

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Irja Koikson

RIIGI INFOTOIMINGUD *VERSUS* ISIKU ÕIGUS AULE JA HEALE NIMELE

Magistritöö

Juhendaja
Mag.iur Aaro Mõttus

Tartu
2023

SISSEJUHATUS	4
1 RIIGI INFOTOIMINGUD JA MÕJU PÕHIÕIGUSTELE	8
1.1 Riigi infotoimingud.....	8
1.2 Toimingute mõiste ja liigitus.....	8
1.3 Teavitamistoimingu mõiste	10
1.4 Teavitamistoimingute liigitus	11
1.5 Au ja hea nime riivavad toimingud.....	12
1.6 Riigi kohustus anda teavet	13
1.7 Näited teavitamistoimingute kohta.....	14
1.8 Teavitamistoimingute eristamine eraõiguslikust infotöötlemisest	15
2 AU JA HEA NIME TEOTAMINE JA PIIRITLEMINE ERAELU PUUTUMATUSE PÕHIÕIGUSEST	18
2.1 Au ja hea nime kaitse vastavalt PS §-le 17 – kas eraldiseisev põhiõigus?	18
2.2 Au ja hea nimi rahvusvahelises õiguses.....	20
2.3 Au ja hea nime teotamine kui absoluutne keeld	22
2.4 PS § 17 sisuline määratlus	23
2.4.1 Au ja hea nimi	23
2.4.2 Teotamine.....	24
2.5 Au ja hea nime kaitseala.....	25
2.6 Au ja hea nime kaitseala avanemine	26
2.7 Au ja hea nime riive.....	28
2.8 Au ja hea nime piiritlemine PS § 26	29
2.9 Millal on tegemist PS §-i 17 ja millisel juhul §-i 26 riivega.....	30
2.10 Au ja hea nime piiritlemine süütuse presumptsioonist (PS § 22 lg 1, 2).....	33
3 ÕIGUSLIKUD ALUSED	37
3.1 Üldised õiguslikud alused	38
3.2 Kriminaalmenetluses teabe avaldamise õiguslikud alused.....	39
3.3 Riikliku järelevalve üldmeede - teavitamine	44
3.4 Teavitamise õiguslikud alused julgeolekuseadusest	46

4 AU JA HEA NIME RIIVE PROPORTSIONAALSUS	52
4.1 Proportsionaalsus.....	52
4.2 Absoluutse keeluna sõnastatud põhiõiguse proportsionaalsus	56
4.3 Põhiõigus või põhiseaduslikku järku õigusväärtus vs au ja hea nimi.....	57
4.3.1 Au ja hea nime õiguspärasuse hindamine	59
KOKKUVÕTE	61
STATE INFORMATION OPERATIONS <i>versus</i> INDIVIDUAL RIGHT TO HONOR AND GOOD NAME. Summary	64
KASUTATUD KIRJANDUS	67
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	68
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	68
KASUTATUD MUUD ALLIKAD.....	70

SISSEJUHATUS

Teabe kättesaadavus infoühiskonnas mängib suurt rolli ühiskonnaelu kujundamisel. Selleks, et vajalik teave jõuaks kuulajaskonnani, teeb riik oma ülesannetest lähtuvalt erinevaid teabetoiminguid – teavitades mõnest ohust tsiviilelus või looduses, ohtlikust tootest või isikust või avaldatakse teavet sündmustest riigis ja muud ühiskonnaelu toimimiseks vajalikku teavet. Kahtlemata on riiklik avalik teave vajalik, sest see aitab elanikkonnal mõista riigitoimimise eesmärgi, otsuste tegemise eesmärgi, võimalikke lahendusi ja teisi kuulajaskonnale huvipakkuvaid teemasid.

Demokraatlikus ühiskonnas on riigi kohustus jagada oma eesmärgist lähtuvalt üldkättesaadavat teavet ja samamoodi on igaühel õigus saada üldlevitatavat teavet, mis tuleneb Eesti Vabariigi Põhiseaduse¹ (PS) §-st 44 lg 1. Riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse asutus avalikustab üldlevitatava teabe vabatahtlikult või seaduses sätestatud kohustusi täites ja teeb avaliku teabe kättesaadavaks individuaalselt kindlaksmääramata isikute ringile ehk avalikkusele². Seaduses ettenähtud teabe avaldamine on kohustuslik, kuid sellise toimingu tegemisega tuleb arvestada nii teabe sisu kui teabe saajate õigusi ja vabadusi. Nii on avaliku teabe seaduse (AvTS)³ §-s 28 lg 1 toodud loetelu, milline teave on kohustuslik avalikustada ja teabe avalikustamise viisid on toodud AvTS §-s 29. Lisaks peab teabe üldkasutatavaks tegemisel olema tagatud isiku eraelu puutumatus, autoriõiguste kaitse, riigi julgeoleku kaitse, ärisaladuse ja muu juurdepääsupiiranguga teabe kaitse (AvTS § 3¹ lg 3). Teabe avalikustamisel tuleb avaliku võimu asutusel kaaluda, kas avaldatud teave võib ohustada kellegi põhiväärtusi ja privaatsust. Avalik võim peab oma teavet edastama objektiivselt ja neutraalselt ning hoiduma kellegi survestamisest või häbimärgistamisest, kuna sellisel juhul võib tekkida põhjendamatut kahju. Samuti peab avaliku võimu poolt edastatav teave olema täpne, korrektne, ajakohane ning tasakaalus teabe subjekti põhiõigustega, sealhulgas eraelu puutumatus, au ja hea nimega⁴.

Vastukaaluna info avalikkuse põhimõttele on demokraatliku riigikorralduse üheks aluspõhimõtteks inimväärikus, mille osaks peetakse au ja head nime⁵. Eestis on au ja hea nimi

¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus – RT I, 27.04.2011, 2.

² Parrest, N., Vene, E. PõhiSK (2017) § 44/9 - Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2017; RKÜKo 3-3-1-5-09 p 21.

³ Avaliku teabe seadus – RT I, 06.08.2022, 20.

⁴ Parrest, N., Vene, E. PõhiSK (2017) § 44/14.

⁵ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/1; Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/4 - Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2020.

kaitstud Eesti Vabariigi Põhiseadusega ja tuleneb §-st 17 keelava korraldusena, et „kellegi au ega head nime ei tohi teotada“. Sätte sõnastusest ei tulene, millisel juhul võib nimetatud põhiõigust piirata, mistõttu on tegemist on seadusereservatsioonita põhiõigusega⁶. Riigikohtu hinnangul võib ilma reservatsioonita tagatud põhiõigust piirata ja õigustada üksnes põhiseaduse teiste normide alusel või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks⁷. Au ja hea nime kaitse tähtsus tuleneb ka teistest põhiõigustest. Otseselt on au ja hea nime kaitse tähtsus toodud PS §-s 45 lg 2, millest tuleneb piirklausel – sõna- ja väljendusvabadust võib piirata teiste isikute au ja hea nime kaitseks. Samuti põhiseaduse riigikaitse 10. peatükis on toodud §-s 130 lg 2 piirklausel – erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei tohi piirata õigusi ja vabadusi, sealhulgas ei tohi teotada kellegi au ega head nime. Lisaks tuuakse välja õiguskirjanduses, et au ja hea nime kaitset tuleb vaadelda sõltuvalt kontekstist seoses inimväärikuse printsiibi (PS § 10) või süütuse presumptsiooniga (PS § 22), õigusega eraelu puutumatusel (PS § 26), õigusega arvamuste ja veendumuste vabadusele (PS § 41), õigusega väljendusvabadusele (PS § 45) või ka õigusega kahju hüvitamisele (PS § 25)⁸. Samuti on alamalseisvates seadustes välja toodud au teotamise tähtsus, näiteks kriminaalmenetluse seadustiku⁹ (KrMS) §-i 9 lg 3 kohaselt peavad uurimisasutus, prokuratuur ja kohus menetlusosalist kohtlema tema au teotamata ja tema inimväärikust alandamata. KrMS §-i 64 lg 1 kohaselt kogutakse tõendeid viisil, mis ei riiva kogumises osaleja au ja väärikust, ei ohusta tema elu või tervist ega tekita põhjendamatult varalist kahju. KrMS §-i 126⁹ lg 5 kohaselt jäetakse prokuratuuri otsusel politseiagendi kasutamise fakt või politseiagendi isik salastatuks ka pärast jälitustoimingu lõpetamist, kui avalikustamine võib seada ohtu politseiagendi või tema lähikondsete elu, tervise, au või hea nime või vara või tema edasise tegutsemise politseiagendina. Korrakaitseaduse¹⁰ (KorS) §-i 9 teise lause kohaselt tuleb isikut riikliku järelevalve menetluses kohelda tema au teotamata ja inimväärikust alandamata. Seega ei ole au ja hea nime kaitse üksnes inimväärikuse üks osa, vaid seadusandja tõstab inimväärikuse kõrval esile ka au teotamise keelu. Eesti Vabariigi Põhiseadusest tulenevalt on au ja hea nime kaitse ette nähtud eraldiseiseva põhiõigusena, mille puhul tuleb avaliku võimu üksusel arvestada teabe avalikustamisega ning vältida kellegi au ja hea nime teotamist.

⁶ Seadusereservatsioonita on põhiõigus, mille puhul PS otsesõnu ei maini võimalust seda seadusega piirata – Kalmo, H., Kask, O. PõhiSK (2020) § 11/8.

⁷ RKHKo 3-3-1-20-07 p 14; RKÜKo 3-3-1-44-11 p 72.

⁸ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/2.

⁹ Kriminaalmenetluse seadustik – RT I, 11.03.2023, 23.

¹⁰ Korrakaitseadus – RT I, 14.03.2023, 28.

Põhiseaduse kommentaaridest tulenevalt peavad au ja hea nimi olema kaitstavad nii vertikaalselt (avaliku võimu rünnete eest ehk avaliku õiguse sfääris) kui ka horisontaalselt (kaasinimeste või eraõiguslike subjektide rünnete eest ehk eraõiguse sfääris)¹¹. Õiguskirjandusest tulenevalt käsitletakse PS §-s 17 väga kitsalt, peamiselt sõnavabaduse piirina ja lähtutakse eraõiguslikust vaatenurgast. Samas on põhiõiguste funktsiooniks ka kaitsta isikuid riigi omavolilise tegevuse vastu, kuid täpsem käsitlus selles osas puudub.

Kui avaliku võimu poolt avalikustatakse teave, mida isik enda kohta ise ei avaldaks ja otsustab ennast avaliku võimu tegevuse eest kaitsta, tekivad õiguslikud probleemid. Seeläbi tekivad küsimused, kas riiklik teabetoiming sekkub puudutatud isiku eraelu puutumatusse või au ja hea nime mõjualasse ja kas teabe avaldamisega kaasneb põhiõiguste riive. Kui aga leitakse, et sekkumine isiku põhiõigustesse on põhjendatud, siis tekib omakorda küsimus, millistel tingimustel võib riik au ja head nime riivata või on tegemist absoluutse põhiõigusega.

Magistritöös keskendutakse teavitamistoimingutele, olukorras, kus riik on avaldanud informatsiooni oma avalike ülesannete täitmisest ja informatsiooni avaldamine on riivanud isiku au ja head nime. Teavitustoimingutena käsitlen eelkõige informatsiooni töötlemisega seotud toiminguid – andmete avaldamine pressiteates, aastaraamatus, kodulehel ja sisekommunikatsiooni raames avaldatud väljaanne.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada au ja hea nime põhiõiguse sisu ja kas tegemist on eraldiseisva põhiõigusega. Magistritöö hüpoteesiks on, et au ja hea nimi on eraldiseisev põhiõigus, mida võidakse infooimingutega teatud tingimustel riivata ja muudel juhtudel on tegemist eraelu puutumatusse riivega. Seega püüan välja selgitada, millisel juhul riivatakse infooimingutega au ja hea nime teotamise keeldu ja millisel juhul eraelu puutumatus, samuti seda, kas on olemas seadusest tulenevad selged õiguslikud alused au ja hea nime riiveks ning kuidas hinnata au ja hea nime riive proportsionaalsust.

Au ja hea nime tähtsusele on avalikus õiguses suhteliselt vähe tähelepanu pööratud. Antud teemat ei ole varem avaliku õiguse vaatenurgast käsitletud. Põhiõiguse au ja hea nime temaatikat on käsitletud varasemates teadustöödes, kuid üksnes eraõiguse regulatsioonidest tulenevalt.

¹¹ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/11; Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/5.

Magistritöö koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis avatakse riigi infotoimingute mõiste, tuuakse välja toimingute liigitus ja põhiõigused, mida võidakse infotoimingutega riivata ning kuidas eristada riigi infotoiminguid eraõiguslikust infotöötlemisest. Esimeses peatükis toob autor välja, mida kujutavad endast riigi infotoimingud, milliseid infotoiminguid ja mis eesmärgil neid teeb avalik võim. Teises peatükis keskendutakse aule ja heale nimele kui eraldisseisvale põhiõigusele, püütakse välja selgitada au ja hea nime kaitseala ning piiritleda eraelu puutumatuses. Seoses sellega, et isikute põhiõigustesse sekkumine peab tulenema seadusest, analüüsitakse kolmandas peatükis, millistest õiguslikest alustest võib tuleneda õigus au ja hea nime riivamiseks. Seadusliku aluse esinemisel, tuleb hinnata sekkumise proportsionaalsust, mida analüüsin neljandas peatükis.

Magistritöös käsitletakse Eesti ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikat – nii Riigikohtu kui ka maa- ja ringkonnakohtu lahendeid, samuti õigusteoreetilist kirjandust, seaduseid, seaduste kommentaare ja seaduseelnõude seletuskirju. Uurimismeetodina kasutatakse empiirilist õiguskirjanduse ja kohtupraktika analüüsi, mis sisaldab analüütilist, süstemaatilist ja ajaloolist uurimisviisi. Analüütiline uurimisviis väljendub selles, et analüüsin kriitiliselt kohtupraktikat. Süstemaatiline uurimisviis väljendub selles, et analüüsin mulle kättesaadavaid kohtulahendeid ja õiguskirjandust ning teen selle põhjal järeldusi. Ajaloolise uurimisviis puhul tuginen varasematele õigusaktidele ja nendega seotud kohtupraktikale.

Magistritöö märksõnadeks Eesti märksõnastikust on põhiõigused, au ja hea nimi, absoluutne keeld ja halduskohtumenetlus.

1 RIIGI INFOTOIMINGUD JA MÕJU PÕHIÕIGUSTELE

Riigi infotoimingute all käsitletakse teabe avaldamist riigi, kohalike omavalitsusüksuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt. Riigi, kohalike omavalitsusüksuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt avaldatud teabe korral eeldatakse, et see on avalik-õigusliku iseloomuga tegevus¹².

1.1 Riigi infotoimingud

Riigi suhtlus elanikkonnaga toimub muuhulgas infokanalite ja infotoimingute kaudu. Riigiasutused avaldavad teavet väga erinevate kanalite kaudu: veebilehel pressiteates, aastaraamatus, Facebooki kaudu, blogides, organisatsioonisiseses väljaandes ja kanalites jm vormis. Igasuguse teabe avaldamisel tuleb arvestada seaduses ettenähtud nõudeid, et kellegi õigusi põhjendamatult ei riivataks. Riigikohus on sedastanud, et andmete avaldamine haldusorgani poolt on toiming. Samuti on Riigikohus rõhutanud, et riik ei saa oma väljaannetes isikuandmete avaldamisel tugineda põhiseaduslikule sõna- ja ajakirjandusvabadusele (PS § 45 lg 1), kuna riik ei ole põhiõiguste kandja, vaid adressaat¹³. Põhiõiguste adressaadina tuleb riigil eriti hoolikalt jälgida, et kellegi põhiõigusi ei rikutaks. Järgnevalt toon välja õiguskirjanduses toodud seisukohad, mida mõeldakse riigi infotoimingu all ja mis on toiming õiguslikus tähenduses.

1.2 Toimingute mõiste ja liigitus

Toimingu mõiste tuleneb haldusmenetluse seaduse¹⁴ (HMS) §-st 106 lg 1, mille kohaselt toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti väljaandmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) kommentaaridest tulenevalt on toiming haldusorgani tegevus avalik-õiguslikus suhtes, millel puudub regulatiivsus, st mis ei kujuta endast õigusakti¹⁵. Sellest tulenevalt ei ole toimingud suunatud kellegi õiguste või kohustuste jõustamisele, muutmisele või lõpetamisele. Õiguskirjanduses on leitud, et haldusorgani toimingute all mõistetakse kõiki neid toiminguid, mis ei ole õigusaktide

¹² RKHKo 3-3-1-3-12 p 12, 14; Sarv, P., Pilving, I. HKMSK § 4/B.II.7 – Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.

¹³ RKHKo 3-3-1-3-12 p 30.

¹⁴ Haldusmenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 55.

¹⁵ Sarv, P., Pilving, I. HKMSK § 7/C.

väljaandmine ja ei ole suunatud õigusliku tagajärje saavutamisele¹⁶. Haldusasutuste igapäevases tegevuses on toiming kõige sagedasem tegevusvorm ja selle õiguslik tähendus on väiksem kui halduse õigusaktidel¹⁷. Nagu haldusaktid ja õigusaktid peavad vastama õiguslikele nõuetele, on selline eeldus ka toimingute puhul. HMS-i 8. peatükis on välja toodud toimingute kohta käivad sätted. Toimingute õiguslikud seosed on oluliselt vabamad võrreldes haldusaktiga, sest toimingute sooritamise osas on seadusandja jätnud laialdase otsustusruumi. Toimingute puhul on ka HMS-is eriliselt rõhutatud nende vormivabadust (HMS § 107 lg 2 esimene lauseosa), sest toimingute arvukuse tõttu võib liigne reguleerimine tuua kaasa avaliku halduse tegevuse lüües¹⁸.

Haldusasutustes tehtavaid toiminguid on võimalik rühmitada ja eristada toimingu sisu järgi: *riigiteenistujate igapäevased tööd (õpilaste õpetamine koolis, haige ravimine, tee remontimine, ehitise lammutamine, tulekahju kustutamine, dokumendi vormistamine, lihtne kirjavahetus eraisiku ja asutuse vahel, koosolekul osalemine); *vahetu sunni kasutamine (kumminuialöök, lask tulirelvast, kinnipidamine arestikambris ja vanglas, asja valdusest äravõtmine); *rahalisel sooritused (raha väljamaksmine ja vastuvõtmine, sh pangaarve kaudu); *teenuste osutamine (puudega inimese abistamine sotsiaalhoolekandetöötaja poolt); *tehniliste seadmete käitamist ja avalike asjade kasutamise korraldamist (soojasõlme töökorras hoidmine, heitmete paiskamine loodusesse, linna parkide, väljakute ja staadionide haldamine); *informatsiooni töötlemine (päringutele vastamine, pressiteated, andmete avaldamine kodulehel, andmekogude pidamine ja riskasutus); *nõustamine, nt töötü nõustamine Tööturuameti poolt, tarbijale õiguslase nõu andmine Tarbijakaitseameti poolt, politseiniku soovitus, mida teha tülrika naabriga; *arengukavade ja tegevusstrateegiate vastuvõtmine, kui sellega ei panda haldusevälistele isikutele peale õiguslikke kohustusi; *kinnitamistoimingud (notariaalne ja ametlik kinnitamine); *ametiasutuste mitteformaalsed kokkulepped eraisikuga; *tegevusetus ja viivitus (mittereageerimine eraisiku õigusrikkumisele, avaldusele vastamata jätmine)¹⁹. Lähtudes toimingute rühmitamisest ja sisust, on toimingud tihedalt seotud erinevate andmetega, sealhulgas isikuandmetega ning igasugune isikuandmete töötlemine on toiming, mis tuleneb isikuandme kaitse üldmäärusest (IKÜM)²⁰ nr 2016/679 art 4 p 2. Töötlemise all mõeldakse isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevalt andmete kogumist, dokumenteerimist, korrastamist, struktureerimist, säilitamist, kohandamist ja muutmist, päringute tegemist,

¹⁶ Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica* 2001/8, lk 520.

¹⁷ Pilving, I. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ kirjastus 2004, lk 469.

¹⁸ *Ibidem*, lk 469.

¹⁹ Pilving, I, lk 468; RKKHK 3-3-1-65-03 p 9.

²⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27.04.2016 – Isikuandmete kaitse üldmäärus.

lugemist, kasutamist, edastamist, levitamist või muul moel kättesaadavaks tegemist - avalikustamist, ühitamist või ühendamist, piiramist, kustutamist või hävitamist.

Kuna toimingute osakaal haldusasutuste igapäevaste tegevustes on väga suur, on toimingu sooritamise viis, ulatus, aeg jäetud haldusorgani otsustada (HMS § 107 lg 2). Seega on jäetud haldusorganile väga lai otsustusruum toimingute sooritamise osas. Samas aga toiming peab olema õiguslikus mõttes kooskõlas õigusaktidega. Selline nõue tuleneb HMS §-st 107 lg 1. Toimingute piirang tuleneb HMS §-st 107 lg 1 teisest lausest – õigusi ja vabadusi võib piirata üksnes siis, kui selleks on seaduslik alus. Kokkuvõtlikult on toimingute tegemise tingimused jäetud haldusorgani otsustada, kuid peavad olema kooskõlas seadustega.

1.3 Teavitamistoimingu mõiste

Õiguskirjanduses kasutatakse mõistet reaaltoiming või haldustoiming, mis jaguneb omakorda teavitamistoiminguteks ja faktilisteks toiminguteks²¹. Faktilised toimingud on suunatud mõne tagajärje saavutamisele – rahasumma maksmine haldusakti alusel, ametiautoga sõitmine, tänavate koristamine, haldushoone ehitamine, haljasala korrashoidmine. Õiguskirjandusest tulenevalt peetakse teavitamistoiminguid toimingu eriliigiks²². Teavitamistoimingu mõistena on sõnastatud, et teabetoimingud on mitteregulatiivse informatsiooni kogumine, töötlemine ja edastamine²³. Selline sõnastus on üheselt mõistetav ning annab teavitamistoimingu mõtte edasi. Kohtupraktikast saab tuua Eesti Tervisekassa (endine Eesti Haigekassa) näite, kus isikule saadeti teade kindlustuskaitse lõppemise kohta. Riigikohus sõnastas, et selline teade on informatiivse, seadust selgitava iseloomuga toiming²⁴. Õiguskirjandusest tulenevalt on teavitamistoimingud igasugused avalikud teavitused (pressiteated, pressikonverents), hoiatused, aruanded, pöördumised, kampaaniad, selgitused, juhendid, aga ka aastaraamatu avaldamine, asutusesisese ajakirja/ajalehe väljaandmine ja kõik muud toimingud, mis on seotud teabe töötlemisega, sealhulgas teabe avaldamisega.

Teavitamistoimingute kaudu saab riik anda märku oma tegevustest ja jagada talle teatavaks saanud informatsiooni oma elanikkonnaga. Kõige tavapärasemad teavitamistoimingud on haldusasutuse teated hoiatusena, mille eesmärgiks on juhtida kodanike tähelepanu, et nad

²¹ Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica* 2001/8, lk 520; Maurer, H. lk 267.

²² Pilving, I., lk 468.

²³ *Ibidem*, lk 468.

²⁴ RKHKo 3-3-1-65-03 p 9.

oleksid teadlikud ja saaksid kaitsta ennast võimalike ohtude eest – näiteks hoiatused keerulistest teoludest, võimalikust keskkonnaohust, ohtlikest toiduainetest, ohtlikest mänguasjadest, ohtlikest paikadest, ohtlike bakterite/haiguste levimisest või ühiskonnas elavate ohtlike inimeste kohta jm vajalikke teateid.

Näiteks on korrakaitse eesmärgil riikliku järelevalve üldmeetmena sätestatud elanikkonna teavitamise võimalused. KorS §-i 26 lg 1 kohaselt on korrakaitseorganil oma pädevuse piires õigus teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest (teadaanded, soovitused, hoiatused). Näiteks politsei poolt ajakirjanduses väärteomenetlusega seonduva teabe avaldamine²⁵, Terviseameti teavitused ja soovitused viirushaiguste või kahjulike bakterite levimisest jm teated. AvTS §-i 30 lg 3 kohaselt on teabevaldaja kohustatud viivitamata avalikustama teabe inimeste elu, tervist või vara või keskkonda ähvardava ohu kohta, valides selleks kiireima ja sobivaima viisi, et ohtu vältida ja võimalikke tagajärgi leevendada.

Kuigi haldusorgani toimingud ei ole otseselt suunatud õigusliku tagajärje saavutamisele, on neil siiski oluline õiguslik tähendus. Esiteks on haldusorgan toimingute sooritamisel seotud õigusega (seadusega) ning teiseks võivad toimingud riivata isikute õigusi ja vabadusi²⁶.

Magistritöös keskendutakse teavitamistoimingutele, olukorras, kus riik on avaldanud informatsiooni oma avalike ülesannete täitmisest ja informatsiooni avaldamine on riivanud isiku au ja head nime. Teavitustoimingutena käsitlen eelkõige informatsiooni töötlemisega seotud toiminguid – andmete avaldamine pressiteates, aastaraamatus, kodulehel ja sisekommunikatsiooni raames avaldatud väljaanne.

1.4 Teavitamistoimingute liigitus

Teabetoiminguid saab liigitada selle järgi, kellele on teave suunatud – avalikkusele ehk määratlemata isikute hulka või konkreetsele üksikisikule (näiteks ametlik teave haldusmenetluse raames)²⁷. Üldsusele avaldatud teave, mis sisaldab kellegi isikuandmeid või antakse kellegi kohta negatiivseid hinnanguid, võib riivata kellegi põhiseaduslikke õigusi,

²⁵ RKHKo 3-3-1-98-06 p 21.

²⁶ K.Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica* 2001/8, lk 520.

²⁷ Voßkuhle/Kaiser: Grundwissen – Öffentliches Recht: Informationshandeln des Staates. *JuS* 2018/343, lk 1.

muuhulgas teotada kellegi au ja head nime või eraelu puutumast. Selleks, et kellegi põhiõigusi saaks riivata peab esinema individuaalne iseloom – konkreetse isiku suhtes sunni ja jõu kohaldamine, tema vara kasutamine (nt päästetöödeks), isiku märgukirjale vastamine, isikule raha maksmine või temalt raha vastuvõtmine, konkreetsele isikule teenuse (nt sotsiaalhoolekandeteenuse) osutamine, igasugusel konkreetse isiku andmete töötlemine, sh isiku kohta hoiatuste jm andmete avaldamine²⁸. Näiteks hiljuti avaldas Terviseamet hoiatuse, et ühest veekeskusest leiti *legionella*-bakter, mis ületas normpiire kohati ligi 100 korda²⁹. Veekeskuse ajutine sulgemine riivas PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust. Teiselt poolt on riive seotud elanikkonna elu- ja terviseohutusega ning põhiõiguste tagamisega. Nii kaua kui riiklik hoiatus on tehtud riigi ülesannetest lähtuvalt ja seadusest tuleneva volitusnormi alusel ning avalikkusele esitatud teave on objektiivne ja tõene, on tegemist teavitamistoiminguga, mis võib riivata põhiõigust, kuid riive õigustus peab tulenema seadusest ja olema proportsionaalne.

1.5 Au ja head nime riivad toimingud

Toiminguid saab liigitada selle järgi, kas toiming riivab kellegi põhiõigusi või mitte ja kas esineb subjektiivne element. Näiteks vahetu sunni kasutamine kui toiming selleks volitatud korrakaitseorgani poolt on põhiõigusi riivav. Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud, et isiku kainenemisele toimetamine on preventiivne, kuid samas isiku vabadusõigust oluliselt riivav vahend³⁰. Olukorras, kus politseiosakond avaldab teavet avalikkusele tuntud isiku kainenemisele toimetamise kohta ja seeläbi informeerib, et isik käitus agressiivselt, kuigi tegelikkuses agressiivne käitumine puudus, on seotud riigiasutusepoolse au ja hea nime teotamisega PS § 17 tähenduses. Sellise teatamistoimingu põhjal saab teha järelduse, et tegemist on ohtliku ja vägivaldse isikuga, seeläbi on riivatud PS §-s 17 toodud õigust aule ja heale nimele. Riigikohus on sedastanud, et riigi autoriteedi tõttu on tema jagataval teabel avalikkuse silmis suurem tõeväärtus³¹. Sellest tulenevalt tuleb avalikul võimul eriti hoolega tähele panna, milliseid andmeid avalikustatakse ja millises kontekstis, et vältida põhiõiguste ja vabaduste riivet, sealhulgas õigust aule ja heale nimele. Samuti on Riigikohtu erikogu välja toonud, et suulises hoiatuses sisalduv avaliku võimu väide, et isik on toime pannud väärteo, et ta on selles süüdi, võib hüpoteetiliselt riivata isiku PS §-s 17 sätestatud õigust aule ja heale

²⁸ Pilving, I., lk 473.

²⁹ <https://www.terviseamet.ee/et/uudised/tartu-v-spa-veektorustikest-voetud-proovides-uletas-legionella-bakteri-sisaldus-normpiire>

³⁰ RKHKo 3-3-1-98-06 p 19.

³¹ RKHKo 3-3-1-3-12 p 14; RKHKo 3-3-1-33-16 p 15.

nimele³². Riigikohtu üldkogu otsusest tulenevalt riivab tõsiasi, et isik on kriminaalmenetluses süüdistatav, tema õigus aule ja heale nimele³³. Sellest tulenevalt võib igasugune riigi poolt avaldatud negatiivses kontekstis olev teave konkreetse isiku suhtes riivata tema põhiõigust – au ja head nime.

1.6 Riigi kohustus anda teavet

Riigil lasub positiivne tegutsemiskohustus teavitamistoimingute tegemiseks, mis tähendab seda, et avalik võim on kohustatud teatud informatsiooni avalikustama (nt kui esineb oht elule ja tervisele) ja sellega seoses nägema ette normistiku, mis kohustaks teiste põhiõiguste tagamiseks teavet avalikustama³⁴. Näiteks avaliku teabe seaduse³⁵ (AvTS) § 30 lg 3 näeb ette, et teabevaldaja on kohustatud viivitamata avalikustama teabe inimeste elu, tervist, vara või keskkonda ähvardava ohu kohta, valides selleks kiireima ja sobivaima viisi, et ohtu vältida ja võimalikke tagajärgi leevendada. Seetõttu saavad põhiõiguste riive õigustused tuleneda seaduses ettenähtud viisil. Igasugune teavitamistoimingu tegemine peab olema kooskõlas põhiseadusega ega tohi ülemääraselt riivata eraelu puutumatus, au ja hea nime, ettevõtlusvabadust vms põhiõigust. Kui avalik võim kasutab teabe avalikustamist nii-öelda surveabinõuna või häbimärgistamiseks, näiteks elatisvõlgnike, üürivõlgnike või joores juhtide nimede avalikustamine, peab sellisel eesmärgil avalikustatav teave olema täpne, korrektne, ajakohane ning kohases tasakaalus avalikustatava isiku põhiõigustega – au ja hea nime ning eraelu puutumatus. Selle olulisus tuleneb ka sellest, et riigi autoriteet annab jagatavale teabele kolmandate isikute ja avalikkuse silmis uue kvaliteedi ning tõeväärtuse³⁶.

PS § 44 lg 1 tuleneb igapäevõigus saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Seadusandja on riigi kohustuse teabe jagamiseks sätestanud AvTS § 30 lg 4, mille kohaselt riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused on kohustatud edastama meediateenuse osutajatele või trükiajakirjandusele avalikustamiseks nende valduses oleva teabe sündmuste ja faktide kohta, mille puhul on eeldada avalikkuse huvi.

³² RKEKo 3-3-1-17-07 p 18.

³³ RKÜKo 3-3-1-85-09 p 135.

³⁴ Parrest, N., Vene, E. PõhiSK (2017) § 44/14.

³⁵ Avaliku teabe seadus – RT I, 06.08.2022, 20.

³⁶ Parrest, N., Vene, E. PõhiSK (2017) § 44/14; RKHKo 3-3-1-3-12 p 14, RKHKm 3-3-1-33-16 p 15; RKHKo 3-3-1-65-16 p 18, EIKo22588/08, *Sõro vs Eesti*.

Nii PS § 44 kui ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (EIÕK)³⁷ artikliga 10 on tagatud sõnavabadus hõlmab vabadust saada ja levitada informatsiooni. EIK praktikast tuleneb, et ametiasutused võivad informeerida avalikkust käimasolevatest kriminaaluurimistest, kuid peavad lähtuma süütuse presumptsioonist ning edastama teavet vajaliku diskreetsuse ja ettevaatusega ning vältima hinnangute andmist esitatud faktidele³⁸.

1.7 Näited teavitamistoimingute kohta

Kohtuasjas nr 3-3-1-3-12 (edaspidi „Vangla Ekspressi kaasus“) avaldas Justiitsministeerium sisekommunikatsiooni raames vanglasüsteemi ajakirjanduslikus väljaandes kinnipeetava andmeid ja tema suhteid vangla juhtkonna ja kaaskinnipeetavatega.. Artiklites kirjeldati telefili tegelaskuju – vanglaametnikuga koostöös kuritegusid toime pannud vang. Artiklis väideti, et analoogseid kuritegusid on toime pannud kaebaja. Artiklites tsiteeriti kinnipeetava poolt peetud telefonikõnede salvestusi ning päevikut. Artiklitest jääb ühemõttelinemulje, et autor peab kaebajat süüdlaseks vägivallategudes ning edastab seda kui tõest informatsiooni avalikkusele. Kaebaja (kinnipeetav) leidis, et avaldatud artiklitega on rikutud süütuse presumptsiooni, teotatud tema au ja head nime ning eraelu puutumatus³⁹. Kohtuvaidlus käis selle üle, et Justiitsministeerium oli väljaandes „Vangla Ekspress“ avaldanud kaebajat puudutavaid andmeid ja hinnanguid ning tõstatati küsimus, kas avaldatud artiklitega riivati kaebaja põhiõigusi (PS § 17, § 22 lg 1 ja § 26). Justiitsministeerium leidis, et artiklite avaldamisega ei teostatud avalikku võimu ega tegutsetud avalik-õiguslikus suhtes. Riigikohus analüüsis ja andis omapoolse hinnangu, et teabe avaldamine on halduse avalik-õigusliku ja eraõigusliku tegevuse skaalal neutraalse iseloomuga toiming, kuid riigi autoriteet võib tema poolt jagatavale teabele anda avalikkuse silmis uue kvaliteedi. Seega võib teabe avaldamine riigi poolt olla vaid näiliselt, mitte aga oma eesmärkide ja mõjude poolest sarnane eraisikute avaldustele seetõttu tuleb eeldada, et teabe avaldamine riigi, kohalike omavalitsusüksuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt on avalik-õigusliku iseloomuga tegevus. Kaebajat puudutava teabe avaldamine vaidlustatud artiklites oli otseselt seotud vangistuse täideviimise ja vanglate korraldamisega. Kaebaja on kinnipeetav. Artiklite autoriks oli Justiitsministeeriumi vanglateenistuse ametnik, adressaadiks valdavalt vanglaametnikud ning artiklid kajastasid vanglas toime pandud õigusrikkumisi. Justiitsministeeriumi valitsemisalas on muuhulgas

³⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon – RT II 2010, 14, 54.

³⁸ EIKo 15175/89, *Allenet de Ribemont vs Prantsusmaa*, p 38-39; EIKo 9487/19, *Mamaladze vs Gruusia*.

³⁹ RKHKo 3-3-1-3-12 p 26.

vanglate korraldamine (Vabariigi Valitsuse seaduse § 59 lg 1). Vangistuse täideviimise ja vanglate korraldamise funktsioonide raames on kinnipeetava õigussuhe riigiga reguleeritud avaliku õigusega. Samuti on avaliku õigusega reguleeritud vanglaametnike teenistussuhe riigiga⁴⁰. Seega nimetatud kaasuses oli tegemist teavitamistoiminguga riigiasutuse poolt, mis on avalik-õiguslik toiming HMS §-i 106 lg 1 mõttes.

Samuti on Riigikohus leidnud, et teavitamistoiminguga HMS §-i 106 lg 1 mõttes on tegemist juhul, kui avaldatakse kohtueelse menetluse andmeid, mis väljuvad KrMS §-i 214 lg 1 raamidest. KrMS § 214 sätestab kohtueelse menetluse andmete avaldamise tingimused, millest tuleb teabe avaldamisel lähtuda. Kui teavitamistoiming, mis ei ole suunatud kuritegude avastamisele või ei ole vajalik karistusõiguse normide kohaldamiseks laiendavalt või ei ole muul viisil kriminaalmenetluse huvides vajalik, on tegemist haldusmenetluse raames tehtava toiminguga. Riigikohus nentis, et prokurör andis selle lausega⁴¹ moraalse hinnangu, mis lähtus eeldusest, et kaebaja on altkäemaksu võtnud. Sellisel avaldusel pole seost konkreetse kriminaalmenetlusega, vaid nii väljendati suhtumist kaebajasse. Järelikult oli tegemist toiminguga HMS §-i 106 lg 1 mõttes⁴².

1.8 Teavitamistoimingute eristamine eraõiguslikust infotöötlemisest

Realtoimingutele õigusliku hinnangu andmine eeldab selgust selles, kas neid tuleb liigitada avaliku õiguse või eraõiguse valdkonda. See määratakse kindlaks realtoimingute aluseks olevate õigusnormide alusel, ja kui need puuduvad, siis selle konteksti põhjal, milles nad esinevad⁴³. Hartmut Maureri hinnangul üksikjuhtumite lahendamisel avaliku õiguse ja eraõiguse on teooriate praktiline väärtus väike. Probleemiks ei ole õigusnormi paigutamine era- või avaliku õiguse valdkonda, vaid millise õigusnormi alla või millisesse õigusvaldkonda kuulub konkreetne juhtum⁴⁴. Näiteks „Vangla Ekspressi kaasuses“ leidis Justiitsministeerium, et vanglateenistuse ajakirjas Vangla Ekspress artiklite avaldamisega kinnipeetava kohta ei teosta Justiitsministeerium avalikku võimu ega tegutse avalik-õiguslikus suhtes. Samuti leidis, et vanglateenistuse ajakirjas artiklite avaldamist ei saa käsitleda toiminguna, kuna avaliku võimu kandjana tegutseti teenistuse siseselt, mistõttu avaliku võimu kandja poolt tekitatud

⁴⁰ RKHKo 3-3-1-3-12 p 14-15.

⁴¹ RKHKm 3-19-1565 p 1: „Tartu linn on Eesti üks mõjukamaid ja suuremaid omavalitusi ja seetõttu leian, et on äärmiselt kahetsusväärne, et linna juhtimisega seotud kaks abilinnapead on piltlikult öeldes äraostetavad“

⁴² RKHKm nr 3-19-1565 p 11.

⁴³ Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 268.

⁴⁴ *Ibidem*, lk 32.

kahju on tekitatud eraõiguslikus suhtes, kui rikutakse võlaõigussuhtest tulenevat kohustust. Riigikohus sellega ei nõustunud ja tõi välja, et kohtute pädevuse piiritlemisel on lähtekohaks vaidlusaluse õigussuhte iseloom⁴⁵. Õigussuhte iseloomu kindlakstegemisel tuleb lähtuda kaebuse nõudest ja alusest⁴⁶. HKMS §-i 4 p 1 kohaselt on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikest suhetest tulenevad vaidlused. Tsiviilkohtumenetlus tegeleb valdavalt eraõiguslikest suhetest tekkinud probleemide lahendamisega (§ 1)⁴⁷. HKMS §-i 6 lg 2 kohaselt halduskohtumenetluses loetakse haldusorgani toiminguks haldusorgani poolt haldusmenetluses tehtud toiming. Riigikohtu halduskolleegium lisab, et teabe avaldamine on halduse avalik-õigusliku ja eraõigusliku tegevuse skaalal neutraalse iseloomuga toiming. Seega võib riigi poolt teabe avaldamine olla vaid näiliselt, aga mitte oma eesmärkide ja mõjude poolest sarnane eraisikute avaldustele. Seetõttu tuleb eeldada, et teabe avaldamine riigi, kohalike omavalitsusüksuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt on avalik-õigusliku iseloomuga tegevus. Selle eelduse võib kummutada vaid avaldatava teabe ülekaalukas ja tihe seos eraõiguslikus vormis täidetavate ülesannetega⁴⁸. Seega lähtub Riigikohus modifitseeritud subjektiteooriast, mille kohaselt on avaliku võimuga tegemist siis, kui riik või muu halduse kandja tegutseb „erilises“ positsioonis, see tähendab et tal on „erilised õigused“ ja ta tegutseb kõrgemal positsioonil kui eraisik. Maurer toob ka välja, et ametniku mõtteavalduse esitamise hindamisel era- või avaliku õiguse sfääri kvalifitseerimisel tuleb hinnang anda laiemas kontekstis ja hinnangu andmine sõltub sellest, millises funktsioonis ametnik mõtteavalduse tegi⁴⁹. Seega, kui ametnik avaldab hinnanguid teenistussuhtest tulenevalt ja oma tööülesandeid täites, on tegemist avalik-õigusliku suhtega. Õiguskirjanduses on ka välja toodud, et oluline ei ole üksnes kontekst, vaid avaliku õiguse alla kõik ametniku poolt tehtavad ametlikud avaldused paigutuvad⁵⁰. Selle väitega saab nõustuda, sest riigi poolt avalikkusele suunatud ametlikud avaldused on seotud riigivõimu teostamisega. Nii leidis ka Riigikohus, et avalik-õiguslikku suhet tuleb eeldada isegi siis, kui Justiitsministeerium oleks artiklid avaldanud eraõigusliku isiku poolt väljaantavas ajalehes, ei oleks välistatud vastustaja toimingute avalik-õiguslik iseloom⁵¹. Riigikohtu erikogu on rõhutanud, et avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud.

⁴⁵ RKHKm 3-3-4-1-03 p 6, RKHKo 3-2-1-63-07 p 8, RKHKo 3-3-1-3-12 p 12.

⁴⁶ RKEKo 3-2-4-2-11 p 11.

⁴⁷ Järvekül, I. TSMSK 1.ptk/2a, lk 34 – Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. 1.-5. osa (§-d 1–305). Komm vlj. Tallinn: Juura 2017.

⁴⁸ RKHKo 3-3-1-3-12 p 14.

⁴⁹ Maurer, H., lk 33.

⁵⁰ *Ibidem*, lk 33.

⁵¹ RKHKo 3-3-1-3-12 p 13.

Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik⁵².

⁵²RKEKo 3-3-4-1-10 p 5.

2 AU JA HEA NIME TEOTAMINE JA PIIRITLEMINE ERAELU PUUTUMATUSE PÕHIÕIGUSEST

Eelmises alapealkirjas tõin välja teavitamistoimingute mõiste selgituse, näited teavitamistoimingute kohta ja põhiõigused, mida teavitamistoiming võib riivata. Tulenevalt õiguskirjandusest ja kohtupraktikast ei ole selget seisukohta, millist põhiõigust teavitamistoimingud riivavad – au ja hea nime teotamist või eraelu puutumast. Samuti puudub selgus, millisele põhiõigusele peaks isik tuginema, kui ta soovib oma au ja head nime kaitsta. Kui avaliku võimu kandja teeb teavitamistoimingu ja avaldab kellegi kohta mingeid andmeid, on see tahes-tahtmata seotud andmete töötlemise ja avaldamisega. Kuna teavitamistoiming on tihedalt seotud teabe avaldamisega ning kui isik leiab, et tema põhiõigust on rikutud, st au ja head nime on teotatud, siis avaldatud teave on seotud üksnes eraelu puutumast rikkumisega kui isikuandmete avaldamisega või on keskseks teemaks andmete avaldamine, mis kahjustab isiku mainet. Käesolevas peatükis toon välja PS § -s17 sätestatud eraldiseisva põhiõiguse ja püüan välja selgitada, kas tegemist on absoluutse põhiõigusega, mis on au ja hea nime kaitse olemus põhiõiguse kontekstis. Samuti toon välja eraelu puutumast ning au ja hea nime kaitse vahelist seost.

2.1 Au ja hea nime kaitse vastavalt PS §-le 17 – kas eraldiseisev põhiõigus?

Saksa õigusteadlane ja -filosoof Robert Alexy toob välja, et PS § 17 on üleliigne, kui parlament kasutab võimalust kaitsta au ja head nime lihtõiguslikult⁵³. Eesti riigiõigusteadlase Madis Ernitsa seiskoha järgi kujutab au ja hea nime teotamise keeld endast peamiselt sõnavabaduse piiri, kuid au või hea nime teotamine võib aset leida ka teoga⁵⁴.

Au ja hea nime kaitse tuleneb PS §-st 17 – kellegi au ega head nime ei tohi teotada. PS § 17 on seotud üldise vabaduspõhiõigusega. Üldine vabaduspõhiõigus tuleneb PS §-st 19, mille kohaselt igapähele on õigus vabale eneseteostusele. Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. PS §-s 19 lg 1 sisalduv üldine vabaduspõhiõigus kujutab endast *lex generalis*'t, mis taandub, kui on riivatud mõni eriline vabaduspõhiõigus. Sellest tulenevalt on PS §-i 19 lg 1-l subsidiaarne iseloom: selle rikkumist ei asuta tuvastama, kui põhiõiguse

⁵³ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001.

⁵⁴ Ernits, M., II.Põhiõigused/7.3.5 – Sootak, J. (koost.). Õigus igale ühele. Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura, 2017, lk 51.

adressaadi abinõu riivab mõne erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala. See kehtib nii siis, kui tuvastatakse erilise vabaduspõhiõiguse rikkumine, kui ka siis, kui erilise vabaduspõhiõiguse riive on põhiseadusega kooskõlas. PS §-i 19 lg 1 praktiline tähtsus on ainult neil juhtudel, kui avaliku võimu abinõu ei riiva ühegi erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala⁵⁵. PS §-s 17 sätestatud au ja hea nime kaitse on erinorm PS §-i 19 suhtes *lex specialis* põhimõtte tähenduses ja PS § 19 taandub, kui on tegemist au ja hea nime kaitse riivamisega.

PS § 17 on sõnastatud keeluna teotada kellegi au ja head nime ning kohustab kõiki kodanikke hoiduma kaasinimeste au ja hea nime teotamisest. Sättest tuleneb igäühe subjektiivne õigus aule ja heale nimele. Seega määratleb põhiseadus õigus aule ja heale nimele iseseisva põhiõigusena⁵⁶.

Au ja hea nime tähtsust on seadusandja ette näinud põhiseaduses teiste põhiõiguste piirklauslisse lisamisel. Näiteks PS §-st 45 lg 2 tuleneb piirklausel – sõna- ja väljendusvabadust võib piirata teiste isikute au ja hea nime kaitseks. Samuti põhiseaduse 10. peatükis (Riigikaitse) on §-s 130 lg 2 välja toodud piirklausel – erakorralise olukorra või sõjaseisukorra ajal ei tohi piirata õigusi ega vabadusi, sealhulgas ei tohi teotada kellegi au ega head nime. Õiguskirjandusest tulenevalt tuleb au ja hea nime kaitset vaadelda seoses inimväärikuse printsiibiga (PS § 10)⁵⁷. Näiteks kristliku loomuõiguse ja Kanti filosoofia traditsioonis tähistab inimväärikus inimese väärtust isenesest, tema olemist eesmärgiks ja mitte vahendiks, tema isiksust⁵⁸. Inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk. Inimväärikus on põhiseaduse vabadusõiguste aluseks. Iga vabaduspõhiõigus kujutab endast inimväärikuse aluspõhimõtte mõne aspekti väljendust.⁵⁹ Inimkeskses ühiskonnas tohib põhiõiguste konfliktolukordades kõige vähem piirata inimväärikust, mille üheks elemendiks on ka õigus heale nimele⁶⁰. Inimväärikuse garantiid võetakse praktiliselt arvesse ainult siis, kui ei rikuta ühtegi muud põhiõigust⁶¹.

Au ja hea nime kaitse tähtsust on rõhutatud näiteks KrMS §-s 9 lg 3, mille kohaselt uurimisasutus, prokuratuur ja kohus peavad menetlusosalist kohtlema tema au teotamata ja

⁵⁵ Ernits, M. PõhiSK (2017) § 19/5.

⁵⁶ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/1.

⁵⁷ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/2.

⁵⁸ Ernits, M. PõhiSK (2017) § 10/6.

⁵⁹ Ernits, M. PõhiSK (2017) §10/6.

⁶⁰ Ernits, M. PõhiSK (2017) § 10/6, lk 143; RKKKo 3-1-1-80-97 p I.

⁶¹ Mahlmann, M. Human dignity and autonomy in modern constitutional orders, lk 388, kättesaadav: <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/die-fakultaet/personen/albers-marion/seoul-national-university/course-outline/mahlmann-2013-human-dignity-and-autonomy-in-modern-constitutional-orders.pdf>

tema inimväarikust alandamata. KrMS §-i 64 lg 1 kohaselt kogutakse tõendeid viisil, mis ei riiva kogumises osaleja au ja väarikust, ei ohusta tema elu või tervist ega tekita põhjendamatult varalist kahju. KorS §-i 9 teise lause kohaselt tuleb isikut riikliku järelevalve menetluses kohelda tema au teotamata ja inimväarikust alandamata.

Eeltoodust tulenevalt on PS §-st 17 tulenev au ja hea nime teotamise keeld eraldiseisev põhiõigus, millel on subjektiivne õiguslik tähendus ning ta on olemuslikult tõrjepõhiõigus, mille tähtsus tuleneb ka lihtseadustest.

2.2 Au ja hea nimi rahvusvahelises õiguses

Au ja head nime kaitsevad ka rahvusvahelised inimõigusaktid. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art 12 kohaselt ei või kellegi isiklikku ja perekonnaellu meelevaldselt sekkuda, kellegi korteripuutumatus ja kirjavahetuse saladuse õigust rikkuda ega au ja reputatsiooni meelevaldselt määrada. ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 19 lg 3 p a kohaselt toob väljendusvabadus kaasa erilise kohustuse ja erilise vastutuse, mis võivad olla seotud mõningate kitsendustega, kuid peavad olema kehtestatud seadusega ja olema hädavajalikud teiste isikute õiguste ja reputatsiooni kaitseks. Art 17 lg 1 kohaselt ei tohi kellegi isiklikku või perekonnaellu meelevaldselt või ebaseaduslikult sekkuda, kellegi korteripuutumatus ja kirjavahetuse saladuse õigust rikkuda ega au ja reputatsiooni meelevaldselt või ebaseaduslikult mõjutada. EL põhiõiguste harta ei maini otsesõnu au ja hea nime kaitset, kuid art 7⁶² ja 8⁶³ sätestavad vastavalt era- ja perekonnaelu austamise ning isikuandmete kaitse normid, millel on samuti oluline puutumus au ja hea nime kaitsega⁶⁴. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 10 lg 1 sätestab sõnavabaduse ja lg 2 kohaselt võib sõnavabadust piirata kaasinimeste maine või õiguste kaitseks.

Nii ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon kui ka ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisest paktist tuleneb au ja hea nime kaitse tähtsus ning seda nähakse nii sõnavabaduse piirina kui ka eraldisesiva põhiõigusena – kellegi au ja reputatsiooni ei tohi meelevaldselt või ebaseaduslikult mõjutada. Seega ka rahvusvahelistest normidest tulenevalt nähakse ette au ja hea nime kaitset.

⁶² Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust.

⁶³ Igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele.

⁶⁴ Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/1.

Näiteks on EIK oma lahendis nr 60101/09 tuvastanud Euroopa Inimõiguste konventsiooni (EIÕK) art 6 lg 2 (süütuse presumpatsioon) rikkumisega seoses ka kaebaja maine kahju. EIK leidis, et prokurör rikkus vaimuliku õigust süütuse presumpatsioonile, tunnistades ta aegunud kriminaalmenetluse lõpetamisotsuses süüdi. Asjaoludest tulenevalt Šveitsi peaprokurör lõpetas peapreestri staatusega vaimulik Peltereau-Villeneuve'i suhtes kriminaalmenetluse kahe isiku seksuaalses ärakasutamises. Kuna sündmused toimusid 1991. ja 1992. aastal, oli süüdistuse esitamine aegunud. Otsusele viidati pressiteates, milles väideti, et hageja oli toime pannud teod, milles teda süüdistati. Samuti viidi Peltereau-Villeneuve'i vastu läbi kanooniline menetlus, mille käigus tsiteeriti kriminaalmenetluse lõpetamisotsust. Isikule määrati karistus, mis kohustas teda vaimuliku ametist lahkuma. Hiljem kogudus tühistas oma otsuse. Lisaks sellele kajastati menetluse lõpetamise otsuse sisu ajakirjanduses. Kuigi võib arvata, et avalikkuse huvi oli suur, ei tähendanud see huvi, et oleks pidanud avaldama arvamust selle kohta, kas Peltereau-Villeneuve oli tegelikult süüdi. Nii leidis EIK, et Peltereau-Villeneuve'i mainet oli tõsiselt kahjustanud asjaolu, et kriminaalmenetluse lõpetamisotsus avalikustati⁶⁵.

Samuti on EIK oma lahendis nr 55297/16 tuvastanud EIÕK art 8 rikkumisega seoses ka kaebaja maine kahju. Justiitsministeerium avaldas pressikonverentsil ja justiitsministeeriumi kodulehel pressiteate, milles toodi välja, et kaebaja, kes oli töötanud justiitsministri assistendi ja nõunikuna, hävitas ametist lahkuva ministri sülearvutid. Kuna hävitamine ei olnud juhuslik, võis tegu olla kuriteoga. EIK rõhutas, et vaidlusalused väited, kuigi need ei olnud skandaalsed, šokeerivad ega teotavad, ei vastanud tõele ja nende eesmärk oli kahjustada kaebaja mainet⁶⁶.

EIK praktika kohaselt on maine kaitse üks tsiviilõiguseid, mida kaitstakse EIÕK art 6.1 järgi, samas EIK on selgitanud, et EIÕK art 6 lg 2 kaitseala laieneb ka ametiisikute sõnakasutusele, kui nad annavad selgitusi kohtueelse või kohtumenetluse kohta⁶⁷.

Kuigi otseselt EIÕK-ist ei tulene au ja hea nime kaitset eraldiseisva põhiõigusena (v.a sõnavabaduse piiri art 10 lg 2), tuleneb EIK kohtulahendites maine kaitse tähtsus. EIK lahenditest tuleneb maine ehk reputatsiooni kaitse, mida on analüüsitud seoses süütuse presumptsiooni, era- ja perekonnaelu austamise ja sõnavabaduse kontekstis.

⁶⁵ EIKo 60101/09, *Peltereau-Villeneuve vs. Šveits*; Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 22/11.

⁶⁶ EIKo 55297/16, *Romanowski vs Poola*.

⁶⁷ EIKo 16966/06, *Muraverdiyev vs. Aserbaidžaan*.

2.3 Au ja hea nime teotamine kui absoluutne keeld

PS 2020. a kommentaaridest tulenevalt on au ja hea nime kaitse paragrahv sõnastatud ilma reservatsioonideta, kuid see ei tähenda, et PS §-s 17 sätestatud põhiõigus oleks absoluutne. Ka ilma piiriklauslita põhiõigusi võib piirata, kui piirang toetub kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele⁶⁸. Põhiseaduslikku järku õigusväärtused on Põhiseadusest tuletatavad tõlgendamise teel. Ammendav kataloog puudub, kuid praktikas on Riigikohus põhjendatult omistanud põhiseadusliku järgu näiteks riigi julgeolekule, menetlusökonomikale, kohtusüsteemi efektiivsele toimimisele, õiguskindluse tagamisele, jõustunud kohtuotsuse õigusjõule ja õigusrahule⁶⁹.

PS § 17 on sõnastatud keeluna ja sättest ei tulene põhiõiguse piiramise tingimused, mistõttu riive õigustuseks saavad arvesse tulla teised põhiõigused või põhiõiguslikud õigusväärtused, näiteks riigi julgeolek.

Ernits toob välja, et PS §-i 17 säte pakub kaitset just teotamise kui teadliku pahatahtliku akti eest, siis teotamiseks aktsepteerivat õigustust ei ole võimalik leida⁷⁰. Seega au ja hea nime kahjustamise ja teotamise vahel ei ole võrdusmärki. Kokkuvõtlikult saab öelda, et PS § 17 ei ole absoluutne põhiõigus ja seda saab riivata teiste põhiõiguste või põhiõiguslike väärtuste õigustusena. PS 2012 kommentaaridest tuleneb, et igasugune end puudutatuna tundmine ei anna alust rääkida teotamisest⁷¹. Keeluna sõnastatud PS § 17 ei välista au ja hea nime riiveid (sekkumist) üldse, vaid keelab üksnes au ja hea nime teotamise⁷². Seega üksnes au ja hea nime teotamise suhtes kehtib nulltolerants. Kui avaliku võimu kandaja teostab teavitamistoimingut ja isik soovib oma au ja head nime kaitsta, tuleb kohtul iga üksikjuhtumi pinnalt kaaluda, kas tegemist võib olla teotamisega või sekkutakse muul moel isiku au ja head nime põhiõigusesse.

⁶⁸ Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/3. RKHKo 3-3-1-20-07 p 14.

⁶⁹ Ernits, M. PõhiSK (2017) II.ptk/50 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁷⁰ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/12.

⁷¹ Maruste, R. PõhiSK (2012) § 17/5 - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2012.

⁷² Maruste, R. PõhiSK (2017) § 19/19.

2.4 PS § 17 sisuline määratlus

Nagu eelpool mainitud, on PS § 17 subjektiivne põhiõigus aule ja heale nimele. Õiguse kandjaks on võrdselt kõik füüsilised isikud – igaüks, seega nii era- kui ka avaliku elu tegelased sõltumata nende positsioonist, haridusest, vanusest jmt. Maine ehk reputatsioon võib olla, kuigi vaieldavalt, omane ka ühingule, organisatsioonile või juriidilisele isikule⁷³. Ernits toob välja, et isikuliselt kaitsealalt on PS § 17 igaüheõigus, mille kaitse võib laieneda ka juriidilistele isikutele⁷⁴. Juriidilise isiku puhul pigem nähakse ette, et mainekahju on võimalik. Jones toob välja, et organisatsioonide „kommunistlikuks“ nimetamise tagajärjeks on organisatsiooni toimimise halvendamine ja nende maine kahjustamine nende kogukonnas ja riigis⁷⁵. Nii teeb ta järelduse, et kui toiming rikub organisatsiooni üldõiguslikku õigust olla vaba kahjustamisest, on tal õigus esitada kaebus. PS §-i 17 näol on tegemist subjektiivse igaüheõigusega, st paragrahvist ei tulene, et normi kaitseala laieneks vaid paragrahvis märgitud isikutele (PS § 9 lg 1)⁷⁶. Seega maine ehk reputatsioon on omane ka juriidilisele isikule.

2.4.1 Au ja hea nimi

Riigikohtu tsiviilkolleegium on sõnastanud, et mõiste "au ja hea nimi" väljendab ühiskonna positiivset hinnangut inimesele kui isiksusele ning inimese enda suhtumist iseendasse (enesehinnang). Üldjuhul hindab ühiskond isikust tema tegude alusel. Inimese enesehinnang põhineb tema kujutlusel iseenda väärtusest ja väärikusest⁷⁷. Ernits toob aga välja, et isiku enesehinnang kui au tahk, ei ole asjakohane⁷⁸. Mahlmann'i arvates enesehinnangu fakt ei anna vastust küsimusele, kas selline suhtumine on õigustatud, sest inimese enesehinnang on vaid (meeldiv) subjektiivne illusioon⁷⁹. Põhiseaduse 2017.a kommentaaridest tulenevalt on au ja hea nimi ühelt poolt inimese subjektiivne enesehinnang, tema mina-pilt. Teisalt on see objektiivne, teiste inimeste arvamus temast ehk inimese sotsiaalne maine. Seda kannavad teised inimesed ja avalik arvamus⁸⁰. Seega saab välja tuua, et „au“ on seotud subjektiivse enesehinnanguga, minapildiga ja „hea nimi“ sotsiaalse maine ja avaliku arvamusega. Sellest tulenevalt saab ka öelda, et au ja hea nimi on seotud sellega, kuidas inimene ise hindab oma väärtust ning kuidas inimest

⁷³ Maruste, R PõhiSK (2017) § 17/3.

⁷⁴ Ernits, M. II.ptk/7.3.5 – Sootak, J. (koost). Õigus igale ühele. Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura, 2017, lk 51.

⁷⁵ Jones, H. E. What's in a Name - Reputation, the Constitution, and Paul v. Davis Comment.

⁷⁶ Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/6.

⁷⁷ Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/4; RKTko 3-2-1-123-97, lk 2.

⁷⁸ Ernits, M. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia. Juridica I/2007, lk 24.

⁷⁹ Mahlmann, M., lk 389-390.

⁸⁰ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/1.

teatakse teiste inimeste poolt. Au ja head nime peetakse väärtuseks⁸¹. Au ja hea nimi kuulub igale inimesele. See, kuidas iga inimene tajub oma au ja head nime, on seotud tema subjektiivse enesehinnanguga ehk mina-pildiga. Enesehinnang on psühholoogias inimese üldine subjektiivne emotsionaalne hinnang sellele, kui väärtuslik ta on. Hinnang peegeldab inimese enda otsust, mida ta enda kohta arvab⁸². Enne, kui inimene au ja hea nime kaitseks kohtu poole pöördub, tuleb tal osata defineerida, milles seisneb tema au ja hea nimi. Au ja hea nimi kui positiivse hinnangu saavutamise nõuab vaeva ja ka oskusi, kuid au ja hea nime kaotamine on väga lihtne. See võib toimuda inimese enda tegude ja valikutega, kuid ka teiste poolt hävitavate hinnangute andmisega. Au on seotud väärtuste ja väärkusega, mis saab olla ainult üksikisikul.

Enne, kui inimene au ja hea nime kaitseks kohtu poole pöördub, tuleb tal osata defineerida, milles seisneb tema au ja hea nimi. Iga isik tunnetab oma au, head nime ja minapilti subjektiivselt. Vaidluse korral lähtub kohus objektiivse mõistliku isiku arusaamast ning arvamusest. EIK on avaldatu tõlgendamisel lähtunud „keskmise lugeja“ testist⁸³. EIK on täiendavalt rõhutanud, et avaldatud vaidlusaluse väite õiguslikul tõlgendamisel, ei saa kohus lähtuda hageja subjektiivsest arusaamast, vaid lähtuda tuleb avaldatu objektiivsest tähendusest. Seega ei pruugi isiku subjektiivne avalduse tõlgendus või ka enese puudutatuna tundmine endast kujutada au teotamist PS § 17 mõttes⁸⁴.

2.4.2 Teotamine

Teotamine on haavamise (riive) raskeim vorm. Sõna „teotama“ tähendab teo või sõnaga rängalt solvama, au ja väärkust alandama, häbistama, rüvetama⁸⁵. Teotamist tuleb lugeda tugevamaks ründeks kui lihtsalt haavamist või solvamist⁸⁶. Solvamine tähendab kelleski ülekohtu- või alandustunde tekitamist või tekitada püüdmist, kellegi haavamist. Haavamine tähendab solvamist, aga ka valusalt puudutamist ja riivamist. Teotamine kui selline on olemuslikult vääritu ja õigusvastane tegu. Kui riik teotab teavitamistoiminguga kellegi au ja head nime, tuleb kohutul hinnata, kas avaldatud väide rängalt solvab, alandab või häbistab isikut. Tsiviilõiguses loetakse ebakohaseks väljenduseks vulgaarset, inimväärkust alandavat või inimest mõnitava

⁸¹ *Ibidem*, § 17/13.

⁸² <https://et.wikipedia.org/wiki/Enesehinnang>

⁸³ EIKo 5266/03, *Nikowitz ja Verlagsgruppe News GMBH vs. Austria*.

⁸⁴ Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/7.

⁸⁵ Eesti keele seletav sõnaraamat" 2009; <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=solvama&F=M>

⁸⁶ Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/8; Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/7; 12; RKHKo 3-3-1-65-16; EIKo 23118/93, *Nilsen ja Johnsen vs. Norra*; EIKo 28114/95, *Dalban vs. Rumeenia*, EIKo 2034/07, *Otegi Mondragon vs. Hispaania*; EIKo 27520/07, *Altug Taner Akcam vs. Türgi*.

tähendusega või ähvardusi sisaldavaid hinnanguid⁸⁷. Teotamist tuleb lugeda tugevamaks ründeaks kui lihtsalt haavamist või solvamist⁸⁸. PS §-st 17 tulenev teotamise keeld on absoluutse iseloomuga.

2.5 Au ja hea nime kaitseala

Robert Alexy toob oma artiklis välja, et miski ei saa inimõigusi sel määral ohustada kui riik, mistõttu on inimõigused põhilises osas isiku tõrjeõigused riigi vastu⁸⁹. Au ja hea nime kaitse on ühelt poolt tõrjepõhiõigus, kuid on ka soorituspõhiõiguslik iseloom ehk seadusandjale on suunatud kohustus reguleerida au ja hea nime kaitset⁹⁰. Vabadus- ehk tõrjepõhiõigused on õigused mittesekkumisele isiku vabadussfääri. Au ja hea nime kaitse kuulub vabaduspõhiõiguste sfääri. Nende sisuks on õiguslik luba midagi teha või tegemata jätta ning isiku õigus riigilt nõuda, et riik isikut lubatu teostamisel ei takista. Vabaduspõhiõigused garanteerivad isikule otsustamisvabaduse ning kaitsevad teda riigi ja teiste põhiõiguste adressaatide sekkumise eest selle vabaduse teostamisel. Need on riigi ja teiste põhiõiguste adressaatide vastu suunatud subjektiivsed tõrjeõigused⁹¹.

PS §-i 17 kontekstis mõeldakse tõrjeõiguse all seda, et kui avaliku võimu kandja teavitab oma elanikkonda, tehes teavitamistoimingut, tuleb tal austada oma kodanike au ja head nime ning vältida negatiivsete hinnangute andmist. Igasugune negatiivne ja halvustav hinnang langeb au ja hea nime kaitsealasse. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi hinnangul loetakse au ja head nime kahjustavaks mistahes viisil ja vormis levitatavat informatsiooni, mis sisaldab või mis võimaldab halvustava tähendusega hinnanguid⁹². Halduskolleegium nõustus selle seisukohaga. Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et tsiviilõiguse põhimõtted on kohaldatavad ka au ja head nime riivavate haldustoimingute puhul⁹³.

Põhiseaduse 2017. a kommentaarides on välja toodud, et kui tõlgendada vabaduspõhiõiguse kaitseala kitsalt, välistades juba ette põhiõiguse kohaldatavuse, jääb põhiõiguse kandja sootuks kaitseta. Ainult põhiõiguse kaitseala laia käsitluse ja riive jaatamise korral on võimalik anda

⁸⁷ RKHKo 3-3-1-3-12 p 42; RKTko 3-2-1-67-10 p-d 17,20; RKTko 2-1-152-09 p 15 koos täiendavate viidetega.

⁸⁸ Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/8.

⁸⁹ Alexy, R. Inimõiguste institutsionaliseerimine demokraatlikus põhiseadusriigis*. Tlk. M. Heinsalu ja M. Ernits. Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 84.

⁹⁰ Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/4.

⁹¹ Ernits, M. PõhiSK (2017) II ptk/21.

⁹² RKTko 3-2-1-83-10 p 12.

⁹³ RKHKo 3-3-1-3-12 p 42.

avaliku võimu riivele ratsionaalne hinnang ning kvalifitseerida see õiguspäraseks või õigusvastaseks⁹⁴. Samuti on Riigikohtu üldkogu sõnastanud mõtte, et kaitseala määratlemisel tuleb eelistada avaramat käsitlust, mis võimaldab tagada põhiõiguste lünkadeta kaitse ja kaaluda erinevaid põhiseaduslikke väärtusi⁹⁵. Seega tuleb PS §-st 17 tulenevat õigust aule ja heale nimele hinnata mitte ainult teotamise kontekstis, vaid laiendavalt, vastasel korral võib põhiõiguste kandja jääda kaitseta.

2.6 Au ja hea nime kaitseala avanemine

Au ja hea nime kaitseala avanemiseks peab esinema teavitamistoiming, mille raames avaldatakse teavet üldsusele ehk avalikkusele – laia publikut või suurt hulka inimesi kaasaval viisil avalike hinnangute andmine/jagamine meediakanalites või mõnel muul üldsust kaasaval viisil, nagu avalik esinemine, avaldamine trükises või küberruumis⁹⁶. Lisaks peab selle avaldatud teabega kaasnema individuaalne subjektiivse väärtuse kahjustamine. Kui riik avaldab teabe, mis kahjustab, stigmatiseerib või häbivääristab isikut, on tegemist PS §-st 17 tuleneva kaitseala au ja hea nime rikkumisega. Riigikohus on korduvalt leidnud, et au ja hea nime kahjustav on mistahes viisil ja vormis levitatav teave, mis sisaldab või võimaldab halvustava tähendusega hinnanguid⁹⁷. Riigikohtu üldkogu seisukoha järgi on au ja hea nime riivega tegemist, kui isik on kriminaalmenetluses süüdistatav, sest sellise teabe jõudmine laiema isikuteriingini on tõenäoline⁹⁸. Riigikohus käsitleb riigi poolt tehtud teavitamistoiminguga au ja hea nime kaitset laiendavalt kui eraõiguslikus suhtes.

Au või hea nime teotamine peab ületama teatud künnise ehk esiteks peab see olema kantud tahtlusest, s.o soovist teist isikut kahjustada, ning teiseks peab sellel olema häbistav, alandav või naeruvääristav mõju. Väidet ei saa lugeda au teotavaks üksnes põhjusel, et see on negatiivse tähendusega. Au teotamise ründe raskusastme hindamisel tuleb arvesse võtta avaldatu konteksti, ulatust ja ühiskondlikku tähtsust⁹⁹.

Kokkuvõtvalt on au ja hea nime kaitse eesmärgiks kaitsta isikuid avalikest häbistavatest, alandavatest või naeruvääristavatest ja ka õigustatud kriitika piiri teadliku ja tarbetu

⁹⁴ Ernits, M. PõhiSK (2017) II.ptk/40.

⁹⁵ RKÜKo 3-1-3-10-02 p 26.1; RKPJKo 3-4-1-20-07 p 18; Ernits, M. PõhiSK (2017) II.ptk/40.

⁹⁶ *Ibidem*, § 17/4.

⁹⁷ RKTko 29.03.2017, 3-2-1-153-16 p 30; RKTko 3-2-1-83-10, 12; RKHKo 3-3-1-3-12 p 17.

⁹⁸ RKÜKo 3-3-1-85-09 p 135; RKHKo 3-3-1-3-12 p 16-19.

⁹⁹ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/7, 12; Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/8.

ületamisega seotud väidete avaldamise eest või olukorras, kus avaldatud teave sisaldab või võimaldab negatiivseid hinnanguid. Kui teavitamistoiminguga ületatakse kriitika piir, nt lisatakse faktilistele asjaoludele hinnang või kui avaldatud asjaolu ei vasta tegelikkusele, saab öelda, et sellisel juhul on eesmärgiks kahjustada isiku mainet. Näiteks võlaõiguse kommenteeritud väljaandes on sätestatud, et teabe avaldaja ei pea olema enne avaldamist aru saanud avaldatu au teotavast iseloomust ning olnud pahatahtlik¹⁰⁰. Põhiseaduse 2020. a kommentaarides on toodud, et on oluline tuvastada au ja hea nime teotamise pahatahtlikkus ehk teadlik ja sihipärane soov kellegi au ja head nime kahjustada¹⁰¹. Riigivastutus on üldjuhul mittesüüline. Süü on riigivastutuse eeldus mittevaralise kahju puhul¹⁰². Seega au ja hea nime teotamise pahatahtlikkuse ehk teadlikku soovi kellegi au ja hea nime kahjustamiseks tuvastamine on oluline erasuhetest tuleneva au ja hea nime hindamisel, riigi poolt avaldatud teavitamistoimingu osas ei ole oluline tuvastada pahatahtlikkust ega teadlikku soovi kellegi au ja hea nime kahjustamiseks. Riigivastuse seadusest (RVastS)¹⁰³ § 7 lg 1 tuleneb süü üldreegel, mille kohaselt isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud (edaspidi kannatanu), võib nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada käesoleva seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega. Seega süüd (hooletus, raske hooletus ja tahtlus) tuleb hinnata, kui on kindlaks tehtud, kas tegemist on õigusvastase tegevusega. Süü puudumise tõendamiskoormis lasub avaliku võimu kandjal. Avaliku võimu kandja vabaneb vastutusest üksnes siis, kui ta tõendab, et ta ei olnud mittevaralise kahju tekitamises süüdi¹⁰⁴. Seega ei ole riigi poolt avaldatud teabe hindamisel oluline hinnata teabe avaldaja tahtlust (tahtlik, otsene v kaudne), vaid piisab au teotava fakti või hinnangu tuvastamisest. Au ja hea nime rikkumisega on tegemist, kui riigi poolt mistahes viisil ja vormis levitav teave võimaldab halvustava tähendusega hinnanguid¹⁰⁵ ja kui õigustatud kriitika piiri on tarbetult ületatud¹⁰⁶. Seega kehtivad kõrgendatud nõuded riigi poolt avaldatud informatsiooni suhtes, mis võimaldab kellegi suhtes negatiivseid hinnanguid. Negatiivseid hinnanguid võimaldab ka levitav faktiväide, et isik on kriminaalmenetluses süüdistatav¹⁰⁷. Seega avaliku võimu kandja peab olema ettevaatlik igasuguse info avaldamise eest, mis on eelduslikult seotud põhiõiguse riivega (au ja hea nime kaitse, eraelu puutumatus), sh arvestama süütuse presumptsiooniga.

¹⁰⁰ Käerdi, M, Tampuu, T. VÕSK § 1046/p 3.2 –Varul, P. jt (toim). Võlaõigusseadus IV. 8. osa 40. ptk – 10. osa (§-d 703–1067). Komm vlj. Tallinn: Juura, 2020.

¹⁰¹ Pild, M., Tupay, P.-K., Turk, K. PõhiSK (2020) § 17/8.

¹⁰² Jäätma, J., Pilving, I. PõhiSK (2017) § 25/39.

¹⁰³ Riigivastutuse seadus - RT I, 11.03.2023, 86.

¹⁰⁴ RKHKo 3-3-1-27-02 p 14; RKHKo 3-3-1-64-14 p 10.

¹⁰⁵ RKTko 3-2-1-153-16, p 30; RKTko 3-2-1-83-10, 12; RKHKo 3-3-1-3-12 p 17.

¹⁰⁶ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/4.

¹⁰⁷ RKÜKo 3-3-1-85-09 p 135; RKHKo 3-3-1-3-12 p 16-19.

2.7 Au ja hea nime riive

Au ja hea nime riived võivad avalduda erinevalt. Inimväärikuse riive võib aset leida nii kitsas ringis üksikisikute vahel kui ka avalikkuse ees. Hea nime, maine ehk reputatsiooni riive eeldab aga avalikku, laia publiku ees aset leidvat või suurt hulka inimesi mõjutavat sekkumist. Au ja väärikuse kui individuaalse subjektiivse väärtuse kahjustamine võib ilmneda nii inimesele antud hinnangutes, temale ja tema kohta öeldus, isiku panemises au ja väärikust riivavatesse, alandavatesse ehk teotavatesse oludesse kui ka sellistes tegudes isiku suhtes, mis pole küll füüsiliselt suunatud tema vastu, kuid mille eesmärk on tema au ja väärikustunde tõsine riivamine, tema alandamine, kahjustamine või teotamine. Hea nime ehk maine kahjustamine toimub avaliku arvamuse mõjutamise kaudu. Tavaliselt mõjutatakse seda mainet pahatahtlikult kahjustavate avalike hinnangutega meediakanalite kaudu või mõnel muul üldsust kaasaval viisil, nagu avalik esinemine, avaldamine trükises või küberruumis. Teotamise oluliseks tunnuseks on teadlikkus, s.o tahtlik, sihipärane soov kellegi mainet oluliselt kahjustada, ning pahausksus. Pahausksuse tunnuseks on teadvalt valeandmete kasutamine ning õigustatud kriitika piiri teadlik ja tarbetu ületamine sooviga teist inimest kahjustada¹⁰⁸.

PS §-i 11 lg 1 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et põhiõiguse iga riive peab vastama kõigile põhiseaduse normidele¹⁰⁹. Kui PS §-i 17 kaitseala on riivatud, st juhtum langeb kellegi au ja head nime kaitse alla, peab selleks esinema riivet õigustav asjaolu. Alati, kui põhiõiguste adressaat sekkub üksikisiku vabadussfääri, peab sel riivel olema õigustus¹¹⁰. Au ja hea nime riive õigustav asjaolu tuleneda teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitsest. PS § 17 on sõnastatud keeluna kellegi au ja head nime teotada. Iseenesest see ei tähenda, et PS §-st 17 tulenevat põhiõigust ei tohiks riivata, kuid riivet õigustav asjaolu saab tuleneda teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitsest.

Näiteks „Vangla Ekspressi kaasuses“ analüüsis Riigikohus järgnevalt: „PS §-s 17 sätestatakse: "Kellegi au ega head nime ei tohi teotada." Riigikohtu tsiviilkolleegiumi hinnangul loetakse au ja head nime kahjustavaks mistahes viisil ja vormis levitatavat informatsiooni, mis sisaldab või võimaldab halvustava tähendusega hinnanguid (26. novembri 2010. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-83-10, p 12). Halduskolleegium nõustub selle seisukohaga. Vaidlusalused artiklid sisaldavad kaebaja suhtes mitmeid halvustavaid hinnanguid võimaldavaid fakte (iseäranis väljavõtted

¹⁰⁸ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/4.

¹⁰⁹ RKPJKo 3-4-1-18-07 p 35.

¹¹⁰ Ernits, M. PõhiSK (2017) II.ptk/52.

kaebaja telefonikõnest ja päevikust). Riigikohtu üldkogu 22. märtsi 2011. a otsuse kohaselt haldusajal nr 3-3-1-85-09 riivab isiku õigust aule ja heale nimele tõsiasi, et isik on kriminaalmenetluses süüdistatav. Neid seisukohti arvestades ei ole kolleegiumil kahtlust, et asjas on tegemist PS §-i 17 riivega¹¹¹. Täpsemalt Riigikohus ei analüüsi PS §-i 17 riive hindamist ja sellest saab järeldada, et PS §-i 17 tuleb vaadelda laiendavalt, st keskmis ei ole ainult PS §-st 17 tulenev teotamine, vaid riiveks piisab halvustava tähendusega hinnangust.

Eelduslikult kahjustab isiku mainet ka tema seostamine riigi julgeolekut ohustava tegevusega avaliku võimu poolt¹¹¹. Kui seda laiendada, on isiku mainet kahjustav igasugune avaliku võimu poolt avaldatav informatsioon, mis sisaldab või võimaldab halvustava tähendusega hinnanguid.

2.8 Au ja hea nime piiritlemine PS § 26

Eraelu puutumatus on sätestatud PS §-s 26, mille kohaselt igapähele on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusle. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. PS §-i 26 esemelise kaitsealaks on perekonna- ja eraelu puutumatus. PS §-i 17 esemeliseks kaitsealaks on au ja hea nimi. Mõlemad paragrahvid on tõrjeõigused, mis annab põhiõiguste kandjale ootuse, et riik ei sekkuks põhjendamatult tema ellu ning kohustab riiki sekkumisest hoiduma¹¹².

PS §-i 26 teise lause kohaselt võivad riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud sekkuda kellegi perekonna- ega eraellu tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. PS §-i 26 teises lauses on sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsioon, mis lubab eraelu riivata üksnes seadusega või seaduse alusel ja PS §-i 26 teises lauses kindlaks määratud põhjusel. IKÜM-i preambulis lg 1 ja lg 4 on välja toodud, et füüsiliste isikute kaitse isikuandmete töötlemisel on põhiõigus ning õigus isikuandmete kaitsele ei ole absoluutne õigus, vaid seda tuleb kaaluda vastavalt selle ülesandele ühiskonnas ning tasakaalustada muude põhiõigustega vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele.

¹¹¹ Tln RKKo 3-12-983 p 14.

¹¹² Jaanimägi, K. PõhiSK (2017) § 26/19, lk 375.

Eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks isikuandmete kaitse. Riigikohtu halduskollegium on märkinud: „Eraelu puutumatus riivena käsitatakse muuhulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist“¹¹³. Üldjuhul isikuandmete andmete avaldamine avaliku võimu poolt on kvalifitseeritav PS §-i 26 riivena. Samas kui isikut nimetatakse halvustavalt võib olla tegemist PS §-i 17 riivega. Kui aga isikuandmete avaldamisega teotatakse ka isiku au ja hea nime, siis tekib küsimus, millist põhiõigust riivatakse, kas eraelu puutumatus (PS § 26) või hoopis teotatakse au ja hea nime (PS § 17).

2.9 Millal on tegemist PS §-i 17 ja millisel juhul §-i 26 riivega

Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas ei ole selget seisukohta, kumba põhiõigust teavitamistoimingud riivavad – au ja hea nime teotamist või eraelu puutumatus.

PS §-st 26 tulenev „eraelu“ hõlmab endas ka õigust enesekujutusele, seega tuleks „eraelu“ all mõista ka õigust oma kujutisele ja sõnale¹¹⁴, eelkõige isiku identifitseerimist võimaldava pildi kasutamise ning avaldamise puhul¹¹⁵. Õigus enesekujutusele kaitseb üksikisikut tema näitamise vastu meedias. See hõlmab nii kujutust nii liikumatus kui liikuvast pildis¹¹⁶. Õigus sõnale hõlmab nii igat liiki salvestusi kui ka kirjalikus vormis edasiantavaid sõnu. Õigus sõnale tagab, et isikule ei omistataks avaldusi, mida ta pole teinud. Samuti kuulub siia õigus sellele, et isiku kohta ei avaldataks ebaõigeid asjaolusid¹¹⁷. Väitega, et eraelu puutumatus alla kuulub õigus sellele, et isiku kohta ei avaldataks ebaõigeid asjaolusid (fakte), ei saa täielikult nõustuda. Antud juhul on tuginetud Riigikohtu Tsiviilkollegiumi lahendile, kus tuginetakse väljendusvabaduse tasakaalustamisele¹¹⁸. Riigikohus on leidnud, et maine kahjustamine faktiväitega on õigusvastane, kui faktiväide ei vasta tõele¹¹⁹. Leian, et ebaõigete asjaolude avaldamine, millest saab järeldada negatiivseid asjaolusid, on au ja hea nime riive.

Au ja hea nime kaitseala avanemiseks peab esinema teavitamistoiming, mille raames avaldatakse teavet üldsusele ehk avalikkusele – laia publikut või suurt hulka inimesi kaasaval viisil

¹¹³ RKHKo 3-3-1-3-12 p 19, PõhiSK § 26/24.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Käerdi, M, Tampuu, T. VÕSK § 1045/3.5.b.

¹¹⁶ RKTko 3-2-1-152-09 p 11.

¹¹⁷ PõhiSK § 26/24-25; RKTko 3-2-1-145-07 p 14: „isiku isiklik õigus sellele, et tema kohta ei avaldataks ebaõigeid asjaolusid“

¹¹⁸ RKTko 3-2-1-145-07 p 14: „Väljendusvabadusele (sõnavabadusele) vastandub isiku isiklik õigus sellele, et tema kohta ei avaldataks ebaõigeid asjaolusid, sh õigus aule ja heale nimele“.

¹¹⁹ RKHKo 3-3-1-3-12 p 42.

avalike hinnangute andmine/jagamine meediakanalite või mõnel muul üldsust kaasaval viisil, nagu avalik esinemine, avaldamine trükises või küberruumis¹²⁰. Samasugune eeldus kehtib ka „eraelu“ puutumatusel. Nii eraelu puutumatus kui ka au ja hea nime õigus kandjaks on võrdselt kõik füüsilised isikud. PS-ga § 26 tagatud eraelu puutumatuses esemelise kaitseala sisustamine sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest ja sellest, milline tähendus on antud mõistele „eraelu“¹²¹. PS §-s 26 sätestatud esemelist kaitseala on oluline piiritleda §-ga 17, sest ühel juhul on tegemist neutraalse isikuandmete avaldamisega, näiteks „X osales konverentsil“, on tegemist eraelu puutumatuses riivega. Kui aga väidetakse, et „X osales konverentsil ja esines oma sõnavõtuga, sest on mõjuagent“, on tegemist au ja hea nime riivega.

PS § 17 on spetsiifiline põhiõigus. PS 2017. aasta kommentaaridest tulenevalt on PS § 26 üldsäte, mida tuleb kohaldada juhul, kui kaitsmist vajav erasfääri kuuluv hüve ei ole PS-s kaitstud mõne erisättega. Kui erisäte on olemas, tuleb kohaldada vastavat erisätet ja § 26 kui üldsäte peab taanduma¹²². Kui isiku kohta avaldatakse ebaõigeid asjaolusid, mis on häbistavad või negatiivse hinnanguga, on tegemist spetsiifilise põhiõiguse ehk PS §-i 17 riivega. PS §-i 26 riivega on tegemist siis, kui ebaõigete asjaolude avaldamine üksnes sellisel juhul, kui andmed on ebaõiged, kuid oma sisult täiesti neutraalsed – ei ole solvavad ega negatiivse hinnanguga. Näiteks õiguskantsler on leidnud, et asutuse töö kajastamine Kaitsepolitsei ameti aastaraamatus ning ennetava lähenemise tähtsustamine riigi julgeoleku tagamisel ei põhjenda piisavalt vajadust avaldada aastaraamatus isikuandmeid¹²³. Samas isiku seostamine avaliku võimu poolt riigi julgeolekut ohustava tegevusega kahjustab eelduslikult isiku mainet¹²⁴.

„Vangla Ekspress kaasuses“ selgitas Riigikohus eraelu puutumatuses riive asjaolusid: „PS §-s 26 sätestatakse: "Igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks." Eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks on isikuandmete kaitse. Eraelu puutumatuses riivena käsitatakse muuhulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist. Tulenevalt IKS §-st 4 lg 1 on isikuandmed mistahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise

¹²⁰ Maruste, R. PõhiSK (2017) § 17/4.

¹²¹ Jaanimägi, K. PõhiSK (2017) § 26/7.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Indrek Teder. Õiguskantsleri 18.02.2011 seisukoht nr 7-4/101805/1100879. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/old/File/OMBUDSMANI_MENETLUSED/Soovitused_oigusparasuse_ja_heahalduse_tava_jargimiseks/2011/RK_julgeolekuasutuste_j_relevalve_erikomisjon_seisukoha_edastamine_Toomse.pdf

¹²⁴ Tln RKKo 3-12-983 p 14.

isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on. Vaidlustatud artiklites on kaebaja identifitseeritud nimeliselt. Neis kajastatakse kaebaja suhteid vangla juhtkonna ja kaaskinnipeetavatega, samuti tsiteeritakse kaebaja peetud telefonikõnede salvestusi ning päevikut. Tegemist on kaebaja kohta käivate andmetega. Tulenevalt IKS §-st 4 lg 2 p 8 ei loeta andmeid süüteo toimepanemise kohta pärast avalikku kohtuistungit enam delikaatseteks, kuid see ei tähenda, et tegemist ei oleks üldse isikuandmetega. Ehkki artiklid avaldati Justiitsministeeriumi haldusala, täpsemalt vanglasüsteemi sisekommunikatsiooni raames, sai sellega suur hulk ametnikke juurdepääsu andmetele. Ka vastustaja ei ole välistanud kõnealuse väljaande sattumist ajakirjandusväljaannete kaastöötajate kätte. Artiklite ärakirjadelt ei nähtu märkeid, et tegemist oleks olnud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabega. Seetõttu on kolleegium seisukohal, et artiklites avaldati kaebaja isikuandmeid“. Siinkohal leiab Riigikohus lisaks sellele, et ka õiguslikud alused puuduvad ja isikuandmete töötlemise reegleid rikuti kaebaja andmete avaldamisel, kuid ei pea rikkumist raskeks, sest artiklites kajastatud päeviku ja telefonikõnede väljavõtted ei tungi antud juhul sügavale privaat- ega intiimsfäär (p 40). Au ja hea nime kaitse juures mainib Riigikohus, et vaidlusalused artiklid sisaldasid kaebaja suhtes mitmeid halvustavaid hinnanguid võimaldavaid fakte (iseäranis väljavõtted kaebaja telefonikõnest ja päevikust). Seega sai tegemist olla au ja hea nime teotamise kaitsealasse langeva juhtumiga.

Üldistavalt saab öelda, et PS §-i 17 riiveks piisab, kui haldusasutus avaldab/levitab informatsiooni, mis sisaldab või võimaldab halvustava tähendusega hinnanguid. Kui avalik võim avalikustab teavet, mis sisaldab isikuandmeid või tervisega seonduvaid andmeid, on tegemist eraelu puutumatus riivega. Kui avaldatud andmed kahjustavad või võivad kahjustada isiku au ja head nime, siis sellisel juhul taandub PS § 26.

Üldjuhul on eeldatav, et avaliku võimu esindaja avaldab oma ametipositsioonist tulenevalt teavet (näiteks avaldused ja pressiteated ametlikes väljaannetes või internetilehekülgedel) objektiivselt ja neutraalselt. Samuti hoidub kellegi põhiõiguste rikkumisest ega väljenda enda positsioonist tulenevalt isiklikku arvamust/veendumust, ei avalda mõtlematult fakte või hinnanguid, mis võimaldavad kellegi suhtes teha halvustavaid või negatiivseid järeldusi. Riigikohus on nentunud, et prokurör lähtus eeldusest, et kaebaja on altkäemaksu võtnud, andis sellise avaldusega seoses moraalse hinnangu ja väljendas suhtumist kaebajasse. Sellist avaldust ei saa põhjendada avalikkuse huviga ka siis, kui avalikkuse huvi on põhjendatud. Avaliku võimu esindaja peaks olema neutraalne oma avaldustes ja väljendama talle ametiülesannetest

lähtuvalt teatavaks saanud informatsiooni põhjendamatu kahtlusaluse maine kahjustamiseta. Sama on leidnud Riigikohus¹²⁵ ja ka EIK¹²⁶.

2.10 Au ja hea nime piiritlemine süütuse presumptsioonist (PS § 22 lg 1, 2)

PS §-i 17 kontekstist sõltuvalt võib tekkida olukord, kus teavitamistoiminguga võib olla samaaegselt riivatud ka PS §-i 22 lg 1, 2 tulenevat süütuse presumptsiooni. Süütuse presumptsiooni kohaselt ei tohi kedagi käsitada kuriteos süüdiolavana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus ja keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama.

Süütuse presumptsioon on *quilibet presumitur bonus, donec probetur contrarium*, mis tähendab igauhte loetakse heaks ja väärrikaks, kuni pole tõendatud vastupidist¹²⁷. Selline hüpotees haakub nii süütuse presumptsiooni kui ka au ja hea nime kaitsega, kuigi üksnes süütuse presumptsiooni kontekstis oleks see liiga lai tõlgendus ja väljub süütuse presumptsiooni esemelisest kaitsealast. Süütuse presumptsiooni ning au ja hea nime kaitse koosmõjus oleks selline hüpotees oleks igati sobilik, mida tuleks avaliku võimu poolt silmas pidada – riigivõimupoolne avaldus, et kedagi kahtlustatakse kuriteo toime panemises, riivab au ja hea nime.

Nii PS § 22 kui ka § 17 on riigi vastu suunatud tõrjeõigused. Süütuse presumptsiooni võivad rikkuda nii süütegude menetlejad kui ka teised riigivõimu esindajad. Näiteks „Vangla Ekspressi kaasuses“ tuvastati, et ka Justiitsministeeriumi ametnik, kes kajastas vanglateenistuse ajakirjas ülevaate kinnipeetava suhtes toimunud kohtuistungist, võib riivata nii süütuse presumptsiooni, eraelu puutumast kui ka au ja hea nime. Seejärel tõi Riigikohus välja põhjendused süütuse presumptsiooni riivele. PS §-s 22 lg 1 sätestatakse: "Kedagi ei tohi käsitada kuriteos süüdiolavana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus." Kolleegium on seisukohal, et igasugune avaliku võimu kandja poolt kohtulahendile eelnev avalikkuse tähelepanu juhtimine süüdistatavale riivab teataval määral süütuse presumptsiooni (vrdl Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 21. oktoobri 2011. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-74-11, p 8 koos täiendavate viidetega). Vaidlustatud artiklid kajastasid kohtumenetlust kriminaalasjas, kus kaebaja oli üheks süüdistatavaks ja kaebaja oli nimeliselt identifitseeritud. Artiklite kontekst

¹²⁵ RKTko 3-2-1-83-10; RKÜko 3-3-1-85-09, RKEko 3-3-1-17-07 p 15-18.

¹²⁶ EIKo 60101/09, *Peltreanu-Villeneuve vs. Šveits*.

¹²⁷ Sepp, H., Kergandberg, E. PõhiSK (2017) § 22/5, lk 305.

võimaldab järeldust, et kaebaja on üks kohtu alla antud kinnipeetavatest“. Kuigi Riigikohus toob välja, et kuna põhiõiguse riiveks puudus õiguslik alus, oli tegemist SP rikkumisega. Mittevaralise kahju hindamisel selgub otsuse vastuolulisus. PS 2017 kommentaarides on toodud, et riive võib tuleneda teistelt riigivõimu esindajatelt ja et avalikkusel on õigus teada käimasolevast kohtueelsest menetlusest, kuid avalikkust teavitades peavad ametnikud hoolega oma sõnu valima ega tohi ületada piiri, kus faktiline teave asendub veendumuse edastamisega isiku süüdiolukus¹²⁸. Otsuse p 38 kohaselt „ei ole artiklitest nähtav eesmärk veenda üldsust kaebaja süüs ega kallutada sellega kohut tegema otsust kaebaja kahjuks“. Sellest tulenevalt saaks järeldada, et antud juhul SP-d siiski ei rikutud. Seda kinnitab ka otsuse p 39: „Kokkuvõttes ei ole artiklitest nähtav eesmärk veenda üldsust kaebaja süüs ega kallutada sellega kohut tegema otsust kaebaja kahjuks“. Otsuse p-s 44 leidis Riigikohus, et „väide ‘erinevate küsimuste’ arutamise kohta ei sisalda hinnangut, et kaebaja pani toime vägivallategusid“. Kuigi õigusliku aluse hindamise juures leiab Riigikohus, et süütuse presumptsiooni on rikutud, kuna õiguslik alus riiveks puudus, oleks sellist vastuolulisust saanud ära hoida, kui otsuse alguses oleks välja selgitatud konkreetse põhiõiguse riive. Mittevaralise kahju analüüsis sisalduvad ka au ja hea nime riivega seonduvad asjaolud, nagu näiteks „autori hinnangul on kaebajal ilmselt raske päeviku sissekandeid kohtule selgitada ning ülestähenduses kinnitavad ühemõtteliselt süüdistuse versiooni, samuti kaebajat nimetatakse „politseinikutapjaks“ – ka need osad artiklist suunavad lugejat selgelt andma kaebajale negatiivset hinnangut“ (p 38). Eeltoodust tulenevalt saab järeldada, et riivatud põhiõiguseks selles lahendis oli au ja hea nimi.

EIK praktika kohaselt on avalikkusel õigus saada informatsiooni käimasoleva kohtueelse uurimise kohta, kuid ametiisikud ei tohi ületada piiri, kus faktiline informatsioon muutub nende veendumuse vahendamiseks isiku süüküsimuses¹²⁹. Piiri ületamine võib viia nii süütuse presumptsiooni rikkumiseni kui ka au ja hea nime teostamiseni, sõltuvalt veendumuse kontekstist. See, et isikut seostatakse kohtueelse uurimisega, on seotud ka au ja hea nime kahjustamisega. Olukorras, kus avaliku võimu poolt väljendatakse tõsikindel veendumus, et isik on süüdi, mõjutab selline veendumus ka isiku mainet. Näiteks on EIK oma lahendis välja toonud kaebaja mainekahju seoses sellega, et kaebaja suhtes avalikustati kriminaalmenetluse lõpetamise otsus, milles väljendati prokuröri arvamust selle kohta, et isik oli kuritegude toime panemises süüdi. Asjaoludest tulenevalt lõpetas Šveitsi prokurör vaimuliku suhtes kriminaalmenetluse kahe isiku seksuaalses ärakasutamises aegumistähtaja möödumise tõttu.

¹²⁸ *Ibidem* § 22/11.

¹²⁹ EIKo 16966/06, *Maradverdiyev vs. Aserbaidžaan*.

EIK hinnangul oli avalikkuse huvi õigustatud, kuid avalikkuse huvi ei tähenda seda, et tuleks väljendada ka hinnangut, kas isik on süüdi. Seetõttu EIK leidis, et prokurör saanuks piirduda kahtluse väljendamisega ning kriminaalmenetluse lõpetamise viis mõjutas negatiivselt kaebaja reputatsiooni¹³⁰. EIK leidis, et sellise avaldusega rikuti nii süütuse presumptsiooni kui ka mainet. Sama on leidnud ka Riigikohtu erikogu ja ka üldkogu korduvalt – väide, et keegi on süüteo toimepanemises süüdi, riivab isiku PS §-s 17 sätestatud õigust aule ja heale nimele¹³¹. Siinkohal saab öelda, et au ja hea nime riive tuleneb sellest, et riik avaldab isiku kohta andmeid, mida isik ise ei avaldaks ja lisab omapoolse hinnangu. Au ja hea nime rikkumisega on tegemist siis, kui riigipoolne avaldatud hinnang kahjustab või võib kahjustada isikut.

Näiteks isiku nimetamine „kurjategijaks“, „mõrtsukaks“ ja „mõrva kaasosaliseks“ enne jõustunud kohtuotsust on süütuse presumptsiooni riive¹³², samaaegselt ka au ja hea nime riive. Selline prokuröri poolne veendumuse väljendamine avalikkuses mõjutab avalikku arvamust, kujundades avalikkuse seisukohta, et isik on süüdi ning seeläbi mõjutatakse ka kohtuvõimu¹³³.

Otseselt ei tulene EIK seisukohast keeldu avaldada meedias informatsiooni ja arvamusi käimasolevate kriminaalmenetluste kohta. Ametivõimud võivad avalikkust teavitada uurimistest ja süükahtlustusest niimoodi, et väljendatud kahtlustus ei oleks süüdistatava süüdimõistmine, vaid teavitamine oleks kaalutletud ja ettevaatlik¹³⁴. EIK on järjekindlalt rõhutanud riigiametnike sõnavaliku tähtsust avalikkuse informeerimisel, enne isiku süüdimõistvat kohtuotsust on lubamatu väita, et isik on süüdi¹³⁵. Riigikohus põhjendab avalikkuse teavitamise neutraalsust sellega, et riigi autoriteedi tõttu on tema jagataval teabel avalikkuse silmis suurem tõeväärtus¹³⁶. Korrektsuse huvides peab avalik võim olema sõnakasutuses hoolas ja vältima väärtõlgendusi¹³⁷. Samuti on Riigikohus välja toonud, et avalik-õiguslik juriidiline isik ei pea olema hoolikas ainult otsuse resolutsioonis, vaid ka põhjendustes. Olgugi, et põhjendustes sisalduval ei ole iseseisvat õiguslikku tähendust, võib see kaasa tuua isiku õiguste iseseisva rikkumise, kui põhjendustes avaldatakse ebaõigeid

¹³⁰ EIKo 60101/09, *Peltureau-Villeneuve vs. Šveits*; Sepp, H., Kergandberg, E. PõhiSK (2017) § 22/11.

¹³¹ RKEKo 3-3-1-17-07 p 15-18; RKÜKo 3-3-1-85-09 p 135; RKHKo 3-3-1-3-12 p 16-19.

¹³² EIKo 36650/03, *Dovzhenko vs Ukraina*.

¹³³ EIKo 20758/04, *Turyev vs Venemaa*.

¹³⁴ EIKo 8660/79, *Minelli vs. Šveits*; EIKo 7986/77, *Krause vs. Šveits*, Aas, N. KrMSK § 214/7.6.1 – Kergandberg, E., Pikamäe, P. (koost). Kriminaalmenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2012.

¹³⁵ EIKo 37568/97, *Daktaras, p 41*; *Böhmer vs. Saksamaa*, §-d 54 ja 56, EIKo 65559/01, *Nešták vs. Slovakkia*, §-d 88 ja 89; EIKo 16966/06, *Muraverdiyev vs. Aserbaidžaan*; EIKo 40523/08, *Peša vs. Horvaatia*, p 141.

¹³⁶ RKHKo 3-3-1-3-12 p 14; RKHKm 3-3-1-33-16 p 15.

¹³⁷ RKHKo 3-3-1-22-15 p 22; 3-3-1-33-16 p 15.

faktiväiteid või ebakohaseid väärtushinnanguid. Lisaks võib see riivata süütuse presumptsiooni (PS § 22 lg 1, KrMS § 7 lg 1)¹³⁸.

EIK on asunud seisukohale, et kohtulahendieelne avaliku tähelepanu juhtimine süüdistatavale, nagu näiteks vaenulik kampaania ajakirjanduses, võib põhimõtteliselt viia süütuse presumptsiooni rikkumisele¹³⁹. Ka siis kui kohtu esimene aste on teinud lahendi ja vahetult pärast otsuse kuulutamist, milles isik õigeks mõisteti, ei ole korrektne võimu esindaja poolt pressikonverentsil öelda, et tegelikult on isik süüdi, mis võib avalikkusele jätta mulje, et isiku süü on siiski kindel. Isegi kui sellise lausega pehmendatakse isiku süüdiolekut sellega, et lõplik otsus jääb kohtule, on tegemist süütuse presumptsiooni rikkumisega¹⁴⁰, samuti sellise lausega kahjustatakse isiku mainet negatiivselt.

Süütuse presumptsioon on seotud samuti inimväärikuse austamisega, mille osaks on muuhulgas au ja hea nime kaitse. Seetõttu tuleb riigil lisaks süütuse presumptsioonile arvestada ka au ja hea nime kaitsega ning vältida oma avaldustes igasuguseid väärtõlgendusi.

¹³⁸ RKHKo 3-3-1-33-16 p 15.

¹³⁹ EIKo 8603/79, *Crotciani and Others v Italy*, p 147, KrMSK § 214/7.6.1.

¹⁴⁰ EIKo 32130/03, *P. Petkov vs. Bulgaaria*.

3 ÕIGUSLIKUD ALUSED

Avaliku võimu ülesannete teostamisel on erinevate toimingute tegemise osakaal väga suur võrreldes haldusaktidega või üldkorralduste andmisega. PS §-i 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Avalikku võimu esindavad ametnikud teostavad igapäevaselt erinevad toiminguid ning ei ole mõeldav, et kõik toimingud oleksid ükshaaval täpselt seadusega reguleeritud. Seetõttu HMS §-st 107 lg 2 tuleneb toimingute vormivabaduse põhimõte, mis näeb ette, et haldusorgan määrab oma äranägemisel toimingu sooritamise viisi, ulatuse ning menetlemise korra. Seejuures tuleb haldusorganil järgida kaalutlusõiguse piire ning võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Avalik võim tohib tegutseda ainult siis, kui selleks on seaduslik alus ehk volitusnorm, mis lubab tal seda teha. Seadus peab määratlema iga riive tingimused ja ulatuse¹⁴¹.

Au ja head nime riivavate avalduste tegemiseks riigi poolt peab olema seaduslik alus. Seadusliku aluse nõue tuleneb PS §-i 3 esimesest lausest – riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seadusliku aluse nõude sisuks on, et igal põhiõiguse riivel peab olema seaduslik alus¹⁴². Samuti on Riigikohtu halduskolleegium rõhutanud, et avalik-õiguslikus suhtes isiku au ja head nime riivavate avalduste tegemiseks peab olema seaduslik alus¹⁴³.

Kui teavitamistoiminguga riivatakse kellegi õigusi ja vabadusi, peab selleks esinema seaduslik alus (HMS § 107 lg 1). Teavitamistoimingud peavad olema kooskõlas õigusaktidega. Teavitamistoiminguid, mis riivavad põhiõigusi, võib avalik võim sooritada, üksnes siis kui selleks esineb õiguslik alus (HMS § 107 lg 1).

Järgnevalt toon välja võimalikud õiguslikud alused, mille alusel avalikul võimul on õigus sooritada teavitamistoiminguid ja sealhulgas avaldada isikuandmeid. Samuti analüüsin, kas nimetatud normist tuleneb õigus põhiõiguste (§ 17 ja § 26) piiramiseks. Lisaks toon kohtupraktikast tulenevalt välja, millistele õiguslikele alustele on haldusasutused ise tuginenud, kui on avaldanud avalikkusele huvipakkuvat informatsiooni. Püüan välja selgitada, kas kehtivast seadusandlusest tulenevad selged õiguslikud alused teavitamistoimingute tegemiseks ja kas õiguslikest alustest on võimalik tuletada õigust riivata põhiõigust.

¹⁴¹ Ernits, M., Ginter, C., Laos, S., Allikmets, M., Tupay, P.-K., Värk, R., Laurand, A. Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud ootamatud küsimused. – Riigiõiguse aastaraamat 2022/3, lk 132–191.

¹⁴² Ernits, M. PõhiSK (2017) § 3/32.

¹⁴³ RKHKo 3-3-1-3-12 p 20, 41.

3.1 Üldised õiguslikud alused

Üldine loogika on, et isikuandmete töötlemist avaliku võimu poolt reguleerib isikuandmete kaitse seadus. Isikuandmete kaitse on tihedalt seotud eraelu puutumatuse põhiõigusega (PS § 26), aga ka üldise vabaduspõhiõigusega (PS § 19 lg 1). Isikuandmete andmete avaldamine avaliku võimu poolt kvalifitseeritav PS § 26 riivena. Sõltuvalt isikuandmete avaldamise sisust võib riive ulatuda PS §-st 17 tuleneva au ja hea nime kaitsealasse. Isikuandmete kaitse üldmäärusest (IKÜM) ¹⁴⁴ nr 2016/679 tulenevad põhimõtted, mida tuleb silmas pidada. Põhimõtted on sõnastatud II peatükis ja tulenevad art 5, mille üheks peamiseks põhimõtteks on, et isikuandmete töötlemisel tagatakse, et isikuandmete töötlemine on seaduslik, õiglane ja andmesubjektile läbipaistev („*seaduslikkus, õiglus ja läbipaistvus*“). Sellest tulenevalt peavad isikuandmete töötlemise eesmärgid avaliku võimu poolt olema läbipaistvad ja selged, eesmärgipärased ning õiglased.

Isikuandmete kaitse seaduse eesmärk on tagada isikuandmete kaitse üldmääruse ja õiguskaitsevaldkonna direktiivi rakendumine eri õigusvaldkondades. Isikuandmete kaitse seadus koosmõjus isikuandmete kaitse üldmäärusega on liialt üldine, et tagada seadusliku aluse põhimõtte korrektset järgimist detailsemal tasemel. Täpsemad isikuandmete töötlemise alused, eesmärgid ja ulatus tulenevad haldusorgani eriseadustest, mis on kooskõlla viidud IKÜM-ist tuleneva diskretsiooniõigusega ja õiguskaitsevaldkonna direktiivi ning isikuandmete kaitse seadusega. Kuigi IKÜM on otsekohalduv õigusakt, tuleb avaliku võimu teostamise õiguslikud alused ning isikuandmete kaitse üldmääruse art 23 nimetatud piirangud reguleerida riigisisese õigusega. IKÜM-i art 23 tulenevad piirangud on seotud andmesubjekti õigustega, et oleks ettenähtav, millistel tingimustel võidakse andmesubjekti õigusi piirata. Sealhulgas tuleb arvestada, et isikuandmete kaitse üldmääruse ja õiguskaitsevaldkonna direktiivi kohaldumine ei sõltu riigisisese õiguslikust regulatsioonist, vaid Euroopa Liidu õigusest ja Euroopa Liidu Kohtu tõlgendustest¹⁴⁵.

IKÜM-i kohaldamisalasse ei kuulu järgmised õigusvaldkonnad:

1. põhiseaduslikud institutsioonid nende põhiülesannete täitmisel, sealhulgas seadusloome ja riigieelarve vastuvõtmine;

¹⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27.04.2016 – Isikuandmete kaitse üldmäärus.

¹⁴⁵ IKS seletuskiri 778 SE II, lk 4-6 – Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri, 778 SE II.

2. julgeolekuasutuste tegevus riigi julgeoleku tagamisel, mis seisneb eelkõige isikuandmete töötlemises teabehanke raames;
3. riigikaitse ülesannetega asutuse tegevus riigikaitse tagamisel, mis seisneb eelkõige sõjalise riigikaitse ning elanikkonnakaitse korraldamisel ja selle ettevalmistamisel
4. Kaitseministeeriumi ja Riigikantselei tegevus riigikaitse, sh sõjalise kaitse planeerimisel ja taustakontrollil¹⁴⁶.

Õiguskaitsevaldkonna direktiiv on üle võetud riigisisesse õigusesse, täpsemalt isikuandmete kaitse seadusesse. Sarnaselt isikuandmete kaitse üldmääruse regulatsiooniga on ülevõetud direktiivi kohaldamisalast välja jäetud: julgeolekuasutuste tegevus riigi julgeoleku tagamisel, mis seisneb eelkõige teabehanke raames isikuandmete töötlemises. IKÜM võib laieneda kantseleiliste, personali- ja varahalduse ülesannete täitmisel ja julgeolekuasutuste riikliku järelevalve meetmete kohaldamisele¹⁴⁷.

Andmekaitseseadus koosmõjus isikuandmete kaitse üldmäärusega on üldsäte, mille pinnalt täpsemad isikuandmete töötlemise alused tulenevad haldusorgani eriseadustest. Kui hinnata, kas vastaval haldusorganil oli teavitustoiminguks õiguslik alus, tuleb õiguslikke aluseid otsida eriseadusest. Kui eriseadusest õiguslikke aluseid ei tulene, tuleb välja selgitada, kas IKÜM kohaldub ja kui kohaldub, siis tuleb otsida õiguslikke aluseid IKÜM-ist kui üldsättest.

3.2 Kriminaalmenetluses teabe avaldamise õiguslikud alused

Avalikul võimul on kohustus järgida toimingu seaduslikkust (PS § 3). Teavitamistoiming, mis riivab kellegi põhiõigusi, peab tulenema seadusenormist. Kriminaalmenetluse seadustiku¹⁴⁸ § 15²-st lg 1 tuleneb üldine volitus isikuandmete töötlemiseks kriminaalmenetluses. Sätte lai sõnastus tagab selle, et ükski kriminaalmenetluses tehtav toiming ei jää tegemata isikuandmete töötlemise õigusliku aluse puudumise tõttu¹⁴⁹. Põhiõiguste seisukohalt ei saa lugeda põhjendatuks, et riive aluseks olevad sätted oleksid võimalikult laialt sõnastatud, vastasel juhul normiadressaatidel pole võimalik hinnata ega mõista, milliseid toiminguid nende isikuandmetega võidakse teha. Täiendavad erireeglid isikuandmete töötlemisele tulenevad kriminaalmenetluse seadustikust. KrMS §-is 214 sätestatakse, et kohtueelse menetluse andmete

¹⁴⁶ IKS seletuskiri 778 SE II, lk 6.

¹⁴⁷ IKS seletuskiri 778 SE II, lk 6.

¹⁴⁸ Kriminaalmenetluse seadustik - RT I, 11.03.2023, 23.

¹⁴⁹ IKS seletuskiri 778 SE II, lk 60.

avaldamise tingimused. KrMS §-i 214 lg 1 sõnastusest tulenevalt võib kohtueelse menetluse andmeid avaldada üksnes prokuratuuri loal ja tema määratud ulatuses ning KrMS §-i 214 lg 2 tingimustel. Kõnealuse sätte eesmärk on luua tingimused kuritegude efektiivseks menetlemiseks, tagada süütuse presumptsioonist kinnipidamine, samuti lähtuda demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, informeerida põhjendatud ulatuses avalikkust kriminaalmenetlustest ja kuritegudest, samuti levitada preventiivseid sõnumeid eesmärgiga vältida inimeste kuriteo ohvriks langemist või nende poolt õigusrikkumiste toimepanemist¹⁵⁰. KrMS §-i 214 lg 2 kohaselt on kohtueelse menetluse andmete avaldamine lubatud kriminaalmenetluse, avalikkuse või andmesubjekti huvides, kui see ülemäära:

- 1) ei soodusta kuritegevust ega raskenda kuriteo avastamist;
- 2) ei kahjusta Eesti Vabariigi või kriminaalmenetluse huve;
- 3) ei sea ohtu ärisaladust ega kahjusta juriidilise isiku tegevust;
- 4) ei kahjusta andmesubjekti ega kolmandate isikute õigusi, eriti eriliiki isikuandmete avaldamise puhul.

KrMS § 214 lg 2 sätestab kolm võimalikku olukorda, kus on lubatud avaldada kohtueelse menetluse andmeid – kriminaalmenetluse, avalikkuse või andmesubjekti huvides, mis on seaduses määratlemata mõisted ja neid mõisteid tuleb sisustada vastavalt juhtumile. Enne isikuandmete avaldamist tuleks läbi mõelda, mis eesmärgiga (kuriteo efektiivse menetlemise, kriminaalmenetluse ja kuriteo kohta teabe edastamise või preventiivse eesmärgiga) vastav teave avalikustatakse ning kas avalikkusele edastatavat teavet on võimalik ilma identifitseeritavate andmeteta (isikuandmeteta) avaldada.

3.2.1 Kriminaalmenetluse huvid

Eelkõige on kriminaalmenetluse eesmärgiks kuritegude väljaselgitamine ja õiglane kohtupidamine. Kriminaalmenetluse huvides andmete avaldamine sõltub olulisel määral konkreetsest kriminaalasjast. Enamasti on kriminaalmenetluse huvides mitte avaldada detailseid andmeid pooleliolevate menetluste kohta, kuna see võib kaasa tuua näiteks tõendite hävitamise või tunnistajate mõjutamise ohu. Samas vajab teatud kuritegude uurimine avalikkuse kaasamist. Nii on KrMS §-i 214 lg 1 kohaselt kohtueelse menetluse andmete, sealhulgas kahtlustatava isiku fotode avaldamine lubatud kriminaalmenetluse huvides, nt eesmärgiga selgitada kriminaalmenetluses välja raskete kuritegude tõendamiseseme asjaolusid,

¹⁵⁰ KrMSK § 214/1.

võimalikke kannatanuid ja tunnistajaid. Kuigi kahtlustatava andmesubjekti kujutusõigusi avalikkuses ja õigusi nende fotode privaatsusele riivatakse isikukirjelduse avaldamisega, ei ole tegemist ülemäärase riivega KrMS §-i 214 lg 2 p 4 tähenduses. Näiteks vägistamise kui esimese astme kuriteo puhul, mille ohvrid sageli ei julge teo toimepanemise kohta menetlejale avaldust esitada, tehniolude selgitamisel, võib menetleja kasutada vajadusel ka avalikkuse abi¹⁵¹. Aegajalt pöördutakse mõne kindla kuriteo avastamiseks või isiku kindlakstegemiseks avalikkuse poole, avaldades poe turvakaamera video¹⁵² või foto¹⁵³ ning palutakse kõigil, kes isiku ära tunnevad, sellest politseile teada anda. Ka sellisel juhul ei riivata ülemääraselt andmesubjekti õigust privaatsusele.

3.2.2 Avalikkuse huvid

Demokraatia toimimise eelduseks on avalikkuse võimalikult hea informeeritus kõikidest ühiskonna jaoks olulistest seikadest, sh kuritegudest ja kriminaalmenetlustest. Põhjendatud avalikkuse huvi info saamise osas on kõige suurem poliitilise ehk avaliku elu küsimustes, kitsam muudes valdkondades ning kõige piiratum eraelu sfääris. Mida olulisem ühiskonnale ja mida suuremat hulka puudutav on probleem ning mida akuutsem diskussioon selle ümber, seda suurem on avalikkuse põhjendatud huvi andmete avaldamiseks. Kuna kuriteo näol on tegemist raskeima ühiskonna ühiselu reeglite rikkumisega, on see ühiskonna jaoks alati oluline sündmus, mille vastu eksisteerib põhjendatud avalik huvi. Samas tuleb ka kuritegude puhul arvestada nende raskust ning seda, millises elusfääris on tegu toime pandud¹⁵⁴. Kohtupraktikast tulenevalt peetakse oluliseks avalikuks huviks korruptsioonikuritegusid käsitlevaid andmeid, sealhulgas nendes kuritegudes kahtlustatavaid¹⁵⁵. Kokkuvõtlikult kriminaalmenetluse teabe avaldamisel tuleb kaaluda avaliku huvi ja eraelu puutumatuse osakaalu.

¹⁵¹ KrMSK § 214/7.4, RKKK 3-1-1-74-11 p 9.

¹⁵² Politsei otsib kellapoe varguse pealtnägijaid: <https://www.facebook.com/watch/?v=1690964521286325>; liiklusõnnetuse pealtnägijaid, <https://lounaestlane.ee/politsei-palub-abi-torvandis-juhtunud-onnetuse-pealtnagijatelt-lisatud-video/>

¹⁵³ <https://uudis.net/5603638>

¹⁵⁴ KrMSK § 214/7.1/7.3.

¹⁵⁵ RKTko 3-2-1-83-10 p 13, *Ibidem*.

3.2.3 Andmesubjekti huvid

Informatsioonilise enesemääratlemise õigusest tulenevalt on kuriteoga seotud isikute (kurjategija, kannatanu jms) huvides ise määrata, kui palju nendega seotud andmeid avaldatakse. Seejuures tuleb lähtuda nn andmete avaldamata jätmise eeldusest ehk sellele huvile tuginedes on andmete avalikustamine lubatud vaid juhul, kui isik seda selgelt soovib¹⁵⁶. Andmesubjektil (kannatanul ja kolmandal isikul) on õigus jääda avalikkuse eest identifitseerimata¹⁵⁷. Riigikohtu erikogu välja toonud, et ka suulises hoiatuses sisalduv avaliku võimu väide, et isik on toime pannud väärteo, et ta on selles süüdi, võib hüpoteetiliselt riivata isiku PS §-s 17 sätestatud õigust aule ja heale nimele¹⁵⁸. Samuti tuleb tähele panna, et kui isik on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav, riivab see teatud määral alati tema õigust aule ja heale nimele, ehk tegemist on PS §-i 17 riivega¹⁵⁹. Andmesubjekti huve võidakse riivata ka sel moel, kui avalikuvõimu esindaja väljendab oma suhtumist kahtlustatavasse¹⁶⁰. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et avalik võim peab sõnakasutuses olema hoolas ja vältima väärtõlgendusi¹⁶¹. Sama on leidnud ka EIK¹⁶².

KrMS ei ütle selgelt, mida tuleb pidada kohtueelse menetluse andmete avaldamiseks KrMS §-i 214 lg 1 mõttes¹⁶³. KrMS § 214 lg 2 annab ühelt poolt loa, millal on lubatud kohtueelse menetluse andmeid avaldada ja teiselt poolt toob välja piirangud, millal kohtueelseid andmeid ei tohiks avaldada. Üheks piiranguks on toodud, et ülemääraselt ei tohi andmete avaldamisega kahjustada andmesubjekti ega kolmandate isikute õigusi. Andmesubjekti all mõeldakse kahtlustatavat, süüdistatavat, kannatanut, tsiviilkostjat, kolmandat isikut, tunnistajat või muu isikut (KrMS § 15² lg 3). KrMS üldsäte all §-st 9 lg 3 nähtub, et uurimisasutus, prokuratuur ja kohus peavad menetlusosalist kohtlema tema au teotamata ja tema inimväärikust alandamata. Kedagi ei tohi piinata ega muul viisil julmalt või ebainimlikult kohelda. Kaitset au (ja hea nime) teotamise vastu nähakse ette inimväärikuse, piinamise, julma või ebainimliku kohtlemise kõrval, mistõttu au ja hea nime kaitse tähtsus on eraldi rõhutatud KrMS-is.

¹⁵⁶ KrMSK § 214/7.5.

¹⁵⁷ RKTko 3-2-1-138-02 p 9.

¹⁵⁸ RKHKo 3-3-1-17-07 p 18.

¹⁵⁹ RKÜK 3-3-1-85-09 p 135; RKHK 3-3-1-3-12 p 16-19, KrMSK § 214/7.5.

¹⁶⁰ RKHKm 3-19-1565 p 11.

¹⁶¹ RKHKo 3-3-1-22-15 p 22; 3-3-1-33-16 p 15.

¹⁶² Ametiisikutel tuleb olla seega hoolas oma sõnade valikul ning teha vahet isiku süü oletuslikel ning kategoorilistel väidetel (EIK 28245/04, *Mokhov vs. Venemaa*), mis on öeldud seoses süütuse presumptsiooni rikkumisega, kuid sobib ka siia konteksti. EIKo 60101/09, *Peltreau-Villeneuve vs. Šveits*, 28.10.2014, Sepp, H., Kergandberg. E. PõhiSK § 22/11.

¹⁶³ RKHKm 3-19-1565 p 9.

Näitena toon välja juhtumi, kus Tartu abilinnapea peeti kahtlustatavana kinni ja teda kahtlustati altkäemaksu võtmises. Samal päeval toimunud pressikonverentsil teatas prokurör: „Tartu linn on Eesti üks mõjukamaid ja suuremaid omavalitusi ja seetõttu leian, et on äärmiselt kahetsusväärne, et linna juhtimisega seotud kaks abilinnapead on piltlikult öeldes äraostetavad“. Hiljem altkäemaksu võtmise osas kriminaalmenetlus lõpetati, mistõttu kaebaja leidis, et prokuratuur esitas tema kohta valeväite. Riigikohus leidis, et prokurör andis selle lausega, mis kaebaja väitel talle kahju tekitas, moraalse hinnangu, mis lähtus eeldusest, et kaebaja on altkäemaksu võtnud. Sellisel avaldusel ei ole seost konkreetse kriminaalmenetlusega, vaid nii väljendati suhtumist kaebajasse¹⁶⁴. Antud juhul oli olemas õiguslik alus teavitamistoimingu tegemiseks, kuid riivavate hinnangute andmist seadusandja volitust haldusasutustele ei anna. See, kas prokuröri hinnang oli sobimatu ja seotud PS §-i 17 riivega, nimetatud lahend ei tuvasta. Tuginedes eeltoodud EIK ja Riigikohtu seisukohtadele, saab öelda, et selline prokuröri hinnang mõjutab negatiivselt kaebajat ja sellise riigipoolse teavitamistoiminguga teotatakse isiku au ja head nime. Eeltoodust tulenevalt oleks piisanud sellest, kui prokurör oleks avalikkusele edastanud neutraalselt, vaid fakti kahtluse olemasolu kohta. Sellisel juhul võiks lugeda sellist teabe edastamist põhiseaduspäraseks, ehkki teave oleks isikuid näidanud negatiivses valguses.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et KrMS § 214 annab prokuratuurile volituse avaldada kohtueelse menetluse andmeid, kuid andmete avaldamine ei tohi ülemääraselt kahjustada andmesubjekti ega kolmandate isikute õigusi. Sealhulgas tuleb arvestada, et isikuandmete töötlemisel kriminaalmenetluse raames tegutseb menetleja õiguskaitseasutusena isikuandmete kaitse seaduse §-i 13 lg 2 tähenduses ning isikuandmete töötlemisel lähtutakse õiguskaitseasutustele kehtestatud sätetest. KrMS-ist on tõlgendamise teel tuletatav, et au ja hea nime võib riivata, kuid see riive ei tohi olla ülemäärane. Kui arvestada, et pelgalt kriminaalmenetluse seostamisega riivatakse au ja head nime, tuleb seda arvestada andmete avaldamisel. Nii PS §-st 17 kui ka KrMS §-st 9 lg 3 tuleneb au ja hea nime teotamise keeld, mistõttu teotamise osas nagu ka piinamise või inimväärkuse alandamise osas kehtib absoluutne keeld.

¹⁶⁴ RKHKm 3-19-1565 p 11.

3.3 Riikliku järelevalve üldmeede - teavitamine

Korraldusseaduse §-i 26 lg 1 kohaselt on korraldusorganil oma pädevuse piires õigus teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korraldumisest (teadaanded, soovitused, hoiatused). KorS §-i 26 lg 1 eesmärgiks on anda avalikkusele või isikutele infot avalikku korda ähvardava ohu kahtluse või ohu kohta (teadaanne) või antakse ohuolukorra analüüsi põhjal konkreetseid käitumisjuhiseid (soovitus või hoiatus). Teavitavad, hoiatavad või nõustavad toimingud võivad vastavalt vajadusele olla suunatud nii üksikisikule, teatud isikute grupile kui ka avalikkusele¹⁶⁵. KorS §-st 26 lg 2 tulenevalt teavitamisel on isikuandmete avalikustamine (PS § 26 eraelu puutumatuse riive) lubatud vaid sellisel juhul ja sellises ulatuses, kui see on ohukahtlusest, ohust või korraldumisest teavitamiseks vältimatult vajalik¹⁶⁶. Nimetatud normist tulenevad määratlemata mõisted: „vältimatult vajalik“, „ohukahtlus“, „oht“ või „korraldumine“ – need mõisted tuleb vastavalt juhtumile sisustada enne isikuandmete avaldamist ja sealhulgas pidada silmas, mis eesmärgil vastav teave avalikustatakse ning kas avalikkusele edastatavat teavet on võimalik ilma isikuandmeteta avaldada. Korraldusorgani pädevus on piiratud meetmetega, mis on vältimatult vajalikud (st edasilükkamatud) ohu ennetamiseks, tõrjumiseks või juba toimuva rikkumise lõpetamiseks. Seda, kas meetmete rakendamine oli edasilükkamatu, saab analoogiliselt ohu olemasoluga hinnata ainult *ex ante* perspektiivist¹⁶⁷.

3.3.1 Korraldumine

KorS §-i 5 lg 1 mõttes on korraldumine avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine. Korraldumise all tuleb mõista juba realiseerunud ohtu, sellest väiksema tõenäosusega on oht (konkreetne oht) ja selle kvalifitseeritud vormid, veelgi väiksem on kahju saabumise tõenäosus ohukahtluse korral ning kõige väiksem ohu ennetamise olukorras¹⁶⁸.

Korraldumise mõiste on väga lai: nt karistusseadustiku (edaspidi KarS) eriosas sätestatud kuriteo toimepanemine, ToiduS-is sätestatud toiduohutusnõude rikkumine, üürilepingu rikkumine üürniku poolt, sõiduki kahjustamine liiklusõnnetuses. Kuna avaliku korra kaitseala

¹⁶⁵ Kranich, H. KorSK § 26/1 – Laaring, M jt. Korraldusseadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017; KorS eelnõu seletuskiri 49 SE, lk 43 – Korraldusseaduse eelnõu seletuskiri 49 SE.

¹⁶⁶ Kranich, H. KorSK § 26/3.1.

¹⁶⁷ Laaring, M. KorSK § 5/3; RKHKo 3-3-1-36-15 p 14.4.

¹⁶⁸ Laaring, M. KorSK § 5/1.

ei hõlma üksnes füüsilise või juriidilise isiku (õigussubjekti) tekitatavaid kahjustusi, siis on korrarikkumine iga avaliku korra kaitseala elemendi kahjustus sõltumata sellest, kas selle on esile kutsunud inimtegevus, loodusjõud või muu põhjus. Korrarikkumine on ka tormi tõttu sõiduteele langenud puu, plahvatus keemiatehases või vigastus, mille tekitab isikule metsloom. Korrakaitse on suunatud eelkõige kahju saabumise ärahoidmisele ning seetõttu on juba toime pandud korrarikkumise tähendus korrakaitseõiguse jaoks piiratud. Korrakaitsest sekkumist õigustab juba toimuv korrarikkumine üksnes ulatuses, milles see on kestev ja milles sellega kaasneb püsiv oht koos edasise kahju saabumise tõenäosusega. Korrarikkumist tuleks lugeda riikliku järelevalve meetmete kohaldamise aluseks seega üksnes ulatuses, milles see esineb koos kestva ohuga. Seevastu ei ole juba lõpule jõudnud korrarikkumisel, millel pole edasist otsest avalikku korda kahjustavat mõju, korrakaitseüleande täitmise seisukohast tähtsust ja võib tekitada küsimuse eelkõige seoses rikkumise toimepanija karistusõigusliku vastutusega¹⁶⁹. Sii alla kuuluvad teavitused, kus politsei hoiatab kelmide eest, kes jäljendavad pankade veebilehti või autovaraste eest, aga ka halbade teolude eest ja teavitab liiklusõnnetusest, mille tagajärjel palutakse vastava teelõigu läbimisel valida teine marsruut jne.

3.3.2 Oht

KorS §-i 5 lg 2 mõttes on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Nt politsei hoiatab, et jääolud on muutlikud ja palub veekogude jääle mitte minna.

3.3.3 Ohukahtlus

KorS §-i 5 lg 6 mõttes on ohukahtlus olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal ei saa tõenäosust, et korrarikkumine aset leiab, pidada piisavaks, kuid mille puhul on alust arvata, et korrarikkumine ei ole välistatud.

3.3.4 Ohu ennetamine

KorS §-i 5 lg 7 mõttes on ohu ennetamine see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus

¹⁶⁹ Laaring, M. KorSK, § 5/2.

ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine. Näiteks ohtu, et välisriik võib proovida värvata mõjuagendiks isikut, kelle huvid ja eesmärgid kattuvad vähemalt osaliselt välisriigi eesmärkidega, on ringkonnakohtu arvates võimalik vähendada või kõrvaldada sellise ohu kohta andmeid avaldades¹⁷⁰.

Kokkuvõtlikult KorS §-st 26 lg 2 tuleneb õigus isikuandmeid avaldada üksnes vältimatul vajadusel. KorS-ist ei tulene au ja hea nime teotamise lubatavust. Ka KorS §-i 9 kohaselt on rõhutatud, et isikute põhiõiguste ja muude subjektiivsete õiguste piiramine riikliku järelevalve menetluses toimub ainult seaduse alusel. Isikut tuleb riikliku järelevalve menetluses kohelda tema au teotamata ja inimväärikust alandamata. KorS-is on eraldi rõhutatud seadusliku aluse nõuet, kui riivatakse põhiõigusi või muid subjektiivseid õigusi.

3.4 Teavitamise õiguslikud alused julgeolekuseadusest

Kuigi IKÜM-i kohaldamisalast jäävad julgeolekuasutused välja, on julgeolekuasutuste seaduses (JAS) sätestatud õiguslikud alused teabe kogumine ja töötlemine ning andmesubjekti õiguste piiranguks (JAS § 21¹), mis on kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse artiklis 23 nimetatud piirangutega. JAS §-i 1¹ lg 1 kohaselt sätestab julgeolekuasutuste poolt isikuandmete, sealhulgas eriliiki isikuandmete töötlemise ja andmesubjekti õiguste ulatuse piiramise alused ning isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle järelevalve teostamise korra. Seoses sellega, et isikuandmete kaitse seaduse ja isikuandmete kaitse üldmääruse reguleerimisalast jääb välja julgeolekuasutuste tegevus riigi julgeoleku tagamisel, on JAS-is sätestatud isikuandmete töötlemise eriregulatsioon¹⁷¹. Sellest tulenevalt analüüsin, kas JAS-ist tuleneb Kapole volitusnorm isikuandmete avaldamiseks aastaraamatus või pressiteates.

Julgeolekuasutuse tegevuse põhimõtted tulenevad JAS §-st 3, mille kohaselt julgeolekuasutus kogub ja töötleb teavet, sealhulgas isikuandmeid, kui see on vajalik tema ülesannete täitmiseks. JAS §-i 3 lg 2 kohaselt julgeolekuasutus kasutab ainult oma ülesannete täitmiseks vajalikke abinõusid. Mitme võimaliku abinõu olemasolul kasutab ta sellist abinõu, mis isikute põhiõigusi seoses julgeolekuasutuse ülesande täitmisega võimalikult vähe piirab. Kasutada võib abinõu, mis ei piira üksikisiku põhiõigusi ülemääraselt, võrreldes julgeolekuasutuse taotletava

¹⁷⁰ Tln RKKo 3-12-983 p 14.

¹⁷¹ IKS eelnõu seletuskiri 788 SE II, lk 33.

eesmärgiga. JAS § 3 lõige 2 laieneb julgeolekuasutuste kogu tegevusele (sh isikuandmete töötlemisele), hõlmates nii IKS-i eesmärki kui ka JAS-i reguleerimisala. Seetõttu on JAS-is ettenähtud julgeolekuasutuse tegevuse põhimõtted, mis sisaldaksid sõnaselgelt julgeolekuasutuste kohustusi andmesubjekti õiguste igakülgseks tagamiseks¹⁷².

Julgeolekuasutus lähtub järgmistest põhimõtetest (JAS § 3 lg 1):

- 1) teabe kogumise ja töötlemise viis, ulatus ning kohaldatavad korralduslikud ja tehnilised kaitsemeetmed ei või kahjustada isiku põhiõigusi ülemäära, võrreldes julgeolekuasutuse taotletava eesmärgiga;
- 2) teabe kogumise ja töötlemisega ei või ohustada isiku elu ja tervist, põhjendamatult ohustada vara ja keskkonda ega põhjendamatult riivata muid isikuõigusi;
- 3) teavet töödeldakse ja säilitatakse nii kaua, kui see on vajalik julgeolekuasutuse ülesande täitmiseks ja kooskõlas julgeolekuasutuse tegevuse eesmärgiga;
- 4) teavet kogutakse ja töödeldakse viisil, mis tagab selle turvalisuse, sealhulgas kaitseb loata või ebaseadusliku töötlemise eest ning juhusliku kadumise, hävimise või kahjustumise eest, rakendades asjakohaseid tehnilisi või korralduslikke meetmeid.

Need põhimõtted tulenevad isikuandmete kaitse konventsioonist, arvestavad ühtlasi JAS §-s 2 lg 1 sätestatud julgeolekuasutuste tegevuse eesmärgiga¹⁷³. Julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine (JAS § 2 lg 1).

Selgesõnaliselt ei tulene JAS-ist avalikkuse teavitamise toimingute õigust. Läbivalt on JAS-is kasutatud sõnastust koguda ja töödelda isikuandmeid. Töötlemise all mõeldakse muuhulgas isikuandmete edastamist, levitamist või muul moel kättesaadavaks tegemise teel avalikustamist (IKÜM art 4 lg 2). JAS § 21¹ tulenevad andmesubjekti isikuandmete õiguste piiramise õiguslikud alused. JAS § 21¹ lg 1 kohaselt võib julgeolekuasutus oma ülesannete täitmiseks või täitmise tagamiseks koguda ja töödelda muu hulgas järgmist teavet:

- 1) isikuandmeid;
- 2) eriliiki isikuandmeid;
- 3) anonüümitud andmeid;
- 4) üldsusele suunatud ja avalikest allikatest kättesaadavaid andmeid.

¹⁷² IKS eelnõu seletuskiri 788 SE II, lk 33.

¹⁷³ *Ibidem*.

Isikuandmete kogumise ja töötlemise õigus on vajalik Kapol oma ülesannete täitmiseks. Kapo ülesanded tulenevad JAS §-st 6:

- 1) riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldse muutmise ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine (p 1);
- 2) riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamine ja tõkestamine, sealhulgas riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses ettenähtud juhtudel ja korras (vastuluure), välja arvatud käesoleva seaduse §-s 7 lg 1 p 2 ja 3 nimetatud juhtudel (p 2);
- 3) terrorismi ja selle rahastamise ning toetamise ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine (p 2¹);
- 4) riigi julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine (p 2²);
- 5) nende kuritegude tõkestamine, mille kohtueelne uurimine on Kapo pädevuses, välja arvatud käesoleva seaduse § 7 lg 1 p 2 ja 3 nimetatud juhtudel (p 3);
- 6) seadusega ettenähtud juhtudel kuritegude kohtueelne uurimine (p 4).

Kapo üheks ülesandeks on riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldse muutmise ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. Kuriteo tõkestamise all tuleb mõista JAS-i tähenduses kuriteo ärahoidmist mistahes seaduslikul viisil enne selle toimepanemist (JAS § 4). Kui Kapo avaldab sellest tulenevalt aastaraamatus isikuandmeid, mis on seotud riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldse muutmise ärahoidmise ja tõkestamise eesmärgil, tuleb tal arvestada julgeolekuasutuse tegevuse põhimõtetega, sh sellega, et ainult põhjendatud juhul võib riivata isikuõigusi ning lähtuda tuleb julgeolekuasutuse taotletavast eesmärgist.

Kaitsepolitsei on leidnud aastaraamatu ja pressiteate kaasustest¹⁷⁴, et tal tuleneb õigus töödelda ja avaldada isikuandmeid isikuandmete kaitse seadusest. Kuna nimetatud kaasuste asjaolud leidsid aset 2012, juhindus Kapo IKS¹⁷⁵ 2012.a redaktsioonist ja §-des 11 lg 1 ning §-i 14 lg 1 p 1 koosmõjust, mis sätestasid isikuandmete avalikustamist, sealhulgas andmesubjekti nõusolekuta, kui isikuandmeid töödeldakse seaduse alusel ja kui andmesubjekt on oma isikuandmed avalikustanud ise. Samuti tugineti avaliku teabe seaduse¹⁷⁶ §-le 9 lg 1 p 4, mille

¹⁷⁴ Tln RKKo 3-12-960 ja 3-12-983.

¹⁷⁵ Isikuandmete kaitse seadus – RT I, 30.12.2010, 11.

¹⁷⁶ Avaliku teabe seadus – RT I, 22.03.2011, 10.

kohaselt on haldusorgan kohustatud andma avalikkusele korrapäraselt teavet avalike ülesannete täitmisest¹⁷⁷. Suuresti tugineti isikuandmete avaldamise õigustusele, kuna kaebajad levitasid nii meedias kui ka avalikel koosolekutel oma poliitilisi seisukohti. Halduskohus leidis, et Kapo aastaraamatus oli kaebaja isikuandmete avaldamine kooskõlas IKS §-ga 14 lg 2, p 1, JAS §-ga 3 ja JAS §-ga 6 p 1 ja 3. Pressiteate kaasuses leidis halduskohus, et Kapol oli tulenevalt JAS §-st 2 lg 1, §-st 3 lg 1 ja §-st 6 ja Kapo põhimääruse §-st 5 ning avaliku teabes seaduse §-st 9 lg 1 p 4 seaduslik alus, pädevus ja õigus korraldada pressikonverents koostatud aastaraamatu tutvustamiseks ning isikuandmete avaldamiseks¹⁷⁸. Tallinna ringkonnakohus leidis aastaraamatu kaasuses, et Kapo poolt kogutud isikuandmete avaldamist ei reguleeri IKS, sest need on kogutud eriseaduse alusel (IKS § 11 lg 1)¹⁷⁹. Tallinna Ringkonnakohus leidis pressikonverentsi kaasuses, et kaebaja isikuandmete töötlemine, sh aastaraamatus avaldamine toimus seaduse alusel. Pressikonverentsil ja aastaraamatus isikuandmete avaldamine toimus JAS §-de 3 ja 21 ning PPVS §-i 7¹² lg 1 ja 2 alusel. Sellel oli legitiimne eesmärk ennetada ohtu riigi julgeolekule ja ära hoida riigi julgeoleku vastu suunatud kuritegude toimepanemist ning kasutatud abinõu ja pressikonverentsil avaldatu ei kahjustanud kaebaja isikuõigusi ülemääraselt¹⁸⁰.

Õiguskantsleri seisukoht on olnud, et põhimõtteliselt on Kapol õigus oma tegevust kajastades avalikustada aastaraamatus ka isikuandmeid. Avalikustamisel peab aga arvestama isikuandmete kaitse seaduse nõuetega. Samuti tuleb arvestada, et Kapo aastaraamatus asutuse töö kajastamine ning riigi julgeoleku tagamisel ennetava lähenemise tähtsustamine ei põhjenda piisavalt vajadust avaldada aastaraamatus isikuandmeid¹⁸¹.

KorS §-i 1 lg 5 kohaselt kohaldatakse julgeolekuasutuste tegevusele julgeolekuasutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmisel üksnes kuriteo tõkestamise korral. Julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine (JAS § 2 lg 1). KorS-i seletuskirjast tulenevalt tuleb julgeolekuasutustel kuriteo tõkestamise funktsiooni täitmist käsitada riikliku järelevalvena,

¹⁷⁷ Tln RKKo 3-12-983, lk 12.

¹⁷⁸ Tln HKo 9-12-983 p 5.

¹⁷⁹ Tln RKKo3-12-960 p 12.

¹⁸⁰ Tln RKKo 3-12-983 p 19.

¹⁸¹ Indrek Teder. Õiguskantsleri 18.02.2011 seisukoht nr 7-4/101805/1100879. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/old/File/OMBUDSMANI_MENETLUSED/Soovitused_oigusparasuse_ja_heahalduse_tava_jargimiseks/2011/RK_julgeolekuasutuste_j_relevalve_erikomisjon_seisukoha_edastamine_Toomse.pdf

millele viitab ka JAS §-i 4 sõnastus – kuriteo tõkestamine JAS-i tähenduses on kuriteo ärahoidmine mistahes seaduslikul viisil enne selle toimepanemist¹⁸².

JAS §-st 21 lg 2 tuleneb volitusnorm, mille kohaselt Kapo politseiametnikul on oma ülesannete täitmisel õigus kohaldada korra- ja julgeolekuseaduses sätestatud alustel ja korras riikliku järelevalve meetet ning vahetut sündi. Riikliku järelevalve teostamisel võib kohaldada käesoleva seaduse § 21¹ lg 3 sätestatud andmesubjekti õiguste piiranguid. JAS-i § 21 lg 2 annab julgeolekuasutusele õiguse kohaldada JAS-is sätestatud isikuandmete töötlemise eriregulatsiooni, kui julgeolekuasutus täidab eriseaduse alusel korra- ja julgeolekuseaduse organina ka riikliku järelevalve ülesannet ja/või rakendab riikliku järelevalve erimeedet¹⁸³. Sellest tulenevalt Kapo aastaraamatu ja pressikonverents, mille eesmärgiks on teavitada elanikkonda võimalikest ohtudest ja ennetustegevusest, on KorS mõttes riikliku järelevalve raames teostatava teavitustoiminguga. KorS §-i 26 lg 1 eesmärgiks on anda avalikkusele või isikutele infot avalikku korda ähvardava ohu kahtluse või ohu kohta (teadaanne) või tehakse ohuolukorra analüüsi põhjal konkreetseid käitumisjuhiseid (soovitus või hoiatus). Teavitavad, hoiatavad või nõustavad toimingud võivad vastavalt vajadusele olla suunatud nii üksikisikule, teatud isikute rühmale kui ka avalikkusele¹⁸⁴. KorS §-st 26 lg 2 tulenevalt on teavitamisel isikuandmete avalikustamine (kui PS-i § 26 eraelu puutumatuse riive) lubatud vaid sellisel juhul ja sellises ulatuses, kui see on vältimatult vajalik ohukahtlusest, ohust või korrariikkumisest teavitamiseks¹⁸⁵. Nimetatud normist tulenevad määratlemata mõisted: „vältimatult vajalik“, „ohukahtlus“, „oht“ või „korrariikkumine“ tuleb sisustada vastavalt juhtumile enne isikuandmete avaldamist ja sealjuures pidada silmas, mis eesmärgil vastav teave avalikustatakse ning kas avalikkusele edastatavat teavet on võimalik ilma isikuandmeteta avaldada. Isiku seostamine riigi julgeolekut ohustava tegevusega avaliku võimu poolt kahjustab eelduslikult isiku mainet¹⁸⁶. JAS §-st 3 tulenevad julgeolekuasutuse tegevuse põhimõtted, mille kohaselt teabe kogumine ja töötlemine ei või kahjustada isiku põhiõigusi ülemäära, võrreldes julgeolekuasutuse taotletava eesmärgiga, samuti ei või teabe kogumise ja töötlemisega ohustada isiku elu ja tervist, põhjendamatult ohustada vara ja keskkonda ega põhjendamatult riivata muid isikuõigusi. Isikuandmete avalikustamine riivab vahetult inimese privaatsust ning seostatuna ohuolukorraga on sel negatiivne tähendus ja mõju inimese vabale ja häirimatule ühiskonnaelus osalemisele¹⁸⁷. Teabel, mis seostab kindlat isikut ohuolukorraga, on negatiivne tähendus, seega

¹⁸² Laaring, M. KorSK § 1 lg 5/5.

¹⁸³ IKS eelnõu seletuskiri 778 SE II, lk 34.

¹⁸⁴ Kranich, H. KorSK, § 26/p 1; KorS eelnõu seletuskiri, 49 SE, lk 43.

¹⁸⁵ Kranich, H. KorSK, § 26/3.1.

¹⁸⁶ Tln RKKo 3-12-983 p14.

¹⁸⁷ Kranich, H. KorSK § 26/7.

võimaldab halvustavaid hinnanguid ning riivab isiku au ja head nime. Arvestades, et juba avalikustatud teave jääb faktiliselt avalikuks (meelde) ka andmete eemaldamisel, tuleb avalikustamisse suhtuda äärmise ettevaatusega ja selle mõju põhjalikult kaaluda. Selleks tuleb iga kord tuvastada, kas isikuandmete nimetamine on konkreetsel juhul vältimatult vajalik või mitte¹⁸⁸.

Nähtuvalt eelnevast analüüsist tulenevad KrMS-ist, KorS-ist kui ka JAS-ist õiguslikud alused teavitamistoimingute tegemiseks, mis võivad endaga paratamatult tuua kaasa au ja hea nime riive. Andmete avaldamine on lubatud sellises ulatuses, kui see on vältimatult vajalik. Seadusandja ei näe otsesõnu ette õigust riivata kellegi au ja head nime, kuid võimaldab sellist riivet kaasa tuua võivaid toiminguid teha, kui see on kooskõlas legitiimse eesmärgi ja vältimatult vajalik.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et kui Kapo avaldab isikuandmeid aastaraamatus, tuleb tal lähtuda JAS-ist, oma tegevuse eesmärgist ja põhimõtetest ning hinnata, mis eesmärgil ta teabe avaldab. Kui eesmärgiks on ennetada ohtu riigi julgeolekule ja ära hoida riigi julgeoleku vastu suunatud kuriteo toimepanemist ja esineb võimaliku ohu kahtlus, saab ta teavet avaldada vastavalt JAS §-le 3; JAS §-le 21 lg 2 ja KorS §-le 26 lg 1 ja 2. Sellisel juhul tuleb arvestada, et isikuandmeid võib avaldada üksnes põhjendatud juhtudel, riivamata ülemääraselt üksikisiku põhiõigusi. Samuti tuleb arvestada, et isikuandmete avalikustamine riivab vahetult inimese privaatsust ning seostatuna ohu või ohuolukorraga on sel negatiivne tähendus ja mõju inimese vabale ja häirimatule osalemisele ühiskonnaelus¹⁸⁹. Au ja head nime riivavat infot (näiteks isik on riigi julgeolekule ohtlik) võib avaldada kui selleks on õiguslik alus ja sellises ulatuses, kui see on vältimatult vajalik ning kooskõlas põhiseadusega. Seega peab avaldamise otsus olema kaalutletud ja proportsionaalne. Proportsionaalne on Riigikohtu pikaajalisest praktikast tulenevalt meede, mis on põhiseadusega kooskõlas oleva ehk legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas¹⁹⁰.

¹⁸⁸ *Ibidem*, § 26/7.

¹⁸⁹ Kranich, H. KorSK, § 26/7.

¹⁹⁰ RKÜKo -19-29/38 p 72; RKPJKo 5-22-4 p 91.

4 AU JA HEA NIME RIIVE PROPORTSIONAALSUS

Teavitustoimingud kui toimingu eriliik ei täida üksnes elanikkonna vajadust riigi poolt saadava informatsiooni järgi, vaid informatsiooni avaldamisega tekivad ka õiguslikud küsimused. Nagu eelpool mainitud, peavad ka teavitamistoimingud olema kooskõlas õigusaktidega ning kui teabe avaldamisega riivatakse kellegi õigusi ja vabadusi, peab selleks esinema õiguslik alus. Õigusriigis on kohane, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Piirangud peavad olema vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11).

Seaduslik alus piirklauslita põhiõiguse riivamiseks saab tuleneda põhiseaduslikku järku õigusväärtusest. Kui seaduslik alus on olemas, tuleb teavitamistoimingutega riivatud au ja hea nime õiguspärasuse hindamisel lähtuda HMS § 107.

PS §-i 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust.

HMS §-i 107 lg 2 järgi toimingu sooritamise viisi, ulatuse ja aja ning menetlemise korra määrab haldusorgan oma äranägemisel, järgides kaalutusõiguse piire ja võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtteid. HMS §-i 3 lg 2 kohaselt peavad halduse õigusakt ja toiming olema asjakohased, vajalikud ning proportsionaalsed seatud eesmärgi suhtes. Põhiseaduse seadusereservatsioonita põhiõigust tohib piirata põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitseks.

4.1 Proportsionaalsus

Proportsionaalsust kasutatakse harilikult sisulise kriteeriumina põhiõiguse (*basic right*) – näiteks konventsioonist tuleneva õiguse (*convention right*), fundamentaalse õiguse (*fundamental right*) või põhiseadusliku õiguse (*constitutional right*) – riive õigustamisel¹⁹¹.

Riigikohus on sedastanud, et põhiõigusi riivav haldustoiming saab olla õiguspärane üksnes juhul, kui see tugineb seaduses sätestatud õiguslikule alusele, on kooskõlas menetlus- ja materiaalõigusega ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, st proportsionaalne (PS §-i 3 lg

¹⁹¹ Borowski, M. Absoluutsed õigused ja proportsionaalsus. Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 138.

1 esimene lause ja § 10, HMS §-i 107 lg 1 teine lause)¹⁹². Seega esmalt tuleb tuvastada põhiõiguse kaitseala riive, st kas vastav toiming on teostatud PS §-i 17 kaitsealas ehk kas teavitamistoiminguga on riivatud au ja hea nime. Selleks peab esinema avaldatud väide, mis võimaldab teha järeldusi halvustava tähendusega hinnanguid. Seejärel tuleb hinnata, kas põhiseadusliku riivet on võimalik õigustada, kontrollides formaalseid ja materiaalseid asjaolusid. Formaalsed kriteeriumid käivad selle kohta, missuguses vormis võib riive esineda¹⁹³. Toiming võib piirata õigusi või vabadusi ainult siis, kui selleks on seaduslik alus (HMS § 107 lg 2 II lause). Seega riive õigustus peab tulenema seadusest.

Au ja hea nimi on seadusereservatsioonita põhiõigus, mida tohib piirata põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitseks. Põhiseaduslike väärtuste kaitseks võib piirata mõistlikul ja asjakohasel põhjusel. Kui kõne all on seadusereservatsioonita põhiõiguse piiramine, siis on vaja esmalt veenduda, et piirangu eesmärk on edendada mõnda niisugustest väärtustest või kaitsta põhiõigusi¹⁹⁴. Demokraatlikus ühiskonnas saab vajalik olla põhiõiguse piirang, millel on legitiimne eesmärk, st mida õigustab avalik huvi või teiste isikute põhiõiguste kaitsmise vajadus, ja mis ei ole ülemäärane. Põhiõiguste piiramine on lubatav vaid juhtudel ja ulatuses, kus see on vajalik põhiseaduslike või sellega kooskõlas olevate väärtuste kaitseks, põhiõiguse piiramise eesmärk on kooskõlas §-s 10 loetletud põhimõtetega ja legitiimsed ning piirang ei ole eesmärki silmas pidades põhjendamatult suur. Samuti on oluline, et põhiõiguste piiramise eesmärgil ei oleks varjatud tähendust, st seadust kohaldatakse heas usus ja ühetaoliselt igatüüpi suhtes ilma riigivõimu omavolita¹⁹⁵.

Seega au ja hea nime riive peab olema proportsionaalne meede teavitamistoimingu eesmärkide saavutamiseks. Silmas tuleb pidada, et teavitamistoiming ei tohi kahjustada au ja hea nime rohkem, kui see on vajalik. Kui Kapo toob välja oma aastaraamatus, et keegi käis kuskil esinemas ja väljendas oma mõtteid või kui kellegi suhtes lõpetati kriminaalasi, siis kas on oluline oma aastaraamatus välja tuua nimeliselt, mis negatiivselt inimest iseloomustab. Kui eesmärgiks on hoiatada inimesi, et nad oleksid tähelepanelikud ja mõtleksid läbi oma tegevuse ja tegevuse tagajärjed, siis ilmselt oleks võimalik teha ja ilma nime avalikustamata. Teavitamise legitiimsete eesmärkide saavutamine ei saa olla kellegi põhiõiguste rikkumise hinnaga. Seetõttu proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt tuleb lähtuda seadusandja eesmärkidest. Ei saa väita, et avalikud huvid ei ole olulised, kuid avalik huvi ei ole kantud sellest, et kedagi stigmatiseeritakse

¹⁹² RKHKo 3-3-1-3-12, p 20.

¹⁹³ Borowski. M, lk 138.

¹⁹⁴ PõhiSK (2020), § 11/12-13.

¹⁹⁵ PõhiSK (2020) § 11/30.

ning erahuvid oleksid vähem tähtsad. Mittelegitiimsed eesmärgid on algusest peale välistatud; nende puhul on puudu põhiõiguste riivet õigustav alus¹⁹⁶. Riigikohtu laialdase praktika kohaselt lisaks legitiimsele eesmärgile peavad piirangud peavad olema proportsionaalsed ehk sobivad, vajalikud ja mõõdukad oma eesmärgi saavutamiseks¹⁹⁷.

Sellest tulenevalt proportsionaalsust hinnatakse kolmeastmeliselt:

1. Vahendi sobivus
2. Vahendi vajalikkus
3. Vahendi mõõdukus ehk proportsionaalsus kitsamas mõttes¹⁹⁸

Esimesena hinnatakse vahendi sobivust seaduslike eesmärkide täitmiseks. Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab mingil moel kaasa eesmärgi saavutamisele. Riive on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades¹⁹⁹. Sobiv teavitamistoiming on meede, mis soodustab au ja hea nime piirangu eesmärgi saavutamist. Ebasobivaks on meede, mis ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Seega tuleb hinnata, kas teavitamistoiminguga, millega riivatatakse isiku au ja head nime on sobiv eesmärgi saavutamiseks. Julgeolekuasutuse aastaraamatu eesmärgiks on teavitada avalikkust olulistest Kapo töövaldkonda kuuluvatest sündmustest ja juhtida ennetavalt tähelepanu võimalikele julgeolekuriskidele ja –ohtudele. Kui aastaraamatus nimetatakse kedagi nimeliselt, peab see olema kooskõlas seaduslike eesmärkidega. Kui Kapo aastaraamatu eesmärgiks on teavitada avalikkust Kapo olulistest sündmustest ja juhtida inimeste tähelepanu julgeolekuriskidele ja –ohtudele, siis kellegi nimeliselt välja toomine ei pruugi aidata selle eesmärgi saavutamisele kaasa, mistõttu saab seda pidada ebasobivaks. Kui eesmärgiks on Kapo aastaraamatus hoiatada avalikkust mõnest kindlast ohtlikust inimesest või tema tegevusest tulenevat ohtu riigi julgeolekule, võib selline teavitamine aidata kaasa seaduslike eesmärkide täitmiseks.

Vahendi vajalikkuse kriteeriumi kohaselt peab abinõu olema selline, mis isikut võimalikult vähe piirab. See tähendab seda, et ei ole ühtegi teist abinõu, mis oleks eesmärgi saavutamisel vähemalt sama tõhus, kuid riivaks üksikisiku õigusi vähem²⁰⁰. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt

¹⁹⁶ Borowski, M., lk 138.

¹⁹⁷ RKHKo 3-19-1838 p 19. RKPJKo 5-19-40/36 p 52.

¹⁹⁸ Ernits, M. PõhiSK (2017) II. ptk/60. RKPJKo 5-19-40/36 p 52, RKHKo 3-19-1838 p 19.

¹⁹⁹ RKÜKo 5-18-5/17 p 65; RKPJKo 5-22-12 p 43.

²⁰⁰ Borowski, M., lk 138.

sama efektiivne kui esimene²⁰¹. Kui pidada au ja hea nime riivamist vajalikuks seetõttu, et juhtida ennetavalt tähelepanu võimalikele julgeolekuriskidele ja -ohtudele, tuleb teavitamistoimingut põhjendada objektiivselt. Tallinna Ringkonnakohus toob välja, kui julgeolekuasutuse andmete kogumise ajendid on nõrgemad, siis arvestades andmete avalikustamise tugevamat riivet isiku õigusele, on avalikustamise eeldused rangemad²⁰². Mida suurem on au ja hea nime riive, seda suurema tõenäosusega esineb alternatiivne abinõu, mis aitab legitiimset eesmärki sama tõhusalt saavutada, kuid mis koormaks seejuures isikut vähem²⁰³. Ilmselgelt on võimalik tähelepanu juhtida võimalikele julgeolekuriskidele ja -ohtudele muul viisil, mis aitaks legitiimseid eesmärke sama tõhusalt saavutada, ilma kellegi au ja hea nime riivamiseta.

Lõpuks nõuab proportsionaalsus kitsamas mõttes, et üksikisiku õiguse riive ja ametivõimude legitiimse eesmärgi edendamine oleksid kaalutud. Riivet tuleb pidada ebaproportsionaalseks, kui õiguse riive on legitiimse eesmärgi edendamisest kaalukam. Kitsamas mõttes proportsionaalsuse tavapärase määratluse järgi peetakse õiguse riivet ebaproportsionaalseks ainult juhul, kui õiguse riive on kaalukam kui ametivõimude edendatav legitiimne eesmärk. Määratluse kohaselt ei ole siiski nõutav, et ametivõimude edendatav eesmärk oleks õiguse riivest kaalukam. On juhtumeid, kus kaalukaasid on võrdsed – mõeldud on olukordi, kus riive ei kaalu üles eesmärki ja eesmärk ei kaalu üles riivet. Tavapärase määratlus annab kahtluse korral eelise ametivõimude edendatavale eesmärgile. Isegi kui paljude juhtumite puhul võidakse otsus teha juba proportsionaalsuse analüüsi esimesel või teisel astmel, on see kolmandal astmel toimuva kaalumise nõue proportsionaalsuse analüüsi tuumaks²⁰⁴. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärkide tähtsust²⁰⁵. Seega tuleb kaaluda, kas isiku au ja hea nime riive kaalub ülesse riigi võimalikud julgeolekuriskid ja -ohud, et ära hoida riigi vastu suunatud kuritegude toimepanemist või avalikkuse tähelepanu saab juhtida ka muud moodi ning isikut vähem kahjustaval viisil.

Seega tuleb kindlaks teha au ja hea nime kaitseala riive – esemeline ja isikuline kaitseala. Seejärel tuleb kindlaks teha riivatud põhiõiguse kirjeldus ning seaduse legitiimne eesmärk – põhiõiguse või mõni muu PS-st tulenev õigusväärtus (põhiseaduslike väärtuste kaitse, nt sihiga kaitsta julgeolekut, keskkonda, rahvatervist vms). Proportsionaalsuse põhimõte annab eriti

²⁰¹ RKÜKo 3-4-1-17-13 p 34.

²⁰² Tln RKKo 3-12-983 p 14.

²⁰³ RKÜKo 3-4-1-17-13 p 34.

²⁰⁴ Borowski. M, lk 138-139.

²⁰⁵ RKÜKo 3-4-1-17-13 p 35.

vajalikkuse tasandil võimaluse kontrollida, kas riive on kooskõlas legitiimse eesmärgiga²⁰⁶. Sellest tulenevalt saab teha järelduse, kas õigus aule ja heale nimele on riivatud.

„Kapo pressiteate kaasuses“ leidis Tallinna Ringkonnakohus, et julgeolekuasutuse poolt esitatud tõenditest nähtuvat ohtu, saab pidada proportsionaalseks, st pressikonverentsil avaldatu ei kahjusta kaebaja isikuõigus ülemääraselt. „Kapo aastaraamatu kaasuses“ Tallinna Ringkonnakohus leidis, et Kapo poolt isikuandmete avaldamine aastaraamatus ei olnud tema ülesannete täitmiseks vajalik. Täpsemalt nimetatud kohtulahenditest ei selgu, kuidas proportsionaalsust hinnati. „Vangla Ekspressi kaasuses“ tõi Riigikohus välja, et põhiõigusi riivav haldustoiming saab olla õiguspärane üksnes juhul, kui see tugineb seaduses sätestatud õiguslikule alusele, on kooskõlas menetlus -ja materiaalõigusega ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, st proportsionaalne. Kuna Vangla Ekspressi kaasuses teavitamistoimingu tegemiseks puudusis õiguslikud alused, edasine analüüs ei olnud vajalik.

Kokkuvõtlikult au ja hea nime riive hindamisel ei erine üldisest vabadus-ehk tõrjeõiguse kontrollskeemist. Avalikul võimu kandjal tuleb hinnata, millisel eesmärgil isikuandmeid avaldatakse, kas avaldatud teabega kaasneb au ja hea nime riive ning kas riive on proportsionaalselt tasakaalus võrreldes teise põhiõiguse või põhiseadusliku järku õigusväärtusega. Kui ratsionaalne hinnang riivele puudub, tuleks kaaluda eesmärgipärasust ning teha seda ilma isikuandmeteta.

4.2 Absoluutse keeluna sõnastatud põhiõiguse proportsionaalsus

Eelnevalt on korduvalt välja toodud on PS §-st 17 tulenev põhiõigus on sõnastatud absoluutse keeluna. Üldiselt leitakse, et absoluutseid põhiõiguseid ei saa piirata ja nende suhtes ei saa teostada proportsionaalsuse analüüsi ega rakendada kaalutusõigust. See hoiak põhineb arusaamal, et absoluutsete põhiõiguste riiveid ei ole võimalik õigustada ja absoluutsete põhiõiguste riive kui selline on olemuslikult seotud rikkumisega.

Martin Borowski toob oma artiklis välja, et kui põhiõiguse sätte sõnastusest tulenevalt on kirja pandud piiranguklausel, siis seda õigust saab piirata ja sellisel juhul ei ole tegemist absoluutse õigusega. Samas leiab ta, et kirja pandud piiranguklausli puudumine ei ole siiski määrav, sest

²⁰⁶ Ernits, M. PõhiSK (2020) § 11/34.

võib esineda kirjutamata piiranguklausleid. Tema seisukoht on, et isegi kui puudub piiranguklausel, saab seda õigust siiski piirata ja proportsionaalsuse seisukohalt analüüsida ning lõppkokkuvõttes ei ole selline põhiõigus käsitletav absoluutsena²⁰⁷. Borowski püüab välja selgitada, kas formaalses mõttes absoluutsed õigused erinevad teistest õigustest sisuliste tunnuste poolest ning leiab, et pelgalt formaalsete kriteeriumite abil ei ole võimalik absoluutseid põhiõigusi ära tunda. Ta toob välja, et pigem on absoluutsetele õigustele iseloomulik see, et need kaitsevad üksikisiku eriti tähtsaid huve ja nende õiguste piiramiseks puudub kaalukas põhjendus²⁰⁸.

4.3 Põhiõigus või põhiseaduslikku järku õigusväärtus vs au ja hea nimi

Eelnevalt olen tuginenud PS kommentaaridele ja välja toonud, et PS § 17 on ilma piirklauslita (seadusereservatsioonita) põhiõigus, mille piiramise õigustuseks peab olema kaalukas põhjus ja mida tohib piirata üksnes siis, kui selline piirang toetub kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele. Borowski leiab, et absoluutsete õiguste probleem laheneb sellega, et neid õigusi kaalutakse juhtumi asjaolude valguses²⁰⁹. Samuti tõin välja, et PS §-st 17 tuleneva riive kahtluse korral tuleks au ja hea nime hinnata laiendavalt, vastasel korral võib põhiõiguste kandja jääda kaitseta. Seda seetõttu, et kaitseala laia käsitluse tõttu saab avaliku võimu käitumisele anda ratsionaalse hinnangu ning tunnistada vastav riive õiguspäraseks või õigusvastaseks. Riigikohtu hinnangul loetakse au ja hea nime kahjustavaks mistahes viisil ja vormis levitatavat informatsiooni, mis sisaldab või võimaldab halvustava tähendusega hinnanguid²¹⁰. Riigikohtu üldkogu on välja toonud, et pelgalt tõsiasi, et isik on kriminaalmenetluses süüdistatav, riivab tema õigust aule ja heale nimele²¹¹. Sellest tulenevalt käsitleb Riigikohus au ja hea nime kaitset üsna avaralt. Kitsa käsitluse kohaselt oleks au ja hea nime teotamine absoluutne, mille riive õigustuseks ei leidu põhjendusi ka siis, kui piirang toetuks kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigus väärtusele. Laiema käsitluse korral ja olukorras kus on kaalul eriti tähtsad huvid, saab tulla mängu proportsionaalsuse hindamine ja seeläbi anda ratsionaalne hinnang riivele.

²⁰⁷ Borowski. M, lk 142.

²⁰⁸ *Ibidem*, lk 143.

²⁰⁹ *Ibidem*, lk 146.

²¹⁰ RKTko 3-2-1-83-10, p 12.

²¹¹ RKÜKo 3-3-1-85-09 p 135.

Näiteks kohtupraktikast tulenevalt on Tallinna Ringkonnakohus leidnud, et isiku seostamine riigi julgeolekut ohustava tegevusega avaliku võimu poolt kahjustab eelduslikult isiku mainet²¹². Samuti leidis Tallinna Ringkonnakohus, et Kapo poolt isikuandmete töötlemine ja aastaraamatus kaebaja nimetamine ja fotode avaldamine aastaraamatu „Põhiseadusliku korra kaitse“ rubriigi artikli eesmärgiks oli ennetada ohtu riigi julgeolekule ja ära hoida riigi julgeoleku vastu suunatud kuritegude toimepanemine ning arvestades Kapo poolt esitatud tõenditest nähtuvat ohtu, oli isikuandmete ja väärtushinnangute avaldamine proportsionaalne, st pressikonverentsil avaldatu ei kahjustanud kaebaja isikuõigusi ülemääraselt²¹³. Lisaks tuvastati au ja hea nime kontekstis, et tegemist ei olnud halvustava tähendusega lausetega ja väärtushinnangute avaldamise õiguspärased eeldused olid täidetud. Seega lõppkokkuvõttes au ja hea nime riive kui Kapo aastaraamatus ja pressikonverentsil isiku nimetamine oli õigustatud põhiseaduslikku järku õigusväärtusega ehk riigi julgeoleku tagamise kontekstis ja avaldatud andmed põhinesid Kapo poolt tuvastatud faktidele.

Tallinna Ringkonnakohus on ka välja toonud, et kui andmete kogumise ajendid on nõrgemad, siis arvestades andmete avalikustamise tugevamat riivet isiku õigusele, on avalikustamise eeldused rangemad²¹⁴. Kui avaldatud hinnang ei põhine faktilistele asjaoludele, on tegemist ebakohase väärtushinnanguga, mille puudub õigustus.

Borowski toob välja, et absoluutsete õiguste sisuliseks tunnuseks on, et kõikvõimalikud piirangupõhjendused on tüüpilisel juhul sellest õigusest palju vähem kaalukad. Enamikul juhtudel jäävad piirangupõhjendused absoluutsele õigusele märgatavalt alla²¹⁵. Eeltoodu põhjal saab kokkuvõtlikult tuletada, et õigustus absoluutse põhiõiguse riiveks saab esineda õigustus kindlates olukordades, kus esinevad faktilised asjaolud. Meie kohtupraktikast tulenevalt on selliseks õigustuseks ennetada ohtu riigi julgeolekule ja ära hoida riigi julgeoleku astu suunatud kuriteo toimepanemiseks, mis põhines kindlatel faktilistel asjaoludel.

²¹² Tln RKKo nr 3-12-983 p 14.

²¹³ Tln RKKo 3-12-983 p 15, 19.

²¹⁴ Tln RKKo 3-12-960 p 14.

²¹⁵ Borowski, M., lk 149.

4.3.1 Au ja hea nime õiguspärasuse hindamine

Teavitamistoimingutega riivatud au ja hea nime õiguspärasuse hindamisel tuleb lähtuda HMS §-st 107. Toiming peab olema kooskõlas õigusaktidega, sealhulgas tuleb järgida kaalutusõiguse piire ja võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtteid. Kui seaduslik alus puudub, siis õiguspärasuseks ei piisa faktiväidete ja väärtushinnangute kooskõlast VÕS §-ga 1046 ja §-ga 1047²¹⁶. VÕS §-des 1046 ja 1047 ning Riigikohtu senises praktikas eristatakse vaidlustes au ja hea nime teotamise üle faktiväiteid ja väärtushinnanguid²¹⁷. Faktiväide on asjaolu, mis on põhimõtteliselt kontrollitav ning mille tõesus või väärtus on kohtumenetluses tõendatav²¹⁸. Väärtusotsustus väljendub isikule antud hinnangus, mis oma sisu või vormi tõttu võib olla konkreetses kultuurikeskkonnas halvustava tähendusega. Väärtushinnangut on küll võimalik põhjendada, aga mitte tõendada selle sisu tõesust või väärtust²¹⁹. Kohtupraktikast tulenevalt väljend „piltlikult öeldes äraostetavad“, „survestamine“, „võitleb aktiivselt seaduse täitmise vastu“ kujutavad endast väärtushinnanguid, tuginedes teadaolevatele andmetele, mille pinnalt on tehtud järeldus²²⁰. Tulenevalt faktiväidete esitamise kontekstist ja viisist võivad ka need võimaldada väärtushinnanguid. Faktiväitega on maine kahjustamine õigusvastane, kui faktiväide ei vasta tõele. Tsiviilõigussuhetes loetakse õigusvastaseks ebakohane, st põhjendamatu või ebasünnis väärtushinnang. Ebakohane on ka ilmselgelt vulgaarne, inimväärikust alandav või inimest mõnitava tähendusega või ähvardusi sisaldav hinnang. Väärtushinnang on põhjendamatu, kui hinnang on kujundatud ebaõigete faktide (asjaolude) alusel, asjaolusid selgitamata või ilmselgelt meelevaldselt, arvestamata asjaolusid või nende puudumist. Väärtushinnangu avaldamise õigusvastasuse hindamisel peab kohus arvestama rikkumise liiki, põhjust ja ajendit, samuti suhet rikkumisega tagatud eesmärgi ja rikkumise raskuse vahel, aga ka seda, kas rikkumine oli õigustatud, arvestades muid seadusega kaitstud hüvesid ja kolmandate isikute või avalikkuse huve (Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 21. detsembri 2010. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-67-10, p-d 17 ja 20; 23. jaanuari 2010. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-152-09, p 15 koos täiendavate viidetega). Need põhimõtted on kohaldatavad ka au ja head nime riivavate haldustoimingute puhul²²¹.

²¹⁶ RKHKo 3-3-1-3-12 p 41.

²¹⁷ RKHKo 3-3-1-3-12 p 42.

²¹⁸ Käerdi, M, Tampuu, T. VÕSK, § 1046/3.3 ja seal viidatud kohtupraktika.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ Tln RKKo 3-12-960, Tln RKKo 3-12-983, RKHKm 3-19-1565.

²²¹ RKHKo 3-3-1-3-12 p 42.

Riigi poolt jagatavat infot peetakse või võidakse pidada tõeseks, kuna eeldatakse jagatava info kontrollitust ja tõesust. Sellest tulenevalt on igasugune riigipoolne negatiivse info avaldamine väga intensiivne riive isiku suhtes. Seetõttu peaks riik olema eriliselt hoolas igasuguse info avaldamisel ning piirduma faktidel põhineva info jagamisega. Igasugune negatiivne teave, mis põhineb küll faktidel, kuid annab kellegi kohta hinnangu või võimaldab avaldatud faktidest teha kaugemale minevaid järeldusi, peaks riik vältima. Igal juhul peaks riik püüdma ohtudest hoiatada ilma isikuid nimetamata. Riigi julgeolekukaalutlused on küll väga olulised, kuid samas ei tohiks julgeolekukaalutused jääda liiga üldiseks. Vastasel juhul oleks võimalik alati julgeolekukaalutlustele tuginedes võimalik riivet üles kaaluda. Avalikkuse teavitamine on riigivõimu ülesanne ja kohustus. Põhjendatud avalikkuse huviks loetakse poliitilise ehk avaliku elu küsimustes, samuti korruptsioonivastase kuriteokahtluse kohta, muudes valdkondades on info avaldamine piiratum ning kõige piiratum eraelu ning au ja hea nime sfääris.

KOKKUVÕTE

Au ja hea nime kaitse toimub üldjuhul tsiviilkorras ja see tähendab, et relevantset on võlaõigusseaduse (VÕS) normid, mis näevad ette lepinguväliseid õiguskaitsevahendeid isiklike õiguste rikkumise korral. Ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika kohaselt käsitletakse maine kaitset tsiviilõiguse raames. Õiguskirjandusest tulenevalt käsitletakse maine kaitset Põhiseaduse (PS) §-s 17 peamiselt sõnavabaduse piirina ja lähtutakse eraõiguslikust vaatenurgast. Samas on põhiõiguste funktsiooniks ka kaitsta isikuid riigi omavolilise tegevuse vastu, kuid täpsem käsitlus selles osas puudub.

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada au ja hea nime põhiõiguse sisu ja kas tegemist on absoluutse põhiõigusega. Magistritöö hüpoteesiks oli, et au ja hea nimi on eraldiseisev põhiõigus, mida võidakse infotoimingutega kindlatel tingimustel riivata ja muudel juhtudel on tegemist eraelu puutumatuse riivega. Uurisin, millisel juhul riivatakse infotoimingutega au ja head nime ja millisel juhul eraelu puutumatust. Samuti püüdsin välja selgitada, kas on olemas seadusest tulenevad selged õiguslikud alused au ja hea nime riiveks ning kuidas hinnata au ja hea nime riive proportsionaalsust.

Magistritöös leidsin, et Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-st 17 (kellegi au ega head nime ei tohi teotada) tulenev põhiõigus on eraldiseisev põhiõigus, millest tuleneb igaühe õigus aule ja heale nimele. Kuigi PS § 17 on sõnastatud keelava sättena, ei ole tegemist absoluutse (mitteriivatava) põhiõigusega. PS § 17 on absoluutne üksnes au ja hea nime teotamise osas. Teotamise all tuleb mõista riive kõige raskemat vormi, st kui kedagi teo või sõnaga rängalt solvatakse, häbistatakse, au ja väärikust alandatakse ja mõnitatakse. Kui tegemist ei ole teotamisega, on PS § 17 sätestatud põhiõigus riivatav. Riigi poolt avalikkusele suunatud teavitamistoiming riivab isikut, kui toiming teda negatiivselt või halvustavalt mõjutab. Kui avaliku võimu kandja teavitab oma elanikkonda, tuleb tal austada oma kodanike au ja head nime ning vältida igasuguste negatiivsete ja halvustavate hinnangute andmist.

Haldusmenetlusseaduse (HMS) §-i 107 lg 1 kohaselt peab toiming (sh teavitamistoiming) olema kooskõlas õigusaktidega. Toiming võib piirata õigusi või vabadusi ainult siis, kui selleks on seaduslik alus. Kui puudub seaduslik alus teavitamistoimingu tegemiseks, on tegemist õigusvastase toiminguga. Oma töös leian, et kehtivas seadusandluses ei ole esine selgeid õiguslikke aluseid teabetoimingute tegemiseks, mis annaksid volituse kellegi au ja hea nime riivamiseks. Üheselt arusaadavaid seaduslikke aluseid esineb isikuandmete avaldamise

piiramiseks, mida kaitseb eraelu puutumatus põhioigus. Kui isikuandmete avaldamise raames on tegemist au ja hea nime riivega, taandub eraelu puutumatus põhioigus ning tuleb hinnata au ja hea nime võimalikku riivet.

Kui avaliku võimu kandja teeb teavitamistoimingut, mis on oma sisult neutraalne ja faktiliselt tõene ning selleks on seadusandja sätestanud seaduslikud alused, on tegemist eraelu puutumatus riivega. Kui teavitamistoiminguga antakse kellegi kohta subjektiivne hinnang, mis asetab ta negatiivsesse valgusesse, on tegemist au ja hea nime riivega.

Kui teavitamistoimingut tegemiseks õiguslikud alused puuduvad, on tegemist õigusvastase toiminguga ehk põhiseaduslikus skeemis on riive formaalne põhiseaduspärasus täitmata ning edasine hindamine ei ole sellisel juhul võimalik. Kui õiguslikud alused on olemas, jätkub edasine hindamine riive materiaalse põhiseaduspärasusega. Au ja hea nimi on seadusereservatsioonita põhioigus, mida tohib piirata põhioiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitseks. Põhiseaduslike väärtuste kaitseks võib piirata üksnes mõistlikul ja asjakohasel põhjusel. Põhioiguse piiramine peab olema kooskõlas PS §-s 10 loetletud põhimõtetega ja legitiimne ning piirang ei ole seda eesmärki silmas pidades põhjendamatult suur. Lõppastmes tuleb hinnata proportsionaalsuse põhimõtet – meetme sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Proportsionaalsuse juures tuleb hinnata põhioiguste riive raskusastet, mida raskem ja ulatuslikum on riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused. Lõppkokkuvõttes ei erine au ja hea nime vabaduspõhioiguse kontrollskeem tavapärasest kontrollskeemist.

Igal juhul peaks avaliku võimu kandja peab olema ettevaatlik igasuguse info avaldamisel, mis on eelduslikult seotud põhioiguse riivega (au ja hea nime kaitse, eraelu puutumatus).

Kui avaliku võimu poolt avalikustatakse teave, mida isik enda kohta ise ei avaldaks ja otsustab ennast avaliku võimu tegevuse eest kaitsta, tekivad õiguslikud probleemid. Seeläbi tekivad küsimused, kas riiklik teabetoiming sekkub puudutatud isiku eraelu puutumatus või au ja hea nime mõjualasse ja kas teabe avaldamisega kaasneb põhioiguste riive. Kui aga leitakse, et sekkumine isiku põhioigustesse on põhjendatud, siis tekib omakorda küsimus, millistel tingimustel võib riik au ja hea nime riivata või on tegemist absoluutse põhioigusega.

Riigi ülesanne on oma kodanikke kaitsta. Selleks vajalikku teavet peab avaldama objektiivselt ja neutraalselt, kuna riigi autoriteedi tõttu on tema jagataval teabel avalikkuse silmis suurem tõeväärtus. Sõnakasutuses peab olema hoolas ja vältima väärtõlgendusi.

STATE INFORMATION OPERATIONS *versus* INDIVIDUAL RIGHT TO HONOR AND GOOD NAME. Summary

Protection of the individual right to honor and good name is generally carried out according to the civil procedure and it means that the standards of the Law of Obligations Act (LOA) are relevant as they provide the extracontractual legal remedies in the case of violation of personal rights. According to the practice of European Court of Human Rights, reputation protection is generally addressed in the frame of civil law. Arising from the legal literature, the reputation protection pursuant to § 17 of the Constitution is generally defined as a restriction to the freedom of speech and the private law is relied on. However, the function of fundamental rights is to protect persons from the unauthorised action by the state but there is no detailed definition of it.

The purpose of this Master's thesis was to define the content of the right to honour and good name and if it is an absolute fundamental right. The hypothesis of this Master's thesis was that the right to honour and good name is an independent right that may be interfered by information operations under certain circumstances and in other cases, interference to privacy is concerned. I was studying in which cases the right to honour and good name and in which case the privacy are interfered. I also tried to find out whether there are any clear legal bases for the interference to the right to honor and good name and how to evaluate the proportionality of interference.

In my Master's thesis I found that the fundamental right arising from § 17 of the Constitution is an independent fundamental right providing everybody's right to honor and good name. Although it has been formalised as a prohibiting provision, it is not an absolute fundamental right not subject to interference. It is absolute only in respect of defamation of honor and good name. Defamation comprises a more severe form of interference, i.e. a person is severely insulted, blamed, humiliated or mocked by word or deed. If no defamation is concerned, this fundamental right is interfered. The information operation aimed at the public by the state is deemed interference if it has a negative or derogatory impact on the person concerned. If public authority informs the population, it must respect the honor and good name of citizens and to avoid any and all negative and derogatory judgments.

Pursuant to § 107 (1) of the Administrative Procedure Act, the information operation must be in compliance with legal acts. The operation may restrict rights or freedoms exclusively when the legal basis exists. If the legal basis is absent, the operation is illegal. In my thesis I reached

a conclusion that in the applicable legislation there are no clear legal bases for information operations providing authorisation for the interference to anybody's honor and good name. There are still clear legal bases for the restriction of disclosure of personal data protected by the fundamental right to privacy. If disclosure of personal data represents the interference to honor and good name, the fundamental right to privacy shall be rejected and the potential interference to honor and good name should be evaluated.

If a public authority carries out an information operation substantially neutral and factually correct and it has legal bases provided by legislator, it shall be deemed interference to privacy. If subjective negative judgement about someone is given by information operation, this is an interference to honor and good name.

If there are no legal bases for information operation, the operation is illegal, i.e. formal legal requirements to the interference are not met and the further valuation shall not be possible. If the legal bases exist, the interference shall be further evaluated by material constitutionality. Honor and good name constitute a fundamental right without legal reservations that may be restricted only for reasonable and relevant reason. Restriction of the fundamental right must be in conformity with the principles provided by § 10 of the Constitution and legitimate and the restriction must not be excessive compared to its purpose. In the final stage, proportionality should be evaluated as well as eligibility, necessity and moderateness. Severity of interference should also be assessed. What more severe and extensive it is, the more compelling the reasons must be. Consequently, control scheme of honor and good name is not different from a routine control scheme.

In any and all cases, public authority should be careful at the disclosure of any information presumably related to the interference to fundamental rights.

If public authority discloses information the person would not disclose about himself and decides to protect himself from the action of the public authority, legal problems will occur. This raises questions if the public information operation interferes into privacy or honor and good name and if disclosure entails the interference to fundamental rights. If the interference is found justified, in turn, a question will raise under what circumstances the state may interfere into honor and good name or is it an absolute fundamental right.

The task of the state is to protect its citizens. The information necessary for this must be disclosed in objective and neutral manner as because of the authority of the state, the information shared by it shall have a higher value in the view of public. It must be formalised carefully and misinterpretations should be avoided.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu ülikooli kirjastus, 2004.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001 eriväljaanne.
3. Alexy, R. Inimõiguste institutsionaliseerimine demokraatlikus põhiseadusriigis. Tõlkinud Margot Heinsalu ja Madis Ernits. Riigiõiguse aastaraamat 2020.
4. Borowski, M. Absoluutsed õigused ja proportsionaalsus. Riigiõiguse aastaraamat 2020.
5. Ernits, M. Õigus igale ühele. Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Koost. Sootak, J. Tallinn: Juura, 2017.
6. Ernits, M., Ginter, C., Laos, S., Allikmets, M., Tupay, P.K., Värk, R., Laurand, A. Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud ootamatud küsimused. Riigiõiguse aastaraamat 2022 nr 3.
7. Ernits, M. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia. Juridica 2007/1.
8. Ernits, M. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia. Juridica 2007/3.
9. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli kirjastus 2011.
10. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri, 778 SE II.
11. Jones, H. E. What's in a Name - Reputation, the Constitution, and Paul v. Davis Comment
12. Kergandberg, E., Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
13. Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri 49 SE.
14. Kõve, V. jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. 1.-5. osa (§-d 1–305). Komm vlj. Tallinn: Juura 2017.
15. Laaring, M. jt (toim). Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2017.
16. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012
Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.
17. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2020.
18. Mahlmann, M. Human dignity and autonomy in modern constitutional orders – <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/die-fakultaet/personen/albers-marion/seoul-national-university/course-outline/mahlmann-2013-human-dignity-and-autonomy-in-modern-constitutional-orders.pdf>

19. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14, ümbertöötatud ja täiend. trükk, Tallinn: Juura, 2004.
20. Merusk, K., Pilving, I. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013.
21. Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. Juridica 2001/8.
22. Varul, P. jt (toim). Võlaõigusseadus IV. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2020.
23. Voßkuhle/Kaiser: Grundwissen – Öffentliches Recht: Informationshandeln des Staates. JuS 2018/343.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

24. Eesti Vabariigi Põhiseadus – RT I, 27.04.2011, 2.
25. Avaliku teabe seadus – RT I, 06.08.2022, 20.
26. Haldusmenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 55.
27. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27.04.2016 - Isikuandmete kaitse üldmäärus.
28. Korrakaitse seadus – RT I, 14.03.2023, 28.
29. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon – RT II 2010, 14, 54.
30. Kriminaalmenetluse seadustik – RT I, 11.03.2023, 23.
31. Riigivastutuse seadus - RT I, 11.03.2023, 86.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohtu lahendid

32. RKÜKo 3-3-1-5-09
33. RKHKo 3-3-1-20-07
34. RKÜKo 3-3-1-44-11
35. RKHKo 3-3-1-3-12
36. RKHKo 3-3-1-65-03
37. RKHKo 3-3-1-98-06
38. RKHKo 3-3-1-17-07
39. RKÜKo 3-3-1-85-09
40. RKHKm 3-3-1-33-16

41. RKHKo 3-3-1-65-16
42. RKHKm 3-19-1565
43. RKHKm 3-3-4-1-03
44. RKHKo 3-2-1-63-07
45. RKEKo 3-2-4-2-11
46. RKTko 3-3-4-1-10
47. RKTko 3-2-1-40-16
48. RKTko 3-2-1-126-16
49. RKPJKo 3-4-1-2-01
50. RKTko 3-2-1-123-97
51. RKTko 3-2-1-83-10
52. RKTko 3-2-1-153-16
53. RKKKo 3-1-1-80-97
54. RKHKo 3-3-1-22-15
55. RKTko 3-2-1-152-09
56. RKTko 3-2-1-145-07
57. RKKKo 3-1-1-74-11
58. RKTko 3-2-1-138-02
59. RKHKo 3-3-1-36-15
60. RKPJKo 3-4-1-18-07
61. RKÜKo -19-29/38
62. RKPJKo 5-22-4
63. RKÜKo 5-18-5/17
64. RKPJKo 5-22-12
65. RKPJKo 5-19-40/36
66. RKHKo 3-19-1838

Ringkonnakohtu lahendid

67. Tln RKKo 3-12-983
68. Tln RKKo 3-12-960

Maakohtu lahend

69. HMKo 3-12-983

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

70. EIKo 41205/98, *Tammer vs Eesti*
71. EIKo 22588/08, *Sõro vs Eesti*
72. EIKo 15175/89, *Allenet de Ribemont vs Prantsusmaa*
73. EIKo 9487/19, *Mamaladze vs Gruusia*
74. EIKo 60101/09, *Peltereau-Villeneuve vs. Šveits*
75. EIKo 23118/93, *Nilsen ja Johnsen vs. Norra*
76. EIKo 28114/95, *Dalban vs. Rumeenia*
77. EIKo 2034/07, *Otegi Mondragon vs. Hispaania*
78. EIKo 27520/07, *Altug Taner Akcam vs. Türgi*
79. EIKo 16966/06, *Maradverdiyev vs. Aserbaidžaan*
80. EIKo 36650/03, *Dovzhenko vs Ukraina*
81. EIKo 20758/04, *Turyev vs Venemaa*
82. EIKo 8660/79, *Minelli vs. Šveits;*
83. EIKo 7986/77, *Krause vs. Šveits*
84. EIKo 37568/97, *Böhmer vs. Saksamaa*
85. EIKo 65559/01, *Nešták vs. Slovakkia*
86. EIKo 40523/08, *Peša vs. Horvaatia*
87. EIKo 8603/79, *Crotciani and Others v Italy*
88. EIKo 32130/03, *P. Petkov vs. Bulgaaria*
89. EIKo 28245/04, *Mokhov vs. Venemaa*
90. EIKo 55297/16, *Romanowski vs Poola*
91. EIKo 5266/03, *Nikowitz ja Verlagsgruppe News GMBH vs. Austria.*

KASUTATUD MUUD ALLIKAD

92. Kaitsepolitsei aastaraamat, 2017, kättesaadav aadressil:
https://kapo.ee/sites/default/files/content_page_attachments/Aastaraamat-2017.pdf
93. <https://www.terviseamet.ee/et/uudised/tartu-v-spa-veetorustikest-voetud-proovides-uletas-legionella-bakteri-sisaldus-normpiire>
94. Eesti keele seletav sõnaraamat 2009,
<http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=teotamine&F=M>

95. Politsei otsib kellapoe varguse pealtnägijaid, <https://www.facebook.com/watch/?v=1690964521286325>; liiklusõnnetuse pealtnägijaid, <https://lounaestlane.ee/politsei-palub-abi-torvandis-juhtunud-onnetuse-pealtnagijatelt-lisatud-video/>

96. <https://uudis.net/5603638>

97. Indrek Teder. Õiguskantsleri 18.02.2011 seisukoht nr 7-4/101805/1100879.

Kättesaadav

arvutivõrgus:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/old/File/OMBUDSMANI_MENETLU_SED/Soovitused_oigusparasuse_ja_he_a_halduse_tava_jargimiseks/2011/RK_julgeole_kuasutuste_j_relevalve_erikomisjon_seisukoha_edastamine_Toomse.pdf