



TARTU HALDUSKOHUS
Jõhvi kohtumaja

KOHTUOTSUS
EESTI VABARIIGI NIMEL

| | |
|---------------------------|---|
| Haldusasja number | 3-20-99 |
| Otsuse kuupäev | 14. juuni 2021 |
| Kohtunik | Maria Lõbus |
| Haldusasi | X kaebus Kohtla-Järve Linnavolikogu 31. oktoobri 2019. a istungi helisalvestise väljastamisest keeldumise õigusvastasuse tuvastamiseks |
| Menetlusosalised | Kaebaja – X esindaja advokaat Robert Sarv Vastustaja – Kohtla-Järve linn esindajad advokaadid Villy Lopman ja Karmen Kaplinski |
| Asja läbivaatamine | Kirjalik menetlus |

RESOLUTSIOON

- 1. Jätta vastustaja vastuväide kohtu tegevusele rahuldamata.**
- 2. Rahuldada kaebus osaliselt ja tunnistada õigusvastaseks Kohtla-Järve Linnavolikogu kantselei juhataja 16. detsembri 2019. a keeldumine väljastada X-le Kohtla-Järve Linnavolikogu 31. oktoobri 2019. a istungi helisalvestise koopia teisaldataval andmekandjal digitaalselt.**
- 3. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata Kohtla-Järve Linnavolikogu 26. septembri 2018. a määruse nr 24 "Kohtla-Järve Linnavolikogu töökord" § 18 lõige 1 osas, milles see ei võimalda saada volikogu istungi helisalvestise koopiat teisaldataval andmekandjal digitaalselt.**
- 4. Mõista Kohtla-Järve linnalt X kasuks välja menetluskulud summas 831,64 eurot.**
- 5. Edastada praegune otsus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.**

EDASIKAEBAMISE KORD JA SELGITUSED

Kohtuotsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tartu Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest arvates.

Vastuseks esitatud apellatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastuapellatsioonkaebuse 14 päeva jooksul apellatsioonkaebuse vastuapellatsioonkaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates või ülejäänud apellatsioonitähtaja jooksul, kui see on pikem

kui 14 päeva (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 184).

Kui apellant soovib asja arutamist kohtuistungil, tuleb tal seda apellatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamisega kirjalikus menetluses (HKMS § 182 lõike 1 punkt 9).

Kui menetlusosaline soovib apellatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal esitada ringkonnakohtule vastavasisuline taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HKMS § 116 lõige 5) ning apellatsioonitähtaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähtaja kestel ka menetlustoimingu, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama apellatsioonkaebuse (HKMS § 116 lõige 6).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. X (kaebaja) esitas 12. detsembril 2019 e-kirja teel Kohtla-Järve Linnavolikogu kantseleile teabenõude, paludes väljastada talle Kohtla-Järve Linnavolikogu 31. oktoobri 2019. a istungi helisalvestise koopia. Kaebaja palus helisalvestise väljastada tema e-posti aadressile või talle kätte toimetada.

2. Kohtla-Järve Linnavolikogu kantselei juhataja vastas 16. detsembril 2019 kaebajale järgmiselt: „Vastuseks teie pöördumisele teatan, et vastavalt Kohtla-Järve Linnavolikogu 26. septembri 2018. a määruse nr 24 ”Kohtla-Järve Linnavolikogu töökord” (edaspidi määrus nr 24) § 18 lõikele 1 võivad helisalvestist protokolliga võrdlemise eesmärgil kuulata volikogu liikmed, volikogu istungil sõnaõigusega osalevad isikud või põhjendatud huvi korral teised isikud volikogu esimehe loal. Helisalvestisi ei ole lubatud kopeerida ega volikogu kantseleist välja viia.“

3. Kaebaja esitas 15. jaanuaril 2020 Tallinna Halduskohtule kaebuse Kohtla-Järve linna kohustamiseks väljastada kaebajale Kohtla-Järve Linnavolikogu 31. oktoobri 2019. a istungi helisalvestis. Tallinna Halduskohus andis 16. jaanuari 2020. a määrusega kaebuse kohtualluvuse järgi üle Tartu Halduskohtule. Asi jõudis Tartu Halduskohtusse 7. veebruaril 2020. Tartu Halduskohus võttis 2. novembri 2020. a määrusega kaebuse menetlusse.

4. Vastustaja palus 7. detsembri 2020. a vastuses asja menetluse lõpetada või alternatiivselt jätta kaebuse rahuldamata. Vastustaja teatas, et kõnealune helisalvestis on hävitatud.

5. Kohus jättis 29. aprilli 2021. a määrusega rahuldamata vastustaja taotluse menetluse lõpetamiseks ning rahuldab kaebaja taotluse kaebuse muutmiseks (kohustamiskaebuse asendamiseks tuvastamiskaebusega) ja luges, et kohtu menetluses on kaebus Kohtla-Järve Linnavolikogu 31. oktoobri 2019. a istungi helisalvestise väljastamisest keeldumise õigusvastasuse tuvastamiseks.

6. Vastustaja oli 14. mai 2021. a menetlusdokumendis seisukohal, et tuvastamisnõudele üleminek oli põhjendamatu.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

7. Kaebaja on seisukohal, et Kohtla-Järve Linnavolikogu 31. oktoobri 2019. a istungi helisalvestise väljastamata jätmine oli õigusvastane. Kaebaja põhjendused on kokkuvõtlikult järgmised. Kaebajal on avaliku teabe seaduse järgi õigus saada teavet. Määruse nr 24 § 18 lõige 1 on vastuolus avaliku teabe seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja põhiseadusega. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 44 lõike 4 järgi on volikogu istungid avalikud ja seega on avalik ka volikogu istungi helisalvestis. Seaduses ei ole sätestatud, et saaks piirata juurdepääsu volikogu istungi helisalvestisele.

8. Vastustaja on seisukohal, et kaebus tuleb jätta rahuldamata. Vastustaja põhjendused on kokkuvõtlikult järgmised. Vastustaja ei ole keeldunud teabenõude täitmisest, vaid keeldus kaebaja soovitud teabenõude täitmise viisist. Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 17 lõike 2 punkti 2 kohaselt võib teabevaldaja keelduda soovitud viisil teabenõude täitmisest, kui seda ei võimalda teabekandja tüüp. Kuivõrd vastustaja on tulenevalt määruse nr 24 § 18 lõikest 1 kohustatud helisalvestise pärast kuue kuu möödumist hävitama, ei võimalda helisalvestis kui teabekandja tüüp sellest teabenõude korras koopiategemist ega selle elektroonilist edastamist. Vastupidisel juhul oleks määruses viidatud helisalvestise hävitamise nõue sisutühi. Vastustaja on oma vastuses kaebaja pöördumisele viidanud, et alternatiivseks teabenõude täitmise viisiks on helisalvestise kohapeal kuulamine, mis eeldab volikogu esimehe vastavat luba ning põhjendatud huvi esile toomist. Samuti oleks olnud kaebajal võimalik tutvuda Kohtla-Järve linna dokumendiregistris või volikogu kantseleis vaidlusaluse istungi protokolliga. Taotletud informatsiooni väljastamata jätmise tingis kaebaja enda tegevusetus. Määruse nr 24 § 18 lõige 1 on põhiseaduspärane. Kaebaja ei ole esitanud vastustajale sooviavaldust tulla helisalvestisega kohapeale tutvuma. Seega ei oma vaidluse lahendamise seisukohalt tähendust määruse nr 24 § 18 lõige 1 osas, mis näeb ette, et helisalvestisega kohapeal tutvumiseks tuleb põhjendada oma huvi ning saada volikogu esimehe luba. Volikogu istungite helisalvestamine toimub diktofoniga. Helisalvestisi hoitakse diktofoni peal ja kuulatakse sealt. Diktofonilt oleks põhimõtteliselt võimalik tõsta helifaile üle arvutisse. Samas kasutab Kohtla-Järve Linnavolikogu e-posti teenuse pakkujana MS Office Outlooki, millel on faili edastamisel mahulimiit 20 MB. Volikogu istungite helisalvestised ületavad seda mahtu oluliselt, mistõttu ei ole vastustajal võimalik volikogu istungi helisalvestisi soovijatele e-posti teel edastada. Kaebaja soov, et helisalvestis „toimetataks talle kätte“, oleks eeldanud, et linnavolikogu kantselei soetab eraldi füüsilise andmekandja ning edastab selle kaebajale, kuid linnavolikogul ei ole selleks otstarbeks eelarves raha ette nähtud.

KOHTU PÕHJENDUSED JA SEISUKOHT

9. Kaebaja esitas algselt kohtule kohustamiskaebuse kõnealuse helisalvestise väljastamiseks. Vastustaja teatas aga vastuses kaebusele, et helisalvestis on hävitatud ja seetõttu pole selle väljastamine võimalik. Kaebaja esitas kohtu ettepanekul kaebuse muutmise taotluse, asendamaks kohustamiskaebuse tuvastamiskaebusega. Kaebaja põhjendas tuvastamiskaebuse esitamise vajadust preventiivse huviga. Kohus rahuldab 29. aprilli 2021. a määrusega kaebaja taotluse kaebuse muutmiseks.

Vastustaja leidis 14. mai 2021. a menetlusdokumendis, et tuvastamisnõudele üleminek oli põhjendamatu. Kohus tõlgendab vastustaja seda väidet vastuväitena kohtu tegevusele (HKMS § 90) ning jätab vastuväite rahuldamata.

Vastustaja viitas Riigikohtu halduskolleegiumi 28. oktoobri 2020. a määrusele asjas nr 3-20-580 ning heitis kohtule ette seda, et kohus pole 29. aprilli 2021. a määruses HKMS § 152 lõikele 2 üldse viidanud ega sätte kohaldamise eeldusi analüüsinud.

HKMS § 152 lõige 2 kohaldub HKMS § 152 lõike 1 punktis 4 kirjeldatud juhul, s.o olukorras, kui kaebuses vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud või kaebuses nõutav haldusakt on antud või toiming tehtud. Praegusel juhul pole tegu ühegi HKMS § 152 lõike 1 punktis 4 nimetatud olukorraga. Kaebuses nõuti algselt toimingu tegemist, s.o helisalvestise väljastamist e-kirjaga või muul viisil, kuid vastustaja pole seda teinud. Seega pole kaebuses nõutud toimingut tehtud. Kohtupraktikas on leitud, et HKMS § 152 lõike 1 punkt 4 ja § 152 lõige 2 on analoogia korras kohaldatavad ka juhul, kui haldusakt on ammendunud, kuid praegusel juhul pole ka selle olukorraga tegu. Seega on asjakohatu vastustaja etteheide, et kohus pole HKMS § 152 lõikele 2 viidanud ega analüüsinud sätte kohaldamise eeldusi. HKMS § 152 lõike 1 punkt 4 ja § 152 lõige 2 ei ole praegusel juhul kohaldatavad. Kohtul tuli kaebuse muutmise lubatavuse üle otsustada HKMS § 49 lõike 1 alusel.

Kohus selgitab siiski täiendavalt, et tuvastamisnõudele üleminek oli õigustatud ressursside otstarbeka kasutamise eesmärki arvestades. Selleks hetkeks, kui kohtul tuli otsustada kaebuse muutmise lubatavuse üle, oli vastustaja kaebusele juba sisuliselt vastanud. Seega olid nii kohus kui ka menetlusosalised kohtuasja menetluse käigus olulise osa vaidluse lahendamiseks vajalikust tööst ära teinud. Seisukohtade ja asjaolude hilisem täpsustamine ei muuda seda järeldust. Kohus toob võrdlusena esile, et vastustaja viidatud asjas nr 3-20-580 ei oldud asja sisulise arutamiseni jõutud, vaid vaidlus käis alles kaebuse tähtaegsuse üle. Kohtul tuleb võimaluse korral alati eelistada vaidluse sisulist lahendamist ja õigusrahu kiiret saabumist, vältimaks vajadust algatada sama teemaga seoses uusi kohtuasju. Lisaks tuleb arvestada sellega, et praegusel juhul ei olnud kaebuse muutmise vajadus tingitud kaebajast, vaid sellest, et vastustaja oli kõnealuse helisalvestise hävitanud. Samuti on kohus 29. aprilli 2021. a määruses juba selgitanud, kuidas on tuvastamisnõude menetlemine kaebaja õiguste kaitseks vajalik. Kui Riigikohus otsustas asjas nr 3-20-580, et tuvastamisnõudele üleminek pole põhjendatud, pidas Riigikohus määravaks just seda, et asja staadiumit arvestades polnud menetluse jätkamine otstarbekas, ja seda, et kaebaja ei näidanud ära, kuidas on tuvastamisnõue tema õiguste kaitseks vajalik (kaebaja viitas eelkõige avalikele huvidele). Riigikohus ei pidanud tuvastamisnõude vastu rääkivatest argumentidest määravaks seda, et tulevastes vaidlustes on võimalik kaaluda esialgse õiguskaitse kohaldamist. Kohus jääb 29. aprilli 2021. a määruses väljendatud seisukohtade juurde ega korda neid. Tuvastamisnõudele üleminek oli praegusel juhul põhjendatud.

10. Vastustaja 16. detsembri 2019. a vastusest nähtuvalt keeldus vastustaja kaebajale Kohtla-Järve Linnavolikogu 31. oktoobri 2019. a istungi helisalvestise koopiat kaebaja soovitud viisil väljastamast määruse nr 24 § 18 lõike 1 alusel.

Määruse nr 24 § 18 lõige 1 sätestab: „Volikogu istung protokollitakse ja helisalvestatakse, kinnise küsimuse arutelu ei avalikustata. Protokoll vormistatakse seitsme päeva jooksul. Helisalvestist säilitatakse volikogu kantseleis kuus kuud. Helisalvestist võivad protokolliga võrdlemise eesmärgil kuulata volikogu liikmed, volikogu istungil sõnaõigusega osalevad isikud või põhjendatud huvi korral teised isikud volikogu esimehe loal. Helisalvestisi ei ole lubatud kopeerida ega volikogu kantseleist välja viia.“ Sellest normist tuleneb keeld edastada isikutele volikogu istungi helisalvestise koopiat e-posti teel või muul digitaalsel viisil. Normist tuleneb üheselt, et volikogu istungi helisalvestisega tutvumine on võimalik üksnes volikogu kantseleis.

Seega oli vastustaja keeldumine väljastada kaebajale kõnealuse helisalvestise koopia kaebaja soovitud viisil kooskõlas määruse nr 24 § 18 lõikega 1.

11. Kaebaja on esitanud kohtule taotluse määruse nr 24 § 18 lõike 1 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Kaebaja märkis, et palub esiteks kontrollida, kas määruse nr 24 § 18 lõige 1 on põhiseaduspärane osas, milles see keelab saada koopiat volikogu istungi helisalvestisest kui avalikust teabest elektrooniliselt või muul viisil. Teiseks palus kaebaja kontrollida, kas määruse nr 24 § 18 lõige 1 on põhiseaduspärane osas, milles see seab tingimuseks, et helisalvestisega kui avaliku teabega tutvuda soovijal peab olema põhjendatud huvi ja volikogu esimehe luba. Kaebaja leiab, et määruse nr 24 § 18 lõige 1 piirab tema Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-st 44 tulenevat õigust saada informatsiooni. PS § 15 lõike 1 teise lause kohaselt võib igaüks oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toiminguga põhiseadusevastaseks tunnistamist.

12. Kohtu taotlus tunnistada õigustloov akt, selle säte või õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks on lubatav siis, kui akt, selle säte või akti andmata jätmise oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lõige 1 ja § 14 lõike 2 esimene lause). Riigikohtu pikaajalise praktika järgi on säte asjassepuutuv juhul, kui selle põhiseadusvastasuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui sätte põhiseadusele vastavuse ja kehtivuse korral (alates Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsusest kohtuasjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15; vt ka 30. aprilli 2013. a otsus kohtuasjas nr 3-1-1-5-13, punkt 19). Konkreetnes normikontrollis on norm asjassepuutuv eelkõige kohtuasjas vaidluse all olnud faktiliste asjaolude ulatuses (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. aprilli 2021. a otsus asjas nr 5-21-1, punkt 23).

13. Pooled ei vaidle selle üle, et kõnealune helisalvestis oli avalik teave AvTS § 3 lõike 1 tähenduses, vastustaja oli teabevaldaja AvTS § 5 tähenduses ning kaebaja 12. detsembri 2019. a pöördumine oli käsitatav teabenõudena AvTS § 6 tähenduses.

AvTS § 9 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras. AvTS § 18 lõike 1 kohaselt tuleb teabenõue täita viivituseeta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

AvTS § 17 lõike 1 järgi täidab teabevaldaja teabenõude teabenõudja poolt soovitud viisil, väljastades teabe teisaldatavale andmekandjale digitaalselt või teabenõudes märgitud elektronpostiaadressil (punkt 1); dokumendi koopia või ära kirjana paber kandjal kas vahetult teabenõudjale või tema postiaadressil (punkt 2); faksi teel (punkt 3); suuliselt (punkt 4); tutvumiseks teabevaldaja juures (punkt 5); muul viisil, arvestades teabekandja tüüpi (punkt 6). Kaebaja märkis oma teabenõudes, millisel viisil soovib teabenõude täitmist (AvTS § 14 lõike 1 punkt 5). Kaebaja palus helisalvestise väljastada tema e-posti aadressile või talle kätte toimetada. Kaebaja soovi helisalvestis talle kätte toimetada saab teabekandja tüüpi arvestades tõlgendada soovina väljastada talle helisalvestis teisaldataval andmekandjal digitaalselt. Tegu on AvTS § 17 lõike 1 punktis 1 nimetatud teabenõude täitmise viisiga.

14. Vastustaja on kohtumenetluses selgitanud, et kaebajale ei saanud helisalvestist e-kirja teel edastada, sest faili maht oli nii suur, et vastustaja kasutatav e-posti rakendus ei võimalda nii suure mahuga faile saata. AvTS § 17 lõike 2 punkti 1 kohaselt võib teabevaldaja keelduda soovitud viisil teabenõude täitmisest, kui selleks puuduvad tehnilised võimalused. Seega ei olnud vastustaja juba AvTS-ist tulenevalt kohustatud kaebajale edastama helisalvestist e-kirja teel. Seega ei oma määruse nr 24 § 18 lõige 1 praeguse vaidluse puhul tähendust osas, milles

see ei võimalda volikogu istungi helisalvestise koopiat saada e-kirja teel. Sõltumata sellest, kas määruse nr 24 § 18 lõige 1 on selles osas põhiseadusvastane või -pärane, ei ole vastustajal ikka objektiivselt võimalik helisalvestist e-kirja teel väljastada. Sellises olukorras ei saa helisalvestise e-kirja teel väljastamata jätmist pidada õigusvastaseks. Seega ei mõjuta määruse nr 24 § 18 lõike 1 põhiseaduspärasus asja tulemust osas, mis puudutab helisalvestise e-kirja teel väljastamist. Järelikult ei ole määruse nr 24 § 18 lõige 1 asjassepuutuv osas, milles see keelab saada volikogu istungi helisalvestist e-kirja teel.

15. Vastustaja ei ole väitnud, et helisalvestise väljastamine teisaldataval andmekandjal digitaalselt oleks tehniliselt võimatu.

Vastustaja selgitas kohtumenetluses, et see teabenõude täitmise viis oleks tähendanud, et vastustaja oleks pidanud kaebajale edastamiseks soetama eraldi andmekandja, kuid vastustajal pole selleks eelarves raha ette nähtud. AvTS § 25 lõike 1 kohaselt katab teabenõude täitmise kulud teabevaldaja, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti. Ka AvTS § 4 lõige 4 sätestab, et juurdepääs teabele võimaldatakse tasuta, välja arvatud juhul, kui teabe väljastamisega seotud otsuste kulutuste eest maksmine on seadusega ette nähtud. Näiteks näeb AvTS § 25 lõige 2 ette, et alates 21. leheküljest tuleb teabenõudjal tasuda paberandjal koopiade valmistamise ja väljatrükkide tegemise eest. Ühestki õigusaktist ei tulene aga teabenõudjale kohustust kanda teisaldatavale andmekandjale digitaalselt teabe väljastamise kulud. Seega tuleb AvTS § 25 lõike 1 järgi sellised kulud katta teabevaldajal. Teabevaldaja ei saa seadusest tuleneva kohustuse täitmata jätmist õigustada sellega, et pole eelarves selle ülesande täitmiseks raha ette näinud. Kohus märgib täiendavalt, et teabenõude täitmisega seonduvad kulud ei saanud olla ka ebamõistlikult suured. Vastustajal oli võimalik helisalvestis kopeerida näiteks CD-plaadile. Piisava mahuga tühja CD-plaadi hind jääb internetist kättesaadavate andmete kohaselt 1 euro kanti. Sellele lisandunuks veel postikulud.

Vastustaja ei ole väitnud, et kõnealuse helisalvestise suhtes oleks kehtinud juurdepääsupiirang või oleksid esinenud muud AvTS §-s 23 nimetatud teabenõude täitmisest keeldumise alused. Samuti ei nähtu asja materjalidest, et esinenud oleksid AvTS § 17 lõikes 2 nimetatud alused soovitud viisil teabenõude täitmisest keeldumiseks. Asjakohatu on vastustaja osutus AvTS § 17 lõike 2 punktile 2. Selle sätte kohaselt võib teabevaldaja keelduda soovitud viisil teabenõude täitmisest, kui seda ei võimalda teabekandja tüüp. Vastustaja selgitas, et diktofonil säilitatavat helisalvestist on võimalik tõsta arvutisse. Seega on võimalik seda arvutist tõsta ka teisaldatavale andmekandjale digitaalselt. Järelikult võimaldab teabekandja tüüp teabe väljastamist teisaldataval andmekandjal digitaalselt. AvTS § 17 lõike 2 punkt 2 ei võimalda jätta teavet väljastamata põhjendusel, et kuna kohalik omavalitsus on ette näinud helisalvestise hävitamise teatud aja möödumisel, ei saa hävitamise nõude tagamiseks helisalvestist üldse väljastada.

Seega kui lähtuda AvTS-ist, tulnuks vastustajal omal kulul kaebajale väljastada kõnealune helisalvestis teisaldataval andmekandjal digitaalselt. Asjaolu, et kaebajal oli võimalik helisalvestisega tutvuda volikogu kantseleis, ei oma praegusel juhul tähtsust. AvTS § 17 lõike 1 järgi tuleb teave esmajärjekorras väljastada teabenõudja soovitud viisil.

Normide hierarhiat arvestades tuleb kohaldada vaidlusalust õigussuhet kõige lähemalt reguleerivat sätet, mistõttu määruse nr 24 § 18 lõikel 1 oli rakendamisel prioriteet seaduse normide suhtes. Kui kohus leiab, et määruse nr 24 § 18 lõige 1 on põhiseadusvastane osas, milles see ei võimalda saada volikogu istungi helisalvestise koopiat teisaldataval andmekandjal digitaalselt, ja jätab selle kohaldamata, tuleb kaebus rahuldada. Kui kohus leiab, et säte on vastavas osas põhiseaduspärane, tuleb kaebus jätta rahuldamata. Seega on praegusel juhul

määruse nr 24 § 18 lõige 1 asjassepuutuv osas, milles see ei võimalda saada volikogu istungi helisalvestise koopiit teisaldataval andmekandjal digitaalselt.

16. Määruse nr 24 § 18 lõige 1 näeb põhjendatud huvi esiletoomise ja volikogu esimehe loa saamise nõude ette üksnes juhul, kui isik soovib volikogu istungi helisalvestisega tutvuda volikogu kantseleis. Vaidlust ei ole selle üle, et kaebaja ei ole avaldanud soovi helisalvestisega tutvumiseks volikogu kantseleis. Seega ei ole määruse nr 24 § 18 lõige 1 asjassepuutuv osas, milles see näeb volikogu kantseleis volikogu istungi helisalvestisega tutvumiseks ette nõude tuua esile põhjendatud huvi ja saada volikogu esimehe luba.

17. PS § 44 lõige 2 sätestab, et kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on PS § 44 lõikes 2 nimetatud õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul (PS § 44 lõige 4). Kui vastustaja keeldus määruse nr 24 § 18 lõike 1 alusel kõnealust volikogu istungi helisalvestist kui avalikku teavet teisaldataval andmekandjal digitaalselt kaebajale väljastamast, riivas ta sellega kaebaja PS § 44 lõikest 2 tulenevat põhiõigust.

18. Kohaliku omavalitsuse määrus, mis riivab põhiõigusi, peab olema nii formaalselt kui materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Formaalse põhiseaduspärasuse olulisim aspekt on vastavus PS § 3 lõikes 1 sätestatud seadusereservatsiooni põhimõttele. Tulenevalt PS § 3 lõikest 1 teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Viidatud sättest tulenevalt saab põhiõigusi piirata üksnes Riigikogus vastuvõetud seadusega või seaduses sätestatud täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega. Põhiseadusega on vastuolus nii põhiseadusvastase delegatsiooninormi alusel antud määrus kui ka ilma delegatsiooninormita antud või sellega vastuolus olev määrus. (Vt Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-41-06, punkt 22; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18. mai 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-55-14, punkt 46.)

Kohus kontrollib järgnevalt asjassepuutuvas osas määruse nr 24 § 18 lõike 1 formaalset põhiseaduspärasust.

Avaliku teabe seadus ega ükski muu seadus ei sätesta delegatsiooninormi, mille alusel on kohalikul omavalitsusel õigus AvTS-iga võrreldes ulatuslikumalt piirata isiku õigust saada volikogu istungi helisalvestist kui avalikku teavet teisaldataval andmekandjal digitaalselt.

Määruses nr 24 on märgitud, et see on kehtestatud KOKS § 44 lõike 1 alusel. KOKS § 44 lõige 1 sätestab: „Volikogu tööd korraldab ja istungeid juhatab volikogu esimees või tema asendaja. Esimehe või tema asendaja puudumisel juhatab istungit kohalolevatest volikogu liikmetest vanim liige. Volikogu töökorra kehtestab volikogu.“ KOKS § 44 lõige 1 volitab volikogu kehtestama volikogu töökorda, kuid ei anna volikogule õigust piirata isikute PS § 44 lõikest 2 tulenevat õigust saada volikogu istungite helisalvestisi kui avalikku teavet. Avalikule teabele juurdepääsuõiguse piiramiseks ei sisalda KOKS § 44 lõige 1 täpset, selget ja piirangu intensiivsusega vastavuses olevat volitusnormi.

Vastustaja viitas sellele, et PS § 154 lõige 1 annab kohalikule omavalitsusele enesekorraldusõiguse garantii ehk õiguse ilma erivolituseta otsustada ja korraldada kõiki

kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Vastustaja leidis, et tal on tulenevalt enesekorraldusõigusest õigus kehtestada volikogu sisemist töökorraldust puudutavad reeglid, sh määruse nr 24 § 18 lõikes 1 sätestatud nõuded volikogu istungi helisalvestamiseks ja helisalvestise avaldamiseks. Isegi kui linnavolikogu istungi helisalvestise väljastamise küsimus lugeda kohaliku elu küsimuseks, ei saa kohalik omavalitsus helisalvestise väljastamist piirata määrusega ilma vastava volitusnormita. Seda põhjusel, et helisalvestise väljastamise piiramine riivab PS § 44 lõikes 2 sätestatud põhiõigust. Kohalik omavalitsusüksus on põhiseaduse järgi nii kohaliku elu küsimuste kui talle pandud riigielu küsimuste korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega, mistõttu kohaliku omavalitsuse põhiõigusi riivaval tegevusel peab alati olema seaduslik alus (vt Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-41-06, punktid 26–27). Praegusel juhul puudus PS § 44 lõikes 2 sätestatud põhiõiguse riivamiseks seaduslik alus, sest määruse nr 24 § 18 lõige 1 oli osas, mis ei võimalda saada volikogu istungi helisalvestise koopiat teisaldataval andmekandjal digitaalselt, antud ilma nõuetekohase volitusnormita.

Kuna määruse nr 24 § 18 lõige 1 on asjassepuutuv osas vastuolus PS § 3 lõikega 1, on see formaalselt põhiseadusvastane.

Kui on tuvastatud määruse formaalne põhiseadusvastasus, puudub vajadus kontrollida määruse materiaalselt põhiseaduspärasust.

19. HKMS § 158 lõike 4 kohaselt jätab kohus asja lahendamisel kohaldamata seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega. Kuna määruse nr 24 § 18 lõige 1 on osas, mis ei võimalda saada volikogu istungi helisalvestise koopiat teisaldataval andmekandjal digitaalselt, vastuolus põhiseadusega, jätab kohus normi selles osas haldusasja lahendamisel kohaldamata. Seega tuleb lähtuda AvTS-ist ning kohus on praeguse otsuse punktis 15 juba selgitanud, et AvTS-i järgi tulnuks vastustajal omal kulul kaebajale kõnealune helisalvestis teisaldataval andmekandjal digitaalselt väljastada. Niisiis on õigusvastane vastustaja keeldumine väljastada kaebajale kõnealuse helisalvestise koopia teisaldataval andmekandjal digitaalselt. Kohus on praeguse otsuse punktis 14 selgitanud, et helisalvestise e-kirja teel väljastamata jätmist ei saa pidada õigusvastaseks. Eelnevast tulenevalt kuulub kaebus osaliselt rahuldamisele.

20. HKMS § 108 lõike 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Kaebuse osalise rahuldamise korral jagatakse menetluskulud proportsionaalselt kaebuse rahuldamisega (HKMS § 108 lõige 2). HKMS § 108 lõige 6¹ sätestab, et vastustaja kanda võib jätta tühistamiskaebuse esitamisega seotud kaebaja menetluskulud juhul, kui kohus jätab oluliste põhjendamispuudustega haldusakti tühistamata eelkõige kohtumenetluses esitatud põhjenduste tõttu, millest kohtu hinnangul haldusorgan juhindus haldusakti andmisel. HKMS § 108 lõige 11 sätestab, et kohus võib jätta kulud täielikult või osaliselt poolte endi kanda, kui vastaspoole kulude väljamõistmine poolelt, kelle kahjuks otsus tehti, oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik.

HKMS § 108 lõigete 1 ja 2 järgi tuleks kaebaja kanda jätta menetluskulud, mis seonduvad kaebuse rahuldamata jäänud osaga. Kohus ei pea seda aga praegusel juhul õiglaseks. Põhjus, millest lähtuvalt kohus leidis, et e-kirja teel helisalvestise väljastamata jätmist ei saa pidada õigusvastaseks, selgus alles kohtumenetluses. Vastustaja ei olnud seda põhjust kaebajale eelnevalt absoluutselt selgitanud, ehkki vastustajal kui teabevaldajal oli AvTS § 9 lõike 2 punkti 5 ja § 15 järgi kohustus kaebajat kui teabenõudjat abistada ja talle selgitada soovitud viisil teabenõude täitmise võimatust. Kui kaebaja oleks seda põhjendust teadnud enne kohtusse pöördumist, oleks ta saanud hinnata kohtusse pöördumise ja menetluskulude kandmise

vajalikkust. Kaebaja kanda ei pea jääma menetluskulud, mille tekkimine on põhjustatud vastustaja abistamis- ja selgitamiskohustuse rikkumisest. Seetõttu leiab kohus, et analoogia korras HKMS § 108 lõigetega 6¹ ja 11 tuleb jätta kaebaja menetluskulud tervikuna vastustaja kanda.

HKMS § 109 lõike 6 kohaselt mõistab kohus välja üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud. Kaebaja on palunud vastustajalt välja mõista menetluskulud summas 831,64 eurot (riigilõiv 15 eurot ja õigusabikulud 816,64 eurot). Kohtu hinnangul on õigusabi osutamisega seonduvatel kuludokumentidel näidatud toimingute ajakulu kohtule esitatud dokumentide mahtu ja asja sisu arvestades põhjendatud. Ka vastustaja ei ole kaebaja õigusabikulude vajalikkusele ja põhjendatusele vastu vaielnud. Kohus mõistab vastustajalt kaebaja kasuks välja menetluskulud summas 831,64 eurot. Kaebajal tuleb vastustajale teatada andmed, mille alusel saab vastustaja kulud hüvitada.

(allkirjastatud digitaalselt)