



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/14/2075

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspeksiooni vaneminspektor Helina-Aleksandra Lettens
Otsuse tegemise aeg ja koht	28.01.2015 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	15.12.2014
Teabevaldaja	Justiitsministeerium aadress: Tõnismägi 5A, 15191 Tallinn e-post: info@just.ee
Vaide esitaja	XXXXXXXXXX aadress: XXXXXXXXXXXXXXX

RESOLUTSIOON:

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lõigete 1 ja 2 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel otsustan:

- 1) **jätta vaie rahuldamata;**
- 2) **teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.**

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Vaide esitaja saab käesoleva otsuse vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse Tallinna Halduskohtusse.

FAKTILISED ASJAOLUD:

Andmekaitse Inspeksioonis registreeriti 18.12.2014 XXXXXXXXXXXXX vaie, mis puudutab Justiitsministeeriumi tegevust teabenõudele vastamisel. Vaide kohaselt esitas XXXXXXXXXXXXX ministeeriumile teabenõude, milles palus väljastada koopia vangistusseaduse § 46 lõike 3 alusel antava määruse eelnõust ja koopia täitmisplaani muutmise eelnõust.

Väike-Ameerika 19 / 10129 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee
 Registrikood 70004235

Justiitsministeerium on kõnealuse teabenõude täitmisest keeldunud AvTS § 23 lg 1 punkti 1 alusel, viidates AvTS § 35 lg 2 punktile 1.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

VangS § 43 lg 3 sätestab, et vangla riietuse kirjelduse ja kandmise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega (algne sõnastus oli /.../ kehtestab justiitsminister määrusega). Nimetatud säte jõustus 01.01.2013.

VangS §-s 11¹ reguleeritakse ülerahvastatusega seonduvat ja selle paragrahvi lõige 3 sätestab, et vanglas lubatud kinnipeetavate piirarvu määratakse täitmiskavas, mis on samuti justiitsministri määrus. Nimetatud norm jõustub 01.01.2015, kuid nagu seadusest nähtub, on see avaldatud juba 2006. aastal.

Olen mitmel korral pöördunud Justiitsministeeriumi poole teabenõudega, et mulle väljastataks koopia VangS § 46 lg 3 alusel antava määruse eelnõust ja koopia täitmiskava muutmise eelnõust. Viimase vastuse sain 24.11.2014 teabenõudele 04.12.2014 kirjaga nr 11-7/14-44-146, millega keeldutakse teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 p-i 1 alusel. Selgitatakse, et AvTS § 35 lg 2 p 1 lubab riigiasutusel tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks õigustloovate aktide eelnõud enne nende kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist. Nii täitmiskava kui ka VangS § 46 lõike 3 alusel antav regulatsioon on alles väljatöötamisel ning neid ei ole esitatud kooskõlastamiseks ega vastuvõtmiseks.

Käesolev vaie on esitatud ka sellise tegevuse peale, kus Justiitsministeerium on paljud mulle saadetud vastused tunnistanud asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 1 p-i 12 alusel.

Ma ei nõustu Justiitsministeeriumi tegevusega. AvTS § 35 lg 2 p 1 lubab tõepoolest riigiasutusel tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks õigustloovate aktide eelnõud enne nende kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist. Nimetatud norm aga sisaldab kaalutusõiguse teostamise kohustust ehk diskretsiooni, kui riigiasutuse juht otsustab eelnõudele seada juurdepääsupiiranguid. Mulle saadetud vastuses üksnes nenditakse, mida AvTS § 35 lg 2 p 1 võimaldab, kuid ei ole viidatud ühelegi justiitsministri käskkirjale vms haldusaktile, kust nähtuksid, mida asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatakse, kui kauaks ja millistel põhjendustel seda tehakse. Minu hinnangul peaks juurdepääsupiirangute kohaldamise haldusakt vastama HMS §-s 54 sätestatule.

Samas sätestab HMS § 7 lg 1 et haldusmenetlus on avalik (hõlmab ka määruse andmist (HMS § 89 lg 2)). HMS § 49 lg 1 kohaselt peaks mul justkui eksisteerima õigus esitada eelnõu kohta ettepanekuid, sest nt VangS § 46 lg 3 alusel antav määrus puudutab otseselt minu õigusi (kinnipeetav, kes peab kandma vangla ebainimlikku ja alavääristavat riidetust). Kui Justiitsministeerium viib määruse andmise ja muutmise läbi nõ kinnise menetluse raames, mida seadus otseselt ei sätesta, siis selliselt takistatakse mul oma õiguse realiseerimist. Justiitsministeerium aga ei ole vaidlusaluses otsuses toonud välja ühtegi asjaolu, miks on taotletavad eelnõud tunnistanud asutusesiseseks kasutamiseks või kuidas selliste eelnõude väljastamine nende väljatöötamist häiriks.

Kuigi määruse andmise tähtaeg ei ole vaide esemeks, siis selgi poolest on Justiitsministeeriumi tegevus olnud mõistetamatu. VangS-i muutmise eelnõud on koostanud Justiitsministeerium ja seega on riigiasutus olnud teadlik, et vastavad määrused tuleb anda. VangS § 46 lg 3 jõustus 01.01.2013, kuid senini ei ole suudetud rakendusakti anda.

Justiitsministeerium on paljud mulle saadetud vastused tunnistanud asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 1 p-i 12 alusel, mis sätestab, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid,

kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus.

Minu hinnangul ei näe AvTS § 35 lg 1 p 12 ette sellist kohustust, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks saab tunnistada kogu ametiasutuse poolt koostatud vastuskirja sisu, kui see ei sisalda isikuandmeid. Näiteks 04.12.2014 vastuses teabenõudele nr 11-7/14-44-146 on isikuandmeteks nimi ja aadress. Vastus aga ei sisalda isikuandmeid.

Selliselt kohaldatud juurdepääsupiirangud ei võimalda mul Justiitsministeeriumi dokumendiregistrist edaspidi saada kasvõi koopiaid oma pöördumistele. Samuti võivad ministeeriumi vastuste vastu huvi tunda kolmandad isikud. Samas sätestab AvTS § 2 lg 2 p 3, et käesolevat seadust ei kohaldata märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses sätestatud korras märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisele, kui vastamine eeldab jäädvustatud teabe analüüsimist, sünteesimist või täiendava teabe kogumist ja dokumenteerimist.

Minu hinnangul ei tohi Justiitsministeerium suvaliselt seada juurdepääsupiiranguid oma vastuskirjadele, kui need ei sisalda isikuandmeid, mis võivad oluliselt kahjustada andmesubjekti eraelu puutumatus ning ammugi puudub õigus juurdepääsupiirangute seadmiseks juhul, kui vastuse sisus isikuandmed üldse puuduvad.

Taotlen algatada järelevalvemenetlus, et välja selgitada, kas Justiitsministeeriumi keeldumine teabenõude täitmisest on seadusekohane ja kas teabele on kehtestatud juurdepääsupiirang seaduses sätestatud korras.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Andmekaitse Inspeksioon ei pidanud vajalikuks antud asjas Justiitsministeeriumilt täiendavaid selgitusi küsida.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

AvTS § 3 lõike 1 kohaselt 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.

Demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks on teabevaldajad kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

(I) AvTS § 35 lg 2 p 1

Väidate oma vaites, et Justiitsministeerium on Teile saadetud vastuses üksnes nentunud, mida AvTS § 35 lg 2 p 1 võimaldab, kuid ei ole viidanud ühelegi ministri käskkirjale või haldusaktile, millest nähtuvad juurdepääsupiirangute seadmise alused, põhjused ja tähtajad.

Justiitsministeerium on piisavalt arusaadavalt Teile selgitanud, et täitmisplaani muutmise eelnõu ja VangS § 46 lõike 3 alusel antav regulatsioon on alles väljatöötamisel ning neid ei ole esitatud kooskõlastamiseks ega vastuvõtmiseks. Eeltoodust lähtuvalt on kõnealune teave tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 2 punkti 1 alusel.

Teabenõude täitmisest keeldumisel ei ole ministeerium kohustatud andma lisaselgitusi selle kohta, mida küsitud teabe väljastamine endaga kaasa võiks tuua. AvTS-i alusel esitatud teabenõude täitmisest keeldumisel tuleb viidata üksnes keeldumise alusele ja juurdepääsupiirangu alusele. Kui Teile jäi arusaamatuks, millisel viisil alles väljatöötamisel

olevate eelnõude väljastamine nende väljatöötamist häiriks, siis on Teil võimalus küsida ministeeriumilt lisaselgitusi.

Samuti ei ole asutuse juhil kohustust anda igale dokumendile juurdepääsupiirangu seadmiseks eraldi haldusakti, millest nähtuksid juurdepääsupiirangute seadmise alused, põhjendused ja tähtajad. Piisab sellest, kui käskkirjaga kinnitatakse üldine asutuse dokumentide loetelu, milles on ära toodud dokumentide sarjad ja sarjapiirangud.

Lisaks soovib inspeksioon selgitada, et Eestis on kasutusel eelnõude infosüsteem (EIS), mis on töökeskkond, kus toimub dokumentide asutustevaheline kooskõlastamine, edastamine ja valitsuse istungile esitamine ning ka avalik konsultatsioon. Peale riigisiseste dokumentide on EIS-s kättesaadavad Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud ja muud Euroopa Liidu otsustusprotsessiga seotud dokumendid.

EIS-i kaudu on igaühel võimalik jälgida eelnõude menetlemist, leida otsingu abil infosüsteemis olevaid dokumente, osaleda avalikel konsultatsioonidel ning kooskõlastamisel oleva dokumendi kohta kommentaar esitada.

(II) AvTS § 35 lg 1 p 12

Väljendate oma rahulolematust selle suhtes, et Justiitsministeerium on paljud Teile saadetud vastuskirjad tunnistanud asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel, see aga piirab Teie võimalust saada ministeeriumi dokumendiregistrist koopiaid oma pöördumistele. Leiate, et Teile adresseeritud ministeeriumi vastuste vastu võivad huvi tunda ka kolmandad isikud. Samuti leiate, et AvTS-i ei saa kohaldada märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisel.

Esiteks soovime selgitada, et Justiitsministeeriumil kui teabevaldajal on kohustus tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt isiku eraelu puutumatust.

Isikliku kontaktteabe (nt aadress) sattumine teabenõude korras või dokumendiregistri otseligipääsu kaudu piiramatu hulga võõraste isikute kätte võib oluliselt kahjustada tema eraelu puutumatust. See võib põhjustada soovimatut kontaktivõtmist või muul moel isiku profileerimist, mistõttu tuleb isikliku kontaktteabe sisaldumist dokumendis lugeda osalise piirangu seadmise aluseks. Konkreetselt Teie puhul saab aadressi järgi tuvastada ka kinnipidamisasutuses viibimise fakti.

Osaline piirang tähendab seda, et kirja sisu, kui see ei sisalda isikuandmeid ega viiteid eraelulistele asjaoludele, saab teabenõude korras välja küsida. Sellisel juhul väljastataksegi üksnes kirja sisu ja isiku nimi ning kontaktandmed kaetakse kinni.

Isegi kui Teie kirjadele jäetakse juurdepääsupiirang panemata, ei saa Te dokumendiregistri kaudu juurdepääsu enda pöördumistele ega ka Teile adresseeritud pöördumistele, kuna kirjavahetust kinnipeetavatega peetakse üksnes paber kandjal. Teabevaldajatel ei ole aga kohustust paber kandjal olevaid dokumente skaneerida ja võimaldada neile digitaalset otseligipääsu.

AvTS § 12 lõige 4¹ kohustab teabevaldajat tagama dokumendiregistri kaudu otseligipääsu üksnes elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud.

Inspeksioon ei nõustu ka Teie tõlgendusega AvTS-i kohaldamise kohta. Märkite, et kuna AvTS-i ei kohaldata märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses sätestatud korras

märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisele, siis ei saa märgukirjale ja selgitustaotlusele määrata ka juurdepääsupiiranguid AvTS-i alusel.

AvTS-i kui üldseaduse sätteid ei kohaldata juhtudel, kui eriseaduses on sätestatud AvTS-st erinev kord. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses ei ole sätestatud AvTS-st erinevat korda juurdepääsupiirangute osas, erinevus seisneb märgukirjale või selgitustaotlusele vastamise tähtajas.

Sama seisukoht on välja toodud ka AvTS-s. AvTS-i kohaselt täidetakse teabenõue hiljemalt viie tööpäeva jooksul ja taotlusele, mis on oma olemuselt märgukiri või selgitustaotlus, vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega ettenähtud korras (AvTS § 18 ja § 23 lg 2 p 5).

Lugupidamisega
/allkirjastatud digitaalselt/

Helina-Aleksandra Lettens
vaneminspektor
peadirektori volitusel