ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/21/3418

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	29.11.2021 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	18.10.2021 (registreeritud inspektsioonis 19.10.2021)
Teabevaldaja	Politsei- ja Piirivalveamet aadress: Pärnu mnt 139, 15060 Tallinn e-posti aadress: ppa@politsei.ee
Teabevaldaja vastutava isik	peadirektor
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik aadress: Xxxxx x-x, Xxxxx e-posti aadress: xxxxxxxxx@gmail.com

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 1, 4 ja 7, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75[1] lõike 3 alusel

1) teen vaideotsuse vaie rahuldada;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
a) eemaldada dokumentide loetelult ebaseaduslik juurdepääsupiirang, mis on kehtestatud AvTS § 35 lg 1 p 10 alusel;
b) vaadata uuesti läbi vaide esitaja 29.09.2021 teabenõude punkt 3 ja väljastada vaide esitajale tema poolt soovitud dokument, kui pole teabele muul alusel alust juurdepääsu piirata;
c) juhul kui PPA siiski leiab, et mingi rida/pealkiri dokumentide loetelus sisaldab kas PPVS § 4 lg-s 5 sätestatud või muud piiranguga teavet, siis märkida iga kinnikaetud piiranguga andmete osas piirangu alus ja põhjendada keeldumist.
3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 8. detsember 2021;
4) samaks ajaks edastada koopia vaide esitajale edastatud 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 halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.
Teabevaldaja saab ettekirjutuse (ülaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile.

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. 29.09.2021 esitas vaide esitaja Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) teabenõude, mille punktis 3 palus edastada PPA dokumentide loetelu (kus toodud tähis, sari jne).
2. 06.10.2021 kirjaga nr 1.1-21/744-2 keeldus PPA dokumentide loetelu väljastamisest põhjendusega, et dokumentide loetelu on juurdepääsupiiranguga dokument ja kooskõlas avaliku teabe seaduse § 23 lg 1 punktiga 1 keeldub PPA küsitud teavet väljastamast.
3. Vaide esitaja sellega ei nõustunud ning leiab, et dokumentide loetelu avalikustamine ei saa rikkuda kellegi õigusi. Kui selles esineks ka mingeid juurdepääsupiiranguga andmeid, siis saaks sellised andmed kinni katta ja edastada dokument osas mis piiranguid ei sisalda.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

29.09.2021 edastasin Politsei- ja Piirivalveametile teabenõude milles muuhulgas palusin punktis 3 edastada (või viidata) Politsei-ja Piirivalveameti dokumentide loetelu (kus toodud tähis, sari jne).

Politsei- ja Piirivalveamet keeldus teabenõude täitmisest kirjutades: PPA dokumentide loetelu on juurdepääsupiiranguga dokument ja kooskõlas avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 23 lg 1 punktiga 1 keeldub PPA Teile seetõttu küsitud teavet väljastamast.

Vaide esitaja sellega ei nõustu. Dokumentide loetelu avalikustamine ei saa rikkuda kellegi õigusi. Kui selles esineks ka mingeid juurdepääsupiiranguga andmeid siis saaks sellised andmed kinni katta ja edastada dokument osas mis piiranguid ei sisalda.

Politsei- ja Piirivalveamet on jätnud põhjendamata (ega viidatud vastavale sättele AvTS § 35) kuidas ja kelle õigusi dokumentide loetelu avalikustamine (edastamine) saaks rikkuda, keeldunud õigusvastaselt teabenõude täitmisest ja rikkunud sellega teabenõudja seadusest tulenevat õigust saada seaduses ettenähtud korras avalikuks kasutamiseks mõeldud teavet.
Võttes arvesse eeltoodut palun:

- tuvastada kas teabenõude täitmisest keeldumine (viidates AvTS § 23 lg 1 p 1) oli õiguspärane, põhjendatud.
- kohustada Politsei- ja Piirivalveametit täitma teabenõude 29.09.2021 punkt 3 ja edastama dokumentide loetelu osas mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet ja põhjendama juurdepääsupiirangu vajalikkust.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Politsei- ja Piirivalveameti dokumentide loetelule on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 10 alusel kehtivusega kuni 22.05.2023.

Juurdepääsupiirang on kehtestatud dokumentide loetelule täies ulatuses, kuna see sisaldab teavet Politsei- ja Piirivalveameti PPVS § 4 lg 5 alusel kindlaks määratud asutusesiseseks kasutamiseks olevate struktuuriüksuste ja samuti funktsionaalsuste kohta, mille avalikuks tulek kahjustaks asutuse huve.

Dokumentide loetelu ei saa teabenõudjale ka osaliselt väljastada, kuna tegemist on tervikliku dokumendiga, millest tuleks välja nii Politsei- ja Piirivalveameti AK struktuuriüksused, nende funktsioonid kui ka võimalik teave, mida nende üksuste poolt luuakse. Dokumentide loetelus on nähtavad ka sarjad, mille süstematiseeritud kujul avaldamine võib kahjustada Politsei- ja Piirivalveameti kui uurimisasutuse tööd, näiteks jälituse ning salajaste kaastöötajatega seonduvad sarjad.

Täiendavalt on PPA selgitanud, et *Politsei- ja Piirivalveameti kehtivale dokumentide liigitusskeemile on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 10 alusel. Käesoleval aastal kinnitatakse uus dokumentide liigitusskeem, mille kohta järelepärimises tehtud märkust arvestades muudame juurdepääsupiirangut. Dokumentide liigitusskeemis sarjade pealkirjade koos PPVS § 4 lg 5 alusel kindlaks määratud juurdepääsupiiranguga avaldamisest selgub, millise asutusesiseseks kasutamiseks üksusega on tegemist. PPVS § 4 lõike 5 kohaselt on Politsei- ja Piirivalveameti osade, näiteks kriminaalpolitsei, riigipiiri valvamise seotud üksuste struktuur, teenistuskohtade koosseis ja isikkoosseis asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave avaliku teabe seaduse tähenduses. Avalikustamine võib ohustada asutusele pandud ülesannete täitmist.*

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avavalik teave on 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 ei ole avalikuks teabeks ainult need dokumendid, mis on registreeritud asutuse dokumendiregistris, vaid kogu asutuse valduses olev teave, mis on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites. AvTS § 3 lg-st 2 tulenevalt saab sellisele teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

Ka juhul kui dokument sisaldab piiranguga andmeid, ei tähenda see seda, et teabenõude korral sellist dokumenti üldse ei väljastata. Nimelt sätestab AvTS § 38 lg 2, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, millele juurdepääsupiirangud ei kehti. Ka Riigikohus on asjas nr 3-3-1-57-03 punktis 20 sedastanud, *et andmekandja võib sisaldada samaaegselt nii juurdepääsupiirangutega teavet kui ka teavet, millele juurdepääsupiirangud ei*

laiene. Kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemist, siis AvTS § 38 lg-st 2 tulenevalt tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Eeltoodust tulenevalt ei ole õiguspärane keelduda teabenõude täitmisest ainuüksi motiivil, et teabenõudega seonduv dokument sisaldab muuhulgas delikaatseid või eraelulisi isikuandmeid.

Piirang AvTS § 35 lg 1 p 10 ja/või PPVS § 4 lg 5 alusel

Vastuses Andmekaitse Inspektsiooni järelepärimisele on PPA selgitanud, et *Politsei- ja Piirivalveameti kehtivale dokumentide liigitusskeemile on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 10 alusel kehtivusega kuni 22.05.2023. Käesoleval aastal kinnitatakse uus dokumentide liigitusskeem, mille kohta järelepärimises tehtud märkust arvestades muudame juurdepääsupiirangut*

AvTS § 35 lg 1 p 10 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe tehnoloogiliste lahenduste kohta, kui sellise teabe avalikuks tulek kahjustaks teabevaldaja huve. Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul dokumentide loetelu/liigitusskeem sellist teavet ei sisalda. Tehnoloogiliseks lahenduseks ei saa ka pidada seda, et dokumentide loetelust saab järeldada, milliseid registreid asutus peab. Seda enam et dokumentide loetlust ei saa järeldada kus ja kuidas neid peetakse.

Seega ei ole dokumentide loetelule kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 1 p 10 alusel õiguspärane. Siinkohal juhin PPA tähelepanu ka sellele, et kui dokumendile on kehtestatud ebaõige piirang, siis tuleb see eemalda või vajadusel muuta koheselt, mitte kasutada ebaõiget piirangut jätkuvalt kuni uue liigitusskeemi kinnitamiseni.

Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on PPA selgitanud, et *dokumentide loetelu ei saa teabenõudjale ka osaliselt väljastada, kuna tegemist on tervikliku dokumendiga, millest tuleks välja nii Politsei- ja Piirivalveameti AK struktuuriüksused, nende funktsioonid kui ka võimalik teave, mida nende üksuste poolt luuakse. Dokumentide loetelus on nähtavad ka sarjad, mille süstematiseeritud kujul avaldamine võib kahjustada Politsei- ja Piirivalveameti kui uurimisasutuse tööd, näiteks jälituse ning salajaste kaastöötajatega seonduvad sarjad.*

Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustu. See, et PPA-l on teavet jälitustegevuse ja salajaste kaastöötajate kohta tuleneb juba PPVS peatükist 2^2. PPVS § 4 lg 5 alusel saab tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teavet Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitsei, riigipiiri valvamise, objektide valvamise, isikute kaitsmise ja teabeturbe korralduse struktuuri, teenistuskohtade koosseisu ja isikkoosseisu kohta. Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul dokumentide loetelu sellist teavet ei sisaldada. PPVS § 4 lg-s 5 toodud teavet võivad sisaldada küll dokumentide loetelu mitmetes sarjades sisalduvad dokumendid, mis ei anna alust piirangu kehtestamiseks dokumentide loetelus kajastatud teabele.

Isegi juhul kui asuda seisukohale, et mõne sarja pealkirjast oleks võimalik tuvastada eeltoodud sättes piiranguga teabeks olevat teavet mõne struktuuriüksuse kohta, mis ei ole avalik, ei anna see siiski alust ka kogu sarja reale piirangut kehtestada. Nii näiteks pole alust piirangut kehtestada sarja numbrile, piirangu tähtajale, piirangu alustele ning teabele, kas sari on arhiiviväärtuslik. Ehk siis piirangu saab kehtestada ainult konkreetsetele andmetele, mis vajavad piirangut. Nagu juba eelpool selgitasime, siis kui dokument ka sisaldaks mingis osas piiranguga andmeid, ei anna see alust keelduda kogu teabe/dokumendi väljastamisest.

Teabenõuetele vastamine

AvTS § 18 lg 1 kohaselt täidetakse teabenõue viivitamata, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva

jooksul. AvTS § 23 lg-d 1 ja 2 sätestavad juhud, millal teabevaldaja võib keelduda teabenõude täitmisest. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb teabenõude täitmisest keeldumisel keedumist ka põhjendada. Siin ei piisa ainult viitamisest AvTS § 23 lg 1 p-le 1, kuna sellisel juhul ei ole teabenõudjal võimalik aru saada, mis põhjusel tal ei ole õigust soovitud teavet saada. Sellises olukorras tuleb viidata, kas konkreetsele seaduse sättele, mille alusel on dokumendile juurdepääsupiirang kehtestatud või põhjendada arusaadavalt, miks ei ole võimalik teabenõudjale soovitud teavet väljastada.

Antud juhul keeldus PPA vaide esitaja poolt soovitud dokumendi väljastamisest viidates AvTS § 23 lg 1 punktile 1 põhjendamata, miks ei ole teabenõudjal õigus soovitud teavet saada. Seega ei ole PPA teabenõudele vastamisel täitnud AvTS § 23 lg-st 3 tulenevat põhjendamiskohustust.

Kuna inspektsiooni hinnangul ei sisalda vaide esitaja poolt soovitud dokument AvTS § 35 lg 1 p 10 sätestatud teavet, siis tuleb dokumendilt eemaldada ka ebaseaduslik juurdepääsupiirang. Antud juhul jääb PPA vastusest inspektsioonile arusaamatuks, kuidas selgub *dokumentide liigitusskeemis sarjade pealkirjade koos PPVS § 4 lg 5 alusel kindlaks määratud juurdepääsupiiranguga avaldamisest, millise asutusesiseseks kasutamiseks üksusega on tegemist,* kuna dokumentide loetelu ei sisalda PPVS § 4 lg 5 toodud andmeid.

Eeltoodust tulenevalt jääb inspektsioonile arusaamatuks, milline piiranguga teave asutuse struktuuriüksuste või ametnike kohta saaks avalikuks dokumentide loetelus näiteks sarjade majandusaasta aruanded või aastaraamatud avalikustamisega, milline teave avalikustatakse ka asutuse veebilehel. Samuti ka kommunikatsiooni ja organisatsioonikultuuri sarjades olevad dokumendid, sh näiteks avalikul esinemisel peetavad kõned või õnnitlus- ja tänukirjad, mille dokumentidele ei ole kehtestatud dokumentide loetlus juurdepääsupiirangut. Need on ainult üksikud näited dokumentide loetelust. Seega on PPA keeldunud ebaseaduslikult teabenõude täitmisest.

Sellest tulenevalt tuleb PPA-l vaide esitaja 29.09.2021 teabenõude punkt 3 uuesti läbi vaadata ja väljastada tema poolt soovitud dokument, kui pole teabele alust juurdepääsu piirata. Juhul kui PPA siiski leiab, et mingi rida/pealkiri dokumentide loetelus sisaldab kas PPVS § 4 lg-s 5 sätestatud või muud piiranguga teavet, siis märkida iga kinnikaetud piiranguga andmete osas piirangu alus ja põhjendada keeldumist.

/allkirjastatud digitaalselt/
Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel