ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/22/1930

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Geili Keppi
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	13.09.2022 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	08.08.2022
Teabevaldaja	Eesti Maaülikool e-posti aadress: info@emu.ee
Vaide esitaja (teabenõudja)	Õhtuleht Kirjastus AS priit.parnapuu@ohtuleht.ee

RESOLUTSIOON
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, AvTS § 51 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lõike 4 alusel teeme teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

1) **vaadata teabenõue uuesti üle ja väljastada kõik küsitud teave, kattes eelnevalt protokollides kinni AvTS § 35 lg 1 p 12 juurdepääsupiirangut sisaldavad sõnad, laused või lauseosad.**
2) **muuta ära dokumendiregistris kasutatavad AvTS § 35 lõikest 2 tulenevad juurdepääsupiirangud.**
3) **määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 26.09.2022.**

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna Halduskohtusse üksnes vaideotsuse rahuldamata jäänud osas või juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil. Seejuures saab vaideotsuse tühistamist nõuda üksnes koos teabevaldajale esitatud nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

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).

FAKTILISED ASJAOLUD:
24.07.2022. a esitas teabenõudja Eesti Maaülikoolile teabenõude, millega soovis saada ülikooli eetikakomisjonile laekunud kaebusega seotud dokumente (koosolekute protokolle).

26.07.2022. a keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest viidates erinevatele alustele, kuid mitte mõnele avaliku teabe seaduses toodud juurdepääsupiirangu alusele.

08.08.2022. a esitas teabenõudja inspektsioonile vaide.

12.08.2022. a tegi inspektsioon teabevaldajale järelepärimise.

31.08.2022. a esitas teabevaldaja oma vastused järelepärimisele.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:
Palusin Eesti Maaülikoolil väljastada tänavu juuli keskel langetatud akadeemilise eetika komisjoni otsus koos menetluse käigus tekkinud dokumentidega. Pakkusin välja, et kui kogu sisu ei ole võimalik avalikustada, siis juurdepääsupiiranguga tekstikohad võib kinni katta. Maaülikool ei väljastanud juhtumiga seoses ühtki dokumenti.

Eesti Maaülikooli akadeemilise eetika komisjon menetles tänavu aprillist-juulini juhtumit, kus üks professor palus kaitset teise professori töökiusu eest. Nende omavaheline tüli algas juba 2020. aastal. Üks heitis teisele ette teaduseetika rikkumisi. Kuna muud sammud leevendust ei toonud ja väited teaduseetika rikkumistes hakkasid juba mõjutama teadusraha jagamist, esitas kiusatav enda kaitseks tänavu kevadel avalduse akadeemilise eetika komisjonile, milles palus hinnata väiteid nagu ta rikuks teaduseetikat ning kas teine professor tegeleb töökiusuga, käitub ebaeetiliselt ja kasutab ära oma võimupositsiooni. Juuli keskel komisjon võttiski seisukoha, mille järgi kiusatav pole rikkunud teaduseetika põhimõtteid. Samuti ütleb komisjon, et tegu oli töökiusu ja võimupositsiooni ära kasutamisega. Mõlema professori nimed ja täpsemad ametikohad on mulle teada. Tegu on väga silmapaistvate teadlastega. Nad pole silmapaistvad pelgalt Eesti piires, vaid kogu maailma mastaabis. Tegu pole esmakordse juhtumiga, kus akadeemilise eetika komisjon menetles kõnealuse professori töökiusu ja võimupositsiooni ärakasutamist.

Eesti Maaülikool on allkirjastanud Hea teadustava, mille järgi tuleb tagada ligipääs juba toimunud menetlustele. Hea teadustava punkt 5.4.5: "Teadusasutus tagab ligipääsu juba toimunud menetluste teabele ning tagab, et avalik info austab kõigi osaliste privaatsust ja inimväärikust."

Samuti Maaülikooli enda sisemised eeskirjad ei sea selgeid takistusi juba menetletud juhtumite avalikustamisele:

- *"Ülikool kasutab probleemide lahendamiseks läbipaistvat ja avatud kommunikatsiooni." ["Hea akadeemiline tava ja akadeemilise eetika põhimõtete rakendamine Eesti Maaülikoolis" punkt 1.3]*

- *"Akadeemilise eetika komisjon teeb anonüümsed lühikokkuvõtted menetletud juhtumitest. Olenevalt juhtunu asjaoludest ja isikute huvidest võivad materjalid konfidentsiaalseks jääda ka pärast hea teadustava rikkumise kahtluse või kaebuse menetlemise lõppemist." ["Akadeemilise eetika komisjoni moodustamine, tegevuse korraldus ja põhimõtted ning kahtluste ja kaebuste menetlemise kord" punkt 3.11] Anonüümsete lühikokkuvõtete avalikustamisest ei saa Maaülikool kuidagi keelduda. Menetluse materjalid võivad, kuid ei pea jääma salajaseks. Salastamine saab sõltuda üksnes juhtunu asjaoludest ja isikute huvidest. Samuti võiks teha vahet „otsusel" ja „materjalidel" [algne kaebus, seletuskirjad, ekspertide arvamused, vastulaused ...]. Isegi kui materjalid on salajased, ei järeldu siit veel otsuse salajasus.*

- *"Akadeemilise eetika komisjoni esimees otsustab, millisel juhul on põhjendatud kolmandate isikute juurdepääs menetlusmaterjalidele /.../. Eelkõige on selline juurdepääs põhjendatud tõendatud rikkumise korral, millele järgneb sanktsioonide rakendamine." [Sama, punkt 3.12] Päris kohustust siit ei tulene, aga vähemalt komisjoni esimehel on õigus avalikustada menetluse käigus tekkinud dokumendid. Praegusel juhul oleks avalikustamine põhjendatud: töökius ja võimupositsiooni ära kasutamine leidis kinnitust.*

Esimeses vastuses teabenõudele keeldus Maaülikool küsitud dokumente väljastamast oma sisemiste dokumentide alusel: „„Akadeemilise eetika komisjoni moodustamine, tegevuse korraldus ja põhimõtted ning kahtluste ja kaebuste menetlemise kord" punktid 2.4., 3.5., ja 3.11. alusel tagab komisjon nii protsessi jooksul kui järgselt teabe konfidentsiaalsuse ning juurdepääs teabele on vaid asjasse puutuvatel isikutel."

Kõnealused punktid kõlavad selliselt:

> - *2.4. Menetlus viiakse läbi konfidentsiaalsust austades, et kaitsta uurimisega seotud isikuid.*
>
> - *3.5. Kõik menetlusega seotu on konfidentsiaalne, kõik tegevused protokollitakse ja kõik materjalid salvestatakse selliselt, et nende võltsimine on välistatud. Protokoll kooskõlastatakse kõigi komisjoni liikmetega ja selle allkirjastab komisjoni esimees ja protokollija.*
>
> - *3.11. Akadeemilise eetika komisjon teeb anonüümsed lühikokkuvõtted menetletud juhtumitest. Olenevalt juhtunu asjaoludest ja isikute huvidest võivad materjalid konfidentsiaalseks jääda ka pärast hea teadustava rikkumise kahtluse või kaebuse menetlemise lõppemist. Vastavalt vajadusele peavad kõik varasemad materjalid olema kättesaadavad vähemalt akadeemilise eetika komisjoni esimehele. Komisjon püüab oma tegevuses tuvastada juhtumiga seotud süsteemseid puudujääke ja teeb ettepanekuid, mis aitaksid neid edaspidi vältida."*

Juhin tähelepanu, et punktid 2.4 ja 3.5 käivad olukorra kohta, kus menetlus veel käib. Minu

küsitud dokumentide puhul on menetlus lõppenud. Seega pole need kaks punkti asjakohased. Punkt 3.11 käib tõesti juba menetletud juhtumite kohta, kuid see ei ütle, et menetluse järgselt on dokumendid salajased. Vastupidi: anonüümsed lühikokkuvõtted on avalikud ja muus osas sõltub avaldamine juhtunu asjaoludest ja isikute huvidest. Millised asjaolud, kelle ja millised huvid nõuavad salastamist, seda maaülikooli vastusest ei selgu.

Teises vastuses keeldus Maaülikool küsitud dokumente väljastamast töölepingu seaduse, töötervishoiu ja tööohutuse seaduse, isikuandmete kaitse seaduse ning põhiseaduse koosmõjus. „Ülikool tööandjana peab kaitsma nii kaebaja kui kaevatava privaatsust, töösuhe rajaneb lepingul ja usaldusel, et tööandja ei tee midagi, mis võiks tahtlikult ja teadlikult kahjustada töötaja usaldust tööandja osas ning teotada töötaja aud või head nime ja mainet.“:

- *„Töölepingu seaduse § 41 lg 2 sätestab, et tööandja (antud hetkel Eesti Maaülikool) peab tagama töötaja isikuandmete töötlemise vastavalt õigusaktides sätestatule.“*
- *„Isikuandmeteks on mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on. Isikuandmete mõiste laieneb mistahes vormis teabele, sealhulgas subjektiivsele teabele nagu arvamused, hinnangud, seisukohad.“*
- *„Isikuandmete kaitse seaduse § 14 lg 6 käsib vastutaval töötlejal tagada andmete turvalisuse, mis eeldab korralduslike meetmete rakendamist.“*

Juhin tähelepanu, et:

- *Maaülikooli keeldumisest ei selgu, kuidas töötervishoiu ja tööohutuse seadus ja põhiseadus asjasse puutuvad;*

töötajal ei saa olla eeldust, et olukorras, kus töökius ja võimupositsiooni kuritarvitamine on leidnud kinnitust (pealegi veel korduvalt), jätkab tööandja näo tegemist, et mitte midagi pole juhtunud.

TEABEVALDAJA SELETUS:

Andmekaitse Inspektsioon (edaspidi: AKI) esitas 12.08.2022. a Eesti Maaülikoolile (edaspidi: ülikool) järelepärimise ülikooli keeldumise kohta edastada AS Õhtuleht ajakirjanikule Priit Pärnapuule (edaspidi: kaebuse esitaja) teabenõude korras dokumendid (akadeemilise eetika komisjoni protokollid).

Ülikool esitab esmalt oma arvamuse ja seisukoha teabenõude korras dokumentide edastamise keeldumisest.

Ülikool moodustas akadeemilise eetika komisjoni ülikooli senati 27. mai 2021. a otsusega nr 1-27/8 (lisa 1). Komisjon lähtub oma töös ülikooli senati 26. novembri 2020. a määrusest nr 1-28/16 „Hea akadeemiline tava ja akadeemilise eetika põhimõtete rakendamine Eesti Maaülikoolis“ (lisa 2).

Akadeemilise eetika komisjon on loodud ülikooli seesmiste protsesside toetamiseks asutuse sees tekkinud probleemide ja erimeelsuste lahendamiseks, mis nähtub ka ülikooli senati määruse nr 1-28/16 punktist 2.6, mis sätestab, et senat moodustab akadeemilise eetika komisjoni, mille ülesandeks on 1) tutvustada ülikoolis akadeemilise eetika põhimõtteid ja ennetada süsteemseid probleeme ning 2) lahendada võrdse kohtlemise printsiipi rakendades

ülikoolis tekkinud või tekkida võivaid akadeemilise eetika vääritimõistmise või rikkumisega seotud probleeme.

Ülikooli akadeemilise eetika komisjoni protokollid on asutuse siseseks kasutamiseks ning piiratud AvTs § 35 lg 2 p 2, AvTs § 35 lg 2 p 3 ning AvTs § 35 lg 1 p 12 alusel. Samuti juhindub ülikool senati määruse nr 1-28/16 punktist 3.1 nimetatud põhimõttest, mis sätestab, et Ülikool kaitseb rikkumise kahtluse või kaebuse esitajaid, kes on seda teinud heas usus, tagab võimaliku rikkumise menetlemise konfidentsiaalsuse ning kaitseb kõigi asjaosaliste väärikust ja eraelu puutumatust.

Kaebuse esitaja viitab, et ülikool peab vastavalt Heale Teadustavale kõik info avalikustama, sest tegemist on ülimusliku juriidilise dokumendiga ülikooli senati otsuste suhtes. Ülikool on seisukohal, et Hea Teadustava on loodud raamdokumendina, mis on juhiseks kõigile Eesti teadusasutustele ja neis töötavatele teadlastele, kuid iga teadusasutus töötab välja täpsemad protseduurireeglid, arvestades Hea Teadustava kokkulepe üldprintsiipe ja põhimõtteid (vt. Hea Teadustava, https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2017/02/HEA-TEADUSTAVA.pdf). Ülikool on teinud kõik oma seesmised korrad, määrused jms õigusaktid lähtuvalt Eesti Vabariigis kehtivatest seadustest. Eelnimetatud põhimõtet selgitas ülikool kaebuse esitajale 26. juuli 2022. a (lisa 4, lisa 6) vastuskirjas, millega aga kaebuse esitaja ei nõustunud.

8. augustil 2022. a esitas kirjutas kaebuse esitaja ülikoolile järgmise kirja (lisa 9), milles märkis: „Annan teada, et Maaülikooli senised põhjendused ei ole olnud veenvad ja kuna ETAG ütleb, et neil pole õigust avalikustamise osas sekkuda, siis esitan sekkumistaotluse Andmekaitse inspektsioonile.

Töötajal ei saa olla eeldust, et olukorras, kus töökius ja võimupositsiooni kuritarvitamine on leidnud kinnitust, jätkab tööandja näo tegemist, et mitte midagi pole juhtunud. Ühtlasi palun kinnitada, et kiusaja rollis oli X ning et Eesti Maaülikooli akadeemilise eetika komisjonil polnud see esimene kord menetleda kaebust X kohta. [Teil on võimalus öelda, et tegu polnud X ja et ühtki varasemat menetlust pole olnud.]“

Ülikool juhib AKI tähelepanu asjaolule, et akadeemilise eetika komisjon ei ole üksus, kes menetleb töökiusamist. Akadeemilise eetika komisjoni 20.06.2022. a protokollis nr 1-11.SP/13 (krüpteeritud lisad) on komisjon toonud välja, et toimunud on võimalikud töökiusamise episoodid. Sellele vaatamata on küsib kaebuse esitaja kinnitust infole, mida pole komisjon menetlenud ning mida pole ka komisjon käsitlenud selliselt nagu ajakirjanik seda esitleb. Vastavalt senati määrusele nr 1-28/16 suunatakse juhul, kui menetluse käigus kogutud materjalidest ilmneb, et tegemist on kehtivate õigusaktide rikkumisega, juhtumi lahendamine edasi rektori 20.04.2020. a käskkirjas nr 1-8/14 Ettepanekute ja kaebuste menetlemise kord Eesti Maaülikoolis (lisa 11) määratud menetlejale. Akadeemilise eetika komisjoni esimees on konsulteerinud ülikooli personaliosakonnaga sellel teemal. Ühtegi avaldust või kaebust töökiusamise osas või võimu kuritarvitamise osas ei ole seni kellegi poolt rektori käskkirjas nimetatud menetlejatele esitatud.

Ülikool tegeleb kaebuse esitajale huvipakkuva juhtumiga aktiivselt, sest juhtumi üks osapool on ülikooli rektorile esitanud omakorda kaebuse akadeemilise eetika komisjoni seisukoha osas. Tegemist on kahe töötaja vahelise vaidlusega, millele lahenduse otsimine alles kestab ning ülikool on seisukohal, et kaebuse esitajal puudub õigustatud huvi ülikooli sisemise komisjoni tööd kajastavate protokollide saamiseks. Liiati on kaebuse esitaja toon ülikooli hinnangul ühe osapoole osas äärmiselt agressiivne ning süüdimõistev, nõudes isiku osas väidete kinnitamist või ümberlükkamist.

Koosolek võimalike töökiusamise episoodide kinnitamise osas on planeeritud lähiajale, mil juhtumiga seotud töötajad on naasnud suvepuhkuselt. Juhtumi kumbki osapool pole varasemalt ebaeetiliste tegude eest ülikooli poolt hoiatusi saanud ja töökiusamine ei ole probleemiks olnud.

Seega ei saa ülikool tööandjana anda kolmandale, asjasse mitte puutuvale osapoolele infot või kinnitada/kommenteerida kaebuse esitaja väiteid, mis võiks viimase tegevuse tagajärjel kahjustada ülikooli töötajate vaimset tervist, heaolu ja mainet. Ülikool on seisukohal, et kaebuse esitaja agressiivne toon on hukkamõistev ülikooli ühe töötaja osas ning ülikool ei saa ei kinnitada ega kommenteerida väiteid süüdistuste osas, mida pole ülikoolis menetletud.

Vastuseks AKI poolt esitatud küsimustele:

1. *Küsimus: Selgitada inspektsioonile ja tuua välja konkreetse seadusest tulenevad alused, miks ei ole võimalik teabenõuet täita (nt väljastades teave osaliselt)*

Vastus: Töötervishoiu ja Tööohutuse seadus § 3 lg 2; § 9 [1] lg 1: ülikooli soov on tagada töötajatele võimalikult psühhosotsiaalsete pingete vaba töökeskkond, mis ei kahjustaks töötaja vaimset tervist läbi kiusamise või ebavõrdse kohtlemise. Hetkel on isikud vastastikku esitanud kaebused ning ülikool ei saa kinnitada ühe osapoole süüd asjades, mida ei ole uuritud ega kinnitatud, põhjustades sellega ebavõrdset kohtlemist ning ise tööandjana jõupositsioonil olles avaldada infot juhtumite kohta, mille lahendamine pole lõpule viidud.

Töölepingu seaduse § 28 lg 2 p 6 sätestab, et tööandja peab tagama töötervishoiu ja tööohutuse nõuetele vastavad töötingimused.

Töölepingu seaduse § 41 lg 2 sätestab, et tööandja (antud juhul Eesti Maaülikool) peab tagama töötaja isikuandmete töötlemise vastavalt õigusaktides sätestatule. Isikuandmeteks on mistahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on. Isikuandmete mõiste laieneb mistahes vormis teabele, sealhulgas subjektiivsele teabele nagu arvamused, hinnangud, seisukohad.

Isikuandmete kaitse seaduse § 14 lg 6 käsib vastutaval töötlejal tagada andmete turvalisuse, mis eeldab korralduslike meetmete rakendamist. Eesti Maaülikool peab korralduslikuks meetmeks ka senati 26.11.2020 määrust nr 1-28/16 (lisa 2) „Hea akadeemiline tava ja akadeemilise eetika põhimõtete rakendamine Eesti Maaülikoolis“ lisa 1 „Akadeemilise eetika komisjoni moodustamine, tegevuse korraldus ja põhimõtted ning kahtluste ja kaebuste menetlemise kord“.

Võlaõigusseaduse § 6 lõige 1 ning § 76 lõiked 1 ja 2 sätestavad lojaalsuskohustuse, kus tööandja ja töötaja peavad täitma oma kohustusi lojaalselt vastatavalt lepingule ja seadustele, lähtudes heast usust ja mõistlikkuse põhimõttest ning võttes arvesse tavasid ja praktikat.

Põhiseaduse § 17 mis ütleb, et kellegi au ega head nime ei tohi teotada. Ülikool ei saa töötajaid mõista süüdi ilma põhjaliku juhtumi menetluseta või anda juhtumi infot asjasse mitte puutuvale kolmandale osapoolele ülikooli töötaja võimalikuks süüdi mõistmiseks, au või hea nime teotamiseks.

Ülikooli siseregulatsioonid:

Ülikooli senati 26. novembri 2020. a määruse nr 1-28/16 „Hea akadeemiline tava ja akadeemilise eetika põhimõtete rakendamine Eesti Maaülikoolis“ (lisa 2) punkt 3.12 sätestab, et Akadeemilise eetika komisjoni esimees otsustab, millisel juhul on põhjendatud

kolmandate isikute juurdepääs menetlusmaterjalidele, sh struktuuriüksuse juhtide juurdepääs oma alluvatega seotud materjalidele. Eelkõige on selline juurdepääs põhjendatud tõendatud rikkumise korral, millele järgneb sanktsioonide rakendamine.

2. *Küsimus: Edastada inspektsioonile kõik küsitud dokumendid juurdepääsupiirangute hindamiseks. Kui dokument sisaldab juurdepääsupiirangut osaliselt, siis palume markeerida ära, mis osas teabest on juurdepääsupiiranguga ja esitada iga markeeringu kohta oma selgitused.*

Vastus: Edastame käesoleva vastusega inspektsioonile hindamiseks kõik kolm akadeemilise eetika komisjoni protokolli, mis käsitlevad viidatud teemat.

3. *Küsimus: Kui mingit teavet ei ole võimalik soovitud kujul välja võtta, siis palume kirjeldada, millist võimalikult sarnast teabenõudja soove täitvat päringut teabevaldaja saab teha ning kas sellele on mingis osas kehtestatud juurdepääsupiirangud. Kui jah, siis palume samalaadselt teisele punktile teave edastada koos juurdepääsupiirangut sisaldava osa markeerimise ja põhjendamisega.*

Vastus: Ülikool on seisukohal, et ülikooli seesmisi protsesse ja küsimusi lahendavate osakondade ja komisjonide protokollid, mille sisu ei ole suunatud avalikkusele või ühiskonnale ning on ennekõike töösuhte alased dokumendid, ei peaks kuuluma väljastamisele kolmandatele osapooltele, kes pole asjasse puutuvad osapooled.

Lahendusena pakume senati määruse 1-28/16 lisa 1 punkt 3.11 sätestatud anonüümsete lühikeste kokkuvõtete/resolutsioonide koostamist komisjoni poolt ning selle avalikustamist ülikooli avalikus dokumendiregistris. Samuti ootame AKI poolset tagasisidet ning suuniseid või juhiseid, kuidas sarnaste sisedokumentidega käituda, sest AKI hinnang looks pretsedendi, mis aitaks leida mõistliku tasakaalu ja selgemad piirid töötajate au ja väärikuse kaitsmise ja avalikustamise vajaduse vahel.

25.08.2022 esitas Inspektsioon täiendava järelepärimise, milles soovis saada täpsemaid selgitusi, mis kaalutlustel oli juurdepääsupiirangu alusteks AvTs § 35 lg 2 p 3 ja AvTs § 35 lg 2 p 2.

31.08.2022 esitas Eesti Maaülikool vastuse Inspektsiooni täiendavale järelepärimisele:

Edastame vastused Andmekaitse Inspektsiooni täiendavatele küsimustele.

1. *Palun esitada sisuline selgitus, millistel põhjendustel on valitud üheks juurdepääsupiirangu aluseks AvTs § 35 lg 2 p 3. Millised on põhjendatud huvid selle piirangu kasutamiseks? Kas dokument on asutusesisene ja ei ole dokumendiregistris registreeritud?*

   Piirang on ebavajalik. Kuna dokumendihaldussüsteem annab võimaluse mitme piirangu kasutamiseks mis on eelhäälestatud, on inimliku eksimuse tõttu lihtsalt jäänud piirang eemaldamata. Ülikool on selle praeguseks korrigeerinud.

2. *Palun esitada sisuline selgitus, mis eeldustel on valitud koosolekute protokollide üheks juurdepääsupiirangu aluseks AvTs § 35 lg 2 p 2, mille kohasel võib asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist. Kas ja millal on*

plaanis koostada samast asjast mõni lõplik dokument, mis annaks alust arvata, et see on hetkel mustand?

Komisjoni protokollid ja seisukohad ei moodusta haldusakti, tegemist on protokolliga. Toimub arutelu, kokkuvõte. Komisjoni seisukohad on soovituslikud. Teatud juhtudel teeb komisjon ettepaneku informeerida ülikooli vastavaid struktuure nende haldusalasse kuuluvatest probleemidest. Antud juhul on komisjoni esimees pöördunud konkreetselt selle vaidlusega ülikooli personaliosakonna poole, kes peab vastavalt töölepingu seadusele hakkama analüüsima, kas viidatud töökiusamise olukorrad leiavad kinnitust. Komisjon on edastanud oma seisukohad edasiseks uurimiseks ning seega ei ole antud vaidlus leidnud lõplikku lahendust. Siiski mõistame, et antud protokoll koos otsusega peab olema piiratud juurdepääsuga AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel alates hetkest, mil informeeriti vaidluse osapooli ning instituudi direktorit ja nõukogu esimeest.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Avaliku teabe seaduse § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mistahes viisil ja mistahes 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 või väljavõtteid asutuse valduses olevatest dokumentidest.

2. AvTS § 5 lõike 1 punkti 2 kohaselt on teabevaldajaks avalik-õiguslik juriidiline isik. Seega on Eesti Maaülikool teabevaldaja AvTS-i mõttes.

3. AvTS § 23 lg 1 punkt 1 lubab teabenõude täitmisest keelduda, kui taotletavale teabele kehtivad juurepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

4. Teabele saab juurdepääsu piirata aga vaid juhul, kui selline võimalus on kas AvTS § 35 või mõnes eriseaduses ette nähtud. Sel juhul peab piirang tuginema selgesõnalisel juurdepääsupiirangut kehtestaval õigusnormil. Isegi juhul, kui mõnele dokumentide sarjale on juurdepääsupiirang kehtestatud, peab teabevaldaja teabenõude korral konkreetse dokumendi sisu hindama ja vastavalt selle sisule otsustama, kas teabenõue täidetakse või mitte.

5. Vaidemenetluse käigus toodud selgituses andis teabevaldaja esialgu teada, et juurdepääsupiirangu alusteks on AvTs § 35 lg 2 p 2, AvTs § 35 lg 2 p 3 ning AvTs § 35 lg 1 p 12.

6. AvTs § 35 lg 2 p 2 sätestab, et riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht võib asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist. Kavandi piirangut saab oma loomult kasutada aga väga lühikest aega, nt kui dokument on alles majasiseses kooskõlastusringis, alles muutmisel olev koosoleku protokoll jms. Seega ei saa sellist piirangut kasutada kui enam ei toimu olemasoleva dokumendi muutmist, vaid see on lõplik.

7. AvTs § 35 lg 2 p 3 annab võimaluse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm).

Oluline on siinjuures märkida, et siis peab teabevaldaja põhjendama, kuidas teabe avalikustamine võiks teabevaldaja huve nii suurem määral kahjustada, et piirangu kasutamine on põhjendatud.

8. AvTs § 35 lg 1 p 12 aga kohustab teabevaldajat tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust. Seega need andmed saab dokumendis kinni katta, mis seda juurdepääsupiirangut puudutab, aga see ei anna alust üldse teabe väljastamisest keeldumiseks.

9. AvTS-is toodud regulatsiooni aluspõhimõtteks on teabe avalikkus. Avalikkuse juurdepääsu teabele võib piirata vaid erandina ja piiranguid põhjendades. Õiguse tõlgendamise üldiste reeglite kohaselt tuleb erandeid tõlgendada kitsendavalt. See tähendab, et teabele peab olema tagatud avalikkuse juurdepääs, kui seadusest ei tulene selgelt alust juurdepääsu piiramiseks.

10. Teabenõude korras saab küsida igasugust dokumenteeritud avalikku teavet, sõltumata kas see on dokumendiregistris registreeritud. Aga AvTS § 35 teine lõige annab teabevaldajale erinevalt esimesest lõikest, kus on teabevaldajal kohustus määrata vastavad piirangud, **vajadusepõhise võimaluse** kasutada juurdepääsupiiranguid. Seega lõikes kaks toodud piiranguid ei pea kasutama, kui selleks ei esine reaalset ja põhjendatud vajadust, mis peab ühtlasi olema ajakohane. Praegusel juhul teabevaldaja ei ole sellist selgitust esitanud.

11. Seega ei saa igale dokumendi kavandile automaatselt vastavat juurdepääsupiirangu alust kehtestada, vaid eelnevalt peab teabevaldaja hindama, kas see on vajalik ja mis on piiramise põhjused, ning kas need kaaluvad üle avalikkuse huvi. Kavandi juurdepääsupiirangu kasutamise eeldusteks on see, et see kehtib vaid kuni see sama dokument on vastu võetud või allkirjastatud ehk dokumendist on valminud lõplik versioon, mida enam ei muudeta. Selge on see, juba koostatud protokollid ei ole oma loomult enam muutmisjärgus, vaid lõplikult kinnitatud dokumendid. Kavandi piirang on oma loomult väga lühiajaline piirang ning seda ei saa kasutada põhjendusel, et vaidlus ise ei ole leidnud lahendust ning komisjoni esimees on pöördunud ülikooli personaliosakonna poole vaidluse analüüsimiseks. Seega on teabevaldaja kasutanud ekslikult AvTS § 35 lg 2 punkti 2 juurdepääsupiirangu alust põhiolemuses, kuna protokollid ei ole enam kavandi staatuses.

12. Protokollide väljastamisel saab teabevaldaja anda lisaks vastava selgituse, mis peaks välistama arvamuse, et komisjon on protokolliga teinud lõpliku otsuse. Küll aga ei saa olla see põhjenduseks, miks dokumente ei saa väljastada.

13. Täiendava järelepärimise järel tõdes teabevaldaja, et AvTs § 35 lg 2 p 3 juurdepääsupiirangu alusena oli ebavajalik ning eemaldas vastava piirangu. Lisaks mõistis teabevaldaja, et kuivõrd AvTs § 35 lg 2 p 2 tulenevat alust on võimalik kasutada väga lühikest aega, siis peab protokoll koos otsusega olema piiratud üksnes AvTS § 35 lg 1 p 12 tuleneva juurdepääsupiiranguga.

14. Inspektsioon nõustub selles osas teabevaldajaga, et protokollides peab piirama seda osa, mis tõepoolest vastavalt piirangu alusele (AvTs § 35 lg 1 p 12) võib midagi

piirangu kirjelduses toodut kahjustada. Seega tuleb enne väljastamist need protokollid üle vaadata ja kinni katta kas piirangu aluseks olev sõna, lauseosa või lause. Muus osas tuleb teave väljastada.

Kokkuvõte

Ettekirjutusega kohustame teabevaldajal kõik koosolekute protokollid uuesti üle vaadata ning enne väljastamist kinni katta AvTS 35 lg 1 punktis 12 toodud juurdepääsupiirangut sisaldav teave. Lisaks tuleb muuta dokumendiregistris protokollide piiranguid vastavalt, et juurdepääsupiirangu aluseks ei oleks AvTS § 35 teises lõikes toodud piirangud 2 ja 3. Soovitame üle vaadata ka muud sarnased dokumendid ja arvestada tulevikus nende juurdepääsupiirangute kasutamisel eeltoodud selgitustega.

/allkirjastatud digitaalselt/

Geili Keppi
jurist
peadirektori volitusel