



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/16/901

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspeksiooni peainspektor Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	21. 06.2016 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	11.05.2016 (registreeritud inspeksioonis 12.05.2016)
Teabevaldaja	Pärnu Linnavalitsus aadress: Suur-Sepa 16, 80098 Pärnu e-posti aadress: linnavalitsus@lv.parnu.ee
Teabevaldaja vastutava isik	linnapea
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik, aadress: XXXXX x-x, XXXXX, XXXXXXXXX e-posti aadress: xxxxxxxxx@gmail.com

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 3 ja 7, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lg 4 alusel

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie täielikult
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
Väljastada vaide esitajale 27.04.2016 teabenõudes soovitud ja 04.05.2016 täiendava teabenõude vastusena edastatud käskkirjad kooskõlas avaliku teabe seaduse § 36 lg 1 p 9 sätestatuga (isikustatud kujul).
- 3) määrän ettekirjutuse täitmise tähtajaks 7. juuli 2016.

AvTS § 52 kohaselt peab teabevaldaja ettekirjutuse saamisest alates viie tööpäeva jooksul võtma kasutusele abinõud ettekirjutuse täitmiseks ja teatama sellest Andmekaitse Inspeksioonile.

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Kuivõrd käesoleva otsusega rahuldati vaie täielikult, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspeksioon 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 Tallinna 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 tähtjaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspektsioon ettekirjutuse adressaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

Sunniraha 1230 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. 27.04.2016 esitas vaide esitaja Pärnu Linnavalitsusele teabenõude, milles palus edastada 29 lisatasu ja preemiate maksmise käskkirja, osas millele juurdepääsupiirang ei kehti ja mis ei ole avalikustatud.
2. 02.05.2016 edastas Pärnu Linnavalitsus vaide esitajale 5 dokumenti ja jättis ülejäänud dokumendid väljastamata põhjusel, et need on juurdepääsupiiranguga, viitamata õiguslikule alusele.
3. 04.05.2016 esitas vaide esitaja täiendava teabenõude, paludes edastada ülejäänud käskkirjad, kattes kinni avaldamisele mittekuuluvad andmed.
4. 11.05.2016 edastas Pärnu Linnavalitsus palutud dokumendid (käskkirjad), kuid kattis kinni lisatasu ja preemiate saajate nimed viidates juurdepääsupiiranguna TLS § 28 lõike 2 punkti 13.
5. 11.05.2016 esitas vaide esitaja Andmekaitse Inspektsioonile vaide, milles leidis, et Pärnu Linnavalitsus on lisatasude ja preemiate maksmise käskkirjades kehtestanud preemia ja lisatasu saajate nimedele ebaseadusliku juurdepääsupiirangu.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt edastas vaide esitaja 27.04.2016 Pärnu Linnavalitsusele teabenõude paludes väljastada avalikustamata lisatasu ja preemia maksmise 29 dokumenti (käskkirjad) osas millele ei kehti juurdepääsupiirang.

02.05.2016 nr 3-30/5109-I vastuskirjaga edastas Pärnu Linnavalitsus ainult 5 dokumenti ja jättis ülejäänud dokumendid, mis olevat juurdepääsupiiranguga, edastamata viitamata õiguslikule alusele mis seda lubab.

04.05.2016 edastas vaide esitaja täiendava teabenõude ja teatas, et 27.04.2016 teabenõue on osaliselt täitmata. Vaide esitaja palus edastada kõik 27.04.2016 teabenõudes palutud dokumendid ka juurdepääsupiiranguga, kattes kinni avaldamisele mittekuuluvad andmed (delikaatsed isikuandmed, nagu oli palutud ka 27.04.2016 teabenõudes).

11.05.2016 vastuskirjaga nr 3-30/5109-4 edastas Pärnu Linnavalitsus palutud dokumendid (käskkirjad), kuid kattis kinni lisatasu ja preemia saajate nimed viidates juurdepääsupiiranguna TLS § 28 lõike 2 punkti 13.

Vaide esitaja ei nõustu, et lisatasu ja preemia saajate nimi ei kuulu teabenõude korras avalikustamisele ja palub Andmekaitse Inspeksiooni kontrollida, kas nimede kinnikatmine oli õiguspärane.

Töölepingu seaduse § 28 lg 2 punkt 13 sätestab, et tööandja ei või avaldada töötaja nõusolekuta või seadusest tuleneva aluseta andmeid töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta. Töölepingu seaduses nõutud seaduslikuks aluseks palgaandmete avaldamiseks tuleb lugeda avaliku teabe seadust, mille § 36 lg 1 punktis 9 on sätestatud, et riigi- ja omavalitsuse asutusest teabevaldaja ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumente riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Sellise seisukoha on andnud ka AKI oma vaideotsustes ning samale seisukohale on jõutud kohtupraktikas.

Lähtudes eespool toodust leiab vaide esitaja, et Pärnu Linnavalitsus on oma õigusvastase tegevusega, milleks on teabenõudes palutud teabe palutud ulatuses (koos nimedega) edastamata jätmise, rikkunud vaide esitaja Põhiseadusest tulenevaid õigusi, mille tulemusel vaide esitaja ei ole saanud kasutada oma õigust tutvuda avalikuks kasutamiseks mõeldud informatsiooniga seaduses ettenähtud korras, ulatuses.

Vaide esitaja palub :

1. Esitatud vaie läbi vaadata ja tuvastada kas teabevaldaja on:

1.1 täitnud teabenõude 27.04.2016 (04.05.2016)seadusega ettenähtud korras, ulatuses.

1.2 keeldunud õiguspäraselt lisatasu ja preemia saajate nimede avalikustamisest teabenõudele vastates.

2. Teha Pärnu Linnavalitsusele ettekirjutus millega kohustada Pärnu Linnavalitsust täitma teabenõue 27.04.2016 (04.05.2016) seadusega ettenähtud korras ja ulatuses väljastades teabenõudes palutud dokumendid koos lisatasu, preemia saajate nimedega.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Olete oma 18.05.2016 kirjaga teatanud Pärnu Linnavalitsusele, et Andmekaitse Inspeksioonis on registreeritud Erasiku vaie ning andnud meile võimaluse esitada asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Alljärgnevalt esitame vastused Teie esitatud küsimustele.

Küsimused 1 ja 2. AvTS § 36 lg 1 p 9 teeb eelarvevahenditest makstavate tasude ja hüvitiste osas erisuse töölepingu seadusest. Kas Pärnu Linnavalitsus on teabenõudele vastamisel arvestanud eeltoodud erisusega? Juhul kui on, siis palun selgitage, miks Pärnu Linnavalitsus leiab, et vaide esitaja poolt soovitud käskkirjadele ei kohaldu keeld, et tasude ja hüvitiste maksmise dokumente ei või tunnistada AK-ks?

Vastus: Pärnu Linnavalitsus on teabenõuet täites arvestanud AvTS § 36 lg 1 p 9 sätestatuga, mille kohaselt ei ole lubatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada

dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Teabenõuet täites oleme teabenõudjale väljastatud käskkirjades kinni katnud töötajaid puudutavad andmed, makstud lisatasude ja preemiate summad on kinni katmata. Sellega on linnavalitsus järginud AvTS-s sätestatud põhimõtet, võimaldades huvitatud isikul saada teavet eelarveliste vahendite kasutamise kohta.

Vaadeldavad käskkirjad on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks TLS § 28 lg 2 p 13 alusel, mis sätestab tööandja kohustuse mitte avaldada töötaja nõusolekuta või seadusest tuleneva aluseta andmeid töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta.

Oleme seisukohal, et AvTS § 36 lg 1 p 9 ei tee erisust TLS-st ning sellest ei tulene teabevaldajale kohustust avaldada töölepingulisele töötajale makstud töötasu, lisatasu, preemiad isikustatud kujul ilma töötaja nõusolekuta. Oleme osadelt töötajatelt küsinud, kas nad on nõus Erasikule nende kohta tehtud lisatasude käskkirjade väljastamisega, ükski töötaja selleks nõusolekut ei andnud.

Õiguskantsleri menetluses on isiku pöördumine, kas Andmekaitse Inspektsiooni tõlgendus, millest lähtuvalt tuleb teabenõude korras kohaliku omavalitsuse töötajate palgaandmed avalikustada, on kooskõlas põhiseadusega. Õiguskantsler on erinevatelt institutsioonidelt küsinud selles küsimuses seisukohta, meile teadaolevalt õiguskantsleri seisukohta veel avaldatud ei ole.

Riigikogu põhiseaduskomisjon on vastuses õiguskantslerile kokkuvõtvalt leidnud, et uue avaliku teenistuse seaduse (ATS) vastuvõtmisel oli seadusandja tahe avalikustada isikustatud kujul üksnes ametnike ja ATS § 7 lg 6 nimetatud isikute palgad.

2013. aastal jõustunud ATS eristab kahte teenistujate gruppi – töötajad ja ametnikud. ATS §-st 65 tuleneb seadusandja tahe siduda eelarvevahendite läbipaistvus avaliku võimu kandjate, st ametnike palga isikustatud kujul avalikustamisega. Töötajate eristamise eesmärk on nende eraelu puutumatus kaitsmine põhjusel, et töötajad teevad üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd ega ole teenistuses avaliku võimu teostamise eesmärgil.

Kokkuvõttes leiame, et TLS on eriseadus võrreldes AvTS-ga ja lähtudes *lex specialis derogat legi generali* põhimõttest tuleb erinormides kirjeldatud asjaolude esinemisel kohaldada erinormi üldnormi asemel.

Küsimus 3. Juhul, kui Pärnu Linnavalitsus leiab, et preemiate ja lisatasude maksmise käskkirjades nimede avalikustamine rikub isikute eraelu puutumatus, siis palun selgitage, milles eraelu riive seisneb (lisatasude ja preemiate maksmine ei näita isikute tegelikku sissetulekut)?

Vastus: Seadusandja, sätestades TLS-s keelu väljastada töötaja palgaandmeid ilma töötaja nõusolekuta (TLS § 28 lg 2 p 13), on pidanud sellist eraelu valdkonna kaitset vajalikuks. Pärnu Linnavalitsus on seisukohal, et TLS § 28 lg 2 p 13 sätestatud tööandja kohustus mitte avaldada andmeid töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta kehtib kogu töötajale makstud tasu osas. Palgaandmete avalikustamise ja eraelu riive puhul ei ole oluline, kas tasu makstakse töötajale töötasu, lisatasu, preemia või muu tasuna. Seetõttu ei ole meie hinnangul asjakohane viide, et raha saamine lisatasu või preemiana ei saa isiku eraelu puutumatus oluliselt kahjustada, kuna see ei näita isiku kogu sissetulekut. Asjaolu, et palgaandmete avalikustamine on intensiivne sekkumine isiku eraellu, on möönnud Riigikohus 24.12.2002 asja nr 3-4-1-10-02, p 28, 32.

ATSi eelnõu (193 SE) seletuskirjas selgitatakse, et nõue avalikustada ametnike palgaandmed tuleneb ametnike teenistus- ja usaldussuhtest riigiga või kohaliku omavalitsusega. Kuivõrd ametnikele on usaldatud avaliku võimu teostamise pädevus ja neile on kehtestatud teistest töötajatest kõrgemad nõudmised, ei riku palkade avalikustamine põhiseaduse §-ga 26 kaitstavat õigust eraelu puutumatusel. ATSi eelnõu (193 SE) seletuskirjas on toodud ka välja, et eelpool nimetatud isikute palkade avalikustamisega kaasnev riive nende isikute eraelule on õigustatud eelkõige seoses korruptsiooniohu vähendamise, kuna need isikud teostavad avalikku võimu ja on usaldussuhtes riigiga.

Töölepinguliste töötajate palkade avalikustamiseks isikustatud kujul analoogset põhjendust ei ole. Eelarveliste vahendite kasutamise läbipaistvus on tagatud palgaandmete isikustamata kujul avalikustamisega (tingimusel, et välistatud on palgaandmete seostamine konkreetse töötajaga). Ametiasutusega töölepingut sõlmides saavad töötajad eeldada, et nende palgaandmeid isikustatud kujul ei avalikustata.

Küsimus 4. Kuna osadele käskkirjadele on dokumendiregistri avalikus lisatud ka isiku initsiaalid, kelle preemiat või lisatasu maksti ning soovi korral on võimalik neid isikuid ka tuvastada, siis mis on sellistes käskkirjades nime kinni katmise eesmärk?

Vastus: Pärnu Linnavalitsus on piisavalt suur ametiasutus, et tavaolukorras dokumendiregistri avalikus vaates lisatasu/preemia maksmise käskkirja pealkirjas töötaja initsiaalide märkimine töötajat identifitseerida ei võimalda. Mõõname, et pärast teabenõude täitmist ja käskkirjade väljastamist oleks tulnud dokumendiregistri avaliku vaate pealkirjad üle kontrollida, sest osaliselt kinnikaetud andmetega käskkirjade teksti ja dokumendiregistri avaliku vaate pealkirju kõrvutades võivad osad töötajad olla tuvastatavad. Oleme käesolevaks ajaks pealkirjad üle kontrollinud ja selle vea parandanud – dokumendiregistri avalikus vaates on 2015. ja 2016. aasta personalikäskkirjade pealkirjadest töötajate initsiaalid eemaldatud.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Avalik teave

Avaliku sektori tegevuse (sh eelarvevahendite kasutamise) selgus ja läbipaistvus on üks demokraatliku riigikorra aluseid. See võimaldab avalikkuse kontrolli avaliku võimu teostamise üle, eriti raha kulutamise otstarbekuse üle. Selgusest lähtub ka põhiseadus, andes kodanikele teabeõiguse asutuste tegevuse suhtes (§ 44 lg 2). Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Antud juhul on soovitud käskkirjade puhul Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul tegemist avaliku teabega. AvTS § 3 lg 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev alus.

2. Avaliku sektori palgaandmete avalikkus

Teabe avalikustamise osas tuleb eristada kahte avalikustamise viisi:

1. Teabe aktiivne avalikustamine, mille korral asutus ise oma algatusel avalikustab teabe oma võrgulehel, ilma et selleks teabenõuet esitataks. Sellise avalikustamise alla kuulub ka avaliku teenistuse seaduse alusel ametnike palgaandmete avalikustamine seaduses sätestatud tähtaegadel, mis ei hõlma töölepinguga töötavaid isikuid. Seega ei kuulu avalikus sektoris töölepingu alusel töötavate isikute palk koos lisatasudega aasta kogusummana aktiivsele avalikustamisele võrgulehe kaudu. Kui teave ei kuulu aktiivsele avalikustamisele selleks ette nähtud võrgulehe kaudu, ei tähenda see seda, et niisugune teave teabenõude esitamise korral avaldamisele ei kuulu.

2. Teabe passiivse avalikustamise korral ei avalikusta teabevaldaja teavet omaalgatuslikult eraldi võrgulehel, vaid see piirdub teabenõuetele vastamisega. Sellisel juhul saab teabe väljastamisest keelduda üksnes juhul, kui piirangu kehtestamiseks on seadusest tulenev alus.

Kuigi seadus ei kohusta töölepinguga töötajatele eelarvest makstud tasusid ja hüvitisi eraldi võrgulehel kogusummana avalikustama, on neid võimalik küsida teabenõude korras. Nõustume, et igasugune isikuandmete töötlemise puhul on tegemist privaatsuse riivega. Siiski juhime tähelepanu asjaolule, et kui palgaandmed (kogu teenitud tulu) on ATS-i alusel avaliku teenistuse kesksel võrgulehel aktiivselt avalikustatud ning on hõlpsal viisil kõigile kättesaadav, on riive oluliselt suurem kui teabenõudega küsimise korral.

Pärnu Linnavalitsus oma vastuses inspeksioonile selgitanud: „*ATSi eelnõu (193 SE) seletuskirjas selgitatakse, et nõue avalikustada ametnike palgaandmed tuleneb ametnike teenistus- ja usaldussuhtest riigiga või kohaliku omavalitsusega. Kuivõrd ametnikele on usaldatud avaliku võimu teostamise pädevus ja neile on kehtestatud teistest töötajatest kõrgemad nõudmised, ei riku palkade avalikustamine põhiseaduse §-ga 26 kaitstavat õigust eraelu puutumatusse. ATSi eelnõu (193 SE) seletuskirjas on toodud ka välja, et eelpool nimetatud isikute palkade avalikustamisega kaasnev riive nende isikute eraelule on õigustatud eelkõige seoses korruptsiooniohu vähendamise, kuna need isikud teostavad avalikku võimu ja on usaldussuhtes riigiga. Töölepinguliste töötajate palkade avalikustamiseks isikustatud kujul analoogset põhjendust ei ole*“.

Samas sätestab avaliku teenistuse seaduse § 65 lg 4, et eelnimetatud paragrahvi kohaldatakse ka käesoleva seaduse § 7 lõikes 6 nimetatud isikute töötasu (kes töötavad töölepingu alusel) ning tööülesannetest tuleneva muu tulu avalikustamisel. Põhiseaduskomisjoni muudatuse ettepanekus põhjendatakse eeltoodud nõuet järgnevalt: „*Isikute, kes täidavad Riigikogu esimehe, aseesimehe või fraktsiooni, peaministri, ministri, volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnaeape või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid töötasu ja tööülesannetest tuleneva muu tulu avalikustamisel tuleks lähtuda ametnikega sarnasest regulatsioonist ehk nende töötasu oleks avaliku teenistuse kesksel veebilehel avalikustatud (nende isikute puhul lähtutakse aktiivse, mitte passiivse avalikustamise põhimõttest)*“.

Ka 04.04.2012 ATS-i esimese lugemise stenogrammist nähtuvalt on eelnõu esitajale esitatud küsimus, mis muuhulgas puudutas ka töölepinguga töötavate isikute palkade avalikustamist, millele eelnõu esitaja vastas järgnevalt: „*Mis puudutab maksumaksja raha kasutamise avalikkust, siis mina olen nii seda eelnõu tehes kui ka üldiselt pooldanud, et see raha, mis tuleb maksumaksjalt, mida kasutatakse palga maksmiseks või millekski muuks, oleks avalik. Loomulikult on siin see piir, et tegemist võib olla millegi sellisega, mis mingitel põhjustel (nt puudutab julgeolekut) peab olema kaitstud ja varjatud. Mina pooldan suuremat avalikkust ja sellest lähtuvalt ma erinevaid valikuid teeksiingi*“.

Riigikogu istungi stenogrammidest ei nähtu, et selles osas oleks vastuväiteid esitatud.

Eeltoodud selgitustest nähtub selgelt, et ATS reguleerib ainult palgaandmete aktiivset avalikustamist tervikuna avaliku teenistuse kesksel võrgulehel, mis on kõigile kättesaadav ning mille puhul on riive suurem ja ei välista ega reguleeri kuidagi avaliku sektori palgaandmete küsimist teabenõude korras. Samuti toetab eeltoodu arusaama, et seadusandja tahe ATS eelnõud esitades oli, et kõik avaliku sektori palgad oleksid avalikud.

Ka Andmekaitse Inspeksioon on seisukohal, et seadusandja on tõepoolest soovinud, et avaliku sektori palgaandmed oleksid avalikud ja see on läbi tööõiguse ja avaliku teenistuse reformide püsinud muutumatuna.

Riigikogule esitatud avaliku teabe seaduse algeelnõus kavandati muudatused palgaseaduse

paragrahvi 8. Neis öeldi selgelt, et keeld töötaja nõusolekuta palgaandmeid avaldada ei kehti avalikele teenistujatele ega riigi- ja omavalitsusasutuste töötajatele.

Eelnõu seletuskirjas kommenteeriti palgaseaduse muudatusi nii:

Palgaseaduse muutmisel (§ 61) on lähtutud avaliku sektori palkade avalikkuse põhimõttest, vältimaks maksumaksja raha ebaotstarbekat kasutamist ja et ära hoida või välja selgitada korruptiivse tulu saamist. Avalike teenistujate palkade avalikkuse põhimõtete rakendatakse enamikus Euroopa Liidu riikides.

Palgaseadust ei muudetud avaliku teabe seadusega, sest avaliku teabe seaduse eelnõu menetlemise ajal juba täiendati palgaseaduse § 8 muutmise seadusega teatud palkade avalikustamist käsitlevat sätet. Paragrahv § 8 lg 3¹ viitas lahtise loeteluna muudele seadustele, seega ka avaliku teabe seadusele. Seega lähtus seadusandja avaliku sektori töötasude avalikkusest. Seadusandja ei ole seda põhimõtet muutnud palgaseaduse asendamisel töölepingu seadusega (vrd palgaseaduse § 8 ja töölepinguseaduse §-d 28 lg 2 p 13).

Samuti keelab AvTS § 36 lg 1 p 9 tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks dokumente avalik õigusliku isiku eelarvevahendite kasutamise ja eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Ehk, kui teabele piirangut kehtestada ei saa või ei tohi, siis tuleb teave väljastada täies ulatuses. Kui AvTS-i § 28 lg 1 p 25 alusel umbisikuline palgaandmete avaldamine üldjuhul küsimusi ei tekita, siis kui palgaandmeid küsitakse teabenõude korras ja nimeliselt, leitakse tihti, et see on vastuolus üldise tööõigusliku põhimõttega, mille kohaselt tööandja avaldab palgaandmeid kolmandatele osapooltele üksnes töötaja nõusolekul (TLS § 28 lg 2 p 13). Kuid sama norm lubab avaldada palgaandmeid ka töötaja nõusolekuta, kui avaldamise aluseks on seadus. Antud juhul on selleks seaduseks, mis keelab eelarvest makstud tasudele piirangut kehtestada just AvTS § 36 lg 1 p 9.

Andmekaitse Inspeksioon ei nõustu Pärnu Linnavalitsusega selles, et TLS § 28 lg 2 p 13 on erinorm AvTS § 36 lg 1 p 9 suhtes, kuna töölepingu seadus reguleerib ka erasektori töötajate palkade avalikust. Avalikus sektoris töölepinguga töötajatele eelarvelistest vahenditest makstud tasude osas teeb erisuse just avaliku teabe seadus. Seega leiab Andmekaitse Inspeksioon, et AvTS § 36 lg 1 p 9 on võrreldes TLS § 28 lg 2 p 13 erinorm, mis sätestab, et eelarvest makstud tasud sh makstud lisatasud ja preemiad on väljaküsitavad teabenõude korras. Kuna TLS § 28 lg 2 p 13 sätestab, et töötasude andmeid võib ilma töötaja nõusolekuta avaldada seaduse alusel, siis oleme seisukohal, et AvTS-s sätestatu on samasugune erand nagu kohtumenetluse seadustikud või maksukorralduse seadus.

Pärnu Linnavalitsus on oma vastuses viidanud ka Riigikohtu lahendile nr 3-4-1-10-02, mis käsitleb riigi vähemusosalusega äriühingute nõukogu ja juhatuse liikmete tasude aktiivset avalikustamist, kus kohus leidis, et palgaandmete avalikustamine riivab oluliselt riigi vähemusotsustusõigusega äriühingute nõukogu liikmete, kes ei ole riigi esindajad, ja juhatuse liikmete privaatsust. Andmekaitse Inspeksioon leiab, et eeltoodud kohtulahendile viitamine ei ole antud juhul asjakohane, kuna äriühingu nõukogu ja juhatuse liikmed ei sa töötasu riigieelarvelistest vahenditest ja lahend käsitleb palgaandmete aktiivset avalikustamist võrgulehe kaudu.

Pärnu Linnavalitsus on oma vastuses Andmekaitse Inspeksioonile viidanud ka õiguskantsleri poolt erinevatelt institutsioonidelt seisukoha küsimisele töölepinguga töötajate palgaandmete avalikkuse osas. Samuti on linnavalitsus viidanud, et Riigikogu põhiseaduskomisjon on vastuses õiguskantslerile kokkuvõtvalt leidnud, et uue avaliku teenistuse seaduse (ATS) vastuvõtmisel oli seadusandja tahe avalikustada isikustatud kujul üksnes ametnike ja ATS § 7 lg 6 nimetatud isikute palgad.

Selgitame, et Andmekaitse Inspeksiooni seisukohta ei muuda pelgalt teave, et on pöördutud

õiguskantsleri poole ning õiguskantsler on küsinud erinevatelt institutsioonidelt arvamusi ning nagu juba eelnevalt selgitasime reguleerib ATS palgaandmete aktiivset avalikustamist avaliku teenistuse kesksel veebilehel mitte palgaandmete küsimist teabenõude korras.

3. Töötasu puudutavale teabele juurdepääsupiirangute kehtestamine

Teabele saab juurdepääsupiirangu sätestada kas AvTS sätestatud alusel või eriseaduse alusel. Antud juhul vastanduvad kaks põhiõigust:

- õigus saada teavet ja;
- õigus eraelu puutumatusle

Sellisel juhul tuleb teabevaldajal kaaluda nende kahe põhiõiguse vahel, kas antud juhul on olulisem teabesaamise õigus või õigus eraelu puutumatusle. Andmekaitse Inspeksioon on antud juhul seisukohal, et seadusandja tahe teabe väljastamisel eelarvest makstud tasude kohta AvTS § 36 lg 1 p 9 alusel, on tagada avaliku sektori läbipaistvus ja see ei riiva ülemääraselt isiku eraelu. Teistsugune on olukord siis, kui makstakse näiteks toimetuleku toetusi, millest on järeldatav isiku majanduslik seisukord. Sellisel juhul on toetuse saajate nimedele piirangute kehtestamine põhjendatud.

Märgime, et ka isikuandmete kaitse seadus lubab isikuandmete avalikustamist, kui avalikustamine toimub seaduse alusel (IKS § 11 lg 1). Antud juhul on AvTS § 36 lg 1 p 9 sätestatud passiivse avalikustamise kohustus.

4. Teabenõudele vastamine

Antud juhul on Pärnu Linnavalitsus edastanud vaide esitajale tema poolt soovitud käskkirjad, milles on kinni kaetud isikute nimed, kellele on lisatasu makstud. Andmekaitse Inspeksioon on seisukohal, et nimede kinni katmine ei ole antud juhul seadusega kooskõlas. Ka olid antud juhul osade dokumendiregistris registreeritud preemiate ja lisatasude maksmise käskkirjade metaandmetes avalikustatud preemia saaja initsiaalid. Kõrvutades need vaide esitajale edastatud dokumentidega, millest nähtub, et preemiat maksti kooli direktorile, siis on juba initsiaalide järgi võimalik tuvastada, kellele tegelikult lisatasu või preemiat maksti, kuna kooli direktorite andmed on koolide kodulehtedel avalikud.

Kuigi Pärnu Linnavalitsus on käesolevaks ajaks dokumendiregistri lisatasude ja preemiate maksmise käskkirjade metaandmetest töötajate initsiaalid eemaldanud, on need vaide esitajale teada, mistõttu on vastavad isikud tuvastatavad ning sellistes käskkirjades nimede kinni katmine kaotab oma mõtte ja ei ole enam põhjendatud. Ehk siis on linnavalitsus juba sisuliselt osade töölepinguga töötajate lisatasude ja preemiate maksmise käskkirjad isikut tuvastada võimaldaval kujul avalikustanud.

Tulenevalt eeltoodust leiab Andmekaitse Inspeksioon, et Pärnu Linnavalitsus on keeldunud ebaseaduslikult teabenõudjale väljastamast töölepingu alusel töötavate isikute nimesid, kellele on linna eelarvest makstud lisatasusid ja preemiaid.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson

Peainspektor

Peadirektori volitusel