



## ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS**  
**avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/18/1470**

<b>Otsuse tegija</b>	Andmekaitse Inspektsiooni vaneminspektor Liisa Ojangu
<b>Otsuse tegemise aeg ja koht</b>	05.07.2018 Tallinnas
<b>Vaide esitamise aeg</b>	25.05.2018
<b>Teabevaldaja</b>	Eesti Ajaloomuuseum Pirita tee 56, 10127 Tallinn <a href="mailto:post@ajaloomuuseum.ee">post@ajaloomuuseum.ee</a>
<b>Vaide esitaja</b>	XXX

**RESOLUTSIOON:**

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

- 1) **jätta vaie rahuldamata;**
- 2) **teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.**

**VAIDLUSTAMISVIIDE:**

Vaide esitaja saab käesoleva otsuse vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse Tallinna Halduskohtusse. Vaideotsuse tühistamist saab nõuda üksnes koos teabevaldajalt teabe väljastamise nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

**FAKTILISED ASJAOLUD:**

Andmekaitse Inspektsioon sai XXX vaide, mille kohaselt saatis ta 25.05.2018 Eesti Ajaloomuuseumile teabenõude, milles palus väljastada dokumendid, millest kajastuks, kui palju on makstud 2018. aastal töötasuid, hüvitisi, preemiaid Eesti Ajaloomuuseumi peavarahoidjale Sirje Pallole, teadusdirektori kohusetäitjale Krista Sarvele, arendusdirektor Inge Laurik-Tederile ja haldusdirektor Aivar Reidlale.

Eesti Ajaloomuuseum vastas vaide esitaja teabenõudele 25.05.2018 ning keeldus teabenõude täitmisest, viidates avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 12.

Andmekaitse Inspektsioon esitas 28.05.2018 Eesti Ajaloomuuseumile järelepärimise, milles palus selgitada, kuidas kahjustaks AvTS § 35 lg 1 punkti 12 kohaselt oluliselt Sirje Pallo, Krista Sarve, Inge Laurik-Tederi ja Aivar Reidla eraelu nende töötasude, hüvitiste ja preemiate

avalikustamine.

Eesti Ajaloomuuseum vastas järelepärimisele 08.06.2018.

### **VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:**

*Teha kindlaks Eesti Ajaloomuuseumi tegevuse õigusvastastus teabenõude täitmisest keeldumisel, millega Eesti Ajaloomuuseum jättis vaide esitajale väljastamata töölepingu alusel avalikku ülesannet täitvate isikute (peavarahoidja, teadusdirektori kohusetäitja, arendusdirektor, haldusdirektor) palgaandmed.*

*Teha Eesti Ajaloomuuseumile ettekirjutus, millega kohustada Eesti Ajaloomuuseumi väljastama vaide esitajale kõiki dokumente, millest kajastuks, et kui palju on makstud 2018. aastal töötasusid, hüvitisi, preemiaid Eesti Ajaloomuuseumi peavarahoidjale Sirje Pallole, teadusdirektori kohusetäitjale Krista Sarvele, arendusdirektor Inge Laurik-Tederile ja haldusdirektor Aivar Reidlale.*

*Avaliku teabe seaduse § 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. Sama seaduse § 3 lg 2 kohaselt võib avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras.*

*Eesti Ajaloomuuseumi põhimääruse § 1 lg 1 kohaselt on Eesti Ajaloomuuseum Kultuuriministeeriumi hallatav riigiasutus ja riigimuuseum muuseumiseaduse tähenduses. Muuseumiseaduse § 20 lg 1 kohaselt rahastatakse riigimuuseumi tegevust riigieelarvest. Eesti Ajaloomuuseum täidab muuseumiseaduse § 2 lg 1 esimesest lausest tulenevalt avalikke ülesandeid. Avaliku teabe seaduse § 5 lg 1 p 1 kohaselt on teabevaldajaks ka riigiasutus. Kuna Eesti Ajaloomuuseum on Kultuuriministeeriumi hallatav riigiasutus, siis on ta teabevaldajaks avaliku teabe seaduse § 5 lg 1 p 1 mõistes, kellele laienevad teabevaldaja kohustused kogu tema valduses oleva teabe osas. Teabevaldaja kohustused on sätestatud avaliku teabe seaduse § 9 lg 1 ja 2.*

*Eesti Ajaloomuuseum jättis vaide esitajale väljastamata Eesti Ajaloomuuseumis töölepingu alusel töötavate isikute palgaandmed, kes saavad palka riigieelarvelistest vahenditest ja ei selgitanud vaide esitajale, et missugustele kaalutlustele tuginedes on teabele juurdepääsupiirang kehtestatud avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 12 alusel. Vaide esitaja leiab, et selline tegevus polnud õiguspärane. Avaliku teabe seaduse § 15 lg 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud selgitama teabenõudjale arusaadavalt teabele juurdepääsu korda, tingimusi ja viise. Järelikult peab Eesti Ajaloomuuseum teabevaldajana põhjendama vaide esitajale, et missugustele kaalutlustele tuginedes on teabele juurdepääsupiirang kehtestatud avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 12 alusel, sest antud säte lubab isikuandmeid sisaldavale teabele juurdepääsu piirata üksnes olulise riive puhul. Seda kas riive on oluline peab hindama teabevaldaja, kes peab oskama riive olulisust ka teabenõudjale selgitada. Kui riive ei ole oluline, tuleb antud teave teabenõudjale väljastada täies ulatuses. Samuti tuleb teabenõude täitmisest keeldumist põhjendada pikemalt kui kahe lausega, sest teabevaldaja peab teabenõudjale nimetama kaalutlused, millele tuginedes on ta otsustanud teabe väljastamisest keelduda. Kuna Eesti Ajaloomuuseum pole käesolevas punktis nimetatud nõudeid järginud, siis ei saa Eesti Ajaloomuuseumi tegevust teabenõude menetlemisel õiguspäraseks pidada.*

*Vaide esitaja leiab, et Eesti Ajaloomuuseumis töölepingu alusel töötavate isikute*

palgaandmed on passiivselt avalikud ja nendele ei ole võimalik juurdepääsupiiranguid kehtestada. Seda enam, et Eesti Ajaloomuuseumi tegevust rahastatakse riigieelarvest ja avalike vahendite õiguspärane kasutamine on avalikkuse huviorbiidis. Töölepingu seaduse § 28 lg 2 p 13 lubab ka töötaja palgaandmeid avalikustada ilma töötaja nõusolekuta, kui selleks on olemas seadusest tulenev alus. Selliseks seaduslikuks aluseks, mis lubab avaliku ülesannet täitva töötaja palgaandmeid ilma tema nõusolekuta avalikustada, on avaliku teabe seaduse § 36 lg 1 p 9, mille kohaselt riigiasutusest teabevaldaja ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumente riigieelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Järelikult ei ole Eesti Ajaloomuuseumil õigust kehtestada juurdepääsupiiranguid peavarahoidja, teadusdirektori kohusetäitja, arendusdirektori, haldusdirektori ja teisteavalikku ülesannet täitvate töötajate palgaandmetele, sest seda keelab teha avaliku teabe seaduse § 36 lg 1 p 9. Kuna töölepingu alusel avalikku ülesannet täitvate isikute palgaandmete seaduse kohaselt juurdepääsupiiranguid kehtestada ei saa, siis kuuluvad need teabenõude korras avalikustamisele, sest avaliku teabe seaduse § 34 lg 1 kohaselt saab teabele juurdepääsupiiranguid kehtestada üksnes seadusessätetatud aluste olemasolul. Kuna Eesti Ajaloomuuseum pole käesolevas punktis nimetatud nõudeidjärginud, siis ei saa Eesti Ajaloomuuseumi tegevust teabenõudemenetlemisel õiguspäraseks pidada.

Seega palub vaide esitaja Andmekaitse Inspeksioonil alustada menetlust Eesti Ajaloomuuseumi tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks, et selgitada välja, kas Eesti Ajaloomuuseum on järginud vaide esitaja teabenõude menetlemisel avaliku teabe seaduses sätestatud nõudeid. Vajaduse korral teha Eesti Ajaloomuuseumile ettekirjutus seadusliku olukorra taastamiseks.

#### **TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:**

Vastuseks järelepärimisele 28.05.2018 2.1.-3/181449 ja 2.1.-3/181470 teatame alljärgnevat:

Töölepingu seaduse § 28 lg 2 punkt 13 keelab töötaja nõusolekuta või seadusest tuleneva aluseta avalikustada andmeid töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta. Sellest tulenevalt töötajate nõusolekuta ei ole tööandja õigus neid andmeid avaldada. Avaliku teabe seaduse § 36 lg 1 p 9 ütleb, et Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusest ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldaja ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Seadus ei ütle, et neid andmeid tuleb avalikustada isikustatud kujul. Isikustatud kujul avalikustamine riivab ülemääraselt isiku eraelu ja oluliselt võib kahjustada tema eraelu puutumatus. Tuginedes Euroopa kohtu ja riigikohtu praktikale, siis palgaandmete avalikustamisega kaasneb igal juhul eraelu puutumatus riive. Selliste andmete avalikustamisega võib isikuandmeid kuritarvitada ja neid andmeid on lihtne edasi töödelda ning ei ole kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse põhimõtetega.

#### **ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:**

AvTS § 5 lg 1 punkti 1 alusel on teabevaldajaks riigiasutus. Eesti Ajaloomuuseumi põhimääruse § 1 lg 1 kohaselt on Eesti Ajaloomuuseum Kultuuriministeeriumi hallatav riigiasutus ja riigimuuseum muuseumiseaduse tähenduses. Eesti Ajaloomuuseum on seega teabevaldaja.

AvTS § 3 alusel 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.

AvTS § 3 lõike 2 alusel võib avalikule teabele juurdepääsu piirata vaid seaduses sätestatud korras.

AvTS § 35 näeb ette olukorrad, millal teabevaldaja peab avalikule teabele juurdepääsupiirangu seadma. AvTS § 35 lg 1 punkt 12 näeb ette, et teabele tuleb seada juurdepääsupiirang, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus.

Samas näeb AvTS § 36 lg 1 punkt 9 ette, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendiks ei tohi tunnistada dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta.

Inspektsioon on seisukohal, et ka avaliku sektori töölepinguliste töötajate palgad, preemiad ja hüvitised kuuluvad teabenõude korral avalikustamisele. Siinkohal pean siiski vajalikuks märkida, et inspektsioonil on sarnases asjas ehk AvTS § 36 lg 1 p 9 tõlgendamise osas käimas kohtuvaidlus, mis on jõudnud Riigikohtuni. Kaks esimest kohtuastet on leidnud, et töölepinguga töötajate palgad ei kuulu isikustatud kujul ka teabenõude korral avalikustamisele. Tulenevalt eeltoodust on inspektsioon seisukohal, et enne lõpliku kohtuotsuse jõustumist ei saa inspektsioon kohustada töölepinguga töötavate isikute palkasid, preemiaid ja hüvitisi ka teabenõude korras avalikustama, kuna juhul kui Riigikohus jätab alama astme kohtuotsused jõusse, oleks tegemist olukorraga, kus inspektsioon on kohustanud avalikustama piiranguga andmeid.

Samuti arvestades asjaoluga, et kui inspektsioon teeks muuseumile ettekirjutuse palgaandmete avalikustamiseks, on muuseumil õigus vaidlustada see kohtus ja paluda esialgset õiguskaitset, millisel juhul ei saaks vaide esitaja andmeid ikkagi enne Riigikohtu otsuse tegemist. Juhul kui aga Riigikohus peaks nõustuma seisukohaga, et avaliku sektori töölepinguga töötajate palgaandmed kuuluvad siiski teabenõude korral avalikustamisele, on vaide esitajal õigus/võimalus neid uuesti küsida. Tulenevalt eeltoodust jätan vaide rahuldamata.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Liisa Ojangu

vaneminspektor

peadirektori volitusel