



Õiguskantsler

Riigikogu põhiseaduskomisjon
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 30.11.2020 nr 7-4/201588/2006648

Avalikkuse ja Riigikogu liikmete juurdepääs asutusesiseseks kasutuseks tunnistatud teabele

Austatud Riigikogu põhiseaduskomisjon

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 139 lõike 2 kohaselt analüüsib õiguskantsler kehtivat õiguskorda ja esitab vajadusel Riigikogule ettekande.

Õiguskantsleri poole pöördus Riigikogu liige küsimusega, kas valitsus võib keelduda Riigikogu liikmele ja avalikkusele riigieelarvest rahastatava suuremahulise laenuga seotud materjalide avaldamisest, viidates ärisaladuse kaitsele.

Leian, et Riigikogu liikmel tuleb võimaldada riigieelarvest rahastatava suure laenuga seotud materjalidega tutvuda, teisiti ei oleks parlamentaarne kontroll mõeldav. Mõistagi peaks ka Riigikogu liige hoiduma ärisaladuse avaldamisest. Teistele, erioigusteta küsijatele tuleb dokument välja anda, ent üldjuhul peaks olema võimalik ärisaladus selles kinni katta.

Täpsemalt: kui Riigikogu liige küsib eelarvevahendite kasutamist puudutavat ärisaladust sisaldavat avaliku võimu valduses olevat dokumenti kirjaliku küsimusega ([Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse](#) ehk RKKTS § 147 tähenduses), siis pole õiguslikku alust dokumendi andmisest keelduda.

Riigi eelarvevahendite kasutamist puudutav ärisaladust sisaldav avaliku võimu valduses olev dokument tuleb anda igähele, kes küsib seda teabenõudega ([avaliku teabe seaduse](#) ehk AvTS § 6 alusel). Avaliku teabe seadus võimaldab aga teatud tingimustel (sh ärisaladuse kaitseks) dokumendis olevast teabest osa andmata jätta – näiteks teksti osalise kinni katmise abil. Kui teabenõudja ei nõustu kinni katmise või selle ulatusega, võib ta pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni poole ja halduskohtusse.

Esitatud küsimustele vastamiseks tehtud analüüsist selgus, et seadusi tuleks parandada.

- 1) RKKTS ei reguleeri Riigikogu ja Riigikogu Kantslei dokumentide asutusesiseseks teabeks tunnistamise aluseid ega Riigikogu liikmele teabe andmise tingimusi ja korda juhul, kui Riigikogu liikme küsitud materjal sisaldab isikuandmeid või ärisaladust. Palun kaaluda, kas teiste isikute põhiõiguste kaitseks pandud juurdepääsupiiranguga teabe kaitse ja Riigikogu liikme õiguste vahel on kehtivas õiguses leitud kohane tasakaal või on vaja teistsugust lahendust, mis samas tagaks piisaval määral Riigikogu opositsiooni õiguse saada teavet.

Õiguskantsleri Kantslei

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

- 2) Kui seadust rikutakse ja Riigikogu liikmele küsitud teavet või dokumenti ei anta, pole Riigikogu liikmel võimalik kasutada ühtegi mõjusat õiguskaitsevahendit. Kaaluda tuleks Riigikogu liikmele kohtusse pöördumise võimaldamist, et ta ei oleks halvemas olukorras kui teised inimesed.
- 3) AvTS reguleerib, kuidas anda igapähele (AvTS § 1 tähenduses) juurdepääsu dokumendile, mis mingis osas sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet ja ülejäänud osas on juurdepääsupiiranguta (vt AvTS § 38 lg 2). Samas ei reguleeri seadus selgelt, mida teha teabega, mis vastab sisuliselt üheaegselt nii nõudele (AvTS § 35) kui ka keelule panna sellele juurdepääsupiirang (AvTS § 36, aga ka § 28).

Selgitan probleeme lähemalt.

I. Riigikogu liikme juurdepääs riigi eelarvevahendite kasutamist puudutavale ärisaladust sisaldavale dokumendile

1. Parlamentaarne järelevalve on üks olulisemaid demokraatliku õigusriigi tagatisi, eriti parlamentaarses riigis. Parlamentaarse järelevalve teostamist ja selle käigus teabe saamist peetakse eriti oluliseks opositsiooni õiguste teostamise seisukohalt. Teabele juurdepääs on eriti oluline riigieelarvet puudutavates küsimustes, sest nii riigieelarve üle otsustamine kui ka järelevalve selle täitmise üle on Riigikogu suveräänsuse üheks olulisemaks väljenduseks (L. Lehis, K. Lind, [põhiseaduse § 115](#) kommentaar 1). Selle raames peab Riigikogu liikmel olema juurdepääs vajalikule teabele (vt ka PS § 74). Ühtlasi peab Riigikogu liikmel olema võimalus saada seda teavet kinnitavaid dokumente – muidu võib juhtuda, et Riigikogu liige peab otsustama riigielu kõige tähtsamaid küsimusi üksnes talle valikuliselt antud info ja kuulujuttude põhjal, omamata võimalust väiteid algdokumentidest kontrollida. Ei saa välistada, et Riigikogu liikmel on vaja teavet, millele juurdepääs on üldiselt piiratud isikute põhiõiguste kaitseks (PS §-de 19 ja 26 alusel kaitstavad isikuandmed ja PS § 31 alusel kaitstav ärisaladus). Riigikogu liikme juurdepääs asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistatud teabele (edaspidi *AK-teave*) ja selle teabe Riigikogus ja Riigikogu Kantseleis käsitlemise alused peaksid olema seaduses sätestatud sedavõrd selgelt, et neil isikutel oleks võimalik piisaval määral ette näha, kui suures ulatuses on nende andmete kaitse tagatud. RKKTS regulatsioon on aga Riigikogu ja Riigikogu Kantselei dokumentides sisalduva teabe AK-teabeks tunnistamise ja Riigikogu liikme juurdepääsu osas äärmiselt napp.

2. Ainus AK-teabeks tunnistamise alus RKKTS-s on selle § 158¹ lg 4, mille kohaselt dokumentide kavandid ja nende koostamiseks kasutatavad abimaterjalid ning aruteludeks ja konsulteerimiseks koostatud materjalid on mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks. RKKTS ei sätesta, et muud AK-teabeks tunnistamise alused tulenevad AvTS-st, kuigi ilmselt on selle kohaldumist silmas peetud (see nähtub nii RKKTS-i muutvate eelnõude seletuskirjadest kui ka RKKTS lg 2 p 15¹ alusel Riigikogu juhatusel otsusega kehtestatud „Riigikogu ja Riigikogu Kantselei asutusesisese teabe kasutamise korra“ viitest AvTS-le). RKKTS peaks AvTS-le selgelt viitama, kui Riigikogu ja Riigikogu Kantselei dokumentide AK-teabeks tunnistamisel peetakse vajalikuks lähtuda mingis osas AvTS-st. Samas erinevalt AvTS-st saab RKKTS vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu hääلteenamusega (PS § 104 lg 2 p 6). Seetõttu on küsitav, kas ja millises ulatuses saaks RKKTS üldse juurdepääsupiirangu aluste kohta AvTS-le viidata (vt RKÜKo 26.04.2016 3-2-1-40-15 punktid 43-46 ja RKHKo 20.10.2008 3-3-1-42-08 p 14). Seetõttu võiks RKKTS reguleerida vähemalt teabele juurdepääsu piiramise peamisi aspekte. Palun kaaluge RKKTS täpsustamist.

3. Olukorras, kus Riigikogu liige soovib saada teavet Vabariigi Valitsuselt, ei saa Riigikogu liige tugineda AvTS-le, kuna RKKTS on eriseaduseks AvTS-i suhtes (Riigikogu liige ei ole ka igapähele AvTS § 1 tähenduses). Teisalt ei saa Vabariigi Valitsus Riigikogu liikmele vastamisest

keeldudes tugineda ka AvTS §-s 35 toodud alustele, mis võimaldavad tunnistada teabe AK-teabeks (samas on selles olukorras RKKHK 11.05.2015 otsuses [3-3-1-90-14](#) kirjeldatud olukorraga võrreldes erinev see, et teave on tekkinud haldusorgani tegevuse käigus ning teavet ka küsitakse haldusorganilt). Riigikogu liikmete teabele juurdepääsu tingimusi reguleerib RKKTS. Selle seaduse § 146 lg-s 9 on sätestatud, et Vabariigi Valitsuse liige võib infotunnis esitatud Riigikogu liikme suulisele küsimusele vastamisest põhjendatult keelduda, kui küsimus on seotud riigisaladusega või salastatud välisteabega või kui sellele vastamine kahjustaks riigi julgeolekut. Seevastu Riigikogu liikme arupärimisele või kirjalikule küsimusele vastamisel ei näe RKKTS ette ühtegi vastamisest keeldumise alust, mida võiks tõlgendada tundliku teabe avaldamise piiranguna. [Riigikogu liikme staatuse seaduse § 19](#) lg 2 võimaldab Vabariigi Valitsuse liikme põhjendatud otsusega keelata Riigikogu liikmele juurdepääsu küll salastatud välisteabele või riigisaladusele teatud tingimustel (seoses julgeoleku ja jälitustegevusega), kuid Vabariigi Valitsuse liikmel ei ole õiguslikku alust keelduda Riigikogu liikme arupärimisele või kirjalikule küsimusele vastamast (sh küsitud dokumenti andmast) isikute põhiõiguste kaitseks pandud juurdepääsupiirangule viidates. Alljärgnev analüüs on tehtud ärisaladuse kaitse näitel, kuid samad probleemid on ka muu juurdepääsupiiranguga info Riigikogu liikmele avaldamise korral (näiteks eriliigilised isikuandmed).

4. Kuna ärisaladuse avaldamine riivab ettevõtlusvabadust, siis peaks avaldamiseks olema selge ja piirangu intensiivsust arvestades piisavalt täpne seaduslik alus (PS § 3 lg 1). EKTÄKS § 5 lg 6 punktid 1 ja 3 näevadki ette, et ärisaladuse saamist, kasutamist või avaldamist ei peeta ebaseaduslikuks juhul, kui see on vajalik, et avalikustada avalike huvide kaitsmise eesmärgil ebaseaduslik tegu või kaitsta tunnustatud õigustatud huvi. Parlamendiliikme ülesannete täitmine on kahtlemata tunnustatud õigustatud huvi ja parlamentaarse järelevalve üks eesmärgi ongi ebaseadusliku teo avastamine. EKTÄKS ei näe ka (erinevalt AvTS § 2 lg 2 punktist 4) ette, et seda seadust ei peaks kohaldama juhul, kui mõni eriseadus sätestab teabele juurdepääsu eritingimused. Samas on ikkagi küsitav, kuivõrd saab RKKTS kui konstitutsionaalse seaduse reguleerimisalasse jäävate olukordade lahendamisel lähtuda nn lihtseadusest, eriti kui RKKTS selle kohaldamisele selgelt ei viita (vt p 2 ülal).

5. Riigikogu liikme teabe saamise õigus toetub otseselt PS §-le 74, mis ei näe ette mitte ühtegi selle õiguse piiramise alust. Teisisõnu ei saa selle lõikes 1 nimetatud adressaadid (sh Vabariigi Valitsus ja selle liikmed) keelduda teabe andmisest – vähemalt mitte seni, kuni selleks on põhiseaduse §-ga 74 kooskõlas olev selge seaduslik alus. Ärisaladuse kaitse vajadust silmas pidades on märkimisväärne ka see, et Riigikogu liikmeid võib küll teavitada, kas ja mis ulatuses sisaldab neile antud dokument sellist teavet, mida tuleb kaitsta kolmandatele isikutele avaldamise või avalikustamise eest (selleks võib avaldatava teabe vastavalt tähistada või lisada selgituse), kuid teiselt poolt näeb PS § 62 mh ette, et Riigikogu liige ei kanna õiguslikku vastutust poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. See tähendab, et teatud tingimustel sõltub ärisaladuse kaitse määr üksnes Riigikogu liikme eetilistest tõekspidamistest. Riigikogus ei ole ka ette nähtud parlamendisisesid mehhanisme selleks puhuks, mis võimaldaks puudutatud isikul pöörduda Riigikogu poole oma õiguste väidetava rikkumise kohta hinnangu saamiseks (vrdl Ühendkuningriigis kasutatava lahendusega: EIKo 17.12.2002 [A. vs. Ühendkuningriik](#) p 86). Ühtlasi näeb RKKTS § 148 lg 2 ette, et kirjalik vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele tehakse teatavaks kõigile Riigikogu liikmetele. On võimalik, et mõni Riigikogu liige on ärisaladuse omaniku otsene konkurent ettevõtluses. See tekitab küsimuse, kas ärisaladuse kaitse ja Riigikogu liikme õiguste vahel on kehtivas õiguses leitud kohane tasakaal.

6. Näiteks Saksamaal ei pea kõik parlamendiliikmed saama eriti tundlikule teabele ühtmoodi juurdepääsu. Peetakse õigustatuks, et eriti tundliku teabe saamiseks peab olema teatud

parlamendikomisjoni liige (vt nt Saksamaa Liidukonstitutsioonikohtu 14.01.1986 [otsus](#); BVerfGE 70, 324). Opositsiooni informeeritus tagatakse sellega, et opositsioon saab saata enda esindajad komisjoni. Sarnaselt sätestab Eestis maksukorralduse seaduse (MKS) § 29 p 4¹, et maksuhaldur võib avaldada maksusaladust sisaldavat teavet Riigikogu komisjonile ulatuses, mis on vajalik komisjonile seaduse või Riigikogu otsusega pandud ülesannete täitmiseks. Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise kohta MKS-s sarnast sätet ei ole. Tekib samas küsimus, kas sellise küsimuse reguleerimine MKS-is on kohane (vt p 13). Samas Eestist erinevalt tagab Saksamaa põhiseaduse [art 44](#) opositsiooni õiguse nõuda uurimiskomisjoni moodustamist (selleks piisab parlamendiliikmete neljandiku poolthäälest). Kui Eestis leitakse olevat kohane piirata üksiku Riigikogu liikme juurdepääsu eriti tundlikule teabele, siis tuleb tagada, et opositsioonil laiemalt säiliks võimalus sellist teavet saada. Opositsiooni õiguste parandamist uurimiskomisjoni moodustamisel on toetanud nii 2018. a põhiseaduse asjatundjate kogu ([tegevusraporti](#) lk 75-76) kui ka 1996. a põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon ([PS IV peatüki analüüs](#), § 71 komm 1). Samas võib lahenduseks olla hoopis parlamendisises teabe kaitsemehhanismide rakendamine sarnaselt Ühendkuningriigiga (viidatud lahendus eelmises lõigus).

7. Kuna AvTS ei kehti Riigikogu liikmele vastamise kohta, ei tee talle vastamata jätmise üle järelevalvet ei Andmekaitse Inspeksioon ega halduskohus (analoogiliselt RKHKm 22.12.2008, nr [3-3-1-74-08](#), p 9; põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse 3. ptk võimaldab Riigikogu liikmetel teatud organitülide lahendamist Riigikohtusse pöördumise teel, kuid Riigikogu liikmele teabe andmata jätmise peale ei saa praegu kaebust esitada). Kui Vabariigi Valitsuse liige jätab Riigikogu liikmele vastamata, tuleb kõne alla Vabariigi Valitsuse liikmele (või ka tervele Vabariigi Valitsusele) umbusalduse avaldamine. Opositsiooni kuuluval Riigikogu liikmel võib aga olla keeruline seda saavutada, sest kehtib Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue (PS § 97 lg 1). Võimalik on veel poliitilise surve avaldamine muul viisil. Näiteks võib vastamata jätmise avalikustada, lootuses, et see muudab poliitiliste jõudude tasakaalu järgmistel Riigikogu valimistel. Sarnases olukorras on ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed, kes küsivad teavet valla- või linnavalitsuselt. Osaliselt just seetõttu [pöördus õiguskantsler 10.05.2019 Riigikogu poole](#) palvega kaaluda volikogu liikmete õiguste kaitseks vajaliku seadusemuudatuse algatamist. Palun kaaluge sarnast lahendust ka Riigikogu liikmete õiguste kaitseks.

II. Avalikkuse ja igäühe juurdepääs riigi eelarvevahendite kasutamist puudutavale ärisaladust sisaldavale dokumendile

8. Avalikkuse ja igäühe juurdepääsu riigi eelarvevahendite kasutamist puudutavale ärisaladust sisaldavale dokumendile reguleerib peamiselt AvTS. Selle seaduse eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igäühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (AvTS § 1). Teabele juurdepääsu piiramise ehk AK-teabeks tunnistamise võimalused on seetõttu piiratud (AvTS §-d 35 ja 36, samuti § 28).

9. AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel on teabevaldaja kohustatud AK-teabeks tunnistama teave, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. [Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse](#) (EKTÄKS) § 5 lg 2 kohaselt on ärisaladus teave, mis vastab järgmistele tingimustele: see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad (p 1); sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu (p 2) ja selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas (p 3). Kuna tegemist on kumulatiivse loeteluga (loetelu liikmed on ühendatud sidesõnaga „ja“), peavad korraga täidetud

olema kõik tingimused, et teave oleks käsitletav ärisaladusena. Oluline on rõhutada, et igasugune ettevõtte majandustegevust puudutav teave pole veel ärisaladus.

10. Teabevaldaja (AvTS § 5 tähenduses) ja ärisaladuse üle seaduslikku kontrolli omav isik (EKTÄKS § 5 tähenduses; edaspidi *ärisaladuse omanik*) selgitavad ärisaladuseks oleva teabe välja koostöös. Sealjuures ei ole aga ärisaladuse omaniku seisukoht teabevaldajale siduv ning teabenõudjal on võimalik pöörduda Andmekaitse Inspeksiooni või halduskohtusse, et kontrollida teabe andmata jätmise õigsust (vt TlnRnKo 18.09.2009, nr [3-08-1980/33](#); ärisaladuse mõiste sisustamisega seoses tuleb aga seda lahendit lugedes arvestada, et kohtuotsus on tehtud enne ärisaladuse defineerimist EKTÄKS § 5 lg-s 2).

11. AvTS § 36 sätestab juhtumid, mil teavet ei või tunnistada AK-teabeks. AvTS § 36 lg 1 p 9 kohaselt laieneb see keeld ka dokumentidele, mis puudutavad riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamist ning eelarvest töölepinguga töötavatele inimestele makstud töötasusid ning muid tasusid ja hüvitisi. Selle keelu eesmärk on tagada avaliku võimu vara (sh maksumaksja panuse) kasutamise läbipaistvus ja vältida korrupsiooni (vrd RKHKo 17.10.2018, nr [3-15-3228](#), p 15). AvTS § 36 lg 2 p 1 kohaselt kehtib eelõeldu ka selle mittetulundusühingu, sihtasutuse või äriühingu kohta, mille asutaja või milles osaleja on riik, kohaliku omavalitsuse üksus või avalik-õiguslik juriidiline isik, kui avaliku võimu eelarveliste vahendite kasutamine toimub selle ühingu või sihtasutuse kaudu. Seega ei ole teabenõudele vastates võimalik keelduda riigi eelarvevahendite kasutamist puudutava *dokumendi* andmisest.

12. AvTS eristab aga mõisteid *teave* ja *dokument* (teabekandja). AvTS § 38 lg 2 näeb ette lahenduse juhuks, kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise. Sel juhul antakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Seda on võimalik teha näiteks dokumendi teksti osaliselt kinni kattes. Seejuures peab aga teabe valdaja ka kontrollima, kas teave tõepoolest vastab seaduses esitatud tingimustele ja seega võimaldab juurdepääsupiirangu rakendamist.

13. AvTS ei vasta aga selgelt küsimusele, millest lähtuda, kui teave vastab sisuliselt üheaegselt nii nõudele (AvTS § 35) kui ka keelule tunnistada see asutusesiseseks kasutamiseks (AvTS § 36, aga ka § 28, mis lausa kohustab teabevaldajat teatud sisuga teavet avalikustama). Näiteks võib juhtuda, et ärisaladuse mõistele vastav teave on ühtlasi riigi eelarvevahendite kasutamise üle otsustamiseks oluline teave. Teisisõnu tekib küsimus, kumb põhiõigus peab Riigikogu hinnangul selles olukorras peale jääma: kas põhiõigus saada riigiasutustelt ja nende ametiisikutelt informatsiooni nende tegevuse kohta (PS § 44 lg 2) või ärisaladuse omaniku õigus kaitsta enda kaubandusliku väärtusega teavet ja saada sellest tulu (PS § 31).

14. See küsimus võib olla lahendatav tõlgendamise teel. Kuna norme kehtestatakse üldjuhul suunaga üldiselt üksikule (kõigepealt üldine reegel, seejärel erandid), siis süstemaatilist tõlgendusargumenti (*lex specialis derogat legi generali*) kasutades võiks järeldada, et AvTS § 36 (AK-keeld) on erinormiks § 35 (AK-nõue) suhtes. See tähendab, et kui täidetud on mõni AvTS §-is 36 esitatud tingimus ja seega paigutub teave AK-keelu alla, siis ei tohi sellele tingimusele vastavat teavet AK-teabeks tunnistada isegi siis, kui ühtlasi on täidetud mõni AvTS §-is 35 esitatud tingimus, mis muidu tooks kaasa AK-nõude. Sellist tõlgendust toetab ühtlasi asjaolu, et avaliku teabe AK-teabeks tunnistamisest tuleneb PS § 44 lõikes 2 sätestatud põhiõiguse piirang ja PS § 3 lg 1 kohaselt on selleks nõutav selge ja põhiõiguse piirangu intensiivsust arvestades piisavalt täpne seaduslik alus (vt ka AvTS § 3 lg 2). Seega saab AvTS § 36 käia üksnes teabe kohta, mida muidu saaks tunnistada AvTS § 35 alusel AK-teabeks. Seda kinnitab ka asjaolu, et mõned AvTS § 36 lg

1 loetelu punktid (6 ja 8) sisaldavad omakorda erandeid, mis lubavad muidu AK-keeluga kaetud teavet siiski AK-teabena kaitsta.

15. Niisiis peaks AvTS §-is 36 loetletud tingimused kujutama endast erandit AvTS §-is 35 sätestatud reeglite suhtes. Selline lahendus nähtub ka ülal juba viidatud Tallinna Ringkonnakohtu otsusest (TlnRnKo 18.09.2009, nr [3-08-1980/33](#)). Paraku tähendaks selline tõlgendus ühtlasi, et riigi eelarvevahendite kasutamist puudutava teabe puhul puudub alus tunnistada AK-teabeks ka äärmiselt tundlikke isikuandmeid (nagu näiteks andmed inimese raviprotseduuri kohta, mille kulu on kaetud riigieelarvest). Lisaks ei paista eeltoodud tõlgendus hästi haakuvat AvTS eelnõu (462 SE) seletuskirjas märgituga: „Eelnõu paragrahv 36 lõige 1 sätestab need andmed, millele juurdepääsupiirangu kehtestamine on keelatud. [...] Kui tekib vastuolu juurdepääsupiirangu ja selle keelu vahel, siis eraldatakse ja tagatakse juurdepääs ainult nendele andmetele (jäädvustatud informatsiooni või dokumendi osadele), millele juurdepääsupiirangud ei kehti (§ 38 lg 2).“ Paraku ei lahenda viidatud AvTS § 38 lg 2 tegelikult seda küsimust, millega seoses sellele seletuskirjas viidatakse (vt ülal p 5). Seletuskirjas toodu viitab aga sellegipoolest soovile käsitleda hoopis AvTS §-i 35 (AK-nõue) erinormina § 36 (AK-keeld) suhtes.

16. Veel võiks lahendusena kõne alla tulla võimalus igal konkreetsel juhul vastandlikke väärtusi omavahel kaaluda (analoogiliselt RKHKo 17.10.2018 [3-15-3228](#), kus kaalutakse omavahel töölepingu seaduse piirangut ja AvTS AK-keeldu), kuid selleks peaks Riigikogu olema andnud teabevaldajale kaalutusõiguse (kaalumise tulemus oleks piiratult kohtulikult kontrollitav).

17. Sellel küsimusel on praktikas suur tähtsus. Näiteks riigi eelarvevahendite kasutamist puudutava ärisaladust sisaldava dokumendi puhul tuleb teabevaldajal otsustada, kas teabenõudmisele vastates a) on võimalik katta kinni kogu ärisaladust sisaldav osa või b) on kinni katmine terve dokumendi puhul keelatud või c) on võimalik kaalumise tulemusena katta kinni see osa ärisaladusest, mis ei ole oluline riigi eelarvevahendite kasutamisele hinnangu andmise seisukohalt. Kuna kaitstud teabe ebaseaduslik avaldamine võib olla karistatav (vt [karistusseadustiku](#) §-d 157 ja 157¹ isikuandmete, süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise andmete kohta ning § 316¹ kriminaalasja kohtueelse menetluse ja jälitusmenetluse andmete kohta), siis peaksid vastavad AvTS normid vastama ka PS § 23 lõikest 1 tulenevale karistusnormi määratletusnõudele.

18. Eeltoodu põhjal võib küsida, kas AvTS regulatsioon on piisavalt selge selleks, et isikutel oleks võimalik piisaval määral ette näha enda põhiõiguste tagamise ulatust. Palun kaaluge selle täpsustamist AvTS-s.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise