



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Teie 10.06.2026

Meie 29.06.2026 nr 2-6/26-4534-2

Vastus selgitustaotlusele

Lp pöörduja

Olete pöördunud Justiits- ja Digiministeeriumi poole sooviga saada õiguslikke selgitusi haldusmenetluse seaduse 5. peatükis sätestatud vaidemenetluse kohaldamise kohta olukorras, kus vaidlustatakse Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) tegevust teabevaldajana. Olete esitanud kuus küsimust, millele vastame allpool.

Esmalt selgitame, et märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (edaspidi MSVS). MSVS §-st 3 tulenevalt on Justiits- ja Digiministeeriumil kohustus anda õiguslaseid selgitusi Justiits- ja Digiministeeriumi poolt välja töötatud õigusaktide või nende eelnõude kohta. Õiguslaste selgituste andmine ei tähenda õigusabi andmist.

Õiguslaste selgituste andmisega on tegemist siis, kui selgitatakse mingi konkreetse seaduse, konkreetse paragrahvi, konkreetse lõike, konkreetse punkti sisu ja tähendust. Õigusabiga on tegemist siis, kui antakse mingite konkreetsete eluliste asjaolude osas õiguslik hinnang. Seetõttu on meil Teie kirjale võimalik vastata ainult selles osas, mis jääb selgitustaotluse raamidesse.

Samas juhime Teie tähelepanu asjaolule, et Justiits- ja Digiministeeriumi õiguslane selgitus ei tähenda seaduse ainuõige tõlgenduse kehtestamist ja see ei ole ühelegi isikule täitmiseks kohustuslik. Ühtlasi märgime, et Justiits- ja Digiministeerium ei lahenda õiguslase selgituse andmisega õigusvaidlusi ega kehtesta seaduse ainuõiget tõlgendust, õigust mõistab Eestis põhiseaduse kohaselt ainult kohus.

Oma esimese kolme küsimusega soovite teada, millises menetluses lahendatakse vaidlusi, mis puudutavad Andmekaitse Inspeksiooni tegevust teabevaldajana ning kas tegemist on haldusmenetluse seaduse 5. peatükis sätestatud vaidemenetlusega. Kui jah, siis kes on vaideorgan ja millisele õigusnormile tugineb tema pädevus või kui tegemist ei ole haldusmenetluse seaduse 5. peatükis sätestatud vaidemenetlusega, siis palute selgitada, millise menetlusega on tegemist ning milline on selle menetluse tulemusena tehtava otsuse õiguslik olemus.

Selgitame, et Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 59 kohaselt kuulub AKI küll Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse ning kuigi sama seaduse § 95 alusel teeb minister teenistuslikku järelevalvet oma ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste üle, välistab AKI õiguslik positsioon ministri teenistusliku järelevalve. Nimelt on isikuandmete kaitse seaduse (IKS) ja isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) kohaselt AKI täitevvõimust sõltumatu järelevalveorgan. Kuigi sõltumatuse nõue tuleneb eelkõige isikuandmete töötlemist reguleerivatest õigusaktidest, määratletakse selliselt AKI positsioon tervikuna. IKÜM art 52 punkti 2 kohaselt tähendab sõltumatus muu hulgas seda, et AKI peab olema vaba nii otsestest kui kaudsetest välistest mõjudest ega tohi vastu võtta ega küsida juhiseid kelleltki. Teenistuslik järelevalve annaks järelevalve tegijale õiguse olulises mahus sekkuda järelevalvatava otsustesse, kuna VVS § 93 lõike 2 kohaselt võib teenistusliku järelevalve tegija teha ettekirjutuse akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks, peatada toimingu sooritamise või akti kehtivuse ja tunnistada akti kehtetuks.

Kui AKI on avaliku teabe seaduse (AvTS) tähenduses teabevaldajana rikkunud isiku õigusi, saab isik oma õiguste kaitseks kasutada tavapäraseid õiguskaitse vahendeid – esitada kaebuse halduskohtusse või vaide haldusorganile.

Olles ise teabevaldaja, tegutseb AKI tavapärase haldusorganina, mitte järelevalveorganina. Seega ei peaks sellises olukorras välistama isiku võimalust vaidlustada AKI tegevust ka vaidemenetluse teel. Kuna AKI üle teenistuslikku järelevalvet tegevat organit ei ole, tuleb vaideorgani määratlemisel lähtuda HMS § 73 lõikest 2 – kui teenistuslikku järelevalvet tegevat haldusorganit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan ise. Seega lahendab AKI kui teabevaldaja tegevuse suhtes esitatud vaide AKI ise. Vaide lahendamisel tuleb juhinduda HMS 5. peatükist, sest AvTS ei sätesta erinorme vaidemenetluse läbiviimiseks ning vaide lahendamiseks.

AKI pädevus vaideorganina vastavalt HMS §-le 85 on järgmine:

- 1) rahuldada vaide ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed;
- 2) teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingut sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks;
- 3) teha ettekirjutus toimingut tagasiütamiseks;
- 4) jätta vaide rahuldamata.

Oma neljanda küsimusega olete küsinud, kas AKI tegevuse peale teabevaldajana esitatud vaide või muu õiguskaitsevahendi lahendamisel tehtud otsus oleks käsitatav riikliku järelevalve, haldusjärelevalve või teenistusliku järelevalve käigus tehtud otsusena või tuleks seda kvalifitseerida mõnel muul õiguslikul alusel? Sellega seoses märgime, et kuna AKI lahendab vaide ise, on tegemist vaidemenetlusega ja seal tehtav otsus on vaideotsus. Kui aga õiguste kaitseks pöörduakse halduskohtusse, lahendab kohus kaebuse halduskohtumenetluses kohtuotsusega halduskohtumenetluse seadustiku alusel.

Oma viienda ja kuuenda küsimusega olete küsinud, kas sellised otsused kuuluksid avalikustamisele AvTS § 28 alusel ning kas neile laieneks AvTS § 36 regulatsioon, mille kohaselt riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve käigus tehtud jõustunud otsuseid ei tohi enam tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks või kui sellised otsused ei kuuluks avalikustamisele või neile ei laieneks AvTS § 36 regulatsioon, siis palun viidata konkreetsetele õigusnormidele, millest selline järeldus tuleneb.

Esiteks märgime, et kuna vaideotsuse ega kohtuotsuse puhul ei ole tegemist teabega, mis on välja toodud AvTS §-s 36, siis neile nimetatud säte ei laiene. Seoses viidatud AvTS §-ga 28, mis näeb ette teabe avalikustamise kohustuse, selgitame, et AvTS § 3 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Nimetatud teabele juurdepääsu võib piirata seaduses sätestatud korras. Seega lähtub AvTS eeldusest, et kogu teave, mida teabevaldaja töötleb oma ülesannete täitmisel, on avalik, välja arvatud juhul, kui teave suhtes on kehtestatud juurdepääsupiirang (AvTS § 3¹ lg 1). Teabevaldaja on kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras (AvTS § 9 lg 1). Juurdepääs teabele võimaldatakse teabevaldaja poolt kas teabenõude täitmisega või teabe avalikustamisega (AvTS § 8 lg 1).

Juurdepääsupiirangu kehtestamisel tuleb kaaluda, kas kaalutav huvi (nt eraelu või ärisaladuse kaitse) kaalub üles avaliku huvi. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul kehtib võimalus kehtestada juurdepääsupiirang (AvTS § 35) ka avalikustamise kohustusega teabe (AvTS § 28) suhtes. AvTS ei vasta selgelt küsimusele, millest lähtuda, kui teave vastab sisuliselt asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alusele (AvTS § 35) kui ka teabevaldaja kohustusele teatud sisuga teave avalikustada (AvTS § 28). Võib juhtuda, et AvTS §-s 28 loetletud teave on samas ka selline teave, mis tuleks AvTS § 35 alusel asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada.

Sellisel juhul tekib küsimus, kumb põhiõigus peab selles olukorras peale jääma: kas põhiõigus saada teabevaldajalt informatsiooni nende tegevuse kohta (PS § 44 lg 2) või näiteks eraisiku õigus tema eraelu puutumatusele (PS § 26) või näiteks ärisaladuse omaniku õigus kaitsta enda kaubandusliku väärtusega teavet ja saada sellest tulu (PS § 31). See küsimus on lahendatav tõlgendamise teel. Kuna norme kehtestatakse üldjuhul suunaga üldiselt üksikule (kõigepealt üldine reegel, seejärel erandid), siis süstemaatilist tõlgendusargumenti (*lex specialis derogat legi generali*) kasutades saab järeldada, et AvTS § 35 (AK-alus) on erinormiks § 28 (avaldamiskohustus) suhtes. Sellist tõlgendamist toetab ka argument, et AvTS § 35 lõiget 1 täiendati 2016. aastal täiendava asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alusega, mille kohaselt saab teatud struktuuriüksustes töötavate ametnike nimed jätta

avalikustamata, kuigi ametnike nimed tuleb AvTS § 28 lõike 1 punkti 6 kohaselt kohustuslikus korras avalikustada. Teiseks tuleb lahendusena kõne alla 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). Kaalumise tulemus oleks piiratult kohtulikult kontrollitav.

Seega tuleb kokkuvõtlikult viiendale ja kuuendale küsimusele vastata, et kuigi vaideotsus on olemuselt avalik dokument (seda nii haldusmenetluse kui ka avaliku teabe avalikkuse põhimõttest tulenevalt), ei saa siiski välistada, et konkreetsele vaideotsusele kehtestatakse juurdepääsu piirang, et kaitsta riigi- või ärisaladust või isiku põhiõigusi. Kuivõrd AKI kui teabevaldaja tegevusele esitatud vaide pinnalt tehtud vaideotsuse näol ei ole tegemist riikliku järelevalvega, haldusjärelevalvega ega teenistusliku järelevalvega, ei laiene sellistele vaideotsustele AvTS § 36 p 12.

Juhime Teie tähelepanu ka sellele, et isegi kui dokumendi suhtes on kehtestatud juurdepääsupiirang, ei tähenda see, et kogu dokument on asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud, vaid seda on üksnes see osa teabest, mis piirangu alla mahub, seega tasub ka AK-teabe osas esitada teabevaldajale teabenõue.

Loodame, et neist selgitustest on Teile abi.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Heddi Lutterus
asekantsler

Helen Uustalu, 53345676, Helen.Uustalu@justdigi.ee
Mari Käbi