



Justiitsministeerium

Teie 18.10.2023 nr 10-4/6884-1

Meie 10.11.2023 nr 1.4-1/23/3677

### **Avaliku teabe seaduse muudatusvajaduste kaardistus**

Justiitsminister saatis 18.10.2023 ministeeriumidele kommenteerimiseks ja täiendamiseks esmase ülevaate avaliku teabe seaduse (edaspidi *AvTS*) rakenduspraktikas ilmnenud kitsaskohtadest. Dokument võetakse 2024. aasta märtsiks valmiva analüüsi ja ettepanekute aluseks.

Kaitseministeerium koostöös valitsemisala asutustega on tutvunud AvTS ülevaatega ning toetame Justiitsministeeriumi seatud eesmärki. AvTS-i rakenduspraktikas on ilmnenud mitmeid probleeme, mis väärivad kõnesolevas analüüsis käsitlemist ja seaduseelnõuga lahendamist ning millele soovime tähelepanu pöörata:

**1. Juurdepääsupiirangu tähtaeg.** AvTS § 40 kohaselt kehtestatakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud (edaspidi *AK*) teabele juurdepääsupiirang üldjuhul viieks aastaks ning seda võib pikendada kuni viie aasta võrra. Seaduse rakendamise käigus on pidevalt ilmnenud, et osa teavet vajab kaitset oluliselt kauem. See on eelkõige teave avaliku võimu organite infosüsteemide ja andmekogude, turvasüsteemide, turvameetmete, asutusesiseste kordade ja protseduuride, vara, struktuuri, isikkoosseisu jms kohta. On tavaline, et kümne aasta möödudes on mitmed riigiasutuste asjad ja süsteemid või nende riigiasutuste sisemised protsessid endisel kujul kasutusel ning ka ametikohad ja struktuur suhteliselt muutumatud. Seega saab asjassepuutuvat teavet pärast selle avalikustamist riiki ja selle huve kahjustavalt ära kasutada samavõrra kui teabe loomise ajal. Sageli ei ole avalikkuse huvi teabe sisu vastu kaalukam kui selle avalikuks muutumisega kaasnev võimalik kahju teabevaldajate ülesannete täitmisele ja toimepidevusele ning laiemalt riigi julgeolekule. AK teabe juurdepääsupiirangu lühiajalisus võib tekitada soovi asjaomane teave salastada, et saavutada selle kaitse avalikuks tuleku eest pikema aja vältel. Mõnel juhul võib see aga tähendada, et toime pannakse rikkumine, sest teavet töödeldakse riigisaladusena ilma õigusliku aluseta. Samuti piirab teabe riigisaladuseks tunnistamine oluliselt selle käideldavust ning võib takistada teabevaldaja ametnike ja töötajate tegevust.

Samast probleemist lähtuvalt on üldsätte puudumise tõttu asutud looma üksikuid sätteid eriseaduste tasemel. Näiteks kehtib alates 2022. aasta jaanuarist politsei ja piirivalve seaduse § 8

lõige 7, mille kohaselt on võimalik politsei andmekogu andmete töötlemise viisi, tehnoloogilisi lahendusi ja turvameetmeid kajastava teabe juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada viie aasta kaupa kuni 30 aastaks juhul, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib.

Sellega seondub ka riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (edaspidi *RSVS*) alusel AK teabeks tunnistatud teave. *RSVS* § 11 lõike 3 kohaselt peab teabevaldaja tunnistama AK teabeks teatud riigikaitse riigisaladuse, välissuhete riigisaladuse, julgeolekuasutuste riigisaladuse, korrakaitse riigisaladuse ning infrastruktuuri ja teabe kaitse riigisaladuse aluste puhul selle osa teabest, mille avalikuks tulek ei kahjusta küll Eesti Vabariigi julgeolekut, kuid millele juurdepääsu piiramine on ette nähtud eraõigusliku isiku, välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooniga sõlmitud lepinguga või mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist või teabevaldaja seadusest tulenevate ülesannete täitmist. Eelnimetatud sätte eesmärgipäraseks rakendamiseks on vaja võimaldada asutustel *RSVS* § 11 lõikes 3 nimetatud teavet kaitsta piisava perioodi vältel AK teabena.

Sama teemat käsitles Justiitsministeerium muu hulgas 2020. aasta aprillis eelnõude infosüsteemis ministeeriumidele kooskõlastamisele esitatud *RSVS*-i ning *AvTS*-i muutmise seaduse eelnõus (toimiku nr 20-0440). Viidatud eelnõu seletuskirjas on sätte loomise vajadust põhjalikult selgitatud. Esitatud selgitused on jätkuvalt asjakohased.

Eelnevast lähtudes tuleb:

- a) luua üldsätted, mille kohaselt võib teatud tunnustele vastava vara, süsteemide, protsesside, struktuuri, koosseisu jm puudutavale AK teabele määrata kohe pikema juurdepääsupiirangu või pikendada seda korduvalt, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib kauem kui kümme aastat;
- b) luua erisäte, mille kohaselt võib *RSVS* § 11 lõike 3 alusel määratud AK teabe juurdepääsupiirangu tähtaja määrata või pikendada seda korduvalt kuni samadele tunnustele vastava riigisaladuse salastamise tähtaja lõpuni.

**2. Otsuste tegemise pädevus organisatsioonis.** *AvTS* § 38 lõike 4 võib üksnes asutuse juht otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise AK teabele. Samamoodi võib *AvTS* § 40 lõike 1 teise lause järgi juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada üksnes asutuse juht. Edasivolitamise võimalust ei ole seaduses ette nähtud.

Arvestades tänapäeval asutuste loodavate dokumentide mahtu ei ole reaalne, et asutuse juht ise kõigil juhtudel juurdepääsupiirangu pikendamise või sellele juurdepääsu otsustab. Seega on kindel, et enamiku teabevaldajate praktika ei ole seadusega kooskõlas. Seetõttu tuleb muuta *AvTS*-i selliselt, et konkreetsele AK teabele juurdepääsupiirangu kehtestamise ja selle tähtaja pikendamise ning AK teabele juurdepääsu andmise võib otsustada asutuse juht muu pädev ametnik või töötaja.

Mõistlik on kasutada võimalikult paindlikku sõnastust, näiteks §-s 38 „Asutuse juht või tema määratud ametnik või töötaja võib otsustada...” ning §-s 40 „... võib teabevaldaja pikendada ...“. Sõna „teabevaldaja“ kasutamine hõlmab lisaks tavakeeles asutustena käsitatavatele riigiasutustele ka avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud juriidilised isikud. Samasisulise ettepaneku on Kaitseministeerium teinud Justiitsministeeriumile 14.04.2021 kirjas nr 5-2/21/1236 ja 09.03.2022 kirjas nr 5-2/22/655.

**3. Teabenõuete ja selgitustaotluse regulatsioon.** Teabenõuetele vastamise regulatsioonis on mitmeid vastuolulisi või mitmeti mõistetavaid sätteid. Samuti ei ole üheselt selge, milline

regulatsiooni kohaldub selgitustaotlustele vastamisele, eeskätt sel juhul, kui sellega taotletakse avalikule teabele juurdepääsu võimaldamist. Seetõttu tuleb sama protsessi raames üle vaadata märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus ning hinnata selle koostoimet AvTS-iga.

**4. Rahvusvaheliste organisatsioonide regulatsioonid.** Välisluureamet ning selle struktuuriüksuseks olev riigi julgeoleku volitatud esindaja teevad oma ülesannete täitmise käigus palju rahvusvahelist koostööd ning puutub selle käigus kokku riigisaladuse ning Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) ja Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (edaspidi *NATO*) salastatud teabega. EL-i ja NATO süsteemis toimub juurdepääsupiirangute määramine ja sellise teabe töötlemine oluliselt teisiti kui Eestis.

Rahvusvahelises koostöös on paindlikkus, selgus ja teineteisemõistmine väga oluline, mistõttu tasub kõnesoleva analüüsi raames hinnata, kas Eesti õiguse muutmisel on võimalik võtta eeskujuks mõni NATO või EL-i reegel või põhimõte. Mõned näited:

- a) AK teabe juurdepääsupiirangute kategooriad on sõnastatud Eesti õiguses äärmiselt detailselt, NATO ja EL-i regulatsioonides palju üldisemalt;
- b) AvTS-is on korduvalt kasutatud sõnastust „piiratud juurdepääsuga teave“ (*Restricted information*), mida on rahvusvahelises suhtluses äärmiselt kerge segi ajada NATO ja EL-i piiratud tasemel salastatud teabega (vastavalt *NATO Restricted* ning *Restreint UE/EU Restricted*). Otstarbekas on leida Eesti õigusesse senisest rohkem eristuv sõnastus;
- c) AvTS-is läbivalt kasutatud sõnastus „asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave“ ei pruugi parimal viisil edasi anda oma tegelikku mõtet. Tegemist ei ole mitte teabega, mida võib kasutada ühe asutuse (teabevaldaja) siseselt, vaid AvTS § 38 lõike 3 kohaselt teabega, mida võib kasutada kogu ametkond ehk iga riigi ja kohaliku omavalitsuse ametniku või töötaja oma ametiülesannete täitmiseks. Seega tasub kaaluda, kas on võimalik võtta eeskujuks mõni ingliskeelne sõnastus, nt „*For official use only*“, mille eestindus on „ametlikuks kasutamiseks mõeldud teave“.

Ühtlasi peame oluliseks hinnata, kas Andmekaitse Inspektsiooni (edaspidi *AKI*) järelevalvepädevust reguleerivat AvTS § 45 tuleks täiendada sättega, mis paneb AKI-le selge ülesande teha järelevalvet välisriikide või rahvusvaheliste organisatsioonide AK teabe analoogiks oleva (nt *NATO Unclassified, Sensitive Non-Classified, Limité, Official* jm märgistusega) teabe kaitsmise üle.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Asko Kivinuk

Õiguse ja halduse asekancleri ülesannetes

Eda Loo-Suun

eda.loo-suun@kaitseministeerium.ee