



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON



ERAELU KAITSE JA RIIGI LÄBIPAISTVUSE EEST

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/18/597

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht 25.04.2018 Tallinnas

Vaide esitamise aeg 08.03.2018

Teabevaldaja Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet
aadress: Tähe 4, 51010 Tartu
e-posti aadress: pria@pria.ee

Teabevaldaja vastutava isik Peadirektor

Vaide esitaja (teabenõudja) AS Eesti Meedia
aadress: Maakri 23a, 10145 Tallinn
e-posti aadress: estimeedia@estimeedia.ee

Vaide esitaja volitatud esindaja Hannes Sarv
e-post: hannes.sarv@kanal2.ee

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 3 ja 7, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja 4 ning Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike 3 alusel

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt

2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

Vaadata uuesti läbi vaide esitaja 05.03.2018 esitatud teabenõue dokumentide 1-6 osas ning väljastada dokumendid 1-6 ulatuses, mille osas on piirangutähtaeg lõppenud (v.a isikuandmed, mille piirangutähtaeg on 75 aastat). Juhul kui PRIA leiab, et mingi seadus/EL määrus võimaldab dokumentidele 1-6 kehtestada AvTS-s ettenähtud tähtajast pikema piirangu tähtaja, siis tuleb keeldumisel viidata vastavale alusele.

3) jätan vaide rahuldamata vaide esitaja poolt soovitud dokumentide 7 ja 8 osas, kuna KTKS § 8 lg 1 kohustab tunnistama andmed abi taotleja ja taotluse kohta piiranguga teabeks ning maksimaalne piirangu tähtaeg (10 aastat) ei ole veel möödunud

4) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 7. mai 2018.

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna halduskohtusse üksnes vaideotsuse (üaltoodud punkt 3) rahuldamata jäänud osas või juhul, kui Andmekaitse Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil. Seejuures saab vaideotsuse tühistamist nõuda üksnes koos teabevaldajale esitatud nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

Teabevaldaja 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. 05.03.2018 esitas vaide esitaja Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametile (PRIA) teabenõude, milles soovis saada kaheksast dokumendist koopiat
2. 07.03.2018 keeldus PRIA teabenõude täitmisest põhjendusega, et soovitud dokumentidele on kehtestatud juurdepääsupiirang kalandusturu korraldamise seaduse (KTKS) § 8 lg 1 alusel
3. Samal päeval juhtis vaide esitaja PRIA tähelepanu sellele, et kuna asi puudutab toetuste maksmist riigieelarvelistest vahenditest, ei ole juurdepääsupiirangu seadmine põhjendatud, kuna avaliku teabe seadus keelab AKks määrata dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Lisaks selgitas vaide esitaja, et juurdepääsupiirangul on üldjuhul 5aastane tähtaeg, mis küsitud dokumentide puhul selleks hetkeks ületatud
4. 08.03.2018 viitas PRIA taaskord KTKS § 8 lg-le 1 ning teatas, et PRIA piirab soovitud dokumentidele juurdepääsu kuni säilitustähtaja lõpuni.
5. 08.03.2018 esitas vaide esitaja Andmekaitse Inspeksioonile vaide
6. Kuna vaites esinesid puudused andis inspeksioon vaide esitajale tähtaja vaites esinevate puuduste kõrvaldamiseks
7. 15.03.2018 kõrvaldas vaide esitaja vaites esinevad puudused ning inspeksioon võttis vaites menetlusse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

05.03.2018 esitasin PRIA-le teabenõude dokumentide osas, mis on asutuse dokumendiregistris registreeritud järgmiste numbrite all:

- 1) 2-1/3120
- 2) 2-1/3119
- 3) 2-1/3163
- 4) 2-1/3206

- 5) 2-1/7638
- 6) 2-1/4917
- 7) 17-1/1667
- 8) 17-1/275

Registris oli tol hetkel dokumentide juures märgitud a) Passiivselt avalik. Väljastatakse teabenõude esitamise korral või b) oli mäрге juurdepääsupiirangu kohta, mis käesolevaks hetkeks on lõppenud.

PRIA vastas 07.03.2018, et „tulenevalt Kalandusturu korraldamise seaduse § 8 lg 1 on kõik taotlusega seotud andmed juurdepääsupiiranguga.“

07.03.2018 vastasin PRIAle, et kuna asi puudutab toetuste maksmist riigieelarvelistest vahenditest, ei ole juurdepääsupiirangu seadmine põhjendatud, kuna „avaliku teabe seadus keelab AKks määrata dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvehandite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta“. Lisaks selgitasin neile, et juurdepääsupiirangul on üldjuhul 5aastane tähtaeg, mis küsitud dokumentide puhul selleks hetkeks ületatud. Samuti lisisin, et kui nad tagantjärele usuvad, et osa dokumentides sisalduvast teabest peaks siiski olema pikema tähtajaga juurdepääsupiiranguga (nt isikuandmed), siis palun väljastada teabe see osa, millele juurdepääsupiirangut kehtida enam ei saa.

08.03.2018 vastas PRIA, et nad lähtuvad antud juhul siiski kalaturu seadusest: „PRIA on teadlik avaliku teabe seaduse nõuetest. AvTS kohustab aga PRIAt lähtuma eriseadustest, kui neist tulenevad detailsamad nõuded juurdepääsupiirangute seadmiseks.“

Lisan avalduse juurde ka kirjavahetuse PRIAga.

Samuti lisan, et PRIA dokumendiregistris valitseb korralagedus, kuna läbivalt on dokumentide juurde märgitud mulle tundmatu mõiste „passiivselt avalik“. Sinna on lisatud, et dokument väljastatakse teabenõude esitamise korral. Antud juhul seda ei tehtud, seega pole see korrektne.

Lisaks ei kehti antud juhul ka osadele dokumentidele PRIA enda poolt kehtestatud ajalised juurdepääsupiirangud, kuna nad ei väljasta dokumente, mille juurdepääsupiirangu lõpu tähtaeg on juba saabunud. Sel juhul on nad läbivalt valel alusel märkinud juurdepääsupiiranguid nt viieks aastaks, sest viie aasta möödudes ei anna nad neid dokumente endiselt avalikkusele tutvumiseks.

Samuti ei ole PRIA lehel võimalust otse esitada teabenõuet, ehkki link selleks on olemas. See link lihtsalt ei tööta.

Rikkumine kahjustab Eesti ühiskonda, selle avatust ja läbipaistvust, avalikku debatti riigieelarveliste vahendite kasutamise üle.

Kohustada PRIAt küsitud dokumendid väljastama. Kohustada PRIAt dokumendiregistris korda looma ja dokumentide juurde koheselt märkima korrektsed andmed nende kättesaadavuse osas. Kohustada PRIAt lõpetama mõiste „passiivselt avalik“ kasutamine, kuna see ei tähenda sisuliselt mitte midagi ja tagama avalikustamisele kuuluvatele dokumentidele ligipääs koheselt dokumendiregistri avalikust vaatest.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Andmekaitse Inspektsiooni menetluses on Kanal2 vaie Põllumajanduse Registrate ja

Informatsiooni Ameti (PRIA) tegevuse peale teabenõudele vastamisel. Olete vaidemenetluses palunud PRIA-l vastata seitsmele küsimusele ja edastada Teile koopiaid dokumentidest, mille väljastamisest PRIA keeldus viitega kalandusturu korraldamise seaduse § 8 lõikele 1. Lisaks olete oma järelepärimises avaldanud omapoolse hinnangu tekkinud olukorra kohta.

Palume meid vabandada vastuse viibimise pärast. Vastame Teie esitatud küsimustele, samas käsitledes teemat selgitamaks üldiselt tekkinud olukorda ja PRIA praktika aluseks olevaid õigusnorme.

1. Küsite, kas Tapurla Kaluriühistule on nende taotluse alusel toetust makstud ja kui on, siis millal?

Tapurla Kaluriühistule on makstud toetust 24.11.2006 kokku 1 867 890 krooni kalalaeva KLARA püügilt eemaldamise eest (seos dokumentidega loetelus nr 1-5).

Tapurla Kaluriühistule on makstud toetust 27.09.2007 kokku 500 000 krooni kalalaeva VEERA püügilt eemaldamise eest (seos dokumendiga loetelus nr 6).

Tapurla Kaluriühistule on makstud toetust 30.04.2014 kokku 65 925 eurot kalalaeva LY sihtotstarbe muutmise eest (seos dokumentidega loetelus nr 7-8).

Tapurla Kaluriühistule on makstud toetust 31.01.2014 kokku 45 815 eurot kalalaeva MOLD sihtotstarbe muutmise eest (seos dokumendiga loetelus nr 8).

Lisame siinjuures, et v.a makse tegemise kuupäev, on eelnimetatud teave kui õigusnormide kohaselt PRIA poolt ameti veebilehel avalikustamisele kuuluv teave avalikult kättesaadav PRIA veebilehel.

2. Küsite, miks ei väljastatud seda osa teabest, mis on avalik või millele enam piirangud ei kehti?

Teabenõudjale vastuseks ei ole PRIA eelmises punktis nimetatud teavet avaldanud esiteks põhjusel, et teabenõudja on olnud juba teadlik avalikustatud teabest (lisatud 5. märtsi e-kiri), teiseks pole ta küsinud PRIA-lt kogu avalikustamisele kuuluvat teavet Tapurla Kaluriühistu toetuste kohta, vaid konkreetseid dokumendiregistris registreeritud dokumente ning kolmandaks ei sisalda ükski küsitud dokumentidest avalikustamisele kuulunud teavet.

Mis puudutab küsimuse osa teabest, millele piirangud enam ei kehti, märgime, et tulenevalt õigustloovate aktide (sh EL õigusaktide) sätetest ja ka regulatsiooni eesmärgist, peab PRIA taotluste menetlemise ajal kogutud muud teavet (peame silmas normide kohaselt avalikustamisele mittekuuluvat teavet) käsitlema asutusesisese teabena kuni sellise teabe säilitamistähtaja saabumiseni, v.a juhul, kui teabe juurdepääsupiirangu aluseks olev materiaalsoo vastavalt peaks muutuma. Selgitame seda teemat täiendavalt allpool.

3. Küsite, mille alusel on kehtestatud dokumentide 1–7 osas piirangud nende registreerimise ajal?

3.1. Seoses kalalaevaga KLARA (küsitud dokumendid 1–5) taotles Tapurla Kaluriühistu toetust 10.12.2003 vastuvõetud struktuuritoetuse seaduse (01.07.2005 kuni 31.12.2005. a kehtinud redaktsioonis) alusel kehtestatud Põllumajandusministri 21.07.2005.a määruse nr 83 „Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004-2006“ meetme 3.9 „Kalalaevastiku püügivõimsuse reguleerimine“ tingimused“ alusel. Sellest meetmest maksti toetust kalalaevade utiliseerimiseks (hävitamiseks) või sihtotstarbe lõplikuks muutmiseks (kalapüügilt lõplikuks kõrvaldamiseks) eesmärgiga vähendada kalalaevastiku püügivõimsust. Toetuse maksmise õiguslikuks aluseks Euroopa Liidu

õiguses on EN määrus nr 2792/1999, millega jäeti liikmesriikide otsustada teabe avalikustamisega seotud sätete vastuvõtmine.

10.12.2003.a struktuuritoetuse seaduse § 9 lõigetest 3 ja 4 tuleneb, et pärast taotluse rahuldamise otsuse tegemist on rahuldamise otsuses sisalduva projekti andmed avalikud, v.a muud andmed,, mis on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks avaliku teabe seaduses sätestatud korras. Sama seaduse § 21 „Konfidentsiaalsus ja isikuandmete töötlemine“ lõike 1 kohaselt, toetuse andmisega seotud asutused ja isikud ei avalda taotleja ja taotluse kohta menetluse käigus saadud informatsiooni või dokumente. Seega eristas seadusandja juba 2003. a-l kahte erinevat teabe/teabekandjate gruppi – toetusotsused ja nendes sisalduda saav teave ehk avalikustamisele kuuluv teave ning menetluse käigus saadud muu informatsioon ja dokumendid (üldistatult kõik menetlusedokumentid) kui konfidentsiaalne teave. Seadus ei võimalda tõlgendust, et seaduses nimetatud konkreetse sisuga teabe avalikustamisega kaotab menetluse käigus saadud muu informatsioon s.h ka esitatud dokumendid konfidentsiaalsuskaitse.

Olgu siinjuures märgitud, et sellel perioodil kehtinud avaliku teabe seadus mingil põhjusel ei sisaldanud teabele juurdepääsupiirangu kehtestamise alusena eriseadust. Struktuuritoetuse seadus (muudetud pealkirjaga) on jätkuvalt kehtiv, ja seetõttu on ka menetlusedokumentid, sõltumata sellest, et toetusega seotud põhiandmed on avalikustatud, jätkuvalt konfidentsiaalsuskaitse all. Rõhutame siinjuures, et seadusandja on konfidentsiaalsuskaitse 2003. a struktuuritoetuse seaduses sätestanud üldiselt kogu menetluses saadud informatsiooni ja dokumentide üleselt, seega laiemalt kui võiks tuletada nt AvTS ärisaladuse ja eraelu kaitse erinormidest. Etteruttavalt märgime, et sarnane üldine konfidentsiaalsuskaitse klausel sisaldub täna PRIA tegevusi otsekohaldavana reguleerivates valdkondlikes EL määrustes.

Lisaks kirjeldatud üldisele piirangualusele on küsitud dokumentidest kolmel (loetelus nr 3–5) seoses neis sisalduvate isikuandmetega kehtestatud ka juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel – vastav asjaolu on nähtav ka dokumendiregistris, kusjuures nende dokumentide puhul ei sisalda register tähistust „passiivselt avalik“. Allpool on kirjeldatud, miks küsitud dokumentide puhul näitab dokumendiregister piirangualuse asemel märget „passiivselt avalik“.

3.2. Dokumendi 6 puhul on tegemist 17.12.2003. a vastuvõetud kalandusturu korraldamise seaduse alusel kehtestatud Põllumajandusministri 29.03.2007. a määruse nr 45 „Kalanduse püügivõimsuse reguleerimise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning taotluse vorm“ alusel menetletud Tapurla Kaluriühistu toetustaotlusega seotud menetlusedokumentiga.

Dokumentide 7 ja 8 puhul on tegemist 17.12.2003. a vastuvõetud kalandusturu korraldamise seaduse alusel kehtestatud Põllumajandusministri 29.08.2008. a määruse nr 89 „Euroopa Kalandusfondi 2007–2013 rakenduskava“ meetme 1.1 „Riigiabi kalapüügi alaliseks lõpetamiseks“ raames toetuse andmise ja kasutamise tingimused ja kord“ alusel menetletud Tapurla Kaluriühistu toetustaotlustega seotud menetlusedokumentidega.

17.12.2003. a kalandusturu korraldamise seaduse § 81 reguleeris andmete töötlemist. Selle paragrahvi lõikes 1 oli sätestatud üldine keeld avaldada andmeid taotleja ja taotluse kohta enne taotluse kohta otsuse tegemist. Lõikes 3 oli PRIA-le antud kaalutusõigus avaldada peale taotluse kohta positiivse otsuse tegemist andmed toetuse saaja ning tema taotluse kohta, välja arvatud ... või mis on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks. Lisaks eeltoodule oli sama paragrahvi lõikes 5 sätestatud PRIA-le kohustus avalikustada oma veebilehel toetuse saanud isiku nimi, maakond, kus on tema elu- või asukoht, ning saadud toetuse liik ja toetuse summa (andmed numerus clausus põhimõttel).

Kalandusturu korraldamise seadus ei sisaldanud eespool käsitletud struktuuritoetuse seaduse

§-ga 21 sarnast kohustuslikku konfidentsiaalsussätet. Sätte puudumise olukorras, eriti aga kaalutusõiguse õigeks teostamiseks tuleb haldusorganil teha selgeks, kas tegemist on teadliku valikuga või lüngaga õigusaktis. PRIA lähtus eeldusest, et tegemist on lüngaga õigusaktis ja seda põhjusel, et ei tundu olevat mõistlikku põhjust, miks sama toetuse puhul, mida rakendatakse ajaliselt erineval ajal peaks erineva administratsiooniväliste andmesubjektide õiguste kaitse tase. Kuna 2003. a kalandusturu korraldamise seadusega oli PRIA-le antud kaalutusõigus otsustada, millised andmed taotleja ja taotluse kohta avaldada, v.a osas, milles seadus pani PRIA-le teabe avalikustamise kohustuse, lähtus PRIA oma kaalutuspiiride sisustamisel õiguspäraselt teisest kehtivast seadusandlikust aktist ja luges piiranguga teabe hulka kogu menetluse ajal saadud informatsiooni ja dokumendid.

Lisaks märgime, et andmete töötlemise § 81, sh lõige 6 lisati ja jõustus 2003. a kalandusturu seaduses 23. märtsil 2007. Vabariigi Valitsuse 30.04.2004. a määruses nr 162 (varasem põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri põhimäärus) oli vastav muudatus sisse viidud juba varem. Rõhutame, et kõnealuse määruse § 18 lõige 1 sätestas, et registrisse kantud andmed on piiratud juurdepääsuga andmed „Avaliku teabe seaduse“ tähenduses. Seega on olnud PRIA valitsusasutusena, teostades andmete avaldamise võimalikkuse üle kaalutusõigust 2003. a kalandusturu korraldamise seaduse § 81 lõike 3 alusel, olnud seotud veel ka Vabariigi Valitsuse määruse sätetega.

Asjaolu, et 2003. a seadus sisaldas regulatiivset lünka ja mõningast ebaselgust kinnitab esiteks alates 01.01.2015. a kehtima hakanud uus kalandusturu korraldamise seadus, mille § 8 lõikes 1 on pandud PRIA-le kohustus tunnistada andmed abi taotleja ja taotluse kohta asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, kui käesolevas seaduses või Euroopa Liidu õigusaktides ei ole sätestatud teisiti. Sama paragrahvi lõige 2 rõhutab üle, et lõike 1 kohaselt piiranguga andmetele juurdepääsuõigust saavad omada üksnes avalikke – või menetlusülesandeid täitvad isikud.

Erandi lõikest 1 sätestab KTKS § 8 lg 3, mis sisaldab viitenormi EL õigusaktile, kus on sätestatud avalikustamisele kuuluv andmekogum. EK määrus nr 508/2014 artikkel 104 „Konfidentsiaalsus“ sätestab liikmesriigile üldise kohustuse tagada menetluse käigus edastatud või saadud teabe konfidentsiaalsuse ilma, et vastavat konfidentsiaalsuskohustust oleks piiratud nt ainult ärisaladust sisaldavate andmetega. Sarnaselt 2003. a kalandusturu korraldamise seaduse § 81 lõikele 5 sisaldab EK määruse V lisa punktis 1 loetelu konkreetsest teabest, mis kuulub avalikustamisele. Seega on nii 2003. a struktuuritoetuse seaduses sisalduv reeglistik ja kalandusturu korraldamise seaduses sisalduv reeglistik läbi erinevate redaktsioonide ühemõtteliselt sarnane – üldreeglina on toetuse taotluste menetlemise käigus kogutud informatsioonile ja menetlusedokumentidele ligipääs piiratud kas konfidentsiaalsusklausliga siseriiklikus või EL õiguses või juurdepääsupiirangu seadmise kohustusega siseriiklikus õiguses (EL õigust rakendav KTKS § 8 lg 1), kuid mille suhtes kehtib erinorm, mis numerus clausus põhimõttel sätestab konkreetse teabe, mis kuulub rakendusüksuse poolt avalikustamisele.

Üld- ja erinormi vahekorra suhtes selgitame, et üldnormi tõlgendatakse laiendavalt, aga erinormi laiendav tõlgendamine ei ole kooskõlas õiguse tõlgendamise reeglitega. Täpselt samane on ka maaelu valdkonnas makstavate toetustega seotud andmete kaitse ja avalikustamise regulatsioon (vt Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse 10. peatükk) ja konfidentsiaalsusklausel EN määruse nr 1306/2013 artiklis 103 ja seal viidatud õigusaktis.

Kokkuvõtteks – kuigi dokumentidel puudub hetkel dokumendiregistris algse juurdepääsupiirangu aluse kohta teave (põhjustest allpool), on dokumentide 1–5 puhul piirangu materiaalsooõiguslikuks aluseks eelkõige 2003. a struktuuritoetuse seaduse § 21, kusjuures dokumentidel 3-5 on olemas ka eriline piirangualus, mis nähtub hetkel ka

dokumendiregistris. Dokumentide 6–8 osas on dokumendiregistris algse piirangu aluseks 2003. a kalandusturu korraldamise seaduse § 81 lõige 1.

Kinnitame siinjuures, et kõik ajakirjaniku küsitud ja Tapurla Kaluriühistu poolt PRIA-le saadetud kirjad on eelkäsitletud taotluste menetlemise käigus saadetud dokumendid ning ükski neist ei sisalda teavet, mille avalikustamise kohustus tuleneb PRIA-le 2003. a struktuuritoetuse seaduse, 2003. a kalandusturu korraldamise seaduse ega ka 01.01.2015 jõustunud kalandusturu korraldamise seaduse, samuti EL õiguse normidest.

Tunnistame, et dokumendile nr 8 algse juurdepääsupiirangu alusena on ekslikult märgitud ELÜPS § 101 lg 1 - peaks olema KTKS § 81 lg 1.

4. Küsite, kui registreerimise ajal dokumentidele piirangut ei kehtestatud, siis millal ja millisel õiguslikul alusel kehtestati dokumentidele juurdepääsupiirang?

5. Küsite, juhul, kui vaide esitaja soovitud dokumentidele oli piirang kehtestatud nende loomisest alates, siis miks ei kajastu see dokumendiregistris? Märkite, et dokumendiregistris on dokumentide 1–6 puhul märgitud, et tegemist on passiivselt avalike dokumentidega, mida saab küsida teabenõude korras.

Käsitleme küsimusi 4 ja 5 koos. Esmalt märgime, et täiesti tõene ei ole väide, et dokumentide 1–6 puhul on dokumendiregistris märgitud, et tegemist on passiivselt avalike dokumentidega. Nagu eespool märgitud sisaldab dokumendiregister dokumentide 3–5 osas märget AvTS § 35 lg 1 p 12 piirangualse kohta.

Selgitame, et registreerimise ajal kehtestati kõigile dokumentidele juurdepääsupiirang lähtuvalt eelnimetatud alustest. Siiski, perioodil kuni 2014, aga eriti varasematel aastatel kuni 2007, kehtestati PRIA tollaegses dokumendiregistris juurdepääsupiirangud dokumentide sarjade põhiselt (üldiselt taotlustoimiku põhiselt). PRIA-s kasutusel olnud dokumendihaldussüsteemis esines mõningaid funktsionaalseid puudusi, mille hulgas ka selliseid, mis ei võimaldanud päris täpselt järgida hilisemaid AKI suuniseid. Absoluutse enamuse PRIA dokumendiregistris registreeritavatest dokumentidest moodustavad erinevate toetuste menetlemise käigus taotlejatega vahetatavad menetluskokumendid, milliste arv küündib aastas kuni 600 000 ühikuni.

01.05.2014 võeti kasutusele PRIA tegevusvaldkondadele omase mahuka dokumendikäibe jaoks spetsiaalselt väljaarendatud uus info- ja dokumendihaldussüsteem. Varasemas dokumendihaldussüsteemis olemasolevate dokumentide ja muude metaandmete migreerimiseks uude süsteemi, otsustati kasutada maksumaksja vahendeid vähim koormavat lahendust, mille puhul kõik migreerimise hetkel vanemad, kui viis aastat dokumendiregistris sisaldunud taotluskokumendid, millised sisaldasid piiranguga dokumendisarjades määrati passiivselt avalikeks dokumentideks, mille avaldamine on võimalik vaid teabenõude korras. Lisaks laiendati sarnast funktsionaalsust ka nendele dokumentidele, millised olid küll registreeritud enne 01.05.2014, kuid millele seatud piiranguperiood lõppes või veel lõpeb peale uue süsteemi rakendamist (antud juhul on sellised kõik küsitud kokumendid). Selline tegevus oli iseenesest kooskõlas ka 2003.a kalandusturu korraldamise seaduse § 8¹ lõikega 3 PRIA-le antud kaalutusõigusega otsustada taotlusega seotud andmete avaldamise üle.

Uuele süsteemile ülemineku hetkel dokumendiregistris sisalduva mitme miljonilise dokumendikogumi puhul, sealjuures erinevates sarjades, erinevate registreerimisaegade ja piirangualustega dokumentide osas piirangualse kehtivuse ja üle kinnitamise süsteemseks teostamiseks IT lahendust paraku ei olnudki võimalik teostada ja puudunuks ka mistahes ressurss nimetatud toimingute tegemiseks n.ö käsitööna. Lisaks, 2014. a mais ei saanud PRIA kuidagi ette teada, kuidas võivad muutuda andmekaitset reguleerivad erinevad õigusaktid,

millest võis tuleneda kas piirangualuse materiaalõiguslik säilimine, selle selgem sätestamine või hoopis kadumine (nagu eespool märgitud, on kõik piirangualused tegelikult tänaseks säilinud ja normitehniliselt ka paremini määratletud). Nii ei saanud PRIA uut infosüsteemi arendades ette teada, et alates 01.01.2015 on 2003. a kalandusturu korraldamise seadus kehtetu ja 2014. a vastuvõetud uues seaduses sätestatakse PRIA-le kohustuslik taotlusandmete üldine piirangurežiim, mis tulenevalt seaduse rakendussätetest ja ka Vabariigi Valitsuse poolt välja antud uuest „Põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri põhimäärusest“ laiendab 01.01.2015. a jõustunud kalandusturu seaduse § 8 lõikes 1 ettenähtud piirangurežiimi ka 2003. a seaduse alusel PRIA-s töödeldavatele taotlusandmetele. Seega puudus PRIA-l 01.05.2014 veel selge õiguslik võimalus süsteemselt pikendada varasemaid juurdepääsupiiranguid, kuna normatiivne alus selleks tekkis alles 01.01.2015.

Siinjuures oleme jätkuvalt veendunud, et avalikku ressursi kulutame vähem olukorras, kus dokumendiregistris ei kajastu enne 2009. a-t registreeritud dokumentide formaalselt õige juurdepääsetavuse seis ja teabenõuete lahendamise käigus tuleb tegeleda nii juurdepääsupiirangu materiaalõiguslike aluste kontrolli ja võimalik, et ka juurdepääsupiirangu uue formaalse kehtestamise küsimusega üksikjuhtumil. PRIA valitud lahendus ei tõrju seega võimalikke teabenõudeid üksnes seetõttu, et üldiselt oli enamus minevikudokumente migreerimise ajal ja peaks ka praegu olema jätkuvalt kehtiva materiaaõigusliku piirangualusega dokumentideks. Kuna PRIA-l tekib tulenevalt õigusaktides sätestatud dokumentide säilitamistähtaja piirangutes kõnealuste minevikus registreeritud taotlusedokumentide, sh taotluse menetlemisel saadud dokumentide hävitamise kohustus, saab kinnitada, et uuele dokumendihaldussüsteemile üleminekuga tekkinud probleemid kaovad.

Lisaks märgime, et alates 2014. a-l toimunud süsteemimuudatusest on seni erinevad teabe soovijad rahuldunud PRIA selgitustega piirangute materiaaõiguslike aluste olemasolust ja kehtivusest.

6. Märgite, et dokumentide 6–7 (peaks olema 7–8) puhul on dokumendiregistris piirangu märged. Dokumendi 6 puhul kehtib piirang kuni 23.09.2017 ja dokumendi 7 puhul kuni 21.02.2018 ehk siis käesolevaks ajaks on piirangud lõppenud. Küsite, kas, millal ja mis eesmärgil on juurdepääsupiirangut pikendanud?

Nagu eespool selgitatud, on tegemist dokumentidega, mis on dokumendihaldussüsteemis registreeritud koos piirangualusega enne üleminekut uuele infosüsteemile ja nende puhul on süsteem nad piiranguaja möödudes märgistanud passiivselt avalike dokumentidena, mida tuleb küsida teabenõude korras. Nagu eespool selgitatud, on PRIA seisukohal, et kõigi kaheksa dokumendi puhul ei ole midagi muutunud materiaaõiguslike piirangualuste osas ja seega ei saa PRIA küsitud dokumente ilma kehtivat õigust rikkumata väljastada.

Samas peame tunnistama, et küsitud dokumentide puhul on täitmata formaalne nõue piirangualuse teavitamisest avalikus dokumendiregistris. Kuna kasutatud infotehnoloogiline lahendus andmete migreerimisel ei võimalda enne 2014. a toimunud süsteemiuuendust loodud dokumentide piirangutähtaegade automaatset jälgimist eesmärgiga süsteemselt asjakohastel juhtudel ka piiranguid pikendada, seega ennetada käesolevaga sarnaseid juhtumeid, tuleb PRIA-l leida lahendus tekkinud mitmeti mõistetavas olukorras ka formaalselt õiguspäraseks käitumiseks. Kuivõrd GDPR rakendamisega alates 25. maist käesoleval aastal tuleb PRIA-l revideerida ja vajadusel ka EL õiguse normidele vastavaks kohandada üldiselt kogu infohaldussüsteem ja asjassepuutuv töökorraldus, püüame selle töö raames mõistlikult lahendada ka käesolevas vastuses kirjeldatud probleeme.

7. Märgite, et oleme oma vastuses vaide esitajale teavitanud, et piirang on kehtestatud KTKS § 8 lg 1 alusel ning piirang kehtib kuni säilitustähtaja lõpuni. Olete asunud seisukohale, et Teile arusaadavalt on Tapurla Kaluriühistule toetust makstud ning piirang ei kehti enam taotleja

andmete ning dokumendiregistris on avalikud nii taotleja andmed kui ka laeva andmed (mis KTKS § 8 lg 1 kohaselt on piiranguga teave), siis milliste andmete kaitseks on jätkuvalt piirang kehtestatud?

Vastates esitatud küsimusele kordame üle, et KTKS § 8 lõike 1 üldreegli kohaselt on kogu teave abi taotleja ja tema taotluse kohta piiranguga teave, mille suhtes kehtib erandina (erireeglina) üksnes ammendava loeteluna ettenähtud teabe avalikustamise kohustus PRIA veebilehel peale taotluse kohta positiivse otsuse tegemist. Seega ei saa piiranguga teabeks lugeda taotleja nime, projekti ennast (laev), toetusmeedet (püügilt eemaldamine) ega ka toetuseks määratud summat (vrd eespool struktuuritoetuste seadus ja EK määruse nr 504/2014 lisa V punkt 1). Nagu ka eespool mitmel juhul näidatud kehtib muule menetluses kogutud/saadud teabele kas tähtajatu konfidentsiaalsuskohustus või tähtajatu juurdepääsupiirang siseriikliku eriseaduse, samuti VV määruste alusel.

Lisaks selgitame, et toetuse taotluste menetlemise ajal kogutava teabe liigiline ja mahuline koosseis on tunduvalt laiem, kui see seaduses sätestatud nõuete kohaselt avalikustatava teabe loetelust tuleneda saab. Iga toetusega seoses esitatakse PRIA-le erinevas mahus ja vormis informatsiooni/dokumente toetuse taotleja, tema tegevuse ja ka kavandatud abiprojekti nõuetele vastavuse hindamiseks – selleks ettenähtud tõendavate dokumentide loetelud sisalduvad juba meetmete määrustes. Lisaks nõuab taotleja/taotluse toetusnõuetele vastavuse hindamiseks taotlejatelt praktiliselt alati ka muid tõendeid/dokumente PRIA või tuleb taotlejatel need esitada õigusaktides sätestatud kohustuste täitmiseks. Oleme seisukohal, et nii EL kui ka siseriiklik seadusandja on teadlikult sätestanud valdkondlikes õigusaktides (eriseadustes) avalikustamiskohustusega hõlmamata muu menetlusteabe üldise tähtajatu piirangurežiimi.

Nagu ka Teie küsitud dokumentidest (lisatud) nähtub, et nendes menetlusedokumentides mitte üheski pole kirjeldatud seda teavet, mille puhul piirang kehtida ei saa, küll aga sisaldab nt üksnes praegusel juhul küsitud dokumentidest 3 isikuandmeid ja muud (v.a väljavõtted laevaregistris) kirjeldavad taotleja selliseid tegevusi, mille avalikustamist eriseadus ette pole näinud. Tuletame meelde, et erinevatest valdkonnaspetsiifilistest õigusallikatest, sh EL otsekohalduvatest määrustest, tuleneb PRIA-le üldine ja tähtajatu konfidentsiaalsuskohustus menetluse käigus toimuva kontrollimise käigus kogutud teabe/dokumentide osas. Selline kohustus on üldine ega eelda, et PRIA hakkaks menetlusedokumente veel omakorda sisemiselt erinevatest nt AvTS võimalikest piiranguallikatest tulenevalt asutusesiseseks tunnistama või nende avaldamise võimalikkust kuidagi erineval viisil kaaluma. Üldine piirangurežiim on sobiv vahend ka ärisaladuse ja isikuandmete kaitse kõrge taseme tagamiseks.

8. Väljaspool esitatud küsimusi soovime omalt poolt lisada järgmist.

PRIA-l on kohustus täita EL otsekohalduvas õigusaktis sätestatud kohustust, vajadusel ka siseriiklikku sätet kohaldamata jättes. Üksnes juhul, kui taotlus või muu menetlusedokument sisaldab teavet, mille puhul võib eriline piiranguallus kehtida pikemaajaliselt, kui üldine piiranguallus, võib esineda vajadus sellised dokumendid markeerida ka erilise piiranguallusega nagu dokumentide 3–5 puhul ka tehtud on. PRIA-l puudub taotluste menetlemisel kogutud ja konfidentsiaalsusklausliga kaitstud menetlusteabe avaldamiseks või ka kehtestatud piirangu pikendamata jätmiseks tänaste õigusaktide kohaselt mistahes kaalutusõigus. Küll on AvTS-s jäetud ametiasutuse juhile mõningane kaalutusõigus ka piiratud juurdepääsuga teabe avaldamiseks, kuid see eeldab vähemalt kaaluka avaliku huvi olemasolu ja selle põhistamist dokumendi küsija poolt – iga ajakirjanduslik päring ei tähenda avaliku kaaluka huvi olemasolu. Lisame ajakirjanikuga toimunud kirjavahetuse, millest nähtub tema huvi ja PRIA poolt esitatud teabe piisavus selliselt väljendatud huvi suhtes.

Juhime Teie tähelepanu ka Vabariigi Valitsuse 06.02.2015. a määrusele nr 14 „Põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri põhimäärus“:

. § 1 lõikele 3, millest nähtub, et ka kalandusturu korraldamiseks antavate toetustega seotud

andmed on selle registri andmed;

. § 5 lõikele 2, milles on sätestatud registriandmete turvaklass K2T2S2, millest omakorda järeldeb, et registriandmed ja seotud info kasutamine on lubatud teatud kindlatele kasutajagruppidele ja isiku õigustatud huvi korral, seega ei saa olla tegemist üldiselt avaldamisele kuuluva teabega;

. § 7 lg 1 punktile 7, millest nähtub, et registriandmeteks saavad olla kõik toetuse taotlemisega seotud andmed ning

. § 17, mis väljendab varem kirjeldatud regulatiivset lahendust, et registriandmed jagunevad avalikustamiskohustuslikeks ja juurdepääsupiiranguga andmeteks, millele juurdepääsuks peab isikul olema juurdepääsuõigus (KTKS § 8 lg 2).

Registri põhimäärusega seoses väärrib märkimist, et 01.01.2015.a jõustunud kalandusturu korraldamise seaduse § 75 sätestab et, enne 2015. aasta 1. jaanuari kehtinud kalandusturu korraldamise seaduse § 81 lõike 6 alusel põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse kantud andmete töötlemist jätkatakse nimetatud registris kuni 2025. aasta 31. detsembrini. Kehtivas registri põhimääruses ei teha eelnimetatud sätetes mingit vahet, kas töödeldakse vana või uue seaduse alusel kogutud andmeid. Selline erinev taotlejate kohtlemine ei oleks ka õiguslikult põhjendatav, mistõttu on ka vana seaduse alusel registrisse kantud andmete puhul tagatud hetkel kehtiva kalandusturu korraldamise seaduse § 8 lõikes 1 ja VV määruse nr 14 sätestatud andmekaitse tase.

Kordame, et andmete töötlemise § 81, sh lõige 6 lisati ja jõustus 2003. a kalandusturu seaduses 23. märtsil 2007. Vabariigi Valitsuse 30.04.2004. a määruses nr 162 (varasem registri põhimäärus) oli vastav muudatus sisse viidud juba varem. Olgu märgitud, et kõnealuse määruse § 18 lõige 1 sätestas, et registrisse kantud andmed on piiratud juurdepääsuga andmed „Avaliku teabe seaduse“ tähenduses. Seega on olnud PRIA, teostades andmete avaldamise võimalikkuse üle kaalutusõigust 2003. a kalandusturu korraldamise seaduse § 81 lõike 3 alusel, ka varem seotud Vabariigi Valitsuse määruse sätetega, mille kohaselt on taotlusandmed üldiselt juurdepääsupiiranguga andmeteks.

Omaette probleem paistab olevat taaskord lünk siseriiklikes eriseadustes, mis ei võimalda tähtajatuna sätestatud konfidentsiaalsuskohutuse olemasolul PRIA-l tunnistada konfidentsiaalsusklausliga kaitstud teavet asutusesiseseks pikemaks perioodiks kui AvTS-s ettenähtud viis aastat samas kui valdavalt tuleb juurdepääsupiiranguga andmeid säilitada kümme või enam aastat. Saame siinjuures üksnes mõõnda, et esmase piirangutähtaja möödumisel on erakordselt keeruline sellise piirangutega dokumendikäibe mahu puhul nagu see PRIA praktikas on, leida ressursi kõikide dokumentide osas piirangute pikendamiseks ja vastavate märgete tegemiseks dokumendiregistris.

Eelmine lõik sunnib aga küsima AKI arvamust, kas EL õiguse alusel kehtestatud siseriiklikus eriseaduses sätestatud piirangurežiimi olukorras, saab PRIA toetudes otse EL õigusaktile, milline sätestab tähtajatu konfidentsiaalsuskohutuse, määrata taotluste menetlemisel saadud dokumendi registreerimisel dokumendiregistris piirangu kehtivuse ajaks „säilitustähtaja möödumiseni“.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese

Vaide esitaja on palunud inspektsiooni kohustada PRIA-t küsitud dokumendid väljastama. Samuti on vaide esitaja palunud kohustada PRIA-t dokumendiregistris korda looma ja dokumentide juurde koheselt märkima korrektsed andmed nende kättesaadavuse osas ning kohustada PRIAt- lõpetama mõiste „passiivselt avalik“ kasutamine, kuna see ei tähenda

sisuliselt mitte midagi ja tagama avalikustamisele kuuluvatele dokumentidele ligipääs koheselt dokumendiregistri avalikust vaatest. Ka on vaide esitaja märkinud, et rikkumine kahjustab Eesti ühiskonda, selle avatust ja läbipaistvust, avalikku debatti riigieelarveliste vahendite kasutamise üle.

Avaliku teabe seaduse § 46 näeb ette vaide esitamise võimaluse teabenõude täitmisest keeldumise või mittedoetkohase täitmise peale. Haldusmenetluse seaduse § 71 lg 1 sätestab, et vaide võib esitada isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Eeltoodust tuleneb nn vaideõiguse kriteerium – vaietet ei või esitada mitte igaks, ka mitte iga menetlusosaline, vaid üksnes isik, kellel on vaideõigus. Eeltoodust tulenevalt ei ole võimalik vaietet esitada kellegi kolmanda isiku huvides või lihtsalt objektiivse õiguspärasuse kaitsmiseks õiguskorras.

Vaietet esitaja on palunud kohustada lõpetama mõiste „passiivselt avalik“ kasutamine, kuna see ei tähenda sisuliselt mitte midagi ja tagama avalikustamisele kuuluvatele dokumentidele ligipääs koheselt dokumendiregistri avalikust vaatest. Mõiste „passiivselt avalik“ tähendab, et selliseid dokumente on võimalik küsida teabenõude korras. Eelkõige on sellisteks dokumentideks paber kandjal saanud dokumendid, mida seadus ei kohusta skaneerima ning dokumendiregistri kaudu avalikustama. Nimelt sätestab AvTS § 12 lg 4¹, et dokumendiregistri kaudu tuleb juurdepääs võimaldada elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut. Kui dokumentidele on dokumendiregistris märgitud juurde, et dokument on „passiivselt avalik“, kuid seda ka teabenõude korral ei väljastata, siis on tegemist eksitava teabe avalikustamisega ning sellisel kujul teabe avalikustamine ei ole õiguspärane, kuid see ei riku vaietet esitaja õigust teavet küsida.

Eeltoodust tulenevalt on Andmekaitse Inspeksioon seisukohal, et see kui dokumendiregistri metaandmed ei ole kooskõlas avaliku teabe seadusega, ei riku veel iseenesest vaietet esitaja õigusi, mistõttu ei saa vaidemenetluse käigus nõuda dokumendiregistri metaandmete parandamist ning dokumentide avalikustamist dokumendiregistri kaudu. Seda enam kui tegemist on aastate eest registreeritud dokumentidega ning nende ülevaatamine dokumentide suure mahu tõttu takistaks asutusele pandud kohustuste täitmist.

Lisaks eeltoodule on antud juhul vaietet esitaja soovitud dokumendid edastatud PRIA-le paber kandjal ehk siis tegemist on dokumentidega, mida seaduse ei kohusta skaneerima ja dokumendiregistri kaudu avalikustama. Seega puudub vaietet esitajal dokumendiregistri mittedoetkohaste metaandmete parandamise nõude osas vaideõigus. Eeltoodut saaks lugeda märgukirjaks, mis ei kuulu aga vaidemenetluse käigus lahendamisele.

Antud juhul ei ole vaidlust selles, et vaietet esitaja küsitud dokumentide puhul on tegemist avaliku teabega AvTS § 3 lg 1 mõistes, millele saab juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Kuna vaidemenetluse korras saab vaidlustada teabenõude täitmisest keeldumist, mitte dokumentide nõuetkohast registreerimist, siis antud on juhul vaideesemeks vaietet esitaja poolt soovitud dokumentide väljastamisest keeldumine.

Avalikule teabele juurdepääsu piiramine

AvTS § 3 lg 2 sätestab, et avalikule teabele, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites saab juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Sama seaduse paragrahvi 2 lõige 2 punktist 4 tulenevalt, avaliku teabe seadust ei kohaldata teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osa, juhul kui need on eriseaduses või välislepingus sätestatud teisiti. Seega saab teabele juurdepääsu piirata seaduse alusel, sh ka otsekohalduva EL määruse alusel, kuid ei saa piirata siseriikliku määruse alusel.

Vaietet esitaja on asunud seisukohale, *et kuna asi puudutab toetuste maksmist riigieelarvelistest*

vahenditest, ei ole juurdepääsupiirangu seadmine põhjendatud, kuna „avaliku teabe seadus keelab AKks määrata dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta”. Tõepoolest keelab AvTS § 36 lg 1 p 9 tunnistada dokumente eelarvevahendite ja eelarvest makstud tasude kohta juurdepääsupiiranguga teabeks. Siinkohal pean vajalikuks selgitada, et antud juhul ei sisalda soovitud dokumendid teavet makstud tasude ega hüvitiste kohta, vaid tegemist taotluse juurde kuuluvate dokumentidega. Seega ei ole vaide esitaja viide eeltoodud sättele asjakohane. Lisaks eeltoodule märgin, et avaliku teabe seaduse puhul on tegemist üldseadusega ning kui mõni eriseadus näeb teabele erineva juurdepääsu korra, siis tuleb lähtuda eriseadusest.

Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes, millele viitab AvTS § 35 lg 1 p 19. Seega on dokumentidele võimalik juurdepääsu piirata ka eriseaduse alusel. Sama kehtib ka juurdepääsupiiranguaja kehtivuse kohta. AvTS § 40 lg 1 kohaselt saab dokumentidele kehtestada juurdepääsupiirangu viieks aastaks, mida on vajadusel võimalik pikendada viie aasta võrra. Ehk siis on dokumentidele võimalik avaliku teabe seadusest tulenevalt piirata juurdepääsu algselt 5 aastat, mida on vajadusel võimalik pikendada viie aasta võrra ehk siis on piirangu kestvus maksimaalselt kümme aastat. Kui eriseaduses ei ole sätestatud teistsugust piirangu tähtaega tuleb piirangu kehtestamise tähtaja puhul lähtuda avaliku teabe seadusest. PRIA on küll läbivalt oma vastuses märkinud, et tähtajatu konfidentsiaalsuskohustus tuleneb nii Euroopa Liidu õigusaktidest kui siseriiklikust õigusest, kuid ei ole viidanud ühelegi konkreetsele sättele, millest tuleneks AvTS-st pikem piirangu tähtaeg. See, et seaduses/määruses on säte, et teave on piiranguga, ei tähenda seda, et piirang oleks tähtajatu.

Ühtlasi selgitan, et kui suure dokumentide mahu tõttu või mingil muul põhjusel ei ole dokumendiregistris piirangu tähtaega õigeaegselt pikendatud, siis ei tähenda see seda, et kõigil sellistel dokumentidel oleks piirang alati lõppenud ning kõik sellised dokumendid kuuluksid automaatselt peale viie aasta möödumist avalikustamisele. Teabenõude korral tuleb alati dokumendid üle vaadata ning ka juhul kui piirang on jäänud õigeaegselt pikendamata, kuid piirangu alus püsib, ei kuulu sellised dokumendid väljastamisele, vaid sellisel juhul, keeldutakse teabenõude täitmisest ja pikendatakse piirangut. Küll aga ei saa piirangut pikendada juhul, kui algsest piirangu kehtestamisest on möödunud kümme aastat ning eriseadusest ei tulene pikemat piirangu aega.

Teabenõude täitmisest keeldumine

Antud juhul on PRIA keeldunud vaide esitaja poolt soovitud dokumentide väljastamisest põhjusel, et soovitud dokumentidele on kehtestatud juurdepääsupiirang kalandusturu korraldamise seaduse (KTKS) § 8 lg 1 alusel. KTKS § 8 lg 1 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks eelnimetatud seaduse § 2 lõike 1 punktides 1-3 abi taotleja ja taotluse andmed. Sama paragrahvi lõiked 2 ja 3 sätestavad kellel on eeltoodud andmetele juurdepääs ning millised andmed tuleb peale taotluse rahuldamist võrgulehel avalikustada. Seadus ei tee siin erisust rahuldatud taotluste osas. Eeltoodust tulenevalt ei kuulu taotleja ja taotluse kohta käivad andmed teabenõude korral avalikustamisele.

Nõustun PRIAga selles, et vaide esitaja poolt küsitud dokumentide puhul on tegemist abi taotluse käigus edastatud dokumentidega kuna PRIA vastusest nähtub, et dokumendid on edastatud enne väljamakse tegemist (vt PRIA vastuse punkti 1). Küll aga ei tulene eelnimetatud paragrahvist erisust avaliku teabe seadusest piirangu tähtaja pikkuse osas. Erisust ei tulene ka Euroopa Liidu Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 508/2014 lisa V punktist 1, milles sätestatakse, millised andmed tuleb võrgulehel avalikustada.

Küll aga on näiteks perioodi 2007-2013 struktuuritoetuste seaduse § 25 lg-s ⁷ nähtud mõningatele andmete osas ette avaliku teabe seadusest pikem piirangu tähtaeg. Nimelt on

sätetab perioodi 2007-2013 struktuuritoetuste seaduse § 25 lg-s 7¹, et eelnimetatud paragrahvi lõigetes 6 ja 7 nimetatud andmeid, mille avalikustamine on piiratud, ei avalikustata kuni käesoleva seaduse §-s 5 nimetatud dokumentide säilitamistähtaja lõpuni. Siiski tuleb siinkohal juhtida tähelepanu sellele, et lõiketes 6 ja 7 on toodud konkreetset andmed, millele pikem piirang kehtib ning seda ei saa laiendada kogu dokumendile. Antud juhul ei ole PRIA eeltoodud sättele ka teabenõude täitmisest keeldumisel viidanud ning inspeksiooni hinnangul ei sisalda küsitud dokumendid ka selliseid andmeid.

Vastuses inspeksiooni järelepärimisele on PRIA selgitanud: „*Mis puudutab küsimuse osa teabest, millele piirangud enam ei kehti, märgime, et tulenevalt õigustloovate aktide (sh EL õigusaktide) sätetest ja ka regulatsiooni eesmärgist, peab PRIA taotluste menetlemise ajal kogutud muud teavet (peame silmas normide kohaselt avalikustamisele mittekuuluvat teavet) käsitlema asutusesisese teabena kuni sellise teabe säilitamistähtaja saabumiseni, v.a juhul, kui teabele juurdepääsupiirangu aluseks olev materiaaldõigus vastavalt peaks muutuma*“.

Andmekaitse Inspeksioon ei nõustu eeltoodu osas sellega, et teave, mis ei kuulu seaduse kohaselt võrgulehel avalikustamisele, on piiranguga teave ning seda ei saa küsida ka teabenõude korras. Inspeksiooni seisukohta toetab ka näiteks perioodi 2014-2020 struktuuritoetuste seaduse § 39 lõige 4, mis sätestab, et andmeid mida ei pea avalikustama, avaldatakse avaliku teabe seaduses sätestatud korras, arvestades kõnealusel seaduses sätestatud erisusi.

Seega tuleb taaskord vahet teha teabe aktiivsel ja passiivsel avalikustamisel. Aktiivse avalikustamise korral on teabevaldaja kohustatud ise omaalgatusel teavet avalikustama. Eeltoodu ei tähenda aga seda, et teave mida seadus ei kohusta võrgulehel avalikustama oleks piiranguga. Teavet, mida seadus ei kohusta võrgulehel avalikustama, kuid millele pole alust ka juurdepääsu piirata, saab küsida teabenõude korras ehk sellise teabe puhul on tegemist passiivselt avalikustatava teabega. Arusaamatuks jääb see, mille alusel leiab PRIA, et avalikustamisele mitte kuuluv teave on piiranguga kuni säilitustähtaja lõpuni. Sellise erisuse teeb küll rahuldamata jäetud taotluste osas näiteks perioodi 2014-2020 struktuuritoetuste seaduse § 39 lõige 5, kuid kõnealusel juhul ei ole tegemist rahuldamata jäetud taotlustega. Samuti teeb sellise erisuse eelpool toodud perioodi 2007-2013 struktuuritoetuste seaduses kindlate andmete osas, kuid sellist võimalust ei anna piirangu alusena märgitud KTKS § 8 lg 1.

Antud juhul on PRIA keeldunud vaide esitaja teabenõude täitmisest viitega KTKS § 8 lõikele 1. Samas on PRIA vastuses inspeksiooni järelepärimisele märkinud, et dokumentide 1-5 osas on tegemist dokumentidega, millega taotleti toetust perioodi 2004-2006 struktuuritoetuste seaduse alusel ning lisaks on dokumentidel 3-5 piirang ka AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel. Kui AvTS § 35 lg 1 p 12 lubab isikuandmetele kehtestada piirangu 75 aastaks, siis KTKS ega perioodi 2004-2006 struktuuritoetuste seadus ei näe ette AvTS-st pikemat piirangu tähtaega, mis on kokku 10 aastat. Ehk siis eelnimetatud dokumentide osas ei kuulu teabenõude korral väljastamisele piiranguga isikuandmed.

Juhul kui eeltoodud dokumentidele kohaldub siiski veel mõni eriseadus piirangute kehtestamise osas või Euroopa Liidu otsekohalduv määrus, millest tuleneb ka AvTS-st erinev piirangu tähtaeg, siis tuleb vastava seaduse/määruse sättele ka viidata. Antud juhul ühelegi sellisele konkreetsele sättele viidatud ei ole. Sama kehtib ka dokumendi 6 osas.

Dokumentide 7 ja 8 osas ei ole veel maksimaalne (10 aastane) piirangu tähtaeg möödunud. Kuna KTKS § 8 lg 1 kohustab taotluse ja taotlusega seotud dokumendid tunnistama piiranguga teabeks, siis ei ole piirangu tähtaeg veel möödunud ning keeldumine dokumentide 7 ja 8 osas oli õiguspärane. Seega jätan dokumentide 7 ja 8 osas vaide rahuldamata.

Kuna inspeksioon ei saa asutada teabevaldaja asemele ning PRIA on keeldunud teabenõude

täitmisest KTKS § 8 lg 1 alusel, mis ei võimalda kehtestada dokumentidele pikemat piirangu tähtaega kui 10 aastat, siis tuleb PRIA-l teabenõue dokumentide 1-6 osas uuesti läbi vaadata ning vastata täiendavalt vaide esitaja teabenõudele ja väljastada dokumendid 1-6 ulatuses, mille osas on piirangutähtaeg lõppenud (v.a isikuandmed, mille piirangutähtaeg on 75 aastat). Juhul kui siiski on mingi seadus/ EL otsekohalduv määrus võimaldab toetuse taotluse dokumentidele kehtestada AvTS-s ettenähtud tähtajast pikema piirangutähtaja, siis tuleb keeldumisel viidata vastavale alusele.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson

peainspektor

peadirektori volitusel