



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/19/3185

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspeksioon
Otsuse tegemise aeg ja koht	31.10.2019 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	03.09.2019 (registreeritud inspeksioonis 04.09.2019)
Teabevaldaja	Riigiprokuratuur aadress: Wismari 7, Tallinn, 15188 e-posti aadress: info@prokuratuur.ee
Vaide esitaja	Xxx e-posti aadress: xxx

RESOLUTSIOON:

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Kui Andmekaitse Inspeksioon jätab vaide rahuldamata, on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 lg 2).

FAKTILISED ASJAOLUD:

02.09.2019 esitas xxx teabenõude Riigiprokuratuurile. Vaide esitaja leiab oma vaides, et ta ei ole saanud kogu soovitud teavet.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

I) ASJAOLUD

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 46 järgi on igaühel õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja ametiisikute poole. Pöördusin 01.09.2019 (lisa nr 1) elektronposti teel aadressil info@prokuratuur.ee Prokuratuuri (registrikood 70000906; aadress Wismari tn 7, 15188, Tallinna linn) ametiisikute poole selles, et palusin neil minule saata xxx ja xxx töölepingud või muud võlaõiguslikud kokkulepped, mis nende tööd korraldavad. Alternatiivselt palusin minule saata nimetatud isikute teenistusse nimetamise haldusaktid, kui tegemist peaks

olema ametnikega. Sellisel juhul palusin minule saata ka nende antud ametivanded. Täiendavalt soovisin, et kui küsitud õigusaktide lahutamatuks lisadeks ei ole ametijuhendid, siis palusin needki saata. Viimaks palusin mulle saata dokumentatsiooni võimaliku teenistusliku järelevalve kohta, kui midagi niisugust on nende isikute suhtes läbiviidud.

Palusin tagada juurdepääsu vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti.

Teabe andmise aluseks palusin lugeda Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) preambula esimese, kolmanda ja neljanda osalause, PS §-id 1, 3, 9, 10, 11, 13, 14, 19, 44, 46, 51 ja 54 ning "Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni" 10. artikli.

03.09.2019 vastas minu kirjale Prokuratuuri referent xxx lisaks viisakus-vormelitele järgmist: "Vastavalt 19.11.2018 kinnitud Prokuratuuri Teabehalduskorrale palun Teie 01.09.2019 teabenõue digitaalselt allkirjastada ja saata aadressile info@prokuratuur.ee. Digiallkirjastamise võimaluse puudumisel saata/tuua teabenõue Riigiprokuratuuri aadressile Wismari 7, 15188 Tallinn" (lisa nr 2).

Prokuratuuri nõuet täitmata esitasin vahetult pärast vastuskirja saamist Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) vaide.

09.09.2019 (lisa nr 3) vastas Prokuratuurist riigiprokuratuuri üldtalituse juhataja xxx mulle järgmist: "Vastavalt Teie poolt esitatud teabenõudele, mis on registreeritud Riigiprokuratuuri dokumendihaldussüsteemis 02.09.2019 nr RP-6-8/19/200-(3), edastame teile küsitud kehtivad dokumendid."

17.09.2019 teatas AKI, et minu vaie on puudustega ja palus viimased kõrvaldada määratud tähtaja jooksul.

(II) VAIDE PÕHJENDUSED

"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 pääle 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.

Lahendamist vajavad küsimused

(A) allkirja nõue

Prokuratuuri esindaja 02.09.2019 vastuskirjaga nõuti teabenõudjalt enese identifitseerimist, samas ära näitamata ühtegi seaduslikku alust sellise nõudmise lubatavuseks. Avaliku teabe seaduse (AVTS) § 14 lg 1 järgi tuleb teabenõudes esitada üksnes järgmised andmed:

- 1) teabenõudja ees- ja perekonnanimi;
- 2) asutuse või juriidilise isiku nimel esitatava teabenõude puhul juriidilise isiku nimi või asutuse nimetus;
- 3) teabenõudja sideandmed (posti- või elektronpostiaadress või faksi- või telefoninumber), mille kaudu teabevaldaja saaks teabe väljastada või teabenõudjaga ühendust võtta;
- 4) taotletava teabe sisu või dokumendi liik, nimetus ja sisu või teabenõudjale teada olevad dokumendirekvisiidid;

5) taotletav teabenõude täitmise viis.

AVTS § 14 lg 2 näeb küll ette võimaluse juurdepääsupiiranguga isikuandmete sisaldumise korral võimaluse, et teabevaldaja tuvastab teabenõudja isiku, kuid praegusel juhul taotles pöörduja ligipääsu üksnes teabele, millele piirangud ei kehti. Seega, kuna AVTS § 14 lg 2 nõue langeb ära ja ei AVTS § 14 lg 1 ei sea taotlusele nõuet viimast allkirjastada, siis on alust arvata, et Prokuratuuri 03.09.2019 vastuskiri ei olnud korrektne.

Ja veel. Põhiseaduse § 3 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seaduse prioriteedi põhimõtte nõuab, et madalama õigusjõuga norm oleks kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga, st määrus seadusega ning individuaalakt määruse ja seadusega. ("Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne" (2017). Paragrahv 3, kommentaar 38). Riigikohus märkis 16.06.1994 kaasuses III-3/1-6/94, et "seaduse vastuolu korral määrusega kehtib seadus". Seega saab Prokuratuuri "Teabehalduskord" teenistujale mingeid toiminguid formaalselt seada, kuid kui need on (põhi)seadusega vastuolus, siis peaks ametnik või töötaja keelduma sellise seadusest hierarhiliselt madalamal asetseva eeskirja täitmisest (töölepingu seadus § 17 lg 3, avaliku teenistuse seaduse § 54).

Palun AKI-l tunnistada, et Prokuratuuri 02.09.2019 nõudel puudus konkreetset juhul seaduslik alus ning oli seega põhiseadusega vastuolus.

(B) teabenõude osalisest täitmisest 09.09.2019

09.09.2019 saadetud dokumentide kohaselt on tegemist töölepingute muutmistega. Avaldaja eeldas, et kui ta küsib kellegi töölepinguid, siis tuleb talle saata ka materjalid osas, mis on küll kehtetud, kuid siiski olemas. Kaebaja ei suuda ette kujutada, et kui ta peaks küsima "Mittekallaletungilepingut Saksamaa ja NSV Liidu vahel" (argikeeles Molotovi-Ribbentropi pakt), milline sõlmiti 23.08.1939, siis talle seda ei saadeta, sest see muutus 22.06.1941 kehtetuks. Töölepingut saab muuta vaid poolte kokkuleppel (töölepingu seadus § 12). Saadetud materjalidest ei ilmne, et töölepingutest on mingi osa poolte kokkuleppel kehtetuks tunnistatud. Samas võib oletada, et seda on mingil ajahetkel siiski tehtud.

Xxx kohta käivast töölepingu muutmise õigusaktist tuleneb, et muudetakse punkte 1.6 ja 3.1. xxx kohta käivast töölepingu muutmise õigusaktist tuleneb, et muudetakse punkte 1.5, 1.6 ja 3.1. Arvestades, et üldtunnustatud arvude loetlemise viis on 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 jne, siis võib jaatada, et mingil ajahetkel on kehtinud ka töölepingu punktid 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 ning ka alapunkt 2, sest oleks ju veider nummerdada lepingu erinevaid osi selliselt, et alapunktile 1 järgneks alapunkt 3?

Isegi, kui mõni nendest alapunktidest käsitaks juurdepääsupiiranguga andmeid, siis tuleks teabenõue lahendada selliselt, et alapunktide nummerdus oleks nähtav, sest vastavalt avaliku teabe seaduse § 38, tuleb juurdepääs tagada vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti. Niisugust arusaamist toetab ka Riigikohtu 2003. aasta lahend 3-3-1-57-03 (p 20).

Tallinna Ringkonnakohus leidis 26.07.2017 haldusajal nr 3-17-1171 punktis 8 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).

Täiendavalt korraldab AVTS, et teabevaldaja on kohustatud selgitama teabenõudjale arusaadavalt teabele juurdepääsu korda, tingimusi ja viise (AVTS § 15 lg 1), ja et, teabevaldaja ametnik või töötaja on kohustatud igakülgsest abistama teabenõudjat teabenõude esitamisel ning teabenõudjale vajaliku teabe, selle asukoha ja teabenõudjale sobivate võimalike juurdepääsuviiside väljaselgitamisel (AVTS § 15 lg 2).

Vaide esitaja arvates ei ole teabevaldaja tegevus eelkirjeldatud nõuetega kooskõlas. Vaide esitajal on süvenenud kahtlus, et talle on töölepingud saadetud üksnes osaliselt.

(C) teenistuslikku järelevalvet puudutavad dokumendid

Teabenõudja palus mh selgust küsimuses, kas Prokuratuuri teenistujate xxx ja xxx suhtes on toimunud teenistuslik järelevalve. Kui jah, siis palusin saata toimunud puudutavad materjalid.

Teenistuslik järelevalve on teisisõnu kontroll ametiasutuses järgitava distsipliini osas. Ametnike distsiplinaarvastutust reguleerib avaliku teenistuse seaduse 8. peatükk. Töölepingu alusel töötavate isikute distsiplinaarvastutust reguleerib õhkõrnalt mh töölepingu seaduse hoiatamisinstituut, s.o TLS § 88 lg 1 p 3 ja lg 3.

Kui töötajaid on hoiatatud suuliselt, siis tuleks (tulnuks) teabevaldajal keelduda AVTS § 23 lg 2 p 5 alusel, st teatada, et vastav teave nõuab alles dokumenteerimist.

Teabevaldaja ei nentunud, et töötajate suhtes pole teenistuslikku järelevalvet korraldatud, mistõttu ei saa ka vastavaid dokumente esitada. Teabenõudja arvates ei pea ta vastamata jätmist tõlgendama selliselt, et neid materjale ei ole, vaid hoopis selliselt, et pöördumine on osaliselt lahendamata ja teabenõudja on viivituses. Niisugust seisukohta toetab ka halduasi 3-17-1171.

(III) TAOTLUS

HMS § 72 lg 1 p 3 järgi võib vaidemenetluse korras muu hulgas nõuda ettekirjutuse tegemist asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks. 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 kaalutlusõiguse puudumisel kohustada lahendama järgmised nõuded:

- 1) esitada xxx tööleping ka kehtetus osas, koos dokumentidega, milles osapooled mingi osa kehtetuks tunnistasid;
- 2) esitada xxx tööleping ka kehtetus osas, koos dokumentidega, milles osapooled mingi osa kehtetuks tunnistasid;
- 3) esitada xxx ja xxx puudutav teenistusliku järelevalve materjalid või nentida viimaste puudumist.

Palun Andmekaitse Inspeksioonil mind elektronposti teel teavitada vaidemenetluse tulemusest.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Riigiprokuratuuri dokumendihaldussüsteemis on xxx teabenõue registreeritud 02.09.2019 nr RP-6-8/19/200-(3), milles küsiti järgnevat:

Palun minule saata xxx ja xxx töölepingud või muud võlaõiguslikud kokkulepped, mis nende tööd korraldavad. Kui peaks juhtuma, et nimetatud isikud on ametnikud, siis palun minule alternatiivselt saata nende teenistusse nimetamise haldusaktid. Kui ametijuhend ei ole küsitud õigusakti lahutamatuks lisaks, siis palun viimanegi saata. Kui tegemist on ametnikega, siis palun saata minule nende ametivanded. Kui isikute suhtes on toimunud teenistuslik järelevalve, siis palun minule saata vastav dokumentatsioon.

Palun tagada juurdepääs vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti.

Teabe andmise aluseks palun lugeda Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) preambula esimene, kolmas ja neljas osalause, PS §-id 1, 3, 9, 10, 11, 13, 14, 19, 44, 46, 51 ja 54 ning "Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni" artikkel 10.

Riigiprokuratuur vastas xxx teabenõudele 09.09.2019 nr RP-6-8/19/200-(3), edastades xxx ja xxx kehtivad töölepingud koos ametijuhenditega, kuna vastaja sai aru, et soovitakse hetkel tööd korraldavaid dokumente.

Riigiprokuratuur on teabenõudjale edastanud 07.10.2019 nr RP-6-8/19/200-(3) teabenõude lisa, milles selgitab, et antud töötajate tööd korraldavad dokumendid on edastatud esimese vastusega ning antud töötajate suhtes ei ole toimunud teenistuslikku järelevalvet ning sellest tulenevalt puudub vastav dokumentatsioon, mida väljastada.

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 asutuselt tema valduses olevate dokumentide koopiasid või väljavõtteid andmekogudest.

02.09.2019 pöördumises on xxx märkinud järgmist: „*Palun minule saata xxx ja xxx töölepingud või muud võlaõiguslikud kokkulepped, mis nende tööd korraldavad.*“ Eeltoodud pöördumisest ei nähtu, et teabenõudja oleks oma teabenõudes soovinud ka töölepingu kehtetuid osi, vaid küsitud on kokkulepped, mis nende tööd korraldavad.

Teabenõuete esitamisel ja teabenõuetele vastamisel on mõlemal osapoolel nii õigused kui kohustused. Teabenõudja peab esitama oma soovi võimalikult selgelt ja üheselt arusaadavalt, kuna ei saa eeldada, et teabevaldaja peaks oskama ära arvata, et teabe küsija soovis ka töölepingu kehtetuid osi. Kuigi AvTS § 15 lg-st 2 tulenevalt peab teabevaldaja teabenõudjat abistama, ei saa siiski eeldada, et teabevaldaja peaks iga teabenõude puhul üle küsima, kas ta on teabenõudest õigesti aru saanud. Kuna teabenõue täidetakse selliselt nagu teabevaldaja sellest aru saab ja kui Riigiprokuratuurile polnud arusaadav, et xxx soovis ka töölepingu kehtetuid osi, siis vastas Riigiprokuratuur, nagu ta pöördumisest aru sai.

Lisaks on Riigiprokuratuur menetluse käigus teabenõudjale 07.10.2019 edastanud teabenõude lisa, milles selgitas, et xxx ja xxx suhtes ei ole toimunud teenistuslikku järelevalvet ning sellest tulenevalt puudub vastav dokumentatsioon, mida väljastada. Kuna menetluse käigus on Riigiprokuratuur vaide esitaja teabenõuetele täiendavalt vastanud ja kuna teabenõudja ei ole täiendavaid pretensioone esitanud, siis tuleb teabenõudele menetluse käigus vastamisega lugeda õiguslik olukord taastatuks. Seega puudub Andmekaitse Inspektsioonil alus Riigiprokuratuurile ettekirjutuse tegemiseks ning vaie jääb rahuldamata.

Lisaks selgitan, et üldjuhul ei pea teabenõudja põhjendama, miks ta mingit teavet soovib ega ka teabenõuet allkirjastama. Välja arvatud juhul, kui ta soovib kas enda või teise isiku piiranguga andmeid.

/allkirjastatud digitaalselt/

vaneminspektor
peadirektori volitusel