



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/18/3562

| | |
|---|---|
| Ettekirjutuse tegija | Andmekaitse Inspektsiooni juhtivinspektor Sirje Biin |
| Ettekirjutuse tegemise aeg ja koht | 07.01.2019, Tallinn |
| Teabevaldaja | Eesti Ajaloomuuseum e-posti aadress: post@ajaloomuuseum.ee |
| Teabevaldaja vastutav isik | Direktor |
| Vaide esitaja | XXXXXX |

RESOLUTSIOON:

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

- 1. Teen vaideotsuse rahuldada vaie täielikult.**
- 2. Teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:**
Vaadata XXXXX 19.10.2018 teabenõue uuesti läbi ning väljastada nõutud teave juurdepääsupiiranguteta osas või keelduda sellest põhjendatult seaduses sätestatud alustel.
- 3. Määrán ettekirjutuse täitmise tähtajaks 17. jaanuari 2019.**

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Kuivõrd käesoleva otsusega rahuldati vaie täielikult, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Riigiasutus saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspektsiooni 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 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).

Tatari tn 39 / 10134 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee
Registrikood 70004235

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. Andmekaitse Inspeksioonis on 12.11.2018 registreeritud Xxxxx 10.11.2018 vaie Eesti Ajaloomuuseumi peale, kuna viimane ei väljastanud kogu 19.10.2018 teabenõudes küsitud teavet.
2. Andmekaitse Inspeksioon tegi 22.11.2018 asjaolude väljaselgitamiseks teabevaldajale järelepärimise, küsides:
 - 1) mille alusel on Peeter Maueri ja Sirje Pallo töötasudele, lisatasude, hüvitistele ja preemiatele kehtestatud juurdepääsupiirangud; 2) kuidas kahjustaks Peeter Maueri ja Sirje Pallo eraelu nende töötasude, lisatasude, hüvitiste ja preemiate avalikustamine?
3. Teabevaldaja vastas inspeksioonile 03.12.2018.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

1. Vaide esitaja saatis Eesti Ajaloomuuseumile 19.10.2018 teabenõude, milles palus väljastada Eesti Ajaloomuuseumi direktori Peeter Maueri töölepingu ning kõik dokumendid, kust kajastuks, et kui palju on 2018. aastal makstud töötasusid, lisatasusid, preemiaid ja muid hüvitisi Eesti Ajaloomuuseumi direktorile Peeter Mauerile ja peavarahoidjale Sirje Pallole.
2. Eesti Ajaloomuuseum teatas vaide esitajale 26.10.2018 teabenõude täitmise tähtaja pikendamisest 10 tööpäeva võrra, kuna leidis, et tal on vaja palgaandmete avalikustamise küsimust arutada Rahandusministeeriumiga.
3. Eesti Ajaloomuuseum vastas teabenõudele 09.11.2018, väljastades vaide esitajale Peeter Maueri töölepingu (kattes kinni töötasu suuruse) ning jättis väljastamata kõik dokumendid kust kajastuks, et kui palju on 2018. aastal makstud töötasusid, lisatasusid, preemiaid ja muid hüvitisi Eesti Ajaloomuuseumi direktorile Peeter Mauerile ja peavarahoidjale Sirje Pallole.

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.
- c) Eesti Ajaloomuuseum leiab, et töölepinguliste töötajate palgaandmeid ei saa vaide esitajale väljastada, kuna see kujutaks endast Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus riivet. Vaide esitaja ei nõustu teabevaldaja sellise seisukohaga ja leiab, et teabevaldaja on ebaseaduslikult jätnud vaide esitajale Peeter Maueri ja Sirje Pallo palgaandmeid käsitlevad dokumendid väljastamata.
- d) Vaide esitaja leiab, Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-s 26 sätestatud igaihe õigus eraelu puutumatus ei ole absoluutne. Seda on võimalik Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 26 teise lause kohaselt piirata seaduse alusel muuhulgas kõlbluse, avaliku korra ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Korruptsiooni ennetamine ja muude kuritarvituste välistamineavalikus sektoris on kaalukad põhjused igaihe õiguse eraelu puutumatus piiramiseks. Töölepingu seaduse § 28 lg 2 p 13 sätestab, et tööandja on kohustatud mitte avaldama töötaja nõusolekuta või seadusest tuleneva aluseta andmeid töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta. Riigiasutustes töölepingu alusel töötavate isikute palgaandmete avalikustamiseks on olemas seaduslik alus, mistõttu on võimalik selliseid andmeid avalikustada ka ilma töötajate nõusolekuta (IKS § 11 lg 1). Nimelt sätestab avaliku teabe seaduse § 36 lg 1 p 9, et riigiasutusest teabevaldaja ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumente riigi eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Juhul kui teabele juurdepääsupiirangut kehtestada ei saa või ei tohi, tuleb teave väljastada täies ulatuses. Ka Riigikohtu halduskolleegium on otsuses nr 3-15-3228 leidnud, et AvTS § 36 lg 1 p 9 tuleb tõlgendada erinormina TLS § 28 lg 2 p 13 suhtes. Samuti leidis Riigikohus samas lahendis, et

palgaandmete avalikustamisel tuleb eristada kahte avalikustamise viisi: aktiivne ja passiivne. Aktiivselt avalikustatakse ametnike palgaandmed avaliku teenistuse kesksel veebileheküljel. Töötajate palgaandmed tuleb avalikustada aga passiivselt ehk teabenõude korras ning isikustatud kujul. Ka on passiivse avalikustamise korral riive eraelu puutumatusel oluliselt väiksem kui aktiivse avalikustamise korral.

e) Samuti on Eesti Ajaloomuuseum vaide esitajale 09.11.2018 saadetud kirjas väitnud järgnevat: AvTS § 28 lg 1 p 25 kohustub avalikustama riigi asutuste ametnike palga ja teenistusülesannetega seonduva muu tulu avaliku teenistuse seaduses sätestatud korras. Eesti Ajaloomuuseumi töötajad ei ole ametnikud avaliku teenistuse seaduse mõistes. Vaide esitaja leiab, et ei ole õige tõlgendada avaliku teabe seadust selliselt, et avalikustada tuleb ainult avaliku teabe seaduse § 28 lõikes 1 sätestatud teave. Avaliku teabe seaduse vastav säte reguleerib ainult teabe aktiivset avalikustamist veebilehekülgedel, ega piira kuidagi teabe passiivse avalikustamise kohustust. Ka Riigikohus on avaliku teenistuse seaduse § 65 ja avaliku teabe seaduse § 28 lg 1 p 25 tõlgendamise kohta märkinud haldusasjas nr 3-15-3228 järgnevat: Asjaolu, et ATS § 65 ja AvTS § 28 lg 1 p 25 näevad 1. aprillist 2013 ette ametniku palga aktiivse avalikustamise, võimaldab vaid järeldada, et töötaja töötasu ei tule aktiivselt avalikustada veebilehel. See tõdemus ei anna vastust passiivse avaldamise, s.o teabenõude vastusena teabe väljastamise kohta.

f) Seega palub vaide esitaja alustada Andmekaitse Inspektsioonil 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.

Vaide esitaja palub inspektsioonil:

1. Teha kindlaks Eesti Ajaloomuuseumi tegevuse õigusvastasus, osas, milles Eesti Ajaloomuuseum jättis vaide esitajale väljastamata kõik dokumendid, kust kajastuks, et kui palju on 2018. aastal makstud töötasusid, lisatasusid, preemiaid ja muid hüvitisi Eesti Ajaloomuuseumi direktorile Peeter Mauerile ja peavarahoidjale Sirje Pallole.

2. Teha Eesti Ajaloomuuseumile ettekirjutus, millega kohustada teda väljastama vaide esitajale kõiki dokumente, kust kajastuks, et kui palju on 2018. aastal makstud töötasusid, lisatasusid, preemiaid ja muid hüvitisi Eesti Ajaloomuuseumi direktorile Peeter Mauerile ja peavarahoidjale Sirje Pallole.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Vastuseks teie järelepärimisele nr 2.1.-3/18/3562 22.11.2018 selgitame:

Isikute palgaandmete avalikustamine riivab PS §-s 26 sätestatud igapäevase õigust eraelu puutumatusel. AvTS § 4 lg 3 sätestab, et teabele juurdepääsu võimaldamisel peab olema tagatud isiku eraelu puutumatus, mida me andmevaldajana antud juhul tagada ei saa. Töölepingu seaduse § 28 lg 2 p 13 alusel kohustub tööandja mitte avaldama töötaja nõusolekuta või seadusest tuleneva aluseta andmeid töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta. Riigiasutuse Eesti Ajaloomuuseum töötajate töölepingud ja nendega seotud andmed, sh isikute palgaandmed, ei kuulu AvTS § 28 määratletud avalikustamisele kuuluvate andmete hulka.

Juurdepääsupiirangud Eesti Ajaloomuuseumis töölepingu alusel töötavate isikute palgaandmetele on kehtestatud vastavalt AvTS § 35 lg 1 p 12. Avalikustatud andmeid töötaja eraelu majandusliku olukorra kohta võidakse kasutada erinevates olukordades avaliku arvamuse mõjutamiseks, tekitades isikule ja tema lähedastele nii materiaalselt kui moraalselt kahju. Meil puudub teadmised, millisel eesmärgil teabenõude esitaja küsitud teavet kasutada soovib ja meil ei ole võimalik kirjeldada kuidas täpselt kahjustaks Peeter Maueri ja Sirje Palle eraelu nende töötasude, lisatasude, hüvitiste ja preemiate avalikustamine.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. AvTS (avaliku teabe seadus) § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on 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 ja väljavõtteid olemasolevatest dokumentidest.

2. AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. Eesti Ajaloomuuseum on Kultuuriministeeriumi hallatav riigiasutus, seega teabevaldaja AvTS mõttes.

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

4. Teabenõude täitmisest keeldumise alused on toodud AvTS §-s 23. Selle paragrahvi teise lõike punkti 5 kohaselt võib teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduda, kui selle täitmiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle alusel uus teave dokumenteerida. Selline teabenõue loetakse selgitustaotluseks ja sellele vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega ettenähtud korras. Teabenõude täitmise keeldumisest koos põhjendustega tuleb teabenõudjat viie tööpäeva jooksul teavitada (AvTS § 23 lg 3).

5. AvTS § 35 sätestab, millal teabevaldaja peab või võib avalikule teabele juurdepääsupiirangu seada.

6. Avaliku teabe seaduse § 36 lg 1 punkt 9 keelab tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks dokumente riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta.

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

8. Käesoleval juhul palus vaide esitaja teabenõudega väljastada Eesti Ajaloomuuseumi direktori Peeter Maureri töölepingu juurdepääsupiiranguteta osas ning kõik dokumendid, kus kajastuks, kui palju on 2018. aastal makstud töötasusid, lisatasusid, preemiaid ja muid hüvitisi Eesti Ajaloomuuseumi direktorile Peeter Maurerile ja peavarahoidjale Sirje Pallole.

9. Teabevaldaja on edastanud direktori töölepingu, kattes kinni peale isikukoodi, elukoha ja kontaktandmete ka kuutöötasu suuruse. Isikuandmetele piirati juurdepääsu AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel. Direktori ja peavarahoidja töö- ja muude tasude väljastamisest keelduti viitega põhiseaduse §-s 26 sätestatud eraelu puutumatusel ning AvTS § 28 lg 1 punktile 25, mis kohustab avalikustama üksnes ametnike palga ja muud tulud. Seega on teabevaldaja teabenõude täitnud osaliselt.

10. Teabevaldaja seisukohaga, et palga ja muude tasude maksmist ei saa avalikustada isikute eraelu puutumatusel ja selle tõttu, et tegemist on töötaja, mitte ametnikuga, ei saa nõustuda.

Väide, et töötaja palga avalikustamine riivab eraelu puutumatusel, on üldsõnaline ja hüpoteetiline. Puudub tõenduspõhine teave sellest, et palga avalikustamine oleks toonud kaasa turvariske ja süüteo ohvriks langemist. See seisukoht on väljendatud ka Riigikohtu 17.10.2018 haldusasja nr 3-15-3228 punktis 19.

Töölepingu seaduse (TLS) § 28 lg 2 p 13 sätestab, et tööandja on kohustatud mitte avaldama töötaja nõusolekuta või seadusest tuleneva aluseta andmeid töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta. Kuna töölepingu seadus kehtib ka avaliku sektori kohta, siis avaliku sektori töötajate palgaandmete avalikustamisel tuleb arvestada ka avaliku teabe seaduse sätetega. Avaliku sektori puhul on AvTS § 36 lg 1 p 9, mis keelab tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks dokumente riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta, erinormiks TLS § 28 lg 2 p 13 suhtes.

Ka Riigikohus on 17.10.2018 haldusasja nr 3-15-3228 punktis 20 asunud seisukohale, et AvTS-i ja TLS- tuleb tõlgendada viisil, mille järgi on AvTS § 36 lõige 1 punkt 9 erinorm TLS § 28 lõike 2 punkti 13 suhtes ning avaliku teabe seaduse säte kohustab kohalikku omavalitsust teabenõude saamisel andma kohaliku omavalitsuse töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta andmeid isikustatud kujul ning seda sõltumata töökohast. Tõsi, Riigikohus on küll rõhutanud, et eelnimetatud otsus on tehtud ainult kohalike omavalitsuste töölepinguga töötajate palkade avalikustamise kohta, kuid inspeksioon on seisukohal, et sama kehtib kõigi avaliku sektori asutuste kohta.

Kui ametnike palgad tuleb lähtuvalt avaliku teenistuse seaduse § 28 lg 1 punktist 25 teabevaldajal omaalgatuslikult avalikustada avaliku teenistuse veebilehel, siis töölepinguga töötajate palgad eraldi võrgulehel omaalgatuslikult avalikustamisele ei kuulu. Küll aga on võimalik neid küsida teabenõude korras, kuna neile juurdepääsupiirangut kehtestada ei saa.

11. Eeltoodule tuginedes teen teabevaldajale ettekirjutuse vaadata vaide esitaja teabenõue uuesti läbi ning väljastada teave direktorile ja peavarahoidjale makstud palga ja muude tasude kohta või keelduda teabenõude täitmisest kui selleks on seadust tulenev alus ning seda põhjendada.

12. Vaide esitaja 10.11.2018 vaide teabevaldaja tegevuse peale on inspeksioonis registreeritud 12.11.2018. Inspeksioon on vaide läbivaatamise tähtaega pikendanud kuni 22. detsembrini 2018. Tulenevalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 136 lõikest 8, kui tahteavalduse tegemiseks või kohustuse täitmiseks ettenähtud tähtpäev satub riigipühale või muule puhkepäevale, loetakse tähtpäev saabunuks puhkepäevale järgneval esimesel tööpäeval. Seega oli kaebuse läbivaatamise tähtpäevaks 27. detsember 2018, mis oli esimene tööpäev pärast puhkepäevi ja riiklikke pühi. Vabandan eelnimetatud tähtaja rikkumise pärast, mille põhjustasid nii asutuse kolimisega seotud takistused töös kui ka menetleja vahetumine.

/allkirjastatud digitaalselt/

Sirje Biin

juhtivinspektor

peadirektori volitusel