



KOHTUMÄÄRUS

Kohus	Tallinna Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Eesistuja Maret Altnurme
Määruse tegemise aeg ja koht	11. märts 2019, Tallinn
Haldusasja number	3-18-529
Haldusasi	MTÜ Avalikult Rail Balticust (ARB) ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts (ELKS) kaebus riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkirjade nr 1.1-4/40 ja 1.1-4/41 ning 14.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/43 tühisuse tuvastamiseks või tühistamiseks
Menetlusosalised	Kaebajad – MTÜ ARB, volitatud esindajad v.adv Piret Blankin ja v.adv abi Edgar-Kaj Velbri MTÜ ELKS, volitatud esindajad v.adv Piret Blankin ja v.adv abi Edgar-Kaj Velbri Vastustaja – riigihalduse minister, volitatud esindajad v.adv Martin Triipan ja adv Kaisa Laidvee Kaasatud haldusorganid – Keskkonnaministeerium – volitatud esindaja Triin Nymann Keskkonnaamet – volitatud esindaja Maiu Paloots
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 7. septembri 2018. a otsus
Menetluse alus ringkonnakohtus	MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts apellatsioonkaebus
Menetlustoiming	Menetluse osaliselt kinniseks kuulutamise, menetlusosalise menetlustoimingult eemaldamise ja toimikuga tutvumise õiguse piiramise taotluse lahendamine; kohtuistungil aja tühistamine

RESOLUTSIOON

1. Jätta rahuldamata riigihalduse ministri 27.02.2019 taotlused haldusasja nr 3-18-529 menetluse osaliselt kinniseks kuulutamiseks, MTÜ Avalikult Rail Balticust ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts menetlustoimingult, sh kohtuistungilt eemaldamiseks ning kaebajate toimikuga tutvumise õiguse piiramiseks.

2. Kaebajatel on õigus riigihalduse ministri poolt 27.02.2019 ringkonnakohtule esitatud materjalidega tutvuda pärast käesoleva kohtumääruse jõustumist.

3. Tühistada MTÜ Avalikult Rail Balticust ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts apellatsioonkaebuse arutamiseks haldusasjas nr 3-18-529 määratud kohtuistungil aeg 18.03.2019 kell 10.00. Kaebajatel teavitada ringkonnakohut 15 päeva jooksul käesoleva kohtumääruse jõustumisest, kas nad soovivad jätkuvalt asja arutamist kohtuistungil või nõustuvad asja läbivaatamisega kirjalikus menetluses.

EDASIKAEBAMISE KORD

Määruse resolutsiooni punkti 1 peale võib esitada määruskaebuse Riigikohtule 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest arvates (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 79 lg 5, § 88 lg 5, § 235 lg-d 1 ja 3). Määruse resolutsiooni punktide 2 ja 3 peale ei saa edasi kaevata (HKMS 235 lg 1).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigihalduse minister kehtestas 13.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/41 „Harju maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ kehtestamine“ Harju maakonnaplaneeringu.
2. Riigihalduse minister kehtestas 13.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/40 „Pärnu maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ kehtestamine“ Pärnu maakonnaplaneeringu.
3. Riigihalduse minister kehtestas 14.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/43 „Rapla maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ kehtestamine“ Rapla maakonnaplaneeringu.
4. MTÜ ARB ja MTÜ ELKS esitasid 14.03.2018 Tallinna Halduskohtule kaebuse riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkirjade nr 1.1-4/40 ja nr 1.1-4/41 ja 14.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/43 tühistamiseks või tühistamiseks.
5. Tallinna Halduskohus jättis 07.09.2018 otsusega kaebuse rahuldamata.
6. MTÜ ARB ja MTÜ ELKS esitasid 08.10.2018 Tallinna Ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse, milles paluvad tühistada Tallinna Halduskohtu 07.09.2018 otsus ja teha asjas uus otsus, millega rahuldada kaebus või saata asi uueks arutamiseks Tallinna Halduskohtule. Kaebajad esitasid apellatsioonkaebuses taotluse nõuda vastustajalt välja Rail Balticu ehituskalkulatsioonid, Balti riikide vahelised rahastamiskokkulepped ja rahastamistaotlused Euroopa Komisjonile ning Vabariigi Valitsuse 29.05.2014 kabinetinõupidamise memorandumiga koos võimalike lisadega Rail Balticu trassialternatiivide küsimuse aruteluks.
7. Tallinna Ringkonnakohus jättis 28.01.2019 määrusega rahuldamata taotluse nõuda vastustajalt välja Rail Balticu raudteetrassi osas Euroopa Komisjonile esitatud kolme Balti riigi ühised rahastamistaotlused ja rahastamiskokkulepped ning Rail Balticu ehituskalkulatsioonid (resolutsiooni p 1), ning rahuldada taotluse nõuda vastustajalt välja Vabariigi Valitsuse 29.05.2018 kabinetinõupidamise memorandum (selle olemasolul) koos kõigi lisadega (resolutsiooni p 2).
8. Riigihalduse minister selgitas 07.02.2019 vastuses, et Vabariigi Valitsuse 29.05.2014 kabinetinõupidamisele valmistati ette kaks memorandumit – majandus- ja kommunikatsiooniministri ning keskkonnaministri memorandumid, mis on asjaomaste

ministeeriumide poolt kuulutatud asutusesiseseks kasutamiseks. Rahandusministeeriumi poolt ei ole ühtegi memorandumit nõupidamiseks esitatud. Kabinetinõupidamisel arutati pinnalt saavutatud kokkulepe fikseeriti nõupidamise kokkuvõttes, mis on Riigikantselei poolt tunnustatud asutusesiseseks kasutamiseks. Kuna Rahandusministeerium ei ole nende dokumentide osas juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuseks, siis puudub tal õigus nende edastamiseks kolmandatele isikutele ilma juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata, mida vastustajal ei ole.

9. MTÜ ARB ja MTÜ ELKS esitasid 19.02.2019 Tallinna Ringkonnakohtule taotluse trahvida Rahandusministeeriumi 28.01.2019 kohtumääruse täitmata jätmise eest ning kohustada Rahandusministeeriumi kohtumäärust täitma ja esitama kohtule kõik kabinetinõupidamisega seotud dokumendid.

10. Tallinna Ringkonnakohus palus 20.02.2019 kohtunõudes vastustajal selgitada, kas majandus- ja kommunikatsiooniministri ning keskkonnaministri memorandumid ja Vabariigi Valitsuse 29.05.2014 kabinetinõupidamise kokkuvõtte on Rahandusministeeriumi valduses; ning juhul, kui nimetatud dokumendid on vastustaja valduses, siis tuua välja, millistel õiguslikel alustel ja faktilistel põhjustel on dokumentidele juurdepääsu piiratud.

11. Riigihalduse minister esitas **27.02.2019** Tallinna Ringkonnakohtule majandus- ja kommunikatsiooniministri ning keskkonnaministri memorandumid ja Vabariigi Valitsuse 29.05.2014 kabinetinõupidamise kokkuvõtte. Vastustaja selgitas, et ministeeriumide memorandumitele on juurdepääsu piiratud avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 2 p 2 alusel ning kabinetinõupidamise kokkuvõttele AvTS § 35 lg 2 p 3 ja Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 13 lg 4 alusel. Vastustaja ei ole pädevaks isikuks vaidlusalustele dokumentidele juurdepääsu võimaldamisel. AvTS § 38 lg-st 3 tulenevalt ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet edastada kolmandatele isikutele juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata. Dokumentide kaebajatele kättesaadavaks tegemine on vastuolus AvTS-ga ja põhiseaduses sätestatud Vabariigi Valitsuse istungite kinnisuse põhimõttega. Vastustaja esitas **taotluse** kuulutada menetlus tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 38 lg 1 p 1 ja HKMS § 77 lg 1 alusel Vabariigi Valitsuse valitsuskabineti 29.05.2014 nõupidamisele esitatud majandus- ja kommunikatsiooniministri ning keskkonnaministri memorandumid ja valitsuskabineti 29.05.2014 nõupidamise kokkuvõtet puudutavas osas kinniseks. Samuti palub vastustaja eemaldada kaebajad HKMS § 79 lg 1 p 1 alusel menetlustoimingutelt, sh kohtuistungilt ning piirata HKMS § 88 lg 2 alusel kaebajate juurdepääsu toimikule Vabariigi Valitsuse valitsuskabineti 29.05.2014 nõupidamisele esitatud majandus- ja kommunikatsiooniministri ning keskkonnaministri memorandumid ja valitsuskabineti 29.05.2014 nõupidamise kokkuvõtet puudutavas osas.

12. Tallinna Ringkonnakohus palus 28.02.2019 kohtunõudega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ning Keskkonnaministeeriumil ja Riigikantseleil teatada, kas nad annavad loa vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri ning keskkonnaministri poolt Vabariigi Valitsuse 29.05.2014 kabinetinõupidamisele esitatud memorandumite ja kabinetinõupidamise kokkuvõtte väljavõtte kolmandatele isikutele edastamiseks.

13. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pidanud 06.03.2019 vastuses majandus- ja kommunikatsiooniministri memorandumid tõendina asja juurde võtmist ega selle kaebajatele kättesaadavaks tegemist põhjendatuks. Memole on AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel kehtestatud juurdepääsupiirang, mis on kehtiv ning selle kehtestamise põhjus ei ole ära langenud (AvTS § 40 lg 1). Arvestada tuleb ka asjaoluga, et MTÜ ARB avaldab enamik tema valduses olevatest

dokumentidest, sh poolelioleva kohtumenetluse materjalid, oma veebiaadressil. Kui memo saab kättesaadavaks MTÜ-le ARB, muutub see suure tõenäosusega kättesaadavaks ka avalikkusele. Memo kättesaadavaks tegemine seaks ohtu Vabariigi Valitsuse liikmete võimaluse pidada avatud vormis arutelu riigielu oluliste küsimuste üle. Vabariigi Valitsuse liikmete võimalus vabas vormis kinniseks aruteluks on põhiseaduslik väärtus. Valitsuskabineti nõupidamise lõpuks ei tehtud ühtegi õiguslikku ja siduvat otsustust. Tegemist oli mitteformaalse aruteluformaadiga. Kui kohus siiski peab vajalikuks võtta memo tõendina asja materjalide juurde, siis palub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tunnistada menetlus memo osas TsMS § 38 lg 1 p 1 alusel kinniseks, sest see sisaldab asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet. Lisaks tuleb HKMS § 79 lg 1 alusel kaebajad ja nende esindajad menetsustoimingutelt, sh kohtuistungilt memo puudutavas osas eemaldada ning HKMS § 88 lg alusel piirata kaebajate juurdepääsu toimikule memoga seonduvalt.

14. Keskkonnaministeerium ei pidanud 07.03.2019 vastuses keskkonnaministri memo kaebajatele ega teistele kolmandatele isikutele kättesaadavaks tegemist põhjendatuks. Juurdepääsupiirang on kehtestatud AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel, see on kehtiv ja kehtestamise põhjus ei ole ära langenud (AvTS § 40 lg 1). Vabariigi Valitsuse liikmete võimalus vabas vormis kinniseks aruteluks on ka põhiseaduslik väärtus. Keskkonnaministeerium palub tunnistada menetlus keskkonnaministri memo osas TsMS § 38 lg 1 p 1 alusel kinniseks, sest see sisaldab asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet.

15. Riigikantselei ei pidanud 08.03.2019 vastuses valitsuskabineti 29.05.2014 nõupidamise kokkuvõtte kolmandatele isikutele edastamise lubamist võimalikuks. Valitsuskabineti nõupidamiste kokkuvõtetele juurdepääsupiirangu kehtestamine tuleneb Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määrusest nr 10. Sarnaselt sätestavad Vabariigi Valitsuse istungite kinnisuse põhimõtte põhiseaduse § 96 lg 1 ning Vabariigi Valitsuse seaduse § 18 lg 2. Kõigile valitsuskabineti nõupidamiste kokkuvõtetele kehtestatakse ühesugune juurdepääsupiirang AvTS § 40 lg-s 1 sätestatud tähtjaks viis aastat.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

16. HKMS § 77 lg-st 1 tulenevalt lähtutakse haldusasja menetluse kinniseks kuulutamisel tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-dest 37–42. TsMS § 38 lg 1 p 1 järgi kuulutab kohus menetluse või osa menetlusest omal algatusel või menetlusosalise taotlusel kinniseks, kui see on ilmselt vajalik riigi julgeoleku või avaliku korra tagamiseks, eelkõige riigisaladuse või salastatud välisteabe hoidmiseks või asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitseks. HKMS § 79 lg 1 p 1 kohaselt võib kinniseks kuulutatud menetluses menetlusosalise menetsustoimingult, sealhulgas kohtuistungilt või selle osalt eemaldada riigi julgeoleku või avaliku korra tagamiseks, eelkõige riigisaladuse või salastatud välisteabe hoidmiseks või asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitseks. HKMS § 88 lg-st 1 tulenevalt on menetlusosalisel õigus tutvuda toimikuga ja saada seal olevatest ning selle juurde kuuluvatest, kuid mujal säilitatavatest menetsudokumentidest ärakirju. HKMS § 88 lg 2 kohaselt võib seda õigust piirata HKMS § 79 lg-s 1 loetletud alustel (sh asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitseks § HKMS § 79 lg 1 p 1).

17. Ringkonnakohus leiab, et vastustaja taotlused menetluse osaliselt kinniseks kuulutamiseks, kaebajate menetsustoimingult, sh kohtuistungilt eemaldamiseks ning kaebajatele vaidlusaluste dokumentide osas toimikule juurdepääsu piiramiseks tuleb jätta rahuldamata.

18. Ringkonnakohus otsustas valitsuskabineti 29.05.2014 materjalid nõuda välja 28.01.2019 määrusega. Seega on arutelu sellest, kas nende materjalide väljanõudmine on põhjendatud või

mitte, tänaseks ainetu. Ringkonnakohus viitab vaid, et Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-87-13 p-i 12 alusel ei ole planeeringu kaalumisel keelatud võtta arvesse asjakohaseid mittesiduvaid dokumente. Kaalutusõiguse teostamisel ei tule arvestada üksnes õigusaktidega, vaid kõigi oluliste asjaoludega (HMS § 4 lg 2).

19. HKMS § 79 lg 2 seab menetlusosalise eemaldamisele range tingimuse, mille kohaselt huvi saladuse hoidmiseks peab olema ilmselgelt kaalukam menetlusosalise õigusest olla menetlustoimingu juures. Ka HKMS § 88 lg 2 järgi on menetlusosalise õiguste piiramine võimalik vaid tingimusel, et huvi saladuse hoidmiseks on ilmselgelt kaalukam menetlusosalise õigusest tutvuda toimikuga ja saada menetlusdokumentidest ära kirju. HKMS § 88 lg 3 kohaselt tuleb menetlusosalisel võimaldada tutvuda toimikus olevate ja selle juurde kuuluvate menetlusdokumentidega maksimaalses ulatuses ning tutvumisloa andmisest keeldutakse vaid minimaalses ulatuses, mis on toimikuga tutvumise õiguse piiramise eesmärki kahjustamata võimalik. Menetlusosalise toimikuga juurdepääsu õiguse piiramisel piiratakse tema põhiõigust olla oma kohtuasja arutamise juures (põhiseaduse § 24 lg 2). Juurdepääsu tõenditele võib piirata eeldusel, et seeläbi ei piirata õiguse tõhusale õiguskaitsele tuuma ning kohus võtab meetmeid juurdepääsupiirangu tasakaalustamiseks. Seega tuleb kaaluda ühelt poolt huvi saladuse hoidmiseks ja selle eesmärki ning teisalt menetlusosalise õigust tutvuda toimikuga, et tagada oma õiguste tõhus kaitse (vt Riigikohtu 22.11.2017 määrus nr 3-17-911, p-d 23–24; 09.06.2017 otsus nr 3-3-1-8-17, p 19; 15.05.2014 määrus nr 3-3-1-36-14, p-d 6 ja 8).

20. Asja materjalidest nähtuvalt on majandus- ja kommunikatsiooniministri ning keskkonnaministri memorandumitele ja nende lisadele juurdepääsupiirang kehtestatud AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel ning valitsuskabineti 29.05.2014 nõupidamise kokkuvõttele AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel. AvTS § 35 lg 2 p 2 kohaselt võib riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist, ning p 3 järgi põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm). Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 13 lg 4 kohaselt on valitsuskabineti nõupidamine kinnine ning nõupidamise kokkuvõtted tunnistatakse AvTS-s sätestatud alustel ja korras asutusesiseseks teabeks, kui nõupidamisel ei otsustata teisiti.

21. Vastustaja on tuginenud taotluses asjaoludele, et menetluse osaliselt kinniseks kuulutamine on vajalik asutusesiseseks tunnistatud teabe kaitseks ning Vabariigi Valitsuse arutelude kinnisuse põhimõtte tagamiseks. Seejuures on vastustaja viidanud AvTS § 38 lg-le 3, mille kohaselt ei tohi kolmandatele isikutele edastada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet ilma juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata.

22. Ringkonnakohtu hinnangul on vastustaja, samuti loa andmise osas oma seisukoha esitanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ning Riigikantselei põhjendused kaebajate õiguste piiramiseks liiga üldsõnalised (ministrite vaba arutelu kabineti nõupidamisel). Kaebajate huvi oma menetlusõiguste kaitseks kaalub praegusel juhul sellised ebamäärased ja konkretiseerimata põhjendused üles. Tähendust omab ka see, et asja materjalidest nähtuvalt kehtib vaidlusalustele memorandumitele juurdepääsupiirang kuni 22.05.2019 ning valitsuskabineti 29.05.2014 nõupidamise kokkuvõttele kuni 29.05.2019. Seega saabuvad tähtajad lähiajal. Ringkonnakohus leiab, et sellega seoses on vastavalt ajas vähenenud ka teabe salajas hoidmise vajadus. Seonduvalt AvTS § 35 lg 2 p 2 kohaldamisega märgib ringkonnakohus, et riigihalduse ministri 13.02.2018 ja 14.02.2018 käskkirjade kehtestamisega on ära langenud ka vastava piirangu

kehtestamise faktiline alus – haldusaktid (maakonnaplaneeringud) on kehtestatud (AvTS § 40 lg-d 1 ja 2). Ringkonnakohtule oma seisukohad esitanud ametiasutused ei ole kohut teavitanud AvTS § 40 lg-s 1 sätestatud tähtaja pikendamise vajadusest.

23. Vastustaja ja Keskkonnaministeerium viitavad, et MTÜ ARB on mitmed käesoleva kohtuasja materjalid avalikustanud oma veebilehel, mistõttu on tõenäoline, et valitsuskabineti nõupidamise materjalide kohtumenetluses esitamisel ja kaebajatele kättesaadavaks tegemisel avaldatakse ka need dokumendid kaebaja veebilehel ning need saavad avalikkusele kättesaadavaks. Ringkonnakohus viitab sellele väitele vastuseks, et AvTS alusel dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirang kaitseb salajast infot jätkuvalt ja kaebajatel on selle info kaitsmise kohustus. Piirang on eemaldatud üksnes praeguse kohtumenetlusega seondult. See aga ei tähenda, et vastavat infot võiks vabalt levitada, sh veebilehele üles panna. Kui kaebajad seda reeglit rikuvad, rikuvad nad seadust ja peavad arvestama sellest tulenevate tagajärgedega (AvTS §-d 50–52 ja 54¹).

24. Ringkonnakohus märgib täiendavalt, et HKMS § 88 lg 5 kolmanda lause kohaselt ei avalda kohus kaebajatele ega nende esindajatele taotletud dokumente enne käesoleva määruse jõustumist.

25. Kuivõrd käesolev määrus on edasikaevatav ning seetõttu ei ole planeeritud kohtuistungil toimimise ajaks käesolev kohtumäärus jõustunud ega sellest tulenevalt lõplike tõendite ring selge, siis tuleb HKMS § 128 lg 1 alusel apellatsioonkaebuse arutamiseks määratud kohtuistungil aeg 18.03.2019 kell 10.00 tühistada. Kaebajad peavad pärast käesoleva kohtumääruse jõustumist 15 päeva jooksul teavitama ringkonnakohut, kas nad soovivad jätkuvalt asja arutamist kohtuistungil või nõustuvad asja läbivaatamisega kirjalikus menetluses.

(allkirjastatud digitaalselt)