



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS**  
**ja**  
**ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**  
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/18/1449

<b>Otsuse tegija</b>	Andmekaitse Inspeksiooni vaneminspektor Liisa Ojangu
<b>Otsuse tegemise aeg ja koht</b>	04.07.2018 Tallinnas
<b>Vaide esitamise aeg</b>	24.05.2018
<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, § 51 lõike 1 punktide 1 ja 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75<sup>1</sup> lõike 3 alusel

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:  
Vaadata vaide esitaja 23.05.2018 esitatud teabenõue uuesti läbi ning väljastada peavarahoidja ja direktori töölepingud ulatuses, millele ei ole alust juurdepääsupiirangut kehtestada. Teabe osas, millele on kehtestatud juurdepääsupiirang selgitada, millisel alusel juurdepääsupiirangud on seatud ning miks juurdepääsupiirang on antud juhul põhjendatud.
- 3) jätta vaie rahuldamata töölepingutes palga suuruse avalikustamise osas.
- 4) määrán ettekirjutuse täitmise tähtajaks 12.07.2018.

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 (üaltoodud punktid 1,2 ja 3) 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.

**Riigiasutus** saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspeksiooni peadirektorile või Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras.

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).

### **FAKTILISED ASJAOLUD:**

Andmekaitse Inspeksioon sai Xxx vaide, mille kohaselt saatis ta 23.05.2018 Eesti Ajaloomuuseumile teabenõude, milles palus mh väljastada muuseumi direktori töölepingu ning peavarahoidja töölepingu. Teabenõudele vastati 24.05.2018, kuid väljastamata jäeti direktori tööleping põhjendusega, et leping on sõlmitud Kultuuriministeeriumiga ning peavarahoidja tööleping oli kinni kaetud nimi, isikukood ja palga suurus.

Andmekaitse Inspeksioon esitas 28.05.2018 Eesti Ajaloomuuseumile järelepärimise, milles palus selgitada, millisel põhjendusel ei ole teabenõudjale väljastatud direktori töölepingut ning miks on peavarahoidja töölepingus kinni kaetud isiku nimi, isikukood ja palga suurus, samas, kui peavarahoidja nimi on muuseumi kodulehel avalik.

Eesti Ajaloomuuseum vastas järelepärimisele 08.06.2018.

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

*Vaide esitaja leiab, et Eesti Ajaloomuuseum on rikkunud oma tegevusega avaliku teabe seaduses sätestatud nõudeid ja seda järgnevatel põhjustel:*

- a) 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.*
- b) 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.*
- c) Eesti Ajaloomuuseum jättis vaide esitajale väljastamata Eesti Ajaloomuuseumi direktori töölepingu põhjendusega, et see on sõlmitud Kultuuriministeeriumiga. Vaide esitaja leiab, et selline tegevus polnud õiguspärane. Ainuüksi asjaolu, et direktori tööleping on sõlmitud Kultuuriministeeriumiga, ei tähenda seda, et Eesti Ajaloomuuseum vabaneb teabevaldaja kohustustest. Juhul kui Eesti Ajaloomuuseumil*

vastav tööleping olemas oli, tuli see vaide esitajale, kas osaliselt või täielikult väljastada, sest avaliku teabe seaduse § 9 lg 2 p 1 kohaselt peab teabevaldaja tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus ning juhul kui dokumendile laienevad juurdepääsupiirangud, siis väljastama avaliku teabe seaduse § 38 lg 2 tulenevalt selle osa teabest, millele juurdepääsupiirangud ei laiene. Samuti peab teabevaldaja avaliku teabe seaduse § 9 lg 2 p 5 tulenevalt abistama teabenõudjat. Juhul kui Eesti Ajaloomuuseumil antud teavet ei olnud, siis tuli tal avaliku teabe seaduse § 21 lg 1 tulenevalt selgitada välja pädev teabevaldaja ja edastada talle teabenõue viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul, teatades sellest samal ajal teabenõudjale. Kuna Eesti Ajaloomuuseum pole käesolevas punktis nimetatud nõudeid järginud, siis ei saa Eesti Ajaloomuuseumi tegevust teabenõude täitmisel õiguspäraseks pidada.

- d) Eesti Ajaloomuuseum kattis ebaseaduslikult kinni peavarahoidja töölepingus olevad andmed (töötaja nimi, isikukood, palga suurus) ja ei selgitanud vaide esitajale, et missugused juurdepääsupiirangud antud teabele laienevad ning millistele kaalutlustele tuginedes on need kehtestatud. Vaide esitaja leiab, et Eesti Ajaloomuuseumi selline tegevus ei olnud 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 missugused juurdepääsupiirangud peavarahoidja töölepingule kohalduvad ning millistele kaalutlustele tuginedes on need kehtestatud, sest avaliku teabe seaduse § 34 lg 1 kohaselt saab teabele juurdepääsupiiranguid kehtestada üksnes seaduses sätestatud korras.
- e) Sellest tulenevalt ei ole teabevaldajal õigust teabele juurdepääsupiiranguid kehtestada alustel, mida pole seadustes sätestatud. Kuna Eesti Ajaloomuuseum pole käesolevas punktis nimetatud nõudeid järginud, siis ei saa Eesti Ajaloomuuseumi tegevust teabenõude täitmisel õiguspäraseks pidada. Jääb arusaamatuks, et missugustel alustel ja kaalutlustel on Eesti Ajaloomuuseum peavarahoidja töölepingus kinni katnud tema nime, kui peavarahoidja nimi koos fotoga on aktiivselt avalikustatud muuseumi koduleheküljel. Seejuures tuleb arvestada, et töötaja nime aktiivse avalikustamise korral koos fotoga muuseumi kodulehel on riive tunduvalt intensiivsem, kui passiivse avalikustamise korral. Olukorras kus teabevaldaja on aktiivselt avalikustanud nii töötaja nime kui ka foto muuseumi kodulehel, tuleb asuda seisukohale, et töölepingus olevale nimele ei saa samuti juurdepääsupiirangut kehtestada, sest riive pole oluline. Juhul kui riive oleks teabevaldaja jaoks oluline olnud, oleks ta pidanud jätma ka töötaja nime ja foto muuseumi koduleheküljel avalikustamata, mida pole aga tehtud. Avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 12 lubab isikuandmeid sisaldavale teabele juurdepääsupiiranguid kehtestada üksnes siis, kui riive on oluliselt eraelu puutumatust kahjustav. Sellest tuleneb, et juhul kui isikuandmeid sisaldava teabe avalikustamine ei kahjusta oluliselt eraelu puutumatust, siis ei ole võimalik sellistele isikuandmetele ka juurdepääsupiiranguid kehtestada. Küll aga saab lubatavaks pidada töötaja elukoha andmete juurdepääsupiirangute kehtestamist, sest selliste andmete avalikustamine võib ulatuslikult riivata töötaja eraelu puutumatust. Seega tuleb teabevaldajal enne piirangute kehtestamist hinnata

riive olulisust, mida aga Eesti Ajaloomuuseum pole nõuetekohaselt teinud. Kuna Eesti Ajaloomuuseum pole käesolevas punktis nimetatud nõudeid täielikult järginud, siis ei saa Eesti Ajaloomuuseumi tegevust teabenõude täitmisel õiguspäraseks pidada.

- f) 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.
- g) 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 riigi eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Järelikult ei ole Eesti Ajaloomuuseumil õigust kehtestada juurdepääsupiiranguid peavarahoidja töölepingus olevatele palgaandmetele, sest seda keelab teha avaliku teabe seaduse § 36 lg 1 p 9. Kuna peavarahoidja töölepingus olevatele palgaandmetele juurdepääsupiiranguid kehtestada ei saa, siis kuuluvad need teabenõude korras avalikustamisele. Kuna Eesti Ajaloomuuseum pole käesolevas punktis nimetatud nõudeid järginud, siis ei saa Eesti Ajaloomuuseumi tegevust teabenõude täitmisel õiguspäraseks pidada.
- Seega palub vaide esitaja Andmekaitse Inspektsioonil 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:

1. Direktoriga on sõlmitud tööleping ja tema puhul kohaldub töölepingu seadus. Töölepingu seaduse § 28 lg 2 punkt 13 keelab töötaja nõusolekuta või seadusest tuleneva aluseta avalikustada andmeid töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta.
2. Antud juhul puudub töölepingu avalikustamisel seadusest tulenev alus. Nõustume, et töölepingu mitte avaldamiseks alust ei ole, kuid selles sisalduv eraelu puudutav info (isikukood, elukoht, kontaktanded, töötasu) tuleb kinni katta selle avaldamisel, kuna see riivab eraelu.
4. Töötajate kontaktid on kodulehel avalikud ja isikute nimede avalikustamine ei kahjusta nende eraelu. Töölepingus sisalduvad isikuandmed on töölepingu seaduse alusel keelatud avalikustada. Tööleping sisaldab eraelu puudutavat teavet ja sellise info avalikustamine võib oluliselt kahjustada isiku eraelu. Tunnistame, et antud juhul töölepingu juures nime kinni katmine oli eksitus. Muu informatsioon, mis oli töölepingu kinni kaetud on õigustatud.
5. 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 puutumatust. Tuginedes Euroopa kohtu ja riigikohtu praktikale, siis palgaandmete avalikustamisega kaasneb igal juhul eraelu puutumatuse 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.

Muuseumi direktori ja peavarahoidja töölepingud on sõlmitud selleks, et reguleerida, millised õigused ja kohustused on töötajatel muuseumi kui avaliku ülesannet täitvat asutuse ees. Seega on töölepingud loodud 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 puutumatust.

AvTS § 38 lõike 2 alusel tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

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.

## **Palga suurus töölepingus**

Inspektsioon on seisukohal, et ka avaliku sektori töölepinguliste töötajate palgad 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 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 osas, mis puudutab töölepingus palga suuruse avalikustamist, rahuldamata.

### **Nimi ja isikukood töölepingus**

Vaide esitaja on nõudnud ka töölepingutes isiku nime ja isikukoodi avalikustamist. Teabevaldaja on vastuses järelepärimisele tõdenud, et peavarahoidja nime kinni katmine oli eksitus. Seega ei ole vaidlust selle üle, kas teabenõude korras peaks väljastama töölepingus isiku nime. Peavarahoidja nimi on muuseumi kodulehel niigi avalik. Seega teen teabevaldajale ettekirjutuse väljastada peavarahoidja tööleping koos isiku nimega.

Mis puudutab isikukoodi, siis selles osas peab teabevaldaja lähtudes isikuandmete töötlemise minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest kaaluma, kas isikukoodi väljastamine on kooskõlas nimetatud põhimõtetega ning kaaluma, kas isikukoodile tuleks seada juurdepääsupiirang ning selle seadmisel juurdepääsupiirangu seadmist põhjendada. Seetõttu teen teabevaldajale ettekirjutuse vaadata uuesti läbi vaide esitaja nõue saada tööleping koos isikukoodiga ja otsustada, kas isikukoodile tuleb seada juurdepääsupiirang ning seda põhjendada. Kui isikukoodile juurdepääsupiirangu seadmiseks pole põhjust, tuleb isikukood töölepingus katmata jätta ja vaide esitajale esitada.

### **Direktori tööleping**

Vaide kohaselt ning teabevaldaja vastusest järelepärimisele selgub, et teabevaldaja ei ole vaide esitajale direktori töölepingut üldse väljastanud.

Teabevaldaja nõustub vastuses järelepärimisele, et direktori töölepingu mitte avalikustamiseks alust ei ole, kuid tõdeb, et töötaja eraelu puudutav tuleb lepingus enne avalikustamist kinni katta.

Seega teen teabevaldajale ettekirjutuse väljastada vaide esitajale muuseumi direktori tööleping osas, millele ei kohaldu juurdepääsupiirangud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Liisa Ojangu

vaneminspektor

peadirektori volitusel