ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/24/540-1342

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Sirje Biin
Otsuse tegemise aeg ja koht	18.06.2024, Tallinn
Vaide esitamise aeg	09.05.2024 (registreeritud inspektsioonis 10.05.2024)
Teabevaldaja	Justiitsministeerium aadress: Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn e-posti aadress: info@just.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxxx.xxxx@gmail.com

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

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata, kuna dokumendile on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel kuni dokumendi allkirjastamiseni, mistõttu vaide esitajal puudub õigus saada teabenõudes soovitud protokolli enne selle allkirjastamist;
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. Vaide esitaja esitas 02.04.2024 Justiitsministeeriumile teabenõude, milles palus juhatada teda 08.03.2024 toimunud Kohtute Haldamise Nõukoja istungi protokollini või see saata.
2. 09.04.2024 vastusega ministeerium soovitud protokolli ei väljastanud, kuid selgitas, kuidas toimub Kohtute Haldamise Nõukoja istungite protokollide koostamine, kinnitamine ja avalikustamine ning mis seda reguleerib.
3. Vaide esitaja Justiitsministeeriumi selgitustega ei nõustunud, kuna vastusest ei nähtunud, kas üldse ja mille alusel on tema poolt soovitud dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirang ning esitas Andmekaitse Inspektsioonile vaide. Samuti leidis vaide esitaja, et Kohtute Haldamise Nõukoja kodukord ei saa olla kõrgemal seadusest ning selle alusel ei saa keelduda teabenõude täitmisest.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt pöördus vaide esitaja 02.04.2024 Justiitsministeeriumi teenistujate poole kirjaga, milles palus selgitada, *kas sel on mingi praktiline põhjus, miks KHNi protokolle saab lugeda alles pärast kinnitamist? Aga kui sõja või looduskatastroofi tõttu jääb protokoll aastaid kinnitamata, kas see siis ikkagi on mõistlik?*

08.03.2024 toimus arvatavasti kohtute haldamise nõukoja istung. Palun mind juhatada selle istungi protokollini või see mulle saata.

09.04.2024 vastas Justiitsministeeriumi nõunik kirjaga nr 2-6/24-3203-2, mille sisu oli olulises osas alljärgnev:

Esitasite Justiitsministeeriumile selgitustaotluse, millest nähtuvalt soovite tutvuda kohtute haldamise nõukoja (KHN) istungi märtsikuu protokolliga ja teada, miks see avalikustatakse alles pärast kinnitamist.

KHNi istungite protokollide kinnitamist reguleerib KHNi kodukord. KHNi kodukorra § 10 p 2 järgi kinnitatakse nõukoja istungi protokoll järgmisel istungil ja kodukorra § 11 p 2 kohaselt avalikustatakse nõukoja istungi kinnitatud protokollid kohtute veebilehel. Seega ei saa kinnitamata protokolle avalikustada. Seejuures võib KHN otsustada, et protokolli või selle osa ei tehta avalikult kättesaadavaks (kodukorra § 11 p 2).

KHNi istungite kinnitatud protokollid leiab kohtute veebilehelt.

Vaide esitaja leiab, et *vähemasti osaliselt oli tema pöördumine teabenõue AvTS-i mõistes, millele oli kohustus vastata viie tööpäeva jooksul (nt palun mind juhatada viitab AVTS §-le 22). Ei ole ka välistatud, et see osa pöördumisest, mis justkui taotleb õigusalaseid selgitusi MSVS § 3 tähenduses, on ka tegelikult AVTS-teabenõue, sest seadus paneb teabevaldaja abistamis-, selgitamis- ja põhjendamiskohustuse (AVTS § 15 ja § 23 lg 3). Põhjendused peavad olema selged, ammendavad, vastuoludeta ja veenvad, otsuse kujunemine peab olema jälgitav.*

Samuti leiab vaide esitaja, *et Riigikogu ei ole andnud KHN-ile volitust ühtegi seadust ümber teha. Jah, kohtute seadus volitab KHNi vastu võtma kodukorda (KS § 40 lg 3), aga see ei anna volitust teha ümber teisi õigusakte, eriti veel selliseid, mis hierarhiliselt asuvad halduse sisesuunisest märksa kõrgemal. Õigusteoreetiliselt (formaalselt) on määratud, et Eesti riigielus on keskne roll parlamendil (PS § 3 lg 1 ls 1, PS § 56 lg 1 p 1, PS § 65 p 16). Põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja.*

Vaide esitaja palub Andmekaitse Inspektsioonil kontrollida, kas ministeeriumi tegevus vastab nõudmistele, millised seavad Eesti Vabariigi õigusaktid.

Kaebaja eesmärgiks (resp. nõudeks) on saada ettekirjutus, mis kohustaks teavet väljastama või mis sunniks adressaati kehtivat õigust märksa süvitsi selgitama.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Justiitsministeeriumile 02.04.2024 esitatud pöördumises palus vaide esitaja juhatada 08.03.2024 toimunud Kohtute Haldamise Nõukoja (KHN) istungi protokollini või see talle saata, kui see pole avalikustatud.

Kohtute Haldamise Nõukoda lähtub oma tegevuses kohtute seadusest ja selle alusel kehtestatud kodukorrast. Kohtute seaduse § 40 lg 3 kohaselt kinnitab nõukoda oma kodukorra. Kohtute haldamise nõukoja kodukorra § 11 lg 2 kohaselt on KHN kinnitatud protokollid kättesaadavad kohtute veebile aadressil. Kodukorra § 10 lg 2 alusel kinnitatakse nõukoja istungi protokoll järgmisel istungil. Seejuures toimuvad nõukoja korralised istungid neli korda aastas § 2 lõike

2 alusel. Antud juhul palus vaide esitaja teda juhatada protokollini või saata talle see enne, kui järgmine korraline istung oleks toimunud. Vastavalt KHN kodukorra § 11 lõikele 2 ei olnud protokoll avaldatud kohtute veebilehel www.kohus.ee, kuivõrd see protokoll ei olnud veel kinnitatud. Seega ei olnud võimalik vaide esitajat juhatada istungi protokollini.

Protokolli koostamisel valmib esmalt resolutsioonotsuse protokoll, mida ei allkirjastata ning mis saadetakse KHN liikmetele ühe nädala jooksul pärast istungit KHN kodukorra § 9 lg 4 alusel. Antud dokument avaldatakse teadmiseks kohtute siseveebis. Pärast siseveebis avaldamist valmivad protokolli muud osad, kus kajastatakse istungi sisulist arutelu ja olulisi asjaolusid. Sellele protokollile saavad istungil osalejad teha märkusi ja parandusi kuni järgmise istungini, kus protokoll kinnitatakse ja allkirjastatakse. Seega kinnitamise hetkeni on protokolli puhul tegemist dokumendi kavandiga AvTS § 35 lg 2 p 2 mõttes.

Vastavalt KS § 40 lõikele 3 tagab nõukoja tehnilise teenindamise Justiitsministeerium. Mis puutub täpsemalt protokollimisse, siis KHN kodukorra § 9 lg 1 alusel korraldab kohtute haldamise nõukoja istungi protokollimise Justiitsministeerium. Seega kehtestab vajadusel KHN-i protokollile juurdepääsupiirangu Justiitsministeerium.

Nendime, et antud juhul ei olnud kõnealusele KHN protokollile juurdepääsupiirangut AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel märgitud. Nii protokolli enda avaldamisel kui ka teabenõudele vastamisel lähtuti KHN kodukorra sätetest, mille alusel tehakse vaid kinnitatud protokollid kättesaadavaks kohtute veebilehel. Seetõttu teabenõudele vastamisel lähtuti samuti vaid KHN kodukorra sätetest ning ei viidatud teabenõude täitmisel avaliku teabe seaduse sätetele juurdepääsu piiranguga seoses.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

1 AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega saab teabenõude korras küsida koopiaid või väljavõtteid asutuse valduses olevatest dokumentidest. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on sätestatud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

2. AvTS § 5 lg 1 p 1 kohaselt on teabevaldajateks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused. Antud juhul puudub vaidlus selles, et Justiitsministeerium on teabevaldajaks vaide esitaja poolt teabenõudes soovitud protokolli osas.

3. Tulenevalt AvTS § 9 lg 2 punktidest 1, 6 ja 7 on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus. Samuti peab teabevaldaja teavitama teabenõudjat dokumentide suhtes kehtivatest juurdepääsupiirangutest ning tagama juurdepääsupiirangutest kinnipidamise.

4. AvTS § 23 sätestab juhud, millal teabevaldajal on õigus teabenõude täitmisest keelduda. Keeldumise korral tuleb keeldumist ka põhjendada (AvTS § 23 lg 3).

Teabenõudele vastamine

5.Vaide kohaselt pöördus vaide esitaja 02.04.2024 Justiitsministeeriumi poole kirjaga, milles palus selgitada, kas sel on mingi praktiline põhjus, miks KHNi protokolle saab lugeda alles pärast kinnitamist? Lisaks palus vaide esitaja juhatada teda selle istungi protokollini või see saata. Seega sisaldas vaide esitaja nii selgitustaotlust kui teabenõuet.

6. Kui kodaniku pöördumine sisaldab nii selgitustaotlust kui teabenõuet, siis tuleb teabenõudele vastata 5 tööpäeva jooksul, st kas väljastada soovitud dokument või keelduda selle väljastamisest, kui selleks on seadusest tulenev alus ning selgitustaotlusele võib vastata

kolmekümne päeva jooksul. Jättes vaide esitaja teabenõude osale (soovile saada protokolli) 5 tööpäeva jooksul vastamata, rikkus Justiitsministeerium AvTS § 18 lg-st 1 tulenevat teabenõuetele vastamise korda.

7. Vaide esitajale edastatud vastustest nähtuvalt on ministeerium vaide esitajale selgitanud, kuidas toimib KHN istungite protokollide vormistamine ja allkirjastamine, mida saabki reguleerida KHN kodukorraga. Samas aga ei ole ministeerium vaide esitajale selgitanud, miks tal ei ole õigust enne dokumendi allkirjastamist dokumendiga tutvuda ning mille alusel talle keeldutakse soovitud dokumenti väljastamast. Ehk siis vastatud on küll selgitustaotlusele, kuid pole nõuetekohaselt põhjendatud dokumendi väljastamisest keeldumist.

8. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on Justiitsministeerium selgitanud, et pärast resolutsioonotsuse protokolli koostamist ja siseveebis avaldamist valmivad protokolli muud osad, kus kajastatakse istungi sisulist arutelu ja olulisi asjaolusid. Sellele protokollile saavad istungil osalejad teha märkusi ja parandusi kuni järgmise istungini, kus protokoll kinnitatakse ja allkirjastatakse. Samas on Justiitsministeerium nentinud, et antud juhul ei olnud kõnealusele KHN protokollile juurdepääsupiirangut AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel märgitud.

9. Eeltoodust saab inspektsioon aru selliselt, et teabenõude esitamise ajal ei olnud vaide esitaja poolt soovitud dokumendile juurdepääsupiirangut kehtestatud, kuid peale inspektsiooni järelepärimist on piirang kehtestatud. Inspektsioonile arusaadavalt on ka vaide esitaja poolt soovitud protokollile istungil osalejatel võimalik teha parandusi ja muudatusi kuni järgmise istungi toimumiseni, millal dokument kodukorra kohaselt tuleb allkirjastada. Ehk siis teabenõude esitamise ajal ei olnud tegemist veel lõplikult valminud dokumendiga ning see võib veel enne allkirjastamist muutuda. Eeltoodust tulenevalt nõustub Andmekaitse Inspektsioon Justiitsministeeriumiga selles, et dokumendile, milles võidakse teha veel muudatusi, on põhjendatud piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel.

10. Jättes teabenõudes soovitud teabe väljastamata, seadusest tulenevale keeldumise alusele viitamata ja keeldumist põhjendamata, rikkus Justiitsministeerium teabenõuetele vastamise korda. Ehk siis teabe väljastamata jätmine ilma viiteta keeldumise alusele ja põhjendusteta ei olnud seadusega kooskõlas. Ka juhul kui teabenõudele vastamise ajal ei olnud dokumendile piirangut kehtestatud, ei tähenda see seda, et seda ei võiks hilisemalt teha, kui eksimust märgatakse. Sama seisukohta on jaganud ka kohus.

11. HMS § 5 lg 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Käesolevas vaideotsuses olevatest Justiitsministeeriumi selgitustest saab vaide esitaja teada, et tema poolt soovitud dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang, mistõttu puudub tal enne protokolli kinnitamist õigus seda saada. Eeltoodust tulenevalt ning proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt ei tee inspektsioon Justiitsministeeriumile ettekirjutust vastata teabenõudele täiendavalt ning viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist, kuna keeldumise põhjused on juba käesolevast vaideotsusest vaide esitajale teada. Seega jääb vaie rahuldamata, kuna vaide esitajal puudub õigus saada teabenõudes soovitud protokolli enne selle allkirjastamist, sest soovitud protokollile on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel kuni protokolli allkirjastamiseni.

/allkirjastatud digitaalselt/
Sirje Biin
jurist
peadirektori volitusel

Koostas: Elve Adamson
jurist