ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/20/4685

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	03.02.2021 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	18.12.2020 (registreeritud inspektsioonis 21.12.2020)
Teabevaldaja	Rahvusooper Estonia aadress: Estonia pst 4, Tallinn e-posti aadress: info@opera.ee
Vaide esitaja	Robert Sarv, Advokaadibüroo Emeraldlegal vandeadvokaat aadress: Parda 8, 10151 Tallinn e-posti aadress: robert.sarv@emerald.legal

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

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata, kuna soovitud dokument on hävitatud
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 (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 esitas 06.10.2020 Rahvusooper Estoniale teabenõude, milles palus väljastada raporti, mis kajastab rahvusooperi inimeste etteheiteid Xxxx Xxxxx;
2. 12.10.2020 keeldus rahvusooper soovitud dokumendi väljastamisest täies ulatuses põhjendusega, et dokumendile on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 1 punktide 12 ja 15 alusel;
3. 03.12.2020 tegi inspektsioon rahvusooperile ettekirjutuse vaadata uuesti läbi vaide esitaja 06.10.2020 esitatud teabenõue ja hinnata, mis ulatuses kohalduvad vaide esitaja poolt soovitud raportile juurdepääsupiirangud ning väljastada dokument ulatuses, millele piirangud ei laiene;
4. 15.12.2020 edastas rahvusooper vaide esitajale soovitud raporti osaliselt;
5. Vaide esitaja leiab, et rahvusooper ei ole täitnud ettekirjutust nõuetekohaselt. Vaide esitaja leiab, et on ebatõenäoline, et kogu ülejäänud dokumendist ei olnud võimalik ühtegi osa avaldada. Rikkuja on väitnud, et dokumendis, kus ei ole ühegi usaldusisiku poole pöördunud

isiku nime ega muid isikuandmeid avaldatud, sisaldab iga lause andmeid, mis võimaldaksid isikuid kaudselt tuvastada. Ning esitas ettekirjutuse mittenõuetekohase täitmise peale vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

1.Teabenõue. Kaebaja esitas 06.10.2020. a Rahvusooper Estoniale (edaspidi ka rikkuja) teabenõude (lisa 1), milles palus väljastada kaebaja valduses olev raport, mis kajastab rahvusooperi inimeste etteheiteid Xxxxx Xxxxx.

2. Keeldumine. Rahvusooper Estonia teavitas kaebajat 12.10.2020. a, et keeldub AvTS § 23 lg 1 alusel teabenõude täitmisest, viidates asjaolule, et raport on AvTS § 35 lg 1 p-de 12 ja 15 alusel asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud (lisa 2).

3. Kaebaja esimene pöördumine AKI poole. Pärast rikkujalt keelduva vastuse saamist pöördus kaebaja 21.10.2020. a Andmekaitse Inspektsiooni poole (lisa 3). Andmekaitse Inspektsioon tutvus nõutava teabega ning leidis, et selle täies ulatuses väljastamata jätmine ei ole seaduspärane. Muuhulgas on vaideotsuse välja toodud, et „Inspektsioon saab kinnitada, et raport ei sisalda ühegi usaldusisiku poole pöördunud isiku nime ega muid isikuandmeid mille kaudu oleksid isikud otseselt tuvastatavad" (lisa 4).

4. Teabe osaline väljastamine. 15.12.2020. a edastas rikkuja kaebajale soovitud dokumendist väljavõtte, kuid seejuures oli suurem osa dokumendist kinni kaetud (lisa 5). Rikkuja on edastanud ainult sissejuhatava ja kokkuvõtva osa ning on väitnud, et suurem osa dokumendist sisaldab igas lauses isikuandmeid.

5. Kaebaja hinnangul on ebatõenäoline, et kogu ülejäänud dokumendist ei olnud võimalik ühtegi osa avaldada. Rikkuja on väitnud, et dokumendis, kus ei ole ühegi usaldusisiku poole pöördunud isiku nime ega muid isikuandmeid avaldatud, sisaldab iga lause andmeid, mis võimaldaksid isikuid kaudselt tuvastada. Kaebaja on seisukohal, et selline rikkuja väited ei ole eluliselt usutavad.

6. Riigikohus on toonud välja, et andmekandja võib sisaldada samaaegselt nii juurdepääsupiirangutega teavet kui ka teavet, millele juurdepääsupiirangud ei laiene. Kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemist, siis AvTS § 38 lg-st 2 tulenevalt tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti (RKHKo nr 3-3-1-57-03 p 20).

7. Kaebaja hinnangul on äärmiselt ebatõenäoline, et dokumendi sisuosa, mis kirjeldab 23 erinevat juhtumit, sisaldab absoluutselt igas lauses sellist informatsiooni, mis võimaldab isikuid tuvastada. Isegi, kui mõni lause sisaldas andmeid, mis võimaldaks isikuid kaudselt tuvastada, siis ei saa see õigustada kogu sisuosa avaldamata jätmist. Vastasel juhul saaks iga andmevaldaja sisestada dokumentide igasse peatükki ühe isikuandmeid sisaldava lause ning jätta sellele tuginedes iga teabenõue rahuldamata.

8. Kaebaja leiab, et rikkujal tuleb väljastada dokumendi sisuosa need väljavõtted, mille järgi ei ole isikud tuvastatavad.

9. Rikkumine kahjustab nii kaebajat, takistades tema õigusteenuse osutamist, kui ka isikut, kellele kaebaja õigusteenust osutab (edaspidi ka klient). Kaebajal ei ole võimalik kliendi õiguseid kaitsta ega efektiivselt täita temale advokatuuriseadusega § 44 lg 1 p-ga 1 pandud kohustusi, kui kolmandad isikud põhjendamatult keelduvad teabenõuete täitmisest.

10. Täiendavalt kahjustab rikkumine ka käimasolevat kohtumenetlust ning selle kohtumenetluse

osaliste põhiseaduslikku õigust saada kohtumenetluse tulemusena õige lahend. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 2 kohaselt on tsiviilkohtumenetluse eesmärgiks lahendada tsiviilasi õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega. TsMS § 229 lg 1 kohaselt on asja õigeks lahendamiseks vajalik eelkõige tõendeid, mis tõendaksid kohtumenetluse aluseks olevaid asjaolusid.

11. Just eelneva tagamiseks on advokatuuriseaduse § 41 lg 1 p-s 4 sätestatud advokaadi õigus saada avalik-õiguslikest asutusest õigusteenuse osutamiseks vajalikke andmeid. Advokaadil ei ole võimalik isikutele vajaliku kvaliteediga õigusteenust osutada ega tagada nende õiguste kaitset kohtus, kui talle ei võimaldata ligipääsu asjakohastele tõenditele.

12. Kaebaja on varasemalt pöördunud Andmekaitse Inspektsiooni poole, misjärel Andmekaitse Inspektsioon kohustas rikkujat dokumenti lubatavas ulatuses väljastama. Kaebaja leiab, et rikkuja on hoolimata Andmekaitse Inspektsiooni varasematest suunistest täitnud teabenõude ebapiisavas mahus.

13. Andmekaitse Inspektsioonil on olemas koopia kaebaja nõutavast teabest, mistõttu palub kaebaja, et inspektsioon kontrolliks, kas rikkuja on täitnud teabenõude seaduslikus määras. Kuna kaebaja ei ole ise saanud dokumendiga täismahus tutvuda, siis ei ole kaebajal võimalik teha etteheiteid dokumendi konkreetsete osade suhtes. Siiski peab kaebaja eluliselt väga ebatõenäoliseks, et 23 erinevat juhtumit kajastava dokumendi sisuosa iga lause sisaldab isikuandmeid. Kaebaja on seisukohal, et kui sisuosa mõni lause peakski sisaldama andmeid, mis võivad andmesubjekti kaudselt tuvastada, siis see ei anna alust kogu sisuosa avaldamata jätmiseks. Vastasel juhul võiks iga teabevaldaja mõnele üksikule lausele tuginedes jätta kõik dokumendid avaldamata.

14. Kaebaja palub, et juhul, kui dokumendi sisuosa iga lause ei sisalda isikuandmeid, tuvastaks Andmekaitse Inspektsioon AvTS § 51 lg 1 p-i 1 kohase rikkumise ning teeks Rahvusooper Estoniale ettekirjutuse kaebaja poolt teabenõudes ja käesoleva sekkumistaotluse p-s 1 väljatoodud andmete väljastamiseks maksimaalses võimalikus ulatuses viisil, mis ei riiva andmesubjektide õiguseid.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Andmekaitse Inspektsioon (edaspidi AKI) esitas Rahvusooperile Estonia (edaspidi Rahvusooper) 12.01.2021 järelepärimise vaidemenetluses (edaspidi Järelepärimine).

Käesolevaga esitab Rahvusooper oma vastuse AKI poolt Järelepärimises esitatud küsimustele.

Kas Rahvusooper Estonia valduses on vaide esitaja poolt soovitud raport või on teater vaide esitaja poolt raporti peale ettekirjutuse täitmise hävitanud?

Rahvusooper Estonia valduses ei ole vaide esitaja poolt soovitud raportit. Seoses raporti eesmärgi täitmisega ning võttes arvesse isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 5(e) nõudeid, on raport säilitustähtaja järgselt kustutatud.

Juhul, kui Rahvusooper Estonia või tema juhtorganite valduses on vaide esitaja poolt soovitud raport olemas, siis kas on hinnatud, kas siiski on võimalik mingeid lauseid /lõike raportist väljastada nii, et isikud ei ole tuvastatavad?

Rahvusooper Estonia ega tema juhtorganite valduses ei ole vaide esitaja poolt soovitud raportit. Kooskõlas Andmekaitse Inspektsiooni 04.12.2020 ettekirjutusega nr 2.1- 3/20/3842 hindas nõukogu vaide esitajale raporti osalise väljastamise võimalikkust ja ulatust enne ettekirjutuse täitmist ning väljastas raporti väljavõtte järgides Andmekaitse Inspektsiooni

juhiseid.

Raporti kohaselt on jagatud tähelepanekud kolme ossa. Osaliselt on väljastatud teavet 1. osa kohta, mis puudutab diskrimineerimist, ahistamist jne. Väljastatud ei ole aga teavet 2. ja 3. osa kohta, mis kajastab töötajate rahulolematust töökeskkonnaga ja poolehoidu Xxxxxx Xxxxx. Kuna Estonia nõukogule on töötajate probleemid raporti kaudu teatavad ning Xxxxx Xxx on teatrist lahkunud, siis kuidas saaks eeltoodud teabe avalikustamine kahjustada töötajate eraelu puutumatust või tuua neile kaasa ebameeldivaid tagajärgi, sh neile, kes avaldasid Xxxxx Xxxxx poolehoidu?

Tänaseks ei ole raportit Rahvusooper Estonia valduses ning andmete edastamine on võimatu (vt ülal küsimus 1). Seega ei ole küsimus enam relevantne Lisaks, nagu oleme eelnevates vastustes selgitanud, pöördusid kõik isikud (sh X.Xxxxx poolehoiu avaldajad) Xxxxx Xxxxxx poole tingimusel ja teadmisega, et tagatud on nende anonüümsus ja info konfidentsiaalsus nii majasiseselt kui -väliselt. Selge on see, et andmesubjektid ei näinud Xxxx Xxxxxxx ütluste andmisel ette mistahes isikuandmete jagamist Rahvusooper Estonia poolt.

Isikuandmete ja eraelu puudutavate andmete avalikustamine ilma isikute nõusolekuta ning vastuolus andmete kogumise tingimustega oleks rikkunud isikuandmete kaitse üldmääruse artiklit 5 lg 1(b).

Riigikohus on oma hiljutise 06.01.2021 lahendi nr 3-19-1207 punktis 21 selgitanud, et isikuandmete avalikustamine on õigusvastane, kui selleks puudub õiguslik alus (isikuandmete kaitse üldmääruse art 6 lg 1 p e koostoimes lg-tega 2 ja 3). Lisaks on kohtuotsuse punktis 24.1 selgitatud, et isiku "terviseseisundit, käitumist ja iseloomu kirjeldavate isikuandmete avalikustamine ja seeläbi eraelu puutumatuse tuumiksfääri rikkumine põhjustaks hingelisi üleelamisi igale täisteovõimega inimesele. See võib mõjutada turvatunnet suhtluses avaliku võimuga ja põhjustada kartust saada avalikkuse silmis häbimärgistatud."

Asjaolud, et Xxxxx Xxx on teatrist lahkunud ja et nõukogule on saanud töötajate probleemid raporti kaudu teatavaks, ei vähenda puudutatud inimeste õigusi oma isikuandmete ja eraelu kaitseks.

Kas ka raporti 2. ja 3. osas oleksid isikud oma ütluste järgi otseselt või kaudselt tuvastatavad?

Jah, oleksid olnud, seda on raportiga tutvumise järel tõdenud ka Andmekaitse Inspektsioon vaideotsuses.

Vaide/raporti kohaselt andis ütlusi 23 isikut. Kui palju neist andis ütlusi ahistamise kohta?

Rahvusooper Estonia ei valda teavet, kui palju inimesi andis Xxxx Xxxxxxx ütlusi ahistamise kohta.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Eelnev menetlus

Kaebaja on varasemalt pöördunud Andmekaitse Inspektsiooni poole samasisulise vaidega, misjärel Andmekaitse Inspektsioon kohustas rahvusooperit vaide esitaja 06.10.2020 teabenõude uuesti läbi vaatama ja hindama, mis ulatuses kohalduvad vaide esitaja soovitud raportile juurdepääsupiirangud ning väljastada dokument ulatuses, millele piirangud ei laiene. Ühtlasi juhtis inspektsioon teabevaldaja tähelepanu selle, et kõnealune raport sisaldab peale usaldusisiku poole pöördunud isikute räägitu ka raporti koostaja seisukohti ning raporti koostamise eesmärki, mis ei saa kuidagi riivata kellegi eraelu puutumatust. Seega ei saa kogu

raport olla piiranguga.

Vaide kohaselt väljastas teabevaldaja peale inspektsioonilt ettekirjutuse saamist vaidlusaluse raporti *15.12.2020. a osaliselt kus suurem osa dokumendist oli kinni kaetud. Teabevaldaja on edastanud ainult sissejuhatava ja kokkuvõtva osa ning on väitnud, et suurem osa dokumendist sisaldab igas lauses isikuandmeid.*

Teabe väljastamata jätmine

Vaide esitaja on oma vaides leidnud, *et rikkuja on hoolimata Andmekaitse Inspektsiooni varasematest suunistest täitnud teabenõude ebapiisavas mahus.*

Andmekaitse Inspektsioon tutvus vaidlusaluse raportiga eelmise menetluse raames teabevaldaja juures kohapeal ning tuvastas, et raport ei sisalda ühegi usaldusisiku poole pöördunud isiku nime ega muid isikuandmeid, mille kaudu oleksid isikud otseselt tuvastatavad. Ka eelmises otsuses selgitasime, et vaide esitajale ei pruugi raporti kaudu olla isikud tuvastatavad. Kuid see ei välista, et kirjapandu põhjal ei ole isikud, kes on usaldusisiku poole pöördunud, tuvastavad teatri enda töötajatele. Samuti ei saa välistada, et raportis kirjeldatu kaudu võivad olla tuvastavad ka isikud, kes ise ei ole usaldusisiku poole pöördunud, kuid on olnud kas seotud või ka nende suhtes on toimunud raportis välja toodud tegevusi/sündmusi. Nagu juba eelmises otsuses selgitasime, siis teabenõude korral on kõigil teabenõude esitajatel ühesugused õigused teabe saamiseks. Ehk siis kui vaide esitajal oleks võimalik raportit teabenõude korras saada, siis oleksid samad õigused ka kõigil teistel, sh ka kõigil teatri töötajatel.

Isikuandmete kaitse üldmäärus kohaldub isikuandmete töötlemisele ka siis, kui isikud on kaudselt tuvastatavad. Seega ei saa öelda, et kuna raportis nimesid (ehk inimest otseselt tuvastada võimaldavaid isikuandmeid) polnud, siis see isikuandmeid ei sisaldanud.

Kuna isikutel ei olnud kohustust ütlusi anda ning isikud olid nõus ütlusi andma ainult juhul, kui neile tagatakse täielik anonüümsus. See tähendab, et tegemist oli nõusoleku alusel isikuandmete töötlusega. Seega ei ole rahvusooperil seda osa dokumendist, mille kaudu isikud võivad olla tuvastatavad, õigust ilma ütlusi andnud isikute nõusolekuta väljastada.

Nõustun rahvusooperiga selles, et kuigi raport ei sisalda kellegi nimesid, kuid kui mõne sündmuse kirjelduse või tegevuse kaudu oleks mõni isik tuvastatav, siis võib tuua see kaasa avalikkuse poolt isiku hukkamõistu või halvemal juhul ka häbimärgistamise. Andmekaitse Inspektsioon on siin seisukohal, et isikuandmete nõuete sisustamisel tuleb piiripealsetel juhtudel alati eelistada tõlgendust, mis kaitseb tugevamini eraelu puutumatust, mitte ei sea esiplaanile võimalikke avalikke huve. Lisaks pean siin vajalikuks märkida, et kuna raportis ei olnud kedagi nimeliselt mainutud, siis võib sündmuste kirjeldamise avalikustamine tuua kaasa ka olukorra, kus mingit sündmust võidakse seostada ka isikuga, keda see tegelikult ei puuduta.

Vaide esitaja on oma vaides märkinud, et *Andmekaitse Inspektsioonil on olemas koopia kaebaja nõutavast teabest, mistõttu palub kaebaja, et inspektsioon kontrolliks, kas rikkuja on täitnud teabenõude seaduslikus määras*. Kuna Andmekaitse Inspektsioon tutvus eelmise vaidemenetluse käigus vaidlusaluse raportiga teabevaldaja juures kohapeal, siis ei ole inspektsiooni valduses vaide esitaja soovitud raportit. Kuna teabevaldaja on peale ettekirjutuse täitmist raporti hävitanud, siis ei ole inspektsioonil võimalik täiendavalt ka hinnata, kas siiski mingit osa (lauseid) dokumendist oleks olnud võimalik väljastada.

Vaide esitaja on ka korduvalt rõhutanud, et advokaadina on tal advokatuuriseaduse § 41 lg 1 p-s 4 sätestatud õigus saada avalik-õiguslikest asutusest õigusteenuse osutamiseks vajalikke andmeid. Nagu juba eelmises otsuses selgitasime, siis kuna teabenõude korral on kõigil

ühesugused õigused, siis eelnimetatud sätte alusel ei ole advokaadil suuremad õigused teabe saamiseks kui teistel teabenõudjatel.

Dokumentide säilitamine

Asutuse valduses olevatel dokumentidel peavad olema säilitustähtajad. Need saavad tuleneda kas seadusest või kui seaduses ei ole (enamikel juhtudel ei ole) säilitustähtaega sätestatud, siis tuleb see asutusel endal määrata, arvestades andmete töötlemise vajadust ja eesmärki. Kui andmed/dokumendid ei ole enam asutusele vajalikud, siis igaks juhuks nende säilitamine ei ole põhjendatud. Seega on enamikel juhtudele asutusel õigus otsustada, kui kaua on vajalik mingeid dokumente säilitada (v.a juhul kui tegemist on dokumentidega, mis on Rahvusarhiivi poolt tunnistatud arhiiviväärtuslikuks).

Tulenevalt üldmääruse artikkel 4 lg-st 1 on isikuandmeteks igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta. Tuvastatav füüsiline isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada. Seega sisaldas vaidlusalune raport isikuandmeid üldmääruse artikkel 4 lg 1 mõistes, kuna sündmuste kirjelduste ja detailide kaudu ei saa välistada, et teatri inimestele, kes ilmselt olid nende sündmuste tunnistajaks, oleks isikud kergesti tuvastatavad.

Üldmääruse artikkel 5 lg 1 punkti e kohaselt säilitatakse isikuandmeid kujul, mis võimaldab isikuid tuvastada ainult seni, kuni see on vajalik selle eesmärgi täitmiseks, milleks isikuandmeid töödeldi. Seega, kui ühestki seadusest ei tulene, kui kaua peab konkreetset dokumenti säilitama, siis on teabevaldajal endal õigus otsustada, kui kaua on vajalik neid andmeid säilitada.

Rahvusooper on vastuses inspektsiooni järelepärimisele teatanud, et nad on peale ettekirjutuse täitmist vaidlusaluse raporti hävitanud, kuna see on oma eesmärgi saavutanud. Seega pole inspektsioonil võimalik Rahvusooper Estoniat kohustada veelkord hindama, kas kogu väljastamata jäetud teabele on kohaldatav piirang eraelu kaitseks või on siiski võimalik mingit osa raportist täiendavalt väljastada. Kuna inspektsioon tutvus vaidlusaluse raportiga kohapeal, siis ei ole kõnealust raportit ka inspektsiooni valduses, mistõttu ei ole ka inspektsioonil võimalik anda väljastamata jäetud teabe osas täiendavat hinnangut.

Eeltoodust tulenevalt, kuna soovitud dokumenti enam ei eksisteeri, siis ei ole võimalik teha rahvusooperile ettekirjutust teabe täiendavaks hindamiseks ja väljastamiseks, mistõttu jääb vaie rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel