



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/16/228

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	15.03.2016, Tallinnas
Vaide esitamise aeg	03.02.2016 (registreeritud inspektsioonis 04.02.2016)
Teabevaldaja	Tallinna Keskkonnaamet address: Harju 13, 10130 Tallinn e-posti address: keskkonnaamet@tallinnlv.ee
Teabevaldaja vastutava isik	juhataja
Vaide esitaja (teabenõudja)	AS Ekspress Meedia address: Narva mnt 13, 10151 Tallinn e-posti address: mentlus@egrupp.ee

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkti 1, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike 4 alusel

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie täielikult
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
 - a) vaadata uuesti läbi vaide esitaja poolt 08.01.2016 esitatud teabenõue ning hinnata, kas teabenõudes soovitud asendusistutuse leping nr 1-6.1/246 sisaldab täiendavalt piiranguga isikuandmeid, mida ei ole dokumendiregistri avalikus vaates avalikustatud;
 - b) väljastada vaide esitajale tema poolt soovitud asendusistutuse leping nr 1-6.1/246 ulatuses, mis ei sisalda piiranguga isikuandmeid. Kui mingid andmed jäetakse väljastamata, siis põhjendada keeldumist.
- 3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 23. märtsiks 2016.

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 Tallinna halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (üaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades kas:

- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspeksiooni peadirektorile või
- halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse Tallinna Halduskohtusse (sel juhul ei saa enam samas asjas valet läbi vaadata).

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

HOIATUS:

Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspeksioon 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).

SUNNIRAHA HOIATUS:

Kui ettekirjutus on jäetud määratud tähtjaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspeksioon ettekirjutuse adreessaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

sunniraha 2000 eurot.

Sunniraha võib määrata korduvalt – kuni ettekirjutus on täidetud. Kui adreessaat ei tasu sunniraha, edastatakse see kohtutäiturile täitemenetluse alustamiseks. Sel juhul lisanduvad sunnirahale kohtutäituri tasu ja muud täitekulud.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 08.01.2016 esitas Eesti Ekspressi ajakirjanik Tallinna Keskkonnaametile teabenõude, milles soovis ligipääsu 11. novembril 2015. aastal Tallinna Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis registreeritud asendusistutuse lepingule nr 1-6.1/246.
2. Teabenõude esitamise ajal oli dokumendiregistris kajastatud ka lepingu teise poole nimed ning lepingu pealkirjaks „Asendusistutus Tallinnas Künnapuu tn 5a raieloa nr 22816 kõrvaltingimusena“. Piirangu alusteks oli märgitud AvTS § 35 lg 1 punktid 10 ja 17.
3. 15.01.2016 keeldus Tallinna Keskkonnaameti juhtaja asendaja teabenõude täitmisest AvTS § 35 lg 1 p 12, kuna leping sisaldab isikuandmeid, millele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust.
4. 03.02.2016 esitas AS Ekspress Meedia Andmekaitse Inspeksioonile Tallinna Keskkonnaameti poolt teabenõude täitmisest keeldumise peale vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide sisu ja põhjendused

8. jaanuaril 2016. aastal esitas AS-i Ekspress Meedia poolt väljaantava ajalehe Eesti Ekspress ajakirjanik Tarmo Vahter Tallinna Keskkonnaametile teabenõude, milles palus ligipääsu 11. novembril 2015. aastal Tallinna Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis registreeritud asendusistutuse lepingule nr 1-6.1/246.

Teabenõudele vastas 15. jaanuaril 2016. aastal Tallinna Keskkonnaameti juhataja asendaja e-kirjaga. Vastuses jättis Tallinna Keskkonnaamet teabenõude rahuldamata, viidates asjaolule, et leping on avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 35 lg 1 p 12 alusel tunnistatud

asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, sest see sisaldab isikuandmeid, millele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatumust.

Tallinna ametiasutuste dokumendiregistris on lepingu juurdepääsupiirangu aluseks märgitud AvTS § 35 lg 1 p 10 ja 17, mille kohaselt peaks leping sisaldama teavet tehnoloogiliste lahenduste kohta, mille avalikuks tulek kahjustaks teabevaldaja huve või mille asutusesiseseks kasutuseks tunnistamine on ette nähtud eraõigusliku isikuga sõlmitud lepingus. Lisaks teavet, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust.

Leiame, et nimetatud lepinguga tutvumise mittevõimaldamine ei ole kooskõlas avaliku teabe seadusega alljärgnevatel põhjustel.

1) AvTS § 1 kohaselt on seaduse eesmärk tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaihe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Avalikkuse kontroll toimub peamiselt ajakirjanduse kaudu, kelle üheks rolliks ongi olla avaliku võimu tegevuse kontrollijaks väljaspool avalikku võimu ennast.

Kontrolli teostamiseks on ajakirjandusel hädavajalik saada teavet võimu tegevusest, et oleks üldse võimalik hinnata, kas selles võib olla midagi, mille vastu avalikkus peaks huvi tundma. Avalikkuse huvi olemasolu määrab suuresti ka see, kes on kajastatav inimene oma elualalt. Tihti käib avalik huvi kaasas avaliku elu tegelastega. Avaliku elu tegelased on isikud, kes on riigiametis ja/või kasutavad avalikke ressursse ja laiemalt kõik need, kes mängivad rolli avalikus elus.

Lepingu osapoolte puhul ei ole kahtlust, kas tegemist võiks olla avaliku elu tegelastega. Kuivõrd üks lepingu osapool on Eesti endine xxxxxxxx, siis on õigustatud avalikkuse kõrgendatud huvi tema tegemiste suhtes. Seega kaalub antud lepingu puhul avalikkuse õigus teabele üle isiku õiguse eraelu puutumatusel. Antud lepingus sisalduvale andmesubjekti eraelulisele informatsioonile ligipääsemine ei kahjustaks ebaproportsionaalselt isiku eraelu puutumatumust, mis tõttu ei esine alust kõnealuse lepingu AvTS § 35 lg 1 p 12 kohaselt asutusesiseseks teabeks tunnistamiseks.

2) Kui lähtuda Tallinna ametiasutuste dokumendiregistri andmetest, on lepingu juurdepääsupiirangu aluseks hoopis AvTS § 35 lg 1 p 1 ja 17. Ka sellise juurdepääsupiirangu korral ei ole lepinguga tutvumise mittevõimaldamine kooskõlas seadusega. Lepingusse pandud punkt, mille kohaselt kogu lepingu sisu on ärisaladus või muul põhjusel konfidentsiaalne, on asutusega sõlmitud lepingu puhul õigustühine. Avaliku teabe seaduse alla kuuluva lepingu kogu sisu ei saa olla täieliku juurdepääsupiiranguga. Teabenõude täitmisest ei saa keelduda ainuüksi põhjusel, et küsitud dokument sisaldab muu hulgas piiranguga teavet. 2 AvTS §-i 38 lg 2 kohaselt tagatakse juurdepääsupiirang vaid sellele osale teabest, mille avalikuks tulekut see kaitseb. Võimaluse korral tuleb ülejäänud teabele anda ligipääs.

3. Taotlus

Lähtudes eeltoodust ja juhindudes AvTS §-st 46 palume:

- 1) algatada järelevalvemenetlus;
- 2) selgitada, kas teabele on kehtestatud juurdepääsupiirang seaduses sätestatud korras;
- 3) selgitada, kas Tallinna Keskkonnaameti teabenõude täitmisest keeldumine on seaduskohane;
- 4) teha ettekirjutus teabenõude viivitamatuks täitmiseks.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

1. *Andmekaitse Inspeksioon on 04.02.2015 registreerinud AS-i Ekspress Meedia vaide Tallinna Keskkonnaameti teabenõude täitmisest keeldumise peale. Eesti Ekspressi ajakirjanik Tarmo Vahter esitas 08.01.2016 Tallinna Keskkonnaametile teabenõude ja palus ligipääsu Tallinna Keskkonnaameti dokumendiregistris 11.11.2015 registreeritud asendusistutuse lepingule nr 1-6.1/246. Tallinna Keskkonnaamet keeldus teabenõude täitmisest põhjusel, et dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel. Seoses vaidmenetluse läbiviimisega olete pöördunud Tallinna Keskkonnaameti poole alljärgnevate küsimustega.*
2. *Mille alusel on kehtestatud juurdepääsupiirangud vaide esitaja poolt soovitud lepingule, kas ainult AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel või ka punktide 10 ja 17 alusel?*
3. *Vaide esitaja poolt soovitud lepingule on juurdepääsupiirang kehtestatud ainult AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel. Dokumendiregistri metaandmetes viidatud juurdepääsupiirangu alused AvTS § 35 lg 1 punktid 10 ja 17 olid eksitavad ja Tallinna Keskkonnaamet on nüüdseks parandanud dokumendiregistris juurdepääsupiirangu õiguslikud alused.*
4. *Kui ka AvTS § 35 lg 1 punktide 10 ja 17 alusel, siis milliseid tehnoloogilisi lahendusi vaide esitaja poolt soovitud leping sisaldab või kelle ärisaladuste kaitseks piirang on seatud ning milles seisneb dokumendi avalikustamisel ärihuvide kahjustamine?*
5. *Dokumendiregistris olid viited AvTS § 35 lg 1 punktidele 10 ja 17 eksitavad.*
6. *Juhul, kui dokument sisaldas piiranguga teavet, siis mis põhjusel ei väljastatud seda osa dokumendist, millele piirangud ei laiene?*
7. *Kuivõrd tegemist on digitaalselt allkirjastatud lepinguga, ei olnud lepingu osaline väljastamine võimalik.*

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik 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. Käesolevas menetluses puudub vaidlus selles, et vaide esitaja poolt küsitud teabe osas on tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse mõistes. Samuti puudub vaidlus selles, et Tallinna Keskkonnaamet on teabevaldajaks AvTS § 5 lg 1 p 1 mõistes.

AvTS § 3 lg-st 2 tulenevalt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul kui selleks on seadusest tulenev alus. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes. Antud juhul oli dokumendiregistris märgitud piirangu alusteks AvTS § 35 lg 1 punktid 10 ja 17, mille kohaselt oli seatud piirang tehnoloogiliste lahenduste ja ärisaladuse kaitseks, kuid teabenõude täitmisest keeldus Tallinna Keskkonnaamet põhjusel, et dokument sisaldab isikuandmeid, mille avalikuks tulek kahjustaks oluliselt isikute eraelu puutumatus (AvTS § 35 lg 1 p 12).

Menetluse käigus on Tallinna Keskkonnaamet tunnistanud, et piirang AvTS § 35 lg 1 punktide 10 ja 17 alusel on vaidlusalusele lepingule dokumendiregistris kehtestatud ekslikult ning on menetluse jooksul eemaldatud. Küll aga on Tallinna Keskkonnaamet jätkuvalt seisukohal, et leping sisaldab isikuandmeid, mille avalikuks tulek kahjustab oluliselt isikute eraelu puutumatus ning on märkinud dokumendiregistris piirangu alusena AvTS § 35 lg 1 p 12. Samas on aga dokumendiregistri avalikuks vaates kõigile nähtavad nii lepingupoolte nimed kui ka krundi aadress. Peale eeltoodud isikuandmete sisaldab leping veel füüsilistest isikutest lepingupoolte isikukoode.

Vaide esitaja on oma vaides märkinud, et kuna antud juhul on tegemist avaliku elu tegelastega, siis on õigustatud avalikkuse kõrgendatud huvi nende tegemiste suhtes. Seega kaalub antud lepingu puhul avalikkuse õigus teabele üle isiku õiguse eraelu puutumatus. Antud lepingus sisalduvale andmesubjekti eraelulisele informatsioonile ligipääsemine ei kahjustaks

ebaproportsionaalselt isiku eraelu puutumatus, mis tõttu ei esine alust kõnealuse lepingu AvTS § 35 lg 1 p 12 kohaselt asutusesiseseks teabeks tunnistamiseks. Andmekaitse Inspeksioon ei nõustu üheselt eeltoodud seisukohaga. Ka avaliku elu tegelastel on õigus eraelu puutumatusel. Seega oleneb piirangu kehtestamise vajadus sellest, milliseid eraelu puudutavaid andmeid leping sisaldab.

Kuna antud juhul on dokumendiregistri avalikus vaates nii füüsilistest isikutest lepingupoolte nimed ja neile kuuluva kinnistu aadress juba avalikud, mis on ka vaide esitajale teada, siis kaotab juba kord avalikustatud andmetele lepingus piirangu kehtestamine oma mõtte. Isegi kui kehtestada eeltoodud andmetele lepingus piirang, oleks need vaide esitajale üheselt tuvastatavad. Kaheldav on ka see, kas eeltoodud andmete avalikustamine ikka kahjustaks oluliselt isikute eraelu puutumatus, kuna kinnistusraamatu andmed on kõigile avalikud.

Vastuses inspeksiooni järelepärimisele on Tallinna Keskkonnaamet selgitanud, et kuna vaide esitaja poolt küsitud dokumendi puhul on tegemist digitaalselt allkirjastatud lepinguga, siis ei olnud võimalik ka lepingu osaline väljastamine. Andmekaitse Inspeksioon ei nõustu eeltoodud seisukohaga. Antud juhul ei ole vaide esitaja küsinud digitaalselt allkirjastatud dokumenti. See, kui tegemist on digitaalselt allkirjastatud dokumendiga ja see sisaldab ka mingis osas piiranguga teavet, ei tähenda seda, et selliseid dokumente teabenõude korras üldse ei väljastata. Teabenõude korral väljastatakse dokumendist koopiad ja vajadusel kaetakse kinni see osa teabest, mis sisaldab piiranguga andmeid.

Seega on digitaalsete dokumentide puhul võimalik võtta dokumendid digikonteinerist välja ning eemaldada/katta kinni see osa teabest, mis sisaldab piiranguga andmeid ning väljastada teabenõudjale ülejäänud osa teabest. Ka Riigikohus on asjas nr 3-3-1-57-03 asunud seisukohale, et õiguspärane ei ole keelduda teabe väljastamisest põhjusel, et soovitud dokument sisaldab ka muuhulgas piiranguga teavet. Samuti 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, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

Kuna antud juhul on Tallinna Keskkonnaamet kehtestanud vaide esitaja poolt soovitud dokumendile juurdepääsupiirangu AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel, mis on kaalutusotsus, siis kui Tallinna Keskkonnaamet siiski leiab, et leping sisaldab ka isikute eraelu oluliselt kahjustada võivaid isikuandmeid, peale selle mis on juba dokumendiregistri avaliku vaate kaudu vaide esitajale teatavaks saanud, siis andmete väljastamisest keeldumisel tuleb keeldumist põhjendada.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson

peainspektor

peadirektori volitusel