



VAIDEOTSUS

avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/14/1829

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspeksiooni juhtivinspektor Merit Valgjärv
Otsuse tegemise aeg ja koht	12.01.2015, Tallinn
Vaide esitamise aeg	10.11.2014
Teabevaldaja	Välisministeerium Islandi väljak 1 15049 Tallinn e-post: vminfo@vm.ee
Vaide esitaja	Joseph Hage Aaronson LLP 280 High Holborn London WC1V 7EE e-posti aadress: ckennedy@jha.com

RESOLUTSIOON:

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lõigete 1 ja 2 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

- 1) jätta vaie rahuldamata, sest kohustava haldusakti andmine ei muudaks vaide esitaja jaoks sisuliselt esialgseid vastused teabenõudele sh ei tagaks juurdepääsu soovitavale teabele suuremas mahus;
- 2) teha Välisministeeriumile soovitus täita edaspidi paremini avaliku teabe seaduse nõudeid sh vastata teabenõuetele avaliku teabe seaduses sätestatud tähtaegadel ja korras (põhjendada teabenõude täitmisest keeldumist nii, et teabenõudjale oleks selge, millisel alusel keeldutakse ja miks ei saa teabenõuet täita osalise teabe väljastamisega).

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Vaide esitaja saab käesoleva otsuse vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse Tallinna Halduskohtusse.

AVALDAMINE:

AvTS § 50 lõike 2 kohaselt tehakse vaideotsus teatavaks vaide esitajale, teabevaldajale ning avaldatakse Andmekaitse Inspeksiooni võrgulehel www.aki.ee.

FAKTILISED ASJAOLUD:

22.08. 2014. a esitas Joseph Hage Aaronson LLP Välisministeeriumile teabenõude, mis puudutab nõukogu 31. juuli 2014. a otsust 2014/512/ÜVJP ja nõukogu sama kuupäeva määrust (EU) 833/2014, mis käsitlevad piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas, ja nõukogu 17. märtsi 2014. a otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega.

10.10.2014 sai vaide esitaja kätte Välisministeeriumi vastuse teabenõudele, millega väljastati 14 dokumenti.

10.11.2014 esitas Joseph Hage Aaronson LLP vaide Andmekaitse Inspeksioonile.

12.12.2014 esitas Joseph Hage Aaronson LLP vaide, milles olid puudused kõrvaldatud.

VAIDE ESITAJA PÕHJENDUSED:

Asjaolud:

Avaldus riigijärevalve menetluse algatamiseks seoses Eesti Vabariigi Välisministeeriumi vastusega infopäringule vastavalt avaliku teabe seadusele (vastu võetud 2000. a)

1. *Käesolev kiri on ametlik avaldus Eesti Vabariigi Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) poolseks riigijärevalve teostamiseks seoses Eesti Vabariigi Välisministeeriumi (ministeerium) poolse 2000. a vastuvõetud avaliku teabe seadusest (seadus) lähtuvale infopäringule vastamata jätmisega. See avaldus lähtub seaduse §-idest 44 ja 46.*
2. *AKI on pädev seaduse täitmise järelevalvet teostav organ vastavalt Seaduse §-ile 44 lõikele 1. Paragrahv 46 sätestab, et isik, kelle käesolevas seaduses sätestatud õigusi on rikutud, võib vaidega pöörduda käesoleva seaduse §-s 44 nimetatud järelevalveorgani poole või kaebusega halduskohtusse.*
3. *22. augusti 2014. a kirjaga esitasime ministeeriumile teabenõude, mis puudutab nõukogu 31. juuli 2014. a otsust 2014/512/ÜVJP ja nõukogu sama kuupäeva määrust (EU) 833/2014, mis käsitlevad piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas, ja nõukogu 17. märtsi 2014. a otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. Selle kirja neljandas lõigus oli soovitud informatsioon üksikasjalikumalt täpsustatud. Just selle kirjaga esitati ministeeriumile teabenõue neljandas lõigus täpsustatud teabe saamiseks.*
4. *Seadusekohane aeg ministeeriumipoolse vastuse saamiseks möödus 29. augustil 2014. Ministeerium vastas meie teabenõudele 10. oktoobril 2014, avalikustades 14 dokumendi sisu (vastus). Neid kirjeldati kui avalikult kättesaadavaid ministeeriumi poolt koostatud dokumente ja nende hulka kuulub memorandum Eesti seisukohaga piiravate meetmete*

kohta seoses Venemaa tegevusega Ukrainas ajavahemikus märts – juuli 2014, nii nagu Eesti Vabariigi Välisministeerium selle Eesti Vabariigi valitsusele esitas; kokkuvõtet nõukogu õigusaktidest ja memorandumit Eesti seisukohast Välisasjade Nõukogu istungitel. Puudusid igasugused viited ministeeriumi valduses olevate täiendavate, ent mitte avaldatud, dokumentide kohta.

Andmekaitse Inspeksiooni poolse järevalve teostamise nõude alus

5. Meie avaldus AKI-le riigijärevalve algatamiseks on tehtud järgmistel alustel:
 - 5.1. ministeerium ei täitnud teabenõuet seaduses sätestatud ajavahemikus ja puudus mõjuv põhjus selliseks viivituseks;
 - 5.2. ei ole usutav, et ministeeriumil ei ole meie 22. augusti 2014.a teabenõude neljandas lõigus kirjeldatud teemade kohta rohkem informatsiooni (kui 14 avaldatud dokumenti), ning ministeerium peaks täpsustama, milline teave tema valduses on, nagu see on seaduses sätestatud.
6. Seaduse paragrahvi 18 lõige 1 sätestab, et teabenõue tuleb rahuldada viivitusteta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Paragrahvi 18 lõige 2 sätestab, et kui teabenõuet ei ole võimalik teabenõudja esitatud andmete puudulikkuse tõttu täita, siis teavitab teabevaldaja sellest teabenõudjat viie tööpäeva jooksul teabenõude täpsustamiseks. Lisaks sätestab seaduse § 19, et kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, võib ta teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. Tähtaja pikendamisest koos põhjendustega teatab teabevaldaja teabenõudjale viie tööpäeva jooksul.
7. Ühtegi ministeeriumipoolset teavitust selle kohta, et meie teabenõue vajab täpsustamist või et on mõni muu põhjus, miks ministeerium teabenõude täitmisega oluliselt viivitab, pole me saanud.
8. Järgmiseks, ministeerium ei ole kuidagi selgitanud, millist teavet ta veel valdab või miks ei kujuta see seaduse § 3 tähenduses avalikku teavet. Meie arvamus on, et on väga tõenäoline, et ministeeriumil on meie teabenõudes kirjeldatud asjus veel teavet, mis kuulub avaliku teabe alla seoses avalike kohustuste täitmisega. Otsustusprotsessis, et kas Eesti peaks võtma kasutusele piiravad meetmed seoses vägagi avaliku küsimusega, nimelt kolmanda riigi, st Venemaa tegevusega, on ministeerium kindlasti läbi töötanud ja koostanud terve rea dokumente lisaks 14 avaldatud dokumendile. Ei ole usutav, et avaliku teabe moodustavad kõigest 14 dokumenti. On ilmne, et on veel teisi dokumente, mis kuuluvad avaliku teabe alla seaduse tähenduses. Ministeerium peaks avaldama, millist informatsiooni ta valdab, ja esitama põhjused, miks see informatsioon ei kuulu avaliku teabe alla.
9. Lisaks ei ole ministeerium esitanud ühtegi kohaldatavat erandit, mille alusel avalikku teavet ei peaks seaduses sätestatud korras avaldama. Asjaolud, mille puhul teabe valdaja võib keelduda teabenõude rahuldamisest, on rangelt seadusega sätestatud, eriti 5. peatükis, mis sätestab tegutsemise „piiratud juurdepääsuga teabe“ puhul.
10. Juhul kui teabevaldaja keeldub teabenõuet täitmast, kuna tegemist on näiteks piiratud juurdepääsuga teabega, nõuab seaduse § 23, et teabevaldaja informeerib teabenõudjat

keeldumisest nõuet täita viie tööpäeva jooksul, ütleb, mis on keeldumise aluseks, ja põhjendab keeldumist.

11. *Lisaks paneb § 15 teabevaldajale üldise kohustuse teabenõudjaid teabenõude esitamisel abistada. Vastavalt § 15 lõikele 1 on teabevaldajad kohustatud "... selgitama teabenõudjale arusaadavalt teabele juurdepääsu korda, tingimusi ja viise".*

VAIDE ESITAJA NÕUE

Käesoleva kirjaga esitame pretensiooni Eesti Vabariigi Välisministeeriumi poolse seadusjärgsete kohustuste täitmata jätmise kohta seoses käesoleva teabenõudega ja palume, et AKI algataks järelevalvemenetluse, mis sunniks ministeeriumi toimima seaduses sätestatud viisil.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Välisministeerium vastab Andmekaitse Inspeksiooni 8. detsembri 2014. a järelepärimises esitatud küsimustele seoses Joseph Hage Aaronson LLP teabenõudega.

1. Välisministeerium tuvastas Joseph Hage Aaronson LLP (edaspidi teabenõudja) teabenõudele vastamise käigus 44 Välisministeeriumi koostatud dokumenti, mis sisaldasid teabenõudes esitatud kriteeriumitele vastavat informatsiooni. Nimetatud dokumentidest sisaldasid 14 dokumenti informatsiooni, mille avaldamine oli võimalik tulenevalt avaliku teabe seadusest. Samuti tuvastas Välisministeerium teabenõudele vastamise käigus, et enamik teabenõudja poolt küsitud informatsioonist sisaldub Euroopa Liidu Nõukogu dokumentides, millele kohaldub Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 30. mai 2001. a määrus (EL) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele ning mille avaldamise üle otsustamiseks on, vastavalt määruse artiklile 5, vajalik konsulteerida Euroopa Liidu Nõukoguga. Enamik Välisministeeriumis koostatud dokumentidest, mis sisaldavad teabenõudes kirjeldatud kriteeriumitele vastavat informatsiooni, on memod, mida ei olnud võimalik avaldada tulenevalt avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 3 ja/või oli neile kehtestatud juurdepääsupiirang sama seaduse § 35 lg 1 p 3 alusel, põhjusel, et nendes sisalduva informatsiooni avaldamine kahjustaks riigi välissuhtlust. Tulenevalt eelnevast ei pidanud Välisministeerium võimalikuks väljastada teabenõudjale muud informatsiooni, kui need 14 dokumenti, mis olid avalikult kättesaadavad ning mis edastati teabenõudjale Välisministeeriumi 6. oktoobri 2014. a kirjaga.

2. Välisministeerium ei vastanud teabenõudele õigeaegselt järgmistel põhjustel.

Teabenõudja poolt esitatud teabenõue on oma sisult väga mahukas ning teabenõudes küsitud informatsioon hõlmab väga suurt hulka dokumente, mille tuvastamine ja analüüsimine oli väga aja- ja ressursimahukas. Kuna teabenõudja on teabenõudes küsitud informatsiooni kohta esitanud 13 kriteeriumi, siis tuli nende valguses hinnata sadu dokumente. Hindamise tulemusena tuvastas Välisministeerium 44 Välisministeeriumis koostatud dokumenti, mis vastasid teabenõudes kirjeldatud kriteeriumitele, millest omakorda oli võimalik avaldada 14 dokumenti. Samuti tuleb arvestada asjaoluga, et teabenõudes küsitud informatsiooni väljastamine nõudis konsulteerimist ka Euroopa Liidu Nõukogu sekretariaadiga vastavalt Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 30. mai 2001. a määrusele (EL) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele, artiklile 5. Nimetatud konsultatsioon oli ajamahukas. Kuigi avaliku teabe seadus võimaldab § 23 lg 2 p 3 alusel keelduda väga mahukale teabenõudele vastamisest, pidas Välisministeerium siiski vajalikuks küsitud informatsioon teabenõudjale edastada nii suures ulatuses kui võimalik, mistõttu teabenõudele vastamine, eespool nimetatud põhjustel, viibis.

3. Arvestades teabe iseloomu, ei väljastanud Välisministeerium teabenõudjale teabenõude alusel tuvastatud kogu teavet vastavalt AvTS § 23 lg 1 p 1, mille kohaselt keeldub teabevaldaja teabenõude täitmisest, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. Välisministeerium jättis eelnevast tulenevalt teabenõudjale väljastamata juurdepääsupiiranguga dokumendid. Eespool nimetatud dokumentidele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel, mis kohustab teabevaldajat tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist. Kuna teabenõudes küsitud informatsioon sisaldab mitmeid analüüse piiravate meetmete mõju kohta ning välisriikide esindajate arvamusi ja seisukohti, ei ole võimalik teabenõudes küsitud informatsiooni täiel määral avaldada, ilma, et see kahjustaks Eesti välissuhtlust. Samuti on teabevaldaja ehk käesoleval juhul Välisministeerium kohustatud AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel põhjendatud juhtudel tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamus, teated, memod, õiendid, nõuanded jm). Tulenevalt sellest ei olnud võimalik edastada teabenõudjale asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud kirju ja memosid, mis vastasid teabenõudes kirjeldatud kriteeriumitele, kuid sisaldasid arvamusi või nõuandeid rahvusvaheliselt tundlikes küsimustes.

09.01.2015 tutvus Andmekaitse Inspektsioon teabevaldaja juures dokumentidega, mida teabenõudjale ei väljastatud.

12.01.2015 teavitas Välisministeerium Andmekaitse Inspektsiooni sellest, et on lisanud kõigile dokumentidele, mida teabenõudjale 22.08.2014 teabenõuet menetledes ei väljastatud täiendava juurdepääsupiirangu aluse AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Teabenõude täitmine ja juurdepääsupiirangu aluste märkimine

Avaliku teabe seadus (AvTS) § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave 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. Antud juhul on vaieldamatult tegemist avaliku teabega. Vastavalt AvTS § 3 lg 2 võib avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Siinjuures tuleb jälgida seda, et juurdepääsupiirangu alus vastaks teabe sisule.

Vastavalt AvTS § 18 on teabenõudele vastamise tähtjaks 5 tööpäeva. Seda tähtaega võib põhjendatud juhtudel pikendada 15 tööpäevani, kuid teabenõudja peab saama teabe pikendamise kohta ikkagi 5 tööpäeva jooksul. Vastavalt AvTS § 23 lg 3 tuleb põhjendatud keeldumine teabenõude täitmisest edastada teabenõudjale samuti 5 tööpäeva jooksul. Seega oleks teabevaldaja pidanud pöördumisele reageerima 5 tööpäeva jooksul.

AvTS § 23 sätestab juhud, millal teabenõudjal on õigus teabenõude täitmisest keelduda. Seaduses ei ole sätestatud teabenõuetele vastamise vormi. Küll aga peab teabenõudjale, juhul kui keeldutakse teabenõude täitmisest, olema arusaadav, mis põhjusel talle teavet ei väljastatud. Seega ei saa oluliseks AvTS rikkumiseks pidada seda, et viidatud ei ole konkreetsele AvTS § 23 lõikele ja punktile, küll aga oleks teabevaldaja pidanud õigusselguse huvides märkima, millised on siseriiklikult kehtestatud juurdepääsupiirangud teabele.

Vastavalt AvTS § 23 lg 3 peab teabenõude täitmisest keeldumine olema põhjendatud. Seega tuleb keeldumises selgitada, millised on juurdepääsupiirangu alused ja ka seda, miks ei ole võimalik väljastada dokumentidest juurdepääsupiiranguta osasid (AvTS-i § 38 lg 2), sest teabenõude täitmisest ei saa keelduda ainuüksi põhjusel, et küsitud dokument/teave sisaldab muu hulgas piirangu teavet (vt ka Riigikohtu 23.10.2003. a otsust nr 3-3-1-57-03, RT III

2003).

Välisministeerium on hinnanud teabenõudes soovitud teavet ning väljastanud sellest juurdepääsupiiranguta osa st dokumendid, mis on avalikud. Ülejäänud dokumentide väljastamisest on teabevaldaja keeldunud viidates Euroopa Parlamendi ja nõukogu (EÜ) määruse nr 1049/2001 artiklis 5 sätestatule. Nimetatud artikkel kohustab teabenõudele vastamise otsustamisel Euroopa Liidu institutsiooniga konsulteerima ning annab võimaluse suunata teabenõue asjaomasele institutsioonile. Välisministeerium on vastanud teabenõudele siiski ise konsulteerides vastamise küsimuses Euroopa Liidu asjaomaste institutsioonidega, kuid seejuures rikkunud avaliku teabe seaduses sätestatud tähtaegu ning põhjendamiskohustust.

Märgime, et Andmekaitse Inspeksioon ei nõustu siinkohal teabenõudja arusaamaga, et teabevaldaja peab teabenõudele vastates vältimatult andma ülevaate ka sellest, kui palju on dokumente, mille väljastamisest keeldutakse ja millised need on. Teabevaldaja on antud juhul täitnud teabenõude nii nagu ta sellest aru sai ja väljastanud selle osa teabest, millele juurdepääsupiirangud ei laiene. Samas on teabenõudjal alati võimalik küsida teabevaldajalt täiendavaid selgitusi, juhul kui tema jaoks jääb vastus teabenõudele ebaselgeks või ei sisalda vastus tema hinnangul piisavalt teavet. Antud juhul saab vaide esitaja teabe selle kohta, kui palju on dokumente, mida 22.08.2014 teabenõudele vastates ei väljastatud käesolevast vaideotsusest.

Andmekaitse Inspeksioon on 09.01.2015 tutvunud Välisministeeriumi valduses olevate teabenõudes soovitud dokumentidega teabevaldaja juures. Kõigile dokumentidele on juurdepääsupiirangu alusena märgitud AvTS § 35 lg 1 p 3. Samuti hindas Andmekaitse Inspeksioon küsimust, kas dokumentidest on võimalik väljastada juurdepääsupiiranguta osasid ja veendus, et antud juhul ei ole see võimalik, sest dokumentidest juurdepääsupiiranguta osa väljastamisel kaob ülevaade dokumentide sisust.

2.Juurdepääsupiirangute vastavus teabe sisule.

Välisministeerium on vaidemenetluse käigus selgitanud, et teabenõudele mitteväljastatud teave on juurdepääsupiiranguga AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel. Samuti on teabevaldaja märkinud, et antud juhul kohaldub ka AvTS § 35 lg 2 p 3.

Nõustume AvTS § 35 lg 1 p 3 sätestatud juurdepääsupiirangu kasutamise asjakohasusega, sest dokumentides kajastuv teave võib kahjustada Euroopa Liidu liikmesriikide asjaomaste asutuste vahelist usaldussuhet ja tulenevalt sellest ka Eesti Vabariigi välissuhtlust. Hinnates juurdepääsupiirangu vastavust teabe sisule 09.01.2015 Välisministeeriumis, leidis Andmekaitse Inspeksioon, et juurdepääsupiirangu alus vastab teabe sisule.

Antud juhul on Välisministeerium analüüsinud teavet ning leidnud, et on ekslikult jätnud dokumentidele märkimata AvTS § 35 lg 2 p 3. 12.01.2015 on Välisministeerium Andmekaitse Inspeksiooni teavitanud, et on juurdepääsupiirangu aluseid täiendanud AvTS § 35 lg 2 p 3-ga. Teabevaldajal ei ole keelatud omaenda ilmseid eksimusi parandada ja muuta juurdepääsupiirangu aluseid nii, et need vastaksid paremini teabe sisule. Vastasel juhul tekiks võimalus juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulekuks, mille tulemusel võivad kahjustada saada erinevad huvid, mida seadusandja on soovinud AvTS § 35 kehtestades kaitsta.

Antud juhul ei muutu teabenõudja jaoks teabenõude menetlemise tulemus, sest teave jääb talle kättesaadavaks samas mahus.

/allkirjastatud digitaalselt/

Merit Valgjärv