ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/24/1060-2599-5

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	21.11.2024 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	11.10.2024
Teabevaldaja	Pärnu Linnavalitsus aadress: Suur-Sepa 16, 80098 Pärnu e-post: linnavalitsus@parnu.ee
Teabevaldaja vastutava isik	linnasekretär
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxxxx@xxxxx.xxx

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

1. **teen vaideotsuse vaie rahuldada**
2. **kuna Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul on Pärnu Linnavalitsusele esitatud teabenõude punktis 1 küsitud teave avalik teave AvTS-i mõistes, siis teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:**
   a) **vaadata uuesti läbi vaide esitaja 03.10.2024 esitatud teabenõue punkt 1 osas ja hinnata, kas teabenõude täitmisest keeldumiseks on seadusest tuleneva alus;**
   b) **kui keeldumiseks alust ei ole, siis väljastada küsitud teave;**
   c) **juhul, kui küsitud teabe väljastamata jätmise põhjuseks on teabele määratud juurdepääsupiirang, siis märkida piirangu alus ning põhjendada piirangu seadmist;**
3. **määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 05.12.2024.**
4. **teha vaideotsus teatavaks vaide esitaja esindajatele ja teabevaldajale.**

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).

SUNNIRAHA HOIATUS:
Kui ettekirjutus on jäetud määratud tähtajaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspektsioon ettekirjutuse adressaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

sunniraha 2000 eurot

Sunniraha võib määrata korduvalt – kuni ettekirjutus on täidetud. Kui adressaat ei tasu sunniraha, edastatakse see kohtutäiturile täitemenetluse alustamiseks. Sel juhul lisanduvad sunnirahale kohtutäituri tasu ja muud täitekulud.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. Vaide esitaja edastas 03.10.2024 Pärnu Linnavalitsusele (linnavalitsus) teabenõude, mille punktis 1 soovis teavet, kes nimeliselt on registreerinud linnavalitsuse dokumendiregistris järgmised dokumendid: 8-4/13930/2021-28, 3-6.5/47/2022, 3-6.5/54/2022, 3-13.1/167/2021, 4.3-7/805-12, 4.3-7/805-14, 4.3-7/805-16, 8-17/5117/2024.
2. Linnavalitsus keeldus 10.10.2024 vastusega dokumentide registreerija isiku nime väljastamisest põhjusel, et tegemist ei ole avaliku teabega AvTS-i mõistes.
3. Kuna vaide esitaja ei nõustunud teabe väljastamata jätmise põhjendusega, siis esitas ta 11.10.2024 Andmekaitse Inspektsioonile sellekohase vaide, mille inspektsioon menetlusse võttis.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:
Vaide esitaja nõue
Vaide esitaja palub *vaie sisuliselt läbi vaadata ja*
1. tuvastada kas Pärnu linnavalitsus menetles teabenõuet seaduses ettenähtud korras, nõuetekohaselt
2. kas palutud teabe väljastamata jätmine oli õiguspärane
3. Kohustada Pärnu linnavalitsust väljastama palutud teave või keelduma teabenõude täitmisest kui selleks on seaduslik alus.

Vaide põhjendused
Vaide esitaja on seisukohal, et linnavalitsuse teenistuja nime puhul on tegemist *avaliku teabega ja seaduseandja ei ole andnud teabevaldajale õigust otsustada mis on vajalik ja põhjendatu ja mis mitte. Sellisele seisukohale on varasemalt asunud ka AKI . Teabenõue tuleb täita või keelduda selle täitmisest kui keeldumiseks on seadusest tulenev alus. Käesoleval juhul sellisele alusele viidatud ei ole.*

Vaide esitaja on märkinud vaides, et tema õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni tuleneb nii Põhiseadusest (PS) kui ka AvTS-ist ja teistest seadustest ning õigusaktidest. Avaliku võimu valduses olevale informatsioonile juurdepääsu võimaldamist käsitletakse PS §-i 44 lõigetes 1 ja 2. Märgitud sätete kohaselt on igaühel õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni, välja arvatud need andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud ning eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmeid.

Vaide esitaja leiab, et *Pärnu linnavalitsus on oma tegevusega, milleks on teabenõude nõuetekohaselt täitmata jätmine (palutud teabe väljastamata jätmine) rikkunud vaide esitaja Põhiseadusest tulenevaid õigust saada avalikuks kasutamiseks mõeldud informatsiooni.*

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:
Vastuses teabenõudjale on linnavalitsus selgitanud, *et dokumentide registreerimine dokumendiregistris on linnavalitsuse kui ametiasutuse ülesanne ning linnavalitsus vastutab temale pandud ülesannete nõuetekohase täitmise eest. Dokumendi registreerinud teenistuja nimeliselt välja toomine ei ole vajalik ega põhjendatud. Dokumentide registreerija isikut puudutavas osas ei ole tegemist avaliku teabega AvTS mõttes*.

Vastuses inspektsioonile on linnavalitsus märkinud, et isikuandmete töötlemist reguleerivad eelkõige isikuandmete kaitse üldmäärus ja isikuandmete kaitse seadus ning teatud juhtudel vastava valdkonna eriseadused.

Teabevaldaja on seisukohal, et kuna isikuandmed on igasugune teave, mille abil on võimalik tuvastada kas otseselt või kaudselt füüsilist isikut (nt inimese nimi, isikukood, tema asukohateave, tema majanduslik, sotsiaalne vm tunnus), siis on isikuandmeteks muu hulgas ka informatsioon tema töö, tööülesannete ja nende täitmise aja ja kvaliteedi kohta.

Linnavalitsuse selgituste kohaselt *teostavad saabuvate ja saadetavate dokumentide registreerimisega seonduvaid tööprotseduure asutusesisestest töökorralduslikest regulatsioonidest ja juhenditest lähtudes enamasti infospetsialistid* ning linnavalitsus on oma veebilehel avalikustanud kõik dokumendihaldusega seotud infospetsialistid ning nende ametijuhendid.

Teabevaldaja möönab, *et kõik dokumendiregistris tehtavad toimingud dokumendihaldussüsteem registreerib isikustatult ning põhimõtteliselt tekkib dokumenteeritud teave, mis on loodud avalike ülesandeid täites. Samas tekib ka isikustatud teave tööülesannete aja mahu ja kvaliteedi kohta, mis on käsitletavad isikuandmetena ning nendele andmetele ebaõige hinnangu andmine võib kahjustada andmesubjekti mainet ning seega ka tema eraelu puutumatust. Siinjuures märgime, et vaide esitaja on varasemalt korduvalt meie kirjavahetuste põhjal andnud meelevaldseid ja faktiliselt tõendamata pahatahtlikke hinnanguid meie töötajate kohta, mis oluliselt võib rikkuda meie teenistujate õigust eraelu puutumatusele.*

Eeltoodust tulenevalt ongi linnavalitsus tunnistanud asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lõike 1 punkti 12 alusel informatsiooni, mis kirjeldab isikustatult ja üksikasjalikult töötaja tööalaseid toiminguid.

Vastuses inspektsiooni järelepärimisele viidatakse teabe väljastamata jätmisel ka AvTS § 14 lõikele 2, mis sätestab, et kui isik taotleb teavet, milles sisalduvad tema või kolmandate isikute juurdepääsupiiranguga isikuandmed, tuvastab teabevaldaja teabenõudja isiku. Kui isik taotleb juurdepääsupiiranguga isikuandmeid kolmandate isikute kohta, teatab ta teabevaldajale teabele juurdepääsu aluse ja eesmärgi.

Täiendavalt märgitakse, et linnavalitsuse hinnangul kaalub kohaliku omavalitsuse (KOV) töötaja õigus eraelu puutumatusele (PS § 26 mõistes) üles vaide esitaja õiguse saada teavet.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED

Vaide ese

1. Andmekaitse Inspektsioonile 11.10.2024 esitatud vaides märgib vaide esitaja, et linnavalitsus jättis vastuskirjaga väljastamata küsitud avaliku teabe, ei põhjendanud teabe väljastamata jätmist ning ei viidanud keeldumise õiguslikule alusele. Seega on vaide esemeks ebaseaduslik keeldumine teabenõude täitmisest ja teabenõude nõuetekohane täitmata jätmine.

2. Vastavalt AvTS § 45 lõike 1 punktile 1 on Andmekaitse Inspektsiooni pädevuses järelevalve teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle.

3. Vaidlus puudub selles, et Pärnu Linnavalitsus kui kohaliku omavalitsuse asutus on teabevaldaja AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 mõttes.

Teabenõude täitmine

4. Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb avaliku teabe seadusest. AvTS § 6 kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt samas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale nõude AvTS-s sätestatud korras (AvTS § 7).

5. AvTS § 9 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lõike 2 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus ning tagama kinnipidamise juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 1 p 7).

6. Teabele juurdepääsu saab tagada kas teabe avalikustamisega (nõuded on sätestatud AvTS 4. peatükis) või teabenõude täitmisega (nõuded on sätestatud AvTS 3. peatükis).

7. Teabevaldaja peab teabenõude kas viie tööpäeva jooksul täitma (AvTS § 18), väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keelduma teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.

8. Teabenõude vastuses on linnavalitsus märkinud, et dokumentide registreerija nime teabenõudjale ei väljastata, sest registreerija isikut puudutavas osas ei ole tegemist avaliku teabega AvTS-i mõttes. Nii nagu vaide esitaja on vaides ka viidanud, siis käesoleval juhul ei ole linnavalitsus teabevaldajana teabenõude täitmisest keeldumisel märkinud sellekohast seadusest tulenevat alust.

Teenistuja nimi avaliku teabena

9. 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 seaduse või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

10. Teabenõude vastuses on linnavalitsus märkinud, et dokumentide dokumendiregistris registreerimine on linnavalitsuse kui ametiasutuse ülesanne ning ülesannete nõuetekohase täitmise eest vastutab linnavalitsus. Inspektsioon täpsustab siinkohal, et asutus institutsioonina küll vastutab talle pandud ülesannete täitmis eest, kuid konkreetset ülesannet täidab asutus siiski oma teenistujate kaudu.

11. AvTS § 28 lõike 1 punkti 6 kohaselt peab teabevaldaja avalikustama riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste koosseisu ja asutustes ettenähtud ametikohti täitvate ametnike kohta järgnevad andmed: ees- ja perekonnanimed, hariduse ja eriala, telefoninumbrid ning elektronpostiaadressi. Seega on avalik teave AvTS-i alusel ametnike nimed.

12. Pärnu Linnavalitsus on vastuses inspektsiooni järelepärimisele selgitanud, et saabuvate ja saadetavate dokumentide registreerimisega seonduvaid tööprotsesse teevad enamasti infospetsialistid ja seda lähtudes asutusesisestest töökorralduslikest regulatsioonidest ja juhenditest.

13. Linnavalitsuse kodulehelt nähtub, et asutuse kantseleis töötab viis infospetsialisti, kelle ametijuhendite põhjal saab järeldada, et sel ametikohal töötades on tegemist töölepingulise töösuhtega. AvTS-i sõnastuse kohaselt täidab avaliku sektori asutus talle pandud avalikke ülesandeid ametnike kaudu. Inspektsioon on seisukohal, et KOV-i teenistuja, kes töötab töölepingu alusel, ei teosta küll võimuvolitusi, kuid täidab siiski avalikke ülesandeid, kuna teabevaldaja seadusest tulenev kohustus on ka dokumendiregistri pidamine ning dokumentide registreerimine.

14. Teabenõude vastuses on linnavalitsus märkinud, et dokumentide registreerija isikut puudutavas osas ei ole tegemist avaliku teabega AvTS-i mõttes. Inspektsioon ei nõustu linnavalituses arvamusega, sest nii nagu juba eelpool selgitasime, siis oleme seisukohal, et avaliku sektori asutuse teenistuja, nii ametnik kui ka töölepinguline töötaja, täidab oma tööülesannet täitmise raames asutusele pandud avalikke ülesandeid. Sellest tulenevalt on AvTS-i alusel avalik teave mitte ainult ametnike, vaid ka töölepingu alusel töötavate teenistujate nimed. Kuna dokumentide registreerimisel dokumendiregistris salvestuvad ka registreerijate nimed, mis on dokumenteeritud avalikke ülesandeid täites, siis saab neile kehtestada piirangu, kui selleks on seadusest tulenev alus.

Juurdepääsu piiramine avalikule teabele

15. AvTS § 4 lõike 1 kohaselt on teabevaldajad kohustatud demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

16. AvTS § 3 lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras ehk siis AvTS §-s 35 või valdkondade eriseadustes toodud alustel.

17. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on KOV möönnud, et dokumendi registreerimine registris on tegevus avalikku ülesannet täites. Kuid selle ülesande täitmise käigus tekib isikustatud teave registreerija kohta, mida tuleb käsitleda *isikuandmetena ning nendele andmetele ebaõige hinnangu andmine võib kahjustada andmesubjekti mainet ning seega ka tema eraelu puutumatust.*

18. Inspektsioon mõistab olukorda selliselt, et linnavalitsus on AvTS § 35 lõike 1 punkti 12 alusel seadnud juurdepääsupiirangu informatsioonile, mis kirjeldab isikustatult ja üksikasjalikult töötaja tööalaseid toiminguid. Täiendavalt on KOV märkinud, et vaide esitaja on varasemalt korduvalt andnud pahatahtlikke hinnanguid asutuse töötajate kohta, mis oluliselt võib rikkuda linnavalitsuse teenistujate õigust eraelu puutumatusele.

19. Avaliku teabe seaduse üldjuhendi kohaselt ei saa teenistuja nime, ametikoha jms tööalase (mitte eraelulise) teabe avaldamine teabenõude korras või dokumendiregistri otseligipääsu kaudu veel põhjustada eraelu puutumatuse olulist kahjustamist AvTS-i § 35 lõike 1 punkti 12 mõttes.[1]

20. AvTS § 36 lõike 1 punktis 6 on sätestatud keeld, mis ei luba kehtestada piirangut ametniku mainet kahjustavale teabele. Kui asuda seisukohale, et sama põhimõte kohaldub ka KOV-is töölepingu alusel töötavate teenistujatele, siis sellest tulenevalt ei saaks inspektsiooni hinnangul praegusel juhul jätta väljastamata teabenõudes märgitud dokumentide

[1] Avaliku teabe seaduse üldjuhend, 5. peatükk, § 62. Leitav aadressil: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku_teabe_seaduse_uldjuhend.pdf (21.11.2024)

registreerija nime. Küll aga on märgitud sättes erand, et seda keeldu ei pea järgima juhul, kui isikuandmete avalikuks tulek kahjustaks isiku eraelu puutumatust.

21. Tallinna Ringkonnakohus on asunud asjas nr 3-17-458 seisukohale, et AvTS § 35 lõige 1 punkt 12 kohustab tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust. Ka juhul, kui teavet ei ole tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, ei ole isikuandmete avalikustamine lubatud tingimusteta.

22. Kuna siin põrkuvad kaks põhiseadusest tulenevat õigust, nii õigus isikuandmete kaitsele ja isiku eraelu puutumatusele kui ka õigus saada avalikku teavet, siis tuleb linnavalitsusel käesoleval juhul teabenõude täitmisel teabele juurdepääsu piirangute üle otsustamisel kaaluda juurdepääsu soovinud isiku eesmärgi ja huvi kaalukust ühelt poolt ning puudutatud isiku eraelu kaitse tähtsust teiselt poolt.

Kokkuvõte

23. Vaide esitaja palus inspektsioonil tuvastada, kas Pärnu linnavalitsus menetles teabenõuet nõuetekohaselt ning kas teabe väljastamata jätmine oli õiguspärane. Linnavalitsus märkis teabenõude vastuses, et dokumendi registreerija isikut puudutav teave ei ole avalik teave AvTS-i mõistes. Kuna inspektsiooni hinnangul on infospetsialistide, kelle ülesanne ametijuhendi järgi on dokumendi registreerimine dokumendiregistrisse, nimed avalik teave AvTS-i mõistes, siis linnavalitsuse eelnevalt märgitud põhjusel teabe väljastamata jätmine ei olnud inspektsiooni hinnangul õiguspärane.

24. Linnavalitsus ei ole teabenõudjale selgitanud, miks dokumendi registreerija nime avaldamine ei ole vajalik ega põhjendatud. Põhjendatud ei ole ka inspektsiooni järelepärimise vastuses välja toodud linnavalitsuse seisukohta, et asutuse hinnangul kaalub kohaliku omavalitsuse töötaja õigus eraelu puutumatusele (Põhiseadus § 26) üles vaide esitaja õiguse teavet saada. Eelnevast tulenevalt on linnavalitsus inspektsiooni hinnangul eiranud teabenõude täitmise põhjendamise kohustust ehk teabenõuet ei ole menetletud nõuetekohaselt.

25. Kuna inspektsiooni hinnangul ei olnud linnavalitsuse keeldumine teabenõude täitmisest õiguspärane ning põhjendus väga üldsõnaline, siis sellest tulenevalt teeb inspektsioon Pärnu Linnavalitsusele ettekirjutuse vaadata uuesti läbi vaide esitaja 03.10.2024 esitatud teabenõue punkt 1 osas ja hinnata, kas teabenõude täitmisest keeldumiseks on seadusest tuleneva alus. Kui keeldumiseks alust ei ole, siis tuleb küsitud teave väljastada. Juhul, kui küsitud teabe väljastamata jätmise põhjuseks on teabele määratud juurdepääsupiirang, siis tuleb märkida piirangu alus ning põhjendada piirangu seadmist.

26. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on linnavalitsus viidanud AvTS § 14 lõikele 2. Kuna inspektsioonile vaidemenetluse raames edastatud dokumentidest ei nähtu, et linnavalitsus oleks teabenõudjalt märgitud sätte alusel lisaselgitusi küsinud ja/või sel alusel jätnud teabe väljastamata, siis käesolevas vaideotsuses märgitud sätte alusel teabe väljastamata jätmist ei analüüsita.

/allkirjastatud digitaalselt/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel