

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Aire Maiste

**MENETLUSOSALISE JUURDEPÄÄSU PIIRAMINE KONFIDENTSIAALSELE
TEABELE HALDUSKOHTUMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendajad
MA Villem Lapimaa
PhD Alexander Lott

Tallinn
2021

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. Menetlusosalise kohtuasjale juurdepääsu piiramise raamistik.....	7
1.1. Põhiseadusest tulenevad menetlusosalise õigused.....	7
1.2. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartast tulenevad menetlusosalise õigused.....	9
1.3. Menetlusosalise õiguste isikuline kaitseala	11
1.4. Menetlusosalise õiguste riive lubatavus	13
1.5. Kohtuasjale juurdepääsu piiramise lubatavus Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu praktikas.....	16
1.6. Kohtuasjale juurdepääsu piiramise regulatsioon halduskohtumenetluse seadustikus	23
2. Juurdepääsu piiramine riigi julgeoleku või avaliku korra tagamiseks	29
2.1. Riigi julgeolek ja avalik kord.....	29
2.2. Riigisaladuse kaitse.....	30
2.3. Asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitse	36
3. Juurdepääsu piiramine elu, tervise, vabaduse ja eraelu kaitseks.....	44
3.1. Elu, tervise ja vabaduse kaitse	44
3.2. Eraelu kaitse.....	46
4. Juurdepääsu piiramine ärisaladuse ja muu sellesarnase saladuse kaitseks	51
4.1. Ärisaladuse kaitse	51
4.2. Maksusaladuse kaitse.....	61
Kokkuvõte	68
Restriction of a participant's access to confidential information in administrative court proceedings. Summary.....	74
Kasutatud kirjandus	80
Kasutatud õigusaktid	83
Kasutatud kohtupraktika.....	85

SISSEJUHATUS

Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele on demokraatlikus ühiskonnas üks olulisemaid õigusi, mis tagab ka teiste inimõiguste reaalse kaitse.¹ Sellise õiguse näeb ette Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni² (EIÕK) artikkel 6. Eesti Vabariigi põhiseaduses³ (PS) sätestavad õiguse tõhusale ja õiglasele menetlusele § 14 ja § 15 lg 1⁴ ning § 24 järgi on igaühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Peaaegu ükski põhiõigus ei ole siiski piiramatu, sest ühe põhiõiguste kandja põhiõiguse teostamine või realiseerimine mõjutab paraku sageli negatiivselt teiste põhiõiguste kandjate põhiõigusi või ka kollektiivseid hüvesid.⁵ Nii on ka Eestis menetlusseadustikega ette nähtud võimalusi piirata teatud väärtuste kaitseks põhiõigust õiglasele kohtulikule arutamisele.

Siinne magistritöö vaatab halduskohtumenetluses sätestatud võimalust teatud teabe konfidentsiaalsuse tagamiseks menetlusosaline menetlustoimingult eemaldada (halduskohtumenetluse seadustiku⁶ (HKMS) § 79) ja tema toimikuga tutvumise õigust piirata (HKMS § 88). Kui nt võistlevas tsiviilkohtumenetluses ei ole lubatud hagimenetluse poolel toimikuga tutvumist piirata (vt tsiviilkohtumenetluse seadustiku⁷ (TsMS) § 59 lg 1¹), siis halduskohtus kehtestati 2012. a jõustunud HKMS-ga tsiviilkohtumenetlusest erinev menetlusosalise kohtuasjale juurdepääsu regulatsioon. Varem kuulusid nendes küsimustes kohaldamisele TsMS-i sätted.⁸ Erineva regulatsiooni vajadust halduskohtumenetluses põhjendati sellega, et mõnikord ei taga üksnes menetluse kinniseks kuulutamine teatud teabele (nt konkurendi ärisaladusele, riigisaladusele) piisavat kaitset.⁹ Sellise teabe menetlusosalisele avaldamine võiks avada tee kohtumenetluse ärakasutamiseks just teabele ligipääsu saamise eesmärgil.¹⁰ Kuigi on ka

¹ Lõhmus, U. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – Lõhmus, U. (koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Iuridicum 2003, lk 140.

² Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

³ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁴ RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 51.

⁵ Vt Alexy, R. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/1, lk 6-7.

⁶ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 54.

⁷ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 03.03.2021, 6.

⁸ Kuigi kohtupraktikas oli juba peetud võimalikuks ka otse PS-le tuginedes nt ärisaladuse kaitseks menetlusosalise juurdepääsu kohtuasjale piirata, nt TlnRnKm 23.10.2006, 3-06-656, p 17; vt täpsemalt Saarmets, V. HKMSK § 79/A ja § 88/A. – Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.

⁹ Halduskohtumenetluse seadustiku (755 SE) eelnõu seletuskiri, § 79 kommentaar. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/377d3bd5-b99a-4563-da3c-75c74c1edd86/Halduskohtumenetluse%20seadustik> (10.03.2021).

¹⁰ Saarmets, V. HKMSK § 79/A.I.1.

riike, kus kohus ei või oma otsuses salastatud teabele ilma seda avalikustamata üldse tugineda¹¹, on Eesti halduskohtumenetluses peetud ainuvõimalikuks, et kohus peab uurimispõhimõtte täitmiseks saama vaidlustatud haldustegevuse õiguspärasust hinnata selle kõigis aspektides, sh konfidentsiaalseid tõendeid arvesse võttes.¹²

Halduskohtus on praegu menetlusosalise juurdepääsu piiramine konfidentsiaalsele teabele küllaltki levinud praktika, seda eriti teatud valdkonna (nt riigihankeõigus, maksuõigus) vaidlustes. Kohus annab sageli juba menetluse alguses oma määruses juhised, et konfidentsiaalse teabe olemasolu korral võib taotleda selle teisele poolele avaldamata jätmist.¹³ Ometi peaks üldreeglina saama menetlusosaline oma põhiõiguste realiseerimiseks olla kõigi menetlustoimingute juures ning tutvuda kogu kohtutoimikuga. Eeskätt ärisaladuse kaitseks menetlusedokumentide kergekäelist varjamist on halduskohtule ette heitnud ka advokaadid.¹⁴ Seega võib õigustatult tekkida küsimus, kas juurdepääsuõiguse piiramine on kujunenud harjumuseks, mida ilma pikemalt kaalumata kasutatakse.

On juhitud tähelepanu, et raskete riigi julgeolekut ohustavate kuritegude (nt terrorism) lahendamisel ei pruugi riikide jaoks enam ausa ja õiglase kohtupidamise doktriini eksisteerida.¹⁵ Kriminaalmenetluses võib tekkida raskusi kaitseõiguse tagamisega nt jälitustegevusega kogutud materjali avalikustamise piiramisel. Ka halduskohtusse võidakse pöörduda kaitsmaks oma õigusi riigi vastu menetluses, kus ei kehti tavapärased haldusmenetluse põhimõtted ning haldusorganil on õigus teiste isikute või riigi ja avalikes huvides piirata puudutatud isiku juurdepääsu menetluse käigus kogutud teabele. Niisiis oleks põhjendatud ka küsimus, kuidas sellises olukorras üksikisiku kaitseõiguste ja riigi huvide vahel tasakaal leida.

¹¹ Nt ei või kohus oma otsustes salastatud teabele ilma selle avalikustamiseta üldse tugineda Itaalias ja Prantsusmaal, Saksamaal ja Rootsis võib sellele tugineda vaid kaudselt tunnistaja ütluste kaudu. Vt Bigo, D. jt. National security and secret evidence in legislation and before the courts: exploring the challenges. – CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, 78/January 2015, lk i.

¹² Saarmets, V. HKMSK § 79/A.I.1.

¹³ Sealjuures antakse sellised juhised sõltumata valdkonnast, mida konkreetne vaidlus puudutab. Siin on esitatud vaid mõned üksikud näited: TlnHKm 27.10.2020, 3-20-1980, p 7; TlnHKm 18.01.2021, 3-21-113, p 15; TrtHKm 16.02.2021, 3-21-320, p 14; TlnHKm 20.02.2021, 3-20-2051, p 13; TlnHKm 22.02.2021, 3-21-333, p 4; TlnHKm 22.02.2021, 3-21-272, p 18; TlnHKm 25.02.2021, 3-21-348, p 12; TlnHKm 26.02.2021, 3-20-2402, p 16.

¹⁴ Halduskohtunike ja advokaatide ümarlaud. Kokkuvõte. Riigikohus: Tallinn 2019, lk 8. (Koopia autori valduses).

¹⁵ Pilve, J. Kaitsja juurdepääs kriminaalmenetlusliku jälitustegevusega kogunenud materjalile Eesti kohtueelses menetluses – mida nõuab direktiiv 2012/13/EL? Magistr töö. Tartu 2018, lk 5. – https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/60735/pilve_janar.pdf?sequence=1&isAllowed=y (07.03.2021).

Magistritöö uurimisprobleem seisneb seega vajaduses teha kindlaks, kas halduskohtumenetluses väljakujunenud praktika piirata menetlusosalise juurdepääsu konfidentsiaalsele teabele on põhjendatud ja lubatav. Seetõttu on töö eesmärk teoreetilise ja empiirilise analüüsi kaudu välja selgitada, kas praegune juurdepääsuõigust piirav HKMS regulatsioon ja selle rakendamine kohtupraktikas tagavad menetlusosalisele õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele. Eesmärgi saavutamiseks vastatakse magistritöös konkreetsemalt järgmistele uurimisküsimustele: millistest tingimustest peab halduskohus lähtuma menetlusosalise õiguste piiramisel; millistel eesmärkidel ja millises ulatuses menetlusosalise juurdepääsu teabele piiratakse; kas nendel eesmärkidel põhiõiguse piiramine on lubatud ja proportsionaalne; kas ja kuidas tagatakse juurdepääsu piiramisel menetlusosalise õigus õiglasele kohtumenetlusele?

Töö on jaotatud neljaks peatükiks. Esimeses antakse kõigepealt ülevaade konfidentsiaalse teabe kaitseks piiratavatest menetlusosalise põhiõigustest, sh nende isikulisest kaitsealast. Seejärel selgitatakse, milline on nende põhiõiguste piiramise lubatavus nii Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK), Euroopa Kohtu (EK) arusaamade kui ka Eestis kehtiva regulatsiooni valguses. Sealjuures hinnatakse, kas asjakohane HKMS regulatsioon võimaldab menetlusosalise õiguste tagamist viisil, mis on kooskõlas EIK ja EK seisukohtadega. Seega selgitatakse esimeses peatükis välja, millest peab kohus praktikas menetlusosalise juurdepääsu piiramisel lähtuma.

Magistritöö järgmistes peatükkides analüüsitakse õiguskirjanduse ja kohtupraktika põhjal menetlusosalise juurdepääsu piiramist eri liiki konfidentsiaalsele teabele, täpsemalt riigi julgeoleku ja avaliku korra (2. ptk), elu, tervise, vabaduse ja eraelu (3. ptk) ning ärisaladuse jm sarnase saladuse (4. ptk) kaitseks. Neis peatükkides selgitatakse eeskätt õigusteoreetilistele käsitlustele tuginedes, kas menetlusosalise õiguste piiramine vastava teabe saladuses hoidmiseks on lubatav. Seejärel antakse kohtupraktika analüüsi tulemusel hinnang, kas menetlusosalise õiguste kitsendamist võib pidada proportsionaalseks. Sealjuures tehakse kindlaks, millistel juhtudel võib menetlusosalise juurdepääsuõigus saladuse hoidmise vajaduse üles kaaluda ning kuidas on eri liiki teabe korral kohtuasjale juurdepääsu piiramist võimalik menetlusosalisele korvata.

Magistritöö on õigusteoreetiline ja empiiriline uurimus, kus induktiivse analüüsi abil jõutakse üksikute juhtumite vaatlemiselt üldiste järeldusteni. Töö peamisteks allikateks on Eesti haldus- ja ringkonnakohtute lahendid, millele toetub töö teise, kolmanda ja neljanda peatüki empiiriline

analüüs. Kuna eesmärgiks on välja selgitada, millised on just praegused menetlusosalise juurdepääsu piiramist puudutavad kohtute arusaamad, on süsteemselt läbi vaadatud ja analüüsitud kohtupraktikat 2020. a algusest kuni 2021. a veebruari lõpuni. Selleks, et saaks teha ammendavamaid järeldusi kohtu seisukohtade ja tegevuse kohta, on töös lisaks tuginetud ka varasematele asjakohastele Eesti kohtute lahenditele. Kuivõrd menetlusosalise juurdepääsu küsimused otsustatakse enamasti menetluse kestel tehtavates määrustes, mida Riigi Teatajas ei avaldata, on valdav osa kasutatud kohtupraktikast kättesaadav kohtute infosüsteemist (KIS). Lahendite leidmiseks kasutati KIS-i lahendite otsingus fraase „HKMS § 79“ ja „HKMS § 88 lg 2“. Peale haldus- ja ringkonnakohtulahendite on magistritöö kirjutamisel kasutatud Riigikohtu ning EIK ja EK teemakohast praktikat, samuti põhiõigusi, konfidentsiaalset teavet ja kohtumenetlust käsitlevat õiguskirjandust ning seaduste eelnõude seletuskirju.

Ehkki juurdepääsuõiguse piiramise regulatsioon on halduskohtumenetluses varsti kehtinud juba kümme aastat, ei ole seda magistritöö autorile teadaolevalt seni põhjalikumalt käsitletud. 2017. aastal on küll Riigikohtus koostatud kohtupraktika analüüs haldusasja menetluse kinniseks kuulutamise kohta¹⁶, kuid selles on menetlusosalise juurdepääsu piiramise küsimust puudutatud väga põgusalt. Küll on nii Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud magistritöös kui ka õiguskirjanduses käsitlemist leidnud probleemid seoses kaitsja juurdepääsu piiramisega kriminaalmenetluses kogutud teabele.¹⁷ Siinne magistritöö püüab niisiis heita valgust konfidentsiaalse teabe probleemistikule halduskohtumenetluses.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust on avalik õigus, halduskohtumenetlus, juurdepääs infole, konfidentsiaalne info, maksusaladus, põhiõigused, riigisaladus, ärisaladus.

¹⁶ Reisberg, L. Haldusasja menetluse kinniseks kuulutamine: kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus 2017. – <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyssid/2017/Haldusasja%20menetluse%20kinniseks%20kuulutamine.pdf> (09.03.2021).

¹⁷ Vt nt Pilve, J.; Lõhmus, U. Vahistamise aluseks olevate tõendite kättesaadavaks tegemine kahtlustatavale. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 4. mai 2016. a määrus kohtuasjas 3-1-1-110-15. – Juridica 2016/6.

1. MENETLUSOSALISE KOHTUASJALE JUURDEPÄÄSU PIIRAMISE RAAMISTIK

1.1. Põhiseadusest tulenevad menetlusosalise õigused

PS § 15 lg 1 esimene lause sätestab kaebepõhiõiguse, mis koostoimes PS §-ga 14 väljendab laiemat ja fundamentaalsemat põhiõigust kohtulikule kaitsele.¹⁸ Selle järgi peab isikule olema tagatud peale juurdepääsu kohtule ka tulemuslik õiguskaitse ja aus menetlus, kus saab kaitstavaid õiguseid tegelikkuses maksma panna.¹⁹ Aus (õiglane) menetlus tähendab esmalt õigust sõltumatule, erapooletule ja seaduse alusel moodustatud kohtule, aga ka protsessuaalset võrdsust ehk võrdseid relvi ehk menetlusosaliste võrdseid võimalusi kohtu siseveendumuse mõjutamiseks.²⁰ Riigikohus on nt märkinud, et tsiviilasja lahendav kohus peab menetluse juhina pidevalt kontrollima, et pooltel oleks menetlusõiguste teostamiseks võrdsed võimalused, ning vajaduse korral võtma kasutusele meetmeid selle tagamiseks.²¹ Ka HKMS § 2 lg 6 järgi tagab halduskohus kõigis asja lahendamiseks olulistes küsimustes menetlusosalistele tõhusa ja võrdse võimaluse esitada ja põhjendada oma seisukohti ning vaielda vastu teiste menetlusosaliste seisukohtadele või toetada neid.

Õiguskirjanduses on rõhutatud, et halduskohtumenetluses ei saa aga piirduda üksnes õigusliku ja menetlusliku võrdsuse tagamisega, vaid tuleb silmas pidada, et üldjuhul on kaebaja haldusevälise isikuna avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitvast vastustajast objektiivselt nõrgemas positsioonis. Seega tuleb halduskohtumenetluses saavutada sisuline võrdsus, mida tagavad eeskätt uurimispõhimõtte ning sellest tulenev halduskohtu selgitamis- ja tõendite kogumisel abistamise kohustus (HKMS § 2 lg-d 4 ja 5).²² Uurimispõhimõtte tähendab mh, et kohus ei ole seotud ei menetlusosaliste poolt nõude põhjendamiseks või ümberlükkamiseks esitatud asjaolude ega neid kinnitavate tõenditega ning võib tõendeid ka ise koguda.²³ On leitud, et halduskohtumenetluses kehtiv uurimispõhimõtte on PS § 15 lg 1 esimese lause vaimuga kooskõlas.²⁴ Uurimispõhimõtte

¹⁸ Pilving, I. PSK § 15/1. – Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

¹⁹ Samas.

²⁰ Samas, § 15/56.

²¹ RKTko 12.06.2019, 2-17-9023/68, p 11.

²² Narits, R, Pilving, I. HKMSK § 2/C.VII.1. – Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.

²³ Samas, § 2/C.IV.2.

²⁴ Pilving, I. PSK § 15/73.

abil garanteeribki kohus, et kaebajale oleksid halduskohtumenetluses tagatud kõik õigusest võistlevale menetlusele tulenevad õigused, sealhulgas poolte võrdsus.²⁵

Menetlusosalise menetlustoimingult eemaldamine ja toimikuga tutvumise piiramine riivab ka otseselt isiku põhiõigust olla oma kohtuasja arutamise juures ehk juuresoleku õigust (PS § 24 lg 2), mis on PS § 15 lg-s 1 sätestatud kaebepõhiõiguse loogilise jätkuna ausa õigusemõistmise oluline põhimõte.²⁶ See põhimõte on tihedalt seotud eelkirjeldatud poolte võrdsuse põhimõttega ehk juuresoleku õiguse tagamine aitab ühtlasi tagada ka poolte võrdsust kohtumenetluses. Seoses halduskohtumenetlusega on Riigikohus selgitanud, et õigus olla oma kohtuasja arutamise juures hõlmab ka õigust olla kursis asja materjalidega, seega õigust toimikuga tutvuda.²⁷ Selleks et isik poleks mitte õigusemõistmise objekt, vaid subjekt, peab tal olema võimalus tutvuda kohtutoimikuga, vastaspoole seisukohtade ja tõenditega ning esitada omapoolseid tõendeid ja argumente ehk olla ka ära kuulatud.²⁸ Sama mõtet kannab ka HKMS § 157 lg-s 2 sätestatu, et kohus võib tugineda otsust tehes üksnes asjas kogutud tõenditele, mida pooltel ja kolmandatel isikutel oli võimalik uurida, ja asjaoludele, mille kohta oli pooltel ja kolmandatel isikutel võimalik oma arvamust avaldada.

Ärakuulamisõiguse kui juuresoleku õiguse olulist aspekti saab kõige paremini tagada, kui asja arutatakse kohtuistungil ehk suulises menetluses, halduskohtumenetluse praktikas üha enam levinud kirjalik menetlus on olemuslikult PS § 24 lg-s 2 sätestatud põhiõiguse riive.²⁹ Kui kohus peab vajalikuks suulises menetluses menetlusosalise eest konfidentsiaalset teavet varjata, võib ta menetlusosalise istungilt kui menetlustoimingult eemaldada, kuid selle eelduseks on arusaadavalt ka selles osas menetluse kinniseks kuulutamine (HKMS § 79). Niisiis riivatakse sellega ka PS § 24 lg-s 3 sätestatud kohtumenetluse avalikkuse põhimõtet. Kuigi kohtumenetluse avalikkus teenib ka üldsuse huve, tagades kõikide isikute ühetaolise kohtlemise, on selle esmane eesmärk menetlusosaliste kaitsmine nii üldisemalt igasuguste alusetute menetluslike sunnivahendite ja muude põhiõiguste riivete kui ka konkreetsemalt omavoliliste, meelevaldsete ja ebaseaduslike

²⁵ Kool, K. Halduskohtumenetluse tõhustamise võimalused kinnipeetavate kaebuste menetlemisel. Magistritöö. Tartu 2018, lk 22. – http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/60119/kool_kristi.pdf (05.03.2021); Prigoda, R. Tagasivaade halduskohtumenetlusele vastustaja esindaja pilguga. – Kohtute aastaraamat 2014. Tallinn: Riigikohus, lk 46.

²⁶ Sepp, H. jt. PSK § 24/11, § 24/13. – Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020; vt ka RKHKm 22.11.2017, 3-17-911/53, p 23.

²⁷ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 48.

²⁸ RKHKm 22.09.2015, 3-3-1-40-15, p 14.

²⁹ Sepp, H. jt. PSK § 24/14.

kohtulahendite eest.³⁰ Kirjaliku menetluse korral, kui kohus otsustab piirata menetlusosalise juurdepääsu kohtutoimikule, mille eelduseks on samuti vastavas osas menetluse kinniseks kuulutamine, kohtumenetluse avalikkust tavamõttes nagunii tagada ei saa.³¹ Praegune magistririto mahu piirangu tõttu siiski pikemalt menetluse avalikkuse põhimõtet ja sellega seotud probleemistikku ei käsitle.

1.2. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartast tulenevad menetlusosalise õigused

Riigikohus on selgitanud, et tulenevalt PS § 3 lõikest 2 ja § 123 lõikest 2 on EIÕK ning EIK seisukohad EIÕK tõlgendamisel Eesti õigussüsteemi lahutamatud osad, mis on prioriteetsed ka Eesti seaduste suhtes ning konventsioonist on teatud juhtudel võimalik lähtuda ka PS mõtte avamisel.³² Õiguse õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele näeb ette EIÕK art 6 lg 1, mille toimeala on piiratud tsiviil- ja kriminaalasjadega konventsiooni autonoomses tähenduses ja nii hõlmab see ka suurt osa haldusasju.³³ Selle reguleerimisalasse on EIK niisiis arvanud ka menetlusi, mis liikmesriikides kuuluvad avaliku õiguse alla (nt vaidlused seoses ehitusloaga, haldusloaga kutsealal tegutsemiseks, alkohoolsete jookide müümise loaga, relvaloaga, kalapüügikeeluga).³⁴

EIK on mitmeid kordi rõhutanud avalikku kohtumenetlust kui EIÕK art 6 lg-s 1 sätestatud aluspõhimõtet, mis kaitseb menetlusosalisi salajase õigusemõistmise eest ja aitab kaasa õiglase kohtumenetluse saavutamisele.³⁵ Samuti on Euroopa Nõukogu õiguses poolte võrdsus õiglase kohtumenetluse õiguse üks põhinõudeid ja tuleb tagada, et mõlemal poolel oleks mõistlik võimalus esitada oma seisukohti tingimustes, mis ei sea kumbagi poolt ebasoodsasse olukorda.³⁶ EIK on õiglase kohtumenetluse komponendina tähtsustanud ka õigust võistlevale menetlusele, mille lähtekohaks võib pidada Prantsuse kohtumenetluses olulist kontradiktoorsuse põhimõtet³⁷. See

³⁰ Sepp, H. jt. PSK § 24/20.

³¹ Vt samas, § 24/23.

³² RKKKo 20.09.2002, 3-1-1-88-02, p 7.1.

³³ Pilving, I. PSK § 15/12.

³⁴ Council of Europe / European Court of Human Rights. Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (civil limb). Updated to 31 August 2020, lk 12. – http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf (15.03.2021).

³⁵ Nt EIKo 11297/09, *Dadashbeyli vs. Aserbaidžaan*, p 24; EIKo 11008/04, *Talatov vs. Venemaa*, p 14.

³⁶ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2016, lk 41; nt EIKo 79441/17, *Andersena vs. Läti*, p 87.

³⁷ Kontradiktoorsuse põhimõte tähendab ühelt poolt õigust teada saada ja teiselt poolt õigust teada anda. Vt Guyomar, M., Seiller, B. *Contentieux Administratif*. 2e édition. Paris: Dalloz, 2012, lk 299.

tähendab poolte võimalust saada teada teise poole esitatud seisukohtadest või tõenditest ja neid kommenteerida³⁸, samuti teha teatavaks oma nõude maksma panekuks vajalikud põhjendused³⁹. Oluline on võimalus teada tõenditest ja seisukohtadest, mis on esitatud kohtule tema otsustuse mõjutamiseks, ning nende kohta arvamust avaldada.⁴⁰ Tõenditega tutvumise võimaldamise nõue kehtib ka kohtu abistamiseks mõeldud mittesiduvate nõuandvate arvamuste kohta ning teabe kohta, mille kohus on oma algatusel kogunud.⁴¹ Võistlevuse põhimõtte tähendab, et kohtud ei või otsuse tegemisel lähtuda faktilistest või õiguslikest asjaoludest, mida menetluse käigus ei ole arutatud ja mis muudavad vaidlust suunas, mida isegi hoolas pool ei oleks osanud ette näha.⁴² Võistleva menetluse nõuded on EIK järgi kriminaal- ja tsiviilasjades põhimõtteliselt samad.⁴³ EIK on kinnitanud ka, et poolte võrdsust ei pea tsiviilkohtus tingimata tagama kohtuistungil osalemise kaudu, vaid riik saab ise valida vahendid, kuidas tagada menetlusosalistele nende õigused. Oluline on vaadata, kas poolele on antud mõistlik võimalus saada teada teise poole esitatust ja esitada enda seisukohti nii, et teda ei pandud vastaspoolega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Vaadata tuleb menetlust tervikuna, sealhulgas apellatsioonikohtu otsust.⁴⁴

Õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele näeb ette ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁴⁵ (ELPH) art 47. ELPH selgitustes on kinnitatud, et art 47 vastab EIÕK art 6 lg 1 õigustele ilma art-s 6 sätestatud piiranguteta tsiviilõiguste ja -kohustuste suhtes ja seetõttu tagab see vähemalt EIÕK art-ga 6 pakutava kaitse EL õigusest tulenevate kõigi õiguste ja kohustuste suhtes.⁴⁶ ELPH art-test 52 ja 53 tuleneb, et hartas sätestatud õigustele tuleb anda vähemalt samasugune ulatus nagu EIÕK-s sätestatule. Seega on arusaadavalt EIK ja EK seisukohad sarnased, kuigi ELPH art 52 lg 3 järgi ei ole takistatud EL õiguses põhiõigustele ulatuslikuma kaitse kehtestamine kui EIÕK alusel. Peab silmas pidama, et ELPH ja selle art-s 47 kehtestatud õigus õiglasele kohtulikule arutamisele kehtib riigisiselt üksnes juhul, kui

³⁸ EIKo 12952/87, *Ruiz-Mateos vs. Hispaania*, p 63; EIKo 79441/17, *Andersena vs. Läti*, p 87.

³⁹ EIKo 65399/01 (65406/01, 65405/01 ja 65407/01), *Clinique des Acacias jt vs. Prantsusmaa*, p 37.

⁴⁰ Nt EIKo 19075/91, *Vermeulen vs. Belgia*, p 33; EIKo 65399/01, *Clinique des Acacias jt vs. Prantsusmaa*, p 37.

⁴¹ EIKo 68188/13, *Vorotnikova vs. Läti*, p 22.

⁴² EIKo 9815/10, *Čepek vs. Tšehhi*, p 48.

⁴³ EIKo 21835/93, *Werner vs. Austria*, p 66.

⁴⁴ EIKo 2430/06 *Gankin jt vs. Venemaa*, p 25; EIKo 795/09, *Osipov vs. Ukraina*, p 22.

⁴⁵ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407.

⁴⁶ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat, lk 28 ja seal viidatud EKo C-199/11, *Europese Gemeenschap versus Otis NV jt*, ECLI:EU:C:2012:684, p 47.

liikmesriigid kohaldavad ELi õigust (ELPH art 51).⁴⁷ Kuna halduskohtus arutatavad vaidlused, kus sageli tekib vajadus menetlusosalise toimingult eemaldamise või toimikule juurdepääsu piiramise järele (nt hanke- ja konkurentsivaidlused, rahapesu tõkestamine), on enamasti just seotud EL õiguse kohaldamisega, on ELPH-s sätestatud põhimõtted neis vaidlustes ka asjakohased.

EL õiguse kohaldamisel tekkivate vaidluste korral peavad Eesti kohtud niisiis arvestama ka EK seisukohtadega. EK on sarnaselt EIK-ga leidnud, et õiglase kohtumenetluse mõistest tuleneb poolte võrdsuse põhimõte, mis tähendab kohustust anda kummalegi poolele mõistlik võimalus oma seisukoha ja tõendite esitamiseks tingimustes, mis ei asetaks ühte neist oma vastasega võrreldes oluliselt ebasoodsamasse olukorda.⁴⁸ Poolte võrdsuse põhimõtte eesmärk on tagada pooltevaheline tasakaal kohtumenetluses, võimaldades nii kõikidel kohtumenetluse osalistel kõiki kohtule esitatud dokumente hinnata ja neile vastu vaielda.⁴⁹ Õiglase kohtuliku arutamise kindlustamiseks on oluline, et pooled oleksid tutvunud nii faktiliste kui ka õiguslike asjaoludega, mis on menetluse tulemuse suhtes määravad, ja saaksid võistluslikult nende üle vaielda.⁵⁰ Maksumenetlusega seoses on EK selgitanud, et kaitseõiguste hulka kuulub ka õigus olla ära kuulatud, mis tagab igale isikule võimaluse teha haldusmenetluses, enne kui langetatakse otsus, mis võib kahjustada tema huve, kasulikult ja tõhusalt teatavaks oma seisukoht.⁵¹ Seega kaasneb kaitseõiguste tagamise põhimõttega toimikuga tutvumise õigus.⁵²

1.3. Menetlusosalise õiguste isikuline kaitseala

Ausa ja tõhusa kohtumenetluse üldised garantiid laienevad kõigile üksikisikutele, kes on kohtumenetluse algatanud või sinna faktiliselt kaasatud (sõltumata sellest, kas kohtusse pöördumise õigus või kaasamise kohustus tuleneb PS-st), samuti isikutele, kes PS § 24 lg 2 järgi tuleb kohtumenetlusesse kaasata.⁵³ Just PS § 24 lg-st 2 tuleneb ka kohustus kaasata

⁴⁷ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat, lk 21.

⁴⁸ EKo C-199/11, *Europese Gemeenschap versus Otis NV jt*, ECLI:EU:C:2012:684, p 71; EKo C-169/14, *Juan Carlos Sánchez Morcillo, María del Carmen Abril García versus Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA*, ECLI:EU:C:2014:2099, p 49.

⁴⁹ EKo C-199/11, *Europese Gemeenschap versus Otis NV jt*, ECLI:EU:C:2012:684, p 72.

⁵⁰ EKo C-89/08, *Euroopa Komisjon versus Irimaa jt*, ECLI:EU:C:2009:742, p 56.

⁵¹ EKo C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary Kft. versus Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság*, ECLI:EU:C:2019:861, p 41.

⁵² C-189/18, *Glencore*, p 51.

⁵³ Pilving, I. PSK § 15/42.

halduskohtumenetlusse kolmas isik, kui kohtulahendiga võidakse otsustada tema õiguste või kohustuste üle (HKMS § 20 lg 1).⁵⁴ PS §-des 15 ja 24 nimetatud õigused on igaühe õigused. PS § 9 lg-st 1 tulenevalt ei või igaühele tagatavaid õigusi enam piirata lähtuvalt inimese kodakondsusest.⁵⁵ Samuti on PS kommenteerija leidnud, et põhiõigused laienevad välismaalasele ka juhul, kui ta Eestis ei viibi, kuid on olnud Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni all ja Eesti riigi võimuorganite otsused puudutavad tema õigusi ja vabadusi.⁵⁶ Siia kuuluvad nt inimesed, kes on Eestist välja saadetud või kellele on kehtestatud sissesõidukeeld ja kes halduskohtus vastavat haldusorgani otsust vaidlustavad.

Haldusorganite tegevuse adressaatideks ja seega ka halduskohtus kaebajaks või kolmandaks isikuks on väga tihti juriidilised isikud, kelle puhul põhiõiguste olemasolu nii iseenesestmõistetav pole nagu füüsiliste isikute puhul. Riigikohus on siiski kinnitanud, et menetluslikud õigused laienevad juriidilistele isikutele.⁵⁷ Õiguskirjanduses on leitud, et eraõiguslikud juriidilised isikud on oma suhetes riigivõimuga ning põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste osas üsna sarnases olukorras füüsilise isikuga ehk igaühega ning teenivad üldjuhul nende taga olevate üksikisikute huve, õigusi ja vabadusi – seetõttu on nad reeglina põhiõigusvõimelised.⁵⁸ Näiteks on peetud aktsepteeritavaks, et juriidilised isikud on kaitstud ka informatsioonilise enesemääramise õigusega, sest kuigi juriidilisel isikul ei ole eraelu, on kaitstud tema sotsiaalsfäär ja talle kuuluvad andmed, mille töötlemine võib olla vastuolus tema huvidega.⁵⁹

Keerulisem on küsimus, kas põhiõiguste kandjad saavad olla ka avalik-õiguslikud juriidilised isikud. R. Maruste on leidnud, et kuigi avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kes ise teostavad avalikku võimu, ei saa samaaegselt olla individuaalsete õiguste ja vabaduste kandjaks, laienevad neile demokraatliku õigusriigi põhimõttest lähtuvalt menetluse (põhi)õigused ja vabadused ehk üldistatult ausa õigusemõistmise põhimõtted.⁶⁰ Ka M. Ernits on kinnitanud, et õigusriik ei ole mõeldav, kui osa õigussubjektide suhtes oleks lubatud kalduda kõrvale kõigi protsessiõiguste aluseks oleva ausa õigusemõistmise põhimõttest ja seega tuleb menetluses osalevate avalik-

⁵⁴ RKHKo 16.10.2003, 3-3-3-2-03, p 8.

⁵⁵ Albi, K. PSK § 9/11. – Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

⁵⁶ Albi, K. PSK § 9/16.

⁵⁷ Samas, § 9/25 ja seal viidatud RKPJKo 11.12.2012, 3-4-1-11-12, p 39; RKPJKo 18.12.2012, 3-4-1-24-12, p 19.

⁵⁸ Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 263-264.

⁵⁹ Rondel, M. Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus. – Juridica 2016/10, lk 711.

⁶⁰ Maruste. R., lk 263-264.

õiguslike juriidiliste isikute suhtes kohaldada samu põhimõtteid mis põhiõiguste kandjate suhtes, ainult et neil puudub põhiõiguslik iseloom.⁶¹ Värskes PS kommenteeritud väljaandes on samuti asutud seisukohale, et õigusvaidluste esinemisel peavad avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele olema tagatud menetluslikud põhiõigused.⁶² Vaadeldud kohtupraktikast võib järeldada, et küsimus menetlusedokumentide varjamisest vastustaja ehk haldusorgani eest väga tihti ei kerki, samas on kohtud ka siin samamoodi kaalunud haldusorgani õigust saada teada vaidluses tähtsust omavatest tõenditest.

1.4. Menetlusosalise õiguste riive lubatavus

PS-s nimetatud põhiõiguste piiramise üldised tingimused näeb ette PS § 11. PS kommenteeritud väljaandes on PS § 22 lg-s 1 sätestatud süütuse presumptsiooni näiteks tuues leitud, et ei ole siiski õige teha PS § 11 põhjal järeldust, et seadusandja saab piirata iga põhiõigust.⁶³ Võrdluseks tuleb mainida, et on riike, kus kohtumenetluses ei ole üldse lubatud kasutada tõendina salastatud teavet⁶⁴ ehk ei ole lubatud piirata poolte võrdset õigust kohtuasja materjalidega tutvuda. Nt Saksamaa Föderaalne Konstitutsioonikohus on leidnud, et oleks põhiseadusega vastuolus, kui menetlusosaline ei saa näha ja kommenteerida kõiki tõendeid, millele kohus kavatseb oma otsuse rajada.⁶⁵ Eestis ei või toimikuga tutvumise õigust piirata tsiviilkohtus hagimenetluse poolel (TsMS § 59 lg 1¹). Riigikohtu halduskolleegium on aga kinnitanud, et põhiõigused nagu menetlusosaliste võrdne kohtlemine ja õigus olla oma kohtuasja arutamise juures ei ole siiski absoluutsed ja halduskohus võib neid kitsendada, eemaldades menetlusosalise menetlustoimingult või piirates toimikule juurdepääsu.⁶⁶

Võttes arvesse erinevaid PS-s sätestatud põhiõiguste piiramise tingimusi, eristatakse lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusi (PS lubab otsesõnu põhiõigust piirata seadusega, kuid ei täpsusta eesmäärke, mis piiramist õigustavad), kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusi (PS loetleb eesmäärke, mille saavutamiseks võib põhiõigust seadusega piirata) ja

⁶¹ Ernits, M. PSK 2017, § 9/27. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

⁶² Albi, K. PSK § 9/22.

⁶³ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/3. – Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

⁶⁴ Bigo, D. jt, lk i.

⁶⁵ Samas, lk 83.

⁶⁶ RKHKm 22.11.2017, 3-17-911/53, p 23.

seadusereservatsioonita põhiõigusi (PS otsesõnu ei maini võimalust seda seadusega piirata).⁶⁷ PS §-s 15 sätestatud kohtupõhiõigus on seadusereservatsioonita põhiõigus, samuti PS § 24 lg-s 2 ette nähtud põhiõigus olla oma kohtuasja arutamise juures.⁶⁸ Riigikohtu seisukoha järgi võib selliseid õigusi niisiis riivata üksnes muu põhiõiguse või põhiseadusliku väärtuse kaitsmiseks⁶⁹, samas kui lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusi võib piirata igal mõistlikul ja asjakohasel põhjusel, s.t põhjustel, mis ei ole PS-ga vastuolus või mis on kooskõlas PS-st tuleneva väärtuskorraga.⁷⁰ Riigikohtu käsitluses peetakse piiramise aluseid legitiimseteks eesmärkideks, mis on põhiõiguste piiramise lubatavuse eelduseks.⁷¹ On leitud ka, et selle kindlaks tegemine, kas mingi väärtus on põhiseaduslik, ei ole tegelikult lihtne: Riigikohtu praktika näitab, et sellised väärtused võivad olla PS-st tuletatavad, s.t need ei tarvitse olla otsesõnu sätestatud.⁷² Näiteks on Riigikohus pidanud selliseks kohtupõhiõiguse riivet lubavaks PS-st tuletatavaks õigusväärtuseks ka menetlusökonomiat.⁷³

PS § 24 lg-s 3 sätestatud kohtuistungi avalikkuse põhimõte on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus⁷⁴, s.t et PS loetleb eesmärgi, mille saavutamiseks võib põhiõigust piirata ehk kohtuistungi või osa sellest kinniseks kuulutada. Nendeks eesmärkideks on PS § 24 lg 3 järgi niisiis riigi- või ärisaladuse, kõlbluse või inimeste perekonna- ja eraelu kaitse või alaealise, kannatanu või õigusemõistmise huvid. Riigikohtu praktika põhjal on aga järeldatud, et ka kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusi saab tegelikult riivata teistel, sättes loetlemata alustel, kui eesmärk seondatakse mõne PS sättega, st näidatakse, et tegu on n-ö põhiseaduslikku järku väärtusega.⁷⁵ TsMS § 38 lg-s 1 nimetatud ja HKMS § 77 lg-s 1 sisalduva viite kaudu ka halduskohtumenetluses kohalduva menetluse avalikkuse piiramise aluste loetelu kattub suuresti PS § 24 lg-s 3 sisalduva loeteluga, olles vaid mõnevõrra rohkem lahti kirjutatud.⁷⁶ TsMS § 38 lg 1 koostamisel on aluseks olnud siiski ka teiste Euroopa riikide, eeskätt Saksa kohtukorralduse seaduse (*Gerichtsverfassungsgesetz*) vastavad normid.⁷⁷

⁶⁷ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/8.

⁶⁸ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 39.

⁶⁹ Samas; RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10/10, p 57.

⁷⁰ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/11-12.

⁷¹ Samas, § 11/18.

⁷² Samas, § 11/14.

⁷³ Nt RKPJKo 09.09.2014, 3-4-1-16-14, p 16.

⁷⁴ Sepp, H. jt. PSK § 24/24.

⁷⁵ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/22.

⁷⁶ Sepp, H. jt. PSK § 24/24.

⁷⁷ Kõve, V. Lints, J. TsMSK § 38/2. – Kõve, V. jt (koost). Tsiviilkohtumenetluse seadustik. I. I-V osa (§-d 1-305). Komm vlj. Tallinn: Juura 2017.

Halduskohtumenetluses toimikuga tutvumise piiramine ja menetlustoimingult eemaldamine on lubatud HKMS § 79 lg-s 1 nimetatud eesmärkidel, mis oma sisult kattuvad suuresti TsMS § 38 lg-s 1⁷⁸ ja seega ka PS § 24 lg-s 3 esitatud menetluse kinniseks kuulutamise aluste loeteluga. HKMS § 79 lg 1 järgi võib kohus menetlusosalise õigusi piirata niisiis riigi julgeoleku või avaliku korra tagamiseks, eelkõige riigisaladuse või salastatud välisteabe hoidmiseks või asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitseks; menetlusosalise, tunnistaja või muu isiku elu, tervise või vabaduse kaitseks; menetlusosalise, tunnistaja või muu isiku eraelu kaitseks; lapsendamissaladuse hoidmiseks; äri-, autorisaladuse või muu sellesarnase saladuse hoidmiseks. HKMS § 79 ei anna kohtule võimalust kaaluda menetlusosalise menetlustoimingult eemaldamist peale loetletud vajaduste mõnel muul õigusemõistmise huve silmas pidaval alusel (vrd TsMS § 38 lg 2). Nagu eespool märgitud, on aga juurdepääs kohtutoimikule ja menetlustoimingutele seadusereservatsioonita põhiõigused, mille piiramise aluseid PS otse ei nimeta, ja seega on nende õiguste piiramise lubatavuse kindlaks tegemisel esmajoonel vaja hinnata, kas seda õigustab legitiimse eesmärgina mõne muu põhiõiguse või põhiseadusliku väärtuse kaitse.

Riigikohtu kinnitusel sõltub põhiõiguse tõhusale õigusemõistmisele ja ausale kohtumenetlusele riive materiaalne põhiseaduspärasus peale selle, kas riive eesmärk on legitiimne, ka sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks toime pandud riive on proportsionaalne.⁷⁹ Riigikohtu praktika järgi tuleb proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollida kolmeastmeliselt – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.⁸⁰ Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist ja vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.⁸¹ Kui on tehtud kindlaks, et menetlusedokument sisaldab saladust, mille hoidmise eesmärk on legitiimne, ei tohiks üldjuhul olla ka küsimust selles, et selle menetlusosalise eest varjamine aitab saladuse hoidmisele kaasa ehk on sobiv abinõu, sest sellega välditakse teabe sattumist teiste isikute kätte. Riigikohtu järgi on abinõu vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui

⁷⁸ HKMS § 79 lg 1 p-s 3 nimetatud eraelu kaitse hõlmab ka TsMS § 38 lg 1 p-d 3, 5, 7, 8 ning HKMS § 79 lg 1 p-s 5 nimetatud ärisaladuse kaitse hõlmab ka TsMS § 38 lg 1 p 7 (vt Saarmets, V. HKMSK § 79/B.I.2).

⁷⁹ RKPJKo 19.02.2013, 3-4-1-28-12, p 27.

⁸⁰ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

⁸¹ Samas.

esimene.⁸² Vajalikkuse kriteeriumi kohaselt peab seega abinõu olema selline, mis õigust võimalikult vähe piirab.⁸³ Üldjuhul võib arvata, et ükski muu abinõu peale saladust sisaldava menetlusedokumendi menetlusosalise eest varjamise ei taga saladuse hoidmist sama tõhusalt. Näiteks isegi juhul, kui see avaldatakse vaid kaebaja advokaadist esindajale, ei ole enam võimalik täielikult kontrollida isikute hulka, kellele see edastatakse, ja on juba oht, et saladus jõuab siiski isikute kätte, kes seda teada ei tohiks. Samas võiks juhul, kui saladust sisaldav menetlusedokumendi osa menetlusosalisse ja vaidlusse üldse ei puutu, alternatiivse tõhusa abinõuna kõne alla tulla menetlusedokumendis saladuse kinnikatkmine ja sellisel kujul ka dokumendi kohtumenetlusse esitamine. Riigikohtu järgi tuleb aga arvestada ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.⁸⁴ Seega võib suure mahuga dokumentide korral olla konfidentsiaalse teabe kinnikatkmine riigile või kolmandatele isikutele liiga koormav. Arvestada tuleb ka kohtu võimalusega tutvuda haldustegevuse aluseks oleva teabega kogu ulatuses, mistõttu võib olla vajalik esitada siiski kõik tõendid kohtule tervikuna. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb Riigikohtu käsituse järgi kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.⁸⁵ See kolmandal astmel toimuva kaalumise nõue on proportsionaalsuse analüüsi tuumaks.⁸⁶ Niisiis tuleks mõõdukuse all hinnata nt seda, kas menetlusosalisel on võimalik menetlusedokumendiga tutvumata või menetlustoimingul osalemata oma kaitseõigusi teostada ja millised tagajärjed võivad olla saladuse avaldamisel. Seega tuleks menetlusosalise juurdepääsu piiramisel abinõu mõõdukuse hindamisel võtta arvesse ka konkreetse konfidentsiaalse teabe olemust ja tähtsust kohtuasja lahendamisel.

1.5. Kohtuasjale juurdepääsu piiramise lubatavus Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu praktikas

EIK on hinnanud EIÕK art 6 rikkumist olukorras, kus kohtuotsuses on tuginetud salajastele menetlusedokumentidele, millele kaebajal puudus juurdepääs. EIK on tunnistanud, et nii kriminaalmenetluses kui ka isiku tsiviilõigusi puudutavas halduskohtumenetluses (nt distsiplinaarsüüdistuse tõttu vallandamisotsuse üle käivas vaidluses, relvaloa tühistamise

⁸² RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

⁸³ Borowski, M., Absoluutsed õigused ja proportsionaalsus. – Lõhmus, U. Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tartu: Iuridicum 2020, lk 138.

⁸⁴ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

⁸⁵ Samas.

⁸⁶ Borowski, M., lk 139.

vaidluses) ei ole õigus asjakohaste tõendite avalikustamisele absoluutne, sest võivad esineda ka konkureerivad huvid – nt riigi julgeolek, vajadus kaitsta tunnistajaid või hoida uurimismeetodeid saladuses.⁸⁷ Mõnikord võib osutuda vajalikuks varjata teatud tõendeid kaebaja eest, et säilitada teise isiku põhiõigused või kaitsta olulist avalikku huvi.⁸⁸ EIÕK art 6 lg 1 kohaselt on aga õiguspärased ainult sellised kaitseõigust piiravad meetmed, mis ei mõjuta õiglase kohtumenetluse õiguse põhiolemust, on hädavajalikud ja õiguste piiramisega tekitatud raskused tuleb kohtumenetluses piisavalt korvata.⁸⁹ EIK on ka märkinud, et ta ei saa sellistes vaidlustes hakata ise kaaluma, kas tähtsam on avalikkuse huvi avalikustamata jätmise või süüdistatava huvi kohtumaterjaliga tutvumise vastu. Seetõttu peab ta kontrollima otsustamismenetlust, tagamaks, et see järgiks võimalikult palju võistleva menetluse ja poolte võrdsuse tagamise nõudeid ning sisaldaks piisavaid kaitsemeetmeid süüdistatava huvide kaitsmiseks.⁹⁰

Mitmes kohtuasjas, kus halduskohtumenetluses on kohus tuginenud salajasele teabele, millele kaebajal puudus juurdepääs, on EIK ka tuvastanud EIÕK art 6 lg 1 rikkumise. Kohtuasjades *Güner Çorum vs. Türki ja Aksoy (Eroğlu) vs. Türki*⁹¹ leidis EIK, et valitsus ei olnud esitanud ühtegi argumenti, mis võinuks õigustada kaebaja vallandamist puudutava haldusmenetluse käigus uurimistoimiku avaldamata jätmist ning sellel ei olnud tunnuseid, mille tõttu oleks pidanud seda varjama esile toodud põhjustel. Teisalt ei olnud ka mingeid garantiisid, millega oleks kaebaja huvid ja võistlev menetlus tagatud olnud, vaidlustatud otsus tehti üksnes salastatud uurimistoimiku põhjal ja seega ei olnud kahtlust, et see salastatud teave oli otsuse kujunemisel esmatähtis. Samas ei olnud kaebajal võimalik selle kohta oma seisukohta esitada. EIK tuvastas, et oli rikutud art 6 lg-st 1 tulenevat õigust õiglasele kohtulikule arutamisele, sest ei olnud tagatud selle põhiaspekt – võistlevus ja poolte võrdsus.⁹² Samadel asjaoludel on EIK tuvastanud rikkumise ka hilisemates kohtuasjades.⁹³ Kohtuasjades *Pocius vs. Leedu* ja *Užkauskas vs. Leedu*⁹⁴ oli kaebajatelt võetud ära relvakandmise luba põhjendusega, et nende nimed on kantud politsei nimekirja, milles olevad

⁸⁷ EIKo 29777/96, *Fitt vs. Ühendkuningriik*, p 45; EIKo 59741/00, *Aksoy (Eroğlu) vs. Türki*, p 27; EIKo 35601/04, *Pocius vs. Leedu*, p 52; EIKo 16965/04, *Užkauskas vs. Leedu*, p 46.

⁸⁸ Samas.

⁸⁹ Samas.

⁹⁰ EIKo 29777/96, *Fitt vs. Ühendkuningriik*, p 46; EIKo 35601/04, *Pocius vs. Leedu*, p 53; EIKo 16965/04, *Užkauskas vs. Leedu*, p 47.

⁹¹ EIKo 59739/00, *Güner Çorum vs. Türki*; EIKo 59741/00, *Aksoy (Eroğlu) vs. Türki*.

⁹² EIKo 59739/00, *Güner Çorum vs. Türki*, p-d 28-31; EIKo 59741/00, *Aksoy (Eroğlu) vs. Türki*, p-d 28-31.

⁹³ EIKo 3055/04, *Topal vs. Türki*; EIKo 15067/04, *Cevahirli vs. Türki*; EIKo 61981/09; 57632/10; 48915/11, *Ünal jt vs. Türki*.

⁹⁴ EIKo 35601/04, *Pocius vs. Leedu*; EIKo 16965/04, *Užkauskas vs. Leedu*.

isikud on ühiskonnale ohtlikud. EIK leidis, et riigisiseses kohtumenetluses ei olnud kaebaja, kes oli mitmel korral tulutult palunud, et talle vähemalt osaliselt varjatud teavet avaldataks, saanud teada tema kohta esitatud tõenditest ega erinevalt vastaspooldest saanud võimalust neile vastata. Seega ei vastanud EIK hinnangul menetlus võistleva menetluse ja poolte võrdsuse nõuetele ega sisaldanud piisavalt meetmeid kaebaja huvide kaitseks. EIK nõustus Leedu valitsuse seisukohaga, et riigisaladuseks olevaid dokumente võib avaldada ainult isikutele, kellel on vastav luba, kuid juhtis tähelepanu sellele, et Leedu seadused ja kohtupraktika näevad ette, et sellist teavet ei tohi kasutada isiku vastu kohtus tõendina, kui sellelt pole salastatust eemaldatud, ja see ei tohi olla ainus tõend, millele kohus oma otsuses rajaneb.⁹⁵

EIK on samas asunud seisukohale, et teatud tingimustel võib jätta kaebajale avaldamata kohtumenetluses otsustavateks tõenditeks oleva salastatud teabe nii, et see ei riku siiski õiglase kohtumenetluse õiguse tuuma. Kohtuasjas *Regner vs. Tšehhi*⁹⁶ oli samuti küsimuse all, kas oli tagatud õigus õiglasele menetlusele halduskohtus olukorras, kus kaebajal puudus kohtumenetluses otsustavateks tõenditeks olevale salastatud teabele juurdepääs. Kaebajal oli tühistatud juurdepääsuluba salastatud teabele, mis võimaldas töötada teatud ametites kaitseministeeriumis. Siseriiklikud kohtud jätsid kaebaja vaidlustuse rahuldamata. Vastavalt Tšehhi õigusele piirati selles asjas kaebaja õigusi kahel viisil: salastatud dokumendid ei olnud kättesaadavad ei temale endale ega tema advokaadile ning talle ei avaldatud otsuse põhjendusi.⁹⁷ EIK koda leidis, et otsustamismenetlus oli „võimaluste piires” vastanud võistleva menetluse ja poolte võrdsuse nõuetele ning sisaldanud piisavaid meetmeid kaebaja huvide kaitsmiseks, mille tulemusel ei olnud asjas EIÕK art 6 lg 1 rikkumist.⁹⁸

Kaebaja taotlusel võeti asi Suurkoja menetlusse, kes samuti menetlust tervikuna hinnates rikkumist ei tuvastanud. Suurkoda võttis arvesse, millised volitused on antud riigisisestele kohtutele: neil on otsuse põhjendamiseks piiramatult juurdepääs kõigile salastatud dokumentidele, millele amet tugines; samuti on neil volitus uurida üksikasjalikult põhjuseid, millele amet tugines salastatud dokumentide avalikustamata jätmisel; kohtud saavad hinnata dokumentide avalikustamata jätmise põhjuseid ja nõuda nende avalikustamist, mille puhul kohtu arvates salastatus ei ole õigustatud;

⁹⁵ EIKo 35601/04, *Pocius vs. Leedu*; p-d 54-58; EIKo 16965/04, *Užkauskas vs. Leedu*, p-d 48-51.

⁹⁶ EIKo 35289/11, *Regner vs. Tšehhi*.

⁹⁷ Samas, p 150.

⁹⁸ Samas, p 76.

viimaks saavad nad hinnata ameti otsust sisuliselt. Kohtute pädevus hõlmas kõiki kaasuse asjaolusid ega olnud piiratud kaebaja poolt osutatud alustega. Kaebaja kuulati kohtunike poolt ära ning tal oli võimalik esitada ka kirjalikke seisukohti. Ülemhalduskohus oli leidnud, et avaldamine võinuks kaasa tuua luureteenistuse töömeetodite avalikustamise, luureteenistuse teabeallikate avaldamise või viia võimalike tunnistajate mõjutamise katseteni. Samuti ei olnud võimalik täpselt esile tuua, milles kaebaja turvaohu ja millistel kaalutlustel turvaohu järeldus konkreetselt tugines, kuivõrd ameti otsuse aluseks olevad põhjused ja kaalutlused tulenesid vaid salastatud teabest. Suurkoja hinnangul ei osutanud seega miski sellele, et kõnealuste dokumentide salastamine oleks toimunud meelevaldselt või muul eesmärgil peale näidatud legitiimise huvi. Lisaks oli ülemhalduskohus leidnud, et salastatud dokumentide põhjal oli üheselt selge, et kaebaja ei vasta enam saladusele juurdepääsu saamiseks seaduses sätestatud nõuetele. Suurkoda mõõnis, et otsuse aluseks olnud luureteenistuse aruanne oli klassifitseeritud madalaimasse konfidentsiaalsuskategooriasse, kuid riigisisese õiguse kohaselt oli lubatud jätta avaldamata igasuguse tasemega konfidentsiaalset teavet. Arvestades menetlust tervikuna, vaidluse olemust ja siseriiklike ametiasutuste kaalutlusruumi, leidis EIK, et pooltevaheline õiglane tasakaal ei olnud mõjutatud sellises ulatuses, et see oleks kahjustanud kaebaja õiglase kohtumenetluse õiguse tuma. EIK hinnangul oleks siiski olnud soovitamam – ulatuses, mis oli vajalik saladuse hoidmiseks ning kaebajat puudutava uurimise tõhususe säilitamiseks – et siseriiklikud võimud või vähemalt ülemhalduskohus oleksid selgitanud kas või kokkuvõtlikult nende poolt läbi viidud kontrolli ulatust ning kaebaja vastu esitatud süüdistusi.⁹⁹ Seega võib kõnealusest lahendist järeldada, et EIK hinnangul ei rikuta õigust õiglasele kohtumenetlusele, kui riigisisene õigus näeb ette võimaluse teatud tingimustel otsuse aluseks olevat teavet kaebajale mitte avaldada ning teiseks on tagatud, et sõltumatu ja salastatud teabele täielikku juurdepääsuõigust omav kohus saab kontrollida nii teabe salastamise põhjendatust kui ka selle teabe põhjal tehtud otsuse õiguspärasust.

Tuleb märkida, et EIK otsus asjas *Regner vs. Tšehhi* ei olnud üksmeelne, sest esitati 4 eriarvamust kokku 9 kohtuniku poolt. Viie kohtuniku ühises osalises eriarvamuses leiti, et riigisiseses menetluses oli siiski üks viga, mis mõjutab kogu protsessi õiglust: kogu menetluse jooksul ei antud asjast huvitatud poolele üldse teada põhjustest, mis viisid salastatud teabele juurdepääsu tühistamise otsuseni.¹⁰⁰ Nagu eespool öeldud, pidas EIK üksnes soovitavaks, et kaebajale oleks

⁹⁹ EIKo 35289/11 *Regner vs. Tšehhi*, p-d 152-161.

¹⁰⁰ Samas, kohtunike Raimondi, Sicilianose, Spano, Ravarani ja Pastor Vilanova eriarvamus.

vähemalt kokkuvõtlikult tutvustatud tema vastu esitatud süüdistusi. Eriarvamusel olnud kohtunike sõnul võib see, kui isikul ei ole aimugi, mille eest ta peab end kaitsma, eriti teravaid probleeme tekitada olukorras, kus isiku vastu esitatud kahtlustused oleksid alusetud või põhineksid lausa fabritseeritud tõenditel. Sellistes kohtuasjades sisaldavad toimikus olevad dokumendid sageli informaatortelt saadud mitteametlikku teavet, mis on lihtsalt (tihti üsna ebamäärased) kahtlused.¹⁰¹

Kohtunik Serghides osutas oma eriarvamuses aga mõiste „põhiõiguse tuum“ problemaatilisusele, avaldades arvamust, et EIK ei ole oma otsuses selgitanud, miks ikkagi ei ole õiglase kohtumenetluse õiguse tuuma rikutud, kui kaebaja oli jäetud teadmatusse kõigi tema vastu esitatud tõendite ja tema kohta tehtud kohtuotsuste põhjenduste osas.¹⁰² Ka õiguskirjanduses on tähelepanu juhitud, et mõistet „põhiõiguse tuum“ ei ole sõnaselgelt EIÕK-s kirjas ja kuigi EIK on seda oma otsustes alates 1968. aastast regulaarselt kasutanud, ei ole kohus seda kunagi selgelt defineerinud ja selle tähendust selgitanud.¹⁰³ On leitud, et seda mõistet kasutatakse mitmel eesmärgil, sh tähistamaks „piiride piiri“ ehk põhiõiguste võõrandamatut osa, mis on kaitstud igasuguste võimalike piirangute eest.¹⁰⁴ Selle läte on Saksamaa põhiseaduses, mille art 19 lg-s 2 on sätestatud, et "mitte mingil juhul ei tohi põhiõigust rikkuda selle olulise sisu osas".¹⁰⁵ Samas selle mõiste kasutamise praktikast ilmneb, et EIK ei erista selgelt põhiõiguse tuuma kontseptsiooni ja proportsionaalsuse põhimõtet (mis ühtlasi seostuvad vastavalt absoluutse ja relatiivse arusaamaga põhiõiguste riivist). Seega võib ka EIK praktika põhjal järeldada, et mõnes kohtuasjas tuvastatud põhiõiguse tuuma rikkumine võib teistsugustes tingimustes olla kohtu hinnangul siiski proportsionaalne õiguse riive.¹⁰⁶ M. Ernits on selgitanud, et ka PS §-s 11 sätestatud keeldu moonutada riivega põhiõiguse olemust saab tõlgendada erinevalt.¹⁰⁷ Absoluutse teooria kohaselt on olemas põhiõiguse tuumikolemus, mida ei tohi ühelgi tingimusel moonutada, s.t põhiõiguse kandjale peab jääma vähemalt kübekegi õigust. Relatiivse teooria kohaselt on õiguse olemuse moonutamise keeld aga identne proportsionaalsusega kitsamas tähenduses ehk mõõdukusega. Selle teooria järgi ei ole õiguse olemust moonutatud, kui riive on õigustatud, samas kui

¹⁰¹ EIKo 35289/11 *Regner vs. Tšehhi*, kohtunike Raimondi, Sicilianose, Spano, Ravarani ja Pastor Vilanova eriarvamus.

¹⁰² Samas, kohtunik Serghides'i eriarvamus, p 75.

¹⁰³ Drooghenbroeck, v. S., Rizcallah, C. The ECHR and the Essence of Fundamental Rights: Searching for Sugar in Hot Milk? – German Law Journal 2019/20 (6), lk 904-905.

¹⁰⁴ Samas, lk 906-909.

¹⁰⁵ Samas, lk 907.

¹⁰⁶ Samas, lk 910-911.

¹⁰⁷ Ernits, M. PSK 2017 § 11/24.

ebaproportsionaalne riive alati õiguse olemust moonutab ja on seega keelatud.¹⁰⁸ M. Ernitsa arvates on soovitatav eelistada subjektiivset (s.t individualistlikku lähenemist, kus vaadatakse põhiõiguse olemust iga põhiõiguse kandja suhtes) relatiivset teooriat.¹⁰⁹ On ka teisi autoreid, kelle arvates saab põhiõiguste olemusliku tuuma ideed ühitada proportsionaalsuse ja kaalumise kontseptsiooniga. On leitud, et põhiõiguste proportsionaalsed piirangud ei riku põhiõiguste olemuslikku tuuma, isegi kui konkreetsel juhul ei jää õigusest midagi järele.¹¹⁰ Selle valguses võib järeldada, et EIK hinnangul ei olnud kõnealuses kohtuasjas kaebaja põhiõiguse riive ebaproportsionaalne.

Ka EK väljakujunenud praktika kohaselt ei ole kaitseõiguste tagamine kui liidu õiguse üldpõhimõtte absoluutne õigus, vaid sellele võib seada piiranguid tingimusel, et need vastavad tegelikult meetmega taotletud üldise huvi eesmärkidele ega kujuta endast taotletavat eesmärki arvestades ülemäära ja lubamatut sekkumist, mis kahjustab tagatud õiguste sisu.¹¹¹ Maksukontrolli ja käibemaksuga maksustatava summa kindlaksmääramise menetluses võib liikmesriigi õiguses sätestatud selliste piirangute eesmärk olla konfidentsiaalsuse või ametisaladuse kaitse¹¹², aga ka kolmandate isikute eraelu, nende isiklike andmete või sunnimeetme tõhususe kaitse, mida konkreetse teabega või teatavate dokumentidega tutvumine võib kahjustada¹¹³. Seega EK hinnangul haldusmenetluses, mille eesmärk on kontrollida ja määrata kindlaks käibemaksuga maksustatav summa, peab isikul olema võimalik saada taotluse korral teave ja dokumendid, mida haldustoimik sisaldab ning mille põhjal asutus teeb oma otsuse, eeldusel et üldise huvi eesmärgid ei põhjenda nimetatud teabe ja dokumentidega tutvumise piiranguid.¹¹⁴ EK järgi võib kaitseõigust piirata ka nt teiste ettevõtjate ärisaladuse, asutusesiseste dokumentide ja muu konfidentsiaalse teabe kaitseks¹¹⁵, kuid sealjuures on pädevate asutuste või kohtute ülesanne iga juhtumi asjaolusid arvestades leida tasakaal vastandlike huvide (kaitseõiguse kasutamise ja teabe konfidentsiaalsuse säilitamise) vahel¹¹⁶. Seoses riigihankemenetlusega on EK avaldanud seisukohta, et hankija poolt

¹⁰⁸ Ernits, M. PSK 2017 § 11/24.

¹⁰⁹ Samas, § 11/25.

¹¹⁰ Klatt, M. Meister, M. Proportsionaalsus kui universaalne põhiseaduslik printsiip. – Lõhmus, U. Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tartu: Iuridicum 2020, lk 123.

¹¹¹ EKo C-418/11, *Texdata Software GmbH*, EU:C:2013:588, p 84; EKo C-129/13 ja C-130/13, *Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics* versus *Staatssecretaris van Financiën*, EU:C:2014:2041, p 42.

¹¹² EKo C-298/16, *Teodor Ispas, Anduța Ispas* versus *Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj*, EU:C:2017:843, p 36.

¹¹³ EKo C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary Kft.* versus *Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság*, ECLI:EU:C:2019:861, p 55.

¹¹⁴ C-298/16, *Ispas*, p 39; C 189/18, *Glencore*, p-d 56-57.

¹¹⁵ EKo C-358/16, *UBS Europe SE ja Alain Hondequin jt* versus *DV jt*, ECLI:EU:C:2018:715, p 66.

¹¹⁶ Samas, p 69.

tehtud otsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamisel ei anna võistlevuse põhimõtte pooltele piiramatut ja tingimusteta õigust tutvuda kogu asjaomast riigihankemenetlust puudutava teabega, vaid tuleb kaaluda seda õigust teabega tutvuda ja teiste ettevõtjate õigust nende konfidentsiaalse teabe ja ärisaladuste kaitsele.¹¹⁷ Kaebuse läbivaataja valduses peab olema kogu teave, k.a ärisaladused, kuid enne selle teisele poolele avaldamist peab ta andma asjaomasele ettevõtjale võimaluse kaitsta selle informatsiooni või ärisaladuse konfidentsiaalsust.¹¹⁸ EK on ka öelnud, et kaitseõiguste, sealhulgas toimikuga tutvumise õiguse rikkumise esinemist tuleb hinnata iga üksikjuhtumi eriomaste asjaolude, eelkõige asjassepuutuva akti laadi, selle vastuvõtmise konteksti ja asjaomast valdkonda reguleerivate õigusnormide alusel.¹¹⁹

Kohtuasjas C 300/11¹²⁰ oli vaatluse all kohtumenetlus seoses otsusega, millega ei lubatud EL kodanikku liikmesriigi territooriumile avaliku korra ja avaliku julgeoleku kaalutlustel. EK-l tuli vastata küsimusele, kas siseriiklik kohus peab tagama, et puudutatud isikule avaldatakse selle otsuse aluseks olevate avaliku julgeolekuga seotud põhjenduste põhisisu, kui pädev siseriiklik ametiasutus väidab, et selline avaldamine on vastuolus riigi julgeolekuhuvidega. EK leidis, et juhul, kui ametiasutus keeldub teabe avaldamisest, peab pädeval kohtul olema võimalus – mida ta peab kasutama – rakendada menetlusõiguse vahendeid ja kohaldada menetlusõiguse norme, mis võimaldavad tasakaalustada ühelt poolt legitiimseid riigi julgeolekukaalutlusi seoses niisuguse otsuse vastuvõtmisel arvesse võetud teabe olemuse ja allikatega ning teiselt poolt vajadust tagada õigussubjektile piisav arvestamine tema kaitseõigustega, nagu õigus olla ära kuulatud ja võistlevuse põhimõtte. Liikmesriigid peavad EK sõnul kehtestama eeskirjad, mis võimaldavad otsuse õiguspärasust kontrollival kohtul teada saada kõik põhjendused ja nendega seonduvad tõendid, mille alusel see tehti. Pädev siseriiklik kohus peab kontrollima sõltumatult kõiki ametiasutuse esitatud õiguslikke ja faktilisi asjaolusid ning ta peab vastavalt siseriiklikele menetlusnormidele hindama, kas nende ja nendega seotud tõendite teatavakstegemine on vastuolus riigi julgeolekuga. Kui kohus leiab, et avalikustamine ei ole riigi julgeolekuga vastuolus, aga ametiasutus ei anna siiski luba puuduvate põhjenduste ja tõendite avaldamiseks, kontrollib kohus niisuguse otsuse õiguspärasust üksnes avaldatud põhjenduste ja tõendite põhjal. Kui aga kohus

¹¹⁷ EKo C-450/06, *Varec SA versus Belgia riik*, ECLI:EU:C:2008:91, p 51.

¹¹⁸ Samas, p-d 53-54.

¹¹⁹ EKo C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, *Euroopa Komisjon jt versus Yassin Abdullah Kadi*, EU:C:2013:518, p 102; EKo C-682/15, *Berlioz Investment Fund S.A. versus Directeur de l'administration des contributions directes*, EU:C:2017:373, p 97.

¹²⁰ EKo C-300/11, *ZZ versus Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2013:363.

leiab, et põhjenduste avalikustamine on tegelikult vastuolus riigi julgeolekuga, peab ta menetluses tasakaalustama riigi julgeolekust ja tõhusa kohtuliku kaitse õigusest tulenevaid nõudeid nii, et viimase riive oleks vaid hädavajalik ja oleks tagatud võimalikult suures ulatuses võistlevuse põhimõtte järgimine. Eelkõige on EK hinnangul tähtis, et puudutatud isikule teatatakse igal juhul nende põhjenduste põhisisu, aga sealjuures siiski nõuetekohaselt tõendite vajalikku konfidentsiaalsust arvesse võttes, sest mõnikord võib selliste tõendite avaldamine eelkõige ohustada isikute elu, tervist või vabadust või paljastada siseriiklike asutuste konkreetsel juhul kasutatud uurimismeetodid, ning seega tõsiselt takistada või isegi halvata nende asutuste ülesannete täitmist tulevikus.¹²¹

Seega ei pidanud EK põhjenduste põhisisu avaldamist vaid soovitavaks, nagu seda tegi mõni aasta hiljem EIK eelkirjeldatud otsuses *Regner vs. Tšehhi*¹²². Samas võib EK seisukohtadest järeldada, et mõnikord võib siiski esineda olukord, kus riigi julgeolekuhuvide kaitsmise tõttu saab kaebajale isegi tema õigusi riivava haldusakti põhjenduste põhisisu avaldada väga piiratult või üldse mitte. Nii EIK kui ka EK on aga pidanud tähtsaks, et haldusorgani tegevust kontrollival kohtul oleks võimalik muu hulgas hinnata ka seda, kas tegevuse aluseks olevate põhjenduste või tõendite puudutatud isikule avaldamata jätmine on põhjendatud.

1.6. Kohtuasjale juurdepääsu piiramise regulatsioon halduskohtumenetluse seadustikus

HKMS kommentaarides on selgitatud, et halduskohtumenetluse üldreegel on, et menetlusosalisel on õigus olla kõigi menetlustoimingute juures ning tutvuda kõigi asjas esitatud ja kogutud materjalidega.¹²³ Riigikohus on nt ka märkinud, et arvestades põhiõiguste riive intensiivsust, tuleks haldusorganil võimaluse korral vältida nii haldusmenetluses kui ka halduskohtumenetluses sellistele tõenditele tuginemist, mis on kaitstud riigisaladusega, ning püüda koguda sama teave muudest avalikest allikatest.¹²⁴ Riigikohus on samas öelnud, et see ei pruugi olla võimalik, kuid sel juhul peaks kaebaja teadma peamisi asjaolusid, mis on tema kohta tehtud otsustuse aluseks.¹²⁵

¹²¹ C-300/11, ZZ, p-d 57-65.

¹²² EIKo 35289/11 *Regner vs. Tšehhi*.

¹²³ Saarmets, V. HKMSK § 79/B.I.1.

¹²⁴ RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026, p 39.

¹²⁵ Samas.

Et menetlusosalise juurdepääsuõigust ei piirataks kergekäeliselt, on HKMS-s (§-d 79 ja 88) lisaks kaitset vajavatele alustele sätestatud ka eeldused, millal menetlusosalise eemaldamine menetlustoimingult või tema juurdepääsu piiramine toimikule üldse võimalik on. Selleks peab kohus tegema kindlaks, kas huvi saladuse hoidmiseks on (ilmselgelt) kaalukam menetlusosalise õigusest. Kuigi seaduse järgi peab menetlustoimingult eemaldamiseks huvi saladuse hoidmiseks olema „ilmselgelt“ kaalukam (HKMS § 79 lg 2) ja toimikule juurdepääsu piiramisel üksnes kaalukam (HKMS § 88 lg 2), ei tohiks vastava paragrahvi kommenteerija arvates teha järeldusi, et toimikuga tutvumise õiguse piiramine oleks lihtsamini lubatav kui menetlustoimingult eemaldamine. Erinevus tuleb pigem sellest, et kohus peab menetlustoimingult eemaldamise otsustama prognoosi põhjal, kuna aga toimikuga tutvumise piiramise otsustamisel on kohtul võimalik juba sisuliselt hinnata, kas kõnealuseid dokumente on vaja menetlusosalise eest varjata.¹²⁶ Ka vaadeldud kohtupraktikast nähtub, et sellele erinevusele suuremat rõhku ei pöörata. Toimikuga tutvumise¹²⁷ piiramise küsimuse peavad kohtud sagedamini lahendama, sest toimingult eemaldamine on enamasti päevakorral vaid istungi toimumisel, paljud haldusasjad aga lahendatakse kirjalikus menetluses. Pealegi eeldab menetlustoimingult eemaldamine tavaliselt ka mingis osas toimikule juurdepääsu piiramist ning seega võidakse otsustada need asjad ka üheskoos samadel alustel.¹²⁸

Riigikohtu halduskolleegium on 2014. a HKMS § 79 lg-le 2 osutades rõhutanud, et menetlusosalise eemaldamiseks ei piisa üksnes eemaldamise alusele viitamisest, vaid kohus peab konkreetset juhul kaaluma eemaldamise vajalikkust, veenduma, et huvi saladuse hoidmise vastu on ilma kõhklusteta ülekaalukas, ning selgitama sellisele veendumusele jõudmise põhjusi.¹²⁹ Põhjendamine on oluline kohtulahendi kontrollitavuse tagamiseks.¹³⁰ Kaalumise ja kaalukama huvi põhjendamise tähtsust toimikule juurdepääsu piiramisel on Riigikohus rõhutanud ka hiljem¹³¹, selgitades, et kohus peab hindama sisulist vajadust hoida saladust, mitte üksnes formaalselt väljaspool halduskohtumenetlust dokumendi suhtes kehtivaid juurdepääsupiiranguid.¹³² Sealjuures on Riigikohus juhtinud tähelepanu ka sellele, et kogutud tõendi menetlusosalisele avaldamata jätmine saab toimuda üksnes

¹²⁶ Saarmets, V. HKMSK § 79/B.I.3.

¹²⁷ Praeguseks tähendab see tavaliselt e-toimikus vastavate menetlusedokumentide nähtavaks tegemist, mitte kohtus pabertoimikuga tutvumist.

¹²⁸ Vt nt TlnHKm 16.01.2020, 3-19-549; TrtHKm 04.11.2020, 3-20-556; TlnHKm 20.01.2021, 3-20-2573, p 10.

¹²⁹ RKHKm 15.05.2014, 3-3-1-36-14, p 6.

¹³⁰ Samas.

¹³¹ Vt RKHKo 09.06.2017, 3-3-1-8-17, p 19; RKHKm 21.11.2018, 3-18-124/22, p 11.

¹³² RKHKo 09.06.2017, 3-3-1-8-17, p 19.

HKMS § 88 lg 2 alusel edasikaevatava määrusega¹³³, s.t kohus ei saa niisama jätta mõnda tõendit menetlusosalisele avaldamata. Vastasel juhul võib juhtuda, et menetlusosalisele jääb teadmata, et kohtumaterjalide hulgas on ka dokumente, mida teise poole taotlusel või ka kohtu enda initsiatiivil tema eest varjatakse.¹³⁴

Teine oluline menetlusosalise õiguste piiramise lähtekoht on, et seda tehakse minimaalses ulatuses ning menetlusosalisel on võimalik tutvuda vastava menetlustoimingu sisuga või toimikuga maksimaalses ulatuses (HKMS § 79 lg 4 ja § 88 lg 3). Ka Riigikohus on selgitanud, et kui kohus peab vajalikuks juurdepääsu piirata, tuleb ka otsustada selle üle, kas on võimalik dokumenti osaliselt siiski tutvustada, kui see ei kahjusta toimikuga tutvumise õiguse piiramise eesmärki.¹³⁵

HKMS § 122 lg 2 p 5 sätestab, et kohus nõuab eelmenetluses vastustajalt välja ka haldusmenetluse toimiku või haldusmenetluses kogutud dokumendid. Halduskohus peab saama uurimispõhimõtte täitmiseks vaidlustatud haldustegevuse õiguspärasust hinnata selle kõigis aspektides.¹³⁶ Riigikohus on mitmel korral rõhutanud, et haldusorgan peab olema valmis esitama kohtule ka konfidentsiaalsed dokumendid¹³⁷, samuti põhjendused nende varjamise kohta, ning vajaduse korral saab kohus nendele piirata kaebaja juurdepääsu.¹³⁸ Seega peaks olema tagatud EIK ja EK nõude järgimine, et kohus saab ise tutvuda ka salastatud teabega ja seega igakülgset hinnata haldustegevuse õiguspärasust. Siinkohal võib tekkida küsimus, kuidas tagada menetlusosalise juurdepääsu piiramine minimaalses ulatuses, kui tegemist on väga mahuka haldusmenetluse toimikuga. Nt on ringkonnakohus tunnistanud, et ravimi müügiloo haldusmenetluse toimikus (mille hinnanguline maht oli 40 000 lk) iga dokumendi sisuline hindamine ärisaladuse olemuse ja ulatuse tuvastamiseks oleks ülemäära keeruline ja ebamõistlik ning ei võimaldaks kohtul lahendada menetluslikke küsimusi mõistliku aja jooksul.¹³⁹ Riigikohtu sõnul on haldusorganil isikule tema

¹³³ RKHKo 09.06.2017, 3-3-1-8-17, p 19.

¹³⁴ Vt ka Saarmets, V. HKMSK § 88/B.I.3. Ka vaadeldud kohtupraktikast nähtub, et selliseid olukordi, kus kohus ei ole juurdepääsu piiramise küsimust lahendanud määrusega, võib esineda. Samas ei jää selline puudus edasikaebamise korral kõrgema astme kohtus tõenäoliselt tähelepanuta, vt TlnRnKm 11.09.2020, 3-20-786, p 16. Samuti on üksikuid näiteid, kus määruks ei ole osutatud sellise otsustuse edasikaebamise võimalusele, vt TrtHKm 20.05.2020, 3-19-2438; TlnHKm 17.09.2020, 3-20-1219.

¹³⁵ RKHKo 09.06.2017, 3-3-1-8-17, p 19.

¹³⁶ Saarmets, V. HKMSK § 79/A.I.1.

¹³⁷ RKHKo 27.03.2013, 3-3-1-21-12, p 16.

¹³⁸ RKHKo 21.02.2019, 3-16-2348/21, p 21; RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766/33, p 29.2; RKHKo 04.11.2020, 3-20-924/24, p 30.

¹³⁹ TrtRnKm 30.06.2017, 3-16-1676, p 17; TrtRnKm 05.01.2018, 3-16-1676, p 16. Ringkonnakohtu sellist otsustust apellatsioonimenetluses toetasid ka asjaolud, et halduskohus ei olnud otsuse tegemisel haldustoimiku materjalidele

enda isikuandmete väljastamise üle otsustades põhimõtteliselt võimalik ühe keeldumise kaalutlusargumendina arvestada ka seda, et juurdepääsu andmine ilma teiste isikute õigusi kahjustamata on ülemäära keeruline või põhjustaks ebamõistliku halduskoormuse. Kuid seda ei või teha kergekäeliselt ning tuleb ka põhjendada, miks ei ole võimalik teabe osaline väljastamine.¹⁴⁰ Niisiis võiks põhjendatud juhul toimikule juurdepääsu andmise üle otsustamisel arvestada ka menetlusökoonoomia argumendiga, mis, nagu eespool mainitud, on Riigikohtu arvates samuti põhiseaduslikku järku väärtus¹⁴¹. Menetlusökoonoomia tähendab tõhusat menetlust samal ajal riigi ressursside säästmisega.¹⁴²

Kuigi on peetud piisavaks, et menetluse avalikkuse piiramist on võimalik vaidlustada vaid apellatsioon- või kassatsiooni kaebuses¹⁴³, on juurdepääsuõiguse piiramise kui suurema põhiõiguse riive¹⁴⁴ puhul HKMS-s ette nähtud ka määruskaebuse esitamise võimalus (§ 79 lg 5 ja § 88 lg 5). Sealjuures on rõhutatud, et määruskaebuse esitamise õigus on nii määruse peale, millega menetlusosaline toimingult eemaldati või talle toimikuga tutvumisluba ei antud, kui ka määruse peale, millega kohus menetlusosalist ei eemaldanud või talle tutvumist ei keelanud.¹⁴⁵ See tähendab, et oma huvide eest saavad võrdselt seista nii juurdepääsu kui ka saladuse hoidmist sooviv menetluse pool. Kui esialgu oli nii menetlustoimingult eemaldamise kui ka toimikuga tutvumise piiramisel ette nähtud määruskaebuse esitamine kuni Riigikohtuni välja, siis alates 2018. a algusest on see piiratud nii, et toimikuga tutvumise üle otsustamisel võib määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale esitada määruskaebuse Riigikohtule üksnes juhul, kui tutvumisloa andmise taotluse on esitanud menetlusväline isik või kui taotlus on esitatud pärast kohtumenetluse lõppemist (HKMS § 88 lg 5). Selle muudatuse eesmärgiks oli vähendada kohtute töökoormust ja tagada samas toimikule juurdepääsu õiguse ulatuse kiire otsustamine, samuti leiti, et toimikuga tutvumise taotluse rahuldamata jätmisega ei kaasne pöördumatuid tagajärgi.¹⁴⁶ Riigikohus on

toetunud ja et kõik müügiloo dokumentatsioonis sisalduvad andmed ja oluline teave oli avalikkusele kättesaadav müügiloo taotluse dokumentatsiooni põhjal koostatud hinnanguaruande avalikus kokkuvõttes, vt samas, p-d 12-14.

¹⁴⁰ RKHKo 21.02.2019, 3-16-2348/21, p 20.

¹⁴¹ Vt nt RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 20.

¹⁴² RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13, p 56.

¹⁴³ Sepp, H. jt. PSK § 24/24.

¹⁴⁴ Vt ka RKHKm 15.05.2014, 3-3-1-36-14, p 6; TlnRnKm 25.10.2017, 3-17-1936, p 6.

¹⁴⁵ Vt Saarmets, V. HKMSK § 79/B.II.2; RKHKo 09.06.2017, 3-3-1-8-17, p 19.

¹⁴⁶ Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri, lk 14. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8032ed5-482b-4ac5-8884-7d5fe0ef8e99/Halduskohtumenetluse%20t%C3%B5hustamiseks%20halduskohtumenetluse%20seadustiku,%20riigil%C3%B5ivuseaduse%20ja%20riigi%20%C3%B5igusabi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (15.03.2021).

kinnitanud, et sellisel juhul, kui edasikaebeõigus piirdub vaid kohtu teise astmega, on võimalik esitada vastuväited toimikuga tutvumisele seatud piirangutele apellatsiooni- ja kassatsiooniastmes.¹⁴⁷ Seega peaks olema tagatud ka Riigikohtu kontroll juurdepääsuõiguse piiramise õiguspärasuse üle esimese astme kohtu menetluses.

HKMS-s sätestatud uurimispõhimõte (§ 2 lg 4) ja edasikaebamise võimalused on just need, millele kohtud on osutanud, näitamaks, et menetlusosalise juurdepääsu piiramisel on tema õigused siiski piisavalt kaitstud.¹⁴⁸ Riigikohus on 22.11.2017 määruses asjas nr 3-17-911 eelkirjeldatud EIK ja EK otsustele¹⁴⁹ osutades aga andnud ka juhise, et juurdepääsu tõenditele võib piirata eeldusel, et seeläbi ei piirata õiguse tõhusale õiguskaitsele tuuma ning kohus võtab meetmeid juurdepääsupiirangu tasakaalustamiseks.¹⁵⁰ Riigikohus samas küll ei täpsustanud, kas peale siinses alapeatükis kirjeldatud HKMS-s sätestatud võimaluste võiks veel mingeid tasakaalustavaid meetmeid kõne alla tulla. Hiljem on Riigikohus kohtuasjas, kus kaebaja vaidlustas hankija otsust põhjusel, et edukaks tunnistati põhjendamatult madala maksumusega pakkumus, selgitanud, et olukorras, kus kaebaja eest on kolmanda isiku selgitusi ärisaladuse kaitseks varjatud, peab kohtu roll olema selle võrra aktiivsem.¹⁵¹ Seega peab kohus lähtuma HKMS § 2 lg-s 4 sätestatust ja tagama omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuseks menetlusosalistele (HKMS § 59 lg-d 1 ja 3).¹⁵² Riigikohtu seisukoht oli, et asja uuel arutamisel peab ringkonnakohus olulised asjaolud välja selgitama, küsides selleks kolmandalt isikult täiendavaid andmeid pakkumuse maksumuse põhjendamiseks.¹⁵³ Seega peaks üks tasakaalustav meede olema see, et piiratud juurdepääsu korral on menetlusosalise tõendamiskoormus tavapärasest väiksem ja kohtu roll suurem. Sellest, et kaebaja juurdepääsu piiramisel tema õigused kohtus kaitseta ei jää ning kohus selle võrra tõenäoliselt ise aktiivsem on, annab iseenesest tunnistust ka see, et kohtud peavad ka sellistes vaidlustes põhjendatuks kaebus täielikult või osaliselt rahuldada.¹⁵⁴

¹⁴⁷ RKHKm 21.11.2018, 3-18-124/22, p 10.

¹⁴⁸ Vt nt TlnRnKo 15.05.2014, 3-13-1731, p 12; TlnRnKo 06.11.2014, 3-13-2328, p 10; TlnRnKm 05.09.2016, 3-16-96, p 12; TlnRnKm 19.02.2018, 3-17-2493, p 14; TlnRnKm 26.06.2018, 3-18-1011, p 17; TrtRnKm 02.02.2021, 3-20-1187, p 20.

¹⁴⁹ EIKo 35289/11 *Regner vs. Tšehhi*, p-d 148–149, 151–161; C-300/11, ZZ, p 55 jj.

¹⁵⁰ RKHKm 22.11.2017, 3-17-911/53, p 23.

¹⁵¹ RKHko 04.11.2020, 3-20-924, p 29.

¹⁵² Samas, p-d 29-30.

¹⁵³ Samas, p 32.

¹⁵⁴ Vt nt TlnHko 17.04.2020, 3-19-549; TrtHko 23.04.2020, 3-19-2282; TlnHko 10.06.2020, 3-20-193; TlnHko 05.08.2020, 3-20-1138; TlnHko 24.08.2020, 3-20-492; TrtHko 17.09.2020, 3-19-1473; TrtHko 30.09.2020, 3-19-

Niisiis on HKMS-s selgelt sätestatud, et menetlusosalise juurdepääsu piiramine on lubatud üksnes siis, kui kohus on omavahel kaalunud vastanduvaid õigusi. Riigikohtu juhiste järgi tuleks sealhulgas saladuse hoidmise vajadust hinnata ka sisuliselt. Kuna HKMS järgi saab juurdepääsu piirata vaid minimaalses ulatuses, eeldab see ka kindlaks tegemist, kas ja kui suurel määral menetlusedokumentides väidetavat konfidentsiaalset teavet sisaldub. Sisuliselt peaks kohus seega iga kord hindama, kas menetlusosalise õiguste riive on proportsionaalne. Iseasi, mil määral peavad kohtud seda igal konkreetsel juhul vajalikuks teha. Analüüsitud kohtupraktikast nähtub, et aeg-ajalt peab ringkonnakohus ka sellel põhjusel vajalikuks määruskaebus rahuldada, et kohus ei ole ettenähtud moel huve ega saladuse tegelikku olemasolu kaalunud.¹⁵⁵ Samas ei jää siin menetlusosalise huvid kaitseta, sest edasikaebamise korral saabki kõrgema astme kohus sellised puudused parandada. Vaadeldud praktikast selgub ka, et mõnikord lahendatakse tõendile juurdepääsu küsimus alles kohtuotsuses¹⁵⁶ või puudub juurdepääsu üle otsustavas kohtumääruses ettenähtud vaidlustamisviide¹⁵⁷. Sel juhul ei jää menetlusosalisel, kelle juurdepääsu kohtuasjale on piiratud, võimalust määruskaebusega vastavat kohtu otsustust vaidlustada, kuid tema õigused ei tohiks ka siin kaitseta jääda, sest sellele otsustusele on võimalik vastuväited esitada apellatsiooni- ja kassatsiooniastmes.

Kokkuvõttes võib tõdeda, et HKMS-s sätestatud regulatsioon võimaldab menetlusosalise konfidentsiaalsele teabele juurdepääsu piiramisel tagada tema õigust õiglasele kohtumenetlusele määral, mida on üldjoontes pidanud hädavajalikuks ka EIK ja EK. Järgnevalt on analüüsitud, kuidas kohtud seda praktikas erinevat liiki konfidentsiaalse teabe korral teevad.

1538; TlnHKo 16.10.2020, 3-20-1219; TlnHKo 09.11.2020, 3-20-2; TlnHKo 11.12.2020, 3-19-2310; TlnRnKo 16.12.2020, 3-20-924; TlnHKo 15.01.2021, 3-20-2362; TlnHKo 08.03.2021, 3-20-1183.

¹⁵⁵ Vt TlnRnKm 15.01.2020, 3-19-663, p-d 23-25; TlnRnKm 07.09.2020, 3-20-972, p 11.

¹⁵⁶ Vt nt TlnHKo 17.02.2020, 3-19-118; TlnHKo 28.02.2020, 3-19-1762; TlnHKo 09.11.2020, 3-20-2; TlnHKo 12.11.2020, 3-20-1197; TlnHKo 08.12.2020, 3-20-1248.

¹⁵⁷ Nt TrtHK 20.05.2020, 3-19-2438; TlnHKm 17.09.2020, 3-20-1219.

2. JUURDEPÄÄSU PIIRAMINE RIIGI JULGEOLEKU VÕI AVALIKU KORRA TAGAMISEKS

2.1. Riigi julgeolek ja avalik kord

HKMS § 79 lg 1 p 1 järgi võib menetlusosalise juurdepääsu piirata riigi julgeoleku või avaliku korra tagamiseks, eelkõige riigisaladuse või salastatud välisteabe hoidmiseks või asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitseks. Selle sätte järgi on seega kaitstavad väärtused riigi julgeolek ja avalik kord, mille puhul on niisiis kaalukausil ühelt poolt menetlusosalise ja teiselt poolt eeskätt riigi huvid, samas kui ülejäänud § 79 lg-s 1 nimetatud aluste puhul tuleb omavahel kaaluda eeskätt menetlusosalise ja teiste eraisikute õiguseid. R. Alexy sõnul saab põhiõigusi piirata peale teiste isikute põhiõiguste ka ühiskondlike hüvede kasuks, mida sealjuures ei saa taandada individuaalsetele õigustele.¹⁵⁸ Sellised ühiskondlikud hüved on nt „kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamine“ (PS § 21 lg 1 lause 3), „avalik kord“ (PS § 26 lause 2), „riigikaitse“, „looduskeskkonna kaitse“ (PS § 34 lause 2).¹⁵⁹ Riigi julgeoleku, s.t nii riigi seest kui ka väljastpoolt pärineva ohu eest kaitsmise vajadusele on viidatud PS preambulis.¹⁶⁰

On leitud, et rahvusvaheliste inimõigusaktide kohaselt on riigi julgeolek üsna suurel määral iga üksiku riigi iseotsustamisalasse kuuluv kategooria.¹⁶¹ Samas on juhitud tähelepanu probleemile, et kuna mitmes Euroopa riigis on mõiste „riigi julgeolek“ tähendus üsna hägune, võib see põhjustada täitevvõimu ebaproportsionaalselt suurt mõju ja ülemäärast kaitset sõltumatu kohtuliku kontrolli eest.¹⁶² Ka Eestis ei ole seda mõistet nt mõnes õigusaktis määratletud. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse¹⁶³ (RSVS) eelnõu seletuskirja järgi on riigi julgeolekut peetud seisundiks, mille esinemisel on tagatud riigi territoriaalne terviklikkus, iseseisvus, põhiseaduslik kord ning põhiseaduslike ja vastavat seisundit tagavate institutsioonide tegevus.¹⁶⁴ Seega tuleb kaitsta

¹⁵⁸ Vt Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne, 2001, lk 38.

¹⁵⁹ Samas.

¹⁶⁰ Vt Narits, R., Kalmo, H., Madise, L. PS preambuli kommentaar 14. – Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

¹⁶¹ Aule, K. Riigisaladus – kas “salajane õigus”? Informatsioonivabaduse loomulikust piirist. – Juridica 2002/5, lk 308-309.

¹⁶² Bigo, D. jt, lk i.

¹⁶³ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. – RT I, 06.05.2020, 36.

¹⁶⁴ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (1054 SE I) eelnõue seletuskiri, § 1 selgitus. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/305b4804-a456-3cb8-935e-5fb113ff2f40/Riigisaladuse%20ja%20salastatud%20v%C3%A4listeabe%20seadus> (10.03.2021).

avalikuks tuleku eest teavet, mis võib kahjustada neid tunnuseid või takistada riigiorganeid nende tunnuste kaitsmisel¹⁶⁵ ning seda eesmärki peakski täitma RSVS (vt § 1). Õiguskirjanduses on aga leitud, et riigi julgeolekut võib mõista väga avarana: see hõlmab poliitilise tegevuse institutsionaalseid tingimusi, protsesse, sisu ja tulemusi, mille eesmärgiks on täita korra- ja kaitseülesandeid ühiskonna iga liikme hüvanguks ja avalikes huvides ning see seondub poliitilise, militaarse, majandusliku, sotsiaalse, õigusliku, kultuurilise jne kaitstusega.¹⁶⁶ Riigi julgeolek hõlmab ka avaliku korra kaitse, kuigi selle mõiste mahu avamisel tuleb arvestada valdkonna eripäradega.¹⁶⁷ KorS § 4 järgi on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus. Avaliku korra rikkumatust kaitstakse eelkõige selleks, et oleks tagatud demokraatia ja õigusriik ning inimõiguste austamine.¹⁶⁸ Kokkuvõttes võib pidada riigi julgeolekut ja sh avalikku korda PS-ga kaitstavateks väärtusteks, mis võivad aga hõlmata väga erisuguseid tahke.

2.2. Riigisaladuse kaitse

Väga konkreetse aluse menetlusosalise juurdepääsu piiramiseks annab HKMS § 79 lg 1 p 1 järgi riigisaladuse või salastatud välisteabe olemasolu, mida esines ka vaadeldud kohtuasjades. Sellise teabe kasutamist reguleerivad üksikasjalikult RSVS ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“¹⁶⁹. RSVS § 3 p 1 kohaselt on riigisaladus Eesti Vabariigi julgeoleku või välissuhtlemise tagamise huvides avalikuks tuleku eest kaitset vajav üksnes RSVS-s ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud tunnustele vastav teave, välja arvatud salastatud välisteave. Salastatud välisteave on RSVS § 3 p 2 järgi välisriigi, EL, NATO või mõne muu rahvusvahelise organisatsiooni või rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsiooni poolt salastatud ja Eestile avaldatud teave ning Eesti Vabariigi poolt välislepingu täitmiseks loodud teave, mis tuleb salastada välislepingu kohaselt. Riigisaladusel on sõltuvalt kaitsevajaduse suurusest erinevad tasemed (RSVS § 5) ning kohtud võivad neid juurdepääsu piiramise üle otsustamisel samuti arvesse võtta. Lisaks tuleb märkida, et RSVS ning riigisaladuse

¹⁶⁵ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (1054 SE I) eelnõu seletuskiri, § 1 selgitus.

¹⁶⁶ Jäätma, J. Julgeoleku mõiste. – *Juridica* 2020/2, lk 74.

¹⁶⁷ Samas, lk 75.

¹⁶⁸ Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu: Tartu Üikooli Kirjastus 2015, lk 130.

¹⁶⁹ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord. – RT I, 06.03.2019, 15.

ja salastatud välisteabe kaitse kord annavad üksikasjaliku loetelu sellest, mis kuulub eri liiki riigisaladuse all, seega on kohtul kasvõi selle alusel võimalik hinnata ka tegelikku kaitsevajadust.

Eestis on kohtunikel endil ametikohajärgselt juurdepääsuõigus kõigile riigisaladuse ja salastatud välisteabe tasemetele (RSVS § 27 lg 1 p 4 ja § 51 lg 1), seega on kohtunikel võimalik kogu salastatud teabega tutvuda.¹⁷⁰ RSVS näeb ette ka korra, mis tingimustel saaks riigisaladusega tutvuda menetlusosaline. Menetlusosalisele või tema esindajale võib piiratud, konfidentsiaalse või salajase taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse anda kohtu põhistatud määruse alusel pärast julgeolekukontrolli läbimist tingimusel, et juurdepääs on haldusasja lahendamiseks vältimatult vajalik (RSVS § 29 lg 1). Seega ei anta kohtu määruse alusel juurdepääsu täiesti salajase taseme riigisaladusele, aga ka erineva tasemega riigisaladusele, kui see seab ohtu kriminaalmenetluse seadustiku § 126¹⁴ lg 1 punktides 2, 4, 5, 6 ja 7 sätestatud õiguste kaitse¹⁷¹ (RSVS § 29 lg 2). Kuigi ei ole välistatud, et menetlusosalisel või tema esindajal juba on olemas teatud riigisaladusele juurdepääsuluba, ei tähenda see, et ta kohtu arvates peaks saama automaatselt juurdepääsu ka nt teises kohtuasjas hoopist teist laadi riigisaladust sisaldavale teabele.¹⁷²

Riigikohus on selgitanud¹⁷³, kui palju on kohtul otsustamisruumi ja kuidas täpsemalt peaks otsustamine käima (vt RSVS § 29 lg-d 4 ja 5), kui küsimuse all on menetlusosalisele riigisaladuse avaldamine. Kui menetlusosalisel riigisaladusele juurdepääsu õigus puudub, ei ole Riigikohtu hinnangul kohtul HKMS §-des 79 ja 88 sätestatud kaalumisevõimalust. Kui menetlusosaline peaks soovima juurdepääsu saamiseks julgeolekukontrolli läbida, siis põhistatud määruse, kus kohus tuvastab menetlusosalise vältimatu teadmisevajaduse, teeb kohus alles pärast julgeolekukontrolli läbimist, sest julgeolekukontrollis kogutud andmed on kohtule vajalikud, et omistada menetlusosalisest lähtuvale võimalikule ohule ja seeläbi huvile saladuse hoidmiseks õige kaal. Samas võib kohtul olla juba enne julgeolekukontrolli ilmne, et esineb ülekaalukas huvi saladuse

¹⁷⁰ Kõigis riikides ei ole kohtunikel riigisaladusele ametijärgset juurdepääsu, näitena võib siin tuua Prantsusmaa, kus selline juurdepääs tähendaks vastuolu võimude lahususe põhimõttega. Sealjuures ei saa kohtus riik ka riigisaladust sisaldavatele tõenditele tugineda, ilma et sellelt salastatus maha oleks võetud. Vt Bigo, D. jt, lk 16.

¹⁷¹ S.t juurdepääsu ei anta nt andmetele, mille tutvustamine võib seada ohtu jälitusasutuse töötaja, politseiagendi, variisiku, salajasele koostööle kaasatud isiku või jälitustoimingus osalenud muu isiku või nende lähikondsete elu, tervise, au, hea nime või vara või mille tutvustamise tulemusena võidakse edastada teavet jälitusasutuse meetodite, taktika ja jälitustoimingu tegemisel kasutatava vahendi kohta.

¹⁷² Vt nt TlnRnKm 06.04.2020, 3-19-2267, p-d 18-20.

¹⁷³ Vt RKHKm 22.11.2017, 3-17-911/53.

hoidmiseks ning kohtuasja asjaoludest või menetlusosalise isikust tulenevalt menetlusosalise vältimatu teadmismajadus puudub.¹⁷⁴

RSVS § 25 lg 2 näeb ette, et salastatud teabekandja korral tagatakse juurdepääs sellele osale teabekandjast, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet eeldusel, et sellest ei saa ka teha kindlaid järeldusi teabekandja selle osa kohta, millele juurdepääsuks puudub isikul juurdepääsuõigus või teadmismajadus. Seaduse eelnõu seletuskirja järgi on vaja teabekandjale osalise juurdepääsu andmist selleks, et riigisaladuse kattevarjus ei oleks võimalik avalikkuse eest varjata igasugust juurdepääsupiiranguga teavet.¹⁷⁵ Niisiis saab ka riigisaladust sisaldava menetludokumentide korral ikkagi lähtuda põhimõttest, et menetlusosalise õigust olla oma kohtuasja arutamise juures piiratakse nii vähe kui võimalik, ning kohus peaks tegema kindlaks selle, kas riigisaladuseks tunnistatud teave seda ka tegelikult on. Riigikohus on samas märkinud, et RSVS ei anna halduskohtule õigust tõendina kasutatava salastatud teabekandja salastatust ise kustutada või salastatuse taset muuta (vt RSVS §-d 13 ja 15), vaid halduskohus saaks üksnes pöörduda pädeva organi poole salastusmärke kustutamiseks või muutmiseks ning pädeva organi sellest keeldumine oleks halduskohtule siduv.¹⁷⁶ Kohus saab otsustada sellisele tõendile juurdepääsu õiguse andmise üksnes RSVS §-s 29 sätestatud alustel ja korras.¹⁷⁷

Kuna halduskohtul ei oleks seega tegelikult võimalust menetludokumentides riigisaladuse sisaldamise üle otsustada, oleks asjakohane küsida, kas see võiks anda ühele kohtumenetluse poolele võimaluse riigisaladuse katte all igasugust teavet varjata. K. Aule leidis 2002. a uurimuses, et Eestis on mh teabe riigisaladuseks kuulutamise protsess üsna läbipaistev, kuigi probleemina tõi ta esile, et tollases seaduses puudus regulatsioon olukorraks, kus teave on riigisaladuseks tunnistatud ekslikult.¹⁷⁸ Kuna 2008. a jõustunud RSVS-i on selline regulatsioon lisatud (§ 15) ning lisaks oligi uue seaduse vastuvõtmise põhieesmärgiks tagada paremini see, et salastataks ainult teave, mis tõepoolest riigi julgeolekule ohtu kujutab¹⁷⁹, ei ole põhjust arvata, et teavet liiga kergekäeliselt riigisaladuseks määrataks. RSVS 4. ptk näeb riigisaladusele juurdepääsu õigusega isikule ette ka vastutuse riigisaladuse kaitse nõuete rikkumise, sh teabe õigusliku aluseta

¹⁷⁴ RKHKm 22.11.2017, 3-17-911/53, p-d 26.1-26.3.

¹⁷⁵ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (1054 SE I) eelnõu seletuskiri, § 25 lg 2 kommentaar.

¹⁷⁶ RKHKm 22.11.2017, 3-17-911/53, p 27.2.

¹⁷⁷ Samas.

¹⁷⁸ Aule, K., lk 310-311.

¹⁷⁹ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (1054 SE I) eelnõu seletuskiri, seaduse eesmärgi selgitus.

riigisaladusena töötlemise eest. Samas on Riigikohus selgitanud, et kui halduskohus peaks salastatud teabekandjaga tutvudes tuvastama, et see on tunnistatud riigisaladuseks õigusliku alusega, ei saa kohus seda küll juurdepääsuloata menetlusosalisele avaldada, kuid selline tõend kui lubamatu tuleb tõendikogumist välja jätta (HKMS § 62 lg 3 p 1, lg 6).¹⁸⁰ Sellist võimalust alusetult salastatuks tunnistatud tõend kõrvale jätta on vajalikuks pidanud ka EK alapeatükis 1.5 käsitletud otsuses *ZZ versus Secretary of State for the Home Department*¹⁸¹.

Vaadeldud kohtulahendite seas leidis juhtum, kus ringkonnakohus on juhtinud tähelepanu sellele, et kohus peaks kontrollima, millisel õiguslikul alusel on Kaitsevägi isiku taustakontrolli käigus kogutud teabe lugenud riigisaladuseks ning kas see hõlmab eranditult kogu teavet, enne kui teeb järelduse, et väidetava riigisaladuse tõttu ei ole võimalik haldusorganil kaebajale taustakontrolli käigus kogutud teavet avaldada.¹⁸² Reeglina aga juhul, kui haldusorgan esitab kohtule riigisaladust sisaldavat teavet, ei ole kohtute hinnangul suuremat kahtlust ega mõnikord ka kaalumisvajadust, et riigi julgeoleku huvid on menetlusosalise huvidest tähtsamad, ning kohtud riigisaladusele juurdepääsu ei anna ega kaalu ka julgeolekukontrolli läbimise võimaldamist. Nii on ringkonnakohus leidnud, et kui kohus on võtnud asjakohase tõendina asja juurde salastatud välisteavet ja riigisaladust sisaldavad dokumendid, ei saa olla mõistlikku vaidlust, et menetlusosalisel esineb selle teabe osas teadmishajadus kui selline, kuid on nõustunud halduskohtu seisukohaga, et juba enne julgeolekukontrolli oli ilmne, et kaebaja õiguse tutvuda toimikuga täies mahus kaalub üles avalik huvi – riigi julgeolek, rahvusvahelise koostöö ja usaldusväärsuse kaalukus suhtes NATO-ga (tegemist oli mitmesuguste ja erineva tasemega salastatud välisteavet ja riigisaladust sisaldavate Kaitseväge dokumentidega).¹⁸³ Ringkonnakohus rõhutas sealjuures, et kaebaja õigusi aitab tagada see, et halduskohus (kus selle asja lahendamiseks oli määratud kolmeliikmeline kohtukoosseis, vt HKMS § 11 lg 1) tutvub vastavate tõenditega ja on mh andnud kaebajale võimaluse esitada küsimusi seonduvalt riigi julgeoleku ohu hindamisega ning kaebajal on võimalik otsust vaidlustada mh kohtu poolt tõenditele antud hinnanguga mittenõustumise tõttu.¹⁸⁴ Samuti on kohus keeldunud kaalutlusõiguse puudumise tõttu sissesõidukeeldu vaidlustanud kaebajatele näitamast salajase tasemega riigisaladust sisaldavat Kaitsepolitsei ameti memo, kusjuures kohus eemaldas selle tõendi uurimiselt nii kaebajad kui ka vastustaja

¹⁸⁰ RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026, p 39.

¹⁸¹ C-300/11, ZZ, p 63.

¹⁸² TlnRnKm 15.01.2020, 3-19-663, p-d 24-25.

¹⁸³ TlnRnKm 29.01.2020, 3-19-2332, p 16.

¹⁸⁴ Samas, p 17.

Siseministeeriumi esindajad. Kohtu hinnangul on avalikuks huviks „tagada julgeolekuasutuste töö efektiivsus, mis kogutud andmete avaldamisel saaks oluliselt kahjustatud, kuivõrd neist andmetest võivad selguda teabehanke meetodid ja allikad, mille kaudu teabe saamine on põhimõtteliselt võimalik vaid seni, kuni need püsivad saladuses.“¹⁸⁵ Kohus selgitas sealjuures, et poolte vastavas osas menetlusest eemaldamine ei riku nende õigusi korvamatul moel, kuivõrd kohus peab tõendile andma hinnangu kohtuotsuses ning apellatsioonkaebuses saab muu hulgas vaidlustada ka seda hinnangut tõenditele ilma põhjendamata.¹⁸⁶ Lisaks olid kohtu hinnangul avaldamata jäetud memo põhiseisukohad kaebajatele avaldatud vaidlustatud otsustes.¹⁸⁷

Kinnipeetavatest kaebajate juurdepääsu oma kohtuasjale piiratakse kõige sagedamini riigi ja eriti vangla julgeoleku (vt ka ptk 2.3) kaitse eesmärgil. Neis menetlustes võivad tõendid sisaldada korrakaitse riigisaladuseks määratud teavet (eeskätt RSVS § 8 p 2 alusel). Näiteks on kohus leidnud, et kuna kaebajal puudub sellisele teabele juurdepääsu õigus, ei ole võimalik kaebajale näidata riigisaladusega kaitstud teavet, mille alusel tekkis vanglal alus kahelda isiku maines, kellega kaebaja taotles kokkusaamist¹⁸⁸. Samuti ei saa riigisaladusele juurdepääsu õiguse puudumise tõttu anda kaebajale juurdepääsu vangla esitatud kaastööteatisele.¹⁸⁹ Halduskohtu jaoks on samuti olnud kohe ilmne, et esineb ülekaalukas huvi saladuse hoidmiseks ning kohtuasja asjaoludest ja kinnipeetavast kaebaja isikust tulenevalt puudub kaebajal vältimatu teadmismajadus, kui mh on vaidluse all olnud küsimus, kas kaebaja suhtes esineb tugevdatud järelevalve vajadus. Seega ei pidanud kohus ka vajalikuks esitada julgeolekukontrolli tegevale asutusele taotlust kaebaja suhtes julgeolekukontrolli tegemiseks.¹⁹⁰ Kohus oli vastustajalt välja nõudnud kaebaja kohta koostatud asutusesisese teabeks tunnistatud riskihindamise ankeedid ja nende aluseks olevad riigisaladuseks tunnistatud tõendid. Kohtu hinnangul nähtus kõnealustest tõenditest, millist teavet, millisel viisil ja millistelt allikatelt kogutakse ja selle teabe kaebajale teatavaks saamise korral tuleksid ilmsiks asjassepuutuvate asutuste meetodid, taktika ja allikad. See seaks ohtu asutustele pandud ülesannete efektiivse täitmise, sh vangla ja laiemalt riigi julgeoleku tagamise. Lisaks võib teabe avalikuks tulek kujutada ohtu allikate või nende lähedaste tervisele või elule.¹⁹¹

¹⁸⁵ TlnHKm 24.04.2020, 3-20-516, p 5.

¹⁸⁶ Samas, p 6.

¹⁸⁷ TlnHKO 04.06.2020, 3-20-516, p 7.

¹⁸⁸ TlnHKO 28.02.2020, 3-19-1762, p 21; vt ka TrtHKm 13.08.2020, 3-20-706, p 5.

¹⁸⁹ TrtRnKm 19.02.2020, 3-19-2282, p 16.

¹⁹⁰ TrtHKm 05.09.2020, 3-19-1538, p 9.

¹⁹¹ Samas.

Nagu öeldud, ei ole kohtutel riigisaladusele juurdepääsu õiguse puudumisel võimalik menetlusosalisele riigisaladust avaldada. Kui riigisaladust sisaldav tõend on vaid üks mitmete seast ja sellest tehtavad menetlusosalist puudutavad järeldused on talle ka teada antud, peaks olema tagatud ka tema kaitseõiguse teostamise võimalikkus. Kuigi kohtud on mõnes asjas selgitanud, miks nad ei pea võimalikuks kaebajale julgeolekukontrolli tegemist ja seejärel riigisaladuse avaldamist, ei ole sealjuures kaalutud nt võimalust määrata¹⁹² või soovitada leida riigisaladusele juurdepääsuõigust omav advokaat. Selliseid näiteid on küll varasemast kohtupraktikast.¹⁹³ On võimalik, et sellist alternatiivi peetakse tarbetuks ja liiga kulukaks olukorras, kus kohus ise saab mitme kohtuastme kaudu ja vajadusel juba halduskohtus kolmeliikmelises koosseisus kõiki haldusorgani esitatud tõendeid hinnata. Teisalt võidakse sellist lahendust pidada ka probleemseks põhjusel, et ei ole selge ega kontrollitav, millist infot sel juhul advokaat oma esindatavale täpselt avaldada saab. Eeskätt võiks juurdepääsuõigusega advokaat olla vajalik olukorras, kus saladuse hoidmise eesmärgil ei ole võimalik kaebajale tutvustada isegi talle etteheidetava põhisisu ning kaalul on olulised õigushüved. 2019. a kohtupraktikast on siiski olemas näide, kus halduskohus on kaebaja kaitseõiguse ja võrdse kohtlemise tagamiseks andnud ühele kaebaja advokaadist esindajale pärast julgeolekukontrolli läbimist juurdepääsu asjas tähtsust omavatele riigisaladust sisaldavatele tõenditele.¹⁹⁴ Kuivõrd advokaatide endi hinnangul võib julgeolekukontrolli läbimine ohustada nende kutsesaladuse hoidmise kohustust¹⁹⁵, oleks keerulisemate juhtude korral mõeldav ka erikaitsja kasutamine, nagu on olemas nt Ühendkuningriigis¹⁹⁶ või Rahvusvahelises Kriminaalkohtus. Erikaitsja instituudi loomist on soovitatud kaitseõiguse tagamiseks nt salastatud teabe korral kriminaalmenetluses, kus Eesti probleemiks on peetud seda, et kohtueelsel uurimisel tõkendi kohaldamismenetluses tõendite avaldamise üle otsustamisel on eeluurimiskohtuniku asemel peamine roll prokuröril.¹⁹⁷ Siinse töö autor leiab, et halduskohtus ühel menetluse poolel

¹⁹² Vt menetlusabi andmise kohta HKMS § 110.

¹⁹³ Nt on halduskohus vaidluses rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise otsuse üle soovitanud vahetada õigusabi osutajat, nii et kaebaja esindajal oleks riigisaladuse luba, vt RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026, p 40.

¹⁹⁴ TlnHKm 24.10.2019, 3-19-894, p 3. Selles asjas oli vaidluse all Vabariigi Valitsuse korraldus, millega keelduti algatamast hoonestusloa menetlust avaliku veekogu koormamiseks tuuleelektrijaamaga.

¹⁹⁵ Nt on L. Glikman juhtinud tähelepanu sellele, et julgeolekukontrolli käigus uuritakse ka advokaadi suhtlust klientidega, mis seab ohtu advokaadi usaldussuhte kliendiga. Vt Glikman, L. Miks ma ei taotle riigisaladusele luba. – Äripäev 11.08.2016. – <https://www.aripaev.ee/arvamused/2016/08/12/leon-glikman-miks-ma-ei-taotle-riigisaladuse-luba> (17.03.2021). Samuti on varasemast halduskohtu praktikast näide, kus menetlusosaline ja tema esindaja on keeldunud riigisaladusele juurdepääsu luba taotlemast (TlnRnKo 16.07.2015, 3-12-925, p 8).

¹⁹⁶ Ühendkuningriigis on nn kinnise materjali menetlus kasutusel ka tsiviilasjades, kui tõendite avalikustamine võiks riigi julgeolekut kahjustada. Neis menetlustes kasutatakse erikaitsjaid, kelle ülesanne on kaitsta menetlusosalise huve ja kes võivad oma esindatavale avalikustada salajastel ärakuulamistel kasutatud luurematerjali lihtsustatud kokkuvõtte või põhisisu, jättes samal ajal konkreetsed üksikasjad varjatuks. Vt Bigo, D. jt, lk 10-13.

¹⁹⁷ Vt Pilve, J., lk 54-56, 85-90.

sellist tuntavat eelisseisundit siiski ei ole. Kokkuvõttes võib nentida, et praegune halduskohtu praktika riigisaladusele juurdepääsu piiramisel on üldjoontes EIK ja EK seisukohtadega kooskõlas, kuid see ei tähenda, et ei võiks mõelda, kuidas menetlusosalise kaitseõigusi ja poolte võrdsust veelgi paremini tagada.

2.3. Asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitse

HKMS § 79 lg 1 p 1 alusel võib menetlusosalise juurdepääsu piirata ka asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitseks. Sellise teabega seonduvat reguleerib avaliku teabe seadus¹⁹⁸ (AvTS), mille § 35 sätestab teabe asutusesiseseks tunnistamise alused. Selle järgi tuleb asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada mh kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teave, teave sisejulgeoleku tagamise, riigikaitsepoliitika kujundamise, riigikaitse korraldamise kohta, aga nt ka eraelu puutumatust kahjustav teave, maksustamisega kogutud teave või ärisaladust kahjustada võiv teave. Seega võib asutusesisese teabe alla kuuluda ka sellist informatsiooni, millele menetlusosalise juurdepääsu võib piirata eeskätt teistel HKMS § 79 lg-s 1 nimetatud alustel. Kuigi samasuguse sõnastusega TsMS § 38 lg 1 p 1 kommentaarist seda ei järeldu¹⁹⁹, tuleks HKMS § 79 lg 1 p 1 alusel juurdepääsu õiguse piiramisel seega eeskätt hinnata, kas asutusesisese teabe kaitsmine on vajalik riigi julgeoleku või avaliku korra tagamiseks. See tähendab, et lihtsalt mingi teabe märkimine asutusesiseseks teabeks ei saa olla automaatselt alus menetlusosalise juurdepääsu piiramiseks, millele on kohtupraktikas ka tähelepanu juhitud.²⁰⁰

Vaadeldud kohtupraktikast selgus, et endiselt on kõige tüüpilisem põhjus menetlusosalise juurdepääsu piiramiseks vangla videokaamera salvestis või muu vangla turvalisust puudutav teave, mis ei ole küll riigisaladus, kuid on asutusesiseseks kasutamiseks määratud (tavaliselt AvTS § 35 lg 1 p 9 alusel). See oli tavaline menetluse osaliselt kinniseks kuulutamise põhjus ka 2017. aastal, kusjuures kohtud rahuldasiid tollal analüüsitud kohtuasjades kõik vangla taotlused sellise teabe osas menetlus osaliselt kinniseks kuulutada ja kinnipeetava õigust selle tõendiga tutvuda piirata.²⁰¹ Siinjuures tuleb märkida, et Riigikohus on juba 2014. a lahendis leidnud, et kaebaja menetluslikke õigusi ei rikutud tema istungilt eemaldamisega ajaks, kui seal käsitleti vangla julgeolekuolukorda

¹⁹⁸ Avaliku teabe seadus. – RT I, 15.03.2019, 11.

¹⁹⁹ Vt Kõve, V., Lints, J. TsMSK § 38/3.2.2.2.

²⁰⁰ Vt nt TrtRnKm 08.06.2020, 3-20-528, p 20.

²⁰¹ Vt Reisberg, L., lk 9-10.

puudutavat teavet.²⁰² Selles osas ei ole halduskohtute praktika ka praeguseks muutunud, kuigi see, kui põhjalikult peetakse vajalikuks juurdepääsu piiramist põhjendada ja huve kaaluda, võib erineda. Sageli piirduakse huvide kaalumisel mõne järgmise põhjendusega: valvekaamera salvestise näitamine ohustaks vangla julgeolekut ja avalikku korda, sest annaks võimaluse näha valvekaamera asukohta, vaateulatust ja pilditeravust²⁰³, kinnipeetaval tekiks võimalus tegutseda väljaspool kaamera vaateulatust²⁰⁴; see annaks talle võimaluse oma keelatud tegevusi paremini varjata ning vanglateenistusel nende tõkestamist ja tuvastamist raskendada.²⁰⁵ On näiteid, kus viidataksegi ainult varasemale praktikale turvakaamera salvestiste varjamisel²⁰⁶ või sellele, mis alusel varjatav tõend asutusesiseseks kasutamiseks on tunnistatud²⁰⁷. Mõnikord on kohus ka oma määruses selgitanud, mis valvekaamera salvestiselt nähtub²⁰⁸, või osutanud, et vaidlustatud haldusaktis või vastustaja vastuses on (osaliselt) kajastatud varjatava tõendi sisu²⁰⁹. Seega on sellistel juhtudel salvestise kaebajale avaldamata jätmist kompenseeritud selle sisu kirjeldamisega. Korra on kohus osutanud ka sellele, et vajaduse korral saab kaebaja kohtu hinnangut varjatud tõendi kohta vaidlustada apellatsioonimenetluses ning kõrgema astme kohus saab uuesti määrata, kas tagada kaebajale juurdepääs ka kõnealusele videosalvestisele või piirata seda samamoodi, hinnates siiski halduskohtu seisukoha õigsust. Sealjuures ei saa nõuda kaebajalt ka oma vastuväite põhjendamist, piisab lihtsalt väitest, et ta ei ole sellele tõendile antud hinnanguga nõus.²¹⁰

Üksikutel juhtudel on vangla julgeoleku või avaliku korra tagamiseks piiratud ligipääsu ka muudele menetlusedokumentidele. Nt on kinnipeetava riskihindamise ankeeti varjatud tema enda eest järgmisel põhjendusel: „Teades ankeedi struktuuri, võib kinnipeetaval järgmistel riskihindamistel vastuste andmisel osutada võimalikuks riskihindamise tulemuse ebaobjektiivne mõjutamine, mis võib kaasa tuua ebaõige kriminogeensete riskide hindamise otsuse koos sellest lähtuvate ebaõigete järeldustega. Kui kinnipeetaval õnnestub ankeedi küsimustikku ja metoodikat teades saavutada tegelikust madalam riskitase, ei ole võimalik vangistuse täideviimise eesmäärke efektiivselt

²⁰² RKHKo 04.03.2014, 3-3-1-89-13, p-d 13-15.

²⁰³ Nt TlnHKm 17.02.2021, 3-20-2214, p 4; TrtHKm 26.01.2021, 3-20-2411, p 12.

²⁰⁴ TrtHKm 28.01.2020, 3-19-2282, p 6; TrtHKm 04.11.2020, 3-20-556, p 9; TrtHKm 16.12.2020, 3-20-2145, p 5.

²⁰⁵ TlnHKm 19.06.2020, 3-20-753, p 2; TlnHKm 17.09.2020, 3-20-1219, p 2; TrtHKm 03.02.2021, 3-20-1545, p 6.

²⁰⁶ TrtHKm 09.12.2020, 3-20-2228, p 7.3.

²⁰⁷ TlnHKm 16.01.2020, 3-19-549, p 3.

²⁰⁸ TrtHKm 03.02.2021, 3-20-1545, p 6.

²⁰⁹ TrtHKm 15.01.2020, 3-19-1801, p 12; TlnHKm 06.07.2020, 3-19-810; TrtHKm 09.09.2020, 3-20-1296, p 9; TlnHKm 05.10.2020, 3-20-1347, p 13; TlnHKm 17.02.2021, 3-20-2214, p 4.

²¹⁰ TlnHKm 17.09.2020, 3-20-1219, p 2.

saavutada ja vajalikud riskid võivad jääda maandamata.”²¹¹ Lisaks ilmnevad riskihindamise ankeetidest teabe kogumise viisid, allikad, meetodika.²¹² On leitud, et riskihindamise ankeeti ei ole ilma mõistmist raskendamata võimalik tutvustada osaliselt, küll on võimalik avaldada sellest nähtuvat peamist teavet muus dokumendis.²¹³ Kinnipeetavast kaebaja eest on varjatud ka vangla saateplaani, mis sisaldab vaidluse all oleva saatmise ajal kasutatud turvataktikameetmeid, saatmisel kasutatud relvastuse kirjeldust ning saatmisega seotud meeskonna suurust. Kohtu hinnangul oli kaebaja suures osas teadlik tema suhtes saatmisel kasutatud meetmetest ja talle väidetavalt tekkinud mittevarelise kahju olemuse põhistamiseks ei ole vajalik tutvuda saatmise tarbeks määratud turvataktika ja -meetmetega.²¹⁴

Kinnipeetavate kaebusi puudutavas halduskohtu praktikas oli siiski üks näide, kus kohus ei pidanud vajalikuks varjata kaebaja eest AvTS § 35 lg 1 p 9 alusel asutusesiseseks kasutamiseks määratud teavet, nimelt Justiitsministeeriumi 15.03.2020 korraldust nr 7. Halduskohus leidis põhjendatult, et ei olnud täidetud eeldused, mis võimaldaksid võtta taotlejalt õiguse sellega tutvuda, sest kohtu hinnangul oli see asjassepuutuv ning vangla ja Justiitsministeerium ei olnud näidanud ära kaalukaid põhjuseid, miks kaebaja menetluslikke õigusi piirata, osutades vaid sellele, et tõend on määratud asutusesiseseks kasutamiseks.²¹⁵ Ringkonnakohus tühistas vastava halduskohtu otsustuse pärast seda, kui Justiitsministeerium oli määruskaebuses esitanud korralduse avaldamata jätmiseks kaalukad põhjendused: nt on korralduses teavet selle kohta, kuidas tuleb toimida nakkushaige või nakkuskahtlusega vangiga ning millised tegevused vangidega on viidud miinimumini.²¹⁶ Ministeerium põhjendas, et kui vangile on teada, millal ja kuidas korraldatakse vajadusel isikute isoleerimine ja liikumine vanglas, ning vanglas kohal olev isikkoosseis on vähendatud, siis võib olla võimalik nt valeinfot edastades, haigussümptomite simuleerimise kaudu või muul viisil hakata takistama vanglateenistuse tööd.²¹⁷

Kohtute kohatine napolisõnaline põhjendamine ja nõustumine vangla esitatu varjamisega on mõisteta, arvestades, et kinnipeetavate kaebuste rohkust on peetud üheks murekohaks, mis

²¹¹ TrtHKm 05.09.2020, 3-19-1538, p 10.

²¹² Samas; TrtHKm 11.08.2020, 3-19-937, p 16.1.

²¹³ TlnRnKm 22.07.2020, 3-20-492, p-d 9-10.

²¹⁴ TrtHKm 25.11.2020, 3-19-1838, p 11.

²¹⁵ TrtHKm 08.04.2020, 3-20-528, p 29.

²¹⁶ TrtRnKm 08.06.2020, 3-20-528, p 20.

²¹⁷ Samas.

kulutab sageli asjatult ja ülemäära halduskohtu ressursse.²¹⁸ Samuti on paljud kinnipeetavate kaebustest esitatud väheintensiivsete õigusriivete peale või esitatud suuresti samade isikute, n-ö sarikaebajate poolt.²¹⁹ Seega peab kinnipeetavate kaebuste puhul arvesse võtma ka aspekti, et mõne kaebuse eesmärgiks võibki olla saada juurdepääs vangla töökorraldust ja seega julgeolekut puudutavale teabele. Kui arvestada, et turvakaamera salvestis vm vangla turvalisust puudutav dokument on tavaliselt vaid üks tõend ning sageli on võimalik selle põhisisu muul viisil edasi anda, ei tohiks sellele juurdepääsu piiramine menetlusosalise õigusi ebaproportsionaalselt riivata. Siiski on määruskaebuses korra juhitud tähelepanu probleemile, et ilma salvestist nägemata võib kaebajale jääda kahtlus, kas sellel kajastuvad just vaidlusalused sündmused.²²⁰ Ringkonnakohus oli siiski kindel, et halduskohtule on äratuntav, kui distsiplinaarmenetluse materjalides ja videosalvestisel kajastuv omavahel ei kattu. Sellise kahtluse korral on kohtul võimalus tõendi esitanud menetlusosaliselt selgitusi ja vajadusel õiget tõendit küsida.²²¹ Sellegipoolest võib rohkete sarnaste kaebuste ja neid puudutavate tõendite puhul selline kahtlus täiesti asjakohane olla. Kaebaja tuvastamine vangla esitatud videosalvestiselt ei ole iseenesestmõistetav, kuigi kohtud sellele juurdepääsu piiramisel harva tähelepanu pööravad. Üheks erandiks võib siin pidada halduskohtu järgmist selgitust: „Vastustaja on vastuses kaebusele identifitseerinud salvestisel salvestatud kaebaja tunnuste järgi, mis välistavad tema segiajamise mõne teise kinnipeetavaga, mis nähtub mh sellest, et kaebaja ei ole pärast kohtult vastuse saamist kohtule vastanud.“²²²

Lisaks vangla julgeolekut puudutavatele tõenditele võib asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitse tulla kõne alla seoses menetlustega, kus tavapärased haldusmenetluse põhimõtted ei rakendu ja erinormidega on sätestatud ka see, kui palju teavet puudutatud isikule avaldatakse. Nt ei rakendata väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse²²³ (VSS) § 1 lg 2 kohaselt sissesõidukeelu kohaldamise menetluse suhtes haldusmenetluse seaduses²²⁴ (HMS) sätestatud. VSS § 30¹ lg 3 alusel on lubatud sissesõidukeelu kohaldamise aluseks olevaid põhjendusi, andmeid ja tõendeid teatud eesmärkidel (sh juhul, kui see ohustab avaliku korra kaitset või julgeolekut) jätta

²¹⁸ Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri; Kool, K., lk 4.

²¹⁹ Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri; Kool, K., lk 8-9.

²²⁰ TrtRnKm 10.09.2020, 3-20-1012, p 3.

²²¹ Samas, p 8.

²²² TrtHKm 19.02.2021, 3-20-2087, p 7.

²²³ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I, 17.06.2020, 3.

²²⁴ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

avaldamata ka andmesubjektile endale. Sellises menetluses võib muidugi olla tõendiks ka riigisaladuseks määratud teave, nagu eespool kirjeldatud asjas nr 3-20-516²²⁵.

Samuti ei kohaldu üldised HMS-s sätestatud nõuded Rahapesu Andmebüroo (RAB) haldusaktidele²²⁶. Rahapesu tõkestamine on valdkond, kus suur tähtsus on riikidevahelisel koostööl ning kus Financial Action Task Force'i (FATF) tehtavad hindamised, kuidas riigid selle organisatsiooni soovitusi täidavad, omavad suurt mõju riikide mainele ning selle kaudu ka nende majanduslikule keskkonnale.²²⁷ FATF rahvusvaheliste rahapesu ja terrorismi rahastamise standardid on üle võetud ELi õigusesse²²⁸ ja seega omakorda ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusesse²²⁹ (RahaPTS). Selle § 55 lg 2 sätestab, et tehingu peatamiseks või konto või muu vara kasutamise piiramiseks ning rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusega seotud asjaolude, tehingute ja isikute kohta teabe saamiseks tehtud ettekirjutuses selle faktilist alust ei märgita, vaid see kajastatakse eraldi dokumendis. Ettekirjutuse saanud isikule võib keelduda selle dokumendiga tutvumise võimaldamisest, kui see takistaks rahapesu või terrorismi rahastamise tõkestamist; see oleks vastuolus seaduse või rahvusvaheliste kokkulepetega, sealhulgas rahvusvahelise koostöö raames kehtestatud piirangutega; see ohustaks tõe väljaselgitamist kriminaalmenetluses (RahaPTS § 55 lg 3). RahaPTS § 52¹ sätestab ka rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusest teavitanud isikute kaitse tagamise, mis võib samuti olla ettekirjutuse aluste varjamise põhjuseks. Küll tuleb põhilisi faktilisi asjaolusid kajastav dokument esitada kaebuse menetlemisel halduskohtule, kehtestades sellele samas ka asjakohased piirangud (RahaPTS § 55 lg 5).²³⁰ Seega võib kirjeldatud RAB-i ettekirjutuse üle peetavates vaidlustes tekkida olukord, kus

²²⁵ TlnHKm 24.04.2020, 3-20-516.

²²⁶ Vt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (459 SE) eelnõu seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/046802d9-335d-415b-c4a1-650aa487eb33/Rahapesu%20ja%20terrorismi%20rahastamise%20%C3%B5kestamise%20seadus> (18.03.2021); § 55 kommentaar.

²²⁷ Vt Mäcker, M., Nömm, A. Pangasaladuse hoidjast politseinikuks. – Juridica 2020/8, lk 665.

²²⁸ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/849, 20. mai 2015, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ. – ELT L 141, 05.06.2015, lk 73–114; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/843, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL. – ELT L 156, 19.06.2018, lk 43–74.

²²⁹ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 21.11.2020, 13.; vt ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (459 SE) eelnõu seletuskiri, sissejuhatus.

²³⁰ Sealjuures varasem seadus (rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 08.05.2012, 5) otse seda ette ei näinud ning ringkonnakohus nõudis RAB-ilt ise vastavad põhjendused välja, selgitades sealjuures, et selles dokumendis tuleb mitte pelgalt loetleda ettekirjutuse aluseks olevaid faktilisi asjaolusid, vaid tegemist peab olema ettekirjutuse põhistusega. Vt nt TlnRnKo 29.01.2015, 3-13-2220; TlnRnKo 25.11.2015, 3-14-51334.

menetlusosaline ei ole enne kohtusse pöördumist saanud tutvuda ühegi ettekirjutuse põhjendusega²³¹ ning on võimalik, et ei saa tutvuda nendega ka kohtumenetluses. Näiteks on halduskohus piiranud vaidluses 30 päevaks kontodele käsutuspiirangu seadmise üle RAB-i esitatud lisadele juurdepääsu, nõustudes viimase põhjendusega, et „andmete avaldamine, seda ka osaliselt, takistaks rahapesu või terrorismi rahastamise tõkestamist, sellega on seotud ka rahvusvahelise suhtluse alusel kehtestatud piirangud ning sellega võidakse ohustada tõe väljaselgitamist kriminaalmenetluses“.²³²

Ringkonnakohus on siiski leidnud, et seaduses RAB-le antud võimalus keelduda isikule faktilisi aluseid tutvustamast peaks olema erand, mida ei tohiks praktikaga kujundada reegliks, ja seega üldjuhul tuleks neid isikule, kelle õigusi need vahetult piiravad, tutvustada.²³³ Ringkonnakohtu hinnangul ei ole RahaPTS § 55 lg-st 2 tuleneva ettekirjutuse faktilise aluse eraldi dokumendis kajastamise nõude eesmärgiks mitte varjata nimetatud teavet selle isiku eest, kelle tehingu peatamiseks või konto või muu vara kasutamise piiramiseks ettekirjutus tehti, vaid hoopis tema õigusi kaitsta, välistades tehingu või varaga seotud isiku tegevust kajastavate faktiliste asjaolude ja nende pinnalt kujunenud RAB-i kahtluste avaldamise kolmandatele isikutele (sh RahaPTS §-s 2 nimetatud kohustatud isikutele, nt finantsteenuste pakkujatele).²³⁴ Kõnealuses kohtuasjas, kus vaidlusaluste ettekirjutustega piirati kaebajale kuuluvate väärtpaberitega tehingu tegemist (s.o piirati tema omandipõhiõigust), ei olnud RAB aga esitanud ühtegi selgitust, millise konkreetse teabe kaebajale teatavaks saamine võiks viidata kahtlusest teavitanud isikule või muul viisil kahjustada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist. Kõik vastustaja põhjendused jäid ringkonnakohtu hinnangul pelgalt üldistavateks ja teabe varjamiseks ei olnud RahaPTS § 55 lg 3 p 1 seetõttu asjakohane. Ringkonnakohus rõhutas ka, et RAB peaks kohtule esitama selgituse, milles on üksikasjalikult menetlusosalise juurdepääsu piiramise vajadust põhjendatud, ning vajadusel saab kohus ka seda dokumenti kaebaja eest varjata.²³⁵ Seega peaks mh olema kohtule tagatud võimalus hinnata haldusakti faktiliste aluste avaldamata jätmise põhjendatust. Ringkonnakohtu antud juhiste järgi on halduskohus hiljem leidnud, et vähemalt osa RAB-i ettekirjutuse põhjendusi

²³¹ Vt nt TlnRnKm 26.11.2019, 3-19-2048, p 3.

²³² TlnHKm 10.07.2020, 3-19-2329.

²³³ TlnRnKm 07.09.2020, 3-20-972, p 10.

²³⁴ Samas.

²³⁵ Samas, p 12.

saab kaebajale tutvustada osaliselt kinnikaetult (sh delikaatsed isikuandmed), ning RAB vastavad dokumendid ka sellisel kujul kohtule ja kaebajale esitas.²³⁶

Ka ringkonnakohtu 2019. a praktikast on näide, kus vaidluses äriühingule 30 päevaks kehtestatud kontrol oleva raha käsutuspiirangu üle on kohus hinnanud, kas tegelikult on vaja kaebaja eest varjata kõiki ettekirjutusi põhistavaid faktilisi asjaolusid. Ringkonnakohus leidis, et andmeid, mis on kättesaadavad avalikest allikatest või mis on kaebajale oma raamatupidamisest ülevaadet omades niigi teada, ei ole põhjust varjata.²³⁷ Ülejäänud osas pidas kohus varjamist siiski põhjendatuks, sest kuigi tegemist on „kaebajat koormava ettekirjutuse põhistust sisaldava dokumendiga ja kaebaja huvi sellega tutvumiseks tuleb pidada kaalukaks, on avalik huvi asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe saladuses hoidmiseks selle teabe iseloomu ning RAB-le nii RahaPTS § 55 lg 3 p-dest 1–3 kui ka rahvusvahelistest kokkulepetest (RahaPTS § 63) tulenevat saladuse hoidmise kohustust arvestades kaalukam kui kaebaja huvi kontrollida ettekirjutuse faktilist põhistust“.²³⁸ Sealjuures saab tutvumiseks andmisest keeldumise aluseks olla rahapesu või terrorismi rahastamise tõkestamise vajadus laiemalt.²³⁹ Ringkonnakohtu sõnul tuleb arvestada ka sellega, et pole välistatud, et menetlust võimaliku rahapesukahtluse väljaselgitamiseks on vajalik jätkata ka pärast haldusasja lõppemist, seega võib teabe avaldamine kaasa tuua raskused rahapesu tõkestamisel.²⁴⁰ Siin leidis kohus taas, et kaebaja õiguste kaitse tagab kohus ise, kuna dokument on tervikuna ringkonnakohtule esitatud ning kohus saab asja sisulisel lahendamisel dokumenti hinnata.²⁴¹

Kohtupraktikast selgub, et asutusesisese teabe korral selle leviku vältimiseks ei ole alati vajalik seda menetlusosalise eest varjata, vaid saab kasutada ka vähem piiravaid abinõusid. Kohus on mõnel korral kasutanud varjamise asemel võimalust, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud ja julgeolekualast või lihtsalt tundlikku teavet sisaldava Kaitseministeeriumi teabekandjaga saab kaebaja tutvuda vahetult kohtumajas, kuid tal ei ole õigust saada sellest ära kirju.²⁴² Ministeeriumi põhjendusel ei ole juhu, kui kaebajale võimaldada menetlusedokumendist ära kirju, võimalik tagada

²³⁶ TlnHKm 11.12.2020, 3-20-972; TlnHKo 18.02.2021, 3-20-972.

²³⁷ TlnRnKm 26.11.2019, 3-19-2048, p 14. Sealjuures RAB-i esitatud määruskaebust, kus taotleti kohtu otsustuse muutmist nii, et endiselt oleks kaebaja eest varjatud kõik faktilised asjaolud või alternatiivselt oleks need varjatud suuremas ulatuses, kui kohus õigeks pidas, Riigikohus menetlusse ei võtnud. Vt RKHKm 21.01.2020, 3-19-2048.

²³⁸ TlnRnKm 26.11.2019, 3-19-2048, p 14.

²³⁹ Samas ja seal viidatud TlnRnKo 29.01.2015, 3-13-2220, p 9.

²⁴⁰ TlnRnKm 26.11.2019, 3-19-2048, p 14.

²⁴¹ Samas.

²⁴² TlnHKm 23.01.2020, 3-19-2332; TrtRnKm 11.11.2020, 3-16-1562 .

teabe mittedatumist teadmisvajaduseta isikute kätte, sh ajakirjandusse.²⁴³ Tegemist on siiski menetlusosalise toimikuga tutvumise õiguse mõningase kitsendamisega, sest HKMS § 88 lg 1 järgi on menetlusosalisel üldjuhul õigus saada toimikus olevatest dokumentidest ka ära kirju. Niisiis peaks ka sellise piirangu tegemisel kohus selle vajalikkuse ära näitama. Ringkonnakohus on aga oma varasemas praktikas nt jätnud rahuldamata ka riigihalduse ministri taotluse mitte näidata kaebajatele Rail Balticut puudutavate maakonnaplaneeringute üle käivas kohtuvaidluses Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise kokkuvõtet ja sellele esitatud majandus- ja kommunikatsiooniministri ning keskkonnaministri memorandumid.²⁴⁴ Ringkonnakohtu hinnangul oleks see teave avalikkusele kättesaadavaks saamise eest kaitstud sellega, et AvTS alusel dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirang kaitseb salajast infot jätkuvalt ja kaebajatel on selle info kaitsmise kohustus (vt AvTS §-d 50–52 ja 54¹).²⁴⁵

Kokkuvõttes saab järeldada, et ka asutusesisese teabe korral tuvastavad kohtud tavaliselt juurdepääsu piiramiseks lubatud legitiimise eesmärgi olemasolu (riigi julgeolek, avaliku korra kaitse, sh kuritegevuse tõkestamine) ning piiravad juurdepääsu minimaalses ulatuses. Sarnaselt riigisaladusega võib aga kaebaja kaitseõiguste tagamisega tekkida probleeme siis, kui saladuse hoidmise eesmärgil ei ole võimalik tutvustada ka vaidlustatud haldusakti põhisisu. Analüüsitud lahenditest võib järeldada, et tavaliselt saab menetlusosalisele siiski mingigi osa haldusakti põhjendustest avaldada, samas ei selgu siit, kuivõrd hea ülevaate menetlusosaline temale süüks pandavast sellel viisil saab. Kohtud on lahendusena näinud jällegi seda, et nad uurimispõhimõtte kaudu tagavad ise menetlusosalise õiguste kaitse, nagu on nt piisavaks pidanud ka EIK. Sellegipoolest on ka siin asjakohane küsida, kas menetlusosalise õiguste kaitseks on praegu kasutusel piisavalt meetmeid. Nt võiks tulla kõne alla nõue, et menetlusosalisele avalikustataks haldustegevuse põhjendused vähemalt mingil üldistatud kujul, aga äärmisel juhul võib mõelda ka eelmainitud erikaitsja instituudi loomisele.

²⁴³ TlnHKm 23.01.2020, 3-19-2332, p 5.

²⁴⁴ TlnRnKm 11.03.2019, 3-18-529, p 22.

²⁴⁵ Samas, p 23.

3. JUURDEPÄÄSU PIIRAMINE ELU, TERVISE, VABADUSE JA ERAELU KAITSEKS

3.1. Elu, tervise ja vabaduse kaitse

HKMS § 79 lg 1 p 2 alusel võib menetlusosalise juurdepääsu piirata menetlusosalise, tunnistaja või muu isiku elu, tervise või vabaduse kaitseks. Õiguse elule sätestab PS § 16, samuti ELPH art 2 lg 1. Õigust elule võib pidada kõige olulisemaks põhiõiguseks, sest see on eelduseks kõigi teiste õiguste ja vabaduste kasutamisele.²⁴⁶ Peale isiku subjektiivse õiguse sätestab PS § 16 teine lause ka riigi objektiivse kohustuse inimelu kaitsta.²⁴⁷ Samuti kaitstakse EIÕK art 2 lg 1 järgi igaühe õigust elule seadusega. Inimese füüsiline vabadus, mida kaitseb PS § 20 lg 1, on ka paljude teiste põhiõiguste kasutamise eelduseks ning PS-s üks olulisemaid põhiõigusi.²⁴⁸ EIÕK art 5 lg 1 sätestab igaühe õiguse isikuvabadusele ja -puutumatusse ning ELPH art 6 näeb ette igaühe õiguse isikuvabadusele ja turvalisusele. Koostoimes PS §-dega 13 ja 14 tuleneb § 20 lg-st 1 ka riigi kohustus tagada selles sättes antud õiguse kasutamine, kaitstes isikuid mh ka teiste eraisikute võimalike õigusvastaste isikuvabaduse riivete eest.²⁴⁹ Ka tervise kaitse on PS-s (§ 28) sätestatud põhiõigus, mis on samas tihedalt seotud PS §-s 10 sätestatud õigusega inimväärikusele, PS §-s 16 sätestatud õigusega elule ja PS §-st 26 tuleneva eraelu puutumatusse (nt kehaline ja vaimne puutumatus).²⁵⁰

Vaadeldud halduskohtu praktikast selgub, et menetlusosalise juurdepääsu piiramist menetlusdokumentidele kellegi elu ja tervise kaitseks tuleb kaaluda olukorras, kus haldusorgan on esitanud kohtule teavet, mis on saadud menetlusvälistelt isikutelt, kelle identiteeti ei saa võimaliku ohu tõttu avaldada.²⁵¹ Näiteks on leitud, et vaidluses selle üle, kas kinnipeetavast kaebaja suhtes esineb tugevdatud järelevalve vajadus, võib riigisadaluseks olevate tõendite avalikustamine kaebajale lisaks vangla ja riigi julgeolekule kujutada ohtu ka allikate või nende lähedaste tervisele

²⁴⁶ Roosma, P. PSK § 16/1. – Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

²⁴⁷ Samas, § 16/6.

²⁴⁸ RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 48.

²⁴⁹ Kolk, T., Truu, M. PSK § 20/5. – Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

²⁵⁰ Muller, K., Henberg, A., Sarapuu, A. PSK § 28/1. – Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

²⁵¹ Mõnikord ei ole kohus otseselt osutanud vajadusele kaitsta nende isikute elu, vaid on leitud, et nende andmete avalikustamine võib kujutada teabe andnud isikule ohtu, sh kahjustada nt eraelu puutumatus. Vt nt TrtHKm 15.02.2021, 3-20-2525, p 5.

ja elule.²⁵² Allika kaitse võib olla üks menetlusosalise toimikule juurdepääsu piiramise põhjus ka nt rahapesu tõkestamist puudutavates vaidlustes (vt ptk 2.3) või maksuasjades (vt ptk 4.2). Korra on halduskohus aga pidanud tervise kaitse vajadust kaaluma vaidluses, mis käsitles Konkurentsiameti teabenõudele vastamise kohustust. Nimelt soovis vastustaja varjata esitatud tõendis ametnike isikuandmeid, kelle poole on kaebaja üsna intensiivselt pöördunud erinevates isiklikku laadi küsimustes ning nende pöördumiste jätkudes ka nt töövälisel ja öisel ajal häiriks need kindlasti teenistujate eraelu, mis võib tekitada ka häireid tervises.²⁵³ Kohus nõustus nende andmete varjamisega eraelu kaitseks, arvestades, et ilma vastavate andmeteta dokument on kaebajale edastatud koos vastusega kaebusele.²⁵⁴

Kohtupraktikas esineb ka näide, kus kinnipeetavast kaebaja esitas taotluse, et tema kohtule saadetud avaldust, milles ta selgitab, et vangla psühhiaatrite tegevus põhjustab talle terviseprobleeme, ei näidataks vanglast vastustajale, sest vangla võib hakata psühhiaatreid kaitsma ja see võib põhjustada kaebaja piinamist.²⁵⁵ Kohus pidas kaebaja väiteid võimaliku ohu kohta paljasõnalisteks ning ei pidanud usutavaks, et vangla võiks kaebajat avaldusest tingituna väärikust alandavalt ja piinavalt kohelda.²⁵⁶ Ühel korral on halduskohus pidanud vajalikuks varjata kaebaja eest tema enda terviseandmeid, mille varjamist vastustaja taotles kaebaja vaimse tervise kaitseks.²⁵⁷ Määruskaebuse lahendamisel leidis ringkonnakohus, et kohus saab piirata menetlusosalise õigust tutvuda toimikuga osas, milles need kajastavad tema enda terviseandmeid, üksnes siis, kui menetlusosalise raviarst on teinud psühhiaatrilise abi seaduse²⁵⁸ § 4 p 2 alusel sellekohase otsuse, mis on kantud ravidokumenti.²⁵⁹ Vaadeldud kohtumääruste seas ei leidunud sellist, kus oleks pidanud juurdepääsu piiramist kaaluma otseselt kellegi vabaduse kaitseks.

Halduskohtus ei esine seega väga tihti kellegi elu, tervise või vabaduse kaitsmise vajadust ning enamasti tuleb seda kaaluda mõne menetlusvälise isiku, nt teabeallika kaitseks. Sellisel juhul võib tõendi menetlusosalise eest varjamise vajadus tuleneda muu hulgas ka riigisaladuse vm riigi julgeolekut või avalikku korda puudutava teabe olemasolust. Kui anonüümsust vajavate isikute

²⁵² TrtHKm 05.09.2020, 3-19-1538, p 9.

²⁵³ TlnHKm 28.08.2020, 3-20-342, p 2.

²⁵⁴ Samas, p 4.1.

²⁵⁵ TrtHKm 18.02.2020, 3-19-2075, p 7.

²⁵⁶ Samas, p 15.

²⁵⁷ TlnHKm 17.07.2020, 3-20-786.

²⁵⁸ Psühhiaatrilise abi seadus. – RT I, 21.12.2018, 12.

²⁵⁹ TlnRnKm 11.09.2020, 3-20-786, p 12.

andmete avaldamata jätmisest hoolimata saab menetlusosalisele edasi anda haldustegevuse põhjendused, saab sellist teabele juurdepääsu piiramist pidada menetlusosalise õiguste proportsionaalseks riiveks. Vastasel juhul oleks riigiorganitel nt süütegude tõkestamine ja riigi julgeoleku tagamine oluliselt raskendatud. Samas saab kohus ise kontrollida kõigi tõendite, sh teavet andnud isikute usaldusväärsust. Analüüsitud kohtuasjades ei olnud sellist, kus oleks esinenud tõsine vajadus kaitsta menetlusosalise enda elu või tervist.

3.2. Eraelu kaitse

HKMS § 79 lg 1 p 3 lubab menetlusosalise kohtuasjale juurdepääsu piirata ka menetlusosalise, tunnistaja või muu isiku eraelu kaitseks. Õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel sätestab PS § 26, mille sõnastamisel on selgeks eeskujuks olnud EIÕK art 8²⁶⁰. ELPH-s näeb austuse era- ja perekonnaelu vastu ette art 7. Eraelu kaitsmisel võib rolli mängida ka PS § 19 (õigus vabale eneseteostusele).²⁶¹ Lisaks sellele, et riik ei tohiks põhiõiguse kandja eraellu sekkuda, kohustab PS § 26 esimene lause riiki kaitsma üksikisiku perekonna- ja eraelu ka kolmandate isikute rünnete eest.²⁶² Ei ole sugugi üheselt selge, mis aspekte täpsemalt eraelu kaitse hõlmab. EIK praktika on eraelu kaitsealasse arvanud nt füüsilise ja vaimse puutumatus, soolise identifitseerimise, nime ja soolise sättumuse, seksuaalelu, õiguse identiteedile ja isiksuse arengule ning õiguse luua ja arendada suhteid teiste inimeste ja välismaailmaga, aga ka professionaalse ja ärilise iseloomuga tegevused, samuti võimude poolt isiku kohta avaliku informatsiooni kogumise ja talletamise teabetoimikutes.²⁶³ Eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks on isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatus riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.²⁶⁴ Isikuandmete kaitse tähtsust rõhutab ELPH-s eraldi art 8 ja EL-s reguleerib seda valdkonda teatavasti isikuandmete kaitse üldmäärus²⁶⁵, millele lisandub Eestis isikuandmete kaitse seadus²⁶⁶. Üldmääruses antud definitsiooni järgi (art 4) on isikuandmed igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta. Üldmääruse art 9 loetleb ka eriliigilised andmed, mida tuleb

²⁶⁰ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26/2. – Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

²⁶¹ Samas, § 26/5.

²⁶² Samas, § 26/19.

²⁶³ Samas, § 26/4 ja seal viidatud EIK lahendid.

²⁶⁴ RKHKo 12.07.2012, 3-3-1-3-12, p 19.

²⁶⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88.

²⁶⁶ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 04.01.2019, 11.

eriti kaitsta ja üldjuhul töödelda ei või. Nende hulgas on nt terviseandmed, andmed füüsilise isiku seksuaalelu ja seksuaalse sättumuse kohta, aga ka rassilise või etnilise päritolu, poliitiliste vaadete ja usuliste veendumuste kohta.

Erilist kaitset vajavate isikuandmete hulka kuuluvad seega ka terviseandmed. Üldmääruse sissejuhatava p 35 kohaselt peaksid tervisealaste isikuandmete hulka kuuluma kõik andmesubjekti tervislikku seisundit käsitlevad andmed, mis annavad teavet andmesubjekti endise, praeguse või tulevase füüsilise või vaimse tervise kohta. Vaadeldud kohtupraktikas on mitmel korral otsustanud kohus varjata menetlusosalise eest menetlusvälise isiku terviseandmeid. Nt on mitme kinnipeetava kaebuse menetlemisel kohus pidanud põhjendatuks piirata kaebaja õigust tutvuda vangla esitatud dokumentidega, kus sisalduvad ka teiste isikute terviseandmed.²⁶⁷ Sealjuures on kohus nt leidnud, et on piisav, et kaebaja on teadlik, millist teavet varjatavad tõendid sisaldavad.²⁶⁸ Aga varjamist on põhjendatud ka tõdemusega, et menetlusvälise isiku terviseandmete teadmine ei ole vaidluse olemust arvestades kaebaja õiguste kaitseks vajalik²⁶⁹ või et „tegemist ei ole selliste andmetega, millega kaebaja poolt tutvumata jätmise tõttu jääb esitamata oluline seisukoht, kaebuse täiendus või vastuväide, mis võiks omakorda mõjutada haldusasja õiget läbivaatamist“²⁷⁰. Mõnes terviseandmeid puudutavas asjas on kohus mh kuulutanud kogu menetluse kinniseks, kuna kohtutoimik sisaldab läbivalt andmeid ka kaebaja enda tervise kohta.²⁷¹

On ka juhtumeid, kus kohus on pidanud vajalikuks varjata vastustaja eest kaebaja terviseandmeid.²⁷² Mõnikord on kohus seda siiski teinud üksnes selles ulatuses, mis vaidluses tähtsust ei oma. Nimelt kohtuasjas, kus vaidluse all oli relvaloa kehtetuks tunnistanud PPA otsus, on kohus vastustajale näidanud Sotsiaalkindlustusametilt ja töötukassalt välja nõutud kaebaja terviseandmeid puudutavatest dokumentidest üksnes epikriisi, kust nähtub teave, kas esinevad relvaseaduse²⁷³ § 43 lg 3 p-s 2 ja § 36 lg 1 p-s 2 nimetatud aluse esinemist relvaloa kehtetuks tunnistamiseks.²⁷⁴ Seega on vastustajal siin siiski olnud võimalik näha vaidluse seisukohast olulisi andmeid. Samuti ei ole kohus rahuldanud kinnipeetavast kaebaja taotlust varjata oma

²⁶⁷ TrtHKm 15.01.2020, 3-19-1801; TrtHKm 17.03.2020, 3-20-133; TrtHKm 07.05.2020, 3-19-1850.

²⁶⁸ TrtHKm 15.01.2020, 3-19-1801, p 13; TrtHKm 17.03.2020, 3-20-133, p 12.

²⁶⁹ TlnHKm 26.06.2020, 3-20-1138, p 25.

²⁷⁰ TrtHKm 07.05.2020, 3-19-1850, p 7.

²⁷¹ TrtHKm 15.01.2020, 3-19-1801.

²⁷² Vt nt TlnHKm 16.07.2020, 3-19-1736.

²⁷³ Relvaseadus. – RT I, 03.07.2020, 4.

²⁷⁴ TlnHKm 18.01.2021, 3-20-2275, p 6.

terviseandmeid vastustaja eest asjas, kus kaebaja oli esitanud mittevahalise kahju nõude vangla vastu kõrvalkambrisse paigutatud kinnipeetava tekitatud tervisekahjustuste pärast.²⁷⁵ Kohus leidis siin varasemale kohtupraktikale (TrtRnKo 3-19-504, p 9) osutades, et vastustaja õigust omapoolsete väidete esitamiseks ei kompenseeriks ka kohtupoolne uurimiskohustus, kuna tegemist on vaidluse eseme keskse küsimusega; poolte protsessuaalne võrdsus kaalub antud juhul üles kaebaja huvi oma tervisandmete varjamisele.²⁷⁶ Kohus märkis siinjuures, et arvestab ka asjaoluga, et menetluskirjelduste vastustajale juurdepääsu võimaldamine ei tingi nende automaatset avaldamist menetlusväliste isikutele.²⁷⁷ Seega on kohus siin ka ise tunnistanud, et menetluskirjelduste varjamise üle otsustamisel mängib tõenäoliselt rolli ka see, kuivõrd usaldusväärne on menetlusosaline, kellele tundlikke andmeid otsustatakse näidata. Samas võib järeldada, et pigem ei avaldata menetlusosalistele kõrvaliste isikute terviseandmeid, samas kui menetlusosalise enda asjasse puutuvaid terviseandmeid peetakse vähemalt haldusorganist vastustajale vajalikuks näidata.

Muude isikuandmete ja eraelu kaitsega seoses on varjatud nt vangla esitatud väljavõtet jalutamise graafikute kohta²⁷⁸ ja väljavõtet arestimaja töö arvestuse raamatust²⁷⁹. Viimast varjas kohus aga üksnes osas, mis puudutasid muude isikute andmeid (s.t teiste kinnipeetute nimed, isikukoodid, kontaktandmed, menetlus- ja muude toimingute andmed).²⁸⁰ Alati ei ole kohtu hinnangul tõendi osaline avalikustamine siiski võimalik. Nii on halduskohus vaidluses, kus taotleti gümnaasiumi õppenõukogu otsuse ja direktori käskkirja tühistamist, varjanud oma algatusel vastustaja ärakuulamise tõendamiseks esitatud ja menetlusväliste isikute eraelulisi andmeid sisaldavaid klassijuhataja ja direktori kõnede väljavõtteid tervikuna. Kohus avalikustas samas määruuses poolte õiguste tasakaalustamiseks selles sisalduvad kaebajat puudutavad andmed.²⁸¹ Korra on kohus aga leidnud, et mh kolmandate isikute eraelu puutumatust riivata võiv tõend tuleb tervikuna kaebajale siiski avaldada, sest kaebaja õigused kaaluvad selle üles. Tegemist oli Transpordiameti videosalvestisega kaebaja autole tehtud tehnilisest ülevaatuses, kus lisaks kaebajale ning neljale teenindusbüroo töötajale olid tuvastatavad ka neli registreerimismärkidega mootorsõidukit koos

²⁷⁵ TlnHKO 11.01.2021, 3-20-1365, p-d 12-14.

²⁷⁶ TlnHKm 29.10.2020, 3-20-1365, p-d 12-13.

²⁷⁷ Samas, p 14.

²⁷⁸ TrtHKm 05.02.2020, 3-18-1227, p 8.

²⁷⁹ TrtHKm 18.01.2021, 3-20-2033, p-d 8-10.

²⁸⁰ Samas, p-d 4, 10.

²⁸¹ TlnHKm 11.08.2020, 3-20-1264, p 3.

nelja füüsilise isikuga, kelle kujutised ja hääled võivad olla isikuandmed, kui isikud on äratuntavad.²⁸² Kohus leidis, et kuna kaebaja hinnangul tekitas vastustaja talle varalist kahju sõiduki registreerimiseelse tehnonõuetele vastavuse kontrollimisel ekslikule järeldusele jõudmisega, on videosalvestis haldusasja lahendamisel üheks peamiseks tõendiks. Sealjuures ei kajasta see eriliiki isikuandmeid, mille osas esineb kõrgendatud andmete kaitsmise vajadus, ja kõnealuste andmesubjektide õigused ei tohiks saada kaebaja poolt sellega tutvumisel ülemääraselt kahjustada.²⁸³

Seoses menetlusväliste isikute eraeluliste andmete kaitsmise vajadusega otsustas kohus ühel korral piirata toimikule juurdepääsu vaid kaebajatel endil, kuid mitte nende esindajal. Linnale kuuluva eluruumi üürile andmise vaidluses leidis kohus, et arvestades kaebajate isikuid ja sealjuures nende vaimse tervise seisundit, ei ole neil õigust näha haldustoimikus seda osa, mis sisaldab teavet isikuandmete ning sotsiaalabi ja teenuste osutamise taotlemise kohta teiste isikute poolt. Küll võib nendega tutvuda kaebajate esindaja, kellel on keelatud neid dokumente kaebajatele mis tahes kujul edasi anda ning kaebajatega suheldes avaldada neile muude isikutega seotud eraelulisi andmeid. Kohus lubas samas selgitada kaebajatele nende tõendite sisu ilma isikute eraelulisi andmeid avalikustamata. Kohtu hinnangul ei olnud kaebajate õigused sel viisil kahjustatud.²⁸⁴

Arusaadavalt võivad paljud kaebaja esitatud menetlusdokumendid sisaldada tema enda isikuandmeid ja neid vastaspoole eest tavaliselt ka ei varjata. Kaebaja sõnumisaladus on olnud ühel korral põhjuseks, miks kohus on siiski varjanud kinnipeetavast kaebaja erakirja vanglast vastustaja eest. Sõnumite saladus on kaitstav PS § 43 alusel ning erandeid selle kaitsmisel võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Kuna ei olnud teada, et vastustajal oleks õiguslik alus kaebaja kirjavahetuse sisu kontrollimiseks ning kuna asja lahendamisel ei olnud määrav kirja sisu, vaid asjaolu, kas tegemist on ladina tähestiku või kirillitsaga, pidas siin kohus kaebaja õigust eraelu ja sõnumisaladuse kaitsele kaalukamaks vastustaja menetluslikust õigusest.²⁸⁵ Samuti on kohus vastustaja eest

²⁸² TrtHKm 08.01.2021, 3-20-2207, p 8.

²⁸³ Samas, p 13.

²⁸⁴ TlnHKm 09.01.2020, 3-19-1775, p 4.1.

²⁸⁵ TrtHKm 27.01.2020, 3-20-101, p-d 3-5.

kaebaja eraelu kaitsmiseks varjanud tema pangakontot²⁸⁶, mille kaebaja esitas kohtule vaid menetlusabi taotlemise eesmärgil.²⁸⁷

Eraelu kaitse alla võib liigitada ka lapsendamissaladuse hoidmise, mis on HKMS § 79 lg 1 p-s 4 juurdepääsu piiramise eraldi alusena nimetatud. Perekonnaseaduse²⁸⁸ § 164 lg 1 järgi on lapsendamissaladuse eesmärk tagada lapse, vanema ja lapsendaja eraelu kaitse, ära hoida soovimatut sekkumist ning diskrimineerimist päritolu või muul alusel. Menetluse kinniseks kuulutamise korral tsiviilkohtumenetluses peetakse seda absoluutseks aluseks, s.t kohtul on kohustus menetlus kinniseks tunnistada, kui seal leiab käsitlemist lapsendamise fakt või muu lapsendamise menetlusega seonduv informatsioon.²⁸⁹ Siinse magistritöö käigus vaadeldud kohtulahendites lapsendamissaladuse hoidmise vajadust ei esinenud.

Kokkuvõttes saab isikuandmete kaitse eesmärgil menetlusosalise juurdepääsu piiramist pidada proportsionaalseks riiveks, sest sageli on seda võimalik kompenseerida asjassepuutuvast teabest kokkuvõtte edasiandmisega või saab vastava dokumendi avaldada nii, et teiste isikute andmed on kinni kaetud. Ka selliste eraelu puudutavate menetlusdokumentide varjamist, mis otseselt vaidluse küsimusi ei puuduta, ei saa pidada ebaproportsionaalseks riiveks, sest menetlusosalise seisukohtade ja vastuväidete esitamise võimalust see ei mõjuta. Kuigi enamasti peetakse kolmandate isikute isikuandmete kaitse vajadust pigem iseenesest mõistetavaks ja selle avalikuks tuleku tagajärgi pikemalt ei analüüsita, võib mõnikord kohtu hinnangul menetlusosalise põhiõigus siiski kaaluda üles ka menetlusväliste isikute võimaliku eraelu puutumatuse riive, mis nende isikuandmete avaldamisega võib kaasneda. Ka menetlusosalise enda asjassepuutuvate andmete kaitset ei peeta tavaliselt teise poole menetlusõigustest kaalukamaks, kuigi siin võib kohus avalikustamise kasuks otsustamisel arvestada ka sellega, kuivõrd usaldusväärne on menetlusosaline või tema esindaja, kellele tundlikke andmeid näidatakse. Näiteks võib arvata, et advokaat või haldusorganit esindavad ametnikud teavad isikuandmete töötlemise põhimõtteid ja sellega seotud vastutust.

²⁸⁶ Vt pangasaladuse kohta täpsemalt ptk 4.2.

²⁸⁷ TlnHKm 20.04.2020, 3-20-622, p-d 29-30.

²⁸⁸ Perekonnaseadus. – RT I, 27.10.2020, 15.

²⁸⁹ Kõve, V., Lints, J. TsMSK § 38/3.2.5.

4. JUURDEPÄÄSU PIIRAMINE ÄRISALADUSE JA MUU SELLESARNASE SALADUSE KAITSEKS

4.1. Ärisaladuse kaitse

Ärisaladuse kaitse on EL liikmesriikides ärisaladuse kaitse direktiivi vastuvõtmisega²⁹⁰ mõne aasta eest ühtlustatud. Eesti õigusesse võeti direktiiv üle 2018. a 17. detsembril jõustunud ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadusega (EKTÄKS)²⁹¹. EKTÄKS § 5 lg 2 järgi on ärisaladus teave, mis vastab järgmistele tingimustele: 1) see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad; 2) sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja 3) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas. See definitsioon vastab direktiivi art 2 punktile 1, on identne kehtiva TRIPS-lepingu²⁹² art 39 lg-s 2 toodud mõistega ning oli seega seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt Eesti õiguskorras ka juba varem juurdunud.²⁹³ Nt on Riigikohus 2009. a leidnud, et ärisaladuse mõiste sisulisel määratlemisel on võimalik kasutada TRIPS-lepingu art 39 lg-t 2 ja sealjuures selleks, et mingid andmed oleksid ärisaladusena kaitstavad, peavad need vastama TRIPS-lepingus toodud kriteeriumitele.²⁹⁴ Erinevalt konkurentsiseaduse (KonkS) praeguseks kehtetust § 63 lg-st 1²⁹⁵ EKTÄKS ärisaladuse liike ega näiteid välja ei too.²⁹⁶ EKTÄKS eelnõu seletuskirja järgi läheks näidisloetelu esitamine vastuollu direktiiviga, sest tekitaks vaid valearusaama, et näidisloetelus toodud näited osutuvad seaduse kohaselt igal juhul ärisaladuseks, samas kui teavet saab pidada ärisaladuseks üksnes juhul, kui see vastab kõigile kolmele EKTÄKS § 5 lg-s 2 toodud tingimustele.²⁹⁷ Õiguskirjanduses on ka märgitud, et sõltumata sellest, kas ärisaladuse mõiste otsustatakse mingil hetkel defineerida EL tasandil, „on ja jääb ärisaladus siiski suuremal või

²⁹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/943, 8 juuni 2016, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset. – ELT L 157, 15.06.2016, lk 1–18.

²⁹¹ Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus. – RT I, 07.12.2018, 2.

²⁹² Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide leping. – RT II 1999, 22, 123.

²⁹³ Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (678 SE) eelnõu seletuskiri, § 5 kommentaar. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9b6f21b8-db1c-436d-a045-326913d80d22/Ebaausa%20konkurentsi%20takistamise%20ja%20%C3%A4risaladuse%20kaitse%20seadus> (05.03.2021).

²⁹⁴ RKKKo 08.06.2009, 3-1-1-46-09, p-d 10.2-10.3.

²⁹⁵ Konkurentsiseadus. – RT I, 20.12.2017, 7.

²⁹⁶ Värv, A. Ärisaladuse kaitse uus nägu. – Juridica 2020/5, lk 420.

²⁹⁷ Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (678 SE) eelnõu seletuskiri, § 5 kommentaar.

vähemal määral määratlemata õigusmõisteks, mis tuleb sisustada kaasuspõhiselt, lähtudes konkreetse juhtumi asjaoludest. Seejuures tuleb arvesse võtta nii subjektiivseid kui ka objektiivseid kriteeriume. Subjektiivselt peab teave olema ärisaladusena määratletud ja omaja poolt sellisena kaitstud. Objektiivselt aga tuleb tuvastada, et teabe sisu ei ole üldsuse jaoks teada ning et teabe sellisena hoidmine omab teatavat objektiivset väärtust. Objektiivseks väärtuseks tuleb muuhulgas pidada asjaolu, et teabe avalikustamine tooks kaasa kahju, mille teket teabe avalikustamata jätmine väldib.²⁹⁸

Ärisaladuse kaitse direktiivi põhjenduste punktist 14 tuleneb, et ärisaladuseks võib pidada teavet, kui sellel on kas tegelik või potentsiaalne kaubanduslik väärtus. Kuigi on juhitud tähelepanu, et TRIPS-lepingu artiklit 39 on tõlgendatud selliselt, et potentsiaalsest väärtusest veel ei piisa asjaomase teabe ärisaladuseks kvalifitseerimiseks, tuleks EKTÄKS kohaldamisel seega lähtuda nõrgemast ehk potentsiaalse väärtuse kriteeriumist.²⁹⁹ Ärisaladuse puhul tuleks aga hinnata ka seda, kas selle kaitsmise vajadus võib olla ära langenud. Euroopa Komisjon on oma ärisaladuse kaitset puudutavas teatises EK praktikale osutades märkinud, et teave võib kaotada oma konfidentsiaalse iseloomu niipea, kui see on „kättesaadav spetsialistidele või kui seda on võimalik tuletada teabest, mis on üldsusele kättesaadav“.³⁰⁰ Samuti tuleb kaaluda seda, kui värske asjaomane teave on: see võib kaotada oma konfidentsiaalse iseloomu, kui see on „aja möödumise tõttu kaotanud oma ärilise tähtsuse“.³⁰¹ EKTÄKS määratluse järgi peaks ärisaladuse omaja olema võtnud ka meetmeid ärisaladuse kaitseks. Selliseid meetmeid on liigitatud lepingulisteks (lepingutes ärisaladuse hoidmise kohustus ja sanktsioonid selle rikkumise eest), töökorralduslikeks (nt hoolitseda selle eest, et ärisaladusele oleks juurdepääs vaid töötajatel, kellele see on vajalik) ja tehnilisteks (nt dokumentide ja ruumide kaitsmine).³⁰²

²⁹⁸ Ginter, C., Parrest, N., Simovart, M. A. Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. – *Juridica*, 2013/9, lk 660.

²⁹⁹ Värvi, A., lk 423.

³⁰⁰ Teatis konfidentsiaalse teabe kaitse kohta ELi konkurentsioiguse täitmise tagamisel liikmesriikide kohtutes eraõiguse alusel algatatud menetlustes. – ELT 242/01. 22.07.2020, p 21.

³⁰¹ EK praktika järgi tuleks teavet, mis oli konfidentsiaalne, kuid on vähemalt viis aastat vana, pidada vananenuks, välja arvatud juhul, kui hageja tõendab, et see on tema või mõne kolmanda isiku ärilise seisundi seisukohast endiselt oluline. Vt teatis konfidentsiaalse teabe kaitse kohta ELi konkurentsioiguse täitmise tagamisel liikmesriikide kohtutes eraõiguse alusel algatatud menetlustes, p 22 ja allmärkus nr 24.

³⁰² Vt Värvi, A., lk 424.

Ärisaladuse kaitse on sätestatud EL toimimise lepingu³⁰³ (ELTL) artiklis 339 ja see on EL õiguse üks üldpõhimõtteid³⁰⁴. PS-s on ärisaladust nimetatud kui väärtust, mille kaitseks võib kohtuistungis kinniseks kuulutada (§ 24 lg 3) ja piirata väljendusvabaduse põhiõigust (§ 45). On leitud, et ärisaladus kuulub selliste põhiõiguste nagu ettevõtlusvabadus (PS § 31) ja omandiõigus (PS § 32) alla.³⁰⁵ Riigikohus on märkinud, et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus.³⁰⁶ Kuna igasuguse ärilise informatsiooni saladuses hoidmise eesmärk on sellise teabe omamisest tuleneva konkurentsieelise kaudu tulu saamine, võib ärisaladus moodustada tulu saamise eesmärgil toimuvast tegevusest väga suure osa.³⁰⁷ Omandipõhiõigus kaitseb Riigikohtu seisukoha järgi üldisi varalisi õigusi, s.t kinnis- ja vallasasjade kõrval ka raha ning rahaliselt hinnatavaid õigusi ja nõudeid.³⁰⁸ Ka EIK on omandi mõistet EIÕK 1. lisaprotokolli art 1 tähenduses laialt mõistnud, käsitades lisaks asjadele ka teatud teisi varalisi õigusi ja huve.³⁰⁹ On avaldatud ka arvamust, et ärisaladust oleks põhjendatud liigitada intellektuaalomandi (täpsemalt tööstusomandi) alla, sest mõlemal juhul on tegemist intellektuaalse töö tulemustega, rahalist väärtust omavate hüvedega, mille väljatöötamiseks on tehtud investeeringuid, kuigi ärisaladusel ja tööstusomandil on teatud erinevusi.³¹⁰ Omandipõhiõigus kaitseb aga ka intellektuaalset omandit.³¹¹ Lisaks ei ole EK ja EIK hinnangul välistatud, et ka eraelu mõistet võib tõlgendada nii, et see hõlmab füüsiliste ja juriidiliste isikute ameti- või ärialast tegevust.³¹² Niisiis võib ärisaladust pidada põhiseaduslikku järku väärtuseks, mille kaitseks menetlusosalise õigusi võib piirata.

Halduskohtumenetluses kerkib ärisaladuse kaitse küsimus üsna tihti ja peamiselt hankevaldustes. Riigihangete üldpõhimõtted tulenevad ELTL-st ja riigihangete seaduse³¹³ (RHS) §-s 3 toodud riigihangete üldpõhimõtted vastavad ELTL eesmärkidele kaupade ja teenuste vaba liikumise ja

³⁰³ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2016/C 202/01). – ELT C 202, 07.06.2016, lk 1–388.

³⁰⁴ Vt nt EKo C-15/16, *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht versus Ewald Baumeister*, ECLI:EU:C:2018:464, p 53.

³⁰⁵ Raude, M.-J. Kohtuistungis kinniseks kuulutamine ärisaladuse kaitseks. Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool 2013, lk 28-33; Ginter, C., Parrest, N., Simovart, M. A., lk 659.

³⁰⁶ Vt nt RKHKo 15.01.2015, 3-3-1-68-14, p 17; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 108.

³⁰⁷ Raude, M.-J., lk 33.

³⁰⁸ Nt RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18; RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 56.

³⁰⁹ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/5 ja seal viidatud lahendid. – Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

³¹⁰ Vt täpsemalt Värvi, A., lk 418-419; Mägi, M. Ärisaladuse karistusõigusliku kaitse efektiivsus kehtiva õiguse järgi. – *Juridica* 2017/6, lk 421-422.

³¹¹ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/10.

³¹² C-450/06 *Varec*, p 48 ja seal viidatud EIKo 13710/88, *Niemietz vs. Saksamaa*, p 29; EIKo 37971/97, *Colas Est jt vs. Prantsusmaa*, p 41, EIKo 44647/98, *Peck vs. Ühendkuningriik*, p 57.

³¹³ Riigihangete seadus. – RT I, 08.07.2020, 8.

vaba paiknemise kohta.³¹⁴ RHS § 3 p 1 järgi peab hankija tegutsema riigihanke korraldamisel läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt. Õiguskirjanduses on selgitatud, et hankemenetlus peab olema kontrollitav, et tagada hankijate poolt võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine ja hankemenetluse erapooletus, aga samuti selleks, et üldsus saaks teostada demokraatia põhimõttele tuginevat kontrolli avaliku võimu tegevuse üle ning oleks tagatud avalikule teabele juurdepääsuõigus (PS § 44).³¹⁵ Juurdepääs dokumentidele on aga otseselt seotud tõhusa õiguskaitse tagamise vajadusega, sest peamiselt rajaneb nii sanktsioneeriv kui ka preventiivne järelevalve riigihankemenetluses turu osaliste initsiatiivil ja aktiivsel sekkumisel.³¹⁶

Riigihankeõiguses ei ole läbipaistvuse ja kontrollitavuse nõuded absoluutsed, vaid nendest on võimalik teha mööndusi ärisaladuse, avaliku huvi või teiste seadusega tagatud õigushüvede kaitseks.³¹⁷ Riigikohus on öelnud, et riigihangete menetluse kujundamisel peab silmas pidama kõigi menetluses osalevate ettevõtjate õigusi.³¹⁸ EK on selgitanud, et riigihangete valdkonda reguleerivate EL õigusnormide põhieesmärk hõlmab avatust ausale konkurentsile ja selle saavutamiseks on oluline, et hankijad ei avaldaks hankemenetluses saadud teavet, mille sisu võidakse kasutada konkurentsi kahjustamiseks.³¹⁹ Ettevõtjad peavad hankijatele esitama kogu hankemenetluseks vajaliku teabe, kartmata, et hankijad esitaksid kolmandatele isikutele andmeid, mille avaldamine võiks olla neile kahjulik.³²⁰ Selle eesmärgi saavutamine oleks takistatud, kui riigihankemenetluses hankija poolt tehtud otsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamisel võiks kogu seda riigihanget puudutava teabe ilma ühegi piiranguta edastada kaebuse esitajale või nt teistele menetlusse astujatele.³²¹ Niisugune võimalus võiks EK hinnangul õhutada ettevõtjaid esitama kaebusi vaid sel eesmärgil, et saada teada konkurentide ärisaladusi.³²² Seega peab riigihankemenetluses tehtud otsuste läbivaatamise menetluses selle menetluse eest vastutajal olema õigus otsustada, et toimikus sisalduvat teavet ei avaldata pooltele, kui see on vajalik ausa konkurentsi või ettevõtjate õigustatud huvide kaitse tagamiseks.³²³ Sealjuures tuleb seda teha nii,

³¹⁴ Riigihangete seaduse (450 SE) eelnõu seletuskiri, § 3 kommentaarid. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/Riigihangete%20seadus> (18.03.2021).

³¹⁵ Ginter, C., Parrest, N., Simovart, M. A., lk 661-662.

³¹⁶ Samas, lk 663.

³¹⁷ Kuusmann, T. RHSK § 3/35. – Simovart, M. A., Parind, M. Riigihangete seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2019.

³¹⁸ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 14.

³¹⁹ C-450/06 *Varec*, p-d 34-35.

³²⁰ Samas, p 36.

³²¹ Samas, p 39.

³²² Samas, p 40.

³²³ Samas, p 43.

et vaidluse pooltele tagatakse ka kaitseõigus.³²⁴ Niisiis on ringkonnakohus EK seisukohale tuginedes kinnitanud, et ka kohtumenetluses ei pea pakkumuse konfidentsiaalsuse põhimõte taanduma.³²⁵ Samuti on rõhutatud, et ühe kaebaja huvi teise pakkuja ärisaladust sisaldavate andmete saamiseks ei ole alust pidada kaalukamaks teise pakkuja huvist kaitsta oma ärisaladust ning kohus peab tasakaalustatult kaitsma nii kaebaja menetluslikke põhiõigusi kui ka teiste isikute põhiõigusi, muu hulgas ettevõtlusvabadust, mis hõlmab ettevõtja õigust ärisaladuse kaitsele.³²⁶

RHS-s on reguleeritud, milline osa pakkumusest ja mis ajani on konfidentsiaalne (vt § 110 lg 5 ja § 111 lg 5) ning kuidas hankija peaks pakkujate ärisaladust kaitsma (vt § 47 lg 5, § 83 lg 6, § 113 lg 8). Õiguskirjanduses on rõhutatud, et vaatamata sellele, et ärisaladuse markeerimine on ettevõtja kohustus ja õigus, ei saa hankija jätta kergekäeliselt täitmata läbipaistvuse põhimõttest tulenevaid avaldamiskohustusi ja peab siiski tuvastama, kas varjatud teave vastab ärisaladuse tunnustele ning kas sealjuures ei välista ärisaladuse kaitset konkreetsel juhul mingi oluline avalik huvi.³²⁷ Ringkonnakohus on RHS § 110 lg 5 kohta märkinud, et RHS eelnõu seletuskirjast ei saa järeldada, et seadusandja eesmärk olnuks pärast eduka pakkumuse väljavalimist kõik pakkumused tervikuna ja tingimusteta avalikustada, vaid märgitud on üksnes seda, et § 110 lg 5 ei piira teabepäringu alusel pakkumuse sisu avaldamist osas, mida pakkuja ei ole tähistanud oma ärisaladusena.³²⁸ Samuti võiks tõlgendus, et pakkumuse koosseisus esitatud andmete (või neid täpsustavate andmete) määratlemine pakkuja ärisaladusena ei ole pärast pakkumuse esitamist ühelgi tingimusel lubatud, praktikas tuua kaasa pakkuja ettevõtlusvabaduse ebaproportsionaalse riive, mistõttu tuleb eelistada tõlgendust, mis võimaldab tagada pakkuja põhiõiguste suurema kaitse ja kui pakkuja on ekslikult jätnud pakkumuses mingi teabe oma ärisaladusena määratlemata, peaks tal olema võimalus seda ka hiljem teha. See ei vabasta pakkujat siiski kohustusest põhjendada, miks on vastav teave tema ärisaladuseks.³²⁹ Järelikult tuleks ka kohtumenetluses hankevaidlustes ärisaladuse olemasolu sisuliselt hinnata, mitte lähtuda ainult formaalselt seaduse sätetest või menetlusosaliste põhjendamata väidetest. Samas võib ringkonnakohtu seisukohtadest lähtuvalt tõdeda, et võimaliku

³²⁴ C-450/06 *Varec*, p 52.

³²⁵ TlnRnKm 25.10.2017, 3-17-1936, p 7.

³²⁶ TlnRnKm 26.06.2018, 3-18-1011, p 17; TlnRnKm 16.10.2020, 3-20-1346, p 49.

³²⁷ Matteus, K., Knjazev, A. RHSV § 111/14-16. – Simovart, M. A., Parind, M. Riigihangete seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2019.

³²⁸ TlnRnKm 26.06.2018, 3-18-1011, p 16.

³²⁹ Samas.

ärisaladuse esinemise korral tuleks kohtutel selle avaldamisega pigem ettevaatlik olla ja anda kahtluse korral võimalus selle kaitsmise vajadust põhjendada.

Niisiis on arusaadavalt riigihankevaidlustes sageli vaja ärisaladuse varjamise üle otsustada, samas on jällegi erinev see, kuivõrd põhjalikult varjamist põhjendatakse või menetlusosaliste vastanduvaid huve kaalutakse. Näiteks võidakse piirduda tõdemusega, et kuna osa kaebaja esitatud lisadest sisaldavad teavet tema riigihanke pakkumuse komponentide ja hinnakujunduse kohta, siis on tal huvi neid konkurendist kolmanda isiku eest varjata ja tema huvi on kaalukam³³⁰, või leitakse, et samas valdkonnas tegutsevate menetlusosaliste pakkumuste kujunemise andmete vastastikune teatavaks saamine võib kahjustada nende majanduslikke huve³³¹. Sealjuures võidakse lihtsalt nõustuda menetlusosalise enda väitega, et tegemist on ärisaladusega, ning vähemalt asjakohases määruuses pikemalt väidetava ärisaladuse sisu või vastavust ärisaladuse tunnustele ei avata.³³² Osutatakse ka sellele, et hankija on ise vastavad pakkumised tunnistanud piiratud juurdepääsuga teabeks neis sisalduva ärisaladuse tõttu³³³ või et hankemenetluse käigus esitatud pakkumuste sisu on üldjuhul konfidentsiaalne (RHS § 110 lg 5) ning kaebeõiguse kasutamine ei tohiks seda muuta.³³⁴ Kohtu otsustust ärisaladust sisaldavaid dokumente varjata põhjendatakse ka tõdemusega, et üksikasjalik tutvumine nende sisuga ei ole vaidluse lahendamise seisukohalt (häda)vajalik.³³⁵ Kohus on oma algatusel ja menetlusökonoomia kaalutlustel varjanud nt ka kogu riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) poolt kohtule esitatud toimiku materjale nii kaebaja kui ka kolmandate isikute (s.t kõigi menetluses osalevate pakkujate) eest põhjendusega, et dokumendid sisalduvad VAKO poolt esitatud toimiku erinevates konteinerites, mistõttu ei ole kohtul võimalik ärisaladust sisaldavaid dokumente eristada ega VAKO toimikut ümber kujundada.³³⁶ Kohtu sellist otsust toetas ka arusaam, et kõik VAKO toimikus sisalduvad dokumendid, mis ei sisalda menetlusosaliste ärisaladust, on menetlusosalistele esitatud ning menetlusosalistele on nende sisu teada.³³⁷ Magistritöö autori arvates on hankevaidlustes menetlusökonoomia argument kindlasti

³³⁰ TlnHKm 30.12.2020, 3-20-2573, p 5; vt ka TlnHKm 12.10.2020, 3-20-1900, p 10, TlnHKm 22.10.2020, 3-20-1900, p 7.

³³¹ TlnHKm 24.08.2020, 3-20-1429, p 7.

³³² Vt nt TlnHKm 30.12.2020, 3-20-2573, p 5; TlnHKm 20.11.2020, 3-20-2197, p 2; TlnHKm 30.11.2020, 3-20-1694, p 6.

³³³ TlnHKO 09.11.2020, 3-20-2, p 6.

³³⁴ TlnHKm 26.10.2020, 3-20-1834, p 13.2.

³³⁵ Samas, p 13.3; TlnHKO 09.11.2020, 3-20-2, p 6.

³³⁶ TlnHKm 07.08.2020, 3-20-1400, p 9.

³³⁷ Samas.

asjakohane, sest hankeasja läbivaatamise 45-päevane tähtaeg³³⁸ seab menetluslike küsimuste lahendamisele oma piirid.

Vaadeldud hanke- jm sarnastes asjades on siiski ka näiteid, kus kohus on varjatava menetlusedokumendi sisu ka pikemalt analüüsinud ja seega ka tuvastanud, kas see vastab ärisaladuse tunnustele.³³⁹ Ilmselt tuleb kohtul seda teha vähemalt juhul, kui menetlusosaliste vahel on menetlusedokumendis ärisaladuse olemasolu üle vaidlus. Näiteks vabaajakeskuse kasutusele andmise pakkumusmenetlust puudutavas vaidluses on kaebaja leidnud, et kuna tema enda pakkumus ärisaladust ei sisalda, ei sisalda seda järelikult ka kolmanda isiku pakkumus.³⁴⁰ Kohus on siiski tuvastanud kolmanda isiku pakkumuses ärisaladuse, mille varjamise huvi on kaalukam kaebaja õigusest sellega tutvuda, sest kaebaja alles alustab äritegevust valdkonnas, milles kolmas isik on pikalt tegutsenud. Nii oleks kaebajal kolmanda isiku pakkumusega tutvumisel olemas teave nt kulude hindamise metoodika, teenuste mahtude, turuosade, klientide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta.³⁴¹ Mõnikord võib näha ka kohtu enda algatust ärisaladuse varjamisel – nt on peetud hankevaidluses vajalikuks varjata kolmanda isiku proovitöö faili, mis kohtu arvates on pakkumuse osa ja seega eeldatavalt sisaldab ka ärisaladust, mida samas valdkonnas tegutsevale kaebajale ei tohiks avaldada.³⁴² Leidub ka näide, kus varjamist taotleb menetlusosaline on üksikasjalikult iga tõendi kohta selgitanud, miks selles sisalduv info on ärisaladus ja avaldamise eest kaitset vajab, ning ka kohus on iga dokumendi osas poolte huve kaalunud, selgitades ka, millised võimalikud tagajärjed võivad vastava info avaldamisel olla (nt väheneksid kannatanu tulud ja välistatud poleks ka turult välja tõrjumine).³⁴³ Samuti võib põhjalikumalt analüüsi näitena tuua määruse, kus kohus on väidetavalt ärisaladust sisaldavate dokumentide sisu lahates jõudnud järeldusele, et nt pakkumuse maksumus eraldiseisvalt ilma konkreetseid alusarvestusi esitamata mingit väärtust omada ei saa, küll aga on kaitsmist väärt teave infotehnoloogia valdkonnas konkreetse tehnoloogia ja selle täpsemate komponentide valik, sest sellest sõltub pakutava toote või teenuse hind.³⁴⁴ Ettevõtja poolt kasutatava tehnoloogia või selle komponentide avaldamine

³³⁸ HKMS § 275 lg 2 sätestab, et hankeasja vaatab halduskohus läbi 45 päeva jooksul kaebuse esitamisest arvates.

³³⁹ Vt nt TlnHKm 13.01.2020, 3-19-2345, p 13; TlnRnKm 16.10.2020, 3-20-1346; TlnHKm 11.12.2020, 3-20-2362; TlnHKm 14.01.2021, 3-20-1959, p 10; TrtHKm 15.01.2021, 3-21-29, p 21.

³⁴⁰ TrtHKm 30.10.2020, 3-20-1187, p 6.

³⁴¹ TrtHKm 30.10.2020, 3-20-1187, p 10. Sama tuvastas ka halduskohtu määruse peale esitatud määruskaebust lahendanud ringkonnakohus, vt TrtRnKm 02.02.2021, 3-20-1187, p 19.

³⁴² TlnHKo 09.11.2020, 3-20-2, p 6; TlnHKm 20.11.2020, 3-20-2197, p 2.

³⁴³ Vt TlnHKm 11.12.2020, 3-20-2362 ja TlnHKm 18.12.2020, 3-20-2362.

³⁴⁴ TlnHKm 06.01.2020, 3-19-2248, p 6.

konkurendile võib võtta ettevõtjalt tema konkurentsieelise, kahjustada tema majanduslikku olukorda ja vähendada teenitavat kasumit.³⁴⁵ Halduskohus on nt leidnud ka, et kuigi RHS § 111 lg 5 p 1 järgi ei või ärisaladusena märkida pakkumuse maksumust ega osamaksumusi, siis maksumuse kujunemise aluseks olevaid algandmeid ja hinnakomponente säte ei reguleeri. Kuna pakutava hinna kujunemise aluseks olevate arvandmetega tutvumine võimaldaks muu hulgas mõista ettevõtja konkurentsieelist, saab ettevõtte hinnakujundust pidada tema ärisaladuseks.³⁴⁶

Vaadeldud kohtupraktikast ilmneb, et ärisaladuse varjamise üle otsustamisel peetakse reeglina kaalukamaks ettevõtjate huve ärisaladust kaitsta. Sealjuures varjatakse ühtmoodi nii menetlusosaliste endi kui ka menetlusväliste isikute ärisaladust. Üldjuhul, kui üldse, hinnatakse vaid seda, kas esitatud dokumentides väidetav ärisaladus sisaldub. Ärisaladuse avalikustamisel oleks võimalikud tagajärjed liiga rasked, mida ilmestab nt järgmine kohtu põhjendus: ärisaladuse avaldamisega kaasnev kahju oleks usutavasti oluliselt suurem ja pikaajalisem, mõjutades lisaks võimalust ka teistel hangetel osaleda, lepinguid sõlmida ja tulu teenida.³⁴⁷ Hilisem ärisaladuse ärakasutamisest tekkiva kahju hüvitamise nõudmine oleks kohtu hinnangul isiku jaoks koormav, sest nõuaks uue kohtumenetluse algatamist või jääks see üldse hüvitamata, kuna kahju aluseks olevate asjaolude tõendamine ja kahju suuruse tuvastamine oleks väga keeruline.³⁴⁸ Samas menetlusosalise õigusi saab kohus tasakaalustada kohustusega kontrollida hankija otsuseid ka osas, mis on hõlmatud ärisaladusega.³⁴⁹ Sealjuures on ringkonnakohus mõnikord pidanud vajalikuks esitada kohtuotsuse põhjendavas osas ka ärisaladust sisaldavad järeldused.³⁵⁰ Kuigi ka neid järeldusi ei avaldata menetlusosalisele, kelle juurdepääsu konkurendi ärisaladusele on piiratud, on sel viisil kõrgema astme kohtul võimalik nende õigsust ja ka varjamise põhjendatust hõlpsamini hinnata.

Niisiis tuleb ärisaladust sisaldavate menetlusdokumentide korral kohtul arvestada ka sellega, et kohtumenetlus ei tohiks muutuda vahendiks, mille kaudu pääseda ligi enda jaoks kasulikule teabele, millele juurdepääsu tegelikult olla ei tohiks. Samas peab kohtusse pöördudes olema

³⁴⁵ TlnHKm 06.01.2020, 3-19-2248, p 6.

³⁴⁶ TlnHKm 13.01.2020, 3-19-2345, p 13.2.

³⁴⁷ Vt nt TlnHKm 11.12.2020, 3-20-2362, p 4.5.

³⁴⁸ Samas; vt täpsemalt ärisaladuse kaitsmise probleemide kohta Eestis Mägi, M., lk 422-424.

³⁴⁹ Vt nt TlnRnKm 25.10.2017, 3-17-1936, p 7; TlnRnKm 26.06.2018, 3-18-1011, p 17; TlnRnKm 16.10.2020, 3-20-1346, p 49.

³⁵⁰ TlnRnKo 16.12.2020, 3-20-924; TlnRnKo 15.03.2021, 3-20-2362.

kaebajal võimalik ka oma õigusi kaitsta ja kaebust tõendada ärisaladusi sisaldavate dokumentidega, ilma et sellega kaasneks talle majanduslik kahju, kui kohus nt tema konkurendi kolmanda isikuna menetlusse kaasab.³⁵¹ Poolte võrdsuse hindamisel tuleb silmas pidada, et küllaltki tihti esineb ka olukordi, kus kaebaja eest varjatakse kolmanda isiku ärisaladust ja kolmanda isiku ärisaladust vastupidi kaebaja eest.³⁵² Piirata võidakse ka nii kaebaja kui ka kolmanda isiku juurdepääsu nende konkurentide ärisaladusele, kes ise pole menetlusosalised, kuid kelle ärisaladust sisaldava teabe (nt teenuse osutamise kirjeldused) kohus hankijalt välja nõudis.³⁵³ Samas hankijast vastustaja on sellistel juhtudel siiski eelisseisundis, kuna omab tavaliselt juurdepääsu kogu materjalile.

Kuna reeglina ärisaladuse menetlusosalisele avalikustamine kõne alla ei tule, on siin eriti asjakohane küsimus, kas peale kohtu enda aktiivsuse ja uurimispõhimõtte rakendamise oleks veel meetmeid, kuidas juurdepääsu piiramist korvata ja poolte võrdsust tagada. Euroopa Komisjon on 2020. a andnud välja teatise seoses EL konkurentsioiguse täitmise tagamisega liikmesriikide kohtutes³⁵⁴, milles on esitanud võimalikud konfidentsiaalse teabe kaitsmise meetmed. Nendest esimene on redigeerimine ehk dokumentidest konfidentsiaalse teabe eemaldamine.³⁵⁵ Kuigi osaliselt kinnikaetuna tõendite avaldamine on üsna sageli kasutusel isikuandmete või maksusaladuse korral, riigihankevaidlustes see levinud praktika ei ole³⁵⁶. Põhjuseks võib olla ka sellega kaasnev ajakulu, hankeasjad tuleb aga teatavasti läbi vaadata piiratud aja jooksul. Küll on seda kasutatud ärisaladuse korral nt konkurentsioigust³⁵⁷ vm valdkonda puudutavates kaebustes³⁵⁸. Samas on üsna tavapärane, et hankevaidlustes esitatakse menetlusosalise seisukohad mh kujul, kus ärisaladust käsitlev osa on kinni kaetud, ning sel viisil redigeeritud seisukohtadele lisatakse teisele poolele avaldamiseks ka kõik need tõendid, mis ärisaladust ei sisalda.³⁵⁹ Komisjoni teatise kohaselt võib aga redigeerimine hõlmata ka kõigi konfidentsiaalsete andmete asendamist anonüümsete andmete või üldnäitajatega, kustutatud lõikude asendamist informatiivsete või sisukate

³⁵¹ Vt TlnHKm 07.02.2020, 3-20-180, p 15.

³⁵² Vt nt TlnHKm 20.11.2020, 3-20-2197; TlnHKm 30.11.2020, 3-20-1694; TlnHKO 09.11.2020, 3-20-2.

³⁵³ TlnHKm 08.12.2020, 3-20-2380.

³⁵⁴ Teatis konfidentsiaalse teabe kaitse kohta ELi konkurentsioiguse täitmise tagamisel liikmesriikide kohtutes eraõiguse alusel algatatud menetlustes.

³⁵⁵ Samas, p 36 jj.

³⁵⁶ Selle kohta on siiski näiteid ka hankevaidlustest, vt TlnRnKm 16.10.2020, 3-20-1346, p 44.

³⁵⁷ Nt TlnHKm 10.07.2020, 3-18-2010.

³⁵⁸ TlnHKm, 14.01.2021, 3-20-1959, p 10; TlnHKm 04.11.2020, 3-20-1521, p-d 19-20.

³⁵⁹ Vt nt TlnHKm 12.10.2020, 3-20-1900; TlnHKm 22.10.2020, 3-20-1900; TlnHKm 30.12.2020, 3-20-2573; TlnHKm 20.01.2021, 3-20-2573.

mittekonfidentsiaalsete kokkuvõtetega.³⁶⁰ Magistritöö autorile teadaolevalt sellisel viisil redigeerimist halduskohtus ei praktiseerita, kuigi mõnikord antakse konfidentsiaalse dokumendi sisu edasi nt kokkuvõttena menetlusosalise seisukohas vm menetlusedokumentis. Komisjoni teatises on samas mööndud, et suure materjalihulga puhul redigeerimine vastuvõetav ei ole.³⁶¹

Euroopa Komisjon pakub veel meetmena välja usaldusisikute kasutamise, s.t konfidentsiaalne teave tehakse kättesaadavaks üksnes kindlaksmääratud isikute kategooriale.³⁶² Seda meetet halduskohtus samuti eriti ei kasutata, kuigi selle näiteks võib pidada olukorda, kus teave avaldatakse ainult menetlusosalise advokaadist esindajale. Ühe võimaliku raskusena võib siin nimetada seda, et kohtul on tegelikult väga raske kontrollida, kas saladuse hoidmise kohustust ka tegelikult täidetakse. Selleks ei ole kohtul otseselt võimalik menetlusosalist trahvida³⁶³, samuti oleks tõenäoliselt raskusi selle rikkumise tõendamisel. Seega on leitud, et saladuse hoidmise kohustust tagab sisuliselt vaid kohtu autoriteet.³⁶⁴ Varasemast kohtupraktikast on siiski n-ö usaldusisikule saladuse avaldamise näiteid. Nt maksuotsuse tühistamist puudutavates vaidlustes on lubatud Maksu- ja Tolliameti esitatud teiste ettevõtete ärisaladusi sisaldavate Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) uurimismaterjalidega tutvuda vaid kaebaja ja kolmanda isiku advokaadist esindajatel ning kohustatud hoidma neid dokumente ja neist teatavaks saanud teavet saladuses, sh kliendi ees (vt HKMS § 77 lg 1 ja § TsMS § 41 lg 3).³⁶⁵ Kuigi advokaadil võib olla nii raskem oma kliendi ees lepingulisi kohustusi täita, ei jäta see menetlusosalist siiski täiesti teadmatusse.

Kolmanda meetmena kirjeldab Euroopa Komisjon oma teatises ekspertide kasutamist. Sel juhul võidakse eksperdile nt teha ülesandeks koostada teabest sisuline mittekonfidentsiaalne kokkuvõte, mille saab menetlusosalisele teatavaks teha.³⁶⁶ Eksperdil võib lasta koostada ka konfidentsiaalse arvamuse, mille võib teha kättesaadavaks üksnes usaldusisikule, aga ta võib valdkonna

³⁶⁰ Teatis konfidentsiaalse teabe kaitse kohta ELi konkurentsioiguse täitmise tagamisel liikmesriikide kohtutes eraõiguse alusel algatatud menetlustes, p 37. Sealjuures on teatises leitud, et redigeerimine võib olla tõhus meede konfidentsiaalse teabe kaitseks, kui hoolimata konfidentsiaalse teabe asendamisest mittekonfidentsiaalse tekstiga jäävad dokumendid ja nendes sisalduv teave mõtestatuks ja avaldamist taotleva isiku õiguste teostamiseks sobivaks (vt teatise p 40).

³⁶¹ Samas, p 39.

³⁶² Samas, p 50.

³⁶³ Reisberg, L., lk 19.

³⁶⁴ Samas.

³⁶⁵ Vt TlnHKm 11.06.2015, 3-14-51967; TlnHKm 18.06.2015, 3-14-52137.

³⁶⁶ Teatis konfidentsiaalse teabe kaitse kohta ELi konkurentsioiguse täitmise tagamisel liikmesriikide kohtutes eraõiguse alusel algatatud menetlustes, p 87.

asjatundjana esitada ka vaid arvamuse konfidentsiaalse iseloomu kohta.³⁶⁷ Euroopa Komisjon on selgitanud, et need võimalused sõltuvad ka liikmesriigi enda menetlusnormidest.³⁶⁸ Eestis võib halduskohus tõendina kasutada tsiviilkohtumenetluse seadustikus lubatud eksperdiarvamust (vt HKMS § 56 lg 2 ja TsMS § 293 jj), mh on eksperdil ka kohustus teatavaks saanud asjaolusid saladuses hoida (TsMS § 302 lg 6). Kuigi vaadeldud kohtupraktikas ei leidunud näidet, kus ärisaladuse tuvastamiseks või sellest mittekonfidentsiaalse kokkuvõtte tegemiseks oleks kasutatud eksperti, on ekspertide kasutamist seoses ärisaladuse ja kaebeõiguse teostamise tõhustamisega hankevaidlustes arutatud nt 2019. a halduskohtunike ja advokaatide ümarlaul.³⁶⁹ Võimalike suurte lisakulude tõttu menetlusosalistele peaks eksperdi kaasamine siinse töö autori arvates olema siiski hästi läbimõeldud ja ainult ilmse vajaduse korral kasutatav lahendus.

Kokkuvõttes ei saa eeskätt EK praktika valguses halduskohtus ärisaladuse menetlusosalisele avaldamata jätmist pidada menetlusosalise õiguste ebaproportsionaalseks riiveks, sest ärisaladuse konkurendile teatavaks saamise ohu tõttu võib hoopis tekkida olukord, kus ei juleta avaliku võimu vastu oma õiguste kaitseks enam kohtusse pöörduda. Menetlusosalise juurdepääsu piiramist saab halduskohus suurema aktiivsuse ja uurimiskohustusega korvata, samas kui ärisaladuse konkurendi kätte sattumise tõttu tekkinud kahju võib olla hiljem väga raske heastada. Sealjuures peaksid kohtud siiski pöörama tähelepanu sellele, et menetlusosalise kaitseõigused ei kannataks seeläbi, et neile alusetult ärisaladuseks tunnistatud asjassepuutuvale teabele juurdepääsu ei anta. Samuti väärib edasist arutelu küsimus, milliseid tasakaalustavaid meetmeid saaks kohus peale enda suurema aktiivsuse ja menetlusosalise tõendamiskoormuse vähendamise veel võtta olukorras, kus menetlusosalise eest varjatakse vastaspoole põhiseisukohti.³⁷⁰

4.2. Maksusaladuse kaitse

HKMS § 79 lg 1 p 5 kohaselt võib menetlusosalise juurdepääsu kohtuasjale kitsendada ka äri- või autorisaladuse sarnase saladuse hoidmiseks. Vaadeldud kohtulahendites ei esinenud autori- vm sarnase saladuse kaitsmise vajadust. Küll esines sageli tarvidust hoida maksusaladust, mida on

³⁶⁷ Teatis konfidentsiaalse teabe kaitse kohta ELi konkurentsioiguse täitmise tagamisel liikmesriikide kohtutes eraõiguse alusel algatatud menetlustes, p-d 87 ja 90.

³⁶⁸ Samas, p-d 86-87.

³⁶⁹ Halduskohtunike ja advokaatide ümarlaud. Kokkuvõte. Riigikohus: Tallinn 2019, lk 9. (Koopia autori valduses).

³⁷⁰ Vt RKHKo 04.11.2020, 3-20-924, p 29.

peetud ärisaladuse sarnaseks saladuseks.³⁷¹ Maksusaladuse kaitse on reguleeritud maksukorralduses seaduses³⁷² (MKS). MKS § 26 lg 1 kohustab maksuhaldurit hoidma saladuses maksukohustuslast puudutavat teavet, sealhulgas kõiki andmekandjaid (otsused, aktid, teated ja muud dokumendid) maksukohustuslase kohta, teavet andmekandjate olemasolu kohta, äri- ja pangasaladust, mida nad teavad seoses maksude tasumise õigsuse kontrollimise, maksu määramise, maksuvõla sissenõudmise, maksuõigusrikkumise asja menetlemise või muude teenistus- või töökohustuste täitmisega. Seega on maksusaladuse mõiste MKS-s üldsõnaline ja puudutab peaaegu kõiki andmeid, mis maksuhaldur enda käsutusse saab; selle täpsemat ulatust saab määrata selle kaudu, kuidas ja mis tingimustel on võimalik maksusaladust avaldada ja millised andmed on avalikud (vt MKS §-d 27–30).³⁷³ Muu hulgas võib seda avaldada kohtule kriminaal-, tsiviil-, haldus- või väärteo arutamise ettevalmistamiseks, arutamiseks ja kohtulahendi tegemiseks (MKS § 29 p 3). Maksusaladuse hoidmise kohustus on maksuhalduri, tema ametnike ja töötajate kõrval ka teistel ametnikel, töötajatel ja avalik-õiguslikke ülesandeid täitvatel isikutel, kes on teenistus- või tööülesannete täitmiseks maksusaladuse kohta teavet saanud (MKS § 26 lg 3). Maksusaladus hõlmab MKS määratluse järgi ka äri- ja pangasaladust. Ärisaladuse mõistest oli eespool juttu (vt pt 4.1). Pangasaladus on krediitiasutuste seaduse³⁷⁴ (KAS) § 88 lg 1 järgi kõik andmed ja hinnangud, mis on krediitiasutusele teatavaks saanud tema või teise krediitiasutuse kliendi kohta, v.a § 88 lg-s 2 nimetatud andmed (nt avalikud andmed, koondandmed, teave kliendi kohustuste täitmise korrektsuse kohta krediitiasutuse ees).

Finants- ja sealhulgas ka maksualast teavet peetakse ka väga tundlikuks osaks eraelu puutumatuse kaitses, sest see võib anda üksikasjalikku teavet isiku identiteedi ja käitumise kohta (nt võib see sisaldada teavet annetuste, tervise seisundi, sissetuleku taseme, võimalike puuete, ülalpeetavate jms kohta).³⁷⁵ Ka MKS eelnõu seletuskirjas on rõhutatud, et maksumenetlusele on iseloomulik asja menetlevatele ametnikele eraelu puudutavate andmete teatavakssaamine ning PS-ga kaitstud eraelu puutumatuse tagamiseks peab informatsiooni avaldamise vajadus olema väga põhjendatud ja

³⁷¹ Kõve, V., Lints, J. TsMSK § 38/3.2.7

³⁷² Maksukorralduse seadus. – RT I, 23.12.2020, 13.

³⁷³ Lind, K. Maksusaladus kehtivas õiguses. – Juridica 2009/7, lk 455.

³⁷⁴ Krediitiasutuste seadus. – RT I, 04.01.2021, 33.

³⁷⁵ Cockild, A. J. How countries should share tax information. – Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2017/November, lk 1114–1115.

seaduses konkreetsetelt sätestatud.³⁷⁶ Seega on maksusaladuse puhul tegelikult mõnikord juurdepääsu piiramise alusena asjakohane nii ärisaladuse kui ka eraelu, sh isikuandmete kaitse ning kohtud võivad ka mõlemat käsitleda.³⁷⁷

Maksusaladuse hoidmisega seoses on rõhutatud ka selle olulisust tagamaks maksumaksja kaasaaitamiskohustust³⁷⁸, mis on sätestatud MKS §-s 56. Selleks, et isik julgeks ja sooviks avaldada kõik maksustamist puudutavad asjaolud (nt ka heade kommetega vastuolus olevate tehingute kohta), peab maksuhaldur vastutasuks tagama esitatud andmete mitteavalikustamise.³⁷⁹ Kui maksumaksjal ei ole usaldust maksuhalduri vastu, ei pruugi ta anda tõest teavet ja maksumenetluse tõhusus võib ohtu sattuda.³⁸⁰ Seega võib siin maksusaladuse hoidmise eesmärgina näha ka avalikku huvi tagada maksutulude laekumine ja õiguspärane maksukäitumine. Samuti võib maksusaladuse varjamine olla vajalik selleks, et täita rahvusvahelisi kohustusi rahvusvahelise ametiabi osutamisel (vt MKS § 51¹ jj). Sellise vastastikuse ametiabi alusel saadud teavet käsitatakse salajasena.³⁸¹

Kuna maksusaladus MKS mõistes sisaldab suurt hulka erinevaid, sh ka kohtusse pöördunud maksukohustuslase enda kohta kogutud andmeid, ei saa menetlusosalise juurdepääsu piiramisel lähtuda formaalselt MKS-s sätestatust. Seetõttu tuleb siin arvestada ka põhiõiguse piiramise lubatavuse tingimusi (s.t praegusel juhul seda, kas õigusi piiratakse mõne teise põhiõiguse või põhiseaduslikku järku väärtuse kaitseks³⁸²). Niisiis võib olla vajalik varjata menetlusosalise eest maksusaladust, sest see võib sisaldada ka andmeid, mida on vaja kaitsta nt PS-ga ettenähtud eraelu puutumatuse, omandiõiguse või ettevõtlusvabaduse, aga ka riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks (nt maksualaste süütegude tõkestamise kaudu). Vaadeldud kohtupraktikast nähtub, et tavaliselt püüavad kohtud sellega ka arvestada.

³⁷⁶ Maksukorralduse seaduse (886 SE) eelnõu seletuskiri, paragrahvide 26-30 kommentaarid. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9ad19551-e825-355e-a92c-b9ebda028f0b/Maksukorralduse%20seadus> (18.03.2021).

³⁷⁷ Vt nt TlnHKm 11.09.2020, 3-19-715, p 10; TlnHKm 11.02.2021, 3-20-2496, p 6; TlnHKm 11.02.2021, 3-20-2605, p 7.

³⁷⁸ Lind, K., lk 458; vt ka TlnRnKm 06.02.2020, 3-18-2200, p 8.

³⁷⁹ Lind, K., lk 458.

³⁸⁰ TlnRnKm 06.02.2020, 3-18-2200, p 8.

³⁸¹ Vt TlnRnKm 07.12.2020, 3-20-1183, p 10.

³⁸² Vt nt RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p-d 30-31.

Erinevalt üldisest haldusmenetluse avalikkuse põhimõttest kehtib maksumenetluses seega üldjuhul andmete avaldamise keeld³⁸³, mis võib kohtumenetluses siiski muutuda. Tähelepanu on juhitud sellele, et kuna kohtuistungid on reeglina avalikud, transformeerub maksusaladus kohtumenetluses ootamatult peaaegu avalikuks teabeks.³⁸⁴ Ka vaadeldud kohtupraktikast nähtub, et maksuvaidlustes ei kuulutata kogu menetlust kinniseks, vaid ainult selles osas, mis puudutab menetlusväliste isikute maksusaladust, mida otsustatakse ühtlasi kaebaja eest varjata. Samas kaebaja enda maksusaladuse arutamine on reeglina halduskohtus avalik. Kuna sinne uurimus keskendub just menetlusosalise eest teabe varjamisele, siis sellisel vahetegemisel põhjalikumalt ei peatuta, kuid arvatavasti eeldatakse, et kaebajal endal on ikkagi teatud kontroll selle üle, kas ja kui palju maksusaladus kohtumenetluse käigus avalikuks saab ning seega ei ole vajalik kogu menetlust automaatselt kinniseks kuulutada.

Kuna maksusaladus hõlmab suurt hulka andmeid, taotleb Maksu- ja Tolliamet (MTA) maksuvaidlustes aga sageli üsna suures osas kohtule esitatud tõendite varjamist kaebaja eest³⁸⁵. Samas nii mõnigi kord on MTA ise möönnud, et konkreetsel juhul võib menetlusosalise õigus tutvuda toimikuga ja esitatavate lisadega olla kaalukam kui kolmandate isikute huvi saladuse hoidmiseks, ja jätnud lõpliku otsustuse kohtu teha.³⁸⁶ Siinkohal on seega eriti põhjendatud kohtumenetluses tegeliku maksusaladuse olemasolu ja selle kaitsmise vajaduse kindlaks tegemine, et menetlusosalise juurdepääsu õigust minimaalselt piirataks. Halduskohus on sellise kaalumise käigus nt leidnud, et kolmandale isikule tehtud teabe andmise korralduse tühistamist puudutavas vaidluses ei ole põhjendatud varjata kaebaja eest maksukohustuslasele endale adresseeritud teabe andmist ja sunniraha tasumist puudutavaid korraldusi.³⁸⁷ Kohtu hinnangul ei saa sellised korraldused ise maksusaladust sisaldada ning kaebajal peab olema võimalus nendega tutvuda, et veenduda nende seotuses maksukohustuslase suhtes toimuva maksumenetlusega, mille raames soovitakse ka kaebajalt teavet.³⁸⁸ On leitud ka, et kuigi MTA esitatud transiidideklaratsioonid ja nende logifailid, kust nähtub deklaratsiooni alustamise ja lõpetamise ajalugu, sisaldavad

³⁸³ Maksukorralduse seaduse (886 SE) eelnõu seletuskiri, paragrahvide 26-30 kommentaarid.

³⁸⁴ Lind, K., lk 462.

³⁸⁵ Vt nt TlnHKm 11.09.2020, 3-19-715; TlnHKm 29.05.2020, 3-19-2314. Kohtupraktikas on ka näide (vt TlnHKm 04.05.2020, 2-30-281), kus MTA on esitanud maksu- ja kohtumenetluses tõendid viisil, kus on praktiliselt kogu, sh kaebajaid endid puudutav info (nt kaebajatele suunatud korraldustes kaebajate andmed ja neile esitatud küsimused) kinni kaetud, kuigi kohtu hinnangul saab väga hõlpsasti kinni katta vaid menetlusväliste isikute nimed vms ja ülejäänud osa kaebajatele näidata.

³⁸⁶ Vt nt TlnHKm 11.09.2020, 3-19-715, p 12; TlnHKm 26.10.2020, 3-19-1131, p 3.2.

³⁸⁷ TlnHKm 16.11.2020, 3-20-1921, p 6.

³⁸⁸ Samas, p-d 6-7.

maksusaladust, on kaebaja õigus nendega tutvuda kaalukam.³⁸⁹ Kohus arvestas sealjuures, et need tõendid on sisuliselt ainsad, millega kaebaja oma põhiväiteid (kaebaja ei klassifitseerinud kaupa teadlikult vale rubriigi alla) tõendada saab ning neil ei kajastu kolmandate isikute majandustegevuse seisukohalt märkimisväärselt olulist informatsiooni.³⁹⁰ Halduskohtu arvates on olnud võimalik kaebajale avaldada ka maksusaladust sisaldavad tõendid, sh võlanõuete väljavõtted, kui tegemist on ühes maksupettuse jadas olevate äriühingutega, kes eelduslikult on tehingute jadaga ja sellega seonduva informatsiooniga kursis.³⁹¹

Maksusaladuse korral on siiski veel mõned lahendused, mida kohus on kasutanud, et menetlusosalise kaitseõigusi võimalikult suures mahu tagada. Tihtipeale on juurdepääsu piiramise minimaalsuse tagamiseks võimalik saladust sisaldavaid dokumente redigeerida. Nt kui maksumenetluses on tõendiks kellegi menetlusvälise isiku pangakonto väljavõte, saab sellest näidata vaid seda osa, mis puudutab kaebajaga tehtud tehinguid ning muu kinni katta.³⁹² Sellise praktika on heaks kiitnud ka ringkonnakohus, leides, et arvelduskontodel toimunud tehingute sisu on osaliselt varjatud kujul piisavalt jälgitav selleks, et hinnata koostoimes muude tõenditega äriühingutel tegeliku majandustegevuse olemasolu või puudumist.³⁹³ Ringkonnakohus on samas ka märkinud, et kaebaja soov tutvuda arvelduskontode väljavõtetega tervikuna selleks, et esitada nõudeid temalt väidetavalt laenu saanud äriühingute juhatuse liikmete vastu, väljub haldusasja menetluse raamidest.³⁹⁴ Samuti saab kinni katta nt menetlusvälise isiku suuliste seletuste protokollis või MTA korraldustes olevad isikuandmed.³⁹⁵ Halduskohus on siiski leidnud, et võimatu on avaldada kaebajale kolmanda isiku maksusaladust sisaldavaid tõendeid, kui maksuhaldur soovib nendega tõendada negatiivset asjaolu, nt pangakonto abil seda, et isikul pidid olema lississetulekud, ja tuludeklaratsioonide abil seda, et isikul puudusid vahendid kaebajale laenu andmiseks.³⁹⁶ Kohtu hinnangul ei olnud tõendi osaline avaldamine võimalik, kuna viidatu tuvastamiseks tuleks võimaldada juurdepääsu tervele deklaratsioonile. Samas ei olnud see vastava

³⁸⁹ TlnHKm 26.10.2020, 3-19-1131, p 5.

³⁹⁰ Samas, p 5.

³⁹¹ TlnHKm 11.09.2020, 3-19-715, p 13.

³⁹² Vt nt TlnHKm 14.01.2020, 3-19-2310, p 7; TlnHKm 28.01.2020, 3-19-1161, p 11; TlnHKm 01.06.2020, 3-19-1200, p-d 6-7; TlnHKm 22.07.2020, 3-20-849, p-d 6-7.

³⁹³ TlnRnKm 28.06.2019, 3-19-368, p 12.

³⁹⁴ Samas.

³⁹⁵ Vt nt TlnHKm 01.06.2020, 3-19-1200, p 6; TlnHKm 29.05.2020, 3-19-2314, p 13.2.

³⁹⁶ TlnHKm 13.02.2020, 3-19-2340, p 13; vt ka TlnRnKm 17.12.2018, 3-18-1668, p 9, kus ka ringkonnakohus on juhtinud tähelepanu sellele, et negatiivset asjaolu (väidetavad tööandjad ei ole töötajatele töötasuülekandeid teinud) ei ole võimalik tõendada osaliste väljavõtetega, aga pangakonto väljavõtetes sisalduvate andmete saladuses hoidmise huvi kontode omanike poolt tuleb eeldada ja see huvi on kaalukam kaebaja huvist andmete saamiseks.

asjaolu tõendamiseks ainus tõend, teiste tõenditega sai aga kaebaja tutvuda.³⁹⁷ Redigeerimisest võidakse tõenäoliselt loobuda ka juhul, kui dokumentide suure hulga tõttu oleks see liiga koormav. Samas on maksuasjades varjataval tõendil olevad ja menetlusosalist puudutavad asjaolud sageli kontrollaktis vm piisavalt põhjalikult lahti kirjutatud ja kohtud on sellele ka osutanud, kui on otsustanud kaebajale teiste isikute maksusaladust sisaldavaid tõendeid mitte avaldada.³⁹⁸ Sellisel juhul on täidetud nõue, et menetlusosaline saab tutvuda haldusakti põhjenduste põhisisuga ning tal on ka võimalik nendele oma vastuväited esitada.

MKS § 26 lg 2 järgi on lubatud maksusaladust avaldada ka maksukohustuslase kirjalikul nõusolekul. Praktikast on ka näide, kus kohus otsustas näidata kaebajale maksusaladust sisaldavaid tõendeid (s.t isikustatud kolmandate isikute andmed jäid endiselt kaebaja jaoks kinnikaetuks), kui vastav menetlusväline äriühing oli andnud nõusoleku selle avaldamiseks kaebajat puudutavas osas.³⁹⁹ Samuti on kohus tühistanud esialgu kaebajale seatud juurdepääsupiirangu menetlusvälise isiku pangakontot puudutavale dokumentatsioonile, kui see isik esitas kohtule nõusoleku maksusaladuse avaldamiseks kaebajale ja kaebaja lepingulisele esindajale.⁴⁰⁰ Kohus on ka nt osutanud võimalusele, et kaebajal on soovi korral võimalik küsida omaenda juhatuse liikmelt nõusolekut viimase maksusaladust sisaldavate andmete kaebajale avaldamise kohta.⁴⁰¹

Erimeelsusi näib kohtute vahel olevat küsimuses, kas tegelikult mittetegutseva äriühingu maksusaladus vajab tegutseva äriühinguga sama ulatuslikku kaitset. Nt on halduskohus leidnud, et kustutamishoiatusega äriühingu maksusaladuse kaitse vajadus ei kaalu üles kohtumenetluses osaleva isiku õigust olla teda puudutava kohtuasja arutamise juures.⁴⁰² Samuti ei ole halduskohus pidanud põhjendatuks kaitsta varifirmade maksu- ja pangasaladust ning jätta sel põhjusel kaebaja menetluslikud õigused kaitseta.⁴⁰³ Ringkonnakohus on oma varasemas praktikas aga selgitanud, et MKS §-s 26 sätestatud maksusaladuse ning KAS §-s 88 sätestatud pangasaladuse hoidmise

³⁹⁷ TlnHKm 13.02.2020, 3-19-2340, p 13.

³⁹⁸ Vt nt TlnHKO 08.12.2020, 3-20-1248, p 11; TlnHKm 11.02.2021, 3-20-2496, p 9.2; TlnHKm 11.02.2021, 3-20-2605, p 11; vt ka TlnRnKm 21.05.2019, 3-19-203, p 9.

³⁹⁹ TlnHKm 29.05.2020, 3-19-2314. Kohus küsis nõusolekut kaebaja taotlusel ning nõusoleku andis äriühingu ajutine haldur.

⁴⁰⁰ Vt TrtHKm 28.08.2020, 3-20-1210; TrtHKm 02.09.2020, 3-20-1210.

⁴⁰¹ Vt nt TlnHKm 13.02.2020, 3-19-2340, p 14.

⁴⁰² TlnHKm 24.04.2020, 3-20-741, p 14.

⁴⁰³ TlnHKm 14.01.2020, 3-19-2310, p 9. Kohtu korraldusel tuli vaidlusalustes pangakontode väljavõtetes siiski kinni katta info, mis asjasse ei puutunud.

kohustus kehtib ka siis, kui asjassepuutuv äriühing enam ei tegutse (vt ka KAS § 88 lg 4).⁴⁰⁴ Ringkonnakohtu hinnangul ei sõltu äriühingu huvi maksusaladuse hoidmise vastu vahetult sellest, kas ja millal toimus äriühingus viimati reaalne majandustegevus või milline on äriühingu juhatuse liikme taust.⁴⁰⁵ MKS §-s 26 sätestatud maksusaladuse hoidmise kohustus kehtib tähtajatult ega sõltu ka sellest, kas äriühing on äriregistrist kustutatud või enam ei tegutse.⁴⁰⁶ Kui halduskohus otsustas mitte varjata kaebaja eest maksusaladust, mis puudutas äriühingut, mille maksumenetluse aegne juhatuse liige oli ühtlasi kohtumenetluse ajal kaebaja juhatuse liige, siis ringkonnakohus on rõhutanud, et maksukohustuslasest juriidiline isik ja tema füüsilisest isikust esindaja on kaks erinevat isikut. Maksusaladuse avaldamiseks on ikkagi vaja selle omaja nõusolekut, kusjuures kui füüsilisest isikust esindaja pole enam maksusaladust omava isiku esindaja, kohalduvad MKS § 26 lg-s 2 sätestatud tagajärjed.⁴⁰⁷ Niisiis võib ringkonnakohtu seisukohtadest järeldada, et kolmandate isikute maksusaladuse kaitsmise huvi tuleb alati eeldada ja nende tegelikku majandustegevuse puudumist või tihedat seotust kaebajaga nt samade seaduslike esindajate kaudu ei saa iseenesest pidada põhjuseks, miks maksukohustuslasest kaebaja menetlusõigused on kaalukamad kui teiste isikute maksusaladuse hoidmine.

Kokkuvõttes ei piira kohtud töö autori hinnangul maksusaladuse korral menetlusosalise õigusi ebaproportsionaalselt. Üldjuhul tehakse kindlaks, kas formaalselt maksusaladuse alla kuuluv teave ka tegelikult menetlusosalise eest kaitset vajab. Samuti esitatakse võimaluse korral tõendid menetlusosalisele viisil, kus kinni on kaetud vaid saladust sisaldav osa (nt isikuandmed)⁴⁰⁸. Maksuasjades ei tohiks jääda kaitseõigused tagamata ka seetõttu, et tõendi varjamise vajaduse korral on selle sisu siiski muus dokumendis võimalik edasi anda või on konfidentsiaalne tõend vaid üks mitme hulgas. Sõltuvalt konkreetsetest andmetest ei ole aga ka välistatud, et menetlusosalise huvid kaaluvad maksusaladuse hoidmise tarviduse üles, ning kohus võib otsustada selle menetlusosalisele siiski avaldada.

⁴⁰⁴ TlnRnKm 28.06.2019, 3-19-368, p 12.

⁴⁰⁵ TlnRnKm 13.02.2019, 3-18-1981, p 10.

⁴⁰⁶ TlnRnKm 09.01.2017, 3-16-183, p 11.

⁴⁰⁷ TlnRnKm 06.02.2020, 3-18-2200, p 8.

⁴⁰⁸ Varasemast kohtupraktikast on ka näiteid, kus kohus on pidanud täiesti piisavaks, et ka kohus ise näeb teatud tõenditest vaid osaliselt kinnikaetud versioone (nt on kinni kaetud menetlusvälise isiku aadress). Vt nt TlnHKm 31.10.2018, 3-18-1645.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas praegune menetlusosalise juurdepääsuõigust piirav HKMS regulatsioon ja selle rakendamine kohtupraktikas tagavad menetlusosalisele õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele. 2012. a jõustunud HKMS alusel saab kohus teatud eesmärkidel konfidentsiaalse teabe kaitseks menetlusosalise menetsustoimingult eemaldada või tema juurdepääsu kohtutoimikule piirata.

Töö esimeses peatükis anti ülevaade menetlusosalise põhiõigustest ja nende piiramise võimalikkusest konfidentsiaalse teabe kaitseks. PS § 14 ja § 15 lg 1 sätestavad õiguse tõhusale ja õiglasele menetslusele ning § 24 järgi on igaühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Need õigused laienevad kõigile üksikisikutele, kes on kohtumenetsluse algatanud või sinna faktiliselt kaasatud, sh samuti menetsluses osalevatele eraõiguslikele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Kuna tegemist on seadusereservatsioonita põhiõigustega, võib neid Riigikohtu seisukoha järgi riivata üksnes muu põhiõiguse või põhiseadusliku väärtuse kaitsmiseks. Põhiõiguse riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub ka sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks toime pandud riive on proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas. Konfidentsiaalsele teabele menetlusosalise juurdepääsu piiramine on üldjuhul sobiv ja vajalik, kuid mõõdukuse hindamisel tuleks konkreetse teabe olemusest lähtuvalt kaaluda ühelt poolt menetlusosalise kaitseõiguse teostamise võimalikkust ja teisalt teabe avaldamise tagajärgi.

Õiguse õiglasele kohtumenetslusele näevad ette ka EIÕK art 6 lg 1 ja ELPH art 47, kuid EIK ja EK seisukoha järgi ei ole need piiramatud õigused. Kohtupraktika põhjal võib järeldada, et EIK hinnangul ei rikuta üksikisiku ja avaliku võimu vahelises kohtuvaidluses õiglase kohtumenetsluse õiguse tuuma, kui riigisisene õigus näeb ette võimaluse legitiimse huvi kaitseks otsuse aluseks olevat konfidentsiaalset teavet kaebajale mitte avaldada ning on tagatud, et sõltumatu ja salastatud teabele täielikku juurdepääsuõigust omav kohus saab kontrollida teabe salastamise põhjendatust ning selle teabe põhjal tehtud otsuse õiguspärasust. Ka EK on pidanud põhjendatuks teatud huvide või õiguste kaitseks menetlusosalisele teabe avaldamata jätmist ja samuti rõhutanud, et kohus peab mh saama kontrollida teabe salastatuse põhjendatust. Põhjendamatu salastatuse korral peaks kohtul aga olema võimalus see teave otsuse tegemisel kõrvale jätta. EK sõnul peaks salastatud teabele tuginemise korral kohus andma võimaluste piires igal juhul menetlusosalisele teada teda puudutava

otsuse põhjenduste põhisisu. Peale selle peaks kohus menetlusosalise õiguste riivet tasakaalustama, nii et oleks tagatud võimalikult suures ulatuses võistlevuse põhimõtte järgimine ja kaitseõiguse teostamine. Seda, millised need tasakaalustavad meetmed täpsemalt peaks olema, EK küll selgitanud ei ole.

Magistritöö autor jõudis järeldusele, et HKMS-s sätestatud regulatsioon ja sellele tuginevad Riigikohtu juhised võimaldavad menetlusosalise konfidentsiaalsele teabele juurdepääsu piiramisel tagada tema õigust õiglasele kohtumenetlusele määral, mida on üldjoontes pidanud hädavajalikuks ka EIK ja EK. HKMS-s on selgelt sätestatud, et menetlusosalise juurdepääsu piiramine on lubatud üksnes siis, kui kohus on omavahel kaalunud vastanduvaid õigusi või huve. Kuna HKMS järgi saab juurdepääsu piirata vaid minimaalses ulatuses, eeldab see ka kindlaks tegemist, kas ja kui suurel määral menetlusedokumentides väidetavat konfidentsiaalset teavet sisaldub. Sisuliselt peaks kohus seega iga kord hindama, kas menetlusosalise õiguste riive on proportsionaalne. Samuti näeb HKMS ette kohustuse nõuda avalikult võimult välja kõik haldusmenetluses kogutud tõendid, et hinnata haldustegevuse õiguspärasust selle kõigis aspektides. Sealjuures on kohtunikel ametist tulenevalt juurdepääs ka riigisaladusele. Menetlusosalise õigused on tagatud ka sellega, et kohtu otsustusi saavad kontrollida kõrgemad kohtuastmed. HKMS lubab esitada määruskaebuse juurdepääsu piirangu kohta tehtava määruse peale. Samuti on võimalik vaidlustada konfidentsiaalse teabe põhjal tehtud kohtu järeldusi apellatsioon- ja kassatsioonkaebuses. Menetlusosalise õiguste piiramist aitavad tasakaalustada HKMS-s sätestatud uurimispõhimõtte ja kohtu võimalus ise aktiivsemalt tõendeid koguda ja asjaolusid välja selgitada. Töö autori arvates võiks EK juhistest lähtuvalt sellegipoolest mõelda ka muude tasakaalustavate meetmete peale. Sõltuvalt teabe iseloomust võib nt mõnikord tekkida raskusi EK nõude täitmisega anda menetlusosalisele teada vähemalt teda puudutava otsuse põhjenduste põhisisu.

Magistritöö järgmistes peatükkides analüüsiti õiguskirjanduse ja kohtupraktika põhjal menetlusosalise juurdepääsu piiramist eri liiki konfidentsiaalsele teabele. Töö autor jõudis järeldusele, et HKMS § 79 lg 1 p-s 1 nimetatud riigi julgeolekut ja sh avalikku korda võib pidada PS-ga kaitstavateks väärtusteks. Riigisaladuse korral ei ole Riigikohtu käsitusest tulenevalt juurdepääsuõiguse puudumisel kohtul võimalik seda menetlusosalisele avaldada. Arvestades riigisaladuse või salastatud välisteabe avaldamisest tekkivat potentsiaalset ohtu riigi julgeolekule, ei ole kohtute hinnangul enamasti suuremat kahtlust, et riigi julgeoleku huvid on menetlusosalise

huvidest tähtsamad, ning kohtud ei pea vajalikuks ka riigisaladusele juurdepääsu saamiseks ettenähtud julgeolekukontrolli läbimise võimaldamist. Sellises olukorras on kohtud menetlusosalise õiguste tagamisel pidanud tavaliselt piisavaks seda, et kohus saab ise tutvuda kogu konfidentsiaalse teabega ning kohtu järeldustele saavad hinnangu anda ka kõrgema astme kohtud. Sealjuures on võimalik ka halduskohtus määrata keerulisemad kohtuasjad lahendamiseks kolmeliikmelisele koosseisule. Varasemast praktikast on siiski ka vastupidiseid näiteid, kus kohus on poolte võrdsuse tagamiseks soovitanud vahetada kaebajal esindajat, et viimasele võiks anda ligipääsu riigisaladusele, või on kaebaja advokaadile pärast julgeolekukontrolli läbimist võimaldatud juurdepääs asjas tähtsust omavatele riigisaladust sisaldavatele tõenditele. Kuigi üldjuhul saab halduskohus otsustada, kas väidetavat konfidentsiaalset teavet menetlusosalisele avalikustada, ei ole tal õigust alusetult riigisaladuseks määratud teavet juurdepääsuõigusega menetlusosalisele avaldada. Küll on Riigikohus kinnitanud, et selle võib tõendikogumist välja jätta, nagu on õigeks pidanud ka EK.

Samas asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe korral saab kohus selle avaldamise või avaldamata jätmise üle ise otsustada. Kuna teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise aluseid on väga palju, siis ei tohiks sellise teabe korral kohus automaatselt menetlusosalisele juurdepääsu piirangut seada. Vaadeldud kohtupraktikast nähtub, et üldjuhul kohtud tuvastavad sellise teabe korral ka juurdepääsu piiramist lubava legitiimse eesmärgi olemasolu (riigi julgeolek, avaliku korra kaitse, sh kuritegevuse tõkestamine) ning ka sel juhul piiravad juurdepääsu minimaalses ulatuses. Samuti on võimalik, et kohus avaldab asutusesisese teabe menetlusosalisele viisil, mis vähendaks selle kõrvaliste isikute kätte sattumise ohtu (nt piirates ärakirjade saamise võimalust). Analüüsitud lahendite põhjal võib järeldada, et tavaliselt saab menetlusosalisele vähemalt mingigi osa haldusakti põhjendustest avaldada nii riigisaladuse kui ka asutusesisese teabe olemasolu korral. Töö autori hinnangul ei jää riigisaladuse või asutusesisese teabe varjamisel menetlusosalise õigused halduskohtus praeguse praktika kohaselt seega kaitseta.

Töö kolmandas peatükis vaadeldi menetlusosalise juurdepääsu piiramist elu, tervise, vabaduse ja eraelu kaitseks. Kuna tegemist on ka PS-s nimetatud põhiõigustega, ei ole kahtlust nende eesmärkide legitiimsuses. Halduskohtus ei esine väga tihti kellegi elu, tervise või vabaduse kaitsmise vajadust ning enamasti tuleb seda kaaluda mõne menetlusvälise isiku, nt teabeallika kaitseks. Sellisel juhul võib tõendi menetlusosalise eest varjamise vajadus tuleneda muu hulgas ka

riigisaladuse vm riigi julgeolekut või avalikku korda puudutava teabe olemasolust. Analüüsitud kohtuasjades ei olnud sellist, kus oleks esinenud tõsine vajadus kaitsta menetlusosalise enda elu või tervist. Sagedamini on kohtutel tarvis kaaluda isikuandmete kaitsmise vajadust eraelu puutumatuse tagamiseks. Magistritöö autor jõudis järeldusele, et kokkuvõttes saab isikuandmete kaitse eesmärgil menetlusosalise juurdepääsu piiramist pidada proportsionaalseks riiveks, sest tihti on seda võimalik kompenseerida asjassepuutuvast teabest kokkuvõtte edasiandmisega või saab vastava dokumendi avaldada nii, et teiste isikute andmed on kinni kaetud. Ka selliste eraelu puudutavate menetluskokumentide varjamist, mis otseselt vaidluse küsimusi ei puuduta, ei saa pidada ebaproportsionaalseks riiveks, sest menetlusosalise seisukohtade ja vastuväidete esitamise võimalust see ei mõjuta. Kuigi enamasti peetakse kolmandate isikute isikuandmete kaitse vajadust pigem iseenesestmõistetavaks ja selle avalikuks tuleku tagajärgi pikemalt ei analüüsita, võib mõnikord kohtu hinnangul menetlusosalise põhiõigus siiski kaaluda üles ka menetlusväliste isikute võimaliku eraelu puutumatuse riive, mis nende isikuandmete avaldamisega võib kaasneda. Ka menetlusosalise enda asjassepuutuvate isikuandmete kaitset ei peeta tavaliselt teise poole menetlusõigustest kaalukamaks, kuigi siin võib kohus avalikustamise kasuks otsustamisel arvestada ka sellega, kuivõrd usaldusväärne on menetlusosaline või tema esindaja, kellele tundlikke andmeid näidatakse. Näiteks võib arvata, et advokaat või haldusorganit esindavad ametnikud teavad isikuandmete töötlemise põhimõtteid ja sellega seotud vastutust.

Viimaks analüüsiti menetlusosalise juurdepääsu piiramist ärisaladuse vm sellesarnase saladuse kaitseks. On leitud, et ärisaladus kuulub selliste põhiõiguste nagu ettevõtlusvabadus ja omandiõigus alla, kuid selle kaitse on sätestatud ka ELTL-s ja see on EL õiguse üks üldpõhimõtteid. Halduskohtumenetluses kerkib ärisaladuse kaitse küsimus üsna tihti ja peamiselt hankevaidlustes, kus tuleks ka kohtumenetluses selle olemasolu sisuliselt hinnata, mitte lähtuda ainult formaalselt seaduse sätetest või menetlusosalise väidetest. Vaatluse all olnud kohtupraktikast selgus, et ärisaladuse varjamise üle otsustamisel peetakse reeglina kaalukamaks ettevõtjate huve ärisaladust kaitsta. Sealjuures varjatakse ühtmoodi nii menetlusosaliste endi kui ka menetlusväliste isikute ärisaladust. Üldjuhul, kui üldse, hinnatakse vaid seda, kas esitatud dokumentides väidetav ärisaladus sisaldub. Ärisaladuse avalikustamisel oleks võimalikud tagajärjed liiga rasked. Just eeskätt ärisaladust sisaldavate menetluskokumentide korral tuleb kohtul arvestada ka sellega, et kohtumenetlus ei tohiks muutuda vahendiks, mille kaudu pääseda ligi enda jaoks kasulikule teabele, millele juurdepääsu tegelikult olla ei tohiks.

Kuna reeglina ärisaladuse menetlusosalisele avalikustamine kõne alla ei tule, peavad kohtud ka siin tasakaalustavateks meetmeteks eeskätt kohtu enda suuremat aktiivsust ja uurimispõhimõtte rakendamist. Asjakohane oleks siiski konkreetseid asjaolusid ja võimalusi arvestades kaaluda senisest enam ka muid meetmeid, nagu näiteks redigeerimist, usaldusisiku või ekspertide kasutamist, mida on välja pakkunud Euroopa Komisjon 2020. a teatises. Näiteks ei ole väga levinud konfidentsiaalsete dokumentide redigeerimine viisil, kus konfidentsiaalsed andmed asendatakse anonüümsete andmete või üldnäitajatega ning kustutatud lõigud informatiivsete või sisukate mittekonfidentsiaalsete kokkuvõtetega. Riigihankevaidluste jaoks võib selline meede olla siiski liiga ajamahukas, küll võiks selle kasutamine olla mõeldav nt konkurentsioiguse vaidlustes. Võimalust avaldada konfidentsiaalne teave üksnes usaldusisikutele kasutatakse samuti harva, kuigi maksuvaidlustes on ärisaladuse korral üksikutel juhtudel kohus pidanud võimalikuks saladuse hoidmise kohustuse tingimusel avaldada see ainult menetlusosalise advokaadist esindajale. Eksperdi kasutamist seoses ärisaladuse ja kaebeõiguse teostamise probleemidega on nt advokaatide ja halduskohtunike kokkusaamisel arutatud, kuid kohtupraktikas seda teadaolevalt kasutatud ei ole. Kokkuvõttes ei saa töö autori arvates eeskätt EK seisukohtade valguses halduskohtus ärisaladuse menetlusosalisele avaldamata jätmist pidada menetlusosalise õiguste ebaproportsionaalseks riiveks, sest ärisaladuse konkurendile teatavaks saamise ohu tõttu võib hoopis tekkida olukord, kus ei juleta avaliku võimu vastu oma õiguste kaitseks enam kohtusse pöörduda. Menetlusosalise juurdepääsu piiramist saab halduskohus suurema aktiivsuse ja uurimiskohustusega korvata, samas kui ärisaladuse konkurendi kätte sattumise tõttu tekkinud kahju võib olla hiljem väga raske heastada. Sealjuures peaksid kohtud siiski enam pöörama tähelepanu sellele, et menetlusosalise kaitseõigused ei kannataks seeläbi, et neile alusetult ärisaladuseks tunnistatud asjassepuutuvale teabele juurdepääsu ei anta.

Väga erinevat teavet hõlmava maksusaladuse korral tuleb töö autori arvates kindlaks teha, kas konkreetsete andmete varjamisel on olemas menetlusosalise juurdepääsu piiramise legitiimne eesmärk. Viimaseks võib olla nt ettevõtlusvabadus, eraelu puutumatuse, riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamine. Kuna maksusaladus hõlmab suurt hulka andmeid, taotleb MTA maksuvaidlustes sageli ka üsna suures osas kohtule esitatud tõendite varjamist kaebaja eest. Töö autori hinnangul ei piira kohtud ka maksusaladuse korral menetlusosalise õigusi ebaproportsionaalselt. Üldjuhul tehakse kindlaks, kas formaalselt maksusaladuse alla kuuluv teave ka tegelikult menetlusosalise eest kaitset vajab. Samuti esitatakse võimaluse korral tõendid menetlusosalisele viisil, kus kinni on

kaetud vaid saladust sisaldav osa (nt isikuandmed). Maksuasjades ei tohiks jääda kaitseõigused tagamata ka seetõttu, et tõendi varjamise vajaduse korral on selle sisu siiski muus dokumendis võimalik edasi anda või on konfidentsiaalne tõend vaid üks mitme hulgas. Lisaks on kohus mõnel korral kasutanud võimalust küsida kaebajale maksusaladuse avaldamiseks menetlusväliselt isikult MKS § 26 lg-s 2 ettenähtud maksukohustuslase kirjalikku nõusolekut. Sõltuvalt konkreetsetest andmetest ei ole aga ka välistatud, et menetlusosalise huvid kaaluvad maksusaladuse hoidmise tarviduse üles, ning kohus võib otsustada selle menetlusosalisele siiski avaldada.

Kokkuvõttes leiab magistritöö autor, et menetlusosalise juurdepääsuõigust ei piirata halduskohtus kergekäeliselt ja seda tehakse minimaalses võimalikus ulatuses, nõudes vajadusel ka haldusorganilt põhjendamatult avaldamata jäetud teabe menetlusosalisele näitamist. Kui kohus on aga jätnud oma vastava otsustuse põhjendamata või teabele juurdepääsu piirangut soovinud menetlusosalise väited sisuliselt kontrollimata, on võimalik oma õigusi tõhusalt kõrgema astme kohtus kaitsta. Seega on halduskohtus tagatud menetlusosalise õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. Kuigi kohtutes on juba kasutusel mitmeid abinõusid, mille abil juurdepääsu piirangut menetlusosalisele korvata, on siiski õigustatud edasine arutelu selle üle, kas menetlusosalise õigusi saaks halduskohtus mõne meetme abil veelgi paremini kaitsta.

RESTRICTION OF A PARTICIPANT'S ACCESS TO CONFIDENTIAL INFORMATION IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS

SUMMARY

The aim of the Master's thesis was to find out whether the current regulation of the Code of Administrative Court Procedure (hereinafter CACP), which restricts the right of access of a participant in proceedings, and its implementation in court practice ensure the right to a fair trial. Under the CACP, which entered into force in 2012, in the case of proceedings which have been declared *in camera* proceedings, the court can remove a participant from a procedural act or restrict his or her access to the case file for certain purposes in order to protect confidential information. For example, it is quite common to restrict the access of a participant in proceedings in order to protect business or tax secrets, as well as to ensure national security. However, as a general rule, in order to exercise their fundamental rights, participants in proceedings should be able to be present at all proceedings and to peruse the entire case file.

Based on the purpose of the thesis, the author raised the following research questions: what conditions does the administrative court have to follow in restricting the rights of a participant in proceedings; for what purposes and to what extent is the access to information of a participant in proceedings restricted; whether the restriction of a fundamental right for these purposes is permissible and proportionate; whether and how is the right of a participant to a fair trial ensured when restricting his or her access to information? The Master's thesis is an empirical study based mostly on the case law of Estonian administrative and circuit courts from the beginning of 2020 until the end of February 2021. As the issues of access of a participant in proceedings are mostly decided in orders made during the proceedings, which are not published in the Riigi Teataja, most of the used case law is available in the court information system (KIS).

The first chapter of the Master's thesis provides an overview of the fundamental rights of a participant in proceedings and the possibility of restricting them in order to protect confidential information. § 14 and § 15 (1) of the Constitution of the Republic of Estonia provide for everyone's right to efficient and fair proceedings, and according to § 24, everyone has the right to be present at the hearing of his or her case. These rights extend to all individuals who have instituted or are actually involved in legal proceedings, including private and public legal entities. As these

fundamental rights are not subject to statutory reservation, the Supreme Court has stated that they can be infringed only in order to protect other fundamental rights or constitutional values. The substantive constitutionality of an infringement of a fundamental right also depends on whether the infringement committed in order to achieve a legitimate aim is proportional, i.e. suitable, necessary and proportional in the narrower sense. Restricting a participant's access to confidential information can generally be considered suitable and necessary, but the assessment of the proportionality in the narrower sense should, depending on the nature of the information, consider the possibility for a participant in proceedings to exercise his or her rights of defence on the one hand and the consequences of disclosure of the confidential information on the other hand.

The right to a fair trial is also provided for in Article 6 § 1 of the European Convention on Human Rights (ECHR) and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR), but according to the European Court of Human Rights (ECtHR) and the Court of Justice of the European Union (CJEU), these are not absolute rights. It can be concluded from the case law of the ECtHR that in administrative court proceedings the essence of the right to a fair trial is not infringed if domestic law provides for the possibility of withholding confidential information from the applicant in order to protect a legitimate interest and it is ensured that an independent court with full access to classified information can verify the justification for the classification of the information and the legality of the decision taken on the basis of that information. The CJEU has also considered it justified not to disclose information to a participant in proceedings in order to protect certain interests or rights, and has also emphasized that the court must, inter alia, be able to verify the validity of the classification of the information. However, if the information has been unduly classified, the court should have the right to disregard it when examining the legality of the decision in question. According to the CJEU, if relied on classified information, the court should in any case, as far as possible, inform the participant in proceedings of the essence of the grounds on which the decision concerning him or her is based. In addition, the court should ensure, to the greatest possible extent, that the adversarial principle is complied with, in order to enable the participant in proceedings to put forward an effective defence.

The author concluded that the regulation provided for in the CACP and the instructions of the Supreme Court based on it enable to ensure a participant's right to a fair trial to the extent that the ECtHR and the CJEU have considered essential when restricting it in order to protect confidential

information. The CACP clearly states that restricting a participant's access to a proceeding is permitted only if the court has considered conflicting rights or interests. As the CACP only allows the removal from the procedural act or the perusal of the case file to the minimum extent possible, it also requires a determination of whether and to what extent the documents submitted to the court contain the confidential information. In essence, the court should therefore assess each time whether the infringement of a participant's rights is proportionate. The CACP also imposes an obligation to demand from the public authorities all the evidence gathered during the administrative procedure in order to assess the legality of the administrative activity in all its aspects. At the same time, judges also have access to state secrets by virtue of office. The rights of a participant in proceedings are also guaranteed by the fact that court decisions can be reviewed by higher courts. The CACP allows to file an interlocutory appeal against the court order on the restriction of access to a procedural act or to the case file. It is also possible to contest the conclusions of the court made on the basis of confidential information in the appeal to the circuit court and in the appeal in cassation. The restriction of the rights of a participant in proceedings is balanced by the principle of investigation of the administrative court provided for in the CACP and the possibility for the court to gather evidence itself. In the opinion of the author, however, other compensatory measures could also be considered based on the instructions of the CJEU. Depending on the nature of the information, for example, it may sometimes be difficult to comply with the CJEU's requirement to inform the participant in proceedings at least of the essence of the grounds on which the decision concerning him or her is based.

In the following chapters of the Master's thesis the author analyzed the restriction of a participant's access to various types of confidential information on the basis of legal literature and case law. The author came to the conclusion that the national security and public order specified in § 79 (1) 1) of the CACP can be considered as values protected by the Constitution. According to the Supreme Court, in the absence of the right of access to a state secret, the court cannot disclose it to a participant in proceedings. In most cases, the courts do not doubt that the interests of national security outweigh the interests of the participant in proceedings, nor do they consider it necessary to allow the security check to be passed in order to gain the right of access to a state secret. In such a situation, the courts have considered it sufficient for ensuring the rights of a participant in proceedings that the court itself can examine all confidential information and the court's decisions can also be reviewed by higher courts. In more complex cases, it is also possible to assign a matter

to be decided by a panel of three judges in the administrative court. However, such examples may be found from previous case law, where the court has recommended that the applicant change his representative in order to gain access to a state secret, or that the applicant's lawyer has been given access to evidence containing a state secret after passing a security check. Although, in general, the administrative court can decide whether to disclose alleged confidential information to a participant in proceedings, it is not entitled to disclose information unduly classified as a state secret to a participant without the right of access. However, the Supreme Court has confirmed that it may be disregarded as an evidence, as recommended by the CJEU.

But in the case of information declared for internal use only, the court can decide whether to disclose it to a participant or not. As there are many grounds for declaring information for internal use, the court should not automatically restrict access of a participant in proceedings to such information. It can be concluded from the observed case law that, as a general rule, courts also establish the existence of a legitimate purpose (national security, protection of public order, including crime prevention) for restricting access to such information and, even in that case, restrict access to the minimum extent possible. It is also possible that the court discloses the information declared for internal use to a participant in proceedings in a way that would reduce the risk of it becoming public. In conclusion, the author finds that rights of a participant in proceedings do not remain unprotected in an administrative court in case of restricting the access to a state secret or information declared for internal use.

In the third chapter the restriction of a participant's access to the information in order to protect the life, health, liberty or the privacy of persons were examined. As these are also fundamental rights mentioned in the Constitution, there is no doubt about the legitimacy of these objectives. The need to protect someone's life, health or liberty is not very common in an administrative court and is mostly related to cases, where it must be done to protect anonymous informers. In such a case, the need to conceal the evidence from a participant in proceedings may arise, *inter alia*, from the existence of a state secret or other information concerning national security or public order. There was no case in which there was a serious need to protect the life or health of a participant in proceedings. More often, courts need to consider the need to protect personal data in order to protect someone's privacy. The author concluded that, in the interests of personal data protection, restricting a participant access to information can be considered proportional, as it can often be

compensated by providing a summary of the information concerning the applicant or by disclosing the document in such a way that personal data is blacked-out. Nor can the withholding of private personal data which does not directly concern the issues in dispute be regarded as a disproportionate infringement, since it does not affect the possibility for participants in proceedings to contest the other participants' views. The case law shows that sometimes the court considers that fundamental rights of a participant in proceedings may outweigh any possible invasion of privacy of other persons, which may result from the disclosure of such personal data. Nor is the protection of the party's own relevant personal data generally considered to outweigh the other participant's procedural rights, although here the court may also take into account the reliability of the participant in proceedings to whom sensitive information is disclosed.

Finally, the author analyzed the restriction of the access to court proceedings and to case file of a participant in proceedings in order to keep a business secret or other similar secret. Business secrets are considered to be covered by fundamental rights such as freedom to conduct business and property rights, but their protection is also enshrined in the Treaty on the Functioning of the European Union and it is one of the general principles of European Union law. In administrative court proceedings, the issue of protection of business secrets arises quite often and mainly in procurement matters, where its actual existence should also be assessed in court proceedings. On the basis of the observed case law, it can be concluded that the interests of undertakings in protecting their business secrets are generally considered to be more important than the right of access of a party in proceedings. Disclosure of a business secret would have too serious consequences and thus, as a general rule, the courts only assess whether the documents submitted contain the alleged business secret. Particularly in the case of procedural documents containing business secrets, the court must also consider the risk that judicial proceedings may become a means of obtaining access to useful information to which access should not actually be granted. Since, as a rule, the disclosure of a business secret to a participant in proceedings is out of the question, the activity of the court itself and the application of the principle of investigation are considered to be measures to compensate for the restriction of the rights of a participant in proceedings. However, it would be advisable to also consider the wider use of other measures, such as redaction, the use of a confidentiality ring or experts, as proposed by the European Commission in its Communication of 22.07.2020. In conclusion, in the light of the CJEU practice, the non-disclosure of business secret to a participant in proceedings cannot be considered a disproportionate

infringement of the participant's rights, since the risk of disclosure of business secrets to a competitor may give rise to a situation in which there is no longer any possibility of bringing proceedings against the public authorities in order to defend someone's rights. However, the courts should ensure that the rights of defence of a participant in proceedings are not harmed by denying them access to important information which has been unduly classified as a business secret.

In the case of a tax secrecy which may involve a wide variety of information, the author considers it necessary to determine whether there is a legitimate purpose of restricting the access of a participant in proceedings by concealing this information. The latter could be, for example, freedom of enterprise, protection of other persons' privacy, national security or public order. In tax disputes the Tax and Customs Board often requests that a large part of the evidence submitted to the court be concealed from the applicant. It may be concluded that, even in case of tax secrecy, the courts do not restrict disproportionately the rights of a participant in proceedings. As a general rule, it is determined whether information which is formally covered by tax secrecy actually requires protection. Where possible, evidence is also provided to the participant in proceedings in a manner that only the confidential part (for example personal data) has been blacked-out. In tax disputes, the applicant should be able to put forward an effective defence, as the grounds of the contested administrative act can still be disclosed or the evidence with confidential information is only one of several. However, depending on the specific information, it is also possible that the interests of a participant in proceedings outweigh the need for tax secrecy, and the court may nevertheless decide to disclose it to the participant.

In conclusion, the author considers that the right of access of a participant in proceeding is not lightly restricted in the administrative court and this is done to the minimum possible extent, requiring the administrative body to disclose unduly disclosed information to the participant. However, if the court has failed to state reasons for its decision or has not substantially examined the arguments of the participant requesting the restriction of access to information, the participants can effectively defend their rights in a higher court. Thus, the right of a participant in proceedings to a fair trial is ensured in the administrative court.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica* 2001/1.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* eriväljaanne, 2001.
3. Aule, K. Riigisaladus – kas “salajane õigus”? Informatsioonivabaduse loomulikust piirist. – *Juridica* 2002/5.
4. Bigo, D. jt. National security and secret evidence in legislation and before the courts: exploring the challenges. – *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 78/January 2015.
5. Borowski, M. Absoluutsed õigused ja proportsionaalsus. – Lõhmus, U. Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tartu: Iuridicum 2020.
6. Cockild, A. J. How countries should share tax information. – *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2017/November.
7. Council of Europe / European Court of Human Rights. Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (civil limb). Updated to 31 August 2020. – http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf (15.03.2021).
8. Drooghenbroeck, v. S., Rizcallah, C. The ECHR and the Essence of Fundamental Rights: Searching for Sugar in Hot Milk? – *German Law Journal* 2019/20 (6).
9. Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (678 SE) eelnõu seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9b6f21b8-db1c-436d-a045-326913d80d22/Ebaausa%20konkurentsi%20takistamise%20ja%20%C3%A4risaladuse%20kaitse%20seadus> (05.03.2021).
10. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2016.
11. Ginter, C, Parrest, N., Simovart, M. A. Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. – *Juridica*, 2013/9.
12. Glikman, L. Miks ma ei taotle riigisaladusele luba. – Äripäev 11.08.2016. – <https://www.aripaev.ee/arvamused/2016/08/12/leon-glikman-miks-ma-ei-taotle-riigisaladuse-luba> (17.03.2021).
13. Guyomar, M., Seiller, B. *Contentieux Administratif*. 2e edition. Paris: Dalloz, 2012.

14. Halduskohtumenetluse seadustiku (755 SE) eelnõu seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/377d3bd5-b99a-4563-da3c-75c74c1eddd86/Halduskohtumenetluse%20seadustik> (10.03.2021).
15. Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8032ed5-482b-4ac5-8884-7d5fe0ef8e99/Halduskohtumenetluse%20t%C3%B5hustamiseks%20halduskohtumenetluse%20seadustiku,%20riigil%C3%B5ivuseaduse%20ja%20riigi%20%C3%B5igusabi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (15.03.2021).
16. Halduskohtunike ja advokaatide ümarlaud. Kokkuvõte. Riigikohus: Tallinn 2019. (Koopia autori valduses).
17. Jäätma, J. Julgeoleku mõiste. – Juridica 2020/2.
18. Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu: Tartu Üikooli Kirjastus 2015.
19. Klatt, M. Meister, M. Proportsionaalsus kui universaalne põhiseaduslik printsiip. – Lõhmus, U. Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tartu: Iuridicum 2020.
20. Kool, K. Halduskohtumenetluse tõhustamise võimalused kinnipeetavate kaebuste menetlemisel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2018. – http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/60119/kool_kristi.pdf (05.03.2021).
21. Kõve, V. jt (koost). Tsiviilkohtumenetluse seadustik. I. I-V osa (§-d 1-305). Komm vlj. Tallinn: Juura 2017.
22. Lind, K. Maksusaladus kehtivas õiguses. – Juridica 2009/7.
23. Lõhmus, U. (koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Iuridicum 2003.
24. Lõhmus, U. Vahistamise aluseks olevate tõendite kättesaadavaks tegemine kahtlustatavale. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 4. mai 2016. a määrus kohtuasjas 3-1-1-110-15. – Juridica 2016/6.
25. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
26. Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.
27. Maksukorralduse seaduse (886 SE) eelnõu seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9ad19551-e825-355e-a92c-b9ebda028f0b/Maksukorralduse%20seadus> (18.03.2021).
28. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.

29. Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.
30. Mäeker, M., Nõmm, A. Pangasaladuse hoidjast politseinikuks. – Juridica 2020/8.
31. Mägi, M. Ärisaladuse karistusõigusliku kaitse efektiivsus kehtiva õiguse järgi. – Juridica 2017/6.
32. Pilve, J. Kaitsja juurdepääs kriminaalmenetlusliku jälitustegevusega kogunenud materjalile Eesti kohtueelses menetluses – mida nõuab direktiiv 2012/13/EL? Magistritöö. Tartu 2018. – https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/60735/pilve_janar.pdf?sequence=1&isAllowed=y (07.03.2021).
33. Prigoda, R. Tagasisivaade halduskohtumenetlusele vastustaja esindaja pilguga. – Kohtute aastaraamat 2014. Tallinn: Riigikohus.
34. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (459 SE) eelnõu seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/046802d9-335d-415b-c4a1-650aa487eb33/Rahapesu%20ja%20terrorismi%20rahastamise%20t%C3%B5kestamise%20seadus> (18.03.2021).
35. Raude, M.-J. Kohtuistungi kinniseks kuulutamine ärisaladuse kaitseks. Magistritöö. Tallinn: TÜ õigusteaduskond 2013.
36. Reisberg, L. Haldusasja menetluse kinniseks kuulutamine: kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus 2017. – <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2017/Haldusasja%20menetluse%20kinniseks%20kuulutamine.pdf> (09.03.2021).
37. Riigihangete seaduse (450 SE) eelnõu seletuskiri, § 3 kommentaarid. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/Riigihangete%20seadus> (18.03.2021).
38. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (1054 SE I) eelnõu seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/305b4804-a456-3cb8-935e-5fb113ff2f40/Riigisaladuse%20ja%20salastatud%20v%C3%A4listeabe%20seadus> (10.03.2021).
39. Rondel, M. Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus. – Juridica 2016/10.
40. Simovart, M. A., Parind, M. Riigihangete seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2019.
41. Teatis konfidentsiaalse teabe kaitse kohta ELi konkurentsioiguse täitmise tagamisel liikmesriikide kohtutes eraõiguse alusel algatatud menetlustes. – ELT 242/01. 22.07.2020.
42. Värvi, A. Ärisaladuse kaitse uus nägu. – Juridica 2020/5.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

43. Avaliku teabe seadus. – RT I, 15.03.2019, 11.
44. Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus. – RT I, 07.12.2018, 2.
45. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
46. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2016/C 202/01). – ELT C 202, 07.06.2016, lk 1–388.
47. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407.
48. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/849, 20. mai 2015, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ. – ELT L 141, 05.06.2015, lk 73–114.
49. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/943, 8 juuni 2016, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset. – ELT L 157, 15.06.2016, lk 1–18.
50. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/843, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL. – ELT L 156, 19.06.2018, lk 43–74.
51. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88.
52. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
53. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 54.
54. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
55. Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide leping. – RT II 1999, 22, 123.
56. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 04.01.2019, 11.
57. Konkurentsiseadus. – RT I, 20.12.2017, 7.
58. Krediidiasutuste seadus. – RT I, 04.01.2021, 33.
59. Maksukorralduse seadus. – RT I, 23.12.2020, 13.
60. Perekonnaseadus. – RT I, 27.10.2020, 15.

61. Psühhiaatrilise abi seadus. – RT I, 21.12.2018, 12.
62. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 08.05.2012, 5.
63. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 21.11.2020, 13.
64. Relvaseadus. – RT I, 03.07.2020, 4.
65. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord. – RT I, 06.03.2019, 15.
66. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. – RT I, 06.05.2020, 36.
67. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 03.03.2021, 6.
68. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I, 17.06.2020, 3.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohtu lahendid

69. RKHKo 16.10.2003, 3-3-3-2-03.
70. RKHKo 12.07.2012, 3-3-1-3-12.
71. RKHKo 27.03.2013, 3-3-1-21-12.
72. RKHKo 04.03.2014, 3-3-1-89-13.
73. RKHKm 15.05.2014, 3-3-1-36-14.
74. RKHKo 15.01.2015, 3-3-1-68-14.
75. RKHKm 22.09.2015, 3-3-1-40-15.
76. RKHKo 09.06.2017, 3-3-1-8-17.
77. RKHKm 22.11.2017, 3-17-911/53.
78. RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026.
79. RKHKm 21.11.2018, 3-18-124/22.
80. RKHKo 21.02.2019, 3-16-2348/21.
81. RKHKm 21.01.2020, 3-19-2048 (kättesaadav KIS-ist).
82. RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766/33.
83. RKHKo 04.11.2020, 3-20-924/24.
84. RKKKo 20.09.2002, 3-1-1-88-02.
85. RKKKo 08.06.2009, 3-1-1-46-09.
86. RKTko 12.06.2019, 2-17-9023/68.
87. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.
88. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09.
89. RKPJKo 11.12.2012, 3-4-1-11-12.
90. RKPJKo 18.12.2012, 3-4-1-24-12.
91. RKPJKo 19.02.2013, 3-4-1-28-12.
92. RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13.
93. RKPJKo 09.09.2014, 3-4-1-16-14.
94. RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15.
95. RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10/10.
96. RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03.
97. RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08.

- 98. RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09.
- 99. RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11.
- 100. RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15.
- 101. RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43.

Ringkonnakohtu lahendid

- 102. TlnRnKm 23.10.2006, 3-06-656 (kättesaadav KIS-ist).
- 103. TlnRnKo 15.05.2014, 3-13-1731.
- 104. TlnRnKo 06.11.2014, 3-13-2328 (kättesaadav KIS-ist).
- 105. TlnRnKo 29.01.2015, 3-13-2220.
- 106. TlnRnKo 16.07.2015, 3-12-925 (kättesaadav KIS-ist).
- 107. TlnRnKo 25.11.2015, 3-14-51334.
- 108. TlnRnKm 05.09.2016, 3-16-96 (kättesaadav KIS-ist).
- 109. TlnRnKm 09.01.2017, 3-16-183 (kättesaadav KIS-ist).
- 110. TlnRnKm 25.10.2017, 3-17-1936 (kättesaadav KIS-ist).
- 111. TlnRnKm 19.02.2018, 3-17-2493 (kättesaadav KIS-ist).
- 112. TlnRnKm 26.06.2018, 3-18-1011 (kättesaadav KIS-ist).
- 113. TlnRnKm 17.12.2018, 3-18-1668 (kättesaadav KIS-ist).
- 114. TlnRnKm 13.02.2019, 3-18-1981 (kättesaadav KIS-ist).
- 115. TlnRnKm 11.03.2019, 3-18-529 (kättesaadav KIS-ist).
- 116. TlnRnKm 21.05.2019, 3-19-203 (kättesaadav KIS-ist).
- 117. TlnRnKm 28.06.2019, 3-19-368 (kättesaadav KIS-ist).
- 118. TlnRnKm 26.11.2019, 3-19-2048 (kättesaadav KIS-ist).
- 119. TlnRnKm 15.01.2020, 3-19-663.
- 120. TlnRnKm 29.01.2020, 3-19-2332 (kättesaadav KIS-ist).
- 121. TlnRnKm 06.02.2020, 3-18-2200 (kättesaadav KIS-ist).
- 122. TlnRnKm 06.04.2020, 3-19-2267 (kättesaadav KIS-ist).
- 123. TlnRnKm 22.07.2020, 3-20-492 (kättesaadav KIS-ist).
- 124. TlnRnKm 07.09.2020, 3-20-972 (kättesaadav KIS-ist).
- 125. TlnRnKm 11.09.2020, 3-20-786 (kättesaadav KIS-ist).
- 126. TlnRnKm 16.10.2020, 3-20-1346 (kättesaadav KIS-ist).
- 127. TlnRnKm 07.12.2020, 3-20-1183 (kättesaadav KIS-ist).

- 128. TlnRnKo 16.12.2020, 3-20-924.
- 129. TlnRnKo 15.03.2021, 3-20-2362 (kättesaadav KIS-ist).
- 130. TrtRnKm 30.06.2017, 3-16-1676.
- 131. TrtRnKm 05.01.2018, 3-16-1676 (kättesaadav KIS-ist).
- 132. TrtRnKm 02.02.2021, 3-20-1187.
- 133. TrtRnKm 19.02.2020, 3-19-2282.
- 134. TrtRnKm 08.06.2020, 3-20-528.
- 135. TrtRnKm 10.09.2020, 3-20-1012.
- 136. TrtRnKm 11.11.2020, 3-16-1562 (kättesaadav KIS-ist).
- 137. TrtRnKm 02.02.2021, 3-20-1187 (kättesaadav KIS-ist).

Halduskohtu lahendid

- 138. TlnHKm 11.06.2015, 3-14-51967 (kättesaadav KIS-ist).
- 139. TlnHKm 18.06.2015, 3-14-52137 (kättesaadav KIS-ist).
- 140. TlnHKm 31.10.2018, 3-18-1645 (kättesaadav KIS-ist).
- 141. TlnHKm 24.10.2019, 3-19-894 (kättesaadav KIS-ist).
- 142. TlnHKm 06.01.2020 3-19-2248 (kättesaadav KIS-ist).
- 143. TlnHKm 09.01.2020, 3-19-1775 (kättesaadav KIS-ist).
- 144. TlnHKm 13.01.2020, 3-19-2345 (kättesaadav KIS-ist).
- 145. TlnHKm 14.01.2020, 3-19-2310 (kättesaadav KIS-ist).
- 146. TlnHKm 18.01.2021, 3-20-2275 (kättesaadav KIS-ist).
- 147. TlnHKm 23.01.2020 3-19-2332 (kättesaadav KIS-ist).
- 148. TlnHKm 16.01.2020, 3-19-549 (kättesaadav KIS-ist).
- 149. TlnHKO 17.02.2020, 3-19-118.
- 150. TlnHKO 28.02.2020, 3-19-1762.
- 151. TlnHKm 07.02.2020, 3-20-180 (kättesaadav KIS-ist).
- 152. TlnHKm 13.02.2020, 3-19-2340 (kättesaadav KIS-ist).
- 153. TlnHKm 28.01.2020, 3-19-1161 (kättesaadav KIS-ist).
- 154. TlnHKO 17.04.2020, 3-19-549 (kättesaadav KIS-ist).
- 155. TlnHKm 20.04.2020, 3-20-622 (kättesaadav KIS-ist).
- 156. TlnHKm 24.04.2020, 3-20-516 (kättesaadav KIS-ist).
- 157. TlnHKm 24.04.2020, 3-20-741 (kättesaadav KIS-ist).

158. TlnHKm 04.05.2020, 2-30-281 (kättesaadav KIS-ist).
159. TlnHKm 29.05.2020, 3-19-2314 (kättesaadav KIS-ist).
160. TlnHKm 01.06.2020, 3-19-1200 (kättesaadav KIS-ist).
161. TlnHKO 04.06.2020, 3-20-516.
162. TlnHKO 10.06.2020, 3-20-193.
163. TlnHKm 19.06.2020, 3-20-753 (kättesaadav KIS-ist).
164. TlnHKm 26.06.2020, 3-20-1138 (kättesaadav KIS-ist).
165. TlnHKm 06.07.2020, 3-19-810 (kättesaadav KIS-ist).
166. TlnHKm 10.07.2020, 3-18-2010 (kättesaadav KIS-ist).
167. TlnHKm 10.07.2020, 3-19-2329 (kättesaadav KIS-ist).
168. TlnHKm 16.07.2020, 3-19-1736 (kättesaadav KIS-ist).
169. TlnHKm 17.07.2020, 3-20-786 (kättesaadav KIS-ist).
170. TlnHKm 22.07.2020, 3-20-849 (kättesaadav KIS-ist).
171. TlnHKO 05.08.2020, 3-20-1138 (kättesaadav KIS-ist).
172. TlnHKm 07.08.2020, 3-20-1400 (kättesaadav KIS-ist).
173. TlnHKm 11.08.2020, 3-20-1264 (kättesaadav KIS-ist).
174. TlnHKO 24.08.2020, 3-20-492.
175. TlnHKm 24.08.2020, 3-20-1429 (kättesaadav KIS-ist).
176. TlnHKm 28.08.2020, 3-20-342 (kättesaadav KIS-ist).
177. TlnHKm 11.09.2020, 3-19-715 (kättesaadav KIS-ist).
178. TlnHKm 17.09.2020, 3-20-1219 (kättesaadav KIS-ist).
179. TlnHKm 05.10.2020, 3-20-1347 (kättesaadav KIS-ist).
180. TlnHKm 12.10.2020, 3-20-1900 (kättesaadav KIS-ist).
181. TlnHKO 16.10.2020, 3-20-1219 (kättesaadav KIS-ist).
182. TlnHKm 22.10.2020, 3-20-1900 (kättesaadav KIS-ist).
183. TlnHKm 26.10.2020, 3-19-1131 (kättesaadav KIS-ist).
184. TlnHKm 26.10.2020, 3-20-1834 (kättesaadav KIS-ist).
185. TlnHKm 27.10.2020, 3-20-1980 (kättesaadav KIS-ist).
186. TlnHKm 29.10.2020, 3-20-1365 (kättesaadav KIS-ist).
187. TlnHKm 04.11.2020, 3-20-1521 (kättesaadav KIS-ist).
188. TlnHKO 09.11.2020, 3-20-2.
189. TlnHKO 12.11.2020, 3-20-1197 (kättesaadav KIS-ist).

190. TlnHKm 16.11.2020, 3-20-1921 (kättesaadav KIS-ist).
191. TlnHKm 20.11.2020, 3-20-2197 (kättesaadav KIS-ist).
192. TlnHKm 30.11.2020, 3-20-1694 (kättesaadav KIS-ist).
193. TlnHKo 08.12.2020, 3-20-1248.
194. TlnHKm 08.12.2020, 3-20-2380 (kättesaadav KIS-ist).
195. TlnHKm 11.12.2020, 3-20-972 (kättesaadav KIS-ist).
196. TlnHKo 11.12.2020, 3-19-2310.
197. TlnHKm 11.12.2020, 3-20-2362 (kättesaadav KIS-ist).
198. TlnHKm 18.12.2020, 3-20-2362 (kättesaadav KIS-ist).
199. TlnHKm 30.12.2020, 3-20-2573 (kättesaadav KIS-ist).
200. TlnHKo 11.01.2021, 3-20-1365 (kättesaadav KIS-ist).
201. TlnHKm 14.01.2021, 3-20-1959 (kättesaadav KIS-ist).
202. TlnHKo 15.01.2021, 3-20-2362 (kättesaadav KIS-ist).
203. TlnHKm 18.01.2021, 3-21-113 (kättesaadav KIS-ist).
204. TlnHKm 20.01.2021, 3-20-2573 (kättesaadav KIS-ist).
205. TlnHKm 11.02.2021, 3-20-2496 (kättesaadav KIS-ist).
206. TlnHKm 11.02.2021, 3-20-2605 (kättesaadav KIS-ist).
207. TlnHKm 17.02.2021 3-20-2214 (kättesaadav KIS-ist).
208. TlnHKm 20.02.2021, 3-20-2051 (kättesaadav KIS-ist).
209. TlnHKm 22.02.2021, 3-21-272 (kättesaadav KIS-ist).
210. TlnHKm 22.02.2021, 3-21-333 (kättesaadav KIS-ist).
211. TlnHKm 25.02.2021, 3-21-348 (kättesaadav KIS-ist).
212. TlnHKm 26.02.2021, 3-20-2402 (kättesaadav KIS-ist).
213. TlnHKo 08.03.2021, 3-20-1183 (kättesaadav KIS-ist).
214. TrtHKm 08.01.2021, 3-20-2207 (kättesaadav KIS-ist).
215. TrtHKm 15.01.2020, 3-19-1801 (kättesaadav KIS-ist).
216. TrtHKm 27.01.2020, 3-20-101 (kättesaadav KIS-ist).
217. TrtHKm 28.01.2020, 3-19-2282 (kättesaadav KIS-ist).
218. TrtHKm 05.02.2020, 3-18-1227 (kättesaadav KIS-ist).
219. TrtHKm 18.02.2020, 3-19-2075 (kättesaadav KIS-ist).
220. TrtHKm 17.03.2020, 3-20-133 (kättesaadav KIS-ist).
221. TrtHKm 08.04.2020, 3-20-528.

222. TrtHKo 23.04.2020, 3-19-2282.
223. TrtHKm 07.05.2020, 3-19-1850 (kättesaadav KIS-ist).
224. TrtHKm 20.05.2020, 3-19-2438 (kättesaadav KIS-ist).
225. TrtHKm 11.08.2020, 3-19-937 (kättesaadav KIS-ist).
226. TrtHKm 13.08.2020, 3-20-706 (kättesaadav KIS-ist).
227. TrtHKm 28.08.2020, 3-20-1210 (kättesaadav KIS-ist).
228. TrtHKm 02.09.2020, 3-20-1210 (kättesaadav KIS-ist).
229. TrtHKm 05.09.2020, 3-19-1538 (kättesaadav KIS-ist).
230. TrtHKm 09.09.2020, 3-20-1296 (kättesaadav KIS-ist).
231. TrtHKo 17.09.2020, 3-19-1473 (kättesaadav KIS-ist).
232. TrtHKo 30.09.2020, 3-19-1538 (kättesaadav KIS-ist).
233. TrtHKm 30.10.2020, 3-20-1187 (kättesaadav KIS-ist).
234. TrtHKm 04.11.2020, 3-20-556 (kättesaadav KIS-ist).
235. TrtHKm 25.11.2020, 3-19-1838 (kättesaadav KIS-ist).
236. TrtHKm 09.12.2020, 3-20-2228 (kättesaadav KIS-ist).
237. TrtHKm 16.12.2020, 3-20-2145 (kättesaadav KIS-ist).
238. TrtHKm 15.01.2021, 3-21-29 (kättesaadav KIS-ist).
239. TrtHKm 18.01.2021, 3-20-2033 (kättesaadav KIS-ist).
240. TrtHKm 26.01.2021, 3-20-2411 (kättesaadav KIS-ist).
241. TrtHKm 03.02.2021, 3-20-1545 (kättesaadav KIS-ist).
242. TrtHKm 15.02.2021, 3-20-2525 (kättesaadav KIS-ist).
243. TrtHKm 16.02.2021, 3-21-320 (kättesaadav KIS-ist).
244. TrtHKm 19.02.2021, 3-20-2087 (kättesaadav KIS-ist).

EIK lahendid

245. EIKo 59741/00, *Aksoy (Eroğlu) vs. Türki*.
246. EIKo 79441/17, *Andersena vs. Läti*.
247. EIKo 15067/04, *Cevahirli vs. Türki*.
248. EIKo 9815/10, *Čeppek vs. Tšehhi*
249. EIKo 65399/01 (65406/01, 65405/01 ja 65407/01), *Clinique des Acacias jt vs. Prantsusmaa*.
250. EIKo 37971/97, *Colas Est jt vs. Prantsusmaa*.
251. EIKo 11297/09, *Dadashbeyli vs. Aserbaidžaan*

252. EIKo 29777/96, *Fitt vs. Ühendkuningriik*.
253. EIKo 2430/06 *Gankin jt vs. Venemaa*.
254. EIKo 59739/00, *Güner Çorum vs. Türgi*.
255. EIKo 13710/88, *Niemietz vs. Saksamaa*.
256. EIKo 795/09, *Osipov vs. Ukraina*.
257. EIKo 44647/98, *Peck vs. Ühendkuningriik*.
258. EIKo 35601/04, *Pocius vs. Leedu*.
259. EIKo 35289/11 *Regner vs. Tšehhi*.
260. EIKo 12952/87, *Ruiz-Mateos vs. Hispaania*.
261. EIKo 11008/04, *Talatov vs. Venemaa*.
262. EIKo 3055/04, *Topal vs. Türgi*.
263. EIKo 16965/04, *Užkauskas vs. Leedu*.
264. EIKo 19075/91, *Vermeulen vs. Belgia*
265. EIKo 68188/13, *Vorotnikova vs. Läti*
266. EIKo 21835/93, *Werner vs. Austria*
267. EIKo 61981/09; 57632/10; 48915/11, *Ünal jt vs. Türgi*

EK lahendid

268. EKo C 682/15, *Berlioz Investment Fund S.A. versus Directeur de l'administration des contributions directes*, EU:C:2017:373.
269. EKo C-15/16, *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht versus Ewald Baumeister*, ECLI:EU:C:2018:464.
270. EKo C-89/08, *Euroopa Komisjon versus Iirimaa jt*, ECLI:EU:C:2009:742.
271. EKo C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, *Euroopa Komisjon jt versus Yassin Abdullah Kadi*, EU:C:2013:518.
272. EKo C-199/11, *Europese Gemeenschap versus. Otis NV jt*, ECLI:EU:C:2012:684
273. EKo C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary Kft. versus Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság*, ECLI:EU:C:2019:861
274. EKo C-169/14, *Juan Carlos Sánchez Morcillo, María del Carmen Abril García versus Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA*, ECLI:EU:C:2014:2099.
275. EKo C-129/13 ja C-130/13, *Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics versus Staatssecretaris van Financiën*, EU:C:2014:2041.

276. EKo C-300/11, *ZZ versus Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2013:363.
277. EKo C-298/16, *Teodor Ispas, Anduța Ispas versus Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj*, EU:C:2017:843.
278. EKo C-418/11, *Texdata Software GmbH*, EU:C:2013:588.
279. EKo C-358/16, *UBS Europe SE ja Alain Hondequin jt versus DV jt*, ECLI:EU:C:2018:715
280. EKo C-450/06, *Varec SA versus Belgia riik*, ECLI:EU:C:2008:91.