ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/25/208-518
nr 2.1.-3/25/225-564

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Otsuse tegemise aeg ja koht	26.03.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	13.02.2025 vaidemenetlus asjas nr 2.1-3/25/208-518 17.02.2025 (registreeritud inspektsioonis 18.02.2025) vaidemenetlus asjas nr 2.1-3/25/225-564
Teabevaldaja	Pärnu Linnavalitsus aadress: Suur-Sepa 16, 80098 Pärnu e-post: linnavalitsus@parnu.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxxxx@xxxxx.xxx

RESOLUTSIOON

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata, kuna Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul on Pärnu Linnavalitsuse teabenõuete täitmisest keeldumine AvTS § 23 lõike 1 punkti 1 alusel olnud õiguspärane teabele AvTS § 35 lõike 1 punkti 12 alusel juurdepääsupiirangu seadmise tõttu; 2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 lg 2). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. Vaide esitaja edastas 23.01.2025 Pärnu Linnavalitsusele (linnavalitsus) teabenõude, milles soovis teada saada, kes nimeliselt registreeris dokumendiregistris tema 05.12.2023 kirja nr 8-17/11190/2023 ja abikaasale 29.01.2024 adresseeritud kirja nr 4.3-7/192/2024-2.
2. Linnavalitsus keeldus 29.01.2025 vastusega teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 punkti 1 alusel, kuna taotletava teabe suhtes kehtib AvTS § 35 lg 1 punkti 12 kohane juurdepääsupiirang.

3. Vaide esitaja edastas 27.01.2025 linnavalitsusele teabenõude, milles soovis, et talle väljastataks väljavõtted dokumentide 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 ja 8-17/5117/2024 logidest kujul, kus nähtuks vähemalt, kes dokumendi dokumendiregistris registreeris ehk esimese logikande tegija, samuti kõik muudatused, mis metaandmetes või dokumendis on tehtud.
4. Linnavalitsus väljastas 04.02.2025 vastusega teabenõudes soovitud logid kujul, mil dokumendi registreerija nimi oli kustutatud. Linnavalitsuse selgituste kohaselt ei väljastatud dokumendi registreerija nime, kuna taotletava teabe suhtes kehtib AvTS § 35 lg 1 punkti 12 kohane juurdepääsupiirang.
5. Vaide esitaja edastas linnavalitsusele 05.02.2025 täiendava teabenõude, millega palus väljastada logid kinnikatmata kujul ehk koos dokumendi registreerija nimega. Lisaks palus ta linnavalitsusel arusaadavalt selgitada piirangu seadmise alust ehk milles seisneb eraelu oluline riive.
6. Täiendava teabenõude 13.02.2025 vastusega linnavalitsus soovitud nimesid ei väljastanud. Vastuses selgitati, et teabele juurdepääsupiirangu seadmise põhjused on välja toodud 04.02.2025 vastuskirjas ning seda, et linnavalitsus on oma eelneva praktika ümber hinnanud.
7. Vaide esitaja ei olnud rahul, et talle ei väljastatud 23.01.2025 ja 27.01.2025 teabenõuetes küsitud dokumentide registreerijate nimesid ning linnavalitsuse teabe väljastamata jätmise põhjendused ei olnud talle arusaadavad. Sellest tulenevalt edastas ta Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) sellekohased vaided vastavalt 13.02.2025 ja 17.02.2025, mille AKI menetlusse võttis.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue:

Vaide esitaja palub vaidemenetluses nr 2.1-3/25/208-518:

1. AKI-l kontrollida, kas linnavalitsus on keeldunud teabenõude täitmisest õiguspäraselt.
2. AKI-l anda õiguslikult motiveeritud seisukoht igas vaide põhjenduse punktis toodule.
3. Kohustada linnavalitsust täitma teabenõue ehk väljastama dokumendi registreerija nimi.
4. Kui AKI leiab, et vaide esitajal ei ole õigust dokumendi registreerija nime teada saada ja linnavalitsus keeldus dokumendi registreerija nime väljastamast õiguspäraselt, tuua välja konkreetsed põhjused, arusaadavad selgitused, kuidas dokumendi registreerija nime avalikustamine kahjustab oluliselt isiku eraelu puutumatust.
5. Kui AKI leiab, et vaide esitajal ei ole õigust avalikku teavet saada põhjusel, et linnavalitsuse väitel on vaide esitaja varasemalt andnud linnaametnike kohta pahatahtlikke väärtushinnanguid ja võib seda jälle teha, siis viidata vastavatele tõenditele ja õiguslikule alusele, mis lubab sel põhjusel jätta palutud avaliku teabe väljastamata.

Vaide esitaja palub vaidemenetluses nr 2.1-3/25/225-564:

1. AKI-l kontrollida, kas linnavalitsus on jätnud palutud teabe õiguspäraselt osaliselt väljastamata.
2. AKI-l kontrollida, kas logidel registreerija nime kinni katmine on olnud õiguspärane.
3. Kui AKI hinnangul logidel registreerija nime kinni katmine ei olnud õiguspärane, siis kohustada linnavalitsus väljastama logid kujul, mil registreerija nimed on kinni katmata.
4. Kui AKI hinnangul logidel registreerija nime kinni katmine on õiguspärane, siis tuua vaideotsuses välja selged põhjendused ja tõendid selle kohta, et logil registreerija nime näitamine kahjustab oluliselt isiku eraelu puutumatus.
5. Juhul, kui AKI muudab vaideotsuses oma varasemalt antud seisukohti, palun põhjendada ja viidata, milline seadus vm õigusnorm ja millal muutus, et AKI on oma seisukohad ümber hinnanud.
6. Kui AKI viitab vaideotsuses mõnedele asjakohatutele kohtuotsustele, siis põhjendada otsuse seost käesoleva vaidlusega.
7. Kui AKI jätab vaideotsuses mõne taotluse käsitlemata, siis põhjendada seda ja anda selgitus märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse alusel.

Vaide põhjendused:

17.02.2025 vaides (vaidemenetlus nr 2.1-3/25/225-564) märgib vaide esitaja, et linnavalitsus ei ole talle arusaadavalt selgitanud, kuidas registreerija nime logil näitamine kahjustab oluliselt registreerija eraelu puutumatust. Samuti ei nõustu vaide esitaja sellega, et linnavalitsus saab jätta avaliku teabe väljastamata sellekohase praktika muutmisega.

13.02.2025 vaides (vaidemenetluses nr 2.1-3/25/208-518) ja 17.02.2025 vaides (vaidemenetlus nr 2.1-3/25/225-564) on vaide esitaja välja toonud järgnevad põhjendused, miks linnavalitsuse poolt dokumendi registreerija nime edastamata jätmine ei ole tema hinnangul õiguspärane ja rikub vaide esitaja Põhiseadusest ja AvTS-ist tulenevat õigust saada avalikult kasutamiseks mõeldud avalikku teavet:

1. Vaidlust ei ole selles, et dokumendi registreerija nime puhul on tegemist avaliku teabega AvTS-i mõttes. Sellise seisukoha on andnud AKI 21.11.2024 vaideotsuses nr 3/24/1060-2599-5 ja linnavalitsus on vaideotsuses tooduga ka nõustunud.
2. Linnavalitsuse teabenõude täitmisest keeldumine AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel on põhjendamata, sest teabenõude vastusest ei selgunud, kuidas dokumendi registreerija nime avalikustamine teabenõude korras rikub oluliselt registreerija eraelu puutumatust.
3. *Eraelu all mõistetakse eelkõige isiku identiteeti, omaette olemise ruumi, inimese sotsiaalset suhtlemist (pereelu, seksuaalne orientatsioon, õigus määratleda suhtluse intensiivsus ja iseloom jm), kehalist enesemääramisõigust jne.* Vaide esitaja ei ole selliseid andmeid soovinud, üksnes nime. Avaliku sektori töötajate palgaandmete avalikustamine ei kahjusta oluliselt nende eraelu puutumatust aga dokumendi registreerija nime avaldamine kahjustab oluliselt tema eraelu puutumatust.
4. Dokumendi registreerimine on dokumendi registreerija tööalane tegevus avaliku teenuse osutajana, seetõttu ei toimu isikuandmete avalikustamist isikuandmete kaitse seaduse mõttes. Seda põhjusel, et dokumendi registreerija nimi on seotud avaliku teenuse osutamisega.
5. *Avaliku teabe seaduse üldjuhendi kohaselt ei saa teenistuja nime, ametikoha jms tööalase (mitte eraelulise) teabe avaldamine teabenõude korras või dokumendiregistri otseligipääsu kaudu põhjustada eraelu puutumatuse olulist kahjustamist AvTS-i § 35 lg 1 punkti 12 mõttes (otsus 21.11.2024 nr 2599)*
6. AvTS § 34 lõike 2 järgi saab juurdepääsupiirang olla vaid teabel, millele on piirangu kehtestanud asutuse juht. Linnavalitsus ei ole dokumendi registreerija tegevusele kehtestanud AvTS § 35 lg 1 punktist 12 alusel juurdepääsupiirangut, selline haldusakt puudub. Kui juurdepääsupiirangut kehtestatud ei ole, siis tuleb teave väljastada (AKI vaideotsused, kohtuotsus).
7. *Tõene ei ole linnavalitsuse kirjutatu, et antud juhul tuleb kaaluda teabenõudja eesmärgi ja huvi kaalukust ühelt poolt ning dokumendi registreerija eraelu kaitse tähtsust teiselt poolt.* AKI on andnud seisukoha, et ei nõustu sellise tõlgendusega (vaideotsuses nr 2.1.-3/24/143-292).
8. AvTS ei anna õigust saada teabele juurdepääsu või seda piirata õigustatud huvi või muu sarnase kaalumise tagajärjel ning teabenõue tuleb lahendada AvTS-i sätete alusel. Seega teabenõude täitmisest saab keelduda ja teabele juurdepääsu piirata ainult seaduses sätestatud alustel ning osapoolte huvid ei oma siin tähtsust (vaideotsus nr 2.1.-3/24/143-292). Linnavalitsuse kirjast ei nähtu ühtegi kaalutlust, sh ka selle kohta, mida linnavalitsus oletas teabenõudja eesmärgiks ja huviks ja millele tuginedes ta sellisele järeldusele jõudis. Teabenõudja eesmärki ja huvi ei ole linnavalitsus küsinud.
9. Avaliku teabe nõudmisel AvTS-i alusel ei ole mingit seost linnavalitsuse järeldusega, et seaduseandja ei ole andnud teabevaldajale õigust otsustada/järeldada, millist avalikku teavet teabenõudja võib küsida ja millist mitte.
10. *Kohtupraktikas on leitud, et avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine on AvTS-ga ette nähtud mitte üksnes avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle, vaid ka igaühele juurdepääsu ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks.*

Teabenõude täitmisest keeldumine saab avaliku teabe puhul olla vaid erandlik, mistõttu peavad isikule avaliku teabe väljastamisest keeldumiseks esinema kaalukad põhjendused. (kohtuotsus). Linnavalitsuse kirjast neid ei nähtu.

11. Linnavalitsus on viidanud asjakohatule Euroopa Kohtu otsusele C-579/21 (Pankki S, punkt 79) ja kirjutanud sealt välja kontekstist väljarebitud teksti. Vaide esitaja on seisukohal, et viidatud kohtuotsusel ei ole antud asjaga mingitki seost, sest vaide esitaja ei soovi ei enda ega kellegi teise isikuandmeid IKS-i mõttes, vaid esitas teabenõude lähtuvalt AvTS-ist.
12. Vaide esitaja on seisukohal, et ei ole põhjendatud ega seadusega kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) alusel teabe väljastamisest keeldumine. Seda AKI ühes vaideotsuses kirjutatud selgituse alusel: "*Siinkohal pean vajalikuks Pärnu Linnavalitsusele selgitada, et Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärus sätestab küll isikuandmete töötlemise üldised nõuded, kuid kui eriseaduses on isikuandmete töötlemisele ettenähtud erikord, siis tuleb lähtuda eriseadusest. Avaliku sektori valduses oleva teabe, sh isikuandmete osas,on selleks avaliku teabe seadus.*
13. Vaide esitajale jäi arusaamatuks linnavalitsuse poolt töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) teemal kirjutatu. Teabenõudja ei soovinud teada ega selgitada, kas ja kuidas linnavalitsus oma töötajate vaimset ja füüsilist tervist rikub või neile sotsiaalset ja emotsionaalset survet avaldab.
14. Linnavalitsus on edastanud paljasõnalisi solvanguid vaide esitaja ja tema abikaasa aadressil, faktidele ja konkreetsetele tõenditele viitamata. Samas on selgunud, et linnavalitsusel pole selle laimuga seoses esitada ühtegi tõendit. Haldusorgan peab tõendama asjaolusid, millele tema väited tuginevad.
15. Avalikule teabele juurdepääsu piiramisel ei saa tugineda oletusele, hüpoteetilisele võimalusele, et äkki teabenõudja kasutab saadud teavet teabevaldajale kuidagi mittemeelepäraselt või õigusvastaselt (kohtuotsus, AKI vaideotsus). AvTS-is puudub selline alus teabenõude täitmisest keeldumiseks. Kui kedagi on solvatud või antud tema kohta väärhinnanguid, siis on isikul võimalus oma õigusi kaitsta kohtus (AKI vaideotsusest).
16. Vaides märgitakse, et AKI on seisukohal, et asutusel puudub pädevus hinnata, kas mingis konkreetses postituses toodud hinnangud ja faktiväited vastavad tõele. *Seda, kas on tegemist valede faktiväidete või ebakohaste väärtushinnangutega, saab hinnata kohus.(AKI vaideotsus)*
17. Riigikohus on jõudnud oma lahendites seisukohale, et interneti vahendusel võimaldatud avalikud kommentaarid ja hinnangute andmine on väljendusvabaduse üheks osaks. AKI-l puudub pädevus hinnata, kas konkreetses postituses toodud hinnangud ja faktiväited vastavad tõele, seda saab hinnata kohus (AKI vaideotsus nr. 2.1.-3/18/1170)
18. Vaide esitaja toob välja, et AKI on leidnud, et avaliku asutuse kritiseerimine teenib eelkõige avalikkuse kontrolli eesmärki, misläbi antakse ühiskonnale võimalus pidada selle teemalist avalikku arutelu ja tagada avaliku asutuse töö läbipaistvus. Ainuüksi avaliku asutuse töö kritiseerimine ei muuda inimest avaliku huvi objektiks ega anna alust tema eraellu intensiivsemalt sekkuda või avaliku teabe väljastamisest seepärast keelduda. Seega vaide esitaja hinnangul puudub teabe väljastamata jätmise ja linnavalitsuse paljasõnalise "pahatahtliku väärtushinnangu" vahel põhjuslik seos ja lubatavus.
19. AvTS on üldseadus, mida tuleb avaliku teabe mõttes teabevaldajal üldjuhul alati (v.a erinormi olemasolul (AvTS § 2 lg 2 p 4, vt Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-90-14, p 10 ja 3-3-1-39-15, p 13)) kohaldada tema valduses oleva AvTS-is sätestatud avaliku teabe tunnustele vastava teabe avalikustamise korra ja juurdepääsupiirangute aluste suhtes. See ei sõltu asjaolust, kelle poolt ja kuidas seda teavet võidakse kasutada (kohtuotsus ja AKI seisukoht).
20. Vaide esitaja on seisukohal, et tema õigusi on teabe väljastamata jätmisega seoses rikutud, sest vaide esitajal on AvTS §-ist 4 tulenev õigus saada avalikku teavet. Teabenõudega ei küsitud teavet, mille väljastamine oleks seadusega keelatud.
21. *Ei saa pidada õiguspäraseks olukorda, kus avalikule teabele piiratakse ilma õigusliku aluseta juurdepääs.*

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Linnavalitsus märkis 29.01.2025 vastuses (vaidemenetlus nr 2.1-3/25/208-518) vaide esitajale, et keeldub teabenõude täitmisest ehk dokumentide registreerijate nimede avaldamisest AvTS § 23 lg 1 punkti 1 alusel, sest taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja vaide esitajal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. *Taotletav teave on juurdepääsupiiranguga AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel, kuna küsitud dokumentide registreerijate andmete edastamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust.*

04.02.2025 vastuses (vaidemenetlus nr 2.1-3/25/225-564) vaide esitajale selgitas linnavalitsus, et väljastatud logides on kinni kaetud esimese logikande ja dokumendi registreerimisega seotud toimingute tegija nimi. *Taotletav teave on juurdepääsupiiranguga AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel, kuna küsitud dokumentide logides esmakande tegijate ehk registreerijate andmete edastamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust.*

Mõlema teabenõude vastuses olid linnavalitsuse järgnevad selgitused ja põhjendused samad.

Selgitatakse, et dokumentide registreerimine dokumendiregistris on osa dokumendihaldusest. See kuulub tavaliselt tugiteenuste alla ja toetab põhitegevuste sujuvat elluviimist. Dokumentide registreerimisel teenistujad nii ametnikud kui ka töötajad ei teosta otseselt avalikku võimu ega mõjuta inimeste õigusi ja kohustusi. Sellest võib järeldada, et nende tegevus ei nõua sama taseme avalikku läbipaistvust ega kontrolli.

Märgitakse, et *teabenõude täitmisel teabele juurdepääsupiirangute üle otsustamisel tuleb kaaluda juurdepääsu soovinud isiku eesmärgi ja huvi kaalukust ühelt poolt ning puudutatud isiku eraelu kaitse tähtsust teiselt poolt*

Vastuses on viidatud Euroopa Kohtu otsuse C-579/21 (Pankki S) punktile 79, milles on märgitud, *et isegi kui vastutava töötleja töötajate isikuandmeid puudutava teabe avalikustamine andmesubjektile, kelle isikuandmeid töödeldakse, on viimasele vajalik, et oleks kindlaks tehtav tema isikuandmete töötlemise seaduslikkus, võib see avalikustamine siiski kahjustada nende töötajate õigusi ja vabadusi. Viidatud kohtuotsusest järeldub muuhulgas, et isegi sel juhul, kui isik soovib töötajate isikuandmete väljastamist eesmärgiga kontrollida, kas tema andmeid on asutuses õiguspäraselt töödeldud, peab asutus teabe väljastamisel kaaluma ka töötajate õigusi ja vabadusi.*

Linnavalitsus selgitab, et TTOS-st tulenevalt on tööandjal kohustus töötajaile ohutu töökeskkonna tagamine, sh sellise keskkonna tagamine, kus töötajad saaksid täita oma tööülesandeid selliselt, et kahjustada ei saaks nende vaimne ega füüsiline tervis. Linnavalitsusel on kohustus psühhosotsiaalsest ohutegurist tuleneva tervisekahjustuse ennetamiseks rakendama asjakohaseid abinõusid (TTOS § 9^1 lg 2). Psühhosotsiaalsed ohutegurid on muuhulgas töökorralduse ja töökeskkonna tegurid, mis võivad mõjutada töötaja vaimset või füüsilist tervist, sealhulgas põhjustada tööstressi (TTOS § 9^1 lg 1). Seaduse seletuskirjas on psühhosotsiaalsete ohutegurite hulgas ära märgitud ka pingelised suhted klientidega/kolmandate isikutega. Eelnevast tulenevalt peab linnavalitsus kaitsma teenistujate vaimset tervist. *Olukorrad, kus teenistujate isikuandmete avalikustamine toob endaga kaasa negatiivse emotsionaalse mõju ja põhjustab tööstressi, kahjustavad oluliselt teenistujate eraelu puutumatust ning põhjendatud on sel alusel seada teabele juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel – säte ei saa puudutada üksnes kolmandaid isikuid, vaid andmesubjekti eraelu kaitse on universaalne ja kaitse pakkumise kohustus on linnavalitsusel ka juhul, kui andmesubjekt on linnavalitsuse juures teenistuses.*

Linnavalitsus märgib, et vaide esitaja ja tema abikaasa *varasemad nii avalikustatud kui ka kirjavahetusest nähtuvad pahatahtlikud hinnangud ja hoiakud linnavalitsuse teenistujate suhtes tekitavad teenistujates negatiivset emotsionaalset mõju ning ükski teenistuja ei soovi saada nö märklauaks.* Linnavalitsus on sisukohal, et ainuüksi asjaolu, et vaide esitaja soovib välja selgitada dokumentide registreerijad nimepidi, viitab sellele, et teavet soovitakse eesmärgil siduda

dokumentide registreerimine ehk tööülesannete täitmine kindlate teenistujatega. Mille abil on võimalik põhjustada registreerijates sotsiaalset ja emotsionaalset survet, mis toob kaasa emotsionaalset stressi ning võib tingida mainekahju või avalikkuse hukkamõistu. *Seega on ilmselge, et teabenõude täitmisel rikutaks teabevaldajale tööandjana seadusega pandud kohustust.*

Lisaks selgitatakse et, teenistujate andmete avalikustamisest tulenev sotsiaalne ja emotsionaalne surve on tingitud vaide esitaja varasemast käitumisest, mille alusel on põhjendatud järeldada, et vaide esitaja kavatseb talle edastatud teavet koos enda negatiivsete ja halvustavate kommentaaridega avaldada oma peetavas avalikus blogis, milles kajastatu on isikute nime järgi otsingumootorites leitav. Vaide esitaja varasem tegevus on viinud selleni, et teenistujad tunnevad end nende suhtes esitatud halvustavate ja solvavate hinnangute tõttu häirituna. *Teenistuja igapäevatöö on häiritud, kui on teada, et tema kohta on nimeliselt avaldatud negatiivseid hinnanguid. See võib tekitada pingeid, mis kahjustab töötaja vaimset ja füüsilist tervist ehk on oluline eraeluline riive.*

Linnavalitsus on seisukohal, et dokumentide registreerijate nimede väljastamata jätmine ei riku vaide esitaja õigusi, sest dokumendiregistri pidamise, sh dokumentide õiguspärase registreerimise eest vastutab asutus, kelle ülesanne on kontrollida oma teenistujate tööülesannete täitmist.

Kokkuvõttes leiab linnavalitsus, et soovitud teabe iseloomu arvestades kaalub vaadeldaval juhul andmesubjektide (dokumentide registreerijad) eraelu kaitse üles Teie õiguse saada teavet, kuivõrd teabenõude täitmine tooks endaga kaasa andmesubjektide eraelu olulise riive.

Vaide esitaja täiendava teabenõude 13.02.2025 vastuses on linnavalitsus lisaks selgitanud, et teabenõude täitmisel lähtuti AvTS § 38 lg-st 2, mis näeb ette, 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. Märgiti ka, et linnavalitsus on ümber hinnanud oma eelneva praktika ning muuhulgas arvestanud AKI 21.01.2025 vaideotsust avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/24/1275-3124.

Vastuses AKI järelepärimisele on linnavalitsus välja toonud, millise teabenõuetes küsitud dokumentidest registreeris töölepingu alusel töötav teenistuja ja millise ametnik. Lisaks selgitati, et info on toodud dokumendi registreerimise aja seisuga. *Käesolevaks ajaks on osad ametikohad, mida täitvad teenistujad on nimetatud dokumente registreerinud, muudetud töökohtadeks ning isik, kes dokumendi registreeris ametnikuna, töötab täna linnavalitsuses töölepingu alusel.*

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. AKI-le 13.02.2025 ja 17.02.2025 esitatud vaietes märgib vaide esitaja, et linnavalitsus jättis teabenõuetega küsitud teabe õigusvastaselt väljastamata. Seega on vaide esemeks ebaseaduslik keeldumine teabenõude täitmisest.

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

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

4. Teabele saab juurdepääsu tagada kas teabe avalikustamisega (nõuded AvTS 4. peatükis) või teabenõude täitmisega (nõuded AvTS 3. peatükis) väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keeldudes teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.

5. Linnavalitsus keeldus teabenõuete täitmisest AvTS § 23 lg 1 punkti 1 alusel, sest taotletava teabe suhtes kehtib juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 12 kohaselt. Piirangu

seadmise põhjuseks on asjaolu, et küsitud dokumentide registreerijate nimede avaldamine kahjustaks oluliselt isiku eraelu puutumatust.

6. Olenemata linnavalitsuse teabenõuete vastustes märgitud põhjendustest, on vaide esitaja jätkuvalt seisukohal, et tal on õigus saada teabenõudega küsitud avalikku teavet ehk nimesid, kes on teabenõudega küsitud dokumendid dokumendiregistris registreerinud, ning avalikustamata jätmiseks ei esine ühtegi õiguslikule alusele tuginevat põhjust.

7. Vaide esitaja on seisukohal, et dokumendi registreerija nime puhul on tegemist avaliku teabega AvTS-i mõttes. AKI selgitab siinkohal, et asutusele suunatud dokumentide registreerimise logide puhul, mis sisaldavad ka dokumendi registreerija nime, ja mis tekivad avalike ülesannete täitmise käigus, ei ole siiski tegu tavapärase avaliku teabega AvTS-i mõistes. Antud juhul ei ole tegemist AvTS-i mõttes dokumendis sisalduvate isikuandmetega, mis on saadud või loodud avalike ülesannete täitmise käigus, vaid tegemist on tehnilistes logiandmetes sisalduva nimega, mis annab teavet selle kohta, kes töötajatest dokumendi registreeris ehk konkreetset tööülesannet täitis, mis ei ole üldiseks kasutamiseks mõeldud teave. Tehniliste logiandmete kogumise eesmärgiks on eelkõige võimaldada asutusele kontrollida oma töötajate ülesannete täitmist. Konkreetse töötaja ülesannete täitmise üle kontrolli teostamine on asutuse kohustus, mitte AvTS §-s 1 nimetatud eesmärgil avalikkuse poolt avaliku ülesande kontrollimine.

8. Samas lisame, et ei saa siiski välistada olukorda mil, teabevaldaja võibki seada dokumendi registreerija nimele juurdepääsupiirangu AvTS-i alusel. Nii nagu linnavalitsus seda praegusel juhul on teinud. Kui teenistuja nime teabenõude korras avalikustamise eesmärk on tema tööülesannete kontrollimine, mis on seaduse mõtte kohaselt asutuse ülesanne, siis see võib riivata isiku eraelulise puutumast oluliselt. Teatud olukordades ei ole dokumendi registreerija nime väljastamine välistatud. Seda juhul, kui see on põhjendatud juhtudel vajalik teabenõudja õiguste ja vabaduste kaitseks.

   Eelnevast tulenevalt märgib AKI, et dokumendi registreerija nime avaldamisel tuleb teabevaldajal konkreetse kaasuse asjaolude pinnalt kaaluda, kas see on põhjendatud või mitte. Seega ühest lahendust dokumendi registreerija nime avalikustamisele ei ole.

9. Vaide esitaja hinnangul ei selgunud teabenõuete vastustest, kuidas dokumendi registreerija nime avalikustamine teabenõude korras rikub oluliselt registreerija eraelu puutumatust. AKI eelnevaga nõustuda ei saa, sest linnavalitsus on selgitanud, et dokumendi registreerinud teenistuja nime avaldamine kahjustab isiku eraelu puutumatust oluliselt seetõttu, et ükski teenistuja ei soovi saada nö märklauaks vaide esitaja ja tema abikaasa pahatahtlikele hinnangutele ja hoiakutele, mida linnavalitsuse teenistujate suhtes on varasemalt antud. See võib põhjustada dokumendi registreerijates sotsiaalset ja emotsionaalset survet, mis toob kaasa muu hulgas emotsionaalse stressi.

10. Lisaks on linnavalitsuse selgituste kohaselt vaide esitaja varasem tegevus viinud selleni, et teenistujad tunnevad end nende suhtes esitatud halvustavate ja solvavate hinnangute tõttu häirituna. Linnavalitsuse hinnangul tekitab olulise eraelulise riive teenistuja kohta avaldatud negatiivseid hinnangud, mis võivad tekitada pingeid ja kahjustada töötaja tervist. Eelevast tulenevalt on linnavalitsuse hinnangul põhjendatud teabenõudega küsitud teabele juurdepääsupiirangu seadmine AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel.

11. Vaide esitaja viitab olukorrale, mil avaliku sektori töötajate palgaandmete avalikustamine ei kahjusta oluliselt isikute eraelu puutumatust, aga dokumendi registreerija nime avaldamine küll. AKI hinnangul ei ole olukorrad võrreldavad. Seda põhjusel, et AvTS § 36 lg 1 punkt 9 sätestab, et riigi- ja kohaliku omavalitsusest (KOV) ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldaja ei tohi tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud (AK) teabeks dokumente riigi, KOV üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest töölepinguga töötavatele isikutele makstud

töötasude ning muude tasude ja hüvitiste kohta. Seevastu on teabevaldaja kohustatud tunnistama AK teabeks AvTS § 35 lg 1 punkti 12 kohase teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust. Seega seadusest tulenevalt ei tohi KOV palgaandmeid AK-teabeks tunnistada, samas peab tunnistama AK-teabeks isikuandmed, kui neile juurdepääs kahjustaks oluliselt isiku eraelu puutumatust.

12. AKI nõustub vaide esitaja seisukohaga selles, et dokumendi registreerimine on dokumendi registreerija tööalane tegevus, kuid ei nõustu väitega, et eelnevast tulenevalt ei saa toimuda isikuandmete avalikustamist mõne muu seaduse alusel. Nagu vaide esitaja vaide põhjenduse punktis 3. on märkinud, siis soovis ta üksnes dokumentide registreerija nime ehk teise isiku isikuandmeid. AKI on seisukohal, et sellisel juhul tuleb lähtuda IKÜM-ist.

22. Vaide esitaja viitab AKI 21.11.2024 vaideotsuse nr 2.1-3/24/1060-2599 punktile 19, milles on välja toodud AvTS-i üldjuhendis[1] märgitu, et teenistuja nime, ametikoha jms tööalase (mitte eraelulise) teabe avaldamine teabenõude korras või dokumendiregistri otseligipääsu kaudu ei saa põhjustada eraelu puutumatuse olulist kahjustamist AvTS-i § 35 lg 1 punkti 12 mõttes. Selgitame selles osas täpsustavalt, et mõeldud on dokumenti, mis sisaldab eelnevalt loetletud andmeid. Praegusel juhul küsib vaide esitaja üksnes isiku nime ehk isikuandmeid IKÜM-i mõistes.

23. Teabenõude vastuses viidatud AvTS § 34 lõike 2 osas märgib vaide esitaja, et selle sätte alusel saab juurdepääsupiirang olla vaid teabel, millele on piirangu kehtestanud asutuse juht. Linnavalitsus ei ole dokumendi registreerija tegevusele kehtestanud AvTS § 35 lg 1 punktist 12 alusel juurdepääsupiirangut, sellekohane haldusakt puudub. Seega, kui juurdepääsupiirangut kehtestatud ei ole, siis tuleb teave väljastada. AKI selgitab, et piirangud kehtestatakse reeglina dokumentide loetelus sarjadele ning logiandmed, mis sisaldavad ka teenistuja nime, sinna ei kuulu. See aga ei tähenda, et logides sisalduvad isikuandmeid võiks igaüks küsida. Seda, et ka piiranguta isikuandmete väljastamine ei ole lubatud tingimusteta, on kohus sedastanud haldusasja[2] nr 3-17-458 p-s 13.

24. Eelnevast tulenevalt on oluline ära märkida järgnev. Kuna antud juhul põrkuvad kaks põhiseadusest tulenevat õigust, nii õigus isikuandmete kaitsele ja isiku eraelu puutumatusele kui ka õigus saada avalikku teavet, siis tuleb teabevaldajal teabenõude täitmisel, milles küsitakse kolmandate isikute andmeid, teabele juurdepääsu piirangute üle otsustamisel kaaluda juurdepääsu soovinud isiku eesmärgi ja huvi kaalukust ühelt poolt ning puudutatud isiku eraelu kaitse tähtsust teiselt poolt.

25. Vaide esitaja viitab vaietes AKI erinevatele vaideotsustele: 17.04.2024 vaideotsuses nr 2.1.-3/24/143-292 (vaide esitaja põhjenduste p 8. 19.) ja 22.11.2019 vaideotsuses nr 2.1.-3/19/3533 (vaide esitaja põhjenduste p 12.). AKI hinnangul ei ole viidatud otsused praeguses asjas asjakohased. Seda põhjusel, et viidatud vaidemenetluste aluseks olevad asjaolud olid teistsugused, kui praeguste vaiete asjaolud ning iga menetlus lahendatakse ja seisukoht kujundatakse konkreetse kaasuse asjaolude pinnalt. Lisaks juhime tähelepanu sellele, et vaide esitaja on vaides välja toonud otsuse nr 2.1.-3/19/3533 leheküljel 6 viimases lõigus märgitu osaliselt. Tähelepanuta on jäänud kõnealuse lõigu teine osa, mis sedastab, et „*See lubab isikuandmetele kehtestada juurdepääsupiirangu, kui selliste andmete avalikustamine kahjustaks oluliselt isiku eraelu puutumatust. Pärnu Linnavalitsus on mitmel korral kinnitanud, et vaide esitaja soovitud teabele juurdepääsupiirangut*

[1] Avaliku teabe seaduse üldjuhend, 5. peatükk, § 62. Leitav aadressil: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku_teabe_seaduse_uldjuhend.pdf (25.03.2025)

[2] Tallinna Ringkonnakohtu otsus 3-17-458 p 13: *AvTS § 35 lg 1 p 12 kohustab tunnistama asutusesiseseks teabeks (ja seega keelama dokumendile juurdepääsu) teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust. Ka juhul, kui teavet ei tunnistata asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, ei ole isikuandmete avalikustamine lubatud tingimusteta*.

kehtestatud ei ole“. Seega märgitud otsuses oli linnavalitsuse kinnitusel tegemist piiranguta teabega, kuid praegusel juhul on tegemist piiranguga teabega.

26. Avaliku teabe nõudmisel AvTS-i alusel ei ole mingit seost linnavalitsuse järeldusega, et seaduseandja ei ole andnud teabevaldajale õigust otsustada/järeldada, millist avalikku teavet teabenõudja võib küsida. Kuna linnavalitsuse teabenõuete vastusest märgitud seisukohta AKI-le ei nähtu, siis selles osas praeguses vaideotsuses AKI seisukohta ei anna.

27. Vaide esitaja märgib, et linnavalitsuse kirjast ei nähtu kaalukaid põhjendusi selle kohta, miks keelduti teabenõude korras avaliku teabe väljastamisest. AKI hinnangul on linnavalitsus korrektselt viidanud teabenõude täitmisest keeldumise alusele (AvTS § 23 lg 1 p 1) teabele AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel kehtiva juurdepääsupiirangu tõttu. Lisaks on keeldumist ka põhjendatud. Juhul, kui vaide esitaja hinnangul ei ole need piisavalt kaalukad, siis on vaide esitajal õigus vaidlustada linnavalitsuse seisukoht kohtus.

28. Vaide esitaja hinnangul on linnavalitsuse vastuses viidatud asjakohatule Euroopa Kohtu otsusele C-579/21 (Pankki S, punkt 79), sest vaide esitaja ei soovi ei enda ega kellegi teise isikuandmeid IKS-i mõttes, vaid esitas teabenõude lähtuvalt AvTS-ist. AKI eelneva seisukohaga ei nõustu, sest vaide esitaja küsis teabenõudega dokumendi registreerija nime ehk teise isiku isikuandmeid. Seega on märgitud kohtulahend AKI hinnangul igati ajakohane. Täiendavalt lisame, et eeltoodud Euroopa kohtu otsust on Riigikohus haldusasjas nr 3-22-2321/42 sedastanud selliselt, et *õigus isikuandmete kaitsele, sh tutvumisõigus ei ole siiski absoluutsed. Art-s 15 sätestatud õigus andmetega tutvuda ei tohiks kahjustada teiste isikute õigusi ega vabadusi (IKÜM põhjendus 63). Teiste isikutena on käsitatavad ka vastutava töötleja töötajad ning tutvumisviisi valikul tuleks leida kohane tasakaal vastanduvate õiguste vahel (C-579/21 Pankki S, p-d 79, 80, 83).*

29. *Eeltoodust tulenevalt ja vastandlikke eesmärke ja õigusi silmas pidades tuleb kaebaja taotlus rahuldada osaliselt. Kolleegium ei väljasta isikute nimesid, kes ja mis kuupäeval on tutvunud kohtute infosüsteemi vahendusel kohtuasja materjalidega. Samas avaldab kolleegium, et 26. oktoobrist 2022 kuni 17. oktoobrini 2023 on asja materjalidega tutvunud kohtunikud ja kohtuteenistujad (konsultandid, kohtujuristid, kohtunõunikud, sekretärid ja kohtute kantseleiametnikud, sh kantselei juhataja). Tulenevalt kohtute infosüsteemi põhimääruse § 15 lg-st 1 ja § 16 lg-st 1 on neil kõigil õigus kohtute seaduslike ülesannete täitmiseks kohtute infosüsteemi sisestatud andmetega tutvuda ning neid kasutada. Vastasel juhul poleks kohtuasja menetlemine võimalik.* Seega on ka Riigikohus leidnud, et logiandmete väljastamine isikustatud kujul ei ole põhjendatud.

30. Vaide esitajale jäi arusaamatuks linnavalitsuse poolt töötervishoiu ja tööohutuse seaduse teemal kirjutatu. AKI mõistab linnavalitsuse sellekohaseid selgitusi selliselt, et vaide aluseks olevate teabenõuetega küsitud dokumendi registreerijate nimede avaldamata jätmisel täidab linnavalitsus oma seadusest tulenevat kohustust töötajaile turvalise töökeskkonna tagamisel. Muu hulgas sellise keskkonna tagamine, kus töötajad saaksid täita oma tööülesandeid selliselt, et kahjustada ei saaks nende vaimne tervis. Kuidas teenistuja tervis võib praegusel juhul kahjustada saada, seda on linnavalitsus teabenõuete vastustes selgitanud ning mis on ära toodud ka vaideotsuse teabevaldaja põhjendustes.

31. Linnavalitsuse poolsete solvangute ning laimamist kinnitavate tõendite osas AKI hinnangut ei anna.

32. AKI nõustub vaide esitajaga selles, et üksnes põhjusel, kui teabevaldaja arvab ja oletab, et teabenõudja võib saadud teavet meelevaldselt kasutada, ei anna teabevaldajale veel õiguslikku alust teabenõude täitmisest keelduda. AKI nõustub ka sellega, et märgitud olukorda ei ole AvTS-is teabenõude täitmise keeldumise alusena eraldi sätestatud. Kuid praegusel juhul, kui vaide esitaja blogipidajana annab negatiivse sisuga hinnanguid ja arvamusi üldiselt linnavalitsuse ja ka asutuse ametnike aadressil, on vaide esitaja oma tegevusega näidanud, et temapoolne teabe avaldamine on reaalne.

33. AKI nõustub vaide esitajaga selles, et kui kedagi on solvatud või antud tema kohta väärhinnanguid, siis on isikul võimalus oma õigusi kaitsta kohtus. Kuigi isikul on eelnevalt märgitud olukordade lahendamiseks seadusest tulenev õigus, siis ei saa välistada, et teenistuja igapäevatöö on häiritud juhul, kui on teada, et tema kohta avaldatakse negatiivseid hinnanguid. See võib tekitada pingeid, mis kahjustab töötaja vaimset tervist ehk on oluline eraeluline riive.

34. AKI-i nõustub ka selle üldpõhimõttega, et AKI-l puudub pädevus hinnata, kas mingis konkreetses postituses toodud hinnangud ja faktiväited vastavad tõele. Kas faktiväited on valed või väärtushinnangud ebakohased, seda saab hinnata kohus.

35. Nõustume vaides välja toodud meie varasema seisukohaga, et avaliku asutuse kritiseerimine teenib eelkõige avalikkuse kontrolli eesmärki, misläbi antakse ühiskonnale võimalus pidada selle teemalist avalikku arutelu ja tagada avaliku asutuse töö läbipaistvus. Samas märgime, et kui asutuse tegevuse kritiseerimine on lubatud, siis ei tohiks seda teha nimeliselt konkreetse teenistuja aadressil. Siinkohal ei tohi segamini ajada asutuse läbipaistvust ja teenistuja tööülesannete täitmise kontrollimist.

36. AKI nõustub vaides sellega, et vaide esitajal on AvTS §-ist 4 tulenev õigus saada avalikku teavet. Samas juhime tähelepanu sellele, et teabevaldajal on kohustus tagada, et avalikus ei saaks teave, mis ei tohi avalikuks saada. Seega saab teabevaldaja väljastada teabe juurdepääsupiiranguteta osas. Kuna avalikus sektoris töötava teenistuja isikuandmete avalikkus ei ole absoluutne, siis on teabevaldajal kohustus hinnata isikuandmete, sh ka kohaliku omavalitsus enda teenistujate isikuandmete, avaldamisel juurdepääsupiirangute olemasolu. Praegusel juhul on linnavalitsus jätnud väljastamata dokumendi registreerija nime, sest sellele on seatud piirang AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel. Linnavalitsus on vaide esitajale põhjendanud teabele piirangu seadmist teabenõuete vastustes, mis on kirjas ka praeguse vaideotsuse teabevaldaja põhjendustes ja seetõttu AKI neid seisukohti siinkohal eraldi ümber ei kirjuta.

37. AKI ei nõustu seisukohaga, et vaide esitaja õigusi on teabe väljastamata jätmisega praegusel juhul rikutud. Seda põhjusel, et linnavalitsus teabevaldajana on põhjalikult selgitanud dokumendi registreerijate nimedele juurdepääsupiirangu seadmise vajadust. Sellest tulenevalt on AKI hinnangul linnavalitsuse teabenõuete täitmisest keeldumine käesoleval juhul olnud õiguspärane. Samas lisame, et isegi juhul, kui registreerija nimele ei oleks kehtestatud juurdepääsupiirangut, siis ei tähenda see seda, et linnavalitusel puuduks kohustus enne teenistuja nime väljastamist kohustust kaaluda ühelt poolt teabe küsija huvi teise isiku andmete saamiseks ning isiku huvi oma isikuandmete kaitsele, millele on viidanud ka kohus. Eelnevast tulenevalt on AKI seisukohal, et praegusel juhul puudub alus ettekirjutuse tegemiseks ning vaided jäävad rahuldamata.

38. Lisaks märgime, et AKI hinnangul ei saa dokumentide registreerijate nimede vaide esitajale väljastamata jätmine rikkuda kuidagi ka vaide esitaja õigusi seetõttu, et dokumendiregistri pidamise, sh dokumentide õiguspärase registreerimise eest vastutab lõppkokkuvõttes teabevaldaja kui asutus, kelle ülesanne on kontrollida oma teenistujate tööülesannete täitmist. Siin ei saa teabenõudja asuda asutuse asemel tema asutuse teenistujate tööülesannete täitmist kontrollima. Ehk siis AKI hinnangul kaalub antud juhul ka selles osas teenistujate õigus oma privaatsusele üles teabenõudja õiguse teenistujate andmete saamiseks.

/allkirjastatud digitaalselt/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel