ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/25/487-1093
nr 2.1-3/25/508-1128

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	20.05.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	07.04.2025 vaie nr 2.1-3/25/487-1093 10.04.2025 vaie nr 2.1-3/25/508-1128
Teabevaldaja	Põllumajandus- ja Toiduamet aadress: Väike-Paala 3, 11415 Tallinn e-posti aadress: pta@pta.agri.ee
Teabevaldaja vastutava isik	peadirektor
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxxxx@hotmail.com

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 1 ja 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75[1] lg 4 alusel

1) teen vaideotsuse rahuldada vaide esitaja poolt 07.04.2025 ja 10.04.2025 esitatud vaided;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

26.03.2025 teabenõude osas:

a) vaadata uuesti läbi vaide esitaja poolt 26.03.2025 esitatud teabenõue ning selgitada välja, kas ja millised dokumendid on registreeritud tähise 2.1-11/1 ja 2.1-11/2 all ning kas ja millises ulatuses on võimalik eeltoodud dokumendid teabenõudjale väljastada;

b) väljastada eeltoodud teabenõudes soovitud ja PTA-l olemasolevad dokumendid ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet, hinnates eelnevalt piirangute vajadust ja ulatust;

c) juhul kui PTA-leiab, et dokumente ei ole võimalik vaide esitajale väljastada, kuna see riivaks isikute eraelu puutumatust, siis ei piisa ainult viitamisest piirangu alusele, vaid keeldumist tuleb ka põhjenda, sh milles seisneb eraelu oluline riive.

01.04.2025 teabenõude osas:

a) vaadata uuesti läbi vaide esitaja 01.04.2025 teabenõue osas, milles teabenõudja soovis õigusakti või dokumenti, mille alusel on osad dokumendid registreeritud tähisega P500 2.1-2.1

b) kuna PTA-l soovitud dokumendi puuduvad, siis selgitada välja, kas Riigi Tugiteenustel on olemas vaide esitaja poolt soovitud dokument(id);

c) juhul kui Riigi Tugiteenuste Keskusel on vaide esitaja soovitud dokumendid olemas, siis edastada vaide esitaja teabenõue täitmiseks Riigi Tugiteenuste Keskusele;

d) juhul, kui Riigi Tugiteenuste Keskusel soovitud dokument(e)i ei ole, siis keelduda teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 p 2 alusel.

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 30. mai 2025. Samaks ajaks edastada koopia vaide esitajale edastatud täiendavast vastusest ka Andmekaitse Inspektsioonile.

AvTS § 52 kohaselt peab teabevaldaja ettekirjutuse saamisest alates viie tööpäeva jooksul võtma kasutusele abinõud ettekirjutuse täitmiseks ja teatama sellest Andmekaitse Inspektsioonile.

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Kuivõrd käesoleva otsusega rahuldati vaie täielikult, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Teabevaldajast riigiasutus saab käesoleva haldusakti punktid 2 ja 3 vaidlustada Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras.

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

HOIATUS:

Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspektsioon pöörduda teabevaldaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks. (AvTS § 10 lõiked 1 ja 4, § 53 lõige 1).

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. Vaide kohaselt esitas Eraisik 26.03.2025 Põllumajandus- ja Toiduametile (PTA) teabenõude, milles palus väljastada 2024 tähise 2.1-11 alla registreeritud dokumendid 1, 2 ja 3 (2.1-11/1, 2.1-11/2 ja 2.11/3).
2. PTA keeldus eeltoodud teabenõude täitmisest 02.04.2025 põhjendusega, et dokumentide 2.1-11/1 ja 2.1-11/2 puhul on tegemist teenistujate seletuskirjadega, millele on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel ning dokumenti nr 2.1-11/3 ei eksisteeri.
3. Teise teabenõude esitas vaide esitaja PTA-le 01.04.2025, milles muuhulgas palus teabenõude korras väljastada dokumendi, mille alusel on osad dokumendid (käskkirjad) registreeritud tähisega P500-2.1-2.1.
4. 08.02.2025 keeldus PTA 01.04.2025 teabenõude täitmisest põhjendusega, et kuna küsimus sisaldab Riigi Tugiteenuste Keskuse riigitöötaja iseteeninduspportaali poolt

antud tähist, siis ametil puudub vastav dokument, mis selgitab erinevate tähiste kasutamist.
5. Vaide esitaja leidis, et teabenõude täitmisest keeldumine ei olnud õiguspärane ning esitas Andmekaitse Inspektsioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

07.04.2025 esitatud vaie

Vaide esitaja leiab, et vaide aluseks olevad seletuskirja dokumendid ei saa täies mahus sisaldada ametnike emotsionaalseid väljendusi. Näiteks ei saa seletuskirja AvTS § 35 lg 1 p 12 aluseks ilmselt olla sündmuse aeg ja muud faktilised asjaolud. PTA põhjendustes puudub konkreetsus. Küsitud dokumentide juurdepääsupiirangute põhjendamise asemel kirjutatakse vormis „teatud juhtudel“ ja „sellised seletuskirjad tihti“.

Lisaks märgib vaide esitaja, et tema teabenõudes oli ka märgitud, et kui mõni nõutud dokument sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet, siis oli palutud see kinni katta.

Vaide esitaja on seisukohal, et juurdepääsupiiranguga teabe olemasolul saab piiranguga teabe kinni katmisest keelduda vaid suure mahu korral. Ametnike seletuskirjad üldjuhul ei ole suure mahuga dokumendid.

Vaide esitaja palub kohustada 2024. aastal tähise 2.1-11/1 ja 2.1-11/2 all registreeritud dokumendid väljastada ulatuses, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

10.04.2025 esitatud vaie

Teabenõudega oli palutud väljastada dokument, mille alusel on osad dokumendid (käskkirjad) registreeritud tähisega P500-2.1-2.1. PTA keeldus eeltoodud teabenõude täitmisest põhjendusega, et PTA-l puudub soovitud dokument, kuna küsimus puudutab Riigi Tugiteenuste Keskuse riigi iseteenindusportaali poolt antud tähist.

Vaide esitaja on seisukohal, et kuna tegemist on PTA käskkirjaga, siis kasutab seda tähist PTA. Ilmselgelt peab tähise kasutamise aluseks olema õigusakt dokument.

Vaide esitaja märgib, et loeb PTA vastusest välja, et Riigi Tugiteenuste Keskus andis PTA-le tähise kasutamise aluse. Nimetatud on ka riigitöötaja iseteenindusportaali poolset andmist. Samas ei selgu vastusest, et millisel viisil PTA-le tähise kasutamise alus anti. Kui tähise andmise kohta on dokument, siis ilmselt tulnuks PTA-l see teabenõude korras väljastada.

Kui tähise kasutamise aluseks olev õigusakt dokument asub Riigi Tugiteenuste Keskuses, siis ilmselt oleks PTA pidanud minu teabenõude edastama menetlemiseks vastavalt pädevusele.

Vaide esitaja palub Andmekaitse Inspektsioonil kohustada PTA-d väljastama vaide esitajale dokumendi, mille alusel on osad dokumendid registreeritud tähisega P500-2.1-2.1. Kui Riigi Tugiteenuste Keskus on andnud PTA-le tähise kasutamise aluseks oleva muu dokumendi, siis palub kohustada ka selle dokumendi väljastama.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on PTA selgitanud, et avalikuks vaates 2024 aastal tähise 2.1-11 all nähtavad 3 dokumenti ja sisedokumentidena on 2 dokumenti ehk siis kokku on registreeritud tähise 2.1-11 all viis dokumenti. Lisaks on PTA selgitanud, et kõik tähise 2.1-11

alla registreeritud dokumendid ei saa numbrit ühest loendurist kuna nad on registreeritud erinevate liikide/sarjade alla (käskkirjad sarjades, mis on avalikud ja seletuskirjad sisemiste dokumentide sarjas).

Lisaks on PTA vastuses vaide esitajale selgitanud, et küsitud dokumendid sisaldavad ameti sisemise juurdluse läbiviimiseks töötajatelt võetud käitumise ja tegevuse kohta erinevaid seletuskirju. Nendes on kirjeldatud ametnike arvamused ja hinnangud kohapealsele olukorrale.

Seoses personalidokumentide tähise kasutamisega on PTA selgitanud, et PTA saatis 09.05.2025 RTK-le e-kirja täpsustava küsimusega - „Mille alusel on osad dokumendid registreeritud tähisega P500-2.1-2.1“? Vastuseks küsimusele on Riigi Tugiteenuste Keskus selgitanud järgmist:

Riigitöötaja iseteeninduspportaali näol on tegemist üleriigilise rakendusega (kasutab üle 200 asutuse). Kõik dokumendid saavad endale numbri, mis koosneb asutuse personaalia koodist ja sarja tunnusest. Asutuse personaalia kood pärineb üleriigilisest majandustarkvarast SAP, asutuse sarja tunnuse määrab iga asutus ise. PTA puhul personaliala kood on P500. Seadistatud sarja tunnus 2.1-2.1. Kokku saavadki dokumendid numbri P500-2.1-2.1.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

1. Tulenevalt AvTS § 3 lg-st 1 on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega on sisuliselt kogu avaliku sektori valduses olev teave, avalik teave avaliku teabe seaduse mõistes, millele saab piiranguid kehtestada üksnes seaduses sätestatud korras (AvTS § 3 lg 2).

2. AvTS § 9 lg 1 sätestab, et on kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lg 2 p-de 1 ja 7 kohaselt on teabevaldaja teabele juurdepääsu võimaldamisel kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus ning tagama teabele juurdepääsupiirangutest kinnipidamise. Samuti on teabevaldaja kohustatud avalikustama avalikustamisele kuuluva teabe seaduses sätestatud korras (AvTS § 9 lg 2 p 3).

3. AvTS § 17 lg 1 p 1 kohaselt tuleb teabenõue täita teabevaldaja poolt soovitud viisil, väljastades teabe teisaldavale andmekandjale digitaalselt või teabenõudes märgitud e-posti aadressile. Siin ei saa teabevaldaja otsustada, kas küsitud teave on teabevaldajale vajalik või mis eesmärgil ta teavet soovib. Juhud, millal teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda on ära toodud AvTS §-s 23 ning keeldumise korral tuleb keeldumist ka põhjendada, siin ei piisa ainult viitamisest piirangu alusele.

26.03.2025 teabenõue

4. 26.03.2025 esitas vaide esitaja PTA-le teabenõude, milles palus väljastada 2024 tähise 2.1-11 alla registreeritud dokumendid 1, 2 ja 3 (2.1-11/1, 2.1-11/2 ja 2.11/3).

5. PTA keeldus eeltoodud teabenõude täitmisest 02.04.2025 põhjendusega, et dokumentide 2.1-11/1 ja 2.1-11/2 puhul on tegemist teenistujate seletuskirjadega, millele on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel ning dokumenti nr 2.1-11/3 ei eksisteeri.

6. Vaide esitaja on seisukohal, et juurdepääsupiiranguga teabe olemasolul saab piiranguga teabe kinni katmisest keelduda vaid suure mahu korral. Ametnike seletuskirjad üldjuhul ei ole suure mahuga dokumendid. Samuti ei ole vaide esitaja rahul sellega, et PTA vastuses puudub konkreetsus ning küsitud dokumentide juurdepääsupiirangute põhjendamise asemel kirjutatakse vormis „teatud juhtudel“ ja „sellised seletuskirjad tihti“. Inspektsioon saab eeltoodust aru selliselt, et vaide esitajal jäi arusaamatuks, millist tundlikku teavet just tema poolt soovid dokumendid sisaldavad.

7. AvTS § 35 lg 1 p 12 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellise teabe avalikustamine võib oluliselt riivata isiku eraelu puutumatust. AvTS § 38 lg 2 sätestab, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta piirangud ei kehti.

8. Siinkohal peab inspektsioon vajalikuks selgitada, et selleks, et isik ei oleks tuvastatav ei piisa alati ainult isikuandmete kinni katmisest. Piirangute kehtestamisel AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel tuleb isikuandmeid vaadata koos muu dokumendis sisalduva teabega. Kuna vaide esitaja poolt soovitud dokumentide puhul on PTA selgituste kohaselt tegemist teenistujate seletuskirjadega, mis sisaldavad isikute subjektiivseid arvamisi ja selgitusi mingite tegevuste osas, siis nende avalikustamine võib tuua nii selgituste andjale kui kolmandatele isikutele kaasa negatiivseid tagajärgi.

9. Täiendavalt peab Andmekaitse Inspektsioon ka vajalikuks märkida, et AvTS §-st 1 tulenevalt on avaliku teabe seaduse eesmärgiks tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Andmekaitse Inspektsioon on siin seisukohal, et teenistujate seletuskirjad teenistuskohustuste täitmise osas ei ole mõeldud üldiseks kasutamiseks, mida saab igaüks küsida, kuna avalikkusel puudub õigus kontrollida teenistujate tööülesannete täitmist.

10. Lisaks eeltoodule, kui teenistujad teavad, et teabenõude korral väljastatakse nende seletuskirjad igaühele, millisel juhul ei saa välistada, et isegi juhul kui isikuandmed on kinni kaetud ei oleks isik näiteks oma väljendusviisi vms kaudu ikkagi tuvastatav, siis ei saaks teenistujad ka vabalt oma selgitusi anda. Seega tuleb PTA-l siin kaaluda, kas antud juhul on vaide esitaja huvi teenistujate seletuskirjade saamiseks kaalukam kui teenistujate õigus oma eraelu puutumatusele. Siin ei saa Andmekaitse Inspektsioon asuda teabevaldaja asemele ning seda kaaluda/otsustada teabevaldaja eest.

11. Täiendavalt selgitame, et see kui isik töötab avalikus teenistuses, siis ei tähenda see seda, et kui dokument ei sisalda otseselt tema eraelulist teavet, ei saa dokumendile kehtestada juurdepääsupiirangut AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel. Nagu juba eelpool selgitasime, siis tuleb isikuandmeid vaadata koos dokumendis sisalduva muu teabega. Samuti ka seda, kellele on isik ka peale isikuandmete eemaldamist jätkuvalt tuvastatav ning mida sellise teabe avaldamine võib isikule kaasa tuua. Andmekaitse Inspektsioon nõustub siin PTA seisukohaga, et väljastamisele ei kuulu teave, millest saab kogumis teha erinevaid järeldusi ametnike asjadest arusaamisele, teadmistele, oskustele ja põhjustele, miks midagi tehti või nii käituti jms.

12. Küll aga nõustub inspektsioon vaide esitajaga selles, et kuna küsiti konkreetseid dokumente, siis keeldumise korral tuleb selgelt põhjendada, miks just konkreetset dokumenti ei saa väljastada. PTA on küll vaide esitajale selgitanud, mida sellised

seletuskirjad võivad sisaldavad, kuid vastusest ei ole üheselt arusaadav, kas ka soovitud seletuskirjad sellist teavet sisaldavad. Antud juhul on PTA kehtestanud soovitud seletuskirja(de)le piirangu AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel ning ei ole selgitanud, miks ei saa väljastada vaide esitaja poolt soovitud dokumente ulatuses, millele piirang ei laiene ning milles seisneb käesoleval juhul teabe avalikustamisel (sh ka osaliselt) eraelu oluline riive. Seega tuleb PTA-l vaide esitaja 26.03.2025 teabenõue uuesti läbi vaadata ning kas väljastada soovitud teave ulatuses, millele piirangud ei laiene või kui keeldutakse teabe väljastamisest jätkuvalt AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel, siis põhjendada, miks ei ole võimalik väljastada teavet osaliselt ning milles seisneb eraelu oluline riive. Samuti hinnata täiendavate piirangute kehtestamise vajadust.

01.04.2025 teabenõue

13. 01.04.2025 teabenõudes palus vaide esitaja väljastada dokumendi, mille alusel on osad dokumendid registreeritud tähisega P500-2.1-2.1. 08.02.2025 keeldus PTA 01.04.2025 teabenõude täitmisest põhjendusega, et kuna küsimus sisaldab Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) riigitöötaja iseteeninduspportaali poolt antud tähist, siis ametil puudub vastav dokument, mis selgitab erinevate tähiste kasutamist.

14. PTA on küsinud ka RTK-lt selgitusi selles osas, kust tulevad dokumentidele tähised P500, mida RTK on ka selgitanud. Samas ei ole PTA aga RTK-lt küsinud ega ka välja selgitanud, kas RTK-l on vastavate tähiste määramiseks/kasutamiseks ka mingi õigusakt või muu dokument, mida vaide esitaja soovis.

15. Nimelt sätestab AvTS § 21 lg 1, et kui teabevaldaja ei valda taotletud teavet, selgitab ta välja pädeva teabevaldaja ja edastab talle teabenõude viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul, teavitades samal ajal teabenõudjat.

16. Kuna antud juhul soovis vaide esitaja just õigusakti või dokumenti, mille alusel on osad dokumendid registreeritud tähisega P500-2.1-2.1 ning PTA ei ole välja selgitanud, kas RTK-l vastavat dokumenti on. Seega tuleb PTA-l vaide esitaja 01.04.2025 teabenõue uuesti läbi vaadata ning välja selgitada, kas RTK-l on olemas vaide esitaja poolt soovitud dokument. Kui RTK-l on vaide esitaja poolt soovitud dokument olemas, siis edastada teabenõue RTK-le täitmiseks. Kui siiski selgub, et RTK-l ei ole soovitud dokumenti, siis keelduda teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 p 2 alusel.

/allkirjastatud digitaalselt/
Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel