



Õiguskantsler

Tallinna Vangla  
Magasini 35  
10138, Tallinn

Teie 15.06.2015 nr

Meie 27.07.2015 nr 6-1/150883/1503283

## **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta**

[---]

Pöördusite õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas põhiseaduse ja seadustega on kooskõlas olukord, kus Vabariigi Valitsuse ja ministrite määruste eelnõude seletuskirjad ei ole isikutele piiramatult kättesaadavad.

Käesolevas asjas on oluline eristada eelnõude seletuskirjade kättesaadavust üldjuhul ja eelnõude seletuskirjade kättesaadavust kitsamatele isikugruppidele. Õiguskantslerile teadaolevalt olete Te kinnipidamiskohas viibiv isik ning olete avalduse esitanud konkreetselt enda õiguste ja vabaduste tagamiseks.

Üldjuhul on määruste eelnõude seletuskirjad igäühele vabalt kättesaadavad internetis. Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 28 lg 1 p 15 ja p 16 ning AvTS § 29 lg 1 kohustavad ministeeriume avalikustama internetis nende poolt välja töötatud määruse eelnõude tekstid koos seletuskirjadega. Praktikas avalikustatakse eelnõude tekstid koos seletuskirjadega ühtsel veebileheküljel <http://eelvoud.valitsus.ee/>, kus on kättesaadavad seletuskirjad alates 2000. aastast menetletud eelnõude kohta. Varem (enne avaliku teabe seaduse jõustumist) menetletud eelnõude seletuskirjad on kättesaadavad teabenõude alusel vastavalt AvTS-i 3. peatükis sätestatule.

Kinni peetava isiku juurdepääs internetile on vangistusseaduse § 31<sup>1</sup> alusel piiratud ning juurdepääs eelnõude infosüsteemile puudub. Seega on kinni peetava isiku võimalused võrreldes vabaduses viibivate isikutega õigusaktide seletuskirjadele juurdepääsemiseks piiratumad ning sisuliselt ainus võimalus eelnõude seletuskirjade terviktekstidega tutvumiseks on nende väljanõudmine teabenõude korras AvTS-i alusel. Seejuures tuleb teabenõudjal paber kandjal koopia valmistamisel AvTS § 25 lg 2 alusel tasuda 0,19 eurot iga lehekülje eest alates 21. leheküljest.

Põhiseaduse § 44 lõikest 1 tuleneb igäühe õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Sama paragrahvi lõige 2 kohustab riigiasutusi, kohalikke omavalitusi ja nende ametiisikuid andma seaduses sätestatud korras Eesti kodanikule tema nõudmisel informatsiooni oma tegevuse kohta välja arvatud teatud kategooriatesse kuuluv teave.

Eelkirjeldatud piirangud võivad riivata kinni peetava isiku mõlemat nimetatud õigust, sest nad piiravad ühelt poolt nii võimalust saada avaliku eelnõude andmebaasi kaudu levitatavaid õigusaktide seletuskirju, kuid teisalt piiravad AvTS-is sätestatud teabenõude esitamise korra ja tasu maksmise kohustuse kaudu ka kinnipeetava võimalust saada teavet teabenõude korras.

Õiguskantsler leiab Riigikohtu üldkogu poolt 7.12.2009 asjas nr 3-3-1-5-09 tehtud otsusele tuginedes, et kinni peetava isiku võimaluse piiramine pääseda eelnõude seletuskirjadele ligi interneti vahendusel on õigustatav vajadusega tagada vangistuse eesmärkide eelluviimine ja ühiskonna turvalisus. Kuna Riigikohus tunnistas nimetatud otsuses proportsionaalseks ja põhiseadusega kooskõlas olevaks kinnipeetavatele isikutele juurdepääsu piiramise seaduseelnõude menetlemist puudutavatele materjalidele internetileheküljel [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee), siis on sama järeldus õiguskantsleri arvates laiendatav ka määruste eelnõude ja seletuskirjadega tutvumise võimalusele internetis.

Mis puudutab AvTS-ist tulenevaid piiranguid määruste eelnõude saamisele teabenõude korras, leiab õiguskantsler, et kinni peetav isik ei ole siin asetatud oluliselt erinevasse positsiooni võrreldes vabaduses viibiva isiku võimalusega neile materjalidele ligi pääseda.

Tasu nõudmine koopia valmistamisel AvTS § 25 lg 2 alusel on põhjendatav vajadusega tagada avalike varaliste vahendite säästlik kasutamine (menetlusökoonomia) ja piirata isikuid teabe liialt kergekäelisel ja suuremahulisel nõudmisel olukorras, kus see vajab riigilt olulist ressursikulu.

Piirangu proportsionaalsuse hindamisel tuleb arvestada järgimisi asjaolusid.

Esiteks õigustloova akti (nii seaduse kui määruse) eelnõu seletuskirja olemust ja selle võimalikku tähendust isiku õiguste kaitsmise seisukohast.

Eelnõu seletuskiri ei ole osa õigusaktist, ei evi õigusaktile omast õiguslikku jõudu ega oma ka ametlikku tähendust kehtiva õigusakti selgitamisel. Kuigi eelnõu seletuskiri on kahtlemata allikaks, millest on võimalik saada teavet eelnõu sisu ja selle väljatöötajate kavatsuste kohta, ei ole sellel eristaatust võrreldes muude õigusakti analüüsivate materjalide ja õiguskirjandusega. Seletuskiri ei ole seaduse või määruse ainuvõimalik ja ainuõige selgitus.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja<sup>1</sup> §-st 63 järelduvalt on Vabariigi Valitsuse või ministri määruse eelnõu seletuskirjal tähendus eelkõige eelnõu volitusnormile vastavuse, põhiseisukohtade ja määruse vastuvõtmisega kaasnevate muudatuste hindamisel eelnõu kooskõlastamise ja selle määruse andmiseks pädevale organile esitamise protsessis.

Erinevalt õigustloova akti enda avalikustamise kohustusest (PS § 3 lõige 3 lause 2) ei sea põhiseadus eelnõu seletuskirja avalikustamist õigusakti kehtivuse või täitmise kohustuslikkuse eeltingimuseks.<sup>2</sup>

Teiseks on teabenõudjal AvTS § 26 punkti 3 alusel võimalik taotleda enda vabastamist teabe nõudmisega kaasnevate kulude kandmisest, kui teave on vajalik tema õiguste ja vabaduste teostamiseks või kohustuste täitmiseks ja tal ei ole majanduslikke võimalusi kulude katmiseks. Samuti võib teabevaldaja AvTS § 26 p 1 alusel vabastada isiku vabastada kulude tasumisest, kui nende sissenõudmine pole majanduslikult otstarbekas.

Kolmandaks on isikul (sh kinnipidamiskohas viibival isikul) õigusakti sisust õigeks arusaamiseks võimalik kasutada muid teabe saamise viise, nt pöörduda õigusakti väljatöötanud asutuse poole selgitustaotlusega. Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 3 kohaselt annab riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus

<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“.

<sup>2</sup> Et põhiseadust on samal viisil mõistnud ka seadusandja, seda kinnitab Riigi Teataja seaduse § 5, mille kohaselt võib Riigi Teatajas avalikustada ka eelnõude seletuskirja ja muud menetlusteavet, kuid see pole kohustuslik.

tasuta selgitusi tema poolt väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta.

Kokkuvõttes on eelnõude seletuskirjadele teabenõude korras juurdepääsu saamisele seatud piirangute intensiivsus õiguskantsleri arvates suhteliselt vähene ning tegemist on teabenõudja õiguste proportsionaalse piiranguga.

**Eelnevat arvesse võttes on õiguskantsler seisukohal, et kinni peetava isiku õiguste avaliku teabe seadusest ja vangistusseadusest tulenevad piirangud Vabariigi Valitsuse ja ministrite määruste eelnõude seletuskirjadele ligipääsemisel ei ole Teie pöördumises osutatud ulatuses põhiseadusega vastuolus.**

Austusega

Ülle Madise