



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS**  
**ja**  
**ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**  
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/16/422

<b>Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija</b>	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson
<b>Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht</b>	12.04.2016, Tallinnas
<b>Vaide esitamise aeg</b>	02.03.2016 (registreeritud inspektsioonis 03.03.2016)
<b>Teabevaldaja</b>	Kaitsepolitseiamet aadress: Toompuiestee 3, 10142 Tallinn e-posti aadress: <a href="mailto:kapo@kapo.ee">kapo@kapo.ee</a>
<b>Teabevaldaja vastutava isik</b>	peadirektor
<b>Vaide esitaja (teabenõudja)</b>	AS Ekspress Meedia aadress: Narva mnt 13, 10151 Tallinn e-posti aadress: menetlus@egrupp.ee

**RESOLUTSIOON:**

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 1 ja 7, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75<sup>1</sup> lõike 3 alusel

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie täielikult
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
  - eemaldada 09. mail 2005. aastal koostatud dokumendilt “Teise maailmasõja eri poolte sõjahauad ja mälestusmärgid, mille osas on kõrgendatud rünnakuoht.” ebaseaduslikud juurdepääsupiirangud ning väljastada teabenõudjale tema poolt soovitud dokumendist koopia.
- 3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 21. aprill 2016.

AvTS § 52 kohaselt peab teabevaldaja ettekirjutuse saamisest alates viie tööpäeva jooksul võtma kasutusele abinõud ettekirjutuse täitmiseks ja teatama sellest Andmekaitse Inspektsioonile.

**VAIDLUSTAMISVIIDE:**

Kuivõrd käesoleva otsusega rahuldati vaie täielikult, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul

pöörduda Tallinna Halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

**Teabevaldaja** saab ettekirjutuse (ülaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul vaidega Andmekaitse Inspeksiooni peadirektorile või Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras.

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

## **HOIATUS:**

Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspeksioon pöörduda teabevaldaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks. (AvTS § 10 lõiked 1 ja 4, § 53 lõige 1).

## **FAKTILISED ASJAOLUD:**

1. 11.02.2016 algatas Andmekaitse Inspeksioon Kaitsepolitseiameti suhtes järelevalvemenetluse seoses asjaoluga, et Kaitsepolitseiamet on pikendanud 09. mail 2005. aastal koostatud dokumendile “Teise maailmasõja eri poolte sõjahauad ja mälestusmärgid, mille osas on kõrgendatud rünnakuht.” juurdepääsupiirangut teist korda viie aasta võrra ehk kokku 15 aastaks. Järelevalvemenetluse käigus tegi inspeksioon Kaitsepolitseiametile ettepaneku kõrvaldada eelnimetatud dokumendilt ebaseaduslikud juurdepääsupiirangud.
2. Kaitsepolitseiamet keeldus piirangute eemaldamisest ja leidis, et Andmekaitse Inspeksioon tõlgendab AvTS § 40 lg 1 valesti.
3. 12. veebruaril 2016. aastal pöördus AS-i Ekspress Meedia lepinguline esindaja KAPO poole teabe päringuga väljastada KAPO poolt 09. mail 2005. aastal koostatud dokument “Teise maailmasõja eri poolte sõjahauad ja mälestusmärgid, mille osas on kõrgendatud rünnakuht.”
4. 18. veebruaril 2016. aastal jättis KAPO teabenõude rahuldamata, viidates asjaolule, et dokumendile on kehtestatud AvTS § 35 lõike 1 punkti 19 ning RSVS § 11 lõike 3 alusel juurdepääsupiirang, mis kehtib kuni 09.05.2020.
5. Kuna vaide esitamise ajaks ei olnud Andmekaitse Inspeksioon veel omaalgatusliku järelevalvemenetluse käigus Kaitsepolitseiametile ettekirjutust teinud ning nii omaalgatusliku järelevalvemenetluse kui vaidemenetluse käigus tuli lahendada üks ja sama küsimus, siis ühendas inspeksioon otstarbekuse kaalutlusel kaks menetlust.

## **VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:**

### *Vaide sisu ja põhjendused*

*30. novembril 2015 esitas AS-i Ekspress Meedia poolt välja antava ajalehe Eesti Ekspress ajakirjanik Tarmo Vahter Eesti Vabariigi Siseministeriumile teabenõude, milles palus ligipääsu Siseministeriumis 09.05.2005 registreeritud dokumendile 1.11.3/4129.*

*Teabenõudele vastas 9.12.2015 infohaldusosakonna dokumendihaldur e-kirjaga. Vastuses jättis Siseministerium teabenõude rahuldamata, viidates asjaolule, et dokumentidele on kehtestatud avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 35 lõike 1 punkti 19 ning Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (edaspidi RSVS) § 11 lõike 3 alusel juurdepääsupiirang, mis kehtib kuni 09.05.2020.*

04. jaanuaril 2016. aastal esitas AS Ekspress Meedia Andmekaitse Inspektsioonile (edaspidi AKI) vaide, leides et teabevaldaja teabenõude täitmisest keeldumine ei ole õiguspärane kuna kõnealusele dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirang ületab AvTS §-s 40 lõikes 1 sätestatud tähtaega.

11. veebruaril 2016. aastal tegi AKI antud asjas vaideotsuse, milles jättis vaide rahuldamata. Otsuses selgitas AKI, et kuna vaie on esitatud Siseministeeriumi poolt teabe väljastamata jätmise peale, kuid dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang hoopis Kaitsepolitseiameti (edaspidi KAPO) poolt, siis puudub Siseministeeriumil õigus juurdepääsupiirangut kehtetuks tunnistada. Samas otsuses lisas AKI, et eeltoodu ei välista vaide esitaja õigust esitada sama vaie KAPO peale.

12. veebruaril 2016. aastal pöördus AS-i Ekspress Meedia lepinguline esindaja KAPO poole teabe päringuga väljastada KAPO poolt 09. mail 2005. aastal koostatud dokument "Teise maailmasõja eri poolte sõjahauad ja mälestusmärgid, mille osas on kõrgendatud rünnakuoht." Teabenõudele vastas 18. veebruaril 2016. aastal KAPO büroojuht. Vastuses jättis KAPO teabenõude rahuldamata, viidates asjaolule, et dokumendile on kehtestatud AvTS § 35 lõike 1 punkti 19 ning RSVS § 11 lõike 3 alusel juurdepääsupiirang, mis kehtib kuni 09.05.2020. Vaide esitaja leiab, et nimetatud dokumentidega tutvumise mittevõimaldamine ei ole kooskõlas avaliku teabe seadusega alljärgnevatel põhjustel.

AvTS § 40 lg 1 kohaselt kehtestatakse teabele juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juhil on õigus tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu põhjus püsib. Sätte tõlgendamisel võime järeldada, et viidatud alusel võib asutus seada dokumendile juurdepääsupiirangu maksimaalselt 10-ks aastaks. Eelnimetatud tõlgendust pooldab ka Andmekaitse Inspektsiooni poolt koostatud Avaliku teabe seaduse üldjuhend.

Seadusandja on soovinud kehtestada juurdepääsupiirangu kohaldamisele kindlad piirangud, millest ei ole võimalik kõrvale kalduda. Lähtudes Avaliku teabe seaduse eesmärgist, oleks vastuoluline AvTs § 40 lg 1 tõlgendus, mille kohaselt on asutusel õigus pikendada dokumendi juurdepääsupiiranguid lõputu arv kordi. Käesoleval juhul registreeriti kõnealune dokument esmakordselt Siseministeeriumis 09.05.2005, mil dokumendile seati 5-aastane juurdepääsupiirang kuni 2010. aastani. 2010. aastal otsustati juurdepääsupiirangut dokumendile pikendada kuni aastani 2015. Kõnealusele dokumendile on juurdepääsupiirangut pikendatud juba teistkordselt aastani 2020. Tulenevalt eelnevast leiab teabenõudja, et teabevaldaja teabenõude täitmisest keeldumine ei ole õiguspärane kuna kõnealusele dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirang ületab AvTs § 40 lg-1 sätestatud tähtaega.

Avaliku teabe seaduse § 1 kohaselt on seaduse eesmärk tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaihe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusrüügi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.

Avalikkuse kontroll toimub peamiselt ajakirjanduse kaudu, kelle üheks rolliks ongi olla avaliku võimu tegevuse kontrollijaks väljaspool avalikku võimu ennast. Kontrolli teostamiseks on ajakirjandusel hädavajalik saada teavet võimu tegevusest, et oleks üldse võimalik hinnata, kas selles võib olla midagi, mille vastu avalikkus peaks huvi tundma. On mõistetav, et teatud osa teabest peab olema piiratud ligipääsuga, kui riigi huvid seda nõuavad. Kuid lähtuvalt avatud ühiskonna põhimõtetest, saab teabele ligipääsu piirata üksnes juhul, kui tegemist on tõepoolest riigi õigustatud huvidega, mitte ametkonna kitsamate huvidega, mida riiklike huvide sildi all tegelikult kaitstakse.

*Ajakirjanduse ülesanne ongi selliste olukordade vastu huvi tunda ja kontrollida, kas riigiasutuse tegevuses ei ole mindud tegelike riigi ja ühiskonna huvide arvel mõne muu huvi eelistamise teed, mida varjatakse ligipääsupiiranguga riigi väidetavates huvides.*

*Andmekaitse Inspeksioonil on võimalus hinnata, kas juurdepääsupiirang dokumentidele on õigustatud. Ka juhul, kui õigustus on olemas, saab teatud juhtudel teabenõudjale tutvustada dokumente osaliselt, s.t ilma tõeliselt saladuse kaitsmist vajavate osadeta.*

### 3. Taotlus

*Lähtuvalt eeltoodust ja juhindudes avaliku teabe seaduse §-st 46 palub AS Ekspress Meedia Andmekaitse Inspeksioonil:*

*1) teha ettekirjutus teabenõude viivitamatuks täitmiseks.*

### **TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:**

*Kaitsepolitsei amet on jätkuvalt seisukohal, et Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) algatatud järelevalvemenetluse sisuliseks küsimuseks on AvTS § 40 lg 1 õiguslik tõlgendamine, mille lahendamiseks on ette nähtud erikord vastavalt VVS § 101 lg-s 3 sätestatule.*

*AvTS § 40 lg 1 tõlgendamise osas on Kaitsepolitsei amet enda seisukohad ja vastuväited edastanud Andmekaitse Inspeksioonile 04.02.2016 kirjaga nr 1010. Sealsed argumendid on jätkuvalt asjakohased.*

*Kaitsepolitsei amet on seadnud nõudekirjas viidatud dokumendile piirangu riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (RSVS) § 9 lõigetes 4 ja 5 sisalduva teabe kaitseks ehk julgeolekuasutuse ülesannete täitmisel varjatult kogutud teabe ning selle kogumist kajastav teabe ja julgeolekuasutuse ülesannete täitmisel analüüsitud ja sünteesitud teabe kaitseks. Piirang on seatud dokumendile täies ulatuses, kuna sisaldab läbivalt teavet Kaitsepolitsei ameti töömeetodite, ohuhinnangu ja analüüsi osas. Kaitsepolitsei amet on seisukohal, et nimetatud dokument sisaldab teavet, mis ei kuulu jätkuvalt avalikustamisele, kuna juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus ei ole ära langenud.*

*Kaitsepolitsei amet on selgitanud, et dokumendile seati algselt piirang 2005. aastal kehtinud avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lõige 1 punkt 9 alusel ehk seaduses sätestatud muu teave. 2015. aastal muudeti dokumendi piirangu alust seaduse sätete muudatuste tõttu.*

*Kaitsepolitsei ameti hinnangul ei tule AvTS-st piirangu kehtestamisele kümne aastast tähtaega. AvTS § 40 lg 1 järgi võib asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatud juurdepääsupiirangut pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Viidatud paragrahvis ei ole sätestatud maksimaalset 10 aastast tähtaeg või kordade arvu, mitu korda võib juurdepääsupiirangut pikendada. Samuti ei tulene see ka teistest AvTS paragrahvidest. AvTS § 40 lg 1 annab kehtestatud piirangu pikendamisel kohustuse hinnata, kas teave vajab veel kaitset või kuulub see avalikustamisele. Seetõttu on Kaitsepolitsei amet seisukohal, et AKI on tõlgendanud AvTS § 40 lg 1 sätet valesti, hinnates, et AvTS lubab piirangu kehtestada maksimaalselt kümneks aastaks.*

*Kaitsepolitsei ameti hinnangul on seadusandja tahe AvTS § 40 lg 1 kehtestamisel olnud ennekõike kaitsta sellise teabe avalikuks tulekut, mis kahjustaks avalikku huvi või tooks kaasa eraelu puutumatus rikkumise, mitte määratleda juurdepääsupiirangu maksimaalset 10 aastast tähtaega. Maksimaalse tähtaja kehtestamise osas saab siinkohal näitena tuua vangistusseaduse (VangS) § 25<sup>1</sup> lõike 6 regulatsiooni. VangS § 25<sup>1</sup> lg 6 teise lause kohaselt võib julgeolekuasutuse juhi taotlusel kinnipeetava suhtlemisõiguse piirangu tähtaega pikendada*

*korruga kuni kuue kuu võrra kokku kuni kuueks aastaks. Erinevalt AvTS § 40 lg 1 regulatsioonist on VangS § 25<sup>1</sup> lg-s 6 sätestatud selgesõnaliselt piirangu pikendamise maksimaalne tähtaeg.*

*Kokkuvõttes on Kaitsepolitseiamet seisukohal, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe juurdepääsupiirangu pikendamisel AvTS § 40 lg 1 alusel tuleb hinnata juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjuse jätkuvat püsimist, mitte lähtuda 10-aastasest tähtajast.*

## **ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:**

### **Avalik teave**

AvTS § lg 1 sätestab, et eelnimetatud seaduse eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni on võimalik jagada selle avalikustajast lähtuvalt avalik-õigusliku päritolu ja eraõiguslikku informatsiooniks. Sealjuures on avalik-õiguslikku päritolu informatsiooni kättesaadavuse osas kõrgendatud nõuded.

*PS § 44 lg 2 sätestab riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kohustuse anda isiku nõudmisel informatsiooni oma tegevuse kohta. Sättega antakse isikutele õigus juurdepääsule informatsioonile, mis omakorda tagab avaliku võimu läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning demokraatlikule riigikorraldusele iseloomuliku rahva valitsemises osalemise võimaluse. Ideaalis peaks selline avalikkusele võimaldatud kontrollifunktsioon aitama kaasa ka võimalikult efektiivselt ja õiguspäraselt toimiva võimuaparaadi saavutamisele. Põhiosas reguleerib selle põhiõiguse realiseerimist avaliku teabe seadus, ent erinorme on sätestatud ka menetlusseadustes. Samuti tuleb arvestada eriseadustest tulenevate piirangutega väljastatava teabe osas.<sup>1</sup>*

Samuti on Riigikohus oma lahendis 3-3-1-5-09 punktis 24 leidnud: „PS § 44 lg-s 2 pannakse kõigile riigiasutustele, kohalikele omavalitsustele ja nende ametiisikuile kohustus seaduses sätestatud korras anda Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta. Sellele kohustusele vastab Eesti kodaniku (ja kui seadusega ei ole sätestatud teisiti, siis ka Eestis viibiva välisriigi kodaniku ja kodakondsuseta isiku) õigus saada nõudmisel vastavat informatsiooni.

*Selle õiguse esemeline kaitseala hõlmab sellist informatsiooni avaliku võimu asutuste tegevuse kohta, mida need ei levita üldiseks kasutamiseks. Riigi kodanikel ja muudel isikutel peab avaliku võimu kasutamise läbipaistvuse tagamiseks olema juurdepääs ka infole, mida riigiasutused mingil põhjusel vabatahtlikult avalikku teabelevisse ei suuna.“*

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Kuna vaidlusalune dokument on loodud Kaitsepolitseiameti poolt avalikke ülesandeid täites, siis on vaidlusaluse dokumendi puhul tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse mõistes.

AvTS § 3 lg-st 2 tulenevalt saab avalikule teabe juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud avaliku teabe seaduse §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

---

<sup>1</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne § 44 punkt 4. Kättesaadav aadressilt: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-44/>

## Avalikule teabele juurdepääsu piiramine

Antud juhul puudub vaidlus selles, kas dokument sisaldab piiranguga teavet. Vaideesemeks on käesoleval juhul dokumendile piirangu kehtestamise tähtaeg.

AvTS § 40 lg 1 sätestab, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib.

Andmekaitse Inspeksioon ei nõustu jätkuvalt Kaitsepolitsei ameti poolt toodud seisukohtadega, mille kohaselt võib dokumendile kehtestatud piirangu tähtaega pikendada piiramatult, kui piirangu kehtestamise vajadus püsib ning tõlgendamisel on oluline just fraas „...*kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib*“.

Kindlasti on eeltoodud fraas seaduse sättes oluline, kuid sama oluline on sätte esimene pool, mille kohaselt võib asutuse juht algselt kehtestatud tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra ning seda ainult juhul kui piirangu kehtestamise põhjus püsib. Muul juhul algselt kehtestatud piirangu tähtaja pikendamine ei ole lubatud. Erandi eeltoodust teeb AvTS § 40 lg 3, mis lubab isikuandmeid sisaldavale teabele koheselt kehtestada muust teabest pikema piirangu tähtaja.

Andmekaitse Inspeksioon selgitas omaalgatusliku järelevalvemenetluse käigus Kaitsepolitsei ametile, et 14.09.2009 algatatud isikuandmete kaitse seaduse, avaliku teabe seaduse ja arhiiviseaduse muutmise seaduse eelnõus 564 SE sooviti täiendada AvTS § 40 lõikega 4 järgmises sõnastuses: „*Käesoleva seaduse § 35 lõike 1 punkti 3 alusel asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang kuni viis aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kahel korral kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib*“.

Sama eelnõu seletuskirjas selgitatakse järgmist: „*Avaliku teabe seaduse § 40 täiendatakse uue lõikega, millega sätestatakse eraldi alus teabe, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist, asutuse siseseks kasutamiseks tunnistamise ajaliseks kehtivuseks 5+5+5 aastat. Tavapärane tähtaeg on 5 aastat, mida võib ühel korral 5 aasta võrra pikendada. Kümme aastat võib jääda liiga lühikeseks, et tagada välissuhtlemise kaitse. Seetõttu tuleb teha erand ja lubada pikendada veel kolmandat korda viieks aastaks*“ (eelnõu seletuskirja lk 7 p 2.6).<sup>2</sup>

Kaitsepolitsei amet on eeltoodu osas märkinud järgmist: „*Märgime, et avaliku teabe seadus on Riigikogu poolt vastu võetud 15.11.2000 ning jõustunud 01.01.2001. Tegemist ei ole Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud õigusaktiga. Seetõttu on asjakohatu AKI väide, mille kohaselt on Vabariigi Valitsus selgesõnaliselt väljendanud oma seisukohta, et juurdepääsupiiranguga teabele saab kehtestada piirangu viieks aastaks ning seda on võimalik pikendada ühel korral viie aasta võrra. Rõhutame veelkord, oluline on selgitada välja seadusandja tahe.*

*Samuti märgime, et Riigi Teataja kohaselt on avaliku teabe seadust pärast eelnõud nr 564 muudetud Riigikogu poolt mitmeid kordi. Üheski hilisemas muudatuses ei ole eelnõus nr 564 olnud AvTS § 40 lg 4 täiendustepanekut enam olnud. Kaitsepolitsei ameti hinnangul ei saa välistada, et sätte puudumine on tingitud Vabariigi Valitsuse poolt AvTS § 40 lg 1 laiendavast tõlgendamisest. On leitud, et AvTS § 40 lg 1 ei piira teabele juurdepääsupiirangu kehtestamise*

<sup>2</sup> <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bebb8363-8999-f12e-b587-f3718b56a685/isikuandmete%20kaitse%20seaduse,%20avaliku%20teabe%20seaduse%20ja%20arhiiviseaduse%20muutmise%20seadus/>

*tähtaega 10 aastaga, mistõttu on jäetud vastav muudatusettepanek Riigikogule esitamata.*

*Tulenevalt normi tõlgendamise viisidest tuleb seadusandja tahte välja selgitamisel esmalt lähtuda õigusnormi tekstist.“*

Nõustume Kaitsepolitseiametiga selles, et eelnõu puhul ei ole tegemist veel õigusaktiga ning see ei väljenda seadusandja tahtet. Küll aga on õigusakti eelnõust võimalik aru saada, kuidas on vaidluselust seaduse sätet tõlgendanud Vabariigi Valitsus. Samas lugedes aga Riigikogu komisjonide ja istungite protokolle on võimalik ka teada saada Riigikogu kui seadusandja tahtet ja seisukohti.

17.02.2010 toimunud Riigikogu istungi stenogrammist võib lugeda järgmist: „*Avaliku teabe seaduse § 40 lõike 1 kohaselt võib aga asutuse juht kehtestada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele juurdepääsupiirangu viieks aastaks, mida juurdepääsupiirangu püsimise korral võib pikendada veel viie aasta võrra. Uue sättega soovis Vabariigi Valitsus seega ainult riigi välissuhtlemist kahjustada võivale teabele kehtestada süsteemi 5 + 5 + 5.*

*Põhiseaduskomisjon, arutanud põhjalikult nimetatud küsimust oma istungitel, leidis, et ei ole põhjendatud anda kõigile teabevaldajatele võimalus nimetatud pikendamisteks veel viie aasta võrra. Avaliku teabe seaduse § 5 lõike 1 kohaselt on teabevaldajaks kõik riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning teatud tingimustel eraõiguslikud juriidilised isikud ja füüsilised isikud. On ilmselge, et kõik, kes siin saalis istuvad, peaksid väga selgelt endale aru andma, et näiteks Välisministeeriumi välissaatkondades koostatud memod võivad sisaldada hinnanguid selles riigis resideeruvate teiste saadikute kohta, selle riigi valitsusjuhi või presidendi kohta, nende võimaliku koostöö kohta kolmandate riikidega või mõningaid kahtlusi, kas üks või teine võib olla seotud ühe või teise organisatsiooniga, teha kellegagi koostööd jne. Ilmselt saame me kõik sellest aru. Kas aga peaks kogu nimetatud pikas loetelus loetletud info, mida algne variant sisaldas, olema kaitstud märkega "ametkondlikuks kasutuseks", see tekitab tõsist kahtlust. /.../ Põhiseaduskomisjoni istungitel jõudsid komisjoni liikmed järeldusele, et kuna Välisministeerium on põhiline riigi välissuhtlemist teostav asutus, siis peaks selline pikendamise võimalus laienema ainult neile. Eelkõige peetakse silmas Välisministeeriumi ja suursaatkondade vahelise memo vormis toimuva kirjavahetuse (sealhulgas läbirääkimisstrateegiad) tunnistamist asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud infoks.“*

Tulenevalt eeltoodust on Riigikogu väljendanud oma seisukohta, et juurdepääsupiiranguga teabele saab kehtestada piirangu viieks aastaks ning seda on võimalik ühel korral viie aasta võrra pikendada ning on arutanud erandi tegemist välissuhtlemist kahjustava teabe osas. Eelnimetatud eelnõu tagasilükkamise põhjuseks oli just see, et Riigikogu leidis, et püütakse liigselt varjata asutuste valduses olevat informatsiooni ning riik muutuks läbipaistmatuks, mis ei ole omane avatud demokraatlikule riigile.

Lähtudes eeltoodust on meelevaldne Kaitsepolitseiameti seisukoht, et kuigi ka hiljem on avaliku teabe seadust muudetud, siis *ei saa välistada, et sätte puudumine on tingitud Vabariigi Valitsuse poolt AvTS § 40 lg 1 laiendavast tõlgendamisest. On leitud, et AvTS § 40 lg 1 ei piira teabele juurdepääsupiirangu kehtestamise tähtaega 10 aastaga, mistõttu on jäetud vastav muudatusettepanek Riigikogule esitamata.*

Andmekaitse Inspeksioon nõustub Kaitsepolitseiametiga selles, et mõnel juhul võib tööpoolest olla kümme aastat liiga lühike aeg ning piirangut oleks vaja dokumendile kehtestada pikemaks ajaks. Sellisel juhul tuleks üle vaadata dokumentide säilitustähtajad. Kui tegemist on dokumentidega, mis kuuluvad säilitamisele ning sisaldavad ka 15 või 20 aasta pärast peale dokumendi loomist jätkuvalt teavet, mille piirangu alus ei ole ära langenud, siis tuleks hinnata, kas selline teave on käsitletav riigisaladusena. Juhul, kui eeltoodud meetmeid rakendada ei ole

võimalik, siis tuleks vajadusel teha konkreetse teabe osas ettepanek seaduse muudatuseks piirangu tähtaja pikendamise osas.

### **Õiguslike vaidluste lahendamine**

Nii omaalgatusliku järelevalvemenetluse, kui vaidemenetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega. Haldusmenetluse lõppemise alused on ära toodud HMS § 43. Eeltoodud paragrahv ei näe ette haldusmenetluse lõpetamist põhjusel, et järelevalvatav asutus ei ole nõus järelevalveasutuse seisukohtadega ning on pöördunud ministeeriumi poole enne kohustava haldusakti andmist.

Antud juhul on inspeksioon teinud Kaitsepolitsei ametile ettepaneku vabatahtlikult eemaldada vaidealuselt dokumendilt juurdepääsupiirangud, millega Kaitsepolitsei amet ei nõustunud. Kuna tegemist oli ettepanekuga (mis on toiming), mitte ettekirjutusega (mis on haldusakt), siis HMS § 72 lg 2 kohaselt vaidlustatakse toiming koos haldusaktiga. Sisult samale seisukohale on Tallinna Halduskohus asunud oma 06.04.2009 tehtud määruses haldusasjas nr 3-09-685, milles leidis, et ettepaneku vaidlustamise puhul on tegemist ennatliku kaebusega.

Küll aga nõustume Kaitsepolitsei ametiga selles, et peale ettekirjutuse tegemist ehk haldusakti andmist on Kaitsepolitsei ametil vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 lg-le 3 õigus pöörduda oma haldusala ministri poole ja vaidlustada inspeksiooni ettekirjutus, kui Kaitsepolitsei amet ei ole rahul inspeksiooni poolt tehtud otsusega. Avaliku teabe seadus ega ka haldusmenetluse seadus ei näe ette võimalust, et asutusel kelle suhtes on käimas järelevalvemenetlus, on õigus nõuda menetluse lõpetamist, põhjusel et ta ei nõustu järelevalveasutuse seisukohtadega, kuigi ettekirjutust, mis oleks tagatud haldussunniga ei ole veel tehtud.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Elve Adamson

peainspektor

peadirektori volitusel