



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kaitseministeerium
info@kaitseministeerium.ee
Sakala 1
15094, Tallinn

Meie 28.09.2026 nr 8-4/7031-1

Avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 1 kohaldamine

Austatud minister

Justiits- ja Digiministeerium soovib juhtida tähelepanu õigustloovate aktide eelnõude avalikustamise kohustusele ning avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lõike 2 punkti 1 kohaldamisele.

Praktikas on esinenud juhtumeid, kus kooskõlastamisele saadetud eelnõudele on jäetud märge „asutusesiseseks kasutamiseks“, tuginedes AvTS § 35 lg 2 p-le 1. Meie hinnangul ei ole selline käsitlus kooskõlas avaliku teabe seaduse eesmärgi ega sätte sisuga.

AvTS § 28 lg 1 punktide 15 ja 16 kohaselt tuleb ministeeriumides valminud seaduste ja Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud koos seletuskirjadega avalikustada nende kooskõlastamiseks saatmisel ja Vabariigi Valitsusele esitamisel ning ministri määruste eelnõud koos seletuskirjadega enne nende vastuvõtmiseks esitamist.

AvTS § 35 lg 2 p 1 võimaldab tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks õigustloovate aktide eelnõud enne nende kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist. Tegemist on sättega, mille eesmärk on tagada eelnõu ettevalmistamise ajal ametkonna töörahu. Samas tuleb juurdepääsupiiranguid võimaldavaid norme tõlgendada kitsendavalt, lähtudes avalikkuse põhimõttest.

Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et AvTS § 35 lg 2 p 1 annab asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud (AK) teabeks tunnistamiseks kaks alternatiivi (kooskõlastamiseks saatmine või vastuvõtmiseks esitamine), kuid need ei ole samaväärsed alternatiivid. Teabe avalikkuse põhimõttest tulenevalt tuleb juurdepääsupiirangut võimaldavaid sätteid tõlgendada kitsendavalt. Antud juhul tähendab see, et õiguslik alus eelnõude AK teabena käsitlemiseks langeb ära ühe või teise alternatiivi realiseerumisel, olenevalt sellest, kumb neist realiseerub varem. AvTS § 35 lg 2 p 1 teine alternatiiv „vastuvõtmiseks esitamiseni“ on kohaldatav olukorras, kus ministri määruse eelnõul ei ole puutumust teiste ministeeriumide valitsemisalaga ega puuduta haldusväliste isikute õigusi ega kohustusi. Sellisel juhul ministri määrust kooskõlastamisele ei saadeta ning eelnõu ja seletuskiri tuleb vastavalt AvTS § 28 lg 1 p 16 avalikustada enne nende vastuvõtmiseks esitamist. Juhul kui ministri määruse eelnõus nähakse ette kohustusi teistele ministeeriumidele või kui esitatakse eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid, siis tuleb eelnõu vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lg 1 saata asjaomastele ministeeriumidele kooskõlastamiseks ning AK märge tuleb eelnõult ja seletuskirjalt eemaldada enne kooskõlastamiseks saatmist. Sellekohase tõlgendusega on nõustunud ka Andmekaitse Inspeksioon (vt selle kohta Andmekaitse Inspeksioonilt Justiits- ja Digiministeeriumile saadetud kiri, mis on registreeritud JDM dokumendiregistris 15.09.26 numbri all 8-4/6577-1).

Eelnevast tulenevalt ei ole võimalik käsitada kooskõlastamisele saadetud eelnõu ja selle seletuskirja jätkuvalt asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabena. Õigusloomeprotsessi läbipaistvus eeldab, et kooskõlastusringile saadetud eelnõud on avalikud ning huvirühmadel ja avalikkusel on võimalik nendega tutvuda.

Palume edaspidi õigustloovate aktide eelnõude koostööstamisele saatmisel eemaldada dokumentidelt asutusesisese kasutamise märged ning tagada eelnõude avalikustamine koostööstas avaliku teabe seadusega.

Lugupidamisega

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

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