



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/20/695

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspeksiooni peainspektor Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	08.04.2020 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	26.02.2020 (registreeritud inspeksioonis 27.02.2020)
Teabevaldaja	Maanteeamet aadress: Teelise 4, 10916 Tallinn e-posti aadress: info@mnt.ee
Teabevaldaja vastutava isik	peadirektor
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxx.xxxxxxxxxx@gmail.com

RESOLUTSIOON:

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

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
Vaadata uuesti läbi vaide esitaja 14.02.2020 teabenõue osas, milles vaide esitaja soovis lõuna teehoiu osakonna töötajate rahulolu uuringu kokkuvõtet ning väljastada vaide esitajale soovitud teave, kui puudub alus teabele juurdepääsu piirata. Juhul kui Maanteeamet siiski leiab, et vahetule juhile antud hinnang riivab isiku eraelu puutumatus, siis väljastada dokument osas, millele piirang ei laiene ning väljastamata jäetud osas põhjendada, milles oluline eraelu riive seisneb ja kuidas see kahjustab isiku eraelu puutumatus.
- 3) jätta vaie rahuldamata Maanteeameti teehoiu valdkonna rahulolu uuringu tulemuste väljastamata jätmise osas, kuna Maanteeamet on menetluse käigus vaide esitajale väljastanud Maanteeameti valduses oleva teehoiu valdkonna uuringu kokkuvõtte.
- 4) määrán ettekirjutuse täitmise tähtajaks 20. aprill 2020.

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 teabevaldaja vastu halduskohtusse üksnes vaideotsuse (ülaltoodud punkt 3) rahuldamata jäänud osas. Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspeksiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

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

- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse 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:

1. 14.02.2020 esitas vaide esitaja Maanteeametile korduva teabenõude, milles soovis Maanteeameti 2019. a rahulolu uuringu tulemusi Maanteeameti tehoiu valdkonna ja lõuna tehoiu osakonna osas
2. Maanteeamet seaduses sätestatud tähtaja jooksul teabenõudele ei vastanud, vaid teatas 26.02.2020, et on pöördunud seisukoha saamiseks Andmekaitse Inspeksiooni poole.
3. Vaide esitajat eeltoodu ei rahuldanud ning ta esitas Maanteeameti tegevuse peale teabenõude täitmata jätmise osas vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Esitasin 15.12.2019 Maanteeametile teabenõude, milles soovisin, et Maanteeamet esitaks mulle Maanteeameti 2019. a rahulolu uuringu tulemused Maanteeameti tehoiu valdkonna ja lõuna tehoiu osakonna osas.

Maanteeameti personaliosakonna juhataja Annika Kitsing keeldus oma 20.12.2019 vastuses teabenõude täitmisest, sest tema hinnangul ei ole Maanteeameti töötajate pühendumuse ja rahulolu-uuringu tulemused seotud Maanteeameti avalike ülesannete osutamisega ega käsitletavat avaliku teabena, mida kolmandatele osapooltele väljastada. Annika Kitsing selgitas samuti, et avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikul omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded. Maanteeameti põhimääruses ega muudes õigusaktides ei ole aga pandud otsust kohustus uurida töötajate rahuolu.

Saatsin 14.02.2020 Maanteeameti personaliosakonna juhatajale Annika Kitsingule täiendava teabenõude, milles soovisin jätkuvalt, et Maanteeamet esitaks mulle kokkuvõtte 2019. a Maanteeameti lõuna tehoiu osakonna ja tehoiu valdkonna rahulolu-uuringu tulemuste kohta. Selgitasin oma täiendavas teabenõudes, et Annika Kitsingu poolt 20.12.2019 saadetud kirjas toodud seisukohad on vastuolus avaliku teabe seadusega. Juhtisin tema tähelepanu asjaolule,

et avaliku teabe seadusest ja Andmekaitse Inspeksiooni poolt koostatud avaliku teabe seaduse üldjuhendist tuleneb üheselt, et Maanteeamet riigiasutusena on teabevaldajaks kogu oma tegevuse ulatuses. Ei ole oluline, kas Maanteeameti põhimäärus või muud õigusaktid on pannud ametile otsese kohustuse uurida töötajate rahulolu. Kui töötajate rahuolu on uuritud, siis selliste uuringute tulemused (kokkuvõtted) on avalik teave. Maanteeameti põhjendus, et töötajate rahulolu-uuringut tellides ei täitnud Maanteeamet avalikke ülesandeid, on ilmselgelt ebapädev. Maanteeamet on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala valitsusasutus. Oma ülesannete täitmisel esindab amet riiki. Maanteeametil ei ole võimalik osasid oma tegevusi välistada avalike ülesannete või neid toetatavate tegevuste hulgast.

AvTS § 18 lg 1 kohaselt täidetakse teabenõue viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

Maanteeameti avalikust dokumendiregistrist nähtub, et minu teabenõue on Maanteeameti dokumendiregistris registreeritud 14.02.2020 ja sellele vastamise eest on vastutav Annika Kitsing.

Minu teabenõudele vastamise tähtaeg möödus 21.02.2020. Sellele vaatamata ei ole ma oma teabenõudele senini vastust saanud. Teabenõudele vastamise asemel andis Maanteeamet mulle 26.02.2020 teada, et on pöördunud seisukoha saamiseks Andmekaitse Inspeksiooni poole. Maanteeameti poolt minu teabenõudele mittevastamine ja varasem õigusvastane keeldumine teabe väljastamisest kahjustab otseselt minu õigusi. Esitasin teabenõude eelkõige seoses minu ja Maanteeameti vahelise töövaidlusega ja sooviga selle teabe abil tõendada oma seisukohti.

Olen aga lisaks seisukohal, et Maanteeameti tegevus rikub ka otseselt põhiseaduse §-st 44 tulenevat minu õigust saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni.

Olen Maanteeametile rahulolu uuringu tulemuste osas esitanud täiendava teabenõude, milles olen täiendavalt selgitanud neil lasuvat kohustust soovitud teave väljastada.

Olen Maanteeametiga avaliku teabe kättesaadavuse osas suhelnud ka varasemalt ja juhtinud Maanteeameti tähelepanu asjaolule, et nende käitumispraktika ei vasta avaliku teabe seadusele ja Andmekaitse Inspeksiooni poolt koostatud avaliku teabe seaduse üldjuhendile. Vaidluse all on olnud nii dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangud kui ka minetused seaduses kehtestatud teabe avalikustamise viisi osas. Lisan mõned näited neist pöördumistest ka käesolevale vaidele.

Soovin, et Andmekaitse Inspeksioon teeks Maanteeametile ettekirjutuse minu 14.02.2020 kirjaga soovitud avaliku teabe väljastamiseks.

Teen ühtlasi ettepaneku, et Andmekaitse Inspeksioon viiks läbi Maanteeameti suhtes järelevalvemenetluse, mille raames kontrollitakse avaliku teabe seaduses sätestatud nõuete täitmist üldiselt. Maanteeameti ja minu vahel toimunud suhtlusest nähtub, et Maanteeameti töös esinevad suuremad probleemid avaliku teabe seaduses sätestatud nõuete täitmisel ja neist arusaamisel

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Vastuseks Teie järelepärimisele, kus palusite Maanteeametilt seoses vaide menetlemisega selgitusi, kinnitame, et kodanik pöördus 14.02.2020 Maanteeameti poole korduva teabenõudega, milles palus väljastada kokkuvõtte 2019. aasta Maanteeameti lõuna teehoiu osakonna ja teehoiu valdkonna rahuolu-uuringu tulemuste kohta.

Varasemalt keeldus Maanteeamet teabenõude täitmisest, kuna hindasime, et teabenõudega

küsitu puhul ei ole tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse § 3 lg 1 tähenduses, sest töötajate rahulolu-uuringut tellides ei täitnud Maanteeamet avalikke ülesandeid. Avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalikõiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded. Maanteeameti põhimääruses ega muudes õigusaktides ei ole pandud otsust kohustus uurida töötajate rahuolu.

14.02.2020 esitatud korduva teabenõude alusel pöördusime 21.02.2020 teisele seisukoha saamiseks ka Andmekaitse Inspeksiooni poole ning teavitasime sellest 26.02.2020 ka vaide esitajat.

21.02.2020 Andmekaitse Inspeksioonile saadetud nõudekirjas palusime hinnangut, kas organisatsiooni töötajate pühendumuse ja rahulolu hindamiseks läbiviidud küsitluse tulemused on avalik teave avaliku teabe seaduse § 3 lg 1 tähenduses ning kas amet peab teabenõude alusel väljastama kodanikule sellekohast teavet.

Anname teada, et Maanteeametil on olemas vaide esitaja poolt soovitud kokkuvõtted, millest võimalik väljastada koopia. Uuringu tulemuste andmed edastatakse Maanteeametile soovitud lõigete kaupa raportite kujul, mille koostab meile koostööpartner. Praeguseks on Maanteeametile need raportid ka edastatud.

Tuginedes Andmekaitse Inspeksiooni 19.03.2020 vastuskirjale nr 2.1-5/20/646, hindasime, kas rahulolu-uuringuga seotud teabe väljastamisel on võimalik konkreetsed isikuid tuvastada. Leidsime, et lõuna teehoiu osakonna raportis on see võimalik ning seetõttu keeldusime lähtuvalt AvTS § 35 lg 1 p-st 12 väljastamast nimetatud osakonna raportit. Maanteeamet jõudis seisukohale, et lõuna teehoiu osakonna tulemuste avalikustamise korral on tuvastatav vähemalt üks isik, kellega saab tulemused otseselt seostada ning kelle mainet see materjal võib asjatundmatul või pahatahtlikul käsitlemisel kahjustada.

Teehoiuteenistuse rahulolu ja pühendumuse üldistatud raporti, milles küsitlusega seotud isikud ei ole otseselt ega kaudselt tuvastatavad, edastasime 31.03.2020. ka J. Laanemetsale. Sellisel üldistusastmel põhineva kokkuvõttega on võimalik tutvuda kõigil soovijatel ka organisatsiooni tasandil.

01.04.2020 Vaide esitaja poolt Maanteeametile esitatud täiendav teabenõue

Alates 15.12.2019 olen korduvalt pöördunud Maanteeameti poole teabenõudega, et Maanteeamet esitaks mulle 2019. a Maanteeameti lõuna teehoiu osakonna ja teehoiu valdkonna rahulolu-uuringu tulemused. Soovitud rahulolu-uuringu tulemuste asemel esitas Maanteeamet mulle 31.03.2020 üldistatud kokkuvõtte, mis on mulle juba varasemast tuttav.

Juhin tähelepanu, et lõuna teehoiu osakonnas olid kõik teised töökohad insenerivaldkonna töökohad ja kui tulemustest võimalik kedagi eristada, siis võiks tulemustest teoreetiliselt olla eristatav vaid minu, kui maanteeameti töötaja poolt antud hinnang. Sellise tulemuse mulle avaldamine on aga lubatav.

Kui Maanteeamet soovib aga väita, et konkreetseks isikuks, keda on võimalik tuvastada, on hoopiski T.M (tema kui juhi suhtes antud tagasiside), siis minu hinnangul peaks selline teave jällegi olema avalik.

Maanteeameti vastus minu teabenõudele on üldsõnaline ja ei anna piisavalt infot, kelle õigusi ja kuidas uuringu tulemuste avaldamine võiks kahjustada. Vastuses on tuginetud AKI seisukohale, kuid Maanteeamet on oma pöördumises AKI-le jätnud avaldamata, et kuni 01.12.2019 olin ma Maanteeameti töötaja ja olin üks selles küsitluses osalenu.

Märgin veel, et kui rahulolu-uuring oli üles ehitatud selliselt, et tulemustest on konkreetseid isikud tuvastatavad, siis on Maanteeamet juba küsitluse läbiviimisel eksinud anonüümsuse nõude vastu. Arvestades eeltoodut palun mulle esitada 2019. a Maanteeameti lõuna teehoiu osakonna ja teehoiu valdkonna rahulolu-uuringu tulemused.

01.04.2020 Maanteeameti vastus vaide esitaja teabenõudele

Maanteeameti teehoiuteenistuse töötajate rahulolu- ja pühendumuse uuringu tulemuste kokkuvõtte on dokumenteeritud Teile 31.03.20 saadetud raporti kujul. Täiendavat või enamat infot teehoiu teenistuse uuringutulemuste kohta dokumenteeritud ei ole.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Juurdepääs avalikule teabele

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites. Seega saab teabenõude korras küsida koopiaid või väljavõtteid asutuse valduses olevatest dokumentidest. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

AvTS § 5 lg 1 sätestab kes ja mis ulatuses on teabevaldajad. Eelnimetatud paragrahvi lõige 1 punktist 1 tulenevalt on teabevaldajateks riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused. Seadus ei sätesta, et nimetatud asutused on teabevaldajaks ainult juhul kui nad täidavad avalikke ülesandeid seaduse, haldusakti või lepingu alusel. Eeltoodud täpsustus kehtib eraõiguslike juriidiliste isikute puhul (AvTS § 5 lg 2). Riigiasutuste kogu tegevus ongi suunatud avalike ülesannete täitmisele. Samuti ei saa seaduses loetleda kõiki toiminguid, mis kaasnevad või on seotud avalike ülesannete täitmisega. Seega on riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused teabevaldajaks kogu oma valduses oleva teabe osas ning saavad oma valduses olevale teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul kui selleks on seadust tulenev alus.

Lisaks on AvTS §-s 36 loetletud teave, mida ei tohi tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks. Nimetatud paragrahvi lõige 1 punktide 5, 6 ja 8 kohaselt ei tohi tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks:

- Teabevaldaja töö või tööedukuse aruandeid ning andmeid ülesannete täitmise kvaliteedi ja juhtimisvigade kohta (p 5);
- Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametniku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku mainet kahjustavat teavet, välja arvatud eriliigilised isikuanded, või isikuandmed, mille avalikuks tulek kahjustaks isiku eraelu puutumatumust (p 6);
- Riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt või nende tellimisel tehtud uuringute ja analüüside tulemusi kui andmete avalikustamine ei ohusta riigikaitset või riiklikku julgeolekut.

2. Teabenõude täitmine

Vaide kohaselt esitas vaide esitaja 14.02.2020 Maanteeametile teabenõude, milles palus väljastada kokkuvõtte 2019. aasta Maanteeameti teehoiu valdkonna ja lõuna teehoiu osakonna rahuolu uuringu tulemuste kohta.

Maanteeamet on asunud seisukohale, et küsitud puhul ei ole tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse § 3 lg 1 tähenduses, sest töötajate rahulolu-uuringut tellides ei täitnud Maanteeamet avalikke ülesandeid. Avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohaliku omavalitsusele või muule avalikõiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded. Maanteeameti põhimääruses ega muudes õigusaktides ei ole pandud otsust uurida töötajate rahuolu.

Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustunud ning selgitas seda ka vastuses

Maanteeameti pöördumisele. Lisaks eeltoodule ilmnes vastusest inspeksiooni järelepärimisele, et vastav uuring on tellitud riigi raha eest teiselt asutuselt ehk siis teabenõudes soovitud teabe puhul on tegemist teabega, mida AvTS § 36 lg 1 p 8 ei luba tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks. Põhimõtteliselt kõik, mis on tellitud riigi raha eest peab olema avalik, kui pole alust teabele juurdepääsu piirata (näiteks eraelu kaitseks).

Ka juhul kui dokument sisaldab ka mingis osas piiranguga andmeid, ei tähenda see seda, et sellist dokumenti teabenõude korral üldse ei väljastata. Sellisel juhul tuleb dokument väljastada ulatuses, millele juurdepääsupiirangud ei laiene (AvTS § 38 lg 2).

2.1. Teehoiu valdkonna töötajate rahulolu- ja pühendumuse uuringu tulemuste kokkuvõtte väljastamine

Vaidemenetluse käigus edastatud dokumentidest nähtub, et Maanteeamet on peale inspeksiooni seisukoha saamist edastanud vaide esitajale teehoiu valdkonna töötajate rahulolu ja pühendumuse uuringu üldistatud kokkuvõtte nii nagu lepingupartner on selle Maanteeametile edastanud. Vaide esitaja täiendavast pöördumisest võib aru saada, et see vaide esitajat ei rahuldanud. Siinkohal pean vajalikuks vaide esitajale selgitada, et teabenõude korras saab teabevaldajalt nõuda tema valduses olevate dokumentide koopiad ning ei saa nõuda teavet, mida teabevaldaja valduses ei ole. Kuna Maanteeameti selgituste kohaselt on uuringu teostaja edastanud Maanteeametile ainult uuringu kokkuvõtte (raporti), mis on vaide esitajale ka edastatud, siis tuleb lugeda teabenõue teehoiu valdkonna rahulolu- ja pühendumuse uuringu kokkuvõtte osas menetluse käigus täidetuks.

2.2. Lõuna teehoiu osakonna töötajate rahulolu- ja pühendumuse uuringu tulemuste kokkuvõtte väljastamata jätmine

Maanteeamet jättis vaide esitajale väljastamata lõuna teehoiu osakonna töötajate rahulolu uuringu tulemused põhjendusega, et soovitud dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel eraelu kaitseks. Lisaks viidati inspeksiooni seisukohale.

Andmekaitse Inspeksioon selgitas oma 19.03.2020 vastuses Maanteeametile järgmist: *Küll aga tuleb enne teabenõude täitmist hinnata, et teabe väljastamisel ei oleks tuvastatavad isikud, kes ja mida rahulolu-uuringu raames on vastanud. Välja saab teabenõude korral anda üldistatud kokkuvõtted (juhul kui selline kokkuvõtte on olemas), millest küsitlusele vastanud isikud ei ole otseselt või kaudselt tuvastatavad.* Ehk siis inspeksioon selgitas Maanteeametile, et teabe väljastamisel ei tohi olla tuvastatav, kes ja kuidas uuringu käigus vastas.

Tutvunud Maanteeameti poolt edastatud väljastamata jäetud lõuna teehoiu osakonna töötajate rahulolu uuringu tulemustega, ei ole sellest võimalik teha järeldusi, kes ja mida vastas. Oma selgitustes on Maanteeamet asunud seisukohale, et uuringu tulemustest on tuvastatav osakonna vahetu juht ja talle antud hinnangud *kelle mainet see materjal võib asjatundmatul või pahatahtlikul käsitlemisel kahjustada.* Siinkohal pean Maanteeametile vajalikuks selgitada, et juhile antud tööalane hinnang ei sisalda eraelu puudutavaid andmeid, vaid tööalast tegevust asutuse/osakonna juhtimisel, mida AvTS § 36 lg 1 punktid 5 ja 6 ei luba tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks. Kui vaide esitaja kasutab saadud andmeid kujul, mis kahjustab kellegi (juhi) mainet või au ja väärikust, siis on isikul õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole.

Isegi juhul kui dokument sisaldaks ka kellegi piiranguga andmeid, ei anna see alust jätta dokument täies ulatuses väljastamata. Sellisel juhul tuleb väljastada see osa teabest, millele piirangud ei laiene. Seega tuleb Maanteeametil vaide esitaja teabenõue lõuna teehoiu osakonna töötajate rahulolu uuringu tulemuste kokkuvõtte osas uuesti läbi vaadata ning väljastada vaide esitajale soovitud kokkuvõtte. Juhul kui Maanteeamet siiski leiab, et vahetule juhile antud hinnang riivab isiku eraelu puutumatus, siis tuleb vaide esitajale põhjendada, milles oluline eraelu riive seisneb ja kuidas see kahjustab isiku eraelu puutumatus.

Vaide esitaja on teinud ka inspeksioonile ettepaneku viia Maanteeameti suhtes läbi järelevalvemenetlus, mille käigus kontrollida avaliku teabe seaduses sätestatud nõuete täitmist

üldisemalt. Kuna valet saab esitada ainult enda õiguste kaitseks ja mitte lihtsalt objektiivse õiguspärasuse kaitsmiseks õiguskorras, siis ei saa vaidemenetluse raames nõuda järelevalvemenetluse algatamist, et kontrollida kuidas üldiselt Maanteeamet täidab avaliku teabe seadust. Seega ei ole eeltoodu vaide esemeks ning inspeksioon võtab Teie ettepaneku teadmiseks.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson

peainspektor

peadirektori volitusel