätestab riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kohustuse anda isiku nõudmisel informatsiooni oma tegevuse kohta. Sättega antakse isikutele õigus pääseda juurde informatsioonile, mis omakorda tagab avaliku võimu läbipaistvuse ja kontrollitavuse. **Põhiosas reguleerib selle põhiõiguse realiseerimist AvTS, ent erinorme (sh järelevalve ja piirangute kohta) on sätestatud ka eriseadustes, nt RKKTS-s.**[44] Vaadeldava põhiõiguse adressaadiks on riik ja kohalikud omavalitsused, **kelle organid ja ametiisikud on kohustatud teavet väljastama**. AvTS laiendab teabe väljastamise kohustuse riigi- ja kohaliku omavalitsuse organitega võrdsetel alustel teatud tingimustel ka eraõiguslikele juriidilistele isikutele ja füüsilistele isikutele (vt AvTS § 5).[45]

Praktikas on tõusetunud küsimus, kellele AvTS kohaldub ja millisel määral. AvTS-i kui üldseadust peavad täitma riigi ja kohaliku omavalitsuse *asutused* (AvTS § 5 lg 1 p 1) ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud (AvTS § 5 lg 1 p 2). Segadust tekitab ilmselt see, et mitmetes eriseadustes on asutud teatud AvTS-i norme dubleerima, samuti on AvTS-s teatud normide juures toodud institutsioonid ja organid eraldi ära – tekib küsimus, miks.

Arvestades seaduse eesmärki, oli selles toodud nõuete üldine rakendamine mõeldud kohalduma võimalikult suures ulatuses avalikule sektorile. Vaid AvTS-is on sätestatud näiteks dokumendihaldussüsteemi kohustuslikkus, millega toodi sisse esimene digipööre teabehalduses. AvTS-is on seadusandja määratlenud ka üsna ammendavalt teabele juurdepääsupiirangu alused (mida on eriseadustes loomulikult veel, AvTS § 35 lg 1 p 19). Eriseadused ei korda enamasti AvTS sätteid. Eeskätt on tekkinud küsimus, et kuivõrd peavad AvTS-ist lähtuma põhiseaduslikud institutsioonid. Õigusmaastik selles küsimuses on väga erinev.

Näiteks tuleb AvTS-i kohaselt riigi ja kohaliku omavalitsuse asutusel ning avalik-õiguslikul juriidilisel isikul registreerida dokumendiregister riigi infosüsteemi haldussüsteemis (RIHA) ja avalikustada (AvTS § 11, § 43^7 lg 1 ning § 28 lg 1 p 31). RIHA keskkonnast nähtub, et dokumendiregistri on registreerinud kohalike omavalitsuste puhul enamasti kas kantselei või linnavalitsus, kes volikogu dokumendihaldust ilmselt teenindavad.[46] RIHA keskkonnas on dokumendihaldussüsteem registreeritud Õiguskantsleri Kantseleil, samuti Riigikontrollil ja kohtutel. Eriseadused (nt õiguskantsleri seadus,[47] riigikontrolli seadus[48]) sellist kohustust üldraamina ei sätesta, seega lähtutakse AvTS-ist.

Märkimist väärib, et kohtute dokumendihaldussüsteemi haldamise kohustus on leitav eraldi eriseadusest,[49] samas mitmed teised põhimõtted on reguleeritud kohtu kantselei kodukorras.[50] Selles on aga AvTS-iga võrdväärsed põhimõtted esitatud valikuliselt. Kehtivas määruses on toodud küll kohustus märkida eraldi ära, kui dokument on juurdepääsupiiranguga, kuid millised on piirangu alused (mis selle moodustavad), ei ole määruse aluseks olevates seadustes sätestatud.[51] Pigem on

[44] PS kommentaarid, 5 versioon, § 44 p 20-21, lk 537.
[45] Samas (PS komm, 5. ver), § 44, p 22, lk 537.
[46] RIHA, otsingu kataloog.
[47] Õiguskantsleri seadus, RT I, 26.05.2020, 11.
[48] Riigikontrolli seadus, RT I, 02.06.2021, 13.
[49] Kohtute seaduse § 8^2 lg 1sätestab: „*Kohtusse saabunud ja välja saadetud menetlusdokumendid registreeritakse kohtute infosüsteemis ja kohtutoimikus. Registreerimise täpsem kord nähakse ette kohtu kantselei kodukorras*.“, RT I, 11.03.2023, 19.
[50] Justiitsministri määrus „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord“, RT I, 08.12.2020, 16.
[51] Samas (Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord), § 13, 20.

keskendutud menetlusdokumentidele ja neid haldavale infosüsteemile, mis ei moodusta aga kogu „teabe“ tervikut.[52] Riigikohtu sisekord dubleerib suures osas AvTS-i (teabenõue, sellele vastamine jms).[53]

Kui kohaldub üldseadusena AvTS, tekib küsimus, et miks on vaja AvTS-i dubleerida? Näiteks on Riigikohtu kriminaalkolleegium selgitanud, et „[k]una kriminaalmenetluse seadustikus pole erikorda kriminaal- ja kohtutoimikuga tutvumiseks pärast kriminaalmenetluse lõpetamist ja toimiku arhiivimist, tuleb tutvumisloa taotlused lahendada *üldises korras selle seaduse alusel*, millel toimikuga tutvuda sooviva isiku taotlus rajaneb. Eeskätt võib õiguslik alus kriminaal- või kohtutoimikuga tutvumiseks *tuleneda isikuandmete kaitse seadusest, avaliku teabe seadusest või arhiiviseadusest.* Kõigi nende seaduste alusel esitatud tutvumisloa taotlusi menetletakse haldusmenetluse korras. *Menetledes osutatud seaduste alusel esitatud toimikuga tutvumise taotlust, tegutseb maakohus haldusorganina, täites materiaalselt haldusülesannet, mitte õigusemõistmise funktsiooni*.“[54] Kuigi kohus otsesõnu seda nii ei esita, lähtus kohus siin AvTS-st kui üldseadusest ilmselt läbi kohtu kui riigi asutuse.[55] Küll aga märgib kohus, lähtudes õigusselgusest ja eelkõige just isikuandmete kaitse kontekstis, eraldi ära, et vaatamata eeltoodule jagab Riigikohtu kriminaalkolleegium halduskolleegiumi korduvalt väljendatud seisukohta, et seadusandja võiks senisest ulatuslikumalt ja täpsemalt kindlaks määrata kriminaalmenetluse käigus töödeldavate isikuandmete kaitse ning andmesubjektide õiguste teostamise (sh toimikuga tutvumine pärast kriminaalmenetluse lõpetamist ja toimiku arhiivimist, olla ammendavalt reguleeritud kriminaalmenetluse seadustikus).[56]

Samuti tekib õigustatud küsimus, et miks viidatakse AvTS-is eraldi veebilehe pidamise kohustusele ka kohtute puhul, kui üldseadus kohaldub (vt AvTS § 31 lg 1). Ilmselt ei ole seadust üldseadusena järjepidevalt tõlgendatud (hektilisus paistab silma ka võrreldavalt küberturvalisuse seadusega, kus kohtuasutused mainitakse samuti eraldi ära nagu Õiguskantsleri Kantselei jne, kuigi saanuks hõlmata teabevaldaja mõistega).[57]

Riigikontrolli seadus (RKS)[58] viitab eraldi riigi-, äri- ja pangasaladuse, välisteabe ja finantsinspektsioonilt saadud konfidentsiaalsele teabele, samuti isikuandmetele, kuid see ei pruugi olla ammendav loetelu piiranguga teabest (nt rahastusallikaid kontrollides saadakse ka info riigivarude kohta, infosüsteemide jms kohta, mis on AvTS-is eraldi alustena).[59] Ka kontrolliaruande avalikustamise juures viidatakse, et kontrolliaruanne ei saa olla avalik nii eelviidatud alustel *kui ka muul viisil,* kui see on *vastuolus õigusaktidega*.[60] Samas jääb lahtiseks, milliseid õigusakte rakendatakse juurdepääsude määramisel. Kui Riigikontrollil on sätestatud õigus tutvuda *kogu* tema ülesannete täitmiseks *vajaliku teabega, sealhulgas juurdepääsupiiranguga teabega,*[61] on teabe kaitstus ehk väljastatavale teabele kohalduvad piirangud haldusvälistele isikutele esitatud justkui osaliselt. Samas kohaldatakse ilmselt teabele juurdepääsupiirangute kehtestamisel AvTS-ist toodud aluseid, ilma neid eraldi sätestamata. Tallinna halduskohus on leidnud, et vastavalt AvTS § 5 lg 1 p-le 1 on teabevaldjaks teiste seas ka riigiasutused. Riigikontrolli seaduse (RKS) § 2 kohaselt on Riigikontroll oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan, kes RKS § 5[1] kohaselt registreeritakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris. Seega on Riigikontrolli näol tegemist riigiasutusega, kes täidab avalikke ülesandeid ning kes teabevaldajana saab tema valduses olevale teabele juurdepääsu piirata ainult seaduses sätestatud korras.[62] Siis tekib õigustatud küsimus, et miks sätestab RKS eraldi ja vaid teatud piirangute alused, kui

[52] Näiteks sätestab tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 462, et kohus avalikustab omaalgatuslikult või huvitaud isiku taotlusel ainult jõustunud otsuse resolutsiooni, kui otsus sisaldab teavet, millele on seadusega ette nähtud muu juurdepääsupiirang.
[53] Riigikohtu asjaajamiskord. (18.06.2024).
[54] Riigikohtu kriminaalkolleegium, 16.04.2020, 1-19-8262/17, p 43, 44.
[55] Samas, p 46: Menetledes osutatud seaduste alusel esitatud toimikuga tutvumise taotlust, tegutseb maakohus kui kohtuasutus (kohtute seaduse (KS) § 7 lg 1).
[56] Samas, p 47.
[57] Küberturvalisuse seadus, RT I, 06.08.2022, 18, § 3 lg 4, p 5.
[58] Riigikontrolli seadus, RT I, 02.06.2021
[59] Samas (riigikontrolli seadus), § 47.
[60] Samas (riigikontrolli seadus), § 51.
[61] Samas (riigikontrolli seadus), § 43 lg 1.
[62] Tallinna halduskohus, 25.03.2015, 3-13-702, kohtu põhjendused, p 3.

kogu regulatsioon on esitatud AvTS-is nagunii (ja AvTS-is on eraldi mainitud kodulehe pidamise kohustus).

Tulenevalt eelnevast on õigusruum killustunud, puuduvad selged raamid – kas siis AvTS-is või eriseadustes. Kuigi Riigikohtu halduskolleegium on 2022. a otsuses leidnud, et **avaliku teabe seadus on üldseadus, mida tuleb avaliku teabe seaduse mõttes teabevaldajal üldjuhul alati** (**v.a erinormi olemasolul** (AvTS § 2 lg 2 p 4) **kohaldada** tema valduses oleva teabe avalikustamise korra ja juurdepääsupiirangute aluste suhtes[63] võib regulatsioonide killustatus seisneda terviku ühtselt hindamata jätmises.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja[64] järgi ei tohi madalama õigusjõuga õigusaktile otsest viidet teha. Keelu põhjuseks on soov vältida konstitutsioonilise seaduse (PS § 104 nimetatud seadus) muutmise vajadust juhul, kui viidatud lihtseaduse säte muutub (HÕNTE, § 28 lg 7). AvTS-i ei ole PS § 104 nimetatud. Nii näiteks on ka Õiguskantsler oma kirjas viidanud,[65] et **Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS[66]) ei sätesta, et muud (RKKTS-s sätestamata) AK-ks tunnistamise alused tuleneksid AvTS-st, kuigi ilmselt on selle kohaldumist silmas peetud.** Õiguskantsler tõdeb, et erinevalt AvTS-st saab RKKTS-i vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega (PS § 104 lg 2 p 6). **Õiguskantsleri hinnangul on küsitav, kas ja millises ulatuses saaks Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS) juurdepääsupiirangu aluste kohta üldse AvTS-le viidata** (vt RKÜKo 26.04.2016 3-2-1-40-15 p-d 43-46 ja RKHKo 20.10.2008 3-3-1-42-08 p 14).[67] Riigikohus on leidnud, et konstitutsioonilises seaduses ei pea kordama lihtseaduses sätestatut, kui kordamata jätmise tõttu õigusselgus ei vähene ning tegemist ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluva küsimusega. Kaudne viitamine lihtseadusele on selliselt juhul lubatav.[68] RKKTS § 158[1] lg-s 2, milles on sätestatud juhud, mil Riigikogu ja Riigikogu Kantselei dokumente ei avalikustata, on tehtud kaudne viide muudele seadustele, sh AvTS-le. See tuleneb seaduse eelnõust, millega RKKTS-i lisati § 158[1].[69] Õiguskantsleri hinnangul ei ole sellega õigusselgus siiski piisaval määral tagatud. **Seetõttu võiks Õiguskantsleri hinnangul reguleerida RKKTS-s vähemalt teabele juurdepääsu piiramise peamisi aspekte**. Asutusesisese teabe Riigikogus ja Riigikogu Kantseleis käsitlemise alused *peaksid Õiguskantsleri arvates olema seaduses* ***sätestatud sedavõrd selgelt*****, et** ***isikutel oleks võimalik piisaval määral ette näha*****,** ***kui suures ulatuses on nende andmete kaitse tagatud***. [70] Ilmselt võiks eeldada seda ka muudel eelmainitud juhtudel.

Praktikas on tõlgendatud, et AvTS kohaldub teabetöötlusele Riigikogu Kantselei kaudu, kes täna haldab dokumendiregistrit (RKKTS § 157[2] lg 1 p 2). Küsimus on, kui laialt tuleks 2000. a koostatud AvTS-i tõlgendada ja kuivõrd õigusselge see täna on. RKKTS-i eelnõu seletuskirjast nähtub, et AvTS oli üldseadusena aluseks.[71] AvTS § 5 lg 1 p 1 järgi on teabevaldajaks riigiasutus. RKKTS § 157[2] lg 1 p 2 järgi korraldab Riigikogu Kantselei Riigikogu teenindava asutusena Riigikogu kui põhiseadusliku organi dokumendihaldust. Riigikogu Kantselei tegeleb lisaks enda saadud ja loodud avalikule teabele ka Riigikogu avaliku teabe haldamisega. Riigikogu avaliku teabe puhul täidab AvTS-st tulenevad kohustused Riigikogu Kantselei.

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et Riigikogu Kantselei on riigiasutus,[72] ning selle osas ei ole kahtlust. Kas selline konstruktsioon on õige või vale, käesolevas analüüsis eraldi ei analüüsita, kuid lõpuks jääb küsimus siiski õigusselgusest püsima. Ebaselgust loob seegi, et samas on erinevaid

[63] Riigikohtu halduskolleegium, 18.04.2022 otsuse 3-20-1265 p 19.
[64] Riigi Teataja. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, RT I, 29.12.2011, 228.
[65] Õiguskantsler. Avalikkuse ja Riigikogu liikmete juurdepääs asutusesiseseks kasutuseks tunnistatud teabele., 2020, (18.06.2024).
[66] Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, RT I, 02.06.2020, 9.
[67] Õiguskantsler. Avalikkuse ja Riigikogu liikmete juurdepääs asutusesiseseks kasutuseks tunnistatud teabele., 2020, (18.06.2024).
[68] RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 14
[69] Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (177 SE, X Riigikogu) seletuskiri.
[70] Õiguskantsler. Avalikkuse ja Riigikogu liikmete juurdepääs asutusesiseseks kasutuseks tunnistatud teabele., 2020, (18.06.2024).
[71] Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu 177 SE seletuskiri.
[72] Riigikohtu halduskolleegium, 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 14.

muudatusi tehtud AvTS-is ja toodud näiteks eraldi sättes ära need, kes peavad kodulehte pidama, mh mainitakse selles eraldi ära Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikontroll, kohtud (AvTS § 31 lg 1). Kui AvTS-i kohaldatakse, siis kas kõikides punktides. Kohtud on nt pidanud põhiseaduslikest institutsioonidest/asutustest teabevaldajateks, kes peavad AvTS-st juhinduma Riigikontrolli[73] ja Vabariigi Presidendi Kantseleid[74]. Kohus on mh leidnud, et Riigikontroll peab teabenõude täitmisel juhinduma AvTS-st, kui Riigikontrolli seadus sama küsimust ei reguleeri.[75]

Kui viidata tõlgendusraskustele ja vaadates Tallinna halduskohutu 2015. a otsust, siis leidis kohus, et RKS § 6 lg 4 ega § 47 lg 1 ei saa olla iseseisvaks juurdepääsupiirangu aluseks. Kohus viitas, et nendest sätetest saab ja tuleb lähtuda, kui Riigikontroll otsustab oma valduses olevale teabele juurdepääsupiirangute seadmise, kuid konkreetsed alused saavad tulla ikka üksnes sellekohasest eriseadusest – AvTS-st, ning seetõttu on asjakohatu arutlus nö AvTS kui lihtseaduse ja RKS kui konstitutsioonilise seaduse vahekorra üle – RKS ei sätesta teabele juurdepääsupiiranguid, juurdepääsu eritingimusi, korda ja viise teisiti AvTS § 2 lg p 4 mõttes. Järelikult tuleb lisaks juurdepääsu piirangute kehtestamisele lähtuda AvTS-st ka teabenõudele vastamisel.[76] Tallinna halduskohtu vaidluse esemeks oli asjaolu, kas ja mil määral kohaldub AvTS (kohtu seisukohad, p 2, lk 23), et „*Vastavalt AvTS § 5 lg 1 p-le 1 on teabevaldjaks teiste* ***seas ka riigiasutused****. Et RKS § 2 kohaselt Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav* ***riigiorgan****, kes RKS § 51 kohaselt* ***registreeritakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris****, siis* ***on Riigikontrolli näol tegemist riigiasutusega****, kes täidab avalikke ülesandeid ning kes teabevaldajana saab tema valduses olevale teabele juurdepääsu piirata ainult seaduses sätestatud korras*.“[77] Kui normide kohaldamisel tuleb lähtuda sedavõrd kaude tõlgendustest, võiks leida, et kohaldamisala ei ole siiski piisavalt selge.

Selle poolt, et AvTS või sarnased nõuded peaks olema kohaldatav laiemalt – vähemalt teatud ulatuses – räägib ka asjaolu, et liikudes üha andmepõhisema ühiskonna suunas **on AvTS-is mitmeid põhimõtteid**, **mida ka teabehalduse kontekstis eraldi ei korrata**. Seetõttu on AvTS-il eriline roll just tulemusliku ja tõhusa töötluse väärtuste sedastamiseks – **selles on reguleeritud oluline osa riigi infosüsteemist,**[78] selles on **ka teabehalduse nõuded**[79] jms. Suurem osa sellistest nõuetest – nagu kirjeldamine, avalikustamine, elutsükkel – on tänases AvTS-is olemas. Eks neidki põhimõtteid võib mingil hetkel üle vaadata ja muuta, kuid AvTS-is ja selle alusel antud määrustes on oluline osa, mis tagab **andmete väärtusel põhineva andmehalduse**. Kui mõelda selgema tervikpildi peale, tuleks silmas pidada ka seda. Käesolev analüüs ei käsitle eraldiseisvalt Riigikogu liikme kohustusi piiratud juurdepääsuga teabe käsitlemisel (nt isikuandmed, ärisaladus jne).

Praktikas on olnud diskussioon kohaliku omavalitsuse volikogudega. Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadus (KOKS § 26)[80] viitab piirangute alustele üldiselt. Viimane sätestab, et volikogu liikmel on *õigus saada* volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, *välja arvatud* andmed, mille väljastamine *on seadusega keelatud.* Kuna ei ole selge, milliseid aluseid ja milliseid seadusi tuleb kohaldada, on tekkinud praktikas vaidlused. Olukorda on taunitud ka õiguskirjanduses – ehk mida tähendab viidatud sättes „andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud“, ning kas see kattub piiratud juurdepääsuga teabega AvTS § 35 tähenduses?[81]

Praktikas on tõusetunud ka vallavolikogu liikmete arupärimisõiguse temaatika, millele on tähelepanu juhtinud mh Õiguskantsler.[82] Õiguskantsler tõdeb, et volikogu liikmete juurdepääsu teabele ei keela otseselt ükski seadus. Ka AvTS-ist tulenevaid juurdepääsupiiranguid rakendatakse avaliku teabe

[73] TlnRKo 12.11.2015, 3-13-702, p 12.
[74] TlnHKo 08.06.2006, 3-06-323, p 5.
[75] TlnRKo 12.11.2015, 3-13-702, p-d 12 ja 15.
[76] Tallinna halduskohus, 25.03.2015, 3-13-702, kohtu põhjendused, p 5.
[77] Samas, vt kohtu selgitus p 2.
[78] Vt määrust Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused, RT I, 19.05.2022, 8.
[79] Vt määrust Infosüsteemide andmevahetuskiht, RT I, 06.08.2019, 17.
[80] Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, RT I, 30.06.2023, 28, § 26.
[81] L. Lust. Esinduskogu liikme kompetentsist rõhuga kohaliku omavalitsuse volikogul. Juridica, IX/2010, lk 705.
[82] Õiguskantsler, vallavolikogu liikme arupärimise õigus, 2024, (18.06.2024).

andmisel vaid avaliku võimu välistele isikutele. Teabe nõudmisel ja andmisel *tuleb igal juhul arvestada ka isikute põhiõigusi* (PS §-d 14 ja 26) ja konfidentsiaalse teabe kaitse vajadusi. Nii ei või arupärimises kui avalikustamisele kuuluvas dokumendis avaldada riigisaladust, salastatud välisteavet *või juurdepääsupiiranguga teavet,* arvestades ka *isikuandmete töötlemise üldpõhimõtteid*. Õiguskantsler viitab, et juurdepääs asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele ja selle teabe Riigikogus ja Riigikogu Kantseleis käsitlemise alused peaksid olema seaduses sätestatud sedavõrd selgelt, et isikutel oleks võimalik piisaval määral ette näha, kui suures ulatuses on nende andmete kaitse tagatud. See kehtib ka volikogu liikmete teabe saamise korral. Rahandusministeeriumi 2019. a algatatud KOKS eksperdikomisjonis toodi probleemkohana välja, et volikogu liikme õigused ei ole piisavalt täpselt piiritletud ning see võimaldab volikogu liikmetel uputada ametnikke liialt detailsete päringutega ning sellega oma teabe saamise õigust kuritarvitada.[83] Seda muret indikeerib ka 2024. a Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumist kooskõlastamisele saadetud seaduseelnõu seletuskiri, tuues eraldi ära, et sageli kipuvad volikogu liikmed kuritarvitama valitsuselt ja ametiasutustelt teabe nõudmise ja küsimuste esitamise õigust ning *soovivad vahel saada ka pigem isiklikust huvist lähtudes teavet, mis ei puuduta volikogu tööd*, mistõttu täpsustatakse KOKS § 26 lg-s 1, et volikogu liikme nõutav teave peab puudutama volikogu tööd.[84] Kas see on piisav, arvestades eelnevalt käsitletud puudulikku piirangute ja andmehalduse üldraami laiemalt, on küsitav.

Ühelt poolt on oluline tagada volikogu liikme teabeõigus, et mitte kahjustada kohaliku omavalitsuse üksuse huve – siin on õiguskirjanduses pakutud välja lähtuda sarnasest loogikast nagu on täna AvTS § 38 lg-s 3 ja 4 (kui teavet vajatakse kohaliku võimu teostamiseks ning teabe andmine ei kahjusta kohaliku omavalitsuse üksuse huve, tuleks asjaomasele avaliku võimu kandjale juurdepääs anda). Samuti on leitud, et näiteks isikuandmete, riigisaladuse, salastatud välisteabe ja ärisaladuse kaitsel on järeldus põhimõtteliselt sama ning kaheldud, kas Eesti õiguskord tunneb üldse andmeid, mille kasutamine avaliku võimu teostamisel oleks keelatud ehk täiesti välistatud.[85] Kui teabele juurdepääsu otsustuses ei ole küsija roll oluline (volikogu liige või igaüks), siis ei tohiks teabe väljastusest ka keelduda.[86] Samas on ka selge, et esinduskogu liikme tegevus on suunatud (põhi)õiguste täiendamisele, et tagada sisuline tegevus.[87] Kuigi esinduskogudel on eristaatused ja Riigikogu liikme õigused erinevad, olles mingil määral ära reguleeritud juba PS-s, on volikogu liikmete õiguste sisustamine seadusandjal laiem.[88] On selge, et KOKS § 26 on eriseadus AvTS-ist (KOKS ei ole ka konstitutsiooniline seadus) ning tegemist ei ole igaühe õigusega. Olukorras, kus volikogu liige soovib ise teabe väljastamist, ei ole kohaldatav mitte AvTS, vaid eriseadus.[89] Seejuures tuleks eristada KOKS § 26 lõigete sisu – õiguskirjanduses on leitud, et lg-t 1 võiks käsitada olemasoleva, jäädvustatud teabe edastamisena ehk igaühe teabenõude analoogina ning lg-t 2 selgitustaotlusele vastamisena, kui vastamine eeldab teabe analüüsimist, sünteesimist või lisateabe kogumist ja dokumenteerimist.[90]

Samas ei pruugi teemakäsitlus – vähemalt isikuandmete korral – niivõrd lihtsustatud olla. See tähendab – sõltumata andmete küsija isikust – peab vastutav isikuandmete töötleja veenduma, kas esitatud väljastuspäring (nimetagem seda siis nii), on kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruses (IKÜM) toodud põhimõtetega (eesmärgipärasuse ja minimaalsus).[91] Vaadates ka mündi teist külge, on oluline tagada andmetöötluse läbipaistvus ka andmesubjekti vaatest. Ebamäärased normid ei taga lõpuks ei õigusselgust ega läbipaistvust, mis on IKÜM-is kesksel kohal (IKÜM, art 5 lg 1 p a).[92] Euroopa Kohtu

[83] M. Alep, T. Sepp. Volikogu liikme teabe saamise õigus ja selle teostamise piirid. Juridica, Juridica 2/2022, lk 133.
[84] Eelnõude infosüsteem. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse seletuskiri, lk 76. Eelnõu toimiku number: 24-0006.
[85] Samas (Lust, esinduskogudest), lk 706.
[86] L. Lust. Esinduskogu liikme kompetentsist rõhuga kohaliku omavalitsuse volikogul. Juridica, IX/2010, lk 706.
[87] Samas (L. Lust, esinduskogudest), lk 707.
[88] Samas (L. Lust, esinduskogudest), lk 700.
[89] Riigikohus, 04.11.2004, 3-3-1-55-04, p 11-13.
[90] M. Alep, T. Sepp. Volikogu liikme teabe saamise õigus ja selle teostamise piirid. Juridica, Juridica 2/2022, lk 136.
[91] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (EMPs kohaldatav tekst), ELT L 119, 4.5.2016, p. 1–88.
[92] Samas (määrus 2016/679).

väljakujunenud praktika kohaselt tuleb isikuandmete igasugusel töötlemisel eelkõige järgida andmete töötlemise põhimõtteid, mis on sätestatud IKÜM artiklis 5, ning arvestades eelkõige selle artikli lg 1 p-s a ettenähtud töötlemise seaduslikkuse põhimõtet. Põhimõtete järgimist peab tõendama vastutav töötleja (IKÜM art 5 lg 2).[93]

Tromsø konventsioon piiritleb avaliku võimu kandjatena üsna laia ringi, selleks on nii kohalikud valitsus- ja haldusasutused, *seadusandlikud asutused ja õigusasutused*, kui nad täidavad haldusülesandeid riigisiseste seaduste kohaselt, ning füüsilised ja juriidilised isikud, kui nad täidavad haldusorgani kohustusi (art 1 lg 2 p a, p i). Mõistega võib hõlmata ka seadusandlikke ja õigusasutusi *muu tegevuse* korral ning füüsilisi või juriidilisi isikuid, kui nad täidavad avalikke ülesandeid või teevad tehinguid riiklike vahenditega riigisiseste seaduste kohaselt (art 1 lg 2 p a, p ii). Seega tekib ähmaste normide korral ja AvTS-i mittekohaldumisel küsimus kooskõlast konventsiooniga. Kuna konventsioon ei ole suunatud reguleerima esinduskogude liikmete teabesaamise õigust, vaid avaliku võimu kandjate välistele isikutele, siis tuleks eriseaduste vastavust konventsioonile hinnata eraldiseisvalt (õigus teavet saada, juurdepääsupiirangute kohaldumine jms). Etteruttavalt võib öelda, et teatud korrad on teabetöötluseks kehtestatud, iseasi kui õigusselge on seadusandlik tasand ehk üldine raam - miks ja mida tuleb täpsemalt reguleerida.

Mitmed riigid on oma teabeseadustes või informatsioonivabaduse seadustes teinud selgeid erisusi – sõltuvalt siis sellest, kas midagi kohaldatakse või mitte. Näiteks Soome avaliku teabe haldust käsitlev seadus sätestab selgelt, et konkreetset peatkükki ei kohaldata näiteks Soome parlamendi ombudsmani, õiguskantsleri, Soome Vabariigi Presidendi Kantselei, kohtute, parlamentaarsete organite jne suhtes (1. ptk, 3. jagu), teabehalduse korralduse juures mainitakse eraldi ära aga ka parlamentaarsed organid (2. ptk, 4 jagu). Slovakkia ei erista isikuid eraldi üldsätetes, kuid toob näiteks oma teabevabaduse seaduses ära eraldi teabe, mis tuleb avalikustada Parlamendi juhatusel (nt koosolekute ja kuupäevad ja toimumised, seaduseelnõude tekstid jms (§ 5 lg 2)) ning Presidendi Kantseleil (lähetuste ja vastuvõttude programm, autasustamised jms (§ 5 lg 3)). Norra toob samuti koheselt seaduse reguleerimisalas ära välistused nagu näiteks riigikontrolli, parlamentaarse järelevalve ombudsmani jne, seadust ei kohaldata ka kohtute õigusemõistmisfunktsioonide ega kriminaalmenetluse suhtes (1. ptk, 2 jagu).

Kuigi eelnevalt sai käsitletud ka küsimust, et kas ja kuivõrd peaksid eriseadused reguleerima üldisi põhimõtteid, siis on seda valdkondlikes seadustes juba tehtud. Kui erinorme kehtestada, tuleks kriitiliselt üle hinnata, mille suhtes erisusi kehtestatakse. Näiteks sisaldab KeÜS § 24 eraldi õigust saada keskkonnaalast teavet. Tahes-tahtmata tekib küsimus, miks on selline erisus sätestatud, kui teabe saamise õigus on sätestatud ka AvTS-is. KeÜS § 24 lg 2 sissejuhatav lause loetleb erinevad teabe saamise vormid, mis ei oleks samuti erisusena vajalikud. Selles loetletakse teabe sisu, mida on isikutel õigus küsida (KeÜS § 24 lg 2 p 1–6). Omakorda tuuakse teave, mis võib olla nii aktiivselt avalikustatav teave (AvTS § 28, sh lg 1 p 7, 11[94]), kui teave, mida ei tohi sarnaselt AvTS-ile AK-ks tunnistada (AvTS § 36 lg 1 p 4[95]). Sarnaselt AvTS-ile tuuakse siin ära ka teave, millele on teistel õigus, ehk laiemalt teabevajadus kui avalikkuse huvi põhjustanud teave faktide kohta, mis on seotud näiteks õnnetusega (vrdl AvTS § 38 lg 1). Ka KeÜS-is on sätestatud teabe avalikustamise kohustus (aktiivne avalikustamiskohustus, KeÜS § 26), mis kordab AvTS §-s 28 toodud teavet (nt AvTS-is keskkonnaseisundi andmed, KeÜS-is aruanded keskkonnaseisundi kohta jne). Teatud kattuvused ja teatud erisused võivad muuta üld- ja eriseaduse rakendamise keeruliseks, tekitades tõlgendusprobleeme. Üldiste nõuete puhul oleks mõistlik need pigem AvTS-is sätestada, täiendades olemasolevaid sätteid. Eriseaduses võiks olla asjakohased vaid väga spetsiifilised erisused. **Käesoleva analüüsi raames ei ole võimalik koondada seaduste tervikpilti, seda tuleks eraldi analüüsida. See tähendab, et kui eriseaduses sätestatakse erisus kellelegi teabe saamiseks, tuleks õigusruum eelnevalt üle vaadata – kas sellist erisust on üldse vaja või mille osas erisus AvTS-ist sisuliselt kehtestatakse.** Siinjuures saab vaadata ka EL-i praktikat üld- ja erinormide vahekorrast. Århusi konventsiooni nõuete täitmiseks võeti EL-i institutsioonide osas vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1367/2006 (Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta

[93] Euroopa Kohtu otsus, 7. detsember 2023, kohtuasjas C-634/21 (SCHUFA Holding (Scoring)).
[94] Nt kui andmed ohu kohta inimeste elule, tervisele ja varale, andmed keskkonnaseisundi, keskkonnakahjustuste ja ohtlike keskkonnamõjude kohta jne.
[95] Nt kui teated keskkonnaseisundi ja heidete kohta.

ühenduse institutsioonide ja organite suhtes).[96] Samas võib tekkida siingi küsimus määruse 1049/2001 ning 1367/2006 omavahelisest rakendamisest, ehk keskkonnalaste õiguste ja piirangute kohaldamine üldmääruse alusel.

Seega saab AvTS-i kohaldamisalas luua suurema õigusselguse, kas siis läbi õigusmuudatuste või paremate juhiste või lausa eraldi kommenteeritud väljaande tegemise (nt AvTS-i kommentaarid). Eriseadustes ei ole kirjas kõiki põhimõtteid, mida institutsioonid/organid täna tegelikult järgivad, kui AvTS ei kohaldu. Erisused on reguleeritud, kuid mitte täielikult. Killustunud sätted on muutnud AvTS-i kohaldamisala ähmaseks, mistõttu on ähmane ka isikutele (andmesubjektidele) kaasnev riive.

[96] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1367/2006, 6. september 2006 , keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes, ELT L 264, 25.9.2006, lk 13–19.

2.2.2. AvTS-is reguleeritud eraõiguslik teabevaldaja

Praktikas on tekkinud küsimusi ka teabevaldajatega võrdsustatud isikute puhul – need pole olnud siiski põhimõttelised. Pigem pole eraõiguslikud teabevaldajad oma teabevaldaja rolli sattumist lihtsalt mõistnud või vajanud nõustamist, kui kaugele nende kohustused seoses teabe avalikustamisega ulatuvad. Töörühmas leiti, et siin piisaks juhisest, mida võiks aeg-ajalt praktikas kerkivate näidete pinnalt täiendada.[97]

Seoses avalikustatava teabe eristamise piiriga on näiteks tekkinud küsimus seoses lasteaiakohtadega. OÜ ja vallavalitsus sõlmisid lepingu, kus OÜ pidi kindlustama lasteaiakohad kuni 54 lapsele, tagama koolieast noorematele lastele päevahoiu ning andma alusharidust.[98]

Vald kohustus tasuma valda sisse kirjutatud laste lasteaiakoha kasutamise tasu. Vallavalitsus esitas OÜ-le teabenõude, soovides tutvuda kahe aasta raamatupidamise algdokumentidega, mis kajastasid lasteaia õppevahendite ja inventari kulusid, hoonete ja ruumide majandamiskulusid, personali töötasusid, s.o kõiki kulutusi, mida on rahastatud valla eelarvest. OÜ keeldus. Ringkonnakohus leidis, et maksumaksjal on üldjuhul õigus teada, millele tema raha kulutatakse ning oluline on tagada ka erasektorile antud avalike teenuste läbipaistvus.[99]

Kuigi konkreetsel juhul oli tegemist haldusorganite vahelise järelevalvega, mida reguleerib halduskoostööseadus mitte AvTS,[100] andis Riigikohus tõlgendusi teabevaldajaga võrdsustatud isikute teabekohustuse kohta. Riigikohus selgitas esmalt, et haldusülesannet täitvalt äriühingult saab AvTS alusel nõuda teavet vaid avaliku ülesande täitmist puudutava kohta (AvTS § 5 lg 2). Selle *teabe erijuhtumiks* on info, mis puudutab kohaliku omavalitsuse eelarvest avaliku ülesande täitmiseks antud vahendite kasutamist (AvTS § 5 lg 3 p 2).[101]

AKI JUHIS

Avalike ülesannete puhul reguleerib avalik õigus tihti soorituse tegemise kohustust, kuid sooritus ise võib alluda eraõiguslikule regulatsioonile.

Näiteks ühistranspordi puhul - ühistranspordi korraldamine on avalik ülesanne, mille täitmiseks sõlmitakse vedaja ning omavalitsuse vahel avaliku teenindamise leping, mis on olemuslikult haldusleping, kuid sõitja ja bussifirma vahel tekib eraõiguslik veoleping.

Sellest aga tuleneb, et n**iisugusel juhul ei ole võlaõigusliku lepingu pooltevaheline infovahetus avalik teave**. Avalik teave ei ole konkreetsele bussisõitjale osutatud ühistransporditeenuse info või analoogselt info postiteenuse osutaja poolt isikule saadetud väljastusteate kohta.

Kohus täiendas, et AvTS § 5 lg 2 kohaldamisel pole tähtsust, millisest allikast pärineb raha kulude kandmiseks (eraõiguslik isik täidab avalikku ülesannet) ning ülesande avalik iseloom ei kao sellega, kui osa ülesande täitmise kuludest tasub teenust kasutav isik otsemaksega teenuse osutajale. Riigikohtu hinnangul vastas valla nõutud teave ka AvTS § 5 lg 3 p-le 2 (eelarvelised vahendid) ja leidis, et kui kuludokumendis kajastatud kauba või teenuse soetamine on vähemalt kaasrahastatud kohaliku omavalitsuse eelarve vahendiga, vastab kuludokument AvTS § 5 lg 3 p-le 2. [102]

Vastavalt töörühmas kõlama jäänud soovile saab AKI täiendada eraõiguslike teabevaldajate juhist läbi erinevate näidete. Samuti on võimalik juhises tuua selgemalt välja, milline osa seadustest võrdsustatud isikutele kohaldub ja milline mitte. Näitena võiks tuua küsimuse, et kui sihtasutus on saanud toetust ja soovitakse kontrollida selle sihipärast kasutust – siis üks asi on toetuse andja enda õigus teavet saada (vt eelmine kirjeldatud lahend), teine aga igaühe õigus riigi eelarveliste vahendite kasutamise läbipaistvusele.

---

[97] Andmekaitse Inspektsioon. Eraõiguslike avaliku teabe valdajate juhend. Täiendatud 7. aprillil 2017, (18.06.2024).
[98] Riigikohtu halduskolleegium, 19.06.2014, 3-3-1-19-14.
[99] Samas (3-3-1-19-14), p 6 (b)(c).
[100] Samas (3-3-1-19-14), III osa.
[101] Samas (3-3-1-19-14), p 16.
[102] Samas (3-3-1-19-14), p 19-22.

- **Sätted, mis on eraõiguslikku isikut eristavad (kehtiv erisus)**

Kui üldjuhul kehtib haldusesiseselt reegel, mille kohaselt tuleb ekslikult esitatud teabenõue edastada õigele teabevaldajale, siis on seadusandja otsustanud ilmselt proportsionaalsuse kaalutlustel, teha siin erisuse. Eraõiguslikust juriidilisest isikust ja füüsilisest isikust teabevaldaja **võib jätta teabenõude edastamata**, teatades sellest teabenõudjale viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul (AvTS § 21 lg 3).

Seadusandja on leidnud, et olukorras, kus eespool nimetatud isikud ei ole üldjuhul haldusorganid, ei saa sellist laia teabe edastamise kohustust neilt ka eeldada (lõpuks võib olla tegemist pelgalt ühekordse toetuse saajaga või füüsilise isikuga, kes teostab konkreetset projekti). Seetõttu ei ole tõenäoline, et füüsiline isik, kes täidab teatud lepingu alusel konkreetset ülesannet, teab alati, kes võiks kõnealusel juhul hallata mingit teavet, kui seda ekslikult ebaõigesti temalt küsitakse. Sellise kohustuse kohaldamine oleks ebaproportsionaalne. Tromsø konventsioon sätestab kohustuse, eristamata isikuid, et ametlikule dokumendile juurdepääsu taotlust menetleb avaliku võimu kandja, kelle valduses see dokument on ning kui tal seda ei ole või tal ei ole volitusi seda taotlust menetleda, edastab ta *võimaluse korral* selle pädevale teabevaldajale (vt art 5 lg 2).

Tromsø ekspertaruandes leitakse, et AvTS eraõigusliku teabevaldaja teabenõude edastamise regulatsioon on konventsiooni art 5 lg-ga 2 ainult osaliselt kooskõlas ning kohustusest vabanemine võiks olla põhjendatud üksnes juhul, kui edastamine ei ole võimalik.[103] Kui AvTS-i pinnalt tekib küsimus, kas viidatud keeldumise alus tähendab eraldi nii a) teadmatust, kes teavet valdab kui ka b) võimatust õiget teabevaldajat kindlaks teha,[104] siis kohtud on seda tõlgendanud selliselt, et piisab ka sellest, kui isik teavet ei valda.[105]

Seega võib AvTS sõnastuse muutmist kaaluda, et tagada parem kooskõla Tromsø-ga. Ilmselt saavutaks sama tulemuse kooskõlas teabenõude täitmisest keeldumise alustega – ta ei valda taotletavat teavet, ega tea, kes seda valdab (AvTS § 23 lg 1 p 2).

Samuti võib **teabenõude täitmisest keelduda**, kui füüsiliselt isikult ja eraõiguslikult juriidiliselt isikult taotletav teave ei käsitle avalike ülesannete täitmist (AvTS § 23 lg 2 p 2). Mõte on arusaadav ja kooskõlas teabevaldaja mõistega, kuid õigusselguse huvides peaks ehk **keeldumise alus olema selgem ja pigem viitama selgelt kõikidele juhtudele** (st keelduda võib teabe puhul, mis ei puuduta toetusena antud vahendite kasutamist ega kaubaturul valitsevas seisundis oleva ettevõtte kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi).

Seoses **aktiivse avaldamise kohustusega** on samuti sätestatud erisus, kuid see on seotud riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse asutatud või nende osalusega seotud eraõiguslikele juriidilistele isikutele – avaldada andmed vara ja eelarveraha kasutamise kohta, mille riik või kohaliku omavalitsuse üksus on andnud üle (AvTS § 28 lg 1 p 21).

AvTS § 36 lg-s 1 on välja toodud, **millist teavet ei tohi teabevaldaja tunnistada asutuse siseseks kasutamiseks** (AK-ks) ning lg-s 1 toodud piirangud kehtivad ka teabe suhtes, mis puudutab eraõiguslikule juriidilisele isikule riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest eraldatud vahendite ja üleantud vara kasutamist.

Eraõiguslikud isikud on eraldi ära mainitud ka andmekogude peatükis (võib olla volitatud töötleja, andmeandja jms).

---

[103] AIG. Baseline Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on access to official documents (CETS No. 205 –Tromsø Convention): Estonia, 16/07/2024, p 31, lk 13 ning p 60, lk 20 (16.07.2024).
[103] Samas (Baseline Report, 2024), p 36, lk 14.
[104] Vt kehtivat sõnastust: ta ei valda taotletavat teavet ega tea, kes seda valdab, ning tal ei ole võimalik taotletava teabe valdajat kindlaks teha.
[105] Riigikohtu halduskolleegium, 07.11.2011, 3-3-1-51-11.

- **Sätted, mis kohalduvad üldreeglina (erisus puudub)**

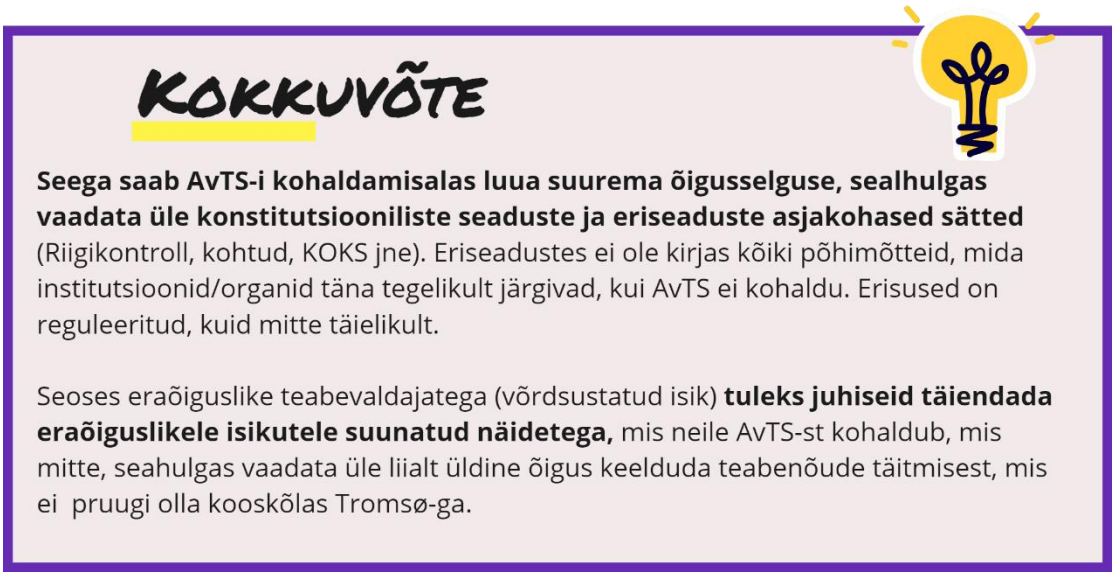
Ülejäänud asjus tuleb teabevaldajaga võrdsustatud isikule kohalduvaid sätteid **tõlgendada sarnaselt teabevaldajaga, kui just konkreetne säte ei kitsenda selle kohaldumist** riigile, kohaliku omavalitsuse üksusele või avalik-õiguslikule isikule.

Näiteks on vaid viimastel dokumendiregistri pidamise kohustus (AvTS § 12) ning õigus tunnistada AK-ks dokumendi kavandid, asutusesisesed memod, kavandid jms (AvTS § 35 lg 2). Viimane on mõistetav, sest võrdsustatud isikute teave ongi toodud konkreetselt ja kitsalt. Seega saab eraõiguslik isik rakendada asjakohasel juhul AK piirangute üldiseid aluseid (AvTS § 35 lg 1), välja arvatud sama sätte lg-s 2 toodud juhud – sh **ei laiene talle näiteks kaitse kohtumenetluses** (AvTS § 35 lg 2 p 4). Seda teemat käsitletakse eraldi juurdepääsupiirangute juures (vt p 2.4.2 p d).

Mõnetine segadus ilmselt konkreetsete viidete puudumise tõttu jääb – näiteks reguleerib AvTS § 41 täpsemalt AK määramise korda, milles räägitakse asutusest. Kui sellega hõlmata nii teabevaldaja kui võrdsustatud isikud, ei pruugi selles toodud kohustused olla proportsionaalsed (nt kohustus luua sarjad, kui saadi ühekordne toetus) ja teisalt, kui tõlgendada seda grammatiliselt kooskõlas teabevaldaja mõistega, tähendaks see riigi ja kohaliku omavalitsuse asutust, mitte aga avalik-õiguslikku isikut (AvTS § 5 lg 1 p-d 1−3).

Ilmselt võiks luua selge ja ühtse lähenemise läbivalt, et tagada parem õigusselgus.

2.2.3. Vahekokkuvõte AvTS-i kohaldamisala selgusest



2.3. Järelevalve avaliku teabe töötlemisel

AvTS-i kohaldamisala selgusest sõltub ka seaduse täitmise üle teostatava järelevalve efektiivsus.

2.3.1. Inspektsiooni järelevalve õigus seoses RKKTS-iga

RKKTS § 158[1] lg 1 järgi on Riigikogus ja Riigikogu Kantseleis koostatud või neile esitatud dokumendid avalikud. Sama sätte teise lõike järgi *seadusega sätestatud* juhtudel dokumente ei avalikustata (RKKTS § 158[1] lg 2). RKKTS § 36 sätestab, et Riigikogu komisjoni istungid on üldjuhul kinnised ning komisjon võib kuulutada ise istungi avalikuks.

AKI seadis kahtluse alla sel alusel Riigikogu kinnise istungi salvestistele seatava juurdepääsupiirangu ja tegi Riigikogu Kantseleile ettekirjutuse, mille järel jõudis vaidlus kohtusse.[106] Inspektsioon vaidlustas uurimiskomisjoni istungite salvestised täies ulatuses juurdepääsupiiranguga teabeks tunnistamise.

Riigikohus leidis, et AvTS § 2 lg 2 p 4 näeb ette, et seda seadust ei kohaldata teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osas, juhul kui need on eriseaduses või välislepingus sätestatud teisiti. AvTS § 44 p 1 kohaselt teostab AKI järelevalvet AvTS-i ja selle alusel antud õigusaktide täitmise üle. Kohus leidis, et AKI järelevalve alt on väljas eriseaduste või välislepingutes eriregulatsiooni alusel saadud teave. Kolleegium juhtis tähelepanu asjaolule, et AvTS § 45 kohaselt teostab AKI teabevaldajate üle riiklikku ja haldusjärelevalvet. Haldusjärelevalvet teostatakse vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 75[1], mis määratleb haldusjärelevalve kui ühe haldusorgani kontrolli teise haldusorgani üle. Kohus selgitas, et Riigikogu Kantselei on küll riigiasutus, **kuid Vabariigi Valitsuse seaduse tähenduses ei ole Riigikogu Kantselei käsitatav haldusorganina. Kohus viitas, et kehtiv õigus ei näe otsesõnu ette riiklikku järelevalvet riigiasutuste, sealhulgas Riigikogu Kantselei üle**. [107]

Kolleegium möönis, et Riigikogu kui seadusandliku kogu otsealluvuses oleva ning teda teenindavaks riigiasutuseks oleva Riigikogu Kantselei üle riikliku järelevalve teostamine haldusorgani poolt on problemaatiline juba võimude lahususe põhimõtte valguses. Kolleegiumi arvates on selline kontroll võimalik juhul, kui seadusandja oleks Riigikogu ja Riigikogu Kantselei sõnaselgelt sellisele kontrollile allutanud. Sellist normi aga pole.[108] Kohus viitas ka täiendavalt, et **kohtuasjas viitasid menetlusosalised ja kohtud Euroopa Liidu õigusele ja asjakohasele praktikale, mis välistavad avaliku teabe valdkonnas poliitiliste organite kontrollitavuse haldusorganite poolt**. **Kohus möönis vajadust tagada ka Riigikogu ja tema organite töö läbipaistvus ning üldist huvi pakkuva teabe ulatuslik avalikustamine,** leides, et Riigikogu ja tema organite, samuti Riigikogu Kantselei üle avaliku teabe valdkonnas kontrolli teostamist puudutavaid **õigusakte *tuleks täpsustada.*** Sellega ei kaasne aga vältimatult, et kontrollivolitused tuleks selles valdkonnas anda haldusorganile.[109]

Alternatiiviks on järelevalvepädevuse andmine Andmekaitse Inspektsioonile analoogselt IKÜM järelevalvega. Euroopa Kohus leidis 2020. a näiteks, et kui liikmesriigi liidumaa **Parlamendi petitsioonikomisjon** määrab üksi või koos teistega kindlaks töötlemise eesmärgid ja vahendid, tuleb seda komisjoni pidada „vastutavaks töötlejaks“ selle sätte tähenduses, **mistõttu kuulub isikuandmete töötlemine sellise komisjoni poolt määruse kohaldamisalasse.**[110] 2024. aasta alguses leidis Euroopa Kohus, et IKÜM artikli 77 lg-t 1 ja art 55 lg-t 1 tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriik on vastavalt selle määruse art 51 lg 1 kohaselt **otsustanud asutada ainult ühe järelevalveasutuse,** andmata sellele asutusele siiski pädevust teostada järelevalvet selle üle, kuidas IKÜM-i kohaldab uurimiskomisjon, mille on moodustanud liikmesriigi Parlament täidesaatva võimu kontrollimise pädevuse teostamisel, **siis annavad need sätted sellele asutusele vahetult pädevuse lahendada kaebusi, mis on seotud isikuandmete töötlemisega selle uurimiskomisjoni poolt**.[111] Seega ütles kohus, et Austria järelevalveasutusel on pädevus teostada järelevalvet ka Austria Parlamendis toimuva isikuandmete töötlemise üle, sest muud järelevalveasutust Austrias pole.

Isikuandmed kui üks osa teabest on üldjuhul kaetud ka juurdepääsupiirangutega (üks juurdepääsupiirangute alustest AvTS-is). Teave on enamasti põimunud avaliku teabe kontekstis isikuandmetega (vrdl art 86: avaliku sektori asutus või avaliku sektori organ või erasektori organ võib avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks avaldada tema valduses olevates ametlikes dokumentides sisalduvaid isikuandmeid kooskõlas liidu õigusega või kõnealusele avaliku sektori asutusele või organile

[106] Riigikohtu halduskolleegium, 11.05.2015, 3-3-1-90-14.
[107] Samas (3-3-1-90-14), p 14.
[108] Samas (3-3-1-90-14), p 14.
[109] Samas (3-3-1-90-14), p 14.
[110] Vt Euroopa Kohus, 9. juuli 2020, C-272/19. Otsuses tuuakse, et kui liikmesriigi liidumaa parlamendi petitsioonikomisjon määrab üksi või koos teistega kindlaks töötlemise eesmärgid ja vahendid, tuleb seda komisjoni pidada „vastutavaks töötlejaks“ selle sätte tähenduses, mistõttu kuulub isikuandmete töötlemine sellise komisjoni poolt määruse, eelkõige selle artikli 15 kohaldamisalasse.
Vt ka Riigikogu kantselei ja õigusosakond, 26.10.2022. Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärus ja selle kohaldamine parlamendi tegevusele, (18.06.2024).
[111] Euroopa Kohus, 16. jaanuar 2024, kohtuasjas C-33/22,(Österreichische Datenschutzbehörde vs WK).

kohaldatava liikmesriigi õigusega, et ühitada üldsuse juurdepääs sellistele ametlikele dokumentidele ja käesoleva määruse kohane õigus isikuandmete kaitsele). Kui AKI teostab järelevalvet isikuandmete kontekstis, sh teatud osas ka teabe kui isikuandmete avaldamise osas, võib olla asjakohane näha ette ka selle asutuse järelevalve AvTS-i osas. Seega on see üks alternatiiv. Isikuandmete kaitse seaduse (IKS) alusel on inspektsioon sõltumatu järelevalveasutus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 art 51 lg 1 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2016/680 art 41 tähenduses (IKS § 51). Siin teeb aga IKS selge välistuse kohaldamisala suhtes (vt IKS § 2 p 2).[112] **Seega lahendades ja jaatades inspektsiooni pädevust IKS-is laiemalt, tuleks üheskoos lahendada ka AvTS-i järelevalve.**

Juhul kui soovitakse laiendada Andmekaitse Inspektsiooni järelevalvepädevust põhiseaduslike institutsioonide ja neid teenindavate asutuste poolt AvTS täitmise üle, on Riigikohtu seisukohti arvestades vaja ühtlasi näha ette Andmekaitse Inspektsiooni ja järelevalvealuse põhiseadusliku organi/asutuse vahelise kohtuvaidluse õiguslikud alused.[113]

Teise alternatiivina võib vaadelda Tromsø konventsiooni. Selle artikli 8 kohaselt tuleb teabe taotlejale tagada juurdepääs kaebuste lahendamise korrale kohtu või mõne teise seadusega loodud sõltumatu ja erapooletu asutuse kaudu, kui tema taotlus ametliku dokumendi saamiseks jäeti kas osaliselt või täielikult rahuldamata (art 8 lg 2). Samuti peab taotlejal olema juurdepääs kiirele ja odavale kaebuste lahendamise korrale, mis sisaldab kas taotluse uuesti läbivaatamist avaliku võimu kandja poolt või kaebuste lahendamist lõike 1 kohaselt.

2.3.2 Inspektsiooni järelevalve õigus seoses KOKS-iga

Samuti on inspektsiooni järelevalve tõusetunud KOKS-i pinnalt.[114] Korduvalt mainitud KOKS § 26 sätestab, et volikogu liikmel on õigus saada teavet, kui see pole seadusega keelatud. Kohus sedastas, et olukorras, kus volikogu liige soovib ise teabe väljastamist, ei ole kohaldatav mitte AvTS kui igaühe õigus, vaid eriseadus.[115] Seetõttu ei saanud ka siin teha järelevalvet AKI. Riigikohtu halduskolleegium tõi lisaks, et suhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse organi vahel teabe taotlemisel, ei ole oma iseloomult haldusõiguslikud, vaid tegemist on omavalitsuse sisesuhetega.[116]

Tulenevalt AvTS-i kohaldamisalast tuleks kaaluda, kus ja millises osas tuleks sätestada järelevalve pädevused kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete teabeõiguse suhtes.

Rahandusministeeriumi algatusel kutsuti 2019. a kokku eksperdikomisjon, kelle tähelepanu all olid eelkõige volikogu liikmele kohalduvad piirangud teabe saamiseks ning tema võimalused keeldumist vaidlustada.[117] 2024. aastal on Regionaal- ja Põllumajandusministeerium esitanud kooskõlastamisele kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu.[118] Eelnõus pakutu sobivust käesolevas eelnõus ei analüüsita, küll võib esmapilgul öelda, et sellest ei nähtu KOKS § 26 õigusselgust ehk ulatust. Seletuskirjas toodu põhjal võiks eeldada, et väljastatakse vaid teave, millele ei laiene *seaduses* sätestatud juurdepääsupiirangud, ning seega ei kuulu väljastamisel näiteks ükski AvTS §-s 35 sätestatud teave (ehk sisuliselt kohaldub vaid nö avaandmetele). Selles ei ole lahendatud ka volikogu liikme vaidlustamisõigust (kas inspektsiooni või

[112] Isikuandmete kaitse seadus, § 2 p 2: Käesolevat seadust ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/679 kohaldatakse: põhiseaduslikele institutsioonidele niivõrd, kuivõrd see ei puuduta nende põhiseaduslike ülesannete täitmist ega ole reguleeritud neid puudutavates eriseadustes, RT I, 11.03.2023, 11.
[113] RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 15.
[114] Riigikohus, 04.11.2004, 3-3-1-55-04.
[115] Samas (3-3-1-55-04) p 11-13.
[116] Samas (3-3-1-55-04) p 14.
[117] M. Alep, T. Sepp. Volikogu liikme teabe saamise õigus ja selle teostamise piirid. Juridica, Juridica 2/2022, lk 133.
[118] Eelnõude infosüsteem. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu toimiku number: 24-0006.

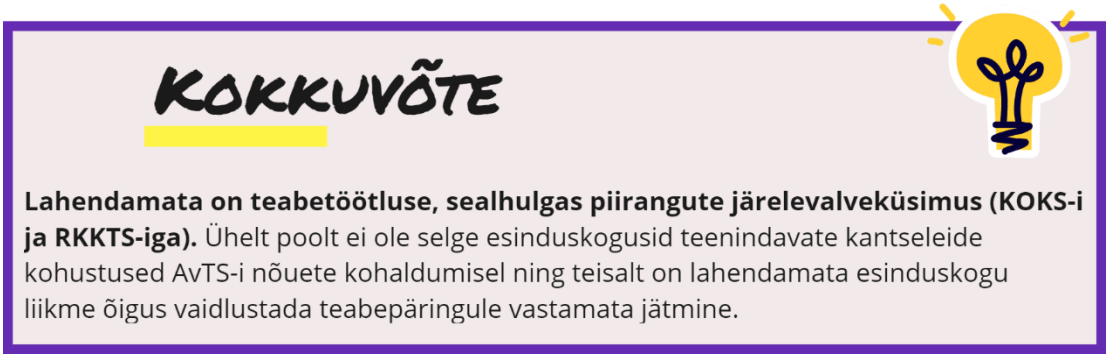
kohtulik menetlus). Näiteks on pakutud ühe lahendusena võimalust pöörduda organitülis kohtusse.[119] Kuna volikogu sees tekkivate vaidluste lahendamise võimalused (nt umbusalduse avaldamise teel) on üsna piiratud ning seadusandja ei ole ette näinud Riigikogu puhul kehtivaga analoogilist kohtuteed, jõuavad volikogu liikme individuaalse ja kollegiaalse kompetentsi suhtes tekkinud probleemid tihti ka õiguskantsleri ette.[120] Nagu eelnevalt viidatud, on pakutud ühe tõlgendusviisina seda, et KOKS § 26 lg-t 1 võiks käsitada olemasoleva, jäädvustatud teabe edastamisena ehk igaühe teabenõude analoogina ning lg-t 2 selgitustaotlusele vastamisena, kui vastamine eeldab teabe analüüsimist, sünteesimist või lisateabe kogumist ja dokumenteerimist.[121]

2.3.3 Inspektsiooni järelevalve teiste valitsusasutuste üle

Eraldi väärib siinjuures lõpetuseks ära märkimist ka AKI ja teiste valitsusasutuste omavavaheliste vaidluste menetlus. Kuigi 2018. a kujundatud Justiitsministeeriumi seisukoht, mis kinnitati üle ka 2021. a, lähtus sellest, et **ettekirjutusi, mille AKI on teinud näiteks riigiasutustele, ei saa vaidlustada Vabariigi Valitsuse seaduse alusel[122]** ehk viisil, kus asjaomased ministrid lahendavad inspektsiooni ja teise riigiasutuse õigusvaidluse (pool teavitab AKI-t ettekirjutusega mittenõustumisest ja AKI saab pöörduda 30 päeva jooksul protestiga halduskohtusse), siis nii see pigem ei ole. Kuigi esimesed protestid inspektsioon 2021. a ka halduskohtusse esitas,[123] on Tallinna ringkonnakohus otsustanud 2023. a[124] lahendada olukorra teisiti – nimelt kohaldub AKI ettekirjutuse vaidlustamisele AvTS-i alusel, siiski Vabariigi Valitsuse seadus[125] (VVS § 101 lg 3). Konkreetses asjas esitas advokaat seoses kriminaalmenetluses kaitseülesannetega teabenõude Haridus- ja Teadusministeeriumile, paludes väljastada ministeeriumi ja teise advokaadibüroo mis tahes vormis õigusarvamused. Ministeerium keeldus, AKI rahuldas advokaadi vaide osaliselt. Ministeerium pöördus AKI vaideotsuse õigusvastasuse tuvastamiseks kohtusse (p 1–8). Ringkonnakohus selgitas, et HKMS § 4 lg 1 kohaselt on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, **kui seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda**. Nii **ministeerium kui ka AKI on valitsusasutused** (vastavalt VVS § 39 lg-le 3 ja AKI põhimääruse § 1 lg-le 1). Mõlemad asutused on haldusorganid haldusmenetluse seaduse § 8 lg 1 ja HKMS § 15 lg 2 mõistes ja ning osalevad halduskohtumenetluses riigi nimel (HKMS § 15 lg 2). Erinevate ministeeriumite valitsemisalasse kuuluvate riigivõimu asutuste õiguslikud vaidlused tuleb lahendada VVS § 101 lg-s 3 sätestatud korras, mis näeb ette, et kui erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate **riigiasutuste vahel võrsub vaidlus riiklikust järelevalvest**, **peavad asjaomased ministrid vaidluse lahendama kokkuleppel. Kui ministrid kokkulepet ei saavuta, tuleb vaidlus lahendada Vabariigi Valitsusel**. VVS § 101 lg-s 3 sätestatud õigusvaidluste lahendamise kord hõlmab ka neid juhtumeid, kus vaidlus tekib valitsusasutuste vahel riikliku järelevalve menetluses, sest **eesmärgiks on välistada olemuslikult haldusesiseste subordinatsioonisuhete, samuti haldussüsteemi siseste järelevalvesuhete vaidlustamine halduskohtus (p 14, 15). Haridus- ja Teadusministeerium ei ole teise võimuharu asutus ning tal ei ole Riigikoguga sarnast halduskohtus kaitstavat enesekorraldusõigust (p 15).**

[119] Esinduskogu liikme kompetentsi teostamise takistused ja nende alusel tekkinud vaidlused ei ole seega käsitatavad mitte subjektiivsete õiguste rikkumisena, vaid organi tülina. Halduskohtusse saab organitülis pöörduda üksnes juhul, kui seadus näeb sõnaselgelt ette protesti esitamise pädevuse (HKMS § 7 lg 2). L. Lust (Esinduskogu liikme kompetentsist rõhuga kohaliku omavalitsuse volikogul), lk 708.
[120] Samas (L. Lust esinduskogudest), lk 706.
[121] M. Alep, T. Sepp. Volikogu liikme teabe saamise õigus ja selle teostamise piirid. Juridica, Juridica 2/2022, lk 136.
[122] Vabariigi valitsuse seadus. RT I, 24.05.2024, 8
[123] Andmekaitse Inspektsioon. Aastaraamat 2021-2022, (18.06.2024).
[124] Tallinna Ringkonnakohus, kohtumäärus (haldusasi), 14.06.2023, 3-23-661.
[125] Vabariigi valitsuse seadus. RT I, 24.05.2024, 8.

2.3.4. Vahekokkuvõte järelevalvest



2.4. Juurdepääsupiirangualuste ja piirangu tähtaja piisavus

Kõige enam ongi saanud AvTS-i puhul kriitikat juurdepääsupiirangutega seonduv. Siit ja sealt leiab etteheiteid piirangute pidevast kasvust.[126] Esmalt tulekski alustada ilmselt sellest, kas juurdepääsupiiranguid on aja jooksul hulgaliselt juurde tekkinud või on muudatus näiline. Siin tuleks eristada, **kas tegemist on normi- või praktiliste probleemidega.**

Kindlasti on suur osa pahameelest seotud eelkõige väärpraktikaga. Juba 2001. a tõi AKI oma aastaettekandes välja väärpraktika juhud, nii palju kui neid sel korral oli.[127] Ka üliõpilastöödes on käsitletud teabevaldajate erinevaid toimepraktikaid avalike dokumendiregistrite näitel.[128] Juurdepääsupiirangud on eraldi fookusesse võtnud ka Riigikontroll.[129] Auditi tulemuste ettekandes Riigikogule tõi Riigikontroll kokkuvõttena välja, et auditeeritud omavalitsustes ei ole avalik teave alati kättesaadav ning inimesega seotud delikaatsed andmed ei ole omavalitsusasutuses alati piisavalt kaitstud.[130]

Kuigi AvTS-iga taotletud läbipaistvuspõhimõte on tänaseks kohtupraktikas kinnistunud – lähtudes põhimõttest, et avaliku teabe avalikkus on reegel ja teabenõude täitmisest keeldumine erand, tõlgendades erandeid kitsalt ja väljastades piirangute puhul teabe osaliselt – on suur osa pahameelest seotud ka täna just väärpraktikaga läbipaistvuspõhimõtte kohaldamisel.[131] See tähendab, et kui dokumendis esineb juurdepääsupiirangu alus, saab seda teabenõude korras siiski väljastada, kui tundlikum info selles kinni katta või eemaldada. Seega, kui teave sisaldab teatud tundlikku infot, tuleks teave väljastada osaliselt (AvTS § 3[1] lg 6 ja 38 lg 2), praktikas aga keeldutakse sellisel juhul teabe väljastamisest sootuks. Eksitusi juurdepääsupiirangute seadmisel võib tekitada ka teadmatus – näiteks ei osata hinnata, kas teave on juurdepääsupiiranguga või mitte ja seetõttu rakendatakse piirangut, eriti isikuandmete kontekstis „igaks juhuks“.[132] Näiteks on kohus märkinud, et teabevaldaja ei ole teinud vahet teabe juurdepääsupiirangute määramise alustel ja teabenõude täitmisest keeldumise alustel, mis paraku ei ole samad – see tähendab, et keeldumise korral viidatakse näiteks teabele

[126] Triniti. Millise kännu taga on kinni Eesti andmeühiskond? Vt: IV: AvTS sõnastus soodustab juurdepääsu piirangute kergekäelist seadmist: AvTS-i on muudetud kokku 39 korda, neist 15 korda on muudetud AvTS §-i 35 - piirangud.
[127] Andmekaitse Inspektsioon. Aastaettekanne 2001, (18.06.2024).
[128] B. Aitsam. Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele ministeeriumite avalikes dokumendiregistrites. Lõputöö, 2015 (28.06.2024).
[129] Riigikontroll. Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades. 2010. Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas kohalikes omavalitsustes avalikule teabele juurdepääsu tagamine, juurdepääsupiirangute seadmine ja isikuandmete kaitse korraldus vastab õigusaktidest tulenevatele nõuetele, ning selgitada põhjuseid, millest on valdkonnas esinevad puudused tingitud, (28.06.2024).
[130] Riigikontrolli aruanne Riigikogule: Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades. Tallinn, 26. märts 2009, (28.06.2024).
[131] Vt nt Tallinna halduskohus, 25.03.2015, 3-13-702, kohtu põhjendus, p 4 ja 7. Riigikogus, 18.04.2022, 3-20-1265, p 28.
[132] Arenguseire Keskuse tellitud uuring. M. Pild. K. Turk, K. Kose, M. Lehemets. Avaliku teabe kasutusvõimalused, lk 54 (isikuandmed), 2022, (18.06.2024).

juurdepääsupiirangute määramise alustele (AvTS § 35), kuid mitte teabenõude täitmisest keeldumise alustele (AvTS § 23).[133]

Kokkuvõtteks võib tõdeda, et pigem on olnud läbi aastate murekohti seaduse rakendamisega, mitte seaduse normidega. Seda sedastas ka 2010. a AKI peadirektor öeldes, et avaliku teabe seaduse järelevalveasutusena on nad seisukohal, et seadus ise on hea, ent murelikuks teeb selle ühetaolise ja kasutajasõbraliku täitmise puudumine.[134] Näiteks tuuakse Siseministeeriumi 2021. a auditi kokkuvõttes, et dokumente on põhjendamatult tunnistatud AK-ks üksikutel juhtudel, kuid suuremat tähelepanu tuleks pöörata just toimiva juurdepääsupiirangu pikendamise töökorralduse kokkuleppimisele ning dokumentide korrektsele märgistamisele.[135] Ka seaduse väljatöötajad on kommenteerinud just väärpraktikaid, tuues just juhtumeid, kui öeldakse, et teavet ei saa anda, sest see on AK.[136]

Sõltumatute ekspertide 2024. a uuringust Eesti kohta selgub, et teabele juurdepääsu õiguse erandeid peetakse rahvusvaheliste standarditega kooskõlas olevaks. Avalikustamisest keeldutakse üksnes siis, kui see kujutab endast kaitstavale huvile ohtu. Selles tuuakse, et avalikustamine on eeldusena ülimuslik, teadlased ja praktikud peavad edasikaebamise mehhanisme lihtsateks ja tõhusateks. Samuti võrreldi Eestis kehtivaid teabeväljastuse tähtaegasid teiste riikidega ja tõdeti, et teabenõudele vastamiseks on sätestatud üks lühemaid tähtaegu – viis tööpäeva (nt Lätis 10, Leedus 20 tp[137]). Tõsi, ka raportis tuuakse eraldi välja, et aeg-ajalt esineb väärkasutamist – intervjueeritud ajakirjanikud tõid esile, et ametiasutused otsustavad sageli juurdepääsu andmisest keelduda ja vaatavad selle uuesti läbi alles pärast seda, kui taotleja on esitanud kaebuse.[138] Seega on küsimus taas eelkõige praktikas.

2.4.1. Juurdepääsupiirangute muutused ajas – palju või vähe?

Üldiselt võib tõdeda, et juurdepääsupiirangute erinevad alused on võimaldanud tagada piisava läbipaistvuse. Tõsi, teatud juhud vajaksid ka siin läbivaatamist. On selge, et avalik sektor peaks tagama **läbipaistvuse võimalikult suures ulatuses**. Teisalt peaksid **juurdepääsupiirangud olema selged, arusaadavad ja võimaldama kaitset vajavat teavet teatud olukordades kogu avalikkuse ehk üldsuse eest kaitsta, kui see on tõesti põhjendatud**. See ei tähenda, et teavet ei oleks võimalik avaldada viimasel juhul üldse – seda saab teha siis osaliselt.

Võrreldes 2000. a kehtestatud seadust ning tänast kehtivat redaktsiooni, on hilisematel aastatel **piirangute sätet korrastatud osalt normitehniliselt** (teatud sätted pandud kokku), osalt on seda ajas ka täiendatud või täpsustatud tulenevalt erinevate seaduste koosmõjust ja praktilistest vajadustest (julgeolek jms).

Suur osa algses eelnõus kavandatust kattub kehtiva AvTS-iga. Nii oli enamik täna AvTS § 35 lg-s 1 sätestatud piirangutest juba eelnõus – kriminaalmenetlus ja riiklik järelevalve, välissuhtlus, muinsuskaitse, turvasüsteemid ja tehnoloogilised lahendused ning õigus tunnistada AK-ks ka õigustloovad aktid enne nende vastuvõtmist või ka põhjendatud juhul asutuse siseseks adresseeritud dokumendid (algses eelnõus § 35 lg-d 1 ja 2). Algselt paiknes kogu isikuandmete töötlemist puudutav säte eraldi. Tänaseks on see sisuliselt üks-ühele paigutatud ühtsesse sättesse: nii oli algses eelnõus juba AK-ks isikuandmed kui eraelulised andmed ning neist eristati delikaatsete isikuandmete loetelu, milleks olid poliitilised vaated, etniline päritolu ja kriminaalmenetlus enne otsuse langetamist (algse eelnõu § 37 lg-d 1 ja 2). Eraldi lõikes olid reguleeritud muud eraelulised andmed nagu perekonnaelu üksikasju kirjeldavad, sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemist või isiksuseomadusi,

[133] Tallinna halduskohus, 25.03.2015, 3-13-702, kohtu põhjendus, p 7.
[134] Postimees. Ametnikud said avaliku teabe seaduse täitmise juhendi, 17. mai 2010, (28.06.2024).
[135] Siseministeeriumi dokumendiregister (avalik juurdepääs), 4-1/593-4, 06.09.2021. Analüüsi aruanne. Juurdepääsupiiranguga teabe haldamine. Nõuandev töö nr 2021/7, (28.06.2024).
[136] ERR. Lang ja Tallo: ametnikud tahavad avaliku teabe seadust oma kasuks painutada, 30.11.2023, (28.06.2024).
[137] Disputes over Access A Study on Journalists' Practices and Freedom of Information Policies in the Baltics. 2023 by Balticada Investigations Studio, lk 39.
[138] M. Palmer, M. Žuffová. Monitoring meedia pluralism in the digital era. Application of the meedia pluralism monitor in the Eurpean member states and candidate countries in 2023. Country report: Estonia. June 2024, European University Institute, lk 13, (10.07.2024).

võimeid või muid isiku iseloomuomadusi kirjeldavad andmed, samuti isiku vaimseid või füüsilisi kannatusi kirjeldavad andmed ning isiku maksustamisega kogutud teave, v.a teave maksuvõlgnevuste kohta (algse eelnõu § 37 lg 3). Seega, suur osa isikuandmetest ja nende erisustest on täna kehtivasse AvTS-i üle kantud ning teatud sätted isegi koondatud (isikuandmed vs eriliiki isikuandmed). Seetõttu võib öelda, et vähemalt osaliselt on selle sätte „paisumine“ näiline.

Aja jooksul on lisandunud seadusesse erinevaid juurdepääsupiirangute kehtestamise aluseid, kuid neil tundub olevat objektiivne põhjendus: mitmed on neist seotud tugevalt EL-i ja NATO-ga liitumise ja mitmed teatud reformidega (nt riigipiiriseadus, hädaolukorra seadus) või tõesti tingitud EL-i õiguse arengust (nt isikuandmed).

- § 35 lg 1 p 3^1 kohaselt tuleb piirata juurdepääsu teabele sisejulgeoleku tagamise, riigikaitsepoliitika kujundamise, riigikaitse korraldamise, sealhulgas riigi sõjalise kaitse planeerimise, ettevalmistamise ja juhtimise, või riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korraldamisega tegeleva teabevaldaja struktuuriüksuse ülesannete ja koosseisu, ametniku ja töötaja ning tema ülesannete kohta, kui sellise teabe avalikuks tulek ohustaks riigi julgeolekut või riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitset. Sätte lisandumist põhjendatakse asjaoluga, et vastasel juhul tuleks selline teave aktiivselt AvTS § 28 alusel välja anda. AvTS § 28 lg 1, mille järgi peab teabevaldaja avalikustama muu hulgas enda *ametnike ametijuhendid ning koosseisu, ametikohti täitvate ametnike ees- ja perekonnanimed, hariduse ja eriala, telefoninumbrid ning elektronposti aadressid, andmed täitmata ametikohtade kohta, aga ka enda ja struktuuriüksuste põhimäärused, eelarved, aruanded töötulemuste ja eelarve täitmise kohta ning andmed riigihangete kohta*.[139] Ilmselt on mõistetav, et teatud juhtudel ei saa asutused täita läbipaistvusnõuet ühtviisi ning selleks on kaalukad põhjused.

- Punktid 5^1 ja 5^2 on seotud politseitööga (süütegude tõkestamine jms)[140] ning teatud lisandused tehti hädaolukorra seaduse reformimisega (6^1, 6^2 ning 18^1).[141]

- Punkt 18^2 lisati isikuandmete kaitse rakendamise seadusega (isikuandmete kaitse üldmääruse kohaldamine).[142]

- AvTS § 35 lg 3 lisati riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse, avaliku teabe seaduse ning avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse muutmisega.[143] Kuna välissuhtlemisasutused puutuvad sageli kokku välisriikidest või rahvusvahelistest organisatsioonidest pärit teavet sisaldavate dokumentidega, mis ei ole salastatud välisteave, kuid dokumendi sisust nähtub, et tegu ei ole üldsusele suunatud teabega, vajati probleemi lahendamiseks lisaks RSVS-ile ka avaliku teabe seaduses sobivat alust.

- Teatud muudatused on tehtud Riigikogu menetluse käigus. Näiteks esialgse eelnõuga võrreldes lisandus terviksäte, millega lisati sisuliselt juurde p-d 5, 6, 17, 18 ning 19.[144] Need lisati AvTS-i riigipiiri seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 117 SE muutmisettepaneku menetluse käigus.[145] Ka riigipiiri seaduse kontekstis võib mõista piirangu vajadusi, nagu ka ettevõtte

[139] Seotud taaskasutuse direktiiviga. Avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 71 SE,
[140] Avaliku teabe seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seadus 891 SE,
[141] Hädaolukorra seadus, RT I 2009, 39, 262 (vt § 71 ja selle menetlust).
[142] Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seadus 778 SE.
[143] Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse, avaliku teabe seaduse ning avaliku teenistuse muutmise seadus 410 SE.
[144] Punktide sisu on järgmine:
5) *kaitseväe valdusse sõjalise valmisoleku tõstmisel ja mobilisatsiooni korral üleantava riigivara kohta käiva teabe;*
6) *teabe riigikaitseseaduse alusel kohaldatud asja sundkasutusse võtmise ja asja sundvõõrandamise kohta;*
17) *teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust;*
18) *siseauditi aruanded enne nende kinnitamist asutuse juhi poolt;*
19) *seaduses sätestatud muu teabe.*
[145] Riigipiiri seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 117 SE, Vt muutmisettepanekute loetelu II lugemiseks.

vajadust kaitsta ärisaladust. Seadusandja selgitused muutmisettepanekute kohta on pigem napid.

Eeltoodud muudatuste puhul võib tõdeda, et need on vajalikud erinevate huvide kaitsmiseks. See, et teavet ei väljastata piirangu olemasolul üldse (st ka mitte osaliselt), on pigem väärpraktika küsimus. Kas teatud juhul tuletataks väljastatavast teabest nt uurimismeetodid või taktika ning teavet ei saa seetõttu üldse väljastada (st ka osaliselt mitte), on sisuline hinnang ning sõltub konkreetsest kaasusest. Esmase hinnangu piirangu kohaldamise vajalikkusele peab koos põhistusega andma teabevaldaja ja vajadusel tulebki piirangu kohaldamise õiguspärasuse hindamiseks teabenõudjal pöörduda järelevalveasutuse või kohtu poole.

Analüüsi ettevalmistavas töörühmas kaaluti ka võimalust vähendada juurdepääsupiirangute aluseid liites teatud punktid kehtivas õiguses kokku nagu näiteks isikuandmeid puudutavad detailsed alused (nt 12–15), kuid kõlas arvamusi, et detailsemad alused võimaldavad just paremini kontrollida piirangu alust ja asjakohasust – nt hinnata, kas selles on eriliiki andmeid või mitte. Liiga üldised piirangu alused võivad pigem vähendada juurdepääsu teabele veelgi, sest on oht neid laiendavateks (mitte kitsendavateks) tõlgendusteks. Seetõttu tuleb teabe läbipaistvuse tagamisel leida mõistlik tasakaal. Seda AvTS-i normid võimaldavad. **Kokkuvõtteks tasub rõhutamist, et piirangud kehtestatakse teabele, mitte dokumendile**. Näib, et seda nii ei mõisteta. Just selle vastu eksitaksegi suuremalt jaolt ja piirangu olemasolul – kui märge on dokumendil – ei väljastata teavet üldse. Selline praktika on taunitav.

TROMSØ

1. Konventsiooniosaline võib piirata ametlikele dokumentidele juurdepääsu õigust. Piirangud peavad olema seaduses täpselt sõnastatud, demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja proportsionaalsed piirangu eesmärgiga:
 a) **tagada riigi julgeolek ja riigikaitse** ning kaitsta rahvusvahelisi suhteid;
 b) tagada **avalik julgeolek;**
 c) tagada **kuritegude ennetamine, uurimine** ja nende eest vastutusele võtmine;
 d) tagada **distsiplinaaruurimine**;
 e) tagada uurimine, kontroll ja **järelevalve** avaliku võimu kandjate poolt;
 f) kaitsta **eraelu puutumatust ja teisi õigustatud erahuvisid;**
 g) kaitsta **äri- ja teisi majandushuvisid**;
 h) kaitsta riigi majandus-, raha- ja vahetuskursipoliitikat;
 i) kaitsta **poolte võrdsust kohtumenetlustes ja tagada tõhus kohtuhaldus**;
 j) kaitsta **keskkonda** või
 k) kaitsta **avaliku võimu kandja sisest**e või avaliku võimu kandjate vaheliste nõupidamiste konfidentsiaalsust asja läbivaatamise ajal.
2. Ametlikule dokumendile juurdepääsu lubamisest võidakse keelduda, kui selles sisalduva teabe avalikuks tulek kahjustab või tõenäoliselt **kahjustab ükskõik millist lõikes 1 toodud huvi, kui just avalik huvi ei nõua ülekaalukalt** selle teabe avalikuks tulekut.

Üldiselt võib kokkuvõtteks pigem tõdeda, et juurdepääsupiirangute erinevad alused on võimaldanud tagada piisava läbipaistvuse, tõsi, teatud juhud vajaksid ka siin läbivaatamist. On selge, et avalik sektor peaks tagama läbipaistvuse võimalikult suures ulatuses. Teisalt peaksid juurdepääsupiirangud olema selged, arusaadavad ja võimaldama põhjendatud juhtudel kaitset vajavat teavet kogu avalikkuse ehk üldsuse eest piirata. **See ei tähenda, et teavet ei oleks võimalik üldse avaldada, kuid põhjendatud juhtudel ei saa seda teha täielikult ja valimatult.**

Edasises juurdepääsupiirangute analüüsis keskendutakse **tõusetunud kitsaskohtadele seoses piirangute regulatsiooniga AvTS-is.** Esmalt käsitletakse Tromsø ekspertaruandes toodud soovitusi ja seejärel vaadeldakse selles jaos täpsemalt juurdepääsupiirangute kui aluste sobivust või vajalike aluste puudumist konkreetsetel juhtudel, samuti juurdepääsupiirangute tähtaegadega seonduvat.

2.4.2. Juurdepääsupiirangud avalikule teabele ja avaliku huvi kaalumine

Tromsø sätestab õiguse teabe kättesaadavust teatud huvide kaitseks piirata (art 3 lg 1) ning toob eraldi välja, et ametlikule **dokumendile juurdepääsu lubamisest võidakse keelduda, kui** selles sisalduva teabe avalikuks tulek **kahjustab või tõenäoliselt kahjustab ükskõik millist lg-s 1 toodud huvi**, **kui**

just avalik huvi ei nõua ülekaalukalt selle teabe **avalikuks tulekut** (art 3 lg 2). Seega lähtutakse Tromsø konventsioonis kahest põhimõttest – nn kahju test ning kahju ja avaliku huvi tasakaalustamine.

Seega on Tromsø-s selgelt väljendatud see, et ükskõik millisest piirangust me ei lähtu, **tuleb alati hinnata avaliku huvi olemasolu**. Konventsiooni seletuskirja kohaselt on art 3 lg-s 1 esitatud piirangute loetelu ammendav, lähtudes dokumendi sisust. Seega on juurdepääsu võimaldamine ametlikele dokumentidele reegel ja juurdepääsu takistamine ehk piirangu kohaldamine erisus – neid põhimõtteid ei tohiks painutada piirangute väära kohaldamisega.[146] Konventsiooni seletuskirja kohaselt võib kahju testi viia läbi igakordselt kaasusepõhiselt või ka seadusandja poolt juurdepääsupiiranguid sätestades, sh võib teatud üksikutel juhtudel ette näha ka nn absoluutseid juurdepääsupiirangute aluseid. Kuid ka sellisel juhul peaks konventsiooni seletuskirja kohaselt teabenõude saamisel hindama, kas juurdepääsupiirangu kehtestamine oli põhjendatud.[147]

Konventsiooniga ühinemisel peeti Eesti seadusi, eelkõige AvTS-i, konventsiooni põhimõtetega kooskõlas olevaks.[148] Tromsø eksperthinnangust ei nähtu, et Eesti oleks väljunud konventsioonis sätestatud piirangualustest sisuliselt.[149] Samas tõdetakse raportis, et AvTS § 35 lg-s 1 ja 2 sätestatud ametiasutuse juhi poolt ennetavalt ametlike dokumentide liigitamise süsteem toob *a priori* kaasa ametlikele dokumentidele juurdepääsupiirangud ega võimalda seetõttu teabevaldajal käsitleda iga üksikjuhtumit eraldi ega hinnata, kas ametlike dokumentide avalikustamine võib kahjustada kaitstud huve või vastupidi, piirangutega kahjustatakse hoopis avalikke huve. Seetõttu soovitavad eksperdid, et see osa vaadataks üle. Eesti edastas sellele ametliku kommentaari selgitamaks, et juurdepääsupiirangute seadmine ei saa AvTS kohaselt toimuda automaatselt, vaid juurdepääsupiirangu kehtestamisel tuleb igakordselt selle sätestamise põhjendatust hinnata.[150]

Tromsø eksperdid leiavad, et AvTS § 35 p-d 1, 5, 6, 9, 11, 13, 14 ja 15 puudutavad äärmiselt tundlikku teavet ja on kitsad. Ekspertide hinnangul ei ole konventsiooni art 3 lg-s 2 sätestatud ülekaaluka avaliku huvi põhimõte täielikult üle võetud AvTS-i ning Eestil soovitatakse siiski kaaluda võimalust tagada seaduse täielik kooskõla konventsioonis toodud põhimõttega.[151]

Tõsi, võib vaielda, kas normidest peaks tulenema selgemalt välja põhimõte, et **alati tuleb piirangu seadmisel kaaluda erinevaid huve** – st avalikkuse huvi ja teiste õigusi nii nagu näeb ette konventsiooni art 3 lg 2. AvTS ei sätesta tõesti otsesõnu huvide kaalumise kohustust. Konventsiooni heakskiitmise seletuskirjas on rõhutatud, et AvTS kandev mõte on „[k]aaluda avalikku huvi ning kehtestada juurdepääsupiirang ainult põhjendatud juhtudel. Vastavat põhimõtet toetavad näiteks AvTS § 36, kus on sätestatud teave, mida ei tohi asutusesiseseks tunnistada ning AvTS § 38, mis kehtestab reeglid juurdepääsuks asutusesiseseks tunnistatud teabele.“[152]

---

[146] Vt Council of Europe. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Tromsø, 18.VI.2009, lk 5, p 22, (10.07.2024).
[147] Samas, lk 7, p 38.
[148] Valitsuse 11.06.2009 istungi kommenteeritud päevakord, p 30. Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsiooni heakskiitmine ja volituse andmine (18.06.2024).
[149] AIG. Access to official documents held by public authorities: Council of Europe evaluates compliance with the Tromsø Convention in 11 states, Baseline reports 16/07/2024, vt nt p 31, lk 13 ning p 60, lk 20 (16.07.2024).
[150] Comments submitted by Estonia on the AIG's Baseline Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205) in respect of Estonia, 16/07/2024, (16.07.2024).
[151] Samas (Baseline Report, 2024), p 60 lk 20.
[152] Valitsuse 11.06.2009 istungi kommenteeritud päevakord, p 30. Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsiooni heakskiitmine ja volituse andmine (18.06.2024).

Kehtiv AvTS lähtub eeldusest, et kui ei ole piirangut, on andmed igaühele kättesaadavad (AvTS § 1, seaduse eesmärk). Seaduse põhimõtetes tuuakse, et demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks on teabevaldajad kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras (AvTS § 4 lg 1) ning tagama igaühele juurdepääsu võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil (AvTS § 4 lg 2). Eraldi on sätestatud teave, mis peab olema aktiivselt avaldatud ja seega otse ja kiirelt leitav (AvTS § 28 + eriseadused) ning mis on kättesaadav ehk mida ei tohi AK-ks tunnistada (AvTS § 36). Teabe puhul, mille üksikjuhtumeid ei ole võimalik ette hinnata, tulebki viia läbi hindamine *iga konkreetse* juhtumi raames (AvTS § 35). Ekspertaruande väljatöötamise käigus on Justiitsministeerium ka selgitanud, et ehkki AvTS-is *expressis verbis* avaliku huvide kaalumise kohustust sätestatud ei ole, tuleneb see seaduse mõttest ja läbivast põhimõttest, mille kohaselt on teabe avalikkus reegel ja juurdepääsupiirangud erand.[153]

PIIRANGUTE HINNANGULISUS – NÄITEKS ..

PEAB

5.1) teabe uurimisasutuse tegevuse meetodite ja taktika kohta, **kui** selle avalikuks tulek **võib raskendada** süütegude avastamist või soodustada nende toimepanemist;
6.1) teabe, mille avalikuks tulek **ohustaks** riigikaitseobjekti või lihtsustaks selle vastase ründe toimepanemist;
7) teabe, mille avalikuks tulek **ohustaks** muinsuskaitse all olevat objekti või muuseumikogusse kuuluvat museaali;
8) teabe, mille avalikuks tulek **ohustaks** kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist;
17) teabe, mille avalikustamine **võib kahjustada** ärisaladust.

VÕIB

4) tsiviilkohtumenetluses riigi **kui** menetlusosalise huvisid **kahjustada võiva teabe** kuni kohtulahendi tegemiseni;
5) riigikaitseülesannete täitmiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku varu moodustamise ning vahendite muretsemisega seotud teabe, **kui** selle avalikuks tulek **võib mõjutada** varu moodustamist ja vahendite muretsemist.

Sisuliselt peab olema juurdepääsupiiranguga teabe saamiseks õiguslik alus, olgu selleks siis soov saada isikuandmeid või muud piiratud teavet ning nende **aluste juures on seadusandja selle kaalutluse teinud ja õiguse sätestanud** (loodud on eraldi õigus teavet saada – vt nt RKS § 43, tervisekassa seadus § 46[4] lg 1[154] jne)[155]. Ülejäänud juhud, kus eraldi õiguslikku alust ei esine, võivad ollagi hinnatavad, sellele viitab otsesõnu piirangu enda sõnastus (kui esineb oht, kui selles on eriliiki isikuandmed jne). Kuigi AvTS §-s 35 ei ole otsesõnu hindamiskohustust toodud, kannab AvTS kui seadus seda mõtet läbi eesmärgi ja põhimõtete. Nii näiteks tuleb kindlatel juhtudel hinnata, kas seada piirang või mitte, st hinnata tuleb teabe sisu ja otsustada, kas avaldamine ohustaks nt riigikaitseobjekti, museaali või ärisaladust.

Selle põhimõtte on kenasti kokku võtnud Riigikohtu halduskolleegium, öeldes, et „AvTS § 35 lg-s 1 sätestatud **aluste esinemisel ei kohaldu juurdepääsupiirang vahetult seaduse alusel, vaid juurdepääsupiirangu kehtestamine tuleb asutuse juhil otsustada, kusjuures selle lisamine pärast teabenõude esitamist ja enne lahendamist võib olla ka lubatav** (AvTS § 34 lg 2; RKHKo nr 3-19-2069/19, p-d 13 ja 15).“.[156]

Sisuliselt tuleb määratleda piirangute kohaldamine ja igal üksikul juhul langetada piirangu seadmise otsustus, vajadusel konsulteerides tugiosakondadega (andmekaitsespetsialist, jurist, infoturbejuht vms).

Teatud sätted, mis loovad selgelt lisapaindlikkust on sätestatud lisaks aktiivsele kohustusele AvTS §-s 28 ka näiteks AvTS §-s 38. Mõlemad lähtuvad avalikust huvist. **AvTS § 38 lg 1 sätestab kohustuse**, mille kohaselt **avalikkuse huvi põhjustanud teabe** faktide kohta, mis on seotud õiguserikkumise või õnnetusega, **peab teabevaldaja avalikustama** enne õiguserikkumise või õnnetuse asjaolude lõplikku selgitamist ulatuses, mis ei takista uurimist või järelevalvet või õnnetuse põhjuste selgitamist. Sellise teabe avalikustamise ulatuse *otsustab pädev uurimist või järelevalvet korraldav või õnnetuse asjaolusid selgitav ametnik.* Kooskõlas AvTS §-ga 28 võib teabeks olla andmed ohu kohta, mis mõjutaksid inimeste

[153] Comments submitted by Estonia on the AIG's Draft Baseline Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205)., lk 8.
[154] Tervisekassa seadus, RT I, 02.05.2024, 26.
[155] AvTS § 23 lg 1 kohaselt keeldub teabevaldaja teabenõude täitmisest, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.
[156] Riigikohtu halduskolleegium, 18.04.2022, 3-20-1265. p 24.

elu, tervist või vara (AvTS § 28 lg 1 p 7) vms. Nii tuleb kaaluda, et kas näiteks teatud nakkusjuhtumi korral on oht piisavalt suur, et tuua avalikkusele eraldi välja konkreetne toitlustuskoht (mainekahju) või mitte (ühekordne juhtum vs suur hulk inimesi haiglas). Nii juurdepääsupiirangute kehtestamisel kui ka piiranguga teabele juurdepääsuõiguse andmisel tuleb arvestada AvTS-i läbivat põhimõtet, mille kohaselt on avaliku teabe avalikkus reegel ja teabenõude täitmisest keeldumine erand, mistõttu tuleb erandeid tõlgendada kitsendavalt[157].

Samuti võimaldab AvTS § 38 lg 4 **asutuse juhil otsustada võimaldada asutuseväliste isikute juurdepääs AK teabele,** kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve. AIG leiab raportis, et see oleks ainukese tasandava meetmena liialt kitsas, võttes arvesse vaid riigi või omavalitsuse huve.[158] Ka töörühmas arutleti sätte selguse üle, mida võiks edasistes tegevustes eraldi kaaluda, sh kriteeriumite kehtestamine, millest lähtuvalt asutuse juht selle otsuse langetab, ning sätte laiendamine võiks olla üks avalikkuse huvi kriteeriumit arvestav võimalus.

Kokkuvõttes võib tõdeda, et avalikkuse huve tuleb ka täna AvTS-i alusel kaaluda ning on küsimuse koht, kas eraldi lõige piirangute juures midagi praktikas muudaks. Sätte sõnastamisel tuleks eraldi kaaluda – kas piirang kehtestatakse, kui ei esine avalikku huvi (eeldatav) või võib teavet väljastada konkreetsel juhul, kui esineb (selgub) avalik huvi, sest kaasnevad riskid ja halduskoormus on ilmselt erinev.

Töörühmas arutleti ka võimaluse üle, kas lähtuvalt seadusandja määratletud alustest tuleks luua **kolmikjaotus, mis ehk parandaks teabe kättesaadavust** – näiteks *kohustus* rakendada piirangut 1) teabele, mida tuleb alati kaitsta (terviseandmed) või 2) teabele, mida tuleb kaitsta siis, kui selle avaldamine kahjustaks selgeid huve (ohustaks muinsuskaitseobjekti), ning *õigus* rakendada piirangut, kui c) selleks on muu põhjus (eelnõu enne allkirjastamist). **Töörühma hinnangul ei looks kolmikjaotus suuremat õigusselgust.**

Pigem oli töörühma hinnangul küsimus AvTS § 35 lg 2 rakenduspraktikas: eelkõige, kuidas tõlgendada sättes toodud mõistet „põhjendatud juhtudel“, vt selle kohta eraldi alajaotusest. Töörühma hinnangul ei vaja AvTS § 35 lg 1 muutmist.

Arvestades, et Eesti peab tagama kooskõla just Tromsøga, tuleb ilmselt kaaluda eelkõige ekspertrühma raporti kokkuvõtet ning lähtuda selles toodud ettepanekutest (vt lisaks eraldi avalikkuse huvi käsitlust ja kohaldamist isikuandmetega[159]). Siinjuures saab vaadata teiste riikide näiteid ja kaaluda, kas neis toodud norme võiks rakendada ka AvTS-is. On riike, kus on kaalumispõhimõte sõnaselgelt seadusesse kirjutatud – kus kitsamalt, kus laiemalt. Analüüsi aluseks võetud Tromsøga ühinenud riikide puhul on üldjuhul sarnaselt Eestiga leitud, et nende õiguse kohane ülekaaluka avaliku huvi põhimõte ei vasta konventsioonile. Seetõttu toome alljärgnevalt näited kahe riigi kohta, kes konventsiooniga ühinenud ei ole. Vajadusel saab neid näiteid seaduse muutmisel arvestada, et tagada parem kooskõla konventsiooni põhimõtetega.

Näiteks on Taani kehtestanud haldustegevuse avalikustamise seaduses (*Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen*)[160] eraldi avalikkuse põhimõtte, et **juurdepääsu taotluse menetlemisel tuleb kaaluda**, kas dokumentidele ja teabele on võimalik juurdepääsu võimaldada laiemas ulatuses, kui tuleneb seaduses kehtestatud juurdepääsupiirangutest või võib juurdepääsu võimaldada laiemalt, v.a siis, kui juurdepääs oleks vastuolus konfidentsiaalsusreeglite või teiste õigusaktidega, sh IKÜM-iga (§ 14). Sarnase põhimõtte leiab ka Norra informatsioonivabaduse seadusest (*Freedom of Information Act)*,[161] mis sätestab samuti selge reegli, et **haldusorgan kaalub täieliku või osalise juurdepääsu võimaldamist** ning juurdepääsu peab võimaldama, kui üldsuse huvi juurdepääsu vastu kaalub üles erandi rakendamise (3 ptk, § 11).

[157] Vt ka eelmisena viidatud otsuse p 28.
[158] AIG. Access to official documents held by public authorities: Council of Europe evaluates compliance with the Tromsø Convention in 11 states, Baseline reports 16/07/2024, p 29 lk 12, (16.07.2024).
[159] G. Keppi. Avalik huvi, avalikkuse huvi ja isikuandmete kaitse. Juridica, 2024/4, lk 297-303.
[160] Retsinformatsion. Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen, (18.06.2024).
[161] Lovdata. Act relating to the right of access to documents held by public authorities and public undertakings (Freedom of Information Act), (18.06.2024).

Ühe detailsema regulatsiooni selles küsimuses leiab Hollandi avatud valitsemise seadusest (*Government Information Public Access) Act*),[162]. Seaduse 2. jagu reguleerib eraldi avaliku huvi kaalutlust (§ 12–15). Selles sätestatakse üldpõhimõte, et teabe avalikustamiseks on avalik huvi (§ 12 lg 1) ning kindlaks tuleb teha, kas **piirangu kehtestamise vastu on olemas ülekaalukas avalik huvi** (§ 12 lg 2). Avaliku huvi kaalutlustest lähtudes on avalikustamise kasuks nt järgmised juhud:

1) Teabe avalikustamine edendab avalike teemade avatud arutelu, suurendab valitsuse aruandekohustust või aitab kaasa positiivsele ja teadlikule arutelule avalikku tähtsust omavates küsimustes.
2) Teabe avalikustamisega saab avalikkus teavet asutuste tegevuse ja eelkõige nende poliitika ja tavade kohta.
3) Teabe avalikustamisega tagatakse tõhus järelevalve riiklike vahendite kulutuste üle.
4) Teabe avalikustamine paljastab või tõendab, et asutus (või asutuse liige) on olnud hooletu, ebakorrektne või käitunud ebaseaduslikult.

Hollandi õiguse kohase avaliku huvi testi kohaselt esineb ülekaalukas avalik huvi teabe avalikustamise vastu siis, kui avalikustamise vastu olevad kaalutlused ei kaalu kokkuvõttes üle avalikustamist pooldavaid kaalutlusi (§ 13).

Siinjuures võib peatuda ka küsimusel, kas üks ja sama organ saab tagada teabe avalikkuse ja isikute eraelu kaitse. Olgu siinjuures mainitud, et arvestades just Tromsø konventsiooni, mis sätestab, kuidas tuleb piirangu seadmisel hinnata võimalikku riivet ja avalikkuse huvi selle teabe saamise vastu, ei ole kuidagi vastuolus AKI järelevalvepädevus AvTS-i ja IKS-i alusel, mida aeg-ajalt on kritiseeritud.[163] Vastupidi, pigem tagab see kõige enam soovitud tulemuse, kus eeldataksegi tasakaalu leidmist erinevate õiguste vahel. Pigem võiks öelda, et praktikas on see hästi toiminud ning ilmselt eeldabki vahel keeruliste seisukohtade lahendamine ka erinevate ekspertide veenmist. Nii toimib see ka mitmel muul juhul. Kui teabe taaskasutuses asuda eristama asutusi, kes teostaksid järelevalvet vaid isikuandmete kaitse ja teisalt andmete avaldamise või juurdepääsu võimaldamise üle, oleks lõpptulemus ilmselt kahe vastandliku asutuse seisukohad, mille vahele jääks nii teabenõudja kui teabevaldaja. Kuna valdkondlikke juhiseid tuleb anda mõlemal juhul, ei vabanetaks seisukoha kujundamisest ühes või teises asjas nagunii. Selline ühendroll ei ole ka maailmas ainulaadne. Näiteks Saksamaal on järelevalve nii andmekaitse- kui ka teabeõiguse täitmise üle ühe voliniku (*Office of the Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information Germany, BfDI*)[164] ülesandeks[165] ning samasuguseid näiteid leiab ka Šveitsist *(Federal Data Protection and Information Commissioner, PFPDT*)[166], Ungarist (*National Authority for Data Protection and Freedom of Information, NAIH*), Ühendkuningriigist (*Information Commissioner's Office, ICO*)[167] jt riikidest.

Kas teabe avalikkuse ja piirangute valguses vajaksid ka mõned eriseadused ülevaatamist, sõltub eriseadustes sätestatust. Lisaks AvTS-ile tuleb igal juhul vaadelda teabe saamisel erinevaid õigusnorme ning hinnata nende kohaldumist, sest AvTS-i ei kohaldata teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside suhtes, juhul kui need on eriseaduses või välislepingus sätestatud teisiti (AvTS § 2 lg 2 p 4). Teisalt võib AvTS olla ise eriseaduseks muudele üldseadustele. Nii näiteks käsitles kohus advokaadi saladuse ja AvTS-i omavahelist kooskõla.[168] Kohus vaagis mitme erinormi omavahelist kooskõla ja leidis, et kui õigusteenuse eest makstava tasu suurus on füüsilise isiku ja eraõigusliku juriidilise isiku kui kliendi puhul AdvS § 45 lg 1 alusel kaitstavaks teabeks, siis avalik-õigusliku juriidilise

[162] NSW legislation. Government Information (Public Access) Act 2009 No 52, Current version for 28 November 2023 (18.06.2024).
[163] Ühe kitsaskohana on mainitud Arenguseire Keskuse uuringus. Arenguseire Keskuse tellitud uuring. M. Pild. K. Turk, K. Kose, M. Lehemets. Avaliku teabe kasutusvõimalused, 2022, lk 69 (18.06.2024).
[164] Veebileht. Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information (BfDI), (01.08.2024).
[165] Federal Ministry of Justice. Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government (Freedom of Information Act), jagu 12 lg 2, (18.06.2024).
[166] Veebileht. Federal Data Protection and Information Commissioner (FDPIC), (01.08.2024).
[167] Veebileht. Information Commissioner´s office (ICO), (01.08.2024).
[168] Tallinna halduskohus, 28.05.2020, 3-19-1937.

isiku puhul **tuleb arvestada AvTS §-st 1 ja § 36 lg 1 p-st 9 tuleneva piiranguga**. Seega on tegemist erinormidega, mis välistavad sellises olukorras teabe kaitse.[169]

Juurdepääsupiirangute teema üldise käsitluse lõpetuseks tuleb mainida, et hetkel saab seadustes toodud piirangutest tervikülevaate vaid RIHA keskkonnas avaldatud juurdepääsupiirangute klassifikaatorite tabelist.[170] **Tervikülevaadet, kuidas ja mille kohta on normistik omavahel põimunud ja eristatav üld- ja erinormi vahekorrana, ei ole. See võiks jääda edasise analüüsi ja juhise väljatöötamiseks. Ülevaate puudumisel ei ole ka teada, kas „avaliku huvi test" tuleks mõnes eriseaduses samuti sätestada. Viimane sõltub omakorda sellest, kas AvTS on üldnormiks või erinormiks.**

Lisaks varasemalt toodud Tromsø ekspertide soovitustele (mõiste, avaliku huvi kaalumine ning teabenõude edastamine valdajaga võrdsustatud isikute osas), viitab raport ka õigusele, keelduda teabenõude täitmisest, kui kohus on tuvastanud, et teabenõudja teovõime on piiratud (AvTS § 23 lg 2 p 6).[171] Sätte praktiline kohaldamisala ei ole selge ehk millistel juhtudel on seda rakendatud. Kui sellel puudub praktiline väljund, võib kaaluda sätte eemaldamist (nt võib olla eesmärgiks kaitsta isikut ennast võimaliku kahju eest ja talle endale tundlikku teavet mitte väljastada, võimaldades seda seaduslikule esindajale).

VÄLISSUHTLUS

§ 35. Teabe asutusesiseseks tunnistamise alused

(1) Teabevaldaja on **kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks**:
.....
3) teabe, **mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist;**

(3) Välisriigi või rahvusvahelise **organisatsiooni poolt edastatud juurdepääsupiirangu märkega teave**, mida ei loeta vastavalt riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusele salastatud välisteabeks, **loetakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.**

2.4.3. Väljatoodud murekohad ja võimalikud ettepanekud konkreetsete juurdepääsupiirangute aluste muutmiseks

Käesolevas jaos keskendutakse peamistele spetsiifilistele kitsaskohtadele, mis on praktikas esile tõusnud. Ettepanekute tegemisel on arvestatud ka teiste riikide näidetega.

a) Välissuhtlus ja teiste väliste organisatsioonidega teabevahetamine

Nimetatud alateema all võib käsitleda kahte eraldi probleemipüstitust. Üks on AvTS § 35 lg 1 p 3 ja lg 3 normide omavaheline ebaselgus – millisel juhul ühte või teist rakendada. Teine on aga laiem küsimus sellest, kuna ja millistele dokumentidele kohaldub üldse AvTS ja selles toodud juurdepääsupiirangud (nt välissuhtlus, kus tuleb arvestada ka määruse 1049/2001 konteksti).[172]

AvTS § 35 lg 1 p 3 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama AK-s teabe, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist. 2023. a jõustus AvTS-i muudatus, millega täiendati seadust eraldi lõikega. Lisandunud AvTS § 35 lg 3 sätestab, et välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni poolt edastatud juurdepääsupiirangu märkega teave, mida ei loeta vastavalt riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusele salastatud välisteabeks, loetakse AK teabeks. Seega kummal juhul rakendada praktikas ühte või teist (lg 1 p 3 või lg 3)?

Sisuliselt on võimalik eristada erinevaid olukordi – kui teavet ei koostata ise, lähtub teabevaldaja lg-st 3 ja kui teave koostatakse ise, kasutatakse piirangu alusena lg-s 1 toodud alust. Samas ei sätesta ka lg 1

[169] Samas (3-19-1937), p 13.
[170] Juurdepääsupiirangute klassifikaatorite koondid RIHA-s.
[171] AIG. Access to official documents held by public authorities: Council of Europe evaluates compliance with the Tromsø Convention in 11 states, Baseline reports 16/07/2024, p 39 lk 15–16, (16.07.2024).
[172] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1049/2001, 30. mai 2001, üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele, EÜT L 145, 31.5.2001, lk 43–48.

sissejuhatav lause seda, et see on rakendatav vaid enda koostatud teabele. Vastupidi, selline tõlgendus viiks hoopis soovimatu tulemuseni, sest selles nimekirjas toodud alused on kasutatavad ka sissetulevatele kirjadele (nt eraelu kaitse, ärisaladus jms). Seega vajaks eelviidatud sätted täpsustamist, sest ebaselge regulatsioon võib olla lõpuks väära praktika tekke põhjuseks, kus aluseid rakendatakse erinevalt.

Oluline on siinjuures aspekt, et piirangu tähtaeg on AvTS § 35 lg 1 p-s 3 ja sama paragrahvi lg-s 3 sätestatud juhtudel erinev – esimesel juhul on see **viis aastat, mida saab samavõrra pikendada ning teisel juhul peab piirangu tähtaeg vastama teabe edastatud välisorganisatsiooni määratud kaitse ehk piirangu tähtajaga**.

Praktikas kahe sätte koosmõjus rakendamisel probleeme ei nähta. Sisuliselt, saades välisorganisatsioonilt teabe, tuleks rakendada sama piirangu tähtaega. See tähendab, et ka endal registreeritakse teave, rakendades siis lg-t 3 (piirang püsib nii nagu teabe edastanud asutus/organisatsioon selle määras). Kooskõlas näiteks määrusega 1049/2001 on see kuni 30. a. Muul juhul, kus teave ei ole saadud rahvusvaheliselt organisatsioonilt, tuleks rakendada lg 1 p 3 ning seega rakendub viieaastane tähtaeg (nt koostatud memo, edastatav kiri vms).

Hoolimata eeltoodust vajatakse praktika suunamiseks enam näiteid, mida lugeda välissuhtlust kahjustavaks teabeks. Nt on tekkinud küsimus, kas mõiste „välissuhtlus“ on AvTS-is autonoomne või lähtub see välissuhtlemisseadusest (VÄSS[173]), ehk kas see peaks hõlmama EL-i liikmesriikidega EL-i otsustusprotsessis vahetatavat teavet või mitte.[174] Inspektsioon on olnud seisukohal, et AvTS ei defineeri välissuhtlust VÄSS-i kontekstis ja AvTS-i kontekstis tuleks AvTS § 35 lg 1 p 3 all mõista nii suhtlust EL-i ning selle institutsioonide ja asutustega kui ka teiste EL-i liikmesriikidega, kus suhtlemise käigus võidakse vahetada samuti dokumente, mis on juurdepääsupiiranguga. Inspektsioon on jaatanud välissuhtlusele kohalduva piirangualuse kohaldumist ka EL institutsioonidega vahetatavale teabele.[175] Ka ametniku Euroopa Liidu käsiraamatus selgitatakse, et EL-i dokumentide alusel on koostatava dokumendi puhul enamasti aluseks just AvTS § 35 lg 1 p 3.[176] Eelviidatud juhises sedastatud põhimõte lähtub ilmselt EL-i toimimise lepingust tulenevast riigi lojaalsuskohustusest.

Eesti kohtutes on seda alust käsitletud välisriikidest ja rahvusvahelistest organisatsioonidest saadud info korral nt järgmistel juhtudel:

- Kas teiste riikide seisukohad tuleks avaldada või mitte (MTÜ nõue Riigikontrollilt teabe saamiseks). Arutluse all oli teave, mida teiste riikide konkurentsiasutused avaldada ei lubanud (AvTS § 35 lg 1 p 3 ja p 17).[177]

- Kas politseile edastatud info tuleks väljastada või mitte, kuna kõnealune teave oli usaldatud asutusele ja oli mõeldud kasutamiseks üksnes politseis ja kohtus. Esitatud dokumendid sisaldasid politsei hinnangul teavet ka politsei tegevuse meetodite ja taktika kohta, mille avalikustamine lihtsustaks isikutel oma tegevuse varjamist või kahjustaks süüteo tõkestamist, avastamist või menetlemist, mis nõrgestab riigi võimet kuritegude vastases võitluses. Kuna ka siin oli tegemist teise riigi poolt esitatud salastatud teabega, siis võis politsei hinnangul teabe avalikuks tulek kahjustada ka teise riigi süüteo tõkestamist, avastamist, menetlemist või karistuse täideviimist. Politsei ja Piirivalveameti hinnangul oli riigi huvi antud asjas kaalukam kaebaja ja tema esindaja õigusest tutvuda viidatud materjalidega.[178] Tegemist oli avalikkuse eest varjatud, riikidevahelist asjaajamist ja teabevahetust puudutava teabega.[179]

Töörühmas tekkis ka arutelu, et kes võiks üldse kohaldada viidatud piirangu aluseid – ehk millise seaduse mõistes ja kelle suhtes võiks tulla kaalumisele „välissuhtlus“. Kas seda võiks kohaldada ka nt kohalik omavalitsus? Nagu eelnevalt juurdepääsupiirangu aluste juures toodud, siis on AvTS § 35 lg 1

[173] Välissuhtlemisseadus, RT I, 31.01.2023, 6.
[174] Vt Tallinna halduskohus, 29.09.2020, 3-20-1265.
[175] Samas (3-20-1265), AKI hinnang, p 14 alap 1.
[176] Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat , punk 6.2.2., lk 83, (18.06.2024).
[177] Tallinna halduskohus, 25.03.2015, 3-13-702.
[178] Tallinna ringkonnakohus, 2022, 3-21-2011, p 2.
[179] Samas (3-21-2011), p 16.

p 3 olnud seaduses algusest peale. Sellekohane seletuskiri on üsna napp, mistõttu tuleb võimalikku kohaldamisala tõlgendada, kooskõlas PS ja eriseaduste mõttega, näiteks KOKS. Seega, kas omavalitsus moodustab riigi kui laiema osa või oli eesmärgiks vaadelda riiki kitsas tähenduses.

Ühelt poolt eristab AvTS § 5 lg 1 p 1 nii riigi- kui kohaliku omavalitsuse asutusi. Teisalt on alati võimalik AvTS-i mõisteid tõlgendada kujunenud praktika ja arusaamade valguses – kuigi omavalitsus ei teosta seadusandlikku võimu, on ta riigi osa laiemalt (vt ka Riigikohtu otsust – ka kohaliku omavalitsuse organid teostavad riigivõimu).[180] Seega on võimalik lähtuda grammatilisest tõlgendusest või laiemast käsitlusest, kus riigivõimu kui sellise termini alla paigutatakse laiem ring – Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, *kohtute ja kõikide teiste põhiseaduslike institutsioonide ning võimuvolitustega organite ja isikute tegevust ja tegevusetust*.[181] Teisalt kui lähtuda sellest, et riigisiseselt suhtleb riik teiste subjektidega võimupositsioonilt ning rahvusvahelistes suhetes piirab riigivõimu teostamist teiste riikide suveräänsus (mida iga riik peab austama), siis on riigi suveräänsus rahvusvahelise õiguse üks alusnormidest ning seab Eesti riigile piiranguid oma rahvusvaheliste õiguste ja kohustuste kujundamisel.[182] Riigil on seega avaliku võimu monopol – avalikku võimu võib üldjuhul teostada ainuüksi riik oma organite ja teenistujate kaudu. Kui avalikku võimu teostab riigiorganite ja riigiteenistujate kõrval muu isik, siis üksnes riigilt saadud volituse alusel ja riigi järelevalve all – nii volitavad PS §-d 154 ja 157 avalikku võimu teostama näiteks kohalikke omavalitsusi. Selle volituse alusel on omavalitsused oma tegevustes allutatud seadustele ja riigi järelevalvele (vt §-de 154 ja 160 komm-d).[183] **Kuigi võib eeldada, et ka kohalikud omavalitsused osalevad erinevates koostööprojektides (nt koostöö erinevate linnade vahel) ning on liikmeteks erinevates rahvusvahelistes organisatsioonides, siis ei pruugi see olla taotletud eesmärgiks käesoleva AvTS-i sätte sõnastuses, sest AvTS-s on seda selgelt eristatud (vrdl nt § 35 lg 2 sissejuhatav osa). Kui säte peaks olema laiem, tuleks piirangu alust õigusselguse huvides täiendada ja anda sellekohased näited olemasolevates juhistes (nt avaliku teabe seaduse üldjuhend[184]).** Kui eesmärgiks on näiteks koostöövormides tekkivate töökavandite või mustandite vahetamine, saab selleks rakendada teisi juurdepääsupiirangu aluseid.

Kokkuvõttes on küsimus normide kohaldamises, mis omakorda kujundab juurdepääsupiirangute korrektse rakendamise. **Seetõttu vajaksid normid täpsustust, kuna on ebaselge, kes välissuhtlusele üldse tugineda võiks. Samuti tuleks täiendada juhised, mis on välissuhtlus ja millised juhud võivad omada teabele kahjustavat mõju (nt ametniku EL käsiraamatus[185], aga ka avaliku teabe üldjuhises**).

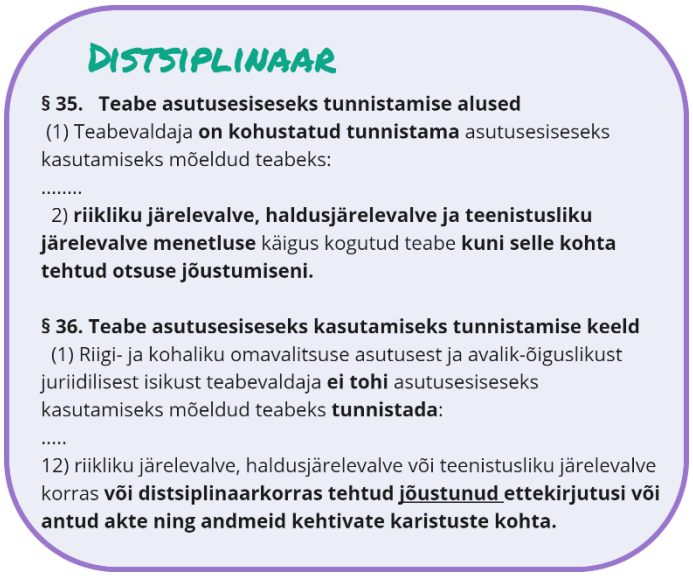
AvTS kohustab juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistamisel tegema vastava märke. Seoses välissuhtlusega tuleb kehtetuks tunnistamise märge teha ka siis, kui teavet algselt eraldi piiranguga ei märgendatud (AvTS § 42 lg 2^1). **Samas ei omata praktikas ühtset ülevaadet teistest võimalikest piirangualustest, mis võib tõstatada mitmeid praktilisi küsimusi erinevate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega teavet vahetades** ja **märgendades**. Samuti jääb viidatud normi pinnalt arusaamatuks, et isegi kui teavet algselt AK-ks ei tunnistatud, siis ei peaks olema vajadust ka piirangut kehtetuks tunnistada (küsimus on selles, millist õigusjõudu see enam omaks, seaduse seletuskirjas selle sätte lisamise kohta selgitus sisuliselt puudub[186]).

b) Distsiplinaarmenetlus ja selle teabe kaitstus

[180] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, 3-4-1-3-97 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. oktoobri 1997. a otsus, Valga Maakohtu 9. juuni 1997. a taotluse, tunnistada osaliselt kehtetuks Valga Linnavolikogu 10. jaanuari 1996. a määrusega nr. 1 kinnitatud Valga linna korra eeskirja I osa p 3.19, läbivaatamine.
[181] PS kommenteeritud vlj. 5 trükk, 2020, § 3 p 3, lk 53.
[182] PS kommentaarid § 1 p 2.
[183] Samas (PS kommentaarid), § 1 p 2.
[184] Andmekaitse Inspektsioon. Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Viimati muudetud 2016, (28.06.2024).
[185] Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat, p 6.2.2., lk 83.
[186] Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse, avaliku teabe seaduse ning avaliku teenistuse muutmise seadus 410 SE, vt § 2 selgitusi, seletuskirja lk 56.

AvTS sätestab, et riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teave on juurdepääsupiiranguga kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni. **Selline selgus puudub aga distsiplinaarmenetluses.**

Nimelt on segadus tekkinud just erinevate sätete omavahelise rakendamise pinnalt. Näiteks on riikliku järelevalve menetlus kaetud asutuse õigusega hoida andmeid asutuses piiratult *seni kuni tehakse otsustus ja see on jõustunud* (AvTS § 35 lg 1 p 2). See ühtib kenasti teise kohustusega, mis ei luba kehtestada juurdepääsupiirangut järelevalve käigus tehtud *jõustunud* ettekirjutusele (AvTS § 36 lg 1 p 12). Viimases sisaldub ka viide distsiplinaarkorras tehtud jõustunud ettekirjutustele, kuid menetluse ajaks §-s 35 piiranguid ette nähtud ei ole.



Arvestades võimalike riivetega isiku eraelu kontekstis ja sellega, et iga menetlus ei lõppe ka nö distsiplinaarkaristuse määramisega, tuleks selguse huvides täiendada AvTS-i piirangute alust §-s 35. **Tegemist oleks pigem õigusselguse loomisega, kui põhimõttelise muudatusega.** Siinjuures tuleks tähelepanu pöörata ka sätte sõnastusele. Nimelt on praktikas tõusetunud küsimus, et mida mõeldakse sõnade „antud akte või andmeid“ all (vt selles osas edasist teemakäsitlust).

Normide õigusselgemaks muutmise asjus töörühm takistusi ei näinud (selgemad võiksid need olla igal juhul), küll lahknesid arvamused teabe üldsusele avaldamise suhtes. Näiteks olukorras, kus teenistujale määratakse distsiplinaarkaristus avaliku teenistuse seaduse (ATS[187]) alusel (teenistuskohustuse süüline rikkumine), mille järelmiks on noomitus, palga vähendamine või teenistusest vabastamine (ATS § 69 ja § 70), siis **kui kaua on see teave üldsusega jagatav ehk ilma juurdepääsupiiranguta.** Küsimus puudutab just perioodi, mil karistus ise on kustunud, kuid teave on asutuses säilitatud.

Esmalt võib distsiplinaarmenetluse algatada ametisse nimetamise õigust omav isik *käskkirjaga või korraldusega*, kui on teada piisavalt faktilisi asjaolusid distsiplinaarsüüteo toimepanemise kohta (ATS § 72 lg 1). Samas tähendab distsiplinaarmenetluse distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiiret ja täielikku väljaselgitamist, võimalikku süüdlase tuvastamist ning distsiplinaarkaristuse õiglast määramist (ATS § 71).

Seega ei pruugi alustatud menetlus lõppeda kellegi jaoks negatiivse otsusega (eeldab, et esines süü (ATS § 74) või esines näiteks vastutust välistav asjaolu (ATS § 75 lg 3)).

Teave tekib igal juhul isiku(te) kohta, olgu siis menetluse algatamine ja kokkuvõte, ilma negatiivse otsuseta või lõppeb see distsiplinaarkaristuse määramisega (ATS § 76). **Kuna teavet tekib erineval kujul (alustamise käskkiri, kokkuvõte, otsustus), siis on ilmselt selgitatav, mida on mõeldud AvTS § 36 lg 1 p 12 toodud sõnastuse all „*jõustunud ettekirjutusi või antud akte ning andmeid kehtivate karistuste kohta*“**.

Lisaks tehakse määratud karistuse kohta kanne riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse (ATS § 79 lg 1). Nii tuleb piirangu kohaldamisel kõne alla asutuse dokumendiregistri teave (õigusaktid jm oluline teave) ning riigi infosüsteemi kuuluva personali- ja palgaarvestuse andmekogu andmed (kanne selles). Juurdepääsupiirangut ei tohi seega kohaldada ei ühes ega teises andmekogus oleva teabe kohta, kui tegemist on kehtiva karistusega (AvTS § 36 lg 1 p 12). Muul juhul, kus karistus aegub või karistust ei järgnenud, võib olla asjakohane kohaldada eraelu riive kaitse aluseid (AvTS § 35 lg 1 p 12). Üldreeglina peaks olema menetluse ajaks kaitse tagatud sarnaselt muude juhtudega (AvTS § 35 lg 1 p 2).

[187] Avaliku teenistuse seadus, RT I, 02.05.2024, 21, vt 8. ptk.

Karistus kustub aasta möödudes karistuse määramise haldusakti jõustumistest (ATS § 79 lg 2), lisaks on ametisse nimetamise õigust omaval isikul õigus distsiplinaarkaristus **enne tähtaja lõppu kustutada** kui ametnik ei ole toime pannud uut distsiplinaarsüütegu ning on nõuetekohaselt täitnud teenistusülesandeid (ATS § 79 lg 3). **Seega tekib õigustatud küsimus, et kui teave on asutuses olemas – see on määratud sarjas ja kuulub säilitamisele näiteks pikemalt kui üks aasta – siis on oluline luua selgus, kas teave kuulub väljastamisele ka peale ühe aasta möödumist või mitte?** Kaalumise aluseks saab olla nii töörahu (topeltkaristuse keeld) ja isikuandmete kaitse (asjatu riive, kui eesmärk on kadunud) ning teisalt, avaliku sektori läbipaistvus. Tuleb tõdeda, et ka viimase korral ei saa olla „märk" küljes lõputult, sellele viitavad mitmed suunad isikuandmete kaitset käsitlevates lahendites, olgu siis riigi poolt avaandmete kuvamine[188] või üldpõhimõtete rakendamine[189]. See tähendab, et kuigi üldsuse võimalus tutvuda ametlike dokumentidega kujutab – nagu see selgub IKÜM põhjendusest 154 – endast avalikku huvi, siis olukorras, kus dokumentides sisalduvad ka isikuandmed, muudab sellise töötluse (nt edastamine) õiguspäraseks, kui tutvumise õigus lähtub ka põhiõigusest eraelu puutumatusele ja isikuandmete kaitsele.[190]

Küsimus võib olla ka praktika muutuses, millega vastuolu kaob. Tekib küsimus, miks hoitakse teavet kauem kui karistuse aegumise tähtaeg. Nt personali- ja palgaarvestuse andmekogu põhimääruse § 8 lg 3 p 14 kohaselt on andmekogu andmeteks ka teenistuses oleva või töötava isiku ergutused, hoiatused ja distsiplinaarkaristused. Andmekogu § 9 lg 2 kohaselt hoitakse andmeid üks aasta § 8 lg 3 konkreetsete p-de puhul, millede hulka p 14 ei kuulu. Seega kehtib üldreegel lg 3 kohaselt ja distsiplinaarkaristuse andmeid säilitatakse viis aastat.[191] Kui selleks esineb põhjus, siis on küsimus, et kellel on veel õigus teabega tutvuda ja kui mitte, siis milline on kohaldatav piirang.

Töörühma liikmed leidsid ka osalt, et avaliku sektori teenistuja puhul ei olegi tegemist „igaühega" ning jõustunud distsiplinaarmenetluse materjalid peaksid olema kättesaadavad, seda ka peale ühe aasta möödumist, kui neid säilitatakse. See tagab läbipaistva riigivalitsemise – menetlus ei ole suunatud kellegi eraelus toimuvale, vaid teavet soovitakse avaliku huvi tõttu.

Küsimus tuleb lahendada edasise analüüsi käigus. Täiendavalt vajab analüüsi sellise säilitamise vajalikkus, vajadusel tuleb muuta säilitamise tähtaega ja otsustada, kas peale karistuse kustumist ATS-i alusel, tuleks andmed AvTS-i alusel väljastada või kehtib siis mõni piirang (nt AvTS § 35 lg 1 p 12). Sama küsimus tekib ilmselt asutuste dokumendiregistris aktide säilitamisega (nt käskkirja sari ja sellele määratud säilitamise tähtaeg).

OLULINE ERAELU RIIVE

§ 35. Teabe asutusesiseseks tunnistamise alused:
.(1) Teabevaldaja **on kohustatud tunnistama** asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks:
...
12) teabe, mis s**isaldab isikuandmeid, kui** sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine **kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust.**

c) Eraelu riive vaid kui „oluline" riive

Kehtiv norm viitab piirangule vaid siis, kui teave kahjustaks isiku eraelu *oluliselt* (AvTS § 35 lg 1 p 12).[192] Sõna „oluline" on jäetud sättesse ilmselt kindlal põhjusel. Ühelt poolt võib tuua, et kui isikuandmed peaks olema alati kaitstud, ei saaks avaldada isikuandmeid üldse ilma erialuseid loomata. Samas on käibekindluse tagamiseks oluline, et teatud (mõistlikel) juhtudel

[188] Euroopa Kohus, 22.06.2021, C-439/19. Lätis avaldati isikute karistusandmed ning kohus leidis et riigisisesed õigusnormid, mis kohustavad avaliku sektori organit – kes peab registrit, kuhu kantakse sõidukijuhtidele liiklusrikkumiste eest määratud karistuspunktid – peab need andmed üldsusele kättesaadavaks tegema ilma, et isik, kes nende andmetega soovib tutvuda, peaks põhjendama konkreetset huvi nende andmete saamiseks.
[189] Euroopa Kohus, 07.12.2023. Liidetud kohtuasjades C 26/22 ja C 64/22, (SCHUFA), kuigi tegemist oli muul õiguslikul alusel töötlusega, siis rõhutas kohus, et kui töötlus ei ole põhjendatud, võib andmesubjekt selle vaidlustada - arvesse tuleb võtta, et IKÜM artikli 17 lg 1 p c alusel on andmesubjektil õigus nõuda, et vastutav töötleja kustutaks põhjendamatu viivituseta teda puudutavad isikuandmed, kui ta esitab üldmääruse art 21 lg 1 kohaselt töötlemise suhtes vastuväite ja kui puudub ülekaalukas õiguspärane põhjus, mis kõnealust töötlemist erandkorras õigustab, p 113.
[190] Läti kaasus (C-439/19), p 120.
[191] Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamine ja selle põhimäärus, RT I, 23.08.2022, 4.
[192] Vt p 12) *teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust.*

oleks see võimalik – näiteks digiallkirjastades dokumente, nende avaldamine dokumendiregistris jms. Seetõttu võib sõnal „oluline“ olla selge tähendus ja vajadus. **See tähendab teabevaldaja kohustust hinnata alati võimalikku kaasnevat riivet ja tagada erinevate õiguste sobiv tasakaal**.

Mõned selged erialused on loodud AvTS-is isikuandmete töötlemise kohta eraldi, näiteks kohustus avaldada aktiivselt ametnike nimi ja haridus (AvTS § 28 lg 1 p 6), erakonnaliikmete nimekirjad (AvTS § 28 lg 1 p 28) või passiivne kohustus, kus teave tuleb väljastada teabenõude korral – eelarvest tasustatud töötajate töötasude ning muude tasude ja hüvitiste kohta (AvTS § 36 lg 1 p 9) jne. Juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel on kohustus, et kaitsta teisi huvisid (isiku eraelu puutumatus). Nii on oluline kaitsta andmesubjektide privaatsust ja seeläbi inimväärikust, kui nad kasutavad oma õigust pöörduda avaliku sektori poole (kasutades PS-is, AvTS-is jt seadustes sätestatud õigusi).

Eraelu kaitse tuleb tagada ning välistada inimeste hirm nende andmete kergekäelise avaldamise ees, vastasel korral hakkaks see takistama isiku õiguste teostamist. AKI juhis selgitab, et mitte iga kord ei tuleks piirangut eraelu kaitseks seada ning viitab eraldi „kui dokument *ei käsitle inimese eraelu*…“. Seega viitab järelevalveasutuski asjaolule, et alati peab teabe sisu ja seega kaasnevat riivet kaaluma.[193] Samas juhises on toodud järgmine asjakohane selgitus: *Isikliku kontaktteabe (kodune aadress, isiklik e-posti aadress ja telefoninumber jms) sattumine teabenõude korras või dokumendiregistri otseligipääsu kaudu piiramatu hulga võõraste isikute kätte võib oluliselt kahjustada* tema eraelu puutumatust. See võib põhjustada rämpsposti adressaadiks sattumist ja muud soovimatut kontaktivõtmist. Seetõttu tuleb isiklikule kontaktteabele dokumendis seada piirang AvTS-i § 35 lg 1 p 12 alusel.[194]

Juhise mõte on sedastada, et alati tuleb hinnata sisu ja mitte kohaldada piiranguid liiga kergekäeliselt. Samas ei ole vähetähtsad need õigused, mida sellise piiranguga tagatakse – nt **õigus pöörduda haldusorgani poole ning olla kindel, et tema eraelulisi aspekte kirjeldav sisu ja tema kontaktid ning seos küsituga, jäävad pöördumise järgselt kaitstuks**.

Küsimus ei ole pelgalt kontaktandmetes, vaid ka pöördumise sisus, korduvuses vms, mille alusel võiks teha erinevaid järeldusi isiku või tema lähedaste kohta (nt mure lapse, eestkostetava vms teemal). Loomulikult ei tule kasutada juurdepääsupiirangut, kui kodanik (kui füüsiline isik) ise palub oma kirja avalikustada, kuid need juhud on üksikud ega puuduta tavaliselt midagi isiklikku (praktikas küsitakse see isikult avaldamise palve osas see veelkord üle, et välistada arusaamatused). Nii on registreerimise kohta kehtestatud seaduses eraldi, et kui asutusele saabunud dokumentide saatja või asutusest väljastatud dokumentide **saaja on füüsiline isik**, **siis ei märgita** dokumendiregistri avalikus vaates teavet, **mis võimaldaks füüsilist isikut tuvastada** (AvTS § 12 lg 3^1).

Seega jääb endiselt üles küsimus, et millist eesmärki kannab juurdepääsupiirang vaid juhul, kui eraelu riive on oluline ning kuivõrd on selline kontseptsioon kooskõlas IKÜM-iga, kus eraelu kuulub kaitsmisele ja teabe avaldamiseks eeldatakse õiguslikku alust.[195] Pigem tuleks eristada, **kas normide eesmärgiks on tagada riigi enda toimivuse läbipaistvus** (nt teenistujate isikuandmed ja seega eeldus teatud andmete avaldamisele) **või hõlmab läbipaistvus lihtsalt kogu riigi kätte sattuvat teavet** (st kolmandate isikute andmeid ehk igaühe pöördumised, andmed riiklikes andmekogudes jne). **AvTS-i eesmärk on tagada riigi läbipaistvus ja selleks tuleb leida tasakaal ka õigusega isikuandmete kaitsele**. Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 85 kohaselt tuleb liikmesriikidel ühendada üldmääruse kohane õigus isikuandmete kaitsele sõna- ja teabevabadusega ning artikkel 86

KODANIKU KIRI

Asutuse poole on pöördunud kodanik oma isiklikult meiliaadressilt (AK aluseks on AvTS § 35 lg 1 p 12 - isikuandmete kaitse), et esitada kaebus kohtutäituri peale, kes arestis mh kodanikule makstud riiklikud peretoetused, mistõttu ei olnud tal raha, et osta oma diabeeti põdevale lapsele ravimeid (AK aluseks on AvTS § 35 lg 1 p 11 - lapse tervise- ehk eriliigilised isikuandmed) ning lisab juurde, et see on pere siseselt tekitanud raske olukorra ning viinud konfliktideni abikaasaga (AK aluseks on AvTS § 35 lg 1 p 13 - perekonnaelu üksikasju kirjeldavad andmed).

[193] Andmekaitse Inspektsioon. Avaliku teabe seaduse üldjuhend, lk 16, p 3, (18.06.2024).
[194] Samas (üldjuhend) vt § 31 lg 1.
[195] IKÜM art 6 ja 9 ning õigus kehtestada piiranguid, art 23 (sh andmesubjekti õigusi).

kohaselt üldsuse juurdepääsuga ametlikele dokumentidele. See eeldab igal juhul kaalumist ja teatavate kaalutlusotsuste tegemist juba ka seadusandja poolt. Ehk avaliku sektori kätte kogutud isikuandmeid peaks pigem avaldama selgete erinormide alusel. Vastasel juhul tekiks küsimus, miks on teatud isikuandmete avaldamine üldse eraldi sätestatud (ametinimetus, haridus jms, AvTS § 28) või kodanike tuvastamine keelatud (AvTS § 12 lg 3^1).

Kas iga kodaniku isikuandmete avaldamise eesmärk saab olla toodud AvTSi kui üldseadusega? Sellisel juhul on seatud eelduseks, et iga kodanik, kes avaliku võimuga mingilgi viisil suhtleb, peab arvestama suurema läbipaistvusega ja tema andmete kaitse mis iganes teabe vormis ja kujul, sõltub sellest, kas see on piisavalt riivav, et seda siis teabevaldaja juures kaitsta. Seega saaksid suures osas „lihtsad" isikuandmed üldsusele pidevalt avalikuks. AvTS-i sätteid vaadates, sellist eeldust ei nähtu – nii ei ole eeldatud olulist riivet nt andmete kasutusse andmisel üldsusele (AvTS § 3^1 lg 3) st et tagatud peab olema isiku eraelu igasugune kaitse. Seda sedastavad ka dokumendiregistri sätted, mis keelavad avavaatest üldreeglina füüsiliste isikute seose ja see ei tohiks olla dokumendiregistrist leitav (AvTS § 12 lg 3^1). Tekib õigustatud küsimus, mis oleks muus teabevormis või teabekandjal teisti, sest teave tekib erineval kujul, sh riigi infosüsteemidesse kuuluvates andmekogudes – viimasest ei saa teabenõude alusel „vähe" riivavaid isikuandmeid ilma õigusliku aluseta.

Piiranguta teave oleks sisuliselt avaandmed, mis tulekski vabalt kättesaadavaks teha (vt AvTS § 3^1). Teabe väljastamisel nö põhjendatud vajadusel ehk eraldi õiguslikul alusel, ei ole jagatud üldsusele ega saa olla ka laialt levitatav. See, kuidas tõlgendada igapäevatoiminguid ja leida selleks sobivad õiguslikud alused andmete töötlemiseks (nt lepingute sõlmimisel digiallkirjast nähtuv isikukood või ametniku kohustus panna kirja alla oma nimi), tuleneb erinevatest normidest, kuid selle tagamiseks ei saa olla juurdepääsupiirang – **teisisõnu – juurdepääsupiirangu kohaldamine vaid „olulisele" riivele ei saa olla õiguslikuks aluseks isikuandmete avaldamisel. Küsimus ei ole selles, kas kellegi eraelu on oluliselt riivatud, vaid kas esineb õiguslik alus, miks konkreetsel juhul tuleb isikuandmeid avaldada, sest isikuandmete töötlemiseks (ka avaldamiseks) peab esinema selge eesmärk (ja alus)**. Seega ei ole küsimus pelgalt valikus, kas piirata või mitte, vaid küsimus on selles, kui ei piirata, siis mis eesmärki selline avaldamine kannaks.

Siinjuures on oluline viidata seosele juba sissejuhatuses mainitud õigusaktidega. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni eesmärk on tagada osalisriigi territooriumil igale isikule, tema õiguste ja põhivabaduste austamine. **Eriti oluline on isikuandmete automatiseeritud töötlemisel tagada isiku õigus säilitada privaatsus** (art 1).[196] Loomulikult on selle kõrval kehtiv ka detailsem IKÜM, mis on suunatud nii automatiseeritud kui automatiseerimata andmetöötlusele. Samamoodi on oluline silmas pidada inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni, mis kehtestab samuti era- ja perekonnaelu kaitse (art 8).[197] **Seega saab isikuandmete kontekstis olla läbipaistvus pigem kitsas, arvestades olulises osas siiski eraelu kaitse eesmärki**. Tunnetus, kust läheb piir olulise ja mitteolulise vahel, võib olla väga erinev nii inimestel kui *asutuse juhil*. Kui soovida teha kirja sisust lähtuvaid erisusi, tuleks sellekohased normid selgelt luua ning see võib olla asjakohane pigem märgukirjade ja selgitustaotluste kontekstis (nt kirjad milles on oluline teave avalikkusele vms). Kas ilmtingimata peaks ka olulise teema tõstatamisel nähtuma kirjast selle esitaja, on kaheldav. Kui kodaniku kiri sisaldab viidet tarbija huvide kaitsest lähtuvat teavet kaupade ja teenuste kvaliteedi kohta, saab selle teabe avaldada muul viisil või osas, kus kirjutaja isik ei pea olema avalik jne (vt nt AvTS § 36). Ilmselt piisab, kui nt eelnõu või otsustuse analüüsis laekunud ettepanekute juures viidata lihtsalt, milliseid ettepanekuid üldsuselt saabus.

Ilmestamaks rahvusvahelist kogemust isikuandmete kaitse ja avaliku teabe õiguse ühildamisest, võib käsitleda näited EL õiguse pinnalt. Alustuseks saab avada kaalutlusi avalike huvide ja piirangute kontekstis määruse 1049/2001 kohaldamisel. EL-i institutsioonidel on sarnane kohustus kaaluda erinevaid põhiõigusi ning leida läbipaistvuse tagamiseks sobiv tasakaal. Nii võimaldab määrusega seotud kohtupraktika aidata kujundada võimalikke tõlgendussuundi ka Eesti praktikas.

Määrus 1049/2001 ei sisalda sätet, mis võimaldaks institutsioonil kaaluda, kas konkreetsel juhul andmete avaldamisel (eesmärk on avaldada üldsusele) kahjustatakse isiku eraelu oluliselt või

[196] Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon, RT II 2001, 1, 3.
[197] Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, RT II 2010, 14, 54.

pisut, **kus viimane tähendaks siis õigustust seda riivata** (vt art 4 lg 1 p b). Ehkki määruses sisaldub teatud juhtudel kohustus hinnata avalikkuse huvi (art 4 lg 2, lg 3), kuid see **ei ole mõeldud kohalduma ka lg 1 olukordadele.** Seega isikuandmetele avaliku huvi põhimõte ei kohaldu, ärisaladusele aga küll.

Seoses üldsuse juurdepääsuga ametlikele dokumentidele on Euroopa Kohus käsitlenud olukorda, kus isik soovis koosoleku protokolli, mille väljastamisest komisjon keeldus, põhjendades seda eraelu puutumatuse ja isikupuutumatusega (määruse 1049/2001 art 4 lg 1 p b, vt p 21).[198] Kohus sedastas, et kuigi määruse erisusi tuleb tõlgendada kitsalt ning see puudutab isikuandmeid, *mis ka konkreetselt ja tegelikult* võivad kahjustada üksikisiku *eraelu puutumatust* ja isikupuutumatust, **seadis kohus antud juhul isikuandmete kaitse kõrgemale, kui õiguse saada juurdepääs kogu teabele**. Kohus rõhutas, et eraelu riive põhjenduseks peab olema selge vajadus. Ilmselt võib vajadust tõlgendada pigem kui õiguslikku alust isikuandmete avaldamiseks, sest kohus viitas, et hinnata tuleb teabe sisu ja keelduda teavet väljastamast, kui see võib riivata eraelu puutumatust. Sarnaseid samme nagu kohtud on toonud ärisaladuse, otsustusprotsessi või õigusanalüüsi juures teabevaldaja kaalumiskohustusena (riive ja avalik huvi), kohus isikuandmete juures ei käsitlenud.

Samas, on ka vastupidiseid olukordi. Euroopa Toiduohutusamet koostas taimekaitsevaldkonnas töörühma, kes töötas välja juhise, mida said eksperdid kommenteerida ning amet keeldus avalikustamast märkused esitanud välisekspertide nimesid. Kuigi juhis ja kommentaarid olid avalikud, võimaldasid nimed neid kommentaaridega siduda. Siin kordas kohus, et isikuandmeid tohib edastada üksnes juhul, kui on tõendatud andmete saamise vajalikkus ning ei ole alust karta andmesubjekti õigustatud huvide kahjustamist. Tuginedes üldisele läbipaistvuse nõudele, ei saa läbipaistvuse eesmärki automaatselt eelistada isikuandmete kaitse õigusele. Kohus leidis, et juhise eelnõule märkused esitanud ekspertide nimede avalikustamine pigem ei kahjusta nende eraelu puutumatust. Selline avalikustamine oleks iseenesest võimaldanud hajutada kahtlusi erapooletuses ja andnud puudutatud ekspertidele vajadusel võimaluse vaidlustada olemasolevate õiguskaitsevahendite abil nende erapooletuse kohta esitatud väited.[199] Samas ei viita kohus siin avaliku huvi kriteeriumile (art 4 lg 2 viimane lause), vaid kaalub üksnes seda, kas see kahjustaks eraelu või mitte. Võimalik, et viimases kaasuses soodustas nimesid avaldama asjaolu, et tegemist oli tasuliste kaasatud ekspertidega[200] ning tegemist oli juhise eelnõu otsustusprotsessiga, samas kui eelnevas kaasuses olid kõne all ettevõtjate isikuandmed EL aluslepingute kohase rikkumismenetluse uurimisstaadiumis käsitlevas dokumendis.[201]

Isikuandmete avaldamise näiteks võib võtta aluseks ka hiljutised kaasused IKÜM-i kontekstis. Võimalik, et need kujutavad uuemat trendi. Nagu eelpool mainitud sätestab IKÜM art 86 isikuandmete töötlemise ja üldsuse juurdepääsu ametlikele dokumentidele. Norm lähtub andmete avaldamisel eesmärgist, kus eeldatakse avalikes huvides oleva ülesande täitmist. Ka Eesti õiguse kohaselt täidetakse kodanikule vastates haldusülesannet, lähtudes haldusmenetluse põhimõtetest – proportsionaalsus, eesmärgipärasus jms (HMS § 3–5). Kui haldusmenetlus on üldjuhul avalik, tuleb siiski järgida ka IKÜM-is sätestatut, samuti on haldusorgan kohustatud hoidma saladuses riigi- ja ärisaladust, välisteabe **ja asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmed** (HMS § 7 lg 1, 3 ning 4). Sellest võivad teha erisusi seadused (või IKÜM), kuid küsimus ongi erisuste piirides.

Euroopa Kohus on korduvalt viidanud, et kui isikuandmed ei ole piiratud juurdepääsuga, on nad sisuliselt igaühele kättesaadavad. Näiteks nn karistuspunktide kaasuses[202] võimaldas Läti pärida igaühel isikukoodi põhiselt isikute liiklusrikkumiste eest saadud karistuspunkte. Euroopa Kohus märkis, et kuigi Läti **õigusnormides viidatud liiklusohutuse parandamine kannab endas liiklusohutuse tagamise näol üldise huvi eesmärki,** mida liit ka tunnustab ja **liikmesriikidel on õigus kvalifitseerida liiklusohutus „avalikes huvides olevaks ülesandeks**“, ei olnud kohtu hinnangul isikuandmete töötlus eesmärgi saavutamiseks vajalik. Riigil tulnuks arvesse võtta andmete tundlikkust, **kuna see võib põhjustada ühiskonna hukkamõistu ja tuua kaasa andmesubjekti stigmatiseerimise**.[203] Nii leidis

[198] Euroopa Kohus, 29.06.2010, C-28/08, (komisjon vs The Bavarian Lager Co. Ltd), p 63.
[199] Euroopa Kohus, 16. juuli 2015, C-615/13 P (kokkuvõte), ClientEarth vs Pesticide Action Network Europe (PAN Europe).
[200] Euroopa Kohus, 16. juuli 2015, C-615/13 P, (otsus), ClientEarth vs Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), p 54.
[201] Euroopa Kohus, 29.06.2010, C-28/08, (komisjon vs The Bavarian Lager Co. Ltd), vt p 25 ja 76.
[202] Euroopa Kohus, 22.06.2021, C-439/19, (Läti karistuspunktide kaasus).
[203] Samas (C-439/19), p 109-113.

kohus, et ***isiku õigused kaaluvad üles*** **avaliku huvi tutvuda ametlike dokumentidega kui ka õiguse teabevabadusele.** Seega ei olnud IKÜM art 86 eesmärk kohane. Kohus märkis eraldi ära, et ka IKÜM art 85 sätestatud õigust teabevabadusele ei saa tõlgendada nii, et see õigustab teabe edastamist igale isikule, kes taotleb isikuandmeid liiklusrikkumiste eest määratud karistuspunktide kohta.[204] Nii tuleb avaliku huvi ja isiku õigusi kaaluda ka teabe kättesaadavaks tegemisel dokumendiregistris (sisuliselt allikas, mis on kasutamiseks igaühel). See tähendab, et olulised on nii andmed, mida avaldatakse kui ka eesmärk, miks seda tehakse. Just seetõttu on piiratud dokumendiregistris igasugune seos näiteks kirjutajaga ja lähtepunktiks ei ole see, kas see on oluline riive.

Ka 2022. a tehtud Euroopa Kohtu otsus liikmesriikide territooriumil registreeritud äriühingute tegelikke kasusaajate andmete avaldamisel lõppes eelmisega sarnaselt.[205] Nimelt sätestas rahapesuvastane direktiiv liikmesriikidele kohustuse pidada registrit, mis sisaldab teavet nende territooriumil registreeritud äriühingute või muude juriidiliste isikute tegelike kasusaajate kohta. Pärast selle direktiivi muutmist tuli teha osa sellest teabest igal juhul üldsusele kättesaadavaks. Kohus leidis et üldsuse juurdepääsu võimaldamine tegelikke kasusaajaid käsitlevale teabele (mida tuleb käsitleda isikuandmete töötlemisena) kujutab endast eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse rasket riivet (Euroopa Liidu põhiõiguste harta art-d 7 ja 8) olenemata sellest, kuidas edastatud teavet hiljem kasutatakse. Oluline on see otsus ka seetõttu, et **kohus viitab normi ebamäärusele.** Nimelt tõdes Euroopa Kohus, et seda riivet reguleerivad materiaalõigusnormid ei vasta selguse ja täpsuse nõudele – andmed, **mis tuleb teha „vähemalt" teatud osas üldsusele kättesaadavaks, ei ole piisavalt määratletud**. See viib meid tagasi juurdepääsupiirangu algse teemapüstituse juurde, et millisel eesmärgil avaldatakse kõik „vähem tähtsad" isikuandmed, kui neile piirang ei kohaldu. Teabe saamise kontekstis viitab kohus ajakirjanduse ja kodanikuühiskonna organisatsioonide puhul **pigem õigustatud huvi alusele**, mis tähendaks eraldi õiguslikku alust (vähemalt IKÜM-i kontekstis) ja teabevaldaja igakordset õigustatud huvi olemasolu hindamist.

Ka käesoleval aastal langetatud otsuses ei leidnud kohus varasemaga võrreldes midagi teisiti.[206] Ettevõte küsis Lõuna-Savo esimese astme kohtult (suuliselt) teavet konkreetse isiku võimalike kantavate või juba kantud kriminaalkaristuste kohta, kes osales selle äriühingu korraldatud konkursil, et teha kindlaks tema varasem kohtulik karistatus (p 19). Nagu asjamenetlusest nähtub, **hindas kohus ka siin teabeväljastuse õigustatust ja seda IKÜM art 86 valguses, sõltumata sellest, et küsis konkreetne isik ning teave ei olnud nö otse juurdepääsetavana avaldatud** (nagu oli Läti kaasuses). Ka siin rõhutas Euroopa Kohus sama, et **omavahel tuleb kaaluda ühelt poolt üldsuse õigust tutvuda ametlike dokumentidega, mis on ette nähtud IKÜM art-s 86, ning teiselt poolt põhiõigusi eraelu puutumatusele ja isikuandmete kaitsele, mis on sätestatud harta art-s 7 ja 8** (p 51). Põhiõigused eraelu puutumatusele ja isikuandmete kaitsele ei ole absoluutsed eelisõigused, seega võib piiranguid seada tingimusel, et vastavalt harta art 52 lg 1 on need **ette nähtud seadusega** ning **riivet sisaldavas** õigusaktis **peavad** olema **selged ja täpsed reeglid, mis reguleerivad asjaomase meetme ulatust ja kohaldamist** (p 52). Andmetega, mis puudutavad tegevust, millega kaasneb ühiskonna hukkamõist, tutvumise võimaldamine võib stigmatiseerida asjaomast isikut ja kujutada endast seega tõsist sekkumist tema era- või tööellu (p 54). Seega ei olnud siingi õiguspärane tõlgendada art 85 ette nähtud teabevabaduse õigust viisil, kus see õigustab teabe **avaldamist igale isikule, kes taotleb isikuandmeid süüteoasjades süüdimõistvate kohtuotsuste kohta** (p 56).

Õigusteadlaste aruteludest kostub arvamusi, et objektiivselt hinnates tundub seadus eraelu kaitseks juurdepääsupiirangute seadmisel üsna mõistlik ning tasakaal ei ole paigast ära – küll tundub tasakaal paigast ära olevat just seaduse rakendamisega ning põhjuseks on pigem sisereeglite puudumine.[207] **Seega on oluline koht just juhistel, tuues erinevaid näiteid ja ilmestades võimalusi teabe avaldamiseks, samal ajal kaitset vajavat teavet kaitses.** Kõige halvem tulemus oleks see, kui liialt avar tõlgendus riive puudumisest võiks olla heidutav meede, et kodanikkond üldse riigivõimu poole

[204] Samas (C-439/19), p 120, 121.
[205] Euroopa Kohus, 22.11.2022, liidetud kohtuasjad C-37/20 ja C-601/20 (WM ja Sovim SA vs Luxembourg Business Registers).
[206] Euroopa Kohtu otsus, 07.03.2024, C-740/22 (Endemol Shine Finland Oy).
[207] K. Pormeister. Riigiasutuste dokumendid saavad AK-märke liiga lihtsalt. 06.11.2022, (18.06.2024).

pöörduks, mistõttu on andmete avaldamisel siiski oluline tagada seaduslikkus ja ettenähtavus, mis ei peaks tulenema juurdepääsupiirangust vaid selgemalt seaduse normist.

Teabe läbipaistvust saab suurendada hoopis teistel viisidel, tehes seda pigem praktika muutusega. See tähendab, et kui dokumendiregister võimaldab koostada vastuse viisil, kus vastusest otse isikuandmeid ei nähtu (kontaktandmeid ega muud sellist) ning vastus koostatakse umbisikuliselt (nt adresseerides selle Lg pöörduja) võiks vastuskiri üldsusele huvipakkuval teemal olla leitav avalikust dokumendiregistri vaatest ilma, et isiku eraelu saaks üldse riivatud.

Selleks, et isikuandmete töötlus oleks kooskõlas igapäevategevustega, tuleks mõelda tegevused läbi ja hinnata kooskõla õiguslike alustega. Näiteks töövõtu- ja käsunduslepingud füüsiliste isikutega, kus lepingus kajastatakse nii osapooled, teostatava töö sisu ning tasutav summa, samuti eraisiku muud andmed (kontakttelefon, konto number, võimalik, et muud andmed veel). Esmalt toimub töötlus andmesubjekti osalusel, et leping sõlmida (IKÜM art 6), digitaalse allkirja nõuded ja teenuse usaldusväärsusega tagatavate andmete koosseis lähtub samuti õigusaktidest toodust (seega on need andmed vajalikud lepingu sõlmimiseks, et kokkulepe fikseerida, EUTS ja EL-i määrus[208]). Seejärel on teabevaldaja kohustatud kandma (kõik andmed, mis moodustavad lepingu tervikluse) dokumendiregistrisse (AvTS § 12), et täita juriidiline kohustus (IKÜM, art 6). Lepingu osapool on sellisel juhul avalikust dokumendiregistrist näha mitte seetõttu, et seos lepinguga on vähem oluline eraelu vaatest, vaid seetõttu, et täita teisi seaduses sätestatud kohustusi. Kui füüsilise isiku puhul sätestab seadus selge eelduse, et tema kohta ei tohi olla teave isikuga seostatav (AvTS § 12 lg 3^1), siis lepingute puhul, millega delegeeritakse ülesanded täielikult või osaliselt kolmandale isikule, tagatakse lepingupoole nime avaldamisega dokumendiregistri avavaatest näiteks kohustusi, mis võivad tuleneda AvTS-ist (nt eelarveliste varade kasutus) või teistest seadustest (nt teenuste tellimisel RHS-i üldpõhimõtted, ATS-i alusel teenistujate ülesandeid, korruptsioonivastase seaduse eesmärgid jne). Lähtudes just seaduses toodud kohustusest, tuleb ka saabunud ja lahendamist või vastamist vajavate dokumentide vastustele lisada vastutava struktuuriüksuse nimetus ning ametniku või töötaja nimi (AvTS § 12 lg 4) jne.

Seetõttu on küsitav, kas isikuandmete avaldamiseks terves avalikus sektoris saab olla õiguslikuks aluseks seaduse eesmärk iseenesest. See ei vastaks IKÜM-i üldpõhimõtetele (eesmärgipärasus ja minimaalsus) ja küsimus AvTS-i ja IKÜM-i kooskõlast jääb. Ka teiste vaadeldud riikide näited ei sisaldanud AvTS-iga sarnast kitsendust eraelu kohta (oluline, mitteoluline) ning pigem on kaitse laiem ning andmetöötlused eraldi sätestatud (nt ka isikukoodide töötlus).

Lähtudes eraelu riivest, arutles Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegium 2018. a väljastatava teabe ja eraelu piiride üle.[209] Kaebaja ei rahuldunud sellega, et talle kinnitati, et prokurör vastab seaduse nõuetele ning ta nõudis diplomit. Ringkonnakohus leidis, et asutusele esitatud teave (st ka ametisse määramise käskkirja alusena esitatud diplom), muutub selle asutuse teabeks ning avaldada tuleb nö haridustase jms, mida ei tehtud. Kohus aga sedastas täpsustavalt, et küsija huvi ei kaalu üles prokuröri eraelu riivet, saada diplom. Kohus selgitas seda järgmiselt: haridusdokumendilt ei nähtu pelgalt ametniku haridustase ja eriala (mille ametiasutus on kohustatud AvTS § 28 lg 1 p 6 ja § 29 lg 1 kohaselt avalikustama oma veebilehel), vaid ka lõpetatud haridusasutus, õppimise aeg, õppetulemused jmt, mis võivad iseloomustada muu hulgas isiku päritolu ja varasemat elukohta ning anda tema kohta muud teavet. Kohus lähtus kaalutlusest, kus oluline on see, kui intensiivselt riivaks teabele juurdepääsu võimaldamine andmesubjekti privaatsust. Ringkonnakohtu hinnangul ei kaalunud kaebaja huvi haridusdokumendi saamiseks üles kolmanda isiku eraelu kaitse vajadust ning prokuratuur oli AvTS § 28 lg 1 p 6 alusel avalikustanud oma veebilehel andmed selle kohta, et isik on jurist, kelle kvalifikatsioon vastab magistrikraadile, hinnangu andis kvalifikatsioonile ka Eesti ENIC/NARIC keskus, mistõttu ei saanud kohtu hinnangul olla mõistlikku kahtlust, et isiku haridustase ei vasta seaduse nõuetele (prokuratuuri seaduse § 15 lg 1 p-s 1 sätestatud nõudele). Seega on ka Eesti kohtud kaalunud teabe avaldamisel isikule kaasnevaid riiveid ja pigem jaatanud riive olemasolu, piirdudes teabe avaldamisel minimaalselt vajalikuga. Samas ei saa olla praktikas kindel, et diplomi osas oleks võinud ükskõik milline muu asutus kui teabevaldaja, sarnasele tulemile jõuda (diplom kui haridust tõendav dokument).

[208] E-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seadus, RT I, 25.10.2016, 1.
[209] Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegium, 19.06.2018, 3-17-701/19, vt p-d 11-14.

Edasistes tegevustes tasuks täiendavalt analüüsida isikuandmete töötlemise aluseid ja juurdepääsupiirangu algset eesmärki. Kui eelduseks on olnud avaldada ehk võimaldada juurdepääs üldsusele teatud juhtudel, eeldaks see eraldi sätet ja sarnaneks pigem AvTS § 38 lg-tele 1 ja 4 (teatud juhtudel, kui selleks võib olla avalik huvi). Viimane viitab konkreetsele ja üksikule juhtumile, kui üldisele avaldamisele. **Seetõttu võib olla otstarbekas määratleda isikuandmete avaldamine selgelt läbi konkreetse avaliku huvi, mitte läbi juurdepääsupiirangu. Mis on üldine huvi, eeldaks samuti teatud piire ja jääks suures osas praktika kujundada. Nii on mitmed riigid oma tasakaalupunkti õigusnormides leidnud. Piirang ise on selge huvi kaitseks ja selle murdmiseks peaks olema vastanduv huvi, mida kaaluda.**

Töörühmas arutleti tasakaalustava võimalusena erinormi kehtestamist ajakirjanikele. Ühest küljest on teatud erinormid juba kehtivas õiguses olemas (vt AvTS-i § 30 lg 4 ja IKS § 4). Avaliku teabe puhul ajakirjanike eelistamine võib olla üsna problemaatiline. Esmalt tähendaks see erisuse loomist, kus eesmärgiks on andmete edasiavaldamine. Seega saab teave lõpuks nagunii avalikuks üldsusele ning erisuse tegemine muutub seetõttu sisutühjaks. Teatud teabe puhul tähendaks see ilmselt ka eriluba teabega tutvumiseks, kuid problemaatiline oleks seegi. Mõlemal juhul põrkutakse olukorraga, kus „ajakirjanikku“ kui sellist defineeritud ei ole. Õiguskirjanduses on viidatud, et **just internet on muutnud ühiskonna raamtingimusi selles vallas oluliselt ning loonud uue võrguavalikkuse ja igamehe võrguajakirjanduse**. Laia tõlgenduse kohaselt tuleks pidada seega igaüht, kes midagi internetis avaldab, ajakirjanikuks.[210]

Euroopa Kohus on viidanud, et võttes arvesse sõnavabaduse tähtsust demokraatlikus ühiskonnas, tuleb sellega seonduvaid mõisteid, mille hulka kuulub ajakirjandus, tõlgendada laialt.[211] **„Ajakirjanduslik tegevus“ on selline tegevus, mille eesmärk on teabe, arvamuste või mõtete üldsusele avalikustamine**, olenemata edastamise vahendist.[212] **Seega ei välista teabe avaldamine mitte kedagi olemast „ajakirjanik“ – st et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole oluline, kas teabe avaldaja on kutseline ajakirjanik**.[213] Seetõttu tekiks erisuse kaalumisel ka see küsimus, et kes on siis see teabe saaja? Selle määratlemisel jääks aga erisuse eesmärk kaheldavaks, sest teabe saaja eesmärgiks on teabe avaldamine ikkagi lõpuks üldsusele.

Ka õigusteadlased ja Euroopa Inimõiguste Kohus on tauninud erisuse tegemise põhjendatust vaid ajakirjanikele (kui see isegi defineerida), sest kõrgendatud vajadus juurdepääsuks tuleb lisaks ajakirjanikele tagada ka kirjanikele ja akadeemilistele uurijatele, kui nad käsitlevad avalikkuse tähelepanu all olevaid küsimusi, ning blogijatele ja sotsiaalmeedia tuntud kasutajatele.[214] Nii näiteks viidatakse **ka Tromsø konventsiooni seletuskirjas, et konventsioon annab igaühele õiguse pääseda juurde ametlikele dokumentidele, olenemata nende motiividest ja kavatsustest.** Kuigi konventsiooni sätted on ajakirjanike jaoks eriti olulised, andes neile vajalikud vahendid, et täita oma järelevalverolli avalike institutsioonide nõuetekohase toimimise üle – mis on demokraatlikus ühiskonnas väga oluline ja mida on tunnustanud ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika – **ei tehta konventsioonis nende ja teiste isikute vahel mingit vahet. Juurdepääsuõigus kehtib nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele ilma igasuguse diskrimineerimiseta**.[215] Sarnasest põhimõttest on lähtutud ka AvTS-is.

d) Poolte võrdsuse tagamine kohtumenetluses

[210] M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. 2011, (18.06.2024).
[211] Vt selle kohta Euroopa Kohus, 16.12.2008, C 73/07, (Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia), p 56.
[212] Samas (C 73/07), p 61.
[213] Euroopa Kohus, 14.02.2019, C-345/17, p 55.
[214] Arenguseire Keskuse tellitud uuring. M. Pild. K. Turk, K. Kose, M. Lehemets. Avaliku teabe kasutusvõimalused, 2022, lk 40. Viidatud EIK lahendile 2020. a (EIKo 10090/16, Centre for Democracy and the Rule of Law vs. Ukraina),
[215] Council of Europe. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Tromsø, 18.VI.2009, lk 4, p 17-18, (10.07.2024).

AvTS § 35 lg 2 p 4 sätestab, et *riigi-, kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise* isiku juht võib AK-ks tunnistada *tsiviilkohtumenetluses* riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni. Ka see on üks alustest, mis on probleemkohana tõusetunud ning olnud vaidlusobjektiks kohtumenetlustes. Mitmel juhul on viidatud sätet kohaldatud just kohtuvaidlustes õigusanalüüsidega seonduvalt.

Riigikohtu halduskolleegiumi nõustus 2022. a, et riigi kohustus avalikustada advokaadibüroolt tellitud õiguslik hinnang *võib riivata halduskohtumenetluse poolte võrdsuse põhimõtet* (HKMS § 2 lg 6) **ning *pärssida riigi välise* nõustamise kasutamist**.[216] Eesti kohtusse jõudis vaidlus seetõttu, et ettevõtte esindajaks olev vandeadvokaat asus ministeeriumilt välja nõudma riigi poolt riigiasutuse kui menetlusosalise kaudu konkreetses vaidlusküsimuses õigusteenust osutavalt **advokaadilt tellitud õiguslikku analüüsi** (p 5, 8, 9), lähtudes sellest, et õiguslik hinnang on analüüs, mida on keelatud AvTS § 36 lg 1 p 8 alusel AK-s tunnistada, ka AvTS § 28 lg 1 p 18 kohustab analüüsid avalikustama (p 11.3).

Riigikohtu kolleegium viitas mitmele olulisele aspektile:

- Esmalt, sellise analüüsi **AK aluseks ei saa olla kohtumenetluse normid, vaid ikka AvTS.** Kohtumenetluse normide kohaldamine eeldaks, et taotletakse teavet kohtult kui teabevaldajalt, kuid kaebaja on teabenõude esitanud ministeeriumile, mitte kohtule. Kui sama teavet nõutakse kohtult, **lähtub kohus toimiku materjalide avaldamisel talle kehtivatest juurdepääsupiirangutest** (p 20).

- AvTS § 35 lg 2 p 4 ei kohaldu, sest sättes on **mõeldud eeskätt käimasolevat või peagi algavat konkreetset tsiviilkohtumenetlust ning sätet ei ole võimalik tõlgendada selliselt, et see lubab asutuse juhil tunnistada AK-ks ka mistahes võimaliku hüpoteetilise tulevase kohtuvaidluse korral**. Ministeerium ei olnud menetlusosaline tsiviilkohtumenetluses, mille puhul õigusliku hinnangu avalikuks tulek võiks tema huvisid kahjustada. **Seadusandja on AvTS § 35 lg 2 p 4 loomisega selge sõnaga otsustanud kaitsta riigi kui menetlusosalise huvisid ainult tsiviilkohtumenetluses**. Sellest tulenevalt ei saa AvTS § 35 lg 2 p 4 tõlgendada selliselt, et see kohaldub ka halduskohtumenetluse puhul (p 28).



- **Kolleegium nõustub, et riigi kohustus avalikustada advokaadibüroolt tellitud õiguslik hinnang võib riivata halduskohtumenetluse poolte võrdsuse põhimõtet** (HKMS § 2 lg 6) ning **pärssida riigi välise nõustamise kasutamist**. Kui seadusandja soovib selle vältimiseks kehtestada aluse keelduda juurdepääsu andmisest väljastpoolt asutust tellitud õiguslikele hinnangutele (vrd AvTS § 35 lg 2 p 3), **siis tuleb tal vastav erand luua.** Kolleegium viitab siinkohal nii Tromsø art 3 lg-d 1 ja 2 kui ka EL õigusele, milles on **erinevalt avaliku teabe seadusest osal juhtudel keelatud juurdepääs Euroopa Liidu institutsioonide dokumentidele, mille avalikustamine võiks kahjustada ka õigusnõustamist**.

Näiteks veel hiljuti, so 2023. a, jõudsid pooled AvTS-i kontekstis õigusanalüüsi väljastusvaidlusega kohtusse. Vaidlus oli ministeeriumi ja advokaadi vahel, kus ministeerium keeldus välja andmast kogu küsitud teavet. Juba eelpool viidatud 2023. a Tallinna Ringkonnakohtu määruses, mis käsitles küll

[216] Riigikohtu halduskolleegium, 18.04.2022, 3-20-1265.

inspektsiooni ja ministeeriumi eriarvamuste lahenduskorda, vaidlesid ministeerium ja AKI, kas kogu advokaadibüroo ja ministeeriumivaheline teave, sh õigusarvamused, tuleb väljastada või mitte.[217]

Viidatud 2022. a Riigikohtu seisukohaga võib tõmmata paralleeli määruse 1049/2001 kohaldamispraktikaga. Riigikohus viitas kohtuotsuses Euroopa Kohtu lahendile,[218] kus ettevõte oli esitanud EL-i Ravimiametile teabe, et saada EL-is tingimuslik ravimi müügiluba. Advokaadibüroo esitas määruse 1049/2001 alusel taotluse EL-i Ravimiametile, et tutvuda mitme ravimiloa saanud ravimit puudutava dokumendiga. Loa saanud ettevõte palus ametil teatud info kinni katta, tuues põhjenduseks, et tutvumise taotlus on ilmselt esitatud seetõttu, et ettevõtte emaettevõtjaga ollakse Ameerika Ühendriikides kohtus ning kui see aruanne avalikustataks, kahjustataks tõsiselt selle ettevõtte majanduslikku huvi, ilma et avalikustamine oleks ülekaaluka üldise huviga põhjendatud. Amet väljastas teabe ja pooled jõudsid kohtusse. Euroopa Kohus viitas, et kohtupraktikast nähtub, et kui liidu institutsioon, organ või asutus, otsustab teabe saamise taotluse rahuldamata jätta mõne määruse 1049/2001 art 4 sätestatud avalikkuse üldpõhimõttest tehtava erandi alusel, **on ta põhimõtteliselt kohustatud selgitama küsimust, kuidas dokumendiga tutvumine võib konkreetselt ja tegelikult kahjustada selle erandiga kaitstud huve, kusjuures sellise kahjustamise oht peab olema mõistlikult ettenähtav, mitte puhtalt hüpoteetiline** (p 51). Samamoodi **peab isik, kes taotleb mõne erandi kohaldamist, esitama liidu asjaomasele institutsioonile, organile või asutusele õigel ajal samaväärseid selgitusi** (p 52). Neid andmeid ei saa pidada erandi alla kuuluvaks pelgalt põhjendamata kinnituse alusel üldise kuritarvitamise ohu kohta (p 53) ning leidis, et otsus piirangut mitte kohaldada, oli õige (p 57). **Kohus selgitas lisaks, et viidatud määruse erandi alla kuuluvad kohtupraktika alusel liidu institutsiooni poolt liidu kohtu menetluses esitatud seisukohad ehk eranditult kohtumenetluse tarbeks** (p 30, 31). Kohus leidis, et **kui isikule on võimaldatud institutsiooni valduses oleva dokumendiga tutvuda nagunii** ning tal ei ole keelatud seda dokumenti teisele isikule avaldada ega vajaduse korral seda avalikustada (p 41), siis sisuliselt oleks saanud teabega tutvuda nagunii määruse art 6 alusel (p 46). See tähendab, et igaüks saanuks teabega tutvuda ja anda selle ise näiteks kolmandale isikule edasi, mistõttu puudus alus konkreetsele küsijale teabe väljastamisest keelduda.

Lisaks sätte laiendamise kaalumisele (millised menetlused ja kas eelnev õigusnõustamine), on AKI tõdenud sätte kohaldamisala avaramat tõlgendusvajadust eraõiguslike isikute suhtes (teabevaldajaga võrdsustatud isik). Inspektsioon on eraõiguslike avaliku teabe valdajate juhises selgitanud, et kui riigiasutus võib tsiviilkohtumenetluses enda kui menetlusosalise huve kahjustada võivale teabele seada piirangu kuni kohtulahendi tegemiseni, peaks olema ilmne, et arvestades sätte eesmärki võib sellist piirangut enda kaitseks rakendada ka teine teabevaldaja, sh eraõiguslik isik.[219] **Seega võib avalikes huvides vajada kaitset ka võrdsustatud isiku valduses olev teave. Kui laiendada piirangu kohaldamise puhul menetluste ja ka adressaatide ringi, on oluline seegi, millist huvi see õigus kahjustada võib ja kellel see huvi tekkida saab**. Sarnaselt varasemalt riigi välissuhtlemist käsitletud piirangule, võib olla asjakohane vaadelda riiki laiemalt (nt kohalik omavalitus jne).

Näiteks on Tromsø kohaldatav laiemale avaliku võimu kandjate ringile, mistõttu võib kaitse olla AvTS-i käesoleva sõnastusega kitsam kui konventsioon eeldaks (vt konventsiooni avaliku võimu kandjate definitsiooni).[220] Kitsam piirangu kohaldamisala tagab loomulikult suurema läbipaistvuse, sest piiranguid võib kohaldada, kuid ei pea (Tromsø art 3 lg 1 sissejuhatav lause), samas võib see jätta teatud juhtudel erinevate huvide tasakaalustamise puudulikuks. Kaitstavad huvid on suunatud laiemalt avalike huvide kaitsele (rahaline tagasinõue eraettevõtjalt vms), mistõttu tuleks säte vaadata tervikuna üle laiemalt. Näiteks sätestab ka AvTS § 38 lg 4 asutuse juhile õiguse avaldada AK teavet vaid siis, kui

[217] Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegium, kohtumäärus, 14.06.2023, 3-23-661.
[218] Euroopa Kohus, 29.10.2020, C-576/19, (P. Intercept Pharma Ltd ja Intercept Pharmaceuticals, Inc. versus Euroopa Ravimiamet).
[219] Andmekaitse Inspektsioon. Täiendatud 2017. Eraõiguslike avaliku teabe valdajate juhis, § 10, lk 11, (18.06.2024).
[220] Konventsiooni art 1 lg 1 p a, i: *avaliku võimu kandjad* on riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud valitsus- ja haldusasutused.

see ei kahjusta riigi huve (aga ka mitte *omavalitsuse* huve). Seega ei ole seadus õiguste tasakaalustamisel avaliku teabe haldamisel ja selle piiramisel pidev.

Seoses kohtumenetlustega on Tromsøs toodud piirang üldisemalt – kaitsta poolte võrdsust *kohtumenetlustes* ja tagada tõhus kohtuhaldus (art 3 lg 1 p i). Samamoodi on see üldisemalt määruses 1049/2001 − mille avaldamine kahjustaks *kohtumenetlust ja õigusnõustamist* (art 4 lg 2 taane 2). Siin on selgelt ja eraldi välja toodud õigusnõustamine kui selline.

Soome hõlmab kohtumenetluse puhul nii ettevalmistavat teavet kui ka laiemat isikute ringi (kui juurdepääs oleks vastuolus avalik-õigusliku äriühingu või äriühingu, asutuse, sihtasutuse või üksikisiku huvidega kohtuprotsessis). Ka Taani viitab eraldi ekspertide kirjavahetusele, mida kasutatakse kohtumenetluses või selle läbiviimise kaalumiseks jne.

TROMSØ

Artikkel 3. Võimalikud ametlikele dokumentidele juurdepääsu piirangud
1. Konventsiooniosaline **võib piirata** ametlikele dokumentidele juurdepääsu õigust. Piirangud **peavad olema seaduses täpselt sõnastatud, demokraatlikus ühiskonnas vajalikud** ja proportsionaalsed piirangu eesmärgiga:
...
i) kaitsta poolte võrdsust **kohtumenetlustes** ja tagada tõhus kohtuhaldus.

MÄÄRUS 1049/2001

Artikkel 4
Erandid
....
2. Institutsioonid **keelavad juurdepääsu** dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:
....
- **kohtumenetlust ja õigusnõustamist.**

Kui laialt tuleks piirangusäte sõnastada AvTS-is, eeldaks täiendavat analüüsi, sest täna kehtib olukord, kus samale teabele kehtivad erinevad piirangud (AvTS-i alusel haldusorganil ja kohtumenetluses kohtul).

Analüüs eeldaks koosmõju hindamist menetlusseadustikega, arvestades lisaks kohtupidamise avalikkuse ja selle märgi all tehtavate muudatustega (nt Justiitsministeeriumi eelnõu, mille eesmärgiks on avaldada ka veel jõustumata kohtuotsused)[221]. Nii ei ole võimalik selle piirangu lõplikku lahendust otsustada pelgalt AvTS-i pinnalt, sest erinevad eelnõud muudavad ka tänase AvTS-i põhimõtet, kus piirang võib kehtida kuni otsuse jõustumiseni, samas muudetakse seda põhimõtet oluliselt menetlusseadustega (jõustumata sisu avaldaks varem). Sõltuvalt sellest, milline teave saab enne lõplikku otsust avalikuks (resolutsioon, otsus), sõltub ka AvTS-i piirangu sisuline kohaldamisala.

Töörühmas jäid kõlama erinevad eesmärgid. **Osade sõnul peaks olema sõnastus laiem, kus on tagatud kooskõla menetlusseadustikega ning arvestada nii Eesti, Euroopa Kohtu kui Euroopa Inimõiguste Kohtu menetlustega, mille menetlustähtajad on erinevad**. Sama teave peaks olema kaitstav piisaval määral ja ühtviisi erinevate teabevaldajate juures. Kaetud võiksid olla ka esitatavad seisukohad.[222]

Teisalt rõhutati teabesaamise vajadust olulistes küsimustes, kus avalikkusel võib olla samuti suurem huvi. Oluline on ka AvTS § 30 lg 4, mille kohaselt on **riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused kohustatud edastama meediateenuse osutajatele või trükiajakirjandusele avalikustamiseks nende valduses oleva teabe sündmuste ja faktide kohta, mille puhul on eeldada avalikkuse huvi** (vt avalikkuse huvi ja avaliku huvi käsitlust isikuandmetega seonduvalt lisaks, sh ettepanekut, et isikuandmete kaitse puhul tuleks sätteid sellisel juhul täiendada.[223]). Oluline on, et ka laiendatud sätte

[221] Eelnõude infosüsteem. Halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse avalikkus) eelnõu.
[222] Näiteks on võimalik AvTS § 35 täiendada lisapunktiga, et kui see kahjustab õiglast kohtupidamist ja teabevaldaja kui menetluse osapoole huve (ülesannete täitmisel), siis võib AK-ks tunnistada asutuste vaheliselt adresseeritud dokumendid (kirjad, arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm) ning § 35 lg 2 p 4 – kui vaidluste lahendamise menetluses (mis võimaldaks katta ka erinevad kohtumenetlused)…. kuni lahendi tegemiseni.
[223] G. Keppi. Avalik huvi, avalikkuse huvi ja isikuandmete kaitse. Juridica, 4/2024, lk 297–303.

puhul jääb kehtima reegel, et kaaluda tuleb erinevaid huve – kas väljastamine kahjustaks riiki (omavalitsuste vm huve) või mitte, mistõttu laiendamine ei tähendaks absoluutset väljastamiskeeldu.

Siinjuures on võimalik kaaluda erinevate normide omavahelise kooskõla tagamiseks täiendavate juhiste andmist.

e) Asutuse siseseks kasutamiseks mõeldud teabe piirang muudel juhtudel

Täpsustamist vajaks seaduses üsna lahtiseks jäetud võimalus, tunnistada juhil AK-ks veel midagi, kus otsustuspiirid sisuliselt puuduvad. Läbipaistvuse kaalutlustel tekib põhjendatud küsimus, et milline on AvTS § 35 lg 2 kohane praktika ja sisu ning kui lai on asutuse juhi kaalutlusotsustus.

- ***AK on põhjendatud juhul asutusesisene teave, mida ei registreerita***

Esmalt jääb arusaamatuks, millised juhud on põhjendatud juhtudeks ning teisalt on ebaselge, kas need võivad erineda seaduses toodud detailsetest alustest (AvTS § 35 lg 1). AvTS-i kohaselt võib dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita, tunnistada põhjendatud juhtudel AK-ks.

Seaduse autorid on selgitanud, et seadus jäeti lahtiseks teadlikult. Siis kui AvTS-i piirangud loodi, otsustas töögrupp ja hiljem ka Riigikogu, et piiratud ligipääsuga teabe lõplikku nimekirja ei saa seaduses paika panna, see ei olegi mõistlik. Piiratud ligipääsuga teabe peaks määratlemagi asutuse juht, et asja oleks võimalik lahendada paindlikumalt kui seadusega, mis on keeruline protseduur.[224] Samas ei ole läbipaistvuse põhimõttega ilmselt kooskõlas olukord, kui seadus jätab piirid niivõrd lahtiseks ja võimaldab – vaatamata ülejäänud üsna spetsiifilistele alustele seaduses – määrata selleks veel „erinevaid“ olukordi või aluseid ja seda igal asutuse juhil. Esmalt tekib küsimus, et millistest kaalutlustest juht neis asjus lähtuks (piirid peaks andma seadusandja) ning praktikas on sellel alusel pigem lähtutud lg-s 1 nimetatud alustest (või lg 2 muud juhud). Laia tõlgenduse puhul tekiks ilmselt küsimus, kuivõrd kooskõlas oleks see Tromsøga. Nagu konventsiooni seletuskiri selgelt ütleb, on selles toodud piirangud ammendavad ning konventsiooniga ühinenud riigid võivad neid kitsendada, mitte laiendada.[225] Seega võib piiranguid olla vähem, mitte rohkem.

2015. a sedastas halduskohus,[226] et kuigi Riigikontroll tugines piirangu seadmisel AvTS § 35 lg 2 p-le 3, siis jäeti kohtu hinnangul piirang põhjendamata (p 7). Nimelt tugines kaebaja oma selgitustes sellele, et Riigikontroll on märkinud, et „tööpaberid on käsitletavad seejuures dokumentidena, mida koosmõjus asjaoludega ei registreerita dokumendiregistris“, viidates AvTS § 35 lg 2 p-le 3. Kaebajale jäi aga arusaamatuks, mis on need asjaolud, mis õigustavad tööpaberi väljastamisest keeldumist ning viitas, et kui alus eeldab üksnes põhjendatud juhtu, siis mis see on. Kaebaja leidis, et paljasõnaline viide asjaoludele, neid konkretiseerimata, ei võimalda kontrollida, kas tegemist on põhjendatud juhuga või mitte.

Hiljutises kohtulahendis tugines Transpordiamet eksamiküsimuste korral samuti AvTS § 35 lg 2 p-le 3 ning palus kuulutada kohtuistung kinniseks vältimaks korduvkasutamist. [227] Ka siin viitas kohus, et AvTS § 35 lg 2 p 3, mille alusel olid meremeeste kvalifikatsiooni eksamitestid AK, ei esitatud kohtule dokumenti, millega oleks eksamitestid tunnistatud AK-ks, samuti ei nähtunud kohtule, et eksamitestid, mille küsimused saavad eksaminantidele eksami sooritamisel teatavaks ja millega võimaldatakse hilisemalt tutvuda, oleksid *asutusesiseselt adresseeritud* dokumendid. Eksamiküsimused ei olnud kohtu hinnangul ka HKMS § 79 lg 1 p 5 nimetatud äri-, autorisaladus või muu sellesarnane saladus (p 17). Kuigi kohus hindas piirangu sisu lähtuvalt menetlusnormide alustest, tuleneb kohtu selgitustest sama indikatsioon – sellel alusel puudub tegelik sisu ja seda sisustatakse enamasti teiste piirangute kaudu.

Seaduse algne idee võis olla tagada nö töörahu ja võimaldada asutusesiseseid materjale avalikkuse kui üldsusega mitte jagada. Siis ei olnud sellist digitaalset andmehulka ega erinevaid kanaleid. Praktikas

[224] ERR. Lang ja Tallo: ametnikud tahavad avaliku teabe seadust oma kasuks painutada, 30.11.2023, (10.07.2024).
[225] Council of Europe. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Tromsø, 18.VI.2009, lk 5, p 22, (10.07.2024).
[226] Tallinna halduskohus, 25.03.2015, 3-13-702.
[227] Tallinna halduskohus, 06.05.2024, 3-22-2731/45.

on tõusetunud ka küsimused, mis puudutavad näiteks **töötajate omavahelist kirjavahetust**. Lahendusena tuleks eristada teavet, millel on väärtus asutuse tegevuse vaatest ja millel mitte. **Kõik need olukorrad, mis eeldaksid otsustust ja analüüsi, tuleks korrastatult säilitada ja määrata vastavasse sarja** (AvTS § 41 lg 1^1), määrates ära juurdepääsupiirangu (AvTS § 34). Eelnõud, lepingud, kirjavahetus väliste isikutega (kodanikud, Riigikontroll jne), tuleb registreerida dokumendiregistris (AvTS § 11, § 12). Teave, mis tekib aga asutuse sisemise töökorraldusega ja mida ei peeta oluliseks, et see dokumendiregistris registreerida ja mis peaks jõudma sellisel kujul üldsuse kätte, tuleks korraldada teisel viisil. Ilmselt oleks ebamõistlik nõuda iga ametniku puudutatud kirjatüki avaldamist – pigem peaks olema sel siiski mingi väline mõju, väärtus. Kui tegemist on selgelt lõpliku dokumendiga ja selles kajastub oluline otsustus (vt varasemaid riikide näiteid), tuleks teave korrektselt säilitada ning määrata juurdepääsupiirangu alused. **See, millised juhud on täna veel AvTS § 35 lg-st 1 konkreetselt puudu ja mida tuleks selle alla paigutada, tuleks eraldi analüüsida ja määratleda.**

Näiteks on leitavad veidi selgemad sisekorrad, mis loovad töötajatele suurema kindluse, et igasugune nende poolik materjal ei kuulu väljastamisele: „Asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, *mida dokumendiregistris ei registreerita* ning mis *kajastavad asutusesiseseid ametkondlikke suhteid,* puudutavad õiguskantsleri *teostatava järelevalvefunktsiooni üksikasju ega sisalda* avalikkuse seisukohalt olulist teavet (AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel)“.[228] Nii on mitmed riigid öelnud, et kaitstav on asutusesisene teave ja avanud, mida selle all mõeldakse (nt Läti toob ettevalmistavad dokumendid jms, mis sarnaneb Rootsi käsitlusele, mida üldse dokumendiks pidada ehk mustandid/kavandid jms, ka Taani avab pikemalt, mis on just nn sisedokumendid, samuti on Taanis piiranguga teabeks nt protokollid, teise asutuse teenindamisel tekkiv teave jms).

Ka Euroopa Kohus on pidanud tegelema otsuseid ettevalmistava teabe väljastamisega.[229] Vaidlus seostus Århusi konventsiooni ja valdkondliku direktiivi, kui keskkonnaalase teabe läbipaistvuse ja kättesaadavuse tagamisega. Need sisaldavad samu põhimõtteid, konkureerides erinormidena AvTS-iga[230]. Kaasuse kohaselt esitati taotlus, milles **paluti sisuliselt võimalust tutvuda Iiri valitsuse nõupidamiste protokollidega.** Taotlus lükati tagasi. Iiri kõrgem kohus saatis selle peaministrile uuesti läbivaatamiseks, paludes siiski **hinnata nii avalikustamisega teenitavat üldist huvi ja avalikustamisest keeldumisega teenitavat huvi** (p 15, 16). Iiri siseriiklik kohus selgitas eelotsuse taotluses, et valitsuse **nõupidamised võivad kujutada endast konfidentsiaalset „tööd“.** Iiri põhiseaduse art 28 lg 4 kohaselt koguneb valitsus „kollektiivse organina“ ning **valitsuse nõupidamiste eesmärk** (nagu Iiri kõrgeim kohus on varem leidnud) **on võimaldada täielikku, vaba ja avameelset arutelu enne otsuste vastuvõtmist** (p 21). Eelotsuses küsiti, et kas liikmesriigi täitevvõimu selliste ametlike nõupidamiste protokolle, mille raames valitsuse liikmed kogunevad ja tegutsevad kollektiivse organina, tuleb protokollides sisalduvale keskkonnateabele juurdepääsu taotlemisel pidada „asutusesiseseks teabevahetuseks“ või „riigiasutuste tööks“ (p 31 p 1). Kohus leidis, et kui direktiivi erisused on üle võetud, võivad riigiasutused neile tugineda, et vaielda vastu neile esitatud teabenõuetele (p 35). **Nii võivad liikmesriigid sätestada**, et keskkonnateabe taotluse võib **jätta rahuldamata, kui taotlus käsitleb „asutusesisest teabevahetust**“, **kuid võttes arvesse seda, kas avalikustamine teeniks üldsuse huve** (p 36).

Euroopa Kohus selgitas siin seotud mõisteid lähtuvalt varasemast kohtupraktikast:

- „**asutusesisene teabevahetus**“ viitab teabele, mille autor on suunanud adressaadile kui abstraktsele üksusele (ametkonna liikmed või juriidilise isiku juhatus kui ka konkreetne isik, kes kuulub niisugusesse üksusesse – näiteks teenistuja või ametnik) (p 37),

- „**asutusesisene**“ tähistab teavet, mis ei välju **riigiasutuse sisekasutusest**, eeskätt juhul, kui seda ei ole avaldatud kolmandatele isikutele või kui sellega tutvumist ei ole üldsusele võimaldatud (p 38),

[228] Õiguskantsleri Kantselei teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise kord, p 2.2.6.
[229] Euroopa Kohus, 23.11.2023, C-84/22 (Right to Know CLG vs An Taoiseach).
[230] Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, RT I, 30.12.2023, 11. Vt nt keskkonnaseadustiku üldosa seadus, 4. ptk. „Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning keskkonnaalased menetluslikud õigused“.

- „**riigiasutuste töö**“, viitab riigiasutuste otsustusprotsessi viimastele etappidele, mis on riigisiseses õiguses selgelt määratletud kui töö, mille konfidentsiaalsus peab olema seadusega sätestatud (p 43).

Lõpuks leidis kohus, et valitsuse arutelude protokollid kuuluvad liri põhiseaduse art 28 lg 4 p-s 3 ette nähtud konfidentsiaalsuskorra kohaldamisalasse. See, kas küsitud teabes kajastusid arutelud, mis toimusid otsustusprotsessi viimases etapis, mis on liri õiguses määratletud kui „töö“, tuleb eraldi välja selgitada**. Seega on võimalik sätestada erisused, et tagada töörahu**.

Seaduse muudatusteks võib kavandatavaid sõnastusi vaadelda nii teiste riikide normide pinnalt kui ka EL-i määruse ja Tromsø sätteid. **Viimane sätestab selgelt näiteks võimaliku piirangu alusena võimukandjate sisese ja võimukandjate vahelise nõupidamise (art 3 lg 1 p k).** Samas tuleb siingi kaitstava huvi puhul seda tasakaalustada nn avaliku huvi testiga (kas siis seadusandja tasandil või siis jätta kaalumiskohustus igakordseks otsustamiseks).

EL-i määrus 1049/2001 näeb ette kaalutlemiskohustusega sätte, mis ühest küljest võimaldab piirata teabe väljastamist kui see on adresseeritud sisemiseks kasutamiseks, kui a) ei ole veel otsust või b) tegemist on sisemiselt suunatud arvamustega, kuid mõlemal juhul tuleb juurde kaaluda, kas selle teabe avaldamine ei teeni siiski ülekaalukalt üldisi huve.

Mida ebaselgem on piirangu alus ja mida ebamäärasemalt seda põhjendatakse, seda väiksem on tõenäosus, et piirang on põhjendatud ja püsib. Nii on see küsimus määruse 1049/2001 puhul oluline just seetõttu, et liikmesriik võib määrata teabele juurdepääsupiirangu, ei pruugi see jääda püsima EL-i institutsioonis, kui teavet neilt taotletakse. Seda ka olukorras, kus määruse kohaselt võib liikmesriik taotleda, et EL institutsioon ei avalikustaks liikmesriigist pärit dokumenti ilma liikmesriigi eelneva nõusolekuta (art 4 lg 5). Siinjuures saab vaadelda taas Euroopa Kohtu praktikat määruse 1049/2001 valguses. **Riigi põhjendamiskohustust teabe väljastamisest keeldumisel on rõhutanud ka Euroopa Kohus, käsitledes** Rootsi Kuningriigi kaebust. [231]

TROMSØ

Artikkel 3. Võimalikud ametlikele dokumentidele juurdepääsu piirangud

...

k) kaitsta avaliku **võimu kandja siseste** või avaliku **võimu kandjate vaheliste nõupidamiste** konfidentsiaalsust asja läbivaatamise ajal.

MÄÄRUS 1049/2001

Artikkel 4

Erandid

....

3. Keelatakse juurdepääs dokumendile, mille institutsioon **on koostanud oma sisekasutuseks** või mille institutsioon on saanud ning mis käsitleb küsimust, milles institutsioon **ei ole veel otsust** teinud, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

Juurdepääs dokumentidele, mis **sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi** osana asjaomase institutsiooni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest, keelatakse isegi pärast otsuse tegemist, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

Selgituste kohaselt andis komisjon loa Saksamaale maandumisraja pikendamiseks. Looma- ja keskkonnakaitsega tegelev organisatsioon soovis aga selle loa aluseks olevate materjalidega tutvuda. Komisjon küsis riigilt luba ja viimane keeldus avaldamast, seega keelduti teavet küsijale andmast (otsuse p 11-14). Euroopa Kohus vaagis riigi antava nõusoleku ulatust ja selgitas, et see ei saa olla sisuliselt vetoõiguseks teavet mitte väljastada (otsuse p 58). Antud juhul on ainus asjassepuutuv kriteerium dokumendi päritolu ja see, et asjaomane liikmesriik **on andnud enda valduses oleva dokumendi üle** (otsuse p 61).

Kuigi Esimese Astme Kohus viitas ühenduse seadusandja soovile säilitada seekaudu kollisiooninorm, et **tagada liikmesriikide poliitika rakendamine neilt pärinevatele dokumentidele juurdepääsu küsimustes** (otsuse p 65), viitas kohtu suurkoda, et nii see olla ei saa. Kohus ei nõustunud sellega, et oma **olemuselt samasugused dokumendid**, millel võis olla otsustav roll komisjoni otsuses anda soodne arvamus tööstusprojekti elluviimiseks loodusdirektiivi järgi kaitse alla võetud alal, **oleksid**

[231] Euroopa Kohus, 18.12.2007, C-64/05, (Rootsi Kuningriik versus Euroopa Ühenduste Komisjon ja teised).

avalikkusele kord kättesaadavad ja kord kättesaamatud sõltuvalt sellest, millised dokumentidele juurdepääsu sätted kehtivad või milline poliitika on omaks võetud liikmesriigis (p 73). Seetõttu saab tulevikus üha määravamaks märgendamise ühtsus ja nende põhjendatus. Nagu otsuses viidatakse, siis peab ka institutsioon argumentidest lähtuvalt aru saama ja oskama keeldumist põhjendada (otsuse p 89). Seega võib olla teave piiratud juurdepääsuga liikmesriigis (väljastatakse riigist) aga sama teavet võib küsida kolmas osapool ka EL-i institutsioonilt, kui teave on sinna jõudnud. Kui põhjendus sisuliselt puudub, siis teave EL-i institutsioonist ka väljastatakse. **Seega on oluline, et AvTS § 35 lg 2 p 3 oleks selge eesmärgiga ja piirangu põhjus objektiivselt põhjendatav, olgu siis töörahu vms.**

Halduskoormuse, töörahu ja riigi läbipaistvuse tasakaalustamiseks, tuleks seadust täiendada või selgemaks kirjutada nii töösiseste meilide, olulisi otsuseid mittesisaldava teabe kui ka teabe haldamisel ja vahetamisel ministri ja valitsuse vahel, kui viimane on osa protsessist, kus lõplikku otsustust veel ei ole. Samuti peab olema selge, kuidas tagatakse sisekorraga see, et oluline teave ja otsuste kujunemise aluseks olev materjal on asutusel selgelt reguleeritud ja teave reeglite päraselt hallatud (st ka leitav ja väljastatav).

Sätte „parandamine“ oleks asjakohane ka segaduste vältimiseks, kui silmas peetakse **organite omavahelist suhtlust** – näiteks on minister valitsuse liige, kuid teave asub ministeeriumis. Arvamuse esitamisel valitsuse nõupidamistele väljub teave asutusest ning puudub selge alus pidada teavet juurdepääsupiiranguga teabeks kuni valitsuses otsuse langetamiseni. Vabariigi Valitsuse reglemendi kohaselt on aga valitsuskabineti nõupidamised kinnised (§ 13 lg 4). Kuigi ka sellise tõlgenduseni võib lõpuks jõuda, peaks normide eesmärk olema suurem õigusselgus. Näiteks on Norra sätestanud selgelt, et avalikkuse põhimõte ei kohaldu näiteks ministeeriumi ja valitsusevahelises suhtluses. Siinjuures tasub kaaluda ka seaduste täiendamist, kui lähtuda valitsuse reglemendist ja soovist rakendada aruteludele erisust.[232] Nõupidamiste kinniseks aruteluks ehk sarnasuse loomiseks RKKTS-iga, tuleks see sätestada seaduses (AvTS § 3 lg 2,[233] vrdl RKKTS § 59, 60).

- ***Eelnõud kui AK teave peale allkirja saamist***

Üks enim sidusrühmade kriitikat pälviv aspekt on AvTS § 35 lg 2 p-de 1 ja 2 käsitlus ja praktika. Sisuliselt on eesmärgiks olnud tagada ilmselt eelnõu ettevalmitav faas. Eelnõud ise peaks asutuses valminuna olema avalikud, hõlmama läbi avaliku kooskõlastusringi huvigrupid ja seeläbi tagama laiapindse kaasatuse. Töörühmas kritiseeriti nii olukorda, kus eelnõudele kohaldatakse juurdepääsupiirangut, kui neid esitatakse otsustamiseks Vabariigi Valitsuse istungile kui ka ministeeriumi valitsemisala sees, kus piirangut kohaldatakse eelnõude suhtes, küsides arvamusi valitsemisala asutustelt

Vajadust selgitati sellega, et vahel sisaldab eelnõu veel sisu, mille kohta soovitakse oma allasutuse arvamust – seega ei ole see jagatav veel üldsusega (ei ole oma lõplikku vormi saanud). **Võimalik, et siingi võiks aluseid selgemaks muuta, nagu on teinud mitmed riigid (oma allasutuselt sisendit küsides ei olda veel kooskõlastusetapis). Täiendavalt saab lisada piirangute juurde märkmeid või tekste, mis võimaldaksid aru saada, miks on dokument AK.**

Võimalusena pakuti normi muutmiseks lisalahendusi, kus lg 2 sissejuhatav lause võiks olla selgem ja kohustaks otsesõnu tegema teadlikku piirangu valikut – olgu siis selgelt välja toodud, et

EELNÕUD JA KAVANDID

§ 35. Teabe asutusesiseseks tunnistamise alused:
...
(2) **Riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht võib** asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada:
...
*1) õigustloovate aktide **eelnõud enne** nende **kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist;***
*2) **dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist**;*

[232] Vabariigi Valitsuse reglement, § 13 lg 4: Valitsuskabineti nõupidamine on kinnine ning nõupidamise kokkuvõtted tunnistatakse „Avaliku teabe seaduses" sätestatud alustel ja korras asutusesiseseks kasutamiseks, kui nõupidamisel ei otsustata teisiti, RT I, 14.02.2023, 3,
[233] AvTS § 3 lg 2: *Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teabele juurdepääsu võib piirata seaduses sätestatud korras.*

piirangut on õigus seada „koos põhjendusega“ vms. See eeldab sellisel juhul mugavaid töövahendeid, et seda rakendada. Arutleti ka AvTS § 35 lg 2 p-de 1 ja 2 tühistamist, kuid siis võivad jääda koostatavad töödokumendid täiesti kaitseta ning see ettepanek konsensuslikku toetust ei leidnud. Kindlasti ei ole ühiskonna ootus, et iga poolik mustand avalikustatakse, kuna sellest oleks läbipaistvuse tagamisel vähe kasu, tegemist ei oleks lõpliku sisuga, mida hinnata. Võimalik, et selle olukorra lahendaks uus kontseptsioon selge õigusega tagada mingi etapini „töörahu“. Kuivõrd ja kuidas muudab seda osa nt uus „koosloome“ keskkond, ei ole hetkel teada. Seega tuleks täiendusi eraldi analüüsida, sh koosmõjus loodava keskkonnaga.

Kuna piirangud saavad siiski tulla seadusest, peaks piirangu sisu olema seadusest või selle alusel antud õigusaktist arusaadav – millisele teabele võib piirangut kehtestada ja millisele mitte. Ilmselt ei ole peetud AvTS § 35 lg 2 p 1 alusel silmas seda olukorda, kus eelnõu liigub AK märkega kooskõlastusringile, asutused esitavad oma sisendi samuti AK märkega (lähtudes seda määranud asutuse piirangust, AvTS § 38 lg 3 teise lause alusel) ning lõpuks liigub see sama märkega valitsusse, sest alles siis langetatakse otsustus. Mida kaugemale tõlgendus „valmis“ dokumendist läheb, seda enam on oht normi väärkasutuseks. Läbipaistvus on seadusloome protsessis eriti oluline, sh on nt Euroopa Kohuski juhtinud tähelepanu[234], et otsustusprotsessis osalejate vahel tekkinud lahknevused tuleb avalikult läbi arutada, sest see **annab seadusloomes osalejatele suurema legitiimsuse** ning teabe **ja arutelude puudumine võib kodanikel tekitada kahtlusi mitte ainult mõne eraldiseisva õigusakti seaduslikkuse suhtes, vaid otsustamisprotsessi seaduslikkuses** (p 74). **Kohus rõhutas, et demokraatliku legitiimsuse põhimõttel põhinevas süsteemis peavad kaasseadusandjad vastutama üldsuse ees oma tegude eest** (p 98). Seega on oluline just eelnõude ettevalmistus, ettevalmistusse kaasamine ja kaasarääkimise võimaldamine. Seda ei tohiks näha kui üht tülikat protsessi.

JUURDEPÄÄS AK TEABELE

§ 38. Juurdepääs üksnes asutusesiseseks tunnistatud teabele

....

(4) Asutuse juht võib otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve.

- ***Juurdepääsu võimaldamine piiranguga teabele***

Käesoleva alajaotuse juures on mõistlik käsitleda ka töörühmas arutletud sätte rakenduspraktikat AvTS § 38 lg 4 kontekstis. **Nimelt võimaldab AvTS § 38 lg 4 otsustada asutuse juhil asutuseväliste isikute juurdepääsu AK-ks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve. Millistest kaalutlustest lähtub asutuse juht, ei ole selge.** Samuti ei ole selge, miks on oluline vaid riigi või omavalitsuse huvide kahjustumise risk (seda käsitleti ka juba varasemalt, viidates ka Tromsø ekspertide raportile, kus leiti et tasakaalustava meetmena erinevate huvide vahel on riigi või omavalitsuse huvid liiga kitsas lähenemine[235]).

Võimalik on sätet tõlgendada selliselt, et selle normi alusel toimub andmete väljastamine nagunii nö teise asutuse õigusliku aluse olemasolul, seega ei oleks sätet justkui vaja. See tõlgendus oleks kooskõlas, kui vaadata seda koosmõjus AvTS § 38 lg-ga 3, mis ei luba teise asutuse poolt kehtestatud piiranguid kehtetuks tunnistada ja piiranguga teavet on õigus saada ainult ametnikel/töötajatel oma ametiülesannete täitmiseks, kus tuleb *teatada ka seadusest tulenev teabele juurdepääsu alus* (AvTS § 38 lg 3^1). Kui asutuse juht otsustab anda juurdepääsu asutusevälistele isikutele ja see ei ole seotud avaliku sektori juurdepääsutaotlusega (avalik ülesanne, esineb õiguslik alus), siis tuleks sätet ilmselt õigusselguse huvides täiendada – näiteks sidudagi see kohustusega lähtuda avalikust huvist. Sisuliselt oleks selle näiteks AvTS § 38 lg 1 ise (midagi erakordset, mis riivet õigustaks, nt kaasnev mainekahju).

[234] Üldkohtu otsus, 22.03.2018, T-540/15 (E. De Capitani vs Euroopa Parlament).

[235] AIG. Access to official documents held by public authorities: Council of Europe evaluates compliance with the Tromsø Convention in 11 states, Baseline reports 16/07/2024, p 29 lk 12, (16.07.2024).

Nagu töörühmas selgus, on praktikas seda alust kasutatud näiteks hankevõitjate puhul, kes teostavad infosüsteemi arendustöid. Ka siis avaldatakse AK teavet kolmandale osapoolele ning hinnatakse, kas teabe avaldamine kahjustaks riigi või omavalitsuse huve ning kui mitte, võimaldatakse juurdepääs. **Siin võib ilmselt diskuteerida, kas AvTS § 38 lg 4 eesmärk on teabe avaldamine „igaühele" (nt ohuolukord ja üldsuse teavitame) või õiguslikul alusel konkreetsele kolmandale osapoolele (lepingupartner).** Lepingupartner täidab antud olukorras vastutava (või allvolitatu) rolli, mistõttu on sisuliselt teabevaldaja käepikendus.[236] On selge, et haldusorgan ei suudagi kõiki ülesandeid ise täita. Lisaks, kui sätet hinnata selle järgi, et andmetele juurdepääsu eelduseks on võimalikult väheste kaasuvate mõjude risk, peaks sõnastus olema laiem, sest teabevaldaja peaks arvestama siis ka isikute eraelu jm kaasnevaid riiveid, et otsustada andmetele juurdepääs. Töörühma liikmed nägid AvTS § 38 lg-s 4 praktilist võimalust ka teabevaldaja poolt ekspertide kaasamisel nt töörühma aruteludesse, enne kui valmib nt juhise või töö kavand, sest ka siin võib avaldada piiranguga teavet kolmandatele isikutele (kavandi jagamine, mida üldsus ei näe). **Seetõttu tuleks kaaluda kas riigi või kohaliku omavalitsuse huvide kaalumine on põhjendatud või tuleks eeldada laiemat huvide kaalumist ning muuta lõige tervikuna selgemaks.**

Ühtlasi arutleti kogu sätte selgemaks muutmist, viidates selgelt, kelle suhtes või mis eesmärgil on juurdepääsukord kehtestatud. Võimalik on lähtuda järgmisest jaotusest:

- AvTS § 38 lg 1 on suunatud üldsusele avaldamiseks (igaüks, ilma põhjuseta).
- AvTS § 38 lg 3 on suunatud haldusorganite vahel AK teabe avaldamiseks (ülesanded seaduses).
- AvTS § 38 lg 4 on suunatud haldusorganivälistele kaasatud isikutele, mitte üldsusele (eksperdid).

2.4.4. Võimalikud ettepanekud juurdepääsupiirangute aluste tähtaegade muutmiseks

Juurdepääsupiirangute kehtivuse tähtaegade puhul on praktilisest elust johtuvalt tõusetunud erinevad diskussioonid – kas näha teatud juhtudel AvTS-is ette pikemad tähtajad või jätta need eriseaduste reguleerida. Seega vajab põhimõttelist otsustust see, kas AvTS § 40 lg-st 1 tulenev absoluutne kümneaastane (5+5 aastat) tähtaeg peaks sisaldama valdkondlikke erisusi või peaks jääma erisused valdkondlikesse seadustesse.

Näiteks erisuse loomisel vangistusseadusesse leidis Siseministeerium, et see ei ole põhjendatud, kuna sellega lahendatakse kitsalt ühe asutuse murekohta. Samad probleemid jäävad aga üles näiteks julgeolekuasutusi puudutava teabe puhul (vaadata tuleks ühtset pilti nii AvTS-i kui ka RSVS-i[237] kontekstis).[238] Võimalikke erisusi on pakutud mitmel moel – nii viisil, kus piirang kehtiks kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui 30 a, kui ka aktiivse kohustusena pikendades seda iga teatud intervalli järel, kuid mitte rohkem kui „x" aastat. **Üks valik on passiivse hindamise kasuks, teine aktiivse ülehindamise kasuks.**

[236] IKÜM art 28 lg 3 kohaselt - volitatud töötleja töötleb andmeid volitatud töötlejat ja vastutavat töötlejat omavahel siduva lepingu või liidu või liikmesriigi õiguse kohase siduva õigusakti alusel. AvTS § 43[4] lg 3 kohaselt - volitatud töötleja on kohustatud täitma vastutava töötleja juhiseid andmete töötlemisel ja andmekogu majutamisel ning tagama andmekogu turvalisuse. RHS § 8 lg 1 kohaselt - hankeleping on hankija ja ettevõtja vahel sõlmitud rahaliste huvidega seotud leping, sealhulgas kontsessioonileping, mille esemeks on asjad, teenused või ehitustööd jne.

[237] Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus, RT I, 07.03.2023, 10.

[238] Vt Siseministeeriumi vastust kooskõlastamiseks esitatud vangistusseaduse, karistusseadustiku, kriminaalhooldusseaduse ja relvaseaduse muutmise seaduse eelnõule. Antud eelnõu oli kooskõlastamisel 2022.a juunis, mille kohta esitati 01.07.2022 arvamus.

Ilmselt kõiki erisusi üldseadusesse koondada ei saaks, kuid õigusloome läbipaistvuse huvides lahendaks üldseadus ära erinevate asutuste murekohad suuremas osas ning sarnast sätet ei tuleks kopeerida eriseadustesse. **AvTS-i on pigem nähtud üldseadusena ning töörühm toetas pigem sellise kontseptsiooni jätkamist. Praktika on olnud ajas aga erinev, kus erisusi on lisatud nii AvTS-i kui eriseadustesse.**

Näiteks politsei ja piirivalve seaduse[239] § 8 lg 7 sätestab, et Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor võib juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada viie aasta kaupa, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib, kuid mitte kauemaks kui 30 a alates dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamisest. Selle vajadust põhjendati sellega, et teave ei satuks isikute kätte, kes võiksid teavet kasutada kuritegelikel eesmärkidel ning selleks pikendati politsei andmekogu puudutava teabe juurdepääsupiirangu tähtaega. Teabe avalikuks tegemine võib haavata õiguskaitseasutuste tõhusat tegevust ja omavahelist infovahetamist, seega on erisuse tegemine vajalik – andmekogu andmete töötlemise viis, tehnoloogilised lahendused ja turvameetmeid kajastav teave annab aimu politsei töötaktikast, meetoditest, teabe liikumisest ja kasutatavatest turvameetmetest. Pikemat teabe juurdepääsupiirangut võrreldes AvTS-iga selgitati just seeläbi, et teave püsib suhteliselt muutumatuna aastakümneid ning kaitse oleks kümne aasta lõikes liialt lühike.[240]

Eraldi tasuks kaalumist teabe klassifitseerimine. Näiteks on esinenud praktikas olukordi, kus ühe aluse äralangemisel asendatakse see teisega. Selline praktika ei tekita ka usaldust riigi vastu. Nagu eelnevalt käesoleva alapeatüki sissejuhatuses toodud, toimub selline ümberklassifitseerimine ka üldseaduse ja eriseaduste aluste puhul (vt p 2.4.). Täiesti eraldi tuleks analüüsida AvTS-i kohaldamisalas sätestatut. Nimelt sätestatakse seaduse reguleerimisalas, et AvTS-i ei kohaldata riigisaladuseks või salastatud välisteabeks oleva teabe suhtes *kuni* teabe salastatuse kustumiseni (AvTS § 2 lg 2 p 1). See tähendab, et kui salastatus kaob, tuleks rakendada AvTS-i. Milline on selle praktika, tuleks eraldi uurida.

AKTIIVNE VS PASSIIVNE

A. Piirang **kehtiks kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauem kui X aastat** (näiteks 30 aastat). St piirang tuleks maha võtta kui vajadus möödas!

B. Piirang **kehtiks X aastat, kuid selle pikendamist peaks pidevalt hindama ja pikendama teatud intervalli järel** (järel iga 5 aasta järel). Ka siin saab seada teatud maksimaalse piirangu. St piirangu pikendamist peab pidevalt hindama ja aktiivselt pikendama.

Üks valik on passiivse hindamise kasuks, teine aktiivse ülehindamise kasuks.

Kui tähtaeg ei ole täna üldnormis piisav, tuleks leida uus lahendus – tähtaeg, mis oleks sobiv teabe kaitseks, kuid määratleks ka piirangu maksimaalse tähtaja. Töörühma liikmete tagasisidena on murekohaks erinevad piirangu alused. Mida nende muutmiseks saab kaaluda, on järgmine:

- **Kas AvTS § 35 erinevad punktid võiksid olla reguleeritud astmeliselt (midagi 20 a, midagi 25 ja midagi 30 a)?**
  - AvTS § 35 lg 1 p 8 (kaitseala). Võimalik, et teatud piirang peaks olema seotud pigem sündmusega kui tähtajaga (nt taimestik piirkonnas ei muutu).

- **Millised alused vajaksid üldse pikemat tähtaega kui 10 a (5+5)?**
  - AvTS § 35 lg 1 p-d 9 ja 10 (turvasüsteemid, tehnoloogiline lahendus) – enamasti kasutatav ka peale 10 a möödumist. Kui teave antakse üle rahvusarhiivile, peaks piirang säilima.
  - AvTS § 35 lg 1 p 3 (välissuhtlust kahjustav teave) – nt rahvusvaheliste kohtute ja institutsioonide töökordades on pikemad juurdepääsupiirangute tähtajad, sh teavet ei pruugita märgistada ja hetkel on AvTS alusel võimalik saada menetlusosaliste seisukohad kätte varem, kui kohtu või institutsiooni poolt edastatuna. See ei peaks nii olema.
  - AvTS § 35 lg 1 p 17 (ärisaladus) – see tähendab, et sõltuvalt sellest kui kaua säilib materjal või kui kaua ollakse lepingulises suhtes, ei ole välistatud, et lepingus määratud ärisaladus on asjakohane ka peale 10 a möödumist. See vääriks praktikate uurimist.
  - AvTS § 35 lg 1 p 7 ja 8 (muinsuskaitse, kaitseala) – ka siin ei pruugi piisata 10-st a (nt kaitstava liigi asukoht ei muutu).

[239] Politsei ja piirivalve seadus, RT I, 29.06.2024, 22.
[240] Politsei ja piirivalve seaduse täiendamise seadus 408 SE seletuskiri, lk 1.

- AvTS § 35 lg 1 p 3^1, 6^2, 18^1 jne (riigivarude, julgeoleku või elutähtsateenuse osutajate riskianalüüsid jms) – tuleks hinnata kooskõlas Riigikantselei kriisiks valmistumise eelnõuga.[241] Sellesse viiakse mõned sätted AvTS §-st 35 üle ning seal sätestatakse ka pikem säilitamise tähtaeg.
- Muud alused – eeldaks laiemat arutelu. Töörühmast neid eraldi ülesse ei kerkinud.

Ühe võimalusena arutleti töörühmas ka piirangute seadmisel nö riskipõhist lähenemist (vt RSVS ja selle alusel antud täpsemad normid määrustes). Kuid see eeldaks laiapindsemat ja põhjalikumat analüüsi ning kaasnevate riskide kaardistust (seadus oleks üldisem, määrus annaks täpsema sisu).

Tromsø piirangu tähtaega ei sätesta, jättes selle liikmesriikide endi reguleerida.[242] Näitena aluseks võttes määruse **1049/2001 normid, siis selles on sätestatud piirangu tähtaeg kuni vajaduse äralangemiseni, kuid mitte kauem 30** a ning dokumentide puhul, mille suhtes kehtivad **erandid ja mis käsitlevad eraelu puutumatust või ärihuve**, ning tundliku sisuga dokumentide puhul võib **vajaduse korral jätkata** erandi kohaldamist ka pärast selle tähtaja lõppu (art 4 lg 7).[243] Teiste riikide näited on enamasti piirangu üldnormina pikemad kui 10. a (Soomel 25, õigusega pikendada seda 30 a võrra, Rootsil reeglina 40, sh teatud erisused lühema tähtajaga, Islandil 30 a). Mitmel juhul lähtutakse ilmselt sellest, et kuni piirang püsib (nt selgelt sätestatud nii Slovakkial). Töörühma aruteludest jäi kõlama järgmine:

- **Aktiivne skeem** toob kaasa asjatut bürokraatiat, enamus töörühma liikmetest pooldas passiivse skeemi kohaldamist – teavet on palju ning iga ükskiku teabe korral (vastavalt saabuvale kuupäevale) on pikendamise ülehindamine mahukas haldusressurss. Liialt lühikese intervalli puhul tähendaks see pidevat hindamist.

- Aluseks saab võtta **maksimaalse tähtaja – 25 või 30 aastat**. Kui alus varem ära langeb, eemaldatakse piirang (nii nagu AvTS selle täna sätestab, § 42 lg 1).[244]

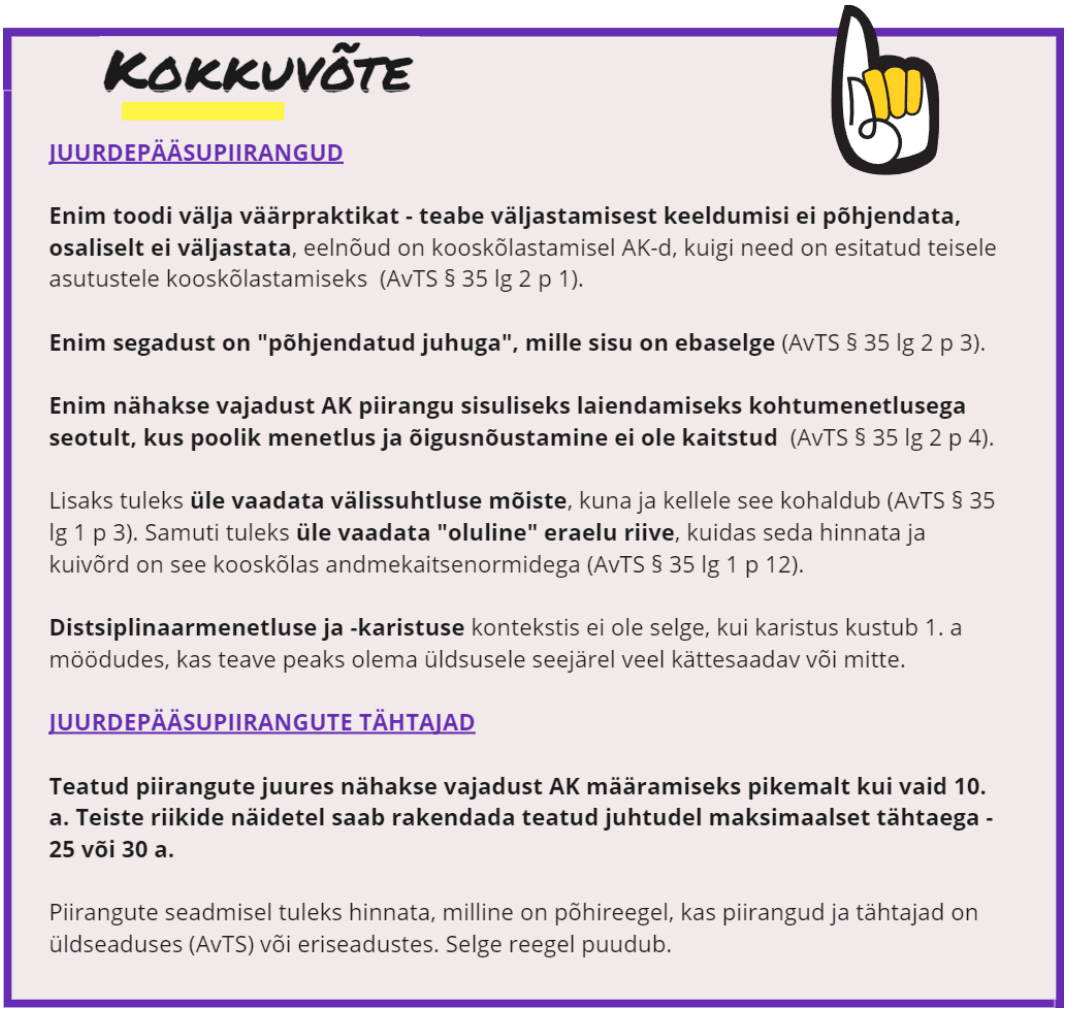
- Isikuandmete puhul piirangu tähtaega probleemikohana ei tõstatatud (eriseaduste ja surnud isikuandmete teemat laias töörühmas eraldi ei käsitletud (vt selle kohta eraldi alajaotust)).

Ühe alternatiivina võib kaaluda ka maksimaalse tähtaja juures kohustuslikku ülehindamist nt 15 a möödudes. See oleks alternatiiv, mis paigutuks aktiivse kohustusena kusagile keskele - st mitte iga 5 a järel ega ka alles 30 a möödudes.

AvTS-i absoluutne kümneaastane (5+5 aastat) tähtaeg vajab tervikuna ülevaatamist, sh otsustamist – kas erisused luuakse AvTS-i või pigem eriseadustesse. Töörühmas arvas enamus, et pigem võiks olla üldseaduses ehk AvTS-is (kui pole vältimatult vajalik muul viisil).

2.4.5. Vahekokkuvõte juurdepääsupiirangu aluste ja tähtaja kohta

[241] Eelnõude infosüsteem. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastamine, Eelnõu toimiku number: 21-0915.
[242] Tromsø, art 3 (piirangud) lg 3: *Konventsiooniosalised kaaluvad selliste tähtaegade kehtestamist, mille lõppemise järel lõikes 1 toodud piirangud enam ei kehti*.
[243] Art 4 lg 7: *Lõigetes 1-3 sätestatud erandeid kohaldatakse üksnes nii kaua, kuni kaitse on dokumendi sisust lähtuvalt õigustatud. Erandeid võib kohaldada maksimaalselt 30 aasta jooksul. Dokumentide puhul, mille suhtes kehtivad erandid ja mis käsitlevad eraelu puutumatust või ärihuve, ning tundliku sisuga dokumentide puhul võib vajaduse korral jätkata erandi kohaldamist ka pärast selle tähtaja lõppu.*
[244] AvTS § 42 lg 1: *Teabevaldaja on kohustatud juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistama, kui selle kehtestamise põhjus on kadunud*.



2.5. Teabele juurdepääsupiirangu regulatsioonid eriseadustes

Käesolev seadus ei kaardista kõiki erisusi eriseadustes – st et teabevaldaja kohustusi nt riigihangetega (RHS[245] § 7 lg 8 ja 9), erakonnaliikmetega erakonnaseaduses (EKS[246] § 8^1 lg 5) või näiteks kohtute seaduses (KES[247] § 34) jne. Pigem võeti aluseks need seadused, mis on praktikas küsimusi või tõlgendusprobleeme tekitanud. Seega ei ole analüüs tervikvaade kõikidest kehtivatest seadustes, kus esineb nt teabe avaldamise või piirangu seadmise kohustus.

Kui valdkondlikus seaduses säilitatakse andmeid nt pikemalt kui AvTS-i alusel ja andmed kuuluvad valdkonda, mis tuleks tunnistada AK-ks, tuleks eriseaduses selgelt ära määrata, et nimetatud teave on AK ja määrata juurdepääsupiirangu tähtaeg.

---

[245] Riigihangete seadus. RT I, 07.06.2024, 11, avalikustada nt hankeplaan jms.
[246] Erakonnaseadus, RT I, 05.05.2022, 8, § 8^1 lg 5: *Registriosakond avalikustab erakondade liikmete nimekirjad mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri veebipäringusüsteemis. Muudatused avalikustatakse viivitamata. Isikukoodi asemel avalikustatakse sünniaeg.*
[247] Riigi Teataja, korduma kippuvad küsimused, p 11: *Kohtulahendid avaldatakse kohtute poolt kohtute infosüsteemis. Riigi Teatajas on loodud vaid võimalus otsida kohtute poolt avaldatud jõustunud lahendeid*. Kohtute seadus, § 34 lg 1**:** *Kohtute infosüsteem on valdkonna eest vastutava ministri asutatav riigiasutuse andmekogu, mille eesmärk on kohtute töö korraldamine, statistika kogumine, kohtulahendite kogumine, süstematiseerimine ning kohtutele ja avalikkusele kättesaadavaks tegemine,* RT I, 04.01.2024, 4. Sama seaduse § 34 lg 2: *Andmekogu vastutav töötleja on Justiitsministeerium. Andmekogu volitatud töötlejad on Justiitsministeerium ja Eesti Vabariigi kohtud.*

Kuigi AvTS-i 2000. a seaduse eelnõu selgitustes on toodud, et seadus oli *mõeldud koondama üldisi* põhimõtteid, *jättes võimaluse eriseadustes* erisuste kehtestamiseks, on kaalumise koht, kas teabehaldus on selgem ühe seaduse või ühe üldseaduse ja mitmete valdkondlike eriseaduste kogumina. Mõlemal valikul on nii plusse kui miinuseid. Arenguseire Keskuse läbiviidud uuringus näiteks leitakse, et registritele ja andmekogudele kehtivad juurdepääsupiirangud tuleks võimalusel teatud osas ühtlustada.[248]

Ilmselt ei ole mitme valdkonna üldisi põhimõtteid otstarbekas igas eriseaduses korrata, samas ei ole mõistlik tuua väga spetsiifilisi norme ka üldseadusesse, kus andmete (nt andmekogu) terviklik normistik, andmete säilitamine ja sellele juurdepääsud, on seotud konkreetse andmekoguga. Eriseadus määratleb konkreetse seaduse alusel kogutud andmete töötlemise ja eraelu riive piirid ning väga spetsiifiliste erisuste toomine üldseadusesse, võib hoopis eriseaduse tervikpilti andmetöötlusest ja -kaitsest, killustada.[249] Loomulikult on kõiki valdkondi hõlmava üldise põhimõtte õige koht üldseaduses (nt maksimaalne tähtaeg, millest võib teha erisusi). **See hoiab ära õigusloome sisutühja kordamise, võimaldab üldpõhimõtteid sarnaselt rakendada ehk määratleda paremini teabehalduse ühtseid jooni** ning **kaardistada tervikut pidevas muutumises ühtsemalt**. Sisuliselt on üldseaduse alusel parem kujundada üldisi põhimõtteid, et tagada nende rakendamise ühtsus – nt ühtsed **põhimõtted teabele juurdepääsude loomisel, teabe kvaliteedi ehk õigsuse tagamisel, samuti teabe kohustuslikus korras avaldamisel jms.** Eriseaduste reguleerida võiks jääda seega pigem väga spetsiifilised olukorrad.

Juba 2014. a arutleti Justiitsministeeriumis peamiste põhimõtete üle, mida andmetöötluses, sh isikuandmete kontekstis, jälgida.[250] Ka siis oli arutluse all teema, et kõige enam soovitakse sätestada eriseadustes just täiendavaid juurdepääsupiiranguid, mis on AvTS § 35 lg 1 p 19 alusel ka selgesõnaliselt lubatud. Samas, vältimaks ka siin liigsete ja hoomamata juurdepääsupiirangute tekkimist, leiti, et **iga erisus ehk uus juurdepääsupiirang tuleks igakordselt üle vaadata ehk hinnata selle kehtestamise vajalikkust**. Esiteks on oluline kontrollida seda, et soovitud juurdepääsupiirang ei ole juba kaetud mõne AvTS §-s 35 sisalduva juurdepääsupiiranguga. Juhul kui AvTS §-s 35 sisalduv juurdepääsupiirang või mitmed juurdepääsupiirangud katavad uue regulatsiooni, on uus piirang ebavajalik. Teiseks tuleb kontrollida ka vastuolusid AvTS § 28 ja § 36 vahel. Nimelt sätestab esimene neist teabe, mida on teabevaldaja kohustatud avalikustama oma veebileheküljel (nn aktiivne avalikustamine). Teine sätestab aga teabe, mida on keelatud asutusesiseseks tunnistada (nn passiivne avalikustamine). Kolmandaks tuleb vaadata, kas see juurdepääsupiirang on põhjendatud (st milliseid huve või teisi põhiõigusi vastav juurdepääsupiirang kaitseb). Nimelt on AvTS seotud oluliselt PS § 44 sisalduva informatsiooniõigusega, mistõttu igasugune piirang (sh juurdepääsupiirangu kehtestamine) peab olema põhjendatud (sh proportsionaalne).

Mida detailsemad on nõuded, seda rohkem tekib ka vaidlusi – see tingib omakorda pideva muutmisvajaduse. See võib olla aga üks argument, mis räägib väga spetsiifiliste nõuete paigutamisest pigem eriseadusesse, sest ühe terviku koondamine sõltub lõpuks ka sellest, milliseid tükke sellesse koondada. **Üldseadusena peaks see suutma pakkuda aga miinimumnõudeid avalikule sektorile, et tagada üldine läbipaistvus teatud tasemel**. Kehtiv kolmekihiline ülesehitus on omamoodi hea – AvTS toob üldised nõuded ning laiendab neid veidi tehnilisemate nõuetega (teabehalduse nõuded)[251] ning teatud erijuhud kui väga spetsiifilised erisused, lahendatakse eriseadustes. AvTS kannaks endas seega andmete töötlemisel nö tulemusliku ja tõhusa töötluse eesmärke – mida hallata, kuidas hallata, mida kättesaadavaks teha ja mida mitte, nii ei tuleks eriseadustes korrata ka mõisteid (mis on teave, mis on avaandmed jms). **Kokkuvõttes vajaksid eriseaduste regulatsioonid alati täiendavat tähelepanu, et mitte muuta AvTS-is toodud põhimõtteid ja mitte dubleerida üldseaduses toodut. Ebavajalik kordamine toob vaid hilisemaid tõlgendusraskusi.**

[248] Arenguseire Keskuse tellitud uuring. M. Pild. K. Turk, K. Kose, M. Lehemets. Avaliku teabe kasutusvõimalused, 2022, lk 7 ((18.06.2024).
[249] Nt Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus, § 11^1.
[250] Memo AvTS ja IKS peamistest põhimõtetest, 04.11.2014.
[251] Vt näiteks määrust „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, RT I, 19.05.2022, 8.

2.5.1. Surnud isikute andmed ja nende juurdepääsupiirangute tähtajad eriseadustes

Praktikas on tõusetunud küsimus, et kas AvTS-is sätestatud surnud isikute andmete tähtajad tuleks IKS-iga võrdsustada või mitte (vrdl IKS § 9 ning AvTS § 40). Samuti on tekkinud küsimus eriseadustes sätestatud säilitamise tähtaegades ja juurdepääsupiirangu alustes – st et kui eriseaduses on andmete säilitamine ettenähtud pikemalt kui 30 aastat peale isiku surma ja juurdepääsupiirangut eraldi sätestatud ei ole, tuleks andmed peale eelviidatud tähtaja möödumist väljastada. Samas on see teatud andmete puhul mõeldamatu – näiteks pärilikud haigused vms.

Justiitsministeerium algatas eelnõu, kus oli eesmärgiks ühtlustada piirangu tähtajad IKS §-s 9 ja AvTS § 40 lg-s 3.[252] Varasemalt olid isikuandmed piiratud mõlemas kuni 30 a peale isiku surma, IKS-i sätet aga IKÜM-i reformi raames muudeti. Justiitsministeeriumi poolt algatatud pakett määratles enamuses eriseadustes formaalselt juurdepääspiirangu tähtajaks 30 a. Selline lahendus aga jätnuks kaitseta need juhud, kus väga tundlikud andmed oleksid üldsusele kättesaadavad ja võiksid kahjustada andmesubjektiga seotud lähedasi (näiteks pärilikud terviseandmed või geneetilised andmed). Eelnõu vastu oli ka Sotsiaalministeerium. Viimane tõi välja, et tervise-, geeni- või lapsendamisega soetud andmed ei saa olla avalikud 30 a möödumisel andmesubjekti surmast. Mitmetes eriseadustes on andmete avaldamist piiratud näiteks läbi õigustatud isikute ringi, tuues loetelu neist, kellele on tagatud juurdepääs või kellele andmeid väljastatakse.[253] **Seega tuleks AvTS-i muutmise korral näha ette piisavalt pikk rakendusaeg, et võimaldada läbi viia ka eriseaduste analüüs ja sätestada neis pikem piirangu tähtaeg**.

Sisuliselt ei ole juurdepääsupiirangu erinev tähtaeg ka midagi eriskummalist. Avalikus sektoris, kus andmeid kogutakse seaduses toodud alustel kohustuslikus korras, võibki kasutada pikemaid juurdepääsupiiranguid isikuandmetele. Seevastu erasektor, kus lähtutakse enamasti osapooltevahelisest lepingust, võibki piisata 10-st aastast. Sama teemat on kommenteerinud Õiguskantsler, kes selgitas, et AvTS on mõeldud reguleerimaks üldsuse juurdepääsu teabele ja lähtub eelkõige avatuse põhimõttest. IKS seevastu mõeldud reguleerima isikuandmete töötlust ning erasektor, kes ei lähtu AvTS-ist, lähtub IKÜM-ist ja IKS-ist. Õiguskantsler viitab samuti kasvavale andmemahule ja tehnoloogia arengule, mis võimaldab luua vabalt kasutatavate andmete pealt erinevaid seoseid. Lisaks viitab Õiguskantsler, et algselt olid ka IKS-i eelnõus §-s 9 sätestatud tähtajad vastavalt 30 ja 60 aastat, kuid tähtaegu muudeti Riigikogu põhiseaduskomisjonis Ajakirjanike Liidu ettepanekul. Põhjenduseks toodi, et see on piisav aeg, et pärijad jõuaksid välja selgitada, mida nad oma surnud lähedase õigustega peale hakkavad. Riigikogu materjalidest ei selgu, mis kaalutlustel valiti tähtaegadeks just 10 ja 20 a ning miks ei põhjendatud piirangut surnud inimese lähedaste õiguste kaitsega.[254]

Sõltumata sellest, kas AvTS-is viiakse ühtlustamiseks tähtaeg võrdseks IKS-iga või mitte (teha võiks ka vastupidi)**, tuleb eriseadusi sama reformi käigus kindlasti muuta**. Lähtudes AvTS-ist tuleb nii avaliku teabe taaskasutamisel (AvTS § 3^1 lg 3) kui teabele juurdepääsu võimaldamisel (AvTS § 4 lg 3) hinnata, et teabe avaldamisega *ei kahjustataks isiku eraelu puutumatust*. Siin tuleb hinnata kõiki võimalikke puudutatud isikuid. Seetõttu ei saagi eelviidatud seaduste norme ühitada pelgalt formaalselt – avalik sektor peab lõppastmes tagama, et kohustuslikus korras andmeid kogudes ja neid pikemalt säilitades ei kahjustataks isikute õigusi ja vabadusi ning seda ka võimalike puudutatud isikute suhtes. Näiteks Tervisekassa seaduse 46^3 lg 2 kohaselt säilitakse andmekogus isiku surma korral andmeid 30 a isiku surmast. AvTS-i muutes sarnaselt IKS-iga, tuleks igal juhul näha ette samasisuline norm eriseaduses, et kaitsta lähedasi sugulasi ja pereliikmeid võimalikest riivetest. Sellist tundlikku infot on mitmes valdkonnas.

Kui murekohaks on aga ajaloolaste või teadlaste juurdepääs piiratud teabele, tuleks küsimus lahendada muul viisil. Sisuliselt tuleb leida vastus, kuidas ühildada loomingulist eneseväljendust ja isikuandmete kaitset. Rahvusarhiivile tähendaks lühendatud tähtaeg ilmselt kergemat tööd – suurem osa teabest ei

[252] Justiitsministeerium. Avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, eelnõu toimiku number: 22-0165. RAM ja SIM kooskõlastasid märkustega, SOM ei kooskõlastanud.
[253] Samas (AvTS jt seaduste muutmine).
[254] Õiguskantsler. Isikuandmetele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg, 05.06.2023, (28.06.2024).

ole enam juurdepääsupiiranguga. **Täiendavalt saab analüüsida juurdepääsupiirangute kohaldumist ning IKS § 5 rakenduspraktikat.** Tegemist ei ole vaid teabe taaskasutusega, vaid ka võimalike kaasuvate riivetega lähedastele.

AvTS-i juurdepääsupiirangu maksimaalse tähtaja muutmine 30-lt 10-le tähendaks lihtsustatult järgmist:

- Kui AvTS-i sätet muuta, tagatakse eriseadustes andmete piisav kaitse. Piirang jääb teatud juhtudel eriseadustes kõrgemale kui 10 a.
- Sisuliselt on võimalik rahvusarhiivist saada andmeid surnud isikute kohta 30 a asemel juba 10 a möödudes, seega saab teabe kätte 20 a varem võrreldes tänasega (v.a alaealised, kelle puhul saab andmed kätte 10 a varem).
- Teave on kättesaadav ning taaskasutatav.
- Rahvusarhiivil tuleb töödelda vähem andmehulkasid, et tagada asjakohase teabe kättesaadavus.

Muutmisvõimalus on valikukoht, kuid seda tehes võivad kaasuda täiendavad riskid, kui andmete avaldamine saabub lähitulevikus. Riigi õigus kohustada andmeid esitama, on õigus, mida riik kasutab oma eesmärkide täitmiseks. Rahvusarhiiv, kes lähtub oma arhiiviseadusest ja kogub andmeid arhiivi, peab nii kogumisel kui ka arhivaalidele juurdepääsu võimaldamisel lähtuma seaduses toodud piiridest. Seega sõltub võimalik riive sellest, millised andmed on taaskasutatavad ja kui suurel hulgal, et määrata tegelik võimalik riive lähedastele.

Demokraatlikus ühiskonnas ei tohiks viia andmetöötlusega kaasnev selleni, et ühiskond elab oma elu hirmus tulevaste andmete tuletiste ees – on teada, mida kõike riik kogub ja on teada, et kõike on võimalik lugeda ja avaldada pelgalt 10-ne a pärast (vanemad elavad „korrektselt“, et laps ei peaks tulevikus häbenema). Ühelt poolt on võimalik püüelda inimkeskse andmehalduse poole ja võimaldada nt enne seadusest toodud tähtaja lühendamist määrata inimestel selgelt oma andmetöötluse järelmid (nõusolek surma puhuks, mida võimaldab IKS § 9 lg 1). Samas võib viimane olla liialt teise äärmusesse kaldu, arvestamata ajaloohuvilistega, ning ka sellisel juhul tuleb inimese soove inimväärikuse põhimõttest lähtuvalt kaitsta. Vastukaaluks viimasele on võimalik kaaluda muid kaitsemeetmeid ehk rakendada midagi, mis õigustaks konkreetse teabe töötluse ja eesmärgi (vähemalt lähitulevikus, kus riive oht on suurem) – nt eetikute, teadurite või muu institutsiooni kooskõlastuse kaudu. Kõik need võimalused eeldavat täiendavat analüüsimist ja võimaluste kaardistamist.

Näiteks Soome juurdepääsupiirangu alused ja tähtajad näevad ette, et eraelu kaitseks hoitakse dokumenti **salajas 50 aastat alates selle isiku surmast, kellele dokumendi andmed kuuluvad**, või kui see ei ole teada, **siis 100 aastat** (§ 31). See võimaldab vähendada võimalikku riivet, mis avalduks liialt vara.

2.5.2. Juurdepääs õigustatud või põhjendatud huvi alusel

AvTS § 3^1 lg 5 sätestab, et teave, millele on seadusega kehtestatud juurdepääsupiirang või millele juurdepääs on *seadusega kehtestatud korras piiratud, sealhulgas teave, millele juurdepääsu võimaldatakse seaduse alusel üksnes õigustatud huvi korral* või millele juurdepääsuks on seadusega kehtestatud eritingimused, kord ja viisid, ei ole üldiseks kasutamiseks.

Seaduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud lõike kohta järgmist:

> ***Muudatusega täiendatakse avaliku teabe seaduse § 3^1 lõikega 5****, millega täpsustatakse, et teave, millele on seaduses või selle alusel kehtestatud juurdepääsupiirang, sealhulgas teave, millele juurdepääsu võimaldatakse seaduse alusel üksnes õigustatud huvi korral või millele juurdepääsuks on seadusega kehtestatud eritingimused, kord ja viisid, ei ole üldiseks kasutamiseks mõeldud teave (avaandmed). Loetelu ühtib direktiivi art 1 lg 1 punktides b, c, ca ja osaliselt ka punktis cc sätestatud nende dokumentide (avaliku teabe) loeteluga, mille suhtes ei pea direktiivist tulenevat teabe taaskasutamise kohustust rakendama. Teave, mille kohta on kehtestatud kas avaliku teabe seaduse alusel (nt §-s 35 sätestatu alusel) või mõne eriseadusega (nt maksukorralduse seaduses §-s 26 sätestatud maksusaladus) juurdepääsupiirang, samuti*

teave, millele võimaldatakse juurdepääs üksnes õigustatud huvi korral (nt rahvastikuregistri § 71 kohaselt on teatud rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu õigus füüsilisel ja juriidilisel isikul õigustatud huvi korral), või teatud teave, millele juurdepääsuks on kehtestatud seadusega eritingimused, kord ja viisid (nt tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 59 kohaselt on õigus kohtutoimikuga tutvuda menetlusosalisel, muul isikul on õigus tutvuda toimikuga hagimenetluse ajal ja saada toimikus olevast menetlusdokumendist ärakirja üksnes poolte nõusolekul ning pädeva riigiasutuse esindaja võib tutvuda toimikuga ja saada menetlusdokumendi ärakirja asja menetleva kohtu esimehe loal ka poolte nõusolekuta, kui riigiasutus põhistab oma õiguslikku huvi toimikuga tutvumise ja ärakirja saamise vastu) ei saa ilmselgelt olla selline teave, mille üldist kasutamist ei ole seadusega või selle alusel piiratud, ehk siis avaandmed, mida võib ükskõik kes ja ükskõik millisel eesmärgil kasutada. Seega piiratakse lisatava lõikega sellise teabe üldist kasutamist.[255]

AvTS-i seletuskirja kohaselt on soovitud hõlmata lisaks selles seaduses toodud juurdepääsupiirangutele ka eriseadustes kasutatud võimalust „õigustatud huvi". **Selline kontseptsioon on teinud teabele juurdepääsude regulatsiooni ebaselgeks – ei ole aru saada, kas tegemist on täiendava juurdepääsupiirangu kui sellisega (AvTS § 35 lg 1 p 19 mõttes) ning see võib hõlmata erinevaid andmeid või tuleks seda mõista vaid isikuandmete ehk IKÜM-i mõistes?**

Arenguseire Keskuse tellitud uuring küsitles teabevaldajaid, et selgitada välja, mida õigustatud huvi all mõeldakse või hinnatakse.[256] Intervjueeritavad tõid välja, et arusaamatusi avaliku teabe valdkonnas põhjustavad erinevused terminoloogias (õigustatud huvi vs. põhjendatud huvi vs. põhjendatud õigustatud huvi) ning regulatsioonid on seega ebaselged.[257]

Rahvastikuregistri seaduses (RRS) on õigustatud huvi viidatud järgmiselt (RRS §-s 44, § 46):

§ 44. Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu õigus

Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu õigus on käesolevas peatükis sätestatud korras:
1) täisealisel isikul tema, tema alaealiste laste ja eestkostetavate ning surnud abikaasa või registreeritud elukaaslase kohta rahvastikuregistrisse kantud andmetele;
2) riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel ning juriidilisel või füüsilisel isikul avaliku ülesande täitmiseks;
3) füüsilisel ja juriidilisel isikul õigustatud huvi korral;
4) välisriigi asutusel ja isikul, kui see õigus on sätestatud välissuhtlemisseaduse alusel sõlmitud kokkuleppes või tagatakse vastutava töötleja otsuse alusel õigustatud huvi korral.

§ 46. Füüsilisele ja juriidilisele isikule õigustatud huvi korral rahvastikuregistrist väljastatavad andmed

(1) Füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigustatud huvi korral õigus pääseda juurde järgmistele rahvastikuregistri andmetele:
1) käesoleva seaduse § 21 lõikes 1 ja § 22 lõike 1 punktis 1 sätestatud andmed;
2) isiku surma tõttu rahvastikuregistri subjekti staatuse kaotanud isiku andmed.

*(2) **Õigustatud huviga on tegemist eelkõige juhtudel, kui** andmete väljastamist taotletakse:*
*1) taotleja või muu isiku **elu, tervise ning õiguste ja vabaduste kaitseks**;*
*2) taotlejaga **sõlmitud lepingu täitmiseks** või lepingu täitmise tagamiseks;*
*3**) teaduslikul eesmärgil**, lähtudes Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2016/679 sätestatud tingimustest.*

[255] Riigikogu veebileht, Avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 71 SE, lk 10.
[256] Arenguseire Keskuse tellitud uuring. M. Pild. K. Turk, K. Kose, M. Lehemets. Avaliku teabe kasutusvõimalused, 2022, lk 45, (18.06.2024).
[257] Samas (Arenguseire uuring), lk 69.

Kui nimetatud loetelu piirab IKÜM-is sätestatud õigustatud huvi, siis on Euroopa Kohus öelnud, et seda liikmesriik ise kitsendada ei saa.[258] Teiseks on ilmselt sätete ülesehitus ja ringviited omakorda segadust tekitavaks elemendiks. Seega on küsitav, kas IKÜM-i kontekstis on õiguspärane üldse õigustatud huvi defineerida (§ 46 lg 2). Pigem on soovitud luua selged juurdepääsualused ja muus peakski jääma see IKÜM-i kontekstis tõlgendatavaks (kui seda ei soovita, tuleks kehtestada selge piirang IKÜM art 23 alusel).

Kui viidatud normidest võiks kooskõlas AvTS-iga eeldada, et õigustatud huvi hinnataksegi selleks, et võimaldada juurdepääs isikuandmetele (juurdepääs rahvastikuregistri andmetele), siis sätestab RRS § 51 lg 4 aga tingimuse, et õigustatud huvi olemasolu korral **lubatakse juurdepääs andmetele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut**. Seega tekib küsimus, et miks tuleb tuua õigustatud huvi alused ja põhjendus **kui juurdepääsupiiranguga infot selle alusel ei väljastatagi ehk registri andmeid ei saa**. Sellisel juhul on tegemist „igaühe" õigusega ning teave peaks olema taaskasutatav kooskõlas AvTS-iga ja seega ilma põhjendusteta (vt Tromsø, art 4 lg 1 - ametlikule dokumendile (mis iganes teave mis on haldusorganil) juurdepääsu taotleja ei ole kohustatud ametlikule dokumendile juurdepääsu taotlemist põhjendama).

IKÜM-i art 6 lg 1 p f kui õigustatud huvi hinnang põhinebki isikuandmete töötluseks aluse andmises. Viimane sätestab: *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*. Kaalumine tuleb isikuandmete soovijal ja vastutaval töötlejal viia läbi igakordselt ja see fikseerida.

Sisuliselt tundub kirjeldatud skeem olema siiski konkurentsis üldise skeemiga – seda nii IKS-i kui AvTS-i kontekstis (IKÜM teadustöö erisus on sätetatud IKS §-s 6 ning see ei lähtu õigustatud huvist[259]). Teiseks tekib vastuolu seeläbi, et RRS § 51 lg 4 alusel ei saa isikuandmeid (ka mitte teadustööks ega muuks), sest neile kehtib juurdepääsupiirang. Sellisel juhul tundub õigustatud huvi hindamine RRS-is otstarbetu. **Igal juhul tuleks seadust muuta selgemaks ning hinnata selle kooskõla juba kehtivate üldseadustega nagu IKS (teadustöö) ja AvTS (üldine õigus saada teavet ja piirangud andmete väljastamisest keeldumiseks, sest neid on enam, kui vaid eraelu puutumatus ja riigi julgeolek).**

Viidatud tsiviilkohtumenetluse seadustik (TSMS) on püüdnud lahendada ilmselt erisusi kohtupidamise avalikkuse kontekstis. Nt sätestab TSMS § 39, et, kohus võib kinnisele istungile lubada isiku, kellel on istungil *viibimiseks õigustatud huvi* või kelle istungil viibimine on ilmselt *õigusemõistmise huvides*.

TSMS § 59 on suunatud omakorda juurdepääsu andmisel toimikuga tutvumisel:

> ***§ 59. Toimikuga tutvumine***
>
> *…*
> *(3) Kui asjas on menetlus jõustunud lahendiga lõppenud, võib muu isik toimikuga tutvuda ja saada menetlusdokumendi ärakirja asja menetlenud maakohtu loal ka poolte nõusolekuta,* ***kui ta põhistab oma õigustatud huvi*** *dokumentidega tutvumise ja ärakirja saamise vastu. Tutvuda ei või kinnises menetluses arutatud asja toimikuga.*
>
> *(4) Hagita asjas võib muu isik tutvuda toimikuga ja saada menetlusdokumendi ärakirja üksnes asja menetleva või menetlenud kohtu loal,* ***kui ta põhistab õigustatud huvi*** *toimikuga*

[258] C-582/14: Liikmesriigi õigusnormid, mis ei võimalda arvesse võtta vastutava töötleja õigustatud huvi. Sellega seoses tuleb ka meenutada, et selle direktiivi artikli 7 punktiga f on vastuolus, kui liikmesriik välistab kategooriliselt ja üldiselt teatud isikuandmete kategooriate töötlemise, ilma et oleks lubatud kaaluda konkreetsel juhtumil vastanduvaid õigusi ja huve. Liikmesriik ei saa seega nende kategooriate osas lõplikult ette näha vastanduvate õiguste ja huvide kaalumise tulemust, ilma et oleks lubatud konkreetse juhtumi erilistest asjaoludest lähtuv erinev tulemus (vt selle kohta kohtuotsus, 24.11.2011, ASNEF ja FECEMD, C-468/10 ja C-469/10, EU:C:2011:777, p-d 47 ja 48).

[259] Vt Isikuandmete kaitse seaduse seletuskirja, 679 SE (18.06.2024).

tutvumise ja ärakirja saamise vastu, ***kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti.*** *Lapsendamist käsitleva menetlusdokumendiga võib tutvuda üksnes lapsendaja ja täisealise lapse nõusolekul.*

Ka siin on soovitud jätta ilmselt piisav kaalutlusruum erinevate osapoolte õiguste kaalumiseks, kuid TSMS § 59 lg 4 viitab lõpuks klauslile, et *va kui seaduses pole sätestatud teisiti*. Kas selleks võivad olla alused AvTS § 35 lg-s 1 või muud piirangud, ei ole selge. Ühe erisuse sätestab sama lõige ise (lapsendamisküsimuses), mistõttu on erinormide kohaldamisrägastik kirju (sisuliselt saaks selle ära katta AvTS § 35 lg 1 toodud isikute eraelu jms puudutavate punktidega). Menetlusseadustike õigustatud huvi sätted on kindlasti olulised AvTS-i juurdepääsupiirangute ülevaatamisel, mis puudutavad kohtumenetluses esitatud teabe kaitset (AvTS § 35 lg 2 p 4). Arenguseire Keskuse tellitud uuring viitab omakorda menetlusseadustes esineva mõiste mitmekesisusele – selles tuuakse, et kohtumenetluse avalikkuse eelnõu 574 SE, et halduskohtumenetluses kohtutoimikuga tutvumiseks peab kolmandal isikul olema „põhjendatud huvi“, aga tsiviilkohtumenetluses ja kriminaalmenetluses peab toimikuga tutvumiseks olema „õigustatud huvi“.[260]

Kokkuvõttes võib tuua, et IKÜM-i kontekstis ei tohi liikmesriik õigustatud huvi sisu ette defineerida ehk ise kitsendada, [261] nagu on sätestatud RRS-is. Tegemist on igakordse kaalumisega ja tasakaal leitakse konkreetse kaasuse pinnalt. Piirangute reformimisel tuleks kaaluda eriseaduste läbivat analüüsi ka õigustatud huvi sõnastamisel.

2.5.3. Vahekokkuvõte eriseadustes ja AvTS-i reguleeritu koosmõjust

KOKKUVÕTE

Teabevaldaja kohustuste kehtestamisel eriseadustes tuleks esmalt hinnata, kas teatud kohustused on kaetud üldseaduses ehk AvTS-is. Asjatud dubleerimised muudavad üld- ja eriseaduse hilisema tõlgenduse keeruliseks, tingides asjatuid kordamisi.

Eraldi tuleks analüüsida, **kas AvTS-is sätestatud surnud isikute isikuandmete kaitse tuleks ühtlustada IKS-iga või pigem mitte** (vrdl AvTS § 40 lg 3 ja IKS § 9).

Juurdepääs teabele "õigustatud huvi" või "põhjendatud huvi" alusel, tuleks üle vaadata. Oluline on, et IKÜM-i alusel ei ole "õigustatud huvi" liikmesriigis piiratav.

[260] Arenguseire Keskuse tellitud uuring. M. Pild. K. Turk, K. Kose, M. Lehemets. Avaliku teabe kasutusvõimalused, 2022, lk 46, (18.06.2024).
[261] Euroopa Kohus, 19.10.2016, C-582/14, (P. Breyer vs Saksamaa Liitvabariik): *Liikmesriigi õigusnormid, mis ei võimalda arvesse võtta vastutava töötleja õigustatud huvi Sellega seoses tuleb ka meenutada, et selle direktiivi artikli 7 punktiga f on vastuolus, kui liikmesriik välistab kategooriliselt ja üldiselt teatud isikuandmete kategooriate töötlemise, ilma et oleks lubatud kaaluda konkreetsel juhtumil vastanduvaid õigusi ja huve. Liikmesriik ei saa seega nende kategooriate osas lõplikult ette näha vastanduvate õiguste ja huvide kaalumise tulemust, ilma et oleks lubatud konkreetse juhtumi erilistest asjaoludest lähtuv erinev tulemus.*

3. Muud korrastuslikud muudatused

3.1. Teabe leitavus ning aktiivne ja passiivne avalikustamine

Võimalused teabe avalikustamise suurendamiseks on erinevaid. Esmalt tasuks üle hinnata seni seaduses kajastatud teemad, mis tuleb igal juhul teabevaldajal kättesaadavaks teha (aktiivne avalikustamine). Seejärel saab kõrvutada teabe avaldamise kohustust ja piiratud teabe kaitsmise kohustust ja mõelda selle praktika paremaks rakendamiseks meetmeid. Täiesti eraldi saab vaadata teabe avaldamise kanaleid ja kohti, et läbi nende teabe leitavust suurendada.

- ***Aktiivselt avalikustatav teave***

Teabe avalikustamine on reguleeritud AvTS-i 4. ptk-s, mille esimene jagu ongi suunatud kohustusele teha teatud teave kättesaadavaks („*Avalikustamisele kuuluv teave*"). Sisuliselt moodustab AvTS § 28 sellise osa teabest, mis ei sisalda nö piiranguga teavet – majandusprognoosid, statistika, ametijuhendid, uuringud ja analüüsid, riigihanked, ürituste kavad jne. Sellest tuleneb kohustus teave avalikustada. See seostub teabega, mille koostab teabevaldaja oma ülesannete käigus. Selles võib olla mitmeid sätteid, mida sellisel viisil enam ilmselt ei rakendata. Ebaselge on ka kohustus, kus avaldada tuleb teave ja dokumendid, mille avalikustamise kohustus on sätestatud välislepingus, seaduses või selle alusel vastuvõetud õigusaktis ja mis lõppeb kohustuse loetelus „või mida teabevaldaja peab vajalikuks avalikustada" (AvTS § 28 lg 1 p 32). Viimase puhul ei ole selles toodud sätted kooskõlas sätte eesmärgiga ja **teave, mille avaldamine on vabatahtlik, ei peaks kuuluma selle sätte reguleerimisalasse.** Ilmselt võiks lüüa punkti lahku ja sõnastada see ümber, viitega, et teabevaldaja on vaba otsustama, mida ta lisaks kohustuslikule teabele veel kättesaadavana asjakohaseks peab. Ilmselt on olnud punkti mõte anda edasi seda, et keelatud ei ole avaldada ka muud kui vaid lg-s 1 toodu.

Lisaks leiab seadusest veel aktiivse kohustuse sätteid eraldi sätestatuna, **mis ei ole koondatud ühtse katuse alla §-s 28.** Näiteks AKI kohustus avaldada oma veebilehel teade ettekirjutuse täitmisest (AvTS § 52 lg 1). Sätte muutmise kõrval tuleks analüüsida ka selle vajadust tänases praktikas, pigem seda ei järgita. Sellest võiks kas loobuda või integreerida §-i 28.

Sisuliselt kaalutleti töörühmas seda, et kas ja millist väärtust omab tänane nimekiri AvTS-is siis, kui sama teave on tegelikult kohustuslikus korras avaldatud eriseaduse alusel ja keskselt:

- AvTS-i kohaselt tuleb teabevaldajal avaldada eelnõud ja seletuskirjad (AvTS § 28 lg 1 p 15), kuigi need on avaldatud ka eelnõude infosüsteemis. Kuigi eriseadus eelnõude infosüsteemi eraldi ei reguleeri, ei halda seda teabe koostanud teabevaldaja – samas on info koondatult ja hallatud ka ühest kesksest kohast.

- AvTS-is on erakondade liikmete nimekirjade avalikustamise kohustus (AvTS § 28 lg 1 p 28), kuid nimekirjade pidamist ja avalikustamist reguleerib eraldi ka erakonnaseadus (§ 8^1 lg 5).[262] Selles on täpsustatud, millised andmed tuleb avalikustada ning kes ja kus seda teeb. Andmekaitse vaatest võib tekkida AvTS-i kohaselt küsimus, et eeldatakse vaid nimesid, seega tuleb minna nagunii vaatama eriseadust, mis sätestab konkreetse andmekoosseisu (§ 8^1 lg 1).

- AvTS sätestab näiteks kohustuse avaldada andmed riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste poolt teostatavate ja teostatud riigihangete kohta (AvTS § 28 lg 1 p 20), samas sätestab riigihangete seadus (RHS)[263] eraldi riigihangete registri regulatsiooni, mille eesmärgiks on koguda hangete ja toetuste infot (RHS § 181) ning RHS sätestab lisakohustusi kus hankijal tuleb lisaks sellele, avaldada veebilehel ka nt hankekord ja iga-aastane hankeplaan (§ 9 lg 7 ja 8). Seega laiendab eriseadus nagunii ka AvTS-i.

[262] Erakonnaseadus, RT I, 05.05.2022, 8, § 8^1 lg 5: *Registriosakond avalikustab erakondade liikmete nimekirjad mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri veebipäringusüsteemis. Muudatused avalikustatakse viivitamata. Isikukoodi asemel avalikustatakse sünniaeg.*
[263] Riigihangete seadus. RT I, 07.06.2024, 11.

- AvTS-is on jõustunud kohtulahendite avaldamise kohustus (AvTS § 28 lg 1 p 29), kuigi kohtulahendid on leitavad nii Riigikohtu lehelt kui ka Riigi Teatajast. Algandmed loob kohus (lahend) ja avaldab teabe selleks määratud andmekogus (kohtute infosüsteemist), kust need peegeldatakse Riigi Teatajasse. Lisaks sätestab kohtute seadus andmekogu eesmärgi, milleks on ka kohtulahendite avalikustamine (KS § 34 lg 1).[264]

- AvTS-is on kohustus avaldada andmekogudes sisalduvad andmed, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut (AvTS § 28 lg 1 p 30) ning eraldi avalikustamisele kuuluvad avaandmed (p 31^2). Samas tuleb andmekogu nagunii asutada korrektse volitusnormi alusel eriseaduses ning neile tagatakse kas juurdepääs või avaandmetena lisatakse need AvTS-i järgi avaandmete portaali. Punkti 30 võiks need avaldada ka ajalehes, sest selle kohta ei kehti erisust (AvTS § 29 lg 3), kuigi eeldatud on ilmselt otsejuurdepääsetavaid portaale (miks mitte ka eesti-ee-d), mitte muid viise nö teabe ülesapanekuks (AvTS § 29 lg 2).

PS § 44 suhtes on erinormiks õigusriigi aluspõhimõtet kajastav PS § 3 lg 2 (koostoimes PS §-ga 108), mis kohustab avaldama seadusi. Kommenteeritava paragrahviga on kaudsemalt seotud ka PS § 24 lg-s 3 sätestatud kohtuistungi avalikkuse põhimõte ja lg-st 4 tulenev kohtuotsuste avalikustamise kohustus.[265] Seega on mitmed teabe avaldamise kohustused seotud laiemalt aluspõhimõtetega. Samas ei olegi küsimus selles, kas sellest loobuda või mitte, vaid kuidas avaldamine korraldada ja kas see vajaks platvormide ja andmekogude hulga juures, muutmist – kes ja kust võiks avaldada ja kas saaks loobuda topelt avaldamisest erinevates kohtades.

Osalt võib AvTS § 28 sätet tõlgendada selliselt, et teabe koostaja on ka teabevaldaja ning täidab kõnealuses sättes toodud kohustused – RHS-i alusel täidab kohustuse riigihangete registripidaja, kohtulahendite osas kohtute infosüsteemipidaja jne. Samas tekib teave ka teiste teabevaldajate juurde – kohtulahend edastatakse osapooltele, teabevaldaja võib olla menetluse pooleks Euroopa Kohtus, mistõttu võib teabe maht erinevate teabevaldajate juures alati ka erineda. Seega jääb teatud osas kehtima ikkagi dubleeritud avaldamise kohustus erinevatele teabevaldajatele. Võimalik, et kui dokumendiregistrid oleksid suutelised infot edastama teiste infosüsteemide vahel, oleks võimalik kaaluda info koondatud avaldamist. Täna see nii ei ole.

Toodud teabe loetelu võiks eraldi üle vaadata – kas kõik kohustused on piisavalt selged, kuidas ja mida täita – nt andmete avaldamise kohustus või lg-s 2 toodud kohustus, tuua ära ka teave, kes on avalikustatud teabe dokumenteerinud. Eelnõude jms kontekstis on see arusaadav, kuid andmekogude kontekstis ei oleks mõeldav korrata näiteks kõikide andmekogu andmeandjate nimekirja (teabevaldajal võib olla teavet, mida ta haldusülesande raames kogub aga ei koosta ise). Ilmselt võiks üle vaadata ka mõned teised sõnastused – näiteks avaldada dokumendiregister – eesmärk on olnud ilmselt tagada juurdepääs piiranguta teabele ja näidata piiranguta registreeritud teavet, kuid eesmärk ei ole olnud ilmselt avaldada register vaid võimaldada teabele juurdepääs registrisse (hõlpsal ja kiirel viisil).

Kuigi sõnastusi saab selgemaks muuta ja teatud juhtudel eksisteerib topeltavaldamise kohustus, olid töörühma liikmed pigem seisukohal, et aktiivne kohustus tuleb jätta ja pigem mitte loobuda topelt nõudest. Kui muutub eriseadus, jääb üldseaduses sätestatud miinimum püsima. See moodustab ka mingi minimaalse terviku.

Eraldi arutleti selle üle, et kas teabe avaldamise kanalid ei ole liiga ebamääraselt kirjas. AvTS § 29 lg 1 sätestab, et seaduse § 28 lg-s 1 loetletud teave tuleb seaduse §-s 31 nimetatud teabevaldajal avalikustada *veebilehel, või lisatakse veebilehe link, mille kaudu on teave kättesaadav.* Sama sätte lg 2 täpsustab, et lisaks veebilehele võib käesoleva seaduse § 28 lg-s 1 loetletud teabe avalikustada aga *nii tele-, raadioprogrammis kui trükiajakirjanduses, dokumendi väljapanekuga üldiseks tutvumiseks kohaliku omavalitsuse asutuses või rahvaraamatukogus, ametlikus väljaandes või muul seadusega või selle alusel vastuvõetud õigusaktiga ettenähtud viisil*. Vaid masinloetaval kujul olevaid avaandmed tuleb teha ligipääsetavaks Eesti teabevärava kaudu (AvTS § 29 lg 6). Ka AvTS §-s 30 ei ole eraldi ära

[264] Kohtute seadus, § 34 lg 1**:** *Kohtute infosüsteem on valdkonna eest vastutava ministri asutatav riigiasutuse andmekogu, mille eesmärk on kohtute töö korraldamine, statistika kogumine, kohtulahendite kogumine, süstematiseerimine ning kohtutele ja avalikkusele kättesaadavaks tegemine,* RT I, 04.01.2024, 4.
[265] PS kommenteeritud vlj, § 44, p 3, lk 532.

määratletud teabe liiki ja kohta. Kiireim viis teabeni jõudmiseks sõltub ilmselt ka teabest, kuid praktikas ei ole teada, et näiteks lahtiolekuaegu avaldataks järjepanu mitmes kanalis (nt kodulehel ja trükis). Samuti võib erinevalt mõista „veebilehte" kui sellist (kas selleks võiks olla ka Facebook). **Erinevate kanalite vaba valik võib muuta teabe ühiskonna mõnele osale kättesaamatuks.** Kui asutuse füüsilises asukohas on igal juhul ja alati lahtiolekuajad jms olemas, siis valikud – kas muu info on kodulehel või teatud platvormilehel – võib piirata isikute teabe kättesaadavust (veebilehe kasutus ei eelda nõustumust kolmanda isiku töötlustingimustega, mida platvormipidaja puhul aga tuleb teha). **Seega võib olla praktika muutudes vajalik kehtestada kindla teabe tagamise kohustus kindlates kanalites.** Täna sellekohast probleemi tõstatatud ei ole.

AvTS § 31 sätestab veebilehe pidamise kohustuse, kuid see ei määratle, milline info §-st 28 peaks olema alati ja ühtselt kättesaadav kõikide asutuste veebilehtedel. Seega võib teave olla asutuse veebilehel, kuid ei pruugi. Samuti ei dubleerita praktikas teavet, mis on koondatud ja avaldatud kesksetes süsteemides. Praktikas ei viidata ka kõikidele erilehtedele. Samuti võib arutleda võimalusest, koondada ühtne vaade ühtsesse teabeväravasse – kas kodanik või ettevõtja võiks harjuda kasutama selleks teabeväravat? Oleks sellisest koondatud portaalide loetelust kasu? Sisuliselt on AvTS-s kavandatud teabevärav mõeldud tagama just seda eesmärki (*Eesti teabevärav on veebileht, mille kaudu on kättesaadav teabevaldajate tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutav avalikkusele suunatud teave ning mille kaudu võimaldatakse juurdepääs elektroonilisele üldkasutatavale teenusele ja taaskasutatavale teabele* (AvTS § 32[1] lg 1). Selline muudatus eeldaks aga põhimõttelise kontseptsiooni kujundamist, mida seni ei ole. **Töörühma liikmed ei pooldanud ka teabe koondamist keskselt, seda vähemalt seni, kuni tervikkontseptsioon puudub**. Täna ollakse harjunud leidma teavet asutuste veebilehelt. Üha enam teavet liigub dokumendiregistritest välja muudesse infosüsteemidesse, kus alati ei ole läbi mõeldud ka teabe avalikustamine, ehkki sellekohane kohustus kehtib. **AvTS-is kehtestatud teabevärava (eesti.ee) kontseptsioon vajab tulevikku vaatavalt samuti täpsustamist, kui sellest võiks saada üks informatsiooni edastamise kanal.**

Töörühmas jäi mõttena kõlama, et kui kaaluda kohustusliku teabe loetelu täiendamist, siis kas ei peaks sellesse lisama sõnaselgelt nii seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse ja kontseptsiooni, kuigi see on eelnõu all tõlgendatav. Olulise kohana rõhutati just kogu õigusloome protsessi läbipaistvuse suurendamist – sh õigusloome ettevalmistuse läbipaistvuse tagamise ning kaasatud osapooltega seotud teabevahetust. Oluline roll saab kindlasti olema ettevalmistamisel oleval riigi koosloome keskkonnal.

Eraldi tuleks kohustuslikult avaldatava teabe puhul kaaluda võimalikke küberohte – näiteks teenistuskohad, ametnike kontaktid vms. Selliste ohtude valguses võib olla mõistlik luua erisused, sidudes need olukorra või sündmusega, millal kohustuse täitmisest võiks loobuda. Arvestades muutunud olukorda maailmas, võiks sellise erisuse teatud juhtudeks sõnaselgelt kehtestada.

- ***Aktiivse ja passiivse avalikustamise näiline konflikt***

Võib vaid oletada, et ilmselt võib teabe kättesaadavust takistada ka teatud normide ebaselgus, et teabe kättesaadavus oleks seaduse mõttekohaselt tagatud. Kui AvTS § 35 lg 1 sätestab laias laastus kohustuse teatud teavet kaitsta, siis vastupidi § 36 keelab teatud teabele piiranguid kehtestada.

Õiguskantsler on käsitlenud aktiivse avalikustamise ja AK-ks tunnistamise keelu omavahelist kooskõla:[266] Esmalt analüüsis Õiguskantsler norme üldiselt üksikule, järeldades, et AvTS § 36 (AK-keeld) on erinormiks § 35 (AK-nõue) suhtes, mis tähendab, et kui täidetud on mõni AvTS §-s 36 esitatud tingimus ja teave paigutub AK-keelu alla, siis ei tohi sellele tingimusele vastavat teavet AK-teabeks tunnistada isegi siis, kui ühtlasi on täidetud mõni AvTS §-s 35 esitatud tingimus, mis muidu tooks kaasa AK-nõude.[267] Niisiis peaks justkui AvTS §-s 36 loetletud tingimused kujutama endast erandit AvTS §-s 35 sätestatud reeglite suhtes. **Samas leidis Õiguskantsler, et selline tõlgendus tähendaks ühtlasi aluse puudumist tunnistada AK-teabeks ka äärmiselt tundlikke isikuandmeid nagu näiteks riigieelarve puhul andmed inimese raviprotseduuri kohta, mille kulu on kaetud riigieelarvest.**

[266] Õiguskantsler. Avalikkuse ja Riigikogu liikmete juurdepääs asutusesiseseks kasutuseks tunnistatud teabele., 2020, (28.06.2024).
[267] Samas (Õiguskantsleri arvamus), p 14.

Lisaks viitas ta asjaolule, et selline tõlgendus ei paista haakuvat ka AvTS eelnõu (462 SE) seletuskirjas märgituga, kus tuuakse eraldi välja, et **kui tekib vastuolu juurdepääsupiirangu ja selle kohaldamise keelu vahel, siis eraldatakse ja tagatakse juurdepääs ainult nendele andmetele, millele juurdepääsupiirangud ei kehti.** Kuigi viidatud selgitus antakse küll AvTS § 38 lg 2 kontekstis - mis ei lahenda antud küsimust - viitab siiski toodu sellele, et **sooviks oli käsitleda hoopis AvTS § 35 (AK-nõue) erinormina § 36 (AK-keeld) suhtes**.[268] **Õiguskantsler toob veel võimaluse lahendada see igal konkreetsel juhul vastandlikke väärtusi kaaludes, kuid viitab, et selleks peaks Riigikogu olema andnud teabevaldajale kaalutlusõiguse (kaalumise tulemus oleks piiratult kohtulikult kontrollitav**).[269]

Sisuliselt on norme tõlgendatud praktikas täpselt nii, nagu eelnevalt nende koosmõjust tuletati. See tähendab, et isiku eraelu ei tohi saada kahjustatud ning teave tuleb piiranguga teabe korral väljastada osaliselt, kattes kinni või muutes lugematuks teabe, millele piirang kohaldub. See on tuletatav otsesõnu ka seadusest. See tähendab, et kui dokumendis esineb juurdepääsupiirangu alus, saab seda teabenõude korras siiski väljastada kui tundlikum info selles kinni katta või eemaldada. **AvTS § 3^1 lg 6 sätestab, et teavet ei anta üldiseks kasutamiseks või antakse üldiseks kasutamiseks üksnes selline osa teabest, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet** ning **mille üldiseks kasutamiseks andmisega ei kaasne juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tuleku oht.** AvTS § 38 lg 2 sätestab, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. **Seega on võimalik jõuda erinevate normide tõlgenduse kaudu lahenduseni, kus soovitud teave on kaitstud, kuid vajalik teave väljastatakse. Üle tuleks vaadata normide omavaheline selgus aktiivse avalikustamise ja juurdepääspiirangute vahel ning kuigi see on tõlgendatav ja ületatav, võiks see selgemalt normidest üheselt tuleneda.**

3.2. Juurdepääsupiirangu kehtestamine organisatsioonis

AvTS § 34 sätestab, et piiratud juurdepääsuga teave on teave, millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud (lg 1) ning seaduse alusel võib asutuse juht kehtestada teabele juurdepääsupiirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks (lg 2). AvTS § 41 sätestab aga täpsema korra teabe AK-ks tunnistamisel. Selle kohaselt tunnistab teabe AK-ks üldreeglina *asutuse juht (lg 1).* Lisaks täpsustab säte, et *konkreetsele dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamise otsustab asutuse juht või vastavalt asutuse juhi kehtestatud dokumentide loetelule asutuse juhi poolt määratud pädev töötaja*, lähtudes dokumendi sisust ja juurdepääsupiirangu eesmärgist (lg 1^1). See käib kooskõlas ilmselt sellega, et selleks kehtestab asutuse juht dokumentide loetelus sarjad, milles sisalduvatele dokumentidele võib juurdepääsupiirangud kehtestada (märgib ära AvTS-is või muus seaduses sisalduva AK aluse). AvTS § 40 lg 1 sätestab, et *asutuse juht* võib seaduses toodud AK tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Seega tekib küsimus, kui **AK piirangu saab seada nii juht kui töötaja, siis miks saab piirangut pikendada ainult juht** (vt AvTS § 40 ja § 41 koosmõjus).

Lähtuvalt organisatsioonide suurusest ja üha suurenevast teabe mahust, toimetab enamasti dokumendiga mitu erinevat inimest ning vastavalt määratud pädevustele registreerib enamasti teabe dokumendihaldur, muu teenistuja või töötaja, arvestades seaduses ja asutuse asjaajamis- või dokumendihalduskorras kehtestatud reegleid ning otsustades registreerimise hetkel, kas tegemist on piiranguga või piiranguta teabega. Teave tuleb registreerida seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Kahtluse korral konsulteeritakse tugiüksustega, olgu selleks jurist, andmehaldur või andmekaitsespetsialist. Seega on lähtutud piirangu juures praktilistest vajadustest tagada asutuse teabekorraldus. Mis on aga pikendamise puhul teisiti? Näiteks on teenuste korraldamise ja teabehalduse aluste määruses sätestatud kohustused enamasti läbi „asutuse“ kui organisatsiooni (vt nt §-d 13 ja 14).[270] Seega on seaduse sõnastus pigem ajale jalgu jäänud ning vaevalt jõuab asutuse juht iga piirangu seadmist üle hinnata. See ei ole mõistlik ega võimalik.

[268] Samas (Õiguskantsleri arvamus), p 15.
[269] Samas (Õiguskantsleri arvamus), p 16.
[270] Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused, RT I, 19.05.2022, 8.

Nii nagu registreerimisel pidi veenduma teabe sisus, AK aluste vajaduses ja põhjendatuses, tuleb seda kaaluda ka pikendamisel. **Seetõttu tuleks kehtivas seaduses täpsustada, et ilmselt ei tee ka iga konkreetse piirangu otsustust personaalselt asutuse juht, vaid samamoodi selleks määratud isik ehk töötaja.**

Täiendavalt on tõusetunud organisatsiooni tööga seoses küsimus protsessist – kuidas otsustab ametnik piirangu seadmise üle ning on avaldatud mõtteid, nagu võiks see otsustus olla eraldi fikseeritud. **Esmalt oleks mõeldamatu, kui kõikide päevas sissetulevate kirjade registreerimisele eelneks veel bürokraatliku otsustuse „vormistus“**. Veel enam, kiri kui teave jõuab asutusse läbi infosüsteemide ja muutub seeläbi asutuse valduses olevaks teabeks. Samas on nädalavahetusel või öösel saabunud teave asutuse infopostkastis ja asutuse juhi määratud otsustusel, ja lähtudes asjaajamise või dokumendihalduse korrast, on ka üldmeil kui üks teabehalduse kanal, allutatud erinevatele piirangutele. Seetõttu ei ole eluliselt võimalik „asuda otsustama“ piirangu üle alati, seda on võimalik teha siis kui see registreeritakse dokumendihaldussüsteemis, millele on otsejuurdepääs registri avavaatest asutuse kodulehel. Samuti võib lähtuvalt Riigikohtu praktikast olla võimalik, et otsustus piirangu seadmise kohta tehakse alles teabenõude saamisel.[271] Siis, otsustades kas avaldada teave üldsusele või esinevad selles juurdepääsupiirangud, saab teha eraldi otsustuse ning lähtuvalt teenistuja ametikohast ja teadmistest, on tal võimalik kahtluse korral kaasata avaldamise või mitteavaldamise määramisel appi nii tugiosakond, oma juht vm isik.

Teiseks, juurdepääsu saab seada ka dokumendikogumile – selleks võib olla üks kanal või sari (AvTS § 41 lg 2). Seega, sõltuvalt teabe vormist, ei toimugi alati inimese käsitööd, et midagi eraldi veel otsusena fikseerida. **Kolmandaks, on siinjuures oluline, et AK märge tuleb teha teabekandjale, kui see on võimalik** (AvTS § 41 lg 2). Tulenevalt avaliku teabe mõistest, võib see olla jäädvustatud teave mis iganes teabekandjal – siit ka paindlik sõnastus märke panemisel (kui AK märgendamine on võimalik).

Piirangu rakendamine

§ 41. Teabe asutusesiseseks tunnistamise kord

.....

(1.1) Asutuse **juht kehtestab** dokumentide loetelus **sarjad, milles sisalduvatele** dokumentidele **võib juurdepääsupiirangud** kehtestada, **märkides ära** käesolevas seaduses või muus seaduses sisalduva **aluse**. **Konkreetsele dokumendile** juurdepääsupiirangu kehtestamise **otsustab** asutuse juht **või vastavalt asutuse juhi kehtestatud** dokumentide **loetelule** asutuse juhi poolt määratud **pädev töötaja, lähtudes dokumendi sisust ja juurdepääsupiirangu eesmärgist.**

(2) **Kui teabekandja seda võimaldab,** teeb asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistatud **dokumendile või dokumendi kogumile** dokumendi vormistaja suurtähtedega märke «ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS» või kasutab selle lühendit AK. Märkele lisatakse teabevaldaja nimi, juurdepääsupiirangu alus, lõpptähtpäev ja vormistamise kuupäev.“.

Seega ei saa sissetulnud kirju ka alati koheselt eraldi märgendada, vaid lähtuda tuleb kogumist (ja keskkonnast), milles neid hoitakse. Kogu teabeliiklust ja infosüsteemide vahendusel laekuvat teavet (milleks on ka meilitarkvara pakkuja) ei saa märgendada. Nii võib dokumendiregistris ka piiratud sarjast väljastada kirja, kui see on asjakohane. Võimalik, et õigusselguse huvides võiks vastavaid juhiseid täiendada või tuua sellekohased selgitused asutuste kodulehel. **Praktikas määratakse asja- või dokumendihalduskorras täpsem kord ning eraldi toimub märgendamine siis kui süsteem, kuhu teave lisatakse, saab kättesaadavaks ka üldsusele.** Muud töökeskkonnad, nt üldmeil, andmekogud vms lähtub määramisel juba sellest, kas ja millist teavet seal säilitatakse (nt terviseandmeid vahetavad infosüsteemid rakendavad juba lähtuvalt andmete iseloomust konkreetset piirangu alust ja puudub tarvidus neisse „sisse vaadata“ ja eraldi tembeldada). Kas märke asemel võiks olla kasutusel ka muu märgis või logo, on iseküsimus. Samas ei ole otstarbekas muuta hästitoiminud ja juurdunud praktikat, millega ollakse harjunud.

[271] Riigikohtu halduskolleegium, 3-20-1265/25 p 24,

Ilmselt on võimalik saavutada ka suuremat selgust mõtestades lahti teabehalduse infosüsteemide ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel. Erinevate andmekogude vahel rakendatakse andmeteenuse vahendusteenust, et võimaldada andmete liikumist üle X-tee. Sellega seoses võimaldab andmevahendaja enda organisatsiooni välisele füüsilisele või juriidilisele isikule juurdepääsu oma infosüsteemi.[272] Andmekogu dokumentatsioonis tuleb ära näidata lisaks korralduslike ja infotehnoloogilistele nõuetele nii kogutavate andmete koosseis kui ka allikate vastavus AvTS-i nõuetele, eelkõige andmekogu andmetele juurdepääsupiirangute kehtestamise vajadus või andmekogu andmete võimaliku avalikustamise kohustuse täitmine.[273] **Kuna andmekogude puhul toimub piirangute seadmine teisel viisil, võiks AvTS 5[1]. ptk seda selgelt eristada.** Ka selle järele nähakse praktikas vajadust.

Lisaks ei peeta teavet ainult dokumendiregistris. AvTS § 12 lg 2[1] sätestab küll erisuse, et isikuga seotud dokumente, mis on juba kantud teise andmekogusse ja millele on isiku juurdepääs tagatud, ei pea dokumendiregistrisse kandma. See loob seose eriseadustes sätestatud andmekogudega, kuhu esitatakse samuti teave ja mida oleks ebaotstarbekas üle kanda (andmekogumine muutuks andmekogus sisutühjaks). Samas ei ole kõikidel andmekogudel eraldi otsejuurdepääsu (isikustatud vaatele läbi iseteeninduskeskkonna) ega avavaadet, nagu on dokumendihaldussüsteemil. Samuti ei pruugi avalikuks teabeks olla üksnes isikuandmed (nt kemikaalid, veeproovid vms). **Seetõttu tuleks kogu andmekogudega seotud teabehaldus (AK piirangu seadmine, selle kehtetuks tunnistamine, piirangute eemaldamisest teavitamine jms) läbivalt üle vaadata ja vajadusel muuta. Andmekogudega seonduvat analüüsitakse eraldi.**

Töörühma liikmed seaduse praktikaga kooskõlla viimisel vastuolusid ei näinud. Küll rõhutati vajadust koolitada töötajaid ning pakkuda neile organisatsioonis tuge, et väärpraktikaid AK-de seadmisel vähendada. Kõlasid ka mõtted, et kas seadus võiks siin anda enam suuniseid (nt kes peab tegema ja mida tegema jms), kuid seaduses ei ole see otstarbekas ega võimalik – asutuste suurused ja saabuv teabemaht on väga erinevad ning igale asutusele peaks jääma seetõttu õigus määratleda ise oma sisemine töökorraldus. Seaduses ei saa ette kirjutada, kuidas üks või teine asutus oma töörutiini korraldab, samuti ei saa üheselt ära määratleda, kes peaksid protsessis osalema, kuna asutustes on erinevad kompetentsid. **Pigem tuleks muuta paremaks juhiseid ja toetada otsustusprotsessi tehnoloogiaga.**

Seega ei määrata alati igale dokumendile AK piirangut. Täna on töötaja õigust piirangu pikendamisel tõlgendatud läbi juhi kehtestatud kordade. Piirangud seatakse ja neid pikendatakse pädeva teenistuja poolt, lähtudes seaduses ja sisekorras toodud nõuetest ja piirangutest. Eraldi tuleks analüüsida, kes otsustab asutuseväliste isikute juurdepääsu asutusesiseseks tunnistatud teabele – kas seda otsustab alati asutuse juht või ka muu isik, lähtudes lepingust või muust õiguslikust alusest (nt kohtumäärus) ning kas seaduses tuleks määratleda otsustuse piire täpsemalt.

[272] Infosüsteemide andmevahetuskiht, RT I, 06.08.2019, 17, § 2 p 7.
273 Riigi infosüsteemi haldussüsteem, § 7 lg 6, RT I, 14.07.2023, 4,

3.3. Teabe töötlusega seotud nõuete tagamine dokumendiregistris

2001. a AKI aastaettekandes tõi inspektsioon kokkuvõtliku statistika.[274] Seaduse jõustumisest jaanuaris 2001[275] kuni sama aasta oktoobrini oli üle poole küsitletud teabevaldajatest registreerinud alla kümne teabenõude. Üle saja teabenõude saanud asutusi oli vähe (alla 10% vastanud teabevaldajatest) ning üle 10% vastanutest ei olnud saanud ühtegi teabenõuet (nt mõned Põllumajandusministeeriumi haldusalas olevad instituudid, suur osa kohtuid ning vanglaid). Kõige rohkem teabenõudeid oli registreerinud Statistikaamet, kellele oli aasta jooksul laekunud 528 teabenõuet, sh 78 telefoni teel. Seega esitati teabenõudeid algusaastal väga vähe (va Statistikaamet). Teabenõude täitmisest keeldumisel tuli eraldi teavitada ka inspektsiooni (kehtinud AvTS § 23 lg 3).[276] Algusaastatest on ka teabenõude täitmise tähtaeg olnud sama, juba 2001. a eelnõus oli teabenõude täitmise tähtajaks 5 tööpäeva ja see on püsinud sellisena tänaseni.

Võrdluseks väljavõetud kolme ministeeriumi statistika teabenõuete kohta 2017. a ja 2023. a (sisse tulnud kirjad, pealkirjas „teabenõue). Samas ei näita see kogu dokumendihalduse mahtu, sest registreeritakse ka selgitustaotlused, märgukirjad, eelnõud, lepingud jms. Samuti on ajas pidevalt kasvanud avaandmete hulk, mistõttu võiks võrreldav erinevus olla suurem, kui teavet ei oleks ajas üha enam ja enam otseleitav. Mida enam on andmed otse kättesaadavad, seda vähem neid eraldi küsitakse. **Kindlasti mängib aga suurem hulk andmeid olulist rolli nii nende avaldamiseks üles laadimisel kui AK märgendamisel.**

Teabenõudeid 2017/2023

- **SOM - 107 / 43 teabenõuet**
- **MKM - 80/ 48 teabenõuet**
- **JUM - 108 / 99 teabenõuet**

Juba 2001. a AKI aastakokkuvõttes on viidatud, et teabe avalikustamise kohustus seab teabevaldajatele mitmeid kohustusi, mille täitmiseks on vajalik astuda samme nii **asutuse infotehnoloogilise kui ka organisatsioonilise arendamise osas** – siis räägiti riigi ja kohalike omavalitsuste kohustusest tagada 2002. a võimalus avalikule teabele juurdepääsuks andmesidevõrgu kaudu rahvaraamatukogudes, rahvaraamatukogude ühtse infosüsteemi loomisest ning avalike internetipunktide avamisest, et juurdepääsu teabele võimestada.[277] **Seega nähti juba siis teabe kättesaadavuse tagamiseks suurt potentsiaali just tehnilistel võimalustel ning leiti, et teabe jõudmist osapoolteni on võimalik kiiresti tagada ainult digitaaldokumente koostades ja üle üldkasutatava andmesidevõrgu (Interneti) edastades**. Just siis töötati välja andmekogude andmevahetuskihi süsteemi arhitektuuri ja protokollistiku esimest versiooni, tänaseks üle ilma tuntud X-tee. Ühes sellega peeti tähtsaks ka kodaniku juurdepääsu andmekogude andmetele ja koos X-teega tegeleti samaaegselt ka kodanikuportaali e-kodanik projektiga, mis oli lahutamatult seotud X-teega. Eesmärgiks oli realiseerida ühtne kasutajaliides (portaal) kõikide kodanike jaoks. Ühes sellega liiguti ka ID-kaardi suunas, et oleks võimekus digiallkirjastada dokumente ning võimaldada isikutel end kodaniku portaali sisenemisel identida. Tänaseks tekib teave erineval moel ning inimesed saavad kasutada eesti.ee teabeväravat ja ka teisi juurdepääsukanaleid oma andmete vaatamiseks, tuvastades eelnevalt isikusamasuse. Samas, lugedes selleaegset visiooni ja hinnates kui suur samm sai toona tehtud, võib tõdeda, et suur teabehalduse reform ja hüpe sai tehtud just siis, ning edasist suuremat reformimist ei ole toimunud. **Kui siis sooviti infot saada, siis tänaseks on saavutatud teatud infoküllus, kus murekohaks on õige ja asjakohase teabe kiire ja mugav leidmine. Dokumendiregistri välisvaade ei vasta kasutajate ootustele, selles ei ole ka kogu teavet, mis on asutuses, veel vähem saab rääkida teabe otsinguvõimaluse mugavusest.** Nagu praktikas ikka – kui kokku pole lepitud ja ette pole nähtud, siis

[274] Andmekaitse Inspektsioon. Aastaraamatud (arhiiv). Andmekaitse Inspektsiooni aastaettekanne 2001,(28.06.2024).
[275] Avaliku teabe seadus. Vastu võetud 15.11.2000 ning jõustus see 01.01.2001. Avaliku teabe seadus 462 SE, menetluskäik Riigikogu lehel.
[276] Teabenõudetäitmisest keeldumisest teatab teabevaldaja samaaegselt Andmekaitse Inspektsioonile digitaalselt.
[277] Andmekaitse Inspektsioon. Aastaraamatud (arhiiv). Andmekaitse Inspektsiooni aastaettekanne 2001, IV. Seaduse rakendamise muud asjaolud, (28.06.2024).

suurt muutust oodata ei ole. Dokumendiregister on pidevalt kõnealuseks objektiks, kui AvTS-i uuenduskuuri mainida. Küll häirib isikuid nimi, küll aegunud kontseptsioon.

Praktikas on tekkinud küsimus, **mis peab või mis võib olla dokumendiregistris**. Sisuliselt on vastus lihtne – kõik, mis on sätestatud kohustusena, see peab registris olema. Mida ei ole keelatud dokumendiregistrisse panna, see ilmselt võib seal olla. **Samas on dokumendiregister üks riigi infosüsteemi kuuluvatest andmekogudest,**[278] **mille kontseptsioon ja raamistik on veidi teistsugune kui teistel riigi infosüsteemi kuuluvatel andmekogudel**.

- **Andmete üldraami AvTS-i dokumendiregistri regulatsioonist ei leia**, kuigi selle võiks tuletada eesmärgi ja AvTS § 12 nõuete koosmõjus (sh lg 1 ja 3).[279] Detailsem andmekategooriate ülevaade tähendaks määratlemist „kõik võimalik“, sest asutusele võib saabuda kiri ükskõik millisel teemal, sh valesti edastatud kiri, mis tuleks õigele teabevaldajale edasi saata (AvTS § 21).

- **Dokumendiregistritel puuduvad klassikalised põhimäärused ja siin puudub sarnaselt muudele andmekogudele ülevaade, kuhu andmeid antakse või kes pääsevad ligi**.[280] Volitusnorm ühtsete reeglitega andmekorjeks peab olema sätestatud ning teist sarnast sobivat kohta, oleks raske leida. Siinjuures on ilmselt oluline, et kaitsemeetmeks ongi see, et dokumendiregistris ei hoita tavapäraselt andmeid nii kaua, kui valdkondlikes eriseadustes – seega on kogutav andmete hulk küll lai ja üsna avaralt piiritletud, kuid seda ei hoita ka kaua (vbl peaks AvTS sätestama siin maksimaalse tähtaja).

- **Dokumendiregistril ei ole võimalik rakendada ka *once only* põhimõtet** (AvTS § 43^6 lg 2)[281] sest igaühes neist tekivadki samad põhiandmed. Enamasti ei ole andmed ka risti-rästi vahetatavad, vaid neid edastatakse ühest kohast teise (väljaminev kiri, teisel sissetulev kiri).

Nii on töörühma liikmete poolt välja toodud, et kindlasti tuleks **kaaluda dokumendihaldussüsteemide omavahelist ühildumist ning näha riigi infosüsteemis neile ette selged standardid**. Täna need ei ühildu andmekogude reeglitega, ehkki ka sisuline analoogia muudes andmekogudes toimuva teabetöötlusega on üsna suur. Kas ja kuidas võiks välja näha dokumendiregistrite uus „kuub“, tuleks eraldi analüüsida – võimaldada registritevaheline teabevahetus ja mõelda ümber registreerimise kohustus – näiteks edastamine otse teise asutuse dokumendiregistrisse, mis registreerib saabunud teabe ja lähtub edastaja määratud AK märkest.

Täiesti eraldi võib arutleda sellegi üle, mis tõusetus ka töörühmas – **kuidas ja kust oleks võimalik teostada teabe otsingut, ilma, et selleks tuleks pöörduda eraldi iga asutuse veebilehel olevasse dokumendiregistrisse.** Mida see tähendaks õigusnormide muutmisel, tuleks eraldi kaaluda. Näiteks kasutavad mitmed riigid nn *FOI request-i* ehk päringut asutuste üleselt.[282] Samas tõdes töörühm, et dokumendiregistrid kui sellised ei saa ära kaduda, neil on suur väärtus. Töörühmas leiti, et tänasel kohustusel pidada kindlate nõuetega dokumendiregistrit ja selle avavaate tagamine, on toonud vähemalt selle muudatuse, et alati leiab kodulehelt ülesse koha, kust on võimalik infot leida (nt on kodulehtedel „dokumendiregister“ kiiresti leitav). **Seega on dokumendiregistri pidamise kohustus taganud teabe leitavuse just seetõttu, et kõik nimetavad seda sarnaselt.** Kui igaüks saaks valida „oma nime“, kaotaks teabe kiire leitavus. Seetõttu võib kohe mainida, et kui isegi AvTS-is seda sõnastust muuta, peaks jääma see ühtselt ja ühetaoliselt kasutusse (nt avaliku teabe infosüsteem).

---

[278] AvTS § 11 lg 1: *Asutuse dokumendiregister on digitaalselt peetav andmekogu, mida asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumentide registreerimiseks ja neile juurdepääsu tagamiseks peab riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või avalik-õiguslik juriidiline isik.* Dokumendiregistrid on ka RIHA-s registreeritud.
[279] Vt eelnõude infosüsteem, isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduses. Dokumendi number: 18-0281/01, seletuskiri p 3.2 (seaduse muutmise põhimõtted) - ettenähtud nõudeid isikuandmete kogumisele – eesmärk (p 2.1), andmete kategooriad (p 2.3) ja säilitamise tähtajad (p 2.4).
[280] Vt nt AvTS ptk 5^1 ning nt § 43^5, 43^6 jne.
[281] AvTS § 43^6 lg 2: Andmete töötlemisel, mida kogub põhiandmetena teine riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, *tuleb aluseks võtta vastava teise andmekogu põhiandmed*.
[282] Freedom of information (FOI) request (29.06.2024).

Küll ei võimalda dokumendiregister täna reeglina andmeid mugavalt välja võtta ning kasutada andmetena, veel vähem otse taaskasutada. Loomulikult on loodud avaandmete portaal[283], kuid see ei asenda dokumendiregistrit. Kuivõrd aitab tulevikus meid „bürokratt“,[284] näitab aeg.

Tuleb tõdeda, et **dokumendiregistri algne idee – olla üks ühtne kanal teabehalduses, on muutunud –** teave on ilmselt suures ulatuses „kolinud“ mujale infosüsteemidesse ja andmekogudesse**. Seetõttu tasuks eraldi hinnata, mida me kasutame teabe haldamiseks, mis on väärtuslik ja kuidas seda hallata ning kuidas seda väärtuslikku ka leitavaks teha**. Ilmselt on teenuste korraldamise ja teabehalduse alused[285] saanud vähe tähelepanu – see võib olla üks koht ühtseteks suunisteks, mis peaks aitama edasisi suundi luua.

Täiesti eraldi tuleks kaaluda, mida saab koheselt läbipaistvuse suurendamiseks teha ning mida jätta tulevikuks. AvTS-i 2000. a seletuskirjast nähtub, et teabe töötlusel sooviti arvestada sel ajal kasutatavaid tehnoloogiaid, et vähendada bürokraatiat ja hoida kokku ressursse. **Kas või milline on tehnoloogia täna ja mida saaks teha teisiti, sõltub mitmest asjaolust – tehnoloogiast aga ka selle rakendatavusest. Ei ole mõtet näha võitu tehnoloogias kui selle kvaliteet on niivõrd halb, et lõpuks peab inimsilm selle üle vaatama.** Tuues näite, siis vahel on mõttekam pidada teavet Excelis (ka seda saab avaldada), kui pidada infosüsteemi (ei ole mõtet luua eraldi andmekogu või moodsat infosüsteemi olümpiavõitjatest, kui neid ongi vähe ja teavet on otstarbekas hallata lihtsal viisil).

Esmalt tuleks hinnata, kas tehnoloogia muutmine või kasutuselevõtmine kaalub üles kehtiva praktika või muu ressursi. See tähendab, et juba alternatiivide kaardistamisel ei tohiks muu hulgas ära unustada, et digitaliseerimine ja seeläbi ametniku manuaalse töö kaotamine (eelnõudes nimetatud ka kui halduskoormus) ei tähenda personalikulu vähenemist, mida kinnitab ka Riigikontrolli 2019. a kogutud IT haldus- ja tööjõukulude arvestus. Digitaalse lahenduse üleval hoidmine võib tähendada ja enamjaolt tähendabki suuremat personali vajadust ning keskkonda koormavaid ressursse.[286] Interaktiivne keskkond ei aita olukorda lõpuni lahendada, täiendavalt on vajadus andmetöötlusvahendite järgi, mis vähendaks halduskoormust andmete korjel.[287] **Seetõttu on oluline kaaluda, milline võiks olla järgmine samm teabetöötluse põhimõtetes, arvestades 2024. a tehnoloogilisi võimalusi, sh teabe liigi (digitaalne) muutust ajas.**

Näiteks on võimalik kasutatava süsteemi võimalusi parimal moel ära kasutada – rakendada pealkirjades (mitte isikuandmed) selgemaid sisuviiteid (konverentsi tellimus, alushariduse raamatute tellimus vms). See tagaks vähemalt selle, et avalikkus saab läbi dokumendiregistri avavaate teada osapoolest (ettevõte ei ole avaandmete metaandmetes varjatud) ning ka sõlmitud lepingu sisust. Paranevad teabe küsimise võimalused. Teabe leitavust takistab täna see, kui lepingud on küll registreeritud aga tulenevalt ärisaladusest või näiteks töötaja kontaktidest, on nad täielikult AK. Kui kõik lepingud on välisveebis kuvatud üldiselt („leping“), siis ei loo see läbipaistvust ega võimalda huvi korral lepingu põhisisu (ilma AK-ta) välja küsida, sest sisu jääb teadmata. Ilma sisuviiteta ei ütle need ka midagi.

Läbipaistvust on võimalik suurendada ka seeläbi, kui avalikkusele huvi pakkuvatele küsimustele vastatakse umbisikuliselt. See tähendab, et kui kodanik tunneb huvi millegi vastu ja kirja sisu ei peegelda temaga seotud asjaolusid, saab vastata ilma isiku kontakte ja nime kirjas mainimata, ning kiri on lugemiseks avatud kõigile. Kui isikuandmed on dokumendiregistri sisevaates õigel real, siis kuvatakse need nagunii avavaates initsiaalidena. Seega siseveebi metaandmetes olev nimi ei mõjuta kirja kui faili kuvamist (oluline, et kirjast endast kui failist eemaldaks adressaat, kontaktid ja pöördumine vormistatakse umbisikuliselt).

[283] Eesti avaandmed (29.06.2024).
[284] Kratid.ee, bürokratt (28.06.2024).
[285] Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused, RT I, 19.05.2022, 8.
[286] K. Roosbaum. Infosüsteemide arendusvajaduste kajastamine Eesti õigusloomes. Magistritöö, 2021, lk 48.
[287] Samas (K. Roosbaum, infosüsteemidest), lk 50.

Loomulikult on alati alternatiiv teha vastavasisulisi raporteid (nt EL-i institutsioonide aastakokkuvõtted määruse 1049/2001 alusel,[288] või AKI aastaraamatud[289]), kuid need ei muuda iseenesest teavet kättesaadavamaks. Võimalik, et inimtööjõud oleks ka asjakohasem kui uue süsteemi loomine, samas võiks vastu väita, et kui andmed on olemas ja need tuleks teha paremini leitavamaks, tuleks pigem sellega tegeleda. Näiteks on Taanis otsesõnu sätestatud, et **seadusega hõlmatud ametiasutused jms peavad tagama, et uute IT-lahenduste valikul, rajamisel ja arendamisel, arvestatakse võimalikult suures ulatuses seaduses toodud avatuse põhimõttega** (§ 1).[290] See, kuivõrd lihtsalt on muudetav dokumendiregistri avalik vaade, sõltub lõpuks mitmest asjaolust, kuid **üks, mida kasutajad kindlasti ootaksid, on selle otsingusüsteemi mugavus**. Täna on selle kaudu teabe leidmine keeruline ja puudub piisav paindlikkus. Seda võiks arvestada tulevikuvisioonis.

Üks mida tasuks teabe registreerimise kohustuse juures kindlasti üle vaadata on võimalused, **mil teavet ei tule registreerida.** Täna ei tule registreerida nt teabenõuet, kui see on anonüümne või sellele vastatakse viivitamatult (AvTS § 23 lg 3 p 2).[291] Võimalik, et aluseid teabe mitteregistreerimiseks võib olla praktilistest vajadustest veel – nt samasisulised, ilmselgelt valesti edastatud vms. Teabehalduse kontekstis võib olla asjakohane näiteks **sätestada kohustus avaldada kodulehel ka teabevaldaja peetavad andmekogud lisaks dokumendiregistrile** (täiendada AvTS § 28 aktiivse kohustuse sätteid). Täna on seda kajastatud pigem IKÜM-ist tulenevalt, mitte teabehalduse läbipaistvusest tulenevalt.

Kas tulevikus võiks väheneda ka teabe tekitamine haldusorganites, ilma et kirju tuleks üksteisele edastada, eeldaks samuti uute teabehalduse põhimõtete kokkuleppimist. Nii oleks võimalik loobuda kirja edastamisest (registreeritakse väljaminev kiri) ja selle vastuvõtmisest (registreeritakse saaja poolt saabuv kiri). **Selle asemel on võimalik mõelda ka teabele juurdepääsu andmist**. Kui juurdepääs antakse kellegi teise teabele, tekib küsimus, et kus (kelle hallatavas keskkonnas) fikseeritakse antud vastus ehk kelle teabeks see jääb. Tehniliselt on võimalik ilmselt mitmeti, sealjuures „vaadata“ sisendina teisele asutusele avatud kirja ning koostada sellele oma vastus, mis jääb vastuse koostanud teabevaldaja keskkonda. Algne kiri ja vastus peaksid olema omavahel seotud viisil, et kui kaob algne kiri, ei ole mõtet enam alles hoida ka vastust. Sellega saaks automatiseerida ja ühtlustada teabe säilitamist ning AK märgete haldust, sest samamoodi teavet sidudes, saaks edastada ka teate AK märke eemaldamisest (vt AvTSi kohustust §-s 41 lg 4 ja § 42 lg 3). Sõltumata isegi sellest, kuidas tuleviku teabehalduse reeglid ümber mängida, on olulisem see, et teave peab olema hallatud sarnastel reeglitel. Dokumendiregister on vaid üks menetluskeskkond ja see eeldab reegleid teabehalduses – teavet ei saagi nö „pärida“ teistest dokumendiregistritest, kui teave on erinevatest vormingutes (digikonteiner, selle sees oma teine digikonteiner jne). Juba teabe tervikpildi saamiseks, tuleb mitme digikonteineri puhul teha mitu sammu – seega on automatiseerimiseni veel mitu sammu minna – enne tuleks muuta teabehalduse kontseptsioon tervikuna. **Puudub andmekirjelduse standard (nõutud väljad jms). Seega ei ole võimalik rakendada uut kontseptsiooni seni, kuni süsteem põhineb teistel eeldustel.**

Visioonis võiks olla isegi sedavõrd lennukas, et teave tekitatakse juba sellisel kujul, kus AK osa on näiteks lepingu ühes „moodulis“ ja otse avaldatav tekst „teises moodulis“. Kuidas sellisel juhul tagada aga dokumendi terviklus, tuleb tehniliselt läbi mõelda (nt on AK teave isiku kontaktides olev erameil ja arveldusarve number, samas võimaldades lepingu põhiteksti avalikus vaates avaldada). **See eeldab samuti uutel põhimõtetel andmehaldusprotsesside ülevaatamist, ehk luua ka uued protsessid teabe tekitamiseks - andmekirjeldused, teabekasutajate soovide tundmine jms.** Nt võib taaskord tuua Taani seaduse näite, kus on eraldi kohustused ka andmekirjelduste osas. Igaüks võib taotleda (va teatud eriseadused) ülevaadet andmekogus sisalduva **teabe liikide kirjeldusest**, teabe aluseks olevatest andmetest ja teabest selle kohta, **millistes vormingutes** on andmed andmebaasis (andmete kirjeldus). **Haldusasutused peavad alajaotises nimetatud andmebaasitüüpide osas tagama**

[288] Euroopa Nõukogu, Üldsuse juurdepääs nõukogu dokumentidele: 2023. aasta aruanne. 21 mai 2024, (28.06.2024), European Parliament. Public Access to Documents 2023, February 2024,(10.07.2024). European Commission. Annual reports from the Commission on the application of Regulation 1049/2001, REPORT FROM THE COMMISSION on the application in 2023 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents , Brussels, 03.07.2024.
COM(2024) 266 final, (10.07.2024).
[289] Andmekaitse Inspektsioon. Aastaraamat, 2023, (29.06.2024).
[290] Retsinformatsion. Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen, (18.06.2024).
[291] AvTS § 23 lg 3: Teabenõuet ei pea registreerima, kui: 1) see on anonüümne; 2) see on esitatud suuliselt või elektrooniliselt ja täidetakse viivitamata.

andmekirjelduse koostamise, et see annaks ülevaate nõutust (kohustus ei kehti, kui see nõuaks märkimisväärseid ressursse).[292]

Uuendusmeelne ja automatiseeritud teabevahetus eeldab väga selgete põhimõtete kokkuleppimist, sest teabe kaitstus tuleb tagada igal pool, sõltumata sellest, kui mitme asutuse dokumendiregistris see asub. Ilmselt ei ole Eesti ainukene riik, kes selle küsimusega jageleb. Dokumendiregistreid peavad ka EL-i institutsioonid ning nagu nähtub eelnevalt käsitletud nende aastaraportitest, kasvab teabepäringute maht pidevalt. Seega oleks võimalik hinnata kasvõi esimese sammuna, milliseid registrite avavaateid teabe leidmiseks on kasutatud näiteks neis[293] või leida häid näiteid liikmesriikidest. **See eeldaks eraldi praktilist võrdlusanalüüsi**.

Teabehaldus on üks haldusorgani ülesannatest. See tähendab, et see ei ole „kõrvaline asi“ millega tegeletakse siis kui aega üle jääb. Samas sõltub läbipaistvus teabehalduse osas kodanikule just läbi kättesaadava teabehulga ja mugavuse, mis kujundab ka tema hinnangu. Kõikides kanalites ja iga uudse lahendusega ei olegi võimalik kaasa minna, samas peaks olema see piisavalt mugav ja lihtne, et siiski peamist funktsiooni täita. **Teabehalduse kontseptsioon on laiem küsimus kui üksnes dokumendiregistris teabe märgendamine automatiseeritud kujul**, seetõttu tuleb uute põhimõtete rakendamiseks avada teabehalduse põhimõtted laiemalt. **Korralduslikult võiks siingi tõdeda, et elulistest vajadustest kasvab digitaalselt töödeldava teabe hulk ajas ning lisanduvad mitmed võimalused teabe automatiseeritud töötlemiseks. Seetõtu võiks üle vaadata mida on võimalik teabehalduse põhimõtetes muuta, milliseid juhiseid täiendavalt anda ning millises suunas tulevikus liikuda, et vähendada inimtööjõu rakendamist ja automatiseerida senised kohustused.**

3.3.1. Juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistamine, piirangu pikendamine ja muudatustest teiste teabevaldajate teavitamine

Tänapäeval tekib teave pigem digitaalsel kujul, muutmist vajavad seetõttu kas kohustused või tehnoloogia, mis võimaldaks täita kohustusi nii nagu need sätestatud on. Kui eesmärk on suurendada selgust, siis takistab meid juba märgendamisel see, et igale poole ei ole võimalik panna juurde AK märget, see peab vahel nähtuma muudest andmetest (kord, sari, metaandmed vms).

Näiteks sätestab AvTS § 42 lg 2, et juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistamise kohta tehakse võimalusel dokumendile märge. Samas ei rakendata seda nõuet suure hulga teabe osas, sest teave on kolinud pabermaailmast digitaalsesse. Kui paberdokumendile sai vastava märke teha, ei saa seda lisada algsesse originaaldokumenti digiallkirjastatud konteineris.

Seetõttu tehakse märge mujale, et see nähtuks ja oleks arusaadav. **Võimalik on analüüsida ja viia normid tänapäevase praktikaga enam kooskõlla, arvestades tehnilisi võimalusi (nt saab tagada tegevuste jälgitavust ka süsteemi logis) ja kui see on jätkuvalt vajalik, siis millised peaksid olema märke tegemise võimalused**. Sisuliselt piisaks, et juurdepääsupiirangu eemaldamise aeg nähtuks, kuid kas on oluline, kust see nähtuma peab.

Näiteks tuuakse Rootsi seaduses **konfidentsiaalsusmärgise juures eraldi ära, et kui dokument on elektrooniline, tuuakse vastav teave arvutisüsteemis, kus seda dokumenti hallatakse** (igal juhul peab sellest nähtuma märge, kuupäev ja asutus). Seega ei kanta seda mitte teabele vaid teabehaldussüsteemi.[294] Sellised normid võiksid asendada senised nõuded ka AvTS-is.

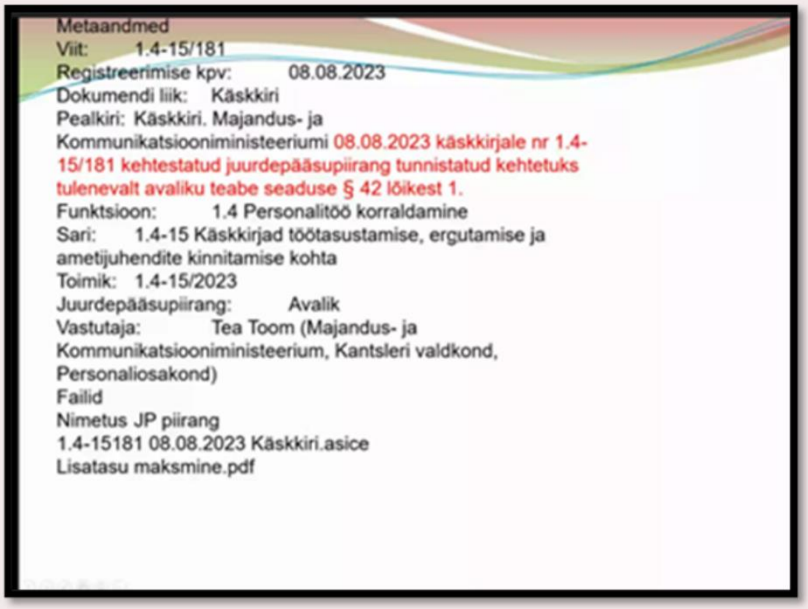
292 Retsinformatsion. Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen, § 12, (18.06.2024).
293 Vt Euroopa Parlamendi avalik dokumendiregister. Euroopa Liidu Nõukogu dokumendiregister. Euroopa Komisjoni dokumendiregister.
294 Sveriges Rigsdag. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), ingl k. *Public Access to Information and Secrecy Act*, 2. jaotise 5. ptk, § 5, (18.06.2024).

Lisaks sätestab AvTS § 42 lg 3 teabevaldajale täiendava kohustuse, teavitada viivitamata juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistamisest neid teabevaldajaid, kellele oli teave edastatud. Selle täitmiseks tuleks täpsustada, kas ja kus on erineva teabe väljastus üldse nähtav (dokumendiregistris ei ole kogu teavet) ning teiseks eeldaks see dokumendiregistrite head koostööd, sest käsitsi oleks see ilmselgelt koormav. Pigem seda kohustust kas ei täideta või tehakse seda osaliselt. Näiteks juurdepääsupiiranguga teabe korral küsitakse algselt teabevaldajalt üle, kas piirang kehtib või mitte, või suunatakse küsija algse teabevaldaja poole. Kuidas oleks õige, tuleks ära otsustada ja teabekorralduse huvides seaduses sätestada või võimaldada täpsemate tingimuste ja korra kehtestamist määruse tasandil.

PS § 44 kommenteeritud väljaandes on viidatud põhimõttele, et andmeid võib pärida riigi- ja omavalitsuse asutuse või ametiisiku tegevuse kohta ja üldjuhul ei pea väljastama teavet, mis on küll asutusele põhimõtteliselt kättesaadav (nt läbi registrite ristkasutuse vms), kuid ei ole tema loodud või mille puhul ta ei täida õigusaktist tulenevalt teabevaldaja ülesandeid.[295] Selline selge reegel AvTS-s otsesõnu puudub. **Seega tekib küsimus, kes on kohustatud teavet jagama – kas algne teabe koostaja või ka see, kellele see on edastatud (nt kui teabevaldaja saab teabe teiselt teabevaldajalt).** Osalt võib seda põhjendada asjaoluga, et kui teave on ka teisel asutusel olemas, siis ei jooksutata inimesi erinevate asutuste vahel ja teabe saab asutusest, kus see on samuti olemas (vt ka HMS § 5 lg 2). Nii näiteks sätestab AvTS § 9 lg 1, et teabevaldaja *on kohustatud* võimaldama juurdepääsu ***tema valduses*** olevale teabele seaduses sätestatud korras. See tähendab, et kui asutus sai teabe ka enda valdusesse, tuleks ka temal saadud teavet jagada.

Kui eesmärgiks on jagada teavet ja vältida inimeste jooksutamist erinevate asutuste vahel, siis on see võimalik, kuid täiesti eraldi tuleks seda käsitleda AK teabe vaatest. Teiste asutuste edastatud teabe korral tuleks eristada juurdepääsupiiranguga ja –piiranguta teavet. **Teavet, millel on AK, ei tohi edastada kolmandatele isikutele piirangu kehtestanud asutuse loata (AvTS § 38 lg 3, teine lause).** Iga asutus ei ole pädev hindama konkreetse piirangu vajadust või ulatust, seetõttu tuleks AK teabe puhul lähtuda pigem selle asutuse määratud juurdepääsupiirangust, kellelt teave saadi. **Just see asutus peaks otsustama teabe väljastamise ulatuse kehtivuse**. Vastasel korral viiks erinev tõlgendus sama teabe puhul selleni, kus kaitstav teave ei ole ühest asutusest kättesaadav, aga teisest on - see võiks seada ohtu olulise teabe kaitstuse. Loomulikult ei ole probleemne juurdepääsupiiranguta teave, mis ongi olemas ilmselt mõlema asutuse dokumendiregistris ja täiesti kättesaadavalt (ilmselt ka avalikust dokumendiregistrist). **Kuna täna selged põhimõtted puuduvad või on need killustatult erinevates sätetes, võiks suurema läbipaistvuse saavutamiseks koondada teabehalduse põhimõtted ühtselt kokku** (nt teatud normid §-s 38 koondada § 4 – üldpõhimõtete juurde, kuhu saab vajadusel lisada ka sätte, mis kohustab piiranguid alati

AKI näide avaliku teabe päevalt. Digikonteiner tehti avalikuks ning lisati pealkirja juurde märge, et AK ei kehti . See on oluline ,et see märge nähtuks ja asutus ei saaks kõnesid eksitusest.


Metaandmed
Viit: 1.4-15/181
Registreerimise kpv: 08.08.2023
Dokumendi liik: Käskkiri
Pealkiri: Käskkiri. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 08.08.2023 käskkirjale nr 1.4-15/181 kehtestatud juurdepääsupiirang tunnistatud kehtetuks tulenevalt avaliku teabe seaduse § 42 lõikest 1.
Funktsioon: 1.4 Personalitöö korraldamine
Sari: 1.4-15 Käskkirjad töötasustamise, ergutamise ja ametijuhendite kinnitamise kohta
Toimik: 1.4-15/2023
Juurdepääsupiirang: Avalik
Vastutaja: Tea Toom (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kantsleri valdkond, Personaliosakond)
Failid
Nimetus JP piirang
1.4-15181 08.08.2023 Käskkiri.asice
Lisatasu maksmine.pdf

[295] PS kommetaarid, § 44 p 23.

hindama). Lisaks tuleks analüüsida, **kuidas lahendada olukord siis, kui algsel teabevaldajal teavet enam ei ole, kuid teave on säilitatud teise teabevaldaja juures, kes piirangu rakendamist ise ei hinnanud.**

Töörühmas kõlasid erinevad praktikad, osalt abistati ise teabenõudjat ja konsulteeriti algse teabevaldajaga, samas oldi seisukohti, et nii nagu andmekogude puhul (vastab see, kelle põhiandmeteks teave on), peaks teabevaldajale vastama pigem algallikas. Haldusorgan saab kirja õigele adressaadile edasi saata. Kui algsel teabevaldajal aga teavet enam ei ole (mida hinnata ja väljastada), on kirja edastamine asjakohatu. Osalt sooviti näha siiski selget reeglit, et otsustab ikkagi pädev asutus, kust teave pärineb, mitte see, kes on teabe muul eesmärgil saanud, teisalt pooldati algse teabevaldajaga pigem eelnevat konsulteerimist. **Seetõttu tuleks selles reeglis selgelt kokku leppida ning võimalusel sätestada see õiguse või kohustusena seaduses.**

Kuivõrd on teabe kättesaadavuse takistused seotud töötajate eksimuse hirmuga, mitte tehnoloogia puudumisega, tuleb eraldi analüüsida. Siseministeeriumi läbiviidud analüüs näitas, et kuigi tehniliselt oleks võimalik juurdepääsupiiranguid nende kehtivuse kaotamisel eemaldada automatiseeritult, ei ole seda võimalust rakendatud. Seega tuleks dokumendid, mille AK märge lõppema hakkab, uuesti üle vaadata, et veenduda, kas piirangu alused on endiselt kehtivad või mitte (ametnikud vahetuvad jms).[296] **Seega võib olla põhjus muus, mitte üksnes digitaalsete tööriistade puuduses**.

Selleks, et töö oleks sujuvam ja korrastatum oleks vaja teave klassifitseerida, määrata vastutavad isik(ud), seada sisse protsess (teabe klass, piirang(ud)) jms. **Organisatsiooni siseselt peab eksisteerima teabehaldamise töövahend/register, mis kõike eelnevat kajastaks (teave, klassifikatsioon, juurdepääsupiirangu pikkus, alus, millal piirangu seadmine on kehtestatud, millal tuleb üle vaadata**). Samamoodi tuleks mõelda ka tehnoloogiate rakendamisel kaasuvaid küsimusi – kas teavet jagatakse teistele osapooltele kui tegemist AK teabega, privaatsustehnika rakendamine ning võimalike riskide tuvastamine (andmelekked, vargused, piirangute/nõuete rikkumine) jms. Selleks, et midagi automatiseerida, peaks tegelema algselt põhimõtetega – esmalt teadma, kes teavet kasutavad, siis saab luua mehhanismi, keda teavitada. **Teenuste korraldamise ja teabehalduse aluste määruses[297] on toodud kohustus, mille kohaselt peab teadma, kes on teabe kasutajad, kus teavet hoitakse, millistes vormingutes, nende säilitustähtajad ja juurdepääsupiirangud (§ 12) ning selgitama välja erinevate kasutajarühmade vajadused teabe, selle esitamise viisi ja mahu kohta ning arvestama kasutajate vajadusi protsesside ja teenuste arendamisel (§ 14).** Kuivõrd neid nõudeid rakendatakse, eeldaks eraldi analüüsi.

Lõpetuseks on oluline tuua, et ilmselt ei saagi kõiki piirangute eemaldamisi automatiseerida, kui need on seotud näiteks sündmustega. Nii näeb AvTS § 35 lg 1 p 2 ette, et teave on AK piiranguga kuni riikliku järelevalve või haldusjärelevalve kohta tehtud otsuse jõustumiseni. Kuigi vaie vaadatakse läbi 30 päeva jooksul, ei ole teada, kas isik selle vaidlustab või mitte. Sellisel juhul lähtuks automatiseeritus mingist arvestuslikust maksimaalsest tähtajast.

Kokkuvõttes võib tuua, et ilmselt on otstarbekas sätestada AvTS-i põhimõtete juures, kes on AK-ga teabe korral kohustatud nt osalise teabe väljastuse otsustama, kui teave ei pärine teabevaldajalt. Kaasajastada tuleks AK märke kehtetuks tunnistamise sätted ja võimaldada tagada tegevuste jälgitavus muul viisil. Samuti ei toimu täna piirangu kehtetuks tunnistamisel teiste teabevaldajate viivitamatut teavitamist, nagu see ei toimi ka piirangute pikendamisel. Kuigi teatud funktsionaalsused on võimalik teha automatiseeritult, tuleks uurida selle rakendusprobleeme.

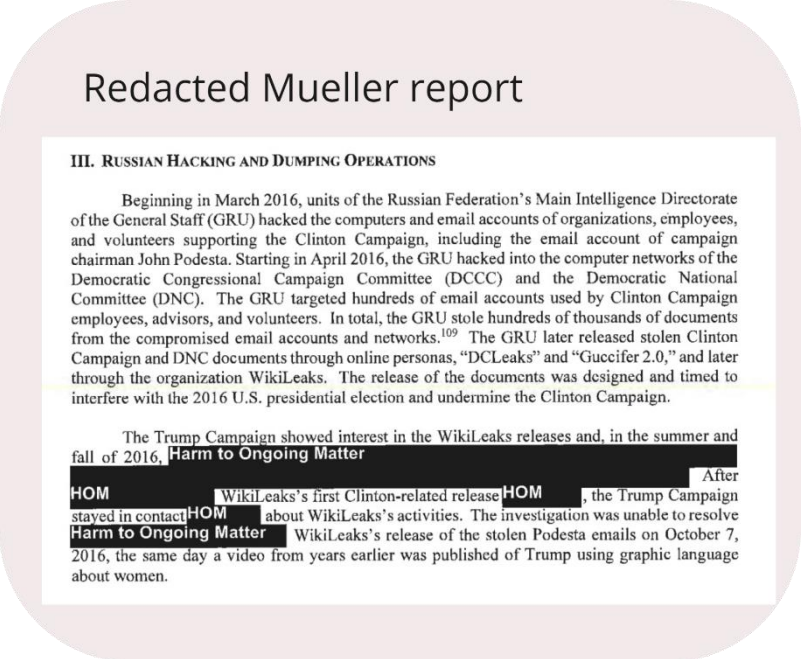
[296] K. Tammel. Miks ja kuidas ohjeldada avaliku sektori andmete määramist asutusesiseseks kasutamiseks, Sisekaitseakadeemia, lk 6 (29.06.2024).
[297] Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused, RT I, 19.05.2022, 8.

3.3.2. Juurdepääsupiirangu osaline rakendamine, selle automatiseerimine

Kogu digiarengu ja avaandmete valguses, kus eesmärgiks on säästa võimalikult palju aega ja anda andmeid otse taaskasutatavatena kasutusse, jääb üles küsimus, kuidas võiks olla dokumendiregistris teave tekitatud ja hoitud, et eesmärki saavutada.

Näiteks määrata juba dokumendi koostamisel teatud lõigud või osad juurdepääsupiiranguga. See ei ole aga mitte normi küsimus, vaid pigem juurdepääsupiirangu kohustuse ja andmete väljastamise ühildamise ja täidetavuse küsimus tehnoloogia abiga.

Ilmselt üha tõusva krati-ideoloogiaga on võimalik mitmeid tegevusi automatiseerida. Samas saab funktsionaalsuste rakendamine alguse teabehaldusest. Tulevikku vaatavalt võib eeldada, et visioonina võib arutleda erinevate mõtete üle nagu AK märgendamine sõnade või lõigete kaupa, võimaldades muus osas teabega otse avaveebist tutvuda. See tähendab tehniliselt kahe dokumendi haldust (originaali ei muudeta). Selle kasulikkust peaks eraldi uurima, sest kaasnevad riskid võivad tundliku teema korral olla liialt kõrged. Kui märgendamist asuks tegema töötaja iga lause puhul ise, võib andmemahu hulka arvestades olla see liialt koormav ja uurida tuleks olemasolevaid tehnoloogiad. Tehnoloogiad peavad siiski võimaldama erinevaid funktsionaalsusi, ehk kui dokument on ikka läbivalt seostatud asjaoludega mida avaldada ei saa, peab jääma igal juhul võimalus lisada AK ka kogu teabele.


Redacted Mueller report

III. RUSSIAN HACKING AND DUMPING OPERATIONS

Beginning in March 2016, units of the Russian Federation's Main Intelligence Directorate of the General Staff (GRU) hacked the computers and email accounts of organizations, employees, and volunteers supporting the Clinton Campaign, including the email account of campaign chairman John Podesta. Starting in April 2016, the GRU hacked into the computer networks of the Democratic Congressional Campaign Committee (DCCC) and the Democratic National Committee (DNC). The GRU targeted hundreds of email accounts used by Clinton Campaign employees, advisors, and volunteers. In total, the GRU stole hundreds of thousands of documents from the compromised email accounts and networks.[109] The GRU later released stolen Clinton Campaign and DNC documents through online personas, "DCLeaks" and "Guccifer 2.0," and later through the organization WikiLeaks. The release of the documents was designed and timed to interfere with the 2016 U.S. presidential election and undermine the Clinton Campaign.

The Trump Campaign showed interest in the WikiLeaks releases and, in the summer and fall of 2016, Harm to Ongoing Matter After HOM WikiLeaks's first Clinton-related release HOM , the Trump Campaign stayed in contact HOM about WikiLeaks's activities. The investigation was unable to resolve Harm to Ongoing Matter WikiLeaks's release of the stolen Podesta emails on October 7, 2016, the same day a video from years earlier was published of Trump using graphic language about women.

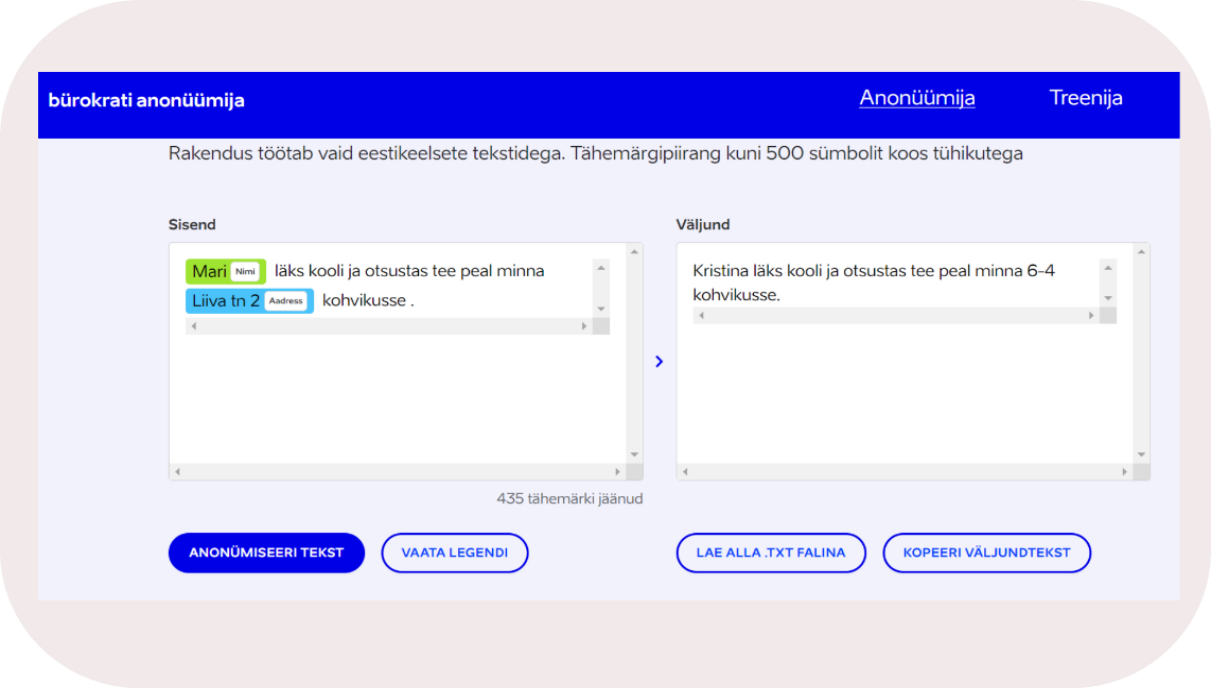
Kas märgendamist ehk anonüümijat saaks kasutada tehisintellekti toel, sõltub tehnoloogia jääkriskidest.[298] Lisaks sõltub selle kasulikkus sellest, kui loetav jääb märgendatud tekst. Viimane tähendab seda, et sõltuvalt tehnoloogia „tarkusest" võib sõltuda ka teksti loetavus - liialt suures ulatuses tekste kattes ei pruugi olla selle mõte enam loetav ning teabe väärtus langeb.

Samas võib leida ka vastupidi ning eeldades, et tekstitöötlus on korrektne, kattes kinni tõesti vaid viited piiratud teabele, on võimalik siiski avaldada lugemiseks teavet enam, kui seda mitte tehes. USA administratsioonis on vastavad tehnoloogiad teabe avalikustamiseks kasutusel. Olgugi, et tekstis esineb ka lehekülgi, kus enamus materjalist on üsna loetamatu, siis selle vastu lõplikult ei saagi (vt Mueller report raamatu näidet).[299]

Kas valida sisuliselt aga lahendus, mis asendab tekstis õiged faktid valedega (Jüri muutub Mariks; aadress Kivi 3 muutub Liiva 4 jne) kuid muu tekst jääb samaks või toimub automatiseeritult AK teabe asendamine tühjade väljade või asendusega „X", „Y" vms, on iseküsimus ja eeldab teabehalduse põhimõtete kokkuleppimist – plusse ja miinuseid on mõlemal. Ilmselt tekitaks vähem segadust kaks viimast varianti, sest oletagem, et süsteem asendab nimekirjas olevaid nimesid, kuid juhtumisi on selline isik olemas – ta on sama vana ja elab ka selles kohas – kuigi teave ei käi tema kohta, võivad tekkida

[298] Vt selles osas koondülevaadet. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellitud uuringut. Cybernetica AS. Privaatsustehnoloogiate kontseptsioon (29.06.2024).
[299] Nt PBS News. Read the full, redacted Mueller report. April 18, 2019 (29.06.2024).

valeseosed.



Teisalt võib olla „X“-e täis tekst ebaselge ja vähendada seega taaskasutust (vt bürokrati näidet – asendatavaid nimesid on 3000 mille vahel toimub juhuvalik).[300] Asendades tekstis nimesid, asendas bürokratt ka Mari näiteks Mariga.

Teabe leitavuse tagamiseks on vaja ühtseid juhtnööre AK piirangute detailsemaks käsitlemises. Kas naljatlemisi või võttes ideeks mõtteid kratilehelt[301], on pakutud isegi ametnikule otsustustuge, mis aitaks juurdepääsupiiranguid määratleda.[302] Selles tuuakse, et otsustustoe algoritmi väljatöötamist tasub kaaluda juba seetõttu, et isegi kui see tehniliselt ei käivituks, annaks selle väljatöötamise protsess ülevaate juurdepääsupiirangu määramise erinevatest alustest ja aitaks neid korrastada.[303] Minnes tulevikuvisiooniga kaasa, siis kui otsustustugi on juba arstidel,[304] siis miks mitte ka siin. Osalt tasuks siiski riigisektorit ka tunnustada, sest ei saaks öelda, et uusi võimalusi ei otsitaks üldse. Nii on riik võtnud suuna, lihtsustada vastamist tehisintellekti abil – vastab see pöördujale ööpäevaringselt, saades pidevalt targemaks.[305]

Kokkuvõttes võiks öelda, et seni kuni dokumendiregister on menetluskeskkond, mitte infokeskkond, ei saagi sellelt uusi ja põhimõttelisi funktsionaalsusi oodata, nagu AI rakendamine.[306] Kõiki tulevikuideid on võimalik kaaluda, kuid need eeldavad algpõhimõtete pinnalt uute funktsionaalsustega infosüsteemi kasutuselevõttu.

[300] Bürokratt Anonümiseerija (buerokratt.ee), demoversioon (29.06.2024).
[301] Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kratid.ee.
[302] K. Tammel. Miks ja kuidas ohjeldada avaliku sektori andmete määramist asutusesiseseks kasutamiseks, Sisekaitseakadeemia, lk 11, (29.06.2024).
[303] Samas (K. Tammel, AK märgetest), lk 12.
[304] Tervisekassa. Patsiendipõhine otsusetugi, (29.06.2024).
[305] Riigi Infosüsteemi Amet. Bürokratt. *Bürokratt on inimese ehk kasutaja jaoks võimalus virtuaalsete assistentide abil kõnekeelse suhtlusega avalikke otseseid ja infoteenuseid kasutada,* (29.06.2024).
[306] Vt nt Explore Microsoft Purview solutions.

3.3.3. Vahekokkuvõte teabetöötlusega seotud nõuetest dokumendiregistris



KOKKUVÕTE

DOKUMENDIREGISTER

Tänaseks on saavutatud infoküllus, kus murekohaks on õige ja asjakohase teabe kiire ja mugav leidmine. **Dokumendiregistri välisvaade ei vasta kasutaja ootustele, mugavad otsinguvõimalused selles puuduvad.**

Dokumendiregistri välisvaates on võimalik info leitavust parandada, kui muutuksid praktikad (pealkirjad määratakse lähtuvalt sisust vms).

Dokumendiregistri "restart" ehk uuem kontseptsioon, kus register on koosvõimeline teiste andmekogudega (sh teiste dokumendiregistritega), eeldaks suuremat kontseptsooni muutust.

AK MÄRGENDAMINE/TEGEVUSTE AUTOMATISEERIMINE

Kaasajastada võiks AK märgendamist reguleerivad normid. Tehniliselt ei saa AK kehtetuks tunnistamist märkida digikonteineris ja seda tehakse juba täna teisel viisil.

Sätestada teabehalduse olulisemad üldpõihmõtted selgelt ja ühes kohas. Näitekst kes peab AK märke puhul otsustama osalise väljastuse (kas algne teabevaldaja või ka see, kellele see edastati), mis saab siis, kui algsel teabevaldajal teavet endal enam ei ole jms.

3.3. Seaduses läbivalt kasutatud teiste mõistete selgus

3.3.1. Informatsioon, teave, andmed ja avaandmed

Teoreetiliselt võib arutleda, kas ja kui suurelt avada avaliku teabe seaduse reform. Suurimaid ja põhimõttelisemaid lähtekohti on see, millisest teabest me räägime, kohustades midagi väljastama, jagama või kaitsma. Kas mõisted vajaksid ülevaatamist lähtuvalt sellest, et informatsioon on digitaalsel kujul? Hiljuti kajastatud teaduri mõttekäik suuremast reformist lähtus sellest, et seaduses on läbisegi kasutuses „*info, andmed, teave ja avaandmed*."[307] Võõrsõnade leksikonis antakse infole (informatsioon) vasteks „*teave; sõnum, teade, teated, andmed*“.[308] Eesti õigekeelsussõnaraamat käsitleb teavet ja infot pigem sünonüümidega (üks viitab teisele), samamoodi selgitatakse andmeid kui konkreetset infot (nt andmevara ja infovara).[309] Samas on selge, et eesmärgiks on seatud info kui sellise jagamist – sel peab olema selge väärtus ühiskonna huvides – tagada tegevuste läbipaistvus otsuste tegemisel mitte võimendada andmete pinnalt lihtsalt uusi teenuseid (sisuliselt andmevahendusteenus).

Näiteks kasutab AvTS-i aluseks olev PS ise kahte erinevat sõnastust - … „*kohustatud … andma … informatsiooni…, välja arvatud andmed, …..mille väljaandmine on seadusega keelatud* …“ Põhiseaduse kommentaarides selgitatakse, et väljastatav informatsioon peab kajastama andmeid eeskätt

[307] ERR. Teadur: Eesti demokraatiale mõjuks tervistavalt uus infovabaduse seadus. 19.12.2023 (18.06.2024).
[308] Võõrsõnade leksikon, (18.06.2024).
[309] Eesti õiguskeelsussõnaraamat, 2018, (18.06.2024).

võimuorgani tegevuse kohta – näiteks tegevusloa taotluse menetlusega seonduv on samal ajal nii teave asutuse tegevuse kohta, sisaldades infot ka kolmanda isiku ja tema tegevuse, plaanide jms kohta, kohtuvälise menetleja otsus kedagi karistada väärteomenetluses kirjeldab asutuse tegutsemist, kuid samas on selles ka karistatava isikuandmed jne. Ka avalike teenistujate palgaandmed on ühest küljest teave asutuse eelarvevahendite kasutamise kohta, kuid teisalt riivab avalike teenistujate eraelu puutumatust.[310] **Seega lähtutakse selgitamisel töödeldavast teabest, mille osaks on andmed.**

Mitmetes seadused kasutatakse koos erinevaid sõnu − riigihangete seaduses näiteks teave, informatsioon, andmed või räägitakse teabest kui sellisest − maksualase *teabe*vahetuse seadus, kus maksuhaldur kogub teavet ja kohustatud osapooled peavad esitama teavet, kuid mis kujul see teave on, mida maksuhaldur kogub, võib olla samuti erinev. Enamus seadusi, mis sisaldavad andmekogu regulatsiooni, kasutavad selle juures just kogutavate andmete reguleerimist (kogutav üldistatud andmeraamistik), kuid tegevuslubasid reguleerivad normid pigem teavet kui sellist, mis tuleb esitada nö tegevusloa saamiseks. Viimane ei ole sõltuv sellest, millisele kujule see andmekogus näiteks salvestub.

Formaalselt on sõnakasutuskonflikt juba mitmes õigusaktis (sh rahvusvahelisel tasandil) sisse kirjutatud. Nii kasutatakse määruses 1049/2001 isikuandmeid eraldi, määratlemaks üht osa informatsioonist mis peaks olema juurdepääsupiiranguga (art 4 lg 1 p b), samas kasutab IKÜM kui isikuandmete kaitse üldakt isikuandmete juures sõna „teave“ (vt nt põhjenduspunkt 26, 34 ja 35, 39, 57 jj; samuti art 4 p 1)[311]

AvTS-i alusel on kehtestatud koondvaade teabehalduse üldnõuetest – Vabariigi Valitsuse määrus „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“.[312] Selles tuuakse, et teabehaldus on tegevus, mis toetab asutuse ja avaliku sektori eesmärkide saavutamist *teabe haldamise, jagamise ja vahetamisega kõigis infosüsteemides ja andmekogudes.* **Teabehalduse alategevused on andmehaldus, dokumendihaldus, sisuhaldus sise- ja välisveebis ning teabele juurdepääsu ja teabe kaitse korraldamine** (§ 3 lg 1). Kuna teave võib tekkida mis iganes viisil ja vormis, võib sellest sõltuda ka teabe väljastamise või juurdepääsuhaldus.

Avaandmete ja teabe taaskasutamise direktiiv, mis käsitleb avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamist ning mis on ülevõetud AvTS-i,[313] toob esile just lähtuvalt tänapäevasest digiühiskonnas **teabe kui andmete taaskasutuse**. Teave, mis sisaldab ka *dünaamilisi andmeid*, saab esitada üldkasutatavas elektroonilises vormingus kodanikele ja juriidilistele isikutele, et leida uusi viise nende kasutamiseks ja uute, innovaatiliste toodete ja teenuste loomiseks.[314] See tähendab teatud vormis ja teatud teabe taaskasutusse andmist näiteks läbi ühe portaali - avaandmete portaal.[315] **Samas peab siingi olema avaldatud andmetel mõttestatud väärtus.** Veel enam, avaandmete ja teabe taaskasutamise direktiiv kasutab lisaks eeltoodule ka sõnastust andmestikud („väärtuslikud andmestikud“, art 2 p 10). Võib vaid kooskõlas lisaselgitusega tuletada, et mõiste andmestik sissetoomine oli vajalik selleks, et eristada nö teatud *teemaga haakuvaid* andmeid - nö väärtuslike andmestike temaatiliste kategooriate nimekiri (vt põhjenduspunkt 66).[316] **See ei muuda eeltoodud seisukohta, et kui teave võib tekkida erineval kujul, peab sel olema mingi väärtus teabe edasiandmisel ehk riigiaparatuuri tegutsemise läbipaistvuse suurendamiseks. Teabenõudega saab küsida teavet, mis on olemas konkreetsel kujul – olgu selleks siis dokument või väljavõte andmetest**. Näiteks avaldatakse avaliku sektori poolt ka pakutavate teenuste tehnilised andmed (nt

[310] PS kommentaarid, § 44 p 24.
[311] IKÜM art 4 lg 1: „isiku*andmed*“ – *igasugune teave* tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku („andmesubjekti“) kohta; tuvastatav füüsiline isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaator või selle füüsilise isiku ühe või mitme füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal;
[312] Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused, RT I, 19.05.2022, 8.
[313] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024, 20. juuni 2019, avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta.
[314] Samas (määrus 2019/1024).
[315] Vt Eesti avaandmete teabevärav - 1924 andmestikku 2233 teabevaldaja poolt.
[316] Põhjenduspunkt 66: temaatilised kategooriad võiksid hõlmata muu hulgas järgmist: postiindeksid, riigi ja kohalikud kaardid (georuumilised andmed), energiatarbimine ja satelliidipildid (Maa seire ja keskkond), kohapeal mõõdikutest kogutavad andmed ja ilmaennustused (meteoroloogiateave), demograafilised ja majandusnäitajad (statistika), äriregistrid ja registreerimise tuvastusandmed (äriühingud ja äriühingu omandisuhted), liiklusmärgid ja siseveeteed (liikuvus).

andmejälgija),[317] kusjuures valmis on saanud selleks eraldi ka Eesti e-riigi koodivaramu.[318] Teavet, st ka andmeid, ei väljastata kui neile kohalduvad juurdepääsupiirang.

Statistiku jaoks on andmed sageli arvud (näitarvud), personalitöötajale eelkõige töötajatega seotud informatsioon, IT-inimesele infosüsteemide sisu, aga juristile võib-olla hoopis faktid. **Eestis ei ole andmete legaaldefinitsiooni, samas on ligi sadakond täpsustavat määratlust alates sellest, mis on isikuandmed, kuni üksikandmete, ruumiandmete ja põhiandmeteni, lisaks andmed andmete kohta ehk metaandmed.** Andmehalduses on koordineerivate asutuste vahel kokku lepitud pöörata esmajärjekorras tähelepanu andmekogudes ja analüütilistes andmestikes olevatele andmetele ning ka avaandmetele, kuid andmehaldus ei ole ühegi asutuse eesmärk omaette.[319] **Olgu andmed, info või siis teave – lõpuks on eesmärgiks jagada teavet kui sellist, mille vorming võibki olla erinev**. Ilmselt ei ole AvTS erinevate lisandustega saanud ideaalne ja mõistete kattuvust saaks eraldi välja tuua ning selgitada, kuid lõppastmes on andmed ka mittestruktureeritud tekstid, pildid, dokumendid. Teadmus võib olla neis kihiti ja erineva tasemega, kuid lõpuks peetakse silmas ikkagi infot ehk teavet kui sellist.

Kui võtta aluseks Soome andmehaldust käsitlev seadus[320], siis selles esitatakse mõistetena nii infosüsteemi (*information system*), andmekogum, ilmselt sarnaselt AvTS-is toodud andmekoguga (*dataset)* kui ka teabekogum kui nö teabepuuri mõiste (*information pool, a shared information pool*).[321] **Kui detailseks võiks mõistete täpsel määraltemisel AvTS-is minna, sõltub sellest**, **kas sellisel eristamisel on ka sisuline väärtus.** Sisuliselt on võimalik Soome näitel tuua, et andmekogum on teabekogumi osaks, kuid see on ka täna tõlgendatav. **Samuti ei ole nende mõistetega praktikas murekohti tõusetunud.** Vajadusel on võimalik mõiste selgitust seaduses täiendavalt alati avada (teave võib olla dokument, osa sellest või andmed, sh avaandmetena).

3.3.2. Juurdepääsetavus ja ligipääsetavus

Kirjanduses on tõstatatud ka küsimus seoses juurdepääsetavuse ja ligipääsetavusega.[322] Näiteks peavad masinloetaval kujul avaandmed olema juurdepääsetavad Eesti teabevärava kaudu (AvTS § 29 lg 6). Tegemist on sättega, mis defineerib teabe avalikustamise viise – siin mainitakse veebilehte, ametlikke väljaandeid jm kanaleid. Juurdepääsetavust mainitakse ka mobiilirakenduse ja veebilehe pidamise nõuetes (AvTS § 32 lg 3) ning ligipääsetavust mainitakse vaid viimati mainitud sättes nõuete juures (AvTS § 32 lg 1 p 5, 7 ning lg 2, 3 ja 4).

AvTS § 32 alusel antud määruses[323] selgitatakse ligipääsetavust kui põhimõtteid, mida tuleb järgida, ja tehnilised omadused, mida tuleb kasutada veebilehe ja mobiilirakenduse disainimisel, arendamisel, haldamisel ja ajakohastamisel, et teha need kasutajale tajutavaks, talitlusvõimeliseks, mõistetavaks ja töökindlaks (§ 1 p 1). Tõsi, segadust võib luua see, et ka määrus räägib läbivalt ligipääsetavusest, kuid viidatud Euroopa Komisjoni rakendusmäärus sätestab juurdepääsetavuse avalduse vormi.[324] Kui võtta

[317] Riigi Infosüsteemi Amet. Github, About Andmejälgija (Personal Data Usage Monitor), (18.06.2024).
[318] Koodivaramus talletatav kood on kõigile avalik ja e-riigi avatud kood saab olema tulevikus kättesaadav ja kasutatav just sellest keskkonnast.
[319] Statistikaamet. Andmed ja andmehalduse valdkond avalikus sektoris, (18.06.2024).
[320] Finlex. Public Information Management Act (906/2019).
[321] Vt 1. ptk, 2 jagu, p-d 3, 5-7: 3) *an information system means an overall arrangement comprising data processing equipment, software and other data processing; 5) dataset means an information entity composed of documents and other corresponding information related to a specific task or service of the authorities; 6) an information pool means an entity containing datasets used by the authorities in performance of their tasks or for their other activities that is processed through information systems or manually; 7) a shared information pool means an information pool designed and maintained fo.*
[322] ERR. Teadur: Eesti demokraatiale mõjuks tervistavalt uus infovabaduse seadus, 19.12.2023, (18.06.2024).
[323] Veebilehe ja mobiilirakenduse ligipääsetavuse nõuded ning ligipääsetavust kirjeldava teabe avaldamise kord, RT I, 31.12.2022, 15.
[324] Ligipääsetavust kirjeldava teabe esitamisel lähtutakse Euroopa Komisjoni rakendusmäärusest (EL) 2018/1523, millega kehtestatakse juurdepääsetavuse avalduse näidis vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile (EL) 2016/2102, mis käsitleb avaliku sektori asutuste veebisaitide ja mobiilirakenduste juurdepääsetavust (§ 3 lg 3).

aluseks näiteks toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadus[325] siis tunduks mõisteatav just ligipääsetavus (vt vrdl-ks seaduse § 1 p 9, mis reguleerib tarbijale kasutamiseks ette nähtud üldotstarbelist arvuti riistvarasüsteemi ja selle operatsioonisüsteemi). Siin on keskseks ligipääsetavus ja järelevalvet teostab samuti Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

Veebilehe ja mobiilirakenduse ligipääsetavuse nõuete määruse seletuskirjas[326] on toodud selgituseks, et …..

> *„sisustatavateks terminiteks on „ligipääsetavus“ ja „mobiilirakendus“. Kuigi direktiiv kasutab terminit „juurdepääsetavus“, siis tegemist on sisuliselt samatähenduslike terminitega. Kuna juurdepääs teabele on AvTSis aga teisiti sisustatud, kasutatakse nii seaduses kui käesolevas eelnõus terminit „ligipääsetavus“, mis seondub vaid veebilehtede ja mobiilirakenduste omadusega. Muus kontekstis terminit ei kasutata. Ligipääsetavuse termini sisustamisel on lähtutud nii standardis EN 301 549 V2.1.2 (2018-08) esitatud definitsioonist kui direktiivi teises põhjenduspunktis esitatud selgitusest, mille kohaselt tuleb selle all mõista põhimõtteid, mida tuleb järgida, ja tehnilisi võtteid, mida tuleb kasutada veebisaitide ja mobiilirakenduste disainimisel, arendamisel, haldamisel ja ajakohastamisel, et teha nende sisu kasutajatele, eelkõige puudega inimestele ligipääsetavamaks. Mobiilirakendus on eelnõu kohaselt rakendustarkvara, mis on teabevaldaja poolt või nimel disainitud ja arendatud kasutamiseks mobiilseadmetes, nagu nutitelefonid ja tahvelarvutid. Mobiilirakenduse termin ei hõlma sellist tarkvara, mis kõnealuseid seadmeid kontrollib (mobiilseadme operatsioonisüsteem) või riistvara. Termini sisustamisel on lähtutud Direktiivi artikli 3 punktis 2 esitatud definitsioonist*.“

Kuna reguleeritakse ligipääsetavusnõudeid ja eesmärgiks oli eristuda AvTS-is sätestatud juurdepääsu võimalikust kattuvusest, võib terminikasutus olla põhjendatud, mõistete erikasutuse on tinginud aga viide EL-i õigusakti sõnastusele, mille puhul tuleb järgida selle pealkirja (juurdepääsetavus). Siit erisused samas sättes. Seega ei ole soovitud eristust teadlikult ning sisuline tagamõte puudub.

3.3.3. Juurdepääs vs väljastamine

Kehtivas AvTS-is on läbisegi kasutatud ka sõnu „juurdepääs“ ja „väljastus“. Nii näiteks on üldpõhimõtetes toodud, et *juurdepääs* teabele võimaldatakse tasuta, välja arvatud juhul, *kui teabe väljastamisega* seotud otseste kulutuste eest maksmine on seadusega ette nähtud (AvTS § 4 lg 4). Teabevaldaja kohustuste juures on sätestatud, et teabele *juurdepääsu* võimaldamisel on teabevaldaja kohustatud mitte andma teadvalt eksitavat, tegelikkusele mittevastavat või ebaõiget teavet ning kontrollima kahtluse korral *väljastatava teabe* õigsust ja vastavust tegelikkusele (AvTS § 9 lg 2 p 8). Teabenõude kontekstis on seaduse sõnastus suunatud rangelt väljastusele, kohustades teabevaldajat täitma teabenõude poolt soovitud viisil, *väljastades* soovitud teabe (AvTS § 17 lg 1, lg 3 jne. Avaldatud teabe juurde juhatamisel on rõhutatud aga *juurdepääsu* (AvTS § 22, § 29 lg 6). Piiratud teabega tutvumisel rõhutatakse samuti *juurdepääsu* (AvTS § 34 jne).

Andmehalduse ja andmekaitse tehnilises vaates võib erinevatel sõnadel olla aga suur erinevus, seda eriti teabe töötlusel infosüsteemides. Tehnoloogilised viisid võivad määrata ära tutvumiseks võimaldatud teabe ulatuse, samuti on võimalik lähtuvalt teabe saamise viisist, määratleda kaasnevaid riske või neid sootuks vähendada – võimaldada töötlemist turvalises keskkonnas ja mitte võimaldades teavet alla laadida (tõsi, see ei väära võimalust, teha sellest pilt). Juurdepääs, kus võimaldatakse tutvuda andmetega teatud teenuste raames võib olla ka „lahtine uks“, kus vastutus konkreetse teabe vaatamise eest lasub sisenenud teenuse osutajal ehk teabe töötlejal (tema valib teenuse vastutava töötlejana mida ta andmetest vaatab). Samas on võimalik sätestada konkreetsel juhul õigus või kohustus teatud viisil teabe kättesaadavus tagada – nt vaid väljastades ehk teavet edastades (edastada näiteks teise infosüsteemi või anda jah/ei vastus, mis teises süsteemis maha salvestatakse). **Üha digitaalsemas**

[325] Toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadus, RT I, 15.06.2022, 1.
[326] Eelnõude infosüsteem. Veebilehe ja mobiilirakenduse ligipääsetavuse nõuded ning ligipääsetavust kirjeldava teabe avaldamise kord. Eelnõu toimiku number: 19-0059.

maailmas võib sõnadel olla erinev tähendus, seda eelkõige näiteks eraelu riive kontekstis – saada andmeid või jah/ei vastus küsitule, on väga erineva kaaluga.

Teavet vahetatakse ka infosüsteemides, riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel. Riive mõistmiseks ja sellest aru saamiseks on isikuandmete kaitse kontekstis läbipaistvuse suurendamine ilmselt vaid tervitatav. Nii näiteks on püütud luua teabe töötlemisel selge arusaam näiteks sellest, kas ühest infosüsteemist päritud andmete pinnalt tehakse järeldus, ilma neid maha salvestamata või soovitakse teisest andmekogust päritud teavet ka maha salvestada.[327]

JUURDEPÄÄS ISIKUANDMETELE

§ 39. Juurdepääs isikuandmeid sisaldavale teabele

(1) Teabevaldaja võimaldab juurdepääsu tema valduses olevatele isikuandmetele Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (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) või **seaduses sätestatud aluse olemasolul käesolevas seaduses sätestatud korras**.

Andmekogude kaudu teabele juurdepääsul ei ole viisi eraldi konkretiseeritud – kas sisenetakse teise süsteemi ja valitaks ise sobiv andmestik või toimub sisuliselt andmete edastus sellesse süsteemi, kes neid päris. Vahel jõuab selge vastuseni läbi tõlgenduse, kuid mitte alati. Sisuliselt tuleks AvTS-i reformi käigus see mõistekasutus läbivalt üle vaadata. Toodud näited on vaid ühed võimalikud, ilmestamaks teabega tutvumise viisi ja võimalusi. See tähendab, et üha digitaalsemas ühiskonnas võib see viia ka vajaduseni, anda läbi normide selgelt mõista, kas ja kuidas teavet saadakse.

AvTS-i mõistekasutus vajaks seega tervenisti ülevaatamist just andmehalduse kontekstis. Täna ei eristata ühtselt sätetes, kas teavet antakse vaba juurdepääsu teel (suurem riive) või läbi kontrollitud teabeväljastuse (teabenõudena või registrist). Eriti oluline on selliste õiguste eristamine teabe töötlusel infosüsteemides ning eriti siis, kui juurdepääs on õiguslikul alusel juurdepääsupiiranguga teabele.

Soomel on näiteks eristatud ühte viisi selgelt – vaatamisõigusega *juurdepääs* (*viewing access*).[328] Samuti näib teabehaldust reguleeriv seadus ette nõuded – meie mõistes nö andmekogudele (andmekogumid) ,et teave peab olema sarnaselt Eestis kehtiva AvTS-iga ristkasutatav (4. ptk, 21. jagu), selles eristatakse selgelt, et õigusliku aluse olemasolul ja *pideva andmevoo korral* jagatakse teavet standardiseeritud tehnilise liidese kaudu (5. ptk, 22 jagu), samuti eristatakse selles *vaatamisõiguslikku* juurdepääsu, kusjuures eeltingimuseks on see, et see *käib läbi üksikotsingu* ning otsingu eesmärki tuleb põhjendada (5. ptk, 23 jagu).

Eraldi on toodud samas sättes ka asutuse kohustus tuvastada automaatselt teabe ebakorrapärased otsingud. **Selles mõttes on Soome seadus ehk samm edasi üsna õiges suunas, kajastades erinevaid viise ja seega indikeerides riive ulatust seeläbi paremini.**

Ka töörühm leidis, et seoses tehnoloogia arenguga vajaksid sellekohased mõisted läbivalt ülevaatamist – seda nii tehnoloogiliste kui ka õigusvaldkonna arengute tõttu.

Seoses juurdepääsuga tuleks üle hinnata ka AvTS § 39 sisu ja eesmärk, mis on praktikas küsimusi tekitanud.

Esmalt on seda asutud kasutama kui õiguslikku alust (mis seda ei ole) ja teiseks ei ole selge, mis on selle mõju võrreldes muude piirangute ja eriseadustega. AvTS § 39 lg-t 1 võib tõlgendada väga erinevalt.

Eesmärgiks ei ole olnud ilmselt sätestada AvTS-is kõikidele isikuandmetele kohalduvat „korda“, kuigi sättest võiks nii justkui välja lugeda.

---

[327] Vt nt Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri põhimääruse § 13, on õigus saada järgmisi salvestatavaid andmeid vs õigus saada esitlusinfona andmeid.

[328] Finlex. Public Information Management Act (906/2019), üldosa, 2 jagu, p 12: *a viewing access means a restricted view implemented for the information system that enables the viewing of datasets.*

3.3.4. Vahekokkuvõte mõistete selgusest

KOKKUVÕTE



Seaduses tuleks õigusselguse mõttes **täpsustada,** et **konkreetse piirangu ja selle pikendamise võib otsustada selleks määratud töötaja, lähtudes seadusest ja täpsustavatest sisereeglitest** (AvTS § 40 lg 1, teine lause).

Samuti tuleks **täpsustada asutuse juhi õigust, määrata asutusevälistele isikutele juurdepääs AK teabele** - millised on juhud ja otsustuse piirid (AvTS § 38 lg 4).

Kaasajastada võiks AK märgendamist reguleerivaid norme. Tehniliselt ei saa AK kehtetuks tunnistamist märkida digikonteineris. Seda tehakse teisel viisil.

Dokumendiregistri taaskasutust saab parendada läbi paremate juhiste, samas uus kontseptsioon automatiseeritud teabevahetuseks või andmekogude funktsionaalsuste rakendamiseks, eeldaks uue kontseptsiooni loomist.

Sätestada teabehalduse olulisemad üldpõihmõtted koondatult üldpõhimõtetena.

Kaaluda, kas AvTS-is sätestatud erinevad teabeliigid (andmed, teave vms) vajaksid eraldi korrastamist või mitte. Sisuliselt on normid tõlgendatavad lähtuvalt olukorrast, sest teave võibki olla mis tahes kujul. **Kindlasti tuleks läbivalt üle vaadata juurdepääs vs väljastus, sest neil on erinev sisu** ja seega võimalik riive ulatus.

Koondada aktiivse avalikustamise kohustuse sätted ühtsesse normi (vrdl AvTS § 28 vs § 52 lg 1).

Vaadata üle normide omavaheline selgus aktiivse avalikustamise ja piirangute vahel, et tagad parem õigusselgus (vt AvTS § 38 lg 2).

3.4. Korraldusküsimustega seotud vahekokkuvõte

KOKKUVÕTE



Kaaluda, kas AvTS-is sätestatud erinevad teabeliigid (andmed, teave, info vms) vajaksid eraldi korrastamist ja ühtlustamist. Sisuliselt on püütud erinevate teabeliikide kaudu luua täpsustusi ning seaduse rakendamist see otseselt ei piira. Erinevaid teabeliike kasutatakse sõnastustes ka EL-i õigusaktides ja eriseadustes.

Kindlasti tuleks läbivalt üle vaadata "juurdepääs vs väljastus", sest neil on erinev sisu.

4. Analüüsi lühikokkuvõte ja edasised tegevused

Avaliku teabe mõiste innovatsiooni vaatest otseselt muutmist ei vaja – see on piisavalt paindlik ega ole saanud takistuseks innovatsiooni ja tehnoloogia arengus. Pigem on muutunud tegevused seoses teabe haldamisega, mis vajaksid ülevaatamist.

Üldises vaates on oluline tagada selgus AvTS-i kohaldamisalast, sealhulgas vaadata üle konstitutsiooniliste seaduste ja eriseaduste asjakohased sätted (Riigikontroll, kohtud, KOKS jne). Eriseadustes ei ole kirjas kõiki põhimõtteid, mida institutsioonid/organid täna tegelikult järgivad, kui AvTS ei kohaldu (erisused on reguleeritud, kuid mitte täielikult). Sellega seotult on lahendamata teabetöötluse, sh piirangute järelevalveküsimus (nt KOKS). Ühelt poolt ei ole selge esinduskogusid teenindavate kantseleide kohustused AvTS-i nõuete kohaldumisel ning teisalt on lahendamata esinduskogu liikme õigus vaidlustada teabepäringule vastamata jätmine.

Juurdepääsupiirangute aluste muutmine sh piirangute laiendamine, väärib kaalumist. Näiteks teabe kaitse kohtumenetluses (tsiviilkohtumenetlus vs muu menetlus, sh õigusnõustamine). Samuti esinevad praktilised kaalutlused teatud juurdepääsualuste piirangu tähtaja pikendamiseks maksimaalselt 10-lt a nt 25-le või 30-le, sarnanedes teiste riikide praktikaga. Juurdepääsupiirangute ja tähtaegade ülevaatamine on praktilistel kaalutlustel vajalik.

Mitmete sätete juures on nende praktiline väärtus ehk rakendamine seotud ebamäärase sõnastusega (mis on piirangu alusena „põhjendatud juht“ või millistest kaalutlustest lähtub asutuse juht kui ta võib anda AK teabele juurdepääsu).

Teatud sätted vajavad vaid korrastamist, nagu töötaja selge õigus AK piirangut pikendada (täna võib ta selle seada kuid puudub selgus ka selle pikendamiseks). Mõned tõstatatud probleemid on seotud suurema õigusselgusega ja võimaldaksid seaduse rakendamist tagada paremini, nagu AK märke kehtetuks tunnistamine digitaalse teabe korral (nt digikonteineris).

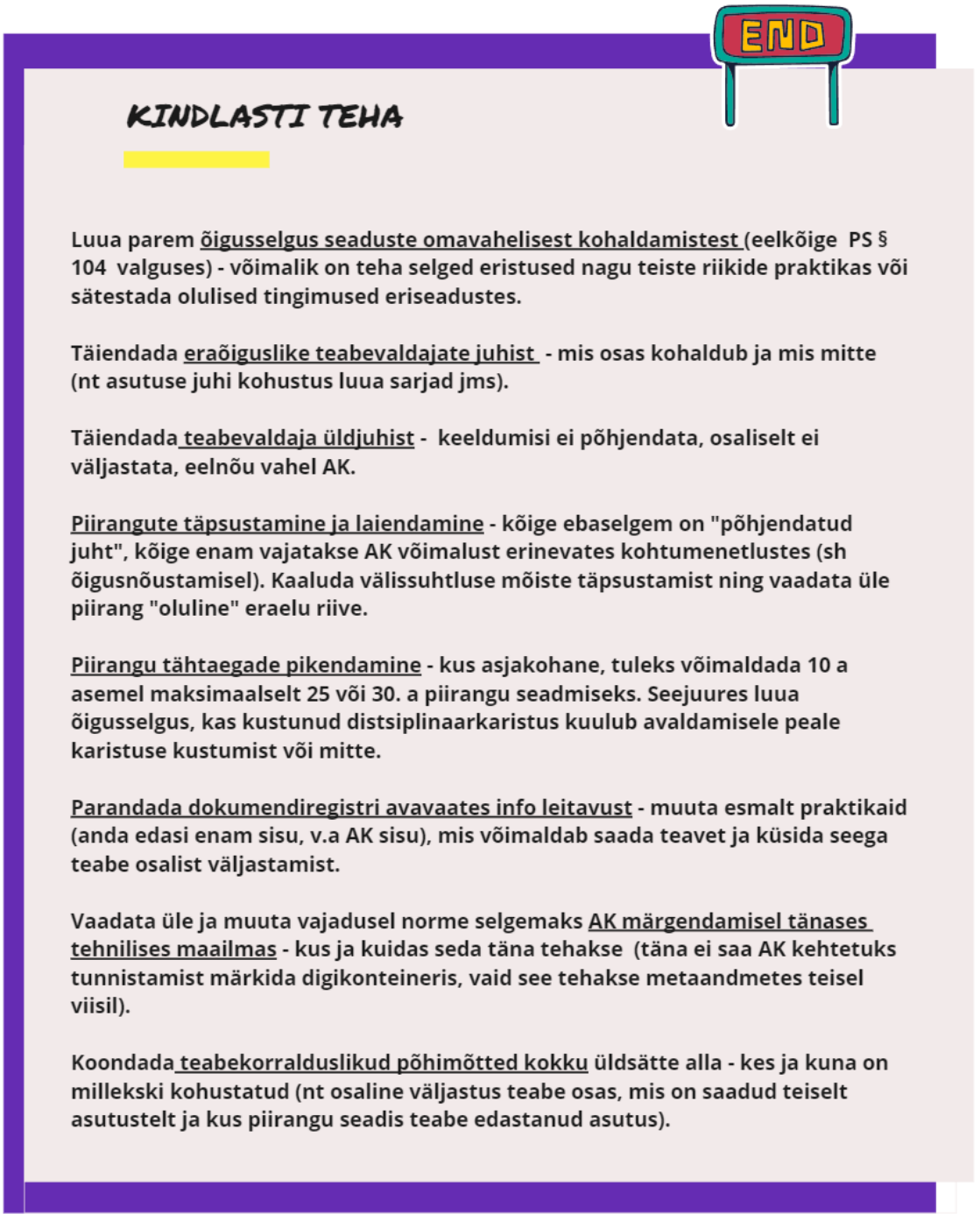
Suur osa ettepanekutest on tõlgendamise teel ületatavad (teave vs andmed, kuidas mõista aktiivse ja passiivse teabekorralduse konflikti jms), kuid teabehalduse kontekstis tagavad selgemad õigusnormid ka vigadeta töökorralduse ja teabe parema leitavuse. Seetõttu vääriks ka nende ülevaatamine ja muutmine, kaalumist. Siinjuures tasuks kaalumist ka „õigustatud huvi“ ja „põhjendatud huvi“ mõistete korrastus, sest ka nende rakendamine on ebaselge.

Mitmed tõstatud küsimused on seotud paremate juhistega, mida võiks kindlasti täiendada, näiteks millised kohustused on teabevaldajaga võrdsustatul isikul.

Dokumendiregistri – või üldse laiemalt – teabetöötluse automatiseerimine tähendab aga täiesti uue kontseptsioon rakendamist – alustades andmekirjelduste ja teabehalduse läbiva protsessi ülevaatamisest ja lõpetades uudse kontseptsiooni tehnoloogiliste võimaluste kaalumisega. Milline ja kui suur on uus „hüpe“ avaliku teabe korralduses, sõltub sellest kui palju seda automatiseeritud võimalustega reformida – see võib tähendada nii dokumenteerimise kui ka teabevahetuse põhimõttelisi muutusi, vastasel korral ei ole võimalik tehnoloogia abil läbipaistvust suurendada, kui andmekirjeldused ja andmete tekkimise viis, ei muutu.

Küll tasub eraldi lahti mõtestada dokumendiregistri paiknemine riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude hulgas, sest täna on see normi sõnastuses justkui selle osa, kuid ei vasta suures osas andmekogude peatükis sätestatud põhimõtetele (teabe ristkasutus, juurdepääsude läbipaistvus jms).

4.1. Ülesse jäänud küsimused, mida kindlasti kaaluda



4.2. Võimalikud edasised tegevused, mida võiks kaaluda



LISA 1. Avaliku teabe mõiste - teiste riikide ja EL-i õiguse käsitluse näiteid

Selleks, et hinnata Eesti AvTS-i sõnastust teiste riikide õigusega, vaadeldi ka teisi EL-i ja Tromsø -ga ühinenud riikide õigust[329], keskendudes esmalt Põhjamaadele kui ametlikele dokumentidele juurdepääsu õiguse allikale[330] ja seejärel muudele õiguskordadele.

a) Rootsi

Üldsuse juurdepääs teabele on Rootsis üks aluspõhimõtteid (nagu mitmetes teistes riikideski). Üks põhilistest seadustest on ajakirjandusvabaduse seadus (*Freedom of the Press Act*)[331], mis sisaldab sätteid juurdepääsuõiguse kohta ametlikele dokumentidele, viimane on just üks avalikkuse põhimõtte ilminguid.[332] Sätted, mis seda aluspõhimõtet ehk ametlikele dokumentidele (kui teabele) juurdepääsu piiravad, on toodud avaliku teabele juurdepääsu ja saladuse hoidmise seaduses (*Public Access to Information and Secrecy Act (Offentlighets- och sekretesslag)*[333]). Avaliku teabele juurdepääsu ja saladuse hoidmise seadus ise ei defineeri, mis on avalik teave (vt 1. ptk, § 1), vaid see viitab mõiste puhul ajakirjandusvabaduse seadusele, kus mõiste antakse. Selgitusteks saab vaadata Rootsi justiitsministeeriumi välja töötatud avalikkuse juurdepääsu ja saladuse hoidmise seaduse kommentaare.[334] Selles selgitatakse, et ajakirjandusvabaduse seadus tähendab sisuliselt igaühe vabadust väljendada oma mõtteid ja arvamusi ning avaldada ametlikke dokumente ja õigust avaldada teavet üldiselt kõige kohta (1. ptk, art 1). Nn „*ametlik dokument"* on reguleeritud seaduse 2. ptk-is. Kui dokumendi all mõistetakse mis tahes kirjalikku või pildilist materjali või salvestist, mida saab lugeda, kuulata või muul viisil mõista tehnilisi seadmeid kasutades (2. ptk, art 3), siis ametlik dokument on avaliku võimu valduses olev dokument, kui see saadi või koostati lähtudes artiklis 9 või 10 toodud viisil (2. ptk, art 4).[335] Ka Rootsi ametliku dokumendi käsitlus on laiem kui pelgalt „*dokument*", kuigi grammatiliselt võiks see nii tunduda. Kommentaarides tuuakse, et „dokument" ei viita seega mitte ainult kirjutisele või pildile paberil aga ka näiteks lindistusele, meilile või tekstisõnumitele. Võib öelda, et dokument on mis tahes objekt, mis sisaldab mingit teavet ning see on ametlik, kui see on a) avaliku võimu valduses; b) loetakse konkreetsete eeskirjade kohaselt kättesaaduks või koostatuks.[336] Seega on siin oluline silmas pidada, et mitte igasugune teave ei kuulu avaldamisele üldsusele vaid teave, mis on saanud oma lõpliku kuju.

Ametlikuks dokumendiks ehk teabeks ei loeta ka näiteks seda teavet, mis tekib IT-süsteemide varundamisel varukoopiatega (sisuliselt ülesande tarvis tehtud koopia).[337] Dokument ehk teave on üldpõhimõtte alusel koostatud, kui riigiasutuse loodud dokument omandab lõpliku vormi. Dokument loetakse koostatuks, kui asutus selle välja saadab.[338] Kuna näitena toodud varukoopia eesmärgiks on tagada sisemine töö toimimine, võib eeldada, et seetõttu ei kuulu see ka seaduse mõiste alla.

Välja saatmata dokument loetakse koostatuks ka siis kui asutus lõpetab sellega seotud menetluse. Kui dokument ei ole seotud ühegi konkreetse asjaga, loetakse see koostatuks kuni see on lõplikult heaks kiidetud või muul viisil lõpetatud. Teatud tüüpi dokumentide puhul − nagu näiteks pidevalt muutuv teave

[329] Vt konventsiooniga ühinenud riike siit.
[330] Council of Europe. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Tromsø, 18.VI.2009, lk 2, p 2, (10.07.2024).
[331] Rigstagen. The Freedom of the Press Act (1949:105), (18.06.2024).
[332] Ministry of Justice. Public access to information and secrecy The legislation in brief. 2020, lk 3, (18.06.2024).
[333] Sveriges Rigsdag. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), ingl k. *Public Access to Information and Secrecy Act*, (18.06.2024).
[334] Ministry of Justice. Public access to information and secrecy The legislation in brief. 2020, (18.06.2024).
[335] Samas (Ministry of Justice, legislation brief), lk 8.
[336] Samas (Ministry of Justice, legislation brief), lk 11.
[337] Samas (Ministry of Justice, legislation brief), lk 12.
[338] Samas (Ministry of Justice, legislation brief), lk 13.

registris - loetakse teave koostatuks kohe pärast seda, kui see teave on valmis kasutamiseks.[339] Seega ei erine teabe mõiste käsitlus ehk sellele antud „laius“ Eesti käsitlusest – dokument on laiem mõiste kui seda grammatiliselt võiks mõista.

b) Soome

Soomes on eraldi reguleeritud avaliku sektori läbipaistvust tagavad normid (*Act on the Openness of Government Activities*),[340] avaliku teabe haldust käsitlevad normid (*Act on Information Management in Public Administration*)[341] ning sarnaselt meie eriseadusele isikuandmete töötlemise kaitset puudutavad riigisisesed normid (*Data Protection Act*).[342]

Soome nn avaliku sektori läbipaistvusseadus sätestab esmalt, et ametlikud dokumendid on üldkasutatavad, kui selles üldseaduses või muus seaduses ei ole sätestatud teisiti (üldsätted, § 1 lg 1) ning annab seejärel eraldi avaliku dokumendi mõiste (üldsätted, § 5). Selle kohaselt on kokkuvõttes dokument kirjalik või visuaalne esitusviis, samuti sõnum, mis on seotud konkreetse teema või esemega, on kasutatav tervikuna arvuti, heli- või videosalvesti või mõne muu tehnilise seadme abil. Ametlik dokument on asutuse valduses olev dokument, mis on tema poolt koostatud või saadud muul viisil, seoses asutuse pädevuses oleva küsimusega või seotult tema ülesannetega, või kui asutus on selle dokumendi tellinud.

Soome seadus toob veel juhud, mil seda seaduse kohaselt dokumendiks ei loeta – nagu näiteks juhud, mil ametnik saab kirja/dokumendi muul kui ametiülesande tõttu või eelnõud, mida ei ole veel avalikustatud jms.

c) Norra

Ka Norra informatsioonivabaduse seadus (*Freedom of Information Act)*, mis reguleerib isikute juurdepääsu teabele,[343] sätestab sarnaselt Eestile, et "*dokument*" tähendab mis tahes loogiliselt piiratud teavet, mis on salvestatud andmekandjale lugemiseks, kuulamiseks, esitlemiseks, edastamiseks või muuks sarnaseks (2. ptk, art 4). Ka Norra reguleerib sarnaselt Rootsile, et ametiasutuse dokumendid on ametiasutusele laekunud või talle esitatud või tema enda koostatud dokumendid, mis puudutavad selle asutuse vastutus- või tegevusvaldkonda. Dokument loetakse koostatuks, kui asutus on selle välja saatnud. Kui seda ei tehta, loetakse dokument koostatuks, kui see on lõplikult vormistatud.

Ametiasutuse dokumentiks ei loeta dokumente, mis on raamatukogudes ja muuseumides, või mille eraõiguslik juriidiline isik on säilitamiseks üle andnud avalikku arhiivi, samuti need, mis on üle antud ametiasutusele avalikustamiseks perioodilises ajakirjas või näiteks see, mille ametiasutuse töötaja on saanud muul juhul, olemata ametiasutuse töötaja rollis (2. ptk, art 4).

d) Taani

Taani haldustegevuse avalikustamise seadus (*Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen*)[344] toetab samuti teabe- ja sõnavabadust, kodanike osalemist demokraatias ning avaliku halduse avalikku kontrolli ning teabe levitamist (§ 1). Nii näeb seadus ette läbipaistvuse suurendamiseks põhireegli, et igaüks võib nõuda asutuse poolt loodud dokumente vms, sh hõlmab dokumentidele juurdepääs ka registrikandeid (§ 7). Lisaks võib igaüks nõuda, et haldusorgan edastaks näiteks andmed asutuse andmekogust, kui andmekogumi koostamine on teostatav lihtsalt (§ 11). Igaüks võib taotleda ka ülevaadet andmekogus sisalduva teabe liikide kirjeldustest, teabe aluseks olevatest andmetest ja teabest selle kohta, millistes vormingutes on andmeid (§ 12). Seadus räägib ka dokumentidest, seda nii dokumenteerimise kui ka registreerimise kontekstis (§ 15). Seega kasutatakse ka Taani seaduses läbisegi nii registris olevaid andmeid kui ka dokumente, mis kõik kokku moodustab teabe.

---

[339] Samas (Ministry of Justice, legislation brief), lk 13.
[340] Finlex. Act on the Openness of Government Activities 621/1999, (ammendments to 907/2015 included), (18.06.2024).
[341] Finlex. Act on Information Management in Public Administration.
[342] Finlex. Data Protection Act, (1050/2018; amendments up to 239/2023 included).
[343] Lovdata. Act relating to the right of access to documents held by public authorities and public undertakings (Freedom of Information Act), (18.06.2024).
[344] Retsinformatsion. Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen, (18.06.2024).

e) Island

Islandi teabeseadus (*Information Act*)[345] räägib laialt dokumentidest, tuues juurde ka „muu teabe“, millele kehtib juurdepääsuõigus – näiteks asjaga seotud materjalid (k.a kirjavahetus, toimikute kanded jne (art 5)). Siinne teabemääratlus nii spetsiifiliselt esitatud ei ole, nagu võis näha teiste riikide näitel (ei korrata teabe jäädvustatud viise vms). Sisuliselt tuuakse, et taotluse korral antakse üldsusele juurdepääs mis tahes konkreetses küsimuses kättesaadavale materjalile, kui seaduses toodud piirangud ei sätesta teisiti (2 ptk, art 5). Seaduses tuuakse eraldi aga ära, mis juhtudel seda seadust ei kohaldata, ehk mõistet kitsendatakse seeläbi - nt täitemenetlus, haldusmenetlus ega ka teabe osas mida tuleb hoida konfidentsiaalsena rahvusvahelise lepingu alusel, mille osaline Island on (art 4). Seega ei ole välja toodud teabe võimalikke vorme, samas on mõiste ise antud väga laialt ja seda piiratakse läbi kohaldamisala ja piirangute.

f) Läti

Läti informatsioonivabaduse seadus (*Freedom of Information Law*)[346] eristab informatsiooni ja dokumenteeritud informatsiooni. Informatsioon (teave) on andmed või kombineeritud andmed, mis tahes tehnilises vormis andmete jäädvustamiseks, säilitamiseks, edastamiseks ning dokumenteeritud informatsioon (teave) on teave, mille teaberinglusse sattumisel on see tuvastatav. Seega eristab Läti informatsiooni ja dokumenteeritud informatsiooni - ehk teatud teabeväärtusega informatsiooni muust teabest (§ 1 p 1 ja 3). Seega käsitletakse siingi teavet väga erinevas vormis ja kujul.

g) Leedu

Leedu seadus, mis reguleerib teabe saamise õigust ja andmete taaskasutust (*Lietuvos Respublikos teises gauti informacija ir duomenu parartontinio naudojimo istatymas*)[347] sätestab eraldi, et seaduse kohaselt on õigus saada asutustelt või nende ühendustelt teavet oma tegevuse kohta ning asutuste ja teistelt seaduse kohaldamisalasse kuuluvatelt isikutelt nende valduses olevaid ja/või töödeldavaid andmeid, mis on saadud selles seaduses sätestatud korras, sh muudes seadustes sätestatud ülesannete täitmise käigus (art 1 lg 1). Ka siin on andmed salvestatud andmed, olenemata nende viisist või vormist (kirjalikult või elektrooniliselt või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena) ja andmekandjast, sealhulgas registriandmed ja/või nende koopiad, samuti riigi infosüsteemi andmed (art 3 lg 3). Teave tähendab aga teadmisi, mida institutsioon omab oma avalike ülesannete täitmisel (art 3 lg 9). Kuigi varasemalt oli siingi kasutusel sõna dokument (vt art 2 lg 1),[348] siis nüüd defineerib Leedu seadus „andmeid“ kui erineval viisil olevat teavet. Sisu on mõlemal juhul sama (mis iganes vormis teave).

h) Holland

Hollandi avatud valitsemise seadus (*Government Information (Public Access) Act*),[349] toob mõistena valitsuse teabe – so informatsioon, mis sisaldub asutuse valduses olevas teabes (vt 1(4)). Ka siinne mõiste on väga lai.

i) Saksa

Saksa föderaalseadus, mis reguleerib informatsioonivabadust (*Freedom of Information Act*)[350] sätestab igaühe õiguse saada föderaalvalitsuse asutustelt nö teavet (1. jagu lg 1). Ka siin lähtutakse avaliku teabe sisustamisel dokumentatsiooni kui sellise eesmärgist – sõltumata teabe jäädvustamise vormist. Märkmed ja kommentaarid, mis ei peaks selle sisuks olema, ei ole ka avaliku teabe mõistega hõlmatud

[345] Government library. Information Act, No. 140/2012, (18.06.2024).
[346] Likumil. Freedom of Information Law, (18.06.2024).
[347] E-seimas. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją ir duomenų pakartotinio naudojimo įstatymas, (18.06.2024).
[348] E-seimas. Law of the Republic of Lithuania on the right to obtain information from state and municipal institutions and agencies, last amended on 19 April 2012, (18.06.2024).
[349] NSW legislation. Government Information (Public Access) Act 2009 No 52, Current version for 28 November 2023, (18.06.2024).
[350] Federal Ministry of Justice. Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government (Freedom of Information Act), (18.06.2024).

(2. jagu lg 1). Sõnastus teabe tähendusel on samuti üsna lai ja paindlik, ilmselt üks sarnasemaid lähenemisi Eestile. Saksa föderaalseadus, mis reguleerib avaliku sektori andmete kasutust (*Data Use Act*)[351] sätestades samuti põhimõtte, kus ka „*data*" hõlmab endas sisuliselt olemasoleva teabe (kirjed), sõltumata taas jäädvustamisviisist (3. jagu lg 3). Seega tekib siingi teave mõlema seaduse kohaselt erineval kujul.

j) Poola

Poola avalikule teabele juurdepääsu reguleerivas seaduses (*o dostępie do informacji publicznej*)[352] on seaduse kohaldamisala käsitletud eriti laialt, mis kohaldub igasuguse avaliku küsimusega seotud teabele (art 1 lg 1). Väga laia (ilmselt liialt laia) definitsiooni on kritiseeritud ka Poola õigusteadlaste endi poolt.[353] Võttes aga konkreetselt aluseks hilisema avaandmete ja avaliku sektori teabe taaskasutamise seaduse *(o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*)[354], mis sätestab andmete avatuse põhimõtted, avaliku sektori teabe taaskasutamiseks jagamise ja edastamise reeglid jms, siis siin sätestatakse avalik teave kui avaliku sektori teave – kohustatud isiku valduses olev sisu või selle osa, sõltumata sellest mil viisil see on talletatud (eelkõige paber- või elektroonilisel teabekandjal, helil, visuaalsel või audiovisuaalsel kujul).

k) Ungari

Ungari informatsioonilise enesemääramise õiguse ja teabevabaduse seadus (*Right of Informational Self-Determination and on Freedom of Information*)[355] kätkeb endas Eesti mõistes kahte seadust – siin on reguleeritud nii isikuandmete kaitse küsimused kui ka õigus pääseda juurde avaliku sektori teabele.

Ungari lähenemine on veidi teistsugune – esmalt defineeritakse „*data of public interest*", mis tähendab ükskõik mil viisil või vormis registreeritud informatsiooni, mida haldab (kontrollib) avaliku sektori asutus või ka eraisik, täites avaliku sektori ülesannet; see teave ei hõlma endas isikuandmeid (seaduse 1. ptk § 3 lg 5).[356] Näiteks tuuakse seaduses, et kui avalikku huvi pakkuvat teavet sisaldav dokument sisaldab ka andmeid, millele taotluse esitanud poolel ei ole lubatud juurde pääseda, muudetakse andmed selliselt, et piiratud teave ei oleks äratuntav (§ 30 lg 1). Seega sätestab ka Ungari seadus nõuded teabele erinevates vormides, tegemata sisulist vahet.

l) Itaalia

Itaalia avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta antud dekreet (*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE*)[357] kasutab samuti dokumenti laia mõistena – dokument sisaldab fakte ja andmeid, olenemata selle andmekandjast – kas paberkandjal või

---

[351] Act governing the use of public sector data - Data Use Act („Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (Datennutzungsgesetz) of 16 July 2021 (Federal Law Gazette I, p. 2941, 2942, 4114), published in English. (18.06.2024).

[352] U S T AWA, z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (18.06.2024).

[353] T. Kurcyuz-Furmanik. Access to public information in Poland. Teresa Kurcyusz-Furmanik, Voivodship Administrative Court in Gliwice: „We also find difficulties in interpreting the definition of "public information", which has been widely defined. This is because access to public information does not mean the right to request any information whatsoever." (18.06.2024).

[354] USTAWA z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, (18.06.2024).

[355] Hungarian National Authority for Data Protection and Freedom of Information, Act CXII of 2011 on the Right of Informational Self-Determination and on Freedom of Information, (18.06.2024).

[356] Samas (Ungari seadus), § 3 lg 5: „'*data of public interest' shall mean information or data other than personal data, registered in any mode or form, controlled by the body or individual performing state or local government responsibilities, as well as other public tasks defined by legislation, concerning their activities or generated in the course of performing their public tasks, irrespective of the method or format in which it is recorded, its single or collective nature; in particular data concerning the scope of authority, competence, organisational structure, professional activities and the evaluation of such activities covering various aspects thereof, the type of data held and the regulations governing operations, as well as data concerning financial management and concluded contracts.".*

[357] Portale Normattiva della Legge. Decreto Legislativo, 24 gennaio 2006, n. 36 ((Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE))

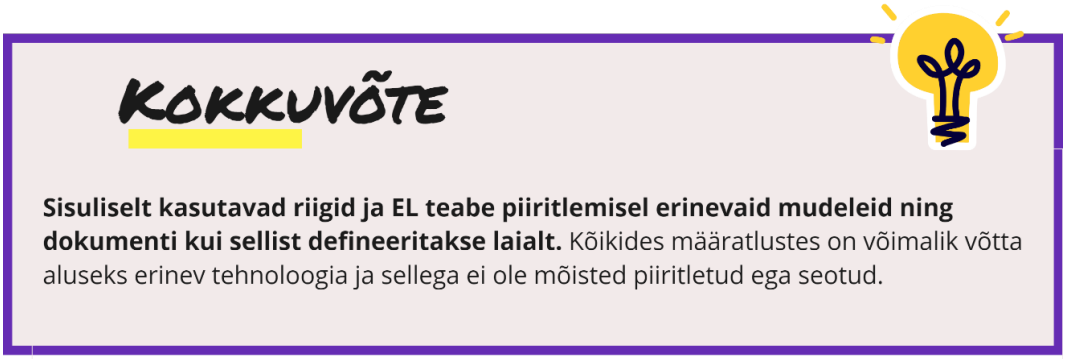
elektrooniliselt, heli-, visuaalne või audiovisuaalne salvestus või selle mis tahes osa – ning mis on avaliku halduse või avalik-õigusliku asutuse käsutuses (art 2 lg 1 p c). Ka siin on rakendatud mõiste määraltemisel aluseks oleva direktiivi laia käsitlust, rääkides dokumendist.

m) Slovakkia

Slovakkia teabevabaduse seadus (*o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií*))[358] sätestab teabe mõiste laialt – mis tahes kujul ja mis tahes materiaalsel andmekandjal salvestatud sisu, eelkõige paberkandjal, elektroonsel, audio või visuaalsel kujul (§ 4 lg 3). Slovakkia eristab lisaks teabe üldmõistele ka avaldatud teavet (igaühele kättesaadav) ja kaasnevat teavet (§ 4 lg-d 4 ja 5). Viimane tähendab sellist teavet, mis on nö teabe enese päritolu, avaldamisest keeldumise põhjuse, läbivaatamise aja jms kohta. Seega on siingi esitatud teabe mõiste piisavalt lai, võimaldades hõlmata erineva teabe.

n) EL määrus 1049/2011

Ka määruses 1049/2001 tuleb dokumenti mõista laialt, ehk dokument on sisu, mis käsitleb küsimusi seoses institutsiooni vastutusalasse kuuluva poliitika, tegevuse või otsustega, olenemata teabekandjast (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena, art 3(a)).[359]



[358] Slov-Lex. 211, Z Á K O N zo 17. mája 2000, o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a dopln, od 01.01.2023 (18.06.2024).
[359] Vrdl AvTS-i teabe mõiste - mis tahes teabekandjal teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites (AvTS § 3 lg 1).

LISA 2. Teiste riikide ja EL-i institutsioonide juurdepääsupiirangute ülevaade

Enne AvTS-i sätete täpsemaid murekohti ja lahendusi vaagides tasuks vaadelda ka teiste riikide õigusnorme – kuidas on lahendatud teistes riikides juurdepääsupiirangud. Käesoleval juhul esitatakse kokkuvõttev ülevaade, rõhutades mõningaid eristuvaid aspekte.

a) Soome

Soome üldseaduses on sätestatud üldine põhimõte, et teave on avalik, kui sellele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut ning piirangud võivad tuleneda nii üld- kui eriseadustest (§ 1).[360] Soomes on eraldi reguleeritud avaliku sektori läbipaistvust tagavad normid (*Act on the Openness of Government Activities*),[361] milles sätestaks ka piirangu alused.

Soome nn läbipaistvusseadus on üsna sarnane AvTS-ile, sätestades umbes samas mahus võimalikke piirangualuseid (vt lisast täpsemalt § 24 sisu). Nii võib piirangu seada dokumentidele, mis kahjustaks välissuhtlust, kriminaaluurimise ja süütegude väljaselgitamisega seotud teave, isikut tuvastavad andmed, politsei taktikalised plaanid ja meetodid, turvameetmetega, hädaolukorraga või riigi julgeolekuga seotud teave, samuti taime- ja loomaliike või ärisaladust kahjustav teave jne. Teatud osas on Soome seadus veidi detailsem, täpsustades eraldi õiguse piirata juurdepääsu näiteks lõputööde ja teadusuuringute alusandmetele, samuti eksamite ja testide andmed, kui see takistaks soovitud eesmärkide täitmist või edaspidist kasutamist (seonduv vaidlus on olnud ka Eesti kohtutes[362]), samuti sätestab see üldseadus kaitse statistikaameti statistilisele teabele. Lisaks isikuandmete kaitsele on eraldi välja toodud kaitse isiku majandusliku olukorra kohta käivate andmete kohta, samuti andmed, mis on seoses isiku toetuste, hüvitiste jms ning psühholoogilised testid, mida rakendatakse tööle kandideerimisel või andmed, mis on seotud isiku perekonnaelu vm isiklike asjaoludega. Selles osas on Soome seadus sarnane AvTS-iga, tuues samuti isikuandmete osas eraldi välja detailsed erisused.

Eraldi võimaldatakse kehtestada piirang lähtudes tööandja huvidest, seda ka riigi, omavalitsuse või muu avalik-õigusliku äriühingu puhul, samuti võimaldatakse seada juurdepääsupiirang seoses kohtuprotsessiga. Nimelt on Soome seadus selles osas AvTS-ist üldisem ja laiem − dokumendid, mille **on koostanud või saanud vaidlusosalisena tegutsev asutus kohtuprotsessi ettevalmistamise eesmärgil**, kui juurdepääs oleks vastuolus avalik-õigusliku äriühingu **või** äriühingu, asutuse, **sihtasutuse või üksikisiku huvidega kohtuprotsessis**.

Soome riigisisese isikuandmete kaitse seaduse § 28 sätestab eraldi, **et avaliku sektori asutuste registritest andmetele juurdepääsu ja isikuandmete muul viisil avalikustamise õiguse suhtes kohaldatakse neid samu läbipaistvusseaduse sätteid.**

Soome seaduse kohaselt on üldreegliks, et avalik dokument on piiratud juurdepääsuga kuni piirang pole ära lõppenud või tühistatud (§ 31 lg 1). **Üldreegel on piirangul 25. a kui seadus ei sätesta teisiti** (§ 31 lg 2). Tähtaega võib **pikendada 30. a võrra** (§ 31 lg 4). Samas seaduses on piirangu erisus näiteks **surnute puhul, kus piirang kehtib 50. a isiku surmast või kui see pole teada, siis 100.** a (§ 31 lg 2). Viimase puhul ei ole täpsustatud, millest. Seadus sisaldab ka välisuhete spetsiifilist alust (vt § 24 lg 1 p-d 1–2).

b) Läti

Läti teabevabaduse seaduse (*Freedom of Information Law*[363]) § 5 sätestab juurdepääsupiiranguga teabe – see on teave, mis on mõeldud piiratud hulgale isikutele seoses nende töö- või ametikohustuste täitmisega ning mille avalikustamine või kaotsiminek teabe laadi ja sisu tõttu takistab või võib takistada

[360] Finlex. Act on the Openness of Government Activities 621/1999. Text 907/2015. (18.06.2024).
[361] Finlex. Act on the Openness of Government Activities 621/1999, (ammendments to 907/2015 included), (18.06.2024).
[362] Tallinna halduskohus, 06.05.2024, 3-22-2731/45.
[363] Likumil. Freedom of Information Law, (18.06.2024).

institutsiooni tegevust või kahjustada isikute õigusi (§ 5 lg 1). Seega on avalik teave vaid see, mis on vajalik ametikohustuste täitmiseks, välistades teabe hulgast nt töötaja erameilid. See on oluline, et teada, milline teave üldse juurdepääsupiirangut vajab.

Läti teabevabaduse seadus sätestab piirangud üsna laialt, mistõttu on nimekiri piirangute alustest lühike (§ 5 lg 2). Piirata võib teavet mis on määratletud piiratud teabeks seaduses, samuti ärisaladuse, füüsiliste isikute eraelu, NATO ja EL-i teabe mis on vastavalt märgistatud **ning ka asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe**. Viimasega soovitakse sisuliselt hõlmata nii olukorrad, kus eesmärk on lahendada küsimus, kuid otsustust veel ei ole tehtud, samuti siis, kui tegemist on nõustamisega konkreetse küsimuse raames, **samuti teave, kus institutsioon on koostanud ettevalmistatava materjali teisele asutusele** (vt lisaks § 6 täpsustust). See võib seostuda meie näitel „põhjendatud juhuga, kus samuti soovitakse teatud teavet kaitsta enne otsustust.

Teabe koostaja või asutuse juht määrab teabe piiratud juurdepääsu staatuse, näidates ära käesolevas seaduses või muudes seadustes sätestatud alused (§ 5 lg 3). Lisaks tuleb **määrata teabe piiratud juurdepääsu staatuse** ajavahemik, mis ei tohi olla pikem **kui üks aasta**, välja arvatud sama seaduse §-s 7 nimetatud juhul (ärisaladuse erisus, § 5 lg 4). Samuti võib teabe koostaja või institutsiooni juht **määrata uue piirangu tähtaja, samuti tühistada piirangu enne kindlaksmääratud ajavahemiku lõppemist** (§ 5 lg 4). Kui ajavahemik, mille kohta on määratud teabele juurdepääsu piirang lõppenud või kui piiratud juurdepääs on tühistatud enne seaduses sätestatud tähtaega, muutub selline teave üldkättesaadavaks teabeks (§ 5 lg 3 ja 4). Viidatud norme (lg 3 ja 4) **ei kohaldata juhtudel, kui teabele on määratud seadusega piiratud juurdepääs** (§ 5 lg 5), mis tähendab erisusi üldnormidest (nt piirangu tähtaeg vms). Teavet, mis on avalikkusele kättesaadav seaduses sätestatud piiranguteta või mis on juba avaldatud, ei loeta piiratud juurdepääsuga teabeks (§ 5 lg 6).

Seega on üldine piirang **üks aasta, millest võib teha erisuse** sama seadus või eriseadused. Läti teabevabaduse seadus sätestab erisuse näiteks ärisaladusele (§ 7). Selle kohaselt **määratleb ärisaladuse ettevõte, kui ta teabe institutsioonile esitab** (§ 7 lg 3). Ärisaladuse piirangu tähtaeg sõltub teabe iseloomust ja ettevõtte määratud tähtajast või seni, kuni see on muutunud üldsusele kättesaadavaks (§ 7 lg 5). Asutus saab hinnata määratletud ärisaladuse nö paikapidavust lähtudes seaduses toodud eesmärgist (§ 7 lg 4). Ilmselt on mõeldud nö piirangu aluse hindamist objektiivselt, ehk kas see oleks objektiivselt relevantne (mis osad, mitte tervik jms). **Eesti õiguses näiteks puudub selline selgus, isegi kui lõppastmes võiks vaielda, kes otsustab AK üle lõplikkult, ehk kas tegemist on ärisaladusega või mitte, kuid kehtiv AvTS ei määratle selgelt, et esmalt peaks selle määratlema siiski ettevõte ise**.[364]

c) Leedu

Leedu teabe saamise õigust ja andmete taaskasutust (*Lietuvos Respublikos teises gauti informacija ir duomenu parartontinio naudojimo istatymas*)[365] reguleeriv seadus sätestab piirangud üldseadusena läbi üldiste normide, **tuues pigem olukorrad, mil seadust ei kohaldata** (art 2 lg 2). Teabe saamise õigust seaduse kohaselt ei ole ehk seadust ei kohaldata näiteks andmete korral, mis ei ole seotud avaliku ülesande täitmisega, mis puudutavad tööstusomandit ja autoriõigusi, riikliku või avaliku julgeoleku huvides olevaid andmeid, isikuandmeid jne.

Erisused võivad tuleneda nii eriseadustest kui rahvusvahelisest lepingutest, nt intellektuaalomand, isikuandmed (art 2 lg 3 ja 4). Leedu üldseadusest ühtset piirangu tähtaega ei nähtu.

d) Rootsi

[364] AvTS § 3[1] lg 3 sätestab vaid teabevaldaja kohustuse hinnata, kas taaskasutus kahjustaks eraelu, ärisaladust vms - *Teabe üldiseks kasutamiseks andmisel peab olema tagatud isiku eraelu puutumatus, autoriõiguste kaitse, riigi julgeoleku kaitse, ärisaladuse ja muu juurdepääsupiiranguga teabe kaitse. Enne teabe üldiseks kasutamiseks andmist peab teabevaldaja hindama teabe üldisele kasutamisele piirangute kehtestamise vajadust.*

[365] E-seimas. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją ir duomenų pakartotinio naudojimo įstatymas, (18.06.2024).

Esmalt on oluline mainida, et nagu Rootsi Justiitsministeeriumi kommentaarides toodud, siis **avalikkusel on õigus lugeda „ametlikke dokumente“ ning kõik avaliku võimu valduses olevad dokumendid ei ole seda**. Näiteks otsuse eelnõu ei ole ametlik dokument.[366] Nii tuleb ka piiranguid vaadelda selle valguses, mida ametliku dokumendina üldse mõistetakse. Kui mustand või kavand ei ole veel selles staatuses (ei ole valmis, ei oma mõju), siis ei ole ilmselt asjakohane seda ka eraldi piirata.

Samuti võib neis olla konfidentsiaalset teavet, mis tähendab, et avalikkusel on õigus neid lugeda vaid piiratud osas. See tähendab, et ametiasutustel on keelatud avalikustada teatud osa dokumentidest, mis sisaldavad piiranguga teavet. Seega võivad ametlikud dokumendid olla piiratud teabega.[367]

Rootsi ajakirjandusvabaduse seadus (*Freedom of the Press Act*)[368] sätestab üldised juurdepääsupiirangud (2. ptk, art 2). Juurdepääsuõigust ametlikele dokumentidele **võib piirata** ainult juhul, kui **piirang on vajalik seoses järgmisega** – **riigi julgeoleku** või teise riigi või **rahvusvahelise** organisatsiooni suhetega, keskse **raha- või valuutapoliitikaga**, riigiasutuse **inspekteerimis-, kontrolli- või muu järelevalvega**, **kuritegude ennetamise**, **asutuste majandushuvide**, **üksikisikute isiklike** või **majanduslike asjaolude kaitsega** või **looma- või taimeliikide kaitsega**. Lisaks sätestab ajakirjandusvabaduse seadus, et ametlikele dokumentidele juurdepääsuõiguse mis tahes piirangud **peavad olema täpselt kindlaks määratud eriseaduses**, volituse korral võib valitsus anda selle kohaldamiseks üksikasjalikumaid eeskirju määrusega (2. ptk, art 2).

Täpsemad juurdepääsupõhimõtted ja piirangud on sätestatud Rootsis avaliku teabele juurdepääsu ja saladuse hoidmise seaduses (*Public Access to Information and Secrecy Act (Offentlighets- och sekretesslag)*[369]). **Rootsi seadus on väga detailne, ilmselt üks omanäolisemaid selles osas**. Erinevaid piiranguid puudutavad sätted on reguleeritud eraldi peatükkides. Esmalt antakse konfidentsiaalsust puudutavate sätete osas üldised põhimõtted (7. ptk), seejärel see, kelle osas neid kohaldatakse (8. ptk) ning seejärel tuuakse väga detailsed sätted erinevate valdkondade lõikes. Nii näiteks sätestatakse eraldi isiku enda konfidentsiaalsuskohustus ning õigus ise enda kohta kaitstavat teavet avaldada (v.a kui seadus ei sätesta teisiti, ptk 12), eraldi tuuakse ära konfidentsiaalsuskohustused kahes suuremas valdkonnas: üldised huvid ning isikandmete kaitse ja majandushuvide eesmärgil.

- **Üldiste huvide kaitse eesmärgil** (IV jaotis) – riigi julgeolek ja suhtlus rahvusaheliste organisatsioonidega (ptk 15), asutuste järelevalve (ptk 17), kuritegevuse ennetus (ptk 18), samuti taime-loomaliigid (ptk 20).

- **Isikuuandmete kaitse ja majandushuvide eesmärgil** (V jaotis) – üksikisiku kohta käivad asjaolud sõltumata tegevusest (ptk 21), rahvastikuregistrisse kantud teave (ptk 22), üksikisiku kohta käiv teave koolitustegevuses (ptk 23), teaduses ja statistikas (ptk 24), tervishoius (ptk 25) aga ka spetsiifiliste valdkondade tegevuste raames nagu näiteks üksikisiku kaitse maksude- ja tollivaldkonnas (ptk 27), seoses ettevõtlusega (ptk 31), üksikisiku kaitse muus järelevalvemenetluses (ptk 32), või üksikisikute kaitse täitemenetluses (ptk 34) või nende vastutusele võtmisel süüteomenetluses (ptk 35), samuti üksikisikute kaitse ombudsmani või inimõiguste instituudis (ptk 33), kriisides (ptk 37), personaliküsimustes (ptk 39) või ka näiteks valitsuses (ptk 41), õiguskantsleriga seotult (ptk 42) või ka kohtutes (ptk 43).

Seega reguleeritakse ära sisuliselt enamus valdkondi ja neist kajastatud tegevusi, rakendades siis eraldi kohustust, hoida teave konfidentsiaalsena (vt lisast näitena toodud õigusnormistikku läbi viidatud personaliküsimustega seotud peatüki (ptk 39)).

Sarnaselt on rakendatud ka teabe juurdepääsupiirangute tähtajad, kus enamasti on erisused sätestatud konkreetse juhtumi juures. Näiteks on 15. ptk (riigi julgeolek) tähtajad piirmääraga 40 aastat, mida võib ühel juhul ka pikendada, 16. ptk (finantspoliitika) näeb maksimaalse tähtajana 10 a, 17. ptk (järelevalve)

[366] Ministry of Justice. Public access to information and secrecy The legislation in brief. 2020, lk 7-8, (18.06.2024).
[367] Samas (Ministry of Justice, legistlation brief), lk 7-8.
[368] Rigstagen. The Freedom of the Press Act (1949:105), (18.06.2024).
[369] Sveriges Rigsdag. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), ingl k. *Public Access to Information and Secrecy Act* (18.06.2024).

sisaldab pea üheksat viidet piirangu tähtajale, mis varieeruvad 10, 20, 40 ja 50. a vahel (enamasti 40 a.), 18. ptk (kuritegevus) sisaldab samuti pea kaheksat viidet maksimaalsele piirangu tähtajale ja varieerub eelmisega sarnaselt, siin on maksimaalse tähtajana rakendatud ka 70. a (enamus 40 a), ptk-d 21 – 25 (sikuandmete kontekstis) on näiteks enamus tähtajaga 70. a, mõnel juhul 50. a ning vaid mõnel üksikul juhul 10. või 20. a jne (vt lisas juurde tähtaegade näidet eelnevalt toodud personaliküsimusi reguleeriva peatüki (ptk 39) kohta). **Seega reguleerib seadus maksimaalse tähtaja**, kui konfidentsiaalne **teave esineb avalikus dokumendis**.

Rootsi seaduses on suur osa kaalutlused sisuliselt justkui ette ära kaalutud. Kas selline eluliste situatsioonide kaupa normistik sobituks Eesti õigusruumi, on iseküsimus. See tähendaks seadusandjalt päris detailideni läbimõeldud ja kehtestatud normistikku mis peaks suutma arvesse võtta kõiki elulisi situatsioone, nende muutudes tuleks seadust täiendada. Eesti PS § 3 alusel tuleb seadusandjal määratleda pigem kõige olulisem ning seada piirid, kui reguleerida üksikjuhte. Kogu avaliku võimu tegevus peab olema põhiseaduspärane ja rajanema seadustel kuid mõistagi ei saa iga otsust ja toimingut seadustes üksikasjalikult kirjeldada, seaduse alusel võib anda täpsustavaid määrusi jt õigusakte, mis omakorda peavad olema kooskõlas kõrgemat õigusjõudu omava aktiga.[370]

e) Taani

Taani haldustegevuse avalikustamise seadus (*Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen*)[371] sätestab juurdepääsupiirangud, kuid toob esmalt ära ka kaalumispõhimõtte. Seaduse § 14 sätestab, et seoses dokumentidele juurdepääsu taotluse menetlemisega **tuleb kaaluda, kas dokumentidele ja teabele on võimalik juurdepääsu võimaldada laiemas ulatuses, kui tuleneb juurdepääsupiirangutest** (§-dest 23–35).

Seaduse kohaselt, ei hõlmata siia ehk juurdepääsuõigust ei rakendata teatud valdkondades, nt kriminaalmenetlus (§ 19), seadusandlus (§ 20), teenistuses töötamine ja edutamine, v.a teatud juhud (§ 21). Eraldi on Taani käsitlenud just ettevalmistatava tööga seotud teavet – **sisedokumendid, mida samuti seaduse avalikustamiskohustus ei puuduta** (§-d 23, 24, 25 ning 27). Neist tehakse loomulikult omakorda mõned erisused ehk kus teave siiski kuulub avalikustamisele, kuid see loob hea selguse just selles osas, mida AvTS-is püütakse katta taaskord „põhjendatud juhuga“. Nii ei tule dokumente avalikustada Taanis nt järgmistel juhtudel (§ 23, 24, 25) – dokumendid, mida ei ole kõrvalistele isikutele üle antud (ilmselt eeldatakse nö, et dokument oleks valmis), dokumendid, mida vahetatakse kui vajatakse nõu või abi (toodud on nt **ministeeriumi osakond ja selle allasutused või erinevad ministeeriumid omavahel**, kuid see ei puuduta järelevalvet), samuti dokumendid, mida vahetatakse majanduslike või poliitiliste läbirääkimiste käigus.

Erandina ei ole juurdepääsuõigust sisemiseks kasutuseks mõeldud teabele nagu nt **kabineti protokollidele**, **ministrite ja parlamendiliikmete vahel koostatud ja vahetatud dokumentidele õigusloome küsimustes** või mida **vahetatakse seoses asutusega, kes täidab teise asutuse nö teenindavat funktsiooni (sekretariaat), samuti kirjavahetusele ekspertide kasutamiseks kohtumenetluses või kohtumenetluse läbiviimise kaalumiseks**, avaliku statistika või teadusuuringute koostamise aluseks olev materjal (§ 27). Siit nähtub, et poolte võrdsuse tagamiseks on ka Taani seaduses tagatud võimalus rakendada juurdepääsupiirangut, kus ilmselt kaasatud eksperdi nõustamise all võiks käsitleda ka näiteks õigusanalüüse.

Lisaks sätestab Taani seadus dokumentidele juurdepääsu piiramise õiguse **riigi julgeoleku või kuningriigi kaitse** (§ 31), kuningriigi välispoliitilistes huvide korral, **kui konfidentsiaalsus tuleneb EL õigusest või rahvusvahelisest õigusest tulenevatest kohustustest** (§ 32) ning mõned erisused süüteomenetlust, järelevalvet, teadustöid või erahuve puudutava teabe korral (§ 33). Viimane loetelu on kirjas kui „õigus“ piirata teavet, mitte kohustus seda teha.

Seaduse kohaselt ei hõlma aga sisekasutuseks mõeldud dokumentide kaitse olukordi nagu nt teave, mis kordab otsuse sisu (kohtuotsus), teave, mis on koostatud asja faktiliste asjaolude kohta tõendusliku

[370] Põhiseaduse kommentaarid, § 3.
[371] Retsinformatsion. Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen, (18.06.2024).

või muu samaväärse selguse andmiseks, sisaldavad üldisi juhendeid või praktika süstematiseeritud esitust (§ 26). Sellest nähtub, et piiratud ei ole ikkagi selline teave, millel on nö väline „kasulik“ mõju või mis sisaldab juba nö avaandmetena kättesaadavat infot.

Sisuliselt on võimalik Taani näitest võtta samuti lahendusideid AvTS-is toodud põhjendatud juhu sisustamiseks (nö sisemise tarvidus, puudub välismõju) ning teave tuleb avaldada kui sel on laiem huvi, kus on järgitud ka kokkulepitud protseduuri (vormistatakse selge aruanne vms ja see liigitub ka konkreetsesse sarja. Võimalik on vaadata ka Islandi norme (vt järgmine).

f) Island

Islandi teabeseadus (*Information Act*)[372] sätestab selge erisuse näiteks teabe osas, millele üldsuse juurdepääs ei laiene. Teave, millele selle seaduse alusel juurdepääsuõigus (õigus teavet saada) ei kohaldu, on seotud nt **koosolekute protokollidega, memorandumitega ja kohtumisteks ettevalmistatavate materjalidega, personaliküsimustega seotud materjalidega ning töödokumendid** (art 5). Sellisteks töödokumentideks loetakse dokumente, mis on koostatud nö **oma tarbeks otsuse või muu küsimuse lahendamise ettevalmistamisel.** Kui selline materjal on üle antud teisele poolele, ei käsitata seda enam töödokumentidena, v.a kui see anti üle järelevalveasutusele (art 8). Viimase kohaselt on silmas ilmselt peetud olukorda, kus teave, mis ei liigu nö välja ei ole avaldamiseks (v.a järelevalve), teave kuuluks avaldamisele, kui seda on juba kellelegi jagatud.

Ka Islandi seaduses on eraldi reguleeritud piirang seoses kohtumenetlusega – ekspertidega seotud **kirjavahetus, mis on mõeldud kohtumenetluses kasutamiseks või ka seoses menetluse algatamise või algatamata jätmise uurimiseks** (art 6). Sisuliselt saab AvTS-i poolte võrdsuse tagamiseks kasutada ka Islandi kitsendust ühe võimaliku näitena.

Teabe osas, millele laieneb teabe saamise õigus, kehtivad eraldi juurdepääsupiirangud. Eraldi on kaitstud **era- ja ärihuvid**, st et üldsuse juurdepääs isiku era- või finantsasjadega seotud materjalidele, mis oleks asjakohane saladuses hoida, on keelatud, v.a juhul, kui asjaomane isik annab selleks oma nõusoleku (art 9).

Island toob eraldi välja **avalikest huvidest** lähtuva teabe saamise õiguse piirangud, mis on enamasti juba käsitlemist leidnud alused – riigi julgeoleku, kaitseküsimuste ja välissuhtluse huvides, eksamikorralduse tagamiseks, samuti keskkonnaküsimused nt haruldaste mineraalide, kivimite, organismide jms kaitseks (art 10).

Islandi teabeseaduses on piirangu kohaldamise üldine tähtaeg **30 a nende loomisest** (art 4).

g) Saksa

Ka siin on oluline rõhutada, et piirangud on seotud alati sellega, mida loetakse avalikuks teabeks. Nagu sissejuhatuses sai mõiste juures näidetena toodud, siis Saksa föderaalseadus, mis reguleerib informatsioonivabadust (*Freedom of Information Act*)[373] sätestab erisuse, et nt **märkmed ja kommentaarid mis ei peaks avaliku teabe sisuks olema, ei ole selle mõistega hõlmatud** (2. jagu lg 1). Selline selgus annab võimaluse, mitte tegeleda nö praktika ja tõlgendustega, et kust läheb piir avaliku teabe ja seega selle teabe väljastamiskohustuse vahel. Ka seda näidet võib vajadusel AvTS-i muutmisel kaaluda (nt töötaja märkmed jms, mis ei ole lõplik teave ega peakski olema üldsusega jagatav).

Varasemalt mainitud Saksa avaliku sektori andmete kasutamist reguleeriv seadus (*Data Use Act*)[374] ei loo andmete esitamise kohustust ega õigust andmetele juurdepääsuks (1. jagu lg 2). Piirangud on kehtestatud informatsioonivabaduse seaduses ja need on laias laastus jagatud neljaks: **avalike huvide**

[372] Government library. Information Act, No. 140/2012 (18.06.2024).
[373] Federal Ministry of Justice. Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government (Freedom of Information Act), (18.06.2024).
[374] Act governing the use of public sector data - Data Use Act („Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (Datennutzungsgesetz) of 16 July 2021 (Federal Law Gazette I, p. 2941, 2942, 4114), published in English. (18.06.2024).

kaitseks, otsustusprotsessi kaitseks, isikuandmete kaitseks, intellektuaalomandi ja ärisaladuse kaitseks (3.–6. jagu).

Teabele juurdepääsu on õigus piirata **avalikes huvides,** kui see võib avaldada kahjulikku mõju nt rahvusvahelistele suhetele, julgeolekule, ebaseadusliku väliskaubanduse tõkestamisele, kohtumenetlusele, sh distsiplinaarmenetluse uurimisele jms (3. jagu). Ka siin on **kohtumenetlus** sätestatud näiteks laialt – õigus kehtestada piirang, kui see võib mõjutada kahjulikult käimasolevat kohtumenetlust, isiku õigust õiglasele kohtupidamisele või kriminaal-, haldus- või distsiplinaarrikkumiste uurimisele.

Piirang **ametliku otsustusprotsessi kaitseks** hõlmab otsuste ja uuringute eelnõude ning otsuste ettevalmistamisega seotud materjale seni, kui teabe enneaegne avalikustamine takistaks otsuse või meetme kohaldamist (4. jagu lg 1).

Piirang **isikuandmete kaitseks** on sätestatud läbi kaalumiskohustuse - **juurdepääsu võib anda ainult juhul, kui taotleja huvi teabe saamise vastu kaalub üles kolmanda isiku huvid, või kui kolmas isik on andnud oma nõusoleku** (eriliiki isikuandmete edastamisel eeldatakse nõusolekut, 5 jagu, lg 1). Selles tuuakse ka ära tingimused, mil ülekaalukat huvi ei saa eeldada (lg 2) ning mil juurdepääs teabele kaalub üle kolmanda isiku huvid – näiteks nimi, ametinimetus, haridus, ametiaadress jms (lg 3). Eraldi on sätestatud seaduses, et ametnike nimesid, tiitleid, diplomeid võib väljastada, kui need on seotud ametitegevusega (5. jagu, lg 4).

Samuti on eraldi reguleeritud **intellektuaalomandi ja ärisaladuse kaitse** kui juurdepääs neid õigusi ohustaks − sellisel juhul võib juurdepääsu anda ainult nõusolekul (6 jagu).

Vaadeldud seadus ei sätesta otseselt piirangute maksimaalset kehtivust.

h) Norra

Norra informatsioonivabaduse seadus, mis reguleerib isikute juurdepääsu teabele (*Freedom of Information Act)*,[375] sätestab ka juurdepääsupiirangud (3. ptk). Siin kuulub kaitsmisele sarnaselt eelnevatega **haldusesisesed dokumendid** (ettevalmistavaid dokumendid, § 13), samuti **teistelt asutustelt saadud teave, mida vajati samuti asja ettevalmistamiseks** (nt ministeerium saab asutusesisese otsustusprotsessi tagamiseks teabe teiselt ministeeriumilt, samuti sisesuunised jms, § 15), **kohtudokumentidega** seotud teave (§ 18), **riigiasutuste ja Parlamendi konsultatsioonid** (§ 19), Norra **välispoliitilisi huve** puudutav teave (§ 20), **julgeolekut ja riigikaitset** puudutav teave (§ 21), samuti **süütegusid** (§ 24) ning sarnaselt mõne teise näitega, ka eksamitega, teadustööde ja isikukoodidega seotud teave (§ 26). Viimase alla kuuluvad nt konkursside avaldused, katsete tulemused jms, samas võib sellest piirangust teha erandi nt isikutele aumärgi/auhinna andmiseks (§ 26). Ka Norra seaduses on näiteid selgemate normide kavandamiseks.

Juurdepääsupiirangu maksimaalseid tähtaegu konkreetne seadus ei kehtesta.

[375] Lovdata. Act relating to the right of access to documents held by public authorities and public undertakings (Freedom of Information Act), (18.06.2024).

i) Ungari

Ungari informatsioonilise enesemääramise õiguse ja teabevabaduse seaduse (*Right of Informational Self-Determination and on Freedom of Information*)[376] 3. ptk reguleerib avalikes huvides teabele juurdepääsu üldisi põhimõtteid. Nii peab riigi- või kohaliku omavalitsuse ülesandeid või muid seaduses määratletud avalikke ülesandeid täitev organ või isik võimaldama igaühel taotluse korral juurdepääsu tema töödeldavatele avalikku huvi pakkuvatele andmetele ja avaliku huvi alusel kättesaadavatele andmetele, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti (§ 26 lg 1). Siit võib eeldada, et hinnatakse mitte juurdepääsuvajadust vaid seda, kas teave oleks avalikkusele huvipakkuv.

Juurdepääsu ei anta andmetele, mis on salastatud seaduse alusel (§ 27 lg 1). Täiendavalt sätestab see seadus juurdepääsupiirangud lähtudes konkreetsest teabeliigist, mida võib piirata järgmistes valdkondades – **riigikaitse ja julgeolek, kuritegude ennetus, keskkonna- ja looduskaitse, finantspoliitika, välissuhted, kohtumenetlus ja intellektuaalomandi õigused** (§ 27 lg 2).

Seadus sätestab, et piirang peab olema tagatud **kümme aastat**, millest võib asutuse juht teha erisuse ja arvestades üldsuse huve, võimaldada juurdepääsu teabele varasemalt (§ 27 lg 5).

j) Slovakkia

Slovakkia teabevabaduse seadus (*o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií*))[377] sätestab igaühe õiguse saada informatsiooni (§ 3 lg 1).

Eraldi on sätestatud piirangud nt **salastatud teabe** kaitseks (pangasaladus, maksusaladus (§ 8 lg 1)), **isikuandmete** kaitseks (isiku eraelu, isiklikke dokumente, kujutisi, pilte, tema väljendusvabadusega seotud helisalvestisi võib avalikustada vaid eriseadustes sätestatud alusel või isiku nõusolekul (§ 9 lg 1)), **ärisaladuse** kaitseks, v.a siis kui see on seotud olulise mõjuga isikute tervisele, keskkonnale, kultuuripärandile, riigiabi või avalike vahendite kohta vms (§ 10 lg 2) ning **muud juhud**, mil on võimalik kaaluda teabe avalikustamist või piiramist (nt teave on seotud kohtu või õiguskaitseasutuste otsustusprotsessiga, lepitusmenetlus, taime- ja loomaliikide kaitse, kui see oleks vastuolus rahvusvaheliste õigusaktidega, seotud järelevalvega või on teave seotud nt eriliste objektidega (tuumarajatis vms) jne (§ 11)) või **konkurentsi kahjustamise** vältimiseks (§ 11a).

Piirangut on õigus rakendada seni, **kuni teabe avalikustamata jätmise põhjus püsib** (§ 12 lg 1).

k) Määrus 1049/2001 ning piirangutega seotud selgitav kohtupraktika

Ilmselt tuleks selguse huvides vaadata ka EL-i institutsioonide näidet määruse 1049/2001 valguses. Ka siin on sätestatud eraldi avalikkuse huvi (art 4 viimane lause).

Erandid on kehtestatud erineval alusel – ühelt poolt tuleb kaitsta teavet, **mille avaldamine kahjustaks avalikke huve** (julgeolek, sõjaküsimused, rahvusvahelised suhted, finantspoliitika või **isikute eraelu- ja isikupuutumatust** (art 4 lg 1). Eraldi on reguleeritud piirangud **ärihuvide kaitseks, kohtumenetluse ja õigusnõustamise kaitseks ning uurimise** tagamiseks (art 4 lg 2).

Kuna nimetatud määruse alusel on piirangute asjakohasusele oma hinnangu andnud mitmel korral Euroopa Kohus, tuleks vaadelda sellekohast kohtupraktikat. See võimaldab märgata suundi teabe piirangute seadmise ja teabe väljastamiskohustuse vahel. Võimalik, et sellestki on kasu edasiste normide või juhiste analüüsil.

[376] Hungarian National Authority for Data Protection and Freedom of Information, Act CXII of 2011 on the Right of Informational Self-Determination and on Freedom of Information, (18.06.2024).
[377] Slov-Lex. 211, Z Á K O N zo 17. mája 2000, o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a dopln, od 01.01.2023, (18.06.2024).

Esmalt võiks vaadata asjakohasena määruse aastaraporteid, mille on 2023. a kohta avaldanud nii Euroopa Parlament[378] kui komisjon,[379] samuti sellekohase statistika nt nõukogu.[380] Raportid näitavad päringute statistikat ning toovad välja enam tõusetunud teemad.

Teabepäringute suundumuste all toob Parlament, et enam küsitakse parlamendiliikmetega seotud dokumente – nt kohtumised ja kirjavahetus huvirühmadega, mille kohta on taotluste arv kahekordistunud. Lisaks on viimastel aastatel suurenenud huvi seadusandlike menetluste ja just **institutsioonidevaheliste läbirääkimiste vastu õigusloomes**.[381] Statistika järgi tuginetakse enamasti osalisel väljastamisel kas isikuandmete kaitse või otsustusprotsessi kaitse sätetele.[382] Viimane on hea näide ja seostub ka töörühmas tõusetunud aruteludega, kus avaldati samuti soovi saavutada otsustusprotsessides suurem läbipaistvus.

PIIRANGUTE KAALMINE (1049/2001)

Artikkel 4
Erandid
1. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:
a) avalikke huve seoses:
- avaliku julgeolekuga,
- kaitsepoliitiliste ja sõjaliste küsimustega,
- rahvusvaheliste suhetega,
- ühenduse või liikmesriigi finants-, raha- või majanduspoliitikaga;
b) eraelu puutumatust ja isikupuutumatust, eelkõige kooskõlas isikuandmete kaitset käsitlevate ühenduse õigusaktidega.
2. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:
- füüsilise või juriidilise isiku ärihuve, sealhulgas intellektuaalomandit,
- kohtumenetlust ja õigusnõustamist,
- kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki,
välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

Esimese mure osas selgitatakse raportis, et kuigi parlamendiliikmed on deklareerinud teatud info Parlamendi hallataval isiku individuaalsel leheküljel, ei ole Parlamendi administratsioonil juurdepääsu dokumentidele, sest koosolekuid korraldatakse administratsiooni kaasamata ning dokumente hoitakse ainult parlamendiliikmete büroodes. Seetõttu ei suutnud Parlament tuvastada koosolekutega seotud dokumente, v.a deklaratsioonid, ega saanud neid teabena väljastada. Selgituseks toodi, et selline korraldus tuleneb otseselt parlamendiliikmete sõltumatusest ja nende vastutusest valijate ees, kellel on vabadus võtta ühendust parlamendiliikmete kabinettidega väljaspool määruse (EÜ) nr 1049/2001 raamistikku.

Kuna määruse alusel on võimalik pöörduda vastusega mittenõustumisel ombudsmani poole, käsitles viimane ka võimalikku Parlamendi ja parlamendiliikme teabe eristamise rikkumist. Nimelt soovis teabenõudja kirjavahetust, mida ei suudetud Parlamendi poolt tuvastada. Isikule selgitati, et administratsioonil ei ole juurdepääsu parlamendiliikmete ametiruumides hoitavatele dokumentidele, kuid teabenõudja sellega ei nõustunud. Ta leidis, et läbipaistvusnõuded peaksid kehtima mitte ainult parlamendile kui institutsioonile, vaid ka selle üksikutele parlamendiliikmetele, kes tegutsevad poliitiliselt. Ombudsman ei tuvastanud siiski rikkumist ja **soovitas parlamendil koostada suunised selle kohta, kuidas tõmmata piir parlamendi administratsiooni ja parlamendiliikmete dokumentide vahele.**[383]

Lisaks selgitatakse raportis, et näiteks üksikute kuludokumentide – kviitungite, rongipiletite jm – kulude katmise taotluste avalikustamine, ei ole isikuandmete kaitse eeskirjade alusel õigustatud.[384] Raport viitab ka suurenevale teabe saamise huvile seoses kolmepoolsete läbirääkimistega ning selgitab, et neis on tavaliselt mitmeveerulised tabelid, sisaldades **komisjoni, nõukogu ja parlamendi esialgseid**

[378] European Parliament. Public Access to Documents 2023, February 2024,(10.07.2024).
[379] European Commission. Annual reports from the Commission on the application of Regulation 1049/2001, REPORT FROM THE COMMISSION on the application in 2023 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents , Brussels, 03.07.2024 COM(2024) 266 final, (10.07.2024).
[380] European Council, Public access to Council documents: 2023 report, 21 May 2024, (10.07.2024).
[381] European Parliament (annual report), lk 4.
[382] Samas (EP annual report), lk 8.
[383] Samas (EP annual report), lk 14.
[384] Samas (EP annual report), lk 12.

seisukohti ning võimalikke kompromisstekste ja läbirääkimiste käigus tehtud märkusi. Kuna kolmepoolsete kohtumiste mitmeveerulised tabelid koostatakse ühiselt, võib sellistele dokumentidele juurdepääsu taotlust menetleval institutsioonil olla vaja konsulteerida kahe teise institutsiooniga, et teha kindlaks, kas tabeli või selle osa võib avalikustada või tuleb avalikustamisest erandi alusel keelduda.[385]

Raport viitab, et **pooleli on kaks kohtuvaidlust.** Üks seoses parlamendiliikme assistendi hüvitisi puudutava vaidlusega, kus Parlament keeldus teavet väljastamast tuginedes kohtumenetluse ja õigusnõustamise kaitsele (kohtuasi T-1031/23, K. vs. parlament) ning teine on seotud parlamendiliikme hüvitisi puudutava dokumentatsiooniga, kus Parlament viitab avalike andmete põhjalikkusele ja keeldus täiendavalt teavet avaldamast (teave parlamendiliikmete palkade ja hüvitiste kohta on avalikult kättesaadav, kohtuasi T-375/22, Izuzquiza jt vs. Parlament). Lisaks **oodatakse Euroopa Andmekaitseinspektori otsust** asjas, kus isiku nimi ja e-posti aadress olid avaldatud avalikul istungil, kuhu ta sai kutse (kaebus C 2021-0807).[386]

Komisjoni raportist nähtub, et enamasti väljastatakse teave osaliselt (59,6%) ning keeldumiste osa on väiksem (14,7%). Piirang, mida enim kohaldatakse on **asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud arvamused aruteludeks ja esialgseteks konsultatsioonideks**.[387] Ka komisjoni raporti kohaselt on osad vaidlused veel pooleli (üle kümne).[388] Nõukogu viitab oma statistikas, et suuremas osas võimaldatakse teabele juurdepääs (täielikult 79%, lisaks 12% osaliselt).[389] Parlamendi raportis tuuakse, et üldiselt on andmete avaldamise määr kõrge (96%), kus nt juurdepääsust keelduti 24 korral ja seda seoses parlamendiliikmeid puudutavate dokumentidega seoses.[390]

Komisjon raporti kohaselt puudutasid 2023. a Euroopa Kohtu sisulised selgitused peamiselt **õigusnõustamise** ja **otsustusprotsessi kaitsega** seotud erandite kohaldamist. Lisaks täpsustas kohus **ülekaaluka üldise huvi** mõistet.[391] Nendest tõlgendustest võib olla abi ka AvTS-i praktika kujundamisel.

Euroopa Kohus selgitas ühes oma otsuses seda, kuidas hinnata, kas keelduda dokumendi väljastamisest õigusnõustamise kaitseks **või kaalub avalik huvi selle siiski üle.** Kohtu suuniste kohaselt tuleb selleks **läbida kolm sammu** (p 35–39): [392]

1. institutsioon peab veenduma, et dokument, mille avalikustamist taotletakse, **on tõepoolest seotud õigusnõustamisega**, ning kui jah, siis **millised selle osad on tegelikult võivad kuuluda erandi kohaldamisalasse**,
2. institutsioon peab seejärel uurima, kas osade puhul, mis puudavad õigusnõustamist, **kahjustaks konkreetsete osade avalikustamine selle arvamuse kaitset** (erandi eesmärk on kaitsta institutsiooni huvi küsida õigusnõu ja saada aus arvamus),
3. institutsioon kontrollib, et **kui see kahjustab tema õigust küsida õigusnõu, siis kas esineb siiski ülekaalukas üldine huvi, mis õigustaks avalikustamist** (vaatamata sellele, et see kahjustaks võimalust küsida õigusnõu ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus).

Üldkohtu otsus 2024. a selgitab täiendavalt, et õigusnõustamist kaitsva erandi kohaldamisel pole oluline, kas seda nõu sisaldav dokument esitati otsustamisprotsessi varases, hilises või viimases etapis. Samuti ei mõjuta nende sõnade tõlgendamist asjaolu, et nõu anti formaalses või mitteformaalses kontekstis.[393] Kohus märkis, et nõukogu ei ole täpsustanud, **kuidas taotletud dokumendi avalikustamine võib kahjustada tema kaitsevõimet kohtuvaidluses, mis puudutab Århusi määruse tõlgendamist või kohaldamist.**

[385] Samas (EP annual report), lk 12–13.
[386] Samas (EP annual report), lk 15–16
[387] European Commission (annual report), lk 7–8.
[388] Samas (EC annual report), lk 11.
[389] European Council, Public access to Council documents: 2023 report, 21 May 2024, (10.07.2024).
[390] European Parliament. Public Access to Documents 2023, February 2024, lk 4, (10.07.2024).
[391] Samas (EC annual report), lk 9.
[392] Euroopa Kohus. 08.06.2023, C-408/21 (Euroopa Liidu Nõukogu vs. Laurent Pech).
[393] Üldkohtu otsus, 13.03.2024, liidetud asjades, T-682/21, T-683/21.

Samas 2024. a Üldkohtu otsuses käsitleti ka **võimalikku kahju rahvusvahelistele suhetele**.[394] Kohus leidis, et kindlasti ei satu avaldatava tõlgendusega ohtu ka liidu ja teiste Århusi konventsiooni osaliste **rahvusvahelised suhted**, sest õigusanalüüsi puhul on tegemist hüpoteetilise käsitlusega. Kohus selgitas, et **isegi kui eeldada, et taotletud dokumendis sisalduv õiguslik analüüs võib tuua esile lahknevaid hinnanguid või tõlgendusi võrreldes komisjoni ettepanekuga, mille tulemusel sõlmiti esialgne kokkulepe, ei saa käesoleva juhtumi konkreetsetel asjaoludel asuda seisukohale, et selle avalikustamine võiks nõrgendada liidu rahvusvahelist positsiooni tema suhetes teiste Århusi konventsiooni osalistega**, kuna need lahknemised ei saa viia selleni, et seda arvamust peetakse negatiivseks arvamuseks või kriitikaks seadusandliku ettepaneku kohta, mille Århusi komitee lõpuks heaks kiitis.

Mis puudutab **otsustusprotsessi kahjustamist**, siis on Euroopa Kohus selgitanud, et arutelude „polariseerumise oht“ on piirangu seadmisel samuti küsitav. [395] Nimelt selgitas kohus, et seadusandliku menetluse algatamine eeldab tingimata arutelu, mis võibki tekitada polariseerumist ning teabe ja arutelu puudumine tekitada kodanikes pigem kahtlusi mitte ainult üksiku akti õiguspärasuses, vaid ka kogu otsustamisprotsessi õiguspärasuses. See seostub ka AvTS-i piirangute seadmisega, sh eelnõude kooskõlastamisel. Ka töörühmas kõlasid näited piirangute seadmisest eelnõud kooskõlastamise ajal.

Ilmselt üks olulisi lahendeid, mis on aluseks teabe väljastamise kaalumisel, tehti Euroopa Kohtu poolt juba 2018. a (nn Capitani kohtuasi).[396] Capitani esitas Parlamendile taotluse teabe saamiseks, soovides kokkulepete saavutamiseks komiteedes esitatud põhjendusi; mitmeveerulisi tabelid, mis kirjeldasid komisjoni ettepanekut, parlamendikomisjoni suuniseid, **EL-i organite muudatusettepanekuid ja kompromisseelnõusid,** jms. Parlament lükkas taotluse tagasi selle liialt suure mahu tõttu. Hageja täpsustas taotlust ning Parlament andis teatud teabele juurdepääsu kuid vaid osadele veergudele kogu teabest. Parlament põhjendas keeldumist määruse 1049/2001 art 4 lg 3 esimese lõiguga, **kuna vaidlusaluste dokumentide neljas veerg sisaldas esialgsete kompromisside teksti ja nõukogu eesistujariigi esialgseid ettepanekuid, mille avalikustamine kahjustaks tegelikult, konkreetselt ja oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi.** Samuti viitas Parlament, et ühtki üldist huvi ei esinenud, mis olnuks kaalukam tõhusast menetlushuvist (p 6).

Otsustusprotsessi kahjustumist selgitas Parlament järgmiselt:

- avalikustamine kahjustaks tegelikult, konkreetselt ja **oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi**;
- dokumendid kuuluvad politseikoostöö valdkonda, mis on väga **tundlik valdkond, ja kahjustaks usaldust liikmesriikide ja EL-i institutsioonide vahel ning seega nende head koostööd**, samuti otsustamisprotsessi Parlamendis;
- avalikustamine **ajal, mil läbirääkimised alles käivad, tooks tõenäoliselt kaasa raportöörile, variraportööridele ja fraktsioonidele avaliku surve** ohu, kuna käsitletakse väga tundlikke küsimusi;
- **tutvumise võimaldamine tekitaks nõukogu eesistujariigil kõhklusi** jagada teavet ja teha koostööd parlamendi läbirääkimisrühma ja eriti raportööriga;
- **põhimõte, et „milleski ei ole kokku lepitud enne, kui kõiges on kokku lepitud“, on seadusandliku menetluse nõuetekohaseks toimimiseks väga oluline**;
- seetõttu tuleb tutvumise võimaldamisest **keelduda niikaua, kuni kaasseadusandjad ei ole kokkulepitavat teksti veel heaks kiitnud**.

Esmalt kordas kohus, et igasuguseid erandeid – sh **kitsendades läbipaistvust – tuleb tõlgendada kitsalt** (p 61). Erandi kohaldamine eeldab, et on tõendatud, et tutvumine **võib konkreetselt ja tegelikult kahjustada institutsiooni otsustamisprotsessi** ning see ei ole oletuslik (p 63). **Kahju on „oluline“ kui sel on otsustamisprotsessile sisuline mõju** – raskusastme hindamine sõltub konkreetse juhtumi kõikidest asjaoludest, **eelkõige negatiivsest mõjust otsustamisprotsessile** (p 64). See **ei eelda**

[394] Samas (T-682/21, T-683/21).
[395] Euroopa Kohus. 08.06.2023, C-408/21 (Euroopa Liidu Nõukogu vs. Laurent Pech).
[396] Üldkohtu otsus, 22.03.2018, T-540/15 (E. De Capitani vs Euroopa Parlament).

tõendeid vaid piisab sellest, kui vaidlustatud otsus sisaldab mõjuvaid asjaolusid, mis lubavad järeldada ja mõistlikult ette näha, et see ei olnud oletuslik (p 65).

Kohus selgitas, et kolmepoolne kohtumine on **kolme osapoolega mitteametlik nõupidamine, millest võtavad osa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni esindajad**, kus eesmärgiks on leida kiiresti üksmeel vastuvõetavate muudatuste kohta, mille peavad institutsioonid seejärel heaks kiitma oma menetluskorra alusel. Kolmepoolsel **kohtumisel toimuvad seadusandlust puudutavad arutelud võivad olla seotud nii poliitiliste küsimuste kui ka tehniliste õigusküsimustega** (p 68). Nii koosneb ELTL artiklis 294 sätestatud seadusandlik tavamenetlus kolmest etapist, kuid võib lõppeda igas etapis, kui kokkulepe saavutatakse. Enamasti saavutatakse kolmepoolsete kohtumiste kokkulepe esimesel lugemisel - **seega on kolmepoolsed kohtumised „kindlalt väljakujunenud tava suurema osa õigusaktide vastuvõtmiseks“ ja parlament ise peab neid „õigusloomeprotsessi otsustavaks etapiks“** (p 69, 70). Kolmepoolsed **kohtumised on kinnised ja neil sõlmitud kokkulepped, mida kajastatakse neljandas veerus, võtavad kaasseadusandjad hiljem vastu enamasti sisuliste muudatusteta** (p 72). Just **läbipaistvus seadusandlikus menetluses võimaldab mitme eri seisukoha lahknevused avalikult läbi arutada, annab institutsioonidele suurema legitiimsuse liidu kodanike silmis ja suurendab kodanike usaldust.** Teabe **ja arutelude puudumine võib kodanikel tekitada kahtlusi mitte ainult mõne eraldiseisva õigusakti seaduslikkuse suhtes, vaid tegelikult pigem ka selle suhtes, kas otsustamisprotsess tervikuna on seaduslik** (p 74). Avalikkuse ja läbipaistvuse põhimõtted on seega omased liidu seadusandlikule menetlusele (p 81). Kolmepoolsete kohtumiste töödokumendid hõlmavad määratluse kohaselt kogu seadusandlikku tegevust (p 82) ning **ühtki avalikustamata jätmise üldist eeldust ei saa lubada osas, mis puudutab käimasoleva seadusandliku menetlusega seotud kolmepoolsete kohtumiste tabelite neljandat veergu** (p 84). See oli see üks oluline kaasus määruse 1049/2001 piirangute tõlgendamisel, mis puudutab otsustusprotsessi, eriti veel õigusaktide ettevalmistamisetapis.

Samuti on vaieldud kohtus **ärihuvide kaitse** ja teabe avaldamise üle.[397] Isik soovis tutvuda dokumentidega, mis olid seotud teadusprojektiga „Arukas kaasaskantav kontrollisüsteem“. Projekt loodi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi „Horisont 2020“ raames ning selle eesmärk oli katsetada uusi tehnoloogiaid, et suurendada EL-i välispiiride kontrollide tõhusust ning tagada kiirem menetlus reisijatele ja ebaseaduslike tegevuste avastamine. Euroopa Teadusuuringute Rakendusamet, kes sõlmis konsortsiumlepingu (p 1, 13 ja 14), võimaldas isikul tutvuda dokumentidega osaliselt (p 18). Kaebaja põhjendas oma õigust kogu teabele just läbi ülekaaluka üldise huvi järgmiselt – teave on seotud projektiga, mida rahastatakse täielikult riiklikest vahenditest (p 44), samuti on projekti raames kasutatud tehnoloogiat, mille usaldusväärsust ehk valeandmeid peaks saama kontrollida, samuti tugines isik mõjule, mis kaasneb inimeste põhiõigustele sellise tehnoloogia rakendamisel (reisijate nägude mikroväljendused EL-i sisenedes, kui neile esitatakse küsimusi, p 46, 47).

Kohus nentis, et **piirangu rakendamise põhjendus ei saa põhineda üksnes üldistel kaalutlustel** (p 75), samas **üldist huvi peab tõendama isik, kes sellele tugineb** (p 74). Asjaolu, et uurimisprojekti rahastatakse liidu vahenditest võib põhimõtteliselt näidata, et esineb tegelik üldine huvi tutvuda selle projekti dokumentidega, kuid ka selle puhul ei piisa üldisest põhjendusest, et õigustada avaldamist (p 77). Kohus selgitas, et õigus **saada teada kogu teave, mis puudutab avaliku sektori rahastatud tehnoloogiauuringute projekti kõiki etappe**, saab teise poole ärihuvid üles kaaluda vaid siis, kui selline teave teenib ülekaalukaid üldisi huve (p 93) ning seda kaebaja ei tõendatud (p 94). Kohus selgitas, et avalikud huvid saavad täidetud läbi tulemuste jms avaldamiskohustuse, mis on teadusprojektides osalejatele kohustuslik (p 100). Lisaks tuleb programmi „Horisont 2020“ raames rahastatavate teadus- ja innovatsiooniprojektide puhul austada põhiõigusi ja põhimõtteid (p 102) ning tegemist oli üksnes uurimisprojektiga, mille ainus eesmärk oli katsetada tehnoloogiat (p 110). **Seega leidis kohus, et kuigi rahastus peab olema läbipaistev, ei pruugi seegi prevaleerida ärihuvide kaitse ees.**

[397] Euroopa Kohus, 7.09.2023, C-135/22 P (P. Breyer vs. Euroopa Teadusuuringute Rakendusamet (REA)).

EL-i kohtupraktikas on kohus kaalunud ka **avalikkuse põhimõtte ja isikuandmete põrkumist**[398] (määrus 1049/2001 ning EL-i institutsioonidele kohalduva isikuandmete kaitse üldmäärus).[399] Asjas nõuti koosoleku protokolli, mille väljastamisest komisjon keeldus. Viimane põhjendas seda määruse 1049/2001 art 4 lg 1 p-st b tuleneva alusega, **kus avalikustamine kahjustaks eraelu puutumatust ja isikupuutumatust** (p 21). Arvestades, et määruses 1049/2001 sätestatud töötlemine kujutab endast seadusjärgset kohustust (art 5 p b tähenduses), siis ei ole andmesubjektil üldjuhul õigust esitada vastuväiteid, kuid sama määrus 1049/2001 teeb ise sellest seadusjärgsest kohustusest erandi, kohustades arvesse võtma andmesubjekti puudutavate andmete avalikustamise tagajärgi (art 4 lg 1 p b, p 25). Määruse 1049/2001 art 4 lg 1 p-s b sätestatud erandit tuleb tõlgendada kitsalt ning see puudutab **üksnes neid isikuandmeid, mis ka konkreetselt ja tegelikult võivad kahjustada** üksikisiku eraelu puutumatust ja isikupuutumatust. Põhiõiguste riivet tuleb hinnata kooskõlas inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 8 ning sellest lähtuva kohtupraktikaga (p 26). Kohtuotsuses seadis **Euroopa Kohus isikuandmete kaitse kõrgemale kui õiguse saada juurdepääs dokumentidele, ehk tutvuda protokollis toodud nimedega**.

Lähtudes teiste riikide piirangutest, võib käesoleva alajaotuse kokkuvõtteks öelda, et küsimus on pigem selles, kas keskenduda avaliku teabe mõistele ning teha selle osas välistused (nt avalik teave ei ole märkmed ega poolik dokument vms) või rakendada laia avaliku teabe mõistet ja läheneda tasakaalu leidmisel seega läbi piirangute (igasugune teave ei ole sellisel juhul jagatav avalikkusega). Riikide näited on erinevad. Piirangud korduvalt suures osa erinevate riikide lõikes – see näitab, et sellised piiranguid peetakse vajalikeks.

Vaadates määruse 1049/2001 kohtupraktikat, on suund osalt suurema läbipaistvuse poole – seda just otsustusprotsessides õigusloomes. Isikuandmete ja ärisaladuse kaitset on peetud olulisemaks, kui õigustust neid avalikes huvides täielikult avaldada. Määruse 1049/2001 kohtupraktika ei ole tõstatanud küsimusi piirangute vajadusest ehk kas mõni piirang oleks sisuliselt ebavajalik. Pigem on olnud küsimuseks, kas piirangut tuli konkreetsel juhul rakendada või mitte ja millised olid ühe või teise poole põhjendused selleks.

[398] Euroopa Kohus, 29.06.2010, kohtuasjas C-28/08, (komisjon vs The Bavarian Lager Co. Ltd) p 63.
[399] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1725, 23. oktoober 2018, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning isikuandmete vaba liikumist, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 45/2001 ja otsus nr 1247/2002/EÜ (EMPs kohaldatav tekst.), ELT L 295, 21/11/2018, lk 39–98.

LISA 3. Riikide detailsem ülevaade juurdepääsupiirangutest ja -tähtaegadest

I) Soome

Soome üldseaduses on sätestatud üldine põhimõte, et teave on avalik, kui sellele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut ning piirangud võivad tuleneda üld- kui eriseadustest (§ 1).[400] Soomes on eraldi reguleeritud avaliku sektori läbipaistvust tagavad normid (*Act on the Openness of Government Activities*),[401] milles sätestaks ka piirangu alused.

Siinjuures võib tuua teemakohased näited, sisupunkte täielikult refereerimata. Eesmärk on anda aimu, mida on peetud piirangute seadmisel kohaseks (§ 24):

1) **valitsuse väliskomisjoni dokumendid**, kui komisjon ei otsusta teisiti, samuti Välisministeeriumi ja Soome välisesinduste poliitilised hinnangud jms;
2) dokumendid, mis käsitlevad **Soome suhteid välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooniga**; rahvusvahelises kohtus, rahvusvahelises uurimisasutuses vms, **suhet välisriigi ametiasutuste, isikute või ettevõtetega, kui juurdepääs sellistele dokumentidele võib kahjustada või ohustada Soome rahvusvahelisi suhteid** või võimet osaleda rahvusvahelises koostöös;
3) **politseile ja teistele kriminaaluurimisasutustele**, prokurörile ning kontrolli ja järelevalve eest vastutavatele asutustele tehtud rikkumisteateid; kriminaaluurimise või süüdistuse läbivaatamise eesmärgil hangitud või koostatud dokumendid, samuti kohtukutse taotlus, kohtukutse jms,
4) politsei ja muude kriminaaluurimist teostavate asutuste peetavad **registrid kuritegevuse ennetamise ja süütegude üksikasjade väljaselgitamise eesmärgil**; kuritegevuse ennetamiseks koostatud aruanded; isikusamasuse tuvastamiseks või kontrollimiseks haldusmenetluses tehtud/saadud fotod jm **isikut tuvastavad andmed** ning isikule väljastatud või tema isikutunnistusele või reisidokumentidele kantud eritunnused;
5) dokumendid, mis sisaldavad teavet politsei, piirivalve, tolli ja vanglaasutuste **taktikaliste ja tehniliste plaanide ja meetodite** kohta, kui juurdepääs **ohustaks kuritegevuse tõkestamist, õigusrikkumiste kõrvaldamist või avaliku korra tagamist** või karistusasutuste korraldust;
6) kaebusega seotud dokumendid enne kaebuse küsimuses otsuse tegemist, kui **juurdepääs ohustaks asja lahendamist** või põhjustaks ilma mõjuva põhjuseta poolele kahju või kannatusi;
7) isikute, hoonete, rajatiste, ning andme- ja sidesüsteemide **turvameetmetega** seotud või nende elluviimist mõjutavad dokumendid, va kui on ilmne, et juurdepääs ei ohusta turvakorralduse eesmärgi saavutamist;
8) dokumendid, mis käsitlevad **ettevalmistusi õnnetusteks ja hädaolukordadeks, tsiviilkaitset** ja õnnetuste uurimist vastavalt eriseadusele, kui juurdepääs rikuks või kahjustaks ohutust või ohutuse edendamist, **kodanikukaitse teostamist**, ohutusjuurdlust või uurimise eesmärki jms;
9) kaitsepolitsei ja teiste ametiasutuste dokumendid **riigi julgeoleku tagamise** kohta, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et juurdepääs ei kahjusta riigi julgeolekut;
10) dokumendid, mis käsitlevad **sõjaväeluuret, relvajõudude varustamist**, asukohti või operatsioone, **riigi relvastatud kaitses** või muus kaitses kasutatavaid leiutisi, rajatisi, seadmeid ja süsteeme, va kui on ilmne, et juurdepääs ei riku ega kahjusta kaitsehuve;
11) dokumendid, mis sisaldavad teavet **raha- või välisvaluuta poliitika** otsuste, meetmete või ettevalmistuste kohta, samuti **finants- või tulupoliitika** koostamise või otsuste või meetmete vajaduse uurimise kohta jms;
12) finantsturgude järelevalvet teostavate asutuste ja kindlustusandjate ning **finantsturgude ja kindlustussüsteemide** toimimise eest vastutavate asutuste põhikirjaliste ülesannete täitmiseks koostatud **aruanded**, mis sisaldavad teavet turgude toimimise, finants-, kindlustus- ja rahandussektori kohta. Kindlustus- või pensioniasutused kui juurdepääs kahjustaks finants- või kindlustussüsteemide usaldusväärsust või toimimist;

[400] Finlex. Act on the Openness of Government Activities 621/1999. Text 907/2015. (18.06.2024).
[401] Finlex. Act on the Openness of Government Activities 621/1999, (ammendments to 907/2015 included), (18.06.2024).

13) **rahvamajanduse statistika, finantspoliitiline algatus ja tegevuskava** ning muud sellised dokumendid, mis sisaldavad teavet, mis ilmselt võib mõjutada kapitali- ja finantsturge, enne nende avalikustamist;
14) dokumendid, mis sisaldavad teavet **ohustatud looma- või taimeliikide** vms kohta;
15) dokumendid, mis sisaldavad teavet, kandidaadi valimiste jm **valimiskampaania rahastamise ja valimiskampaania kulude kohta**;
16) **statistikaametile statistika tegemiseks** antud ning asutusele uurimistöö või statistika koostamise eesmärgil vabatahtlikult antud dokumendid;
17) dokumendid, mis sisaldavad teavet riigi, omavalitsuse, mõne muu avalik-õigusliku või eraõigusliku äriühingu, sihtasutuse **äri- või ametisaladuse** kohta;
18) riigi, omavalitsuse või mõne muu avalik-õigusliku äriühingu kui tööpartneri või töövaidlusosalise koostatud või hangitud teavet sisaldavad dokumendid, kui juurdepääs oleks vastuolus avalik-õigusliku äriühingu kui **tööandja huvidega**; dokumendid, mis sisaldavad teavet, mille riigi esindajad on koostanud või saanud põllumajandustoetuste üle läbirääkimisteks, kui juurdepääs oleks vastuolus riigi kui läbirääkija poole huvidega;
19) dokumendid, mille on koostanud või saanud vaidlusosalisena tegutsev asutus **kohtuprotsessi ettevalmistamise eesmärgil**, kui juurdepääs oleks vastuolus avalik-õigusliku äriühingu või äriühingu, asutuse, sihtasutuse või üksikisiku huvidega kohtuprotsessis;
20) dokumendid, mis sisaldavad teavet eraettevõtte äri- või ametisaladuse kohta, samuti muud võrreldavat eraettevõtlusalast teavet sisaldavad dokumendid, kui juurdepääs põhjustaks eraettevõttele **majanduslikku kahju**, tingimusel, et teave ei ole tarbija tervise kaitse seisukohast oluline;
21) lõputöö või muu **teadusliku uuringu**, tehnoloogilise või muu arendusprojekti alusmaterjale või nende hindamist puudutavad dokumendid, va kui on ilmne, et juurdepääs ei põhjusta kahju;
22) dokumendid, mis sisaldavad teavet **sisseastumiseksami** või muu eksami või testi kohta, kui juurdepääs ohustaks eksami või testi eesmärkide saavutamist või takistaks testi edaspidist kasutamist;
23) dokumendid, mis sisaldavad andmeid isiku **aastatulu või netoväärtuse**, toetuse või toetuse aluseks oleva tulu ja vara kohta või isiku **majanduslikku olukorda muul viisil kirjeldavad andmed** jms;
24) **pagulast või varjupaika, elamisluba või viisat taotlevat isikut käsitlevad dokumendid**, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et juurdepääs ei ohusta pagulase, taotleja või nendega lähedalt seotud isiku turvalisust;
25) dokumendid, mis sisaldavad andmeid **hoolekande saaja** või tööameti kliendi ja talle antud hüvitise, toetusmeetme, sotsiaalteenuse või tööameti kliendi teenuse kohta või teavet tema terviseseisundi, isiku puude, talle osutatava arstiabi või ravi või seksuaalkäitumise ja -eelistuste kohta;
26) dokumendid, mis sisaldavad **delikaatset teavet süüteos kahtlustatava, kannatanu või muu kriminaalasjas osaleva isiku eraelu kohta**, samuti dokumendid, mis sisaldavad teavet süüteo ohvri kohta, kui nendega tutvumine rikuks õigusi;
27) dokumendid, mis sisaldavad teavet süüteos kahtlustatava **kohtupsühhiaatrilise ekspertiisi** kohta jms;
28) haldusdokumendid ja registrid, mis sisaldavad **andmeid süüdimõistetute või vangistatute vms**, va kui on ilmne, et juurdepääs ei ohusta isiku edasist toimetulekut, ühiskonda taasintegreerimist või tema turvalisus ja teabele juurdepääsu võimaldamiseks on mõjuv põhjus;
29) dokumendid, mis sisaldavad andmeid isiku **psühholoogilise testi** või sobivustesti või selle tulemuste või ajateenija määramise, töötajate valiku või palgaaluse kehtestamise hinnangute kohta;
30) dokumendid **õpilase hoolekande ja õppetööst vabastamise kohta**, õpilaste ja kandidaatide **testitulemused ning kooli lõputunnistused** ja muud õpilase isikuomaduste hinnangut sisaldavad dokumendid jms;
31) dokumendid, mis sisaldavad andmeid isiku antud **salajase telefoninumbri** või mobiilsideseadme asukoha kohta, ning dokumendid, mis sisaldavad andmeid isiku **elu- või ajutise elukoha, telefoninumbri või muude kontaktandmete kohta**; kui isik on palunud teabe saladuses hoida ja tal on põhjendatud põhjus arvata, et tema enda või tema perekonna tervis või **turvalisus on ohus**;

a. **anonüümse tunnistaja** kohta otsuse tegemise avaldus ja selle ettevalmistamisega seotud dokumendid, samuti anonüümse tunnistaja isiku tuvastamise juhtumiga seotud dokumendid jms;

32) dokumendid, mis sisaldavad teavet isiku **poliitiliste veendumuste** või eraviisiliselt väljendatud seisukohtade kohta või teavet isiku elustiili, vabatahtlikus ühingutes või vaba aja tegevuses osalemise, perekonnaelu või muude võrreldavate **isiklike asjaolude** kohta.

Soome siseriiklik isikuandmete kaitse seaduse § 28 sätestab eraldi, **et avaliku sektori asutuste registritest andmetele juurdepääsu ja isikuandmete muul viisil avalikustamise õiguse suhtes kohaldatakse neid samu läbipaistvusseaduse sätteid.**

Soome seaduse kohaselt on üldreegliks, et avalik dokument on piiratud juurdepääsuga kuni piirang pole ära lõppenud või tühistatud (§ 31 lg 1). **Üldreegel on piirangul 25. a, kui seadus ei sätesta teisiti** (§ 31 lg 2). Tähtaega võib pikendada 30. a võrra (§ 31 lg 4). Samas seaduses on piirangu erisus näiteks **surnute puhul, kus piirang kehtib 50. a isiku surmast või kui see pole teada, siis 100. a** (§ 31 lg 2). Viimase puhul ei ole täpsustatud, millest. Seadus sisaldab ka välisuhete spetsiifilist alust (vt § 24 lg 1 p-d 1–2).

m) Läti

Läti teabevabaduse seaduse (*Freedom of Information Law*[402]) § 5 sätestab juurdepääsupiiranguga teabe – see on teave, **mis on mõeldud piiratud hulgale isikutele seoses nende töö- või ametikohustuste täitmisega** ning **mille avalikustamine või kaotsiminek teabe laadi ja sisu tõttu takistab või võib takistada institutsiooni tegevust või kahjustada isikute õigusi** (§ 5 lg 1).

Piiratud juurdepääsuga teabena määratletakse järgmine teave (§ 5 lg 2):
- mis on **seaduse alusel määratletud** piiratud teabeks;
- mis on määratud **asutusesiseseks kasutamiseks** (vt § 6 täpsustust – sisuliselt soovitakse siin hõlmata nii olukorrad kus eesmärk on lahendada küsimus, kuid otsustust veel tehtud ei ole, samuti olukorrad, kui tegemist on nõustamisega konkreetse küsimuse lahendamiseks, AK-ks on mõeldud ka teave, kus institutsioon on koostanud ettevalmistatava materjali teisele asutusele).
- mis on **ärisaladus**, va riigihangete seaduse alusel sõlmitud leping või muu leping riigi või omavalitsuse rahaliste vahendite ja varaga (vt § 7 – võib avaldada negatiivset mõju konkurentsile);
- mis puudutab **füüsiliste isikute eraelu** (vt § 8 – kaitstud seaduse alusel);
- mis on seotud **sertifitseerimise, ekspertiisi** vm sarnaste projektidega (va projektid, mille finantseerimisel eeldatakse riigipoolset tagatist);
- mis on **NATO või Euroopa Liidu teave**, mis on tähistatud vastavalt "*NATO CLASSIFIED*" või "*LIMITE"*.

Teabe koostaja või asutuse juht määrab teabe piiratud juurdepääsu staatuse, näidates ära käesolevas seaduses või muudes seadustes sätestatud alused (§ 5 lg 3). Lisaks tuleb **määrata teabe piiratud juurdepääsu staatuse** ajavahemik, mis ei tohi olla pikem **kui üks aasta**, välja arvatud sama seaduse §-s 7 nimetatud juhul (ärisaladuse erisus, § 5 lg 4). Samuti võib teabe koostaja või institutsiooni juht **määrata uue piirangu tähtaja, samuti tühistada piirang enne kindlaksmääratud ajavahemiku lõppemist** (§ 5 lg 4). Kui ajavahemik, mille kohta on määratud teabele juurdepääsu piiratud staatus on lõppenud või kui piiratud juurdepääsu staatus on tühistatud enne seaduses sätestatud tähtaega, muutub selline teave üldkättesaadavaks teabeks (§ 5 lg 3 ja 4). Viidatud norme (lg 3 ja 4) **ei kohaldata juhtudel, kui teabele on määratud seadusega piiratud juurdepääs** (§ 5 lg 5), mis tähendab erisusi üldnormidest (nt piirangu tähtaeg vms). Teavet, mis on avalikkusele kättesaadav seaduses sätestatud piiranguteta või mis on juba avaldatud, ei loeta piiratud juurdepääsuga teabeks (§ 5 lg 6).

Seega on üldine piirang **üks aasta, millest võib teha erisuse** sama seadus või eriseadused. Läti teabevabaduse seadus sätestab erisuse näiteks ärisaladusele (§ 7). Selle kohaselt määratleb ärisaladuse ettevõte, kui ta teabe institutsioonile esitab (§ 7 lg 3). Ärisaladuse piirangu tähtaeg sõltub

[402] Likumil. Freedom of Information Law, (18.06.2024).

teabe iseloomust ja selle piirangu tähtaja määratleb ettevõte või seni, kuni see on muutunud üldsusele kättesaadavaks (§ 7 lg 5). Asutus saab hinnata määratletud ärisaladuse nö paikapidavust lähtudes seaduses toodud eesmärgist (§ 7 lg 4).

n) Leedu

Leedu teabe saamise õigust ja andmete taaskasutust (*Lietuvos Respublikos teises gauti informacija ir duomenu parartontinio naudojimo istatymas*)[403] reguleeriv seadus sätestab piirangud üldseaduses pigem läbi üldiste normide ehk tuues need olukorrad, mil seadust ei kohaldata (art 2 lg 2).

Teabe saamise õigust seaduse kohaselt ei ole ehk seadust ei kohaldata:

1) andmed, mis **ei ole seotud avaliku ülesannete täitmisega, va teave töötajate palga kohta**;
2) andmed, mis on **tööstusomandi või autoriõiguse** objektiks (ka kolmandate isikute õigused), samuti andmebaasi autorite *sui generis* õigused;
3) andmed, mis on seaduste kohaselt tunnistatud **konfidentsiaalseks** riikliku või avaliku **julgeoleku huvides** (avalik julgeolek, riigikaitse, ameti-, äri-, või pangasaladus, samuti muudel seadustes sätestatud juhtudel);
4) andmed, mille andmine on **piiratud seadusega või muude õigusaktidega**, samuti juhul, kui taotlejad peavad põhjendama taotletud andmete kasutamise eesmärki;
5) andmed, mis **koosnevad üksnes logodest, ornamentidest ja/või embleemidest**;
6) andmed, millele juurdepääsu keelatakse **isikuandmete kaitse tõttu** Euroopa Liidu või siseriikliku isikuandmete kaitse õiguse alusel;
7) andmed, mida kasutavad **Leedu Raadio ja Televisioon ja teised ringhäälinguorganisatsioonid**, mida rahastatakse riigieelarvest;
8) andmed, mida säilitavad **riiklikud ja munitsipaalõppeasutused, kõrgkoolid**, välja arvatud kõrgkoolide raamatukogud ja riiklikud uurimisinstituudid (ei kohaldata teadusandmete suhtes, kui neid uuringuid rahastatakse riiklikest vahendites ja on juba avalikustatud teadlaste, organisatsioonide poolt);
9) andmed, mida omavad **teatrid, kontserdiasutused, muud asutused, mis tegutsevad vastavalt kultuuriasutuste** seadusandlusele (va raamatukogud ja muuseumid):
10) andmed, mis on **riigi omandis olevates asutustes, mida kasutatakse muudel eesmärkidel kui avalike teenuste osutamine** või kui need andmed on seotud otseselt konkurentsile avatud tegevusega.[404]

Erisused võivad tuleneda nii intellektuaalomandi osas eriseadustest või rahvusvahelisest lepingutest kui ka isikuandmete kaitset reguleerivatest õigusaktidest (art 2 lg 3 ja 4). **Leedu üldseadusest ühtset piirangu tähtaega ei nähtu.**

o) Rootsi

Esmalt on oluline mainida, et nagu Rootsi Justiitsministeeriumi kommentaarides toodud, siis avalikkusel on õigus lugeda *ametlikke dokumente* ning kõik avaliku võimu valduses olevad dokumendid ei ole tegelikult seda. Näiteks otsuse eelnõu ei ole ametlik dokument.[405] Nii tuleb ka piiranguid vaadelda selle valguses, mida ametliku dokumendina üldse mõistetakse. Kui mustand või kavand ei ole veel selles staatuses (ei ole valmis, ei oma mõju), siis ei ole ilmselt asjakohane seda ka eraldi piirata.

Samuti võib neis olla konfidentsiaalset teavet, mis tähendab et avalikkusel on õigus neid lugeda vaid piiratud osas. See tähendab, et ametiasutustel on keelatud avalikustada teatud osa dokumentidest, mis sisaldavad piiranguga teavet. Seega võivad ametlikud dokumendid olla piiratud teabega.[406]

---

[403] E-seimas. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją ir duomenų pakartotinio naudojimo įstatymas, (18.06.2024).
[404] Vt selle kohta ka AIG-i raportit 2022. a. Council of Europe Access Info Group (AIG). Report submitted by Lithuania pursuant to Article 14, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205), Received by the Secretariat on 31 March 2022, lk 5 p 3.1.
[405] Ministry of Justice. Public access to information and secrecy The legislation in brief. 2020, lk 7-8, (18.06.2024).
[406] Samas (Ministry of Justice, legistlation brief), lk 7-8.

Rootsi ajakirjandusvabaduse seadus (*Freedom of the Press Act*)[407], sätestab nö laiad piirangute valdkonnad (2. ptk, art 2). Juurdepääsuõigust ametlikele dokumentidele **võib piirata** ainult juhul, kui **piirang on vajalik seoses järgmisega**:

1) **riigi julgeolek** või **suhted** teise riigi või rahvusvahelise organisatsiooniga;
2) riigi keskse **fiskaal-, raha- või valuutapoliitikaga**;
3) riigiasutuse **inspekteerimis-, kontrolli- või muu järelevalvetegevus**;
4) **kuritegude ennetamise** või nende eest vastutusele võtmise huvides;
5) avalike **asutuste majandushuvid**;
6) **üksikisikute isiklike** või **majanduslike asjaolude kaitse** või
7) **looma- või taimeliikide kaitse**.

Lisaks sätestab ajakirjandusvabaduse seadus, et ametlikele dokumentidele juurdepääsuõiguse mis tahes piirangud **peavad olema täpselt kindlaks määratud eriseaduses**, volituse korral võib valitsus anda selle kohaldamiseks üksikasjalikumaid eeskirju määrusega (2. ptk, art 2).

Üldistatult esitatakse ajakirjandusvabaduse seaduses ka juurdepääsupõhimõtted, milleks on mitu viisi:

- Igaühel on õigus tutvuda riigiasutuste dokumentidega (üldsuse juurdepääs ametlikele dokumentidele).
- Ametnikel ja teistel avalikus sektoris töötavatel isikutel on õigus öelda kõrvalistele isikutele, mida nad teavad (ametnike ja avalike isikute sõnavabadus teiste suhtes).
- Ametnikel ja teistel avalikus sektoris töötavatel isikutel on tavaliselt õigus teha teave kättesaadavaks massiteabevahendites avaldamiseks või avaldada ise teavet (õigus suhelda ja avaldada teavet).
- Avalikkusel on õigus osaleda kohtuprotsessidel (avalikkuse juurdepääs kohtuistungitele).
- Avalikkus võib osaleda Parlamendi, kohalike omavalitsuste ja maakonna volikogude ning muude selliste otsustusorganite koosolekutel (juurdepääs avalik-õiguslikule arutelule, otsustuskogude koosolekutele).[408]

Täpsemad juurdepääsupõhimõtted ja piirangud on sätestatud Rootsis avaliku teabele juurdepääsu ja saladuse hoidmise seaduses (*Public Access to Information and Secrecy Act (Offentlighets- och sekretesslag)*[409]). **Rootsi seadus on väga detailne, ilmselt üks omanäolisemaid selles osas**.

Erinevaid piiranguid puudutavad sätted on reguleeritud eraldi peatükkides. Esmalt antakse konfidentsiaalsust puudutavate sätete osas üldised põhimõtted (7. ptk), seejärel see, kelle osas neid kohaldatakse (8. ptk) ning seejärel tuuakse väga detailsed sätted erinevate valdkondade lõikes. Nii näiteks sätestatakse eraldi isiku enda konfidentsiaalsuskohustus ning õigus, ise enda kohta kaitstavat teavet avaldada, kui seadus ei sätesta teisiti (ptk 12), eraldi tuuakse ära konfidentsiaalsuskohustus **üldiste huvide kaitse eesmärgil** (IV jaotis) – riigi julgeolek ja suhtlus rahvusaheliste organisatsioonidega (ptk 15), asutuste järelevalve (ptk 17), kuritegevuse ennetus (ptk 18), samuti taime-loomaliigid (ptk 20).

Samuti on seaduses eraldi konfidentsiaalsuskohustus **isikuandmete kaitse ja majandushuvide eesmärgil** (V jaotis) – üksikisiku kohta käivad asjaolud sõltumata tegevusest (ptk 21), rahvastikuregistrisse kantud teave (ptk 22), üksikisiku kohta käiv teave koolitustegevuses (ptk 23), teaduses ja statistikas (ptk 24), tervishoius (ptk 25) aga ka spetsiifiliste valdkondade tegevuste raames nagu näiteks üksikisiku kaitse maksude- ja tollivaldkonnas (ptk 27), seoses ettevõtlusega (ptk 31), üksikisiku kaitse muus järelevalvemenetluses (ptk 32), või üksikisikute kaitse täitemenetluses (ptk 34) või nende vastutusele võtmisel süüteomenetluses (ptk 35), samuti üksikisikute kaitse ombudsmani või inimõiguste instituudis (ptk 33), kriisides (ptk 37), personaliküsimustes (ptk 39) või ka näiteks valitsuses (ptk 41), õiguskantsleri või ombudsmaniga seotud tegevused (ptk 42) või kohtutes (ptk 43).

Seega reguleeritakse ära sisuliselt enamus valdkondi ja neist kajastatud tegevusi, rakendades siis eraldi kohustust, hoida teave konfidentsiaalsena. **Seega on Rootsi seaduses suures osas**

[407] Rigstagen. The Freedom of the Press Act (1949:105), (18.06.2024).
[408] Ministry of Justice. Public access to information and secrecy The legislation in brief. 2020, (18.06.2024).
[409] Sveriges Rigsdag. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), ingl k. Public Access to Information and Secrecy Act (18.06.2024).

kaalutlused sisuliselt ette ära kaalutud. Näitena võib tuua ilmestamaks õigusnormistikku läbi viidatud personalitegevustega seotud peatüki (ptk 39).

See sätestab konfidentsiaalsuse läbi peamiste tegevuste ja toob ära ka erisused:

- **Personali sotsiaalsed tegevused** (konfidentsiaalne on töötajate heaoluga seotud tegevus – psühholoogi abi, ravi seotud teave, samuti muude isiklike olukordadega seotud teave, sh teave, mis tekib personalikonsultandil isikut nõustades, aidates). Teavet ei või avaldada, va olukorras kus on teada, et nt isiku lähedane kannataks.
- **Personalijuhtimisega seotud tegevused** nö personalihaldus (konfidentsiaalne on teave isiku terviseseisundi kohta, töötaja pensionile jäämine vms). Ka siin võib teavet avaldada, kui võib eeldada et lähedane kanntaks seetõttu või kui teave on juba nö ilmne (läbi tegevuste avaldatud). Konfidentsiaalne ei ole ka distsiplinaarvastutus.
- **Aadressid ja telefoninumbrid, teenistuskaardid, lähedased** jms – neid eristatakse ja toonitatakse, et konfidentsiaalsus kehtib mõlema eelviidatud tegevus puhul. Küll võib konfidentsiaalsust eirata nt vägivalla juhtumi korral. Lisaks võib valitsus anda täpsustavaid määrusi, näiteks erisuste kohta nagu töötajat ähvardava vägivalla korral, kahju korral kui vajataks sotsiaalkindlustusnumbrit ja sünniaega, va juhul kui teavet saab avaldada viisil, et inimene ega tema lähedased ei kannataks.
- Eraldi öeldakse välja, et kui **teenuseid pakub teine asutus**, kehtivad samad reeglid ka sellele teenuseosutajale.
- Eraldi on reguleeritud **tööhõiveküsimused (nt valikukatsed, sh erisused teatud juhtide ja organite valimisel**) (nt Riigikontrolli direktor). Kaitstud ei ole otsus selle kohta, kes osutus valituks.

Sarnaselt on rakendatud ka teabe **juurdepääsupiirangute tähtajad**, kus enamasti on erisused sätestatud konkreetse normistiku juures (nt teatud ptk-de kaupa kokkuvõtvalt):

- 15. ptk (riigi julgeolek) sisaldab kolme tähtaja piirangud, neist kahel juhul on piirangu maksimaalne tähtaeg 40. a, ühel juhul on lubatud seda pikendada,
- 16. ptk (finantspoliitika) on maksimaalne tähtaeg 10. a,
- 17. ptk (järelevalve) sisaldab pea üheksat viidet piirangu tähtajale, mis varieeruvad 10, 20, 40 ja 50 a vahel (enamasti 40 a.),
- 18. ptk (kuritegevus) sisaldab samuti pea kaheksat viidet maksimaalsele piirangu tähtajale ja varieerub eelmisega sarnaselt, kuid siin on maksimaalse tähtajana rakendatud ka 70. a (enamus ka siin 40 a),
- ptk 21–25 (sikuandmete kontekstis) on enamus erisusi 70. a, mõnel juhul 50. a ning vaid mõnel üksikul juhul 10. või 20. a.
- Jne.

Eelnevalt toodud personaliküsimusi reguleeriva peatüki (ptk 39) näitel võib tuua säilitamise tähtajad eraldi. **Seadus reguleerib maksimaalse tähtaja, kui konfidentsiaalne teave esineb avalikus dokumendis** ning konkreetse näite varal on see järgmiselt: personali sotsiaalne tegevus maksimaalselt 50 a., personalijuhtimisega seotud tegevused maksimaalselt 50. a, aadressi, telefoninumbrit jms teavet puudutav maksimaalselt 50. a, välisteenistus maksimaalselt 50. a, valikukatsed 50. a, teatavate asutuste juhtide töölevõtmise info maksimaalselt 10. a.

p) Taani

Taani haldustegevuse avalikustamise seadus (*Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen*)[410] sätestab juurdepääsupiirangud, kuid toob esmalt ära ka kaalumispõhimõtte. Seaduse § 14 sätestab, et seoses dokumentidele juurdepääsu taotluse menetlemisega **tuleb kaaluda, kas dokumentidele ja teabele on võimalik juurdepääsu võimaldada laiemas ulatuses, kui tuleneb juurdepääsupiirangutest** (§-dest 23–35).

Seaduse kohaselt ei rakendata seadust ehk avalikustamiskohustust kriminaalmenetlusega seotud materjalidele (§ 19), seadusandlust puudutavale materjalile (§ 20) ega teenistuses töötamisele ja edutamisest käsitlevale materjalile, va teatud juhud nagu nimi, haridus, ülesanded jms (§ 21).

Seaduses on pikalt käsitletud just ettevalmistatava tööga seotud teavet – milliseid dokumente seaduse avalikkus ei puuduta – eraldi on reguleeritud nn „sisedokumentide“ erisused (§-d 23, 24, 25 ning 27). Neist tehakse muidugi omakorda erisusi ehk mida tuleb siiski avalikkusega jagada. Millal seda teha ei tule, on järgmine (§ 23, 24, 25):
1) dokumendid, mida **ei ole kõrvalistele isikutele üle antud**,
2) dokumendid, mida § 24 lg 1 kohaselt **vahetatakse vajadusel nõu ja abi saamiseks**, nt:
   a) ministeerium ja selle allasutused,
   b) erinevad ministeeriumid.
      Erisus ei kehti, kui konkreetne otsustus on seotud haldusorgani sõlmitava lepingu või ministeeriumi kontrolli- või järelevalveülesannetega.
3) dokumendid, mida § 25 kohaselt **vahetatakse seoses majanduslike või poliitiliste läbirääkimistega** või seoses munitsipaal- ja regionaalpoliitiliste ühisalgatuste aruteludega, nt:
   a) Taani regioonide ja nende liikmete vahel seoses majanduslike või poliitiliste läbirääkimiste või omavalitsus- ja regionaalpoliitiliste ühisalgatuste aruteludega.

Erandina ei ole juurdepääsuõigust sisemiseks kasutuseks mõeldud teabele ka järgmisel juhul: **kabineti protokollid**, **ministrite ja parlamendiliikmete vahel koostatud ja vahetatud dokumendid õigusloome küsimustes** või muu sarnase poliitilise protsessiga või dokumendid, mida **vahetatakse asutusega, kes täidab teise asutuse nö teenindavat funktsiooni (sekretariaat),** samuti **kirjavahetus ekspertide kasutamiseks kohtumenetluses või kohtumenetluse läbiviimise kaalumisel,** avaliku **statistika või teadusuuringute** koostamise aluseks olev materjal (§ 27).

Lisaks sätestab Taani seadus, et dokumentidele juurdepääsuõigust saab piirata ulatuses, **milles see on riigi julgeoleku või kuningriigi kaitse** seisukohalt olulise tähtsusega (§ 31), samuti kuningriigi välispoliitilistest huvidest, kuivõrd konfidentsiaalsus **tuleneb EL õigusest või rahvusvahelisest kohustustest** (§ 32). Lisaks on sätestatud erisused, mis puudutavad süüteomenetlust, järelevalvet, teadustöid või erahuve (§ 33). Viimane loetelu on kirjas kui „õigus“ piirata, mitte kohustus seda teha.

Seaduse kohaselt ei piirata dokumente nagu kohtuotsust ehk tehtud lõppotsuse sisu või mis sisaldavad ainult selliste andmete reprodutseerimist või mille kohta on olnud kohustus need nagunii esitada, samuti **dokumendid, mis on koostatud asja faktiliste asjaolude kohta tõendusliku või muu samaväärse selguse andmiseks**, mis sisaldavad **üldisi juhendeid teatud liiki asjade menetlemiseks** või sisaldavad teatud **juhtumivaldkondade praktika süstematiseeritud esitust** (§ 26). Sellest nähtub, et sisemiselt ei ole nö piiratud ikkagi selline teave, millel on nö väline „kasulik“ mõju või mis sisaldab juba nö avaandmetena kättesaadavat infot.

q) Island

Islandi teabeseadus (*Information Act*)[411] sätestab, et taotluse korral antakse üldsusele juurdepääs mis tahes konkreetses küsimuses kättesaadavale materjalile, kui seaduses sätestatud piirangutest ei tulene teisiti (art 5).

[410] Retsinformatsion. Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen, (18.06.2024).
[411] Government library. Information Act, No. 140/2012 (18.06.2024).

Seadus sätestab ka selgelt teabe osa, millele avalikkuse juurdepääs ei laiene. Teave, millele selle seaduse alusel juurdepääsuõigus ei kohaldu on (art 6):

- **riiginõukogu ja valitsuse koosolekute protokollid, ministrite kohtumiste memorandumid** või **sellisteks kohtumisteks ettevalmistatud materjalid**,
- kohalike omavalitsuste, nende ühenduste või organite koostatud materjalid, kui need on seotud ühiste **ettevalmistuste, ettepanekute koostamise või läbirääkimistega** riigi ja kohalike omavalitsuste rahalistes küsimustes,
- **ekspertidega peetud kirjavahetus kohtumenetluses** kasutamiseks või menetluse algatamise või algatamata jätmise uurimiseks,
- **personaliküsimustega seotud materjalid**, vt art 7 – teavet tuleb anda töötajate, tasustamistingimuste jne kohta,
- **töödokumendid,** vt art 8. – koostanud nö oma tarbeks otsuse või muu küsimuse lahendamise ettevalmistamisel. Kui selline materjal on üle antud teisele poolele, ei käsitata seda enam töödokumentidena, välja arvatud juhul, kui see anti üle järelevalveasutusele.

  Dokumendiks on nt riigiasutuste vahel edastatud materjal, kui üks asutus täidab teenindavaid ülesandeid, kindlaksmääratud rolliga töörühmade koostatud materjalid, mis on loodud valitsusasutuse ametliku otsusega vms., va siis kui kehtib üks järgmistest tingimustest – dokumendid sisaldavad lõplikku otsust või dokumendid sisaldavad teavet, mida valitsusasutus on kohustatud esitama, samuti siis kui need sisaldavad teavet juhtumi asjaolude kohta, mida mujal ei esine (ainulaadsus) ning dokumendid, mis sisaldavad konkreetse valdkonna tööülesannete või haldustavade kirjeldust.

Teabe osas, millele laieneb teabe saamise õigus, kehtivad eraldi juurdepääsupiirangud. Eraldi on kaitstud **era- ja ärihuvid**, seega üldsuse juurdepääs isiku era- või finantsasjadega seotud materjalidele, mis oleks asjakohane saladuses hoida, on keelatud, va juhul, kui asjaomane isik annab selleks oma nõusoleku (art 9).

Islandi seadus toob ka eraldi välja avalikest huvidest lähtuva teabe saamise õiguse piirangud (art 10):

1) **riigi julgeoleku- või kaitseküsimused**,
2) **suhted teiste riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega**,
3) **majanduslikult olulised riigihuvid**,
4) riigile kuuluvate või **munitsipaalomandis olevate asutuste või äriühingute äritegevus, kui nad konkureerivad teiste asutustega**,
5) avaliku egiidi all kavandatud **korraldused või eksamid, kui need korraldused või eksamid kaotaksid oma tähenduse** või ei saavutaks üldsuse teadmisel soovitud tulemusi,
6) **keskkonnaküsimused,** nagu haruldaste mineraalide, fossiilide või kivimite paiknemine või haruldaste organismide elupaigad, kui selle materjali paljastamine võib tõsiselt mõjutada teabega seotud keskkonnaaspektide kaitset.

Eraldi on reguleeritud isiku juurdepääs enda andmetele (art 14). Islandi teabeseaduses on piirangu kohaldamise üldine tähtaeg **30 a nende loomisest** (art 4).

r) Saksa

Ka siin on oluline rõhutada, et piirangud on seotud alati sellega, mida loetakse avalikuks teabeks. Nagu sissejuhatuses sai mõiste juures näidetena toodud, siis Saksa föderaalseadus, mis reguleerib informatsioonivabadust (*Freedom of Information Act*)[412] sätestab erisuse, et nt **märkmed ja kommentaarid mis ei peaks avaliku teabe sisuks olema, ei ole selle mõistega hõlmatud** (2. jagu lg 1). Selline selgus annab võimaluse, mitte tegeleda nö praktika ja tõlgendustega, et kust läheb piir avaliku teabe ja seega, selle väljastamiskohustuse vahel.

[412] Federal Ministry of Justice. Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government (Freedom of Information Act), (18.06.2024).

Varasemalt mainitud Saksa avaliku sektori andmete kasutamist reguleeriv seadus (*Data Use Act*)[413] ei loo andmete esitamise kohustust ega õigust andmetele juurdepääsuks (1. jagu lg 2). Piirangud on kehtestatud informatsioonivabaduse seaduses järgmiselt.

1. Teabele juurdepääsu on õigus piirata **avalikes huvides** järgmistel juhtudel (3. jagu):
   1) kui teabe avalikustamine võib avaldada kahjulikku mõju:
      a) rahvusvahelistele suhetele,
      b) sõjaväe ja muudele julgeolekukriitilistele huvidele,
      c) sise- või välisjulgeoleku huvidele,
      d) finants-, konkurentsi- ja järelevalveasutuste ülesannetele,
      e) finantskontrollile,
      f) ebaseadusliku väliskaubanduse tõkestamise meetmetele,
      g) käimasolevale kohtumenetlusele, isiku õigusele õiglasele kohtupidamisele või kriminaal-, haldus- või distsiplinaarrikkumiste uurimisele,
   2) kui teabe avaldamine võib ohustada avalikku julgeolekut,
   3) niikaua kui:
      1. see on vajalik rahvusvaheliste läbirääkimiste konfidentsiaalsuse tagamiseks või
      2. see ohustaks ametiasutuste vahelisi konsultatsioone,
   4) kui teabe suhtes kehtib saladuse hoidmise või konfidentsiaalsuse kohustus seadusest või haldusmäärusest tulenevalt või kehtib ameti- või ametisaladuse hoidmise kohustus,
   5) seoses teiselt avalik-õiguslikult asutuselt ajutiselt saadud teabega,
   6) kui teabe avaldamine võib kahjustada föderaalvalitsuse fiskaalhuve kaubanduses ja äris või sotsiaalkindlusasutuste majandushuve,
   7) konfidentsiaalne teave on saadud või edastatud ning kolmanda isiku huvi konfidentsiaalsuse vastu kehtib veel teabele juurdepääsu taotluse esitamise ajal,
   8) luureteenistuste ning föderaalvalitsuse asutuste ja muude avalik-õiguslike organite puhul, kui need täidavad ülesandeid vastavalt eriseaduses sätestatule.

2. Teabele juurdepääsu on **õigus** piirata **ametliku otsustusprotsessi kaitseks** otsuste ja uuringute eelnõude ning otsuste ettevalmistamisega seotud materjalid seni, kui teabe enneaegne avalikustamine takistaks otsuse või meetme kohaldamist (4. jagu lg 1).

3. Teabele juurdepääsu on **õigus** piirata ka **isikuandmete kaiseks** (5 jagu) kus reguleeritakse kaalumiskohustus (juurdepääsu võib anda ainult juhul, kui taotleja huvi teabe saamise vastu kaalub üles kolmanda isiku huvid, või kui kolmas isik on andnud oma nõusoleku (eriliiki isikuandmete edastamisel eeldatakse nõusolekut, 5. jagu, lg 1). **Selles tuuakse ka ära tingimused, mil ülekaalukat huvi ei saa eeldada (lg 2) ning mil juurdepääs teabele kaalub üle kolmanda isiku huvid – näiteks nimi, ametinimetus, haridus, ametiaadress** jms (lg 3). Eraldi on sätestatud seaduses, et ametnike nimesid, tiitleid, diplomeid võib väljastada, kui need on seotud ametitegevusega (lg 4).

4. Eraldi on reguleeritud **intellektuaalomandi ja ärisaladuse kaitse**, kui selline juurdepääs ohustab intellektuaalomandi kaitset võib juurdepääsu anda ainult nõusolekul (6 jagu).

Vaadeldud seadus ei sätesta otseselt piirangute maksimaalset kehtivust.

[413] Act governing the use of public sector data - Data Use Act („Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (Datennutzungsgesetz) of 16 July 2021 (Federal Law Gazette I, p. 2941, 2942, 4114), published in English. (18.06.2024).

s) Norra

Norra informatsioonivabaduse seadus, mis reguleerib isikute juurdepääsu teabele (*Freedom of Information Act)*,[414] sätestab ka juurdepääsupiirangud (3. ptk):

- teave, mille suhtes kehtib **seadusest tulenev konfidentsiaalsuskohustus** (§ 13),
- **haldusasutuse sisesed dokumendid** – nt ettevalmistavad dokumendid, kus piirangut ei kohaldata kohtuotsuste, üldiste suuniste, samuti nt dokumentide lühikirjelduste kohta, mis on ilma sisemiste hinnanguteta jms, samuti ei kohaldata piirangut nt munitsipaalasutuse päevakorra jms osas (§ 14 ja 16),
- teave, mis on **saadud teiselt asutuselt ettevalmistamiseks konkreetse asja raames** - nt ministeerium saab asutusesisese otsustusprotsessi tagamiseks teabe teiselt ministeeriumilt, samuti võib erandit rakendada sisesuuniste osas, erisus on rakendatav ka **näiteks ministeeriumi ja valitsusevahelises suhtluses,** piirangut ei kohaldata nt munitsipaalasutuse päevakorra jms osas (§ 15 ja § 16),
- teave, mis on **seotud kuningliku perekonnaliikmetega** - nt reisiteekond enne saabumist (§17),
- teave ,mis on seotud **kohtudokumentidega** (§ 18),
- teave, mis puudutab **riigiasutuste ja Parlamendi konsultatsioone** (§ 19),
- teave, mis puudutab Norra **välispoliitilisi huve** – nt läbirääkimisseisukohad enne kui need pole lõplikud (§ 20),
- teave **riigi julgeolekuhuvide või riigikaitse** tagamiseks (§ 21),
- teave, mis puudutab **eelarvet** – nt esialgsed eelarveeraldised vms (§ 22),
- teave, mis puudutab **valitsuse läbirääkimispositsioone** – nt palgaläbirääkimised, põllumajandus- ja kalandusvaldkonna või muud raamlepingud (§ 23),
- teave, mis on seotud **süütegude** jms (§ 24),
- teave, mis puudutab ametisse nimetamist jms (§ 25),
- teave, mis on seotud **eksamitega, teadustöödega ja isikukoodiga** – nt konkursside avaldused, katsete tulemused, selles piirangust võib omakorda teha erandeid kui isik saab aumärgi/auhinna, uurimisprojektidele võib teha piirangust vabastuse kui selleks on kasutatud avalikke vahendeid, (§ 26).

Juurdepääsupiirangu maksimaalseid tähtaegu konkreetne seadus ei kehtesta.

t) Ungari

Ungari informatsioonilise enesemääramise õiguse ja teabevabaduse seadus (*Right of Informational Self-Determination and on Freedom of Information*)[415] 3. ptk reguleerib avalikes huvides teabele juurdepääsu üldisi põhimõtteid. Nii peab riigi- või kohaliku omavalitsuse ülesandeid või muid seaduses määratletud avalikke ülesandeid täitev organ või isik võimaldama igaühel taotluse korral juurdepääsu tema töödeldavatele avalikku huvi pakkuvatele andmetele ja avaliku huvi alusel kättesaadavatele andmetele, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti (§ 26 lg 1).

Juurdepääsu ei anta andmetele, mis on salastatud seaduse alusel (§ 27 lg 1). Täiendavalt sätestab see seadus juurdepääsupiirangud lähtudes konkreetsest teabeliigist, mida võib piirata järgmistes valdkondades (§ 27 lg 2):

1) riigikaitse;
2) riigi julgeolek;
3) kuritegude eest vastutusele võtmine või nende ennetamine;
4) keskkonna- või looduskaitse;
5) finants- või valuutapoliitika;
6) välissuhted, suhted rahvusvaheliste organisatsioonidega;
7) kohtumenetlus või haldusorgani menetlus;
8) intellektuaalomandi õigused.

[414] Lovdata. Act relating to the right of access to documents held by public authorities and public undertakings (Freedom of Information Act) (18.06.2024).
[415] Hungarian National Authority for Data Protection and Freedom of Information, Act CXII of 2011 on the Right of Informational Self-Determination and on Freedom of Information, (18.06.2024).

Samas sättes on reguleeritud ka maksimaalne piirangu tähtaeg. Seadus sätestab, et piirang peab olema tagatud **kümme aastat**, millele võib juurdepääsu anda asutuse juht erisusena ka varem, arvestades üldsuse huve (§ 27 lg 5).

u) Slovakkia

Slovakkia teabevabaduse seadus (*o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií*))[416] sätestab küll igaühe õiguse saada informatsiooni (§ 3 lg 1). Eraldi on sätestatud järgmised piirangud:

- **salastatud teabe** kaitse - nt pangasaladus, maksusaladus (§ 8 lg 1),
- **isikuandmete** kaitse – nt isiku eraelu, isiklikke dokumente, kujutisi, pilte, tema väljendusvabadusega seotud helisalvestisi, võib avalikustada vaid eriseadustes sätestatud alusel või isiku nõusolekul (§ 9 lg 1),
- **ärisaladuse** kaitse, va siis kui see on seotud olulise mõjuga isikute tervisele, keskkonnale, kultuuripärandile, teave riigiabi või avalike vahendite kohta vms (§ 10 lg 2),
- **muude juhtude** kaitse, mil on võimalik kaaluda teabe avalikustamist või piiramist – nt teave on seotud kohtu või õiguskaitseasutuste otsustusprotsessiga, lepitusmenetluse, taime- ja loomaliikide kaitsega, kui see oleks vastuolus rahvusvaheliste õigusaktidega, seotud järelevalvega või nt eriliste objektidega (tuumarajatis vms) jne (§ 11),
- **konkurentsi kahjustava** teabe kaitse (§ 11a).

Piirangut on õigus rakendada seni, **kuni teabe avalikustamata jätmise põhjus püsib** (§ 12 lg 1).

[416] Slov-Lex. 211, Z Á K O N zo 17. mája 2000, o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a dopln, od 01.01.2023 (18.06.2024).