



ÕIGUSKANTSLER

Teie 09.03.2007 nr 11.1-25-1/1327

Peadirektor Roland Peets
Piirivalveamet
Pärnu mnt 139/1
15183 TALLINN

Õiguskantsler 12.06.2007 nr 7-4/070255/00704091

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Austatud härra Peets

Viitega meie kirjavahetusele (minu 23.02.2007 nr 7-4/070255/0701120 ja Teie 09.03.2007 nr 11.1-25-1/1327) esitan oma hinnangu XX-i avaldusega seenduvalt. XX-i hinnangul ei ole Piirivalveamet vastanud tema teabenõudes püstitatud küsimusele, rikkudes sellega seadust ning hea halduse tava. Tänan Teid, et lisate oma vastusele kogu kirjavahetuse XX-ga alates 23.12.2003, mis võimaldas mul saada põhjaliku ülevaate toimunust.

Analüüsisin Teie kirjavahetust XX-ga ning jõudsin järeldusele, et Piirivalveamet ei ole järginud kõiki kehtestatud nõudeid. XX-i pöördumise menetlemisel olete väärtalt lähtunud avaliku teabe seadusest ning läinud vastuollu ka hea halduse tavaga. Järgnevalt annan ülevaate asjaoludest ja menetluse käigust ning selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

XX pöördus 23.12.2003 Piirivalveameti poole teabenõudega, milles paluti informatsiooni, kas XX ja XX on kuulutatud tagaotsitavaks ning kes on seda teinud. Piirivalveamet vastas 06.01.2004, et Piirivalveamet ei ole kohaldanud nimetatud isikute suhtes tõkendeid riigipiiri ületamiseks. Viitate oma kirjas veel, et Piirivalveamet tõkestab piiriületust ka isikutel, kelle suhtes on vastava tõkendi valinud politseiasutus, kuid andmeid politsei kohaldatud tõkendite osas Te väljastada ei saa, sest see kuulub Politseiameti või selle allasutuste pädevusse. 10.01.2004 on XX ja XX küsinud, kas nende riigipiiriületamise kohta on antud hetkel või on kunagi olnud tõkendeid ning kelle poolt on need määratud. Kirjavahetus, milles avaldaja küsis korduvalt informatsiooni enda isikuandmete kohta seoses võimalike tõkenditega, kestis kuni 12.02.2007, mil XX pöördus minu poole, viidates küll seejuures ainult Teie viimasele vastusele, milles olite vaid ühe lausega lakooniliselt teatanud, et Teie käsutuses ei ole avaldaja poolt soovitud informatsiooni.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

II Õiguskantsleri seisukoht

Kõnealuse avalduse lahendamisel oli oluline leida vastus järgmistele küsimustele: (1) kas Piirivalveamet pidi isiku teabenõude, milles avaldaja taotles enda kohta käivat teavet, lahendamisel juhinduma avaliku teabe seadusest; (2) kas Piirivalveamet on juhindunud avaldaja pöördumistele vastamisel hea halduse tavast, lähtudes asjaolust, et avaldaja taotleb juba kolm aastat vastust teda huvitavale küsimusele.

2.1. Piirivalveamet oleks pidanud isiku pöördumist tõlgendama ja määratlema, et tegemist ei olnud teabenõudega avaliku teabe seaduse mõttes, vaid taotlusega saada enda kohta käivaid andmeid isikuandmete kaitse seaduse § 29 tähenduses.

XX esitas Teile pöördumise pealkirjaga „Teabenõue”, mis viitab avaliku teabe seadusele (AvTS § 6) ning millest lähtudes Te menetlesite XX pöördumist avaliku teabe seaduse kohaselt.

Olen senises praktikas asunud seisukohale, et kuivõrd PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele¹, on ka uurimisprintsipi rakendamine haldusmenetluses isiku põhiõigus, olenemata asjaolust, kas eriseaduses on selline printsiip sätestatud. Uurimispõhimõttest tulenevalt tuleb haldusorganil veenduda isiku tegelikust tahtes, tema avaldust vajadusel täpsustada ja isikul andmed üle küsida.² Isiku pöördumine võib mõnikord kujutada endast ka mitut erineva õigusakti alusel menetletavat pöördumist, sisaldades näiteks nii taotlust haldusakti andmiseks kui ka vääртеоtadet, nii teabenõuet kui ka selgitustaotlust märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse tähenduses jne. Üksnes pealkirjast juhindudes ei pruugi haldusorgan tegutseda vastavalt isiku tegelikule tahtele.

Seega oleksite pidanud tõlgendama XX teabenõuet ning veenduma, kas see on üldse avaliku teabe seaduse reguleerimisvaldkonda kuuluv pöördumine. Avaliku teabe seaduse eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igäühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (AvTS § 1).

Kui isik soovib saada teavet, kas ja milliseid andmeid on haldusorganil tema enda kohta, kuulub kohaldamisele isikuandmete kaitse seadus (IKS), mille eesmärk on isikuandmete töötlemisel füüsilise isiku põhiõiguste ja põhivabaduste kaitsmine kooskõlas avalike huvidega (IKS § 1). Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli II-68 lg 1 sätestab igäühe õiguse tema isikuandmete kaitsele. Lõige 2 näeb ette, et selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Igäühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

IKS § 6 p 7 sätestab isikuandmete töötlemise ühe olulise põhimõttena individuaalse osaluse põhimõtte, mille kohaselt tuleb andmesubjektile võimaldada juurdepääs tema kohta käivatele andmetele ja tal on õigus nõuda ebatäpsete või eksitavate andmete parandamist. IKS § 29 lõike 1

¹ Riigikohus on põhiseaduse §-st 14 tuletanud õiguse heale haldusele. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoös juhinduma – eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus. RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: „Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.”

² Õiguskantsleri 2004.aasta tegevusülevaade. Tallinn, 2005. XV-2, lk 197-198.

alusel peab andmesubjekti soovil vastutav ja volitatud töötaja andmesubjektile teatavaks tegema tema kohta käivad isikuandmed; isikuandmete töötlemise eesmärgid; isikuandmete koosseisu ja allikad; kolmandad isikud või nende kategooriad, kellele isikuandmete edastamine on lubatud; vastutava töötaja nime ja tegevuskoha aadressi.

IKS § 29 lg 3 kohaselt on vastutav või volitatud töötaja kohustatud andma andmesubjektile teavet ja väljastama nõutavad isikuandmed või põhjendama andmete või teabe andmisest keeldumist avalduse saamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul.

Kuivõrd Te kasutate piiripunktis isikute kontrolliks piirivalve piirikontrolli infosüsteemi, toimub antud juhul isikuandmete automatiseeritud töötlemine. Riigikogu poolt 06.12.2000 ratifitseeritud isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni artikli 8 punkti a kohaselt on andmesubjektil õigus saada teavet automatiseeritud isikuandmete kogu olemasolust, selle peamisest eesmärgist. Punkti b kohaselt on isikul õigus saada määratletud ajavahemike järel ning ilma liigse viivitusega või kuluta teavet, kas tema isikuandmeid säilitatakse automatiseeritud andmekogus ja saada neid andmeid talle mõistetavas vormis.

Seega oleks tulnud XX-i pöördumist lahendada isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni artikli 8 ning IKS § 29 lõike 1 alusel.

2.2. Isiku taotluse menetlemisel ei järginud Piirivalveamet hea halduse tava, sest ei selgitanud isikule piisava hoolikusega tema poolt soovitud teavet. Seetõttu ei saanud isik andmeid ilmselt talle mõistetavas vormis.

Tunnustan Teid, et olete kuni viimaste Teiepoolsete vastusteni üldjoontes hea halduse tava järginud. Tahan siiski juhtida Teie tähelepanu hea halduse tava aspektidele.

Isiku taotlusele vastamisel on antud juhul tegemist haldusmenetlusega ning nagu ülalpool juba selgitasin, tuleb avaldaja pöördumist tõlgendada taotlusena haldusmenetluse seaduse (HMS) § 14 lg 1 mõttes (haldusmenetluse algatamiseks esitatakse haldusorganile avaldus (taotlus) vabas vormis).

HMS § 15 lg 4 sätestab, et kui taotluse lahendamine ei kuulu haldusorgani pädevusse, jätab haldusorgan taotluse läbi vaatamata, selgitades taotlejale, millise haldusorgani pädevusse asi kuulub, või edastab taotluse pädevale haldusorganile, teatades sellest taotlejale. Seega kui Piirivalveametil puudusid andmed XX-i tagaotsitavaks olemise kohta, oli Teie vastus hea halduse tavale kohane. Te teavitasite isikut selgel ja arusaadaval viisil, millise haldusorgani poole pöördudes ta soovitud teabe saab, selgitades 06.01.2004 kirjas nr 1.1-4/12793, et Piirivalveamet ei saa väljastada andmeid politsei poolt kohaldatud tõkendite osas, sest vastav küsimus kuulub Politsei ameti või tema allasutuste pädevusse. Seda olete korranud ka oma 20.01.2004 kirjas nr 1.1-7-1/12793, samuti oma vastuses 11.03.2004 nr 1.1-7/12793.

Järgnevas kirjavahetuses on avaldaja siiski uuesti korduvalt pöördunud Piirivalveameti poole, saamaks selgust, kas avaldaja ja XX on Piirivalveameti andmetel tagaotsitavad, samuti saamaks selgitusi Politsei ameti ja Piirivalveameti vahelise informatsioonivahetuse kohta. Piirivalveamet on kahes viimases vastuses konstateerinud lakooniliselt, et Teie käsutuses ei ole avaldaja poolt soovitud informatsiooni.

Hea halduse tava paneb haldusorganile kohustuse vastata isikule temale arusaadavas vormis. Vastus peab olema põhjalik ning lähtuma sellest, et isik saaks oma küsimustele vastused, argumentatsioon peab olema veenev. Kui isik üritab juba mitu aastat kestvas kirjavahetuses saada aru, kas ta on tagaotsitav, võib see tähendada, et avaldaja ei saanud Teie vastustest aru. Kui isik pöördub samas küsimuses üha uuesti, tähendab see, et haldusorgan peab isiku küsimusele vastamisel püüdlema isikule suurema arusaadavuse suunas ning lähtuma vastuse sõnastamisel seaduskeskse sõnakasutuse asemel inimesekesksest.

III Kokkuvõte

Olgugi, et olete avaldajaga kolme aasta jooksul peetud kirjavahetuses üldiselt hea halduse tavast juhitud, pean kahetsusväärseks, et olete XX-i pöördumise lahendamisel juhitud avaliku teabe seadusest. Seetõttu palun Teil vaadata XX-i avaldus uuesti läbi, juhitudes IKS §-st 29 ning hea halduse tavast.

Palun Teil korraldada Piirivalveameti edasises praktikas ametnike teadlikkuse tõstmine isikute pöördumise tõlgendamise ning isikute suhtes suurema abivalmiduse vajalikkusest (probleemidele tähelepanu juhtiv ringkiri, ametnike koolitamine või muud Teie hinnangul sobivad meetmed).

Ootan Teilt hiljemalt 01.08.2007 teavet selle kohta, mida olete minu ettepanekute täitmiseks ette võtnud või kavatsete võtta.

Lugupidamisega

Aare Reenumägi
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes