



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS  
ja  
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**  
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/19/585

<b>Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija</b>	Andmekaitse Inspeksioon
<b>Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht</b>	29.03.2019, Tallinn
<b>Vaide esitamise aeg</b>	08.02.2019
<b>Teabevaldaja</b>	Justiitsministeerium Aadress: Suur-Ameerika 1, Tallinn e-posti aadress: info@just.ee
<b>Vaide esitaja (teabenõudja)</b>	XXX e-posti aadress: XXX

**RESOLUTSIOON:**

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 3, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punktide 1 ja 2 ning Vabariigi Valitsuse seaduse § 75<sup>1</sup> lõike 3 alusel

**1) teen vaideotsuse vaie rahuldada;**

**2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:**

Väljastada vaide esitajale järgmised dokumendid ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid:

käskkiri nr 228-k;

käskkiri nr 229-k;

käskkiri nr 230-k;

käskkiri nr 231-k;

Juhul kui mingis osas jäetakse teave väljastamata, tuleb keeldumist põhjendada.

**3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 15.04.2019.**

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

**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.

**Riigiasutus** saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspeksiooni peadirektorile või Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras.

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).

#### **FAKTILISED ASJAOLUD:**

1. 03.01.2019 edastas vaide esitaja Justiitsministeeriumile teabenõude, milles palus edastada käskkirjad nr 228-k, 229-k, 230-k ja 231-k. Lisaks palus vaide esitaja dokumente XXX ja XXX nimetamisest vastavalt juhtivaks riigiprokuröriks ja juhtivprokuröriks.
2. Justiitsministeerium täitis teabenõude 09.01.2019 osaliselt, väljastades käskkirjad 230-k ja 231-k, milles oli prokuröride isikukoodid kinni kaetud.

#### **VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:**

##### **(I) ASJAOLUD**

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 46 järgi on igaühel õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja ametiisikute poole. Pöördusin 03.01.2019 (lisa nr 1) elektronposti teel aadressil info@just.ee Justiitsministeeriumi (registrikood 70000898; aadress Suur-Ameerika tn 1, 10122, Tallinna linn) ametiisikute poole selles, et palusin neil minule saata järgmised 13.12.2018 Justiitsministeeriumi dokumendiregistris registreeritud dokumendid:

- 1) käskkiri 228-k
- 2) käskkiri 229-k
- 3) käskkiri 230-k
- 4) käskkiri 231-k

Palusin minule saata ka dokumendid XXX ja XXX nimetamisest vastavalt juhtivaks riigiprokuröriks ja juhtivprokuröriks, kui sellised dokumendid leiduvad.

Palusin tagada juurdepääs vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti. 09.01.2019 vastas Justiitsministeeriumi sekretär-asjaajaja XXX mulle, lisaks viisakusvormelitele, järgmist (lisa nr 2): "Edastame Teile palve kohaselt käskkirjad 230-k ja 231-k, millest nähtub XXX ja XXX nimetamine vastavalt juhtivaks riigiprokuröriks ja juhtivprokuröriks". Kirjaga oli kaasas manus pdf-failina, millest nähtusid kahe käskkirja koopiad (lisa nr 3).

Käskkirjade 228-k ja 229-k osas Justiitsministeerium minu parima arusaamisvõime järgi mingisugust seisukohta ei võtnud. Mulle saadetud käskkirjades on ministeerium minu arvates osa teabest kustutanud, kuid jätnud selle faktilise aspekti ning õigusliku aluse ühes selgitustega mulle teatamata.

##### **(II) VAIDE PÕHISTUS**

"Haldusmenetluse seaduse" (HMS) § 71 lg 1 järgi võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. HMS § 76 lg 2 p 6 nõudmise päle kinnitan järelevalveasutusele, et vaieldavas asjas ei ole minu parima arusaamisvõime järgi jõustunud kohtuotsus ega toimu kohtumenetlus. HMS § 76 lg 2 p 4 järgi märgitakse vaites põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi.

## **Preambula**

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 54 järgi on Eesti kodaniku kohus olla ustav tema põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust. Põhiseaduse preambula järgi kohustub kodanik kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustama ja arendama riiki. Otto Tiefi valitsuse välisminister August Rei on omaenese Vabariigi Presidendi 09.01.1945 käskkirjas nr 1 märkinud mh, et "kuiwörd põhiseadus on absoluutselt kohustawaks juhiseks igale Eesti kodanikule ja selle eeskiri on käesolewal juhul nii waieldamatult selge, et ühelgi seaduse tõlgendamise reegleid ega loogikat austawal inimesel ei saa tekkida kahtlusi ega kaksipidi arwamist, siis ei saa mina keelduda täitmast seda kohustust, mis minu pääle langenud on".

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1 järgi on kõrgeima riigivõimu kandja Eestis rahvas. Selleks, et kõrgeim suverään saaks oma tahet parimal viisil ellu viia, peab ta olema informeeritud. Kodanikkonna informeerimine toimub paljuski riigi algatusel, samas ei ole vähemtähtis ka kodanike omaalgatuslik teabe hankimine.

Teabe avalikustamine võimaldab kodanikel osaleda rohkem otsustamisprotsessis, tagab juhtorganitele suurema legitiimsuse, tulemuslikkuse ning suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 30.05.2001 määrus nr 1049/2001). Demokraatia põhimõte on üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (RKPJKo) 17.02.2003 kaasuses 3-4-1-1-03 p 15). Demokraatia tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel (RKPJKo 21.12.1994 kaasuses III-4/A-11/94). Demokraatia on rahva valitsus rahva üle rahva heaks (Ameerika Ühendriikide president Abraham Lincoln Gettysburgi kõnes 18.11.1863). Eesti Maapäeva 24.02.1918 deklaratsiooni "Manifest kõigile Eestimaa rahvastele", Eesti NSV Ülemnõukogu 16.11.1988 deklaratsiooni "Eesti NSV suveräänsusest", Eesti NSV Ülemnõukogu 11.04.1990 pöördumise NSV Liidu presidendi poole, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 11.03.1991 avalduse ja 20.08.1991 otsuse "Eesti riiklikust iseseisvusest" ning 03.07.1992 jõustunud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1, § 10 ja § 11 järgi on Eesti demokraatlik riik.

Riigikohtu halduskolleegium on 07.05.2003 kaasuses 3-3-1-31-03 p 33 leidnud, et demokraatlikus riigis peab isik ka ise oma informeerituse eest hoolitsema. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 44 järgi on igaühel õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed.

Täiendavalt annab õiguse informatsioonile ka "Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni" (EIÕK) artikkel 10, mis kätkeb eneses vabadust saada ja levitada teavet ning mõtteid ilma ametivõimude sekkumiseta ja sõltumata riigipiiridest. See on lausa kohtu tasandil üle korratud: 19. jaanuaril 2016 tegi Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) otsuse kaasuses "Romeo Kalda vaidluses Eesti Vabariigi vastu" (kaebus nr 17429/10), milles kohtunikud leidsid, kuue häälega ühe vastu, et Eesti riik on rikkunud EIÕK artiklit 10 (sõnavabadus), kuna kaebajale ei võimaldatud vanglas juurdepääsu kolmele tema soovitud internetileheküljele ([www.coe.ee](http://www.coe.ee) ja [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) ja [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)). EIÕK art 46 lg 1 järgi on Eesti võtnud kohustuse täita EIK lõplikke otsuseid igas asjas, milles ta on pooleks. EIÕK on Eesti õiguskorra lahutamatu osa (Riigikohtu üldkogu 30.06.2017 kaasuses 3-3-2-1-16 p 18). Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Sellest sättest on Riigikohus tuletanud seadusandja kohustuse kehtestada normid, millised tagaksid konstitutsiooniga kokkulepitud põhiõiguste kasutamise võimalused (vt "Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne" (2017), paragrahvi 14 kommentaarid 10, 11, 15, 16, 19, 22 jt). Üks niisugune normide kogum, mis konkretiseerib põhiseaduse 44., 46. ja 51. paragrahvis sätestatud

põhiõigust pöörduda avaliku võimu (riigivõimu, ühiskondliku võimu) kandja poole, on näiteks "Avaliku teabe seadus" (AVTS).

AVTS § 6 järgi on teabenõue teabenõudja poolt AVTS-is sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks või taaskasutamiseks.

AVTS § 5 lg 1 järgi on riigiasutused ja teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud teabevaldajad. "Justiitsministeeriumi põhimääruse" punktide 1 ja 2 järgi on nimetatud institutsioon valitsusasutus, kes täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid oma valitsemisalas, esindades riiki. Järelikult vastab Justiitsministeerium AVTS § 5 lg 1 järgi teabevaldajale seatud tingimustele.

AVTS § 3 lg 1 järgi on üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioon 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.

Avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikele omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded (Riigikohtu halduskolleegium 19.06.2014 kaasuses 3-3-1-19-14 p 11). Ülesanne on kohustusena sooritatavaks antud või võetud toiming ("Eesti keele seletav sõnaraamat"). Ülesande, avaliku võimu kandjal kodanike pöördumistele vastata, seab põhiseaduse § 14 (Riigikohtu halduskolleegium kaasuses 3-3-1-4-10 p 12 lg 2), § 44, § 46, § 51 või neid põhiõigusi konkretiseerivad seadused (haldusmenetluse seadus, avaliku teabe seadus, märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus, kriminaalmenetluse seadustik (§ 195, § 198), vääртеomenetluse seadustik (§ 59 lg 2), halduskohtumenetluse seadustik (§ 89 lg 2) jne).

### **Andmekaitse Inspeksioonil (AKI) lahendamist vajavad aspektid**

#### **(A) edastamata dokumendid**

Tallinna Ringkonnakohus leidis 26.07.2017 haldusasjas nr 3-17-1171 punktis 8 (lisa nr 4) kõige muu hulgas, et "Isegi[,] kui kaebajal puudunuks õigus saada soovitud teavet või seda koos ametliku kinnitusega, pidanuks teabevaldaja keelduma taotluse rahuldamisest, viitega keeldumise õiguslikule ja faktilisele alusele."

Kuigi konkreetsest kohtulahendist ei ilmne, millist õigusakti kohus rakendas, kuigi viimane oli selleks justkui kohustatud (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 465 lg 2 p 8, halduskohtumenetluse seadustiku § 178 lg 2 ja lg 3, § 158 lg 1, § 165 lg 1 p 5), siis nähtavasti juhendus ringkonnakohus AVTS § 23 lg 3 (teabevaldaja teeb teabenõude täitmisest keeldumise koos põhjendusega teabenõudjale teatavaks viie tööpäeva jooksul) ja HMS § 43 lg 4 p 2 (toimingu menetlus lõpeb põhjendatud otsusega toimingut mitte sooritada).

Justiitsministeerium ei ole vaide esitaja arvates tänase päevani võtnud mitte mingisugust seisukohta käskkirjade 228-k ja 229-k osas. See tähendab, et teabevaldaja ei ole teabenõuet täitnud (AVTS § 8, § 17, § 20), teatanud puudustest taotluses (AVTS § 9 lg 2 p 5, § 15, § 18 lg 2), pikendanud täitmise tähtaega (AVTS § 19) või hoopistükkis keeldunud teabenõude täitmisest (AVTS § 23).

Kaebaja soovib, et AKI kohustaks ministeeriumi teavet väljastama või teisal juhul tuleks AKI-l täpselt ära näitada, millal ja mil viisil pidi keskmine mõistlik inimene aru saama, et ministeerium küsitud käskkirjad või neis sisalduva info teabenõudjale esitas.

#### **(B) käskkirjad 230-k ja 231-k**

09.01.2019 saatis ministeerium teabenõudjale pdf-i, mis sisaldab kahte käskkirja. Ei ole küll tõsikindlalt teada, kuid arvatavasti on ministeerium kinni katnud XXX ja XXX isikukoodid.

Nagu juba ennist märgitud, siis peab teabevaldaja teave väljastamisest keeldumisel näitama ära nii õigusliku ja faktilise aluse. Ei ole ilmne, milline on see mõistlik põhjendus, et ametiasutus ei peaks seda justkui tegema, kui teave jäetakse osaliselt väljastamata. Ministeeriumi vastuskiri ei sisalda mitte ühtegi paragrahvi, kui jätta arvestamata koopia teabenõudja kirjast, milline oli lisatud vastuskirja lõppu ja milles põhiseaduse sätetele viidatud oli.

Teabenõudja vaide esitajana soovib vaidemenetluses selgitust ka küsimusele, kas AVTS § 15 lg 1 (teabevaldaja on kohustatud selgitama teabenõudjale arusaadavalt teabele juurdepääsu korda, tingimusi ja viise) või mõnest muust sättest tuleneb, et teabevaldaja peab andma üksikasjaliku selgituse juurdepääsupiirangu olemuse kohta, mis on võrreldav õiguslase

selgitusega "Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse" (MSVS) § 3 tähenduses? Näiteks konkreetsel juhul, kas ministeerium pidanuks teabenõude osalise rahuldamata jätmise pääle seletama, miks on isikukood juurdepääsu-piiranguga teave? Või peab teabenõudja iga pöördumise lõppu lisama täiendava taotluse selles, et temal vastav selgitus antaks MSVS-is ettenähtud korras? Või peaks teabenõudja formuleerima oma avalduses iga kord soovi, kas ametiasutuses leiduvat ehk mõnda juhendit (elik dokumenti), mis võimalikke juurdepääsupiiranguid seletaks, milliseid teabenõude rahuldamata jätmise korral rakendati?

### **(C) ametiisikute isikukoodid**

"Avaliku teenistuse seaduse" § 26 lg 1 p 1 kohaselt märgitakse dokumendis, millega isik ametikohale nimetatakse, ära kõige muu hulgas ka tema isikukood.

Isikukoodi olemuse avab siseministri 03.01.2019 määrus nr 1 "Isikukoodide moodustamise ja andmise kord", mille kohaselt on tegu üheteistkümnest numbrist koosneva arvuga, mille kohaselt:

- a) esimene number väljendab isiku sugu ja aastasadat, mil isik sündinud on;
- b) teine ja kolmas number väljendab sünniaasta kaht viimast numbrit;
- c) neljas ja viies number väljendab sünnikuu numbrit (nt jaanuar on 01);
- d) kuues ja seitsmes number väljendab sünnikuupäeva numbrit (nt 09);
- e) kaheksas, üheksas ja kümnes number väljendab järjenumbrit samal päeval sündinuile;
- f) üheteistkümnend number väljendab kontrollnumbrit, mis arvutatakse standardis toodud eeskirja kohaselt;

Nagu nähtub siseministri määrusest, siis on isikukood unikaalne ja seotud konkreetse isikuga. 01.09.1995 jõustunud "Äriseadustik" (ÄS) näeb ja nägi algusest peale ette, et olenemata ettevõtluse vormist (täisühing, osaühing, aktsiaselts vms), tuleb äriregistrile esitada osaniku, juhatuse või muu sarnaneval positsioonil oleva isiku nimi ja isikukood (ÄS § 58, 75, 84, 116, 144, 145, 250, 251 jne). Kusjuures, äriregistri kanded on avalikud ning igapähe on õigus tutvuda registrikaardi ja äritoimikuga ning saada registrikaardist ja äritoimikus olevast dokumendist ära kirju (ÄS § 28).

Äriregistris avaldatakse ka teiste juriidiliste isikute (sihtasutuste, mittetulundusühingute jne) juhatuse liikmete isikukoodid.

Justiitsministeeriumi veebilehe järgi (<https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/ari-ja-uhinguregister>) on äriregister tugeva õigusjõuga andmebaas, mille eesmärk on tagada õiguskindlus. Nii saab heauskne kolmas isik kartmatult tugineda registriandmetele, näiteks eeldades lepingu sõlmimisel, et juhatuse liikmena registrisse kantud isikul on ühingu nimel allkirjaõigus.

Näiteks selgub äriregistrist, et ajakirjanduse kõlapinda saavutanud Weekend Festival Baltic OÜ (registrikood 12809942) tehingute tegemise õigus on üksnes pankrotihalduril XXX, isikukood XXX. Varasemal juhatuse liikmel XXX, isikukood XXX tehingute tegemise õigus puudub, on üksnes (ilmselt vägagi piiratud) esindusõigus.

Äriregistrist leiab niisamuti kõlapinda leidnud Osaühing XXX (XXX) viimased juhatuse liikmed ja esindusõigusega pankrotihaldurid:

- juhatuse liige XXX, isikukood XXX;
- juhatuse liige XXX, isikukood XXX;
- pankrotihaldur XXX, isikukood XXX;
- pankrotihaldur XXX, isikukood XXX.

Nagu mainitud, on äriregistris ka need juriidilised isikud, kelle põhiline eesmärk ei ole tegeleda ettevõtlusega, nt mittetulundusühingud (MTÜ). Näiteks on äriregistris selline MTÜ nagu "Narva linn, Kangelaste prospekt 10a korteriühistu" (registrikood 80170986). Juhatuse liikmed on:

- XXX, isikukood XXX;
- XXX, isikukood XXX;
- XXX, isikukood XXX;
- XXX, isikukood XXX.

Vaide esitaja ei tea, kui palju on neid isikuid, kes äriregistrisse on kantud, aga arvestades, kui palju on erinevaid korteriühistuid ja ettevõtteid, siis on see arv küllap märkimisväärne. Arvatavasti mitusada tuhat või ehk rohkemgi.

Isikukoodidega seonduvalt juhiksin tähelepanu veel sellele, et teadaolevalt on Eesti e-riik ning isikutunnistusena on kasutusele võetud ID-kaart. ID-kaardiga on võimalik anda elektroonilist allkirja, mis on võrdsustatud omakäelise allkirjaga.

ID-kaardi kiibil hoitakse lihtsustatult öeldes pikka ja raskesti murtavat parooli, mis koosneb kahest osast ehk võtmest. Selle võtmepaari avalikku võtit hoitakse koos kaardiomaniku elektrooniliste isikuandmetega ID-kaardi kiibi avalikus osas, kust seda saavad lugeda kaardipõhiste läbipääsusüsteemide kaardilugejad, veebiteenused ja muud ID-kaardil põhinevate rakenduste kasutajad. Lisaks on avalikku võtit ja selle omaniku isikuandmeid sisaldav elektrooniline tõend ehk sertifikaat kõigile kättesaadav läbi avaliku võtme infrastruktuuri (Public Key Infrastructure, PKI). Võtmepaari salajase võtme ainueksplar on salvestatud kiibi kaitsitud osasse, millele pääseb ligi ainult PIN-koodide abil.<sup>1</sup>

Avalik võti ja salajane võti on omavahel matemaatiliselt seotud, kuid avaliku võtme põhjal ei ole võimalik tuletada salajast võtit. Salajast informatsiooni krüpteeritakse erinevate võtmetega. Avaliku võtmega krüpteeritud sõnumi saab lahti krüpteerida ainult salajase võtmega – konfidentsiaalset sõnumit saab lugeda ainult selle adressaat, salajase võtme omanik. Omakorda saab salajase võtmega krüpteeritud sõnumi ehtsust kontrollida avaliku võtme abil, mida kontrollib ja jagab avaliku võtme infrastruktuur.<sup>1</sup>

Digiallkirjastamise puhul arvutatakse allkirjastatavast dokumendist (või dokumentide kogumikust) digitaalne sõrmejalg ehk räsi – unikaalne bitijada, mis on matemaatiliselt tuletatud allkirjastatava dokumendi enda bitijadast. Räsi allkirjastatakse salajase allkirjastamisvõtmega. Algdokumendist, allkirjadest ning PKI asutuselt saadud allkirjade kehtivuskinnitusest ning toimingute ajatemplist moodustatakse digitaalne dokumendikonteiner. Viimase ehtsust saab nüüd kontrollida salajasele allkirjastamisvõtmele vastava avaliku võtme abil – kui avaliku võtmega arvutatud räsi langeb kokku allkirjastatud dokumendi räsiga, on dokument täpselt see, mis ta oli allkirjastamise hetkel. Kui aga dokumenti on vahepeal muudetud, siis avaliku võtmega samasugust räsi enam arvutada ei õnnestu ning vastav programm annab teada, et allkiri ei ole kehtiv.<sup>1</sup>

Igaüks võib avalikust LDAP kataloogist<sup>2</sup> isikukoodi teades (või neid välja arvutades) kontrollida isikukoodiga seotud kehtivat sertifikaati ja ehk veel mingeid andmeid.

Kuigi AVTS § 28 lg 1 p 6 ei näe ette kohustust, et teabevaldaja peaks aktiivselt avalikustama asutustes ettenähtud ametikohti täitvate ametnike isikukoodid, ei ole vaide esitaja arvates ka neid põhjust eriliselt varjata. Õigupoolest on küsitav, kas ei ole põhiseadusega vastuolus, et nad juba vaikimisi avalikud ei ole. Põhjus seesama, miks on avalikud äriregistris olevad andmed, st igaljuhul peab olema kindlustunne, et elektrooniliselt allkirjastatud dokument on tõepoolest antud õige inimese poolt.

Sellele lisaks juhiksin tähelepanu, et Riigi Teatajas on mitmete ametiisikute isikukoodid igapäevale kättesaadavad:

- 1) Vabariigi Valitsuse 21.06.2018 korralduses nr 152 märgitakse<sup>3</sup>, et AKI peadirektoriks nimetatakse XXX (isikukood XXX);
- 2) Vabariigi Valitsuse 16.10.2015 korralduses nr 449 märgitakse<sup>4</sup> endise Teabeameti ja tänase Välisluureameti ainsa teadaoleva töötaja nimi ja isikukood, vastavalt XXX ning XXX.

Ilma suurema vaevata leiab ka Justiitsministeeriumi dokumendiregistrist käskkirju, mis on seotud ametiisiku ametikohale nimetamisega ja milledest nähtub ametniku nimi ja isikukood. Tõsi, kõige eelneva juures on võimalik, et isikukoodid avalikustati õigusvastaselt. Eesti Vabariigi põhiseaduse 146. paragrahvi järgi mõistab õigust ainult kohus. Järelikult teised ei

<sup>1</sup> <https://www.arvutikaitse.ee/arvutikaitse-algtoed/id-kaart/>

<sup>2</sup> <https://www.sk.ee/repositoorium/ldap/ldap-kataloogi-kasutamine>

<sup>3</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/326062018003>

<sup>4</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/320102015010>

mõista. Niisugust seisukohta toetab ka õiguse põhimõte "lex posterior derogat legi priori" (lad. k hilisem norm ületab (muudab, murrab vms) varasema). Nimelt, kuigi põhiseaduse § 3 lg 2 ja § 19 järgi on seadused täitmiseks kohustuslikud, siis on ilmne, et 146. paragrahv on "hilisem" norm :). Näiteks märgib Riigikohtu endine esimees (kohus PS § 146 tähenduses) XXX "mina kaldun arvama, et seaduse mittetundmine vabastab vastutusest küll, kui riik pole teinud midagi selleks, et inimene saaks seadust tunda" ("Õigus on headuse kunst", Postimees, 23.01.2010). Muidugi, vahel ei mõista õigust kohtunikudki. Näiteks põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuasjas nr 3-4-1-6-12 (Kreekale ja teistele abivajajatele raha jagamise kaasuses) jõuti lõpptulemuseni hääletega 10 poolt ja 9 vastu. Eriarvamustes oldi otsuse suhtes vägagi kriitilised. Igatahes, vaide esitaja ei leidnud juhendmaterjale isikukoodiga seotud juurdepääsupiirangu küsimuses ja Justiitsministeerium ei ole mitme kuu jooksul võtnud vaevaks, et asjakohaseid selgitusi anda. Järelikult on riik oma töö tegemata jätnud.

Politsei- ja piirivalveameti kriminaalpolitsei, riigipiiri valvamise ja teabeturbe korralduse struktuur ning teenistuskohdade isikkoosseis on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks (politsei ja piirivalve seaduse § 4 lg 5). Prokuratuuri ametnike kohta ei suutnud ma õigusaktidest midagi sarnast leida. Õieti on nad vististi kõik nimepidi Prokuratuuri veebilehel üles loetletud. Ka leiab nende endi dokumendiregistris mitmeid dokumente, milledes on sealsete ametnike isikukoodid nähtavad. Seega ei näi olevat põhjust, miks varjata XXX ja XXX isikukoodi.

AKI-l palun ma lahendada küsimus, kas ja millistel tingimustel tohib ametiasutus ametiisikute aga ka teiste isikute isikukoodi teabenõudja eest varjata ning viimaks andma juhise esitatud teabenõude lahendamise kohta.

#### **(D) juurdepääsupiirangute alused dokumendiregistris**

Justiitsministeeriumi dokumendiregistris nähtub, et käskkirjadele 228-k, 229-k, 230-k ja 231-k on seatud juurdepääsupiirang AVTS § 35 lg 2 p 3 alusel:

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/6126322>

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/6126376>

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/6126348>

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/6126333>

Sätte kohaselt on lubatud riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juhil tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada: põhjendatud juhtudel asutuse-siseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm).

Iseenesest on positiivne asjaolu, et dokumendiregistris on registreeritud dokument, mida seal seadusele viidates justkui ei peaks registreerima. Kahtlemata teenib informatsiooni avalikustamine ühiskonna huve. Küsitav on siiski, kas selline juurdepääsupiirang on ikkagi asjakohane. Ametisse nimetamise käskkiri on kahtlemata kellegi arvamus, aga tõenäoliselt mõeldi selle paragrahvi all ikkagi mingisuguseid juhuvestlusi-ettekandeid. AVTS-i eelnõu seletuskirjast kahjuks ei selgu, millist teavet peeti vajalikuks selle sättega kaitsta, aga AKI saab siin oma kompetentsiga küllaga abiks olla.

#### **(III) TAOTLUS**

HMS § 72 lg 1 p 3 järgi võib vaidemenetluse korras muu hulgas nõuda ettekirjutuse tegemist asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks. HMS § 72 lg 3 p 1 ja 2 järgi on viivitus ja tegevusetus iseseisvalt vaidlustatavad. Riigivastutuse seaduse (RVASTS) § 6 lg 1 järgi võib isik nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma või toimingu sooritama ja see puudutab isiku õigusi. RVASTS § 6 lg 6 järgi võib vait lahendav haldusorgan nõude rahuldamisel valida, kas teha pädevale organile ettekirjutus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks ilma asjaolude täiendava kaalumisetähtaajaga või teha ettekirjutus asja uueks otsustamiseks.

Kuivõrd avaldaja hinnangul on teabevaldaja teabenõudja õiguseid rikkunud, mistõttu palun Andmekaitse Inspeksioonile antud õigustega kohustada teabenõuet uuesti läbi vaatama või kaalutusõiguse puudumisel käskkirju 228-k, 229-k, 230-k ja 231-k täies ulatuses väljastama või alternatiivselt väljastama dokumendid osas, millele juurdepääsupiirangud ei laiene. Seejuures kohustada nimetama juurdepääsupiirangu õiguslik ja faktiline alus.

Palun Andmekaitse Inspeksioonil mind elektronposti teel teavitada vaidemenetluse tulemusest.

## **TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:**

### **1. Mis põhjusel ei väljastatud vaide esitajale käskkirju 228-k ja 229-k?**

Meile esitati 03.01.2019 teabenõue, milles paluti väljastada käskkirjad 228-k, 229-k, 230-k ja 231-k. Teabenõudes on kirjas mh järgmine tekst: *"Prokuratuuriseaduse" § 16 lg 2 järgi nimetab juhtiva riigiprokuröri, riigiprokuröri ning juhtivprokuröri ametisse valdkonna eest vastutav minister riigi peaprokuröri ettepanekul. Mulle teadaolevalt on selleks ministriks justiitsminister ("Justiitsministeeriumi põhimääruse" punkt 18 alapunkt 13). Sooviksin teada, kas leidub dokumente, millistest nähtuks XXX ja XXX nimetamine vastavalt juhtivaks riigiprokuröriks ja juhtivprokuröriks? Jaatava vastuse korral palun minule need dokumendid väljastada. Palun tagada juurdepääs vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti.*

Justiitsministri 13.12.2018 käskkiri nr 228-k koostatud riigiprokuröri üleviimiseks ringkonnaprokuröriks:

#### **13.12.2018 käskkiri nr 228-k : Riigiprokurör XXX üleviimine ringkonnaprokuröri ametikohale**

Justiitsministri 13.12.2018 käskkiri nr 229-k on koostatud juhtiva riigiprokuröri teenistusest vabastamiseks:

#### **13.12.2018 käskkiri nr 229-k: XXX prokuröriteenistusest vabastamine**

Justiitsministri 13.12.2018 käskkiri nr 230-k on koostatud isiku nimetamiseks Põhja Ringkonnaprokuratuuri juhtivprokuröriks:

#### **13.12.2018 käskkiri nr 230-k: XXX nimetamine Põhja Ringkonnaprokuratuuri juhtivprokuröriks**

Justiitsministri 13.12.2018 käskkiri nr 231-k on koostatud isiku nimetamiseks juhtiva riigiprokuröri ametikohale

#### **13.12.2018 käskkiri nr 231-k: XXX nimetamine juhtivaks riigiprokuröriks**

Juba eespool viidatud kodaniku teabenõude tekstis on märgitud, et soovitakse teada, kas leidub dokumente, millistest nähtuks XXX ja XXX nimetamine vastavalt juhtivaks riigiprokuröriks ja juhtivprokuröriks.

Teabenõudes esitatud täpsustusest on meie seisukohalt üheselt aru saada see, et kodanikku huvitavad teabenõude alguses välja toodud neljast käskkirjast kaks ehk need, millest nähtub XXX nimetamine juhtiva riigiprokuröri ametikohale ning XXX nimetamine juhtivprokuröri ametikohale.

Tulenevalt kodaniku konkretiseeritud soovist, saada dokumente, millest nähtub just nimeliselt kahe isiku (XXX ja XXX) nimetamine prokuratuuri ametikohtadele, ei pidanud me õigeks ja vajalikuks väljastada kodanikule käskkirju nr 228-k ning 229-k, mis käsitlevad muude isikute (XXX ja XXX) suhtes tehtud otsuseid.

### **2. Kas ja millised andmed olid käskkirjades 230-k ja 231-k kinni kaetud?**

Käskkirjas 230-k XXX nimetamine Põhja Ringkonnaprokuratuuri juhtivprokuröriks oli kinni kaetud XXX isikukood. Käskkirjas 231-k XXX nimetamine juhtivaks riigiprokuröriks oli kinni kaetud XXX isikukood.

### **3. Mis alusel olid andmed käskkirjades 230-k ja 231-k kinni kaetud?**

Oleme teadlikud, et isikukood kuulub tavaliste, mitte delikaatsete isikuandmete hulka. Samas on Andmekaitse Inspeksiooni veebilehel avaldatud kõigile kättesaadav avalik selgitus, mille kohaselt isikukood avalikustatakse, kui on vaja konkreetset isikut tuvastada (ühenimeliste isikute puhul). Samuti võib isikukoodi asemel avalikustada vaid sünniaeg.<sup>5</sup>

Konkreetsete käskkirjade puhul puudub vajadus eraldi tuvastada XXX ning XXX isik. Tegemist ei ole ühenimeliste isikutega ning käskkirja tekstidest on selget aru saada ning eristatav nii XXX

---

<sup>5</sup> <https://www.aki.ee/et/kas-isikukood-delikaatne>



nimetamine juhtiva riigiprokuröri ametkohale kui ka XXX nimetamine Põhja Ringkonnaprokuratuuri juhtivprokuröri ametkohale. Teabenõude seisukohalt puudub igasugune vajadus välja tuua nende isikukode. Meie poolt teabenõudjale edastatud käskkirjade koopiatest selgub isikute ametisse nimetamine, nende ametikoht, töötasu, asjaajamise üleandmine ehk andmed, mis on seaduse kohaselt kohustuslik avaldada.

#### **ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:**

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 3 lg 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. Seega saab teabenõude korras küsida asutuse valduses olevatest dokumentidest koopiaid ja väljavõtteid. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt saab avalikule teabe juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

AvTS § 35 lg 1 p 12 kohustab teabevaldajat kehtestama juurdepääsupiirangu teabele, mis sisaldab isikuandmeid kui sellise teabe avalikustamine **kahjutaks oluliselt isiku eraelu puutumatus**.

Iga isikuandmete töötlemine riivab mingil määral isikute eraelu puutumatus, kuid selleks, et kehtestada eelnimetatud sätte alusel dokumendile juurdepääsupiirang, peab tegemist olema olulise eraelu riivega ning seda tuleb ka vajadusel põhjendada. Seega ei ole mitte igasugused isikuandmed, sh isiku nimi ja isikukood, alati piiranguga, vaid juhul, kui see koosmõjus muu teabega kahjustaks oluliselt isiku eraelu puutumatus. Sellisteks andmeteks on näiteks füüsilise isiku isiklikud kontaktandmed (elukoha aadress, e-posti aadress, telefoninumber jms), mille avalikustamine piiramatule hulgal isikutele võib riivata isiku eraelu puutumatus. Kuna käskkirjad 230-k ja 231-k isikute eraelu ei puuduta, siis on käskkirjade puhul tegemist täies ulatuses avalike dokumentidega.

Vastus inspektsiooni järelepärimisele on Justiitsministeerium selgitanud, et: „*teabenõudes esitatud täpsustusest on meie seisukohalt üheselt aru saada see, et kodanikke huvitavad teabenõude alguses välja toodud neljast käskkirjast kaks ehk need, millest nähtub XXX nimetamine juhtiva riigiprokuröri ametkohale ning XXX nimetamine juhtivprokuröri ametkohale.*“

Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustu. Antud juhul on vaide esitaja soovinud ka käskkirju 228-k ja 229-k.

Arvestades kõike eeltoodut, teen ettekirjutuse väljastada vaide esitajale järgmised dokumendid ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid: käskkiri nr 228-k; käskkiri nr 229-k; käskkiri nr 230-k; käskkiri nr 231-k. Juhul kui mingis osas jäetakse teave väljastamata, tuleb keeldumist põhjendada.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

vaneminspektor  
peadirektori volitusel