ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/21/528

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	13.04.2021 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	08.02.2021 (registreeritud inspektsioonis 09.02.2021)
Teabevaldaja	Terviseamet aadress: Paldiski mnt 81, 10617 Tallinn e-posti aadress: info@terviseamet.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;
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. 02.01.2021 esitas vaide esitaja Terviseametile teabenõude, milles soovis koopiaid dokumendiregistris registreeritud kaheksast dokumendist.
2. Terviseamet edastas samal päeval automaatvastuse pöördumise kätte saamise kohta ning registreeris 04.01.2020 dokumendi oma dokumendiregistris
3. Kuna Terviseamet seaduses sätestatud tähtaja jooksul teabenõudele ei vastanud, esitas vaide esitaja 08.02.2021 Terviseameti poolt teabenõudele vastamata jätmise peale vaide
4. Kuna vaides esinesid puudused, siis andis inspektsioon vaide esitajale tähtaja vaides esinevate puuduste kõrvaldamiseks
5. 01.03.2021 kõrvaldas vaide esitaja vaides esinevad puudused ning inspektsioon võttis vaide menetlusse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

(I) ASJAOLUD

1. *Eesti Vabariigi põhiseaduse § 46 järgi on igaühel õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja ametiisikute poole. Pöördusin 02.01.2021 (lisa nr 1) elektronposti teel aadressil info@terviseamet.ee Terviseameti (registrikood 70008799; aadress Paldiski mnt 81, 10614, Tallinna linn) ametiisikute poole kirjaga, mille oluline osa kõlas selliselt:*

"Palun mulle saata dokumendid, mis on registreeritud järgnevalt:

[järgnesid 2 pilti dokumendiregistrist, kokku 8 sissekande kohta:]

Viit	Reg. kpv	Pealkiri	Dokumendi liik	Teised osapooled
12.1-11/20/11135-3	23.12.2020	Kiri	Sissetulev dokument	Politsei- ja Piirivalvea met
12.1-11/20/11135-2	14.12.2020	Kiri	Sissetulev dokument	Music Nights OÜ
12.1-11/20/11135-1	09.12.2020	Kiri	Väljaminev dokument	Music Nights OÜ

12.1-11/20/11411-5	29.12.2020	Kiri	Sissetulev dokument	Music Nights OÜ
12.1-11/20/11411-4	22.12.2020	Kiri	Väljaminev dokument	Music Nights OÜ
12.1-11/20/11411-3	21.12.2020	Kiri	Sissetulev dokument	Politsei- ja piirivalvea met
12.1-11/20/11411-2	21.12.2020	Kiri	Väljaminev dokument	Politsei- ja piirivalvea met
12.1-11/20/11411-1	16.12.2020	Ettekirjutus	Ettekirjutus	

Palun tagada juurdepääs vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti.

Teabe andmise aluseks palun lugeda Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) preambula esimene, kolmas ja neljas osalause, PS §-id 1, 3, 9, 10, 11, 13, 14, 19, 44, 46, 51 ja 54 ning "Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni" artikkel 10.

2. *Terviseamet vastas automaagilise vastuskirjaga minut hiljem (lisa nr 2), milles kokku-võtvalt selgitati, et pöördumine on kohale jõudnud, ja et eri liiki avaldustele kehtivad erinevad vastamistähtajad. Kirja lõpul seisis punanes järgnev: NB! Seoses suurenenud töökoormusega võivad vastused kirjalikele päringutele viibida enam kui 30 päeva.*

3. *Nende ridade kirjutaja esitas 08.02.2021 Terviseameti viivituse pääle AKI-le kaebuse, milline jäeti aga 17.02.2021 käiguta väidetavate puuduste tõttu.*

(II) VAIDE PÕHISTUS

4. *"Haldusmenetluse seaduse" (HMS) § 71 lg 1 järgi võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. HMS § 76 lg 2 p 6 nõudmise pääle kinnitan järelevalveasutusele, et vaieldavas asjas ei ole minu parima arusaamisvõime järgi jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust. HMS § 76 lg 2 p 4 järgi märgitakse vaides põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi.*

Preambula

(I)

5. *Kaebaja märgib, et Tallinna Halduskohtu tollane esimees Kristjan Siigur on 04.10.2016 telekanalis ETV saates "Terevisioon" selgitanud, et kohtusse pöördumisel on tähtis ära näidata üksnes kaks aspekti: nõue ja faktilised asjaolud, millele kaebaja tugineb. Niisugust seisukohta kinnitavad ka "Halduskohtumenetluse seadustiku" (HKMS) § 38, § 158 lg 1, § 165 lg 1 p 5, § 197 lg 2 ja § 229 lg 4, millede järgi ei ole kohus seotud poolte õiguslike seisukohtadega ning et kohus otsustab, millist õigusakti tuleb asjas kohaldada (ka iura novit curia või da mihi factum, dabo tibi ius printsiibid, kui soovite). Sääraselt deklareeris ka kaasaja ilmselt kõige vingem kohtunik, Erkki Hirsnik, kes leidis, et eeskätt on oluline tuua kohtu ette faktilised asjaolud ehk kirjeldus sellest, mis millalgi minevikus aset leidis. Selle sündmuse õiguslik kvalifikatsioon on vähemoluline, sest sellega saab kohus ise hakkama (4-17-3959 p 10, 4-18-4519 p 12). Ka haldusasjas 3-3-1-21-00 p 2 lg 4 märkis Riigikohus, et kaebuse esitaja ei pea kvalifitseerima rikutud õigust ega viitama õigustloova akti sättele, millest rikutud õigus tuleneb. Eesti Vabariigi põhiseaduse 146. paragrahvi järgi mõistab õigust ainult kohus. Järelikult teised ei mõista.*

6. *Vaatamata PS 146. paragrahvile, on siiski ekslik Tartu Ringkonnakohtu juhataja Tiina Papli 05.07.2019 asjas nr 3-19-1096 väljendatud seisukoht, et kohustamisnõudega peab kaebaja obligatoorselt ära näitama subjektiivse õiguse, mida on rikutud. Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes (2013) lk 163 on märgitud, et on loobutud seni kehtinud nõudest esitada kaebuses õiguslikud põhjendused haldusakti õigusvastasuse ja kaebaja õiguste rikkumise kohta (HKMS v.r § 10 lg 2 p-d 3 ja 4). Sarnaselt TsMS § 363 lg 1 p-ga 2[,] tuleb uue seadustiku kohaselt seega kaebuses välja tuua üksnes faktilised põhjendused ning õiguslike väidete esitamise kohustust kaebajal ei ole (HKMS § 38 lg 1 p 7). Korrektse ja asjakohase õigusliku põhjenduse esitamine võib paljudele isikutele osutuda üle jõu käivaks ning nende nõudmine õiguslikult kogenematult isikult tõi kohtutele pigem tarbetut lisatööd, kui aitas kaasa asja lahendamisele. Menetlusosaliste rolliks jääb seega kohtule asjaolude esitamine ning kohtu ülesandeks on anda neile õiguslik hinnang. Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab kohus tagama haldusakti igakülgse hindamise[,] sõltumata menetlusosaliste seisukohtadest, mistõttu ei saaks kohus nagunii piirduda kaebuse läbivaatamisel üksnes kaebaja õiguslike põhjendustega. Kaebajal on siiski õigus esitada soovi korral kohtule ka õiguslikke argumente.*

7. *Pole mingit põhjust arvata, et nimetatud põhimõtted ei kehti vaidemenetluses. Eriti arvestades, mida Riigikohus on lahendis 3-18-253/46 märkinud:*

16. /---/ HMS § 76 lg 2 p 5 kohaselt tuleb vaides märkida vaide esitaja selgelt väljendatud nõue. Selle tingimuse täitmiseks ei pea vaide esitaja suutma esitada juriidiliselt korrektselt sõnastatud nõuet. Piisab, kui vaide sisu võimaldab tuvastada nõude liigi ja objekti. Vajaduse korral tuleb haldusorganil nõuet vaide esitaja eesmärgist lähtuvalt tõlgendada.

17. /---/ Vaideorgani ülesandeks on tagada, et vaidemenetlus aitaks vaide esitaja õiguste kaitsele kaasa ning vaide esitajal oleks menetluses võimalikult lihtne osaleda (HMS § 1 ja § 5 lg 2). Kolleegium on varem rõhutanud, et vaide peab saama esitada igaüks ka õigusabi kasutamata ning sõltumata sellest, kas tal on eriteadmisi või kogemusi (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 16. märtsi 2005. a otsus asjas nr 3-3-1-93-04, p 14). Vaide esitaja ei pea suutma nimetada tema õigusi rikkuvaid õigusnorme, tundma erinevaid nõudeid ega suutma eristada haldusakti õigustloovast aktist. Kui vaides esinev puudus ei takista vaide lahendamist, ei ole selle kõrvaldamiseks tähtaja andmine põhjendatud. Puuduste kõrvaldamiseks tähtaja andmisel tuleb muu hulgas arvesse võtta vaide esitaja eeldatavaid õigusteadmisi ja eesti keele oskuse taset. Ka selgitamiskohustust tuleb täita nii, et vaide esitaja olukord puuduste

kõrvaldamise asemel ei halveneks. Vaideorgan ei tohi oma tegevusega isikut eksitada (nt suhelda temaga põhjendamatult keerulises õiguskeeles või suunata teda vaidlustama õigustloovat akti) ega nõuda vaides puuduste kõrvaldamist alusetult.

8. *Kuivõrd kaebajal on kurvad kogemused riigi ametiasutustega, konkreetsemalt nende arusaamisega sellest, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, ja et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus, siis pean vajalikuks peatuda alljärgneval.*

(II)

9. *Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 54 järgi on Eesti kodaniku kohus olla ustav Tema põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust. Põhiseaduse preambula järgi kohustub kodanik kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustama ja arendama riiki. Otto Tiefi valitsuse välisminister August Rei on omaenese Vabariigi Presidendi 09.01.1945 käskkirjas nr 1 märkinud mh, et "kuiwörd pöhiseadus on absoluutselt kohustawaks juhiseks igale Eesti kodanikule ja selle eeskiri on käesolewal juhul nii waieldamatult selge, et ühelgi seaduse tölgendamise reegleid ega loogikat austawal inimesel ei saa tekkida kahtlusi ega kaksipidi arwamist, siis ei saa mina keelduda täitmast seda kohustust, mis minu pääle langenud on".*

10. *Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1 järgi on kõrgeima riigivõimu kandja Eestis rahvas. Selleks, et kõrgeim suverään saaks oma tahet parimal viisil ellu viia, peab ta olema informeeritud. Kodanikkonna informeerimine toimub paljuski riigi algatusel, samas ei ole vähemtähtis ka kodanike omaalgatuslik teabe kogumine ja enese täiendamine.*

11. *Teabe avalikustamine võimaldab kodanikel osaleda rohkem otsustamisprotsessis, tagab juhtorganitele legitiimsuse, tulemuslikkuse ning veelgi suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 30.05.2001 määrus nr 1049/2001). Demokraatia põhimõte on üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (RKPJK) 17.02.2003 kaasuses 3-4-1-1-03 p 15). Demokraatia tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel (RKPJK 21.12.1994 kaasuses III-4/A-11/94). Demokraatia on rahva valitsus rahva üle ja rahva heaks (Ameerika Ühendriikide president Abraham Lincoln Gettysburgi kõnes 18.11.1863). Eesti Maapäeva 24.02.1918 deklaratsiooni "Manifest kõigile Eestimaa rahvastele", Eesti NSV Ülemnõukogu 16.11.1988 deklaratsiooni "Eesti NSV suveräänsusest", Eesti NSV Ülemnõukogu 11.04.1990 pöördumise NSV Liidu presidendi poole, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 11.03.1991 avalduse ja 20.08.1991 otsuse "Eesti riiklikust iseseisvusest" ning 03.07.1992 jõustunud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1, § 10 ja § 11 järgi on Eesti demokraatlik riik.*

12. *Riigikohtu halduskolleegium on 07.05.2003 kaasuses 3-3-1-31-03 p 33 leidnud, et demokraatlikus riigis peab isik ka ise oma informeerituse eest hoolitsema. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 44 järgi on igaühel õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud 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.*

13. *Täiendavalt annab õiguse informatsioonile ka "Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni" (EIÕK) artikkel 10, mis kätkeb eneses vabadust saada ja levitada teavet ning mõtteid ilma ametivõimude sekkumiseta ja sõltumata riigipiiridest. See on lausa kohtu tasandil üle korratud: 19. jaanuaril 2016 tegi Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) otsuse kaasuses "Romeo Kalda vaidluses Eesti Vabariigi vastu" (kaebus nr 17429/10), milles*

kohtunikud leidsid, kuue häälega ühe vastu, et Eesti riik on rikkunud EIÕK artiklit 10 (sõnavabadus), kuna kaebajale ei võimaldatud vanglas juurdepääsu kolmele tema soovitud internetileheküljele (www.coe.ee ja www.riigikogu.ee ja www.oiguskantsler.ee). EIÕK art 46 lg 1 järgi on Eesti võtnud kohustuse täita EIK lõplikke otsuseid igas asjas, milles ta on pooleks. EIÕK on Eesti õiguskorra lahutamatu osa (Riigikohtu üldkogu 30.06.2017 kaasuses 3-3-2-1-16 p 18). Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

14. *Eesti Vabariigi põhiseaduse § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Sellest sättest on Riigikohus tuletanud seadusandja kohustuse kehtestada normid, millised tagaksid konstitutsiooniga kokkulepitud põhiõiguste kasutamise võimalused (vt "Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne" (2017), paragrahvi 14 kommentaarid 10, 11, 15, 16, 19, 22 jt). Üks niisugune normide kogum, mis konkretiseerib põhiseaduse 44., 46. ja 51. paragrahvis sätestatud põhiõigust pöörduda avaliku võimu (riigivõimu, ühiskondliku võimu) kandja poole, on näiteks "Avaliku teabe seadus" (AVTS).*

15. *AVTS § 6 järgi on teabenõue teabenõudja poolt AVTS-is sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks või taaskasutamiseks.*

16. *AVTS § 5 lg 1 järgi on riigiasutused ja teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud teabevaldajad. "Terviseameti põhimääruse" § 1 järgi on nimetatud institutsioon Sotsiaalministeeriumi valitsusasutus, kes täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid oma valitsemisalas, esindades riiki. Järelikult vastab ta AVTS § 5 lg 1 järgi teabevaldajale seatud tingimustele.*

17. *AVTS § 3 lg 1 järgi on ühiskondlik-üleüldises huvides oleva informatsiooni tunnuseks asjaolu, et ta 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.*

18. *Avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded (Riigikohtu halduskolleegium 19.06.2014 kaasuses 3-3-1-19-14 p 11). Ülesanne on kohustusena sooritatavaks antud või võetud toiming ("Eesti keele seletav sõnaraamat"). Ülesande, avaliku võimu kandjal kodanike pöördumistele vastata, seab põhiseaduse § 14 (Riigikohtu halduskolleegium kaasuses 3-3-1-4-10 p 12 lg 2), § 44, § 46, § 51 või neid põhiõigusi konkretiseerivad seadused (haldusmenetluse seadus, avaliku teabe seadus, märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus, kriminaalmenetluse seadustik (§ 195, § 198), väärteomenetluse seadustik (§ 59 lg 2), halduskohtumenetluse seadustik (§ 89 lg 2) jnejne).*

AKI-lt oodatav põhiseaduspärasuse kontroll

19. *HMS § 72 lg 1 p 3 järgi võib vaidemenetluse korras muu hulgas nõuda ettekirjutuse tegemist asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks. Halduskohtumenetluses on kohustamisnõude rahuldamise eelduseks haldusakti või toimingu õigusvastasus (RKHK 3-3-1-39-13 p 10, 3-17-2610/32 p 13.2, viimati 07.12.2020 asjas 3-19-2448/18 p 11). Avalik-õiguslik toiming peab olema õiguspärane. Kui avalik-õiguslik toiming on õigusvastane, siis on see ühtlasi ka põhiseadusvastane, sest riigivõimu tohib vastavalt põhiseaduse § 3 lg 1 esimesele lausele toimetada üksnes põhiseaduse ja seaduste alusel, st õiguspäraselt (põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2017), paragrahv 15, kommentaar 64).*

20. *Igasuguse riigivõimu akti ammendav põhjendus on oluline nii edasikaebeõiguse tagamiseks, õigusrahu seisukohalt, juriidiliste teadmisteta poolte veenmiseks kui ka õiguse-mõistmise ühtsuse ja järjepidevuse tagamiseks (põhiseaduse 2017. aasta kommenteeritud väljaanne, paragrahv 15, kommentaar 34). Seega on põhjendamine nõue õiguse üldpõhimõte. See kehtib ühtviisi süüasjades, tsiviilasjades ja haldusasjades.*

21. *AVTSi esimesed redaktsioonid nõudsid § 23 järgi, et teabevaldaja teatab viie tööpäeva jooksul teabenõude täitmisest keeldumisest teabenõudjale, viidates 23. paragrahvi lõikes 1 või 2 sätestatud alusele ja põhjendades keeldumist. Kuigi kehtiva seaduse sama säte viimast selgesõnaliselt ei nõua, siis puudub igasugune mõistlik põhjendus, miks ei peaks seda siiski praegu tegema. Vastupidi, niisugust seisukohta toetavad sõnaselgelt AVTSi abistamist reguleerivad paragrahvid.*

22. *AVTS § 9 lg 2 p 5 järgi on teabele juurdepääsu võimaldamisel (ilmselt on mõeldud selle taotlemist) teabevaldaja kohustatud abistama teabenõudjat. Abistamist täpsustab AVTS § 15, mille kohaselt on teabevaldaja kohustatud selgitama teabenõudjale arusaadavalt teabele juurdepääsu korda, tingimusi ja viise (AVTS § 15 lg 1). Teabevaldaja ametnik või töötaja on kohustatud igakülgselt abistama teabenõudjat teabenõude esitamisel ning teabenõudjale vajaliku teabe, selle asukoha ja teabenõudjale sobivamate võimalike juurdepääsuviiside väljaselgitamisel (AVTS § 15 lg 2). AVTS § 9 lg 2 p 6 järgi on teabevaldaja kohustatud teavitama teabenõudjat dokumentide suhtes kehtivatest juurdepääsupiirangutest.*

23. *Riigikohus märgib lahendis 3-3-1-13-02 p 14: oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise.*

24. *Tallinna Ringkonnakohus on 26.07.2017 haldusasjas 3-17-1171 punktis 8 märkinud järgmist: "Isegi[,] kui kaebajal puudunuks õigus saada soovitud teavet või seda koos ametliku kinnitusega, pidanuks teabevaldaja keelduma taotluse rahuldamisest, viitega keeldumise õiguslikule ja faktilisele alusele."*

25. *Tallinna apellatsioonikohus leidis 26.05.2020 haldusasjas 3-19-1076 punktis 12, et kriminaalasja materjalide tutvumistaotluse mitterahuldamisel tuleb ära näidata keeldumise õiguslik ja faktiline alus.*

26. *Kuigi konkreetsetest kohtulahendistest ei ilmne, millist õigusakti kohus rakendas, kuigi viimane oli selleks justkui kohustatud (halduskohtumenetluse seadustiku § 178 lg 2 ja lg 3, § 158 lg 1, § 165 lg 1 p 5, tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 465 lg 2 p 8), siis küllap juhindus ringkonnakohus AVTS-i paragrahvidest 9 ja 15 (eriti nendest lõigetest, mis ennist mainitud), ja ehk ka AVTS § 23 lg 3 (teabevaldaja teeb teabenõude täitmisest keeldumise koos põhjendusega teabenõudjale teatavaks viie tööpäeva jooksul) ja HMS § 43 lg 4 p 2 (toimingu menetlus lõpeb põhjendatud otsusega toimingut mitte sooritada).*

27. *Teabenõue täidetakse viivituseta, kuid mitte hiljem, kui viie tööpäeva jooksul (AVTS § 18 lg 1). Teabevaldaja registreerib teabenõude selle saamise päeval või hiljemalt saamisele järgneval tööpäeval (AVTS § 16 lg 1). AVTS ei sätesta, millised nädalapäevad on tööpäevad.*

28. *Tollane õiguskantsler Indrek Teder on omaenese 01.03.2011 vastuskirjas nr 6-1/110300/1101067 märkinud, et õiguskorda, sh ühe seaduse üld- ja eriosa norme ei saa võtta lahus teineteisest, vaid tuleb vaadelda tervikuna, et õigustloovate aktide süstemaatilisel tõlgendamise tagajärjel märkame tekstidevahelisi seoseid, mis aitavad avada normi mõtet seoses teiste normidega ning õiguskorra kui tervikuga. Lisaks märgib ta, et seega tuleb kõiki õigussätteid lugeda süsteemselt, lähtudes õiguslikust kontekstist, ja et kogu õiguslik*

regulatsioon ei koosne vaid ühest seadusest. Kui ühte sätet ilma teisi sätteid arvestamata lugeda, võivad kahe silma vahele jääda teistest sätetest tulevad vastupidised eeskirjad või erandid. Kahe normi omavaheline seos tuleb lahendada kaalumise ning optimaalse lõpplahendi leidmise teel. Kõiki norme tuleb kasutada niivõrd, kuivõrd see võimalik on.

29. *Tööd või teenistust korraldavad kõige muu hulgas "Avaliku teenistuse seadus" (ATS) ja "Töölepingu seadus" (TLS). ATS § 41 lg 5 järgi antakse üldjuhul iganädalane puhkeaeg laupäeval ja pühapäeval. TLS § 52 lg 3 järgi eeldatakse, et iganädalane puhkeaeg antakse niisamuti laupäeval ja pühapäeval. "Pühade ja tähtpäevade seaduse" § 2 järgi loetakse ka riigipühad puhkepäevadeks.*

30. *02.01.2021 kl 23:23 (laupäev) saadetud teabenõue tuli niisiis registreerida hiljemalt 4. jaanuaril, mis oli esmaspäev. Tähtaeg avalduse lahendamiseks lõppes viiendal tööpäeval, seega 11.01.2021 kl 24:00 (23:59:59), kuivõrd 02.01, 03.01, 09.01 ja 10.01 olid tavalised puhkepäevad.*

31. *Teabevaldaja ei ole ettenähtud tähtaja jooksul teabenõuet täpsustanud (AVTS § 18), tähtaega pikendanud (AVTS § 19), teabe andmise taotlust täitnud (AVTS § 20) või viimase täitmisest keeldunud (AVTS § 23).*

32. *Kui mingi ime läbi peaks selguma (vt nt avaliku teabe asi nr 2.1.-1/20/3541 ja kaebused selle otsuse peale), et Terviseamet ikkagi on mulle küsitud dokumendid saatnud, siis ma palun kontrollida, kas teave on avalikustatud ulatuses, mis seadusega nõutud.*

33. *Kaebaja juhib tähelepanu veel sellelegi aspektile, et ta palus tagada juurdepääsu vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti. Teabenõude täitmisest ei saa keelduda ainuüksi põhjusel, et küsitud dokument või teave sisaldab muu hulgas 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).*

34. *Ideid, kuidas seaduslikku olukorda saavutada, saab Google otsingumootorist, kui sinna tippida nt "FBI redacted documents" ja valida navigatsioonimenüüst "pildid". Stiilinäiteks sobib seegi: 18.04.2019 avaldas Ameerika Ühendriikide justiitsministeerium eriprokurör Robert S. Muelleri raporti[1] küsimuses, kas ja kuidas Venemaa sekkus 2016. aasta USA presidendi valimistesse. Juurdepääsupiiranguga teave on mustade kastidega kinni kaetud.*

(III) TAOTLUS

35. *HMS § 72 lg 1 p 3 järgi võib vaidemenetluse korras muu hulgas nõuda ettekirjutuse tegemist asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks. HMS § 72 lg 3 järgi on viivitus ja tegevusetus iseseisvalt vaidlustatavad. 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*

[1] Raportist on kaks erineval viisil tsenseeritud versiooni
1) https://www.justice.gov/storage/report_volume1.pdf (25 MB) on märgitud Freedom of Information Acti (FOIA) erandid spetsiifilise tähistusega, millede seletused on nt siin: https://www.cia.gov/library/readingroom/exemptions-foia
2) https://www.justice.gov/storage/report.pdf (10 MB) on märgitud tsenseeritud teave inimkeelsete selgitustega, nt HOM (harm to ongoing investigation), PP (personal privacy), IT (investigative technique).

ettekirjutus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks ilma asjaolude täiendava kaalumiseta või teha ettekirjutus asja uueks otsustamiseks.

36. *Kuivõrd avaldaja hinnangul on teabevaldaja teabenõudja õiguseid rikkunud, mistõttu palun Andmekaitse Inspektsioonile antud õigustega kontrollida teabevaldaja tegevust pöördumisele vastamisel ja õigusvastasuse ilmnemisel tunnistada Terviseameti viivitus põhiseadusega vastuolus olevaks ning kohustada teabevaldajat kaebaja 02.01.2021 teabenõuet uuesti läbi vaatama või juurdepääsupiirangute ja kaalutlusõiguse puudumisel teavet täies ulatuses väljastama.*

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Tänan Teid edastatud materjalide eest. Materjalide edastamine lihtsustas oluliselt vaidlusaluse pöördumise leidmist. Terviseameti dokumendiregistris märgitakse kõigi füüsilisest isikustest pöördujate nimeks „eraisik“, et vältida isikuandmete väärkasutust. Paraku toob see kaasa, et pöörduja nime järgi ei ole otsinguga pöördumise töövoog leitav. Vastan järgnevalt Teie järelepärimisele ning edastan enda seisukoha (samuti vaide esitajale saadetud vastuse).

1. Eraisik (edaspidi vaide esitaja) pöördumine registreeriti 04.01.2021 ning suunati üldosakonna referendi poolt täitmiseks Terviseameti Põhja regionaalosakonna menetlusgrupi juht Xxxxxx Xxxxxxx. 17.03.2021 suunas menetlusgrupi juht pöördumise täitmiseks Põhja regionaalosakonna vaneminspektor Xxxx Xxxxxxx. Andmekaitse Inspektsiooni järelpärimise esitamise ajaks ei olnud täitja suure töökoormuse tõttu jõudnud veel pöördumisega tutvuda. Pöördumise lahendamist takistas asjaolu, et registreerimisel oli e-posti tekstis olevad pildid salvestunud eraldi failidena. Pöördumises sisaldus tekstiosa „Teabe andmise aluseks palun lugeda Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) preambula esimene, kolmas ja neljas osalause, PS §-id 1, 3, 9, 10, 11, 13, 14, 19, 44, 46, 51 ja 54 ning "Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni" artikkel 10,“ ning pöördumine oli esitatud justkui Eesti Vabariigi nimel esindusõigusi tõendavaid dokumente esitamata. Kuna lahendamise käigus selgus, et vaide esitaja on esitanud pöördumise lahendamise peale vaide, siis täitja leidis, et pöördumisele vastamine tuleb lahendada Andmekaitse Inspektsioonile vastamise raames. Eeltoodud põhjustel on vaide esitaja pöördumine tänaseni lahendamata.

2. Leian, et eelkirjeldatud pöördumise vormistuse ja sõnastusega seotud asjaolud ei ole tavaolukorras, kus täitjal on võimalik pöördumine rahulikult läbi lugeda ning vajadusel juristiga konsulteerida või puuduvate tekstiosade kohta referendilt või pöördumise esitanud isikult järele pärida, vastamisega viivitamist õigustavad. Siiski olukorras, kus ametnikud töötavad tervishoiualase kriisi lahendamisel, muu hulgas õhtuti ja nädalavahetuseti, suure koormuse ja pinge all, võivad sellised asjaolud lükata pöördumise lahendamist edasi (ametnik lahendab selle asemel teised pöördumised, mille sisu on arusaadav). Loomulikult ei tähenda see, et vastuolulised ja arusaamatud pöördumised võiksidki jääda lahendamata.

3. Tutvunud pöördumisega leian, et pöördumises tekstiosa „Teabe andmise aluseks palun lugeda Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) preambula esimene, kolmas ja neljas osalause, PS §-id 1, 3, 9, 10, 11, 13, 14, 19, 44, 46, 51 ja 54 ning "Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni" artikkel 10,“ ning pöördumise esitamine Eesti Vabariigi nimel ei oma õiguslikku tähendust ja on ametnikku eksitav teave. Esmasel tutvumisel dokumendiga (sh dokumendi registreerimisel üldosakonna referendi poolt) ei ole üheselt selge, kas pöördumine sisaldab ka selgitustaotlust eelviidatud sätete suhtes õigusalase selgituse andmiseks. Osutatud sätete sisulisem analüüs osutab, et see nii ei ole. Ühestki viidatus sättest ei tulene pöördumise lahendamise seisukohalt tähtsust omavaid õiguslikke seisukohti, sätted on pöördumise sisuga sidustamata ning seega on nende lisamine pöördumisele eksitav. Samuti puudub isikul esindusõigus pöördumise esitamiseks Eesti Vabariigi nimel ning seda pole ka teabenõude

esitamiseks vaja. Ülejäänud sisust lähtuvalt on pöördumine teabenõue, mille lahendamine ei eelda viidatud esindus õigust ega pöördumises osutatud sätete rakendamist. Eeltoodud põhjustel jätan selle osa pöördumisest tähelepanuta.

4. Pöördumise sisuks on teabenõue, millega vaide esitaja on taotlenud järgnevate dokumentide täielikku või osalist avaldamist. Osa pöördumises nimetatud dokumente on juurdepääsupiiranguga „asutusesiseseks kasutamiseks". Dokumentide 12.1-11/20/11411-3 ja 12.1-11/20/11135-3 teabevaldajaks on Politsei- ja Piirivalveamet ning nende dokumentide avaldamise küsimuses ei ole Terviseamet pädev vaide esitaja suhtes otsust tegema. Dokumendid 12.1-11/20/11135-1 ja 12.1-11/20/11135-2 on juurdepääsupiiranguga „otsuse tegemiseni", kuid selles asjas ei ole dokumendiregistri andmetel seni otsust tehtud ja menetlus on lõpetamata. Pöördumises ja vaideavalduses viidatud dokumenti 12.1-11/20/11411-5 pole olemas (tegemist on n.ö tühja numbriga, mis on ilmselt tekkinud dokumendihalduse süsteemi Delta tõrke tulemusena (ilmselt on soovitud dokument 12.1-11/20/11411-6). sari ja number kuupäev dok.liik adressaat juurdepääsupiirang 12.1-11/20/11411-6 29.12.2020 kiri/väljaminev Music Nights OÜ avalik 12.1-11/20/11411-4 22.12.2020 kiri/väljaminev Music Nights OÜ avalik 12.1-11/20/11411-3 21.12.2020 kiri/sissetulev Politsei- ja Piirivalveamet AK/PPA 12.1-11/20/11411-2 21.12.2020 kiri/väljaminev Politsei- ja Piirivalveamet AK/TA 12.1-11/20/11411-1 16.12.2020 ettekirjutus Music Nights OÜ avalik 12.1-11/20/11135-3 23.12.2020 kiri/sissetulev Politsei- ja Piirivalveamet AK/PPA 12.1-11/20/11135-2 14.12.2020 kiri/sissetulev Music Nights OÜ AK/TA 12.1-11/20/11135-1 09.12.2020 kiri/väljaminev Music Nights OÜ AK/TA Eeltoodud põhjustel saab Terviseamet avaldada vaide esitajale järgmised dokumendid 12.1- 11/20/11411-1, 12.1-11/20/11411-4 ja 12.1-11/20/11411-6 (vastusele lisatud). Teiste dokumentide avaldamise osas on Terviseamet sunnitud avaliku teabe seaduse § 23 lõike 1 punkti 1 alusel teabenõude täitmisest keelduma. Muus osas täidab Terviseamet teabenõude.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

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 avalikke ülesandeid täites. AvTS § 6 kohaselt on teabenõue AvTS-is sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. AvTS § 18 lg-st 1 tulenevalt tuleb teabenõue täita viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

Vaide esitaja edastatud dokumentidest nähtub, et vaide esitaja on edastanud 02.01.2021 Terviseametile e-kirja, milles on palutud edastada dokumendid, mis on registreeritud asutuse dokumendiregistris ning soovitud dokumentide osas oli pöördumises lisatud väljavõte dokumendiregistrist. Seega pidi olema Terviseametile kodaniku pöördumisest arusaadav, milliseid dokumente vaide esitaja soovis. Ka juhul kui väljavõte oli salvestunud eraldi failina ning vastajale ei olnud arusaadav, kas ja millist teavet vaide esitaja soovis, siis AvTS § 15 lg 4 kohaselt kui teabenõudest ei selgu, millisel viisil või millist teavet teabenõudja soovib, peab teabevaldaja teabenõude täpsustamiseks võtma teabenõudjaga viivitamata ühendust.

Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on Terviseamet selgitanud, et *tutvunud pöördumisega leian, et pöördumises tekstiosa „Teabe andmise aluseks palun lugeda Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) preambula esimene, kolmas ja neljas osalause, PS §- id 1, 3, 9, 10, 11, 13, 14, 19, 44, 46, 51 ja 54 ning "Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni" artikkel 10," ning pöördumise esitamine Eesti Vabariigi nimel ei oma õiguslikku tähendust ja on ametnikku eksitav teave. Esmasel tutvumisel dokumendiga (sh dokumendi registreerimisel üldosakonna referendi poolt) ei ole üheselt selge, kas pöördumine sisaldab ka selgitustaotlust eelviidatud sätete suhtes õigusalase selgituse andmiseks. Osutatud sätete sisulisem analüüs osutab, et see nii ei ole.*

Nõustun siinkohal Terviseametiga selles, et viitamine mitteasjakohastele sätetele võib tekitada segadust, kuid olenemata sellest, kas peale teabenõude sisaldab isiku pöördumine ka selgitustaotlust, tuleb teabenõude osale vastata viie tööpäeva jooksul. Tõsi teabenõudele edastatud automaatvastus on Terviseamet märkinud, *seoses suurenenud töökoormusega võivad vastused kirjalikele päringutele viibida enam kui 30 päeva*. Nõustun, et seoses COVID pandeemiaga võib Terviseameti suurenenud töökoormuse tõttu tulla ette olukordi, kus ei jõuta pöördumistele/teabenõuetele vastata seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Samas ei saa ma aga aktsepteerida olukorda, kus ca 2 ja pool kuud peale teabenõude registreerimist suunatakse see alles pädevale ametnikule täitmiseks.

Terviseamet on ka selgitanud, et kuna füüsiliste isikute puhul märgitakse dokumendiregistris eraisik, siis pöörduja nime järgi ei ole otsinguga pöördumise töövoog leitav. Siinkohal pean vajalikuks märkida, et kuigi AvTS § 12 lg 3^1 ei luba dokumendiregistri avalikus vaates kajastada andmeid, mis võimaldaks füüsilist isikut tuvastada, siis ei tähenda see seda, et dokumendiregistri sisevaates (ametnikuvaates) ei või füüsilise isiku nime kajastada, mille kaudu oleks füüsiliste isikute pöördumised leitavad, mis lihtsustaks pöördumiste leidmist ja neile nõuetekohaselt/tähtaegselt vastamist. Seega peab asutus korraldama oma asjaajamise selliselt, et kodanike pöördumised oleksid vajadusele asutusesiseselt dokumendiregistris leitavad ning saaksid õigeaegselt vastatud.

Kuna antud juhul oli vaide esemeks teabenõudele vastamata jätmine ning Terviseamet on 11.04.2021 teabenõudele vastanud, siis on vaide ese ära langenud mistõttu jääb vaie rahuldamata. Eeltoodu ei võta aga vaide esitajalt võimalust vaidlustada täiendavalt teabenõude täitmist, kui ta leiab et teabenõue ei ole täidetud nõuetekohaselt.

Väljaspool vaidemenetlust pean vajalikuks Terviseametile täiendavalt selgitada. Kui Terviseamet oma järelevalvemenetluse käigus palub politseilt ametiabi ning kehtestab vastavale dokumendile piirangu AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel, siis kehtestab ka politsei oma vastusele samal alusel piirangu. Nõustun Terviseametiga selles, et teise asutuse poolt kehtestatud piirangut ei saa Terviseamet reeglina omaalgatuslikult eemaldada. Kui aga piirang on kehtestatud Terviseameti poolt läbiviidava menetluse kaitseks, siis ei tea politsei, millal Terviseamet menetluse lõpetab. Sellisel juhul peab Terviseamet menetluse lõpetamisel teavitama politseid menetluse lõppemisest, et politsei saaks oma poolt kehtestatud piirangu kehtetuks tunnistada. Lisaks peaks olema ka Terviseametil endal teada, kas tegemist on kehtiva või kehtetu piiranguga, juhul kui piirang puudutab tema järelevalvemenetlust. Kuna Andmekaitse Inspektsioonile ei ole teada kas väljastamata jäetud dokumentide osas on tegemist dokumentidega, mis puudutavad pooleliolevat menetlust (mis ei olnud ka vaideesemeks), siis inspektsioon piirangute õiguspärasuse/kehtivuse osa hinnangut ei anna. Küll aga nõustun sellega, et kui piirang on kehtestatud AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel poolelioleva menetluse kaitseks, siis selline dokument on piiranguga täies ulatuses.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel