ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/22/2075

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Terje Enula
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	12.10.2022 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	26.08.2022
Teabevaldaja	Haljala Vallavalitsus e-posti aadress: haljala@haljala.ee
Vaide esitaja (teabenõudja)	Xxxx Xxxx, e-posti aadress: xxxx.xxxx@gmail.com

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 1 ja 3, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lõike 4 alusel otsustame:

1) vaie rahuldada;
2) teha teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

a) **vaadata uuesti läbi vaide esitaja poolt 26.07.2022 esitatud teabenõue ja väljastada soovitud teave ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet või**
b) **juhatada vaide esitaja avalikustatud teabe juurde, kui ei ole alust teabenõude täitmisest keelduda;**
c) **väljastamata jäetud teabe osas viidata korrektsele alusele ning põhjendada, kuidas isikuandmeid sisaldavale teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust.**

Määrame ettekirjutuse täitmise tähtajaks 20.10.2022.

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Kuivõrd käesoleva otsusega rahuldati vaie täielikult, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul pöörduda halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (ülaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades kas:

- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või
- halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse halduskohtusse (sel juhul ei saa enam samas asjas vaiet läbi vaadata).

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

HOIATUS:
Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspektsioon 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. 26.07.2022 esitas Xxxx Xxxx Haljala Vallavalitsusele pöördumise, millega palus vallavalitsusel kontrollida Xxxxx külatee sulgemisega seoses esitatud vastulausele allkirja andnud inimeste seost külas olevate kinnistutega ning ühtlasi edastada talle vastulause koos allkirjadega, et vaide esitaja saaks vajadusel ise seoseid kontrollida.
2. 04.08.2022 keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest, kuna tegemist on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendiga AvTS § 35 lõike 1 punkti 12 alusel.
3. 26.08.2022 esitas teabenõudja Andmekaitse Inspektsioonile vaide.
4. 08.09.2022 tegi inspektsioon teabevaldajale järelepärimise.
5. 15.09.2022 vastas Haljala Vallavalitsus inspektsiooni järelepärimisele.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitajale kuulub kolm kinnistut, millest jookseb läbi talle kuuluv eratee ning mille sulgemiseks on olemas Keskkonnaameti kirjalik luba. Tee lõpliku sulgemise info jõudis vallast küla elanikele, mille peale esitati vallavalitsusele 43 allkirjaga vastulause.

26.07.2022 pöördus vaide esitaja teabevaldaja poole, paludes vallavalitsusel kontrollida kinnistute ja allkirjade seost. Samuti palus vaide esitaja, et talle edastataks vastulause koos allkirjadega, et ta saaks ka ise vajadusel seoseid kontrollida.

Vaide esitaja märgib: *Varem ma palusin, et vald kontrolliks nende inimeste seost külas olevate kinnistutega, seni pole selle kohta tagasisidet saanud. Ma eeldan, et iga kinnistu omanik võiks saada arvamust avaldada. Kuskilt Tallinnas või Rakveres elav inimene, kellel pole Xxxxx külas kinnistut ei tohiks omada õigust Xxxxx küla tee osas kaasa rääkida.*
Muidu see on täpselt selline Facebooki kampaania, et paned 50 eurot tasulisse reklaami, kogud allkirjasid roheliste liikumisele ja saad ühe õhtuga 100 allkirja kokku. Kui Haljala vald seda nii aktsepteerib, siis ma võin ka tekitada avaliku huvi tee sulgemiseks, nagu Xxxxxx seda tegid. Selline avalik huvi ei tohiks olla valla poolt arvestatud. Hetkel mulle tundub, et avaliku

huvi on drastiliselt väiksem.

04.08.2022 keeldus Haljala Vallavalitsus väljastamast külaelanike poolt 18.03.2022 saadetud kirja 43 allkirjaga, kuna see on määratud asutusesiseseks kasutamiseks. Vaidele lisatud kirjavahetuse järgi on vallavalitsuse ehitusspetsialist Xxxxxx Xxxxxx vastanud, et *Haljala Vallavalitsuse ehitusspetsialist oma 19. aprill 2022 otsuses nr 7-2/357-16 on välja toonud, et käesoleval juhul puudub vallavalitsusel alus isikuandmete töötlemiseks. Küsitud kirja (vastulauset) ei ole võimalik Teile esitada, kuna see on asutusesiseseks kasutamiseks (AvTS § 35 lg 1 p 12).*

Vaidega soovib vaide esitaja abi vallalt AvTS § 35 lõike 1 punkti 12 alusel juurdepääsupiiranguga kirjade kättesaamiseks.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Menetluse raames olete palunud vastata küsimustele, millele anname vastused küsimuste esitamise järjekorras:

1. Vastulausele on seatud juurdepääsupiirang vastavalt AvTS § 35 lõike 1 punktis 12 sätestatule, kuna vastulause on allkirjastatud 43 inimese poolt. Olles analüüsinud Andmekaitse Inspektsiooni poolt antud selgitusi, leian, et vastulauset kui põhidokumenti on teabenõude korras võimalik väljastada, samas leian, et inimeste nimedega allkirjafail antud dokumendil on juurdepääsupiiranguga. Valla seisukohalt on tegemist väga tundliku teemaga ja asjaolu, et allkirja on andnud 43 inimest, näitab, et antud teema on avaliku huviga ja võimaliku konflikti tekkimisega külaelanike seas. Kui vald väljastaks AvTS alusel teabenõude korras iga vastulause esitaja andmed, siis võib tekkida olukord, kus inimesed ei julge enam valda pöörduda, mis omakorda võib viia olukorrani, kus valda julgetakse esitada ainult anonüümseid pöördumisi/vastulauseid.

2. Ehitusspetsialistilt saadud selgituste kohaselt oli isikuandmete töötlemise keeldumise põhjus asjaolu, et Xxxxx Xxxxx soovis saada vastuväite allkirjastanud 43 isikute rahvastikuregistri elukoha andmeid. Vallavalitsuse hinnangul on tegemist isikuandmete töötlemisega ning rahvastikuregistrist elukohaandemete väljaselgitamiseks ja andmete edastamiseks Xxxxx Xxxxx puudub õiguslik alus.

3. Teabe väljastamisest keeldumisel lähtuti asjaolust, et juurdepääsupiirang on kogu dokumendile ning dokumendi osalist väljastamist tol hetkel ei kaalutud. Teisele küsimusele olen vastanud punkti 1 all.

4. Vastusele on lisatud palutud dokumendid. Juurdepääsupiirangut sisaldavad andmed on e-posti aadress, telefoninumber, nimi. Oleme teadlikud, et nimi eraldiseisvalt ei ole juurdepääsupiiranguga olev teave, kuid antud juhul oleme lähtunud punktis 1 antud selgitustest.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

AvTS § 45 lõike 1 punkti 1 kohaselt teostab Andmekaitse Inspektsioon teabevaldajate üle riiklikku ja haldusjärelevalvet nende poolt teabenõuete täitmisel ja teabe avalikustamisel.

Teabevaldajateks AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on ka kohaliku omavalitsuse asutused, kes peavad täitma AvTS nõudeid, sh täitma teabenõudeid seaduses sätestatud korra.

Vaide ese

AvTS § 3 lõige 1 sätestab, et avalik teave 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.

Vaide esitaja on esitanud Haljala Vallavalitsusele pöördumise, millega esmalt soovib, et vallavalitsus kontrolliks kinnistute ja allkirjade seost ehk teeks kindlaks, kas kõik vastulausele allkirja andnud inimesed on seotud Xxxxx külas olevate kinnistutega. Vaide esitaja leiab pöördumises, et *iga kinnistu omanik võiks saada arvamust avaldada. Kuskilt Tallinnas või Rakveres elav inimene, kellel pole Xxxxx külas kinnistut ei tohiks omada õigust Xxxxx küla tee osas kaasa rääkida.* Teisena soovib vaide esitaja, et teabevaldaja edastaks talle allkirjastatud vastulause, et vaide esitaja saaks ise allkirjastajate seost Xxxxx külaga kontrollida.

Mitte iga kiri asutusele ei ole teabenõue. Teabenõue puudutab asutuses olemas oleva dokumendi või muu teabe (nii paberil kui digitaalkujul) väljastamist. Teabenõudega võib välja küsida terve dokumendi või ka üksnes selle väljavõtteid. Samuti näiteks väljavõtteid mingist andmekogust või andmestikust. Antud juhul liigitub vaide esitaja soov, et teabevaldaja edastaks talle kirja koos allkirjadega, teabenõudeks.

Kui aga soovitakse küsimustele vastuseid, mis eeldab selgituste andmist ja vastuse koostamist, siis sellise pöördumise puhul on tegemist selgitustaotlusega, millele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. Praegusel juhul on vaide esitaja soovinud, et vallavalitsus teeks kindlaks, kas kõik vastulausele allkirja andnud inimesed on seotud Xxxxx külas olevate kinnistutega, mis tähendab, et tegemist on selgitustaotlusega, kuna eeldab lisateabe kogumist ja analüüsi. Selgitustaotlustele tähtaegne ja sisukas vastamine on küll osa hea halduse tavast, kuid selle üle Andmekaitse Inspektsioon järelevalvet ei teosta. Selles osas saab isik pöörduda vajadusel Õiguskantsleri poole. See, kas asutus peab vajalikuks pöörduja sisulist ettepanekut arvesse võtta või kas vastulause esitamise üheks nõudeks on üldse vastav sissekirjutus või loeb ka muu seos puudutatud kohaga vms, on juba asutuse enda selgitada/otsustada ja see ei ole kuidagi inspektsiooni menetluspädevuses.

Siinjuures peab aga inspektsioon siiski vajalikuks märkida, et ei saa nõustuda vallavalitsuse poolt 15.09.2022 inspektsioonile saadetud vastuskirjas nr 4-6/22/415-1 märgituga, mille kohaselt keelduti isikuandmete töötlemisest, kuna vaide esitaja soovis saada vastulause allkirjastanud 43 isiku rahvastikuregistri elukoha andmeid. Inspektsioonile esitatud materjalidest ei ole näha, et vaide esitaja oleks küsinud vastuväite allkirjastanud isikute elukoha aadresse. Vaide esitaja on 26.07.2022 vallavalitsusele esitatud pöördumises palunud vallavalitsusel kontrollida kinnistute ja allkirjade seosesid ning ühtlasi soovinud, et vallavalitsus edastaks antud kirja koos allkirjadega talle, et ta saaks ka ise vajadusel seoseid kontrollida. Seega ei nähtu pöördumisest, et vaide esitaja oleks soovinud rahvastikuregistrist vastulause allkirjastanud isikute elukoha aadresse. Samuti ei nähtu Haljala Vallavalitsuse 19.04.2022 otsusest nr 7-2/357-16, et vaide esitaja oleks 17.04.2022 ehitusregistri kaudu antud vastuväidetes või vallavalitsuselt nõutud selgitustes nõudnud rahvastikuregistrist andmete väljastamist.

Nimetatud otsusest nähtuvalt on vaide esitaja 17.04.2022 esitanud *ehitisregistri kaudu oma arvamuse ja vastuväited /.../ ning nõuab Haljala Vallavalitsuse selgitust alljärgnevatele küsimustele:*
/.../
2. Palutakse täpsustada mitu inimest peab oma huvi väljendama, et vald arvestaks seda kui avalikku huvi.
3. Kas vallavalitus on kontrollinud, et vastulause allkirjastanud inimesed on ka Xxxxx külas asuvate kinnistute omanikud.
/.../
Haljala Vallavalitsus toob välja oma selgitused:
/.../
2. Kui ühe piirkonna probleem puudutab enamuse piirkonna elanike, viibijate või külaliste

huve, siis on tegemist avaliku huviga. Numbriliselt ei ole võimalik sätestada, millal algab avalik huvi.
3. Eeloleval põhjusel ei ole vallavalitsus kontrollinud kinnistu omanike andmeid ning käesoleval juhul puudub alus rahvastikuregistri andmete töötlemiseks.

Seega ei ole inspektsioonile esitatud materjalidest näha, et vaide esitaja oleks soovinud vastulause allkirjastanud isikute kohta rahvastikuregistrist andmete väljastamist, vaid ennekõike oli tema sooviks, et vald ise kontrolliks nende isikute seotust külaga.

Kuna inspektsioon ei teosta järelevalvet selgitustaotlustele vastamise üle, siis on antud juhul vaide esemeks ainult 26.07.2022 edastatud teabenõudele vastamata jätmine.

Teabenõude täitmine

Teabenõuetele vastamine on teabevaldaja seadusest tulenev kohustus. Teabenõude saamisel peab teabevaldaja teabenõude läbi vaatama seaduses sätestatud korras, sh tegema kindlaks, kas teabenõue puudutab juurdepääsupiiranguga kaitstavat teavet, kas teabenõude esitaja on õigustatud nimetatud teavet saama, kas teabenõue on selge ning kas teabenõue on täidetav taotletud viisil.

Teabenõude täitmise tähtaega reguleerib AvTS § 18. Nimetatud sätte esimese lõike kohaselt täidetakse teabenõue viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. AvTS § 19 annab teabevaldajale võimaluse juhul, kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, pikendada AvTS §-s 18 sätestatud teabenõude täitmise tähtaega kuni 15 tööpäevani, teavitades teabenõudjat sellest viie tööpäeva jooksul. Isegi juhul, kui pöördumise esitaja on näiteks oma pöördumise pealkirjastanud kui teabenõude, kuid sisult on tegemist selgitustaotlusega, tuleb teabevaldajal viie tööpäeva jooksul keelduda teabenõude täitmisest ning selgitada, et isiku pöördumise puhul ei ole tegemist teabenõudega, vaid selgitustaotlusega (AvTS § 23 lõige 2 punkt 5). Kodanik ei pea teadma, millal on tema pöördumise puhul tegemist teabenõudega või millal selgitustaotlusega, küll aga peab seda oskama hinnata teabevaldaja.

Praegusel juhul esitati teabenõue 26.07.2022, sellele vastamise 5-tööpäevane tähtaeg saabus 02.08.2022. Teabevaldaja on vastanud vaide esitaja teabenõudele ja keeldunud teabe väljastamisest 04.08.2022.

Teabenõude täitmisest võib keelduda, kui soovitud teabele on kehtestatud juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal puudub õigus soovitud teavet saada (AvTS § 23 lõige 1 punkt 1). Teabevaldaja on keeldunud teabenõude täitmisest põhjusel, et vaide esitaja poolt soovitud kiri on asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lõike 1 punkti 12 alusel, jättes põhjendamata, kuidas teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt nende isikute eraelu puutumatust.

Inspektsioonile antud vastuses on teabevaldaja selgitanud, et vastulauset kui põhidokumenti on teabenõude korras võimalik väljastada, kuid inimeste nimedega andmefail on juurdepääsupiiranguga. Inspektsioonile vastuskirja lisana edastatust nähtuvalt on tegemist digikonteineriga, kus on 43 allkirjastaja ees- ja perekonnanimi ning isikukood. Andmekaitse Inspektsioon on 08.09.2022 vallavalitsusele saadetud järelpärimises selgitanud, et ainuüksi inimese nime olemasolu dokumendis või ka sellele lisatud sünniaeg või isikukood ei ole piirangu seadmise põhjuseks AvTS § 35 lõike 1 punkti 12 alusel. Selleks, et piirangu seadmine oleks põhjendatud, peaks dokument täiendavalt sisaldama eraelu puutumatust oluliselt kahjustavat muud teavet.

Teabevaldaja on vastuskirjas põhjendanud juurdepääsupiirangu seadmist asjaoluga, et antud juhul on tegemist väga tundliku teemaga, mis võib tekitada konflikti külaelanike seas. Allkirjastajate andmete väljastamine võib kaasa tuua olukorra, kus inimesed ei julgegi enam

valda oma nimega pöörduda, vaid julgetakse esitada ainult anonüümseid pöördumisi või vastulauseid. Inspektsioon nõustub siinjuures teabevaldaja antud põhjendusega, et praegusel juhul võib allkirjastajate andmete avalikustamine oluliselt kahjustada nende isikute eraelu puutumatust ning kaasa tuua konflikti külaelanike seas. Lisaks ei ole omavalitsusüksuse huvides see, kui vallas elavad inimesed ei julge valda oma nimega pöörduda ning probleemidest teavitada või vastulauseid esitada.

Samuti nõustub inspektsioon teabevaldajaga selles osas, et vallavalitsusele e-kirja teel edastatud vastulaused, milles on näha saatja nimi, e-posti aadress ja telefoninumber, sisaldavad isikuandmeid, millele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt nende isikute eraelu puutumatust. Siinjuures aga märgime, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tulenevalt AvTS § 38 lõikest 2 tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Praegusel juhul oleks teabevaldajal võimalik väljastada e-kirjana saadetud vastulause, jättes väljastamata vastulause esitaja nime, e-posti aadressi ja telefoninumbri. Siinjuures tuleb teabevaldajal kindlasti jälgida ka seda, et kui katta kinni isikute nimed, siis ei tohi ka dokumendi muu sisu kaudu teised asjasse puutumatud isikud tuvastatavad olla.

Küll aga on antud juhul küsitav, kuivõrd on teabevaldaja poolt üldse põhjendatud vaide esitajale 43 külaelaniku nimede ja allkirjadega vastulause väljastamisest keeldumine. Nimelt ei ole Haljala Vallavalitsus pidanud vajalikuks tunnistada piiranguga teavet sisaldavaks dokumendiks 11.07.2022 Keskkonnaametile saadetud kirja nr 7-6/22/116, mille üheks lisaks on 43 Xxxxx küla elaniku pöördumine koos allkirjastajate nimede ja isikukoodidega. Nii teabevaldaja kui ka Keskkonnaameti avalikust dokumendiregistrist on vallavalitsuse saadetud pöördumist koos lisadega võimalik alla laadida ja dokumentidega tutvuda. See aga tähendab, et 43 külaelaniku poolt allkirjastatud **vastulause koos nimede ja isikukoodidega on olnud kättesaadav määratlemata hulgale isikutele teabevaldaja dokumendiregistris juba alates 11.07.2022**.

AvTS § 1 kohaselt on seaduse eesmärgiks tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Seega ei tohi teabevaldaja tekitada teabele juurdepääsu võimaldamisel ebavõrdset olukorda, kus teabevaldaja poolt dokumendi avalikuks tunnistamisega võimaldatakse juurdepääs avaliku dokumendiregistri kaudu kõigile, kuid sama dokumendi taotlemisel teabenõude korras keeldutakse teabe väljastamisest, kuna dokument sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet.

Ettekirjutusega kohustab Andmekaitse Inspektsioon teabevaldajat uuesti läbi vaatama vaide esitaja poolt 26.07.2022 esitatud teabenõuet ning väljastama soovitud teave ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet. Kui teabevaldaja leiab, et mingis osas kehtib teabele juurdepääsupiirang, siis selles osas peab teabevaldaja põhjendama teabe väljastamisest keeldumist ning viitama ühtlasi konkreetsele alusele.

/allkirjastatud digitaalselt/
Terje Enula
jurist
peadirektori volitusel