



Heddi Lutterus
Justiitsministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Teie: 18.10.2023 nr 10-4/6884-1

Meie: 27.10.2023 nr 15.1-3/6628-1

Avaliku teabe seaduse muutmisvajadustest

Täname võimaluse eest osaleda avaliku teabe seaduse muutmisvajaduse kaardistuses. Toome välja aastatepikkuse rakenduspraktika käigus tõusetunud peamised kitsaskohad.

Esmalt tuletame meelde, et Eesti on end rahvusvahelisel areenil positsioneerinud avatud valitsemist edendava riigina. Põhjust selleks on andnud ka meie põhiseadus, mis sätestab teabega tutvumise võimaluse põhiõigusena, nähes mõistagi ette ka võimaluse kehtestada erandeid (PS § 44). Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklist 10 (nagu seda on mõistnud Euroopa inimõiguste Kohus) tuleneb samuti avaliku teabega tutvumise õigus (nt EIK suurkoja 8.11.2016 otsus asjas *Magyar Helsingi Bizottsag vs. Ungari*, p 149, 156-170). Eesti on ühinenud avalikele dokumentidele juurdepääsu konventsiooniga (Euroopa Nõukogu nn [Trømso konventsiooniga](#), Eesti esindaja on valitud selle eksperdigrupi liikmeks), on pikaajaline osaline keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonis (nn [Arhusi konventsioon](#)) ja aktiivne liige rahvusvahelises algatuses [Avatud valitsemise partnerlus](#).

Esiteks toome välja, et Välisministeerium puutub kokku Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Liidu Kohtu menetlusega seonduva erineva vormi ja sisuga materjali kogumisega¹. Sellist materjali talletatakse üldjuhul registreerimata elektroonselt või paberil ning selle suhtes puudub korrektne juurdepääsupiirangu kehtestamise õiguslik alus. AvTS ei reguleeri rahvusvaheliste kohtute menetlusega seonduvat teavet ning puudub üheselt mõistetav alus selle tunnistamiseks asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

¹ Vt ka nt [Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-20-1265](#) p 29.

AvTS § 35 lg 2 p 4 on ka riigisisestes kohtumenetlustes liigselt kitsendav, piirdudes vaid tsiviilkohtumenetlusega. Välisministeerium teeb ettepaneku, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks saaks tunnistada vaidluste lahendamise menetluses riigi kui menetlusosalise seisukohad ja neid ettevalmistava teabe kuni kohtulahendi jõustumiseni. Kõik menetlustes esitatud seisukohad võiks olla kättesaadavad vastavat menetlust reguleerivate normide alusel või kohtutoimikust sellega tutvumise reeglite kohaselt. Selline muudatus aitaks tagada poolte võrdsust vaidluste lahendamise menetlustes ja hõlmaks nii rahvusvaheliste kui ka riigisiseste kohtute menetlusega seonduvat teavet.

Teiseks on avatud ja operatiivse diplomaatilise suhtluse tarbeks vaja teavet kaitsta juurdepääsupiirangutega. Üldjuhul kaitstakse välissuhtlemisega seotud teavet asutusesiseseks kasutamiseks tasemel ka teistes Euroopa riikides pikemalt kui kehtiv 5+5 periood Eestis. Juurdepääsupiirangud on vajalikud teatud välissuhtluse dokumentidel, sest diplomaatilise info liiga varane avalikustamine kahjustaks nii meie kui teiste riikide huve. Samas peavad juurdepääsupiirangud olema mõistlikud, lähtuma reaalsest vajadusest ning võimaldama juurdepääsu teabele, mis enam kaitset ei vaja.

Välisministeerium teeb ettepaneku kehtestada juurdepääsupiiranguid maksimaalselt 30 aastaks, mis on sarnane meie lähinaabrite piirangutega. Juurdepääsupiiranguid rakendatakse ainult dokumentidele, milles sisalduva teabe avalikustamine kahjustaks Eesti riigi või teiste riikide huve. Maksimaalse juurdepääsupiirangu kehtestamine ei tähenda, et seda peab kasutama. Juurdepääsupiirangu vajadust tuleb igal pikendamise hetkel hinnata ning säilib võimalus jooksvalt teabe kaitstuse vajalikkus üle hinnata. Juurdepääsupiirangute seadmisel tuleb arvestada muu hulgas järgnevaga:

- teiste riikide piiratud juurdepääsuga dokumente ei tohi avalikustada Eestis varem kui dokumendi algatanud riigis või vastava riigi nõusolekul;
- rahvusvaheline tava, mille kohaselt lepingute läbirääkimiste käigus vahetatud teavet reeglina ei avalikustata;
- välissuhtluse memod ei ole neutraalsed olukorrakirjeldused, vaid sisaldavad ka hinnanguid inimestele ja olukordadele.

Kolmandaks ei võimalda AvTS kaitsta tähtajatult salastamata, ent siiski juurdepääsupiiranguga välisteavet samaväärselt teabeavaldaja, nt rahvusvahelise organisatsiooni või teise riigi soovile.

Samuti ei reguleeri AvTS välislepingute alusel juurdepääsupiiranguga salastamata teabe kaitset, sh ei määra korraldavat asutust ega järelevalve ülesandeid. Välisministeerium teeb ettepaneku reguleerida salastamata välisteabe kaitse juhiks, kui seda ei tehta välislepingus ega selle alusel välja antud dokumentides.

Neljandaks toome välja, et AvTS § 43 ega seletuskiri ei anna selget suunist, kui suur peab olema teabevaldaja kontrolli ulatus ja vastutus turvameetmete rakendamise üle infosüsteemides. Sellest on tekkinud riigiasutustes erinevad tõlgendused, nt kas avalikus pilvekeskkonnas võib teabevaldaja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet hoiustada ja töödelda või mitte ning kui võib, siis missugustel tingimustel. AvTS § 43 lg 3 kohaselt võib Vabariigi Valitus kehtestada asutusesisese teabe kaitseks rakendatavate turvameetmete loetelu, kuid pole seda teinud AvTSi alusel, vaid hoopis KūTSi alusel. Nii on tekkinud AvTSi alusel ISKE rakendamise ja KūTSi alusel E-ITSi rakendamisel olukord, kus erinevale meediumile kehtivad erineva rangusega turvameetmed – kasutatakse krüpteeritud andmesidet, teave paberkandjal tuleb hävitada E-ITSi kohaselt, rangemad asutused hävitavad ka kõvakettaid ning ei piirdu teabe kustutamisega salvestuskandjatelt, kuid kõneside krüpteerimine ja pilvandmetöötluses andmete töötlemine on reguleerimata.

Viiendaks juhime tähelepanu, et juurdepääsupiiranguga teabest tehnoloogilisi lahendusi (§ 35 lg 1 p 10) ja turvasüsteemide ja turvaorganisatsiooni (§ 35 lg 1 p 9) ning riigisaladuse kaitset kajastav teave (§ 35 lg 1 p 3¹) ei aegu 5+5 aastaga, st kaitsevajadus jääb püsima ka pärast juurdepääsupiirangu pikendamist, kuid seadus ei võimalda seda üle 10 aasta pikendada. Alati ei sisalda sellised dokumendid isikuandmeid, vaid tehnoloogilisi ja riigisaladuse kaitsega seotud turbekorraldust, mille kasutusvajadus ja kaitsmisvajadus pole muutunud. Seetõttu teeme ettepaneku võimaldada kehtestada neis punktides juurdepääsupiirangut kuni 30 aastat, kuna nii teave tehniliste lahenduste, turvakorralduse kui ka turvanõrkuste (sh intsidentide ülevaated ja järelevalve dokumendid) võivad vajada kaitset enam kui 10 aastat.

Lisaks turvaorganisatsiooni puudutavale teabele tuleb kaitsta ka muud salastatud teabega seotud juurdepääsupiiranguga teavet. Näiteks koostoimes RSVS § 11 lg 3 tekkivat juurdepääsupiiranguga teavet tuleb kaitsta enam kui 5+5 aastat, sest kaitsmisvajadus ei lõppe 10 aastaga ning juurdepääsupiirangu kehtivus peaks olema koherentne RSVSi salastamistähtajaga.

Samuti ei ole AvTSis selget juurdepääsupiirangu kehtestamise alust, mis võimaldaks kaitsta riigisaladuse töötlemisega kaasnevatel aktidel ning teistel sarnastel dokumentidel kajastuvat teavet. Selliste dokumentide avalikustamine ei ohusta oluliselt riigi julgeolekut, kuid teave kogumis võib anda olulist teavet nii salastatud teabele juurdepääsevate isikute, töödeldavate teabekandjate koguse kui ka teabe töötlemise ja kaitsmise meetmete kohta. Eelnevast tulenevalt teeb Välisministeerium ettepaneku luua AvTsi uus juurdepääsupiirangu alus, mis võimaldaks kaitsta salastatud teabe töötlemisega tekkivaid RSVKKs nimetatud dokumente (hävitamise akt, üleandmis-vastuvõtmisakt, tutvumisleht jne).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Erki Kodar
juriidiliste ja konsulaarküsimuste asekanstler

Marge Maspanov, 637 7407, marge.maspanov@mfa.ee
Tim Kolk, 5474 0916, tim.kolk@mfa.ee
Ivar Leemet, 637 7559, ivar.leemet@mfa.ee