ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/20/4368

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	22.01.2021 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	27.11.2021 (registreeritud inspektsioonis 30.11.2021)
Teabevaldaja	Pärnu Linnavalitsus aadress: Suur-Sepa 16, 80098 Pärnu e-posti aadress: linnavalitsus@parnu.ee
Teabevaldaja vastutava isik	linnasekretär
Vaide esitaja (teabenõudja)	Parem Kallas OÜ aadress: Riia mnt 233a/4, 80042 Pärnu e-posti aadress: xxx@autobaas.ee

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkti, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lõike 4 alusel

1) teen vaideotsuse vaie rahuldada;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
- **eemaldada dokumendilt ebaseaduslikud juurdepääsupiirangud;**
- **vaadata uuesti läbi vaide esitaja 20.11.2020 teabenõue ning hinnata täiendavalt teabenõudes soovitud dokumendile piirangu kehtestamise vajadust.**
- **kui puudub alus dokumendile piirangu kehtestamiseks, siis väljastada dokument vaide esitajale. Keeldumise korral viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist.**

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 2. veebruar 2021

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 kas:
- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või
- halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse halduskohtusse (sel juhul ei saa enam samas asjas vaiet läbi vaadata).

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).

SUNNIRAHA HOIATUS:
Kui ettekirjutus on jäetud määratud tähtajaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspektsioon ettekirjutuse adressaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

Sunniraha 2000 eurot.

Sunniraha võib määrata korduvalt – kuni ettekirjutus on täidetud. Kui adressaat ei tasu sunniraha, edastatakse see kohtutäiturile täitemenetluse alustamiseks. Sel juhul lisanduvad sunnirahale kohtutäituri tasu ja muud täitekulud.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. 20.11.2020 esitas vaide esitaja Pärnu Linnavalitsusele teabenõude, milles palus väljastada koopia Pärnu Linnavalitsuse 10.09.2020 kirjast nr 4.3-4/5982/2020-9 Välisministeeriumile.
2. 26.11.2020 keeldus Pärnu Linnavalitsus teabenõude täitmisest avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 19, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr. 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seaduse § 1 ja inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 39 lg 2 alusel.
3. Vaide esitaja leidis, et keeldumine ei ole põhjendatud ning esitas Andmekaitse Inspektsioonile vaide

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Pöördusin korduva teabenõudega Pärnu Linnavalitsuse poole (vt manuses 20.11.20 teabenõue), millele sain veelkordselt keelduva vastuse (vt manuses 26.11.20 Pärnu Linnavalitsuse vastus).

Sellest tulenevalt pöördun Teie poole küsimusega kas Pärnu Linnavalitsusel on õigus keelduda minule kuuluva ettevõttega seotud kirjavahetuse väljastamisest minule?

Palun kohustada Pärnu Linnavalitsust väljastama teabenõudega soovitud dokument.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Parem Kallas OÜ on pöördunud Andmekaitse Inspektsiooni poole seoses Pärnu

Linnavalitsusele 20. novembril 2020 esitatud teabenõudega, mille täitmisest on teabevaldaja keeldunud. Menetluse läbiviimisel olete palunud selgitada, (1) kuidas Pärnu Linnavalitsus sai vaide esitaja teabenõudest aru, sh millist dokumenti vaide esitaja soovis, (2) kas vaide esitaja soovitud dokument puudutab sõbraliku kokkuleppe sõlmimist, (3) kas vaide esitaja on kohtumenetluse pool või kolmas isik ning juhul, kui tegemist on kohtumenetluse poolega, siis (4) miks ei ole tal õigust soovitud dokumendiga tutvuda. Leiate, et Euroopa Inimõiguste ja Kaitse konventsiooni artikkel 39 lg 2 ei keela poolel tutvuda sõbralikku läbirääkimist puudutavate dokumentidega. Lisaks palute selgitada, (5) kas käesoleval ajal on kohtumenetlus pooleli või lõppenud, (6) kas vaide esitaja soovitud dokumendi puhul on tegemist kohtutoimikusse kuuluva dokumendiga ning (7) millisel õiguslikul alusel on dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirang (kas EIÕK artikkel 39 lg 2 või HKMS § 89 lg 1 alusel). Lõpetuseks palute edastada teabenõude korras palutud dokumendi.

1. Vaide esitaja 20. novembril 2020 esitatud teabenõudes on palutud edastada väljavõte kirjast nr 4.3-4/5982/2020-9. Tuleb selgitada, et nimetatud teabenõue on jätk 17. septembril 2020 esitatud teabenõudele (lisa 1), mille täitmisest Pärnu Linnavalitsus 24. septembril 2020 keeldus (lisa 2). Teie kirjas märgitud kiri nr 15.2-3/3310-9 on Välisministeeriumi vastus Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtumenetluses peetud sõbraliku kokkuleppe saavutamise menetluses, mille on vaide esitaja ise Pärnu Linnavalitsusele 20. novembri 2020 kirjaga edastanud - vaide esitaja on kirja nr 15.2-3/3310-9 adressaat. Pärnu Linnavalitsus sai mõista viidet kirjale nr 15.2-3/3310-9 eksimusena ning lähtuvalt 20. novembri 2020 kirja sisust käsitles teabenõuet kirja nr 4.3-4/5982/2020-9 saamiseks;[1]

2. Teabenõude korras soovitud kiri nr 4.3-4/5982/2020-9 puudutab Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtumenetluses sõbraliku kokkuleppe menetlust;

3. Parem Kallas OÜ on Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtumenetluses kaebuse esitaja ehk kohtumenetluse pool;

4. Teabenõude korras soovitud dokument on osa Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtumenetluses peetavast sõbraliku kokkuleppe menetlusest, mis on konfidentsiaalne. See tähendab, et konfidentsiaalsed on ka nimetatud sõbraliku kokkuleppe menetluses riigi ettepaneku kujundamiseks ja tegemiseks koostatud dokumendid. Niisugune konfidentsiaalsuskaitse laieneb tulenevalt selle eesmärgist kogu sõbraliku kokkuleppe menetluse raames koostatud dokumentatsioonile ning isikute suhtes, kellele ei ole dokument adresseeritud. Seega laieneb konfidentsiaalsena hoidmise kohustus ka teabenõude korras soovitud dokumendile ja ka kaebuse esitaja suhtes dokumentide osas, mis ei ole kaebuse esitajale esitatud – kaebaja ei saa valimatult avaliku teabe seaduse alusel nõuda kolmandalt isikult või kohtumenetluse poolelt kohtumenetluse raames koostatud dokumente.

5. Nimetatud Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtumenetlus on pooleli ja Pärnu Linnavalitsuse hinnangul on oluline küsida käesolevas vaidemenetluses ka Välisministeeriumi kui riigi esindaja kohtumenetluses arvamust;

6. Pärnu Linnavalitsusele teadaolevalt ei ole tegemist kohtutoimikusse kuuluva dokumendiga;

7. Teabenõude korras palutud dokumendile on Pärnu Linnavalitsus kehtestanud juurdepääsupiirangu Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 39 lg 2 alusel.

Pärnu Linnavalitsus palub kõnesolevas menetluses küsida ka Välisministeeriumi täpsustusi,

[1] Tõdeda tuleb, et vaide esitaja 20. novembri 2020 sisaldab neljandas lõigus viidet kirjale nr 4.3-4/5891/2020-9, kuid ka seda tuleb numbrikombinatsiooni tõttu pidada eelkõige eksimuseks, kuivõrd nimetatud numbriga kirja dokumendiregistrist ei nähtu. Igasugune teabenõude täpsustamine või eraldiseisev keeldumine oleks haldusressursi asjatu raiskamine või ebamõistlik menetluse venitamine.

arvamust ning selgitusi, kuna vastavalt välissuhtlemisseaduse § 9 lõike 5 punktile 3 esindab Välisministeerium Eesti Vabariigi valitsust Euroopa Inimõiguste Kohtus ja OÜ Parem Kallas teabenõue on seotud nimetatud kohtus pooleli oleva menetlusega.

Välisministeeriumi selgitused

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

Esiteks kinnitame, et kohtuasi Parem Kallas OÜ vs. Eesti (kaebus nr 56002/19) on EIK-s pooleli. Parem Kallas OÜ on selles menetluses kaebaja ehk menetlusosaline, nii nagu Pärnu Linnavalitsus on oma 7.1.2021 kirjas Andmekaitse Inspektsioonile märkinud.

Koos konkreetsetele küsimustele vastamisega täpsustame alljärgnevalt ka EIK-s toimuvat menetlust. Kuigi ükski ametlik dokument EIK menetluse erinevaid etappe ei reguleeri, siis on EIK ise aastate jooksul menetluskorda muutnud, et tagada võimalikult tõhus asja läbivaatamine. Nii võttis EIK jaanuarist 2019 kasutusele kaheastmelise vastamise ehk hakkas kohaldama nn kohustuslikku eelmenetlust (compulsory non-contentious phase), kus tuleb otsustada sõbraliku kokkuleppe sõlmimise üle. Selle uuenduse mõte on selles, et kui pooled on valmis lõpetama asja menetlemise kokkuleppega, siis ei peaks vastustajariik kulutama ressursse sisulise vastuse koostamiseks – varem tuli koostada sisuline vastus ka siis, kui oldi nõus arutama kokkulepet.

Sõbraliku kokkuleppe menetluses kasutab EIK kahte erinevat lähenemist: EIK võib edastada riikidele konkreetse kokkuleppe projekti (mis sisaldab ettepanekut, et riik maksaks kaebajale mingi konkreetse summa), või nagu Parem Kallas OÜ asjas, annab lihtsalt pooltele tähtaja teatamiseks, mis seisukohal kohtumenetluse pool sõbraliku kokkuleppe sõlmimise osas on. Selleks tähtajaks on pooltel võimalik edastada EIK-le oma ettepanek, eelkõige varalise ja mittevaralise kahju hüvitamise osas.

Lisame käesolevale kirjale EIK 3.7.2020 kirja Parem Kallas OÜ kaebuse edastamise kohta, millest nähtub selgelt, et eelnimetatud ettepanek tuleb esitada EIKle (lisa 1). See tähendab, et valitsus ei pea pidama kokkuleppe läbirääkimisi mitte kaebajaga, vaid teatama EIK-le, mis seisukohal ollakse. Nagu samast kirjast nähtub, kui sõbralikku kokkulepet ei saavutata (st kasvõi üks pooltest seda ei toeta), käivitub menetluse teine faas ja valitsusel on 12 nädalat vastuse esitamiseks kaebuse vastuvõetavuse ja sisu kohta.

Parem Kallas OÜ kohtuasjas teatas Välisministeerium EIK-le 25.9.2020 kirjaga 15.2-3/3310-10, et riik ei soovi kaebajaga sõbralikku kokkulepet sõlmida. EIK edastas selle kirja Parem Kallas OÜ-le ning teatas seejärel oma 29.9.2020 kirjaga Eesti riigile, et riigil on sisulise vastuse esitamiseks aega kuni 21.12.2020 (lisad 2-3).

Kinnitame, et ainus sõbraliku kokkuleppe menetlusega seotud dokument, mis on EIK kohtutoimikus, on Välisministeeriumi eelnimetatud 25.9.2020 kiri. Selgitame ka seda, et EIK kohtureeglid ei näe ette, et pooled peaksid põhjendama, miks nad kokkulepet ei sõlmi. Kokkuleppe sõlmimine on täiesti vabatahtlik ning EIK ootab vaid jah või ei vastust. Kui vastus on jah, siis võib esitada konkreetse ettepaneku või paluda EIK-l endal pakkuda sobiv hüvitisesumma. Kui riigi vastus on ei, siis lisandub sellele vaid märkus, et riik soovib esitada sisulised vastuväited. See teave on kaebajal olemas.

Niisiis on sõbraliku kokkuleppe menetluse faas Parem Kallas OÜ vs. Eesti kohtuasjas küll lõppenud, ent see ei tähenda, et kohtumenetlus oleks lõppenud. Kohtumenetlus jätkub sisuliste seisukohtade vahetamisega.

Pärnu Linnavalitsus on selgitanud teabenõudes nõutud kirja välja andmata jätmist sellega, et inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikli 39 lõike 2 kohaselt on sõbraliku kokkuleppe menetlus konfidentsiaalne. Välisministeerium märgib, et kõikides Välisministeeriumi kirjades on alusena kasutatud avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 35 lõike 1 punkti 3 ehk toetutud sellele, et teave on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks rahvusvahelise suhtluse kaitseks. Rahvusvahelise suhtluse kaitse tähendab EIK menetluse kontekstis, et kaitsta tuleb riigi kui rahvusvahelise kohtu menetluse osalise huve. Rahvusvahelises kohtumenetluses tuleb AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 tõlgendada koosmõjus AvTS § 35 lõike 2 punktiga 4, mille kohaselt võib tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kuni kohtulahendi tegemiseni. Ei ole põhjendatud kohtuvaidluses panna üht poolt ebavõrdsesse seisu, kohustades teda avaldama kohtuasjaga seonduvaid kohtutoimikusse mittekuuluvaid materjale enne kohtulahendi jõustumist. Samuti saab analoogia korras toetuda AvTS § 35 lõike 2 punktile 2, mille kohaselt võib tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist. Riigi seisukoha kujundamisel kogutud teabe avaldamise piirangu mõte on mitte anda välja erinevaid seisukohti väljendavaid algmaterjale enne riigi lõpliku seisukoha kujundamist.

Nimelt on EIK menetluses menetlusosaline riik, mitte üksikud riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused. Praktikas tähendab see, et Välisministeerium kogub sisendeid nendelt asutustelt, kes on riigisiseselt kaebuse esemeks olnud menetlusega seotud olnud, ent see ei tähenda, et Välisministeerium kasutaks kõiki erinevate asutuste sisendites antud seisukohti ja teavet EIKle vastamisel. Lisaks lähtub Välisministeerium vastuse koostamisel Eesti kohtute toimikute materjalidest ning Eesti ja EIK kohtupraktikast. Nende põhjal koostab Välisministeerium EIKle esitatava Eesti Vabariigi Valitsuse vastuse, mille EIK omakorda saadab kaebajale kommenteerimiseks.

Konkreetse asja juurde tagasi tulles märgime, et Pärnu Linnavalitsus on esitanud Teile 10.9.2020 kirja, mida Parem Kallas OÜ välja nõuab. Kirjast nähtub, et selles ei vastata sõbraliku kokkuleppe ettepanekule jah või ei, vaid käsitletakse kaebuse sisu. Lisame, et EIK-s pooleli oleva kohtuasja kohta andsid oma sisendi nii Justiitsministeerium kui ka Pärnu linn. Need sisendid ei ole identsed, kuna kumbki asutus vaatab asja oma pädevusest ja vaatenurgast lähtuvalt. Välisministeerium omakorda kasutas EIK-ile vastamisel neist vastustest seda teavet, mis puudutas EIK poolt riigile esitatud konkreetseid küsimusi ja seondus kohtuasjaga, ning pani kokku lõpliku vastuse, mille seejärel asjaomased asutused kooskõlastasid. Lõplik vastus koos lisadega esitati EIK-le Välisministeeriumi poolt 7.12.2020. EIK edastas need omakorda kaebajale, kellel on kommentaaride esitamiseks aega kuni 29.1.2021.

Välisministeerium kinnitab, et Pärnu Linnavalitsuse (ega Justiitsministeeriumi) kirju ei ole EIK-le esitatud, see tähendab, et need ei ole kohtutoimiku dokumendid. Nagu eespool selgitatud, on tegemist riigi vastuse koostamiseks kogutud teabega, mille avaldamine kohtumenetluse teisele poolele seaks riigi ebavõrdsesse seisu. Riigil ei ole analoogset õigust nõuda välja Parem Kallas OÜ ja tema advokaadi vahel arutatud strateegiapabereid või mis tahes muud kirjavahetust. Samamoodi ei saa poolelioleva menetluse käigus eeldada, et riigi vastuse koostamiseks vahetatud seisukohad asutuste ja Eesti valitsuse esindaja EIK-s vahel võiksid olla välja nõutavad kaebaja poolt. Antud juhul ei ole oluline ka konkreetse 10.9.2020 kirja sisu, vaid sama argumentatsioon kohaldub kogu Välisministeeriumi ja asjaomaste asutuste vahelisele kirjavahetusele, mida EIK-le edastatud ei ole. Kõik riigi poolt EIK-le esitatud seisukohad ja lisad edastab kaebajale EIK ise.

Kaebajal on tähtaeg riigi vastusele vastamiseks 29.1.2021. Seejärel on riigil veelkord võimalik vastata kaebaja märkustele. Lisaks märgime, et käesoleval juhul on Eestis alles pooleli üks seonduv halduskohtumenetlus (Parem Kallas OÜ vs. Pärnu linn, haldusasi nr 3-18-521). Kuna selle kohtuasja tulem on olulise tähtsusega ka EIK menetluse jaoks, siis võib EIK (kuigi ei pea)

oma menetluse Eesti kohtuotsuste jõustumiseni peatada. Seega annaks mis tahes EIK kohtuasjaga seotud töödokumentide ning asutuste ja Eesti valitsuse esindaja vahelise kirjavahetuse väljaandmine poolelioleva rahvusvahelise kohtu menetluse ajal Parem Kallas OÜ-le põhjendamatu eelisseisundi. Isegi juhul, kui Parem Kallas OÜ ei viitaks EIK menetluses otsesõnu sõbraliku kokkuleppe menetlusega seotud dokumentidele ega rikuks konventsiooni artikli 39 lõiget 2, ei ole tal alust saada juurdepääsu töödokumentidele, milles põhjendatakse ja arutatakse kohtuasja sisuga seotud asjaolusid.

Kokkuvõtvalt rõhutame, et kuigi sõbraliku kokkuleppe menetlus on konventsiooni artikli 39 lõike 2 kohaselt konfidentsiaalne, siis on kõik EIK menetlust puudutavad dokumendid mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks tulenevalt AvTS § 35 lõike 1 punktist 3, tõlgendatuna AvTS § 35 lõike 2 punkti 4 ja lõike 2 punkti 2 valguses.

Eeltoodust tulenevalt toome veelkord välja lühikesed vastused Teie küsimustele:

1. Parem Kallas OÜ-l ei ole õigust tutvuda Pärnu Linnavalitsuse poolt Välisministeeriumile saadetud kirjaga tulenevalt AvTS § 35 lõike 1 punktist 3.

2. Vaide esitajale ei pea tegema teatavaks põhjuseid, miks kompromissettepanek ei ole vastuvõetav, kuna EIK ei eelda eitava vastuse põhjendamist. EIK kasutab kõikides menetlustes sõbraliku kokkuleppe faasi, ent see ei tähenda, et pooled peavad sõbralikku kokkulepet aktiivselt arutama. Kui üks menetluspool, antud juhul riik, on seisukohal, et mingit alust kokkulepet sõlmida ei ole, siis ei pea seda põhjendama ei EIK-le ega kaebajale. Kaebaja on saanud riigi eitava vastuse EIK kaudu. Lisaks on valitsuse esindaja EIK-s andnud 14.9.2020 vastuse otse ka kaebaja advokaadile – seda üksnes põhjusel, et advokaat pöördus otse Välisministeeriumi mitte EIK poole. Valitsuse esindaja EIK-s selgitas kaebaja esindajale, et „Kuna riik leiab, et kaebaja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud õigusi ei ole rikutud, soovib riik kaebusele sisuliselt vastu vaielda. Riik annab sellest EIK-le teada kohtu küsitud tähtajaks.“

3. Pärnu Linnavalitsuse kiri ei ole kohtutoimiku dokument. Kohtutoimik asub EIK-s ning riik ei ole seda kirja EIK-le edastanud. Riik teavitas EIK-d, nagu EIK 3.7.2020 kirjas nõutud, üksnes sellest, et riik ei sõlmi kokkulepet ja soovib vastata kaebusele sisuliselt.

4. Pärnu Linnavalitsuse kiri ei puuduta ainult sõbralikku kokkulepet, vaid ka kaebuse sisu, mistõttu ei ole alust vähemalt menetluse toimumise ajal seda teisele menetluspoolele edastada.

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 loodu avalikke ülesandeid täites. Antud juhul puudub vaidlus selles, et vaide esitaja poolt soovitud dokumendi puhul on tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse mõistes. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul kui selleks on seadusest tulenev alus.

Juhud, millal teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda on ära toodud AvTS §-s 23. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb keeldumist ka põhjendada. Kuna vaide esemeks olev dokument on koostatud Pärnu Linnavalitsuse poolt, siis oli Pärnu Linnavalitsusel kohustus ka dokumendile juurdepääsupiirangu vajadust hinnata ning vajadusel ka piirang kehtestada. Seda ei saa linnavalitsuse eest teha Välisministeerium.

Vaidemenetluse käigus on selgunud, et vaideesemeks olevale dokumendile on Pärnu Linnvalitsuse poolt kehtestatud piirang (dokumendil on pääsupiirangu märge) AvTS § 35 lg 1 p 19 ja HKMS § 89 lg 1 alusel. Kuna AvTS § 35 lg 1 p 19 ei ole iseseisev piirangu alus, vaid viitab sellele, et piirang tuleb eriseadusest, siis saab dokumendile tehtud märke järgi lugeda piirangu aluseks HKMS § 89 lg 1. Samas teabenõude vastuses on keeldutud dokumendi väljastamisest AvTS § 35 lg 1 p 19 ja inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ratifitseerimise seaduse § 1 ja inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 39 lg 2 alusel. Seejuures ei ole linnavalitsus aga eeltoodud alusel dokumendile juurdepääsupiirangut kehtestanud.

See, et haldusorgan on jätnud mõne asjakohase piirangu aluse dokumendile märkimata, ei tähenda tingimata seda, et keeldumine oli õigusvastane, kui asjakohane regulatsioon on olemas.

Juurdepääsupiirangu kehtestamine HKMS § 89 lg 1 alusel

HKMS § 89 lg 1 sätestab, et menetlusvälisel isikul on õigus tutvuda toimikuga ja saada seal olevatest ning selle juurde kuuluvatest, kuid mujal säilitatavatest menetlusdokumentidest ärakirju poolte ja kolmandate isikute nõusolekul. Kuna eeltoodud säte reguleerib menetlusväliste isikute menetlustoimikuga tutvumise korda, siis ei ole see säte asjakohane, kuna vaide esitaja on menetluse osapoolt ning soovitud dokumendi puhul ei ole tegemist toimikuga ega ka toimikus oleva dokumendiga.

Lisaks eeltoodule reguleerib nii menetlusosaliste kui menetlusväliste isikute toimikuga tutvumist HKMS § 88, mille lõike 5 kohaselt otsustab toimikuga tutvumisloa andmise kohus ning tutvumisloa keeldumine otsustatakse kohtumäärusega. Seega ei saa Pärnu Linnavalitsus oma dokumentidele kehtestada piirangut HKMS § 89 lg 1 alusel, kuna linnavalitsuse valduses ei ole kohtutoimikut ning kohus ei saa otsustada linnavalitsuse valduses olevatele dokumentidele juurdepääsu võimaldamise või keeldumise üle. Seega ei ole vaide esitaja poolt soovitud dokumendile piirangu kehtestamise HKMS § 89 lg 1 alusel õiguspärane.

Teabenõude täitmisest keeldumine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 39 lg 2 alusel

Vastuses vaide esitaja teabenõudele on Pärnu Linnavalitsus keeldunud teabe väljastamisest *AvTS § 35 lg 1 p 19, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr. 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seaduse § 1 ja inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 39 lg 2 alusel teabenõude täitmisest.*

Lisaks selgitas linnavalitsus, et *teabenõude korras päritud dokument on osa Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtumenetluses peetavast sõbraliku kokkuleppe menetlusest, mis on konfidentsiaalne. See tähendab, et konfidentsiaalsed (asutusesiseseks kasutamiseks) on ka nimetatud sõbraliku kokkuleppe menetluses riigi ettepaneku kujundamiseks ja tegemiseks koostatud dokumendid, mistõttu ei ole võimalik neid ka teabenõude korras Teile edastada*.

Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustu. Inimõiguse ja põhivabadusete kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr. 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seaduse § 1 sätestab*: „* Ratifitseerida inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (edaspidi konventsioon), mis on koostatud 1950. aasta 4. novembril Roomas ja mida on täiendatud protokollidega nr. 2, 3, 5 ja 8 ning mis on alla kirjutatud Eesti Vabariigi poolt 1993. aasta 14. mail, tehes järgmise reservatsiooni“. Eeltoodud säte ei reguleeri ühelegi dokumendile juurdepääsu piiramist. Ehk siis eeltoodud säte ei saa olla dokumendile piirangu aluseks.

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 39 lg 2 sätestab, et sõbraliku kokkuleppemenetlus on konfidentsiaalne. See tähendab, et riik ja kaebaja ei tohi avaldada

kokkuleppemenetlusega seotud asjaolusid ega seisukohti. Ehk see säte on kohaldatav eelkõige menetlusvälistele isikutele. Ka EIÕK on asjades 18496/16; 61249/16; 61253/16 asunud seisukohale, et artikli 39 lõike 2 kohaselt on sõbraliku kokkuleppe läbirääkimised konfidentsiaalsed ning kohtureeglite reegli nr 62 lõige 2 sätestab, et ühtki sõbraliku kokkuleppe saavutamisele suunatud menetluse raames tehtud kirjalikku või suulist suhtlust ning muud pakkumist või omaksvõttu ei tohi võistlevas menetluses avaldada või sellele tugineda. Eeltoodust ei tulene, et sõbraliku läbirääkimise kokkuleppe dokumendid oleksid pooltele konfidentsiaalsed.

Ka ministeeriumi võrgulehel avalikustatud „Vastuvõetavuse kriteeriumite praktiline käsiraamat" sedastab, et *konventsiooni artikli 39 lõige 2 ja kohtureeglite reegli 62 lõige 2 keelavad pooltel kõnealust teavet avaldada näiteks ajakirjanduses, suurele hulgale inimestele kättesaadavas kirjavahetuses või muul sarnasel viisil (Miroļubovs ja teised vs. Läti*, § 68). Seega peab taoline käitumine olema piisaval määral tõsine, et lugeda seda kaebeõiguse kuritarvitamiseks.*[2].

Kuna vaide esitaja on kohtumenetluse osapool, siis inspektsiooni hinnangul ei saa talle keelduda dokumentide väljastamisest inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikkel 39 lg 2 alusel, kuna avalikustamise keeld kehtib menetlusvälistele isikutele. Seega vaide esitajale teabe väljastamisest keeldumine inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikkel 39 lg 2 alusel ei ole asjakohane.

Välisministeeriumi seisukoht

Kuna Välisministeerium esindab riiki Euroopa Inimõiguste Kohtus, siis küsis inspektsioon ka Välisministeeriumilt seisukohta vaide esitaja poolt soovitud dokumendile juurdepääsu osas. Välisministeerium on oma vastuses inspektsiooni järelepärimisele leidnud, et *Parem Kallas OÜ-l ei ole õigust tutvuda Pärnu Linnavalitsuse poolt Välisministeeriumile saadetud kirjaga tulenevalt AvTS § 35 lõike 1 punktist 3. Vaide esitajale ei pea tegema teatavaks põhjuseid, miks kompromissettepanek ei ole vastuvõetav, kuna EIK ei eelda eitava vastuse põhjendamist. EIK kasutab kõikides menetlustes sõbraliku kokkuleppe faasi, ent see ei tähenda, et pooled peavad sõbralikku kokkulepet aktiivselt arutama. Kui üks menetluspool, antud juhul riik, on seisukohal, et mingit alust kokkulepet sõlmida ei ole, siis ei pea seda põhjendama ei EIK-le ega kaebajale.*

Kokkuvõtvalt rõhutame, et kuigi sõbraliku kokkuleppe menetlus on konventsiooni artikli 39 lõike 2 kohaselt konfidentsiaalne, siis on kõik EIK menetlust puudutavad dokumendid mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks tulenevalt AvTS § 35 lõike 1 punktist 3, tõlgendatuna AvTS § 35 lõike 2 punkti 4 ja lõike 2 punkti 2 valguses.

AvTS § 35 lg 1 punkti 3 kohaselt on teabevaldajad kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist. Arvestades, et AvTS § 35 lg 1 p 3 kehtestati ajal, mil välissuhtlemise all mõisteti välisuhtelmisseaduses (VäSS) ka suhtlust Euroopa Liiduga, ning ka praegu ei ole Euroopa Liiduga suhtlemine täielikult VäSS-i kohaldamisalast väljas, siis ei saa AvTS § 35 lg 1 p 3 sisustamisel Euroopa Liiduga suhtlemist välissuhtlemisest välistada. Seega võivad Euroopa Liidu institutsioonidega seonduvad dokumendid vajada juurdepääsupiiranguid, et mitte kahjustada riigi huve suhetes Euroopa Liiduga. Küll aga jääb praegusel juhul selgusetuks, kuidas sellise dokumendi avalikustamine teisele menetluse osapoole kahjustaks riigi välissuhtlust, kuna seda ei ole esitatud kohtule. Nõustun, et soovitud dokumendi avalikustamine võib küll kahjustada riigi kui menetlusosalise huve, kuna dokument sisaldab ka seisukohti sisulise vaidluse osas, mis dokumendi avalikustamise korral paneb riigi võrreldes kaebajaga

[2] https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/Vastuv%C3%B5etavuse_k%C3%A4siraamat%20ET_13042012MK.pdf lk 42

ebavõrsesse olukorda.

Samas ei saa siin haldusorganid teabe väljastamisest keeldumisel tugineda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis sätestatud poolte võrdsuse põhimõttele, kuivõrd need õigusaktid ei ole suunatud haldusorganite õiguste kaitsele, vaid haldusorganid peavad neis sätestatud õigusi isikutele tagama.

Välisministeerium on leidnud, et vaidlusalusele dokumendile kehtib ka piirang AvTS § 35 lg 2 p 4 alusel, mis sätestab, et riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht võib asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni. Kuna inspektsioonile ei ole teada kohtuasja täpne sisu, siis ei saa me ka hinnata, kas antud juhul on tegemist tsiviilmenetlusega. Kuna meile arusaadavalt on vaide esitaja sooviks õiglase hüvitise saamine, siis eelduslikult saab seda käsitleda tsiviilvaidlusena. Sellisel juhul on piirangu alusena AvTS § 35 lg 2 p 4 kohaldatav. Kui aga tegemist ei ole tsiviilvaidlusega, siis piirang eeltoodud sätte alusel ei ole põhjendatud.

Lisaks on Välisministeerium leidnud, et vaide esitaja poolt küsitud dokumendile kehtib piirang ka AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel, mis lubab teabevaldajal kehtestada piirangu dokumendi kavandile ja selle juurde kuulvatele dokumentidele enne nende vastuvõtmist või allkirjastamist. Nagu nähtub Välisministeeriumi selgitustest, siis Eesti riik ei nõustunud sõbraliku kokkuleppemenetlusega ning asi läheb kohtus arutamisele. Mulle arusaadavalt tuleb riigil esitada selles menetluses kohtule ka omad seisukohad, mille alusdokumendiks on ka vaideesemeks olev linnavalitsuse seisukoht. Seega saab vaideesemeks olevat dokumenti lugeda kohtule esitatava seisukoha alusdokumendiks ehk dokumendikavandi juurde kuuluvaks dokumendiks.

Kuna linnavalitsus on dokumendi koostajaks, siis ei saa vaide esemeks olevale dokumendile linnavalitsuse eest piiranguid kehtestada ei Välisministeerium ega ka Andmekaitse Inspektsioon. Seega tuleb Pärnu Linnavalitsusel vaide esitaja teabenõue uuesti läbi vaadata ja hinnata, kas ja mis alusel on võimalik dokumendile piiranguid kehtestada. Kui puudub alus piirangute kehtestamiseks tuleb vaide esitajale soovitud dokument väljastada.

Kuna dokumendile kehtestatud piirang HKMS § 89 lg 1 alusel ei ole õiguspärane. Samuti ei ole õiguspärane keeldumine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikkel 39 lg 2 alusel, siis tuleb Pärnu Linnavalitsusel HKMS § 89 lg 1 alusel kehtestatud piirang dokumendilt eemaldada (tunnistada kehtetuks).

/allkirjastatud digitaalselt/
Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel