



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/19/1702

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	25.06.2019 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	02.05.2019 (registreeritud inspektsioonis 03.05.2019)
Teabevaldaja	Politsei- ja Piirivalveamet aadress: Pärnu mnt 139, 15060 Tallinn e-posti aadress: ppa@politsei.ee
Vaide esitaja	Earaisik 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 Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 lg 2).

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 04.04.2019 esitas vaide esitaja Põhja Ringkonnaprokuratuurile teabenõude, milles soovis EKRE kaebust Politsei- ja Piirivalveametile, uurimisasutuse vastust, avaldaja täiendavat kaebust prokuratuuri ning viimase vastuskirja avaldajale.
2. 04.04.2019 edastas Põhja Ringkonnaprokuratuur vaide esitajale avaldaja kaebuse kriminaalmenetluse alustamata jätmise kohta Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) poolt ning Põhja Ringkonnaprokuratuuri vastuskirja selle kaebuse peale ning edastas väljastamata jäänud teabe osas teabenõude täitmiseks Põhja Politseiprefektuurile.
3. 11.04.2019 keeldus Põhja Politseiprefektuur teabe väljastamisest põhjusel, et soovitud dokumentidele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel ning teabenõudja ei ole teabenõudes märkinud seadusest tulenevat alust, mis annaks õiguse saada kolmanda isiku kohta käivat juurdepääsupiirangutega teavet.
4. 02.05.2019 esitas vaide esitaja Andmekaitse Inspektsioonile Põhja Politseiprefektuuri tegevuse peale teabenõudele vastamise osas vaide, mis oli puudustega.

5. 13.05.2019 kõrvaldas vaide esitaja vaides esinevad puudused ning inspeptsioon võttis vaide menetlusse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

(I) ASJAOLUD

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 46 järgi on igal inimesel õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja ametiisikute poole. Pöördusin 04.04.2019 (lisa nr 1) elektronposti teel aadressil info.pohja@prokuratuur Prokuratuuri struktuuriüksuse Põhja ringkonna-prokuratuuri (registrikood 70000906; Lubja tn 4, 10115, Tallinna linn) ametiisikute poole teadmiseks, et uudisteportaal Delfi kirjutas 20.12.2018 sellest, et Prokuratuur ei alustanud Indrek Tarandi asjus menetlust selles, nagu ta oleks toime pannud mõne süüteo 26.11.2018 Toompeal toimunud meelevaldusel (link: <https://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/prokuratuur-ei-algatanud-ekre-kaebuse-peale-tarandi-osas-uurimist?id=84812083>).

Palusin mulle saata avaldaja kaebus Politsei- ja Piirivalveametile, uurimisasutuse vastus, avaldaja täiendav kaebus prokuratuuri ning viimase vastuskiri avaldajale, teisisõnu kogu asjassepuutuv materjal selles küsimuses.

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

Samal päeval, s.o 04.04.2019 kl 14:03 vastas mulle Põhja ringkonnaprokuratuuri referent kirjaga nr PRP-13/19/337 (lisa nr 2), edastades küsitud teabe osaliselt (lisa nr 3), s.o avaldaja kaebuse kriminaalmenetluse alustamata jätmise kohta Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) poolt ning Prokuratuuri (Põhja ringkonnaprokuratuuri) vastuskirja selle kaebuse peale.

Kuus minutit hiljem, s.o 14:09 edastas sama referent minu pöördumise Politsei- ja Piirivalveameti (registrikood 70008747; aadress Pärnu mnt 139, 15060, Tallinna linn) Põhja prefektuuri ametiisikutele elektronpostiaadressil pohja@politsei.ee, lisades saajate hulka ka minu (lisad nr 4 ja 5).

11.04.2019 vastas Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri kesklinna politseijaoskonna ennetus- ja menetlustalituse isikuvastaste ja lähisuhtevägivalla süütegude grupi juhtivuurija komissar Merle Randla kirjaga nr 1.1-21/285-2 (lisa nr 6) minu pöördumisele keeldumisega, põhjendades viimast alljärgnevalt:

"Olete Politsei- ja Piirivalveametile esitanud taotluse saada kolmanda isiku kohta juurdepääsupiiranguga teavet. Avaliku teabe seaduse § 35 lõike 1 punkt 12 paneb teabevaldajale kohustuse tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust.

Avaliku teabe seaduse § 14 lõikest 2 tuleneb, et kui isik taotleb juurdepääsupiiranguga isikuandmeid kolmanda isiku kohta, peab ta teatama teabele juurdepääsu aluse ja eesmärgi. Teie järelepärimises ei ole märgitud seadusest tulenevat alust, mis annaks Teile õiguse saada kolmanda isiku kohta käivat juurdepääsupiirangutega teavet.

Vastavalt avaliku teabe seaduse § 38 lõikele 3, asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistatud teabele on juurdepääsuõigus üksnes riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikul oma ametiülesannete täitmiseks. Seda teavet ei tohi edastada kolmandatele isikutele

juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata. Kuna Teie taotletud andmetele ei ole politseiasutus juurdepääsupiirangut ise kehtestanud, vaid piirang on kehtestatud avaliku teabe seaduse alusel, ei saa politseiasutus ka otsustada nende andmete erandkorras väljastamise üle. Avaliku teabe seaduse § 23 lg 1 p 1 alusel tebevaldaja keeldub teabenõude täitmisest kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

Eeltoodu alusel ja juhindudes avaliku teabe seaduse § 23 lõike 1 punktist 1 puudub politseil õigus ja võimalus Teie teabenõuet täita."

(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.

Preambula

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

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

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

Riigikohtu halduskolleegium on 07.05.2003 kaasuses 3-3-1-31-03 p 33 leidnud, et demokraatlikus riigis peab isik ka ise oma informeerituse eest hoolitsema. Eesti Vabariigi

põhiseaduse § 44 järgi on 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. "Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruse" (RT I, 23.07.2014, 2; RT I, 16.11.2018, 7) § 1 lg 1 ja 2 järgi on nimetatud institutsioon Siseministeeriumi hallatav valitsusasutus, kes täidab seadusest ja õigusaktidest tulenevaid ülesandeid, esindades riiki. Järelikult vastab PPA AVTS § 5 lg 1 järgi teabevaldajale seatud tingimustele.

AVTS § 3 lg 1 järgi on üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioon mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

Avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, 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).

Andmekaitse Inspeksioonil lahendamist vajav aspektid

(A) teabe osaline edastamine

Riigikohus leidis 23.10.2003, s.t rohkem kui 15 aastat tagasi, kaasuses nr 3-3-1-57-03, "kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemist, siis AvTS § 38 lg-st 2 tulenevalt tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Eeltoodust tulenevalt ei ole õiguspärane keelduda teabenõude täitmisest ainuüksi motiivil, et teabenõudega seondud dokument sisaldab muuhulgas delikaatseid või eraelulisi isikuandmeid".

Nähtuvalt vaide esitaja pöördumisest, siis palus viimane tagada juurdepääs vähemalt sellele osale teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti. Seega on veidi kummaline väita "kui isik taotleb juurdepääsupiiranguga isikuandmeid kolmanda isiku kohta, peab ta teatama teabele juurdepääsu aluse ja eesmärgi". Avaldaja ei ole taotlenud juurdepääsupiiranguga andmeid.

PPA vastuskirjast ei nähtu, et ametnik oleks üleüldse kaalunud võimalust katta vajadusel osa teabest kinni (vt nt images.google.com "redacted document"). Kui politseiametnik oleks hinnanud võimalust teave osaliselt kinni katta, siis küllap ta väljendanuks viimast oma vastuskirjas (nt "kahjuks ei ole võimalik Teile teavet väljastada ka osaliselt, kattes juurdepääsupiiranguga andmed kinni"). Niisiis, kaebaja arvates on PPA tegevuses ilmne kaalumisviga.

Teabenõudjas tekitab arusaamatust ka aspekt, et Prokuratuur ei pidanud vajalikuks teavet salastada, vaid edastas selle täies ulatuses (arvestades senist kogemust Prokuratuuriga ja teiste riigiasutustega, siis on muidugi võimalik, et seda tehti seadust rikkudes).

Niisamuti on pöörduja hämmingus juhtivuurija väitest "Seda teavet ei tohi edastada kolmandatele isikutele juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata. Kuna Teie taotletud andmetele ei ole politseiasutus juurdepääsupiirangut ise kehtestanud, vaid piirang on kehtestatud avaliku teabe seaduse alusel, ei saa politseiasutus ka otsustada nende andmete erandkorras väljastamise üle".

Esiteks, nagu nähtub Delfi artiklist ja Põhja ringkonnaprokuratuuri materjalidest, siis pöörduti selles asjas esmalt PPA poole ("Põhja ringkonnaprokuratuur analüüsis laekunud kaebuses välja toodud väiteid ning jõudis järeldusele, et Põhja prefektuuri seisukoht kriminaal-menetluse mittealustamise kohta on seaduslik ja põhjendatud ning selle tühistamiseks või muutmiseks puudub alus /---/" ja "26.11.2018 edastasin Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) Põhja Prefektuuri avalduse /---/"), kes kuriteoteate ka lahendas. Jääb selgusetuks, milline riigiasutus PPA eest juurdepääsupiiranguid seab? Ei ole teoreetiliselt muidugi välistatud, et mõnel juhul võib PPA koostatud teabele seada juurdepääsupiirangu mõni teine ametiasutus, aga eeldaksin, et politsei kehtestab iseenda koostatud teabe asjus piiranguid ikka ise või siis vähemasti täpsustab, kes nimetatud piirangu seadjaks on, et teabenõudja teaks, kuhu edasi pöörduda. Kuna ametiasutustel on kombeks dokumendi paremasse ülemisse nurka teha märke juurdepääsupiirangu seadja kohta, siis on AKI-l võimalik kontrollida, kas tõesti seadis kriminaalmenetluse alustamata jätmise teatisele piirangu mõni teine asutus.

Teiseks, eelduslikult on kõik juurdepääsupiirangud kehtestatud seaduse jõuga õigusakti, mitte ametniku suva alusel. Seetõttu jääb selgusetuks, mida tähendab kirjapandud "taotletud andmetele ei ole politseiasutus juurdepääsupiirangut ise kehtestanud, vaid piirang on kehtestatud avaliku teabe seaduse alusel, ei saa politseiasutus ka otsustada nende andmete erandkorras väljastamise üle". Või leidub PPA-s teavet, millele on juurdepääs piiratud lihtsalt niisama? Loodetavasti see nii siiski ei ole.

(B) menetlustoimingute tegemisest teabenõude täitmisel

Nähtuvalt PPA vastuskirjast, siis on nad adressaadiks märkinud xxxxx.xxxx@eesti.ee. Kuivõrd vaide esitaja pöördus elektronpostiaadressilt xxxxx.xxxx@gmail.com, siis on ilmne, et PPA ametnik on teabenõude lahendamisel sobranud mingites andmebaasides.

Esiteks, teabevaldaja tohib teabenõudja isiku tuvastada üksnes juhul, kui isik taotleb teavet, milles sisalduvad tema või kolmandate isikute juurdepääsupiiranguga isikuandmed. Teabenõudja rõhutas, et ta ei soovi juurdepääsupiiranguga andmeid. Seetõttu jääb selgusetuks, milliseid toiminguid ja andmeid käesolevas haldusasjas on kogutud ning millisel seaduslikul alusel see kõik toimunud on? Kas juhul, kui oleksin end väitnud olevat Kaur Kender või Kersti Kaljulaid, oleks usin ametnik niisamuti registrites päringuid teinud?

Teiseks, vaide esitaja juhib tähelepanu, et PPA ametnikud on ka varem teinud mingites andmebaasides minu isiku suhtes tuvastamistoiminguid.

Näiteks helistati septembris 2017 telefonilt 6125915 vaide esitaja kasutuses olevale abonentnumbrile. Siinkirjutaja ei jõudnud telefonile küll vastata, kuid hiljem guugeldades selgus, et tollelt numbrilt võiks ühendust saada PPA Põhja prefektuuri lastekaitsetalitustega. Asi oli nähtavasti selles, et vaide esitaja oli e-kirja teel (kusjuures, niisamuti postiaadressilt xxxxx.xxxx@gmail.com) küsinud teavet selle kohta, et justkui oli mulle tundmatu avaldaja Ameerika Ühendriikide kodaniku Marshall Bruce Mathers III (artistinimega Eminem) peale kuriteoteate kirjutanud, kuna valvsa kodaniku arvates oli tuntud räppari lool lapsporno maik juures, aga PPA menetlust ei alustanud. Mõni aeg hiljem saatis PPA keelduva iseloomuga vastuse, mille peale esitasin vaide (avaliku teabe asi nr 2.1.-3/17/2174).

Oktoobris 2017 pöördusin (lisa nr 7) teabenõudjana PPA poole selles, et palusin minule saata PPA Põhja prefektuuri kriminaalbüroo lastekaitseteenistuse politseleitnandi Reimo Raiveti pöördumise Kaur Kenderi poole, milles ta palus veebikeskkonnast nihilist.fm eemaldada tekst pealkirjaga "UNTITLED 12" või kustutada tekstist need ulatuslikud osad, mis kirjeldavad suguuhteid lastega ning laste vägistamisi. Järgnes vastus (lisa nr 8), mis oli krüpteeritud ja avanes vaid isikukoodile 39112030211, kelleks olen mina.

Kuivõrd siinkirjutajale ei nähtu seaduslikku alust, mis lubanuks või lubab PPA-l sellisel viisil järjekindlalt toimetada, siis palungi AKI-l selgitada, milline on õiguslik raamistik, mis reguleerib pöördumise lahendamist riigiasutuse poolt. Kas sellist laadi isikute tuvastamine on teabenõuete korral lubatav? Kui jah, siis millal ja millises mahus? Võib-olla peaksin koguni iga kord jaoskonnas sõrmejälgi ja uriiniproovi andma, kui tuleb jälle tuju teavet küsida? Kui AKI tuvastab selles aspektis PPA tegevuse õigusvastasuse, siis olenemata sellest, kas põhiseadusvastaselt käitunud ametiisikute teod on aegunud, palun ma viivitamatult informeerida asjast õiguskantslerit, Eesti Vabariigi presidenti ja Riigikogu juhatust. Mitte niivõrd sellepärast, et sinne kaitseväeteenistuskohustuslane oma elu pärast kardab, kuivõrd et vähkkasvajana oma kombitsaid igale poole võrsuv justiitsmaffia end liiga mugavalt ei tunneks. Ja mine tea, Ustimenko saadi alles kuskil Poolas kätte.

Viimaks, teabenõudja on arvates üldse küsitav, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega on kooskõlas olukord, et pöörduja peab teatama oma ees- ja perekonnanime (AVTS § 14 lg 1 p 1). Sama seadus näeb küll ette olukorra, mil teabevaldaja võib (aga ei pea!) keelduda teabenõude täitmisest, kui samale teabenõudjale on taotletav teave juba antud ja teabenõudja ei põhjenda vajadust saada teavet teist korda (AVTS § 23 lg 2 p 1), kuid praktikas on selline piirang sisutühi. Arvestades, et igaiüks võib oma ees- ja perekonnanimeks väita mida iganes, siis ei ole ametiasutusel praktiliselt võimalik kontrollida, kes teavet nõuab. Järelikult ongi sellise nõude asjakohasus ülemäärane. Eesti Vabariigile lojaalne ametnik teatab kindlasti viivitamatult

asjaomastele riigiorganitele, kui temani eelkirjeldatud põhiseadusega mitte kooskõlas olev õigusnorm teatavaks saab.

(C) vaide menetluslikud küsimused

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.

HMS § 84 lg 1 järgi lahendatakse vaie 10 päeva jooksul, kui just asjaolude keerukus ei nõua viimase pikendamist 30 päeva võrra (HMS § 84 lg 2). Vaide esitaja palub, et kui AKI-l on selge veendumus, et PPA tegevuses on kaalumisviga, lahendada haldusasi 10 päeva jooksul, tehes ettekirjutuse kohustada PPA-d hindama, kas teavet on võimalik väljastada täielisti või osaliselt.

(III) TAOTLUS

Kuivõrd avaldaja hinnangul on teabevaldaja teabenõudja õiguseid rikkunud, mistõttu palun Andmekaitse Inspeksioonile antud õigustega hinnata PPA vastuskirja põhiseaduspärasust ja vajadusel kohustada vaide esitaja 04.04.2019 teabenõuet uuesti läbi vaatama või kaalutusõiguse puudumisel kuriteoteate ning kriminaalmenetluse alustamata jätmise teatise täies ulatuses väljastama.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Esitasite järelepärimise seoses Erasiku poolt Andmekaitse Inspeksioonile esitatud vaidega. Märkite, et Põhja Ringkonnaprokuratuur edastas 04.04.2019 osaliselt Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) vastamiseks teabenõude, milles Erasik palub väljastada PPA-le esitatud kaebuse menetluse alustamiseks ning PPA vastuse kaebusele.

11.04.2019 keeldus PPA teabenõude täitmisest avaliku teabe seaduse (AvTS) § 23 lg 1 p 1 alusel. Seonduvalt eeltooduga olete soovitud vastuseid mitmele küsimusele. Vastuseks Teie küsimustele selgitame alljärgnevat:

1. Kas vaide esitaja poolt soovitud kaebuse ja menetluse alustama jätmise osas on otsus jõustunud ja menetlus lõpetatud? 2. Kas teabenõudes soovitud kaebus on esitatud PPA-le menetluse alustamiseks.

Jah, PPA-le on 26.11.2018 esitatud kaebus menetluse alustamiseks ning kaebuse ja selle alusel kriminaalmenetluse alustamata jätmise osas on menetlus lõppenud 25.01.2019, kui Riigiprokuratuuri abiprokurör Mari Luuk jättis rahuldamata Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna abiesimehe Jaak Madisoni kaebuse.

Vastavalt KrMS § 209 lõikele 1 antakse kriminaalmenetluse toimik arhiivi kui kriminaalmenetlus lõpetatakse KrMS §-des 200-205² sätestatud alustel. Vabariigi Valitsuse 30.07.2004 määruse 261 „Kriminaaltoimiku arhiveerimise kord ja toimiku säilitamise tähtajad pärast kriminaalmenetluse lõpetamist“ § 4 lõike 1 kohaselt pärast kriminaalmenetluse lõpetamist „Kriminaalmenetluse seadustiku“ §-des 200 ja 200¹ sätestatud alustel arhiivitakse kriminaaltoimik kohtueelse menetluse läbiviinud uurimisasutuses pärast kaebetähtaja

möödumist.

Alates lahendi jõustumisest ja toimiku arhiveerimisest ei reguleeri toimikumaterjalide avaldamist enam menetlusseadustik, vaid tegemist on avaliku teabega, millele juurdepääsu võimaldamine on reguleeritud avaliku teabe seaduses sätestatud korras ja ulatuses. Sellisele seisukohale on asunud ka Riigikohus asjas nr 3-3-1-58-16 (p 9).

3. Juhul kui on, siis kelle poolt on teabenõudes soovitud kaebusele ja politsei vastusele menetluse alustamata jätmiseks kehtestatud juurdepääsupiirangud?

AvTS § 3 lg-st 1 tulenevalt on avalik teave saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalike ülesannete täitmisel. PPA riigiasutusena on teabevaldaja (AvTS § 5 lg 1 p 1). Vaide esitaja soovitud kaebuse ja selle alusel kriminaalmenetluse alustamata jätmise teatele on juurdepääsupiirangud kehtestatud teabevaldaja PPA poolt.

4. Juhul kui piirangud on kehtestatud PPA poolt, siis kelle eraelu kaitseks on soovitud dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangud (teadaolevalt esitas kaebuse erakond EKRE)?

Dokumentides ühtselt kontekstist tulenevalt laieneb AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel seatud piirang täies ulatus kuna soovitud dokumendid sisaldavad kolmandate isikute eraelulisi andmeid. Juurdepääsu piirangu aluse seadmise põhjuseks on see, et kaebuses on esitatud teave isiku võimaliku terviseseisundi kohta, andmed tunnistajatena märgitud isikute ning nende kontaktandmete kohta, lisaks on kriminaalmenetluse alustamata jätmise teatest võimalik teha järeldusi avalduses toodud asjaolude ning seotud isikute kohta, mis võib oluliselt kahjustada kolmandate isikute eraelu puutumatust.

Oluline on siinkohal märkida, et isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduspunkti 26 kohaselt tuleb andmekaitse põhimõtteid kohaldada tuvastatud või tuvastatava füüsilist isikut puudutava igasuguse teabe suhtes. Isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduste punktis 26 on veel välja toodud, et pseodonimiseeritud andmeid, mida saaks füüsilise isikuga seostada täiendava teabe abil, tuleks käsitleda teabena füüsilise isiku kohta.

EKRE poolt 26.11.2018 esitatud avalduses ning kriminaalmenetluse alustamata jätmise teates toodud sündmuse kirjeldus on käsitletav teabena, mille alusel on võimalik mõistlike jõupingutustega kindlaks teha isikud, lisaks avalduses märgitud isikuandmetele.

5. Juhul kui soovitud dokumendid sisaldasid kellegi eraelu puudutavaid andmeid, siis miks ei väljastatud dokumente osas, millele piirangud ei laiene?

AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabeks eraelu puutumatust kahjustava teabe. Seega on õigust saada avalike ülesannete täitmisel saadud teavet kolmandate isikute isikuandmete kohta, piiratud nende isikute õiguste ja vabaduste kaitseks. AvTS § 35 lg 1 p 12 piirangu alusel võib teabenõudes soovitud teabe täies ulatuses väljastamata jätta juhul kui see sisaldab peale isikuandmete ka teavet, mille kaudu isik on tuvastatav, sellises ulatuses, et selle teabe kinni katmisel oleks võimalik väljastada üksnes minimaalne kogus teavet, mis ei saa täita soovitud eesmärki.

PPA on hinnanud teabenõudes soovitud dokumentides sisalduvat teavet ning on seisukohal, et teabenõudes soovitud teavet ei ole võimalik täies mahus väljastada. Samuti ei ole võimalik kaebust ega kriminaalmenetluse alustamata jätmise teadet osaliselt väljastada, sest juurdepääsupiiranguga teabe kinni katmisel ei oleks võimalik edasi anda nende dokumentide sisu.

PPA hinnangul sisaldavad soovitud dokumendid läbivalt kolmandate isikute kohta käivaid juurdepääsupiiranguga isikuandmeid, seetõttu pole võimalik tagada juurdepääsu üksnes sellele osale teabest, mida piirang ei puuduta (avaliku teabe seaduse § 38 lg 2).

Lisaks märgime, et PPA on oma keeldumises teabenõudjale selgitanud, et avaliku teabe seadusest tuleneb teabevaldaja kolmandate isikute juurdepääsupiiranguga teabele (AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel) juurdepääsu piiramise kohustus, mitte võimalus kaaluda juurdepääsu piirangute kehtestamist.

Kuna Andmekaitse Inspeksioonile jäi teabevaldaja vastusest inspeksiooni järelepärimisele arusaamatuks, kuidas on poliitikute käitumine avalikul poliitilise sisuga seotud üritusel seotud nende eraeluga ning millist teavet peab politsei eraelu riivavaks teabeks, siis tegigi inspeksioon Politsei- ja piirivalveametile täiendava järelepärimise.

Vastame Teie 11.06.2019 esitatud täiendavatele küsimustele seoses Erasiku Andmekaitse Inspeksioonile esitatud vaidega nende esitamise järjekorras.

Eraisik on esitanud teabenõude dokumentide väljastamiseks, millest PPA keeldus põhjusel, et tegemist on teabega, mille suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ning kolmandatel isikutel puudub teadmismajadus. PPA on seisukohal, et süüteo teates sisalduvad andmed on piiratud juurdepääsuga teave, sest selles on tühe isiku hinnang teise isiku käitumisele ja tervise seisundile, mille avalikuks tulek võib kahjustada seotud isikute eraelu puutumatus, riivata isikute au ja head nime. Seega tulenevad juurdepääsupiirangud AvTS § 35 lg 1 p-st 12, mille järgi on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus.

Süüteo teate esitaja andmed ja andmed isiku kohta, kelle osas süüteo teade on esitatud, on teave, mis ei kuulu kolmandatele isikutele avaldamisele, sest neil puudub põhjendatud huvi ning teadmismajadus. Asjaolu, et sündmust, mille kohta süüteo teade on esitatud, on leidnud kajastamist meedias, ei anna alust isikuandmete avaldamiseks.

PPA hinnangul ei ole poliitikute tegevus avalikul meeleavaldusel teave, mis vajab kaitsmist, vaid selleks on süüteo teate esitamine ning selles sisalduvad hinnangud ja andmed. Vaatamata isikute tuntusele on teabevaldajal seadusest tulenev kohustus kaitsta juurdepääsupiiranguga andmeid kolmandatele isikutele avaldamise eest.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Avalikule teabele juurdepääs

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. Antud juhul puudub vaidlus selles, et vaide esitaja poolt soovitud teabe puhul on tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse (AvTS) mõistes. Nõustun PPA-ga selles, et soovitud dokumendid sisaldavad ka füüsiliste isikute andmeid, kuid avalikule teabele, mis sisaldab ka isikuandmeid, saab juurdepääsu piirada siiski juhul, kui selleks on seadusest tulenev alus (AvTS § 3 lg 2).

Kui üldjuhul ei pea teabenõudja põhjendama, miks ja mis eesmärgil ta avalikku teavet soovib, siis erandiks on siin AvTS § 14 lg 2, mis sätestab, et kui teabenõudja taotleb teavet kolmandate isikute kohta, teatab ta teabevaldajale juurdepääsu aluse ja eesmärgi. Vaidele lisatud teabenõudest nähtub, et vaide esitaja ei ole taotlenud juurdepääsu piiranguga andmetele. Nimelt on vaide esitaja oma teabenõudes märkinud: „*Palun tagada juurdepääs vähemalt sellele osale*

teabest, millele juurdepääsupiirangud ei kehti. “ Seega ei ole antud juhul asjakohane PPA viide, et vaide esitaja ei teatanud juurdepääsu alust ja eesmärki.

Kuna vaide esitaja ei soovinud piiranguga andmeid, siis oli teabevaldajal kohustus väljastada see osa teabest, millele piirangud ei laienenud. AvTS § 38 lg 2 sätestab, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Ehk siis seadusega ei ole kooskõlas keelduda kogu dokumendi väljastamisest põhjusel, et dokument sisaldab mingis osas piiranguga andmeid. Ka kohus on asjas nr 3-3-1-57-03 asunud seisukohale, et ei ole põhjendatud teabenõude täitmisest keeldumine põhjusel, et dokument sisaldab ka mingis osas piiranguga andmeid. Ka ei saa teabenõude korral teabe väljastamisest keelduda põhjusel, et isikul puudub õigustatud huvi või teadmismvajadus.

Piirangute kehtestamine

Menetluse ajal, sh ka ajal kui otsustatakse kriminaal- või väärteomenetluse algatamise üle, on õiguspärane kehtestada dokumentidele piirang AvTS § 35 lg 1 p 1 alusel kuni menetluses tehtud otsuse jõustumiseni. Eeltoodud sätte alusel kehtib piirang dokumentidele täies ulatuses. Nimetatud sätte eesmärgiks on tagada, et keegi ei saaks menetlusse sekkuda ning teha ennatlikke järeldusi, mis võiks rikkuda asja erapooletut menetlust.

Antud juhul on küsitud dokumente peale menetluses tehtud otsuse jõustumist. Politsei- ja Piirivalveamet keeldus vaide esitajale tema poolt soovitud dokumentide väljastamisest põhjusel, et *tegemist on teabega, mille suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ning kolmandatel isikutel puudub teadmismvajadus. PPA on seisukohal, et süüteo teates sisalduvad andmed on piiratud juurepääsuga teave, sest selles on ühe isiku hinnang teise isiku käitumisele ja tervise seisundile, mille avalikuks tulek võib kahjustada seotud isikute eraelu puutumatus, riivata isikute au ja head nime. Seega tulenevad juurdepääsupiirangud AvTS § 35 lg 1 p-st 12, mille järgi on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus*

Eeltoodust tulenevalt (nagu PPA ka ise on märkinud) saab avalikule teabele juurdepääsu AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel piirata juhul, kui see oluliselt kahjustab isikute eraelu puutumatus. Seega tuleb antud juhul hinnata, kas küsitud dokumendid sisaldasid isikute eraelu puudutatavat tegevust või nende tegevust poliitikuna ehk avaliku elu tegelasena. Konkreetse sündmuse puhul oli tegemist ühe erakonna poolt korraldatud poliitilise sisuga avaliku üritusega ning mõlema osapoolte puhul oli tegemist poliitikutega, kelle tegevus poliitikuna on avalik. Ehk siis poliitikute puhul on tegemist avaliku elu tegelastega.

Avaliku elu tegelane on õigusteaduse mõistes inimene, kes on kas avaliku võimu teostaja või suudab mõjutada poliitikat, äri või ühiskondlikke valikuid. Avaliku elu tegelase tegevus on avalik, kuid seda üksipäini avaliku elu tegelasena. Näiteks kui inimene avab võimuesindajana/politiikuna teed, silda või kooli või võtab sõna poliitilistel teemadel avalikul üritusel, siis sellisena näitab ta end tahtlikult avalikkusele, aga kui ta metsas seeni korjab, siis ta ei ole avalikus rollis. Antud juhul esinesid mõlemad osapooled poliitilisel üritusel, millisel juhul oli tegemist nende teadliku ja tahtliku tegevusega, mis on seotud nende avaliku elu tegelase rolliga ja ei puuduta nende eraelu.

Poliitikute tegevus äratav reeglina suuremat ühiskondlikku huvi, eriti kui see puudutab poliitilisi küsimusi. Avaliku elu tegelased on seetõttu kõrgendatud tähelepanu all ning peavad arvestama, et nende privaatsus ei ole teiste kodanikega võrreldes samavõrd tugevalt kaitstud. Seega peavad nad taluma tugevamaid privaatsuse riiveid kui tavakodanikud.

Eeltoodust tulenevalt, kui poliitik asub avalikul koosolekul teadlikult ja tahtlikult lavale sõnavõtuga, ei saa seda inspeksiooni hinnangul kuidagi käsitleda tema eraelu puudutava tegevusena, millele laieneks AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel piirang. Seda enam, et isikule pidi olema arusaadav, et sündmust jäädvustab ka televisioon ehk siis tegemist oli olukorraga, kus isik soovis ennast teadlikult ja tahtlikult eksponeerida. Lähtudes asjaolust, et ka kaebuse esitajaks ei olnud mitte eraisik vaid erakond, siis ei ole põhjendatud ka kaebuse esitaja andmetele piirangu kehtestamine. Küll aga ei ole välistatud piirangu kehtestamine mõnele kaebuse esitaja subjektiivsele väitele, mis ei pruugi olla tõene.

Nõustun PPA-ga selles, et enamikus on kuriteoteadetele piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel põhjendatud, kuna sellised teated sisaldavad teate esitajate subjektiivseid arvamusi/süüdistusi, mille avalikustamine võib isikule kaasa tuua negatiivseid tagajärgi. Samuti võib see sisaldada kolmandate isikute andmeid ning eraelu puudutavaid sündmusi. Eeltoodu ei tähenda aga seda, et kõik teated ja muud menetluses koostatud dokumendid oleksid alati täies ulatuses (peale menetluse lõppu) piiranguga. Piirangute kehtestamisel tuleb alati hinnata, kas ja mis ulatuses dokumendile piirangu kehtestamine on põhjendatud. Nii näiteks, kui menetluse algatamata jätmise otsus sisaldab ka põhjendusi menetluse algatamata jätmise kohta (miks sellist tegu ei loeta kuriteoks/väärteoks), siis sellisest teabest ilma isikuandmeteta ei ole reeglina võimalik isikut tuvastada ning sellele osale teabest puudub alus juurdepääsu piirata.

Nagu juba eelpool märkisin, siis kohus on asjas nr 3-3-1-57-03 asunud seisukohale, et ei ole põhjendatud teabenõude täitmisest keeldumine põhjusel, et dokument sisaldab ka mingis osas piiranguga andmeid. Kuna AvTS § 35 lg 1 p 12 puhul on tegemist kaalutusotsusega, siis tuleb selle alusel piirangu kehtestamisel kaaluda, kas ja millisel juhul võib mingi teabe avalikustamine riivata oluliselt kellegi eraelu puutumatus. Samuti tuleb hinnata, kas ilma isikuandmeteta oleks isik otseselt või kaudselt tuvastatav ning kas teabenõude korral on võimalik teavet väljastada osaliselt. Ehk siis alati tuleb piirangu kehtestamisel lähtuda konkreetse dokumendi sisust.

Kuna antud juhul on PPA menetluse käigus vaide esitaja teabenõude uuesti läbi vaadanud ja väljastanud teabe osas, mis PPA hinnangul ei sisalda piiranguga andmeid, siis loeb inspeksioon menetluse käigus teabenõude täidetuks ja jätab vaide rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
peainspektor
peadirektori volitusel