

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaal- ja haridusteaduskond  
Ühiskonnateaduste Instituut  
Info- ja dokumendihalduse õppekava

Birgit Aitsam

**JUURDEPÄÄSUPIIRANGUTE SEADMINE  
DOKUMENTIDELE MINISTEERIUMITE AVALIKES  
DOKUMENDIREGISTRITES**

Lõputöö

Juhendaja: Halliki Harro-Loit

Konsultant: Lea Baumann

Kaitsmisele lubatud:

Tartu 2015

# SISUKORD

<b>KASUTATUD LÜHENDID .....</b>	<b>5</b>
<b>SISSEJUHATUS.....</b>	<b>7</b>
<b>1. INFORMATSIOONIVABADUSE KONTSEPTSIOON JA SELLEST TULENEV JUURDEPÄÄSU RAKENDAMINE .....</b>	<b>10</b>
1.1. Informatsioonivabadus .....	10
1.2. Informatsioonivabaduse regulatsioon.....	11
1.3. Piiranguga teave .....	12
1.4. Juurdepääsupiirangu regulatsioon .....	14
1.5. Juurdepääsupiirangu kehtivuse tähtajad .....	19
1.6. Nõuded dokumendiregistrile .....	20
<b>2. VALIM, UURIMISKÜSIMUSED JA -MEETOD .....</b>	<b>23</b>
<b>3. JUURDEPÄÄSUPIIRANGU ALUSTE TULEMUSED .....</b>	<b>27</b>
3.1. Juurdepääsupiirangu alused Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis .....	27
3.2. Juurdepääsupiirangu alused Justiitsministeeriumi ADRis .....	29
3.3. Juurdepääsupiirangu alused Kaitseministeeriumi ADRis .....	31
3.4. Juurdepääsupiirangu alused Keskkonnaministeeriumi ADRis.....	34
3.5. Juurdepääsupiirangu alused Kultuuriministeeriumi ADRis .....	36
3.6. Juurdepääsupiirangu alused Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ADRis...38	
3.7. Juurdepääsupiirangu alused Põllumajandusministeeriumi ADRis.....	39
3.8. Juurdepääsupiirangu alused Rahandusministeeriumi ADRis.....	42
3.9. Juurdepääsupiirangu alused Siseministeeriumi ADRis.....	43
3.10. Juurdepääsupiirangu alused Sotsiaalministeeriumi ADRis.....	46
3.11. Juurdepääsupiirangu alused Välisministeeriumi ADRis .....	48
<b>4. JUURDEPÄÄSUPIIRANGU TÄHTAEGADE TULEMUSED.....</b>	<b>50</b>
4.1. Juurdepääsupiirangu tähtajad Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis.....	50

4.2.	Juurdepääsupiirangu tähtajad Justiitsministeeriumi ADRis .....	51
4.3.	Juurdepääsupiirangu tähtajad Kaitseministeeriumi ADRis.....	53
4.4.	Juurdepääsupiirangu tähtajad Keskkonnaministeeriumi ADRis .....	54
4.5.	Juurdepääsupiirangu tähtajad Kultuuriministeeriumi ADRis.....	56
4.6.	Juurdepääsupiirangu tähtajad Põllumajandusministeeriumis ADRis.....	57
4.7.	Juurdepääsupiirangu tähtajad Rahandusministeeriumi ADRis .....	58
4.8.	Juurdepääsupiirangu tähtajad Siseministeeriumi ADRis .....	59
4.9.	Juurdepääsupiirangu tähtajad Sotsiaalministeeriumi ADRis .....	61
4.10.	Juurdepääsupiirangu tähtajad Välisministeeriumi ADRis.....	62
<b>5.</b>	<b>ANALÜÜS.....</b>	<b>64</b>
5.1.	Juurdepääsupiirangu aluste analüüs .....	64
5.2.	Juurdepääsupiirangu tähtaegade analüüs.....	65
<b>6.</b>	<b>JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD .....</b>	<b>67</b>
	<b>KOKKUVÕTE .....</b>	<b>68</b>
	<b>SUMMARY .....</b>	<b>70</b>
	<b>KASUTATUD KIRJANDUS.....</b>	<b>73</b>
	LISA 1. Teabe asutusesiseseks tunnistamise alused .....	77
	LISA 2. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis.....	79
	LISA 3. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis .....	80
	LISA 4. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Justiitsministeeriumi ADRis .....	81
	LISA 5. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Justiitsministeeriumi ADRis.....	82
	LISA 6. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Kaitseministeeriumi ADRis.....	83
	LISA 7. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Kaitseministeeriumi ADRis.....	84
	LISA 8. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Keskkonnaministeeriumi ADRis .....	85

LISA 9. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Keskkonnaministeeriumi ADRis.....	86
LISA 10. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Kultuuriministeeriumi ADRis.....	87
LISA 11. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Kultuuriministeeriumi ADRis .....	88
LISA 12. Ühe juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Põllumajandusministeeriumi ADRis .....	89
LISA 13. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Põllumajandusministeeriumi ADRis .....	90
LISA 14. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Rahandusministeeriumi ADRis .....	91
LISA 15. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Rahandusministeeriumi ADRis .....	92
LISA 16. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Siseministeeriumi ADRis.....	93
LISA 17. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Siseministeeriumi ADRis .....	94
LISA 18. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Sotsiaalministeeriumi ADRis .....	96
LISA 19. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Sotsiaalministeeriumi ADRis .....	97
LISA 20. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Välisministeeriumi ADRis.....	98
LISA 21. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtjad Välisministeeriumi ADRis .....	99

## **KASUTATUD LÜHENDID**

ADR – avalik dokumendiregister

AKI – Andmekaitse Inspeksiooni

AudS – audiitortegevuse seadus

AutÕS – autoriõiguse seadus

AvTS – avaliku teabe seadus

AÜA – asjaajamiskorra ühtsed alused

ELÜPS – Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus

EKI – Eesti Keele Instituut

HMS – haldusmenetluse seadus

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

IKS – isikuandmete kaitse seadus

KAS – krediitiasutuste seadus

KLS – kollektiivlepingu seadus

KTKS – kalandusturu korraldamise seaduse

LKS – looduskaitse seadus

KonkS – konkurentsiseadus

MKS – maksukorralduse seadus

STS2007\_2013 – perioodi 2007 – 2003 struktuuritoetuste seadus

STS – struktuuritoetuste seadus

PPVS – politsei ja piirivalve seadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RavS – ravimiseadus

RHS – riigihangete seadus

RStS – riikliku statistika seadus

RSVS – riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus

TeenMS – teenetemärkide seadus

TLS – töölepingu seadus

TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadustik

TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

VäTS – välisteenistuse seadus

ÕKS – õiguskantsleri seadus

## SISSEJUHATUS

Tänapäeva infoühiskonnas on avalikkusele informatsiooni kättesaamise võimalused mitmekesised. Paber kandjal teavikute kõrvale on tekkinud kõikvõimalikud e-teenused – e-raamatud, e-ajakirjad, e-ajalehed, andmebaasid jms. Erinevate andmekandjate olemasolu tagab ulatuslikuma juurdepääsu teabele. Enne teabe avalikustamist tuleb kaalutleda ning analüüsida, kas see on õigustatud ning mis võivad olla tagajärjedeks ning ega sellega riivata kolmandate huve.

Lõputöös keskendutakse Vabariigi Valitsuse määrusest AÜA § 28 lg 2 p 11 tulenevale avaliku dokumendiregistri kaudu avalikke ülesandeid täitvate asutuste juurdepääsupiirangu kehtestamise aja, aluse, tähtaja registrisse kandmise kohustuse uurimisele. Kuna avalikke ülesandeid täitvad asutused töötlevad igapäevaselt nii juurdepääsupiiranguta kui juurdepääsupiiranguga teavet, siis peaksid nende juurdepääsupiirangu seadmise oskused olema kõigil neil asutustel heal tasemel, kuid olles tutvunud erinevate AKI seirete analüüsidega, on autor arvamisel, et piirangute seadmisel ollakse kimbatuses.

Lõputöö uurimisprobleemiks on, kuidas tõlgendada Eesti ministriumid – 1) Haridus- ja Teadusministeeriumi, 2) Justiitsministeeriumi, 3) Kaitseministeeriumi, 4) Keskkonnaministeeriumi, 5) Kultuuriministeeriumi, 6) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, 7) Põllumajandusministeeriumi, 9) Siseministeeriumi, 10) Sotsiaalministeeriumi ja 11) Välisministeeriumi<sup>1</sup> – juurdepääsupiirangute seadmist käsitlevaid õigusakte. Riik on võtnud endale teavitamise kohustuse ning kehtestanud riigiasutustele veebilehtede pidamise kohustuse.<sup>2</sup> Kuna AÜA § 23 lg 1 kohustab omakorda avalikke ülesandeid

---

<sup>1</sup> VVS (RT I, 19.03.2015, 69) § 45. Kasutatud 01.04.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015069>

<sup>2</sup> Tikk, E. Nõmper, A. (2007). *Informatsioon ja õigus*. Tallinn., lk 115

täitvaid asutusi võimaldama dokumendiregistrile juurdepääs veebilehe kaudu, otsib autor vastust uurimisküsimusele, milliseid juurdepääsupiirangu aluseid ning piirangu tähtaegu kehtestavad Eesti ministeeriumid dokumentidele ADRide põhjal.

Nimetatud küsimusele vastamiseks on autor sõnastanud järgmised küsimused:

- 1) milliseid juurdepääsupiirangu aluseid on valitakse;
- 2) kas juurdepääsupiirangu alused on välja toodud;
- 3) milliseid juurdepääsupiirangu kehtivuse tähtaegu määravad ministeeriumid.

Varasemalt on teiste poolt uuritud dokumendiregistrite vastavust AvTSi nõuetele ja dokumentide avalikustamise ulatust avalikes dokumendiregistris, aga juurdepääsupiirangute kasutamist dokumendiliikide kaupa mitte. Küll aga viis AKI läbi juurdepääsupiirangute seire, mille kokkuvõtte avalikustati 18.02.2014. Inspeksioon tõi välja, et dokumentide juurdepääsu piiramises valitseb segadus.<sup>3</sup> Metoodika kujundamisel lähtus autor 2014. aastal koostatud seminaritööst.<sup>4</sup>

Küsimustele vastuste leidmiseks viib autor läbi uuringu, milles analüüsib Eesti ministeeriumite veebilehtedel avalikustatud dokumendiregistris 2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevate dokumentide juurdepääsupiirangu aluseid ja neile kehtestatud juurdepääsupiirangute tähtaegu.

Andmeid juurdepääsupiirangu tähtaegade kohta koguti ajavahemikul 21.12.2014 – 15.02.2015 ministeeriumite ADRidest päringuid sooritades. Tulemused kanti *Microsoft Excel*'isse. Analüüsitulemuste esitamiseks kasutatakse tabeleid ja tulpdiagramme. Uurimuses kasutatakse meetoditest vaatlust ja andmeanalüüsi.

Lõputöö on jagatud kuueks peatükiks. Esimeses peatükis käsitletakse infovabadust ja sellest tulenevalt nii infole juurdepääsu kui juurdepääsupiiranguid ning konfidentsiaalse informatsiooni mõistet. Teises peatükis kirjeldatakse uurimuse metoodikat. Kolmandas peatükis esitatakse ministeeriumite ADRidest juurdepääsupiirangu aluste kohta kogutud andmete tulemused ning

---

<sup>3</sup> AKI. (18.02.2014). (KUKU) AKI peadirektor tutvustas avaliku teabe juurdepääsupiirangute seire tulemusi. Kasutatud 26.03.2015 <http://www.aki.ee/et/uudised/meediakajastus/kuku-aki-peadirektor-tutvustas-avaliku-teabe-juurdepaasupiirangute-seire>

<sup>4</sup> Aitsam, B. (2014). *Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi dokumendiregistris*. Seminaritöö. Tartu Ülikool.

neljandas ministeeriumite ADRidest juurdepääsupiirangu tähtaegade tulemused. Viiendas peatükis esitatakse ministeeriume võrdlev analüüs ning kuues järelused ja ettepanekud.

Uurimus annab ülevaate avaliku võimu teostajate kasutatavatest juurdepääsupiirangu alustest ning piirangute kehtivuse tähtaegadest ehk ministeeriumite seaduste tõlgenduspraktikast. Antud uurimus võib leida kasutust AKI monitooringute osana, mille põhjal viia läbi järelevalvetoiminguid AvTSi täitmise üle.

# 1. INFORMATSIOONIVABADUSE KONTSEPTSIOON JA SELLEST TULENEV JUURDEPÄÄSU RAKENDAMINE

Esimeses peatükis käsitletakse infovabadust ja sellest tulenevalt nii infole juurdepääsu kui juurdepääsupiiranguid ning konfidentsiaalse informatsiooni mõistet.

## 1.1. Informatsioonivabadus

Informatsiooni- ehk teabevabadus on ajalooliselt suhteliselt noor õigus ning tekkinud nüüdisaegses infoühiskonnas.<sup>5</sup> Kuigi informatsioonivabadusega seotud õigusaktide jõustumine sai alguse alles 1960ndatel, peetakse 1766. aasta Rootsi pressivabaduse seadust ses osas vanimaks.<sup>6</sup> Varasemalt käsitleti seda õigust sõnavabaduse osana. Hilisemad õigusaktid räägivad aga juba õigusest informatsioonile.<sup>7</sup> Informatsioonivabaduse aluseks on isiku õigus saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni.<sup>8</sup>

Infovabadus eeldab õigust teada ja vastavalt ka saada informatsiooni (tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 44), seda hinnata ja oma arusaamiste kohaselt levitada (tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 45). Kuid seda õigust tuleb tõlgendada seonduvalt sõnavabaduse vajaduse ja teostamisega, selle kontekstis. Õigus saada informatsiooni ei pruugi üldse olla seotud sooviga end väljendada. See võib olla eelduseks paljude teiste põhiõiguste ja -vabaduste takistuseta teostamisele. Seega on õigus informatsioonile iseseisev põhiõigus.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Tallinn., lk 538

<sup>6</sup> Abioye, Abiola. (2010). *Confidentiality and Protection of Official Records in the Freedom of Information Era: Nigeria's Situation.*, lk 33

<sup>7</sup> Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Tallinn., lk 538

<sup>8</sup> Oone, K. (2002). *Teabeõigus*. Tallinn., lk 28

<sup>9</sup> Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Tallinn., lk 538

## 1.2. Informatsioonivabaduse regulatsioon

Nagu eeltoodust selgus, tuleneb informatsiooniõigus esmalt **põhiseadusega**. PS § 44 annab igapäevasele õiguse vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Sisuliselt saab üldiselt kasutamiseks levitatava informatsiooni all rääkida avalikustatud teabest.<sup>10</sup> Lisaks kohustab § 44 riigiasutusi, kohalike omavalitsusi ja nende ametiisikud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed.

Informatsiooniõigusega seotud sõnavabaduse printsiip sisaldub põhiseaduse § 45, mille kohaselt on igapäevasele õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides.<sup>11</sup>

Põhiseadusega sätestatud informatsioonivabaduse tagamise kohustus on reguleeritud ka **avaliku teabe seadusega**.<sup>12</sup> Seaduse eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igapäevase juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.<sup>13</sup>

Informatsiooniõigus võib olla piiratud teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks või riigi huvidest lähtuvalt. Isiku privaatsuse kaitse seoses tema kohta käivate andmetega on Eesti Vabariigis reguleeritud eelkõige **isikuandmete kaitse seadusega**. Nimetatud seadus on suunatud isiku põhiõiguste ja vabaduste kaitsmisele isikuandmete töötlemisel, arvestades isiku õigusega vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat teavet.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> PS Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. (2012) Paragrahv 44. Kasutatud 03.05.2015 <http://www.pohiseadus.ee/pg-44>

<sup>11</sup> PS (RT I, 27.04.2011, 2) § 45. Kasutatud 03.05.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002>

<sup>12</sup> AKI. (2001). Aastaettekanne., lk 1

<sup>13</sup> AvTS (RT I, 12.07.2014, 33) § 1. Kasutatud 02.05.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014033>

<sup>14</sup> AKI. (2001). Aastaettekanne., lk 1

Kuna Euroopa Liitu asutamisega võeti vastu põhiseaduse täiendamise seaduse, on Eesti õigussüsteemi osaks ka Euroopa Liidu õigus. Igaühe õiguse sõna- ja teabevabadusele on välja toodud **Euroopa Liidu põhiõiguste harta** artiklis 11 p 1 ning **ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni** artiklis 19.

### 1.3. Piiranguga teave

Üldsuse õigus juurdepääsuks avalike ülesandeid täitvate asutuste dokumentidele on antud selleks, et tagada otsustamisprotsesside läbipaistvus. Lisaks on eesmärk võimaldada avalikkusel kontrollida avalike ülesannete täitmist ning tugevdada üldsuse usaldust avalike ülesandeid täitvate asutuste vastu. Neid eesmärke saab saavutada siis, kui antakse võimalikult ulatuslik juurdepääs teabele. Seetõttu peaks teabevaldajad keelduma võimaldamast juurdepääsu oma dokumentidele üksnes siis, kui see on hädavajalik. Samas on oluline, et informatsioon oleks vajadusel kaitstud. Näiteks siis kui on vaja kaitsta konfidentsiaalsust.<sup>15</sup> Erinevad seadused panevadki ametnikele saladuse hoidmise kohustuse (näiteks RavS § 101 lg 3). Selliste sätete alusel oleks võimalik sisuliselt kogu asutuse valduses olevatele dokumentidele piirangud kehtestada. Kuid sel juhul ei ole tagatud otsustamisprotsesside läbipaistvus. Samuti pole sel juhul arusaadav, millisele teabele tegelikult juurdepääsu piiratakse. Seega peab olema piirangu kehtestamiseks seaduses selgesõnaline volitusnorm.<sup>16</sup> On vaja leida tasakaal läbipaistvuse ja konfidentsiaalsuse vahel.

Konfidentsiaalsuse mõiste on erinevates kasutustes defineeritud erinevalt. Konfidentsiaalne on teave, mille töödaja annab usaldusisikule selgelt konfidentsiaalsena.<sup>17</sup> Konfidentsiaalne tähendab usalduslik.<sup>18</sup> Kuid sellele sõnale on omistatud ka salajane tähendus, neid peetakse sünonüümideks.<sup>19</sup> Riigikohus defineerib oma kohtulahendis konfidentsiaalset teavet kui terviklikku informatsiooni ettevõtja klientide ja nendega seotud hinnastrateegia kohta.<sup>20</sup> Teave,

<sup>15</sup> Jung, H. Lenaerts, K. (05.03.1997). *Euroopa Ühenduste esimese astme kohtu otsus*. Luxembourg.

<sup>16</sup> AKI. (18.02.2014). *Juurdepääsupiirangute seire kokkuvõte*. Kasutatud 04.03.2015 <http://www.aki.ee/et/juurdepaasupiirangute-seire-kokkuvote>

<sup>17</sup> Parmakson, P. *Avaliku teabe taksonoomia*. Kasutatud 17.05.2015 <http://infosysteemid.blogspot.com/2013/11/avaliku-teabe-taksonoomia.html>

<sup>18</sup> EKI. *Eesti keele seletav sõnaraamat*. Kasutatud 07.05.2015 <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=konfidentsiaalne&F=M>

<sup>19</sup> Gilotta, S. (2012). *Disclosure in Securities Markets and the Firm's Need for Confidentiality: Theoretical Framework and Regulatory Analysis.*, lk 48

<sup>20</sup> Riigi Teataja. (01.01.2009). *OÜ Powertransport vs Horeca Service OÜ*. Kasutatud 05.05.2015 [https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi\\_analyys/2632](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi_analyys/2632)

mida soovitakse hoida konfidentsiaalsena, võib olla oskusteave, ideed, andmebaaside sisu, isikuandmed, arvutiprogrammi lähtekood jms.<sup>21</sup>

Iga ametnik vastutab talle töökohustuste täitmisel teatavaks saanud riigi- ja ärisaladuse, asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe, isikuandmete ning muu info konfidentsiaalsuse, juurdepääsupiiranguga teabe isetu kasutamise eest. Konfidentsiaalse teabe kuritarvitamine on konfidentsiaalse teabe kasutamine, kui vastavad andmed on saadud seadusevastaselt. Konkurendi töötaja või esindaja ärakasutamine on aga tema mõjutamine tegutsema mõjutaja või kolmanda isiku huvides.<sup>22</sup>

Võiks arvata, et konfidentsiaalse teabe vastandiks on avalik teave, mis on 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.<sup>23</sup> Kuid tegelikult ei tähenda, et sellise teabe lugemisõigus on kõigil. Avalik teave võib olla teave, millele juurdepääs ei ole piiratud, kuid see võib olla ka teave, millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud.<sup>24</sup> Esimest nimetatakse üldiseks kasutamiseks mõeldud teabeks ning teisele on antud ka asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe tähendus.

Kuna andmekandja võib sisaldada nii avaldamisele kuuluvat kui mittekuuluvat teavet, kohustab AvTS § 38 lg 2 teabeavaldajat eristama iga dokumendi puhul piiranguga teavet avalikust teabest ning tagama juurdepääsu sellele osale teabest, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Kui avalikust registrist ei nähtu, et tegu on osalise piiranguga dokumendiga, siis võib selle sisust huvitatud isik välistada võimaluse nõuda selle dokumendi väljastamist teabenõude korras. Lisaks sellele, et absoluutse piirangu seadmine dokumendile võib osutada kodanikku eksitavaks, viib see ka olukorrani, kus jääb täitmata informatsioonivabaduse edendamise vajadusest tulenev nõue avaldada dokumendiregistri kaudu üldsusele huvipakkuvat teavet.<sup>25</sup> Seega peab olema ligipääs

---

<sup>21</sup> Öunapuu, T. (2014). *Intellektuaalne omand ja andmekaitse.*, lk 28

<sup>22</sup> *KonkS* (RT I, 30.12.2014, 15) § 52 lg 1, lg 2. Kasutatud 12.05.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122014015>

<sup>23</sup> *AvTS* (RT I, 12.07.2014, 33) § 3 lg 1. Kasutatud 02.05.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014033>

<sup>24</sup> *Ibid.*, § 34 lg 1.

<sup>25</sup> Sokolova, A. (2011) *Infovabadus ja isikuandmete kaitse ministeeriumide avalike dokumendiregistrite näitel.* Magistritöö. Tallinn., lk 32

dokumendis sisalduvale avalikule teabel võimalik teabenõude esitamisega.<sup>26</sup> Sarja piirangu korral tuleb AK-märke juures või dokumendiregistri kasutusjuhendis selgitada, et märke ei sega teabenõude esitamist.<sup>27</sup>

Seda, kas määratav/määratud juurdepääsupiirang ikka on alati õigustatud, tuleb kaalutleda. HMS § 4 kohaselt on kaalutusõigus haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsuste vahel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituste piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.<sup>28</sup> Sellest tulenevalt peab piirangu kehtestama siiski igale dokumendile eraldi, mitte dokumentide kogumile. Kuigi AvTS § 41 lg 11 annab loa asutuse juhile kehtestada dokumentide loetelus sarjad, milles sisalduvatele dokumentidele võib juurdepääsupiirangud kehtestada, märkides ära aluse, on AKI seisukohal, et kui piiranguga sarjas on märkimisväärne hulk dokumente, mis tegelikult piirangut ei sisalda, siis ei ole sarjapiirangu kasutamine põhjendatud, kuna see annab teabe otsijale ebaõiget informatsiooni.<sup>29</sup>

#### 1.4. Juurdepääsupiirangu regulatsioon

Piiranguid andmete väljastamisele seavad erinevad Eesti seadused, rahvusvahelised lepingud ja Euroopa Liidu dokumendid.

**Eesti Vabariigi põhiseaduse** § 44 kohaselt võib andmeid pärida riigi- ja kohaliku omavalitsuse organi tegevuse kohta. Väljastamisele ei kuulu andmed mitte üksnes võimuorgani seadusest või muust õigusaktist tulenevate ülesannetega seonduvalt, vaid ka sellise tegevuse kohta, mis ei ole otseselt sellele organile pandud ülesannetega seotud, ent millega vastav organ siiski tegeleb (nt andmed haldusorgani funktsioneerimisega seotud eraõigusliku tegevuse kohta vmt).<sup>30</sup>

<sup>26</sup> AvTS (RT I, 12.07.2014, 33) § 38 lg 2. Kasutatud 22.04.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014033>

<sup>27</sup> AKI (2014). *Avaliku teabe seaduse täitmise seire*. Tallinn., lk 2

<sup>28</sup> HMS (RT I, 23.02.2011, 8) § 4 lg 2. Kasutatud 13.05.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008>

<sup>29</sup> AKI. (09.02.2015). *Dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamise otsustab asutuse juht*. Kasutatud 13.05.2015 <http://www.aki.ee/et/dokumendile-juurdepaasupiirangu-kehtestamise-otsustab-asutuse-juht>

<sup>30</sup> PS Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. (2012). *Paragrahv 44*. Kasutatud 03.05.2015 <http://www.pohiseadus.ee/pg-44>

**Avaliku teabe seaduse** kohaselt on teabevaldajal kohustus teabele juurdepääsu piirata juhul, kui see kahjustaks avalikku huvi või tooks kaasa eraelu puutumatuse rikkumise (ammendav loetelu AvTS § 35 lg 1). Samas jäetakse teabevaldajale võimalus kehtestada täiendavalt juurdepääsupiiranguid AvTS § 35 lõikes 2 sätestatud juhtudel, kui ta peab seda vajalikuks.<sup>31</sup> (vt Lisa 1)

Autorile tundub, et teabevaldajale on jäetud suhteliselt vabad käed tõlgendamaks, mida AvTS § 35 lg-es 1 väljatoodud punktide all silmas peetakse. Näiteks punkt 19 sätestab, et asutusesiseseks kasutamiseks võib tunnistada seaduses sätestatud muu teabe. Kas paragrahv 35 lg 1 p 19 kohustab viitama ka eriseadusele või piisab ainult muule teabele viitamisest, seda AvTS ei reguleeri. Sel juhul võiks punkt 19 varjus paljud dokumendid tunnistada asutusesiseseks, kuid siis jääb infovabaduse põhimõtte rakendamata, mis oli AvTSi väljatöötamise aluseks.

Näiteks ka punktide 5<sup>1</sup> ja 9 tõlgendamine ja rakendamine on olnud erinev. 2015. aastal ei nõustunud peaministri ametiautot rentiv Politsei- ja Piirivalveamet avalikustama uue sõiduki hinda, viidates AvTS paragrahvi 35 lg 1 p 5<sup>1</sup> ja 9 alustele ehk kui teave politsei tegevuse meetodite ja taktika kohta ning teave turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse kohta. Samas neli aastat tagasi andis presidendi kantselei nimetatud teabele üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe tähenduse.<sup>32</sup>

AvTS § 35 lg 1 p 17 kohaselt võib piirata teabekandjale juurdepääsu, kui selle avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Kuna riigi- ja kohaliku omavalitsusasutustel ega nende hallatavatel asutustel ei saa üldjuhul olla ärisaladust, siis asutus ja ta lepingupartner ei saa kokku leppida piirangute rakendamises suuremas mahus, kui näeb ette AvTS. Kuna tegelikult ei ole ärisaladuse legaldefiniitsiooni kirja pandud (KonkSis on küll sõnastatud, mida loetakse ärisaladuseks, kuid see suhteline),<sup>33</sup> on oluline, et ettevõtjad ise määratleks võimalikult täpselt ära, missugune teave on käsitatav ärisaladusena ja teeks selle arusaadavaks ka teistele isikutele, kes saavad teadlikuks vastavast teabest. Samuti oleks mõistlik töötajatest lähtuva riski maandamiseks kehtestada

---

<sup>31</sup> Eesti Ajalehtede Liit. (18.02.2014). *Avaliku teade seaduse eelnõu seletuskiri*. Kasutatud 04.03.2015 <http://www.eall.ee/infovabadus/seletus.html>

<sup>32</sup> Postimees. (22.04.2015). *Politsei hoiab peaministri uue auto hinda saladuses*. Kasutatud 13.05.2015 <http://www.postimees.ee/3165151/politsei-hoiab-peaministri-uu-auto-hinda-saladuses>

<sup>33</sup> AKI. (2010 – 2014). *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. Tallinn., lk 16

näiteks vastavad sisekorra eeskirjad ärisaladuse määratlemise ja sellega ümberkäimise kohta.<sup>34</sup>

AvTS § 4 lg 3 kohaselt peab olema tagatud ka autoriõiguse kaitse. Autoriõigusega seonduvat reguleerib AutÕS, mille §-ide 4 lg 1 ja 7 lg 1 alusel tekib autoriõigus kirjandus-, kunsti- ja teadusteose loomisega. Kuna autorile kuulub ainuõigus lubada või keelata oma teose kasutamist teiste isikute poolt ning saada tulu oma teose sellisest kasutamisest, siis võivad teised isikud autoriõigusega kaitstud teoseid kasutada ainult autori poolt antud loa alusel.<sup>35</sup> Seega kehtib teose suhtes küll autoriõigus, kuid teose kaitstud autoriõigusega ei ole juurdepääsupiirangu aluseks. Selle kohta on koostatud ka vaideotsus, milles AKI jõudis seisukohale, et kuigi hoone põhiprojektide põhijoonised ja rajatiste ehitusprojektide põhijoonised on vaadeldavad arhitektuurse graafikana autoriõiguse seaduse § 4 lõike 3 punkti 14 mõttes ja arhitektuurse graafikateose suhtes kehtib autoriõigus, ei ole teose kaitstud autoriõigusega juurdepääsupiirangu aluseks. Avaliku teabena käsitletav teave ongi sageli kellegi tegevuse originaalne tulemus ja seega teos autoriõiguse mõttes. Küll aga saavad hoone põhiprojektide põhijoonistele ja rajatiste ehitusprojektide kehtida juurdepääsupiirangud, kui põhijoonisel kajastub arhitektuurne lahendus, mis oma originaalsuses võib osutada ärisaladuseks.<sup>36</sup> Juurdepääsupiirangu saab AutÕSist lähtudes seada siis, kui autor ei ole teinud otsust, et see on valmis üldsusele esitamiseks (AutÕS § 12 lg 1 p 6).

Piiranguid andmete väljastamisele seab muuhulgas **isikuandmete kaitse seadus**. Isikuandmed võivad tähendada piiranguid infole juurdepääsu osas kui:

- 1) tegemist on delikaatsete isikuandmetega:
  - a) poliitilisi vaateid, usulisi ja maailmavaatelisi veendumusi kirjeldavad andmed, välja arvatud andmed seadusega ettenähtud korras registreeritud eraõiguslike juriidiliste isikute liikmeks olemise kohta;
  - b) etnilist päritolu ja rassilist kuuluvust kirjeldavad andmed;
  - c) andmed terviseseisundi või puude kohta;
  - d) andmed pärilikkuse informatsiooni kohta;
  - e) biomeetrilised andmed (eelkõige sõrmejälje-, peopesajälje- ja silmaiirisekujutis ning geenandmed);

---

<sup>34</sup> Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda. (04.02.2011). *Seadusandlus: Ärisaladuse kaitsmine algab selle määratlemisest ja lepingus fikseerimisest*. Kasutatud 05.05.2015 <http://www.koda.ee/uudised/teataja-artiklid/seadusandlus-arisaladuse-kaitsmine-algab-selle-maaratlemisest-ja-lepingus-fikseerimisest/>

<sup>35</sup> Eesti Autorite Ühing. *Autoriõigus*. Kasutatud 19.05.2015 <http://www.eau.org/see-on-eau/autorioigus/>

<sup>36</sup> AKI. (03.08.2012). *Vaideotsus avaliku teabe asjas nr 2.1-3/12/926*. Tallinn., lk 7

- f) andmed seksuaalelu kohta;
  - g) andmed ametiühingu liikmelisuse kohta;
  - h) andmed süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise kohta enne avalikku kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse lõpetamist.<sup>37</sup>
- 2) see kahjustaks ülemääraselt andmesubjekti eraelu puutumast:
- a) teave, mis sisaldab perekonnaelu üksikasju kirjeldavaid andmeid;
  - b) teave sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta;
  - c) teave, mis kirjeldab isiku vaimseid või füüsilisi kannatusi;
  - d) isiku kohta seoses maksustamisega kogutud teabe, välja arvatud teabe maksuvõlgnevuste kohta.<sup>38</sup>

**Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus** §-id 6 (välissuhete riigisaladus), 7 (riigikaitse riigisaladus), 8 (korrakaitse riigisaladus), 9 (julgeolekuasutuste riigisaladus), 10 (infrastruktuuri ja teabe kaitse riigisaladus). Riigisaladusel on neli taset. Eesti Vabariigis kaitstakse teabe kaitsevajaduse suurenemise järjekorras riigisaladust järgmistel tasemetel, alates madalamast tasemest: piiratud, konfidentsiaalne, salajane ja täiesti salajane tase.<sup>39</sup> Riigisaladus kas salastatakse ühel eelnimetatud salastatuse tasemel või tunnistatakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

Lisaks nimetatud seadustele leidub palju **eriseadusi**, mis kehtestavad teabele juurdepääsu erikorra. Kui eriseaduses on piirangute kehtestamise erikord, siis tuleb lähtuda eriseadusest.<sup>40</sup> Tulenevalt lõputöö mahust ei tooda välja kõiki seaduse sätteid, kuna peamised alused juurdepääsupiirangute seadmiseks tulenevad ikkagi AvTSist. Seetõttu toob autor välja vaid osa dokumendihaldussüsteemis kasutatavatest alustest, mida ka ministriumid on piirangu alustena kasutanud. Näiteks ei saa kohaldada AvTSi juhul kui:

- a) dokument sisaldab teavet, mida loetakse pangasaladuseks.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> IKS (RT I, 12.07.2014, 51) § 4 lg 2. Kasutatud 05.05.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014051>

<sup>38</sup> AvTS (RT I, 12.07.2014, 33) § 35 lg p 13, 14, 15, 16. Kasutatud 05.05.2014 <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014033>

<sup>39</sup> RSVS (RT I, 06.03.2015, 12) § 5. Kasutatud 05.05.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/106032015012>

<sup>40</sup> AKI. (18.02.2014). *Juurdepääsupiirangute seire kokkuvõte*. Kasutatud 04.03.2015 <http://www.aki.ee/et/juurdepaasupiirangute-seire-kokkuvote>

<sup>41</sup> KAS (RT I, 19.03.2015, 41) § 88 lg 1. Kasutatud 03.04.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015041>

- b) dokument sisaldab teavet, Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitsei, riigipiiri valvamise ja teabeturbe korralduse struktuuri, teenistuskohdade koosseisu ja isikkoosseisu kohta;<sup>42</sup>
- c) kui õiguskantsler leiab, et avaldusele juurdepääsu on vaja piirata isikute õiguste ja vabaduste kaitseks;<sup>43</sup>
- d) dokument sisaldab teavet projekti äriplaani ja tehnoloogiliste lahenduste kohta, taotluse ja projekti hindamise kaasatud isikute isikuandmed ning muid andmeid, mida loetakse ärisaladuseks või mis on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks<sup>44</sup>
- e) dokument sisaldab teavet teenetemärgi andmise ettepaneku kohta;<sup>45</sup>
- f) dokument sisaldab maksukohustuslast puudutavat teavet, sealhulgas kõiki andmekandjaid (otsused, aktid, teated ja muud dokumendid) maksukohustuslase kohta, teavet andmekandjate olemasolu kohta, äri- ja pangasaladust, mida nad teavad seoses maksude tasumise õigsuse kontrollimise, maksu määramise, maksuvõla sissenõudmise, maksuõigusrikkumise asja menetlemise või muude teenistus- või töökohustuste täitmisega.<sup>46</sup>

**Arhiiviseaduse** § 10 lg 3 kohaselt võib Rahvusarhiiv arhivaali kasutamist piirata teabekandja halva füüsilise seisundi tõttu või kui kasutamine võib arhivaali kahjustada, tagades võimaluse korral juurdepääsu arhivaalis sisalduvale teabele. Sama seaduse paragrahvi lg 1 kohaselt on Rahvusarhiivis säilitatavale arhivaalidele juurdepääs vaba, kui sellele ei laiene AvTSis, ISKis, RSVSs või muus seaduses kehtestatud piirangud.

Kuna Eesti õigussüsteemi osaks on ka Euroopa Liidu õigus, on Eesti Vabariigile **Euroopa Liidu dokumendid** siduvad. Seetõttu võib AvTSi asemel kohaldada ka mõnda Euroopa Liidu õigusakti. Näiteks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrust (EÜ) nr 1049/2001 artikkel 4, mille kohaselt tuleb keelata juurdepääsu dokumentidele, mille kahjustaks kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki või mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud.

<sup>42</sup> *PPVS* (RT I, 19.03.2015, 5) § 4 lg 5. Kasutatud 03.04.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/131122014022>

<sup>43</sup> *ÕKS* (RT I, 22.12.2014, 8) § 23 lg 8. Kasutatud 04.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/122122014008>

<sup>44</sup> *STS2007\_2003* (RT I, 15.03.2014, 30) § 25 lg 6. Kasutatud 20.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/115032014030>

<sup>45</sup> *TeenMS* (RT I, 12.07.2014, 137) § 11 lg 5. Kasutatud 04.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014137>

<sup>46</sup> *MKS* (RT I, 17.03.2015, 10) § 26 lg 1. Kasutatud 04.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/123122014020>

Alljärgnevas koondtabelis on välja toodud juurdepääsupiiranguga teabe õiguslikud alused.

**Tabel 1. Juurdepääsupiiranguga teabe õiguslikud alused**

<b>Piiranguga teave</b>	<b>Õiguslikud alused</b>
Riigisaladus	PS § 44 RSVS §-id 6, 7, 8, 9, 10 Euroopa Liidu dokumendid ArhS § 10
Isikuandmed	AvTS §-id 4 lg 3; 35 lg 1 p 11-15 IKS § 11 ja muud eriseadused Euroopa Liidu dokumendid ArhS § 10
Ärisaladus	AvTS § 35 lg 1 p 17 ArhS § 10
Autoriõigus	PS § 39 AvTS § 4 lg 3 AutÕS Euroopa Liidu õigusaktid Rahvusvahelised lepingud ArhS § 10
Muu asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teave	PS § 44 AvTS § 35 Eriseadused Euroopa Liidu dokumendid ArhS § 10

### 1.5. Juurdepääsupiirangu kehtivuse tähtajad

Tähtaeg on kindlaksmääratud ajavahemik, millega on seotud õiguslikud tagajärjed. Tähtaeg määratakse aastate, kuude, nädalate, päevade, tundide või väiksemate ajaühikute või kindlalt saabuva sündmusega.<sup>47</sup> Juurdepääsupiirangu tähtaeg kehtestatakse alates dokumendi koostamisest või saamisest kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni. Asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse piirang üldjuhul kuni viieks aastaks. Vajadusel saab piirangut pikendada viia aasta võrra,<sup>48</sup> kuid kui seda ei tehta on dokument teabenõudjale kasutamiseks vaba.

Üheks erandiks, mille puhul kuni viie-aastane piirangu tähtaeg ei kehti, on dokumendid, mis on seotud üksikisiku huvide kaitsega. Nimelt isikuandmeid sisaldavale teabele kehtestatakse

<sup>47</sup> TsÜS (RT I, 13.03.2014, 103) § 134 lg 1, 2. Kasutatud 23.04.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014103>

<sup>48</sup> AvTS (RT I, 12.07.2014, 33) § 40 lg 1. Kasutatud 04.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014033>

juurdepääsupiirang selle saamisest või dokumenteerimisest alates 75 aastat või isiku surmast alates 30 aastat, või kui surma ei ole võimalik tuvastada, siis 110 aastat, alates isiku sünnist.<sup>49</sup>

Lisaks reguleerib AvTS eraldi veel ka menetlusteabe avaldamist. Riiklikku ja teenistuslikku järelevalvet ning täitevvõimu üksikotsuste ettevalmistamist käsitlevate dokumentide suhtes kohaldatakse juurdepääsupiirangut kuni otsuse vastuvõtmiseni.<sup>50</sup> AvTSist lähtudes peab piirang olema kehtestatud § 35 lg 1 p 1, 2 (p 1 on kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teave; p 2 on riikliku järelevalve menetluse käigus kogutud teave) alusel ning § 35 lg 2 p 4 (tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni) alusel. See tähendab, et pärast menetluse lõpetamist või otsuse jõustumist peab olema tagatud teabenõudjale juurdepääs menetluses kogutud teabele. Näiteks Riigi Teatajas on võimalik tutvuda kohtulahenditega ehk menetluse käigus kogutud teabega, juurdepääsupiirang kehtib ainult isikuandmetele.

Kuna AvTSi ei kohaldata juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viidete osas kui eriseaduses või välislepingutes on sätestatud teisiti,<sup>51</sup> siis peab arvestama eriseadusest või välislepingust tulenevat tähtaega. Näiteks kui piirangu alusena kasutatakse notariaadiseadust § 3 lg 5 (asutusele teadmiseks edastatud notariaalaktide ärakirjad), kehtib dokumendile piirang tähtajatult.<sup>52</sup>

## 1.6. Nõuded dokumendiregistrile

Dokumendiregister sisaldab korrastatud kujul metaandmeid dokumentide registreerimise kohta.<sup>53</sup> Selle pidamise kohustus on riigi- või kohaliku omavalitsuse asutustel või avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel eesmärgiga asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumentide registreerimiseks ja neile juurdepääsu tagamiseks.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> AvTS (RT I, 12.07.2014, 33) § 40 lg 3. Kasutatud 04.03.2015  
<http://www.riigiteataja.ee/akt/112072014033>

<sup>50</sup> *Ibid.*, § 40 lg 2.

<sup>51</sup> AKI. (18.02.2014). *Juurdepääsupiirangute seire kokkuvõte*. Kasutatud 04.03.2015  
<http://www.aki.ee/et/juurdepaasupiirangute-seire-kokkuvote>

<sup>52</sup> AKI. (20.03.2014). *Juurdepääsupiirangute loend (klassifikaatorid)*.

<sup>53</sup> Rahvusarhiiv. (2009). *Dokumendi- ja arhiivihaldus*. Tallinn., lk 52

<sup>54</sup> AvTS (RT I, 12.07.2014, 33) § 11 lg 1. Kasutatud 20.03.2015  
<http://www.riigiteataja.ee/akt/112072014033>

Kuna dokumendiregister peab tagama juurdepääsu registreeritud juurdepääsupiiranguta digitaaldokumentidele või registreeritud juurdepääsupiiranguga dokumentide metaandmetele,<sup>55</sup> peavad avalike ülesandeid täitvad asutused võimaldama juurdepääsu dokumentidele digitaalselt. Juurdepääs digitaalsele dokumendiregistrile peab aga olema võimalik dokumendiregistri avaliku vaate kaudu.<sup>56</sup> Kui registri kaudu ei anta vahetut juurdepääsu, tuleb näidata registris võimalikult täpselt, kus dokument asub.<sup>57</sup>

Dokumendiregistrisse kantavate andmed on välja toodud AvTSi §-is 12 lg 3. Selle kohaselt tuleb dokumendiregistrisse kanda saabunud ja väljastatud dokumentide kohta vähemalt järgmised andmed:

- 1) kellelt on saabunud või kellele väljastatud;
- 2) saabumise või väljastamise kuupäev;
- 3) mil viisil dokument saabus või väljastati (elektronposti, posti, faksi või kulleriga või anti üle isiklikult);
- 4) dokumendi rekvisiidid;
- 5) dokumendi liik (avaldus, märgukiri, resolutsioon, teabenõue, kiri vms);
- 6) dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud.

Samuti sätestab eelnimetatud seaduse paragrahvi lg 5, et dokumendiregistrist peab olema võimalus leida dokumente eelnimetatud andmete alusel otsingusüsteemi abil ületekstiotsinguga. Kuid see nimekiri annab autori arvates teabevaldajale suhteliselt vabad käed tõlgendamaks seda, millised andmed peaksid olema otsingusüsteemi kohustuslikeks elementideks.

AvTS § 12 lg 3 p 4 „dokumendi rekvisiidid” võib mõista mitmeti. Kas dokumendiregistrisse peaks olema kantud kõik kohustuslikud rekvisiidid (dokumendi väljaandja nimi või nimetus, dokumendi kuupäev, tekst, allkiri või allkirjad), seda AvTS ei reguleeri. AKI soovitab avaliku teabe seaduse üldjuhendis kanda ADRI:

- 1) dokumendi pealkiri või lühikokkuvõte,
- 2) koostamise/kinnitamise kuupäev ja vajadusel kellaaeg,
- 3) dokumendi viit;

---

<sup>55</sup> AÜA (RT I, 19.06.2012, 7) § 23 lg 2. Kasutatud 20.03.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/119062012007>

<sup>56</sup> *Ibid.*, § 23 lg 1.

<sup>57</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1049/2001. (30.05.2001). Kasutatud 22.04.2015 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&qid=139712227231&from=EN>

- 4) dokumendi liik (avaldus, märgukiri, teabenõue, selgitustaotlus vms);
- 5) dokumendi juurdepääsupiirangud sh ka piirangute alused ja aeg.

Kindel on see, et registris tuleb registreerida saabunud ja väljasaadetavad kirjad. Kuid AvTSi § 12 lg 3 p 5 on välja toodud dokumendi liigi näiteks „kiri“. Autori arvates ei ole dokumendiregistrist kasu, kui seal näidatakse kõikide kirjade puhul dokumendi liigiks „kiri“. Selle asemel võiks olla „sissetulev kiri“ ja „väljaminev kiri“ ning vajadusel ka muud dokumendi liigid.

Ka AvTSi § 12 lg 3 p 6 „dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud“ on mitmeti tõlgendatav. Kas ADRis peab olema ära toodud ainult piirangu alus või ka tähtajad? Kuid seda sätestab Vabariigi Valitsuse määrus AÜA. Dokumendiregister peab sisaldama andmeid juurdepääsupiirangu kehtestamise aja, aluse, tähtaja, juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistamise ja muude oluliste andmete kohta.<sup>58</sup> Samas jäetakse ka AÜAs täpsustamata, kuidas märkida piirangu alust. Nn halli ala reguleerib AKI avaliku teabe seaduse üldjuhendiga, kus tuuakse välja, et piirangu õiguslik alus tähendab viidet AvTSi normile. Kui dokument sisaldab mitut piirangu alust, tuleb näidata kõik piirangu alused ja tähtajad.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> AÜA (RT I, 19.06.2012, 7) § 28 lg 2 p 11. Kasutatud 20.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/119062012007>

<sup>59</sup> AKI. 2010 – 2014. Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Tallinn., lk 14

## 2. VALIM, UURIMISKÜSIMUSED JA -MEETOD

Uurimuse läbiviimiseks viis autor läbi Eesti ministeeriumite avalikes dokumendiregistrites uurimuse juurdepääsupiirangute kehtestamise aja, aluse, tähtaja kohta ja analüüsis neid. ADR valiti seetõttu, et seadusandja on pannud avalikke ülesandeid täitvatele asutustele kohustuseks pidada ja avalikustada veebilehel asutuse dokumendiregister. Ministeeriumitel on küll erinevad tegevusvaldkonnad, kuid nende staatus ja struktuur on sarnased ning seega sobivad nad autori arvates valimisse.

Väljaminevate kirjade AK-märked moodustavad valimi tulenevalt AvTSist ja AÜAst riigiasutustele pandud kohustusest väljasaadetavad dokumendid registreerida. Ka seetõttu, et väljaminevate kirjade AK-märkeid saab lugeda asutuse poolt looduiks, sest sissetulevate kirjade puhul peab saaja lähtuma saatja seatud piirangutest v.a kui tegemist on ilmselge eksimusega. Ka seetõttu, et väljaminevate kirjade puhul on asutustel olnud piisavalt aega otsustamiseks juurdepääsupiirangu vajaduse üle.

Autor otsib vastust küsimusele – milliseid juurdepääsupiirangu aluseid ning piirangu tähtaegu kehtestavad Eesti ministeeriumid dokumentidele ADRi põhjal. Nimetatud küsimusele vastamiseks on autor sõnastatud järgmised küsimused:

- 1) milliseid juurdepääsupiirangu aluseid on valitakse;
- 2) kas juurdepääsupiirangu alus(ed) on välja toodud;
- 3) milliseid juurdepääsupiirangu kehtivuse tähtaegu määravad ministeeriumid.

Andmeid juurdepääsupiirangute kohta koguti ajavahemikul 21.12.2014 – 15.02.2015 ministeeriumite ADRidest päringuid sooritades. Uurimise all olid ministeeriumite ADRides 2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevate dokumentidele seatud juurdepääsupiirangu alused ja neile kehtestatud juurdepääsupiirangute kehtiv alates ja kehiv kuni kuupäevad ja/või piirangu

kirjeldused. Ehk siis otsingukriteeriumiteks olid: väljaminev kiri, registreerimise ajavahemik ja juurdepääsupiirangu alguskuupäev ning märge „asutusesiseseks kasutamiseks”.

Lõputöö jaoks vajalike kriteeriumite alusel ei olnud võimalik kõikide ministriumite puhul andmeid saada. Otsingukriteeriumitele vastasid Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Välisministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ja uus Rahandusministeeriumi ADR. Ülejäänud ministriumite ADRides puudus üks või mitu otsingukriteeriumi:

- 1) Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis ei saanud otsingu kriteeriumiks määrata juurdepääsupiirangut „asutusesiseseks kasutamiseks”;
- 2) Kaitseministeeriumi ADRis puudus võimalus otsida dokumente juurdepääsupiirangu alguskuupäeva ning märke „asutusesiseseks kasutamiseks” järgi;
- 3) Keskkonnaministeeriumi ADRis puudus võimalus otsida dokumente väljamineva kirja järgi;
- 4) Kultuuriministeeriumi ADRis ei saanud otsida dokumente väljamineva kirja järgi;
- 5) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ADRis ei saanud otsingu kriteeriumiks määrata juurdepääsupiirangut „asutusesiseseks kasutamiseks”;
- 6) Rahandusministeeriumi vana ADR (enne 01.05.2014 elektrooniliselt registreeritud dokumendid)<sup>60</sup> ei võimaldanud teha otsingut väljamineva kirja, juurdepääsupiirangu alguskuupäeva ega märke „asutusesiseseks kasutamiseks” järgi;
- 7) Sotsiaalministeeriumi ADRis puudus juurdepääsupiirangu alguskuupäeva märkimise ja märke „asutusesiseseks kasutamiseks” märke võimalus.

Lõputöös keskendutakse AÜA § 28 lg 2 p 11 tulenevale ADRi kaudu avalikke ülesandeid täitvate asutuste juurdepääsupiirangu kehtestamise aja, aluse, tähtaja näitamise kohustusele. Kõik eelnimetatud kohustuslike elementide andmeväljad olid täielikult või osaliselt ministriumite ADRides välja toodud v.a:

- 1) Haridus- ja Teadusministeeriumi ADR, kus kuvatakse juurdepääsupiirangu kohta järgmised andmeväljad: juurdepääsupiiranguga kuni ning juurdepääsupiirangu alus. Juurdepääsupiirangu alguskuupäeva ADRis kuvatud ei ole. Et teada saada, mida loeb asutus juurdepääsupiirangu alguskuupäevaks, esitas autor ministriumile selgitustaotluse. Ministrium loeb juurdepääsupiirangu alguseks dokumendi registreerimise kuupäeva. Tegelikult peaks AvTS § 40 lg 1 järgi olema piirang

<sup>60</sup> Rahandusministeerium.  
<http://www.fin.ee/dokumendiregister>

kehtestatud alates dokumendi koostamisest või saamisest. Autor arvestas tähtaegade analüüsimisel ministeeriumi vastusega. Kuna dokumentide registreerimise kuupäevad oli ADRis olemas, kaasas autor ministeeriumi oma töösse;

- 2) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ADRis ei kuvata samuti piirangu alguskuupäeva. Mõnel kirjal oli välja toodud vaid piirangu alus ja märges „AK”. Seetõttu esitas autor ministeeriumile selgitustaotluse saamaks teada, mida peetakse juurdepääsupiirangu alguseks. Ministeerium kehtestab üldjuhul juurdepääsupiirangu alates dokumendi koostamisest või saamisest. Neid andmeid ADRis kuvatud ei olnud. Kuna piirangu tähtaja kindlaksmääramiseks on vaja teada juurdepääsupiirangu tähtaega, kuid ADRis vastavad andmed puudusid, uuris autor vaid seda, milliseid juurdepääsupiirangu aluseid on ministeerium seadnud.

Kõige keerulisemaks osutus Rahandusministeeriumi vanast ADRist vajalike andmete kättesaamine. See oli ainuke ADR, kus pärast otsingu käivitamist, kuvatakse kõikide dokumentide puhul dokumendi liigiks „kiri”. Dokumendi põhiandmete (s.t et näha, mis dokumendi liigiga on tegemist) nägemiseks tuleb läbi klõpsata kõik 8445 „kirja“. Kuid see oli andmete kogumise seisukohast ebaproportsionaalselt mahukas. Seega ei pidanud autor ministeeriumi vanast ADRist andmete kättesaamist võimalikuks. Andmed võeti uuest ADRist s.o alates 01.05.2014. Autori arvates on kirjade maht piisav, et analüüsida, milliseid juurdepääsupiirangu aluseid ning piirangu tähtaegu asutus kehtestab.

Alljärgnevas koondtabelis on ära toodud kriteeriumid (piirangu alus, piirangu vormistamise kuupäev ja piirangu lõppkuupäev), mille olemasolu jälgiti uuritavate asutuste ADRides. Tabelis kasutatakse märkeid:

- a) „0“ – nõue täitmata s.t tunnus puudus kõikidel uuritavatel dokumentidel,
- b) „1“ – nõue täidetud osaliselt s.t tunnus puudus osal uuritavatel dokumentidel,
- c) „2“ – nõue täidetud s.t tunnus oli kõigil uuritavatel dokumentidel.

**Tabel 2. Koondtabel ministeeriumite ADRide kohta**

Ministeeriumid	Piirangu alus	Piirangu vormistamise kuupäev	Piirangu lõppkuupäev
Haridus- Teadusministeeriumi ADR	1	0	2
Justiitsministeeriumi ADR	2	2	2
Kaitsemministeeriumi ADR	2	2	2
Keskkonnaministeeriumi ADR	2	2	2

<b>Ministeeriumid</b>	<b>Piirangu alus</b>	<b>Piirangu vormistamise kuupäev</b>	<b>Piirangu lõppkuupäev</b>
Kultuuriministeeriumi ADR	1	2	2
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ADR	2	0	1
Põllumajandusministeeriumi ADR	2	2	2
Rahandusministeeriumi uus ADR	1	2	2
Siseministeeriumi ADR	2	2	2
Sotsiaalministeeriumi ADR	2	2	2
Välisministeeriumi ADR	1	2	2

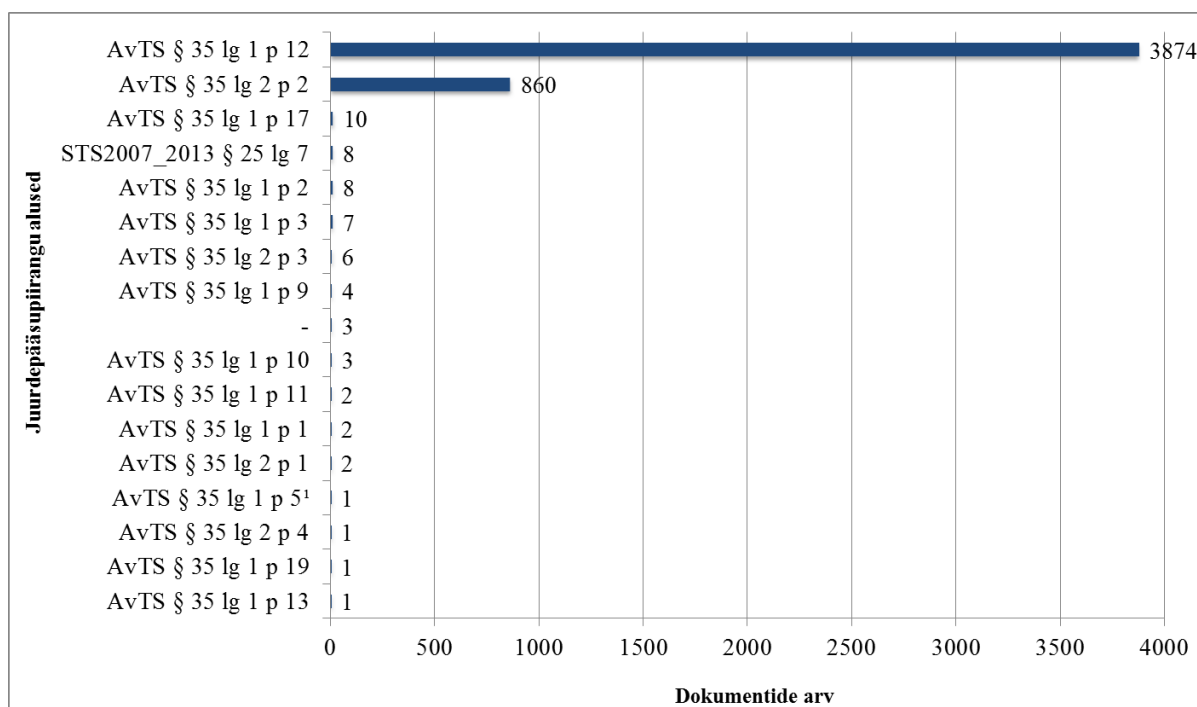
Järgnevad uuringu tulemused on esitatud ministeeriumite kaupa. Kõikide juurdepääsupiirangu aluste ja tähtaega kohta saadud tulemused on esitatud 3. ja 4. peatükis ning selle põhjal tehtud järeldused on 5. peatükis.

### 3. JUURDEPÄÄSUPIIRANGU ALUSTE TULEMUSED

Kolmandas peatükis esitatakse ministeeriumite ADRidest kogutud juurdepääsupiirangu aluste kohta käiv andmete analüüs. Ülevaade antakse iga ministeeriumi kohta.

#### 3.1. Juurdepääsupiirangu alused Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis

2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid kirju on Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis 4853.



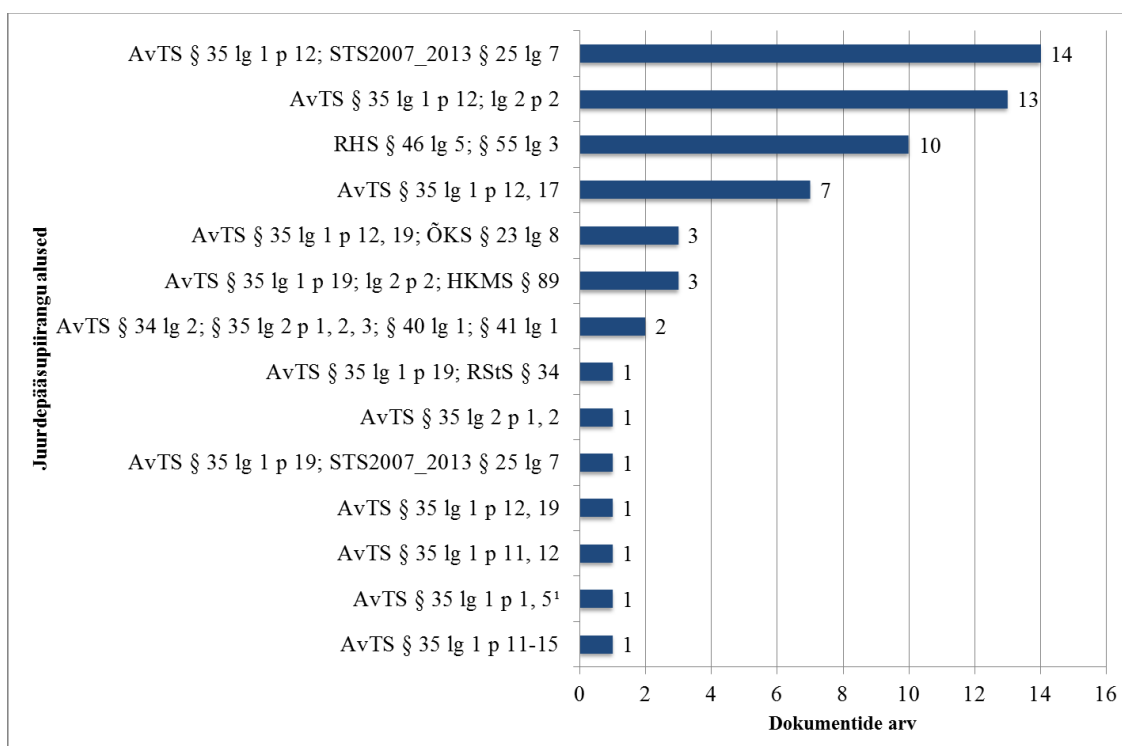
Joonis 1. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ADR, 2015)

Joonisest 1 ilmneb, et 4793 väljaminevale kirjale on juurdepääsupiiranguks seatud üks AvTSist või eriseadusest tulenev alus. Kõige enam, 3874 korral, puutus ministeerium kokku

isikuandmetega, mille avalikuks tulek kahjustaks andmesubjekti eraelu puutumast. 2014. aasta jooksul vaid korra on kokku puutunud:

- 1) teabega politsei tegevuse meetodite ja taktika kohta;
- 2) tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabega;
- 3) seaduses sätestatud muu teabega. Kahjuks on ministeerium jätnud nimetamata, mis liiki muu teabega on tegemist. Seega ei selgu, millisele osale teabest on piirang kehtestatud;
- 4) teabega, mis sisaldab perekonnaelu üksikasju kirjeldavaid andmeid.

Alljärgneval joonisel (Joonis 2) nähtub, et kahte või enamat juurdepääsupiirangu alust on kasutatud 59 dokumendil. Kõige rohkem, 14 väljamineval kirjal, on piirang seatud põhjusel, et dokument sisaldab nii isikuandmeid kui rahuldamata jäetud taotluse ja selle esitanud taotleja andmeid. Kolme dokumendi puhul on lisaks isikuandmetele piirang seatud põhjusel, et õiguskantsler on tunnistanud avalduse ja selle andmed asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Kuid kuna autor uuris väljaminevaid kirju ehk ministeeriumi enda koostatud dokumente, tekib küsimus, miks on kasutatud seaduse sätet, mille kohaldamise õigus on õiguskantsleril. Autor arvab, et ÕKS § 23 lg 8 tulenev piirangu alus on hiljem dokumendile lisatud.



**Joonis 2. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv (Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ADR, 2015)**

Lisaks on kolmele dokumendile piirang seatud põhusel, et see sisaldab kombineeritult teavet halduskohtumenetluse käigu kohta ning dokumendi kavandi(te) ja selle juurde kuuluvate dokumentide kohta enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist. Kusjuures piirangu aluseks olev halduskohtumenetluse seaduse säte on märgitud ainult paragrahvi täpsusega, viitamata konkreetsele lõikele, niisamuti ka AvTS § 35 lg 1 p 19; RStS § 34 aluse puhul. Autori arvates peaks välja tooma piirangu aluseks oleva(d) konkreetse(d) paragrahvi lõike(d), sest näiteks piirangu HKMS § 89 lg 1 alust saavad dokumentidele kehtestada ainult kohtud.<sup>61</sup> Seega ei saa ministerium kehtestada kogu paragrahvi piirangu aluseks.

Analüüsist järeldub, et Haridus- ja Teadusministeriumi ADRis on välja toodud enamiku väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangu alustest, vaid kolmel dokumendil on alus märkimata jäänud. Samuti tuli ilmsiks, et piirangu alusena kasutatakse alust, mida ei saa (üksi) alusena kasutada või on märgitud alus vaid paragrahvi täpsusega.

### **3.2. Juurdepääsupiirangu alused Justiitsministeriumi ADRis**

2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid dokumente on Justiitsministeriumi ADRis 3941.

Joonisest 3 selgub, et 3876 dokumendile on seatud AvTSist tulenev piirangu alus, nendest 2882-le on juurdepääsupiirangu aluse põhjuseks dokumendis sisalduvad isikuandmed. Eelmisel aastal vaid korra on ministerium puutunud kokku teabega:

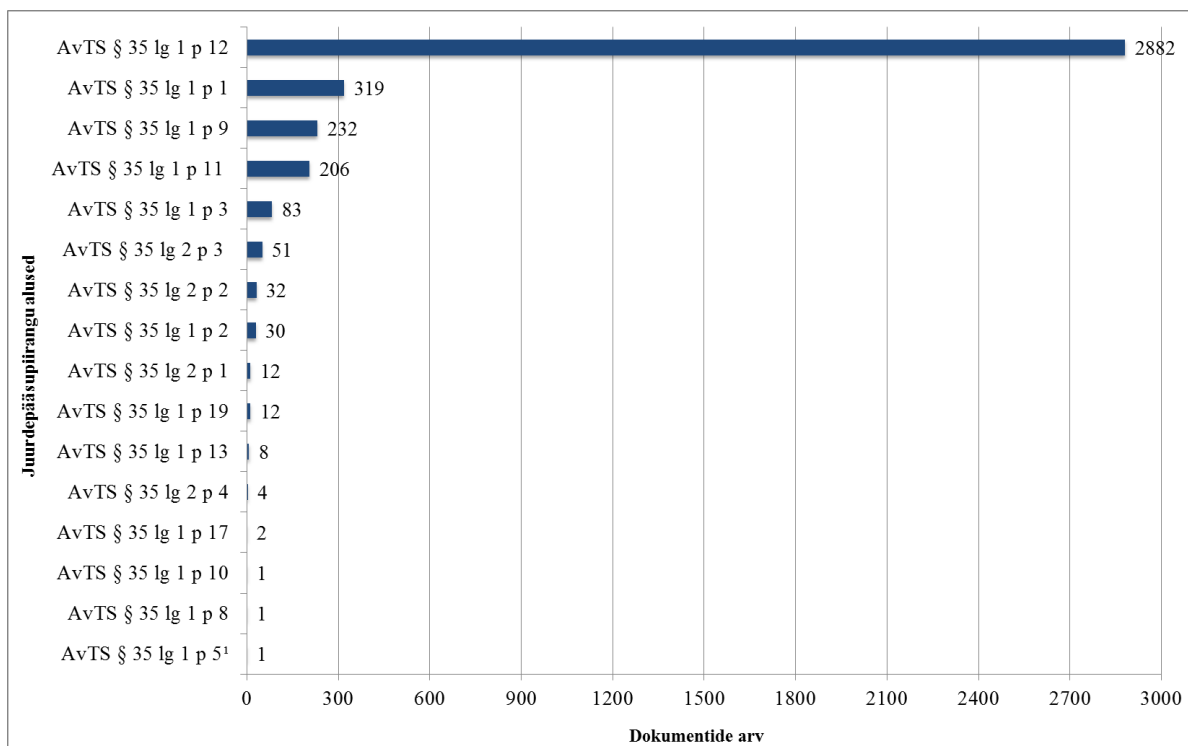
- 1) tehnoloogiliste lahenduste kohta;
- 2) mille avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist;
- 3) politsei tegevuse meetodite ja taktika kohta.

Autor tõi 2014. aasta seminaritöös välja, et ministerium rakendab enim meetmeid isikuandmete sh delikaatsete isikuandmete kaitseks. Suur osa dokumentatsioonist on ka menetlusteave (AvTS § 35 lg 1 p-id 1, 2) ning turvasüsteemide ja -meetmetega seotud teave.<sup>62</sup> Ka nüüd peab tõdema, et eelnimetatud aluseid kasutati 2014. aastal peamiselt piirangu seadmiseks.

---

<sup>61</sup> AKI. (20.03.2014). *Juurdepääsupiirangute loend (klassifikaatorid)*.

<sup>62</sup> Aitsam, B. (2014). *Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele Justiitsministeriumi ja Siseministeriumi dokumendiregistris*. Seminaritöö. Tartu Ülikool., lk 12



**Joonis 3. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Justiitsministeeriumi ADR, 2015)**

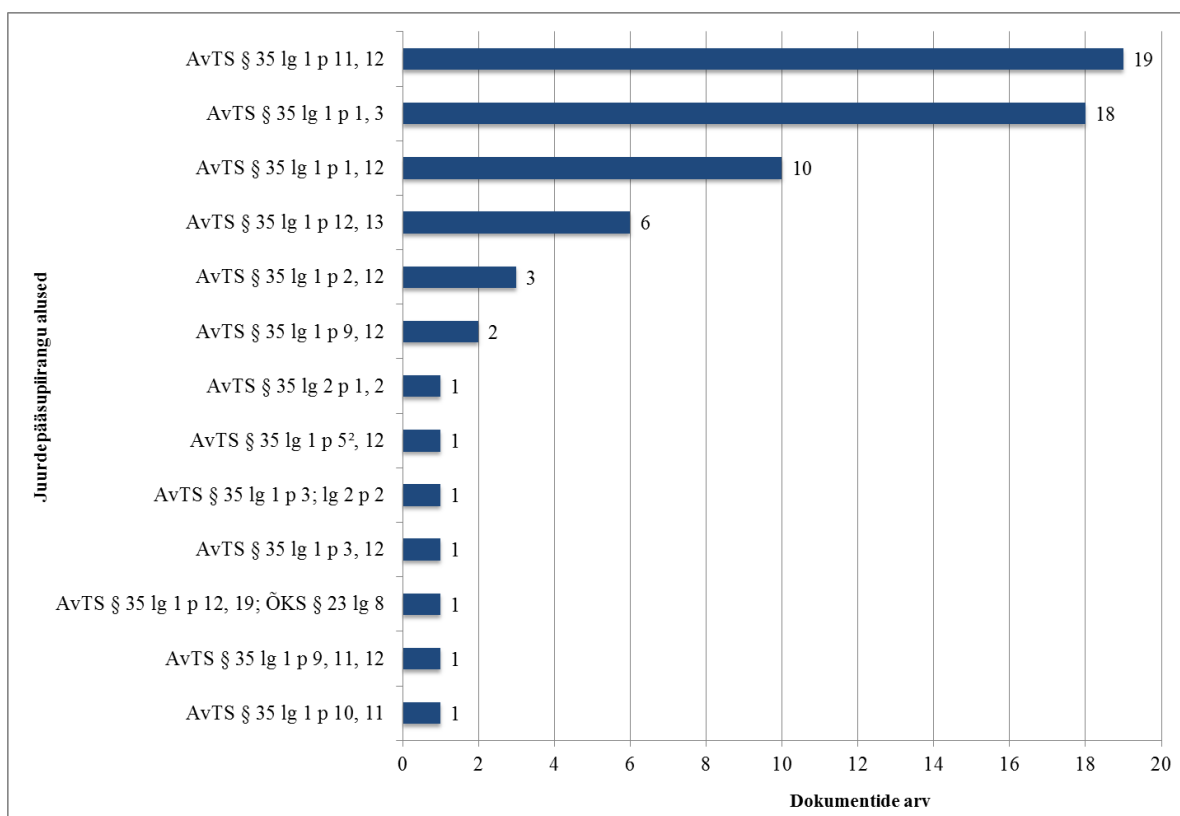
Kui 2013. aastal kasutas Justiitsministeerium vaid korra piirangu alusena „muus seaduses sätestatud” ehk siis AvTS § 35 lg 1 p 19, siis 2014. aastal on seda alust seatud 12 väljaminevale kirjale. Kuna viitamata on jäetud muu teabe liigile, ei selgu, millisele osale teabest on piirang kehtestatud. Kuid ligipääs dokumendis olevale avalikule teabele peab olema tagatud.

Nii nagu 2013. aastal<sup>63</sup>, siis ka 2014. aastal kirjutab ministeerium juurdepääsupiirangu alust märkides välja piirangu aluse õigusliku tähenduse. Näiteks, kui dokumendi juurdepääsupiirangu kehtestamise aluseks olid isikuandmed, siis piirangu alus näeb välja järgnev: AvTS § 35 lg 1 p 12 teave, mis sisaldab isikuandmeid. Ühest küljes on see hea, sest jääb ära seaduse sätte seletuse otsimine, kuid autori arvates piisab ka õigusakti viitest. Kombineeritud piirangu aluse puhul, kus ühele dokumendile on seatud 2 – 3 piirangu alust, võib AK-märke väga pikaks venida.

Jätkates juurdepääsupiirangu aluste vaatlemist, on alljärgneval joonisel (Joonis 4) kajastatud Justiitsministeeriumis registreeritud kombineeritud juurdepääsupiiranguga väljaminevate dokumentide hulk 2014. aastal.

<sup>63</sup> Aitsam, B. (2014). *Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi dokumendiregistris*. Seminaritöö. Tartu Ülikool., lk 13

Kahte või enamat juurdepääsupiirangu alust on kasutatud 65 dokumendil. Kõige enam, 19 korral, on juurdepääsupiirangu põhjuseks dokumentides sisalduvad eraelulised kui ka delikaatsed isikuandmed. Lisaks on ministerium kolmele dokumendile seadnud piirangu põhusel, et see sisaldab kombineeritult teavet isikuandmete ja riikliku järelevalve menetluse käigus kogutu kohta ning kahel korral isikuandmete ning turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjeldus(t)e kohta (vt Joonis 4).

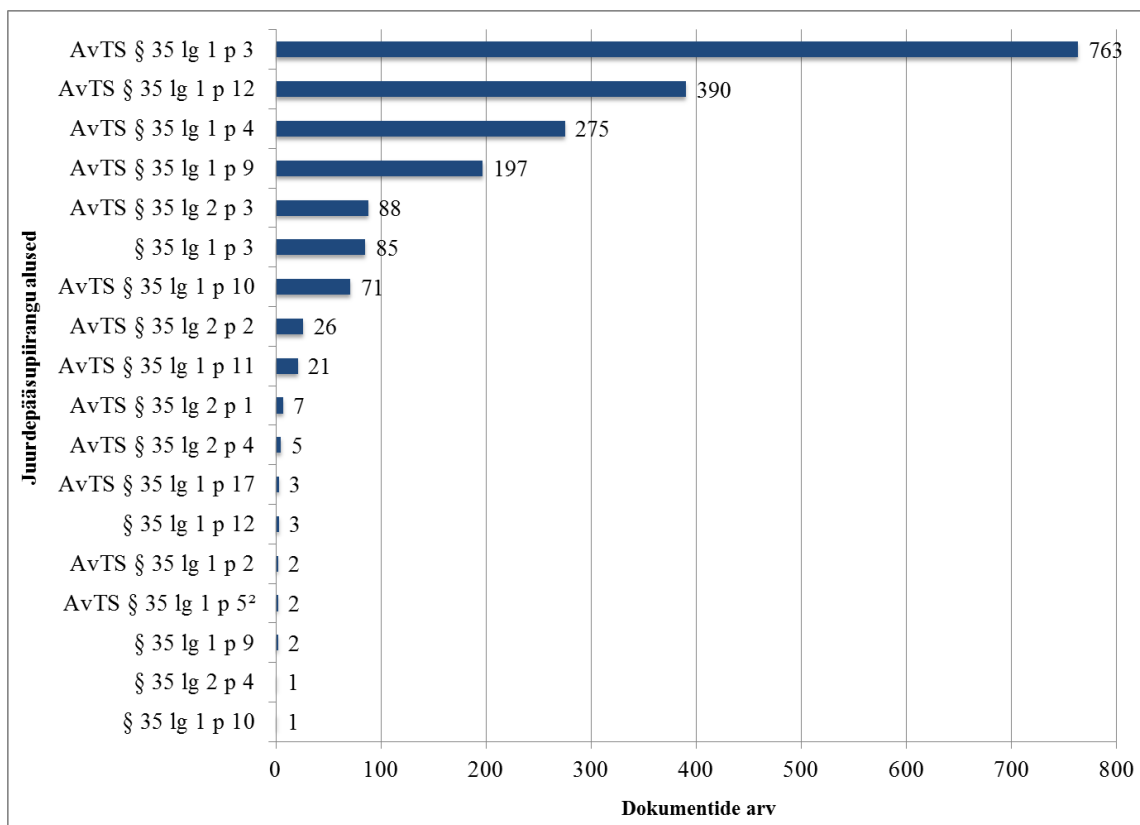


**Joonis 4. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv (Allikas: Justiitsministeeriumi ADR, 2015)**

Ülaltoodust järeldub, et Justiitsministeeriumi ADRis on välja toodud kõikide väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangu alused sh piirangu aluste õiguslikud tähendused. Ministerium eksib vaid 12 dokumendi piirangu aluse märkimisel – alusena kasutati AvTS § 35 lg 1 p 19.

### 3.3. Juurdepääsupiirangu alused Kaitseministeeriumi ADRis

2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid dokumente on Kaitseministeeriumi ADRis 2196.



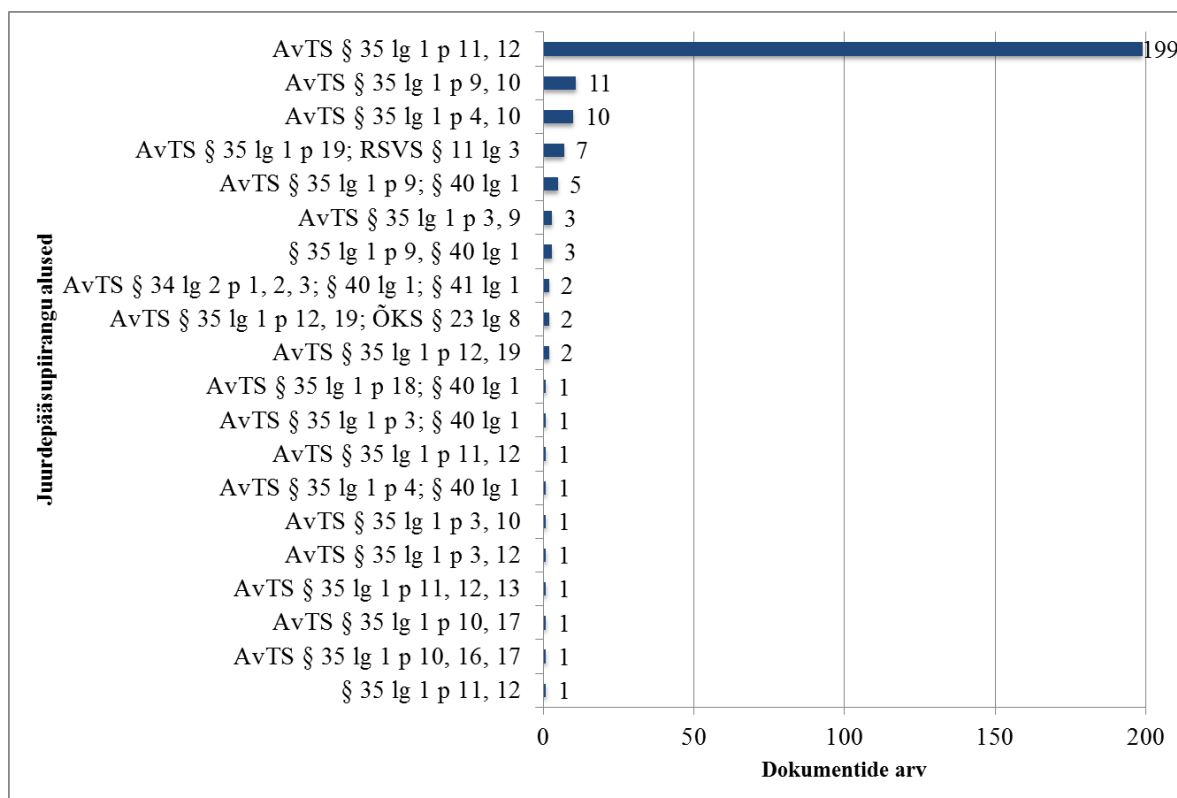
**Joonis 5. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Kaitseministeeriumi ADR, 2015)**

Joonisest 5 ilmneb, et üks piirangu alus on seatud 1942 dokumendile. Kaitseministeerium puutus 2014. aastal kõige enam kokku teabega, mille avalikuks tuleks kahjustaks riigi välissuhtlemist. 373 dokumendi võrra vähem oli ministeerium seadnud piirangu isikuandmete kaitse vajadusest tingitult. Paaril korral aastas on ministeerium kokku puutunud teabega politsei relvastuse hulga kohta ning riikliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe.

Joonisest 5 ja Joonisest 6 nähtub, et ministeerium on jätnud osade aluste puhul märkimata õigusakti nime. Välja on toodud vaid paragrahv, lõige ja punkt (§ 35 lg 1 p 3 ja § 35 lg 1 p 9 ja § 35 lg 1 p 10 ja § 35 lg 1 p 12 ja § 35 lg 2 p 4). Piirangu alused saavad tulla reeglina seadustest. Antud juhul ei selgu, millisest seadusest, küll aga võib eeldada.

Joonisest 6 kajastub, et 254 dokumendi puhul on kasutatud kombineeritud juurdepääsupiirangu alust. Kõige enam on piirang seatud põhusel, et see sisaldab kombineeritult eraelulisi kui ka delikaatseid isikuandmeid. Kaks dokumenti sisaldavad kombineeritult isikuandmeid kui ka muud teavet, kuid täpsustamata on jäetud muu teabe liik. Seega ei selgu, millisele osale teabest on tahetud piirang kehtestada. Kahe dokumendi puhul on kasutatud eelnimetatud piirangu aluseid

klausliga, et õiguskantsler võib tunnistada avalduse ja selle andmed asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Ehk siis on ministeerium kasutanud seaduse sätet, mille kohaldamise õigus on õiguskantsleril. Samuti on Kaitseministeerium kasutanud piirangu aluseid, millest ei selgu, millisele osale dokumendist on piirang kehtestatud – AvTS § 34 lg 2 p 1, 2, 3<sup>64</sup>; § 40 lg 1<sup>65</sup>; § 41 lg 1<sup>66</sup>.



**Joonis 6. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv (Allikas: Kaitseministeeriumi ADR, 2015)**

Kaitseministeeriumi ADRis on välja toodud kõikide väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangu alused, kuid 96 dokumendil oli seda tehtud poolikult – viitamata on jäetud seaduse nimele, välja oli toodud vaid piirangu aluse paragrahv lõike ja punkti täpsusega. Analüüsist selgub veel, et ministeerium kasutab piirangu alusena aluseid, mida piirangu alusena kasutada ei saa.

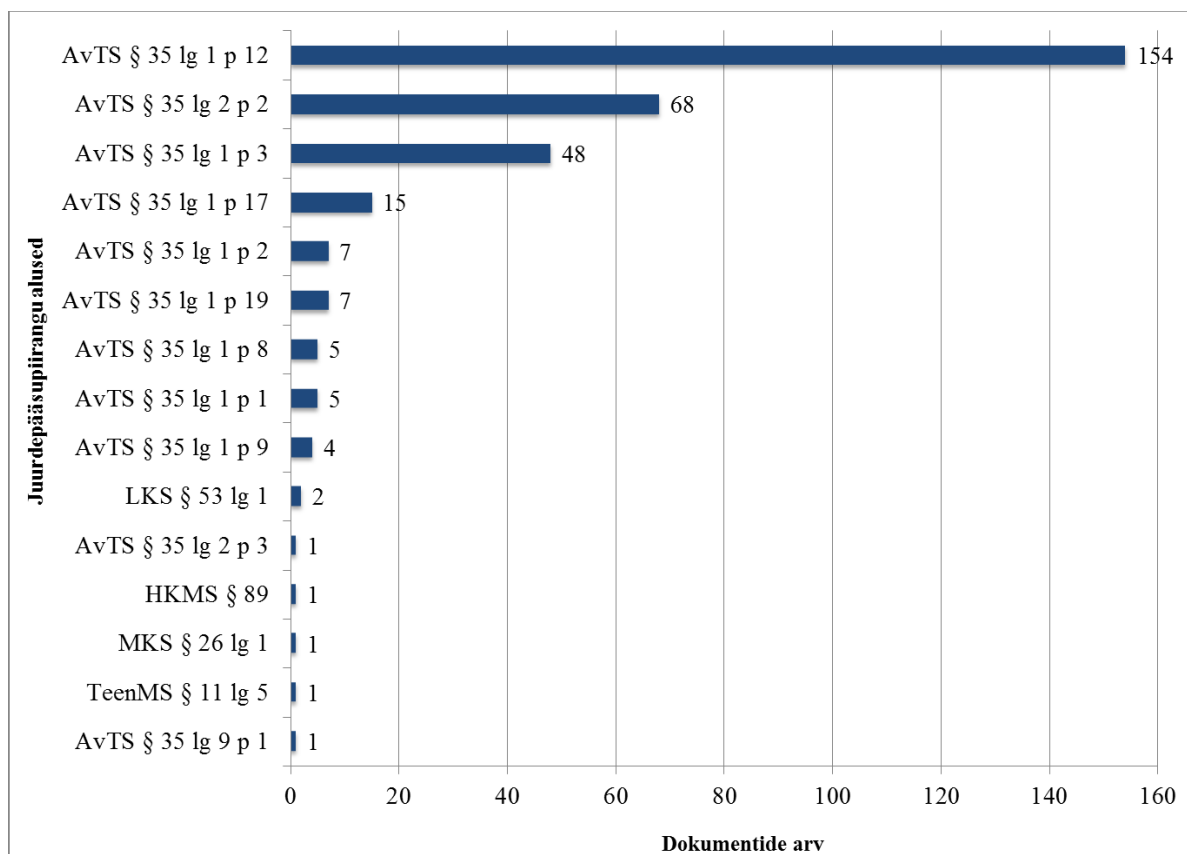
<sup>64</sup> Märkus. Seaduses puuduvad sätted.

<sup>65</sup> Märkus. Asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib.

<sup>66</sup> Märkus. Teabe tunnistab asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks asutuse juht.

### 3.4. Juurdepääsupiirangu alused Keskkonnaministeeriumi ADRis

2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid dokumente on Keskkonnaministeeriumi ADRis 400.



Joonis 7. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Keskkonnaministeeriumi ADR, 2015)

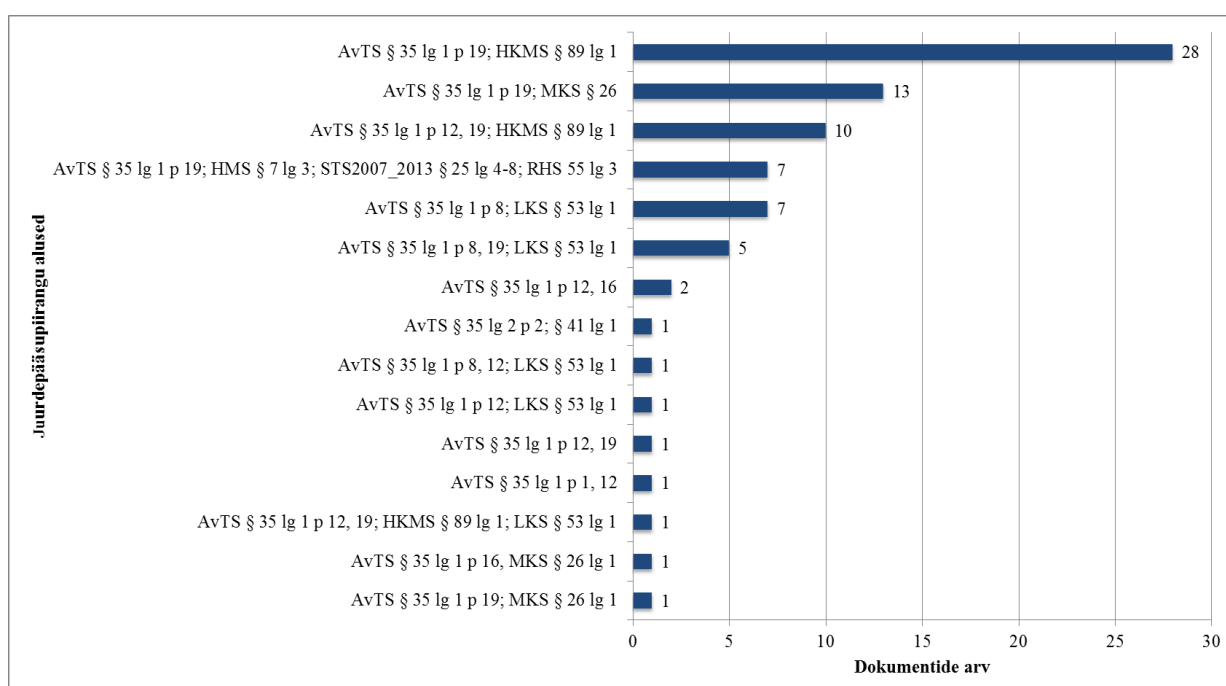
Joonisest 7 ilmneb, et 320 väljaminevale kirjale on juurdepääsupiiranguks seatud üks AvTSist või eriseadusest tulenev alus. Ka Keskkonnaministeeriumi kõige sagedasemaks piirangu seadmise põhjuseks on, mis on määratud 154 väljaminevale kirjale, dokumendis sisalduvad isikuandmed. Veel nähtub, et ministeerium on määranud seitsmele dokumendile piirangu aluse, mida üksi kasutada ei saa – AvTS § 35 lg 1 p 19. Ainuüksi selle piirangu aluse kasutamine ei too selgust, mis on piirangu vajaduse põhjuseks. Eelmisel aastal on ühel korral dokumendile piirang seatud põhjusel, et see:

- 1) asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita;
- 2) dokumendis on maksukohustuslast puudutav teave (MKS § 26 lg 1);
- 3) sisaldab teavet teenetemärgi andmise ettepaneku kohta (TeenMS § 11 lg 5).

Ühele dokumendile on määratud alus, mida seaduses välja toodud ei ole AvTS § 35 lg 9 p 1.

Veel nähtub Joonisest 7, et piirangu aluseks olev halduskohtumenetluse seaduse säte on märgitud ainult paragrahvi täpsusega, viitamata konkreetsele lõikele.

Joonisel 8 kajastub, et kahte või enamat juurdepääsupiirangu alust on uurimisalune asutus kasutanud 80 dokumendil, nendest 28-l on juurdepääsupiirangu põhjuseks see, et menetlusvälisel isikul on õigus tutvuda toimikuga ja saada seal olevatest ning selle juurde kuuluvatest, kuid mujal säilitatavatest menetlusdokumentidest ärakirju poolte ja kolmandate isikute nõusolekul.



**Joonis 8. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv (Allikas: Keskkonnaministeeriumi ADR, 2015)**

Uurimuse käigus selgus, et ministeerium kasutab LKSist tulenevat alust, mille kohaselt on I ja II kaitsekategooria liigi isendi täpse elupaiga asukoha avalikustamine massiteabevahendites on keelatud. Kasutatakse ka kombineeritult LKS-i eelnimetatud sätet koos AvTSist tuleneva piirangu alusega, mille kohaselt sisaldavad dokumendid teavet, mille avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist. Piirangu alus LKS § 53 lg 1 ei ole kasutatav dokumentidel, sest keelab avalikustamise ainult massiteabevahendites, mitte teabenõude korral.<sup>67</sup> AKI soovib selle asemel kasutada AvTS § 35 lg 1 p 8 (teave, mille

<sup>67</sup> AKI. (20.03.2014). *Juurdepääsupiirangute loend (klassifikaatorid)*.

avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist).

Lisaks on märgitud piirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 19; MKS § 26 ainult paragrahvi täpsusega, viitamata konkreetsele lõikele ja punktile. Veel nähtub, et asutus on märkinud dokumendile piirangu põhjusel, et teabe tunnistas asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks asutuse juht (AvTS § 41 lg 1). Kuid sellise aluse võiks seada kõigile dokumentidele. Nimetatud alusest ei selgu, millisele osale teabest piirangut on tahetud kehtestada ning seega ei saa seda piirangu alusena kasutada. (vt Joonis 8)

Analüüsist järeldub, et Keskkonnaministeeriumi ADRis on välja toodud kõikide väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangu alused. Ministeerium kasutab reeglina niisugusi eriseaduste sätteid, mis ei võimalda piirangut kehtestada või oldi piirangu aluseks seatud alus, mida ministeerium aluseks määrata ei saa. AvTSis tulenevate aluste puhul täheldati, et piirangu alusena kasutati aluseid, mida ei saa (üksi) piirangu alusena kasutada, sest ei selgu piirangu seadmise põhjus.

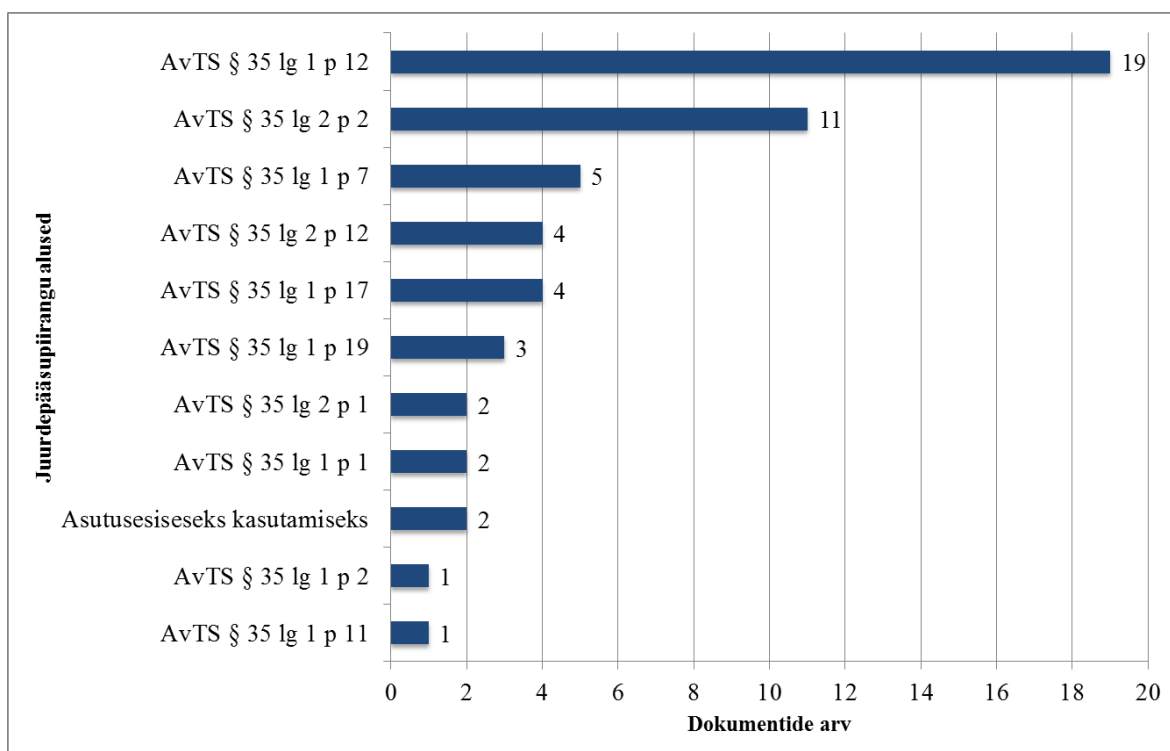
### **3.5. Juurdepääsupiirangu alused Kultuuriministeeriumi ADRis**

2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid dokumente on Kultuuriministeeriumi ADRis 65.

Joonisest 9 selgub, et üks piirangu alus on seatud 54 dokumendile. Kõige enam, 19 korral, on Kultuuriministeerium kokku puutunud isikuandmetega. Eelmisel aastal on vaid korra piirangu seadmise aluseks dokumendis sisalduvad delikaatsed isikuandmed, kuid ka riikliku järelevalve menetluse käigus kogutud teave on olnud piirangu seadmise aluseks.

Autor täheldab piirangu aluseid analüüsides, et kolmel dokumendil on piirangu seadmise ainukeseks põhjuseks dokumendis sisalduv muu teave. Lisaks on ministeerium neljal dokumendil kasutanud piirangu aluseid, mida seaduses sätestatud ei ole – AvTS § 35 lg 2 p 12. Kahel dokumendil on piirangu alus jäänud märkimata, kirjutatud on vaid märged „asutusesiseseks kasutamiseks”. AKI toob välja, et kuna dokumendiregistrid on väga erinevate võimalustega, siis võib ka märget „asutusesiseseks kasutamiseks” kasutada juhul, kui dokumendiregistri

kasutusjuhendis on viide dokumentide loetelule, millest nähtub, mille alusel ühele või teisele sarjale on võimalik piirangut kehtestada.<sup>68</sup> Autor viidet dokumentide loetelule ei leidnud.

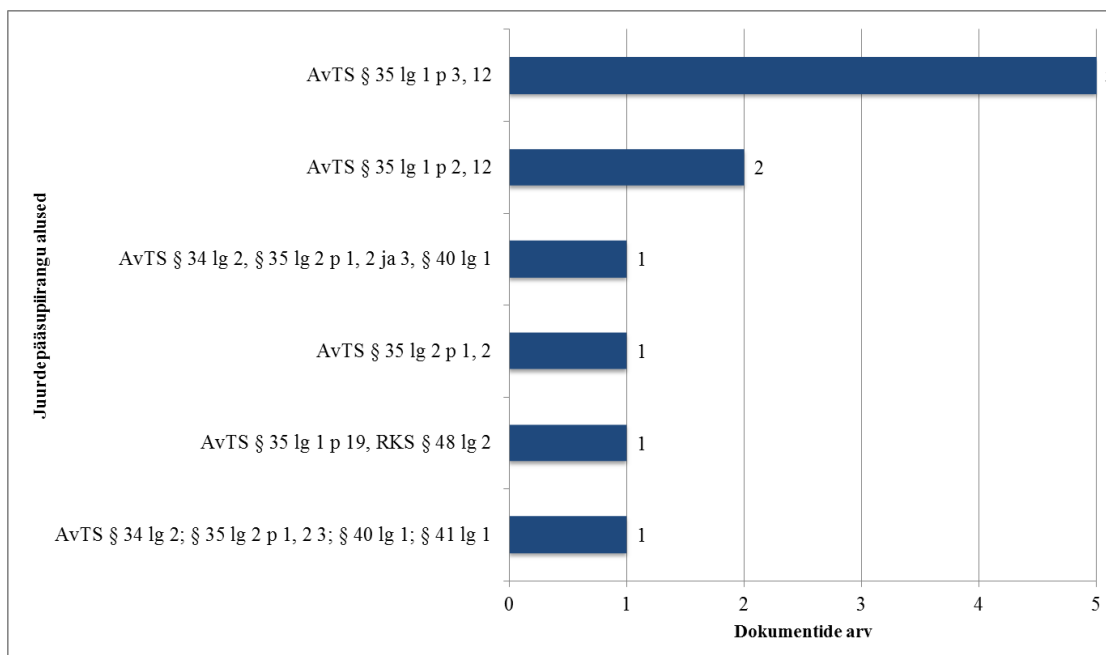


Joonis 9. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Kultuuriministeeriumi ADR, 2015)

Alljärgneval joonisel (Joonis 10) nähtub, et kahte või enam juurdepääsupiirangu alust on ministeerium kasutanud 11 dokumendil. Enim, viiel korral, on piirang seatud põhusel, et see sisaldab kombineeritult teavet, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist kui ka eraelulisi isikuandmeid. Aasta jooksul on vaid kahel korral piirang seatud põhjusel, et dokumendid sisaldavad teavet nii riikliku järelevalve menetluse käigus kogutu kui ka isikuandmete kohta. Ka Kultuuriministeerium on kasutanud piirangu aluseid, mille alusel on võimalik juurdepääsu piirata kõigile dokumentidele – AvTS § 34 lg 2<sup>69</sup>; AvTS § 40 lg 1; AvTS § 41 lg 1.

<sup>68</sup> AKI. (2011). *Dokumendiregistri vastavus avaliku teabe seadusele ja palgaandmete avalikustamise vastavus korruptsioonivastasele seadusele*. Tallinn., lk 6

<sup>69</sup> Märkus. Asutuse juht võib kehtestada teabele juurdepääsupiirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.



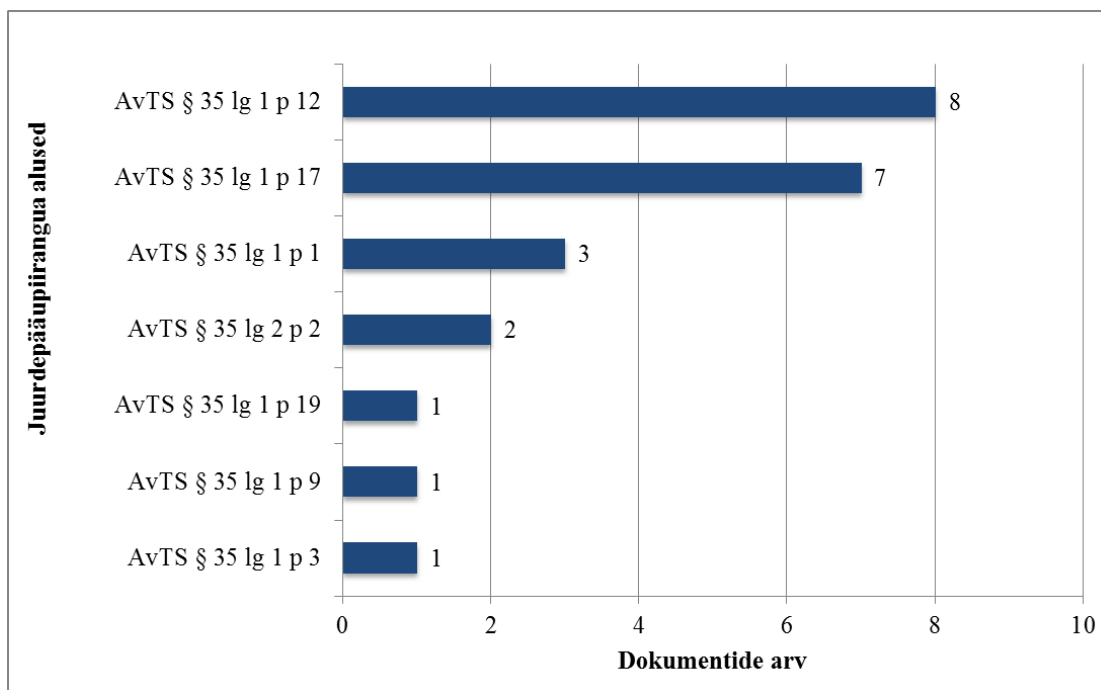
**Joonis 10. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv (Allikas: Kultuuriministeeriumi ADR, 2015)**

Kuigi Kultuuriministeeriumis oli 2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid kirju vaid 65, oli kahel kirjal viitamata jäetud seadusele, mille alusel on juurdepääsupiirang kehtestatud. Lisaks kasutati piirangu alusena seaduse olematut sätet ning aluseid, mida ei saa (üksi) piirangu alusena kasutada, sest nendest ei selgu, millistele andmetele juurdepääsu piiratakse.

### **3.6. Juurdepääsupiirangu alused Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ADRis**

2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid dokumente on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ADRis 24.

Joonisest 11 ilmneb, et 23 väljaminevale kirjale on seatud AvTSist tulev alus. Kõige rohkem, kaheksale dokumendile, on juurdepääsupiirangu aluseks dokumendis sisalduvad isikuandmed, vaid ühe dokumendi võrra vähem on piirang seatud põhjusel, et dokument sisaldab teavet, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Vaid korra on piirang seatud põhjusel, et dokument sisaldab teavet, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist või ka turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjeldusi. Sarnaselt eelnevate ministeeriumitega kasutab ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium piirangu alusena seaduses sätestatud muud teavet, jättes viitamata, mis see on.



**Joonis 11. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ADR, 2015)**

Ministeerium seadis 2014. aastal vaid ühel korral piirangu seetõttu, et väljaminev kiri sisaldab teavet nii ärisaladuse kui ka isikuandmete kohta.

Eelnevast järeldub, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ADRis on välja toodud väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangu alused. Ministeerium eksib ühe dokumendi piirangu aluse märkimisel – alusena kasutati AvTS § 35 lg 1 p 19.

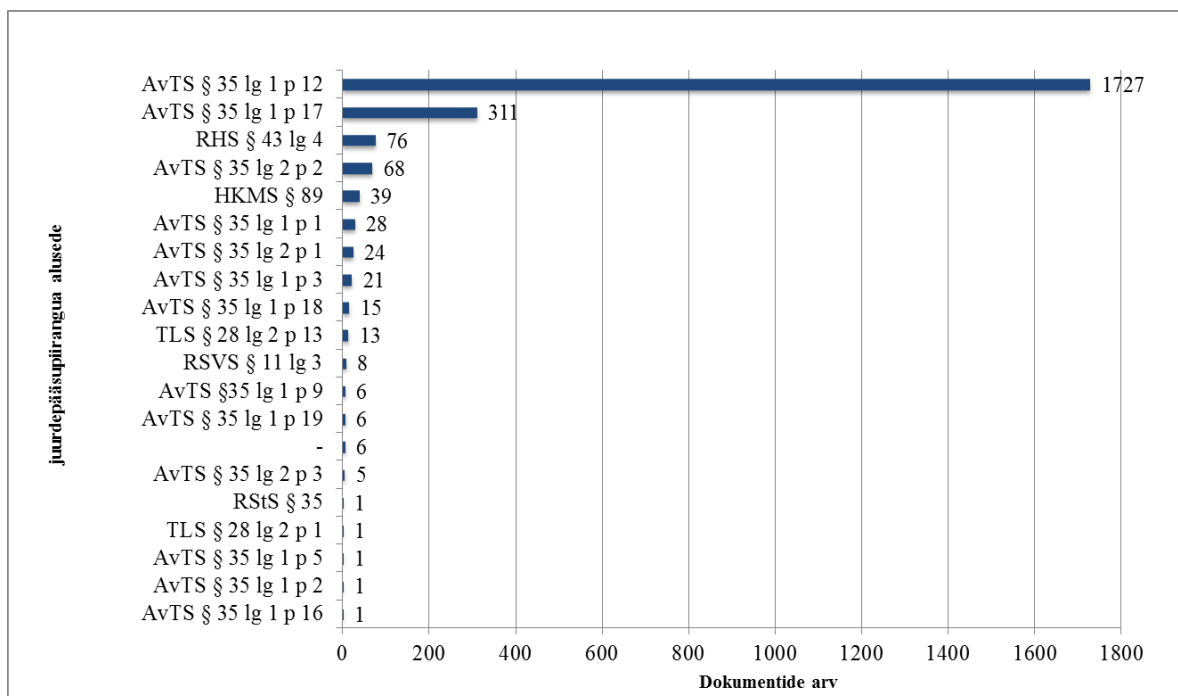
### **3.7. Juurdepääsupiirangu alused Põllumajandusministeeriumi ADRis**

2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid dokumente on Põllumajandusministeeriumi ADRis 2385.

Joonisest 12 ilmneb, et üks piirangu alus on seatud 2358 dokumendile. Kõige rohkem, 1727 dokumendile, on piirang seatud põhjusel, et kiri sisaldab isikuandmeid, mille avalikuks tulek kahjustaks andmesubjekti eraelu puutumatus. Ühel korral on piirangu seadmise tinginud ka maksustamisega kogutud teabe, riikliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe olemasolu ning teave kaitseväge valdusse sõjalise valmisoleku tõstmisel ja mobilisatsiooni korral üleantava riigivara kohta. Samuti on ühel korral piirang seatud põhjusel, et tööandja on kohustatud

kindlustama töötaja kokkulepitud tööga ning andma selgeid ja õigeaegseid korraldusi (TLS § 28 lg 2 p 1). Selle aluse puhul ei ole arusaadav, millisele osale teabest juurdepääsu piiratakse.

Piirangu aluseks olev halduskohtumenetluse seaduse säte on märgitud ainult paragrahvi täpsusega nagu ka riikliku statistika seaduse puhul. Piirangu aluseks saavad olla konkreetne paragrahv lõike või punkti täpsusega. Kuuel dokumendil puudus piirangu alus, ei olnud märgitud ka „asutusesiseseks kasutamiseks“. Autor otsis ministeeriumi kodulehelt dokumentide loetelu väljavõtte, et kindlaks teha, mille alusel ühele või teisele sarjale on võimalik piirangut kehtestada. Loetelu väljavõtte kohaselt juurdepääsupiirangut sarjadele märgitud ei ole, sest juurdepääsupiirang dokumendile on kuvatud dokumendi registreerimiskaardile.<sup>70</sup>



Joonis 12. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Põllumajandusministeeriumi ADR, 2015)

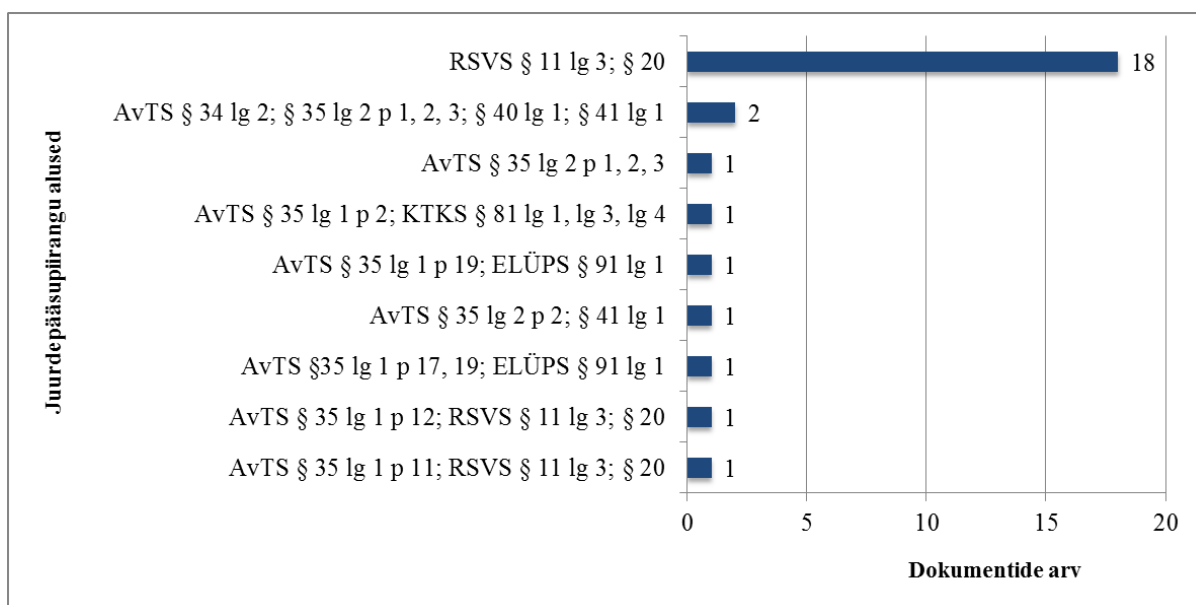
Autor täheldas, et ka Põllumajandusministeerium märgib juurdepääsupiirangu aluste juures välja piirangu aluse õigusliku tähenduse. Näiteks AvTS § 35 lg 2 punkt 2: dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist.

Joonisest 13 nähtub, et kahte või enam juurdepääsupiirangu alust on kasutatud 27 dokumendil, nendest 18 puhul on juurdepääsupiirangu seatud põhjusel, et selle teabe avalikuks tulek

<sup>70</sup> Põllumajandusministeerium. *Dokumendiregistri sisujuht – väljavõtte Põllumajandusministeeriumi dokumentide loetelust*. Kasutatud 04.04.2015 <http://www.agri.ee/et/dokumendiregister>

kahjustaks teabevaldaja seadusest tulenevate ülesannete täitmist kui ka teavet, mis on toodud RSVS § 20-s. Kuid § 20 all on välja toodud kaheksa lõiku. Millist sätet teabevaldaja on tahtnud piirangu aluseks seada ADRist ei selgu.

Põllumajandusministeerium on piirangu aluse seadmisel lähtunud mitme dokumendi puhul eriseadusest – ELÜPS §-ist 91 lg 1. Viimati kirjutatu alusel ei saa dokumentidele juurdepääsu piirata, sest see sätestab, milliste registrikannetega on õigus isikutel tutvuda.<sup>71</sup> AKI soovib selle asemel kasutada AvTS § 35 lg 1 p 18<sup>1</sup> (elutähtsa teenuse riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani puudutav teave). Veel nähtub, et ministeerium on kasutanud piirangu alusena KTKSi olematut paragrahvi – KTKS § 81 lg 1, lg 3, lg 4. Autor eeldab, et piirangu alusena taheti märkida KTKS § 8<sup>1</sup> lg 1, lg 3, lg 4. (vt Joonis 13)



**Joonis 13. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv (Allikas: Põllumajandusministeeriumi ADR, 2015)**

Ka märgib ministeerium piirangu alusteks niisugusi aluseid, mida võiks seada kõikidele dokumentidele. Näiteks on piirangu seadmise põhjuseks toodud see, et asutuse juht võib kehtestada teabele juurdepääsupiirangu. (vt Joonis 13)

Ülaltoodust järeldub, et Põllumajandusministeeriumi ADRis on välja toodud valdavas enamuses väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangu alused sh piirangu aluse õiguslikud tähendused. Kuuel dokumendil on piirangu alus jäetud märkimata. Kui piirangu alusena kasutati eriseadust,

<sup>71</sup> AKI. (20.03.2014). *Juurdepääsupiirangute loend (klassifikaatorid)*.

siis määrati niisugusi eriseaduse sätteid, mis ei võimalda piirangut kehtestada või oli piirangu aluseks seatud alus, mida ei saa aluseks määrata või oli piirangu alus märgitud vaid paragrahvi täpsusega.

### **3.8. Juurdepääsupiirangu alused Rahandusministeeriumi ADRis**

Alates 01.05.2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid dokumente on Rahandusministeeriumi ADRis 313.

Joonisest 14 ilmneb, et 312 dokumendile on määratud AvTSist või eriseadusest tulenev alus. Kõige rohkem, 132 dokumendile, on juurdepääsupiirangu aluse seadmise põhjuseks dokumendis sisalduvad isikuandmed. Eelmisel aastal on ühel korral piirangu seadmise tinginud:

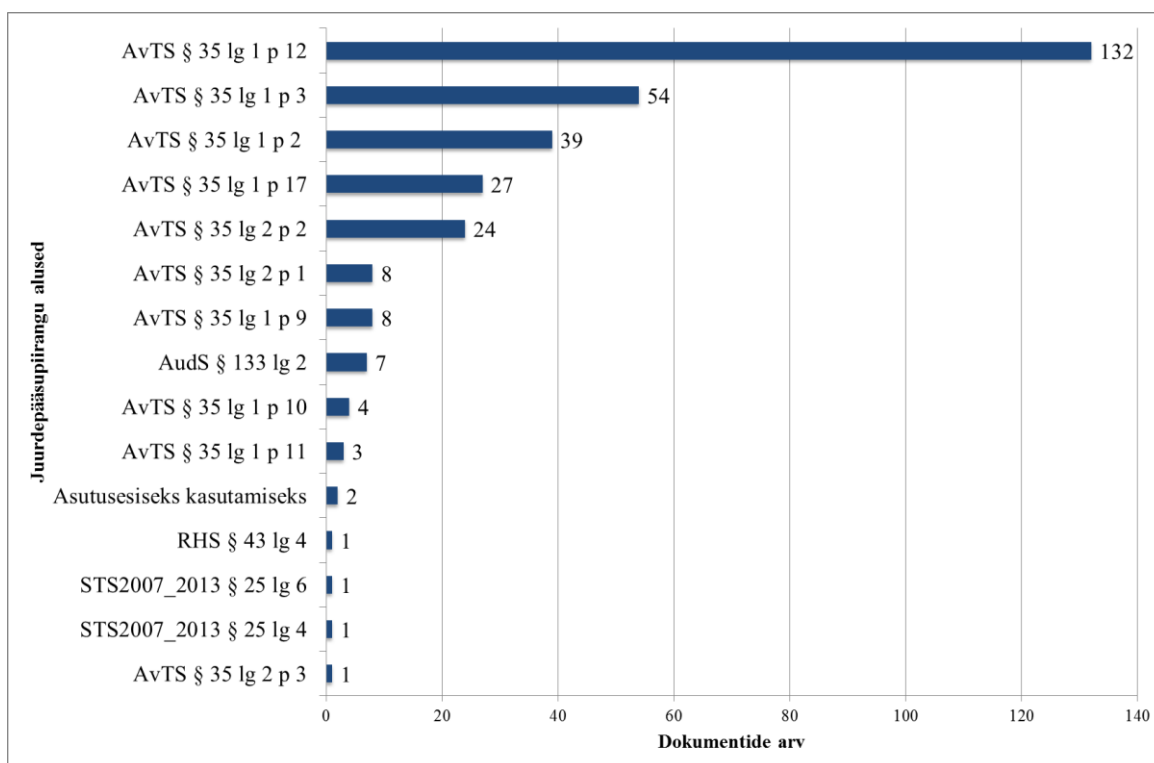
- 1) asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita,
- 2) enne taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse tegemist või investeeringute kava või programmi kinnitamist võib avalikustada ainult riigi- või KOV asutusest taotleja ja tema taotlusega seotud andmeid, teiste taotlejate ja nende taotluste kohta võib avalikustada ainult statistilisi ülevaateid (STS2007\_2013 § 25 lg 4);
- 3) projekti hindamisse kaasatud isikute nimesid ja hinnangut toetuse taotleja ja tema taotluse ning projekti kohta võib avalikustada viisil, mis tagab, et nime ja hinnangut ei ole võimalik omavahel seostada (STS2007\_2013 § 25 lg 6);
- 4) pakkumuse konfidentsiaalsus (RHS § 43 lg 4).

Autor täheldas uurimuse käigus, et ka Rahandusministeerium märgib juurdepääsupiirangu aluse juures välja piirangu aluse õigusliku tähenduse. Näiteks AvTS § 35 lg 2 p 2 (dokumendi kavand).

Rahandusministeeriumi ADRis on kõik piirangu alused märgitud lõike või punkti täpsusega v.a kahel dokumendil, millel on märgitud juurdepääsupiiranguks „asutusesiseseks kasutamiseks”. Nagu autor eelnevalt kirjutas aktsepteerib inspeksioon nimetatud märke juhul, kui dokumendiregistri kasutusjuhendis on viide dokumentide loetelule, millest nähtub, mille alusel ühele või teisele sarjale on võimalik piirangut kehtestada.<sup>72</sup> Rahandusministeeriumi kodulehelt on juurdepääsupiiranguga dokumentide piirangute alused ja säilitustähtajad leitavad dokumentide loetelust.

---

<sup>72</sup> AKI. (2011). *Dokumendiregistri vastavus avaliku teabe seadusele ja palgaandmete avalikustamise vastavus korruptsioonivastasele seadusele*. Tallinn., lk 6



**Joonis 14. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Rahandusministeeriumi ADR, 2015)**

Ministeerium on vaid ühel korral kasutanud kombineeritud juurdepääsupiirangu alust põhjusel, et tegemist on õigustloova(te) akti(de) eelnõuga ning dokumendi kavandiga ja selle juurde kuuluvate dokumentidega – AvTS § 35 lg 2 p 1, 2.

Rahandusministeeriumi ADRile on iseloomulik see, et kõikidele dokumentidele määratud piirangu alused olid juurdepääsupiirangu aluseks sobivad, vaid kahel dokumendil on alus märkimata jäänud. Ministeerium kirjutas piirangu aluste juures välja ka aluste õigusliku(d) tähenduse(d).

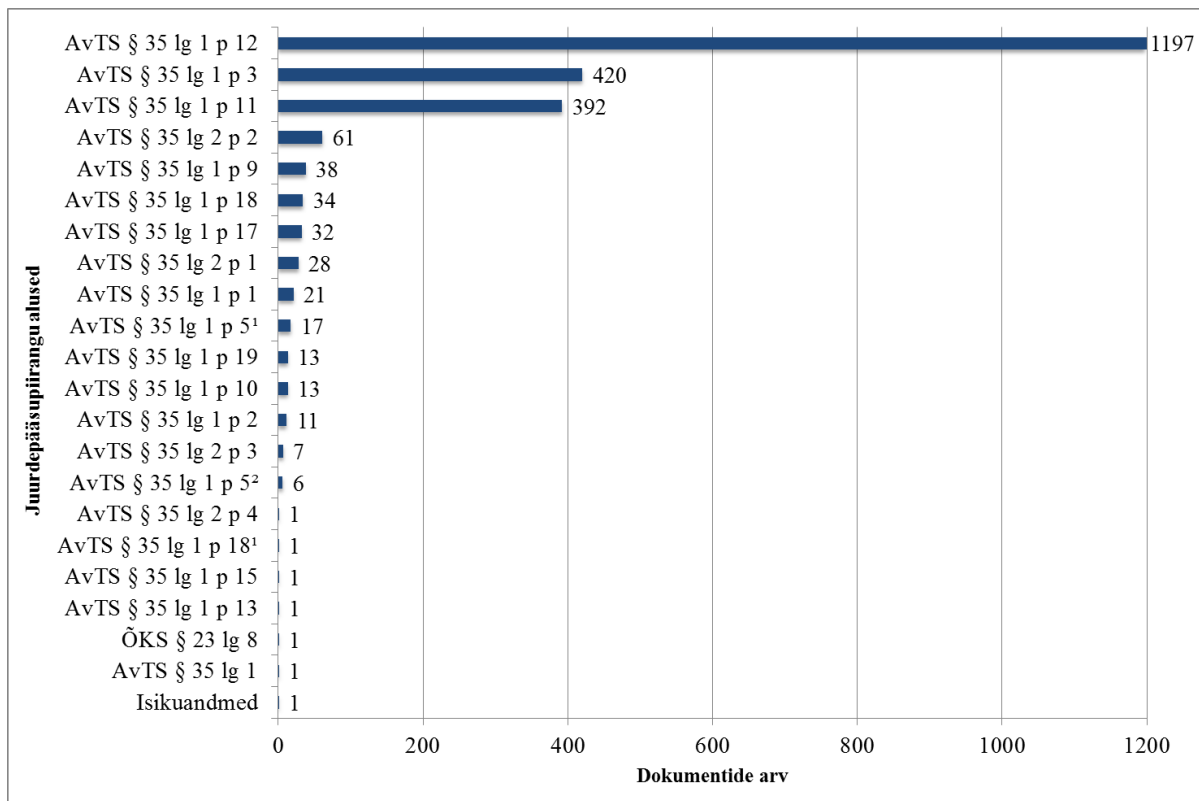
### **3.9. Juurdepääsupiirangu alused Siseministeeriumi ADRis**

Siseministeeriumi ADRis on 2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid dokumente 2495.

Esitatud joonisel (Joonis 15) kajastub, et 2297 dokumendile on seatud AvTSist või eriseadusest tulenev alus. Enim, 1197 dokumendil, on juurdepääsupiirangu seadmise põhjuseks dokumendis sisalduvad isikuandmed. Vaid korra on kasutatud juurdepääsupiirangu aluse tinginud:

- 1) tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiv teave;

- 2) dokumendis sisalduv(ad) perekonnaelu üksikasju kirjeldavad andmed;
- 3) teave, mis kirjeldab isiku vaimseid või füüsilisi kannatusi;
- 4) õiguskantsleril on õigus piirata avaldusele juurdepääsu isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.



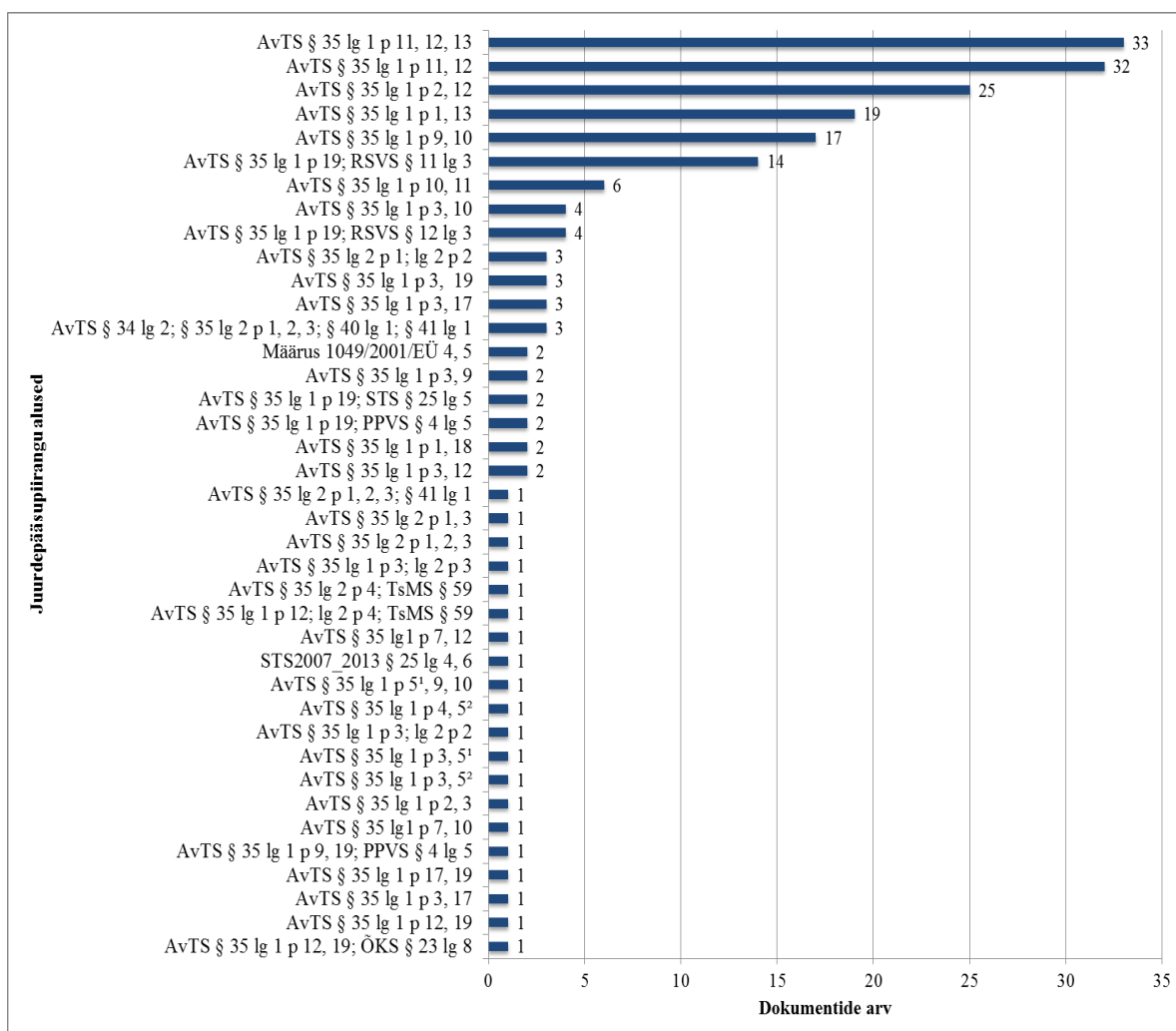
**Joonis 15. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Siseministeriumi ADR, 2015)**

Veel ilmneb Joonisest 15, et asutus on ühel korral kasutatud ka piirangu alusena sõna „isikuandmed”. Autor tuletab meelde, et vastavalt AvTSile tulenevad piirangu alused seadustest. Ühel korral on märgitud alus ainult lõike täpsusega (AvTS § 35 lg 1), viitamata konkreetsele punktile. Veel ilmneb, et kui 2013. aastal kasutas ministerium piirangu alusena „seaduses sätestatud muu teave“ ehk AvTS § 35 lg 1 p 19 neljal väljamineval kirjal<sup>73</sup>, siis 2014. aastal juba 13 kirjal.

Lisaks tõi autor oma 2014. aasta seminaritöös välja, et Siseministeriumi valdav enamus dokumentidest sisaldab isikuandmeid sh delikaatseid isikuandmeid ning riigi välissuhtlemisega seotud teavet.<sup>74</sup> Ka 2014. aastal on enim kasutatud just neid piirangu aluseid.

<sup>73</sup> Aitsam, B. (2014). *Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele Justiitsministeriumi ja Siseministeriumi dokumendiregistris*. Seminaritöö. Tartu Ülikool., lk 15

<sup>74</sup> *Ibid.*, lk 16



**Joonis 16. Kombineeritud juurdepäasupiirangu alustega dokumentide arv (Allikas: Siseministeriumi ADR, 2015)**

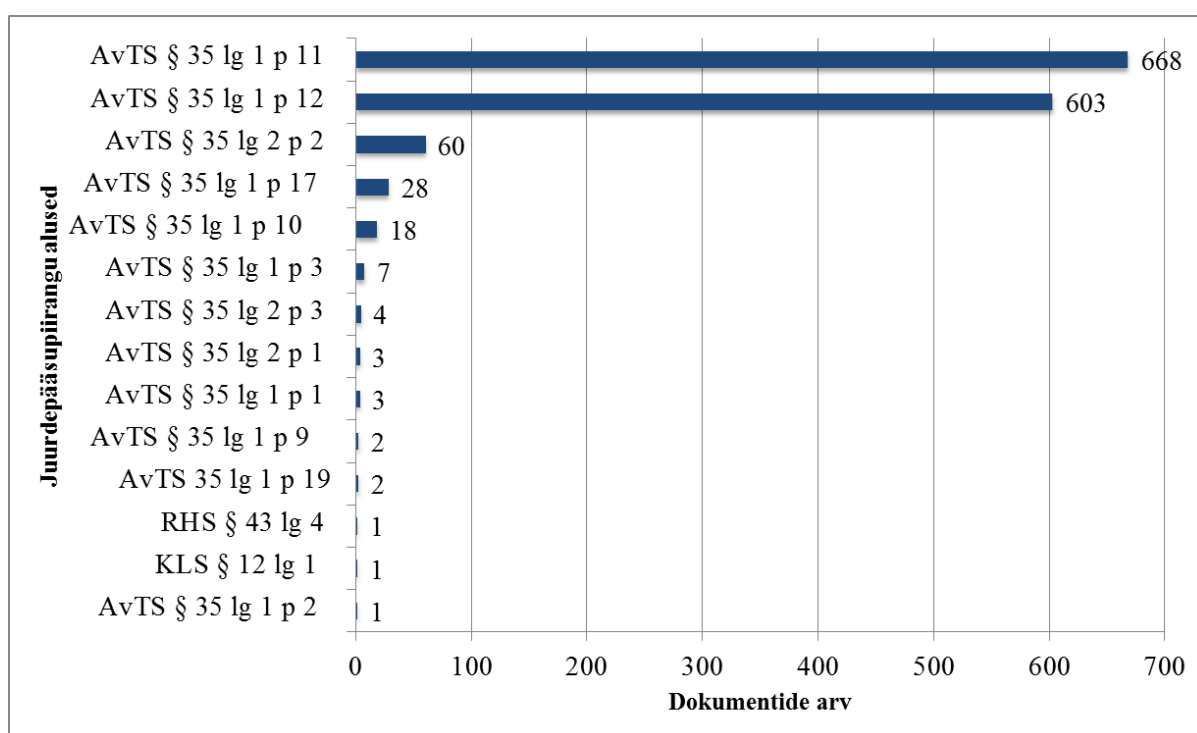
Joonisest 16 nähtub, et kombineeritud juurdepäasupiiranguga aluseid kasutati 198 dokumendil. Kõige enam, 33 dokumendil, on kasutatud juurdepäasupiirangu alustena nii eraelulisi kui ka delikaatseid isikuandmeid. Neljale dokumendile on piirang seatud põhusel, et see sisaldab kombineeritult nii välissuhtlemise kui ka tehnoloogiliste lahendusi kirjeldavat teavet. Veel nähtub, et ministerium on kasutanud piirangu alusena RSVSi olematut paragrahvi – RSVS § 12 lg 3.

Samuti tuli ilmsiks, et ministeriumi ADRis on märgitud alused AvTS § 35 lg 2 p 4; TsMS § 59 ning AvTS § 35 lg 1 p 12; lg 2 p 4; TsMS § 59 ainult paragrahvi täpsusega, viitamata konkreetsele lõikele ja punktile. Autori arvates võiks ministerium siiski välja tuua seaduse sätte lõike/punkti täpsusega. (vt Joonis 16)

Analüüsist järeldub, et Siseministeerium ADRis on välja toodud enamus väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangu alused, ühel väljamineval kirjal on kasutatud piirangu alusena märget „isikuandmed” ning neljal korral on kasutatud alust, mida seaduses välja toodud ei ole. Ministeerium märgib reeglina piirangu alused punkti täpsusega, vaid paaril korral on piirdutud ainult paragrahvi märkimisega.

### 3.10. Juurdepääsupiirangu alused Sotsiaalministeeriumi ADRis

2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid dokumente on Sotsiaalministeeriumi ADRis 1420.

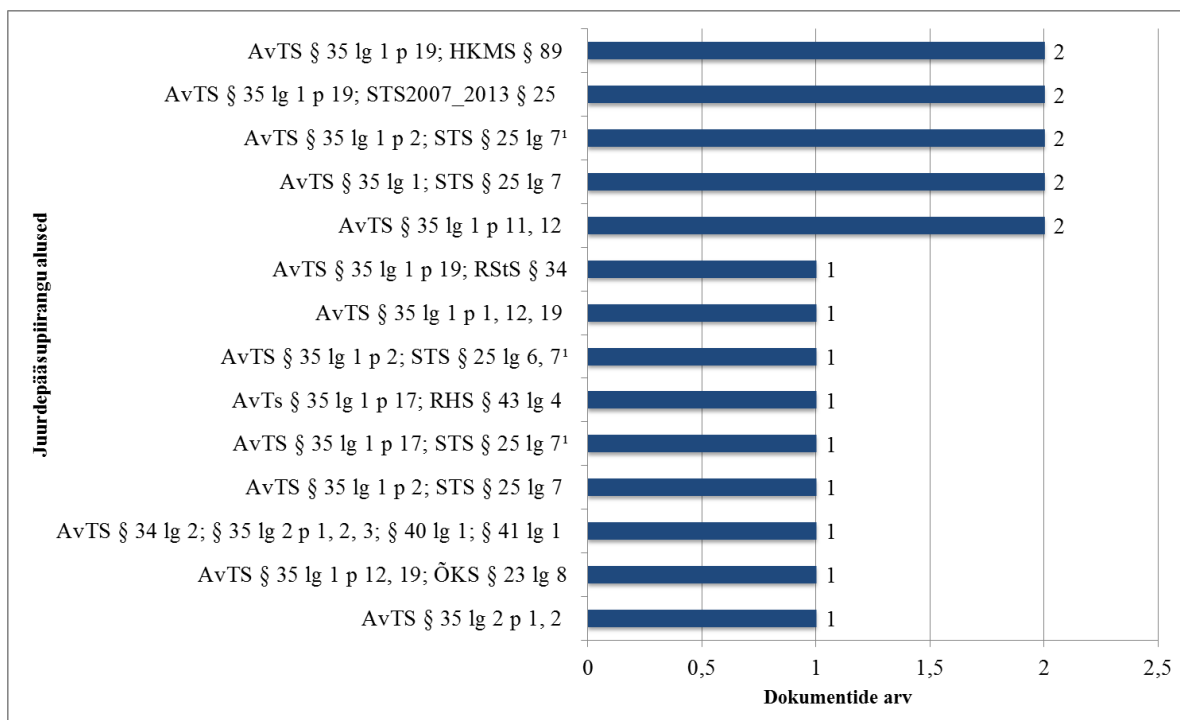


Joonis 17. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Sotsiaalministeeriumi ADR, 2015)

Joonisest 17 selgub, et 1401 dokumendile on seatud AvTSist või eriseadusest tulenev alus. Kõige rohkem, 668 korral, on piirangu seadmise põhjuseks dokumendis sisalduvad delikaatsed isikuandmed, 65 dokumendi võrra vähem on piirangu aluse põhjuseks see, et dokument sisaldab teavet, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus.

Ühel korral on piirangu tinginud dokumendis sisalduv info konfidentsiaalse pakkumuse ning riikliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kohta. Piirangu alusena on kasutatud ka KLS

§ 12 lg 1. Viimati nimetatu ei ole piirangu alus, kuna ei sätesta, millistele andmetele, millises ulatuses juurdepääsu piiratakse. Eelnimetatud säte sõnastab, kellele peab kollektiivleping olema täies ulatuses kättesaadav. Kollektiivlepingute andmekogu põhimäärusest nähtub, et juurdepääsu piiratakse isikuandmetele. Sellisel juhul peaks olema piirangu aluseks AvTS § 35 lg 1 p 12.<sup>75</sup> Lisaks kasutab ministeerium piirangu alust, mida üksi kasutada ei saa – AvTS § 35 lg 1 p 19. Nimetatud alus ei näita, millisele osale teabest on piirang kehtestatud. (vt Joonis 17)



**Joonis 18. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv (Allikas: Sotsiaalministeeriumi ADR, 2015)**

Joonise 18 andmetest ilmneb, et kombineeritud juurdepääsupiiranguga aluseid kasutati 19 dokumendil. Kahe dokumendi puhul on piirangu alusena kasutanud STS § 25 lg 7<sup>1</sup>. Kuid see ei ole piirangu alus, vaid sätestab AvTSist erineva piirangu tähtaja.<sup>76</sup> Lisaks pani autor tähele, et ministeerium ei täpsusta kuue dokumendi puhul, millise perioodi struktuuritoetuse seadust piirangu alusena kasutatakse. Nimelt on hetkel kehtivad: 1) perioodi 2004–2006 struktuuritoetuse seadus, 2) perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus, 3) perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus. Vaid ühel dokumendil oli välja toodud, et piirangu alusena on kasutatud perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadust, seejuures on jäetud paragrahvi lõikele viitamata. Piirangu aluseks olev halduskohtumenetluse seaduse säte on samuti märgitud ainult paragrahvi täpsusega, viitamata konkreetsele lõikele. Ka on ministeerium kasutanud piirangu

<sup>75</sup> AKI. (20.03.2014). *Juurdepääsupiirangute loend (klassifikaatorid)*.

<sup>76</sup> *Ibid.*

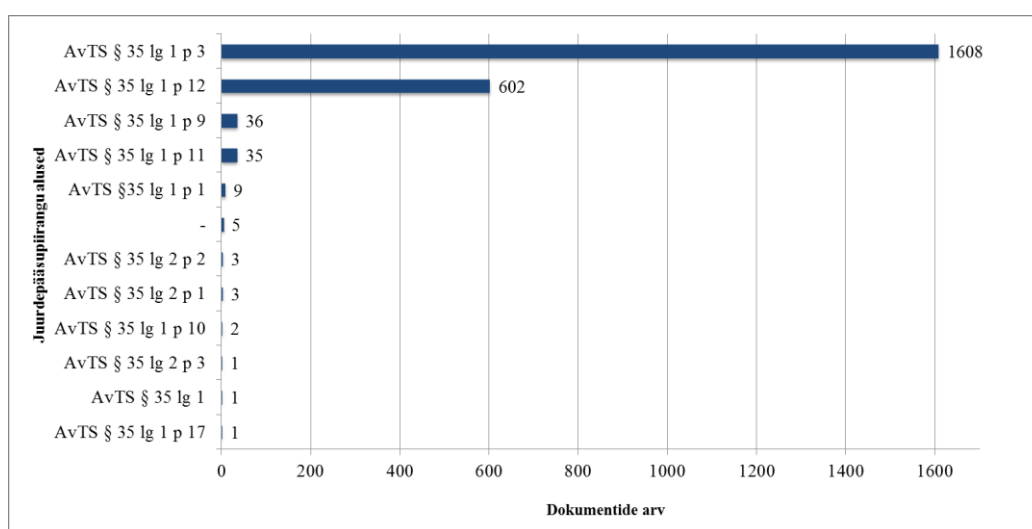
aluseid, mille alusel on võimalik juurdepääsu piirata kõigile dokumentidele – AvTS §-id 34 lg 2; 40 lg 1; 41 lg 1.

Ülaltoodust järeldub, et Sotsiaalministeeriumi ADRis on välja toodud kõikide väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangu alused. Ministeerium kasutas niisugusi eriseaduste sätteid, mis ei võimalda piirangut kehtestada või oli märkimata jäetud seaduse täpne säte. AvTSist tulenevate aluste puhul täheldati, et piirangu alusena kasutati aluseid, mida ei saa (üksi) piirangu alusena kasutada, sest ei selgu piirangu seadmise alus.

### 3.11. Juurdepääsupiirangu alused Välisministeeriumi ADRis

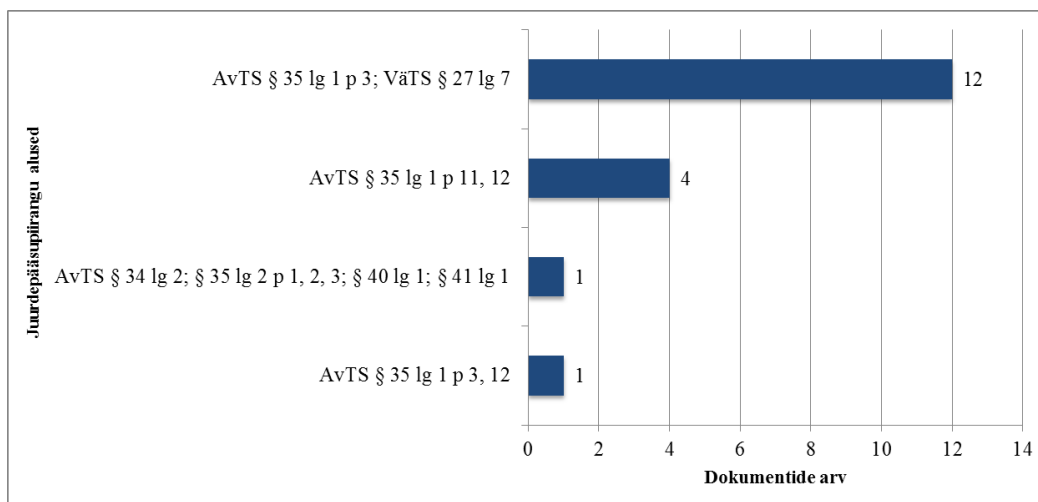
2014. aastal registreeritud ja samal aastal seatud juurdepääsupiiranguga väljaminevaid dokumente on Välisministeeriumi ADRis 2324.

Järgnevast joonisest (Joonis 19) nähtub, et 2306 dokumendile on seatud AvTSist tulenev alus. Kõige rohkem, 1608 dokumendil, on juurdepääsupiirangu alusena põhjuseks dokumendis sisalduv teave, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist. 1006 dokumendi võrra vähem on piirangu seadmise tinginud isikuandmed. Ühe korra on juurdepääsupiirangu põhjuseks ärisaladus ning asutusesiseselt adresseeritud dokumente, mida dokumendiregistris ei registreerita. Ühel dokumendil on märgitud piirangu alus vaid paragrahvi täpsusega, viitamata konkreetsele punktile ning seega ei selgu, mispärast piirang on üldse seatud. Ka on ministeerium viiel dokumendil märkimata jätnud piirangu aluse. Põhjuseta ei tohi dokumendile juurdepääsu piirata, sest sellega vähendatakse riigiasutuse tegevuse läbipaistvust.



Joonis 19. Ühe juurdepääsupiiranguga dokumentide arv (Allikas: Välisministeeriumi ADR, 2015)

Joonise 20 andmetest ilmneb, et kombineeritud juurdepääsupiiranguga aluseid kasutati 18 dokumendil. 12 dokumendile on piirang seatud põhusel, et see sisaldab kombineeritult teavet riigi välissuhtlemise (alus AvTSist) ning erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadi nime kohta (alus VãTSist). Neljale dokumendile on seatud piirang seetõttu, et dokument sisaldab nii delikaatseid kui eraelulisi isikuandmeid.



**Joonis 20. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv (Allikas: Välisministeeriumi ADR, 2015)**

Välisministeeriumi ADRis on välja toodud valdavas enamuses väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangu alused. Viiel väljamineval kirjal oli puudu piirangu alus ning ühel väljamineval kirjal oli märkimata jäetud seaduse säte punkti täpsusega. Ka kasutas ministeerium piirangu alusena aluseid, mis sätesta, millistele andmetele juurdepääsu piiratakse.

## **4. JUURDEPÄÄSUPIIRANGU TÄHTAEGADE TULEMUSED**

Neljandas peatükis esitatakse ministeeriumite ADRidest kogutud juurdepääsupiirangu tähtaegade analüüs. Ülevaade antakse iga ministeeriumi kohta.

### **4.1. Juurdepääsupiirangu tähtajad Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis**

Uurimusest selgus, et Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis on nii neid dokumente, millele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg on kooskõlas AvTSiga/eriseadusega kui ka neid, mille tähtaeg erineb AvTSis/eriseaduses kehtestatust. AvTS §-ga 40 lg 1 on kooskõlas näiteks AvTS § 35 lg 1 p 3; AvTS § 35 lg 1 p 5<sup>1</sup>; AvTS § 35 lg 1 p 9; AvTS § 35 lg 1 p 10; AvTS § 35 lg 1 p 17. Kõikidele dokumentidele, millele piirati juurdepääs eelnevalt nimetatud alusel, on tähtajaks kehtestatud viis aastat (vt Tabel 3 (Lisa 2))

Tabelist 3 (Lisa 2) nähtub, et ministeerium märgib sageli nn ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluse tähtajaks viis aastat. AvTSi § 40 lg 2 järgi peaks riiklikku ja teenistuslikku järelevalvet ning täitevvõimu üksikotsuste ettevalmistamist käsitlevate dokumentide suhtes kohaldama juurdepääsupiirangut kuni otsuse vastuvõtmiseni ning sama seaduse paragrahvi lõige üks võimaldab piirangu seada sündmuse saabumiseni, näiteks kuni allkirjastamiseni. Seejärel peaks dokumendis sisalduv teave olema avalik (kui dokumendile ei ole seatud ka muid piirangu aluseid) ning seega ei ole autori arvates dokumendile kehtestatud viie-aastane piirangu tähtaeg õigustatud. Kuid piirangu aluste AvTS § 35 lg 1 p 1; AvTS § 35 lg 1 p 2; AvTS § 35 lg 2 p 1 ja AvTS § 35 lg 2 p 4 puhul on kõigile dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtajaks viis aastat. Juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 2 p 2 on kehtestatud 860 dokumendile, nendest 850-le on piirangu tähtajaks kehtestatud viis aastat ning ülejäänud kümnel dokumendil oli piirangut lõpetavaks aastaks märgitud kas 2014., 2016. või 2089. Autori arvates võiks asutus AvTSi § 40 lg 1 ja 2 nõuet täita ning kasutada ADRis

kehtiv kuni kirjeldust (näiteks piirang kehtib kuni menetluse lõpetamiseni või otsuse jõustumiseni). Võib-olla dokumendiregistri funktsionaalsus ei võimalda seda.

Tabelist 4 (Lisa 3) nähtub, et kui dokument sisaldab mitut juurdepääsupiirangu alust, ei ole ministeerium välja toonud piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust, on märgitud vaid juurdepääsupiirangu lõppkuupäev. Kuid mingile osale piirangu alustele on seadusega kehtestatud ühesugune piirangu tähtaeg ning seetõttu ei saagi erinevaid tähtaegu/piirangu kirjeldust välja tuua. Näiteks AvTS § 35 lg 1 p 11, 12; AvTS § 35 lg 1 p 11-15; AvTS § 12, 19; ÕKS § 23 lg 8. Kõigile eelnimetatud alustele on kehtestatud AvTS §-ga 40 lg 3 kooskõlas olev piirangu tähtaeg – 75 aastat. Järgnevalt otsustas autor analüüsida, kas kehtestatud pikim tähtaeg on kooskõlas AvTSi ja eriseadusega. Näiteks juurdepääsupiirangu aluste AvTS § 35 lg 1 p 12; lg 2 p 2 ja AvTS § 35 lg 1 p 12, 17 ning AvTS § 35 lg 1 p 12, 19 puhul on kõigile dokumentidele kehtestatud piirang 75 aastaks. See on AvTSiga kooskõlas, sest isikuandmete puhul peabki piirang niikauaks kehtestatud olema. Piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 1, 5<sup>1</sup> puhul on dokumendile kehtestatud piirangu tähtajaks viis aastat ning see on kooskõlas AvTS § 40 lg-ga 1. Tulenevalt STS2007\_2013 §-st 5 on ka piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 19; STS2007\_2013 § 25 lg 7 tähtaeg kooskõlas eriseadusega – dokumendile on kehtestatud piirangu tähtajaks 11 aastat ehk toetuse andmise ja kasutamisega seotud dokumente peab teabevaldaja säilitama vähemalt 2025. aasta 31. detsembrini.

Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis ei ole välja toodud väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangute tähtaegade alguskuupäevasid, kuid välja on toodud kõikide kirjade lõppkuupäevad. Järgitud ei ole AvTSist tulenevat nõuet märkida ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste puhul *kehtiv kuni* kirjeldust. Ka ei ole järgitud AKI avaliku teabe seaduse üldjuhendi soovitusi märkida kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul piirangute erinevad tähtajad ja/või piirangu kirjeldused. See võib-olla tingitud tehnilistest probleemidest.

#### **4.2. Juurdepääsupiirangu tähtajad Justiitsministeeriumi ADRis**

Uurimusega tuvastati, et Justiitsministeeriumi ADRis on osale dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg kooskõlas AvTSiga. AvTS § 40 lg 1 või lg 3 on kooskõlas näiteks AvTS § 35 lg 1 p 5<sup>1</sup>; AvTS § 35 lg 1 p 8; AvTS § 35 lg 1 p 9; AvTS § 35 lg 1 p 10; AvTS § 35 lg 1 p 13 ja AvTS § 35 lg 1 p 17. Kõikidele dokumentidele, millele piirati juurdepääs eelnevalt nimetatud alustel, on tähtajaks kehtestatud viis aastat v.a. alus AvTS § 35 lg 1 p 13, mille piirangu tähtajaks on 75 aastat. Osale dokumentidele kehtestatud piirangu tähtaeg on võrreldes

kehtiva seadusandlusega kas lühem või pikem. Näiteks juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 3 on kehtestatud 83 dokumendile, nendest 72-le on tähtajaks kehtestatud viis aastat, kümnele dokumendile 75 aastat ning ühele dokumendile samaaegselt kaks juurdepääsupiirangu tähtaega – lõppkuupäev ja piirangu kirjeldus – kuni kokkuleppe valitsusele esitamiseni. Autori arvates ei ole õige kehtestada ühe piirangu alusele kaks erinevat tähtaega, sest ei ole üheselt arusaadav, millal piirang teabele tegelikult lõppeb.

Tabelist 5 (Lisa 4) selgub veel, et Justiitsministeerium märgib sarnaselt 2013. aastaga nn ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste tähtajaks enamasti viis aastat. Vaid kahel dokumendil on märgitud tähtajaks *kehtiv kuni* kirjeldus (AvTS § 35 lg 2 p 2). Ühel dokumendil oli *kehtiv kuni* kirjelduseks märgitud „kontrolliaruande avalikustamiseni Riigikontrolli veebilehel” ning teisel juhul „korralduse eelnõu Vabariigi Valitsuse poolt vastuvõtmiseni”. Juurdepääsupiirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 1 puhul on 319-st dokumendist 307-le kehtestatud tähtajaks viis aastat, seitsmele dokumendile on kehtestatud tähtajaks 75 aastat ning viiel dokumendil lõppes piirang kas 2014. aastal või hoopis minevikus. Ka juurdepääsupiirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 2 puhul on kõige enam, s.o 27 dokumendile piirangu tähtajaks kehtestatud viis aastat ning kolmele dokumendile on kehtestatud samaaegselt kaks juurdepääsupiirangu tähtaega – lõppkuupäev ja piirangu kirjeldus. Piirangu aluste AvTS § 35 lg 2 p 1 ja AvTS § 35 lg 2 p 4 puhul on kõigile dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtajaks viis aastat. Piirangu aluse AvTS § 35 lg 2 p 2 puhul on 29 dokumendile kehtestatud piirangu tähtajaks viis aastat, ühel dokumendil on kehtestatud kaks juurdepääsupiirangu tähtaega – lõppkuupäev ja piirangu kirjeldus ning vaid kahele *kehtiv kuni* kirjeldus. Autori arvates ei ole see õige, sest antud juhul ei selgu, millal piirang lõppeb, kas nagu seaduses sätestatud pärast sündmuse saabumist/otsuse vastuvõtmist või siis kehtestatud lõppkuupäeval.

Kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul ei ole enamasti ADRis välja toodud piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust, on märgitud vaid juurdepääsupiirangu lõppkuupäev. Vaid ühel juhul on piirangu aluste erinevad tähtajad välja toodud – AvTS § 35 lg 1 p 3; lg 2 p 2. Samas ei selgunud, milline tähtaeg, millise seaduse sätte kohta kehtib. (Tabel 6 (Lisa 5)).

Mingile osale kombineeritud piirangu alustele on seadusega kehtestatud ühesugune tähtaeg ning seetõttu ei saagi erinevaid tähtaegu/piirangu kirjeldust välja tuua. Näiteks AvTS § 35 lg 1 p 11, 12; AvTS § 35 lg 1 p 12, 13; AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; ÕKS § 23 lg 8. Kõigile eelnimetatud alustele on kehtestatud piirang isikuandmete tõttu 75 aastaks. Järgmisena vaatles autor, kas

kehtestatud pikim tähtaeg on kooskõlas AvTSiga. Näiteks juurdepääsupiirangu aluste AvTS § 35 lg 1 p 3, 12; AvTS § 35 lg 1 p 5<sup>2</sup>, 12; AvTS § 35 lg 1 p 10, 11; AvTS § 35 lg 1 p 9, 12 ja AvTS § 35 lg 1 p 9, 11, 12 puhul on kõigile dokumentidele kehtestatud AvTS § 40 lg-ga 3 kooskõlas olev pikim võimalik tähtaeg – 75 aastat isikuandmete või delikaatsete isikuandmete tõttu. Piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 1, 12 korral on 50% dokumentidele kehtestatud tähtajaks viis aastat ning ülejäänud 50% dokumentidele 75 aastat. 18 dokumendile, millele on seatud piirang aluseks AvTS § 35 lg 1 p 1, 3 on kehtestatud võimalik pikim tähtaeg – viis aastat. (vt Tabel 6 (Lisa 5))

Ülaltoodust järeldub, et Justiitsministeerium on seadust täitnud valdavas enamuses. ADRis on välja toodud väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangute tähtaegade lõppkuupäevad. Asutus ei ole reeglina järginud AvTSist tulenevat nõuet märkida ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste puhul *kehtiv kuni* kirjeldust. Seda tehti vaid kahel dokumendil. Ka kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul ei ole üldjuhul välja toodud piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust. Põhjused ei saa olla tehnoloogilised, sest autor teab enda praktilisele kogemusele tuginedes, et ministeeriumis kasutusel oleval dokumendihaldussüsteemil on antud funktsionaalsus.

### **4.3. Juurdepääsupiirangu tähtajad Kaitseministeeriumi ADRis**

Tabelist 7 (Lisa 6) nähtub, et Kaitseministeeriumi ADRis on nii neid dokumente, millele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg on kooskõlas AvTSiga kui ka neid, mille tähtaeg erineb AvTSist. Kõigile järgmistele piirangu alustele on kehtestatud AvTS § 40 lg 1 kooskõlas olev kuni viie-aastane tähtaeg: AvTS § 35 lg 1 p 3; AvTS § 35 lg 1 p 5<sup>2</sup>; AvTS § 35 lg 1 p 10; AvTS § 35 lg 1 p 17. Kuid juurdepääsupiirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 12 puhul on osale dokumentidele kehtestatud tähtaeg kooskõlas AvTS § 40 lg-ga 3 – 285 dokumendile on tähtajaks kehtestatud 75 aastat, kuid osale dokumentidele (104-le) on kehtestatud liiga lühike tähtaeg – viis aastat ning ühele dokumendile neli aastat. Ka juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 11 puhul on osale dokumentidest seatud seaduses sätestatud tähtaeg – 13 dokumendile on piirang kehtestatud 75 aastaks ning seaduses sätestatust lühem tähtaeg on määratud seitsmele dokumendile – kas viis aastat või 74 aastat. Ka Kaitseministeerium märgib ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste (AvTS § 35 lg 1 p 1, 2 ning AvTS § 35 lg 2 p 1, 2, 4) tähtajaks viis aastat, kuigi piirangu peaks lõpetama mingi sündmus – otsuse vastuvõtmine või menetluse lõpetamine vms.

Nii nagu eelnimetatud ministriumite puhul, ei ole ka Kaitseministeerium välja toonud kombineeritud piirangu aluste puhul piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust. Seda soovitus võiks rakendada, sest teadmatusel, et dokument sisaldada muud piiranguga teavet, võib piiranguga teave saada tahtmatult avalikuks.<sup>77</sup> Nagu eelnevalt öeldud on osal alustel seadusega sätestatud ühesugune piirangu tähtaeg ning seetõttu ei saagi erinevaid tähtaegu välja tuua. Näiteks AvTS § 35 lg 1 p 9, 10 ja AvTS § 35 lg 1 p 4, 10 ja AvTS § 35 lg 1 p 3, 9 puhul on kehtestatud AvTS § 40 lg-ga 1 kooskõlas olev viie-aastane tähtaeg. AvTS § 35 lg 1 p 11, 12, 13 ja AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; ÕKS § 23 lg 8 on on kehtestatud AvTS § 40 lg 3 kooskõlas olev 75-aastane tähtaeg. Piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 11, 12 puhul on 176 dokumendile kehtestatud piirangu tähtajaks 75 aastat ja 24 dokumendile viis aastat ning piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 12, 19 puhul on 50% dokumentidele kehtestatud tähtajaks 75 aastat ja 50% dokumentidele viis aastat. (vt Tabel 8 (Lisa 7))

Analüüsist järeldub, et Kaitseministeerium on seadustest tulenevaid nõudeid täitnud osaliselt. ADRis oli välja toodud kõikide väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangute tähtaegade lõppkuupäevad. Ministeerium ei ole märkinud ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste puhul *kehtiv kuni* kirjeldust, piirdutud on vaid lõppkuupäevaga. Samuti ei ole kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul välja toodud piirangute erinevad tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust.

#### **4.4. Juurdepääsupiirangu tähtajad Keskkonnaministeeriumi ADRis**

Uurimusega tuvastati, et Keskkonnaministeeriumi ADRis on osale dokumentidele kehtestatud piirangu tähtaeg kooskõlas AvTSi või eriseadusega. Näiteks kõigile järgnevatele on kehtestatud AvTS § 40 lg 1 kooskõlas olev viie-aastane tähtaeg: AvTS § 35 lg 1 p 8; AvTS § 35 lg 1 p 9; AvTS § 35 lg 1 p 17; MKS § 26 lg 1. Samas on ka neid, mille tähtaeg erineb AvTSis sätestatust. Juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 12 on kehtestatud 154 dokumendile, nendest 139-le on tähtajaks kehtestatud 75 aastat, kuid ülejäänud dokumentidele on kehtestatud kas sätestatust lühem (piirang kehtib 2014., 2019., 2088. aastani) või pikem (piirang kehtib kuni 2099. aastani) tähtaeg. Liiga pikk tähtaeg on kehtestatud ka piirangu aluse TeenMS § 11 lg 5 puhul – tähtajaks on märgitud 75 aastat, kuigi viimati nimetatud seaduse paragrahvis on sätestatud viie-aastane tähtaeg. (Tabelist 9 (Lisa 8))

---

<sup>77</sup> AKI. (2010 – 2014). *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. Tallinn., lk 14

Tabelist 9 (Lisa 8) ilmneb veel, et ka ministeerium märgib sageli nn ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste tähtjaks viis aastat. Näiteks piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 2 puhul on kuuele dokumendile kehtestatud piirang viis aastat ning ühel dokumendil lõppes piirang 2014. aastal. Aluse AvTS § 35 lg 2 p 2 puhul on 68 dokumendist 51-le kehtestatud tähtjaks viis aastat, 14 dokumendil lõppes piirang 2014. aastal ning ülejäänud kolmel dokumendil lõppeb piirang kas 2015. või 2018. aastal.

Uurimusest selgub, et kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul ei ole välja toodud piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust, on märgitud vaid juurdepääsupiirangu lõppkuupäev. Kuna AvTS on sätestanud ühesuguse piirangu tähtaja AvTS § 35 lg 1 p 16; MKS § 26 lg 1 mõlemale alusele, saab seda alust AKI soovitude kohaseks lugeda. Ülejäänud piirangu aluste puhul lähtus autor sellest, kas kehtestatud pikim tähtaeg on kooskõlas AvTSi ja eriseadusega. Piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 12, 16 puhul on 50% dokumentidele kehtestatud tähtjaks 11 aastat ning ülejäänud 50% dokumentidele viis aastat, kuid tegelikult peaks juurdepääs olema kehtestatud isikuandmete tõttu 75 aastaks. Viie-aastane tähtaeg on kehtestatud ka piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 1, 12 puhul. (vt Tabel 10 (Lisa 9))

Nagu 3.4. alapeatükis välja toodud, kasutab ministeerium piirangu alusena seaduse sätteid, mis tegelikult ei võimalda piirangut kehtestada. Näiteks piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 19; HKMS § 89 lg 1 puhul on kõigile 28 dokumendile kehtestatud tähtaeg iseenesest seadusega kooskõlas – viis aastat. Aga samas peab arvestama, et seda alust tohivad kasutada ainult kohtud.<sup>78</sup> Kui arvestada, et piirangu AvTS § 35 lg 1 p 8 puhul tuleb lähtuvalt AvTS § 40 lg-st 1 tähtjaks kehtestada kuni viis aastat, siis võiks piirangu aluste AvTS § 35 lg 1 p 8, 19; LKS § 53 lg 1 ja AvTS § 35 lg 1 p 8; LKS § 53 lg 1 puhul dokumentidele kehtestatud tähtaegu seadusega kooskõlas olevaks lugeda. Sel juhul võiks õigeks lugeda ka AvTS § 35 lg 1 p 8, 12; LKS § 53 lg 1, sest isikuandmeid sisaldavale dokumendile tuleb tõesti piirangu tähtjaks kehtestada kuni 75 aastat. Samas tuletab autor meelde, et LKS § 53 lg 1 ei ole kasutatav dokumentidel, kuna keelab avalikustamise ainult massiteabevahendites.<sup>79</sup> (vt Tabel 10 (Lisa 9))

Keskkonnaministeeriumi ADRis oli välja toodud kõikide väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangute tähtaegade lõppkuupäevad. Segadus valitseb pigem juurdepääsupiirangu aluste seadmisel. 85 väljamineva kirja piirangu alus on puudusega – sageli on valitud

---

<sup>78</sup> AKI. (20.03.2014). *Juurdepääsupiirangute loend (klassifikaatorid)*.

<sup>79</sup> *Ibid.*

juurdepääsupiirangu aluseks alus, mis ei saa olla piirangu aluseks või jäetakse kirjutama seaduse paragrahv lõike/punkti täpsusega. Esiti tuleb leida korrektne alus, sest tähtaeg valitakse ju aluse järgi mitte vastupidi. Ka ei järgita AvTSist tulenevat nõuet märkida ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste puhul *kehtiv kuni* kirjeldust ning AKI avaliku teabe seaduse üldjuhendi soovitusi märkida kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul välja piirangute erinevad tähtajad ja/või piirangu kirjeldus.

#### **4.5. Juurdepääsupiirangu tähtajad Kultuuriministeeriumi ADRis**

Uurimuse käigus selgus, et Kultuuriministeeriumi ADRis on osale dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg kooskõlas AvTSiga. AvTS § 40 lg-le 1 või lg-le 3 vastavad näiteks AvTS § 35 lg 1 p 7; AvTS § 35 lg 1 p 11; AvTS § 35 lg 1 p 17. Kuid on ka neid, mille tähtaeg erineb AvTSist – tähtajaks on kehtestatud kas pikem või lühem aeg, kui seadus seda lubab. Juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 12 on kehtestatud 19 dokumendile, nendest 15-le on tähtajaks kehtestatud 75 aastat ning kolmel dokumendil lõppes piirang kas 2014., 2018. või 2019. aastal ning ühel dokumendil puudub üldse lõppkuupäev. Tabelist 11 (Lisa 10)

Tabelist 11 (Lisa 10) ilmneb veel, et ministeerium märgib sarnaselt eelnevalt mainitud ministeeriumitega nn ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste tähtajaks viis aastat. Piirangu aluste AvTS § 35 lg 1 p 1; AvTS § 35 lg 1 p 2 puhul on kõigile dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtajaks viis aastat. Juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 2 p 1 on 50% dokumentidest kehtestatud tähtajaks viis aastat ning ülejäänud 50% dokumentidest lõppes piirang 2014. aastal. Piirangu alus AvTS § 35 lg 2 p 2 oli kehtestatud 11 dokumendile, nendest seitsmele on tähtajaks kehtestatud viis aastat, kolmel dokumendil lõppes piirang 2014. aasta ning ühel dokumendil puudub piirangu kehtiv kuni kirjeldus või tähtaeg.

Veel selgub, et kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul ei tooda välja piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust, on märgitud vaid juurdepääsupiirangu lõppkuupäev. Samas soovitab AKI erinevad juurdepääsupiirangu tähtajad ja *kehtiv kuni* kirjelduse välja tuua, sest kui dokumendile märgitakse ainult lõppkuupäev, siis dokumendi saaja ei pruugi teada, et teine juurdepääsupiirangu aluse tähtaja kehtivus on lühem, mistõttu võidakse keelduda teabe väljastamisest.<sup>80</sup> Kui eelnevat aluseks võtta ei ole ükski kombineeritud juurdepääsupiirang alus AKI soovitusete kohaselt märgitud. Seetõttu otsustas autor analüüsida, kas kehtestatud pikim tähtaeg on kooskõlas AvTSiga. Näiteks juurdepääsupiirangu aluste AvTS § 35 lg 1 p 3, 12 ja

<sup>80</sup> AKI. (2010 – 2014). *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. Tallinn, lk 14

AvTS § 35 lg 1 p 2, 12 puhul on kõigile dokumendile kehtestatud piirangu tähtajaks 75 aastat. (vt Tabel 12 (Lisa 11))

Analüüsist järeldub, et Kultuuriministeerium on seadustest tulenevaid nõudeid täitnud osaliselt. ADRis oli reeglina välja toodud väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangute tähtaegade lõppkuupäevad, vaid kahel väljamineval kirjal puudus lõppkuupäev. Ministeerium ei järgi AvTSist tulenevat nõuet märkida ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste puhul *kehtiv kuni* kirjeldust. Samuti ei järgita AvTSi üldjuhendi soovitusi märkida kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul välja piirangute erinevad tähtajad ja/või piirangu kirjeldus.

#### **4.6. Juurdepääsupiirangu tähtajad Põllumajandusministeeriumis ADRis**

Põllumajandusministeeriumi ADRis on osale dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg kooskõlas AvTS § 40 lg-ga 1, näiteks AvTS § 35 lg 1 p 5 ja AvTS § 35 lg 1 p 9 ja RHS § 43 lg 4. Nende aluste puhul on piirangu tähtajaks kehtestatud viis aastat. Osale dokumentidele kehtestatud piirang on seaduses sätestatust lühem või pikem. Näiteks piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 18 puhul on 15 dokumendist 11-le kehtestatud piirangu tähtajaks 2014. aasta ning ainult neljal dokumendil on tähtajaks kehtestatud viis aastat. Juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 12 on kehtestatud 1727 dokumendile, nendest 1686 dokumendile on tähtajaks kehtestatud 75 aastat, 14 dokumendil lõppes piirang 2014. aastal, 12 dokumendile oli piirangu tähtajaks kehtestatud viis aastat, üheksale dokumendile 74 aastat, kahele dokumendile kuus aastat ning neljale dokumendile vastavalt üks aasta, 10 aastat, 70 aastat ja 73 aastat. Liiga lühike tähtaeg on kehtestatud näiteks juurdepääsupiirangu aluse TLS § 28 lg 2 p 13 puhul – tähtajaks on märgitud 11 aastat, kuigi peaks olema 75 aastat. Liiga pikk tähtaeg on kehtestatud piirangu aluse RSVS § 11 lg 3 puhul – kaheksale dokumendile on tähtajaks märgitud 75 aastat. Kuna eriseaduses nimetatud alusele AvTSist erinevat tähtaega kehtestatud ei ole, peaks lähtuma AvTS § 40 lg-st 1, mille järgi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang mitte kauemaks kui viieks aastaks. (vt Tabelist 13 (Lisa 12))

Tabelist 13 (Lisa 12) nähtub, et ka Põllumajandusministeerium märgib sageli nn ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu alustele lõppkuupäeva. Juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 1 on kehtestatud 28 dokumendile, nendest 19-le on tähtajaks kehtestatud viis aastat ning üheksale dokumendile 75 aastat. Piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 2 puhul on dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtajaks viis aastat. Piirangu aluse AvTS § 35 lg 2 p 1 on kehtestatud 24 dokumendile, nendest 18-l lõppes piirang 2014. aastal, neljal dokumendil on

tähtajaks kehtestatud üks aasta ning kahel dokumendil vastavalt kaks aastat ja viis aastat. Piirangu alus AvTS § 35 lg 2 p 2 on kehtestatud 68 dokumendile, nendest 31-l lõppes piirang 2014. aasta, 30 dokumendil on tähtajaks kehtestatud viis aastat, kuuel dokumendil on tähtajaks kehtestatud üks aasta ning ühel dokumendil kaks aastat.

Kui dokument sisaldab mitut juurdepääsupiirangu alust, siis ei olem ka Põllumajandusministeerium välja toonud piirangute erinevaid tähtaegu ja/või kehtiv kuni piirangu kirjeldust. Seetõttu otsustas autor analüüsida, kas kehtestatud pikim tähtaeg on kooskõlas AvTSi ja eriseadusega. Näiteks juurdepääsupiirangu aluste AvTS § 35 lg 1 p 11; RSVS §-id 11 lg 3; 20 ja AvTS § 35 lg 1 p 12; RSVS §-id 11 lg 3; 20 puhul peabki dokumentides sisalduvate isikuandmete tõttu olema piirang kehtestatud 75 aastaks ning niisugused tähtajad ministeerium ka kehtestanud on. (vt Tabelist 14 (Lisa 13))

3.7. alapeatükis sai välja toodud, et ministeerium on kasutanud piirangu alusena seaduse olematud paragrahvi – KTKS § 81 lg 1, lg 3, lg 4. Autor eeldab, et piirangu alusena taheti märkida KTKS § 8<sup>1</sup> lg 1, lg 3, lg 4. Piirangu aluse KTKS§ 8<sup>1</sup> lg 1 ja lg 4 puhul peaks tähtajaks olema kehtestatud kuni viis aastat ning antud juhul niisugune tähtaeg kehtestatud ongi. Kuid piirangu alust KTKS§ 8<sup>1</sup> lg 3 ei saa kehtestada, sest ei ole piirangu aluseks.<sup>81</sup> Selle asemel soovitab AKI kasutada piirangu alusena AvTS § 35 lg 1 p 17. (vt Tabel 14 (Lisa 13))

Ülaltoodust järeldub, et Põllumajandusministeerium on seadustest tulenevaid nõudeid täitnud osaliselt. ADRis oli välja toodud kõikide väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangute tähtaegade lõppkuupäevad. Asutus ei järgi AvTSist tulenevat nõuet märkida ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste puhul *kehtiv kuni* kirjeldust. Samuti ei järgita AvTSi üldjuhendi soovitusi märkida kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul välja piirangute erinevad tähtajad ja/või piirangu kirjeldus.

#### **4.7. Juurdepääsupiirangu tähtajad Rahandusministeeriumi ADRis**

Tabelist 15 (Lisa 14) nähtub, et Rahandusministeeriumi ADRis on nii neid dokumente, millele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg on kooskõlas AvTS § 40 lg 1 või lg 3, näiteks AvTS § 35 lg 1 p 10; AvTS § 35 lg 1 p 11; AvTS § 35 lg 1 p 17. Kuid on ka neid, mille tähtaeg erineb AvTSist – tähtajaks on kehtestatud kas pikem või lühem aeg, kui seadus seda lubab. Juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 12 on kehtestatud 132 dokumendile, nendest 130 on

<sup>81</sup> AKI. (20.03.2014). *Juurdepääsupiirangute loend (klassifikaatorid)*.

piirangu tähtajaks kehtestatud 75 aastat ning kahele dokumendile on tähtajaks kehtestatud viis aastat. Piirangu aluse AudS § 133 lg 2 puhul on seitsmest dokumendist kolmele kehtestatud AvTS § 40 lg-ga 1 kooskõlas olev tähtaeg – viis aastat, ülejäänud neljale on tähtajaks kehtestatud kas 83 aastat, 75 aastat või ei ole üldse *kehtiv kuni* kuupäeva või kirjeldust märgitud. Lisaks nähtub, et piirangu aluse STS2007\_2013 § 25 lg 6 puhul on dokumendile kehtestatud STS2007\_2013 §-ga 5 kooskõlas olev tähtaeg 31.12.2025.

Tabelist 15 (Lisa 16) ilmneb, et ministeerium on nn ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluse AvTS § 35 lg 2 p 1, 2 tähtajaks märkinud viis aastat. Kuid peaks kasutama *kehtiv kuni* kirjeldust, sest AvTSi § 40 lg 1 võimaldab piirangu seada sündmuse saabumiseni, näiteks kuni allkirjastamiseni.

Analüüsist järeldub, et Rahandusministeerium on seadusi täitnud osaliselt. ADRis puudus 14 väljamineva kirja juurdepääsupiirangute tähtaegade lõppkuupäevad, ülejäänud 299 väljamineval kirjal olid märgitud lõppkuupäevad. Ministeerium ei ole järginud AvTSist tulenevat nõuet märkida ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste puhul *kehtiv kuni* kirjeldus. Kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul ei kirjutata välja piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust.

#### **4.8. Juurdepääsupiirangu tähtajad Siseministeeriumi ADRis**

Siseministeeriumi ADRis on osale dokumentidele kehtestatud piirangu tähtaeg kooskõlas AvTSiga, kuid mingil osal mitte. 2013. aastal seadis asutus juurdepääsupiirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 3 puhul 576 dokumendist 463-le piirangu tähtajaks aasta 2025.<sup>82</sup> 2014. aastal seati 420 dokumendist 286-le eelnimetatud aasta, 130 dokumendile viis aastat ning kolmel dokumendil on kehtestatud samaaegselt kaks piirangu tähtaega – lõppkuupäev ja piirangu kirjeldus ning ühele dokumendile *kehtiv kuni* kirjeldus „juurdepääsu piirang kehtib kuni otsuse vastuvõtmiseni Euroopa Liidu Nõukogus.“. Piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 10 puhul on 13 dokumendist 12-le kehtestatud piirangu tähtajaks 11 aastat ja ühele dokumendile 40 aastat, kuigi AvTS § 40 lg 1 järgi peaks olema tähtajaks kehtestatud kuni viis aastat. Lühike tähtaeg on kehtestatud näiteks juurdepääsupiirangu aluse ÕKS § 23 lg 8 puhul – tähtajaks on märgitud viis aastat, kuigi peaks olema isikuandmete tõttu 75 aastat. (vt Tabel 17 (Lisa 16)).

---

<sup>82</sup> Aitsam, B. (2014). *Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi dokumendiregistris*. Seminaritöö. Tartu Ülikool.

Uuringust selgub veel, et ministeerium märgib sageli nn ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu tähtajaks viis aastat. 2014. aastal on Siseministeerium 19 dokumendile märkinud piiranguks *kehtiv kuni* kirjelduse. *Kehtiv kuni* kirjelduse kestuseks oli märgitud näiteks: dokumendi vastuvõtmiseni, otsuse vastuvõtmiseni, juurdepääsu piirang kehtib kuni otsuse vastuvõtmiseni Euroopa Liidu Nõukogus, kuni vajaduse möödumiseni, vastuvõtmiseks esitamiseni, dokumendi kavandi jõustumiseni ja *until the adoption of the document*. 2013. aastal oli kehtiv kuni kirjeldusega dokumente aga 39.<sup>83</sup> Autor tuvastas, et 2014. aastal on näiteks piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 1 tähtajaks 21 dokumendist kuuele kehtestatud viis aastat ning 15 dokumendile 11 aastat. Juurdepääsupiirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 2 puhul on 11 dokumendist üheksale kehtestatud tähtajaks viis aastat ning kahele dokumendile samaaegselt kaks piirangu tähtaega – lõppkuupäev ja piirangu kirjeldus. Autori arvates ei ole see õige, sest antud juhul ei selgu, millal piirang lõppeb, kas nagu seaduses sätestatud – pärast sündmuse saabumist või otsuse vastuvõtmist – või siis kehtestatud lõppkuupäeval. (Tabel 17 ( Lisa 16))

Tabelist 18 (Lisa 17) nähtub, et ka Siseministeerium ei too reeglina kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul välja piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust. Vaid ühel juhul on piirangu aluste erinevad tähtajad välja toodud – AvTS § 35 lg 2 p 1, 2, 3. Lõppkuupäevaks on märgitud 05.02.2019 ning kehtiv kuni kirjelduseks „kuni finantsplaani heakskiitmiseni Vabariigi Valitsuses”. Samas ei selgunud, milline tähtaeg, millise seaduse sätte kohta kehtib. Kuid mingile osale piirangu alustele on seadusega kehtestatud ühesugune tähtaeg, seega ei saagi erinevaid tähtaegu/piirangu kirjeldust välja tuua, näiteks AvTS § 35 lg 1, 11, 12, 13 ja AvTS § 35 lg 1, 11, 12 ja AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; ÕKS § 23 lg 8. Kõigile eelnimetatutele on kehtestatud AvTS § 40 lg-ga 3 kooskõlas olev 75-aastane tähtaeg. AvTS § 35 lg 1 p 3, 10 ja AvTS § 35 lg 1 p 3, 17 on kehtestatud AvT § 40 lg-ga 1 kooskõlas olev viie-aastane tähtaeg.

Järgmisena vaatles autor, kas kehtestatud pikim tähtaeg on kooskõlas AvTSi ja eriseadusega. Näiteks juurdepääsupiirangu aluste AvTS § 35 lg 1 p 10, 11 ja AvTS § 35 lg 1 p 3, 12 ning AvTS § 35 lg 1 p 7, 12 puhul on kõigile dokumendile kehtestatud kehtiva seadusega kooskõlas olev pikim võimalik tähtaeg – 75 aastat. Näiteks piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 2, 12 puhul on 25 dokumendist 16-le kehtestatud seadusega kooskõlas olev piirangu tähtaeg 75 aastat ning üheksale dokumendile kehtestatud viis aastat. (vt Tabel 18 (Lisa 17))

---

<sup>83</sup> Märkus. Märkmed autori valduses

Analüüsist järeldub, et Siseministeerium on seadustest tulenevaid nõudeid täitnud osaliselt. ADRis oli välja toodud kõikide väljaminevate kirjade juurdepääsupiirangute tähtaegade lõppkuupäevad/kirjeldus. Reeglina ei ole ministeerium märkinud ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste puhul välja *kehtiv kuni* kirjeldust. Seda nõuet järgiti vaid 19 dokumendil. Ka kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul ei ole välja toodud piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust. Põhjused ei saa olla tehnoloogilised, sest autor teab enda praktilisele kogemusele tuginedes, et ministeeriumi kasutataval dokumendihaldussüsteemil on antud funktsionaalsus.

#### **4.9. Juurdepääsupiirangu tähtajad Sotsiaalministeeriumi ADRis**

Uurimusest selgus, et Sotsiaalministeeriumi ADRis on nii neid dokumente, millele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg on kooskõlas AvTSiga kui ka neid, mille tähtaeg erineb AvTSis sätestatust. AvTS § 40 lg-ga 1 on kooskõlas näiteks AvTS § 35 lg 1 p 9; AvTS § 35 lg 1 p 10; RHS § 43 lg 4. Kõikidele dokumentidele, millele piirati juurdepääs eelnevalt nimetatud alusel, on tähtajaks kehtestatud viis aastat. Näiteks juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 11 on kehtestatud 668 dokumendile, nendest 608 dokumendile on kehtestatud tähtaeg 75 aastat, 53 dokumendile on tähtajaks kehtestatud viis aastat ning ühel dokumendil lõppes piirang samal aastal kui see kehtestati – 2014. aastal. (vt Tabel 19 (Lisa 18))

Veel ilmneb, et ministeerium märgib sageli ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste tähtajaks viis aastat. Piirangu aluste AvTS § 35 lg 1 p 1; AvTS § 35 lg 1 p 2; AvTS § 35 lg 2 p 1 puhul on kõigile dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtajaks viis aastat. Juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 2 p 2 on kehtestatud 60 dokumendile, nendest 33 dokumendile on tähtajaks kehtestatud viis aastat, 21 dokumendil puudus kehtiv kuni kuupäev/kirjeldus, neljal dokumendil on tähtajaks kehtestatud 11 aastat ning kahel dokumendil lõppes piirang 2014. aastal. (vt Tabel 19 (Lisa 18))

Tabelist 20 (Lisa 19) nähtub, et kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul ei tooda välja piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust, on märgitud vaid juurdepääsupiirangu lõppkuupäev. Kuid mingile osale piirangu alustele on seadusega kehtestatud ühesugune tähtaeg, seega ei saagi erinevaid tähtaegu/piirangu kirjeldust välja tuua. Näiteks AvTS § 35 lg 1 p 11, 12; AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; ÕKS § 23 lg 8; AvTs § 35 lg 1 p 17; RHS § 43 lg 4. Järgmisena vaatles autor, kas kehtestatud pikim tähtaeg on kooskõlas AvTSi ja eriseadusega. Näiteks juurdepääsupiirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 1, 12, 19 puhul lõppes piirang 2014. aastal, kuigi

isikuandmeid sisaldavale teabele peab olema piirang kehtestatud 75 aastaks. Piirangu aluse AvTS § 34 lg 2; § 35 lg 2 p 1, 2, 3; § 40 lg 1; § 41 lg 1 puhul lõppes piirangu tähtaeg 2015. aastal, kuigi piirangu alusele AvTS § 35 lg 2 p 3 peaks olema kehtestatud tähtajaks kuni viis aastat.

AvTSist tulenevate ühe juurdepääsupiirangu aluste tähtaegade kehtestamisel asutus reeglina ei eksi (valdavalt on isikuandmeid sisaldavatele dokumentidele kehtestatud piirang 75 aastaks ning ülejäänutele reeglina viis aastat). Segadus tekib kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste kasutamisel. Ministeerium valib juurdepääsupiirangu aluseks aluseid, mis ei saa olla piirangu aluseks/pole lubatud ministeeriumil piirangu alusena kasutada või märgitakse alus ainult paragrahvi täpsusega. Ministeerium peaks siiski välja tooma seaduse sätte lõike/punkti täpsusega, siis on nii koostajale kui teistele selge, kust tuleb piirangu tähtaeg. Sotsiaalministeerium on seadustest tulenevaid nõudeid täitnud osaliselt. ADRis on välja toomata 34 väljamineva kirja juurdepääsupiirangu tähtaegade lõppkuupäevad, ülejäänud 1386 kirja juurdepääsupiirangu tähtaegade lõppkuupäevad oli välja toodud. Ministeerium ei ole järginud nõuet märkida ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste puhul *kehtiv kuni* kirjeldust. Ka kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul on jäänud välja toomata piirangute erinevad tähtajad ja/või piirangu kirjeldus.

#### **4.10. Juurdepääsupiirangu tähtajad Välisministeeriumi ADRis**

Uurimuse käigus selgus, et Välisministeeriumi ADRis on nii neid dokumente, millele kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtaeg on kooskõlas AvTSiga kui ka neid, mille tähtajaks on kehtestatud kas pikem või lühem aeg, kui seadus seda lubab. Näiteks piirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 17 puhul on dokumendile sätestatud AvTS § 40 lg-ga 1 kooskõlas olev viie-aastane tähtaeg. Juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 3 on kehtestatud 1608 dokumendile, nendest 1467 dokumentidele on tähtajaks kehtestatud viis aastat, 97 dokumendile on tähtajaks kehtestatud kaks aastat, 28 dokumendile lõppes piirang 2014 aastal, seitsmel dokumendil on tähtajaks märgitud kolm aastat, neljal dokumendil 75 aastat, kolmel dokumendil üks aasta ning ühel dokumendil kuus aastat ning ühel korral puudus üldse märke piirangu lõppemise kohta. AvTS § 40 lg-st 1 lühem tähtaeg on kehtestatud piirangu alustele AvTS § 35 lg 1 p 10 ja AvTS § 35 lg 2 p 3. Esimese aluse puhul lõppes piirangu tähtaeg 2014. aastal, kuigi tähtaeg peab olema kehtestatud kuni viieks aastaks ehk kuni 2019. aastani. Teisel alusel on piirangu tähtajaks üks aasta. (vt Tabel 21 (Lisa 20))

Veel ilmneb, et ministeerium märgib nn ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste AvTS § 35 lg 1 p 1, AvTS § 35 lg 2 p 1 ja AvTS § 35 lg 2 p 2 puhul dokumentidele juurdepääsupiirangu tähtajaks viis aastat. (vt Tabel 21 (Lisa 20))

Tabelist 22 (Lisa 21) nähtub, et kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul ei ole ministeerium välja toonud piirangute erinevaid tähtaegu ja/või piirangu kirjeldust, on märgitud vaid juurdepääsupiirangu lõppkuupäev. Kui eelnevat aluseks võtta, ei ole enam kombineeritud juurdepääsupiirangu alustest vastavuses AKI soovituseliga v.a alused, millele on AvTS ja eriseadus sätestanud ühesuguse tähtaja – AvTS § 35 lg 1 p 11, 12. Seetõttu otsustas autor analüüsida, kas kehtestatud pikim tähtaeg on kooskõlas AvTSiga. Näiteks juurdepääsupiirangu aluse AvTS § 35 lg 1 p 3, 12 puhul on kõigile dokumendile kehtestatud isikuandmete tõttu tähtajaks 75 aastat ning AvTS § 35 lg 1 p 3; VÄTS § 27 lg 7 puhul on kõigile 12 dokumendile kehtestatud piirangu tähtajaks viis aastat. Kuigi tegelikult sätestab VÄTS § 27 lg 7, et erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadi nime ei avalikustata enne tema nimetamist s.t viie aastane tähtaeg ei kehti pärast suursaadiku kandidaadi nimetamist.

Välisministeerium on seadustest tulenevaid nõudeid täitnud vaid osaliselt. ADRis oli välja toomata jäänud ühe väljamineva kirja juurdepääsupiirangu tähtaja lõppkuupäev, ülejäänud kirjadel oli välja toodud lõppkuupäevad. Ministeerium ei ole järginud nõuet märkida ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste puhul *kehtiv kuni* kirjeldust. Ka ei ole järgitud AKI AvTSi üldjuhendi soovitusi märkida kombineeritud juurdepääsupiirangu aluste puhul piirangute erinevad tähtajad ja/või piirangu kirjeldus.

## 5. ANALÜÜS

Viendas peatükis esitatakse juurdepääsupiirangu aluste ja tähtaegade ministeeriume võrdlev analüüs.

### 5.1. Juurdepääsupiirangu aluste analüüs

Uuringu tulemused näitasid, et ministeeriumid rakendavad enim meetmeid isikuandmete sh delikaatsed isikuandmete kaitseks. Kõige enam kasutati ainult AvTSist tulenevaid juurdepääsupiirangu aluseid, keskmiselt ~95% ning ~5% eriseadusi või kombineeritult AvTSist ja eriseadustest tulenevaid aluseid.

Üle poole ministeeriumitest on tunnistanud väljamineva kirja AK-ks viiteta juurdepääsupiiramise alusele või seaduse nimele. Kõik juurdepääsupiirangu alused koos õigusaktide nimetus(te)ga olid välja toonud Justiitsministeerium, Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Sotsiaalministeerium.

Piirangu aluseks oli seaduse olematu sätte määranud Kultuuriministeerium, Põllumajandusministeerium ja Siseministeerium.

Enamus ministeeriumitest on piirangu aluseks määranud seaduses sätestatud muu teabe, viitamata, millisest õigusaktist muu teave pärineb. Sellele on viidanud kõikide dokumentide puhul, kus vastavat alust kasutati, vaid Kaitseministeerium.

Mitmed ministeeriumid märkisid piirangu aluse vaid paragrahvi/lõike täpsusega, viitamata oli jäetud konkreetsele punktile. Ka märgiti korduvalt piirangu aluseks alus, mida ministeerium aluseks määrata ei saa (näiteks HKMS § 89 lg 1) või aluseid, mis ei võimalda piirangut kehtestada (näiteks ELÜPS § 92 lg 1)

Suurimad erinevused ilmsid juurdepääsupiirangu aluste märkimisel. Nimelt märkisid kolm ministeeriumi, Justiitsministeerium, Põllumajandusministeerium ja Rahandusministeerium, juurdepääsupiirangu õigusliku tähenduse. Ülejäänud ministeeriumid märkisid AKI soovitude kohaselt õigusliku aluse viite.

Kokkuvõtvalt iseloomustab ülaltoodu, kuivõrd erinevalt on ministeeriumid taganud ja tõlgendanud AvTSis sätestatud nõudeid ja AKI avaliku teabe seaduse üldjuhendis toodud soovitusi juurdepääsupiirangu alustele. Kuna AKI on AvTSi üks järelevalveasutus võiks tema soovitusi rohkem arvestada.

## **5.2. Juurdepääsupiirangu tähtaegade analüüs**

Uuringu tulemused näitasid, et kõik uuritavad ministeeriumid seavad osale dokumentidele piirangu tähtjaks kas pikema aeg või lühema aja, kui seaduses ettenähtud. Näiteks isikuandmeid sisaldavale dokumendile määrati tähtjaks viis aastat. Kuid valdavalt eraeluliste ja delikaatsete isikuandmete puhul kehtestati ikka piirangu tähtjaks 75 aastaks.

Kõik uuritavad ministeeriumid märkisid kombineeritud piirangu aluste puhul, millel on erinevad lõpptähtjad, vaid lõppkuupäeva. Kuigi AKI soovitab avaliku teabe seaduse üldjuhendis erinevate piirangu alused ja nende tähtjad välja tuua. Ainult Siseministeerium ja Justiitsministeerium märkisid ühel korral piirangu aluste erinevad tähtjad välja.

Kõik ministeeriumid märgivad ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste tähtjaks viis aastat, kuigi AvTSi § 40 lg 2 järgi peab riiklikku ja teenistuslikku järelevalvet ning täitevvõimu üksikotsuste ettevalmistamist käsitlevate dokumentide suhtes kohaldama juurdepääsupiirangut kuni otsuse vastuvõtmiseni ning sama seaduse paragrahvi lõige üks seab piirangu tähtjaks sündmuse saabumise (näiteks allkirjastamiseni). Kuna aga ministeeriumitel olid kasutusel erinevad dokumendihaldussüsteemid, siis ei saa autor välistada, et põhjused võisid olla tehnilised. Vaid Justiitsministeerium kahel ja Siseministeerium 19 dokumendil on märkinud ajutise iseloomuga piirangu aluste puhul kehtiv kuni kirjeldused välja.

Välisministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Rahandusministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi ADRides puudus osadel väljaminevatel kirjadel piirangute tähtaegade lõppkuupäev/kirjeldus.

Uurimustulemustest selgus, et kõikide ministeeriumite lõikes ei toimita sarnaselt, sest Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ADRid on üles ehitanud nii, et piirangu alguskuupäeva ning Rahandusministeeriumi (vanas ADRis) väljaminevaid dokumente ei ole võimalik tuvastada ilma mahuka tööta. Kui arvestada mõne ministeeriumi aasta jooksul koostatavate kirjade mahtu, on mõistetav, et apsakaid registrisse sisestamisel tuleb ette. Ministeeriumi, kes ei suuda tagada mõnekümne väljamineva kirja 100% õiget sisestust, ADR jätab korratu mulje.

## 6. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Läbiviidud uurimus tõestas, et kõikide ministriumite ADRIDes esineb juurdepääsupiirangu aluste määramisel ja tähtaegade kehtestamisel puudusi. Seega leidis kinnitust, et juurdepääsupiirangute aluste ja nende tähtaegade kehtestamisest peetakse kinni vaid osaliselt.

Üheks arvatavaks põhjuseks miks eksitakse juurdepääsupiirangute seadmisel on vähene kontroll ADRI üle. Samuti võib põhjuseks olla vähene teadlikkus AvTSist ja AÜAst tulenevatest nõuetest. Vähene teadlikkus on võib-olla tingitud isikuandmete kaitse ja teabe avalikustamise koordinaatori väheses aktiivsuses või selle ametikoha puudumises. Kohustus selline inimene määrata tuleb AÜAst. Loomulikult võib-olla tegemist ka inimliku eksimusega. Samuti ei saa välistada tehnilisi probleeme.

Kindlasti oleks asutustel abi koordinaatorist. Kui see isik juba asutustel on, peaks mõtlema, millest on vajaka. Võib-olla on põhjus selles, et koordinaator on pandud vastutama asutuses nii dokumentide avalikustamise kui ka neis sisalduvate isikuandmete kaitse eest. Kui asutus on suur, võiks koordinaatoreid olla rohkem ning vastutuse võiks nende vahel ära jagada. Näiteks isikuandmete kaitse eest vastutab üks ametnik ning teine vastutab näiteks avaliku teabe avalikustamise eest. Ehk siis ühe ametniku poole saab pöörduda isikuandmete kaitse seaduse rakendamisega seotud küsimustes ning teise poole avaliku teabe seaduse rakendamisega seotud küsimustes.

Kindlasti tasuks mingi perioodi tagant läbi viia koolitusi, infot saab edastada ka siseveebi või meililistide kaudu. Kuid ka ametnikel endil on võimalik midagi ära – erinevatest seadustest tulenevaid aluseid, mida tohib juurdepääsupiirangu alusena kasutada, on koondatud AKI kodulehel olevasse klassifikaatorite tabelisse. Sealt tabelist saab igaüks kontrollida, kas piirangu aluseks panna tahetav alus ja tähtaeg on kehtiva seadusandlusega kooskõlas. On loomulik, et vigu tehakse, seetõttu soovitabki autor aeg-ajalt ajakohastada asutuse ADRI.

## KOKKUVÕTE

Lõputöö on kirjutatud teemal „Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele ministeeriumite avalikes dokumendiregistris.“ Teema sai valitud põhjusel, et seadusandja on pannud avalikke ülesandeid täitvatele asutustele kohustuseks pidada ja avalikustada veebilehel asutuse dokumendiregister.

Töö eesmärgi täitmiseks viidi läbi Eesti ministeeriumite ADRides uurimus juurdepääsupiirangute kehtestamise aegade, aluste, tähtaegade kohta. Saadud tulemuste põhjal selgus, kuidas tõlgendavad ministeeriumid riiklikest normdokumentidest (eelkõige AvTS) tulenevaid nõudeid.

Uurimustöös käsitleti infovabadust ja sellest tulenevalt nii infole juurdepääsu kui juurdepääsupiiranguid ning konfidentsiaalse informatsiooni mõistet. Samuti kirjeldati seadusandlusest tulenevaid nõudeid asutuste ADRidele ja juurdepääsupiirangutele ning anti ülevaade ministeeriumite ADRides dokumentidele seatud juurdepääsupiirangu alustest ning kehtestatud piirangu tähtaegadest.

Uuringu tulemusena said vastuse töös püstitatud uurimisküsimused. Selgus, et ajalisi piiranguid tõlgendatakse ebaselgelt ning et ministeeriumid peavad juurdepääsupiirangute aluste seadmisest ja tähtaegade kehtestamisest kinni osaliselt. Kõikide ministeeriumite lõikes ei toimita sarnaselt, sest Haridus- ja Teadusministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on oma ADRi üles ehitanud nii, et piirangu alguskuupäeva ei ole võimalik tuvastada ilma mahuka tööta ning Rahandusministeerium vahetas ADRi ja seetõttu on järjepidevus nõrk.

Kokkuvõttes selgus uurimusest, et ministeeriumite ADRides:

- 1) oli piirangu aluseks määratud alus, mida ministeerium aluseks määrata ei saa;
- 2) puudus viide seadusele, mille alusel on juurdepääsupiirang kehtestatud;

- 3) kasutati märget „asutusesiseseks kasutamiseks“ viitamata seadusele, mille alusel on juurdepääsupiirang kehtestatud;
- 4) piirangu alus oli märgitud vaid paragrahvi/lõike täpsusega, viitamata oli jäetud konkreetsele punktile;
- 5) määratud alus oli mõni seaduse säte, mis ei võimalda piirangut kehtestada;
- 6) dokumentidele oli piirangu aluseks määratud ainult AvTS § 35 lg 1 p 19, kuid täpsustamata oli jäänud muu teabe liik;
- 7) piirangu aluseks oli seaduse olematu säte;
- 8) dokumentidele seati piirangu tähtjaks kas pikem aeg või lühem aeg, kui seadus seda lubab;
- 9) kombineeritud piirangu aluste puhul, millel on erinevad lõpptähtjad, piirduti lõppkuupäeva märkimisega;
- 10) ajutise iseloomuga juurdepääsupiirangu aluste tähtjaks märgiti viis aastat;
- 11) puudus juurdepääsupiirangute tähtaegade lõppkuupäev/kirjeldus.

Autor arvab, et seaduse osaline täitmine võib tuleneda vähesest kontrollist ADRi üle või vähesest teadlikkusest AvTSist ja AÜAst tulenevatest nõuetest. Vähene teadlikkus võib omakorda olla tingitud isikuandmete kaitse ja teabe avalikustamise koordinaatori väheses aktiivsuses või selle ametikoha puudumisest. Tegemist võib olla nii inimliku eksimuse kui tehniliste probleemidega.

Antud teemat võiks edasi uurida kohalike omavalitsuste ADRid näitel, et selgitada, kuidas erineb juurdepääsupiirangute seadmine ministriumide ja kohaliku omavalitsuse tasandil.

Uurimus annab ülevaate Eesti ministriumide kasutatavatest juurdepääsupiirangu alustest, piirangute kehtivuse aegadest ehk ministriumide seaduste tõlgenduspraktikast. Antud uurimus võib leida kasutust AKI monitooringute osana, mille põhjal viia läbi järelevalvetoiminguid AvTSi täitmise üle.

## **SUMMARY**

This study is written on the theme „Setting restrictions on access to public registers of documents of the ministries.” The theme was chosen because the legislature has imposed an obligation on authorities carrying out public duties to keep and disclose to the public a register of documents on their websites.

In order to comply with the objective of the work, a study was carried out for the public registers of documents in Estonian ministries on times, bases and deadlines imposed on the restriction on access. Based on the results obtained, it became evident how the ministries interpret the regulations laid down in national normative documents (in particular, the Public Information Act).

The study addressed freedom of information and, consequently, the access to information as well as restrictions on access, and the definition of confidential information. It also outlined the requirements arising from legislation to public registers of documents and the restrictions on access, and an overview was given on the bases of the restriction on access to documents in the public registers of documents of the ministries, and the deadlines for the imposed restriction.

Research questions set in the work were answered resulting from the study. It turned out that the time limits are interpreted vaguely, and that the ministries follow the setting of bases for restrictions on access and the introduction of time limits partially. Not all the ministries operate in the same way – the Ministry of Education and Research and the Ministry of Economic Affairs and Communications have built up their public registers of documents in a way that it is not possible to identify the starting date of the restriction without voluminous work. In addition, the Ministry of Finance changed its public registers of documents and, therefore, the continuity is weak.

The study revealed the following in the public registers of documents of the ministries:

- 1) the restriction was based on the assigned base, which the ministry cannot set as the basis;
- 2) there was no reference to a law under which the restriction on access is imposed;
- 3) an indication “internal use” was used without reference to a law under which the restriction on access is imposed;
- 4) the basis for the restriction was only referred to with the accuracy of a paragraph/subsection without reference to a specific section;
- 5) the assigned basis was a provision of a law, which does not allow for imposing a restriction;
- 6) the basis for the restriction on documents was only a reference to § 35(1) subsection 19 of the Public Information Act without specifying the other type of information;
- 7) the restriction was based on a non-existent provision of a law;
- 8) the restriction deadlines set to the documents were either longer or shorter than the time allowed by law;
- 9) in the case of combined bases of restriction with different maturities, it was only limited marking of the end date;
- 10) the term for the bases of restriction on access of a temporary nature was set for five years;
- 11) there was no end date for the deadlines of restriction on access, or the description.

Partial compliance with the law can result from a lack of control over the public registers of documents, or the lack of awareness of the Public Information Act and the requirements arising from the uniform bases for the document management procedures. Lack of awareness, in turn, may be due to poor activity by the coordinator for the protection and disclosure of personal data or the absence of such an occupation. Of course, it also may be a human error. Technical problems cannot also be ruled out.

The topic could be further explored based on the example of the public registers of documents of local government bodies, to the extent of which the formulation of restrictions on access differs in the level of ministries and local government bodies.

The study provides an overview of the bases of restriction on access and the validity periods of restrictions used in Estonian ministries. This study could find use as part of surveys by the Data

Protection Inspectorate on which to conduct surveillance activities over compliance with the Public Information Act.

## KASUTATUD KIRJANDUS

Abioye, Abiola. (2010). *Confidentiality and Protection of Official Records in the Freedom of Information Era: Nigerias's Situation*.

Aitsam, B. (2014). *Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi dokumendiregistris*. Seminaritöö. Tartu Ülikool.

Andmekaitse Inspeksioon. (2001). *Aastaettekanne*.

Andmekaitse Inspeksioon. (2011). *Dokumendiregistri vastavus avaliku teabe seadusele ja palgaandmete avalikustamise vastavus korruptsioonivastasele seadusele*. Tallinn.

Andmekaitse Inspeksioon. (20.03.2014). *Juurdepääsupiirangute loend (klassifikaatorid)*.

Andmekaitse Inspeksioon. (18.02.2014). *Juurdepääsupiirangute seire kokkuvõte*. Kasutatud 04.03.2015 <http://www.aki.ee/et/juurdepaasupiirangute-seire-kokkuvote>

Andmekaitse Inspeksioon. (18.02.2014). *(KUKU) AKI peadirektor tutvustas avaliku teabe juurdepääsupiirangute seire tulemusi*. Kasutatud 26.03.2015 <http://www.aki.ee/et/uudised/meediakajastus/kuku-aki-peadirektor-tutvustas-avaliku-teabe-juurdepaasupiirangute-seire>

Andmekaitse Inspeksioon. 2010 – 2014. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. Tallinn.

Andmekaitse Inspeksioon. (03.08.2012). *Vaideotsus avaliku teabe asjas nr 2.1-3/12/926*. Tallinn.

*Arhiiviseadus* (RT I, 12.07.2014, 28). Kasutatud 18.05.2015. <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014028>

*Asjaajamiskorra ühtsed alused* (RT I, 19.06.2012, 7). Kasutatud 20.03.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/119062012007>

*Autoriõiguse seadus* (RT I, 29.10.2014, 4). Kasutatud 18.05.2015. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129102014004>

- Avaliku teabe seadus* (RT I, 12.07.2014, 33). Kasutatud 04.03.2015/22.04.2015/02.05.2015/05.05.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014033>Eesti Autorite Ühing. *Autoriõigus*. Kasutatud 19.05.2015 <http://www.eau.org/see-on-eau/autorioigus/>
- Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda. (04.02.2011). *Seadusandlus: Ärisaladuse kaitsmine algab selle määratlemisest ja lepingus fikseerimisest*. Kasutatud 05.05.2015  
<http://www.koda.ee/uudised/teataja-artiklid/seadusandlus-arisaladuse-kaitsmine-algab-selle-maaratlemisest-ja-lepingus-fikseerimisest/>
- Eesti Keele Instituut. *Eesti keele seletav sõnaraamat*. Kasutatud 07.05.2015  
<http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=konfidentsiaalne&F=M>
- Eesti Vabariigi põhiseadus* (RT I, 27.04.2011, 2). Kasutatud 03.05.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002>
- Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne*. (2012). Kasutatud 03.05.2015  
<http://www.pohiseadus.ee/pg-44>
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta*. Kasutatud 03.05.2015 <http://www.eihr.ee/el-i-pohioiguste-harta/>
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1049/2001*. (30.05.2001). Kasutatud 22.04.2015  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&qid=1397122227231&from=EN>
- Gilotta, S. (2012). *Disclosure in Securities Markets and the Firm's Need for Confidentiality: Theoretical Framework and Regulatory Analysis*.
- Halduskohtumenetluse seadustik* (RT I, 19.03.2015, 24). Kasutatud 05.05.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015024>
- Haldusmenetluse seadus* (RT I, 23.02.2011, 8). Kasutatud 13.05.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008>
- Isikuandmete kaitse seadus* (RT I, 12.07.2014, 51). Kasutatud 05.05.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014051>
- Jung, H. Lenaerts, K. (05.03.1997). *Euroopa Ühenduste esimese astme kohtu otsus*. Luxembourg.

- Konkurentsiseadus* (RT I, 30.12.2014, 15). Kasutatud 05.05.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122014015>
- Krediidiasutuste seadus* (RT I, 19.03.2015, 41) § 88 lg 1. Kasutatud 03.04.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015041>
- Looduskaitse seadus* (RT I, 08.07.2014, 20). Kasutatud 20.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/108072014020>
- Maksukorralduse seadus* (RT I, 17.03.2015, 10). Kasutatud 04.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/123122014020>
- Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Tallinn.
- Oone, K. (2002). *Teabeõigus*. Tallinn.
- Parmakson, P. *Avaliku teabe taksonoomia*. Kasutatud 17.05.2015  
<http://infosysteemid.blogspot.com/2013/11/avaliku-teabe-taksonoomia.htmls>
- Perioodi 2007 – 2003 struktuuritoetuste seadus* (RT I, 15.03.2014, 30). Kasutatud 20.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/115032014030>
- Politsei ja piirivalve seadus* (RT I, 19.03.2015, 5). Kasutatud 03.04.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/131122014022>
- Postimees. (22.04.2015). *Politsei hoiab peaministri uue auto hinda saladuses*. Kasutatud 13.05.2015  
<http://www.postimees.ee/3165151/politsei-hoiab-peaministri-uu-auto-hinda-saladuses>
- Põllumajandusministeerium. *Dokumendiregistri sisujuht – väljavõte Põllumajandusministeeriumi dokumentide loetelust*. Kasutatud 04.04.2015  
<http://www.agri.ee/et/dokumendiregister>
- Rahandusministeerium. *Dokumendiregister*. Kasutatud 27.03.2015  
<http://www.fin.ee/dokumendiregister>
- Rahvusarhiiv. (2009). *Dokumendi- ja arhiivihaldus*. Tallinn.
- Riigihangete seadus* (RT I, 23.03.2015, 24). Kasutatud 05.05.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015024>
- Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus* (RT I, 06.03.2015, 12). Kasutatud 20.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/106032015012>

- Riigi Teataja. (01.01.2009). *OÜ Powertransport vs Horeca Service OÜ*. Kasutatud 05.05.2015  
[https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi\\_analyys/2632](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi_analyys/2632)
- Sokolova, A. (2011) *Infovabadus ja isikuandmete kaitse ministeeriumide avalike dokumendiregistrite näitel*. Magistritöö. Tallinn.
- Teenetemärkide seadus* (RT I, 12.07.2014, 137). Kasutatud 04.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014137>
- Tikk, E. Nõmper, A. (2007). *Informatsioon ja õigus*. Tallinn.
- Tsiviilseadustiku üldosa seadus* (RT I, 13.03.2014, 103). Kasutatud 23.04.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014103>
- Töölepingu seadus* (RT I, 12.07.2014, 146). Kasutatud 20.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014146>
- Vabariigi Valitsuse seadus* (RT I, 19.03.2015, 69). Kasutatud 01.04.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015069>
- Välisteenistuse seadus* (RT I, 26.03.2013, 18). Kasutatud 20.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013018>
- Õiguskantsleri seadus* (RT I, 22.12.2014, 8). Kasutatud 04.03.2015  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/122122014008>
- Õunapuu, T. (2014). *Intellektuaalne omand ja andmekaitse*. Õppematerjal.
- ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon*. Kasutatud 03.05.2015 <http://vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon>

## **LISA 1. Teabe asutusesiseseks tunnistamise alused**

AvTS § 35 lg 1 kohustab teabevaldaja tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks:

- 1) kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teabe, välja arvatud vastavalt väärteomenetluse seadustikus ja kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud tingimustel avaldatava teabe;
- 2) riikliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni;
- 3) teabe, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist;
- 4) teabe kaitseväge relvastuse ja varustuse tabelite ning relvastuse ja varustuse hulga kohta, kui selline teave ei ole riigisaladus või salastatud välisteave;
- 5) kaitseväge valdusse sõjalise valmisoleku tõstmisel ja mobilisatsiooni korral üleantava riigivara kohta käiva teabe;
- 5<sup>1</sup>) teabe politsei tegevuse meetodite ja taktika kohta, kui selle avalikuks tulek võib raskendada süütegude avastamist või soodustada nende toimepanemist;
- 5<sup>2</sup>) teabe politsei relvastuse hulga kohta, kui selline teave ei ole riigisaladus või salastatud välisteave;
- 6) teabe riigikaitselise sundkoormise kohta;
- 7) teabe, mille avalikuks tulek ohustaks muinsuskaitse all olevat objekti või muuseumikogusse kuuluvat museaali;
- 8) teabe, mille avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist;
- 9) teabe turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse kohta;
- 10) teabe tehnoloogiliste lahenduste kohta, kui sellise teabe avalikuks tulek kahjustaks teabevaldaja huve või sellise teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine on ette nähtud eraõigusliku isikuga sõlmitud lepingus;

- 11) teabe, mis sisaldab delikaatseid isikuandmeid;
- 12) teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumast;
- 13) teabe, mis sisaldab perekonnaelu üksikasju kirjeldavaid andmeid;
- 14) teabe sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta;
- 15) teabe, mis kirjeldab isiku vaimseid või füüsilisi kannatusi;
- 16) isiku kohta seoses maksustamisega kogutud teabe, välja arvatud teabe maksuvõlgnevuste kohta;
- 17) teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust;
- 18) siseauditi aruanded enne nende kinnitamist asutuse juhi poolt;
- 18<sup>1</sup>) elutähtsa teenuse riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani puudutav teave;
- 19) seaduses sätestatud muu teabe.

AvTS § 35 lg 2 alusel võib riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks:

- 1) õigustloovate aktide eelnõud enne nende kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist;
- 2) dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist;
- 3) põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm);
- 4) tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni.

**LISA 2. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis**

**Tabel 3. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad						KOKKU
	2014	2015	2016	2019	2025	2089	
	0 a	1 a	2 a	5 a	11 a	75 a	
AvTS § 35 lg 1 p 1				2			2
AvTS § 35 lg 1 p 2				8			8
AvTS § 35 lg 1 p 3				7			7
AvTS § 35 lg 1 p 5 <sup>1</sup>				1			1
AvTS § 35 lg 1 p 9				4			4
AVTS § 35 lg 1 p 10				3			3
AvTS § 35 lg 1 p 11						2	2
AvTS § 35 lg 1 p 12	1			1		3872	3874
AvTS § 35 lg 1 p 13						1	1
AvTS § 35 lg 1 p 17				10			10
AvTS § 35 lg 2 p 1				2			2
AvTS § 35 lg 2 p 3		1		5			6
AvTS § 35 lg 2 p 2	7		1	850		2	860
AvTS § 35 lg 2 p 4				1			1
STS2007_2013 § 25 lg 7				8			8
AvTS § 35 lg 1 p 19					1		1
-	1			2			3

(Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 3. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Haridus- ja Teadusministeeriumi ADRis**

**Tabel 4. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	Juurdepääsupiirangu tähtajad				KOKKU
	2014	2019	2025	2089	
	0 a	5 a	11 a	75 a	
AvTS § 35 lg 1 p 12; STS2007_2013 § 25 lg 7			14		14
AvTS § 35 lg 1 p 12; lg 2 p 2				13	13
AvTS § 35 lg 1 p 12, 17				7	7
AvTS § 35 lg 1 p 19; lg 2 p 2; HKMS § 89		3			3
AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; ÕKS § 23 lg 8				3	3
AvTS § 34 lg 2; § 35 lg 2 p 1, 2, 3; § 40 lg 1; § 41 lg 1	1	1			2
AvTS § 35 lg 1 p 11-15				1	1
AvTS § 35 lg 1 p 1, 5 <sup>1</sup>		1			1
AvTS § 35 lg 1 p 11, 12				1	1
AvTS § 35 lg 1 p 12, 19				1	1
AvTS § 35 lg 1 p 19; STS2007_2013 § 25 lg 7			1		1
AvTS § 35 lg 2 p 1, 2		1			1
AvTS § 35 lg 1 p 19; RStS § 34		1			1
RHS § 46 lg 5; § 55 lg 3		10			10

(Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ADR, 2015)

#### LISA 4. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Justiitsministeeriumi ADRis

Tabel 5. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad

Juurdepääsupiirangu alus	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad							KOKKU
	0020	2014	2019	2019	2088	2089	kehtiv kuni kirjeldus	
	-1994 a	0 a	5 a	5 a + kehtiv kuni kirjeldus	74 a	75 a		
AvTS § 35 lg 1 p 1	3	2	307			7		319
AvTS § 35 lg 1 p 2			27	3				30
AvTS § 35 lg 1 p 3			72	1		10		83
AvTS § 35 lg 1 p 5 <sup>1</sup>			1					1
AvTS § 35 lg 1 p 8			1					1
AvTS § 35 lg 1 p 9			232					232
AvTS § 35 lg 1 p 10			1					1
AvTS § 35 lg 1 p 11		1				205		206
AvTS § 35 lg 1 p 12		6	3		3	2870		2882
AvTS § 35 lg 1 p 13						8		8
AvTS § 35 lg 1 p 17			2					2
AvTS § 35 lg 1 p 19			12					12
AvTS § 35 lg 2 p 1			12					12
AvTS § 35 lg 2 p 2			29	1			2	32
AvTS § 35 lg 2 p 3			49	2				51
AvTS § 35 lg 2 p 4			4					4

(Allikas: Justiitsministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 5. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Justiitsministeeriumi ADRis**

**Tabel 6. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad			KOKKU
	2019	2019	2089	
	5 a	5 a + kehtiv kuni kirjeldus	75 a	
AvTS § 35 lg 1 p 11, 12			19	19
AvTS § 35 lg 1 p 1, 3	18			18
AvTS § 35 lg 1 p 1, 12	5		5	10
AvTS § 35 lg 1 p 12, 13			6	6
AvTS § 35 lg 1 p 2, 12	1		2	3
AvTS § 35 lg 1 p 9, 12			2	2
AvTS § 35 lg 2 p 1, 2	1			1
AvTS § 35 lg 1 p 3, 12			1	1
AvTS § 35 lg 1 p 5 <sup>2</sup> , 12			1	1
AvTS § 35 lg 1 p 10, 11			1	1
AvTS § 35 lg 1 p 9, 11, 12			1	1
AvTS § 35 lg 1 p 3; lg 2 p 2		1		1
AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; ÕKS § 23 lg 8			1	1

(Allikas: Justiitsministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 6. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Kaitseministeeriumi ADRis**

**Tabel 7. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad					KOKKU
	2014	2018	2019	2088	2089	
	0 a	4 a	5 a	74 a	75 a	
AvTS § 35 lg 1 p 2			2			2
AvTS § 35 lg 1 p 3			763			763
§ 35 lg 1 p 3			85			85
AvTS § 35 lg 1 p 4	1		274			275
AvTS § 35 lg 1 p 5 <sup>2</sup>			2			2
AvTS § 35 lg 1 p 9			196		1	197
§ 35 lg 1 p 9			2			2
AvTS § 35 lg 1 p 10			71			71
§ 35 lg 1 p 10			1			1
AvTS § 35 lg 1 p 12		1	104		285	390
§ 35 lg 1 p 12			1		2	3
AvTS § 35 lg 1 p 11			7	1	13	21
AvTS § 35 lg 1 p 17			3			3
AvTS § 35 lg 2 p 1			7			7
AvTS § 35 lg 2 p 2			26			26
AvTS § 35 lg 2 p 3			88			88
AvTS § 35 lg 2 p 4			5			5
§ 35 lg 2 p 4			1			1

(Allikas: Kaitseministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 7. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Kaitseministeeriumi ADRis**

**Tabel 8. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad		KOKKU
	2019	2089	
	5 a	75 a	
AvTS § 35 lg 1 p 11, 12	24	176	199
AvTS § 35 lg 1 p 9, 10	11		11
AvTS § 35 lg 1 p 4, 10	10		10
AvTS § 35 lg 1 p 19; RSVS § 11 lg 3	7		7
AvTS § 35 lg 1 p 9; § 40 lg 1	5		5
AvTS § 35 lg 1 p 3, 9	3		3
AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; ÕKS § 23 lg 8		2	2
AvTS § 34 lg 2 p 1, 2, 3; § 40 lg 1; § 41 lg 1	2		2
AvTS § 35 lg 1 p 12, 19	1	1	2
AvTS § 35 lg 1 p 10, 16, 17	1		1
AvTS § 35 lg 1 p 10, 17	1		1
AvTS § 35 lg 1 p 11, 12, 13		1	1
AvTS § 35 lg 1 p 3, 12	1		1
AvTS § 35 lg 1 p 3, 10	1		1
AvTS § 35 lg 1 p 4; § 40 lg 1	1		1
AvTS § 35 lg 1 p 3; § 40 lg 1	1		1
AvTS § 35 lg 1 p 18; § 40 lg 1	1		1
§ 35 lg 1 p 11, 12	1		1
§ 35 lg 1 p 9; § 40 lg 1	3		3

(Allikas: Kaitseministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 8. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Keskkonnaministeeriumi ADRis**

**Tabel 9. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad Juurdepääsupiirangu tähtajad								KOKKU
	2014	2015	2018	2019	2025	2088	2089	2099	
	0 a	1 a	4 a	5 a	11 a	74 a	75 a	85 a	
AvTS § 35 lg 1 p 1				5					5
AvTS § 35 lg 1 p 2	1			6					7
AvTS § 35 lg 1 p 3	3			45					48
AvTS § 35 lg 1 p 8				5					5
AvTS § 35 lg 1 p 9				4					4
AvTS § 35 lg 1 p 12	9			3		2	139	1	154
AvTS § 35 lg 1 p 17				15					15
AvTS § 35 lg 1 p 19				5	1		1		7
AvTS § 35 lg 2 p 2	14	2	1	51					68
AvTS § 35 lg 2 p 3				1					1
MKS § 26 lg 1				1					1
TeenMS § 11 lg 5							1		1
AvTS § 35 lg 9 p 1				1					1
HKMS § 89				1					1
LKS § 53 lg 1				2					2

(Allikas: Keskkonnaministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 9. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Keskkonnaministeeriumi ADRis**

**Tabel 10. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad				KOKKU
	2018	2019	2025	2089	
	4 a	5 a	11 a	75 a	
AvTS § 35 lg 1 p 19; HKMS § 89 lg 1		28			28
AvTS § 35 lg 1 p 19; MKS § 26		13			13
AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; HKMS § 89 lg 1				10	10
AvTS § 35 lg 1 p 19; HMS § 7 lg 3; STS2007_2013 § 25 lg 4-8; RHS 55 lg 3			7		7
AvTS § 35 lg 1 p 8, 19; LKS § 53 lg 1		5			5
AvTS § 35 lg 1 p 8; LKS § 53 lg 1		7			7
AvTS § 35 lg 1 p 12, 16		1	1		2
AvTS § 35 lg 1 p 19; MKS § 26 lg 1	1				1
AvTS § 35 lg 1 p 16; MKS § 26 lg 1		1			1
AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; HKMS § 89 lg 1; LKS § 53 lg 1				1	1
AvTS § 35 lg 1 p 1, 12		1			1
AvTs § 35 lg 1 p 12, 19				1	1
AvTS § 35 lg 1 p 12; LKS § 53 lg 1				1	1
AvTS § 35 lg 1 p 8, 12; LKS § 53 lg 1				1	1
AvTS § 35 lg 2 p 2; § 41 lg 1		1			1

(Allikas: Keskkonnaministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 10. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Kultuuriministeeriumi ADRis**

**Tabel 11. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad						KOKKU
	2014	2016	2018	2019	2089	puudub kehtiv kuni kuupäev või kirjeldus	
	0 a	2 a	4 a	5 a	75 a		
AvTS § 35 lg 1 p 1				2			2
AvTS § 35 lg 1 p 2				1			1
AvTS § 35 lg 1 p 7				5			5
AvTS § 35 lg 1 p 11					1		1
AvTS § 35 lg 1 p 12	1		1	1	15	1	19
AvTS § 35 lg 1 p 17				4			4
AvTS § 35 lg 2 p 1	1			1			2
AvTS § 35 lg 2 p 2	3			7		1	11
AvTS § 35 lg 1 p 19					3		3
AvTS § 35 lg 2 p 12	4						4
Asutusesiseseks kasutamiseks					2		2

(Allikas: Kultuuriministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 11. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Kultuuriministeeriumi ADRis**

**Tabel 12. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad Juurdepääsupiirangu tähtajad			KOKKU
	2014	2016	2089	
	0 a	2 a	75 a	
AvTS § 35 lg 1 p 3, 12			5	5
AvTS § 35 lg 1 p 2, 12			2	2
AvTS § 34 lg 2; § 35 lg 2 p 1, 2, 3; § 40 lg 1; § 41 lg 1	1			1
AvTS § 35 lg 1 p 19, RKS § 48 lg 2	1			1
AvTS § 35 lg 2 p 1, 2		1		1
AvTS § 34 lg 2, § 35 lg 2 p 1, 2, 3; § 40 lg 1	1			1

(Allikas: Kultuuriministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 12. Ühe juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Põllumajandusministeeriumi ADRis**

**Tabel 13. Ühe juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad															KOKKU
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2024	2025	2064	2084	2085	2087	2088	2089	
	0 a	1 a	2 a	3 a	4 a	5 a	6 a	10 a	11 a	50 a	70 a	71 a	73 a	74 a	75 a	
AvTS § 35 lg 1 p 1						19									9	28
AvTS § 35 lg 1 p 2						1										1
AvTS § 35 lg 1 p 3	4				1	16										21
AvTS § 35 lg 1 p 5						1										1
AvTS §35 lg 1 p 9						6										6
AvTS § 35 lg 1 p 12	14	1				12	2	1			1		1	9	1686	1727
AvTS § 35 lg 1 p 16															1	1
AvTS § 35 lg 1 p 17	9			3	1	222			74			1			1	311
AvTS § 35 lg 1 p 18	11					4										15
AvTS § 35 lg 1 p 19						6										6
AvTS § 35 lg 2 p 1	18	4	1			1										24
AvTS § 35 lg 2 p 2	31	6	1			30										68
AvTS § 35 lg 2 p 3	2					3										5
RSVS § 11 lg 3															8	8
RHS § 43 lg 4	2					74										76
TLS § 28 lg 2 p 13									13							13
HKMS § 89						39										39
RStS § 35										1						1
TLS § 28 lg 2 p 1									1							1
-	1														5	6

(Allikas: Põllumajandusministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 13. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Põllumajandusministeeriumi ADRis**

**Tabel 14. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad				
	2014	2019	2079	2089	KOKKU
	0 a	5 a	65 a	75 a	
RSVS § 11 lg 3; § 20			1	17	18
AvTS § 35 lg 1 p 11; RSVS § 11 lg 3; § 20				1	1
AvTS § 35 lg 1 p 12; RSVS § 11 lg 3; § 20				1	1
AvTS § 35 lg 1 p 17, 19; ELÜPS § 91 lg 1		1			1
AvTS § 34 lg 2; § 35 lg 2 p 1, 2, 3; § 40 lg 1; § 41 lg 1	1				1
AvTS § 35 lg 2 p 2; § 41 lg 1		1			1
AvTS § 34 lg 2; § 35 lg 2 p 1, 2, 3; § 40 lg 1; § 41	1				1
AvTS § 35 lg 1 p 19; ELÜPS § 91 lg 1		1			1
AvTS § 35 lg 1 p 2; KTKS § 81 lg 1, lg 3, lg 4		1			1
AvTS § 35 lg 2 p 1, 2, 3	1				1

(Allikas: Põllumajandusministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 14. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Rahandusministeeriumi ADRis**

**Tabel 15. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad								KOKKU
	2014	2015	2019	2025	2064	2089	2097	puudub kehtiv kuni kuupäev või kirjeldus	
	0 a	1 a	5 a	11 a	50 a	75 a	83 a		
AvTS § 35 lg 1 p 2	2	1	24	4		3		5	39
AvTS § 35 lg 1 p 3	5		49						54
AvTS § 35 lg 1 p 9			7		1				8
AvTS § 35 lg 1 p 10			4						4
AvTS § 35 lg 1 p 11						3			3
AvTS § 35 lg 1 p 12			2			130			132
AvTS § 35 lg 1 p 17			27						27
AvTS § 35 lg 2 p 1	3	1	3					1	8
AvTS § 35 lg 2 p 2	7		10					7	24
AvTS § 35 lg 2 p 3			1						1
AudS § 133 lg 2			3			1	2	1	7
STS2007_2013 § 25 lg 4			1						1
STS2007_2013 § 25 lg 6				1					1
RHS § 43 lg 4			1						1
Asutusesiseseks kasutamiseks	1		1						2

(Allikas: Rahandusministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 15. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Rahandusministeeriumi ADRis**

**Tabel 16. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

<b>Juurdepääsupiirangu alus</b>	<b>ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtaeg</b>	<b>KOKKU</b>
	2019	
	5 a	
AvTS § 35 lg 2 p 1, 2	1	1

(Allikas: Rahandusministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 16. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Siseministeriumi ADRis**

**Tabel 17. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad													kehtiv kuni kirjeldus	KOKKU
	2014	2014	2015	2015	2016	2018	2019	2019	2025	2054	2064	2086	2089		
	0 a	0 a + kehtiv kuni kirjeldus	1 a	1 a + kehtiv kuni kirjeldus	2 a + kehtiv kuni kirjeldus	4 a	5 a	5 a + kehtiv kuni kirjeldus	11 a	40 a	50 a	72 a	75 a		
AvTS § 35 lg 1 p 1							6		15						21
AvTS § 35 lg 1 p 2							9	2							11
AvTS § 35 lg 1 p 3							130	3	286					1	420
AvTS § 35 lg 1 p 5 <sup>1</sup>							17								17
AvTS § 35 lg 1 p 5 <sup>2</sup>							6								6
AvTS § 35 lg 1 p 9							38								38
AvTS § 35 lg 1 p 10									12	1					13
AvTS § 35 lg 1 p 18							34								34
AvTS § 35 lg 1 p 11	1								1		1		389		392
AvTS § 35 lg 1 p 12												3	1194		1197
AvTS § 35 lg 1 p 13													1		1
AvTS § 35 lg 1 p 15													1		1
AvTS § 35 lg 1 p 17							30	1						1	32
AvTS § 35 lg 1 p 18 <sup>1</sup>							1								1
AvTS § 35 lg 1 p 19							13								13
AvTS § 35 lg 2 p 1							15	5						8	28
AvTS § 35 lg 2 p 2		1	1	1	1	1	46	5						5	61
AvTS § 35 lg 2 p 3	1						6								7
AvTS § 35 lg 2 p 4							1								1
AvTS § 35 lg 1							1								1
ÕKS § 23 lg 8							1								1
Isikuandmed													1		1

(Allikas: Siseministeriumi ADR, 2015)

**LISA 17. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Siseministeeriumi ADRis**

**Tabel 18. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad							KOKKU
	2014	2019	2019	2025	2069	2089	kehtiv kuni kirjeldus	
	0 a	5 a	5 a + kehtiv kuni kirjeldus	11 a	55 a	75 a		
AvTS § 35 lg 1 p 11, 12, 13						33		33
AvTS § 35 lg 1 p 11, 12						32		32
AvTS § 35 lg 1 p 2, 12		9				16		25
AvTS § 35 lg 1 p 1, 13		19						19
AvTS § 35 lg 1 p 9, 10		17						17
AvTS § 35 lg 1 p 19; RSVS § 11 lg 3		14						14
AvTS § 35 lg 1 p 10, 11						6		6
AvTS § 35 lg 1 p 19; RSVS § 12 lg 3		4						4
AvTS § 35 lg 1 p 3, 10		4						4
AvTS § 35 lg 2 p 1; lg 2 p 2		1					2	3
AvTS § 35 lg 1 p 3, 17		3						3
AvTS § 35 lg 1 p 3, 19		3						3
AvTS § 34 lg 2, § 35 lg 2 p 1, 2 ja 3; § 40 lg 1; § 41 lg 1	3							3
AvTS § 35 lg 1 p 1, 18		2						2
AvTS § 35 lg 1 p 3, 9		2						2
AvTS § 35 lg 1 p 19; STS § 25 lg 5		1		1				2
AvTS § 35 lg 1 p 19; PPVS § 4 lg 5		2						2
AvTS § 35 lg 1 p 3, 12						2		2
Määrus 1049/2001/EÜ 4, 5							2	2
AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; ÖKS § 23 lg 8						1		1
AvTS § 35 lg 1 p 12, 19						1		1
AvTS § 35 lg 1 p 3, 17		1						1
AvTS § 35 lg 1 p 17, 19		1						1
AvTS § 35 lg 1 p 9, 19; PPVS § 4 lg 5		1						1
AvTS § 35 lg 1 p 7, 10		1						1
AvTS § 35 lg 1 p 2, 3		1						1
AvTS § 35 lg 1 p 3, 5 <sup>2</sup>		1						1
AvTS § 35 lg 1 p 3, 5 <sup>1</sup>		1						1
AvTS § 35 lg 1 p 3; lg 2 p 2		1						1
AvTS § 35 lg 1 p 4, 5 <sup>2</sup>		1						1
AvTS § 35 lg 1 p 5 <sup>1</sup> , 9, 10		1						1

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad						kehtiv kuni kirjeldus	KOKKU
	2014	2019	2019	2025	2069	2089		
	0 a	5 a	5 a + kehtiv kuni kirjeldus	11 a	55 a	75 a		
STS2007_2013 § 25 lg 4, 6				1				1
AvTS § 35 lg 1 p 7, 12					1			1
AvTS § 35 lg 1 p 12; lg 2 p 4; TsMS § 59						1		1
AvTS § 35 lg 2 p 4; TsMS § 59						1		1
AvTS § 35 lg 1 p 3; lg 2 p 3	1							1
AvTS § 35 lg 2 p 1, 2, 3			1					1
AvTS § 35 lg 2 p 1, 3		1						1
AvTS § 35 lg 2 p 1, 2, 3; § 41 lg 1	1							1

(Allikas: Siseministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 18. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Sotsiaalministeeriumi ADRis**

**Tabel 19. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad												KOKKU	
	2014	2015	2019	2023	2025	2078	2079	2084	2085	2088	2089	2090		puudub kehtiv kuni kuupäev või kirjeldus
	0 a	1 a	5 a	9 a	11 a	64 a	65 a	70 a	71 a	74 a	75 a	76 a		
AvTS § 35 lg 1 p 1			3											3
AvTS § 35 lg 1 p 2			1											1
AvTS § 35 lg 1 p 3			3										4	7
AvTS § 35 lg 1 p 9			2											2
AvTS § 35 lg 1 p 10			18											18
AvTS § 35 lg 1 p 11	4		53							1	608		2	668
AvTS § 35 lg 1 p 12	5		9			1	1	1	1	1	578	1	5	603
AvTS § 35 lg 1 p 17	1		26	1										28
AvTS 35 lg 1 p 19			2											2
AvTS § 35 lg 2 p 1			3											3
AvTS § 35 lg 2 p 2	2		33		4								21	60
AvTS § 35 lg 2 p 3			3										1	4
KLS § 12 lg 1											1			1
RHS § 43 lg 4			1											1

(Allikas: Sotsiaalministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 19. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Sotsiaalministeeriumi ADRis**

**Tabel 20. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad						KOKKU
	2014	2015	2019	2025	2089	puudub kehtiv kuni kuupäev või kirjeldus	
	0 a	1 a	5 a	11 a	75 a		
AvTS § 35 lg 1 p 11, 12					2		2
AvTS § 35 lg 1; STS § 25 lg 7				1		1	2
AvTS § 35 lg 1 p 2; STS § 25 lg 7 <sup>1</sup>				2			2
AvTS § 35 lg 1 p 19; STS2007_2013 § 25			2				2
AvTS § 35 lg 1 p 19; HKMS § 89					2		2
AvTS § 35 lg 2 p 1, 2			1				1
AvTS § 35 lg 1 p 12, 19; ÕKS § 23 lg 8					1		1
AvTS § 34 lg 2; § 35 lg 2 p 1, 2, 3; § 40 lg 1; § 41 lg 1		1					1
AvTS § 35 lg 1 p 2; STS § 25 lg 7				1			1
AvTS § 35 lg 1 p 17; STS § 25 lg 7 <sup>1</sup>				1			1
AvTs § 35 lg 1 p 17; RHS § 43 lg 4			1				1
AvTS § 35 lg 1 p 2; STS § 25 lg 6, 7 <sup>1</sup>				1			1
AvTS § 35 lg 1 p 1, 12, 19	1						1
AvTS § 35 lg 1 p 19; RStS § 34			1				1

(Allikas: Sotsiaalministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 20. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Välisministeeriumi ADRis**

**Tabel 21. Ühe juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad										KOKKU
	1089	2014	2015	2016	2017	2019	2020	2087	2089	puudub	
	-925 a	0 a	1 a	2 a	3 a	5 a	6 a	73 a	75 a	kehtiv kuni kuupäev või kirjeldus	
AvTS § 35 lg 1 p 1		1				8					9
AvTS § 35 lg 1 p 3		28	3	97	7	1467	1		4	1	1608
AvTS § 35 lg 1 p 9			1			35					36
AvTS § 35 lg 1 p 10		2									2
AvTS § 35 lg 1 p 11						14			21		35
AvTS § 35 lg 1 p 12	1	4				22		1	574		602
AvTS § 35 lg 1 p 17						1					1
AvTS § 35 lg 2 p 1						3					3
AvTS § 35 lg 2 p 2						3					3
AvTS § 35 lg 2 p 3			1								1
AvTS § 35 lg 1						1					1
-						5					5

(Allikas: Välisministeeriumi ADR, 2015)

**LISA 21. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alustega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad Välisministeeriumi ADRis**

**Tabel 22. Kombineeritud juurdepääsupiirangu alusega dokumentide arv ja neile seatud piirangu tähtajad**

Juurdepääsupiirangu alused	ADRis kehtivad juurdepääsupiirangu tähtajad			KOKKU
	2014	2019	2089	
	0 a	5 a	75 a	
AvTS § 35 lg 1 p 3; VätS § 27 lg 7		12		12
AvTS § 35 lg 1 p 11, 12			4	4
AvTS § 35 lg 1 p 3, 12			1	1
AvTS § 34 lg 2; § 35 lg 2 p 1, 2, 3; § 40 lg 1; § 41 lg 1	1			1

(Allikas: Välisministeeriumi ADR, 2015)

## Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Birgit Aitsam\_\_\_\_\_

(*autori nimi*)

(sünnikuupäev: 02.03.1984\_\_\_\_\_)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihlitsentsi) enda loodud teose „Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele ministeeriumite avalikes dokumendiregistrates“

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_,  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Halliki Harro-Loit\_\_\_\_\_

(*juhendaja nimi*)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
  3. kinnitan, et lihlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus/Tallinnas/Narvas/Pärnus/Viljandis, 20.05.2015\_\_\_\_ (*kuupäev*)