ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS**
**ja**
**ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
**avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/23/645-6**

| | |
|---|---|
| **Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija** | Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson |
| **Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht** | 25.04.2023 Tallinnas |
| **Vaide esitamise aeg** | 13.03.2023 (registreeritud inspektsioonis 14.03.2023) |
| **Teabevaldaja** | Justiitsministeerium<br>aadress: Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn<br>e-posti aadress: info@just.ee |
| **Teabevaldaja vastutava isik** | Kantsler |
| **Vaide esitaja (teabenõudja)** | Eraisik<br>e-posti aadress: xxxxx.xxxx@gmail.com |

**RESOLUTSIOON:**
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 1 ja 7, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § $75^1$ lõike 3 alusel

**1) teen vaideotsuse vaie rahuldada;**
**2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:**
**a) vaadata uuesti läbi vaide esitaja 03.02.2023 teabenõue ja hinnata AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel piirangu kehtestamise põhjendatust (kuna vaide esemeks oleva käskkirja puhul ei ole tegemist haldusjärelevalvemenetluses tehtud otsusega) ning AvTS § 35 lg 1 p 12 osas piirangu ulatust.**
**b) väljastada vaide esitajale tema poolt soovitud dokument ulatuses, millele piirangud ei laiene ning pole alust muid piiranguid kehtestada.**
**c) väljastamata jäetud teabe osas põhjendada täiendavalt keeldumist, sh seda kelle andmete kaitseks on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel ning kuidas ja kelle eraelu puutumatust selliste andmete väljastamine oluliselt riivaks.**
**3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 8. mai 2023.**

**AvTS § 52 kohaselt peab teabevaldaja ettekirjutuse saamisest alates viie tööpäeva jooksul võtma kasutusele abinõud ettekirjutuse täitmiseks ja teatama sellest Andmekaitse**

**Inspektsioonile.**

**VAIDLUSTAMISVIIDE:**
Kuivõrd käesoleva otsusega rahuldati vaie täielikult, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul pöörduda halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.
**Teabevaldaja** saab ettekirjutuse (ülaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

**HOIATUS:**
Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspektsioon pöörduda teabevaldaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks. (AvTS § 10 lõiked 1 ja 4, § 53 lõige 1).

**FAKTILISED ASJAOLUD:**

1. 03.02.2023 esitas vaide esitaja Justiitsministeeriumile teabenõude, milles palus saata või avalikustada dokumendiregistris käskkiri 28-d (https://adr.rik.ee/jm/dokument/13262538).

2. 13.02.2023 keeldus Justiitsministeerium teabenõude täitmisest põhjendusega, et käskkiri ning selles sisalduv teave on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 1 p 2 alusel (koosmõjus AvTS § 36 lg 1 p-ga 12). Peale selle juurdepääsupiirangu äralangemist langeb osa käskkirjas avaldatud teabest AvTS § 35 lg 1 p 12 kohaldamisalasse (tagamaks andmesubjekti eraelu puutumatust). Lisaks märkis Justiitsministeerium, et käskkirja 28.09.2022 nr 14-d suhtes alanud kohtuvaidlus jätkub apellatsioonimenetluses ringkonnakohtus. Eeltoodust tulenevalt on Justiitsministeerium seisukohal, et Justiitsministeeriumi kantsleri 28.09.2022 käskkiri nr 14-d ei kuulu avalikustamisele ning on mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks vähemalt kuni selle suhtes tehtud lõpliku kohtuotsuse jõustumiseni.

3. Vaie esitaja eeltooduga ei nõustunud ning esitas 13.03.2023 Justiitsministeeriumi poolt teabenõude täitmisest keeldumise peale vaide.

**VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:**

Vaide esitaja märgib oma vaides et tõlgendus, et tema tahteavaldus oli suunatud käskkirjale 14-d mitte 28-d, on õige.

Vaide kohaselt ministeeriumi teenistuja selgitab esmalt, et küsitud teabele on juurdepääs piiratud. Väidetav piirang kehtib otsuse jõustumiseni AVTS § 35 lg 1 p 2 ja § 36 lg 1 p 12 alusel.

Vaide esitajale teadaolevalt jõustub haldusakt kättetoimetamisega ja hakkab sellest hetkest kehtima (HMS § 62; RKHK 3-15-2813/27 p 14.2). Vaidlustamine ei peata haldusakti kehtivust (RKHK 3-3-1-103-06 p 15 lg 3). Üksnes tühine haldusakt on kehtetu algusest peale (HMS § 63 lg 1).

Eeltoodust tulenevalt vaide esitaja leiab, et õigusvastast haldusakti tuleb järelikult kuni kehtetuks tunnistamiseni igal juhul täita ja praegusel juhul pole põhjust rääkida mittejõustunud haldusaktist. Andmeid esialgse õiguskaitse kohta pole vaide esitajale teada (HKMS § 249).

Vaide esitaja märgib, et 18.02.2015 leidis Tallinna Ringkonnakohus asjas 3-13-2003 p 12 lg 2 järgmist: "AvTS § 36 lg 1 p 12 sätestab, et teabevaldaja ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada riikliku või teenistusliku järelevalve korras või distsiplinaarkorras tehtud jõustunud ettekirjutusi või antud akte ning andmeid kehtivate karistuste kohta. Seega on ettekirjutuse kehtivuse ajal selle avalikustamine kohustuslik."

Järgmiseks väidab ametnik "Peale selle juurdepääsupiirangu äralangemist langeb osa käskkirjas avaldatud teabest AvTS § 35 lg 1 p 12 kohaldamisalasse (tagamaks andmesubjekti eraelu puutumatust)."

Vaide esitaja möönab, et kui ametnikul on veendumus, et haldusakt pole jõustunud ja ta ainuüksi juba seetõttu ei saa teavet anda, siis võib-olla ei peaks tõesti eraelu puutumatuse olemust üksikasjalikult selgitama. Vaide esitaja palub järelevalveorganil siiski ka selle küsimusega tegeleda, sest sedavõrd üldsõnalist tõdemust on ülimalt keeruline kontrollida.

Vaide esitaja märgib ka, et teabenõude täitmisest ei saa keelduda ainuüksi põhjusel, et küsitud dokument või teave sisaldab mingis osas piiranguga teavet (RKHK 23.10.2003 otsus nr 3-3-1-57-03 p 20). Sellisel juhul tagatakse juurdepääs vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti (AVTS § 38 lg 2).

Põhiseaduse mõtte kohaselt on kogu riigivõimu tegevus ennekõike avalik ja allutatud ühiskonna kontrollile. Kaheldamatult kannab riikliku võimutäiust ka kohtuvõim (RKKK 3-1-1-68-06 p 7; RKKK 1-17-11509/10 p 11.1 ja p 11.5).

Vaide esitaja lisab, et talle teadaolevalt toimus selles kohtuasjas üks istung, mis ei olnud avalikkusele suletud. Ei riigiteenistuja Xxxxxxx ega kohtutäituri esindaja vannutatud jurist Xxxx Xxxxx esitanud taotlust pidada istungit kinniste uste taga.

Sel istungil iseenesest tõesti ei loetud haldusakti ette, sest kohtunik Siigur alustab kõiki oma istungeid tõdemusega, et saalisviibijad on kirjaoskajad inimesed ja pole tarvidust niisama materjale deklameerida. Aga avalik istung vähemasti lubab kahelda, kas see haldusakt ikka peaks täiesti salajaseks jääma. Pealegi teatab kohtunik Siigur istungi lõpus tavaliselt sedagi, et otsus kuulutatakse avalikult.

Olgu siiski veel märgitud, et kohtuasjas 5-21-7 p 17 leiti, et avatud kohtupidamine teenib kohtumenetluse läbipaistvuse ja ausa kohtupidamise huve. Jääb üle vaid nõustuda.

## TAOTLUS

1. HMS § 72 lg 1 p 3 järgi võib vaidemenetluse korras muu hulgas nõuda ettekirjutuse tegemist asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks. Riigivastutuse seaduse (RVASTS) § 6 lg 1 järgi võib isik nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma või toimingu sooritama ja see puudutab isiku õigusi. RVASTS § 6 lg 6 järgi võib vaiet lahendav haldusorgan nõude rahuldamisel valida, kas teha pädevale organile ettekirjutus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks ilma asjaolude täiendava kaalumiseta või teha ettekirjutus asja uueks otsustamiseks.

2. Õiguskirjanduses, s.o "Halduskohtumenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne" (2013) lk 172 märgitakse kohustamiskaebuse küsimuses järgmist: *kohustamisnõude piire ei*

*mõjuta see, kas kaebaja taotleb kohtult **definitiivset** (haldusorgani tegevust lõplikult kindlaks määravat) kohustamisotsust või **indefinitiivset** kohustamisotsust, mis kohustab haldusorganit haldusakti andmist või toimingu tegemist kaaluma või haldusmenetlust alustama, jätkama või kordama. HKMS § 41 lg 3 loeb need taotlused identseks. Tegemist on kohustamisnõude sisu täpsustava sättega, mitte vaidluse eseme üldregulatsiooni (HKMS § 41 lg 1 ls 2) laiendusega. Sõltumata sellest, kui konkreetset kohustamisotsust kaebaja on soovinud, on tegemist ühe ja sama nõudega, ühe ja sama haldusakti andmisele (toimingu tegemisele) suunatud kaebusega. Kohtul on kohustamiskaebust rahuldades võimalik sõltuvalt õiguslikust raamistikust ja tuvastatud asjaoludest, kuid sõltumata kaebaja väljendatud soovist ise valida, kas teha konkreetne ettekirjutus või kohustada haldusasutust haldusakti andmist (toimingu tegemist) uuesti kaaluma. (RvastS § 6 lg-d 4 ja 5).*

3. Sellist arusaama, et kohustada teavet väljastama või kohustada taotlust uuesti läbi vaatama, on samaväärsed nõuded, nenditakse ka mitmes kohtuasjas (TRT HK 3-19-65 p 7 lg 4, TLN HK 3-16-1999 p 12, TLN HK 3-16-137 p 30 lg 3).

4. Kuivõrd avaldaja hinnangul on teabevaldaja teabenõudja õiguseid rikkunud, mistõttu palub ta Andmekaitse Inspektsioonile antud õigustega kontrollida teabevaldaja tegevust pöördumisele vastamisel ja õigusvastasuse ilmnemisel tunnistada Justiitsministeeriumi tegevus põhiseadusega vastuolus olevaks ning kohustada teabevaldajat kaebaja 03.02.2023 teabenõuet uuesti läbi vaatama või juurdepääsupiirangute ja kaalutlusõiguse puudumisel teavet täies ulatuses väljastama või avalikustatud teabe juurde juhatama.

## TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 1 p 2 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutuse siseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni.

Viidatud sätte viimased muudatused jõustusid 16.01.2016. a. Seletuskirjas[1] on sätte muudatuste kohta öeldud alljärgnevat:
Sarnaselt riikliku järelevalve ja haldusjärelevalvega peavad ka teenistusliku järelevalve käigus kogutud andmed olema kättesaadavad üksnes haldusorganile ja menetlusosalistele ning teiste isikute juurdepääs nendele andmetele peab olema piiratud. Eelkõige võimaldab see vältida asjatuid spekulatsioone ja ennatlike järelduste tegemist puudulike või osaliste tõendite või muude andmete alusel. Samuti võimaldab see vältida spekulatsioone teenistusliku järelevalve tulemuste üle ning ohtu, et kõrvalised isikud või üldsus mõjutaks õigusvastaselt järelevalve teostajat.

Vaidluse aluseks oleva käskkirja puhul tuleb esmalt arvestada, et kohtutäiturite tegevuse üle järelevalve teostamisel alustab Justiitsministeerium kõigepealt haldusjärelevalve, mille raames kogutakse esmased andmed võimaliku rikkumise kohta ja otsustakse vajadus üle minna distsiplinaarmenetlusele. Seega sisaldab käskkiri mh haldusjärelevalve menetluse käigus kogutud teavet.

Juhime tähelepanu, et AvTS § 35 lg 1 p 2 räägib järelevalvemenetluste otsuste jõustumisest, mitte kehtivusest. Haldusaktide jõustumisel eristatakse haldusakti formaalset ja materiaalset jõustumist. Materiaalne jõustumine tähendab, et haldusakti tuleb täita. Formaalne jõustumine saabub aga haldusakti kaebetähtaja möödumisel ja see tähendab, et akti ei saa enam

[1] Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c32e74a6-2903-4736-8513-d18358fc1ad3

vaidlustada[2].

Käeolevas asjas on kohtutäitur käskkirja vaidlustanud Tallinna Halduskohtus, mis on teinud otsuse kohtutäituri kasuks. Viidatud otsuse on Justiitsministeerium täna vaidlustanud Tallinna Ringkonnakohtus, kus menetlus on pooleli. Kohtutäitur ei ole taotlenud esialgset õiguskaitset ja kohtuistungid ei ole tunnistatud eraelu kaitseks kinniseks.

Kuna käskkiri on vaidlustatud kohtus, siis leiame, et formaalselt ei ole antud juhul see jõustunud ja kuna see sisaldab haldusjärelevalves kogutud teavet, siis kuni jõustunud kohtuotsuseni peaks käskkiri olema asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel.

Oluline on siinkohal mainida, et kui distsiplinaarkäskkiri avalikustataks enne selle vaidlustustähtaja möödumist ning isik kasutaks oma edasikaebe õigust, siis saaksid isiku huvid oluliselt kahjustatud ka juhul, kui nt kohtumenetluse käigus käskkiri tühistataks. Kui avalikkuses on kaasus leidnud laialdast negatiivset käsitlust, siis praktikas ei ole seda võimalik tagasi pöörata ka juhul, kui on olemas käsitluse aluseks oleva akti tühistanud kohtuotsus – mainekahju isikule on tehtud ja seda olematuks teha ei ole võimalik.

Andmekaitse Inspektsioon (AKI) on vaiemenetluses avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/18/2759[3] jõudnud AvTS § 36 lg 1 p 12 kohta järgmisele järeldusele:

Nõustun sellega, et kui isik on karistuse kandnud ehk tegemist on kustunud karistusega, siis teave, mille kaudu on isik tuvastatav, ei kuulu kolmandatele isikutele avalikustamisele. Eeltoodu ei tähenda aga seda, et teabenõude korras ei saa küsida distsiplinaarmenetluse käigus vormistatud haldusakte või otsuseid. Kuna piirang on kehtestatud AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel, siis saab juurdepääsu piirata ainult sellisele teabele, mille avalikustamine võib oluliselt riivata isiku eraelu puutumatust. Nõustun, et selliseks teabeks ei ole ainult isikuandmed, vaid ka muu teave, mille kaudu isik on tuvastav. Tutvunud näidisena edastatud distsiplinaarmenetluses tehtud otsusega, leiab inspektsioon, et nimetatud otsusest on võimalik väljastada ilma isikuandmete ja ametikoha nimetuseta teave, millise rikkumise eest, milline karistus määrati.

Seega on AKI jõudnud järeldusele, et kustunud distsiplinaarkaristuste puhul on ametniku andmed, kellele karistus määrati, asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel.

Samuti tuleb AvTS § 36 lg 1 p 12 puhul arvesse võtta normi eesmärgist lähtuvat tõlgendust, mille kohaselt läbipaistvuse huvides ei tohi juurdepääsupiirangut seada kehtivate karistuste kohta. Sätte eesmärk on avalikustada teave olukorras, kus tegemist on kehtiva karistusega, mida ei ole enam võimalik vaidlustada. Ehk siis eesmärk on avaldada lõplik ja õige teave. Sätte eesmärgiks ei ole olnud poolelioleva menetluse kohta sh menetluse käigus antud aktide kohta teabe avalikustamine.

Kohtutäituri seaduse (KTS) § 65 kohaselt võib kohtutäitur distsiplinaarkaristuse määramise peale kaebuse esitada. Nimetatud sätte eesmärgiks on võimalik vaidluste lahendamine ja tõe välja selgitamise võimaldamine kohtumenetluses. Samuti saab tuua paralleeli kohtuotsustega, mida ei avaldata enne jõustumist. Seega antud olukorras, kui isik on esitanud kaebuse kohtusse ning võttes arvesse, et kohtumenetlus alles käib, tuleb AvTS § 36 lg 1 p 12 eesmärgist lähtuvalt tõlgendada, et akt, millega isikule karistus määrati ei kuulu avalikustamisele AvTS § 36 lg 1 p 12 alusel.

---

[2] Vt nt L. Lehis. Maksuõigus. Tallinn: Juura 2004, lk 158 või L. Lehis. Maksuõigus. Tallinn: Juura 2012, lk 124.

[3] Vt https://www.aki.ee/sites/default/files/vaideotsused/2018/vaideotsus_ja_ettekirjutushoiatus_17.10.2018_2759_eraisik-som.pdf

Eeltoodust tulenevalt leiame, et antud kaasuse puhul tuleks lisaks kohaldada konkreetset kohtutäiturit tuvastada võivale teabele AvTS § 35 lg 1 p-s 12 toodud juurdepääsupiirangu alust kuni kohtuotsuse jõustumiseni, sest isik on käskkirja vaidlustanud ja see ei ole formaalselt jõustunud, siis nagu eelpool selgitatud, võib käskkirja avalikustamine juhul, kui see hiljem kohtu poolt tühistatakse, oluliselt kahjustada läbi mainekahju isiku eraelu puutumatust.

AvTS § 35 lg 1 p 12 kohaldub lisaks ka käskkirjas sisalduvatele võlgniku andmetele ning see piirang jääb kehtima sõltumata kohtumenetluse tulemustest.

Mööname, et kahetsusväärselt on AvTS § 35 lg 1 p 12 jäänud käskkirjale märkimata. Lisame paranduskande avalikku dokumendiregistrisse. Digitaalselt allkirjastatud käskkirja ennast meil enam kahjuks muuta ei ole võimalik.

## ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

### Juurdepääs avalikule teabele

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave 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. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras.

AvTS § 4 lg-st 1 tulenevalt on teabevaldajad kohustatud demokraatliku riigikorra tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt peab teabenõudele juurdepääsu võimaldamisel olema tagatud isiku eraelu puutumatus ja autoriõiguse kaitse.

### Juurdepääsupiirangud AvTS § 35 lg 1 punkti 2 ja AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel.

AvTS § 35 lg 1 p 2 kohustab teabevaldajaid kehtestama piirangu riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabele kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni. Nimetatud säte ei näe ette piirangu kehtestamist distsiplinaarmenetluses kogutud teabele. Kui seadusandja sooviks oleks olnud ka distsiplinaarmenetluses kogutud teabele piirangu kehtestamine, siis oleks see nii ka selgesõnaliselt seaduses sätestatud. Kuigi vaide esitaja poolt soovitud käskkiri sisaldab ka haldusjärelevalves kogutud teavet, mis eelnes distsiplinaarmenetlusele, siis inspektsioonile arusaadavalt on haldusjärelevalve lõppenud (kuna distsiplinaarmenetlus algatati juba 23.03.2022 ning Justiitsministeerium ei ole teatanud, et haldusjärelevalves tehtud otsus ei ole jõustunud) ning selles tehtud otsus ka jõustunud, millisel juhul ei ole AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel ka haldusjärelevalves kogutud teabele piirangu kehtestamine enam asjakohane**.**

Isegi kui asuda seisukohale, et haldusjärelevalves tehtud otsus ei ole jõustunud, on vaide esemeks oleva käskkirja puhul tegemist distsiplinaarmenetluses tehtud otsusega, mitte haldusjärelevalve otsusega. Seega isegi juhul kui haldusjärelevalves tehtud otsus ei ole jõustunud ning käskkiri sisaldab ka haldusjärelevalves kogutud teavet, ei anna see alust tunnistada kogu käskkirja piiranguga teabeks AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel. Sellisel juhul saaks eeltoodud sätet kohaldada ainult sellele osale teabest, mis koguti haldusjärelevalve menetluse raames (AvTS § 38 lg 2), aga mitte teabele, mis kajastab distsiplinaarsüüteo toime panemist ja karistuse määramist. Seega ei ole eeltoodud sätte alusel dokumendi täies ulatuses tunnistamine AK-s seadusega kooskõlas.

Teise piirangu alusena on Justiitsministeerium märkinud AvTS § 35 lg 1 p 12. Eelnimetatud

säte kohustab teabevaldajaid kehtestama piirangu teabele, mis sisaldab isikuandmeid kui sellise teabe avalikustamine kahjustab oluliselt isiku eraelu puutumatust. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on Justiitsministeerium selgitanud, et *oluline on siinkohal mainida, et kui distsiplinaarkäskkiri avalikustataks enne selle vaidlustustähtaja möödumist ning isik kasutaks oma edasikaebe õigust, siis saaksid isiku huvid oluliselt kahjustatud ka juhul, kui nt kohtumenetluse käigus käskkiri tühistataks. Kui avalikkuses on kaasus leidnud laialdast negatiivset käsitlust, siis praktikas ei ole seda võimalik tagasi pöörata ka juhul, kui on olemas käsitluse aluseks oleva akti tühistanud kohtuotsus – mainekahju isikule on tehtud ja seda olematuks teha ei ole võimalik.*

Siiski jääb siinkohal arusaamatuks, et kui Justiitsministeerium on seisukohal, et distsiplinaarmenetluse otsuse avalikustamine enne lõplikku kohtuotsuse tegemist võib riivata oluliselt isiku eraelu puutumatust, siis miks ei ole taotletud kohtumenetlust tunnistada kinniseks. Siiski nõustun siinkohal sellega, et kohtus kohapeal kaasust kuulates on riive väiksem, kui dokumentide väljastamise puhul. Samas ei ole siiski vastuses vaide esitaja teabenõudele selgitatud, milles oluline riive seisneb (seda on tehtud küll vastuses inspektsioonile, kuid mitte teabenõudjale) ning miks ei ole teavet võimalik väljastada ka osaliselt ilma andmeteta, millest isikud oleksid tuvastatavad. Seega tuleb Justiitsministeeriumil välja selgitada ja hinnata, kas vaide esitajale on võimalik väljastada dokumenti ka kujul kus isikuandmed ja muu konkreetsele kohtutäiturile ning kolmandatele isikutele viitav teave on dokumendis kinni kaetud.

Nimelt on kohus asjas nr 3-3-1-57-03 asunud punktis 20 seisukohale, et *teabenõude lahendamisel on ekslik samastada andmekandjat (dokument, arhivaal) selles sisalduvate andmetega. Andmekandja võib sisaldada samaaegselt nii juurdepääsupiirangutega teavet kui ka teavet, millele juurdepääsupiirangud ei laiene. Kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemist, siis AvTS § 38 lg-st 2 tulenevalt tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Eeltoodust tulenevalt ei ole õiguspärane keelduda teabenõude täitmisest ainuüksi motiivil, et teabenõudega seonduv dokument sisaldab muuhulgas delikaatseid või eraelulisi isikuandmeid.*

**Teabenõude täitmisest keeldumine**

03.02.2023 esitas vaide esitaja Justiitsministeeriumile teabenõude, milles palus saata või avalikustada dokumendiregistris käskkiri 28-d: https://adr.rik.ee/jm/dokument/13262538 võimalusel täies ulatuses ja kõigi allkirjadega. Vaide esitaja on vaides kinnitanud, et tema tegelik tahe ei olnud suunatud käskkirjale 28-d vaid käskkirjale 14-d, mida Justiitsministeerium on õigesti märkinud.

13.02.2023 keeldus Justiitsministeeriumi kantsleri 28.09.2022 käskkirja nr 14-d väljastamist põhjendusega*, et eelnimetatud käskkiri ning selles sisalduv teave on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 1 p 2 alusel (koosmõjus AvTS § 36 lg 1 p-ga 12). Peale selle juurdepääsupiirangu äralangemist langeb osa käskkirjas avaldatud teabest AvTS § 35 lg 1 p 12 kohaldamisalasse (tagamaks andmesubjekti eraelu puutumatust).*

Nagu juba eespool selgitasin, siis AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel ei saa kehtestada piirangut distsiplinaarmenetluse käskkirjale, kuna tegemist ei ole haldusjärelevalvemenetluse otsusega. Inspektsioonile edastatud vastuses viidatud AvTS § 36 lg 1 p 12 ei luba kehtestada piiranguid distsiplinaarmenetluses jõustunud otsustele ja kehtivatele karistustele, kuid ei ole ise piirangu aluseks. Seega ei ole eeltoodud sätete alusel dokumendi väljastamisest keeldumine õiguspärane. Eeltoodu ei välista aga seda, et dokument ei võiks olla piiranguga mõnel muul alusel kui selleks on seadusest tulenev alus.

Lisaks on Justiitsministeerium vastuses inspektsiooni järelepärimisele selgitanud, et *ühtlasi on antud juhul teada, et käskkirja 28.09.2022 nr 14-d suhtes alanud kohtuvaidlus jätkub apellatsioonimenetluses ringkonnakohtus. Eeltoodust tulenevalt oleme seisukohal, et Justiitsministeeriumi kantsleri 28.09.2022 käskkiri nr 14-d ei kuulu avalikustamisele ning on mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks vähemalt kuni selle suhtes tehtud lõpliku kohtuotsuse jõustumiseni. Justiitsministeerium keeldub antud juhul teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 p 1 alusel*.

Siinkohal pean vajalikuks märkida, et kuigi kõnealune haldusakt on kohtus vaidlustatud, ei saa teabenõude korral seda samastada kohtumenetluse raames teabe küsimise ja väljastamisega. Nimelt on Riigikohus on asja nr 3-20-1342 punktis 20 sedastanud, et *avalikuks teabeks avaliku teabe seaduse mõttes jääb ka selline avalik teave, mille teabevaldaja esitab kohtule ja mis seeläbi muutub osaks kohtutoimikust, kuid mida teabevaldaja jätkuvalt valdab. Kui teabevaldaja saab sellises olukorras teabenõude, tuleb see lahendada avaliku teabe seaduses sätestatud menetluskorda ja juurdepääsupiirangu aluseid järgides.* Eeltoodu kehtib ka juhul kui haldusakti on vaidlustanud kohtus selle adressaat.

Nõustun Justiitsministeeriumiga siin selles, et haldusaktide jõustumisel on kaks taset. Ehk siis kättetoimetamisest alates on haldusakt materiaalselt jõustunud ja kuulub täitmisele, kuid formaalselt ehk lõplikult jõustub haldusakt alles siis kui on möödunud kaebetähtaeg, mis toob kindluse, et haldusakti ei saa enam vaidlustada. Enne seda ei saa keegi kindel olla, et haldusakti ei vaidlustata ja see jääb jõusse. Haldusakti teatavakstegemine on põhiõiguste seisukohalt oluline menetlusetapp, kuna teatavakstegemisest haldusakt üldjuhul jõustub ehk omandab kehtivuse ja muutub täitmiseks kohustuslikus ning sellest hakkab lugema kaebetähtaeg. See ei tähenda aga seda, et tegemist oleks lõplikult jõustunud otsusega, mida enam ei ole võimalik muuta. AvTS § 36 lg 1 p 12 ei anna siin selget seisukohta, kas eeltoodud sättes on silmas peetud haldusakti materiaalset või formaalset jõustumist.

Seega võib olla ka põhjendatud enne haldusakti lõplikku jõustumist varjata adressaadi andmeid, et enne haldusakti lõplikku jõustumist ei käsitletaks seda lõpliku otsusena, mis tühistamise korral võib isiku kohta anda ekslikku teavet. Kuid ka sellisel juhul tuleb keeldumisel viidata keeldumise alusele ja keeldumist põhjendada. Siin ei saa Andmekaitse Inspektsioon asuda teabevaldaja asemele ning teha seda teabevaldaja eest. Andmekaitse Inspektsioon saab järelevalveasutusena ainult kontrollida keeldumise põhjendatust.

Eeltoodust tulenevalt tuleb Justiitsministeeriumil vaide esitaja 03.02.2023 teabenõue uuesti läbi vaadata ja hinnata AvTS § 35 lg 1 p 2 kehtestamise põhjendatust ning AvTS § 35 lg 1 p 12 ulatust ning väljastada vaide esitajale tema poolt soovitud dokument ulatuses, millele piirangud ei laiene ning pole alust muid piiranguid kehtestada. Väljastamata jäetud teabe osas põhjendada täiendavalt keeldumist, sh seda kelle andmete kaitseks on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel ja kuidas ja kelle eraelu puutumatust selliste andmete väljastamine oluliselt riivaks.

*/allkirjastatud digitaalselt/*
Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel