



VAIDEOTSUS

avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/14/2094

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspeksiooni juhtivinspektor Merit Valgjärvi
Otsuse tegemise aeg ja koht	02.02.2015, Tallinn
Vaide esitamise aeg	23.12.2014
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 esialgset vastust teabenõudele sh ei tagaks juurdepääsu soovitavale teabele suuremas mahus;
- 2) teha Välisministeeriumile ettekirjutus hinnata täiendavalt Andmekaitse Inspeksioonile edastatud memo 08.09.2014 „Informatsioon Euroopa Liidu Nõukogu otsuse ja määruse kohta, millega muudetakse Euroopa Liidu Nõukogu otsust 2014/512/ÜVJP ja Euroopa Liidu Nõukogu määrust (EL) 833/2014, mis käsitlevad piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas” punktides 1-5 sisalduvat teavet ja väljastada sellest teabest see osa, millele ei laiene juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel.

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Väike-Ameerika 19 / 10129 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee

Registrikood 70004235

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:

04.11. 2014. a esitas Joseph Hage Aaronson LLP Välisministeeriumile teabenõude, milles soovis Välisministeeriumil olemasolevat teavet seoses:

1.1 Euroopa Nõukogu otsusega 2014/659/ÜVJP

1.2 Euroopa Nõukogu määrusega (EU) 960/2014 .

27.11.2014 vastas Välisministeerium teabenõudele, keeldudes teabenõude täitmisest.

23.12.2014 esitas Joseph Hage Aaronson LLP vaide, milles olid puudused kõrvaldatud.

VAIDE ESITAJA PÕHJENDUSED:

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 riigijärevalveks 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 järelevalve-organiga poole või kaebusega halduskohtusse.

3. 04. novembri 2014. a kirjas esitasime teabenõude (teabenõue) ministeeriumi valduses oleva teabe kohta senses eespool toodud otsuse ja määrusega, millega muudetakse Euroopa Nõukogu otsust 2014/512/UVJP ja Euroopa Nõukogu maarust (EL) 833/2014, mõlemad 31. juulist 2014.a, mis käsitlevad piiravaid meetmeid senses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. Selle kirja kolmandas lõigus oli soovitud informatsioon üksikasjalikumalt täpsustatud.

4. 12. novembril 2014. a saadetud e-kirjas pikendas ministeerium oma vastamise tahtaega 26.novembrini 2014. a. Ministeerium vastas meie teabenõudele 27. novembril 2014. a, keeldudes lubamast juurdepääsu dokumentidele Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EU) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 5 alusel. Ministeerium teatas, et olles konsulteerinud Eli asjaomaste organitega, on ilmne, et JSK on esitanud sarnaseid teabenõudeid, millele need organid vastavad. Lisaks teatas ministeerium, et ei saa anda lisateavet, viidates eelkõige teabenõude sellele osale, milles käsitleti JSK kliendi loetelu. Viimaseks mainis ministeerium seaduse paragrahvi 35 lõike 1 punkti 3, mille kohaselt ei ole teave üldsusele kättesaadav.

Andmekaitse Inspeksiooni poolse järelevalve teostamise nõude alus:

5. Meie avaldus AKI-le riigijärelevalve algatamiseks on tehtud järgmistel alustel.

Väike-Ameerika 19 / 10129 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee

Registrikood 70004235

5.1. *Ministeerium ei ole täitnud oma seadusjärgset kohustust kaaluda meie 4. novembri 2014. aasta teabenõuet sisuliselt ja meile vastata.*

5.2. *Pole usutav, et ministeeriumil ei ole lisateavet, ning ministeerium ei saa oma kohustuste täitmisest korvale hoiduda, andes asja ELi institutsioonide lahendada.*

6. *Esiteks ei ole ministeerium näidanud, milline on tema valduses olev teave, mis on hõlmatud meie teabenõudega. Otsuses lihtsalt sedastatakse, et palutavat teavet hõlmab määruse nr 1049/2001 artikkel 5, jättes täpsustamata dokumendid ja tuvastamata, et need kuuluvad määruse artikli 5 kohaldamisalasse. Kuna ministeerium ei tuvastanud nõuetekohaselt meie teabenõudes hõlmatud teavet, siis ei tõendanud ta, et artikkel 5 käsitleb tema valduses olevat teavet.*

7. *Tõstame esile, et palusime konkreetselt ära kirju kõikidest asjakohastest aruannetest, protokollidest, arvamustest, esildistest, analüüsidesist ja nõuannetest, mis on seotud konkreetsete küsimustega meie teabenõude punktides 3.1-3.12. See hõlmab dokumente, mille ministeerium on väljastanud, saatnud või koostanud seoses nende küsimustega ja mis seega ei pärine ELi institutsioonidest. Seega ei kuulu need määruse (EU) nr 1049/2001 artikli 5 kohaldamisalasse. Meie arvamuse järgi on väga tõenäoline, et ministeeriumil on meie teabenõude kolmandas lõigus kirjeldatud asjus veel teavet, mis kuulub seaduse kolmanda paragrahvi kohaselt avaliku teabe alla senses avalike kohustuste täitmisega.*

8. *Lisaks ei ole ministeerium esitanud ühtegi kohaldatavat erandit, mille alusel avalikku teavet ei peaks seaduse kohaselt avaldama. Asjaolud, mille puhul teabe valdaja võib keelduda teabenõude rahuldamisest, on rangelt seadusega sätestatud, eriti 5. peatükis, mis sätestab tegutsemise „piiratud juurdepääsuga teabe“ puhul. Ministeerium viitab oma keeldumises paragrahvi 35 lõike 1 punktile 3, milles sätestatakse, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks sellise teabe, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist. Vastavalt seaduse paragrahville 23 teeb teabevaldaja teabenõude täitmisest keeldumise koos põhjendusega teabenõudjale teatavaks. Ministeerium ei saa kohaldada paragrahvi 35 lõike 1 punkti 3 erandit ega tegelikult ühtegi erandit ilma, et täpsustaks tema valduses olevaid dokumente, sest vastasel juhul ei ole keeldumist nõuetekohaselt põhjendatud.*

9. *Teiseks ei tähenda asjaolu, et oleme sarnaseid teabenõudeid saatnud ELi institutsioonidele, et ministeerium võiks asja edasi anda nendele institutsioonidele, hoidudes seega kõrvale oma seadusjärgsete kohustuste täitmisest. Otsustusprotsessis selle üle, kas Eesti peaks toetama piiravate meetmete kasutusele võtmist seoses täiesti avaliku küsimusega, nimelt kolmanda riigi, st Venemaa tegevusega, on ministeerium kindlasti läbi töötanud ja koostanud terve rea dokumente. Ministeerium peaks avaldama, millist informatsiooni ta valdab, ja esitama põhjused, miks see informatsioon kuulub või ei kuulu avaliku teabe alla.*

VAIDE ESITAJA NÕUE

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

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Välisministeerium tuvastas Joseph Hage Aaronson LLP (edaspidi teabenõudja) teabenõudele vastamise käigus Välisministeeriumi koostatud 17 dokumenti, mis sisaldasid teabenõudes esitatud kriteeriumitele vastavat informatsiooni. Nimetatud dokumentidest ei sisaldanud ükski dokument informatsiooni, mille avaldamine oleks aga olnud võimalik tulenevalt avaliku teabe seadusest.

Samuti tuvastas Välisministeerium teabenõudele vastamise käigus, et enamik teabenõudja Väike-Ameerika 19 / 10129 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee

ERAELU KAITSE JA RIIGI LÄBIPAISTVUSE EEST

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. Nende konsultatsioonide tulemusena jõudis välisministeerium järeldusele, et kuna teabenõudja on pöördunud teabenõudega ka Euroopa Liidu Nõukogu sekretariaadi poole, vastab Euroopa Liidu institutsioonide dokumentide osas teabenõudjale Euroopa Liidu Nõukogu sekretariaat, kes on kõige pädevam hindama kas teabenõudes küsitud informatsiooni võib avalikustada.

Enamik Välisministeeriumis koostatud dokumentidest, mis sisaldavad teabenõudes kirjeldatud kriteeriumitele vastavat informatsiooni, on memod, arvamused ja nõuanded, mida ei olnud võimalik avaldada tulenevalt avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 3 või oli neile kehtestatud juurdepääsupiirang sama seaduse § 35 lg 1 p 3 alusel, põhjusel, et nendes sisalduva informatsiooni avaldamine kahjustaks oluliselt riigi välissuhtlust.

Välisministeerium hindas ka põhjalikult küsimust, kas dokumentidest on võimalik väljastada juurdepääsupiiranguta osasid ja veendus, et antud juhul ei ole see võimalik, sest dokumendid ei sisalda Välisministeeriumi hinnangul juurdepääsupiiranguta osi, samuti kaoks dokumendi üksikute osade väljastamisel ülevaade dokumentide sisust.

Analüüsinud põhjalikult teabenõudes küsitud informatsiooni, ei pidanud Välisministeerium võimalikuks seda väljastada.

Teabenõudja teabenõue on Välisministeeriumis registreeritud 5. novembril 2014. Tulenevalt avaliku teabe seaduse § 18 lg 3 arvestatakse teabenõude menetluse tähtaegu alates teabenõude registreerimisele järgnevast tööpäevast. Avaliku teabe seaduse § 19 kohaselt, teavitab teabevaldaja teabenõudele vastamise tähtaja pikendamisest koos põhjendustega teabenõudjat viie tööpäeva jooksul. Välisministeerium saatis teabenõudele vastamise tähtaja pikendamise kirja teabenõudjale 12. novembril 2015 (kiri nr 4-4/7333-1), mis on 5 tööpäeva jooksul alates teabenõude registreerimist.

Arvestades teabe iseloomu, ei väljastanud Välisministeerium teabenõudjale teabenõude alusel tuvastatud 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 teabenõudes küsitud informatsiooni sisaldavad dokumendid väljastamata, kuna nimetatud informatsioonile oli kehtestatud juurdepääsupiirang ja teabenõudjal ei olnud taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

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 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 (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm). Tulenevalt sellest ei olnud võimalik

Väike-Ameerika 19 / 10129 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee

Registrikood 70004235

ERAELU KAITSE JA RIIGI LÄBIPAISTVUSE EEST

edastada teabenõudjale asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud kirju ja memosid, mis vastasid teabenõudes kirjeldatud kriteeriumitele, kuid sisaldasid arvamusi või nõuandeid rahvusvaheliselt tundlikes küsimustes ning olid mõeldud vaid välisministeeriumi ning teiste ministeeriumite ja ametiasutuste ametnikele, nende tööülesannete täitmiseks.

Välisministeerium edastab Andmekaitse Inspeksioonile koopiad eespool viidatud 17 dokumendist.

Oleme seisukohal, et tulenevalt dokumentide sisust, kehtib juurdepääsupiirang juurdelisatud dokumentidele kogu ulatuses ning dokumentide osade avalikustamise puhul kaoks ülevaade dokumentide sisust.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Teabenõude täitmine

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.

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. Vastavalt AvTS § 23 lg 3 peab teabenõude täitmisest keeldumine olema põhjendatud. Seega tuleb keeldumises selgitada, millised on juurdepääspiirangu 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 piiranguga teavet (vt ka Riigikohtu 23.10.2003. a otsust nr 3-3-1-57-03, RT III 2003). Samas ei ole teabevaldajal võimalik prognoosida, kui detailne peab olema teabenõude täitmisest keeldumise põhjendus selleks, et teabenõudjale oleks keeldumine arusaadav. Täiendavate selgituste saamiseks on teabenõudjal alati võimalik teabenõudja poole pöörduda.

Välisministeerium on hinnanud teabenõudes soovitud teavet ning dokumentide väljastamisest 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.

Märgime, et Andmekaitse Inspeksioon nõustub siinkohal teabenõudja arusaamaga, et teabevaldaja peab antud juhul suutma ise otsustada, millised enda valduses olevad dokumendid ta väljastab/ei väljasta juhul, kui teabenõuet ei edastata Euroopa Liidu asjaomasele institutsioonile. Konsulteerimise tulemusel saadud teave saab olla sel juhul vaid lisaargument, millele toetuda teabe mitteväljastamisel. Antud juhul saab vaide esitaja teabe selle kohta, kui palju on dokumente, mida 04.11.2014 teabenõudele vastates ei väljastatud

Väike-Ameerika 19 / 10129 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee

Registrikood 70004235

käesolevast vaideotsusest.

Andmekaitse Inspeksioon ei ole nõus teabenõudja väitega, et antud juhul Euroopa Parlamendi ja nõukogu (EÜ) määrus nr 1049/2001 üldse ei kohaldu, sest Euroopa Liidu töögruppides koostatud memod (mis teabevaldaja hinnangul sisaldavad teabenõudja poolt soovitud teavet) kajastavad teavet, mida töögruppides erinevate seisukohtade väljatöötamiseks arutatakse ja juhul, kui osalevad liikmesriigid selle teabe valikuta avalikustaks, kaoks ka määruse mõte, sest sel juhul oleks teave, mille kaitsmiseks määrus on vastu võetud igapähele kättesaadav. Seega käitus teabevaldaja Euroopa Liidu asjaomaste institutsioonidega konsulteerides õigesti.

2.Juurdepääsupiirangute vastavus teabe sisule.

Välisministeerium on selgitanud, et teabenõudjale 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.

Andmekaitse Inspeksioon on vaide menetlemise käigus tutvunud Välisministeeriumi valduses olevate teabenõudes soovitud dokumentidega (kokku 17). Kõigile dokumentidele on juurdepääsupiirangu alusena märgitud AvTS § 35 lg 1 p 3 ja asjakohastel juhtudel ka AvTS § 35 lg 2 p 3. Andmekaitse Inspeksiooni hinnangul vastavad juurdepääsupiirangu alused teabe sisule. Samuti hindas Andmekaitse Inspeksioon küsimust, kas dokumentidest on võimalik väljastada juurdepääsupiiranguta osasid ja veendus, et antud juhul ei ole see enamuse dokumentide (kokku 16) puhul võimalik, sest dokumentidest juurdepääsupiiranguta osa väljastamisel kaob ülevaade dokumentide sisust.

Seoses ühe dokumendiga on Andmekaitse Inspeksioonil tekkinud kahtlus, kas kogu dokumendi sisu saab olla juurdepääsupiiranguga AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel, sest memo kuupäevaga 08.09.2014 „Informatsioon Euroopa Liidu Nõukogu otsuse ja määruse kohta, millega muudetakse Euroopa Liidu Nõukogu otsust 2014/512/ÜVJP ja Euroopa Liidu Nõukogu määrust (EL) 833/2014, mis käsitlevad piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas” sisaldab punktides 1-5 osasid, mis on avalikult taasesitatud avalikes dokumentides. Tulenevalt eeltoodust peab teabevaldaja märgitud dokumendi punkte 1-5 täiendavalt hindama ning väljastama teabe, millele juurdepääsupiirang ei laiene.

/allkirjastatud digitaalselt/

Merit Valgjärv