ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/20/4368

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	05.04.2021 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	17.02.2021 (registreeritud inspektsioonis 18.02.2021)
Teabevaldaja	Pärnu Linnavalitsus aadress: Suur-Sepa 16, 80098 Tallinn e-posti aadress: linnavalitsus@parnu.ee
Vaide esitaja	Parem Kallas OÜ aadress: Riia mnt 233a/4, 80042 Pärnu e-posti aadress: xxx@autobaas.ee

RESOLUTSIOON:
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata;
2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 (2)). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. 22.01.2021 tegi Andmekaitse Inspektsioon Pärnu Linnavalitsusele ettekirjutus, millega kohustas eemaldama dokumendilt ebaseaduslikud juurdepääsupiirangud ja;
- vaatama uuesti läbi vaide esitaja 20.11.2020 teabenõue ning hinnata täiendavalt teabenõudes soovitud dokumendile piirangu kehtestamise vajadust.
- kui puudub alus dokumendile piirangu kehtestamiseks, siis väljastada dokument vaide esitajale. Keeldumise korral viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist.

2. 15.02.2021 täitis Pärnu Linnavalitsus ettekirjutuse keeldudes teabenõudes soovitud dokumendi väljastamisest põhjendusega, et soovitud dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang § 35 lg 1 p 3 alusel (tõlgendatuna avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkti 4 ja lõike 2 punkti 2 valguses

3. Vaide esitaja leidis, et keeldumine eeltoodud sätete alusel ei ole põhjendatud kuna Pärnu Linnavalitus ei ole EIK-s kohtumenetluse pool ja esitas vaide

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Pöördusin 27.11.2020 Andmekaitse Inspektsiooni poole seoses Pärnu Linnavalitsuse 26.11.2020 teabenõude täitmisest keeldumisega.

22.01.2021 tegi Andmekaitse Inspektsioon vaideotsuse, mille kohaselt määrati Pärnu Linnavalitsusele ettekirjutus täitmistähtajaga 02.02.2021.a.

03.02.2021 määras Andmekaitse Inspektsioon ettekirjutuse uue täitmise tähtaja 15.02.2021.

15.02.2021 Pärnu Linnavalitsus 4.3-7/8054-4 vastuses teabenõudele jätab teabenõudega soovitud dokumendist koopia väljastamata (vt lisa 1). Dokumendi väljastamisest keeldumist põhjendatakse asjaoluga, et dokument on kuulutatud asutusesiseseks ksutamiseks avaliku teabe seaduse prg. 35 lg 2 p 4 ja lg 2 p 2 valguses.

Pean vajalikuks märkida järgmist:
1. Pärnu Linnavalitsus ei ole Euroopa Inimõiguste kohtus vaidlevaks pooleks. Vaidlevateks poolteks on Parem Kallas OÜ ja Eesti Vabariik.
2. Tegemist on ebamõistlikult pika (enam kui 15 aastat kestnud) haldusvaidlusega Eesti Halduskohtus.
3. Euroopa inimõiguste kohtus esindab Eesti Vabariiki Välisministeerium.
4. Sõbraliku kokkuleppe menetlus Euroopa inimõiguste kohtus lõppes 14.09.2020 Välisministeeriumi 15.2-3/3310-9 vastusega Parem Kallas 26.08.2020 esitatud sõbraliku kokkoleppele, milles antakse teada, et ei tunnistata Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud õiguste rikkumist ning soovitakse kaebusele vastu vaielda (vt lisa 2.).
5. Pärnu Linnavalitsus ei ole subjekt Euroopa iniõiguste kohtu menetluses olevas asjas nr 56002/19.
Käesolevaga esitan vaide ning
***palun kohustada Pärnu Linnavalitsust väljastama teabenõudega soovitud dokument**.*

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Parem Kallas OÜ on pöördunud Andmekaitse Inspektsiooni poole seoses Pärnu Linnavalitsuse 15. veebruari 2021 teabenõude täitmata jätmise vastuse nr 4.3-7/8054-4. Pärnu Linnavalitsus keeldus vaide esitaja soovitud dokumendi väljastamisest põhjendusega, et soovitud dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang § 35 lg 1 p 3 alusel (tõlgendatuna avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkti 4 ja lõike 2 punkti 2 valguses). Vaidemenetluse läbiviimisel olete palunud selgitada, (1) kas soovitud dokument oli alusdokumendiks Välisministeeriumi poolt Euroopa Inimõiguste Kohtule vastuse koostamiseks; (2) kas linnavalitsusele on teada, kas ja millal on Välisministeerium Euroopa Inimõiguste Kohtule edastanud lõpliku vastuse; (3) kuna Välisministeerium on oma seisukohad Euroopa Inimõiguste Kohtule edastanud, siis kas käesolevaks ajaks on avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 punkti 2 alusel piirang vaidlusaluselt dokumendilt ära langenud; (4) kui Välisministeerium ei ole oma seisukohad Euroopa Inimõiguste Kohtule veel edastanud, siis millise dokumendi kavandi või selle juurde kuuluv dokument kõnealune kiri jätkuvalt on, mida ei ole veel vastu võetud; (5) Kas Euroopa Inimõiguste Kohtus toimub vaidlus konventsiooni artikkel 6 lg 1 rikkumises ehk kas vaidlus käsitletav tsiviilvaidlusena; ja (6) kui vaidlus ei ole käsitletav tsiviilvaidlusena, siis kuidas on vaidlusalusele dokumendile kohaldatav avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 4. Lõpetuseks (7) palute edastada ka Välisministeeriumi ja linnavalitsuse vahel toimunud kirjavahetus seoses Parem Kallas OÜ kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtus.

1. Välisministeeriumi 14. jaanuaril 2021 Andmekaitse Inspektsioonile antud selgitustest

nähtuvalt kasutatakse või on kasutatud teabenõude korras soovitud dokumenti riigi seisukohtade kujundamisel Euroopa Inimõiguse Kohtus.

2. Menetlus Euroopa Inimõiguste Kohtus ei ole veel lõppenud ja seega saab järeldada, et riigi seisukohad ei ole menetluses lõplikult esitatud.

3. Pärnu Linnavalitsusele on teada, et menetlus Euroopa Inimõiguste Kohtus ei ole veel lõppenud ja seega ei ole riigi seisukohad menetluses ka lõplikult esitatud. Selgitame, et Pärnu Linnavalitsus on tunnistanud teabenõudega soovitud dokumendi avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 3 alusel (tõlgendatuna avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkti 4 ja lõike 2 punkti 2 valguses) asutusesiseseks kasutamiseks ja on seetõttu teabenõude täitmisest avaliku teabe seaduse § 23 lg 1 p 1 alusel keeldunud. Soovitud dokumendi asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamata jätmine ja teabenõude täitmisega avalikuks tulev info kahjustaks Välisministeeriumi 14. jaanuari 2021 selgitustest nähtuvalt Eesti riigi välissuhtlemist.

4. Pärnu Linnavalitsusele on teada, et menetlus Euroopa Inimõiguste Kohtus on veel pooleli ja seega ei ole riik enda seisukohad lõplikult esitanud.

5. Parem Kallas OÜ kaebus Euroopa Inimõiguste Kohtus ei ole käsitletav tsiviilvaidlusena.

6. Kõnealusele dokumendile on avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 4 kohaldatav üksnes avaliku teade seaduse § 35 lg 1 p 3 tõlgendamiseks. Selgitame, et Pärnu Linnavalitsus on taotletava dokumendi tunnistanud asutusesiseseks kasutamiseks avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 3 alusel ning teinud seda tõlgendatuna avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkti 4 ja lõike 2 punkti 2 valguses.

Rahvusvahelises kohtumenetluses tuleb avaliku teabe seaduse § 35 lõike 1 punkti 3 tõlgendada koosmõjus sama seaduse § 35 lõike 2 punktiga 4, mille kohaselt võib tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kuni kohtulahendi tegemiseni. Järgides varasemat Välisministeeriumi selgitust ei ole põhjendatud kohtuvaidluses panna sõltumata vaidluse sisust üht poolt ebavõrdsesse seisu, kohustades teda avaldama kohtuasjaga seonduvaid kohtutoimikusse mittekuuluvaid materjale enne kohtulahendi jõustumist. Samuti saab analoogia korras toetuda avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punktile 2, mille kohaselt võib tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist. Riigi seisukoha kujundamisel kogutud teabe avaldamise piirangu mõte on mitte anda välja erinevaid seisukohti väljendavaid algmaterjale enne riigi lõpliku seisukoha kujundamist.

7. Edastame kirjaga Välisministeeriumi ja Pärnu Linnavalitsuse vahel toimunud kirjavahetuse seoses Parem Kallas OÜ kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtus.

Pärnu Linnavalitsus palub kõnesolevas menetluses küsida ka Välisministeeriumi arvamust ning selgitusi, kuna vastavalt välissuhtlemisseaduse § 9 lõike 5 punktile 3 esindab Välisministeerium Eesti Vabariigi Valitsust Euroopa Inimõiguste Kohtus ja OÜ Parem Kallas teabenõue on seotud nimetatud kohtus pooleli oleva menetlusega.

VÄLISMINISTEERIUMI SEISUKOHT

Täname võimaluse eest selgitada täiendavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) menetlusega seotud aspekte, mis on olulised Parem Kallas OÜ teabenõude lahendamisel.

Saame AKI kirjast aru, et Pärnu Linnavalitsus on 15.2.2021 jätnud küsitud dokumendi Parem Kallas OÜ-le edastamata toetudes AvTS § 35 lg 2 punktidele 2 ja 4.

Märgime esiteks, et Välisministeerium selgitas AKI-le 14.1.2021 saadetud kirjas, et kõikides Välisministeeriumi kirjades, mis puudutavad Eesti riigi vastu Euroopa Inimõiguste Kohtus (EIK) pooleli olevaid kohtuasju, kasutatakse piirangu alusena AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 ehk toetutakse sellele, et teave on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks rahvusvahelise suhtluse kaitseks. Rahvusvahelise suhtluse kaitse tähendab EIK menetluse kontekstis, et kaitsta tuleb riigi kui rahvusvahelise kohtu menetluse osalise huve. Välisministeerium selgitas, et rahvusvahelises kohtumenetluses tuleb AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 tõlgendada seetõttu koosmõjus AvTS § 35 lõike 2 punktiga 4, mille kohaselt võib tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kuni kohtulahendi tegemiseni. Ei ole põhjendatud kohtuvaidluses panna üht poolt ebavõrdsesse seisu, kohustades teda avaldama kohtuasjaga seonduvaid kohtutoimikusse mittekuuluvaid materjale enne kohtulahendi jõustumist. Samuti saab analoogia korras toetuda AvTS § 35 lõike 2 punktile 2, mille kohaselt võib tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist.

Seega toetub Välisministeerium EIK menetluses olevates kohtuasjades teabe kogumiseks AvTS § 35 lõike 1 punktile 3, mida tuleb rahvusvahelise kohtu menetlust puudutavates asjades selguse mõttes tõlgendada koos teiste nimetatud alustega. Vastuseks AKI täiendavatele küsimustele vastab Välisministeerium järgmist.

1. Kas sain Teist õigesti aru, et Teie hinnangul kehtis vaide esitaja poolt soovitud dokumendile juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 punkti 2 alusel kuni lõpliku vastuse edastamiseni EIK le, so kuni 07.12.2020 ehk kas siis kõnealune dokument oli alusdokumendiks ka lõpliku vastuse koostamisel.

Välisministeeriumi kohaldatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 alusel kestab märke tegemisest 5 aastat. Kui EIK menetlus selleks ajaks lõppenud ei ole, tuleb piirangut pikendada. Viitasime oma selgituses sellele, et AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 tõlgendamisel saab lähtuda AvTS § 35 lg 2 punktidest 2 ja 4, mitte et piirangule kehtiksid nendes punktides seatud tähtajad.

Parem Kallas OÜ küsitud dokument oli aluseks EIK-sse esitatava riigi vastuse koostamisel, aga sellele juurdepääsu piiramine ei lõppe riigi vastuse EIK-le esitamisega, kuna EIK menetlus kestab edasi. Pärast EIK-st riigi seisukohtade saamist vastab sellele uuesti kaebaja ja siis on veelkord riigil võimalus esitada oma märkused ja vastata kaebaja kahjunõudele (mis esitatakse alles menetluse teises etapis). Kuni EIK ei ole konkreetses kohtuasjas otsust teinud, võib ta küsida pooltelt ka täiendavat teavet, samuti on kaebajal EIK kohtureeglite 47. reegli lõikest 7 tulenev kohustus hoida EIK informeeritud kõikidest kaebusega seotud olulistest asjaoludest. Parem Kallas OÜ algatatud kohtuasjas tulebki EIK-le jooksvalt täiendavat teavet esitada, kuna kaebaja pöördus EIK-sse enne riigisisese kohtumenetluse lõppemist. Seega juurdepääsupiirang AvTS § 35 lõike 2 punkti 2 alusel ei lõppenud riigi esimese vastuse edastamisega EIK-le, kuna § 35 lõike 2 punkt 2 ei olnud iseseisev piirangualus. Piirang ei saa lõppeda enne, kui konkreetses kohtuasjas tehtav EIK otsus on jõustunud.

2. Kuna olete selgitanud, et soovitud dokumendile kehtib piirang AvTS § 35 lg 2 p 4 alusel, siis palun selgitada, kas EIK-s toimub vaidlus konventsiooni artikkel 6 lg 1 rikkumises ehk siis kas EIK-s on vaidlus käsitletav tsiviilvaidlusena?

Välisministeerium selgitab ka selle aluse kohta, et on kohaldanud asjaomasele kirjavahetusele juurdepääsupiirangut AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 alusel, mille tõlgendamisel saab lähtuda AvTS § 35 lõike 2 punktist 4, kuna ka rahvusvahelise kohtu menetluses tuleb kaitsta riigi kui menetlusosalise õigusi ja mitte seada üht menetlusosalist teisega võrreldes ebasoodsamasse

seisukorda.

EIK menetluses olevad kohtuasjad võivad puudutada ükskõik millist menetlust: kriminaal-, väärteo-, tsiviil- või halduskohtumenetlus. Nii saab ka konventsiooni artikli 6 lõike 1 alusel esitada kaebuse ükskõik millise kohtumenetlusega seoses, kui leitakse, et riigisiseses menetluses on rikutud kaebaja õigusi. Tuleb rõhutada, et EIK ei ole seotud riigi antud definitsioonidega mis tahes mõistetele, vaid on mõistete sisustamisel autonoomne. Samamoodi ei ole võimalik klassifitseerida ka EIK enda menetlust riigisisese menetluste jaotuse järgi. Igal juhul peavad riigi õigused EIK menetluses olema kaitstud sõltumata sellest, millist riigisisest kohtumenetlust – või üldse millist vaidlust – EIK-sse esitatud kaebus puudutab. Konkreetsel juhul on tõepoolest kaebaja toetunud konventsiooni artikli 6 lõikele 1 sellest aspektist, et menetluste pikkusega on väidetavalt rikutud tema õigust õiglasele kohtumenetlusele asjas, kus otsustati tema tsiviilõigust ja –kohustuste üle.

3.-4. Kas Välisministeerium on vaidlusalusele Pärnu Linnavalitsuse poolt edastatud dokumendile kehtestanud piirangu ka AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel? Juhul kui on, siis kas ministeerium on täiendavast piirangu kehtestamisest teavitanud ka Pärnu Linnavalitsust (AvTS § 41 lg 4).

Välisministeerium täpsustab, et Välisministeerium saatis 28.08.2020 Pärnu Linnavalitsusele kirja nr 15.2-3/3310-5, millega edastas Parem Kallas OÜ esindaja ettepaneku sõbraliku kokkuleppe sõlmimiseks. Kirjale oli määratud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 alusel (lisatud).

Pärnu Linnavalitsuse 10.09.2020 kiri, mille väljanõudmist kaebaja taotleb, oli vastuskiri eespool viidatud Välisministeeriumi kirjale. Pärnu Linnavalitsus on oma vastuskirjas Välisministeeriumile kasutanud teistsugust juurdepääsupiirangut. Kuna tegemist on omavahel seotud kirjavahetusega ja kirjavahetusele algne piirangu kehtestaja oli Välisministeerium, lisas Välisministeerium Pärnu Linnavalitsuse saadetud kirjale piirangu alusena AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 koos asjaomase kehtivuskuupäevaga (lisatud). Välisministeerium on korduvalt Pärnu Linnavalitsusele selgitanud, et piirang kehtib AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 alusel. Seda kordas Välisministeerium ka oma 14.1.2021 kirjas AKI-le, mis edastati samaaegselt Pärnu Linnavalitsusele (st enne Pärnu Linnavalitsuse poolt 15.2.2021 uute piirangute seadmist).

Välisministeerium lisab, et meie 7.7.2020 kirjale nr 15.2-3/3310-1 vastates kasutas Pärnu Linnavalitsus oma 14.8.2020 kirjal nr 4.3-4/5982-1 sama alust, mida oli Välisministeerium kasutanud oma 7.7.2020 kirjas (st AvTS § 35 lõike 1 punkt 3).

5. Juhul kui peate vajalikuks lisada täiendavaid selgitusi, siis palun Teil vastates seda teha.

Välisministeerium peab vajalikuks veelkord rõhutada, et EIK menetluses on menetlusosaline riik. EIK menetluses vastutab riik kõigi riigile omistatavate tegude ja tegevusetuse eest, sh kohaliku omavalitsuse tegevus, kuna see allub kohtulikule kontrollile, mida teostavad kohtud (ehk riik). Seega ei päde Parem Kallas OÜ väide, et Pärnu Linnavalitsus ei ole kohtumenetluse pool. Kui konkreetne EIK-sse esitatud kaebus puudutab kohaliku omavalitsuse tegevust, tuleb Välisministeeriumil küsida sisendit ka kohalikult omavalitsuselt ning selline sisend on riigi vastuse koostamisega seotud dokument.

Kordame ka seda, et antud juhul ei ole oluline konkreetse 10.9.2020 kirja sisu, vaid sama argumentatsioon kohaldub kogu Välisministeeriumi ja asjaomaste asutuste vahelisele kirjavahetusele, mida EIK-le edastatud ei ole. Kõik riigi poolt EIK-le esitatud seisukohad ja lisad edastab kaebajale EIK ise.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabe

Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb avaliku teabe seadusest. AvTS § 6 kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt samas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale teabenõude avaliku teabe seaduses sätestatud korras (AvTS § 7).

AvTS § 1 sätestab selle seaduse eesmärgi, milleks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõttest ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.

Eeltoodust tulenevalt on teabenõude esitamisel avaliku teabe seaduse alusel kõigil ühesugused õigused ehk siis ei ole antud juhul vaide esitajal (kuigi ta on kohtumenetluse osapool) suuremad õigused teabe saamiseks, kui ükskõik kellel teisel kolmandal isikul. Juhul kui vaide esitaja on seisukohal, et tal on kohtumenetluse osapoolena suuremad õigused teabe saamisel/küsimisel kui muudel kolmandatel isikutel, siis sellisel juhul peab selline õigus tulema mõnest eriseadust ja sellisel juhul ei oleks tegemist teabe küsimisega avaliku teabe seaduse alusel vaid eriseadusest tuleneval alusel.

Kuigi avalikule teabele on juurdepääs oma olemuselt vaba, on siiski üsna arvestav hulk teavet, millele teabevaldajad on kohustatud kehtestama juurdepääsupiirangu. Juurdepääsupiirangu alused on sätestatud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

Juurdepääsupiirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel

15.02.2021 kirjaga nr 4.3-7/8054-4, mis oli vastuseks vaide esitaja 20.11.2020 teabenõudele, keeldus Pärnu Linnavalitsus vaide esitaja poolt soovitud dokumendi väljastamisest *avaliku teabe seaduse § 23 lg 1 p 1 alusel teabenõude täitmisest, kuna taotletav dokument on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 3 alusel (tõlgendatuna avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkti 4 ja lõike 2 punkti 2 valguses). Soovitud dokumendi asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamata jätmine ja teabenõude täitmisega avalikuks tulev info kahjustaks Eesti riigi välissuhtlemist.*

Välisuhtlemisseaduse § 3 punkti 1 tähenduses on välissuhtlemine pädevate välissuhtlemisasutuste suhtlemine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Sama seaduse § 9 lg 5 punkti 3 kohaselt Eesti Vabariigi ja isikute huvide kaitsmisel Välisministeerium korraldab Eesti Vabariigi esindamist ÜRO Rahvusvahelises Kohtus, Alalises Rahvusvahelises Vahekohtus, Euroopa Inimõiguste Kohtus, Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus ning teistes vaidluste lahendamise rahvusvahelistes institutsioonides. Seega on Välisministeeriumi poolt Eesti riigi esindamisel EIK-s tegemist välissuhtlusega.

AvTS § 3 lg 1 p 3 kohustab teabevaldajat kehtestama juurdepääsu teabele, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist. Nõustun vaide esitajaga selles, et antud juhul ei ole EIK-s otseselt menetlusosaliseks Pärnu linnavalitsus, vaid menetlusosaliseks on Eesti riik, kes vastutab kõigi riigile omistatavate tegude ja tegevusetuse eest, sh kohaliku omavalitsuse tegevuse eest, kuna see allub kohtulikule kontrollile, mida teostavad kohtud (ehk riik). Samas ei saa tähelepanuta jätta, et selleks, et Välisministeerium saaks riiki esindada ja riigi seisukohti kujundada, peab Välisministeerium eelnevalt koguma selgitusi asjas puudutatud isikutelt. Seega kui konkreetne EIK-sse esitatud kaebus puudutab kohaliku omavalitsuse tegevust, tuleb Välisministeeriumil küsida sisendit ka kohalikult omavalitsuselt. Eeltoodust tulenevalt nõustun Välisministeeriumiga selles, et selline sisend on riigi vastuse koostamisega seotud dokument.

Edastatud dokumentidest nähtub, et Välisministeerium on oma kirjale, millega küsiti Pärnu Linnavalitsuse seisukohti, kehtestanud piirangu AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel. Seega oleks pidanud ka Pärnu Linnavalitsus kehtestama oma vastusele sama piirangu. Kuigi Pärnu Linnavalitsus ei ole algselt vaide esemeks olevale dokumendile kehtestanud juurdepääsupiirangut AvTS § 35 lg 1 punkti 3 alusel, on Välisministeerium kehtestanud Pärnu Linnavalitsuse poolt 10.09.2020 edastatud kirjale piirangu eelnimetatud sätte alusel. AvTS § 41 lg 4 sätestab, et teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistanud teabevaldaja teavitab viivitamata teabe asutuseseseks kasutamiseks tunnistamisest teabevaldajaid, kellele see teave on edastatud.

Seaduse seletuskirja kohaselt ei tohi olla olukorda kus üks ja sama dokument võib olla erinevate teabevaldajate juures kas avalik või piiratud juurdepääsuga. Sellise olukorra vältimiseks lisatakse seadusesse säte, mille kohaselt teavitab teabele juurdepääsupiirangu kehtestanud teabevaldaja sellest viivitamatult teisi teabevaldajaid, kes loevad teate saamise korral teabe samuti juurdepääsupiiranguga teabeks. Eeltoodust tulenevalt kui Välisministeerium kehtestas Pärnu Linnavalitsuse poolt edastatud kirjale täiendavalt juurdepääsupiirangu (nähes, et Pärnu Linnavalitsus ei ole oma vastusele piirangut kehtestanud) oleks pidanud ta sellest teavitama ka Pärnu Linnavalitsust, kes oleks pidanud sellisel juhul kehtestama ka enda valduses olevale dokumendile juurdepääsupiirangu. Välisministeerium on oma vastsuses küll selgitanud, et on Pärnu Linnavalitsust eeltoodud piirangu kehtestamist korduvalt teavitanud, kuid ühestki konkreetsest dokumendist seda ei nähtu, v.a kiri, millega ministeerium küsis linnavalitsuselt seisukohti ja millel oli vastav piirangu märge.

Lisaks sätestab AvTS § 38 lg 3, et asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele on juurdepääsuõigus riigi või kohaliku omavalitsuse ametnikul oma ametiülesannete täitmiseks. Seda teavet ei tohi edastada kolmandatele isikutele ilma juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata. Kuna AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel on vaide esemeks olevale dokumendile piirangu kehtestanud Välisministeerium (kuigi inspektsioonile ei ole teada, kas ja millal ministeerium eelnimetatud piirangu kehtestamisest Pärnu Linnavalitsust teavitas), siis ei ole ilma ministeeriumi loata Pärnu Linnavalitsusel õigust piirangut eemaldada ja dokumenti väljastada.

Eeltoodust tulenevalt on inspektsioon seisukohal, et kui ministeeriumi poolt kogutud seisukohad saaksid piiramatutele isikutele avalikuks enne ministeeriumi poolt kohtule edastatud seisukohti võib see kahjustada ministeeriumi välissuhtlust ning segada erapooletut sõltumatut kohtumenetlust.

Piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 2 punkti 2 alusel

AvTS § 35 lg 2 p 2 lubab teabevaldajatel kehtestada juurdepääsupiirangu dokumendi kavandile ja selle juurde kuuluvatele dokumentidele enne nende vastu võtmist või allkirjastamist. Seaduse seletuskirja kohaselt jäetakse teabevaldajatele võimalus kehtestada täiendavaid juurdepääsupiiranguid loetletud juhtudel, kui asutus peab seda vajalikuks. Kuna vaide esemeks oleva kirja sisust nähtub, et see ei käsitle ainult sõbraliku kokkuleppe sõlmimist, vaid käsitletakse ka kaebuse sisu, mille alusel riik (Välisministeerium) kujundab EIK-le oma seisukoha, siis kuni seisukoha kujundamiseni oli tegemist dokumendi kavandi juurde kuuluva dokumendiga. Kuna eeltoodu sätte alusel saab piirangu kehtestada kuni dokumendi allkirjastamiseni või vastu võtmiseni, siis kuna antud juhul on vastus kohtule edastatud ning ei ole teada, kas kohus üldse küsib täiendavaid selgitusi, siis on küsitav eeltoodud sätte tõlgendamine nii laialt, et piirang kehtib kuni kohtuotsuse tegemiseni.

Kui käsitleda vaideesemeks olevat dokumenti AvTS § 35 lg 2 punkti 2 alusel piiranguga kuni kohtuotsuse tegemiseni, siis tuleks sellisel juhul käsitleda dokumendi kavandina kohtuotsust ja linnavalitsuse seisukohta selle juurde kuuluvaks dokumendiks, mis on üsna küsitav.

Kuna aga vaidemenetlus puudub 20.11.2020 teabenõuet, mille täitmisest keeldus Pärnu Linnavalitsus 26.11.2020, millal oli veel Välisministeeriumi vastus EIK-le edastamata (tähtaeg oli 29.12.2020), siis teabenõude täitmisest keeldumise ajal oli tegemist veel dokumendi kavandi juurde kuuluva dokumendiga.

Piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 2 punkti 4 alusel

AvTS § 35 lg 2 p 4 lubab teabevaldajatel kehtestada piirangu tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võivale teabele kuni kohtulahendi tegemiseni. Nii vaide esitaja kui Pärnu Linnavalitsus on asunud seisukohale, et antud juhul ei ole tegemist tsiviilkohtumenetlusega. Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustu. Kui siseriiklikult toimus vaidlus Pärnu linna ja vaide esitaja vahel halduskohtus, siis EIK-le on esitatud kaebus konventsiooni artikkel 6 lg 1 rikkumises.

EIÕK artikli 6 lõige 1 kohaselt on muuhulgas igaühel oma tsiviilõiguste ja -kohustuste üle otsustamisel õigus õiglasele kohtumenetlusele kohtus. Välisministeeriumi kodulehel avalikustatud „Vastuvõetavuse kriteeriumite praktiline käsiraamat“ punktis 226 märgitakse „*Tsiviilõiguste ja –kohustuste“ mõistet ei saa tõlgendada üksnes viitega vastustajariigi riigisisesele õigusele; see on konventsioonist tulenev autonoomne mõiste. Konventsiooni artikli 6 lõige 1 on kohaldatav olenemata poolte seisundist, vaidluse lahendamist reguleerivate õigusaktide iseloomust või asjas pädevust omava asutuse iseloomust.* Sama käsiraamatu punktis 246 selgitatakse, et *EIK peab artikli 6 lõike 1 kohaldamisalasse kuuluvaks menetlusi, mis riigisisese liigituse järgi kuuluvad avaliku õiguse alla ning mille tulemused avaldavad otsustavat mõju isikute õigustele ja kohustustele*.

Eeltoodust tulenevalt kuna EIK artikli 6 lg 1 menetlused on EIK-s käsitletavad tsiviilvaidlustena, mida on kinnitanud ka Välisministeerium, siis piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 2 p 4 alusel on põhjendatud, kuna vaidlusaluse dokumendi avalikustamine teisele menetluse osapoolele (vaide esitajale) võib kahjustada riigi kui menetlusosalise huve. Eeltoodu alusel piirangu kehtestamine laieneb ka asutuste ja isikute poolt Välisministeeriumile edastatud seisukohtadele, mille alusel ministeerium koostab oma seisukohad. Vastasel juhul kaotaks eeltoodud säte oma mõtte, kui riigi seisukohtade kujundamise alusdokumendid oleksid avalikud, mis paneks riigi kaebajaga võrreldes ebavõrdsesse seisu.

Teabenõude täitmisest keeldumine

Vaide kohaselt esitas vaide esitaja 20.11.2020 teabenõude, milles palus edastada koopia 10.09.2020 Pärnu Linnavalitsuse kirjast nr 4.3-4/5982/2020-9 Välisministeeriumile. 26.11.2020 keeldus Pärnu Linnavalitsus teabenõude täitmisest. Kuna vaide esitaja leidis, et Pärnu Linnavalitsus keeldus teabenõude täitmisest ilma õiguslik aluseta, siis esitas vaide esitaja inspektsioonile vaide, mille osas tegi inspektsioon 22.01.2021 otsuse.

Kuna 26.11.2020 teabenõude vastuses keeldus Pärnu Linnavalitsus vaide esitaja teabenõude täitmisest *avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 19, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr. 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seaduse § 1 ja inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 39 lg 2 alusel*. Inspektsioon leidis oma otsuses, et Pärnu Linnavalitsus on kirjale kehtestanud ebaseaduslikud juurdepääsupiirangud, mistõttu tegi inspektsioon Pärnu Linnavalitsusele järgmise sisuga ettekirjutuse

- eemaldada dokumendilt ebaseaduslikud juurdepääsupiirangud; - vaadata uuesti läbi vaide esitaja 20.11.2020 teabenõue ning hinnata täiendavalt teabenõudes soovitud dokumendile piirangu kehtestamise vajadust.
- kui puudub alus dokumendile piirangu kehtestamiseks, siis väljastada dokument vaide esitajale. Keeldumise korral viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist.

See, et teabenõudes soovitud dokumendile on kehtestatud ebaõiged juurdepääsupiirangud, ei tähenda ilmtingimata seda, et dokumendile ei saa juurdepääsupiiranguid kehtestada. Sellisel juhul tuleb dokument üle vaadata ning uuesti hinnata piirangute kehtestamise vajadust ja põhjendatust, mida ka inspektsioon kohustas Pärnu Linnavalitsust tegema.

Peale inspektsiooni tehtud ettekirjutust on Pärnu Linnavalitsus vaide esitaja poolt soovitud dokumendi uuesti üle vaadanud ja muutnud piirangu aluseid, mis olid kohaldatavad teabenõude esitamise/vastamise ajal. Isegi kui asuda seisukohale, et ettekirjutuse täitmise asjaks oli AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel kehtestatud piirang ära langenud, siis jätkuvalt olid kehtivad AvTS § 35 lg 1 p 3 ja AvTS § 35 lg 2 p 4 alusel kehtestatud piirangud, mistõttu eeltoodud sätete alusel teabenõude täitmisest keeldumine oli põhjendatud. Siiski peab inspektsioon vajalikuks märkida, et ettekirjutusega kohustas inspektsioon uuesti läbi vaatama 20.11.2020 esitatud teabenõuet, mille linnavalitsus vastas 26.11.2020 ning sellel ajal oli kehtiv ja õiguspärane ka piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel. Eeltoodust tulenevalt jääb vaie rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel