



ÕIGUSKANTSLER

Teie 20.12.2006 nr 4-10/292

Aseesimees Maret Maripuu  
Riigikogu juhatus  
Lossi plats 1a  
15156 TALLINN

Õiguskantsler 08.01.2007 nr 10-2/070002/0700033

### Vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele

Austatud Riigikogu aseesimees

Tänan mulle edastatud Riigikogu liikme Helir-Valdor Seederi esitatud kirjaliku küsimuse eest. Käesolevaga esitan oma kirjaliku vastuse sellele.

Esitati järgmised küsimused:

1. Kas avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 2 punktid 1 ja 2 võimaldavad kehtestada etteulatuvalt juurdepääsupiiranguid kõikidele õigustloovate aktide ja halduse üksikakti eelnõudele (selliselt nagu seda on tehtud siseministri 06.04.2004 käskkirja nr 169 punkti 1 alapunktidega 21 ja 22) või on nende sätete mõtteks võimaldada kehtestada juurdepääsupiiranguid üksnes eranditena põhjendatud vajaduse korral?
2. Juhul kui AvTS § 35 lg 2 punktid 1 ja 2 võimaldavad tõesti kehtestada etteulatuvalt juurdepääsupiiranguid kõikidele õigustloovate aktide ja halduse üksikaktide eelnõudele, siis kas sellised etteulatuvad piirangud on kooskõlas avaliku teabe seaduse eesmärgiga ja põhiseadusega?

Küsimused olid ajendatud siseministri 06.04.2004 käskkirjast nr 169, milles sisaldunud regulatsioonide alusel keeldus siseminister teabenõude rahuldamisest. Nimetatud käskkirja punkti 1 alapunkti 22 kohaselt on siseminister kehtestanud etteulatuvalt juurdepääsupiirangud kõikidele halduse üksikaktide eelnõudele ja nende juurde kuuluvatele dokumentidele enne akti vastuvõtmist või allakirjutamist. Alapunkti 21 kohaselt kehtib samasisuline piirang ka kõikidele õigustloovate aktide eelnõudele enne nende kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist.

Käskkiri on antud AvTS § 35 lõike 2 täpsustamiseks, mis sätestab:

„(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) halduse üksikakti eelnõu ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne akti vastuvõtmist või allakirjutamist;
- 3) põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm).”

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Viidatud säte annab asutuse juhile kaalutusõiguse („võib [...] tunnistada“) juurdepääsupiirangu kehtestamise otsustamiseks. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 4 lg 1 kohaselt mõistetakse kaalutusõiguse ehk diskretsiooni all haldusorganile seadusega antud volitust kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Seadusandja poolt õiguse rakendajale kaalutusõiguse andmise eesmärk on tagada üksikjuhtumil õiglane otsustus. Haldusorgan peab selle tegemiseks kaaluma ühelt poolt õigusakti ja volitusnormi eesmärki, asjakohaseid põhiõigusi ning õiguse üldpõhimõtteid, teiselt poolt aga võtma arvesse vastava üksikjuhtumi asjaolusid.

Kaalutusõiguse rakendamiseks on haldusõiguse teooria kohaselt lubatav anda asutusesiseseid regulatsioone (nn halduseeskirjad), mille eesmärk on tagada kaalutusõiguse ühtne ja ühetaoline teostamine, et saavutada ühtne halduspraktika organisatsioonis. Samuti võib niisuguste siseregulatsioonidega luua kaalutusotsuse langetamise aluseks olevaid põhimõtteid. Taoline eesmärk on kindlasti legitiimne ja põhiseaduse mõttega kooskõlas. Tagamaks asutuse tegevust korraldavate õigusaktide täpse ja otstarbeka täitmise ning asutuse tõhusa toimimise avaliku võimu teostamisel, on asutuse juhil asutuse tegevuse juhtimiseks ja oma vastava vastutuse realiseerimiseks õigus anda teenistusalaseid nii üksik- kui üldisi korraldusi (Vabariigi Valitsuse seadus § 52 lg 1).

Teenistusalaste küsimuste mõiste on avanud Riigikohus, kes on märkinud: „Teenistusalaste küsimustena tuleb mõista asutuse sisemist töökorraldust, asutuse sisekorda ja teenistujate asutusesisest käitumist puudutavaid küsimusi, nende hulka ei kuulu aga asutuse teenistujate hulka mittekuuluvatele isikutele õiguslikke tagajärgi kaasa toovad normid.“<sup>1</sup> Sellest tulenevalt on siseregulatsioon täitmiseks kohustuslik üksnes vastava ametiasutuse ametnikele ega või tekitada kohustusi haldusvälistele isikutele.

Halduseeskirjad ei tohi täielikult välistada kaalutusõiguse teostamist konkreetsel juhtumil. See tähendab, et kaalutusotsuste langetamisel on ametnikud kohustatud lähtuma seadusest ning jätma kohaldamata halduseeskirjas sisalduvad juhised, kui halduseeskirja järgimine tooks kaasa üksikjuhtumi ebaõiglase lahenduse; teisisõnu, kui otsus ei oleks kooskõlas otsuse aluseks oleva õigusnormi ja õigusakti mõttega.

Ülaltoodust tulenevalt on siseministril õigus oma käskkirjaga täpsustada AvTS § 35 lg 2 kohaldamist. Siiski tuleb nõustuda kirjas sisalduvad seisukohaga, mille kohaselt peavad niisugused siseregulatsioonid olema seadustega kooskõlas, püsima seadusega etteantud raamides ning vastama seadusega antud volituse eesmärgile. Avaliku teabe seaduse, mis täpsustab EV põhiseaduse §-s 44 sätestatud informatsioonivabaduse põhiõigust, eesmärk 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 (AvTS § 1).

Hetkel ei pea ma õigeks kujundada oma seisukohta kõnealuse siseministri käskkirja õiguspärasuse suhtes. Kas siseministri 06.04.2004 käskkirja nr 169 punkti 1 alapunktidega 21 ja 22 kehtestatud kaalutusõiguse teostamise juhised on kooskõlas seadusega antud volituse eesmärgiga, tuleb hinnata võttes arvesse ka konkreetsel üksikjuhtumil langetatud otsust ehk teisisõnu hinnates teabenõude rahuldamata jätmist.

<sup>1</sup> RKKKo 09.12.2005, nr 3-1-1-121-05, p 8, samuti RKKKo 02.05.2006, nr 3-1-1-16-06, p 12.

AvTS § 44 kohaselt teostab järelevalvet avaliku teabe seaduse täitmise üle Andmekaitse Inspeksioon. AvTS § 45 lg 3 p 3 ja 4 kohaselt kontrollib Andmekaitse Inspeksioon, kas teabenõude täitmisest keeldumine on seadusekohane ning kas teabele on kehtestatud juurdepääsupiirang seaduses sätestatud korras. Seega on hr Seederil võimalik taotleda järelevalvemenetluse algatamist Andmekaitse Inspeksiooni poolt, esitades inspeksioonile vaide vastavalt AvTS §-le 47.

Lugupidamisega

Allar Jõks