



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/20/577

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspeksiooni peainspektor Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	16.04.2020 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	13.02.2020 (registreeritud inspeksioonis 14.02.2020)
Teabevaldaja	Justiitsministeerium aadress: Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn e-posti aadress: info@just.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxxx.xxxx@gmail.com

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, siis on vaide esitajal õigus pöörduda 30 päeva jooksul teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 (2)). Vaide esitaja saab pöörduda Andmekaitse Inspeksiooni vastu halduskohtusse juhul, kui Andmekaitse Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:

- 13.02.2020 esitas vaide esitaja Andmekaitse Inspeksioonile vaide Justiitsministeeriumi tegevuse peale teabenõude mittenõuetekohase täitmise osas.
- Kuna vaites esinesid puudused, andis Andmekaitse Inspeksioon vaide esitajale tähtaja vaites esinevate puuduste kõrvaldamiseks.
- 07.03.2020 kõrvaldas vaide esitaja vaites esinevad puudused ning inspeksioon võttis vaide menetlusse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

(I) ASJAOLUD

Tatari tn 39 / 10134 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee
Registrikood 70004235

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 46 järgi on igal inimesel õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja ametiisikute poole. Pöördusin 07.01.2020 (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 minule saata Justiitsministeeriumis koostatud 2019. aasta käskkirjad 156, 158, 159, 160, kuivõrd nad ei ole dokumendiregistris nähtavad:

1) <https://adr.rik.ee/jm/dokument/6689018>

2) <https://adr.rik.ee/jm/dokument/6697334>

3) <https://adr.rik.ee/jm/dokument/6697304>

4) <https://adr.rik.ee/jm/dokument/6710878>

Ekslikult olin märkinud neljanda soovitud käskkirja numbriks 160, kuigi pidasin silmas käskkirja 161. Link oli õige.

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

14.01.2020 vastas Justiitsministeeriumi nõunik Siret Jürgenson mu pöördumise järgmiselt: "Olete pöördunud Justiitsministeeriumi poole kirjaga, milles palute juurdepääsu konkreetsetele justiitsministri käskkirjadele. Edastame Teile soovitud käskkirjad lisades need antud kirjale" ning kirjaga oli kaasas 5 pdf-formaadis käskkirja (156-k, 158-k, 159-k, 160-k, 161-k).

Käskkirjades 156, 158 ja 161 oli isikukood dokumendist välja tsenseeritud, st kaetud musta ristkülikuga.

Käskkirjal 159 on dokumendi päises mäрге, et viimasele on seatud juurdepääsupiirang, aga midagi justkui välja tsenseeritud ei ole.

13.02.2020 tõstatasin ma Justiitsministeeriumi tegevuse pääle kaebuse, mille Andmekaitse Inspeksiooni jättis 25.02.2020 käiguta, kuivõrd viimases esinevat puudused, mis takistavat vaieldava asja edasist menetlemist selle sisulises osas.

(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 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 vaides põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi.

(A) 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 "kuivõrd põhiseadus on absoluutselt kohustavaks juhiseks igale Eesti kodanikule ja selle eeskiri on käesoleval 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 igal inimesel 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 ja www.riigikogu.ee ja 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 informatsiooni tunnuseks asjaolu, et ta on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

Avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule 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), väärteomenetluse seadustik (§ 59 lg 2), halduskohtumenetluse seadustik (§ 89 lg 2) jne).

(B) käskkirjad 156-k, 158-k ja 161-k ning ametnike 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, osäühing, 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 igal ajal on õigus tutvuda registrikaardi ja äritoimikuga ning saada registrikaardist ja äritoimikus olevast dokumendist ärakirju (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 Martin Krupp, isikukood 3701110xxxx. Varasemal juhatuse liikmel John Paul Rweyemamu Rugemalira, isikukood 3850713xxxx tehingute tegemise õigus puudub, on üksnes (ilmselt vägagi piiratud) esindusõigus.

Äriregistrist leiab niisamuti kõlapinda leidnud Osauhing Autorollo (registrikood 11488737) viimased juhatuse liikmed ja esindusõigusega pankrotihaldurid:

juhatuse liige Väino Pentus, isikukood 3551026xxxx;
juhatuse liige Janos Sillamaa, isikukood 3690318xxxx;
pankrotihaldur Martin Krupp, isikukood 3701110xxxx;
pankrotihaldur Katrin Prükk, isikukood 4750510xxxx.

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:

Tatiana Fominykh, isikukood 4530225xxxx;
Olga Mõttus, isikukood 4640506xxxx;
Mihhail Matrinov, isikukood 3660225xxxx.

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.

Isikukoodidega seonduvalt juhiksin tähelepanu veel sellelegi asjaolule, 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 ainueksemplar on salvestatud kiibi kaitsitud osasse, millele pääseb ligi ainult PIN-koodide abil.¹

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 võtme krüpteeritud sõnumi saab lahti krüpteerida ainult salajase võtme – konfidentsiaalset sõnumit saab lugeda ainult selle adressaat, salajase võtme omanik. Omakorda saab salajase võtme krüpteeritud sõnumi ehtsust kontrollida avaliku võtme abil, mida kontrollib ja jagab avaliku võtme infrastruktuur.¹

Digiallkirjastamise puhul arvutatakse allkirjastatavast dokumendist (või dokumentide kogumikust) digitaalne sõrmejälg ehk räsi – unikaalne bitijada, mis on matemaatiliselt tuletatud allkirjastatava dokumendi enda bitijadast. Räsi allkirjastatakse salajase allkirjastamisvõtme. Algdokumendist, allkirjadest ning PKI asutuselt saadud allkirjade kehtivuskinnitusest ning toimingute ajatemplid moodustatakse digitaalne dokumendikonteiner.

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

Viimase ehtsust saab nüüd kontrollida salajasele allkirjastamisvõtmele vastava avaliku võtme abil – kui avaliku võtmega arvatud 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.¹

Igäüks võib avalikust LDAP kataloogist² 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 igäihel peab olema kindlustunne, et elektrooniliselt allkirjastatud dokument on tõepoolest antud õige inimese poolt.

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

- 1) Vabariigi Valitsuse 16.10.2015 korralduses nr 449 märgitakse³ endise Teabeameti ja tänase Välisluureameti ainsa teadaoleva töötaja nimi ja isikukood, vastavalt Mikk Marran ning 3781002xxxx.
- 2) Vabariigi Valitsuse 16.05.2019 korralduses nr 125 märgitakse⁴, et AKI peadirektoriks nimetatakse Pille Lehis (isikukood 4771206xxxx);

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). Justiitsministeeriumi ametnike kohta ei suutnud ma õigusaktidest midagi sarnast leida. Aga kui see nii peaks olema, siis lasus teabevaldajal AVTS § 15 lg 1 pääle toetudes niisugune nüanss teabenõudjale üksikasjalikult selgeks teha (teabevaldaja on kohustatud selgitama teabenõudjale arusaadavalt teabele juurdepääsu korda, tingimusi ja viise). Õigupoolest, ilma suurema vaevata leiab Justiitsministeeriumi dokumendiregistrist käskkirju, mis on seotud ametiisiku ametikohale nimetamisega ja milledest nähtub ametniku nimi ja isikukood. Mille poolest siis küsitud käskkirjade osas peab neid varjama?

(C) vaide menetlemisest

AKI sedastab oma käiguta jätmise otsuses järgmist: "Juhul kui soovite vaidlustada edastatud käskkirjades ametnike isikukoodide kinni katmist, siis palun täpsustada, kuidas teiste isikute isikukoodide väljastamata jätmine rikub Teie õigusi?"

Kaebaja märgib, et Tallinna Halduskohtu tollane esimees Kristjan Siigur on 04.10.2016 telekanalis ETV, saates "Terevisioon" selgitanud, et kohtusse pöördumisel on tähtis ära näidata üksnes kaks aspekti: nõue ja faktilised asjaolud, millele kaebaja tugineb. Niisugust seisukohta kinnitavad ka "Halduskohtumenetluse seadustiku" (HKMS) § 38, § 158 lg 1, § 165 lg 1 p 5, § 197 lg 2 ja § 229 lg 4, millede järgi ei ole kohus seotud poolte õiguslike seisukohtadega ning et kohus otsustab, millist õigusakti tuleb asjas kohaldada (ka iura novit curia ja da mihi factum, dabo tibi ius printsipiid, kui soovite). Ka haldusasjas 3-3-1-21-00 p 2 lg 4 märkis Riigikohus, et kaebuse esitaja ei pea kvalifitseerima rikutud õigust ega viitama õigustloova akti sättele,

² <https://www.skidsolutions.eu/repositoorium/ldap/esteid-ldap-kataloogi-kasutamine/>

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/320102015010>

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/317052019007>

millest rikutud õigus tuleneb. Eesti Vabariigi põhiseaduse 146. paragrahvi järgi mõistab õigust ainult kohus. Järelikult teised ei mõista.

Kaebaja võib veel täiendavalt selgitada, et ka "Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes" lk 163 on märgitud, et on loobunud seni kehtinud nõudest esitada kaebuses õiguslikud põhjendused haldusakti õigusvastasuse ja kaebaja õiguste rikkumise kohta (HKMS v.r § 10 lg 2 p-d 3 ja 4). Sarnaselt TsMS § 363 lg 1 p-ga 2[,] tuleb uue seadustiku kohaselt seega kaebuses välja tuua üksnes faktilised põhjendused ning õiguslike väidete esitamise kohustust kaebajal ei ole (HKMS § 38 lg 1 p 7). Korrektse ja asjakohase õigusliku põhjenduse esitamine võib paljudele isikutele osutada üle jõu käivaks ning nende nõudmine õiguslikult kogenematult isikult tõi kohtutele pigem tarbetut lisatööd, kui aitas kaasa asja lahendamisele. Menetlusosaliste rolliks jääb seega kohtule asjaolude esitamine ning kohtu ülesandeks on anda neile õiguslik hinnang. Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab kohus tagama haldusakti igakülge hindamise[,] sõltumata menetlusosaliste seisukohtadest, mistõttu ei saaks kohus nagunii piirduda kaebuse läbivaatamisel üksnes kaebaja õiguslike põhjendustega. Kaebajal on siiski õigus esitada soovi korral kohtule ka õiguslikke argumente.

Pole mingit põhjust arvata, et nimetatud põhimõtted ei kehti vaidemenetluses. Eriti arvestades, mida Riigikohus on veel täiendavalt lahendis 3-18-253/46 märkinud:

16. /---/ HMS § 76 lg 2 p 5 kohaselt tuleb vaides märkida vaide esitaja selgelt väljendatud nõue. Selle tingimuse täitmiseks ei pea vaide esitaja suutma esitada juriidiliselt korrektselt sõnastatud nõuet. Piisab, kui vaide sisu võimaldab tuvastada nõude liigi ja objekti. Vajaduse korral tuleb haldusorganil nõuet vaide esitaja eesmärgist lähtuvalt tõlgendada. Praegusel juhul on kaebaja nõuded tema 11. oktoobri 2017. a pöördumise põhjal selgelt tuvastatavad. Seepärast nõudis vangla oma 24. novembri 2017. a kirjas põhjendamatult, et kaebaja esitaks selgelt väljendatud vaide.

17. /---/ Vaideorgani ülesandeks on tagada, et vaidemenetlus aitaks vaide esitaja õiguste kaitsele kaasa ning vaide esitajal oleks menetluses võimalikult lihtne osaleda (HMS § 1 ja § 5 lg 2). Kolleegium on varem rõhutanud, et vaide peab saama esitada igaiüks ka õigusabi kasutamata ning sõltumata sellest, kas tal on eriteadmisi või kogemusi (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 16. märtsi 2005. a otsus asjas nr 3-3-1-93-04, p 14). Vaide esitaja ei pea suutma nimetada tema õigusi rikkuvaid õigusnorme, tunda erinevaid nõudeid ega suutma eristada haldusakti õigustloovast aktist. Kui vaides esinev puudus ei takista vaide lahendamist, ei ole selle kõrvaldamiseks tähtaja andmine põhjendatud. Puuduste kõrvaldamiseks tähtaja andmisel tuleb muu hulgas arvesse võtta vaide esitaja eeldatavaid õigusteadmisi ja eesti keele oskuse taset. Ka selgitamiskohustust tuleb täita nii, et vaide esitaja olukord puuduste kõrvaldamise asemel ei halveneks. Vaideorgan ei tohi oma tegevusega isikut eksitada (nt suhelda temaga põhjendamatult keerulises õiguskeeles või suunata teda vaidlustama õigustloovat akti) ega nõuda vaides puuduste kõrvaldamist alusetult.

Riigikohus leidis lahendis 3-18-111/29 p 18 mh järgmist: "Eeltoodust nähtub, et kinnipeetaval ei ole subjektiivset õigust nõuda enda ümberpaigutamist avavanglasse. Küll aga on tal subjektiivne õigus nõuda, et vangla hindaks, kas kinnipeetav vastab selles normis sätestatud tingimustele, ning tingimuste täidetuse korral kaaluks tema avavanglasse ümberpaigutamist."

Isegi, kui teabenõudjal puudub subjektiivne õigus nõuda ametnike isikukoodide väljastamist, siis on praegusel juhul üsna kindel, et pöörduja õiguseid on rikutud sellega, et talle ei ole üksikasjalikult selgitatud, miks on isikukood eraelu puutumatus oluliselt kahjustav teave. Kaebajale teadaolevalt ei ole Riigikohtu üldkogu lahendis 3-4-1-4-12 p 62 väidetud (PS § 14 näeb ette õiguse korraldusele ja menetlusele. Selle sätte esemelisse kaitsealasse kuulub põhiõigus heale haldusele, mille adressaadiks on täitevvõim, ning menetlus- ja

korralduspõhiõigus, mille adressaadiks on seadusandja) jõutud hiljem muule seisukohale. Riigikohtu üldkogu seisukohad kehtivad kuni üldkogu neid ise muudab.

Selgitamine on päris kindlasti hea halduse tava osaks: oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise (Riigikohus 3-3-1-13-02 p 14). Igasuguse riigivõimu akti põhjendus on oluline nii edasikaebeõiguse tagamiseks, õigusrahu seisukohalt, juriidiliste teadmisteta poolte veenmiseks kui ka õigusemõistmise ühtsuse ja järjepidevuse tagamiseks (põhiseaduse 2017. aasta kommenteeritud väljaanne, paragrahv 15, kommentaar 34). Mingeid põhjendusi, miks otsustati isikukoodid kinni katta, esitatud ei ole. Ei nähtu, et mina peaksin tõestama, et ma ei ole kaamel. Nii avaliku teabe seaduse kui ka märgukirjale ja selgitustaothusele vastamise seaduse kohaselt lasub õiguslaste selgituste andmise kohustus riigil. Seega ei peaks mitte mina märkima, miks isikukoodid tuleb mulle väljastada, vaid riik peaks selgitama, miks tema seda tegema ei pea. Sellisel juhul on lootust, et on võimalik jõuda mingisugusegi akadeemilise diskussioonini.

(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 kaalumiseteta 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 156-k, 158-k, 159-k ja 161-k täies ulatuses väljastama või alternatiivselt väljastama dokumendid osas, millele juurdepääsupiirangud ei laiene.

Väljaspool vaidemenetlust tasuks ehk kontrollida, kas kõne all olevate käskkirjade varjamine dokumendiregistris on õiguspärane. AVTS § 45 lg 2 järgi võib AKI algatada järelevalvemenetluse omal algatusel.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Olete saatnud Justiitsministeeriumile 24.03.2020 järelepärimise seoses Erasiku vaidega meie tegevuse peale teabenõudele vastamisel. Erasik soovis tutvuda Justiitsministeeriumi 2019. aastal tehtud käskkirjadega nr 156, 158, 159 ja 160. Kohtute talituse nõunik saatis soovitud käskkirjad välja, kuid neis olid kaetud kinni isikukoodid.

Soovite teada, mis põhjendusel olid käskkirjades nimetatud ametnike isikukoodid kinni kaetud ning samuti seda, miks oli kehtestatud juurdepääsupiirang käskkirjale nr 159 „Tulemuspalga maksmine kohtudirektorile“.

Selgitame, et põhjuseks, miks käskkirjades isikukoodid kinni kaeti ning kehtestati juurdepääsupiirang käskkirjale nr 159, oli ametnike inimlik eksitus. Kuna nii käskkirjad ise kui ka neis toodud isikukoodid peavad olema Teie kirjas viidatud AvTS sätete alusel avalikult kättesaadavad, oleme vea parandanud ning käskkirjad (sh isikukoodid) Justiitsministeeriumi avalikus dokumendiregistris kõigile nähtavaks teinud. Asjakohane teave on 31.03.2020 seisuga

edastatud ka Erasikule.

Lisame ka avalikult kättesaadavad viited algses järelpärimises nimetatud käskkirjadele:

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/7129735> (kk nr 156-k)

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/7129750> (kk nr 158-k)

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/6697304> (kk nr 159-k)

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/6710921> (kk nr 160-k)

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/7129677> (kk nr 161-k)

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

AvTS § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. Sama paragrahvi lõikest 2 tulenevalt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

AvTS § 35 lg 1 p 12 kohaselt on teabevaldajad kohustatud kehtestama piirangu teabele, mis sisaldab isikuandmeid kui sellise teabe avalikuks tulek kahjustaks oluliselt isiku eraelu puutumatus. Kuigi iga isikuandmete töötlemine, sh avalikustamine riivab mingil määral isiku eraelu puutumatus, siis piirangu isikuandmete kaitseks saab teabevaldaja kehtestada siiski juhul kui tegemist on olulise riivega eraelule.

Isikukoodi avalikkus

Isikukoodi töötlemise, sh avalikustamise osas ei näe kehtiv seadus ette erikorda. Seega on isikukoodi puhul tegemist nn tavaliste isikuandmetega ja nende kasutamisele ei ole seatud rohkem piiranguid kui näiteks inimese nime või sünniaja kasutamisele. Isikuandmete, sh ka isikukoodi kasutamisel tuleb muuhulgas lähtuda minimaalsuse põhimõttest. Selle kohaselt tuleb andmete kogumisel ja kasutamisel piirduda sellega, mis on vajalik andmete kasutamise eesmärgi saavutamiseks. Ehk siis kui isikukoodi kasutamine ei ole kohustuslik ega vajalik, siis minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõttest lähtuvalt ei ole mõistlik seda iga kord nimele lisada. Tihti on siiski dokumentides isikukoodi lisamine vajalik selleks, et eristada samanimelisi isikuid. Lisaks on ka mitmeid seadusi, mis kohustavad lisaks nimele lisama/avalikustama ka isikukoodi.

Seega üksnes inimese nime olemasolu dokumendis ega ka sünniaja või isikukoodi lisamine nimele ei ole piirangu seadmise põhjuseks AvTS-i § 35 lg 1 p 12 alusel, kui dokument ise ei sisalda muud eraelu puutumatus oluliselt kahjustavat teavet. Seda enam, et käesoleval ajal sisaldavad digitaalselt allkirjastatud dokumendid allkirjastaja isikukoodi. Kui lugeda isikukood piiranguga teabeks, siis tuleks kõigile digitaalselt allkirjastatud dokumentidele kehtestada juurdepääsupiirang või avalikustada/edastada digitaalselt allkirjastatud dokumendid ilma allkirja kinnituslehetä digikonteinerist välja võetuna.

Teabenõude täitmine

Antud juhul oli vaide esitaja poolt soovitud dokumentide puhul tegemist personali käskkirjadega/haldusaktidega, mis puudutavad ametnike ametist vabastamist (käskkirjad nr 156-k ja 158-k) ning ametniku ametisse nimetamist (käskkiri nr 161-k). Avaliku teenistuse seaduse §-de 26 lg 1 punkti 1 ning § 103 lg 2 punkti 2 kohaselt tuleb haldusaktis, millega isik

nimetatakse ametikohale või vabastatakse ametikohalt märkida muuhulgas ka isikukood.

AvTS § 12 lg 1 punkti 2 kohaselt tuleb dokumendiregistris registreerida asutuses koostatud ja allkirjastatud õigusaktid, milleks on ka eelnimetatud käskkirjad. Sama paragrahvi lg 4¹ kohaselt tuleb dokumendiregistris registreeritud ja asutuse dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut, tagada dokumendiregistri kaudu juurdepääs. Kuna eelnimetatud ametist vabastamise ja ametisse nimetamise käskkirjad ei sisaldanud kellegi eraelu puudutavat teavet ning isikukood ei ole piiranguga teave, siis ei olnud nimetatud käskkirjadele piirangu kehtestamine põhjendatud. Seega ei olnud põhjendatud ka vaide esitajale edastatud dokumentides isikukoodide kinni katmine.

Lisaks oli kehtestatud ka käskkirjale nr 159-k juurdepääsupiirang eraelu kaitseks, kuigi dokument ei sisaldanud piiranguga andmeid ning edastati vaide esitajale teabenõude vastusena täies ulatuses. Kuna eelnimetatud käskkirja puhul oli tegemist tulemuspalga maksmise käskkirjaga, siis AvTS § 36 lg 1 p 9 keelab tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks dokumente eelarvevahendite kasutamise ja eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Kuigi vaide esitajale edastati dokument teabenõude alusel täies ulatuses, ei olnud dokumendile piirangu kehtestamine õiguspärane ning ministeerium on selgitanud, et dokumendile oli piirang kehtestatud ekslikult.

Siinkohal pean vajalikus ministeeriumile selgitada, et kui dokumendile on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel eraelu kaitseks, siis saab selliseid andmeid küsida ainult juhul kui selleks on seadust tulenev alus (AvTS § 14 lg 2). Ehk siis piiranguga andmeid ei ole õigust saada mitte igal teabe küsijal, vaide teabe saamiseks peab olema seadust tulenev alus. Kuigi inspeksiooni hinnangul ei riku isikukoodide väljastamata jätmine otseselt vaide esitaja õigusi, tuleb siiski nõustuda vaide esitajaga selles, et kui mingi osa dokumendist/teabest jäetakse väljastamata, siis tuleb teabe väljastamisest keeldumist põhjendada.

Kuigi vaide esitaja poolt soovitud dokumentidele piirangu kehtestamine isikukoodide kaitseks ei olnud õiguspärane, siis menetluse käigus on ministeerium eemaldanud dokumentidelt juurdepääsupiirangud ning teinud dokumendid dokumendiregistris avalikuks. Samuti on ministeerium kinnitanud, et on seisuga 31.03.2020 edastatud asjakohane teabe ka vaide esitajale. Seega on vaide ese ära langenud, mistõttu jääb vaide rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
peainspektor
peadirektori volitusel