ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/24/1333-3261

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	04.02.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	23.12.2024
Teabevaldaja	Majandus- ja Korruptsioonikuritegude Ringkonnaprokuratuur aadress: Lubja 4, 10115 Tallinn e-posti aadress: info@prokuratuur.ee,
Vaide esitaja	
Vaide esitaja esindaja	Vandeadvokaat Allar Jõks Advokaadibüroo Sorainen OÜ aadress: Rotermanni 6, 10111 Tallinn e-posti aadress: allar.joks@sorainen.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 pooleliolevas kriminaalmenetluse toimikus sisalduvale teabele juurdepääsu reguleerib kriminaalmenetluse seadustik mitte avaliku teabe seadus. Andmekaitse Inspektsioonil puudub pädevus teostada järelevalvet pooleliolevas kriminaalmenetluse toimikus olevatele dokumentidele juurdepääsu üle.**
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. 22.11.2024 esitas vaide esitaja Majandus- ja Korruptsioonikuritegude

Ringkonnaprokuratuurile pöördumise, milles palus edastada AvTS § 3 lg 1 tähenduses järgmine teave:
   a) kas sisejuurdluse raportile kohalduvad juurdepääsupiirangud AvTS § 35 lg 1 p 1, 19 ja KrMS § 214 lg 1 alusel;
   b) kas prokuratuur on keeldunud HTM-le sisejuurdluse raporti avaldamiseks loa andmisest (sh lubanud vaid kaaskirja avaldamist);
   c) juhul, kui sisejuurdluse raportile ei kohaldu juurdepääsupiirangud, siis palus vaide esitaja vastavad materjalid edastada teabenõudja esindajale või alternatiivselt väljastada HTM-le KrMS § 214 lg 1 tähenduses prokuratuuri luba sisejuurdluse materjalide teabenõudjale avaldamiseks.
2. 29.11.2024 keeldus prokuratuur teabenõude täitmisest põhjendusega, et küsitud dokument on kriminaalmenetluses saanud osaks kriminaaltoimikust. KrMS § 214 lg 1 järgi toimub kohtueelse menetluse andmete avaldamine vaid prokuratuuri loal. Samuti on prokuratuur selgitanud, et kohtueelse menetluse andmete avaldamisele (sh sisejuurdluse raportile) tulenevad piirangud KrMS §-st 214 ja dokumendi väljastamine toimub KrMS-i reeglistiku alusel. Seega ei kohaldu prokuratuurile kriminaalmenetluses kogutud teabe ja materjalide väljastamiseks AvTS-i sätted (AvTS § 2 lg 2 p 4, § 35 lg 1 p 1).
3. Vaide esitaja eeltooduga ei nõustunud ja esitas Andmekaitse Inspektsioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt on *teabenõudja üritanud ligi kaks aastat saada riigiasutustelt andmeid seoses teda puudutava sisejuurdlusega. Kahe aasta jooksul laekunud vastuste põhjal jääb teabenõudjale aga endiselt arusaamatuks, millistel alustel ja põhjustel piiratakse ligipääsu teda ennast puudutavatele dokumentidele.*

Esiteks on HTM teabenõudjale sisejuurdluse materjalide väljastamisest keeldunud põhjendusega, et tegemist on teenistusliku järelevalve käigus kogutud teabega, mille osas juurdlus on alles pooleli. Samas on HTM AKI järelepärimisele vastanud, et sisejuurdlus lõppes raporti koostamisega ja edastamisega ministeeriumile 17.08.2022. AKI on seega 17.04.2024 vaideotsuses leidnud, et teenistusliku järelevalve tõttu ei saa materjalide väljastamisest keelduda. Järelikult ei kohaldu dokumendile teenistusliku järelevalve tõttu juurdepääsupiirang.

Teiseks on HTM teabenõudjale materjalide väljastamisest keeldunud põhjusel, et materjalid edastati prokuratuurile ja seetõttu on need muutunud osaks kriminaalmenetluse materjalidest (AvTS § 35 lg 1 p 19 ja KrMS § 214 lg 1).

Sama seisukohta jagab prokuratuur 29.11.2024 vastuses teabenõudele. Prokuratuuri selgituste kohaselt muutub kriminaalmenetluses kogutud teabeks kogu prokuratuurile seoses kriminaalmenetlusega edastatud tõendusteave.

AKI on aga 17.04.2024 vaideotsuses leidnud, et peale sisejuurdlust alanud kriminaalmenetluse tõttu ei saa jätta küsitud materjale väljastamata: „Sisejuurdlust ei ole viidud läbi kriminaalmenetluse raames. See, et sisejuurdluses kogutud teave edastatakse hiljem kriminaalmenetluse alustamiseks, ei muuda seda teavet kriminaalmenetluses kogutud teabeks. Sisejuurdluse on läbi viinud HTM oma avalikke ülesandeid täites, tal on need materjalid olemas ning sisejuurdlus on lõppenud. Seega valdab HTM avalikku teavet, mida saab välja küsida teabenõudega ning millest saab väljastamata jätta üksnes need osad, millele laienevad juurdepääsupiirangud.“

„Kindlasti ei ole asjakohased alused teabenõudes küsitud sisejuurdluse materjalide esitamisest keeldumiseks AvTS § 35 lg 1 punktid 1, 2 ja 19 koos KrMS §-ga 214, sest teave ei

ole kogutud kriminaalmenetluse raames ja tegemist oli asutusesisese teenistusliku järelevalvega, mille menetlus teabevaldaja enda sõnul lõppes juba 17.08.2022.“

AKI seisukohtadest tulenevalt ei ole prokuratuuril võimalik KrMS § 214 alusel sisejuurdluse materjalide avaldamisest keelduda. Erinevalt prokuratuuri väidetust, ei tähenda see, et neile sisejuurdluse materjalid edastati seda, et tegemist on kriminaalmenetluses kogutud teabega. Prokuratuur valdab seega avalikku teavet, mida saab välja küsida teabenõudega ning prokuratuuri keeldumine on õigusvastane.

Teabenõudja taotleb AKI-lt prokuratuurile ettekirjutuse tegemist, millega kohustab prokuratuuri vaadata uuesti läbi Eraisiku 22.11.2024 teabenõue, hinnata teabele kehtestatud juurdepääsupiirangute õiguspärasust ning väljastada küsitud teave juurdepääsupiiranguteta osas või keelduda teabe väljastamisest, näidates konkreetne juurdepääsupiirangu alus ja keeldumist põhjendada.

Isegi juhul kui prokuratuuril puudub võimalus hinnata ümber HTM-i poolt kehtestatud juurdepääsupiiranguid, on prokuratuuri pädevuses vaadata teabenõue uuesti üle KrMS §-i 214 ja AvTS § 35 lg 1 p-i 11 puudutavas osas. Vastasel juhul on teabenõudja olukorras, kus HTM saab teabe väljastamisest keelduda prokuratuurile ja kriminaalmenetlusele viidates ning prokuratuur saab omakorda teabe väljastamisest keelduda HTM-i poolt kehtestatud juurdepääsupiirangutele viidates, kuigi mõlemad juurdepääsupiirangud on asjakohatud.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Prokuratuuri selgituste kohaselt on *kõnealune Haridus-ja Teadusministeeriumi sisejuurdluse raport koos lisadega prokuratuurile esitatud koos 24.08.2022 kuriteoteatega. Nimetatud kuriteoteates refereeriti sisejuurdluse raportis tuvastatut ning tehtud järeldusi ja selle abil põhistati tekkinud kuriteokahtlust.*

Haridus- ja Teadusministeeriumile (HTM) koostas sisejuurdluse raporti Ellex Raidla Advokaadibüroo. Dokumendil endal AK märget ei ole. Küll aga on sellel dokumendil AdvS § 43 lg-st 2 ja 3 tulenevad märked, mille järgi on advokaadile usaldatud andmed konfidentsiaalsed ning advokaadi õigusteenuse osutamisega seotud teabekandjad on puutumatud. Seejuures on raportis kajastatud hulganisti andmeid, mis on seotud HTM-i ametnike tööga – erinevad arved, palgakulu, lepingud, e-kirjad jne. Nende dokumentide avalikkuse piiramise märgete kohta prokuratuuril teave puudub, kuna neid ei ole tervikkujul raporti juurde lisatud. Samuti ei ole raportis kajastatud seda kas ja/või millisel alusel on need tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentideks.

Kui kriminaalasi 19.12.2022 Riigiprokuratuuri määrusega alustati, lisati nii kuriteoteade kui selle lisad kriminaaltoimiku materjalide juurde, mistõttu alates sellest ajast olid need dokumendid kaetud KrMS §-ist 214 tulenevate piirangutega. Kriminaalmenetlus lõpetati 16.12.2024. a määrusega. Kriminaalmenetluse lõpetamise peale oli kannatanul õigus esitada kaebus Riigiprokuratuurile kuni 10.01.2025. Käesolevaks ajaks ei ole kaebust esitatud.

13.05.2024. a esitas HTM-i esindaja vandeadvokaat Marko Kairjak prokuratuurile taotlusena käsitletava e-kirja, milles palus prokuratuuril teada anda, kas kriminaalasjas nr 22760000085 käib jätkuvalt kohtueelne menetlus ning kas prokuratuur annab KrMS § 214 lg 1 alusel nõusoleku järgmiste andmete avaldamiseks:
1. ligipääs kõigile asjassepuutuvatele HTM sisejuurdluse materjalidele, mis on seotud Eraisikuga (tegemist on kuriteoteate lisaga);
2. kogu kirjavahetus Lõuna Ringkonnaprokuratuuri ja Riigiprokuratuuriga, mis puudutavad Eraisikut ning

3. õigusliku hinnangu, mis koostati seoses Eraisiku rahaliste nõuetega HTM-i vastu.

E-kirjale vastas prokuratuur 23.05.2024 teavitusega, et eelkirjeldatud dokumendid on kriminaaltoimiku osad, mistõttu käesoleval hetkel ei ole võimalik neid kriminaalmenetluse välisele isikule väljastada. Eraisikule ei ole kriminaalmenetluses kahtlustust esitatud, s.t 23.05.2024 seisuga ei olnud teda kriminaalmenetlusse kahtlustatavana ega muus rollis kaasatud. 24.05.2024 konkretiseeris HTM-i esindaja esitatud päringut, olles hinnanud dokumentide sisu ning kohalduvaid juurdepääsupiiranguid ning jõudnud järeldusele, et osaliselt tuleb materjale Eraisikule väljastada. Samuti lisati e-kirjale dokument pealkirjaga „Lisa 5 – sisejuurdluse raporti kaaskiri", milles märgistati rohelisega teave, mille avaldamist HTM võimalikuks ei pidanud. Eelkirjeldatuga prokuratuur nõustus, lubades KrMS § 214 lg 1 ja 2 alusel avaldada Eraisiku esindajale teabe, mis kirjeldatud dokumendis ei olnud märgistatud rohelisega. E-kirjavahetus ning kõnealune dokument on käesolevale vastuskirjale lisatud. Seega kokkuvõtlikult on HTM KrMS § 214 lg 1 ja 2 alusel küsinud ning saanud loa avaldada sisejuurdluse kaaskirjas märgitud teabe (osaliseks) avaldamiseks.

Lisaks kinnitab prokuratuur, et olukorras, mil Eraisiku esindaja küsis dokumente prokuratuurilt, lähtutakse andmete avaldamisel eelkõige sellest, kas KrMS § 214 alusel on võimalik dokumente väljastada.

Kokkuvõtlikult – prokuratuur on seisukohal, et olukorras, mil dokument on lisatud kriminaaltoimiku materjalide juurde, tuleb selle avalikustamisel lähtuda KrMS §-st 214. See, millisel viisil on dokumendid edastanud asutus dokumendile juurdepääsupiirangud seadnud, on ametiasutuse enda otsustada ning teabe avalikustamisel tuleb lähtuda AvTS-ist tulenevatest nõuetest. Samuti tuleb dokumentide väljastamise otsustamisel järgida AvTS-i nõudeid, ent silmas pidada ka KrMS §-st 214 tulenevaid kohustusi, st küsida andmete avaldamiseks prokuratuuri luba (juhindudes vastuskirjas sätestatud põhjendustest).

Prokuratuur kinnitab, et kriminaaltoimiku osaks olevate dokumentide avalikustamise lubamisel juhinduti p-s 5 sätestatud argumentatsioonist. Prokuratuur kinnitab, et Eraisik ei ole kriminaalasja kohtueelsesse menetlusse kaasatud ei menetlusosalise ega kolmanda isikuna. HTM on kuriteoteate esitajaks, kuid teda ei ole samuti menetlusosalisena ega muus rollis menetlusse kaasatud.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

1. AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. AvTS § 3 lg 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes**.**

2. 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 nõude AvTS-s sätestatud korras (AvTS § 7).

3. AvTS § 9 lg 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lg 2 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus ning

tagama kinnipidamise juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 1 p 7).

4. Juhud, millal teabevaldajal on õigus teabenõude täitmisest keelduda, on ära toodud AvTS § 23. Sama paragrahvi lg-st 3 tulenevalt tuleb keeldumist ka põhjendada.

5. Samas sätestab AvTS § 2 lg 2 p 4, et avaliku teabe seadust ei kohaldata teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osas, juhul kui need on eriseaduses või välislepingus sätestatud teisiti. Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 160^1 lg 1 kohaselt on kriminaaltoimik kriminaalasjas kogutud dokumentide kogum. KrMS § 214 lg 1 kohaselt võib kohtueelse menetluse andmeid avaldada üksnes prokuratuuri loal ja tema määratud ulatuses ning käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tingimustel. Seega on kriminaalmenetluse seaduses kogutud ja kriminaaltoimikus sisalduvatele dokumentidele juurdepääsuks ette nähtud erikord ning avaliku teabe seadus siin ei kohaldu.

6. Kuna kriminaalmenetluses otsustab menetleja, millised dokumendid on menetluse seisukohalt olulised ning mida ta peab vajalikuks toimikusse lisada, siis inspektsioon teise menetlusse sekkuda ei saa. Lisaks reguleerib KrMS kellel, millal ja millisele teabele on juurdepääsuõigus ning andmete avalikustamine menetluse kestel saab tulenevalt KrMS §-st 214 toimuda ainult prokuratuuri loal. Seega kriminaalmenetluse kestel ei ole inspektsioonil pädevust kontrollida teabele juurdepääsu võimaldamist, kuna sellele ei kohaldu avaliku teabe seadus ning kriminaalmenetluse seaduse üle puudub inspektsioonil järelevalvepädevus.

Teabenõudele vastamine

7. Kuna vaie on esitatud prokuratuuri poolt teabenõude täitmisest keeldumise peale, siis lahendab inspektsioon vaide ulatuses, mis puudutab prokuratuuri poolt teabenõude täitmisest keeldumist. Inspektsioon ei anna käesolevas vaidemenetluses hinnanguid selles osas, kas prokuratuuri poolt HTM-le kehtestatud keeld andmete väljastamiseks oli põhjendatud või mitte, kuna inspektsioonil puudub selles osa järelevalvepädevus.

8. Antud juhul on prokuratuur keeldunud soovitud teabe väljastamistest põhjendusega, et vaide esitaja poolt soovitud dokumendid on lisatud kriminaaltoimikusse ja on *kriminaaltoimiku osad, mistõttu käesoleval hetkel ei ole võimalik neid kriminaalmenetluse välisele isikule väljastada*. Lisaks on prokuratuur selgitanud, *et dokumendi väljastamine toimub KrMS-i reeglistiku alusel. Seega ei kohaldu prokuratuurile kriminaalmenetluses kogutud teabe ja materjalide väljastamiseks AvTS-i sätted (AvTS § 2 lg 2 p 4, § 35 lg 1 p 1). Samuti ei ole käesolevaks hetkeks Prokuratuurile teada ühtki uut asjaolu, mis tingiksid varasema seisukoha ümbervaatamise, st KrMS § 214 piirang poleks enam aktuaalne. Seetõttu ei ole võimalik sisejuurdluse raportit teabenõude esitajale väljastada ega väljastada HTM-ile luba dokumendi avaldamiseks teabenõudjale.*

9. Andmekaitse Inspektsioon nõustub rokuratuuriga siin selles, et kriminaaltoimikuga ja selles sisalduvate dokumentidega tutvumine toimub kriminaalmenetluse seadustiku alusel, mitte avaliku teabe seaduse alusel ning inspektsioonil puudub pädevus sekkuda kriminaalmenetlusse. Kriminaalmenetluses toimikus olevatele dokumentidele juurdepääsu võimaldamine toimub avaliku teabe seaduse alusel peale menetluse lõppu ja otsuse jõustumist.

10. Siinkohal juhin prokuratuuri tähelepanu ka sellele, et peale otsuse jõustumist ei saa kehtestada toimikule piirangut ka AvTS § 35 lg 1 p 1 alusel, kuna eeltoodud sätte eesmärgiks on tagada menetlusrahu, st et keegi ei saaks sekkuda menetlusse ja nõuda

dokumente ja teha ennatlikke järeldusi enne kui menetlus on lõppenud, mis võib menetlust kahjustada. Kuigi AvTS § 35 lg1 p 1 ei sätesta otseselt, et piirangu saab kehtestada kuni otsuse jõustumiseni, sätestab AvTS § 42 lg 1, et teabevaldaja on kohustatud juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistama, kui selle kehtestamise põhjus on kadunud.

11. Vaide esitaja on ka vaides asunud seisukohale, et *„Kindlasti ei ole asjakohased alused teabenõudes küsitud sisejuurdluse materjalide esitamisest keeldumiseks AvTS § 35 lg 1 punktid 1, 2 ja 19 koos KrMS §-ga 214, sest teave ei ole kogutud kriminaalmenetluse raames ja tegemist oli asutusesisese teenistusliku järelevalvega, mille menetlus teabevaldaja enda sõnul lõppes juba 17.08.2022.“*

    AKI seisukohtadest tulenevalt ei ole prokuratuuril võimalik KrMS § 214 alusel sisejuurdluse materjalide avaldamisest keelduda. Erinevalt prokuratuuri väidetust, ei tähenda see, et neile sisejuurdluse materjalid edastati seda, et tegemist on kriminaalmenetluses kogutud teabega. Prokuratuur valdab seega avalikku teavet, mida saab välja küsida teabenõudega ning prokuratuuri keeldumine on õigusvastane.

12. Siinkohal juhin vaide esitaja tähelepanu sellele, et eeltoodud seisukoht oli antud vaideotsuses, mis puudutas teabe küsimist HTM-lt. HTM ei ole läbi viinud kriminaalmenetlust, mistõttu ei ole tema valduses olevad sisejuurdluse materjalid kogud kriminaalmenetluse käigus. Inspektsioonile teadaolevalt ei olnud vaideotsuse tegemise ajaks HTM küsinud luba ega ka saanud prokuratuurilt vastust/keeldu andmete väljastamiseks. Seega polnud HTM-l alust viidata KrMS §-le 214.

13. Kuna antud juhul on samu dokumente küsitud prokuratuurilt, siis olenemata sellest, millises menetluses või kellelt on prokuratuur dokumendid saanud, ei ole inspektsioonil pädevust hinnata ega sekkuda sellesse, millised dokumendid peab menetleja vajalikuks kriminaaltoimikusse lisada. Kui menetleja on otsustanud mingid dokumendid toimikusse lisada, siis tuleb menetluse kestel neile juurdepääsu võimaldamisel lähtuda kriminaalmenetluse seadustikust.

14. Kui vaide esitaja leiab, et küsitud dokumendid on kriminaaltoimikusse võetud õigusvastaselt, siis seda vaidlust ei saa lahendada Andmekaitse Inspektsioonis, vaid selles osas oleks tulnud kaebus esitada Riigiprokuratuurile.

15. Samas antud juhul ei ole sellel ka enam tähtsust, kuna menetlus lõpetati 16.12.2024 ning prokuratuuri selgituste kohaselt ei ole seda vaidlustatud, millest saab järeldada, et otsus on jõustunud ning toimikus olevatele dokumentidele enam kriminaalmenetluse sätted ei kohaldu, sh ka KrMS § 214. Nimelt on Riigikohus asjas nr 1-19-8262/17 p 43 sedastanud, *kuna kriminaalmenetluse seadustikus pole erikorda kriminaal- ja kohtutoimikuga tutvumiseks pärast kriminaalmenetluse lõpetamist ja toimiku arhiivimist, tuleb tutvumisloa taotlused lahendada üldises korras selle seaduse alusel, millel toimikuga tutvuda sooviva isiku taotlus rajaneb*.

16. Eeltoodust tulenevalt keeldus prokuratuur vaide esitaja 22.11.2024 teabenõude täitmisest õiguspäraselt, kuna teabenõue esitamise ajal ei olnud kriminaalmenetlus veel lõppenud ning teabele juurdepääsu võimaldamisele ei kohaldunud AvTS vaid kohaldus KrMS, mille üle inspektsioon järelevalvet ei teosta. Seega jääb vaie rahuldamata.

17. Vaide rahuldamata jätmine aga ei takista vaide esitajal täiendava teabenõude esitamist. Peale menetluse lõpetamist ja otsuse jõustumist puudub prokuratuuril alus keelduda teabenõude täitmisest KrMS sätete alusel ning samuti ei kehti ka enam

piirang AvTS § 35 lg 1 p 1 alusel. Küll aga ei tähenda see seda, et küsitud dokumendid ei võiks sisaldada muud piiranguga teavet. Ehk siis teabenõude korral tuleb küsitud dokumendid väljastada ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid (AvTS § 38 lg 2) ning väljastamata jäetud andmete osas tuleb keeldumist põhjendada (AvTS § 23 lg 3).

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel