



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/17/1851

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	23.10.2017 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	11.09.2017
Teabevaldaja	Tallinna Linnakantselei aadress: Vabaduse väljak 7, 15199 Tallinn e-posti aadress: lvpost@tallinnlv.ee
Teabevaldaja vastutava isik	linnasekretär
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxxx.xxxx@gmail.com

RESOLUTSIOON:

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

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
Väljastada vaide esitajale teabenõudes soovitud õigusteenistuse osakonna juhataja tööleping ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid. Piiranguga andmete hulka ei kuulu palga suurus;
- 3) jätta vaie rahuldamata 04.08.2017 teabenõude ja 09.08.2017 teabenõude teise punkti osas, kuna eeltoodu osas ei ole tegemist teabenõudega AvTS-i mõistes (ei ole küsitud ühestki dokumendist koopiat) ning selgitustaotlustele vastamise üle puudub inspektsioonil järelevalvepädevus;
- 4) jätta vaie rahuldamata teabenõude vastuse allkirjastama jätmise osas, kuna avaliku teabe seadusest ei tulene kohustust teabenõude vastuse allkirjastamiseks;
- 5) teha Tallinna Linnakantseleile ettepank, edaspidi teabe väljastamata jätmisel põhjendada teabenõudjatele arusaadavalt teabe väljastamisest keeldumise põhjuseid.
- 6) määrán ettekirjutuse täitmise tähtajaks 6. november 2017.

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna halduskohtusse üksnes vaideotsuse (üalloodud punkt 3 ja 4) rahuldamata jäänud osas või juhul, kui Andmekaitse Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil. Seejuures saab vaideotsuse tühistamist nõuda üksnes koos teabevaldajale esitatud nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (üalloodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades kas:

- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspeksiooni peadirektorile või
- halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse Tallinna Halduskohtusse (sel juhul ei saa enam samas asjas valet läbi vaadata).

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

HOIATUS:

Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspeksioon 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 Inspeksioon 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. 04.08.2017 pöördus vaide Tallinna linna poole e-kirja teel, milles palus selgitada:
 - a) selgitada, milline oli Tallinna Ühisgümnaasiumi (registrikood 75017797; aadress Pärnu mnt 71/73, Tallinna linn) direktori ametikoha põhipalk 01.01.2007 kuni 01.01.2017 ja milline on tema põhipalk 2017. aastal;
 - b) selgitada, kas Tallinna Ühisgümnaasiumi direktorile on makstud lisatasu perioodil 01.01.2014 kuni 04.08.2017? Kui jah, siis millal, mille eest ja millises summas?
2. 09.08.2017 edastas vaide esitaja Tallinna linna e-posti aadressile teise pöördumise, milles palus:
 - a) saata Tallinna Linnakantseleis (registrikood 75014920; aadress Vabaduse väljak 7, Tallinna linn) töötava linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja tööleping, seejuures palus vaide esitaja tagada juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti;
 - b) selgitada, kas linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhatajale on makstud Tallinna linna eelarvevahenditest lisatasusid perioodil 01.01.2014 kuni 09.08.2017? Kui jah, siis millal, mille eest ja millises summas?
 - c) Vaide esitaja palus vastused allkirjastada.

3. 11.08.2017 keeldu õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja teabe väljastamisest põhjusel, et tegemist töölepingu alusel töötavate isikutega, kelle palgaandmed ei kuulu töölepingu seaduse § 28 lg 2 p 13 kohaselt avalikustamisele. Samas ei põhjendanud teabevaldaja, miks ei väljastatud seda osa töölepingust, mis ei sisalda piiranguga teavet. Samuti ei selgitanud teabevaldaja vaide esitajale, miks ei väljastatud vastust allkirjastatud kujul nagu vaide esitaja soovis.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

(I) ASJAOLUD

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 46 järgi on igal ajal õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja ametiisikute poole. 04.08.2017 ja 09.08.2017 pöördusin (lisa nr 1 ja nr 2) elektronposti teel aadressi lvpost@tallinnlv.ee kaudu Tallinna linna ametiisikute poole selles, et palusin neil minule:

- 1) selgitada, milline oli Tallinna Ühisgümnaasiumi (registrikood 75017797; aadress Pärnu mnt 71/73, Tallinna linn) direktori ametikoha põhipalk 01.01.2007 kuni 01.01.2017 ja milline on tema põhipalk 2017. aastal;
- 2) selgitada, kas Tallinna Ühisgümnaasiumi direktorile on makstud lisatasu perioodil 01.01.2014 kuni 04.08.2017? Kui jah, siis millal, mille eest ja millises summas?
- 3) saata Tallinna Linnakantsleis (registrikood 75014920; aadress Vabaduse väljak 7, Tallinna linn) töötava linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja Xxxxx Xxxxx tööleping, seejuures palusin tagada juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti;
- 4) selgitada, kas linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhatajale on makstud Tallinna linna eelarvevahenditest lisatasusid perioodil 01.01.2014 kuni 09.08.2017? Kui jah, siis millal, mille eest ja millises summas?
- 5) palusin vastused allkirjastada (sobinuks ka digitaalselt).

2. Minu sellele pöördumisele vastas 11.08.2017 kirja allkirjastamata Tallinna Linnakantslei linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja Xxxxx Xxxxx järgmist:

"Lugupeetud Erasik

Palusite 04.08.2017 ja 09.08.2017 pöördumistes informatsiooni mulle makstud lisatasude ning Tallinna Ühisgümnaasiumi direktorile makstud põhipalga ja lisatasude kohta. Vastuseks annan teada, et kehtiv õigus küsitud andmete avaldamist ei võimalda.

Munitsipaalkoolide direktoritega sõlmitakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 71 lõike 7 kohaselt töölepingud, mistõttu kuuluvad nende suhtes kohaldamisele töölepingu seaduse (TLS) sätted. TLSi § 28 lõike 13 kohaselt on tööandja, praegusel juhul Tallinna linn, kohustatud mitte avaldama töötaja nõusolekuta või seadusest tuleneva aluseta andmeid töötajale arvutatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta. Samuti peab tööandja TLS § 41 lõike 2 kohaselt tagama töötaja isikuandmete töötlemise vastavalt isikuandmete kaitse seadusele.

Ka Tallinna Ühisgümnaasiumi direktoriga on sõlmitud tööleping ja seega talle makstud tasude avalikustamiseks seadusest tulenevat alust ei esine. Samuti keelas kõnealune isik ise meil küsitud andmete avaldamise Teile.

Teie huvi rahuldamiseks saan seega vaid soovitada tutvuda Tallinna Linnavolikogu 5. märtsi 2009 määrusega nr 6 „Tallinna Haridusameti hallatavate asutuste töötajate töötasustamise alused“, mis on kättesaadav nii Riigi Teatajas kui ka Tallinna õigusaktide registris, ja milles

on sätestatud Tallinna Haridusameti hallatavate põhikoolide ja gümnaasiumide (sh Tallinna Ühisgümnaasium) direktorite töötasumäärad ning neile täiendava tasu määramise kord. Enne mainitud määruse jõustumist, s.o enne 12. märtsi 2009, reguleeris neid küsimusi Tallinna Linnavolikogu määrus „Tallinna munitsipaalharidusasutuste töötajate töötasustamise alused“, mis on samuti kättesaadav nii Riigi Teatajas kui ka Tallinna õigusaktide registris.

Tundsitate huvi ka minule makstud tasude vastu. Vastuseks selgitan, et kooskõlas linna õigusteenistuse põhimääruse punktidega 3.3 ja 3.4 ning linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja ametijuhendi punktiga 1.1 on minuga sõlmitud tööleping, mistõttu seadusest tulenevat alust minu töötasuandmete avaldamiseks ei esine. Minuga sõlmitud töölepingul lasuvad juurdepääsupiirangud (Tallinna Linnasekretäri 3. aprilli 2017 käskkiri nr L-2/9), mistõttu Teile seda ei väljastata. Ka ei ole ma ise andnud tööandjale õigust küsitud andmete avalikustamiseks ning seetõttu jäävadki need Teile saatmata.

Minu ametikohaga kaasnevatest õigustest ja vastutusest saate Te ülevaate ametijuhendist, mis on avalikult kättesaadav Tallinna veebilehel. Linna ametiasutustes kehtivast üldisest palgakorraldusest annab infot Tallinna Linnavolikogu 12. juuni 2014 määrus nr 18 „Tallinna linna ametiasutuste palgajuhend“ (kättesaadav Riigi Teatajas ja Tallinna õigusaktide registris).

(II) VAIDE PÕHISTUS

3. "Haldusmenetluse seaduse" (HMS) § 71 lg 1 järgi võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. HMS § 73 lg 1 järgi, kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab kaevatava ametiasutuse üle teenistuslikku järelevalvet. Kuigi Tallinna linna õigusteenistuse nõuete osakonna tegevuse asjus toimetab järelevalvet Tallinna linnavalitsus (õigusteenistuse põhimääruse p 11), siis näeb "Avaliku teabe seaduse" (AVTS) § 46 teabenõuete osas ette teistsuguse vaidealluvuse, st vaie tuleb esitada otse Andmekaitse Inspeksioonile. Ühtlasi kinnitan HMS § 76 lg 2 p 6 pääle järelevalveasutusele, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlus.

3.1. HMS § 76 lg 2 p 4 järgi märgitakse vaites põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi.

4. **Tallinna Ühisgümnaasiumi direktori töötasu ja lisatasude ning Tallinna linna Tallinna Linnakatselei juures asuva linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja töötasu ja lisatasude andmete avaldamisest**

4.1. Tallinna linna esindaja märgib õigesti, et TLS § 28 lg 2 p 13 ei tohi tööandja avaldada töötaja nõusolekuta andmeid töötajale makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta. Teisalt on sellesamas sättes kirjas ka, et alternatiivselt tohib seda siiski teha, kui on olemas seaduslik alus. AVTS § 36 lg 1 p 9 järgi ei tohi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusest ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldaja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Andmekaitse Inspeksioon on avaliku teabe asjades nr 2.1-3/15/642, nr 2.1-3/15/2139, nr 2.1-3/16/901 niisamuti leidnud, et üldiselt on avaliku võimu eelarvevahendite kasutamine avalik.

4.2. Eeltoodust tulenevalt asub avaldaja seisukohale, et Tallinna linn on töötasu ja lisatasude kohta käivate andmete mitteavaldamisega jõudnud õiguslikult ekslikule seisukohale.

5. **Tallinna linna Tallinna Linnakatselei juures asuva linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja Xxxxx Xxxxxx tööleping**

5.1. Pole ühtegi põhjust arvata, et nimetatud tööleping justkui ei ole mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave. Pole ka ühtegi põhjust arvata, et justkui seda töölepingut ei loodud avalikke ülesandeid täites. Niisiis on tegemist AVTS § 3 lg 1 kirjeldatud tulemiga, mida on AVTS-is taotlusele esitatud nõudeid täites igaihel (st avaldaja ei pea hakkama tõestama, milline oli tema esivanemate kodakondsus enne 17.06.1940) õigus välja küsida.

5.2. Jah, küllap on selles töölepingus kirjas töötaja elukoht ja ehk veel mingid väga isiklikud andmed, aga ettenägelikult palusin tagada juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

5.3. Eeltoodust tulenevalt asub avaldaja seisukohale, et Tallinna linn on küsitud töölepingu (vajadusel tsenseeritud viisil) mitteavaldamisega jõudnud õiguslikult ekslikule seisukohale.

6. Vaide esitamise tähtaegsusest

6.1. HMS § 75 järgi tuleb vaide esitada 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama. Avaldajale saadeti vastuskiri 11.08.2017 ning samal päeval sai ta ka sellest teadlikuks.

6.2. HMS § 33 lg 2 järgi algab tähtaja kulgemine järgmisel päeval pärast sündmuse saabumist ning päevadega määratud tähtaeg lõpeb tähtaja viimasel päeval. HMS § 33 lg 1 järgi kohaldatakse menetlustähtaegade arvestamisele ka vastavaid tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TSMS) sätteid. TSMS § 62 lg 2 järgi võib menetlustoimingule, mille tegemiseks on kehtestatud tähtaeg, teha tähtaja viimasel päeval kuni kella 24.00-ni.

6.3. Tähtaeg hakkas niisiis kulgema 12.08.2017 kl 00.00 ning 30 päeva möödus sellest tähtpäeva saabumisega 10.09.2017 kl 24.00 (23:59:59), s.o pühapäeva südaööl vastu esmaspäeva.

6.4. Küll aga HMS § 33 lg 3 järgi, kui menetlustähtaja lõpp ei lange tööpäevale, lõpeb tähtaeg esimesel tähtpäevale järgneval tööpäeval. Avaldaja hinnangul on pühapäev puhkepäev, seega mitte tööpäev, esmaspäev aga sellele järgnev tööpäev. Samas HMS ei täpsusta, millised päevad ei ole tööpäevad.

6.5. Õiguskantsler Indrek Teder on omaenese 01.03.2011 vastuskirjas nr 6-1/110300/1101067 märkinud, et õiguskorda, sh ühe seaduse üld- ja eriosa norme ei saa võtta lahus teineteisest, vaid tuleb vaadelda tervikuna, et õigustloovate aktide süstemaatilisel tõlgendamise tagajärjel märkame tekstidevahelisi seoseid, mis aitavad avada normi mõtet seoses teiste normidega ning õiguskorra kui tervikuga. Lisaks märgib ta, et seega tuleb kõiki õigussätteid lugeda süsteemselt, lähtudes õiguslikust kontekstist, ja et kogu õiguslik regulatsioon ei koosne vaid ühest seadusest. Kui ühte sätet ilma teisi sätteid arvestamata lugeda, võivad kahe silma vahele jääda teistest sätetest tulevad vastupidised eeskirjad või erandid. Kahe normi omavaheline seos tuleb lahendada kaalumise ning optimaalse lõpplahendi leidmise teel. Kõiki norme tuleb kasutada niivõrd, kuivõrd see võimalik on.

6.6. Nagu ennist märgitud, tuleb menetlustähtaegade arvestamisel kasutada õigusallikatena HMS-i ja TSMS-i. TSMS § 62 lg 1 järgi kohaldatakse menetlustähtaegade arvestamisele ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätteid (TSÜS), kui seadusest ei tulene teisiti. Samas ka TSÜS ei täpsusta menetlustähtaegadele pühendatud 8. peatüki 6. osas, s.o "Tähtaeg ja tähtpäev" (§-id 134 kuni 137), millised päevad on tööpäevad ja millised mitte. Seetõttu tuleb küsimuse lahendamiseks pöörduda teiste seaduste või asjakohaste õigusallikate juurde, nagu tähendas väga üksikasjalikult õiguskantsler.

6.7. Tööd või teenistust korraldavad kõige muu hulgas "Avaliku teenistuse seadus" (ATS) ja "Töölepingu seadus" (TLS). ATS § 41 lg 5 järgi antakse üldjuhul iganädalane puhkeaeg laupäeval ja pühapäeval. TLS § 52 lg 3 järgi eeldatakse, et iganädalane puhkeaeg antakse niisamuti laupäeval ja pühapäeval.

6.8. Eeltoodut arvesse võttes on seega asjakohane õigeks pidada, et kuivõrd 10.09 oli pühapäev, seega puhkepäev, ja et sellele järgnes 11.09, mis on esmaspäev, seega puhkepäevale järgnev tööpäev, siis lõppeb käesoleval juhul vaide esitamise tähtaeg 11.09.2017 kl 24.00.

6.9. Kui avaldaja eksis tähtaegade arvutamisel, siis palub ta HMS § 34 järgi menetlustähtaeg ennistada, kuivõrd muutuks ainetuks küsida teabevaldajalt sedasama teavet ainuüksi seetõttu, et saavutada uus tähtaeg kaebusele. See ei oleks kooskõlas ka haldusmenetluse üldiste põhimõtetega, sest menetlus peab olema efektiivne, võimalikult kiire (viivitamatu), ressursse üleliigselt mittekulutav. Avaldaja on Tallinna linna elanik, käib ametlikult tööl, st tema töötasust peetakse kinni maksusid kohaliku omavalitsuse eelarvevahendite finantseerimiseks, aga isegi, kui see nii ei oleks, siis tuleb ikkagi asuda seisukohale, et korduva samasisulise pöördumise esitamine üksnes kaebetähtaja ennistamiseks ei oleks Tallinna linna ega ka Andmekaitse Inspeksiooni piiratud rahaliste vahendite eesmärgipärane kasutamine.

6.10. Avaldaja märgib ühtlasi, et HMS § 4 lg 2 järgi tuleb haldusmenetluses arvestada olulisi asjaolusid ja kaaluda põhjendatud huve. Avaldaja hinnangul saaks käesoleval juhul, s.o vajadusel kaebetähtaja ennistamisel oluliseks, põhjendatud huviks või asjaoluks olla üksnes mõne eelnimetatud seaduse muudatus. AVTS-i puhul on 11.09.2017 kehtiv redaktsioon jõustunud 16.01.2016 (RT I, 06.01.2016, 7), seega ei ole kaebetähtaja jooksul oluline säte, s.o AVTS § 36 lg 1 p 9 sisu muudetud kehtetuks. Seega ei nähtu avaldajale, et leiduks mõni oluline kaalutlus, mistõttu tuleks kaebetähtaeg vajadusel jätta ennistamata.

7. Dokumentide allkirjastamisest

7.1. Avaldaja palus nii 04.08 kui ka 09.08 taotlusele saadetavad vastused allkirjastada, st väljastada ametliku kinnitusega. Tallinna Ringkonnakohus on 26.07.2017 kohtumääruses haldusasjas 3-17-1171 (Eraisiku kaebus Rahvusarhiivi pääle avaliku teabe ametliku kinnitamise jätmise asjus) p-s 8 (lisa nr 3) leidnud, et olukorras, mil teabevaldaja jätab lahendamata teabenõudja taotluse saada avalik teave ametliku kinnitusega, on teabenõudjal AvTS § 46 ja "Halduskohtumenetluse seadustiku" § 44 lg 1 kohaselt kaebeõigus halduskohtusse pöördumiseks. Ringkonnakohus märgib, et isegi, kui kaebajal puudub õigus saada soovitud teavet või seda koos ametliku kinnitusega, peab teabevaldaja keelduma taotluse rahuldamisest viitega keeldumise õiguslikule ja faktilisele alusele.

7.2. Vabariigi Valitsuse määruses "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused" § 16 lg 4 on märgitud, et asutuse loodud dokumendil on kohustuslikud elemendid, nagu dokumendi andja, kuupäev, sisu ja allkirjastaja või sisu kinnitaja või mäрге asutuse automaatse kinnituse kohta.

7.3. Tallinna linna esindaja poolt saadetud vastuses pole märgitud õiguslikku ja faktilist alust, miks on avaldaja esitatud taotlus jäetud ametliku kinnituseeta.

(III) TAOTLUS

8. Kuivõrd avaldaja hinnangul on teabevaldaja teabenõudja õiguseid rikkunud, siis palun AVTS § 45 lg 2 ja 46 lg 1 alusel ja AVTS § 44 lg 1 p 1 järgi Andmekaitse Inspeksioonile antud

õigustega kontrollida AVTS § 51 kirjeldatud asjaolusid teabenõuete osas, millised saatsin Tallinna linnale 04.08.2017 ja 09.08.2017 ning

9. Palun Andmekaitse Inspeksioonil mind elektronposti teel teavitada vaidemenetluse tule-musest.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Esitasite järelepärimise seonduvalt Erasiku poolt Andmekaitse Inspeksioonile (edaspidi AKI) esitatud vaidega Tallinna Linnakantselei tegevuse peale teabenõuete täitmisest keeldumise osas. Vaide kohaselt esitas isik esimese teabenõude 04.09.2017 paludes saada infot Tallinna Ühisgümnaasiumi direktori ametikoha põhipalga kohta 01.01.2007 kuni 01.01.2017 ja 2017. aastal, samuti infot lisatasu kohta perioodil 01.01.2014 kuni 04.08.2017. Teise teabenõude esitas isik 09.08.2017 paludes saada Tallinna Linnakantselei õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja Xxxxx Xxxxxx töölepingut ning infot, kas Xxxxxx Xxxxxxxx on perioodil 01.01.2014 kuni 09.08.2017 makstud lisatasu. Tallinna Linnakantselei vastas nimetatud infopäringutele 11.08.2017.

Järgnevalt vastame Teie järelepärimises esitatud küsimustele nende esitamise järjekorras.

Palusite hinnangut vaide esitaja poolt teabevaldajale esitatud infopäringule. Vaide esitaja poolt soovitud palgaandmete ja lisatasu puudutava info väljastamine oleks eeldanud uue dokumendi loomist, kuivõrd põhipalga suurus perioodil muutus ning lisatasusid maksti vastavate otsuste alusel. Seetõttu on nimetatud infopäring Tallinna linna hinnangul käsitatav selgitustaotlusena vastavalt märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 2 lg 2 punktile 1. Avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 45 kohaselt puudub AKI-l järelevalvepädevus teabevaldajate üle selgitustaotluste täitmisel. Tallinna linn ei väljastanud 11.08.2017 selgitustaotluse vastusena vaide esitajale ülevaadet isikute põhipalkade ning lisatasude kohta, kuivõrd nimetatud vastus oleks sisaldanud juurdepääsupiiranguga teavet. Kui AKI hinnangul oli infopäring siiski teabenõue AvTS § 6 lg 1 mõistes, keeldus teabevaldaja 11.08.2017 teabenõude täitmisest, kuna teave oli juurdepääsupiiranguga.

Samuti soovisite selgitust, miks mõne töölepinguga töötavate isikute palgaandmed kuuluvad avalikustamisele (nt Xxxx Xxxxxxxx, Xxxxxx Xxxxxxxx jt), kuid osade töölepinguga töötavate isikute palgaandmete puhul on tegemist piiratud teabega. Oleme seisukohal, et osade töölepingutega töötavate isikute palgaandmete aktiivse avalikustamise põhjuseks on nende töö iseloom. Avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) § 7 lõikes 6 on sätestatud töötajate liik, n-õ poliitilised töötajad, kelle suhtes rakendub ATS § 65 lõike 3 alusel töötasu avalikustamise kohustus (analoogne põhipalga aktiivse avalikustamise kohustus kehtib ATS § 65 lg 1 alusel ka ametnikele). Vaides nimetatud Tallinna Ühisgümnaasiumi direktor ning Tallinna Linnakantselei õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja on töölepinguga töötavad isikud ning mitte ATS § 7 lõikes 1 nimetatud ametnikud ega ATS § 7 lõikes 6 nimetatud poliitilised töötajad.

Soovisite saada Xxxxxx Xxxxxx töölepingut ning selgitust selles sisalduvale juurdepääsupiiranguga teabele. Edastame Teile lepingu ning märgime järgmist. Töölepingutele on dokumentide loetelu kohaselt kehtestatud juurdepääsupiirang TLS § 28 lg 2 p 13 ning AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel, kuna eeskätt sisaldavad need isikukoode, töötasu suurust ning isiku staaži. Tallinna Linnakantselei on nõus väljastama vaide esitajale seda osa töölepingust, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet.

Kuigi teabevaldaja töölepingut ei väljastanud, informeeris ta vaide esitajat nimetatud töölepingus sisalduvatest õigustest ja kohustustest, viidates töötaja ametijuhendile ning stukturiüksuse põhimäärusele, mis on mõlemad Tallinna linna veebilehel avalikult kättesaadavad. Rõhutama peaks, et Tallinna Linnakantselei informeeris vaide esitajat ka

nimetatud töötajate töötasu alammäär ja töötasu vahemike kohta viidates töötasustamise alustele ning palgajuhendile, kuigi sellist kohustust teabevaldajal ei olnud.

Palusite ka infot, miks Tallinna Linnakantselei ei põhjendanud vastuse mitteallkirjastamist vastavalt vaide esitaja soovile. Tallinna Linnakantselei ei allkirjastanud vastust ega selgitanud mitteallkirjastamise põhjuseid, kuna ei ole selleks kohustatud. Vaide esitaja soov saada vastus allkirjastatult ei ole teabenõude täitmise viis AvTS § 17 lg 1 mõistes (nt dokumendi koopia väljastamine isiku postiaadressile, faksi teel jms). Vaide esitaja ei esitanud infopäringutes mitte ühtegi põhjendust, miks ta vastuse allkirjastamist soovib. Tallinna Linnakantselei hinnangul ei esinenud infopäringuga taotletavas teabes vastavalt AvTS § 17 lõikele 4 midagi sellist, mille ametlik kinnitus oleks vajalik teabenõudja õiguste ja vabaduste kasutamiseks ning kohustuste täitmiseks. Tallinna Linnakantselei nendib, et oleks võinud vastuses infopäringule selguse mõttes juhtida vaide esitaja tähelepanu ametliku kinnituse taotluse põhjendatusele.

Seonduvalt töötasude avalikustamise temaatikaga, juhime tähelepanu, et Tallinna linna ning AKI vahel sõlmiti haldusasjas 3-13-1790 kohtulik kompromiss, mille alusel lugesid pooled AKI vaideotsuse ja ettekirjutuse Tallinna linna poolt seaduses sätestatud ulatuses täidetuks olukorras, kus Tallinna linn kattis teabenõude täitmisel töölepingute alusel töötavate töötajate töötasu andmete avalikustamise välistamiseks kinni töötajate nimed ja nende töökohtade nimetused. Ka Riigikogu põhiseaduskomisjon on seisukohas õiguskantslerile nentunud, et ametnike palgaandmete avalikustamine on õigustatud, sest nad teostavad avalikku võimu ja on usaldussuhtes riigiga, kuid ülejäänud töötajate palkade isikustatud avalikustamine võib riivata nende õigust eraelu puutumatussele.

Kuna eeltoodud vastusest jäi inspeksioonile selgusetuks, miks näiteks infospetsialistid on ametnikud, kuid nõuete osakonna töötajad, kes menetlevad ka eelnõusid töötavate töölepinguga ning miks töölepinguga töötavate referentide palgad on avalikud, siis tegi inspeksioon Tallinna Linnakantseleile täiendava järelepärimise. Eeltoodu osas edastas linnakantselei täiendavad selgitused.

Esitasite täiendava järelepärimise seonduvalt Erasiku poolt Andmekaitse Inspeksioonile (edaspidi AKI) esitatud vaidega Tallinna Linnakantselei tegevuse peale teabenõuete täitmisest keeldumise osas.

Esmalt osundame, et avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 45 kohaselt puudub AKI-l järelevalvepädevus kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste teenistuskohade hindamise ning ameti- või töökohana määratlemise üle. Avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) § 11 lg- te 1 ja 5 kohaselt otsustab teenistuskohade jaotuse ameti- ja töökohtadeks, nimetused, teenistuskoha tähtaegsuse ja koormuse kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Hindamisel arvestatakse teenistuskoha ülesandeid, pädevust ning vastutust. Alljärgnevalt selgitame siiski teenistuskohade hindamisega seonduvat Teie järelepärimises esitatud küsimuste järjekorras. Teenistuskohad on ATS § 8 lg 1 alusel ametiasutuse koosseisus ettenähtud ameti- või töökohad. Ameti- ja töökoha määratlemisel lähtutakse ATS §-s 7 ametnikele ja töötajatele sätestatud tingimustest. Tallinna linna teenistuskohad on fikseeritud Tallinna Linnavolikogu 15. detsembri 2016 otsuses nr 186 „Tallinna linna ametiasutuste struktuur ja teenistuskohade koosseis alates 1. jaanuarist 2017“.

Referentide teenistuskoha määratlemise küsimuses rõhutame, et analüüsida ei tohiks üksnes teenistuskoha nime, vaid tööülesannete sisu. Näiteks võib ATS § 7 lõikes 6 märgitud abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitvaid isikuid nimetada nõunikteks, referentideks, nõustajateks, assistentideks jms. Tallinna linnas on referendid ATS § 7 lõikes 6 nimetatud töölepingu alusel linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitvad isikud, kusjuures nad töötavad tähtajalise lepingu alusel kuni linnavalitsuse liikmete volituste lõppemiseni. Palgaandmete avalikustamise mõttes ei ole erinevust Tallinna Linnakantseleis töötavate nõunike ja referentide töösuhtel, mõlemad töötavad ATS § 7 lg 6 alusel ja nende palgaandmed avalikustatakse ATS § 65 lõike 4 alusel.

Tallinna Linnakantslei õigusteenistuse nõuete osakonna (edaspidi nõuete osakond) teenistujad ei teosta avalikku võimu, vaid teevad avaliku võimu teostamist toetavat tööd ATS § 7 lg 4 mõistes. Linna õigusteenistuse põhimääruse kohaselt on nõuete osakonna esmaseks kohustuseks linna kohtus esindamine ja kohtuasjade asjaajamise korraldamine (mh volikirjade vormistamine, riigilõivude tasumise korraldamine jms). Kohtus esindamine ja kohtuasjade asjaajamise korraldamine on samaväärne avaliku võimu teostamist toetav töö nagu seda on näiteks raamatupidamine (ATS § 7 lg 5 p 1), asjaajamistöö (ATS § 7 lg 5 p 3) või ka infotehnoloogide töö (ATS § 7 lg 5 p 5). Ka rahandusministeerium on 2012. aastal ATSi rakendamiseks väljatöötatud juhendis „Teenistuskohdade jaotamine ameti- ja töökohtadeks“ leidnud, et kohtus esindamine on töökoht ATS § 7 lg 5 p 7 alusel.

Tuleb silmas pidada, et kuigi nõuete osakonna juhataja ametijuhendi kohaselt on tema ülesandeks teha ettepanekuid eelnõude võtmiseks linnavalitsuse istungi päevakorda, on need eelnõud piiratud üksnes ja ainult nõuete osakonna pädevusega – kohtuvaidlustega. Linnavalitsuse istungi päevakorda arvatavad eelnõud on Tallinna Linnavalikogu 18. septembri 2014 määruse nr 24 „Tallinna linna kohtus esindamise ja õigusteenuse kasutamise kord“ alusel selgelt fikseeritud ning neid ei otsusta nõuete osakonna juhataja. Näiteks menetletakse Tallinna Linnavalitsuse istungil määruse § 7 lg 3 kohaselt kompromisse kui kompromissist tulenevalt loobub linn nõudest, mis on suurem kui 65 000 eurot, või tasub summa, mis on suurem kui 65 000 eurot, või kui haldusakti andja eelarves puuduvad kompromissi täitmiseks vajalikud rahalised vahendid. Nõuete osakond ei otsusta ka väiksemate väärtustega kompromisside sõlmimist. Samuti on Tallinna Linnavalitsuse istungil menetletud kohtuasjade registri põhimäärust (määruse § 10 lg 2) ja ka näiteks iga-aastast kohtuasjade ja õigusteenuse kasutamise ülevaadet (määruse § 16). Seega ei ole nõuete osakonna juhataja eelnõudega seonduvad kohustused vaadeldavad poliitikat kujundavate otsuste sisulise ettevalmistamise või rakendamisenä ATS § 7 lg 2 p 8 mõistes. Selgitame ka, mis kaalutlustel on nõuete osakonna töötajad vormistatud tööle töölepinguga, kuigi osakonna põhimääruse kohaselt menetlevad nad muuhulgas õigusaktide eelnõusid, esindavad kohtus ja sõlmivad kompromisse. Sarnaselt eelnevalt nõuete osakonna juhataja kohta öelduga, ei ole nõuete osakonna töötajate peamine ülesanne oluliste poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine ATS § 7 lg 2 p 8 mõistes.

Märkimisväärne on, et suur osa Tallinna linna teenistujatest osaleb õigusakti eelnõu ettevalmistamisel harva ja see ei ole nende põhiline ülesanne, kusjuures õigusaktide eelnõusid valmistatakse sõltuvalt valdkonnast ette väga paljude linna ametiasutuste, struktuuriüksuste ja teenistujate koostöös. Seetõttu ei ole kõik töötajad, kes osalevad eelnõude ettevalmistamise, määratud ametnikeks. Näiteks on eelnõude ettevalmistamine ka personali- ja avaliku teenistuse osakonna mitme töötaja ametijuhendijärgne ülesanne, kuid nad pole ametnikud. Ametnikena käsitletakse teenistujaid, kelle põhitöö on eelnõude sisuline ettevalmistamine, mistõttu on ametnikud näiteks linna õigusteenistuse õigusloome ja eelnõude osakonna teenistujad. Nimetatud osakonna pädevuses on muuhulgas kõigi linna asutustes koostatud eelnõude õiguspärasuse kontrollimine vahetult enne linnavalitsuse istungi päevakorda esitamist.

Nõuete osakonna teenistujate määratlemist töötajatena toetab ka asjaolu, et linna kohtus esindamine ja kohtuasjade asjaajamise korraldamine ei ole esiteks avaliku võimu teostamine ATS § 7 mõistes ning teiseks, seda teenust saab ja võib täies mahus osta sisse erasektorilt. Kohtus esindamine ei ole selline tegevus, mida ei saaks ATS § 7 lg 3 p 9 kohaselt avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda eraõigusliku isiku pädevusse (näiteks advokaadibüroole). Kohtumenetluses esindamise teenuse hankimisel lähtume Tallinna linnasekretäri 31. oktoobri 2016 käskkirjaga nr L-2/38 kinnitatud Tallinna linnale 2017-2018 aastal õigusteenuse pakkujate nimekirjast. Mainime ka, et kasutame õigusteenust, kui see on vajalik lähtudes õigusküsimuse keerukusest ja linna huvidest, asja menetleb välisriigi arbitraažikohus, õigusküsimus ei puuduta linna igapäevast põhitegevusvaldkonda, mistõttu linna asutustel puudub vastavas valdkonnas pikaajaline kogemus (maksuõiguse direktiivide kohaldamine, kriminaalasjad jmt). Lisaks kasutatakse õigusabi, kui teenuse kasutamine on seadusest tulenevalt kohustuslik. Vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 218 lg-le 3 võib

hagimenetluses Riigikohtus menetlusosaline menetlustoiminguid teha ning avaldusi ja taotlusi esitada üksnes vandeadvokaadi vahendusel.

Infospetsialisti teenistuskohad on volikogu määranud ametikohaks ATS § 7 lg 3 p 9 alusel, kuna võimu kindluse huvides saab nende tegevuse anda üksnes teenistus- ja usaldussuhtes oleva isiku kätte, eeskätt seoses töötamisega rahvastikuregistri andmetega. Juhime tähelepanu, et ATS § 7 lg 3 p 9 sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogule kaalutusõiguse määratlemaks, kas vastaval teenistuskohal ülesandeid täitev isik peab avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides olema avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes või eraõiguslikus töösuhtes.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Avalik teave

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. Seega saab teabenõude korras küsida koopiaid asutuses olemasolevatest dokumentidest. Kui aga teabenõudele vastamiseks tuleb teavet erinevatest dokumentidest alles koguda ning selle põhjal vastus koostada, siis selline teabenõue loetakse selgitustaotluseks. AvTS § 3 lg 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev alus.

Käesoleval juhul ei ole vaidlust selles, et vaide esitaja soovitud teabe puhul on tegemist avaliku teabega, mis on loodud avalikke ülesandeid täites.

2. Avaliku sektori palgaandmete avalikkus

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 sektori palgakorraldus hõlmab nii ametnikele kui töölepingu alusel töötajatele makstud tasusid, kuna need tulevad eelarvevahenditest. Ka avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on eelnõu eesmärgiks ametiasutuste palgasüsteemide läbipaistvuse ning võrreldavuse suurendamine, ametnikule põhipalga garantii loomine, palgasüsteemi jäikuse ning administreerimiskoormuse vähendamine. Selleks vähendatakse eelnõus algkomponente, seatakse neile piirangud, nähakse ette ametikohtade liigitamise kohustus, kaotatakse tsentraalne palgaastmestik ning pannakse rahandusministrile kohustus Riigikogu ees kord aastas anda aru ametnike ja töötajate palkadest.

Teabe avalikustamise osas, sh palgaandmete avalikustamisel, 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 isikud. Seega ei kuulu avalikus sektoris töölepingu alusel töötavate isikute palk koos lisatasudega aasta kogusummana aktiivsele avalikustamisele võrgulehe kaudu. Kui teave ei kuulu aktiivsele avalikustamisele, ei tähenda see seda, et niisugune teave teabenõude esitamise korral avaldamisele ei kuulu.
2. Teabe passiivse avalikustamise korral ei avalikusta teabevaldaja teavet omaalgatuslikult, vaid see piirdub teabenõuetele vastamisega. Sellisel juhul saab teabe

väljastamisest keelduda üksnes juhul, kui piirangu kehtestamiseks on seadusest tulenev alus.

Palgaandmete aktiivne avalikustamine ei hõlma siiski ainult ametnikke vaid osaliselt ka töölepinguga töötajaid. Avaliku teenistuse seaduse § 65 lg 4 sätestab, et eelnimetatud paragrahvi kohaldatakse ka sama 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 linnapea 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)*“. Eeltoodud selgitust nähtub selgelt, et ATS reguleerib ainult palgaandmete aktiivset avalikustamist, mille puhul on riive suurem ja ei välista kuidagi avaliku sektori palgaandmete küsimist teabenõude korras.

Ka 04.04.2012 ATS-i esimese lugemise stenogrammist nähtuvalt on eelnõu esitajale esitatud küsimus töölepinguga töötavate isikute palkade avalikustamise kohta, 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 teeksingi*“. Riigikogu istungi stenogrammidest ei nähtu, et selles osas oleks vastuväiteid esitanud. Eeltoodu toetab arusaama, et seadusandja tahe ATS eelnõud esitades oli, et kõik avaliku sektori palgad oleksid avalikud.

Ka AvTS § 36 lg 1 p 9 keelab kehtestada juurdepääsupiirangut eelarvest makstud tasudele ja toetustele. AvTS § 36 lg 1 p 9 on võrreldes TLS § 28 lg 2 p 13 erinorm, mis sätestab, et eelarvest makstud tasud sh makstud palk on väljaküsitavad teabenõude korras. Kuna TLS § 28 lg 2 p 3 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. Tõsi AvTS § 36 lg 1 p 9 ei sätesta, kas eelarvest makstud tasud tuleb teabenõude korral avalikustada nimeliselt.

Tekib küsimus kas AvTS § 36 lg 1 p 9 on võimalik tõlgendada koosmõjus TLS § 28 lg 2 p 13, PS § 26 ja § 44 selliselt, et oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.

PS § 26 sätestab, et igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusse. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Samas sätestab PS § 44 esimene lause, et igaühel on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Sama paragrahvi teisest lausest tuleneb, et kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed.

Seega põrkuvad käesoleval juhul õigus saada infot avaliku võimu asutuste ja ametiisikute tegevuse kohta ning isikute perekonna- ja eraelu puutumatusse põhimõtte. Avaliku võimu valduses olevale teabele, sealhulgas isikuandmetele, juurdepääsu korra sätestab AvTS. Nõustume, et iga isikuandmete töötlemine riivab eraelu puutumatusse, kuid AvTS § 35 lg 1 p 12 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud isikuandmeid sisaldava teabe tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks kui teabe avalikustamine võib oluliselt kahjustab isiku eraelu

puutumatus. Ehk siis piirangu saab kehtestada juhul kui tegemist on olulise riivega. Leiame, et palgaandmete passiivse avalikustamise korral ei ole tegemist olulise/intensiivse riivega.

Tallina Linnakantselei on oma vastuses viidanud, et Riigikogu õiguskomisjon on oma vastuses Õiguskantslerile asunud seisukohale, et töölepinguliste töötajate palgaandmed ei kuulu avalikustamisele. Märgime, et palgaandmete avalikustamisega on avaldanud arvamust seoses Õiguskantsleri menetlusega nii Tallinna Linnakantselei, Riigikogu õiguskomisjon, Inimõiguste Instituut kui Riigikontroll, milles oli nii seisukohti ametiasutuste töölepinguliste töötajate palgaandmete avalikustamise poolt kui ka selle vastu. Seega eeltoodud menetluses ei ole meile teadaolevalt ühest konkreetset seisukohta võetud.

Tallinna Linnakantselei on oma vastuses inspeksiooni järelepärimisele muuhulgas märkinud: „*Seonduvalt töötasude avalikustamise temaatikaga, juhime tähelepanu, et Tallinna linna ning AKI vahel sõlmiti haldusasjas 3-13-1790 kohtulik kompromiss, mille alusel lugesid pooled AKI vaideotsuse ja ettekirjutuse Tallinna linna poolt seaduses sätestatud ulatuses täidetuks olukorras, kus Tallinna linn kattis teabenõude täitmisel töölepingute alusel töötavate töötajate töötasu andmete avalikustamise välistamiseks kinni töötajate nimed ja nende töökohtade nimetused.*“ Siinkohal peab inspeksioon vajalikuks juhtida Linnakantselei tähelepanu selle, et arvestada tuleb asjaolusid, mille tulemusena kompromiss sõlmiti. Eelnimetatud kompromissi sõlmimise põhjuseks oli eelkõige see, et menetluse käigus peale osalist andmete väljastamist teabenõudjale teabenõudja enam pretensioone ei esitanud, mistõttu sai asuda seisukohale, et ta on kaotanud huvi asja edasise menetlemise vastu. Samuti oli inspeksiooni menetluses kahetusväärne menetlusviga, mille tulemusena võis eeldada, et ettekirjutus võidakse tühistada menetlusvea tõttu sisulist otsust tegemata. Seega ei ole eeltoodud kompromiss kuidagi seostatav käesoleva vaidlusega. Ka kohus juhtis tookord tähelepanu asjaolule, et kompromiss kehtib ainult konkreetse menetluse osas ja ei välista edaspidiseid vaidlusi.

3. Ametnikud ja töötajad

Avaliku teenistuse reformi tulemusel muudeti paljud endised ametikohad töölepingulisteks, kuigi paljudel juhtudel ei pruugi liigitamise tulemusel kuigi arusaadavad ega võrreldavad olla. Samuti ei pruugi praktikas nõuded ja tingimused sarnaseid ülesandeid täitvate töötajate ja ametnike vahel kuigi erinevad olla. Leiame, et ametnike ning töölepinguliste eristamisel saab mõtte olla vaid sel juhul, kui neile esitatavad nõuded ja kohaldatavad tingimused on tõepoolest ka sisuliselt eristatavad. Olukord, kus väga sarnaste ülesannetega, ühes ja samas, avaliku raha eest toimivas asutuses töötavate inimeste tulu avalikkus sõltub õhkõrnast ja kohati kaheldavast liigitusest ametnikuks töötajaks, ei pruugi olla põhiseaduspärane.

Avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 7 lg 4 kohaselt võetaks töötaja eelnimetatud seaduse §-s 6 nimetatud ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd. Töötaja töötab töölepingu alusel.

Sama paragrahvi lõige 5 sätestab, et töötamine eelnimetatud ATS § 7 lõike 4 tähenduses on eelkõige:

- 1) raamatupidamine;
- 2) personalitöö;
- 3) asjaajamistöö;
- 4) hankespetsialistide tegevus;
- 5) haldustöötajate tegevus;
- 6) infotehnoloogide tegevus;
- 7) muud avaliku võimu teostamist toetavad tööd.

Nõuete osakonna ametijuhendist nähtuvalt on nõuete osakonna juhtaja tööülesanneteks muuhulgas eelnõude (haldusaktide/õigusaktide) ettevalmistamine, viseerimine ja linnavalitsuse istungitele esitamine ning vajadusel ka linnavalitsuse õigusedirektori asendamine. Tõsi on see, et inspeksioonil puudub järelevalvepädevus selle üle, kas mingil töökohal töötamine peaks

toimuma töölepingu alusel võiks peaks konkreetset töökohta täitma ametnik. Seega inspeksioon siinkohal seisukohta ei võta, kuid jääb kahtlus (nõuete osakonna ametijuhendi põhjal), kas nimetatud töökohta puhul on tegemist üksnes avalikku võimu abistava tegevusega.

Samuti ametnike vähendamise reformi vaadates võib kahtlustada, et töötasu väljanõudmise võimaluse jätmine AvTSi ei pruukinud olla seadusandja teadvustatud valik. Läbi aegade on palkade avalikustamise teemalised muutused ning vaidlused, sh kohtuvaidlused, keskendunud nn palkade aktiivsele avalikustamisele.

Antud juhul on küll linnakantselei teavitanud teabenõudjat, et nõuete osakonna juhataja palgaandmed on avalikustatud *Tallinna Linnavalikoguga 12. juuni 2014 määrus nr 18 „Tallinna linna ametiasutuste palgajuhend“* alusel. Tutvudes eeltoodud palgajuhendiga ning selle lisadega, milles on kehtestatud palgavahemikud, on teabenõudjal üsna raske ilma täiendavate selgitusteta tuvastada, milline palgamäär nõuete osakonna juhatajale kohaldub, kuna palgajuhendi lisa kohaselt võivad osakonna juhatajad olla nii valdkonna juhid kui keskastme juhid, kuid nende palgamäärad on erinevad. Seega ainult viitest palgajuhendile pole võimalik aru saada, milline palgamäär nõuete osakonna juhatajale kohaldub.

Samuti on palgamäärade minimaalmäära ja maksimaalmäära vahe pea kahekordne. Seega ei võimalda ka palgamäära teadmine võrrelda erinevate sama tööd tegevate inimeste tasustamist ega hinnata, kas töötajatele tasu maksmisel pole toimunud nn onupojapoliitikat või erakondlikku kuuluvuse alusel eelistamist, millele võib viidata tööle mittevastava palga maksmine. Seega on Andmekaitse Inspeksioon jätkuvalt seisukohal, et ka töölepinguga töötajate palgaandmed kuuluvad teabenõude korral avalikustamisele, millisel juhul on tegemist andmete passiivse avalikustamisega, kus riive on väiksem kui aktiivsel avalikustamisel.

Mis aga puudutab võimalust teabenõudja poolt saadud andmed interneti üleslaadida ning seega edaspidi aktiivselt avalikustada, siis siinkohal peab inspeksioon vajalikuks märkida, et ka teabenõude korras saadud isikuandmete avalikustamiseks peab olema õiguslik alus. Sellisele seisukohale on asunud Riigikohus asjas nr 3-3-1-3-12.

4. Teabenõudele vastamine

Vaide kohaselt on vaide esitaja esitanud Tallinna Linnakantseleile kaks teabenõuet, milles esimeses 04.08.2017 esitatud teabenõudes on soovinud järgmist: „*Palun minule selgitada, milline oli Tallinna Ühisgümnaasiumi (registrikood 75017797; aadress Pärnu mnt 71/73, Tallinna linn) direktori ametikoha põhipalk 01.01.2007 kuni 01.01.2017 ja milline on tema põhipalk 2017. aastal?*“

Palun minule selgitada, kas Tallinna Ühisgümnaasiumi direktorile on makstud lisatasu perioodil 01.01.2014 kuni 04.08.2017? Kui jah, siis millal, mille eest ja millises summas? Palun minule saadetav vastus allkirjastada (võib ka digitaalselt).“

Teises 09.08.2017 teabenõudes soovis vaide esitaja: „*Palun minule saata Tallinna Linnakantseleis töötava linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja Xxxxx Xxxxxx tööleping. Seejuures palun tagada juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.*“

Palun minule selgitada, kas linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhatajale on makstud Tallinna linna eelarvevahenditest lisatasu perioodil 01.01.2014 kuni 09.08.2017? Kui jah, siis millal, mille eest ja millises summas?“

Nagu juba eelpool märgitud, siis teabenõude korras saab küsida ainult koopiaid või väljavõtteid teabevaldaja valduses olemasolevatest dokumentidest. Antud juhul ei ole vaide esitaja oma esimeses teabenõudes küsinud ühestki dokumendist koopiat, vaid selgitusi. Samuti ei ole tegemist teabenõudega teise teabenõude teise punkti osas, kuna ka selles osas ei ole küsitud ühestki dokumendist koopiaid, vaid selgitusi. Seega ei laiene esimesele teabenõudele ja teise

teabenõude teisele punktile vastamise osas avaliku teabe seadus, vaid märgukirjale ja selgitustaotlusele ning kollektiivse pöördumise esitamisele vastamise seadus, mille üle inspeksioonil järelevalvepädevus puudub. Et ka Linnakantselei luges eeltoodu osas kodaniku pöördumise selgitustaotluseks, on Linnakantselei seda ka kinnitanud.

Isegi kui lugeda ka eeltoodud osas vaide esitaja pöördumine teabenõudeks, siis eeldaks see erinevatest dokumentidest teabe kogumist ning täiendava vastuse koostamist, millisel juhul loetakse AvTS § 23 lg 2 punktist 5 tulenevalt selline teabenõue selgitustaotluseks ning teavitatakse teabenõudjat sellest viie tööpäeva jooksul. Kuna teabenõudjale vastati viie tööpäeva jooksul ning inspeksioon selgitustaotluste sisu osas järelevalvet ei teosta, siis eeltoodu osas ei kuulu vaide rahuldamisele.

Teise teabenõude esimeses punktis soovis vaide esitaja Tallinna Linnakantseleis töötava linna õigusteenistuse nõuete osakonna juhataja töölepingut, kus palus tagada juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Tallinna Linnakantselei vaide esitajale töölepingut ei väljastanud ega põhjendanud ka seda, mille alusel töölepingut ka osaliselt ei saa väljastada. Vastuses vaide esitajale selgitati ainult seda, miks töölepingus kajastatud töötasu suurus ei väljastata.

AvTS § 38 lg 2 sätestab, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiirangu teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, millele juurdepääsupiirangud ei kehti. Nõustume Linnakantseleiga selles, et tööleping ei kuulu täies ulatuses avalikustamisele kuna see sisaldab ka isiku eraelu puudutavaid andmeid, mis ei tähenda aga seda, et töölepingut teabenõude korral üldse ei väljastata. Ka Linnakantselei on oma vastuses inspeksiooni järelepärimisele möönnud, et nad on valmis töölepingu väljastama osas, millele piirangud ei laiene. Küll aga on Andmekaitse Inspeksioon Linnakantseleist erineval seisukohal töölepingus sisalduva palga suurusele piirangu kehtestamise osas ning leiab, et palgaandmed kuuluvad teabenõude korras avalikustamisele. Seega tuleb Linnakantseleil vaide esitajale väljastada vaide esitaja soovitud nõuete osakonna juhataja tööleping ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid. Piiranguga andmete hulka ei kuulu eelarvest makstav töötasu.

Vaide esitaja on palunud 04.08.2017 kui ka 09.08.2017 taotlusele saadetavad vastused allkirjastada ning on lisanud Tallinna Ringkonnakohtu 26.07.2017 kohtumääruses haldusasjas 3-17-1171, kus p-s 8 on kohus leidnud: „...et olukorras, mil teabevaldaja jätab lahendamata teabenõudja taotluse saada avalik teave ametliku kinnitusega, on teabenõudjal AvTS § 46 ja "Halduskohtumenetluse seadustiku" § 44 lg 1 kohaselt kaebeõigus halduskohtusse pöördumiseks. Ringkonnakohus märgib, et isegi, kui kaebajal puudub õigus saada soovitud teavet või seda koos ametliku kinnitusega, peab teabevaldaja keelduma taotluse rahuldamisest viitega keeldumise õiguslikule ja faktilisele alusele.“

Tallinna Linnakantselei on vastuses inspeksioonile selgitanud järgmist: „Tallinna Linnakantselei ei allkirjastanud vastust ega selgitanud mitteallkirjastamise põhjuseid, kuna ei ole selleks kohustatud. Vaide esitaja soov saada vastus allkirjastatult ei ole teabenõude täitmise viis AvTS § 17 lg 1 mõistes (nt dokumendi koopia väljastamine isiku postiaadressile, faksi teel jms). Vaide esitaja ei esitanud infopäringutes mitte ühtegi põhjendust, miks ta vastuse allkirjastamist soovib. Tallinna Linnakantselei hinnangul ei esinenud infopäringuga taotletavas teabes vastavalt AvTS § 17 lõikele 4 midagi sellist, mille ametlik kinnitus oleks vajalik teabenõudja õiguste ja vabaduste kasutamiseks ning kohustuste täitmiseks. Tallinna Linnakantselei nendib, et oleks võinud vastuses infopäringule selguse mõttes juhtida vaide esitaja tähelepanu ametliku kinnituse taotluse põhjendatusele.“

Nõustun Tallinna Linnakantseliga selles, et avalikku teabe seadus ei kohusta teabenõude vastuseid tingimata allkirjastama. Samuti ei nähtu teabenõudest, et vaide esitaja oleks soovinud dokumenti ametliku kinnitusega nagu vaides on märgitud. Siinkohal peame vajalikuks vaide

esitajale selgitada, et ametliku kinnitusega saab nõuda juba olemasolevat dokumenti, mitte koostatavat dokumenti, sest ametliku kinnituse mõtteks on kinnitada, et väljastatud, avalikustatud dokument vastab originaalile. Nimelt sätestab HMS § 22 lg 1, mille kohaselt on ametlik kinnitamine allkirja, ära kirja, väljavõtte või väljatrüki õigsuse kinnitamine haldusorgani poolt. Küll aga nõustun vaide esitajaga selles, et kui Linnakantselei jättis teabenõude vastuse vaide esitajale allkirjastamata, oli Linnakantselei kohustus oma keeldumist põhjendada, tulenevalt AvTS § 23 lg 3 ja HMS § 36 lg 1 punktist 1. Samuti on teabevaldajal AvTS § 15 lg-st 1 tulenevalt kohustus selgitada teabenõudjale teabele juurdepääsu korda, tingimusi ja viise.

Kuna aga selgitused teabenõude vastuse allkirjastamata jätmise osas on käesolevas otsuses Linnakantselei selgitustes kajastatud ja vaide esitajale käesolevast vaideotsust teatavaks saanud, siis proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvat, ei kohusta inspeksioon Linnakantseleid selles osas vaide esitajale täiendavaid selgitusi edastama.

Mis aga puudutab vaide esitaja viidet Vabariigi Valitsuse määruses "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused" sätestatule, siis kuna inspeksioon eeltoodud määruse üle järelevalvet ei teosta, siis ei anna inspeksioon ka hinnanguid dokumentide vormistamise vastavuse osas.

Tulenevalt eeltoodust jätab inspeksioon nõude edastada teabenõude vastused allkirjastatult rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/
Elve Adamson
peainspektor
peadirektori volitusel