



Teie 07.08.2026

Meie 27.08.2026 nr 2-6/26-5822-2

Vastus selgitustaotlusele seoses teabenõude ja AvTS-i tõlgendamisega

Lugupeetud pöörduja

Olete pöördunud Justiits- ja Digiministeeriumi poole selgitustaotlusega, milles esitate seoses 2024. aasta 22. oktoobril Justiits- ja Digiministeeriumi poolt Advokaadibürooga Sorainen sõlmitud töövõtulepingu neli järgmist küsimust:

1. Millisel õiguslikul alusel kvalifitseeritakse lepingujärgsed dokumendid AvTS § 35 lõike 2 punkti 1 alla, arvestades, et leping ise välistab sõnaselgelt nende käsitamise õigustloova akti eelnõuna?
2. Kas ministeerium on kaalunud lepingujärgsete dokumentide liigitamist AvTS § 35 lõike 2 punkti 2 alla? Kui ei, siis miks mitte?
3. Mis kuupäeval lepingujärgsed dokumendid Sorainen AS-i poolt üle anti ja millal ministeerium need vastu võttis?
4. Millisel alusel leiab ministeerium, et AvTS § 36 lõike 1 punkti 8 keeld lepingujärgsete dokumentide suhtes ei kehti?

Vastuseks esimesele küsimusele märgime, et lepingu objektiks on lepingu punkti 1.1. kohaselt töövõtja poolt vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale seaduseelnõu ning selle seletuskirja kavandi ettevalmistamine. Eristada tuleb eelnõu ja seletuskirja kavandit ning lõplikku eelnõu ja seletuskirja. Kooskõlastamisele saadetava eelnõu ja seletuskirja koostamist ei saa väljaspoole riigiparaati delegeerida, kuna tegemist on riigi tuumikfunktsiooniga ning see on ka lepingu punktiga 5.1 välistatud. Seadusandlus kuulub riigivõimu tuumikülesannete hulka, mida riik tulenevalt PS § 3 lg-st 1 koosmõjus § 59 ja § 65 p-ga 1 ei tohi ära delegeerida, küll aga ei laiene keeld selles osas eelnõu kavandi koostamisele. Reeglina ei kuulu riigi tuumikfunktsioonid eraõiguslikele isikutele üleandmisele, kuid ülesande kuulumine tuumikfunktsioonide hulka ei tähenda alati, et eraõiguslike isikute kaasamine on täielikult välistatud¹. Antud juhul telliti lepinguga eelnõu ja seletuskirja kavand, mis oleks alusmaterjaliks eelnõu ja seletuskirja koostamiseks, mille saaks esitada kooskõlastamiseks, seejärel valitsusele ning Riigikogule.

Selle sama eelnõu põhjal on olnud Justiits- ja Digiministeeriumi suhtes järelevalvemenetlus, millega seoses vastasime AKI-le²:

Andmekaitse Inspeksioon on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile teatise järelevalvemenetluse algatamise kohta, milles juhib tähelepanu, et 2024. aasta 22. oktoobril Justiits- ja Digiministeeriumi poolt Advokaadibürooga Sorainen sõlmitud töövõtulepingu alusel teostatud töö puhul võib olla tegemist analüüsi või uuringuga, mis tuleb vastavalt AvTS § 28 lg 1 p 18 ja § 29 lg-le 1 avalikustada ministeerimi veebilehel.

Selgitame, et eelnimetatud töövõtulepingu alusel anti 2024. aasta 19. detsembril Justiits- ja

¹ <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/e296504e-acd3-423e-b7fb-b602f7b9f9a5/content>, lk 19

² <https://jmdelta.just.sise/dhs/n/compoundWorkflowNodeRef/d42bd040-119d-41e2-b48b-aa730df15ce3>

Digiministeeriumile üle esialgne eelnõu ja seletusnõu kavand (lisatud käesolevale kirjale), mis vajavad edasist läbitöötamist. Kuna üle antud eelnõu ja seletuskirja kavand ei ole veel lõplikud, et ministeerium võiks need kooskõlastamisele saata, siis oleme need tunnistanud AvTS § 35 lõike 2 punkti 1 alusel asutusesiseseks kasutamiseks.

Esitatud põhjenduste põhjal leidis AKI³, et on põhjendatud, et Justiits- ja Digiministeerium on seadnud lepingu alusel valminud eelnõu ja seletuskirja kavandile AK-märke. Täpsemalt leidis AKi oma teatises järelevalve lõpetamise kohta, et:

Vastuses inspeksiooni järelepärimisele selgitasite, et töövõtulepingu alusel anti Justiits- ja Digiministeeriumile üle esialgne eelnõu ja seletuskirja kavand, mis vajavad edasist läbitöötamist. Kuna üle antud eelnõu ja seletuskirja kavand ei ole veel lõplikud, et ministeerium võiks need kooskõlastamisele saata, siis olete need tunnistanud AvTS § 35 lõike 2 punkti 1 alusel asutusesiseseks kasutamiseks. Hetkel, mil eelnõu ja seletuskiri on valminud ja need saadetakse kooskõlastamisele, avalikustate ka algse tööversiooni, mille advokaadibüroo välja pakkus. Tulenevalt AvTS § 35 lg 2 p-st 1 võib riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse juht tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks õigust loovate aktide eelnõud enne nende kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist. Lisaks eeltoodule annab AvTS § 35 lg 2 p 2 asutuse juhile võimaluse tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks ka dokumendi kavand ja sinna juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastu võtmist või alla kirjutamist. Seaduse seletuskirja kohaselt on eeltoodud sätete eesmärgiks võimaldada nn tödokumentide tunnistamine asutusesiseseks kasutamiseks. Inspeksiooni hinnangul võib see olla eelkõige vajalik töörahu säilitamiseks ning selleks, et tödokumente ei käsitletaks lõpliku dokumendina enne nende valmimist, mis võivad veel oluliselt muutuda. Kuna tellitud eelnõu ja seletuskiri ei ole veel lõplikud dokumendid, vaid inspeksioonile arusaadavalt on tegemist ühe võimaliku versiooniga, mis vajab veel läbi töötamist, siis ei ole piirangu kehtestamine enne lõpliku versiooni valmimist keelatud. Seega inspeksioon antud juhul piirangu kehtestamisel rikkumist ei tuvastanud ja lõpetab 16.06.2025 algatatud menetluse.

Seoses Teie teise küsimusega märgime, et ministeerium on kaalunud lepingujärgsete dokumentide liigitamist AvTS § 35 lõike 2 punkti 2 alla. Tellitud kavandid on võimalik liigitada nii AvTS § 35 lõike 2 p 1 kui p 2 alla, kuna aga dokumendiregister on tehniliselt üles ehitatud selliselt, et võimaldab märgistada dokumendid korraga üksnes ühe juurdepääsupiirangu alusega, siis tuli üks valida. Kuna antud juhul ei ole eelnõu ja seletuskirja kavandid veel lõplikud dokumendid, vaid tegemist ühe võimaliku versiooniga, mis vajab Justiits- ja Digiministeeriumi ametnike poolset läbi töötamist, siis leidsime, et seostamaks kavandeid tulevase eelnõu ja seletuskirja lõpliku versiooniga, on kohasem tunnistada need asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lõike 2 punkti 1 alusel.

Vastuseks Teie kolmandale küsimusele märgime, et lepingu objekti üleandmise-vastuvõtmise akt on kahepoolsest allkirjastatud 2024. aasta 19. detsembril.

Seoses Teie neljanda küsimusega märgime, et kuna lepinguga tellitud eelnõu ja seletuskirja kavand ei kvalifitseeru analüüsiks ega uuringuks, siis ei laiene neile ka AvTS § 36 lõike 1 punktis 8 ette nähtud keeld. Lisaks selgitame seoses AvTS § 36 lõikega 1, et kuigi AvTS § 36 lg-s 1 on välja toodud, millist teavet ei tohi teabevaldaja tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks, ei ole see keeld absoluutne. Kuidas suhestuvad omavahel AvTS § 35, mis näeb ette võimaluse teave asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada, ja AvTS § 36, mis keelab teatud teabele juurdepääsupiiranguid kehtestada, on analüüsitud pikemalt Justiits- ja Digiministeeriumi analüüsis "Avaliku teabe seadus: võimalikud kitsaskohad ja lahendused"⁴. Justiits- ja Digiministeerium jõudis nimetatud analüüsis järeldusele, et kuigi kehtiva seaduse kohaselt on AvTS § 36 (AK-keeld) erinormiks § 35 (AK-nõue) suhtes, siis võib tõlgendus, kus AvTS § 36 loetletud teavet ei või mitte mingil juhul tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks, kaasa tuua ebaproportsionaalse riive. Näiteks on toodud analüüsis välja, et õiguskantsler on leidnud, 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, kuna AvTS § 36 lg 1 p 9 kohaselt ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise kohta. Seega tuleb ka olukorras, kus AvTS § 36 näeb ette küll keelu tunnistada teave asutusesiseseks kasutamiseks iga kord kaaluda, kas teave on võimalik AvTS §-st 35 tulenevalt täies mahus avalikustada.

³ Samas

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister