



Õiguskantsler

Teie 24.05.2013 nr

Meie 10.02.2014 nr 6-1/130351/1400637

## **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Isikuandmete ankeet**

Lugupeetud [ ]

Pöördusite minu poole avaldusega ning tõstasite küsimuse vangistusseaduse (VangS) § 172<sup>5</sup> kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Võttes arvesse Teie avalduses sisalduvat, justiitsministri seisukohti ning kehtivat õiguslikku regulatsiooni, selgitan, et **ei tuvastanud VangS § 172<sup>5</sup> vastuolu Eesti Vabariigi põhiseadusega.**

Selgitan oma seisukoht järgnevalt lähemalt.

### **Asjaolud ja menetluse käik**

**1.** Leidsite, et VangS § 172<sup>5</sup> piirab ebaproportsionaalselt Teie ja Teie lähedaste õigust eraelu puutumatusele. Avalduse kohaselt on Teil 10 aasta pikkune laitmatu teenistus ning seetõttu ei pea Te põhjendatuks taustakontrolli jaoks ettenähtud ankeedi täitmist. Toote veel välja ka selle, et ankeedis küsitakse Teie kohta selliseid andmeid, millised peaksid riigil juba olemas olema.

**2.** Pöördusin 18.03.2013 teabe nõudmisega nr 6-1/130351/1301252 justiitsministri poole<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esitasin järgmised küsimused: "1. Palun selgitage kõikide alltoodud andmete kohta eraldi, millistel eesmärkidel neid isikutelt küsitakse: 1) nende perekonnaseisu; 2) infot nende sugulaste ja hõimlaste kohta; 3) passi andmeid; 4) elukoha andmeid; 5) andmeid varasemate töökohtade kohta (mh töölt lahkumise põhjuseid); 6) andmeid isiku tervise kohta; 7) andmeid isiku kriminaal- või väärteokaristuste kohta. Lisaks hinnake palun, kas nimetatud andmete küsimine on Teie hinnangul põhiseaduspärane (sh kooskõlas isikuandmete kaitse seaduse, avalik teabe seaduse ning karistusregistri seadusega). 2. Palun selgitage, kas Teie hinnangul on põhiõiguste riive õiguspärasuse (proportsionaalsuse) seisukohalt oluline see, kas ankeedi täitmist nõutakse juba aastaid teenistuses olnud ametnikult või teenistusse astuda soovijalt. Palun põhjendage enda seisukohta. 3. Palun tooge välja, millised ankeedis küsitavad andmed on vanglal või Justiitsministeeriumil olemas vanglateenistuses oleva isiku kohta ka juhul, kui ta ei ole ankeeti täitnud. Kui ankeedis küsitavate andmete ning vanglal või Justiitsministeeriumil olemasolevate andmete osas on kattuvusi, palun selgitage igal kattuvuse juhul eraldi, millisel põhjusel nimetatud andmeid ankeediga veelkord küsitakse. 4. Palun hinnake juba teenistuses olevate ametnike VangS § 172<sup>5</sup> tuleneva eraelu puutumatuse riive proportsionaalsust."

3. Justiitsminister vastas 11.10.2013 kirjaga nr 10-2/13-3209 ning selgitas, et VangS § 114<sup>1</sup> lõike 2 järgi peavad ankeedis küsitavad andmed võimaldama hinnata isiku sobivust tööle vanglateenitusse. Minister lisas, et esitatavate andmete õigsust peab olema võimalik kontrollida.

4. Minister põhjendas vastuses, millistel kaalutlustel tuleb pidada tarvilikuks isikuandmete ankeedis erinevate andmete küsimist. Näiteks tõi minister välja, et info perekonnaseisu ning sugulaste ja hõimlaste kohta annab võimaluse kontrollida mh ka selliseid andmeid, mida täna registrites ei sisaldu (nt info selle kohta, kellega inimene koos elab). Ministri sõnul: "[omistatakse] vanglateenistuses töötamisele [...] kõrgendatud standardeid ja isikutelt oodatakse õiguskäitlikust nii tööl kui isiklikus elus. Rõhutada tuleb siinjuures seda, et vanglateenistujatel on teoreetiliselt võimalik toime panna tegusid, mis võiksid kaasa tuua ulatusliku kahju nii kinnipeetava elule ja tervisele kui ka seaksid ohtu vangla julgeoleku ning vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamise, mistõttu tuleb väga hoolega valida neid inimesi, kellele võimaldada kokkupuude kinnipeetavatega."

5. Ministri sõnul võib esineda olukordi, kus registrites sisalduvad andmed ei ole erinevatel põhjustel asja- või ajakohased. Minister lisas, et: "Isegi kui eeldada, et taustakontrolli tarbeks saadaks tõene info kätte ilma, et teenistuja peaks andmeid ankeeti märkima, leiame, et otstarbekam on küsida neid andmeid erinevatel põhjustel ka ametnikult endalt. Nimelt andmete märkimisel ankeeti ametnik üldjoontes teadvustab, millised näitajad on olulised, mida vanglateenistuses väärtustatakse ning teeb sellest omad järeldused. [...] Lisaks tuleb märkida, et teabe küsimisel on ka teatav kontrollielement isiku aususe ja usaldusväärsuse hindamisel. Taustaankeete kontrollivatel ametnikel on õigus teostada VangS § 114<sup>1</sup> lõike 4 punktides 1 ja 2 alusel erinevaid toiminguid kontrollimaks ankeedis esitatud info tõepärasust. Sellise kontrolli käigus võib ilmned, et isiku esitatud teave ei lähe kokku teiselt poolelt kontrollimisel saadud teabega. See on kindlasti ohumärk, mille asjaolud tuleb välja selgitada. Kui isik taustakontrolliankeedis puhtsüdamlikult tunnistab midagi, mis ei pruugi olla kõige positiivsem näitaja, siis võib see olukord pöörduda pigem ankeedi täitja kasuks kui kahjuks. Kui isik teadlikult varjab olulisi andmeid, siis võib see olla märk ebausaldusväärsest isikust."

6. Samuti tõi minister välja, millistel põhjustel on vajalik koguda informatsiooni isiku kriminaal- või vääртеokaristuste kohta. Minister selgitas: "Andmed isiku kriminaal- või vääртеokaristuste kohta küsitakse inimeselt endalt seetõttu, et tegemist on oluliste isikut iseloomustavate andmetega. Kõnealused andmed peaksid küll täielikul kujul nähtuma karistusregistrist või arhiivist, kuid käesoleval hetkel on seoses mitmete üleminekute ja muudatustega karistusregistris või arhiivis sisalduvad andmed sageli puudulikud. [...] Kuna vanglasüsteem ei saa endale seesuguseid eksimusi lubada, siis kontrollitakse isiku karistatust täiendavalt isikult endalt. Lisaks saab seeläbi anda hinnangu isiku iseloomuomadustele kui peaks selguma, et isik on teadlikult jätnud teabe andmata. Samuti tuleb siinjuures arvestada seda, et välisriigi andmed ei pruugi taustakontrolli tegijale olla samamoodi kontrollitavad, kui siseriiklike registrite andmed, kuid kahtlemata võivad ka need osutada olulisteks. Lisaks tuleb ära märkida, et karistusregistrisse jõuavad andmed teatava viivitusega. [...] Seega ei pruugi taustakontrolli tegemise ajal veel isiku karistatust puudutavad andmed karistusregistris üldse ollagi."

7. Minister selgitas, et tema hinnangul ei ole sisulist erinevust selles, kas ankeedi täitmist nõutakse juba teenistuses olevalt või teenistusse astuda soovivalt isikult.

## Õiguskantsleri seisukoht

8. Olen varasemalt tegelenud vanglatöötaja ja vanglaametnike taustakontrolli küsimustega.

9. Oma 07.10.2009 lõppvastuses nr 6-1/090017/0905910<sup>2</sup> analüüsisin keeldu võtta vanglaametniku ettevalmistusteenistusse või vanglaametniku ametikohale inimest, keda on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Leidsin, et: "Vanglateenistuse lahutamatuks osaks on kokkupuude kinnipeetavatega, mistõttu on mõistetav seadusandja, Riigikohtu 17.06.2009 otsuse nr 3-3-1-46-09 ja ministri kaalutlus, et kokkupuude kinnipeetava ja ametniku vahel ei tohi mõjutada negatiivselt vangistuse täideviimist ega ohustada vangla julgeolekut. Isegi kui möönda, et vanglas on ametikohti, mis ei eelda kinnipeetavaga suhtlemist ega kokkupuudet, on minu hinnangul põhjendatud, et teenistusse, mis peab kaasa aitama õiguskaualekuse suurendamisele, ei võeta inimesi, kes on varasemalt tahtlikult toime pannud kuriteo. Avalikus teenistuses ning iseäranis just eriteenistustes on minu hinnangul ametnikele eitatavad kõrgendatud nõuded põhjendatud. Ametnik mitte ainult ei pea olema õiguskaualekas, erapooletu, lojaalne jm, vaid peab sellisena ka näima [---]."

10. Oma 17.05.2010 märgukirjas nr 6-1/090017/0905555 asusin seisukohale, et toona kehtinud justiitsministri 16.03.2002 määrus nr 33 "Vanglatöötaja taustakontrolli ja vanglaametnike atesteerimise kord" (taustakontrolli määrus) lisa 1 punkt 16 ei olnud kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega. Nimelt tulenes taustakontrolli määruse lisa 1 punktist 16 nõue esitada andmeid enda kehtivate ja kustunud väärteo- ja kriminaalkaristuste kohta. Kuna toona ei olnud nimetatud regulatsiooni kehtestamiseks volitusnormi, ei olnud selline nõue kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

11. Teie ei seadnud kahtluse alla vanglateenistuses olevale isikule seadusega kehtestatud nõudeid, vaid tõstasite avalduses küsimuse sellest, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus juba vanglateenistuses olevalt isikult küsitakse taustakontrolli tarbeks andmeid. Samuti seadsite kahtluse alla mõningas osas selle, milliseid andmeid ankeedis küsitakse.

12. Olen varasemates seisukohtades pidanud sisuliselt võimalikuks vanglasse tööle soovijate tausta kontrollimist<sup>3</sup>. Selles osas ei ole minu seisukoht muutunud ning seetõttu ei pea ma vajalikuks seda küsimust praegusel juhul veelkord analüüsida.

13. Siiski on Teie avalduse alusel alustatud menetluses küsimus sellest, kas on põhiseaduspärane kontrollida ka nende inimeste tausta, kes on juba aastaid teenistuses olnud.

14. Justiitsminister selgitas enda vastuses, et kuigi vangistuseseaduses on pikemat aega kehtinud teenistusse võtmist välistavate asjaolude loend, lisati võimalus neid asjaolusid taustakontrolli läbiviimisega ka sisuliselt kontrollida alles 01.06.2008 vangistuseseaduse muutmisega<sup>4</sup>. Nimelt lisati selle muudatusega VangS § 114<sup>1</sup> ja loodi võimalus teostada mh vanglasse tööle asuda soovijate taustakontrolli.

<sup>2</sup> Vt lisaks õiguskantsleri 07.10.2009 lõppvastuses nr 6-1/090017/0905910. Kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_puudumine\\_kustunud\\_karistuse\\_arvestamine\\_vanglateenistusse\\_votmisel.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_kustunud_karistuse_arvestamine_vanglateenistusse_votmisel.pdf).

<sup>3</sup> Samas.

<sup>4</sup> Muudatus võeti vastu 20.03.2008 kriminaalhooldusseaduse, vangistuseseaduse ja kohtute seaduse muutmise seadusega. Nimetatud seaduse § 2 punktiga 33 lisati vangistuseseadusesse § 114<sup>1</sup>, milles sätestati mh vanglasse tööle asumisel isikuandmete ankeedi esitamise kohustus.

15. 05.12.2012 vastu võetud ning 01.01.2013 jõustunud vangistusseaduse muudatustega lisati vangistusseadusesse § 172<sup>5</sup>, millega kohustati kõiki vanglateenistuses, vanglas tööl või vanglaametniku ettevalmistusteenistuses olevaid isikuid, kes ei olnud veel isikuandmete ankeeti esitanud, see esitama hiljemalt 01.04.2013. Eelnõu seletuskirjas märgitakse: "Eelnõus kehtestatakse VangS-s regulatsioon, mille kohaselt ka vanglas töötavaid isikuid võib allutada taustakontrollile, ning juhul, kui nad ei vasta kehtestatud nõuetele, ei tohi nad jätkata töötamist sellel töökohal. Kuna kogu personal ei ole täitnud andmete kontrollimiseks vajalikku ankeeti, sätestatakse VangS §-s 172<sup>5</sup> üleminekusäte VangS § 105<sup>1</sup> lõike 4, § 114 lõike 2 ja § 114<sup>1</sup> lõike 8 kohaldamiseks. Selle kohaselt esitavad isikud, kes ei ole täitnud isikuandmete ankeeti, kuid kes on § 105<sup>1</sup> lõike 4, § 114 lõike 2 ja § 114<sup>1</sup> lõike 8 jõustumise hetkel vanglateenistuses, vanglas tööl või vanglaametniku ettevalmistusteenistuses, kõnesoleva seaduse jõustumisest, s.t kolme kuu jooksul 2012. aasta 1. septembrist isikuandmete ankeedi Justiitsministeeriumi vanglate osakonnale või vanglale."<sup>5</sup>

16. Justiitsminister selgitas vastuses minu teabe nõudmisele, et tema hinnangul ei ole eraelu puutumatuse riive nende isikute puhul, kes pidid esitama ankeedi juba teenistuses olles suurem riivist, mis saab osaks inimesele, kes esitab andmed enne teenistusse asumist.

17. Nõustun ministriga selles, et eraelu puutumatuse riive seisukohalt ei ole kõnealusel juhul vahet sellel, kas isik esitab andmed enne teenistusse asumist või kontrollitakse tema seaduses sätestatud nõuetele vastavust juba teenistuse jooksul (iseäranis eeldusel, et varasemalt ei ole seda olnud võimalik samas mahus teha). Seda just ennekõike seetõttu, et taustakontrolli tegemise peamine eesmärk on tagada olukord, kus teenistuses viibivad ainult seaduse nõuetele vastavad inimesed, st need, kelle puhul ei ole seadusest tulenevalt vanglas tööl või teenistuses olemine välistatud.

18. Kriminaalmenetluse ja karistatusega seonduvalt on VangS § 114 lg 1 punktides 1–3 sätestatud **vanglateenistusse võtmist välistavad asjaolud**. Nimetatud nõuete eesmärk ei ole üksnes välistada ebasobivate inimeste teenistusse võtmine, vaid ka nende tööl või teenistuses olemine. Teisiti tõlgendades võiks esineda olukord, kus teenistuses olev isik küll ei vasta VangS § 114 lõikes 1 sätestatud nõuetele, kuid saab edasi töötada pelgalt seetõttu, et ajal, mil ta teenistusse võeti, puudus võimalus tema seaduse nõuetele vastavust kontrollida. Selline olukord on Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte valguses vähemasti küsitav. Tuleks põhiseaduspäraselt põhjendada, miks kontrollitakse üksnes teenistusse asuda soovivaid isikuid, kuid mitte neid, kes juba on teenistuses. Veelkord, VangS § 114 lõikes 1 sätestatud aluste mõte on välistada ebasobivate isikute vanglateenistuses olemine ning seetõttu peab olema võimalik kontrollida juba mh teenistuses olevate inimeste vastavust seaduses sätestatule võrdselt teenistusse asuda soovivate isikutega.

19. Eeltoodust tulenevalt **ei tuvastanud ma VangS § 172<sup>5</sup> vastuolu Eesti Vabariigi põhiseadusega osas, milles nõutakse juba mh teenistuses olevalt isikult isikuandmete ankeedi täitmist.**

20. Siiski jagan osaliselt Teie muret seoses nende andmetega, mida ankeedis küsitakse. Täpsemalt on kaheldav see, kas on õiguspärane küsida inimestelt selliseid andmeid, mis sisalduvad karistusregistris või karistusregistri arhiivis.

<sup>5</sup> Vt lisaks: Vangistusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 264 SE. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=5e6d5970-acac-4e31-842f-a75440f688ac&>

**21.** Aastal 2009 asusin seisukohale, et vanglaametniku ametikohale kandideerijalt ning ametisse nimetatud vanglaametnikult karistusregistri arhiivi andmete küsimine ei olnud õiguspärane<sup>6</sup>.

**22.** Kuigi käesolevaks hetkeks on õiguslikku regulatsiooni muudetud (nt on vastu võetud ning jõustunud uus karistusregistri seadus), ei ole minu esialgsel hinnangul õiguslikus regulatsioonis karistusregistris või selle arhiivis sisalduvate andmete küsimise osas sisulisi muudatusi tehtud. Nimelt sätestatakse ka hetkel kehtiva KarRS § 16 lõikes 1, et isikult on keelatud nõuda tema kohta registris või registri arhiivis hoitavaid andmeid.

**23.** Karistusregistris ja selle arhiivis sisalduvaid andmeid küsitakse kehtivate õigusaktide alusel päris suurelt isikute ringilt ja mitte ainult vangistusseaduse ja selle rakendusaktide alusel. Näiteks küsitakse andmeid karistatuse kohta isikult, kes soovib saada juurdepääsu riigisaladusega kaitstud teabele või kellel on ametikohajärgselt ette nähtud sellele teabele juurdepääs (mh ka õiguskantsler ja kohtunikud), samasuguseid andmeid küsitakse ka prokuröriteenistusse kandideerijalt, kohtunikuabiks kandideerijalt, lennundusse kandideerivalt inimeselt jmt. Samas on huvitav tähele panna, et nt abipolitseinikuks või päästeteenistusse kandideerijalt selle info avaldamist ei nõuta.

**24.** Kuna minu esialgsel hinnangul ei ole karistusregistri, sh arhiivi andmete isikult küsimise osas õiguselgust – kas seadus lubab ja kui jah, kelle suhtes teha erandit KarRS §-st 16 – ning puudutatud isikute ring on suurem kui Teie avalduses välja tõite, kaalun selles küsimuses omaalgatusliku menetluse alustamist.

**25.** Lõpetan Teie avalduse menetlemise. Vabandan, et seisukoha kujundamine võttis sedavõrd kaua aega. Loodan siiski, et minu selgitustest on Teile abi.

**26.** Edastan käesoleva seisukoha teadmiseks ka Justiitsministeeriumile. Edastatavast dokumendist eemaldan Teie isikuandmed.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Hent Kalmo  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Justiitsministeerium

Raivo Sults 693 8415  
raivo.sults@oiguskantsler.ee

---

<sup>6</sup> Vt allmärkus 2 viidatud lõppvastuse punkt 49.