



## **Andmekaitse Inspektsiooni peadirektori erakorraline ettekanne avaliku teabe seaduse järelevalve probleemidest**

May 26, 2015

Lp Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Kalle Laanet

Lp õiguskantsler Ülle Madise

Lp justiitsminister Urmas Reinsalu

Austatud esimees, õiguskantsler ja minister,

pöördun teie poole Riigikohtu 11.05.2015 otsuse nr 3-3-1-90-14 järelmite asjus.

Palun seda kirja käsitleda Andmekaitse Inspektsiooni juhi erakorralise ettekandena olulise ja kiiret lahendamist vajava probleemi kohta avaliku teabe seaduse (AvTS) § 54 lg 4 alusel.

Riigikohus tegi otsuse Riigikogu Kantselei ja Andmekaitse Inspektsiooni vahelises kohtuasjas. Kohtuasi puudutas Riigikogu komisjonide materjalidele juurdepääsu avaliku teabe seaduse alusel.

Kõrgeima kohtu lõpliku otsuse valguses on ilmne, et neile materjalidele ligipääsu reeglid vajavad seadusandja tähelepanu. Kuna see puudutab Riigikogu töökorraldust, siis hea riigiõigusliku tava kohaselt ei avalda ma täidesaatva riigivõimu esindajana oma arvamust erinevate lahendusvõimaluste suhtes.

Küll aga pean vajalikuks selgitada Riigikohtu lahendi üleüldist mõju avalikule teabele juurdepääsu suhtes ja esitan oma soovitusel.

### **1. Avaliku teabe seaduse ja eriseaduste vahekord**

Avalikule teabele juurdepääsu järelevalve puudutab avaliku sektori asutuste sisuliste ülesannete täitmise tulemusena loodud või saadud teavet.

Selline järelevalve ei võimalda sekkuda põhiseaduslike institutsioonide sisulistesse ülesannetesse (näiteks seadusandlusse või õigusemõistmisse) ega ka teiste avaliku teabe valdajate (sh täitevvõimu asutuste) sisulistesse ülesannetesse.

Konkreetses asjas otsustas kõrgeim kohus, et Riigikogu komisjonidele koosolekute materjalidele juurdepääs on ka pärast nende loomist ja Riigikogu Kantselei valdusse minemist Riigikogu sisuliste ülesannetega seotud. Seetõttu ei kohaldu neile avaliku teabe seadus.

Kohtupraktika käigus on juba välja kujunenud loetelu infoküsimisest, millele tervenisti kohaldub eriseadus, mitte avaliku teabe seadus:

- halduslepingu alusel delegeeritud ülesande täitmisel info vahetamine halduslepingu poolte vahel (kohaldub halduskoostöö seadus);

- volikogu liikme poolt valla- või linnavalitsuselt teabe küsimine (kohaldub kohaliku omavalitsuse korralduse seadus),

- Riigikogu liikme poolt valitsuselt või selle liikmelt teabe küsimine (kohaldub Riigikogu kodu- ja töökorra seadus)

Nüüd on see loetelu täienenud Riigikogu komisjonide koosolekute materjalidega – juurdepääsu neile normib Riigikogu kodu- ja töökorra seadus.

### **2. Riigikogu Kantselei kui teabevaldaja**

Avaliku teabe seadus käsitleb kõiki riigiasutusi avaliku teabe valdajatena (§ 5 lg 1 p 1). Avaliku teabe seadus nimetab Riigikogu Kantseleid nimepidi teabevaldajate seas, kellel on kohustus pidada võrgulehte ja avaldada seal ettenähtud mahus infot (§ 31 lg 1).



On ilmne, et võrgulehe pidamise kohustus on Riigikogu Kantselei tehniline ülesanne, mitte Riigikogu sisuline ülesanne. Seega on selle võrgulehe pidamine selgesti avaliku teabe seaduse kohaldamisalas.

Samuti on ilmne, et avaliku teabe seadus kohaldub Riigikogu Kantselei haldusülesannete käigus loodud teabele (näiteks hangete ja lepingutega seotud dokumentidele).

### **3. Haldusjärelvalve ulatuse täpsustamine**

Korralduseseaduse muutmise ja rakendamise seadusega täiendati Vabariigi Valitsuse seadust haldusjärelvalve sätetega. Sellega eristati riiklikust järelvalvest (mida normib korralduseseadus) haldusjärelvalve – ühe haldusorgani järelvalve teise haldusorgani üle.

Eelnõu seletuskiri viitas haldusorgani definitsioonina haldusmenetluse seadusele (§ 8 lg 1). Selle kohaselt on haldusorganiks avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Ka organid, kes ei ole täitevvõimu organid, võivad täita ülesandeid, mis materiaalses mõttes on haldusülesanded.

Riigikohus sellega ei nõustunud, pidades Riigikogu Kantseleid legislatiivfunktsiooni kandjaks, mitte haldusülesande täitjaks: „Haldusjärelvalvet teostatakse vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 751, mis määratleb haldusjärelvalve kui ühe haldusorgani kontrolli teise haldusorgani üle. Riigikogu Kantselei on küll riigiasutus, kuid Vabariigi Valitsuse seaduse tähenduses ei ole Riigikogu Kantselei käsitatav haldusorganina. Kehtiv õigus ei näe otsesõnu ette riikliku järelvalvet riigiasutuste, sealhulgas Riigikogu Kantselei üle. /.../ Kolleegiumi arvates on selline kontroll võimalik juhul, kui seadusandja oleks Riigikogu ja Riigikogu kantselei sõnaselgelt sellisele kontrollile allutanud. Sellist normi aga pole.” (otsuse punkt 14).

Samuti ei pidanud Riigikohus haldusjärelvalve ulatuse osas erisuseks avaliku teabe seaduse § 45 lg 1 sätet, mille kohaselt inspektsioon teostab riiklikku ja haldusjärelvalvet teabevaldajate (mitte haldusorganite) üle.

Sellega on tekkinud ebaselgus haldusjärelvalve kohaldamise ulatuses. See ei pruugi hõlmata üksnes Riigikogu Kantseleid ega üksnes avaliku teabe täitmise järelvalvet.

### **4. Soovitus haldusjärelvalve ulatuse täpsustamises**

Soovitan Justiitsministeeriumil täpsustada haldusjärelvalve ulatust:

- spetsiifiliselt avaliku teabe järelvalve alal peaks see hõlmama riigiasutustest teabevaldajaid,
- üldplaanis peaks see katma kõiki riigiasutusi, sealhulgas täitevvõimu väliseid asutusi haldusülesannete täitmise piires, puudutamata täitevvõimu väliseid sisuülesandeid. Haldusülesanneteks võime lugeda näiteks asutuse asjaajamise korraldamist. Asutuse asjaajamine hõlmab oma olemuselt nii avalikule teabele juurdepääsu võimaldamist kui ka isikuandmete kaitse korraldamist,
- kõrgeima kohtu otsuse kohaselt haldusjärelvalve ulatuse täpsustamine Riigikogu komisjonide koosolekute materjalidele juurdepääsu ei puuduta, kuna Riigikohus pidas seda legislatiivfunktsiooniks.

21. mai 21015

Lugupidamisega

/digitaalselt alla kirjutanud/

Viljar Peep

peadirektor

#### **Allikas URL:**

<https://www.aki.ee/et/andmekaitse-inspektsiooni-peadirektori-erakorraline-ettekanne-avaliku-teabe-seaduse-jarelevalve>