



RIIGIKOHUS
ÕIGUSTEABE OSAKOND

Haldusasja menetluse kinniseks kuulutamine

Kohtupraktika analüüs

Liina Reisberg
analüütik

Tartu
september 2017

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Regulatsioon.....	5
2. Menetluse kinniseks kuulutamise enam levinud alused.....	6
2.1 Eraelu kaitse (TsMS § 38 lg 1 p 3).....	7
2.2 Riigi julgeolek, avalik kord, riigisaladuse, salastatud välisteabe ja asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitse (TsMS § 38 lg 1 p 1)	9
2.3 Ärisaladuse või muu sellesarnase saladuse hoidmine (TsMS § 38 lg 1 p 6).....	11
3. Menetluse kinniseks kuulutamise menetluslikud aspektid.....	14
3.1 Poole taotluse tõlgendamine.....	16
3.2 Juurdepääsupiiranguga kohtutoimiku loomine	16
3.3 Kinniseks kuulutamise seos menetlusosalise menetlustoimingult eemaldamise ja toimikule juurdepääsu piiramisega.....	17
3.4 Kinniseks kuulutamise seos saladuse hoidmise kohustusega.....	18
3.5 Kohtuotsuse avaldamine	19
4. Kinniseks kuulutamise määruse vaidlustamine.....	21
Kokkuvõte	24

Sissejuhatus

Kohus juhib ja korraldab menetlust. Menetluse juhtimise ja korraldamise vahendeiks on halduskohtus halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 178 lg 1 järgi määrused. Üks küsimusi, mis halduskohtul HKMS § 77 alusel määrusega lahendada tuleb, on haldusasja menetluse kinniseks kuulutamine, kui selleks on kaalukas põhjus. Üldjuhul on kohtupidamine avalik, seega vastupidine nõuab põhjendamist ja kuulub kohtu diskretsiooniõigusesse. Kohtumenetluse avalikkus (HKMS § 2 lg 7) on üks olulisemaid tingimusi, et õigusemõistmine lisaks sisulisele olemisele ka näiks aus, õiglane ja erapooletu. HKMS § 77 lg 1 on seotud PS § 24 lg-s 3 sätestatud põhiõigusega, mille kohaselt on kohtuistungid avalikud. See on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigus, mida saab piirata (s.o kuulutada istungi või selle osa kinniseks) seaduses sätestatud juhtudel ja korras PS § 24 lg-s 3 toodud eesmärkidel.¹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on öeldud, et „[k]ohtumenetluse avalikkuse põhimõte on seatud teenima kohtumenetlustesse kaasatud isikute (eeskätt menetlusosaliste) huvisid. [...] Kuid kohtumenetluse avalikkuse põhimõttes tuleb näha ka objektiivset kaitse-eesmärki, mis võib olla menetlusosaliste huvidest lahutatav (nt kindlustada usaldust õigusemõistmise suhtes) või neile suisa vastanduv, vältides mõnele menetlusosalisele õigusvastaste privileegide andmist ja tagades õiguse ühetaolise kohaldamise kõigi isikute suhtes“.² Kohtumenetluse avalikkuse põhimõttest kõrvalekaldumise juhtudel võiks halduskohtute praktikas huvi äratada eeskätt see,

- millised on haldusasja menetluse kinniseks kuulutamise enam levinud alused;
- kuidas halduskohus teostab diskretsiooni ja millise põhjalikkusega on määrused motiveeritud;
- kas menetluse kinniseks kuulutamise praktikas on halduskohtute vahel tekkinud erinevusi;
- kuidas suhestuvad teised halduskohtumenetluse toimingud nagu menetlusosalise eemaldamine või toimikuga tutvumise piiramine menetluse kinniseks kuulutamisega.

Allikmaterjali hulgas on vahemikus 01.01.2017–15.04.2017 tehtud 48 halduskohtu lahendit, milles oli juttu HKMS § 77 alusel asja menetluse kinniseks kuulutamisest. Neist 37 olid määrused ja 11 otsused. Kõigis neist siiski HKMS § 77 kohaldama ei pidanud, viiel juhul kohustas kohus määrusega menetlusosalist saladust hoidma ilma menetlust kinniseks kuulutamata, ühes määruses tõlgendas kohus menetlusosalise taotlust ja asendas avalikustatavas kohtuotsuses isiku nime initsiaalidega ja ühes määruses kohus üksnes viitas võimalusele menetlus kinniseks kuulutada. Seega olid kogu materjalist 42 lahendit (31 määrust ja 11 otsust) sellised, millega otsustati menetluse kinniseks kuulutamise vajadus. Määrustest üks oli suuline (protokollitud), ülejäänud aga kirjalikud.

Et menetluse kinniseks kuulutamise regulatsioon on sätestatud tsiviilkohtumenetluse seadustikus (TsMS), siis on võrdlevalt analüüsi lülitatud ka samal ajavahemikul TsMS § 38 lg 1 alusel tehtud kaheksa maakohtu määrust tsiviilasjades (mida on oluliselt vähem kui sama aja

¹ Saarmets, V. HKMS § 77 kommentaar, komm 1, lk 288. – K. Merusk, I. Pilving (toim). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013.

² Sepp, H.; Lapimaa, V; Saarmets, V; Kergandberg, E. Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 20. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

jooksul halduskohtutes³). Maa- ja halduskohtute võrdlemine aitab näidata, kas üht ja sama regulatsiooni rakendatakse eri kohtuharudes samamoodi. Põhirõhk on siiski halduskohtute praktika uurimisel, seepärast ei ole ka tsiviilasjade väikest valimit uurimisperioodi pikendamise suurendatud. Uuritavasse vahemikku jäänud tsiviilasjadel on niisiis üksnes täiendav osatähtsus.

Kuna osa vaatlusalustest määrustest on konfidentsiaalsed,⁴ siis ei ole sellistele kohtuasjadele numbriga viidatud, samuti on kõik näited pseudonüümitud.⁵ Analüüsis esitatut ei saa võrdsustada Riigikohtu seisukohaga. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti kohtulahenditeis.

³ Tegemist on kõigi sel perioodil haldus- ja maakohtus tehtud selleteemaliste määrustega.

⁴ Kohtulahendite infosüsteemis (KIS) kasutusel olev kategooria. Kohtumenetluse seadustikud konfidentsiaalse kohtuasja mõistet ei kasuta.

⁵ Autorile on kõik allikad teada ja kohtusüsteemi esindajatel on võimalik küsida tutvumiseks ka kohtuasjade numbreid.

1. Regulatsioon

HKMS § 77 lg 1 näeb ette, et haldusasja menetluse kinniseks kuulutamise suhtes kohaldatakse TsMS § 37–42. TsMS § 38 lg-s 1 on sätestatud kaheksa alust, mille esinemise korral on „ilmselt vajalik“ menetlus või osa menetlusest kohtu algatusel või menetlusosalise taotlusel kinniseks kuulutada. Need on kokkuvõtlikult sõnastades: riigi julgeolek ja avalik kord; isiku elu, tervise, vabaduse ja eraelu kaitse, lapsendamissaladus, alaealise või vaimse puudega isiku huvid, ärisaladus ja sõnumi saladuse kaitse. Lisaks loetletuile võib kohus kuulutada menetluse või menetluse osa omal algatusel või menetlusosalise taotlusel kinniseks ka TsMS § 38 lg-s 1 sätestamata juhul, kui selleta oleks ilmselt ohustatud objektiivne õigusemõistmine või kui kinnises menetluses on oluliselt suurem võimalus veenda pooli lõpetama menetlus kompromissiga või neid muul viisil lepitada (TsMS § 38 lg 2).

Täiendavalt on reguleeritud see, et kohus ei kuuluta teatud juhtudel (elu, tervise, vabaduse ja eraelu kaitse, ärisaladuse ja sõnumisaladuse kaitse) menetlust või selle osa kinniseks, kui sellele vaidleb vastu isik, kelle huvide kaitseks tuleks menetlus või selle osa kinniseks kuulutada (TsMS § 38 lg 3).

Seega on kohtumenetluse kinniseks kuulutamise aluste osas regulatsioon diskretsiooniline, võimaldades ja samas kohustades kohut hindama kinniseks kuulutamise vajalikkust ja ulatust. Kohtumenetluse kinniseks kuulutamine ja menetlusosalise menetlustoimingult eemaldamine (HKMS § 79; vt all 3.3) peab tulenevalt asjaoludest olema piisavalt põhjendatud. Riigikohus on tühistanud ringkonnakohtu tehtud määruse menetluse kinniseks kuulutamiseks ja menetlusosalise menetlustoimingult eemaldamiseks põhjusel, et kohus ei selgitanud piisavalt, milles seisnes kaalukas vajadus: määruse nr 3-3-1-36-14 p-s 6 märkis Riigikohus, et ainuüksi faktist, et tõend pärineb kriminaalasja toimikust, ei piisa menetluse kinniseks kuulutamiseks. Kohtul tuleb hinnata, kas vajadus kuulutada menetlus kinniseks on piisav, et õigustada kõrvalekallet menetlusosalise õigusest asja avalikule arutamisele (PS § 24 lg 3, HKMS § 2 lg 7).

Menetluse kinniseks kuulutamise kord on reguleeritud TsMS §-s 40, mille lg 2 näeb ette, et menetluse või selle osa kinniseks kuulutamise määrus tehakse avalikult teatavaks. Määrus võidakse kuulutada kinnisel istungil, kui võib eeldada, et selle avalik kuulutamine võiks istungil oluliselt häirida korda. Otseselt ei ole kirjas, kas määrus tuleb teha kirjalikult või suuliselt, ent TsMS § 464 lg 2 (mis kohaldub ka halduskohtumenetluses, HKMS § 178 lg 2) nõuab, et kui kohtumääruse võib seaduse kohaselt edasi kaevata, tuleb määrus teha kirjalikult eesti keeles ja allkirjastada. Selline vaidlustamisvõimalus on ette nähtud üksnes TsMS § 41 lg-s 4 reguleeritud määruse suhtes, millega võib kohus kohustada kinnisel istungil viibivat isikut hoidma saladuses talle istungil või asjasse puutuvast dokumendist teatavaks saanud asjaolu. Istungi kinniseks kuulutamise määruse peale (ilma saladuse hoidmise kohustuseta) määruskaebuse esitamise võimalust ette nähtud ei ole, millest järeldub, et vastav määrus võib olla ka suuline.

Samas TsMS § 38 lg-s 3 on kasutatud sõnastust „ei kuuluta ... kinniseks, kui sellele vaidleb vastu isik, kelle huvide kaitseks tuleks menetlus või selle osa kuulutada kinniseks“. Seega isik

saab igal juhul esitada vastuväite kohtu tegevusele HKMS § 90 mõttes, mille kohus lahendab määrusega.

Analüüsitud perioodi jäi üks selline haldusasi, milles kohus kuulutas menetluse kinniseks istungil ja vastav märge kajastus kohtuistungil protokollis.⁶ Ülejäänud määrused olid kirjalikud.

Menetluse kinniseks kuulutamine toob tagajärjeks selle, et istungile ei lubata avalikkust ja TsMS § 41 lg 1 kohaselt ei ole lubatud kinnisel kohtuistungil arutatud ja seal käsitletud dokumente avaldada. HKMS § 89 lg 2 järgi ei või menetlusväline isik tutvuda kinnises menetluses arutatud asja toimikuga.

Kohus saab tunnistada kinniseks kogu menetluse või üksnes menetlustoimingu, esmajoones kohtuistungid või mõne neist, aga ka nt lahendi või tõendid.⁷ Lähtuda tuleb minimaalsuse põhimõttest, s.t kaaluda tuleb esmalt muid abinõusid, et tagada ka menetluse nõuetekohane läbiviimine (nt vaid mõne dokumendi varjamine), mh nii poolte võrdsus kui ka menetluse avalikkus.⁸

2. Menetluse kinniseks kuulutamise enam levinud alused

Analüüsitud 42 halduskohtu lahendit jagunesid menetluse kinniseks kuulutamise aluste järgi järgmiselt:⁹

Alus	Esinemiskordi
Eraelu kaitse (TsMS § 38 lg 1 p 3)	20
Juurdepääsupiiranguga teave (TsMS § 38 lg 1 p 1)	15
Ärisaladus (TsMS § 38 lg 1 p 6)	8
Muu	0

Seega, haldusasjades domineerib eraelu kaitse ja juurdepääsupiiranguga teabe kaitse. Tsiviilasjade valim oli sedavõrd väike, et tõsikindlaid järeldusi ei ole võimalik teha, ent vaadeldud ajavahemikus domineeris ärisaladuse kaitse (TsMS § 38 lg 1 p 6, viis korda), millele

⁶ TlnHK istung 22.11.2016 haldusasjas 3-16-1793.

⁷ Kõve, V; Lints, J. TsMS § 38 kommentaar, komm 3.1.a, lk 280. – V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga (toim). Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. I–V osa (§-d 1–305). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2017.

⁸ Samas, TsMS § 38 kommentaar, komm 3.2.2.2.b, lk 282.

⁹ Esines ka üks haldusasi, milles kohus kuulutas asja kinniseks tulenevalt mitmest alusest: eraelu kaitse ja juurdepääsupiiranguga teabe tõttu (TlnHKm 02.03.2017 haldusasjas 3-16-2521). Seetõttu on tabelis kokku 43 alust 42 halduskohtu lahendi kohta.

järgnesid eraelu kaitse (TsMS § 38 lg 1 p 3, kaks korda) ja lapsendamissaladus (TsMS § 38 lg 1 p 5, üks kord).¹⁰

Vaatlusalusel ajal ei olnud ühtki asja, milles kohus oleks pidanud vajalikuks kuulutada haldusasja menetlus kinniseks objektiivse õigusemõistmise, kompromissi või poolte lepitamise eesmärgil TsMS § 38 lg 2 järgi.

2.1 Eraelu kaitse (TsMS § 38 lg 1 p 3)

Kõige sagedamini esinev alus haldusasja menetluse kinniseks kuulutamiseks on eraelu kaitse, mis kõigil analüüsitud juhtudel tähendas terviseandmete kaitset, ühel (konfidentsiaalsel) juhul ka teavet kaebaja registreeritud elukaaslase kohta.

Kinnipeetava tervisekaart on sagedamini esinev dokument, mis on menetluse kinniseks kuulutamise põhjuseks. Samas tehti uuritaval perioodil ka lahendeid, milles kinnipeetava tervisekaart oli asja juures tõendiks, kuid seetõttu ei pidanud kohus vajalikuks veel menetlust kinniseks kuulutada (kinniseks kuulutamise vajadust ei tõstatanud ei kohus ega menetlusosaline).¹¹ Seega ei sõltu kinniseks kuulutamine mitte niivõrd haldusasja juures oleva dokumentaalse tõendi liigist (nt tervisekaart), kuivõrd kohtu kaalutlusest, kas seetõttu esineb eraelu riive ja kui, siis kas see kaalub üles huvi asja avaliku arutelu vastu. Kinnipeetavaid puudutavate vaidluste puhul ei pruugi terviseaspekt olla menetluses keskne, vaid kaasnev. Ootuspäraselt kuulutatakse kinniseks ka haldusasju, milles isiku eraelulised andmed, sh terviseandmed on asjas keskse tähtsusega. Näiteks olid sellised kaebajale isikliku abistaja teenuse kulu hüvitamise kaebus, mis sisaldas delikaatseid isikuandmeid,¹² või isiku vaidlus töötukassaga, mis sisaldas delikaatseid isikuandmeid.¹³

Näited kohtupraktikast, milles kohus kaalub menetluse kinniseks kuulutamist eraelu kaitseks:

- *Käesolevas asjas on vastustaja lisanud oma vastusele väljavõtte kaebaja tervisekaardist. Kuna nimetatud dokumendis on kajastatud tema eraelulised andmed, mille avaldamiseks puudub avalik huvi, on vajalik ja võimalik menetlus vastavas osas kinniseks kuulutada.*¹⁴
- *Haldusasja toimikusse liidetud tervisekaart [---] sisaldab endas andmeid kaebaja tervise seisundi kohta, mis on käsitletavad delikaatsete isikuandmetena isikuandmete kaitse seaduse § 4 lg 2 p 3 mõttes. Seega on selles osas asja kinniseks kuulutamine vajalik kaebaja eraelu kaitseks. Ringkonnakohtu hinnangul puudub antud juhul ka huvi asja avaliku arutelu vastu. Eeltoodust tulenevalt leiab ringkonnakohus, et menetlus käesolevas haldusasjas tuleb HKMS § 77 lg 1 ja*

¹⁰ Ühes, Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määruses ei olnud kinniseks kuulutamise alusest juttu, kuna lahend puudutas kohtulahendi avalikustamise korda.

¹¹ Nt TlnHKo 09.02.2017 haldusasjas 3-16-768.

¹² TlnHKm 13.01.2017 haldusasjas 3-16-2407, p 4.

¹³ TlnHKm 26.01.2017 haldusasjas 3-16-2537.

¹⁴ TrtHKo 12.01.2017 haldusasjas 3-16-2310, p 9; sarnased ka TrtHKm 11.01.2017 haldusasjas 3-17-14, p 10; TrtHKo 16.03.2017 haldusasjas 3-17-139, p 14 ja TrtHKo 19.03.2017 haldusasjas 3-17-112, p 14.

TsMS § 38 lg 1 p 3 alusel kaebaja terviseandmeid sisaldavaid tõendeid puudutavas osas kuulutada kaebaja eraelu kaitseks kinniseks.¹⁵

- *Ringkonnakohus peab vajalikuks kuulutada käesoleva asja menetlus osaliselt kinniseks, kuna haldusasja toimikus sisalduvad dokumendid, mis sisaldavad otseseid andmeid kaebaja terviseseisundi kohta (Ida-Tallinna Keskhaigla vastus). [---] Haldusasja toimikusse liidetud väljavõtted kaebaja terviseseisundi kirjeldustest ja muud meditsiinitöötajate poolt koostatud tõendid sisaldavad endas andmeid kaebaja terviseseisundi kohta, mis on käsitletavad delikaatsete isikuandmetena isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 4 lg 2 p 3 mõttes. Seega on selles osas asja kinniseks kuulutamine vajalik kaebaja eraelu kaitseks. Ringkonnakohtu hinnangul puudub antud juhul ka huvi asja avaliku arutelu vastu. Eeltoodust tulenevalt leiab ringkonnakohus, et menetlus käesolevas haldusasjas tuleb HKMS § 77 lg 1 ja TsMS § 38 lg 1 p 3 alusel kaebaja terviseandmeid sisaldavaid tõendeid puudutavas osas kuulutada kaebaja eraelu kaitseks kinniseks.¹⁶*
- *Kohus leiab, et põhjendatud on rahuldada taotlus osaliselt ning haldusasja menetlus tuleb kuulutada kinniseks osaliselt, kohtule esitatud tõendite osas, mis sisaldavad andmeid erinevate isikute terviseseisundi ja erivajaduste, samuti neile erihoolekandeteenuste osutamise ja teenuste sisu kohta. Asjas puudub avalik huvi, mis võiks takistada menetluse kinniseks kuulutamist isiku eraelu kaitseks. Kohus ei pea põhjendatuks menetlust kogu ulatuses kinniseks kuulutada ning asjas on mõistlikult võimalik eristada dokumente, mis sisaldavad teavet erihoolekande osutamise ning selle saajate terviseseisundi ning erivajaduste kohta.¹⁷*
- *Kuna vaidlus puudutab kaebaja patsientide delikaatseid isikuandmeid isikuandmete kaitse seaduse § 4 lg 2 p 3 tähenduses, on menetluse kinniseks kuulutamine nende eraelu kaitsmise eesmärgil põhjendatud (HKMS § 77 lg 1, tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 38 lg 1 p 3). Antud juhul ei ole huvi asja avaliku arutelu vastu patsientide eraelu kaitse huvist suurem.¹⁸*

Üldiselt võib öelda, et halduskohtud põhjendavad eraelu kaitse vajadust mõne lausega, viidates vahel, aga mitte alati ka delikaatsete isikuandmete mõistele isikuandmete kaitse seaduses (IKS). Terviseandmeid sisaldavate dokumentide olemasolu toimikus peetakse piisavaks põhjuseks menetluse osaliselt kinniseks kuulutamiseks. Kohtupraktika näitab, et isikule kahju tekkimise lisaargumente menetlusosalised ega kohus välja ei too.

Materjal sisaldas nii selliseid asju, kus istung kuulutati kinniseks poole taotlusel, kui ka selliseid, kus algatus oli kohtupoolne. Kahel juhul pidas kohus vajalikuks võtta omal algatusel toimikusse teise asja materjalidest koopiana väljavõtte kaebaja tervisekaardist ja märkis määruses, et kaebaja tervisekaart sisaldab andmeid kaebaja terviseseisundi kohta, mis on käsitletavad delikaatsete isikuandmetena isikuandmete kaitse seaduse § 4 lg 2 p 3 mõttes, ja

¹⁵ TrtRKm 09.03.2017 haldusasjas 3-15-2196, p 5; sama ka TrtRK 08.03.2017 haldusasjas 3-15-2880, p 5 ja 07.03.2017 haldusasjas 3-15-2189, p 5.

¹⁶ TrtRKm 20.02.2017 haldusasjas 3-15-2501, p 6; sarnane sõnastus ka: TrtHKm 29.03.2017 haldusasjas 3-16-2510, p 10.

¹⁷ TlnHKm 07.04.2017 haldusasjas 3-17-182, p 4.

¹⁸ TlnHKm 06.04.2017 haldusasjas 3-17-482, p-d 2 ja 9.

menetlus haldusasja materjalide juurde võetava tervisekaardi osas tuleb HKMS § 77 lg 1 ja TsMS § 38 lg 1 p 3 alusel kuulutada kaebaja eraelu kaitseks kinniseks.¹⁹ Analüüsitud materjali hulgas ei olnud ühtegi niisugust määrust, milles kohus oleks keeldunud menetluse kinniseks kuulutamisest põhjusel, et eraelu riive ei kaalu üles huvi asja avaliku arutelu vastu.

Nagu toodud näidetes näha, paistavad kohtu põhjendused läbivalt asjaliku ning küllalt lühidana. Võrdluseks võib tuua, et tsiviilasjades hakkas silma ka pikem põhjenduskäik, miks isiku eraelu kaalub üles menetluse avalikkuse, näiteks:

- *Avaldaja taotluse lisadest nähtub, et asjast puudutatud isik X on menetlust puudutatavat informatsiooni, vaidluse sisu, asunud avalikult sotsiaalmeedias jagama. Taotluse lisas viidatud postitused, sealhulgas kommentaarid postitustele on avalikult nähtavad kõigile sotsiaalmeedia kasutajatele. Kommentaaridest nähtub muuhulgas, et X postitused on osutunud häirivaks alaealisele lapsele endale. Käesoleva vaidluse puhul on tegemist hooldusõiguse vaidlusega, mistõttu huvi asja avaliku arutelu vastu ei saa mingilgi moel olla alaealise eraelu kaitse huvist suurem. Lisaks sisaldab kohtule esitatud avaldus informatsiooni võimalikust alaealise lapsendamisest tulevikus, mistõttu on menetluse kinniseks kuulutamine vajalik ka võimaliku lapsendamissaladuse hoidmiseks. Eeltoodust tulenevalt leiab kohus, et avaldaja taotlus menetluse kinniseks kuulutamiseks on käesoleval juhul tulenevalt X käitumisest, põhjendatud.²⁰*

2.2 Riigi julgeolek, avalik kord, riigisaladuse, salastatud välisteabe ja asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitse (TsMS § 38 lg 1 p 1)

Teine sagedamini esinev alus menetluse kinniseks kuulutamiseks oli TsMS § 38 lg 1 p 1, kui tõendid sisaldasid avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 1 mõistes asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumente.

Keskkonnaasjades oli selliseks näiteks konnakotka kui I kategooria kaitsealuse liigi elupaiga väidetavat saladust sisaldav dokument. Kõnealuses vaidluses ei rahuldanud kohus poole taotlust menetlus kinniseks kuulutada, kuna leidis, et tõendites seisev info on avalik teave (tõend ei sisalda uut infot kotka pesapuu kohta, mis poleks avalikkusele seni teada). Istungi helisalvestiselt on kuulda kohtu arutelu menetlusosalistega, mille raames jätab kohus lahti võimaluse, et kui asja arutamise käigus tuleb uurida mõnd tõendit, milles on juttu konnakotka pesa täpsest asupaigast ehk piiratud juurdepääsuga teabest, siis selle tõendi uurimise osas võidakse menetlus kinniseks kuulutada edaspidi. See tähendab, et menetlusosalistel palutakse lahkuda tõendi uurimise juurest.²¹

Kinnipeetavaid puudutavates vaidlustes annab tüüpiliselt põhjust menetlus kinniseks kuulutada videokaamera salvestis või muu vangla turvalisust puudutav teave, mis on vangla esitatud tõendite hulgas. Vangistusasjades rahuldati kõik vangla taotlused AK-märke tõttu menetlus

¹⁹ TrtRKO 13.04.2017 haldusasjas 3-15-2504, p 9 ja TrtHKm 11.01.2017 haldusasjas 3-17-14, p 10.

²⁰ Konfidentsiaalne.

²¹ TrtHK istungi helisalvestis 15.02.07 haldusasjas 3-15-2771.

kinniseks kuulutada. Neis asjades piirati siis ka kinnipeetava õigust selle tõendiga tutvuda. Esines näiteid, kus salvestise sisu kirjelduse esitamisega tehti kinnipeetavale teatavaks videosalvestise kui tõendi sisu ja anti võimalus soovi korral esitada sellele oma vastuväiteid.²²

Põhjus, miks asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitse kaalub üle menetlusõiguste riive, on näiteks selline:

- *Käesolevas asjas on tõendina toimiku juurde esitatud vangla siseruumides toimunud kajastav videosalvestis ning taotlus tunnistada menetlus selle osas kinniseks. Taotlus on igati põhjendatud, sest salvestisel sisalduva teatavakstegemine kinnipeetavatele võimaldab neil saada informatsiooni turvakaamerate paigutuse, vaateväljade ulatuse, teiste kinnipeetavate paiknemiste, vanglaametnike toimingute ja muu sarnase kohta ja planeerida uute õiguserikkumiste toime panemist, mistõttu on olemas kaalukas huvi kaitsta vangla julgeolekuga seotud teavet. Seega on vajalik ja võimalik menetlus vastavas osas kinniseks kuulutada. Kuna kohus on otsustanud asja läbi vaadata kirjalikus menetluses, puudub vajadus eemaldada kaebaja selle tõendi uurimisega seotud menetlustoimingult.*²³

Ühes vangistusasjas oli toimikus kinnipeetava riskihindamise ankeet. Et riskihinnangu kui kaebaja kohta kinnipeeturegistrisse kantud andmete puhul on tegemist üksnes ametialaseks kasutamiseks mõeldud teabega, millele kaebajal juurdepääs puudub, pidas kohus vajalikuks kuulutada menetlus selles osas kinniseks asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitseks, samuti eemaldati menetlusosaline menetlustoimingult.²⁴ Kaebajal ei olnud võimalust tutvuda tõendi sisuga ega esitada sellele vastuväiteid.

Samuti esines valimis üks asi, milles teave oli konfidentsiaalne eriseadusest tulenevalt. Ka sel juhul kuulutati menetlus kinniseks HKMS § 77 lg 1 ja TsMS § 38 lg 1 p 1 alusel. Selles asjas märkis kohus:

- *Vastavalt RHS § 43 lg-le 4 ja § 67 lg-le 2 on konfidentsiaalne pakkumuses sisalduv teave ning väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetluses peetavad läbirääkimised. Seega kuulutab kohus HKMS § 77 lg 1 ja TsMS § 38 lg 1 p 1 alusel menetluse täiendavalt kinniseks käesoleva haldusasjas vaidlustajate vastuse lisadena esitatud dokumentide osas.*²⁵

Riigisaladuse ega salastatud välisteabe kaitset puudutavaid vaidlusi analüüsi valimisse ei sattunud, ent oleks huvitav näha, kas kohtupraktikas tõlgendatakse TsMS § 38 lg 1 punkti 1 kohtu kaalutusõigust sisaldavana.

²² TrtHKm 14.03.2017 haldusasjas 3-16-1876, p 8.

²³ TrtHKm 06.03.2017 haldusasjas 3-17-301, p 6. Sarnane motivatsioon on ka asjades: TrtHKm 28.02.2017 haldusasjas 3-16-2353, p-d 3–8; TrtHKm 14.03.2017 haldusasjas 3-16-1876, p 5; TrtHKm 10.01.2017 haldusasjas 3-16-1923, p 3; TlnHKm 04.05.2017 haldusasjas 3-17-442, p-d 8-9.

²⁴ TrtHKm 29.03.2017 haldusasjas 3-16-1146, p-d 6–14.

²⁵ TlnHKm 14.02.2017 haldusasjas 3-17-257.

2.3 Ärisaladuse või muu sellesarnase saladuse hoidmine (TsMS § 38 lg 1 p 6)

Ärisaladuseks loetakse konkurentsiseaduse § 63 lg 1 järgi niisugune teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise meetodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktika kohaselt peab kohus kohtuvaidluse korral võimalikult täpselt välja selgitama, mis on konkreetnes äriühingus ärisaladus ja selle sisu.²⁶ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes on märgitud, et TsMS § 38 lg 1 p 6 kaitseala ulatub ärisaladusest kaugemale. Ärisaladusega sarnasteks saladusteks võib pidada kutse- või majandustegevusega seotud saladusi, hõlmatud on ka maksusaladus maksukorralduse seaduse § 26 järgi.²⁷ Maksusaladuse puhul vajab arutelu küsimus, kas maksustamist puudutav teave on menetluse kinniseks kuulutamise õigusliku aluse mõttes seotud pigem eraelu kaitse või ärisaladusega? Näiteks, vastutusotsuse tegemine võiks tõenäoliselt seostuda eraelu puutumatusega. Uuritud asjade põhjal seda vastust ei võrsunud, kuid vääriks diskussiooni, mis alusel maksusaladust kaitsta.

Nagu eespool märgitud, oli ärisaladus tsiviilasjade menetluse kinniseks kuulutamise sage põhjus. Kui kõrvutada halduskohtute praktikat maakohtute omaga, siis märkimisväärseid erinevusi silma ei hakanud. Maakohtud on tõlgendanud „muu sellesarnase saladusena“ kutsesaladust²⁸ ja poolte vahel sõlmitud lepingus sisalduvat konfidentsiaalsuskohustust.²⁹ Veel on maakohus rõhutanud konkreetsest ärisaladust sisaldava teabe ärisaladusena käsitamisel:

- *Kohus on seisukohal, et taotlust menetluse kinniseks kuulutamiseks tuleb taotlejal põhistada ja selgelt ja konkreetset esile tuua milline teave, millises dokumendis ja missuguses osas vajab kaitset. Kuna kostja ei ole konkreetset välja toonud ega põhistanud, millised andmed on hageja esitatud tõendites maksusaladuse kaitsega kaetud ja millisele tõendile, millises osas tuleks juurdepääsu piirata, siis on taotlus vajalikus ulatuses määratlemata ja põhjendamatu, mistõttu jätab kohus taotluse kohtuistungil kinniseks kuulutamiseks ja maksusaladust sisaldavale teabele juurdepääsu piiramiseks kohtutoimikus rahuldamata.*³⁰

Maakohtu nõue ärisaladuse selgeks piiritlemiseks on kahtlemata ülekantav halduskohtumenetlusele. Iseäranis aktuaalne oleks see hankeasjades, kus valitseb ju läbipaistvuse põhimõte, mida ärisaladuse kaitseks menetluse kinniseks kuulamine kindlasti hägustab. Seega peaks taotleja täpselt näitama, millised dokumendid ja mis ulatuses ärisaladust sisaldavad.

²⁶ RKTko 09.12.2008, 3-3-1-103, p-d 20-21. Vt ka RKTkm 09.01.2014, 3-2-1-160-13, p 7.

²⁷ Kõve, V; Lints, J. TsMS § 38 kommentaar, komm 3.2.7, lk 285. – V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga (toim). Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. I–V osa (§-d 1–305). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2017.

²⁸ HarjuMKm 11.01.2017 tsiviilasjas 2-16-18509, p 4.

²⁹ HarjuMKm 03.03.2017 tsiviilasjas 2-17-3272, p 25.

³⁰ HarjuMKm, konfidentsiaalne.

Arutleda tuleks ka küsimuse üle, kes defineerib, mis on ärisaladus. Kas seda teeb menetlusosaline või on kohtul võimalik otsustada, et tegu ei ole ärisaladusega? Uuritud halduskohtu määruste hulgas oli üks selline, milles nii kaebaja kui ka vastustaja selgitustest küll ilmnis, et osa kaebuse punktides sisaldab mitme äriühingu ärisaladusi, kuid keegi menetlusosalistest menetluse kinniseks kuulutamise taotlust ei esitanud ja kohus kaitses ärisaladust omal algatusel:

- *Kohtu hinnangul tuleb menetlus ärisaladusi puudutavate dokumentide osas kinniseks kuulutada. HKMS § 89 lg 2 järgi ei või menetlusväline isik tutvuda kinnises menetluses arutatud asja toimikuga. Selleks, et kohus saaks edastada vastustaja vastuse ka kaebajale, tuleks vastustajal saata kohtule ja ka otse kaebajale vastus, kus on ärisaladusi puudutav osa kinni kaetud. [---] Kohtu hinnangul on äriühingute huvi ärisaladust sisaldavate andmete saladuses hoidmiseks antud juhul ilmselgelt kaalukam kaebaja võimalikust huvist saada teavet ärisaladusi sisaldavate materjalide sisu kohta. Viidatud dokumentidega tutvumine võib seada ohtu äriühingute majandustegevuse ja selle kasumlikkuse ning anda konkurendile õigusvastase eelise. Kaebaja õiguste ja huvide tasakaalu tagab kohus ise. Avalikkuse huvi asja avaliku arutamise vastu on piisavalt kaitstud kohtulahendite avalikustamisega, milles ei kajastata saladust sisaldava dokumendi üksikasjalikku sisu.³¹*

Lisaks on ärisaladuse kaitse korral äärmiselt oluline, et kohus hindaks, kas sellise tõendi kinniseks kuulutamine, mis ärisaladust sisaldab, muudab midagi poolte vahel menetlusliku võrdsuse tagamisel. Eeskätt tekib küsimus siis, kui piiratakse ka menetlusosalise juurdepääsu osale toimikumaterjalist. Eraelu kaitse või juurdepääsupiiranguga teabe puhul poolte menetlusliku positsiooni võimalik halvenemine silma ei hakanud. Vähemasti ei toonud menetlusosalised seda ise kordagi esile. Seevastu ärihuvidega seoses on poolte menetlusliku võrdsuse kaitsmise vajadus ilmsem.

HKMS § 2 lg 6 näeb ette, et kohus tagab kõigis asja lahendamiseks olulistes küsimustes menetlusosalistele tõhusa ja võrdse võimaluse esitada ja põhjendada oma seisukohti ning vaielda vastu teiste menetlusosaliste seisukohtadele või toetada neid. Ka Euroopa Kohus on rõhutanud kohtu rolli õiglase menetluse tagamisel. Nt Euroopa Kohus on leidnud: „Poolte võrdsuse põhimõtte eesmärk [on] tagada pooltevaheline tasakaal kohtumenetluses, võimaldades nii kõikidel kohtumenetluse osalistel kõiki kohtule esitatud dokumente hinnata ja neile vastu vaielda.“³² Samuti on Euroopa Kohus öelnud: „Poolte võrdsuse põhimõtte, mis nagu võistlevuse põhimõttegi tuleneb loogiliselt õiglase kohtumenetluse mõistest, tähendab kohustust anda kummalegi poolele mõistlik võimalus oma seisukoha esitamiseks tingimustes, mis ei asetaks ühte neist oma vastasega võrreldes oluliselt ebasoodsamasse olukorda.“³³ Kuidas halduskohus poolte menetlusõiguste tagamisega toime tuleb, kohtumäärustes ei kajastu ja sellele on võimatu analüüsis hinnangut anda. Positiivsena saab esile tuua, et oma rollile õiglase

³¹ TlnHKm 01.02.2017 haldusasjas 3-16-1603, p-d 5.2–5.5.

³² Euroopa Kohtu 06.11.2012 otsus C-199/11, p 72.

³³ Euroopa Kohtu 17.07.2014 otsus C-169/14, p 49.

menetluse tagamisel ja menetlusõiguste kaitsel on kohtud määruse tekstis ise viidanud.³⁴ Seega võib järeldada, et kohus pöörab poolte võrdsuse tagamisele kinniseks kuulutatud menetluse puhul teadlikku tähelepanu.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaande kohaselt saab kinniseks kuulutamine toimuda vaid üldsuse suhtes, menetlusosaline ei saa (seadusest tuleneva erireegli puudumisel) taotleda nt tema ärisaladust sisaldava menetluskirje salastamist teise menetlusosalise eest.³⁵ Uuritud näidetest aga peegeldub, et haldusasjades võib menetlusosalise taotluse taga seisneda just peaausjalikult huvi, et teine menetlusosaline ärisaladust teada ei saaks. Tsiviilkohtumenetluse võrreldes on teine arusaam põhjendatud: kuivõrd tsiviilkohtumenetlus on võistlev, kus üks pool vaidleb teise eraisikuga, kelle saladus on küsimuse all, aga halduses on keskne uurimisprintsip ja kolmnurksuhe konkurendi, avaliku võimu ja isiku vahel.

Näiteks tekkis ühes haldusasjas seoses ärihuvidega poolte vahel lahkarvamus, kas menetlus tuleks kinniseks kuulutada või mitte. Vastustaja ja kolmas isik leidsid, et osa tõendeist on kolmanda isiku ärisaladus, kaebaja soovust leidis, et on põhjendamatult ligipääsu piirata, kuivõrd see takistab kaebajate õiguste realiseerimist ja puuduvad kaalukad põhjused, mis õigustaksid menetluse kinniseks kuulutamist.³⁶ Tallinna Halduskohus viitas ringkonnakohtu praktikale ja sedastas:

- *Tallinna Ringkonnakohtus on nt 12.09.2016 jõustunud määruses haldusasjas nr 3-16-1267 leidnud, et kohus peab võrdselt kaitsma nii kaebaja menetluslikke põhiõigusi kui ka teiste isikute põhiõigusi, muu hulgas õigust ettevõtlusele, mis hõlmab ka õiguse ärisaladuse kaitsmisele. Kohus nõustub vastustajaga, et ka äriühingul, mille aktsiatest 100% kuulub riigile, on õigus oma ettevõtluse huvides ärisaladuse kaitsmisele. [---] Kohtu hinnangul on põhjendatud piirata kaebajate õigust tutvuda seletuskirja lisaks oleva dokumendiga vastustaja poolt välja toodud põhjustel ja piirata selles osas kaebajate HKMS § 88 lg-s 1 sätestatud õigust. Sellega piiratakse kaebajate õigust juurdepääsuks haldusasja toimikule minimaalses ulatuses ainult ühe dokumendi osas.*³⁷

Ka teises ärisaladust puudutavas kaasuses esines poole taotlus. Selles asjas oli kaebuse esitaja ja AS Eesti Raudtee vahel sõlmitud raudteefrastruktuuri kasutamise leping, millega tutvumist soovis kaebuse esitaja teistele menetlusosalistele peale kolmanda isiku (Eesti Raudtee) keelata. Kohus jättis taotluse rahuldumata ja märkis, olles tutvunud kaebaja poolt kohtule esitatud lepinguga kaebaja ja kolmanda isiku vahel, et see ei ole asja lahendamiseks vajalik. Seetõttu tagastas kohus kaebajale lepingu ning selle väljavõtte. Kohus järeldas: „Eeltoodust tulenevalt puudub vajadus menetluse kinniseks kuulutamiseks kaebaja taotletud osas, kuivõrd dokument, mis sisaldab ärisaladust ja mille kaitsmist kaebaja soovis menetluse osaliselt kinniseks kuulutamise tagada, kuulub kaebajale tagastamisele.“³⁸

³⁴ Nt TlnHKm 10.03.2017 haldusasjas 3-17-491, p-d 5–7 ja TlnHKm 04.05.2017 haldusasjas 3-17-442, p-d 8-9.

³⁵ Kõve, V; Lints, J. TsMS § 38 kommentaar, kumm 3.1.a, lk 280. – V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga (toim). Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. I–V osa (§-d 1–305). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2017.

³⁶ TlnHKm 29.03.2017 haldusasjas 3-16-2635, p-d 11-12.

³⁷ TlnHKm 29.03.2017 haldusasjas 3-16-2635, p-d 13-14.

³⁸ TlnHKm 07.04.2017 haldusasjas 3-16-2653, p-d 10 ja 12.

Sisuline kaalumine, kas ärisaladus väärib kaitset, tuli ette ka kohtuasjas, milles vastustaja märkis, et osa dokumente – jäätmearuanded – sisaldavad ärisaladusi, mida tuleks kaitsta konkurendi eest. Kohtuotsuses seisab:

- *Kohtu hinnangul tuleb menetlus AS X ärisaladust puudutavate dokumentide (2012.-2015. a jäätmearuanded) osas kinniseks kuulutada ja piirata kaebaja juurdepääsu neile dokumentidele. Nimetatud dokumendid tuleb eraldada eraldi toimikusse. Kaebajal ja tema esindajatel ei ole õigust tutvuda juurdepääsupiiranguga toimikus olevate dokumentidega ega saada neist ära kirju (HKMS § 88 lg 2). Samuti eemaldab kohus kaebaja ja tema esindajad nimetatud dokumentide uurimiselt (HKMS § 79 lg 1 p 5, lg-d 2 ja 6). [---] Juurdepääsupiirangut pole vaja kehtestada vastustaja suhtes, kes on nimetatud jäätmearuannetega tutvunud, ning kaasatud haldusorgani osas, kel puudub AS X suhtes konkureeriv ärihuvi. Vastustajal ja kaasatud haldusorganil tuleb aga hoida neile teatavaks saanud ärisaladust. [---] Kohtu hinnangul on AS X huvi ärisaladust sisaldavate andmete saladuses hoidmiseks antud juhul kaalukam kaebaja võimalikust huvist saada teavet ärisaladusi sisaldavate materjalide sisu kohta. Viidatud dokumentidega tutvumine võib seada ohtu äriühingu majandustegevuse ja selle kasumlikkuse ning anda konkurendile õigusvastase eelise.³⁹*

Veel oli uuritud halduskohtute lahendite hulgas näide, milles kaebaja ei taotlenud tema ärisaladust puudutavatele dokumentidele juurdepääsu piiramist mitte vastustaja osas, vaid kolmandate isikute osas. Kohtu hinnangul oli kaebaja huvi ärisaladust sisaldavate andmete saladuses hoidmiseks ilmselgelt kaalukam kolmanda isiku võimalikust huvist saada teavet ärisaladusi sisaldavate materjalide sisu kohta. Kohus leidis, et viidatud dokumentidega tutvumine võis seada ohtu äriühingute majandustegevuse ja selle kasumlikkuse ning anda konkurendile õigusvastase eelise. Kohus märkis, et *kolmanda isiku õiguste ja huvide tasakaalu tagab kohus ise.*⁴⁰ Nimetatud märkest ei nähtu lähemalt, mida kohus õiguste ja huvide tasakaalu tagamiseks teeb, ent nagu on kirjeldatud ühes teises Tallinna Halduskohtu määruses, mis puudutab toimikuga tutvumise osalist piiramist, siis menetlusosalisel, kelle suhtes piirang seati, on võimalik esitada kohtule oma seisukohad ja kahtlused piiratud juurdepääsuga dokumendi kohta ning kohus saab neid kontrollida vastavaid andmeid detailselt avaldamata (või avaldades osaliselt). Kohus märgib: „Selline lähenemine on kooskõlas põhimõttega, et teist isikut puudutavate saladustega kaitstud teabele on põhjendatud tagada juurdepääs minimaalses vajalikus ulatuses.“⁴¹

Kokkuvõttes tuleb menetluse ärisaladuse hoidmise eesmärgil kinniseks kuulutamise korral lahendada järgmised küsimused: kas tegu on ärisaladusega või sellesarnase saladusega; kas menetluse saab kinniseks kuulutada selleks, et teine menetlusosaline saladust teada ei saaks ja kuidas on tagatud menetluses poolte võrdsus?

3. Menetluse kinniseks kuulutamise menetluslikud aspektid

TsMS § 40 lg 1 näeb ette võimaluse arutada menetluse või selle osa kinniseks kuulutamist kinnisel istungil ja lg 2 määrab, et üldjuhul tehakse kinniseks kuulutamise määrus avalikult teatavaks. Näiteks maakohutute praktikas esines näide nii selle kohta, kui määrus tehti avalikult

³⁹ TlnHKm 29.03.2017 haldusasjas 3-15-44, p-d 6–9.

⁴⁰ TlnHKm 10.03.2017 haldusasjas 3-17-491, p-d 5–7.

⁴¹ TlnHKm 26.01.2017 haldusasjas 3-16-183, p 12.

teatavaks,⁴² kui ka selle kohta, kui avalikustati üksnes menetluse kinniseks kuulutamise määruse resolutsioon.⁴³ Kui ei ole võimalik tervikuna määrust avalikult teatavaks teha, siis analüüsi autori arvates tuleks üksnes resolutsiooni avalikustamist toetada ka halduskohtumenetluses.

TsMS ei sätesta, mis menetlusetapis tuleks menetluse kinniseks kuulutamist arutada. Seda saab kohus otsustada vajaduspõhiselt kogu menetluse jooksul. Analüüsitud materjali hulgas oli menetluse kinniseks kuulutamise menetlustoiming tehtud nii haldusasja menetlusse võtmise määrukses,⁴⁴ kirjaliku menetluse määramise määrukses⁴⁵ kui ka kohtuotsuses.⁴⁶ Ühel juhul kuulutati menetlus kinniseks kaebuse tagastamise määrukses, milles kohus luges kaebuse perspektiivituks.⁴⁷ Tüüpiliselt vormistati menetluse kinniseks kuulutamine mõne muu menetlustoiminguga ühes määrukses, mitte iseseisvalt.⁴⁸

Lisaks istungimenetluse kinniseks kuulutamisele on praktikas näiteid, kus kinniseks kuulutatakse kirjalik menetlus.⁴⁹ Ka sel juhul pole avalikkusel toimikule juurdepääsu ja ühtlasi, kui keegi menetlusosalistest taotleb istungit, on istung juba ette menetlusvälistele isikutele suletud.

Tsiviilasjad pakkusid näite, et menetluse saab kinniseks kuulutada ka tähtajaliselt:

- *Kohus leiab eeltoodud arvestades, et menetlus tuleb kuulutada kinniseks vaid ühe esitatava tõendi: kostja 2016.a majandusaasta müügitulu andmete osas ja ajalise piiranguga kuni 01.07.2017.a, sest pärast nimetatud kuupäeva muutuvad andmed nagnüü avalikuks. Samuti kuulutab kohus kinniseks enne 01.07.2017.a toimuvad kohtuistungid, kuna seal võivad tulla kõnealused andmed arutusele.*⁵⁰

Küll aga, kui võimalik, piirdus kohus menetluse kinniseks kuulutamiseiga üksnes mõnede dokumentide osas (kinniseks ei kuulutatud tervet menetlust). See tähendab, et ka istung võis olla kinnine üksnes osaliselt.⁵¹

⁴² HarjuMKm 21.02.2017 tsiviilasjas 2-12-10352.

⁴³ HarjuMKm 03.03.2017 tsiviilasjas 2-17-3272.

⁴⁴ TrtHKm 04.04.2017 haldusasjas nr 3-17-734, p 11.

⁴⁵ TrtHKm 06.03.2017 haldusasjas 3-17-301, p 6.

⁴⁶ TrtHKo 19.01.2017 haldusasjas 3-16-2480, p 9; TrtHKo 12.01.2017 haldusasjas 3-16-2310, p 9; TrtHKo 13.02.2017 haldusasjas 3-16-1666, p 31; TrtRKO 13.04.2017 haldusasjas 3-15-2504, p 9.

⁴⁷ TrtHKm 11.01.2017 haldusasjas 3-17-14. Kuna kohus saab piirata nii menetlusosaliste kui ka menetlusväliste isikute õigust tutvuda toimikuga, siis jääb küsitavaks, miks kaebuse tagastamise määrukses oli vajalik menetluse kinniseks kuulutamine.

⁴⁸ Kuigi esines ka ainult menetluse kinniseks kuulutamise määruksi: nt TlnHKm 14.02. 2017 haldusasjas 3-16-1191.

⁴⁹ TrtHKm 06.03.2017 haldusasjas 3-17-301, p 6.

⁵⁰ TartuMKm 30.01.2016 tsiviilasjas 2-16-8751.

⁵¹ TlnHKm 07.04.2017 haldusasjas 3-17-182, p 5.

3.1 Poole taotluse tõlgendamine

Nagu juba korduvalt märgitud, võib menetluse kinniseks kuulutada nii isiku taotlusel kui ka kohtu algatusel. Näiteks kõigis analüüsi aluseks olnud tsiviilasjades oli poole taotlus olemas. Haldusajade puhul esines ka kohtu algatust, sest halduskohtumenetluses on kohtu aktiivsus suurem.

Tuleb aga silmas pidada, et menetlusosaline ei pruugi osata esitada õiget taotlust. Sellisel juhul tuleb kohtul taotlust tõlgendada. Tallinna Halduskohtu praktikast pärinevas näites esitas MTA taotluse „mitte avaldada kolmandate isikute andmeid“ ning palus need asendada dokumentidega, milles olid kolmandate isikute isikuandmed kinni kaetud, kuna tal pole õigust avaldada maksukohustuslasele kolmandate isikute andmeid ilma nendelt saadud nõusolekuta. Kohus käsitles MTA taotlust nimede asendamiseks menetluse kinniseks kuulutamise taotlusena ja teise menetlusosalise toimikuga tutvumise õiguse määramise taotlusena.⁵²

Ka Tartu Halduskohus palus ühel juhul menetlusosalisel täpsustada oma taotlust, kas kaebaja pidas silmas haldusaja menetluse täielikult või osaliselt kinniseks kuulutamist kaebaja terviseandmeid puudutavas osas. Kaebaja soovi selgitamisel selgus aga, et tegelik taotlus seisnes arvutivõrgus avaldatavas kohtuotsuses kaebaja nime asendamises tema initsiaalidega HKMS § 175 lg 3 alusel, mille kohus ka rahuldask.⁵³

3.2 Juurdepääsupiiranguga kohtutoimiku loomine

Kui menetlus on kinniseks kuulutatud üksnes mõne dokumendi osas, mis on praktikas väga sage, siis tähendab see Tallinna Halduskohtu praktikas eraldi kohtutoimiku loomist, mis sisaldab kinniseid materjale (juurdepääsupiiranguga dokumentide toimik), selgus määrustest. Ühes menetluses võib tekkida vajadus eraldada kohtuasja materjalid koguni mitmesse erinevasse toimikusse, kehtestada toimikutele erinevad juurdepääsupiirangud, kui ühtlasi piiratakse ka mõne menetlusosalise juurdepääsu toimikule. Sel juhul tuleks menetluse kinniseks kuulutamise määruuses täpselt märkida, kellel mis osale juurdepääs on. Kui piiratud on avalikkuse juurdepääs, mitte aga menetlusosaliste juurdepääs, toob kohus selle selgesõnaliselt määruse tekstis välja. Näiteks:

- *Kohtu hinnangul on põhjendatud kuulutada menetlus kinniseks kaebaja poolt loetletud dokumente puudutavas osas kuivõrd dokumendid sisaldavad asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet ning isikute eralelu puudutavaid andmeid. /---/ Eelviidatud dokumendid tuleb eraldada eraldi toimikusse, mille suhtes kehtib avalikkusele juurdepääsupiirang. **Juurdepääsupiirang ei kehti menetlusosaliste ja nende esindajate suhtes.**⁵⁴*

⁵² TlnHKm 20.01.2017 haldusajal 3-17-108, p 4.

⁵³ TrtHKm 03.04.2017 haldusajal 3-17-243, p-d 4 ja 10.

⁵⁴ TlnHKm 02.03.2017 haldusajal 3-16-2521.

Seevastu Tartu Halduskohtu Tartu kohtumajas üldiselt eraldi juurdepääsupiiranguga kohtutoimikut ei looda. Seal on tavaks lihtsalt toimikusse ümbrik panna, mis sisaldab kinniseid dokumente.⁵⁵

3.3 Kinniseks kuulutamise seos menetlusosalise menetlustoimingult eemaldamise ja toimikule juurdepääsu piiramisega

Lisaks võimalusele piirata menetlusvälise isiku õigust tutvuda asja toimikuga saab kohus piirata ka menetlusosalise juurdepääsu toimikule, menetlusele või selle osale. Menetlusosalise menetlustoimingult eemaldamise eeldus on see, et menetlus on kinniseks kuulutatud. Seega tuleb kohtul määrusega eraldi otsustada:

- 1) menetluse kinniseks kuulutamine (HKMS § 77 ja TsMS § 38);
- 2) menetlusosalise eemaldamine (HKMS § 79 lg-d 1 ja 5);
- 3) toimikuga tutvumise piiramine (HKMS § 88 lg 2).

Menetlusosalise menetlustoimingult eemaldamine riivab kõige olulisemaid menetluslikke garantiisid, sh õigust olla oma asja arutamise juures ja õigust saada ära kuulatud (PS § 24 lg 2, HKMS § 2 lg 6), on öelnud Riigikohus.⁵⁶ Kõnealuses asjas rõhutas Riigikohus: „Seetõttu peab menetlusosalise eemaldamiseks esinema kaalukam vajadus kui kohtumenetluse kinniseks kuulutamiseks. Kooskõlas sellega seab HKMS § 79 lg 2 eemaldamisele ranged tingimused: huvi saladuse hoidmiseks peab olema ilmselgelt kaalukam menetlusosalise õigusest olla menetlustoimingu juures. Järelikult ei piisa menetlusosalise eemaldamiseks üksnes eemaldamise alusele viitamisest, vaid kohus peab konkreetsel juhul kaaluma eemaldamise vajalikkust, veenduma, et huvi saladuse hoidmise vastu on ilma kõhklusteta ülekaalukas, ning selgitama sellisele veendumusele jõudmise põhjusi. Põhjendamine on oluline kohtulahendi kontrollitavuse tagamiseks.“

Riigikohus tõi tsiteeritud asjas veel esile, et kirjaliku menetluse puhul ei ole kohane kohaldada menetlustoimingult eemaldamist, mis eeldab, et kohtul on kavatsus teha mõni menetlustoiming koos menetlusosalistega, vaid kohtul on võimalik jätta HKMS § 88 lg 2 alusel luba toimikuga tutvumiseks ja ära kirjade saamiseks andmata.⁵⁷ Vastupidisel juhul, kui menetlus on suuline, on madalamad astmed mitmel juhul rõhutanud vajadust menetluse kinniseks kuulutamise järele:

- *Kohus on praeguses menetlusstaadiumis seisukohal, et vaidlus lahendatakse istungimenetluses, mistõttu ei piisa sellest, kui kohus piirab üksnes toimikuga tutvumise ja asja materjalidest ära kirjade saamise õigust (HKMS § 88 lg 2).⁵⁸*

⁵⁵ Suusõnal saadud teave Tartu Halduskohtu esimehelt Kadri Palmilt.

⁵⁶ RKHKm 15.05.2014 haldusasjas 3-3-1-36-14, p 6.

⁵⁷ RKHKm 15.05.2014 haldusasjas 3-3-1-36-14, p 8.

⁵⁸ TrtHKm 01.03.2017 haldusasjas nr 3-16-2608, p-d 11-12. Sama isiku suhtes on menetlusi mitu. Erinevad kohtunikud lahendanud kinniseks kuulutamise samamoodi. Vt ka TrtHKm 04.04.2017 haldusasjas nr 3-17-734, p 11.

Tallinna Halduskohus on kinniseks kuulutamise erinevust toimikuga tutvumise õiguse piiramisest selgitanud näiteks nii:

- *Kohus märgib, et menetluse kinniseks kuulutamine (HKMS § 77 lg 1, tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 38) ei tähenda menetlusosaliste juurdepääsu piiramist mõnele toimikus sisalduvale dokumendile. Menetluse kinniseks kuulutamine piirab kolmandate isikute osalemist kohtuistungil (menetlustoimingul) ning toob menetlusosalistele kaasa TsMS §-s 41 märgitud tagajärjed, s.o menetluse käigus teatavaks saanud informatsiooni saladuses hoidmise kohustuse. [---]*

Mis puudutab vastustaja taotlust eemaldada kaebaja KMD-del [käibemaksudeklaratsioonidel] kajastatud andmete uurimisest (HKMS § 79), siis leiab kohus, et kolmandate isikute maksusaladuse kaitseks on kohasem meede toimikuga tutvumise õiguse osaline piiramine (HKMS § 88 lg 2), s.o kaebaja juurdepääsu piiramine kolmandate isikute KMD-del kajastatud andmetele.⁵⁹

Menetlusosalise (või tema esindaja) õigust toimikuga tutvuda piiratakse paralleelselt (sh samadel alustel, mitte laiemalt) tema menetlustoimingult eemaldamisega (HKMS § 79), sest vastasel juhul ei täidaks eemaldamine oma eesmärki.⁶⁰

Läbivaadatud praktika põhjal ilmneb, et kinniseks kuulutamist ja haldusasja materjaliga tutvumise õiguse piirangut rakendatakse sageli koos. Sel juhul on kinniseks kuulutamise määruuses juba täpselt loetletud dokumendid, mille suhtes on ka toimikule juurdepääs piiratud.

Tüüpiline kohtuasi, milles lisaks menetluse kinniseks kuulutamisele piiratakse menetlusosalise õigust tutvuda haldusasja materjaliga, on kinnipeetava vaidlus vanglaga, milles tuleb uurida asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet. Kohus on sel juhul märkinud, et *vajadus kaitsta vangla asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet turvasüsteemide kohta ning seeläbi vangla julgeolekut kaalub üle kaebaja menetluslike õiguste riive. Kaebaja saab tutvuda ülejäänud asjas olevate tõenditega ning esitada menetlusdokumente ja vaidlustada lõpplahendit ka kõigi kohtumenetlust puudutavate materjalidega tutvumata.*⁶¹

3.4 Kinniseks kuulutamise seos saladuse hoidmise kohustusega

Kinniseks kuulutatud menetluse puhul võib kohus nõuda saladuse hoidmist. Kuna kohaldub TsMS-i regulatsioon, siis on paslik tuua näide Pärnu Maakohtu praktikast, kus kohus on määruuse resolutsioonis lisaks menetluse kinniseks kuulutamisele keelanud menetlusosalisel tsiviilasja menetlust puudutavate andmete avaliku kajastamise. Maakohus toonitas määruuse tekstis samuti: „*Kinnise menetluse asjaolusid, dokumente jms ei ole menetlusosalistel lubatud avaldada.*“⁶²

⁵⁹ TlnHKm 26.10.2017 haldusasjas 3-16-183, p 10.

⁶⁰ Saarmets, V. HKMS § 88 kommentaar, komm 2, lk 340. – K. Merusk, I. Pilving (toim). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013.

⁶¹ TlnHKm 18.01.2017 haldusasjas 3-16-2069, p 12. Sarnane motivatsioon ka riigihankevaidlust puudutavas määruuses: TlnHKm 14.02.2017 haldusasjas 3-17-257, p 6jj.

⁶² PärnuMKm, konfidentsiaalne.

Lähtudes HKMS § 77 lg-st 1 ja TsMS § 41 lg-st 3, võib kohus menetlusosalisi ja teisi istungisaalis viibijaid määrusega kohustada asja menetlemisel teatavaks saanud asjaolu saladuses hoidma ka juhul, kui menetlus **ei ole kinniseks kuulutatud**, kuid saladuse hoidmine on ilmselt vajalik TsMS §-s 38 nimetatud õiguse või huvi kaitseks. Seda on halduskohtud uuritava perioodil rakendanud neli korda.⁶³ Ühel juhul pidas kohus seda vajalikuks ka seetõttu, et menetlusosaline ise ei adunud teabe mitteavalikkust:

- *Arvestades kaebaja ja tema esindaja senist tundliku info kasutamise viisi - [---] kaebaja esindaja on esitanud tõenditena teabe, mis sisaldab andmeid nii asjas puutumust omava kui mittepuutumust omava I kaitsekategooria liigi kohta, samas dokumentidel puudub AK märge – on arusaadav, et kaebaja ei hooa, et tegemist on tundliku infoga, mille avalikustamine on keelatud. Seetõttu on vajalik kohustada kaebajat ja tema esindajat neile teatavaks saanud juurdepääsupiirangu andmeid saladuses hoidma.*⁶⁴

Saladuse hoidmiseks kohustamine kinniseks kuulutatud ja ka avaliku menetluse puhul tekitab küsimuse, kuidas tagada selle kohustuse täitmine. Kriminaalvastutus on ette nähtud riigisaladuse või salastatud välisteabe lubamatu avalikustamise eest (KarS §-d 241, 242); väärteo korras saab karistada isikut asutusesiseseks kasutamiseks ettenähtud teabe lubamatu avalikustamise eest (AvTS § 54¹). Muudeks puhkudeks ei näe HKMS ega TsMS ette võimalust saladust mittepidavat menetlusosalist trahvida. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes on avaldatud arvamust, et saladuse hoidmise kohustuse rikkumise korral on võimalik rakendada tsiviilvastutust, nt lepingurikkumise või deliktiõiguse alusel.⁶⁵ Vaatamata trahvimise võimaluse puudumisele HKMS-s oli uuritud materjali hulgas halduskohtu määrusi, milles tehti menetlusosalisele trahvihoiatus HKMS § 77 lg 2 ja TsMS § 46 lg 1 alusel.⁶⁶ (HKMS § 77 lg 2 on viitenorm TsMS-le ja TsMS § 46 lg 1 räägib trahvi suurusest, juhul kui kohtul on TsMS-s sätestatud juhul õigus määrata rahatrahv. Trahvi tegemiseks kumbki õiguslikku alust ei sisalda.) Kui kohus menetlusseadustikest tulenevalt trahvi teha ei saa, siis tagab saladuse hoidmise kohustust ainult kohtu autoriteet. Uuritud asjade hulgas ei olnud sellist, kus isik oleks saladuse hoidmise kohustuse määruskaebe kaudu vaidlustanud. Ei olnud ka juhtumit, millest nähtuks, et saladus on avalikuks tulnud.

3.5 Kohtuotsuse avaldamine

Kohtu veebilehel menetluse kohta avaldatavad andmed on esiteks **kohtuistung** aeg, mille osas näeb HKMS § 127 lg 7 ette, et kinnise istungi kohta avaldatakse üksnes selle toimumise aeg, haldusasja number ja märge, et kohtuistung on kinnine. Teiseks avaldatakse **otsuse avalikult teatavakstegemise aeg**, mis HKMS § 173 lg 4 järgi kinnises menetluses tehtud otsuse kohta tähendab üksnes otsuse avalikult teatavakstegemise aja ja selle muutmise, haldusasja numbri ning märke avaldamist, et menetlus on kinnine. Tsiviilkohtumenetluses on regulatsioon analoogne. Ei TsMS ega HKMS ei sisalda sätet, mis ütleks, et kinnises menetluses tehtud otsust

⁶³ TlnHKm 09.03.2017 haldusasjas 3-15-2771, p-d 3–5; TlnHKm 10.04.2017 haldusasjas 3-15-2818, p-d 4-5; TlnHKm 06.03.2017 haldusasjas 3-16-183, p-d 15-16.

⁶⁴ TlnHKm 02.03.2017 haldusasjas 3-15-2771.

⁶⁵ Kõve, V; Lints, J. TsMS § 41 kommentaar, komm 3.4.c, lk 297. – V. Kõve, I. Järvekül, J. Ots, M. Torga (toim). Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. I–V osa (§-d 1–305). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2017.

⁶⁶ TlnHKm 10.04.2017 haldusasjas 3-15-2818; TlnHKm 02.03.2017 haldusasjas 3-15-2771.

ei avaldata. HKMS § 173 lg-s 5 on reguleeritud kohtuotsuse osaline „avalik teatavaks tegemine“, kui esines menetluse kinniseks kuulutamise alus. Analüüsi autori arvates tähendab see, et menetluse kinnisus ei too automaatselt kaasa otsuse mitteavaldamist, vaid otsuse avaldamine on uus kohtulik kaalutusotsus, mille kohta tehakse uus määrus.

Sõltumata sellest, kas menetlus oli avalik või kinnine, võib tulenevalt HKMS §-st 175 piirata otsuse avaldamist – avaldada osaliselt s.t eraldada andmeid, avaldada üksnes resolutsiooni või mitte avaldada otsust, kui täidetud on normis loetletud eeldused. TsMS-s sisaldub analoogne regulatsioon §-s 462. Üks selline näide, kus kinnine menetlus andis kohtule põhjuse kaaluda avaldamise piiramist, puudutas kompromissi kinnitamise määruse avaldamist:

- *Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 175 lg-st 5 ja 178 lg-st 3 koostoimes tuleneb, et kui kohtulahend sisaldab teavet, millele on seadusega ette nähtud juurdepääsupiirang, avaldab kohus huvitatud isiku taotlusel või omal algatusel lahendi andmeteta, mille kohta kehtib juurdepääsupiirang, avaldab üksnes resolutsiooni või ei avalda lahendit. HKMS § 77 lg-st 1 ja 3 tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 38 lg 1 p-st 6 tulenevalt kaitstakse kohtumenetluses menetlusosalise ärisaladust. Eelnevat arvestades tuleb kompromissi kinnitav määrus avaldada ilma ärisaladuseks olevaid hindu avaldamata.⁶⁷*

Eelöeldule vastupidiselt on Riigikohtu tsiviilkolleegium kujundanud praktika, et: „Menetluse kinniseks kuulutamine tähendab **muu hulgas seda, et asjas tehtavat kohtulahendit ei avalikustata.**⁶⁸ Siiski võib kohus TsMS § 38 ja § 462 mõttest tulenevalt avalikustada kohtulahendi osas, mis ei kahjusta sama menetluse kinniseks kuulutamise eesmärgi realiseerumist. Kolleegium leiab, et tsiviilasjas nr 3-2-1-138-16 tehtud kohtumäärusest võib kohtupraktika ühtlustamise ja kujundamise eesmärgil avalikustada lahendi punktid 17 ja 20.“⁶⁹ Seega seab Riigikohtu tsiviilkolleegium eelduseks, et kinniseks kuulutatud menetluse puhul lahendit üldjuhul ei avaldata, kuid kohus peab siiski kaaluma, kuivõrd on mingis osas võimalik lahend avaldada. Ühtki võrdluseks võetud maakohtu otsustest, mis olid tehtud kinnises menetluses, ei olnud Riigi Teataja kohtulahendite andmebaasis.⁷⁰ Niisiis avaldab menetluse kinnisus tsiviilasjades mõju lõpplahendi kättesaadavusele. Et pilt oleks terviklik, olgu siinkohal võrdluseks toodud ka Riigikohtu kriminaalkolleegiumi seisukoht: „Veel enam, kohtu hinnangul ei tähenda asjaolu, et maa- ja ringkonnakohtu istungid olid kuulutatud kinniseks, automaatselt seda, et Riigikohtus tehtav kohtulahend ei ole avalik.“⁷¹ Nagu näha, Riigikohtu kriminaalkolleegium ei pea menetluse kinnisust kohtulahendi avaldamisega üheselt seotuks.

⁶⁷ TlnHKm, konfidentsiaalne.

⁶⁸ Riigikohtu tsiviilkolleegium kasutab „avalikustama“, HKMS-s on kasutusel „kohtuotsust avaldama“.

⁶⁹ RKTkm 11.01.2017 tsiviilasjas 3-2-1-138-16, p 1. Samamoodi on menetluse kinnisust leevendatud kohtulahendi põhjenduste (osalise) avalikustamise kaudu tsiviilasjades: RKTkm 14.11.2012, 3-2-1-121-12; RKTko 15.04.2015, 3-2-1-18-15, p 17; RKÜko 01.02.2016, 3-2-1-146-15; RKTkm 08.02.2017, 3-2-1-147-16 ja RKTkm 11.01.2017, 3-2-1-138-16.

⁷⁰ Ühes tsiviilasjas, mis maakohtu menetluses oli kinnine, oli ringkonnakohtu otsus elektroonilisest Riigi Teatajast leitav, maakohtu otsust aga polnud (TlnRko 12.03.2012 tsiviilasjas 2-12-10352).

⁷¹ RKKko 10.09.2007 kriminaalasjas 3-1-1-35-07, p 2.

Kui vaadata halduskohtute praktikat, siis jõustunud kohtuotsuseid, mis on KIS-s märkega „konfidentsiaalne“, avalikust Riigi Teataja kohtulahendi otsingust ei leia. Seevastu, kui kohus tunnistab menetluse kinniseks ainult üksikute tõendite või muude menetlusdokumentide osas, siis see ei paista iseenesest olevat põhjus, mis mõjutaks kohtuotsuse avalikkust: näiteks Tallinna Halduskohus tunnistas menetluse 10 dokumendi suhtes kinniseks, kuid jõustunud kohtuotsus samas asjas on Riigi Teataja avalikust otsingumootorist täispikalt kättesaadav.⁷² Analüüsi autori arvates ei oleks liiast arutada, kas Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktika, et kinnises asjas tehtud otsust üldjuhul ei avalikustata, on ülekantav ka halduskohtumenetlusse.

4. Kinniseks kuulutamise määruse vaidlustamine

Nagu eespool märgitud, on halduskohtud kinniseks kuulutamise määrusi teinud peamiselt kirjalikult, ent on ka tehtud suuliselt. See tekitab küsimuse, kas need määrused on määruskaebe korras vaidlustatavad. Võrdluseks, menetlusosalise eemaldamine ja toimikuga tutvumise loa andmisest keeldumine otsustatakse määrusega, mille peale on võimalik esitada määruskaebus (HKMS § 79 lg 5, § 88 lg 5).

Analüüsitud materjalist ilmnes, et pilt halduskohtutes on kirju. Leida võib nelja tüüpi menetluse kinniseks kuulutamise määrusi:

1. Mitu menetlustoimingut on sõnastatud määruse resolutsioonis ühes punktis ja seeläbi on ka menetluse kinniseks kuulutamine vaidlustatav.

[---]

4. Kuulutada menetlus kinniseks vastustaja 19. märtsi 2017. a vastuse lisana esitatud Vabariigi Valitsuse 09.12.2016 korralduse nr 404 seletuskirja lisa 4 osas ning piirata kaebaja õigust tutvuda selles osas haldusasja materjaliga.

[---]

Edasikaebamise kord

Määruse resolutsiooni punkti 4 peale võib esitada määruskaebuse Tallinna Ringkonnakohtule

Tallinna Halduskohtu kaudu 15 päeva jooksul määruse kättesaamisest arvates.

Ülejäänud osas ei saa määruskaebust esitada.⁷³

2. Mitu menetlustoimingut on sõnastatud resolutsiooni erinevates punktides, aga vaidlustusvõimalust punktide viisi ei eristata ja seeläbi on ka kinniseks kuulutamine vaidlustatav.

⁷² TlnHKo 31.05.2017 haldusasjas 3-17-182/15:

<https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/otsingutulemus.html?aktiivneTab=KOIK&sort=LahendiKuulutamiseAeg&asc=false&kohtuasjaNumber=3-17-182&lahendiKpvAlgus=&lahendiKpvLopp=&menetluseKpvAlgus=&menetluseKpvLopp=&kohus=&kohtunik=&annotatsiooniSisu=&menetluseLiik=&lahendiLiik=&ekliNumber=&lahendiTekst=>

⁷³ TlnHKm 29.03.2017 haldusasjas 3-16-2635. Sarnane ka TlnHKm 14.02.1017 haldusasjas 3-17-257.

RESOLUTSIOON

- 1. Kuulutada menetlus kinniseks AS X 2012.-2015. a jäätmearuannete osas.*
- 2. Eemaldada AS Y ja tema esindajad jäätmearuannete uurimiselt, keelata neil tutvuda kohtutoimikuga viidatud dokumente puudutavas osas ning saada neist ära kirju.*

EDASIKAEBAMISE KORD

Määruse peale saab esitada Tallinna Halduskohtu kaudu määruskaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest arvates (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 79 lg 5, § 88 lg 5, § 203 lg 1, § 204 lg 2).⁷⁴

3. Kinniseks kuulutamise määruse peale ei saa edasi kaevata.

RESOLUTSIOON

- 1. Kuulutada menetlus kinniseks*

/---/

Edasikaebamise kord

Määruse peale ei saa edasi kaevata (HKMS § 203 lg 1).⁷⁵

4. Kinniseks kuulutamise määruse peale saab edasi kaevata

/---/

- 3. Kuulutada menetlus kinniseks ettevõtete X, Y ja Z ärisaladusi sisaldavate dokumentide osas.*

/---/

Määruse resolutsiooni punktide 3-4 peale saab esitada Tallinna Halduskohtu kaudu määruskaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest arvates (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 79 lg 5, § 88 lg 5, § 203 lg 1, § 204 lg 2).⁷⁶

Seega on halduskohtute praktika kinniseks kuulutamise määruse vaidlustamise võimaluse osas vastukäiv: mõni kohtunik lubab seda, teine mitte. Ei joonistunud välja selget erinevust Tartu ja Tallinna halduskohtu vahel. Seevastu paralleelselt vaadeldud (vähestes, aga kõigis) maakohutute määrustes on kirjas, et määruse peale ei saa esitada määruskaebust.

⁷⁴ TlnHKm 29.03.2017 haldusasjas 3-15-44.

⁷⁵ TlnHKm 06.04.2017 haldusasjas 3-17-482. Sarnased ka: TlnHKm 14.02.2017; TlnHKm 07.04.2017 haldusasjas 3-17-182. Kohus jätab rahuldamata kaebaja taotluse menetluse osaliselt kinniseks kuulutamiseks ja määrus ei ole vaidlustatav: TlnHKm 07.04.2017 haldusasjas 3-16-2653.

⁷⁶ TlnHKm, konfidentsiaalne; sarnased ka 04.04.2017 haldusasjas 3-17-442 ja TlnHKm 20.01.2017 haldusasjas 3-17-108.

Kui vaadata regulatsiooni, siis TsMS § 660 lg 1 järgi võib määruse peale määrusega puudutatud menetlusosaline esitada määruskaebuse ringkonnakohtule üksnes juhul, kui määruskaebuse esitamine on seaduse järgi lubatud. Menetluse kinniseks kuulutamise puhul sellist lubavat normi TsMS-s pole. Seevastu HKMS § 203 lg 1 sisaldab kohtu kaalutusõigust puhuks, kui määrus takistab asja edasist menetlust. Raske on küll ette kujutada, kuidas saaks menetluse kinniseks kuulutamine takistada asja menetlust, mistõttu võiks arvata, et määrust ei saa edasi kaevata ka halduskohtus. Kohtumääruste oluliselt piiratumat edasikaebevõimalust võrreldes kohtuotsustega õigustab menetlusökoonomia.

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on märgitud, et menetluse kinniseks kuulutamise „määrus ei ole määruskaebe korras vaidlustatav. Menetluse avalikkuse piiramist on siiski võimalik vaidlustada apellatsioon- ja kassatsioonkaebuses, kusjuures kohtuistungis põhjendamatu kinniseks kuulutamine on kahtlemata käsitatav ausa kohtumenetluse põhimõtte rikkumisena KrMS § 399 lg 1 p 12 ning TsMS § 656 lg 1 p 1 ja § 669 lg 1 p 1 mõttes. [---] Haldusajades tuleks seda lugeda küll menetlusõiguse normide oluliseks rikkumiseks, kuid mitte selliseks, mida ei oleks vähemalt apellatsioonimenetluses ringkonnakohtul endal võimalik kõrvaldada.“⁷⁷

Ehkki kõnealune ebäühtlus ei ole suur menetluslik probleem, sest võib eeldada, et puudub isik, kellel on istungi avalikkuse vastu suur huvi ja kes võiks soovida kinniseks kuulutamise määrust vaidlustada,⁷⁸ võiksid kohtud seda küsimust omavahel arutada. Erinev praktika kohtute usaldusväärsust ei suurenda. Menetluse avalikkus on kohtu töö läbipaistvuse ja usaldusväärsuse seisukohalt suur väärtus. Nagu sissejuhatuses märgitud, tuleb kohtumenetluse avalikkuse põhimõttes näha ka objektiivset kaitse-eesmärki. Kohtute erinev suhtumine menetluse kinniseks kuulutamise vaidlustamisvõimalusse võib kohtupidamise aususele varju heita.

⁷⁷ Sepp, H.; Lapimaa, V; Saarmets, V; Kergandberg, E. Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 24. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

⁷⁸ Analüüsi valimis ühtegi niisugust näidet ei esinenud. Seevastu esines korduvalt menetlusosalise huvi istungi kinniseks kuulutamise vastu.

Kokkuvõte

Haldusasja menetluse kinniseks kuulutamise levinuim alus on eraelu kaitse, mis seisneb terviseandmete kaitses. Seda statistikat mõjutab kinnipeetavate kaebuste suur osakaal ja tarvidus võtta asja lahendamise juurde kinnipeetava tervisekaardi väljavõte. Teiseks enam levinud aluseks on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe kaitse, aga ka selle aluse esinemissageduse tingib kinnipeetavaid puudutavate asjade hulk, sest enamik taotlusi vastaval alusel menetlus kinniseks kuulutada on esitanud vangla kui menetlusosaline.

Ärisaladus menetluse kinniseks kuulutamise põhjusena on andnud kohtule põhjust määruses sedastada, et kohus tagab poolte menetlusliku võrdsuse. Iseäranis on võrdsuse küsimus aktuaalne, kui mõni menetlusosaline eemaldatakse ka kohtuistungilt ja piiratakse tema juurdepääsu toimikule. Ärisaladus peab olema konkreetselt piiritletav ja taotleja peab näitama täpselt, millistele dokumentidele mis ulatuses ta juurdepääsu piirangut taotleb. Vastasel juhul kohus isiku taotlust ei rahulda ja menetlust kinniseks ei kuuluta, selgus võrdlevalt käsitletud tsiviilasjade näitel.

Menetluslikult võib kinniseks kuulutamine leida aset kogu kohtumenetluse jooksul ja olla vormistatud nii määruses kui ka otsuses, kinnitab praktika. Maakohus on tsiviilasja lahendamisel kuulutanud menetluse kinniseks ka tähtaegsena. Halduskohtute praktikast sellist minimaalsuse põhimõtte rakendamise näidet tuua ei olnud, ent korduvalt on halduskohus piirdunud menetluse osaliselt kinniseks tunnistamisega, st teinud seda üksnes mõnede dokumentide puhul. See tähendab, et ka istung on kinnine üksnes niivõrd, kui võrd seal uuritakse tõendeid, mis on kinnisuse põhjuseks. Kui menetlus on kinniseks kuulutatud üksnes kindlate dokumentide osas, siis tähendab see nende dokumentide eraldamist (eraldi juurdepääsupiiranguga kohtutoimiku loomist või nende dokumentide hoidmist toimikus suletud ümbrikus).

Eristada tuleb kolme menetlustoimingut: menetluse kinniseks kuulutamist (HKMS § 77 ja TsMS § 38); menetlusosalise istungilt eemaldamist (HKMS § 79 lg-d 1 ja 5) ja toimikuga tutvumise piiramist (HKMS § 88 lg 2). Kui need esinevad koos, siis peaks määruse tekstist olema üheselt selge, kellel mis menetluse osale (toimikule ja istungile) juurdepääs on ja millele mitte.

Juhul kui menetlusosaline ei oska esitada õiget taotlust, peab kohus tema taotlust tõlgendama. Näiteks on halduskohtul tulnud piiritleda menetluse kinniseks kuulutamise taotlust kohtuotsuses isikuandmete asendamise taotlusest.

Asjaolu, et kohtulahend on tehtud kinnises menetluses, ei mõjuta iseenesest kohtuotsuse avalikkust, on halduskohtute praktika. Samas Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktika on olnud, et üldiselt kinnises asjas tehtud kohtuotsust ei avaldata, ent erandi võib teha teatud osas, kui see ei kahjusta menetluse kinniseks kuulutamise eesmärgi realiseerumist. Hetkel paistab, et sisuliselt sama regulatsiooni tõlgendatakse HKMS-s ja TsMS-s erinevalt.

Analüüsis tuvastati, et halduskohtute praktika on lahknev kinniseks kuulutamise määruste vaidlustamise koha pealt: osa kohtuid võimaldab vaidlustamist, osa mitte. Võrdluseks,

maakohtus määruskaebust esitada ei saa, sest TsMS ei näe seda ette. Selles küsimuses võiksid halduskohtud oma praktikat ühtlustada.

Lõpetuseks tuleb märkida, et menetluse kinniseks kuulutamisel peab kohus leidma tasakaalu kaitstavate huvide ja menetluse avalikkuse vahel, mille objektiivses küljes sisaldub õigusemõistmise läbipaistvus ja kohtusüsteemi usaldusväärsus. Halduskohtute praktika põhjal võib öelda, et kohus on pigem aldis TsMS § 38 lg-s 1 toodud õigusliku aluse olemasolul menetluse kinniseks kuulutama. See on analüüsi autori arvates ka õige, sest menetluse alusetult kinniseks kuulutamata jätmisega võidakse isikule tekitada nii pöördumatut varalist kui ka mittevaralist kahju. Samas ei saa ta riigivastutuse korras kohtu vastu kahju hüvitamise nõuet esitada, mida on peetud põhiseadusvastaseks.⁷⁹ Kohtuliku kaalutusõiguse teostamisel vaadeldud haldusasjades märkimisväärseid erinevusi ei esinenud.

⁷⁹ Kõve, V; Lints, J. TsMS § 41 kommentaar, kumm 3.4.c, lk 297. – V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga (toim). Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. I–V osa (§-d 1–305). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2017.

LISA

Kinnist menetlust puudutava regulatsiooni võrdlustabel		
	HKMS	TsMS
Menetluse avalikkus	§ 77 lg 1 => TsMS §-d 37–42.	TsMS §-d 37–42
Menetlusosalise eemaldamine	HKMS § 79	-
Toimikuga tutvumine	HKMS § 89 lg 2 – menetlusväline isik ei või tutvuda kinnises menetluses arutatud asja toimikuga.	TsMS § 59 lg 3 – tutvuda ei või kinnises menetluses arutatud asja toimikuga
Istungi toimumise aja avaldamine kohtu veebilehel	HKMS § 127 lg 7 – kinnise istungi kohta avaldatakse üksnes selle toimumise aeg, haldusasja number ja mäрге, et kohtuistung on kinnine.	TsMS § 343 lg 3 – kinnise kohtuistungiga kohta avaldatakse üksnes toimumise aeg, tsiviilasja number ja mäрге, et kohtuistung on kinnine.
Otsuse avalikult teatavakstegemise aeg	HKMS § 173 lg 4 – kinnises menetluses tehtud otsuse kohta avaldatakse üksnes otsuse avalikult teatavakstegemise aeg ja selle muutmine, haldusasja number ning mäрге, et menetlus on kinnine.	TsMS § 452 lg 5 – kinnises menetluses tehtud otsuse kohta avaldatakse üksnes otsuse avalikult teatavakstegemise aeg ja selle muutmine, tsiviilasja number ning mäрге, et menetlus on kinnine.
Otsuse avalikult teatavakstegemine	HKMS § 173 lg 5 – kohus võib põhjendatud määruse alusel tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 38 lõikes 1 või 2 nimetatud põhjusel avalikult	TsMS § 452 lg 6 – kohus võib põhjendatud määruse alusel käesoleva seadustiku § 38 lõikes 1 või 2 nimetatud põhjusel avalikult teatavaks

	teatavaks teha üksnes otsuse resolutsiooni.	teha üksnes otsuse resolutsiooni.
Kassatsioonkaebuse menetluse võtmise otsustamine	HKMS § 219 lg 9 – kinnises menetluses esitatud kaebuse menetluse võtmise taotluse lahendamise kohta tehakse veebilehel teatavaks üksnes taotluse lahendamise tulemus ja haldusasja number koos viitega kinnisele menetlusele.	TsMS § 679 lg 7 – kinnises menetluses esitatud kaebuse menetluse võtmise taotluse lahendamise kohta tehakse veebilehel teatavaks üksnes taotluse lahendamise tulemus ja tsiviilasja number koos viitega kinnisele menetlusele.
Määruskaebuse esitamise õigus	HKMS § 203 lg 1 – halduskohtu määruse peale võib määrusega puudutatud menetlusosaline esitada määruskaebuse, kui määruskaebuse esitamine on seaduse järgi lubatud või kui määrus takistab asja edasist menetlust. Muu määruse kohta võib esitada vastuväite apellatsioonkaebuses, kui seadusest ei tulene teisiti.	TsMS § 660 lg 1 – maakohtu määruse peale võib määrusega puudutatud menetlusosaline esitada määruskaebuse ringkonnakohtule üksnes juhul, kui määruskaebuse esitamine on seaduse järgi lubatud.
Vahekohtumenetlus	-	TsMS § 756 lg 7 – vahekohtumenetlusega seotud kohtumenetlus on kinnine. Vahekohtumenetlusega seotud maakohtu ja ringkonnakohtu kohtulahendit ei avalikustata. Riigikohtu lahendite avalikustamisel asendatakse menetlusosalise nimi initsiaalide või tähemärgiga ning ei avalikustata tema isikukoodi, sünniaega, registrikoodi ega aadressi. Avalikustatavast Riigikohtu lahendist jäetakse välja vaidluse olemusele viitavad asjaolud, mis võivad muuta avalikuks vahekohtu menetluse sisu.