



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS**  
**ja**  
**ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**  
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/20/938

<b>Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija</b>	Andmekaitse Inspeksiooni peainspektor Elve Adamson
<b>Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht</b>	22.04.2020 Tallinnas
<b>Vaide esitamise aeg</b>	12.03.2020 (registreeritud inspeksioonis 13.03.2020)
<b>Teabevaldaja</b>	Lennuamet aadress: Lõõtsa 5, Ülemiste City, 11415 Tallinn e-posti aadress: <a href="mailto:ecaa@ecaa.ee">ecaa@ecaa.ee</a>
<b>Teabevaldaja vastutava isik</b>	peadirektor
<b>Vaide esitaja (teabenõudja)</b>	Eraisik e-posti aadress: <a href="mailto:xxxxx.xxxx@gmail.com">xxxxx.xxxx@gmail.com</a>

**RESOLUTSIOON:**

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 1 ja 3, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punktide 2 ja 4 ning Vabariigi Valitsuse seaduse § 75<sup>1</sup> lõike 3 alusel

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:  
Edastada teabenõudjale teabenõudes soovitud väärtetoimikus sisalduvad dokumendid ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet või keelduda teabenõude täitmisest, kui selleks on seadust tulenev alus. Sellisel juhul tuleb viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist;
- 3) jätta vaie rahuldamata väärtemenetluses tehtud otsuse väljastamata jätmise osas, kuna menetluse käigus on Lennuamet vaide esitajale küsitud otsuse/lahendi edastanud
- 4) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 4. mai 2020

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

## **VAIDLUSTAMISVIIDE:**

**Vaide esitaja** saab 30 päeva jooksul pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse üksnes vaideotsuse (ülaltoodud punkt 3) rahuldamata jäänud osas. Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspeksiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

**Teabevaldaja** saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspeksiooni peadirektorile või Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras.

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

## **HOIATUS:**

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

## **FAKTILISED ASJAOLUD:**

1. 29.02.2020 edastas vaide esitaja Lennuametile teabenõude, milles palus edastada D.C. vääртеotoimiku ja menetluse lõpplahendi, milles Lennuamet karistas isikut 320 eurose trahviga lennundusreeglite rikkumise eest. Vaide esitaja palus väljastada teabe ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid.

2. 09.03.2020 keeldus Lennuamet teabenõude täitmisest järgmise põhjendusega: „*Vastuseks Teie teabenõudele teatame, et vääртеomenetluses kohtuvälise menetluse andmete avaldamine toimub kooskõlas vääртеomenetluse seadustiku §-ga 62. Seejuures ei laiene andmete avaldamise õigus vääртеoasja toimikule.*

*Ühtlasi anname teada, et Teil on võimalik tutvuda kõnealuse vääртеomenetluse otsusega Lennuametis. Oma soovist tulla otsusega tutvuma palume teavitada Lennuametit aadressil [liina.kalm@ecaa.ee](mailto:liina.kalm@ecaa.ee).”*

3. Vaide esitaja leidis, et Lennuamet on keeldunud õigusvastaselt teabenõude täitmisest ning esitas Lennuameti tegevuse peale teabenõude täitmata jätmise osas vaide.

## **VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:**

### **(I) ASJAOLUD**

1. *Eesti Vabariigi põhiseaduse § 46 järgi on igapähe õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja ametiisikute poole. Pöördusin 29.02.2020 (lisa nr 1) elektronposti teel aadressil [ecaa@ecaa.ee](mailto:ecaa@ecaa.ee) Lennuameti (registrikood 70000800; aadress Lõõtsa tn 5, 10143, Tallinna linn) ametiisikute poole kirjaga, et massiteabevahendites, konkreetselt arvutivõrgus aadressil [geenius.ee](http://geenius.ee) avaldati 2019. aasta juulis artikkel<sup>1</sup> sellest, et Lennuamet karistas isikut D. C. 320-eurose trahviga lennundusreeglite rikkumise eest.*

2. *Palusin mulle saata selle vääртеoasja toimiku ja kohtuvälise menetleja lõpplahendi, kui viimane ei ole toimiku lahutamatuks osaks.*

3. *Palusin tagada juurdepääsu vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti.*

<sup>1</sup> link: <https://digi.geenius.ee/rubriik/uudis/lennuamet-laulupeo-ajal-lendas-droon-inimeste-kohal-3-minutit-korgus-ulatus-340-meetrini/>

4. Teabe andmise aluseks palusin lugeda Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) preambula esimese, kolmanda ja neljanda osalause, PS §-id 1, 3, 9, 10, 11, 13, 14, 19, 44, 46, 51 ja 54 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 10. artikli.

5. 09.03.2020 vastas kirjaga nr 2-6/20/842-2 (lisa nr 2) minu 29.02.2020 (neil ekslikult 03.03.2020) pöördumisele Lennuameti peadirektor Rait Kalda, lisaks viisakusvormelitele, järgmist: "Vastuseks Teie teabenõudele teatame, et väärteomenetluses kohtuvälise menetluse andmete avaldamine toimub kooskõlas väärteomenetluse seadustiku §-ga 62. Seejuures ei laiene andmete avaldamise õigus väärteoasja toimikule.

Ühtlasi anname teada, et Teil on võimalik tutvuda kõnealuse väärteomenetluse otsusega Lennuametis. Oma soovist tulla otsusega tutvuma palume teavitada Lennuametit aadressil liina.kalm@ecaa.ee."

## (II) VAIDE PÕHISTUS

6. "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 kohtuotsus ega toimu kohtumenetlus. HMS § 76 lg 2 p 4 järgi märgitakse vaides põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi.

### Preambula

#### (I)

7. 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 ja da mihi factum, dabo tibi ius printsipiid, kui soovite). 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.

8. Kaebaja võib veel täiendavalt selgitada, et ka "Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes" lk 163 on märgitud, et on loobunud 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 osutada 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 igakülge hindamise[,] sõltumata menetlusosaliste seisukohtadest, mistõttu ei saaks kohus nagunii piirduda kaebuse läbivaatamisega üksnes kaebaja õiguslike põhjendustega. Kaebajal on siiski õigus esitada soovi korral kohtule ka õiguslike argumente.

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

10. 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.

11. 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 igaiüks 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.

12. 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)

13. 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 "kuivõrd põhiseadus on absoluutselt kohustavaks juhiseks igale Eesti kodanikule ja selle eeskiri on käesoleval juhul nii waieldamatult selge, et ühelgi seaduse tõlgendamise reegleid ega loogikat austawal inimesel ei saa tekkida kahtlusi ega kaksipidi arvamist, siis ei saa mina keelduda täitmast seda kohustust, mis minu pääle langenud on".

14. 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 hankimine.

15. Teabe avalikustamine võimaldab kodanikel osaleda rohkem otsustamisprotsessis, tagab juhtorganitele suurema legitiimsuse, tulemuslikkuse ning 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 (RKPJKo) 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 (RKPJKo 21.12.1994 kaasuses III-4/A-11/94). Demokraatia on rahva valitsus rahva üle 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.*

**16.** *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 igal inimesel 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.*

**17.** *Täiendavalt annab õiguse informatsioonile ka "Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni" (EIÕK) artikkel 10, mis käsitleb 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 vaidlus 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](http://www.coe.ee) ja [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) ja [www.oiguskantsler.ee](http://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.*

**18.** *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 neist 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).*

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

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

**21.** *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.*

**22.** *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*

halduskollegium 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 selgitustaothusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus, kriminaalmenetluse seadustik (§ 195, § 198), väärteomenetluse seadustik (§ 59 lg 2), halduskohtumenetluse seadustik (§ 89 lg 2) jne).

### **AKI-lt oodatav põhiseaduspärasuse kontroll**

#### **(I)**

23. HMS § 72 lg 1 p 3 järgi võib vaidemenetluse korras muu hulgas nõuda ettekirjutuse tegemist asja uueks otsustamiseks või toimingute sooritamiseks. Halduskohtumenetluses on kohustamis-nõude rahuldamise eelduseks haldusakti või toimingute õigusvastatus (RKHK 3-3-1-39-13 p 10; 3-17-2610/32 p 13.2). 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 teostada üksnes PS ja seaduse alusel, st õiguspäraselt (põhiseaduse kommenteeritud 2017. aasta väljaanne, paragrahv 15, kommentaar 64).

#### **(II)**

24. 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).

25. 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 sama säte viimast selgesõnaliselt ei nõua, siis puudub igasugune mõistlik põhjendus, miks ei peaks seda siiski praegu tegema.

26. Igasuguse riigivõimu akti ammendav põhjendus on oluline nii edasikaebeõiguse tagamiseks, õigusrahu seisukohalt, juriidiliste teadmisteta poolte veenmiseks kui ka õigusemõistmise 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. Näiteks märgib Riigikohus (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.

27. 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."

28. Kuigi konkreetsest kohtulahendist 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 nähtavasti juhendus 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).

(III)

29. Teabevaldaja on omaenese otsust põhjendanud äärmiselt minimaalselt. See tähendab, ta on jätnud viitamata kohtupraktikale, õiguskirjandusele ja mitmetele õigusaktidele, mis olid selle haldusasja lahendamisel asjassepuutuvad.

30. Teabevaldaja väidab, et kohtuvälise menetluse andmeid tohib avaldada kooskõlas vääртеomenetluse seadustiku (VTMS) §-ga 62 ning et toimikuga tutvuda pole võimalik. Vaid üksnes otsuse sisuga on võimalik tutvuda ainult Lennuameti ruumides. VTMS-is on kirjas järgnev:

31. § 62. Kohtuvälise menetluse andmete avaldamine

(1) Kohtuvälise menetluse kohta võib vääртеomenetluse, avalikkuse või andmesubjekti huvides andmeid avaldada enne otsuse tegemist üksnes juhul, kui sellega ei kahjustata ülemäära vääртеomenetlust, riigi huve või ärisaladust, samuti andmesubjekti ega kolmandate isikute õigusi, eriti eriliiki isikuandmete avaldamise puhul.

(2) Kohtuvälises menetluses tehtud otsuse avaldamine on pärast otsuse tegemist lubatud kriminaalmenetluse seadustiku § 408<sup>1</sup> lõigetes 2 ja 3 ette nähtud tingimustel, arvestades kohtuvälise menetluse erisusi.

(3) Vääртеo tõttu vahetult varalist kahju saanud isikul ja tema esindajal on õigus tutvuda vääртеoasjas tehtud lahendiga.

32. Lõige 1 kehtib üksnes enne otsuse tegemist. Lausung "/---/" võib vääртеomenetluse, avalikkuse või andmesubjekti huvides andmeid avaldada enne otsuse tegemist üksnes juhul /--/" ei tähenda, et pärast otsuse tegemist ei või midagi avaldada. Ka viitab sätestatu, et pärast otsuse tegemist lõige ei kehti. Äärmisel juhul pikeneb see aeg kaebemenetluse võrra (vt analoogiat kriminaalmenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne (2011), lk 526, paragrahv 214, kommentaar 11.1). Lõige 2 sätestab reeglid üksnes otsuse, aga mitte toimiku kohta. Lõige 3 ei ole praegusel juhul üldse asjassepuutuv, ka ei piira ta mingil viisil teabenõudja õiguseid.

33. Riigikohtu järjepideva praktika järgi (3-1-1-116-04, 3-3-1-84-15, 3-3-1-58-16, 3-16-11) ei reguleeri kriminaalmenetluse seadustik (ega ka enne seda kehtinud kriminaalmenetluse koodeks, vt 3-3-1-25-03 p 12), erinevalt halduskohtumenetluse seadustikust või tsiviilkohtumenetluse seadustikust, pärast kriminaalmenetluse lõppu kuigivõrd kriminaaltoimikuga tutvumist.

34. VTMS § 2 pääle, kui vääртеomenetluse seadustikus ei ole sätestatud teisiti, kohaldatakse vääртеomenetluses kriminaalmenetluse sätteid, arvestades vääртеomenetluse erisusi. VTMS on pärast menetluse lõppu toimikuga tutvumise osas niisama napisõnaline, rääkimata siis mingisugustest erisustest.

35. Seega mingit imperatiivset, selgesõnalist absoluutset keeldu VTMSist menetlusvälisele isikule toimiku tutvustamisel ei näi olevat. Järelikult tuleb asja lahendamisel juhinduda teistest õigusaktidest, nt avaliku teabe seadus, isikuandmete kaitse seadus, karistusregistri seadus, nagu märkis Riigikohus kriminaalasjadesse puutuvalt.

36. Teabevaldaja täidab teabenõude teabenõudja poolt soovitud viisil (AVTS § 17 lg 1). Teabenõudja taotlus on sisuliselt tõlgendatav selliselt, et ta soovib küsitud dokumentidest digitaalseid koopiaid. Teabevaldaja ei ole viidanud, et tal on seaduslik õigus soovitud viisil teabenõude täitmisest keelduda (AVTS § 17 lg 2, § 23 lg 1, 2). Kaebajale jääb arusaamatuks, et kui dokumentidega tohib tutvuda teabevaldaja juures, siis miks ei saa neid edastada digitaalselt? Kui teave on algusest lõpuni juurdepääsupiiranguga, siis ei saaks viimastega tutvuda ju ka Lennuametis? Või mis mõte sellisel piirangul oleks?

37. Kaebaja juhib tähelepanu veel sellelegi aspektile, et ta palus tagada juurdepääsu vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti. Hea halduse tavast lähtudes pidanuksid Lennuameti teenistujad muidugi ise sellise võimaluse välja pakkuma. Täiendavalt märgin, et teabenõude täitmisest ei saa keelduda ainuüksi põhjusel, et küsitud dokument või teave sisaldab muu hulgas piiranguga teavet (Riigikohtu 23.10.2003 otsus nr 3-3-1-57-03, p 20). Sellisel juhul tagatakse juurdepääs vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsu-piirangud ei kehti (AVTS § 38 lg 2).

38. Ideid, kuidas seda 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 eriprokuröri Robert S. Muelleri raporti<sup>2</sup> küsimuses, kas ja kuidas Venemaa sekkus 2016. aasta USA presidendi valimistesse. Juurdepääsupiiranguga teave on mustade kastidega kinni kaetud.

### (III) TAOTLUS

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

40. Kuivõrd avaldaja hinnangul on teabevaldaja teabenõudja õiguseid rikkunud, mistõttu palun Andmekaitse Inspeksioonile antud õigustega kontrollida teabevaldaja tegevust pöördumisele vastamisel ja õigusvastasuse ilmnemisel tunnistada Lennuameti toiming põhiseadusega vastuolus olevaks ning kohustada teabevaldajat kaebaja 29.02.2020 teabenõuet uuesti läbi vaatama või kaalutlusõiguse puudumisel teavet täies ulatuses väljastama.

### TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Vastuseks Andmekaitse Inpektsiooni 25. märtsi 2020 päringus esitatud küsimustele teatame Teile järgmist:

1. Lennuamet jääb endiselt seisukohale, et kehtiv väärteomenetluse seadustik (VTMS) ei võimalda anda juurdepääsu väärteoasja toimikule.

Leiame, et siin tuleb eristada juurdepääsu võimaldamist väärteootsusele ja väärteotoimikule.

---

<sup>2</sup> Raportist on kaks erinevat viisil tsenseeritud versiooni

1) [https://www.justice.gov/storage/report\\_volume1.pdf](https://www.justice.gov/storage/report_volume1.pdf) (25 MB) on märgitud Freedom of Information Acti (FOIA) erandid spetsiifilise tähistusega, millele seletused on vist 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).



*Nagu oleme vastuses teabenõudjale märkinud, toimub vääртеootsuse avaldamine kooskõlas VTMS § 62 lõikega 2.*

*Siinkohal on oluline märkida, et küsimuse vääртеoasja toimiku avaldamise kohta tõstatas õiguskantsler 2019. a mais.<sup>3</sup> Ta leidis, et kehtiv VTMS on vastuolus põhiseadusega, kuna see ei sisalda regulatsiooni, mis võimaldaks vääртеo tõttu kahju saanud isikul tutvuda tema õiguste kaitseks vajaliku vääртеomenetluses kogutud teabega. Õiguskantsleri pöördumist arutati 11. juunil 2019 ka Riigikogu istungil.<sup>4</sup> Arutelu käigus viidati Justiitsministeeriumi seisukohale muuta VTMS-i selliselt, et võimaldada kannatanul vääртеotoimikuga tutvuda pärast vääртеo lahendamist. Õiguskantsleri ettepanek leidis toetust ning Riigikogu õiguskomisjonile tehti ülesandeks algatada VTMS-i muutmine.<sup>5</sup>*

*Seega pidasid nii õiguskantsler kui Riigikogu probleemiks asjaolu, et kehtiv VTMS ei võimalda vääртеo tõttu kannatanul tutvuda vääртеotoimiku teabega ning seeläbi kaitsta oma õigusi. Sellest tulenevalt ei ole meie hinnangul võimalik VTMS-i tõlgendada selliselt, nagu peaks teabeandja võimaldama tutvuda vääртеotoimikuga isikule, kes pole ei kannatanu ega ole ka muul viisil vääртеomenetlusega seotud. Lennuameti poole teabenõudega pöördunud Erasik ei ole aga vääртеo tõttu kannatanu.*

*2. Lennuameti üldine praktika on, et tehtud vääртеootsustega on võimalik tutvuda kohapeal Lennuameti ruumides. Teabenõude esitajal oli võimalik valida otsuse tutvumiseks endale sobivaim aeg ning Lennuametit sellest eelnevalt teavitada.*

*Samas mõistame, arvestades ka praegu kehtivat eriolukorda, et kohapeal otsusega tutvumine on hetkel oluliselt raskendatud. Võimaldamaks teabenõude esitajale otsusega siiski tutvuda, saatsime selle Erasikule 3. aprillil 2020 elektrooniliselt. Lennuameti vastus Erasikule on lisatud käesolevale kirjale.*

## **ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:**

### **Avalik teave**

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. Kuna vääртеomenetlust saavad läbi viia ainult asutused, kellel tuleneb selline õigus seadusest, siis on vääртеomenetluse läbiviimise puhul tegemist seadusest tuleneva avaliku ülesande täitmisega ning vääртеomenetluses loodud ja saadud teave on saadud/loodud avalikke ülesandeid täites. Ehk siis vääртеomenetluses loodud ja saadud teabe puhul on tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse mõistes. Tulenevalt AvTS § 3 lg-st 2 saab sellisele teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud alustel. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS § 35 ja valdkondade eriseadustes.

AvTS § 2 lg 2 punktist 4 tulenevalt ei kohaldata avaliku teabe seadust teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osas, juhul kui need on eriseaduses või välislepingus sätestatud teisti.

### **Juurdepääs vääртеomenetluse andmetele (toimikule)**

Vääртеomenetluse seadustiku § 62 lõike 1 sätestab, millisel juhul võib kohtuvälises menetluses

<sup>3</sup> [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Ettepanek%20viiia%20v%C3%A4%C3%A4rteomenetluse%20e adustik%20p%C3%B5hiseadusega%20koosk%C3%B5lla.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Ettepanek%20viiia%20v%C3%A4%C3%A4rteomenetluse%20e adustik%20p%C3%B5hiseadusega%20koosk%C3%B5lla.pdf)

<sup>4</sup> <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201906111000>

<sup>5</sup> Tänaise päeva seisuga (03.04.2020) ei ole kõnealune ettepanek VTMS-i muutmiseks jõudnud eelnõuna Riigikogu menetlusse

(väärteomenetluse) kogutud andmeid avaldada enne otsuse tegemist. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kohtuvälises menetluses tehtud otsuse avaldamine on pärast otsuse tegemist lubatud kriminaalmenetluse seadustiku § 408<sup>1</sup> lõigetes 2 ja 3 ette nähtud tingimustel, arvestades kohtuvälise menetluse erisusi.

Seaduse seletuskirja kohaselt kohtuvälises menetluses tehtud otsuste avalikustamine toimub samasugustel tingimustel nagu kriminaalmenetluses tehtud otsuste avalikustamine (KrMS § 408 1 lg-d 2 ja 3), arvestades kohtuvälise menetluse erisusi. Kohtuvälises menetluses tehtud otsuse avaldamine ei tähenda aga otsuse avalikustamist internetis nagu on kohustuslik kohtuotsuste puhul. Avaldamine VTMS § 62 lg 2 puhul tähendab eelkõige võimalust ja luba vajalikus osas tehtud otsuse kohta andmete andmist massiteabevahenditele ning kolmandatele isikutele. Oluline on aga, et sealjuures ei avaldataks andmeid suuremas ulatuses, kui on ette nähtud KrMS § 408 1 lg-s 2 ja 3 kohtuotsuste avalikustamise puhul. Seega reguleerib väärteomenetluse seadustik väärteomenetluses kogutud teabele, sh ka toimikule juurdepääsu menetluse ajal ning kuni menetluses tehtud otsuse jõustumiseni ning menetluses tehtud jõustunud otsustele juurdepääsu võimaldamist.

Seega reguleerib väärteomenetluse seadustik sarnaselt kriminaalmenetluse seadustikuga dokumentidele juurdepääsu menetluse kestel ja kuni otsuse jõustumiseni. Väärteomenetluse seadustik ega ka kriminaalmenetluse seadustik ei reguleeri juurdepääsu toimikule peale menetluse lõppu ja otsuse jõustumist. Peale otsuse jõustumist reguleerib toimikule juurdepääsu avaliku teabe seadus samadel alustel kui ükskõik mis muule avalikule teabele. Ehk siis kui eriseadusest ei ole teabele juurdepääsu erikorda, siis tuleb lähtuda avaliku teabe seadusest.

Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et teabenõude korral tuleb juurdepääs võimaldada kogu toimikule. Toimikule juurdepääsu võimaldamisel tuleb hinnata toimikus sisalduvaid dokumente, kas ja mis ulatuses need sisaldavad piiranguga andmeid ning sellest tulenevalt otsustada kas ja mis ulatuses on võimalik toimikule juurdepääsu võimaldada. Siinkohal pean vajalikuks selgitada, et AvTS § 35 lg 1 p 1 alusel kehtestatud piirang kehtib väärteomenetluses kogutud teabele kogu ulatuses kuni menetluses tehtud otsuse jõustumiseni. Sellest erisused teeb väärteomenetluse seadustik, mis sätestab kellel, millal ja mis ulatuses on võimalik tutvuda enne otsuse jõustumist menetlusedokumentidega. Peale menetluse lõppu ja otsuse jõustumist langeb ära küll AvTS § 35 lg 1 p 1 alusel kehtestatud piirang kuid jäävad kehtima kõik muud piirangud (näiteks AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel kehtestatud piirang eraelu kaitseks).

Lennuamet on vastuses inspeksiooni järelepärimisele asunud seisukohale, et *kehtiv väärteomenetluse seadustik ei võimalda anda juurdepääsu väärteoasja toimikule* ning oma seisukoha kinnituseks on viidanud õiguskantsleri seisukohale. Nagu juba eelpool selgitasin, et kui menetlusseadustik (eriseadus) ei reguleeri peale menetluse lõpetamist toimikule juurdepääsu, siis tuleb teabele juurdepääsu võimaldamisel lähtuda üldseadust ehk siis avaliku teabe seadusest. Lennuameti poolt viidatud õiguskantsleri seisukoht ei puuduta teabenõude korras teabe küsimist, vaid puudutab kannatanuid, kes praeguse seaduse kohaselt ei ole menetlusosalised ja neil ei ole õigust/võimalust saada süüdlase kontakte ning tutvuda muude menetlusedokumentidega, mis on piiranguga, kuid mis on vajalikud kahjunõude esitamiseks. Ehk siis õiguskantsleri seisukoht puudutab ainult kannatanuid ning nendele juurdepääsu võimaldamist ka piiranguga andmetele nii nagu see on kriminaalmenetluse seadustikus. Seega on Lennuameti viide õiguskantsleri seisukohale antud juhul asjakohatu.

Seda, et kui menetlusseadustik ei reguleeri peale menetluse lõppu toimikule juurdepääsu ning lähtuda tuleb avaliku teabe seadusest, on korduvalt selgitanud ka kohtud. Nii näiteks on Riigikohus 16.04.2020 lahendis nr 1-19-8262/17 punktis 43 selgitanud järgmist: „*Kuna kriminaalmenetluse seadustikus pole erikorda kriminaal- ja kohtutoimikuga tutvumiseks pärast kriminaalmenetluse lõpetamist ja toimiku arhiivimist, tuleb tutvumisloa taotlused lahendada üldises korras selle seaduse alusel, millel toimikuga tutvuda sooviva isiku taotlus rajaneb.*

*Eeskätt võib õiguslik alus kriminaal- või kohtutoimikuga tutvumiseks tuleneda isikuandmete kaitse seadusest, avaliku teabe seadusest või arhiiviseadusest. Kõigi nende seaduste alusel esitatud tutvumisloa taotlusi menetletakse haldusmenetluse korras (isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 3; avaliku teabe seaduse (AvTS) § 1 lg 3 ja arhiiviseaduse (ArhS) § 1 lg 2)“. Kuigi eeltoodud seisukoht puudutab kohtutoimikut, siis on käesolev seisukoht kohaldatav ka vääртеotoimikutega tutvumise korral.*

### **Teabenõudele vastamine**

Kuna antud juhul on vaide esitaja esitanud teabenõude avaliku teabe seaduse alusel, siis tuleb teabe väljastamisel lähtuda avaliku teabe seaduses sätestatust, mitte vääртеomenetluse seadustikust, mis ei reguleeri peale menetluse lõppu ja otsuse jõustumist teabele juurdepääsu.

Lisaks eeltoodule tuleb tulenevalt AvTS §-st 17 täita teabenõue teabenõudaja poolt soovitud viisil. Juhud, millal teabevaldaja saab keelduda teabenõude täitmisest teabenõudja poolt soovitud viisil on ära toodud AvTS § 17 lg-s 2. Seega ei saa Lennuamet teabenõudja eest otsustada, mil viisil teabenõue täita. Kuna vaide esitaja on soovinud saada toimikust koopiat, siis oli Lennuametil kohustus toimik väljastada ulatuses, millele piirangud ei laienenud või keelduda teabenõude täitmisest, kui selleks oli õiguslik alus. Viimasel juhul tuleb viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist (AvTS § 23 lg 3). Seega, jättes soovitud teabe väljastamata ning viitamata ühelegi keeldumise alusele on Lennuamet rikkunud teabenõuetele vastamise korda.

Lähtudes asjaolust, et Lennuamet on vaide esitajale vääртеootsuse menetluse kestel siiski väljastanud, siis on Lennuamet menetluse kestel teabenõude osaliselt täitnud. Küll aga tuleb Lennuametil teabenõudja poolt soovitud vääртеotoimik üle vaadata ja väljastada teave/dokumendid ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid või keelduda dokumentide väljastamist, kui selleks on õiguslik alusel. Keeldumise korral tuleb viidata piirangu alusele ja põhjendada keeldumist.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Elve Adamson

peainspektor

peadirektori volitusel