Mart Roben

01.11.2026

Selgitustaotlus - juurdepääsupiirangute põhjendamine

1. Selgituse vajadus

1.1 Mitmed uuringud on näidanud, et teabevaldajad seavad avalikule teabele juurdepääsupiiranguid liiga kergekäeliselt (vt näiteks JDM - Avaliku teabe seadus: võimalikud kitsaskohad ja lahendused lk 26).

1.2 Sellest tulenevalt võib keskmine teabenõudja asuda õigustatud seisukohale, et iga juurdepääsupiirang on potentsiaalselt ebaseaduslik. Samas on tal raske hinnata, kas tema õigusi on riivatud, sest sellekohased tõendid sisalduvad selles samas teabes, mille väljastamisest teabevaldaja keeldus.

1.3 Teabenõudja üks võimalus on esitada iga keeldumise kohta järelevalveasutusele profülaktiline vaie. Selline olukord hälbiks HMS § 5 lg 2 põhimõtetest.

1.4 Teine võimalus oleks tekitada rohkem selgust, millised on teabevaldaja kohustused juurdepääsupiirangu põhjendamisel. See annaks teabenõudjale võimaluse veenduda piirangute õiguspärasuses haldusorganeid vähem koormaval viisil.

1.5 Näiteks kui teabevaldaja keeldub väljastamast ärisaladuseks märgitud teavet, võiks põhjendusest selguda, kas väidetav ärisaladus seisneb salajaste droonikomponentide joonistes või lihtsalt lepingu müügihinnas. Viimasel juhul on alust arvata, et tegemist võib olla kergekäeliselt seatud juurdepääsupiiranguga.

1.6 Põhjendamisnõuete selgitamine aitab vältida ka teabevaldaja asjatut tööd olukordades, kus põhjendus polegi tegelikult nõutav.

2. Haldusakti põhjendus

2.1 Riigikohus on leidnud, et teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine on haldusakt (RKÜKo 5-25-7/29 p 36; RKPJKo 5-26-28/2 p 5).

2.2 HMS § 56 sätestab, et kirjalik haldusakt peab olema kirjalikult põhjendatud, ning nimetab põhjenduse osad:

2.2.1 Põhjendus peab sisaldama faktilist ja õiguslikku alust (HMS § 56 lg 2).

2.2.2 Kui haldusorganil on kaalutlusõigus ehk volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel (diskretsioon HMS § 4 lg 1 tähenduses), peab põhjendus sisaldama ka kaalutlusi, millest haldusorgan lähtus (HMS § 56 lg 3).

2.3 HMS eelnõu kommentaar märgib, et haldusakti põhjendamise kohustus on õigusriikliku halduse üks kesksemaid nõudeid ja et see sai Eesti kohtupraktikas üldtunnustatud põhimõtteks juba enne, kui haldusmenetluse seadus üldse vastu võeti (HMS eelnõu (456 SE) § 169).

2.3.1 Riigikohus on selgitanud, et põhjendamise kohustus tuleneb PS §-st 15. Vt näiteks RKHKm 3-3-1-5-97 p 3: *Motiveerimise vajadus tuleneb Põhiseaduse §-st 15 /--/ Selleks, et haldusakti seaduslikkus oleks*

vaidlustatav, peab isikul olema võimalik teada selle akti andmise motiive. Vastasel korral pole võimalik põhiseadusliku kaebeõiguse teostamine, mis hõlmab selliste motiivide seaduslikkuse vaidlustamist.

3. AvTS erisused

3.1 AvTS § 2 lg 3 sätestab, et AvTS-is ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS sätteid, **arvestades AvTS erisusi**.

3.2 AvTS § 41 lg 2 sätestab, et juurdepääsupiirangu seadmisel tuleb AK-märkele lisada juurdepääsupiirangu alus. AvTS ei täpsusta, kas teabevaldaja peaks seda tõlgendama õigusliku või faktilise alusena.

3.2.1 AK-märke vormile lisati juurdepääsupiirangu alus esmakordselt IKS rakendussätetega. Seadusandja pole eelnõu seletuskirjas selgitanud, millist alust ta silmas pidas.

3.2.2 Juhendites ja standardites on juurdepääsupiirangu alust tõlgendatud kitsalt õigusliku alusena. Vt näiteks AvTS üldjuhend § 27 p 1 ja Dokumendihaldussüsteemide metaandmete loend p 43.7 ja 43.8.

3.2.3 See tõstatab küsimuse, kas AvTS üheks erisuseks HMS sätete kohaldamisel on, et piirangu seadmise faktilist alust pole vaja jäädvustada.

3.3 Kuigi AvTS ei sätesta juurdepääsupiirangu seadmise faktilise aluse ega kaalutluste jäädvustamist, on teabevaldajal seda infot AvTS nõuete täitmiseks ikkagi vaja.

3.3.1 AvTS § 42 lg 1 kohustab teabevaldajat juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistama, kui selle kehtestamise põhjus on kadunud. Eeldatavasti pole seadusandja siin mõelnud mitte ainult õigusliku aluse kadumist (seaduse muutumine), vaid ka faktiliste aluste kadumist. Vrdl ka HMS § 65 lg 3.

4. Piirangu põhjendus ja keeldumise põhjendus

4.1 AvTS nimetab põhjendamise kohustust § 23 lg-s 3, kuid see on teabenõude täitmisest keeldumise põhjendus, mitte piirangu seadmise põhjendus.

4.1.1 Teabenõude täitmisest keeldumist on kohtupraktikas käsitletud toiminguna HMS § 106 tähenduses (RKPJKo 5-26-28/2 p 5; Tartu RnK 3-13-1992/29 p 13).

4.1.2 Toimingu puhul mainib haldusmenetluse seadus samuti põhjendust (HMS § 108), kuid toimingu põhjendusele ei kehti samad nõuded, mis haldusakti põhjendusele (RKHKo 3-3-1-19-13 p 14).

5. Praktika

5.1 Riigikohus on leidnud, et teabenõude täitmisest keeldumist tuleb AvTS § 23 lg 3 järgi põhjendada sarnaselt haldusaktiga ning et keeldumise õigusliku ja faktilise aluse otsimine ei tohi kanduda ulatuslikus mahus üle kohtumenetlusse (RKHKo 3-19-2069/19 p 12; RKHKo 3-20-1265/25 p 25).

5.2 AKI on nõudnud teabevaldajatelt teabenõude täitmisest keeldumisel mitte ainult keeldumise põhjendust, vaid ka põhjendusi piirangu seadmise kohta, mida võib olemuslikult lugeda faktilisteks alusteks ja kaalutlusteks (vt näiteks AKI 2.1-3/26/37-69-10 p 25; AKI 2.1.-3/24/561-1382 p 9; AKI 2.1.-3/26/956-1901 p 13).

5.3 AKI on teinud ettekirjutuse tuua iga kinnikaetud osa puhul välja, milline täpne piirangualus millisele kinnikaetud osale kohaldub ning põhjendada piirangu seadmist iga piirangualuse osas (AKI 2.1-3/26/37-

69-10 p 25). Sõnastusest ei selgu, kas põhjendus tuleb anda iga kinnikaetud osa või iga piirangualuse kohta.

6. Küsimused

KÜSIMUS 1: Kas AKI nõustub tõlgendusega, et teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine on haldusakt HMS § 51 tähenduses?

KÜSIMUS 1.1: Kas AKI nõustub tõlgendusega, et teabenõude täitmisest keeldumine on toiming HMS § 106 tähenduses?

KÜSIMUS 2: Kas juurdepääsupiirangu seadmine vajab põhjendust HMS § 56 tähenduses?

KÜSIMUS 2.1: Kas põhjendus peab olema piirangu seadmisel kirjalikult fikseeritud, nagu sätestab HMS § 56 lg 1, või piisab, kui see fikseeritakse alles teabenõude täitmisest keeldumisel?

KÜSIMUS 2.2: Kas põhjendus peab sisaldama HMS §-s 56 nimetatud osi (faktiline ja õiguslik alus ning kaalutlusõiguse korral ka kaalutlused) või piisab AvTS § 41 lg 2 praktikas välja kujunenud tõlgendusest (ainult õiguslik alus)?

KÜSIMUS 3: Kas AvTS § 23 lg-s 3 nimetatud põhjendus asendab juurdepääsupiirangu puhul HMS §-ga 56 nõutavat põhjendust?

KÜSIMUS 3.1: Kas AvTS § 23 lg-s 3 nimetatud põhjendus peab sisaldama juurdepääsupiirangu seadmise põhjendust HMS § 56 tähenduses?

KÜSIMUS 3.2: Kui mitte, siis kas praktikas on välja kujunenud mingeid osi, mida see põhjendus sisaldama peaks?

KÜSIMUS 4: AvTS § 38 lg 2 kohaselt peab teabevaldaja andma juurdepääsu AK-dokumendi neile osadele, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Kui samas dokumendis on mitu juurdepääsupiiranguga osa, mille õiguslik alus on sama, aga faktilised alused erinevad, siis kas teabenõudjal on õigus saada iga piiratud osa kohta eraldi põhjendus?

> Pakun küsimuse selgitamiseks hüpoteetilise olukorra, kus eraldi põhjendus aitaks teabenõudja õigusi kaitsta: teabevaldaja on sama dokumendi eri osades seadnud AvTS § 35 lg 1 p 9 alusel piirangu turvakaamerate asukohtadele, turvaalarmi koodidele ja turvasüsteemi igakuisele haldustasule (viimasele AvTS § 36 lg 1 p 9 vastaselt). Kui kõiki kolme osa põhjendatakse ühiselt, ei ole teabenõudjal võimalik tuvastada, et üks neist on piiratud ebaseaduslikult.