



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-17-842
Otsuse kuupäev	6. juuni 2019
Kohtukoosseis	Eesistuja Viive Ligi, liikmed Heiki Loot ja Jüri Pöld
Kohtuasi	Kert Kingo kaebus Maksu- ja Tolliameti 7. aprilli 2017. a käskkirja nr 21-D tühistamiseks, 12. juuni 2017. a käskkirja nr 31-D õigusvastasuse tuvastamiseks, teenistusest vabastamise aluse muutmiseks ning tekitatud kahju hüvitamiseks
Menetlusosalised	Kaebaja Kert Kingo, esindaja advokaat Martin Traat Vastustaja Maksu- ja Tolliamet, volitatud esindaja Irmeli Kuusemäe
Vaidlustatud kohtulahend	Tartu Ringkonnakohtu 20. septembri 2018. a otsus
Menetluse alus Riigikohtus	Kert Kingo kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kinnine kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada kassatsioonkaebus osaliselt. Tühistada Tartu Halduskohtu 7. novembri 2017. a otsus ja Tartu Ringkonnakohtu 20. septembri 2018. a otsus osas, millega jäeti rahuldamata Kert Kingo kaebus Maksu- ja Tolliameti 7. aprilli 2017. a käskkirja nr 21-D tühistamiseks ja teenistusest kõrvaldamise tõttu saamata jäänud palga nõudes ning Maksu- ja Tolliameti 12. juuni 2017. a käskkirja nr 31-D õigusvastaseks tunnistamiseks, teenistusest vabastamise aluse muutmiseks ja kolme kuu keskmise palga suuruse hüvitise nõudes. Teha selles osas uus otsus.
2. Tühistada Maksu- ja Tolliameti 7. aprilli 2017. a käskkiri nr 21-D.
3. Tunnistada õigusvastaseks Maksu- ja Tolliameti 12. juuni 2017. a käskkiri nr 31-D.
4. Kohustada Maksu- ja Tolliametit muutma Kert Kingo teenistusest vabastamise alust, arvates avaliku teenistuse seaduse § 70 p 3 ja § 94 lg 1 asemel kaebaja teenistusest vabastatuks avaliku teenistuse seaduse § 87 lg 1 alusel tema enda algatusel.
5. Kohustada Maksu- ja Tolliametit viivitamatult kindlaks määrama ja Kert Kingole välja maksuma õigusvastase teenistusest kõrvaldamise tõttu maksmata jäänud palga.
6. Kohustada Maksu- ja Tolliametit kindlaks määrama ja Kert Kingole välja maksuma kolme kuu keskmise palga suuruse hüvitise.
7. Ülejäänud osas jäävad kohtuotsused muutmata.
8. Mõista Maksu- ja Tolliametilt Kert Kingo kasuks välja 750 eurot apellatsiooni- ja kassatsiooniasutuste õigusabikulude katteks. Ülejäänud menetluskulud jätta menetlusosaliste endi kanda.

9. Jätta rahuldamata taotlus tähtjaks tasumata menetluskuludelt viivise väljamõistmiseks.

10. Tagastada Kert Kingole tasutud kautsjon.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Kert Kingo asus Maksu- ja Tolliametis (MTA) teenistusülesandeid täitma 2011. aastal. MTA algatas 11. oktoobril 2016. a kaebaja vastu distsiplinaarmenetluse ning 23. jaanuari 2017. a käskkirjaga karistas kaebajat distsiplinaarkorras põhipalga 20% vähendamisega neljaks kuuks avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 70 p 2 alusel. Kaebaja vaidlustas karistuse halduskohtus ning MTA tunnistas 20. märtsil 2017. a karistuse määramise käskkirja kehtetuks. Halduskohus lõpetas haldusasja menetluse.

2. MTA jätkas 7. aprilli 2017. a käskkirjaga eelviidatud distsiplinaarasjas menetlust, et selgitada välja, kas kaebaja rikkus maksumenetluse läbiviimisel teenistusülesandeid. Samal kuupäeval algatas MTA distsiplinaarmenetluse, et välja selgitada, miks kaebaja eiras isikuandmete kaitse nõudeid ning salvestas salaja arenguestluse ja edastas salvestise kolmandatele isikutele, ning kõrvaldas kaebaja **käskkirjaga nr 21-D** distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest.

3. MTA tuvastas mõlema juhtumi osas rikkumised ja karistas kaebajat 12. juuni 2017. a **käskkirjaga nr 31-D** teenistusest vabastamisega ATS § 70 p 3 ja § 94 lg 1 alusel. Käskkirjas märgiti, et kummagi rikkumise puhul on eraldi hinnatud, millist karistust rikkumine väärrib. Kaebaja väärrib isikuandmete kaitse nõuete rikkumise eest rangeimat karistust ja ta vabastatakse teenistusest. Seetõttu ei ole enam võimalik rakendada maksumenetluse läbiviimisel teenistusülesannete rikkumise eest õigeks peetud põhipalga vähendamist.

4. K. Kingo esitas halduskohtule kaebuse MTA 7. aprilli 2017. a käskkirja nr 21-D tühistamiseks, 12. juuni 2017. a käskkirja õigusvastasuse tuvastamiseks, teenistusest vabastamise aluse muutmiseks, teenistuslehe rikkumise heastamiseks, varalise kahju, so ajavahemikul 24. novembrist 2016 kuni 19. märtsini 2017 töövõimetuslehel viibimise tõttu saamata jäänud tulu 1832 euro 15 senti hüvitamiseks ning mittevaralise kahju hüvitamiseks järgmiselt: 10 000 eurot selle eest, et jõustumata käskkiri tehti nähtavaks kõigile ameti töötajatele, millega teotati kaebaja au ja head nime, 5100 eurot kaebajal põhjustatud terviserikke hüvitamiseks, 5100 eurot väärrikuse alandamise eest, 4643 eurot ja 4 senti au ja hea nime teotamise eest; ja õigusvastase teenistusest kõrvaldamise ja vabastamisega tekitatud kahju hüvitamiseks.

5. Tartu Halduskohus rahuldab **7. novembri 2017. a otsusega** kaebuse osaliselt ning tunnistas õigusvastaseks kaebaja teenistuslehel alajaotuses „Distsiplinaarkaristused ja nende kustutamine“ veergudes 4 ja 5 märgitud kanded „20.03.2017 KK 11-D käskkiri 3-D kehtetu“, kohustas vastustajat veergudes 1-3 kanded ühe joonega maha tõmbama ning kirjutama märget kande kehtetuse kohta, ning veergudes 4-5 kanded ühe joonega maha tõmbama, märkides selgituseks „Parandus õige“. Ülejäänud osas jättis halduskohus kaebuse rahuldamata, esitades kokkuvõtlikult järgmised seisukohad.

5.1. MTA 23. jaanuari 2017. a käskkiri kehtis ajal, mil tehti teenistuslehe kanne ja avaldati karistus MTA siseveebis. Seega pole selle avaldamisega kaebaja õigusi rikutud, tema tervist ega mainet kahjustatud ning mittevaralise kahju hüvitamise nõue jääb rahuldamata. Vastustaja võiks hea halduse põhimõtet järgides avaldada siseveebis, et tunnistas kaebajale määratud karistuse kehtetuks.

5.2. Pärast kaebaja karistamise käskkirja kehtetuks tunnistamist pole teenistuslehele tehtud kanded õiguspärased ning MTA saab selle õigusvastase tegevuse heastada, kui parandab kanded Vabariigi

Valitsuse 8. novembri 2012. a määruse nr 91 „Teenistuslehe vorm ning teenistuslehe pidamise ja teenistusstaži arvutamise kord“ kohaselt.

5.3. Õiguspärane ja piisavalt põhjendatud on 7. aprilli 2017. a käskkiri, millega kaebaja kõrvaldati ametist tema vastu alustatud distsiplinaarmenetluse ajaks. Kaebaja salvestas salaja arengueestluste käigus teiste isikute vestlust ja hinnanguid isikutevahelisele suhtlusele ning edastas MTA sisekontrolli peaspetsialistile isikuandmeid sisaldava salvestise tõendina teenistusliku järelevalve menetluses. Kaebaja rikkus isikuandmete kaitse seaduse (IKS v.r, kuni 14. jaanuarini 2019 kehtinud seadus) § 10. Kaebaja kahjunõue saamata jäänud töötasu väljamõistmiseks jääb rahuldamata.

5.4. Õiguspärane on ka 12. juuni 2017. a käskkiri, millega kaebajat karistati teenistusest vabastamisega ATS § 70 p 3 ja § 94 lg 1 alusel. Asja materjalidest nähtub, et kaebaja vastu toimus samal ajal kaks distsiplinaarmenetlust: üks puudutas teenistuskohustuste rikkumist ühe äriühingu maksuasjas ja teine arengueestluste salajast salvestamist. Mõlemad rikkumised on tõendatud. Kaebaja viivitas äriühingu suhtes vastutusmenetluse läbiviimisega põhjendamatult ning lõpptulemusena polnud enam võimalik äriühingu juhatuse liiget maksuvõla eest vastutusele võtta. Kaebaja oli hooletu ATS § 74 lg 3 mõttes ning oli õige teda sellise rikkumise eest distsiplinaarkorras karistada põhipalga 20% vähendamisega neljaks kuuks. Tegemist ei olnud korduva karistamisega, kuna varasem karistus oli kehtetuks tunnistatud. Arengueestluste salajase salvestamise ja salvestise edastamisega seadis kaebaja kahtluse alla enda kui isikuandmete töötaja usaldusvärsuse ja kahjustas ka asutuse kui isikuandmete töötaja usaldusvärsust. Teenistusest vabastamine oli õiguspärane ja kaebaja kahjunõue jääb rahuldamata.

5.5. Kahjunõuded, mis puudutavad ajavahemikul 24. novembrist 2016 kuni 19. märtsini 2017 tööviimetuslehel viibimist ja kaebaja tervise kahjustamist, jäävad rahuldamata, sest kahju hüvitamise eeldused pole täidetud. Puudub vastustaja õigusvastane tegu, samuti ei ole kaebaja kasutanud esmaseid õiguskaitsevahendeid. Distsiplinaarmenetlust ei alustatud kaebaja vastu alusetult, samuti ei ole tõendatud, et vastustaja oleks kaebajat distsiplinaarmenetluse ajal terroriseerinud või talle stressi süvendavat survet avaldanud. Asjas esitatud tõendite kohaselt ei ole kaebaja järginud kõiki arsti ravisoovitusi. Kaebaja teavitas vastustajat 24. novembril 2016, et viibib alates samast kuupäevast haiguslehel, kuid alles 18. jaanuaril 2017 palus ta tööalaseid e-kirju tema isiklikule e-posti aadressile enam mitte saata. Vahepealsel ajavahemikul vastas kaebaja vastustaja pöördumistele.

5.6. Teenistusliku järelevalve käigus kogutud tõendid ei toeta kaebaja väiteid, et ta koges töökiusamist, tema väärikust alandati, tema kohta anti negatiivseid hinnanguid, rikuti tema 17-aastane avaliku teenistuse staaž ning teotati tema au ja head nime ning ka need kahjunõuded jäävad rahuldamata.

5.7. Halduskohus kuulutas 27. juuni 2017 määrusega kaebaja eraelu kaitseks menetluse kinniseks halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 77 lg 1 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 38 lg 1 p 3 alusel ning otsustas samal põhjusel avaldada vaid kohtuotsuse resolutsiooni.

6. Kaebaja esitas apellatsioonkaebuse halduskohtu otsuse peale osas, millega jäeti kaebus rahuldamata.

7. Ringkonnakohus jättis **20. septembri 2018. a otsusega** apellatsioonkaebuse rahuldamata. Ringkonnakohus märkis kokkuvõtlikult järgmist.

7.1. Halduskohus pole menetlusnorme rikkunud, kohtuotsus on piisavalt põhjendatud ning kaebaja väidetele on vastatud. Kohus on käsitletud kõiki kaebaja põhiseisukohti ning on põhjendatult

viidanud vastustaja käskkirjades, distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes ja selgitustes toodud käsitlesele (HKMS § 165 lg 2).

7.2. Kuna MTA oli kaebaja karistamiseks 23. jaanuaril 2017. a antud käskkirja kehtetuks tunnistanud, ent distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg polnud möödunud, võis ta distsiplinaarmenetlust jätkata. Kaebajat ei ole sama rikkumise eest teist korda karistatud.

7.3 Maksumenetlusega viivitamist hinnates on kohus viidanud distsiplinaarmenetluses kogutud tõenditele. Selline viitamine on lubatav. Vastustaja on nii 12. juuni 2017. a käskkirjas kui ka 18. mai 2017. a distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes esitanud erimenetluse talituse juristi 17. märtsi 2017. a analüüsis kajastatud seisukohad ja põhjendused, miks vastutusotsuse koostamine pole enam võimalik, ning kohus on nende seisukohtadega nõustunud. Viidatud analüüsist nähtub, et kaebaja oleks saanud aegumist vältida. MTA peajurist on andnud kaebajale tagasisidet selle kohta, mida kaebaja oleks vastutusmenetluses pidanud tegema. Juhtum arutati läbi MTA erimenetluse talituses ning arutelu tulemusel leiti, et tuvastatud asjaoludest lähtudes ei ole võimalik vastutusotsust teha. Lisaks hindas kaebaja koostatud vastutusotsuse projekti MTA juriidiline osakond ja andis sellele negatiivse hinnangu. Kaebaja tehtud päringud ja maksuotsus ei sisaldanud piisavalt informatsiooni juhatuse liikme süü vormi hindamiseks ning hilisemad MTA peajuristi ja juriidilise osakonna hinnangud näitasid, et esitatud vastutusotsuse projekt oli koostatud hooletult ning tõendid ei toetanud kaebaja esitatud järeldusi. Kuigi MTA selgituste kohaselt on äriühingu juhatuse liige praegu varatu ja äriühingu maksukohustuse katteks ei oleks tõenäoliselt rahalisi vahendeid koheselt laekunud ka pärast vastutusotsuse tegemist, on vastutusotsuse tegemata jätmisega kadunud võimalus olukorra muutudes maksuvõlga sisse nõuda.

7.4. IKS v.r §-s 10 on sätestatud, et isikuandmete töötlemine on lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti. Kaebaja ei küsinud arenguvestluse salvestamiseks andmesubjektide nõusolekut ja salvestas vestluse salaja mobiiltelefoniga. Vaidlusalune käskkirj nr 31-D sisaldab väljavõtet 21. septembril 2016. a toimunud arenguvestluse salvestise sisust, kus muu hulgas on välja toodud vestlust juhtinud isikute personaalsed hinnangud ja arvamused, mida saab pidada isikuandmeteks IKS v.r § 4 mõttes. Kaebaja salvestas need isikuandmed salaja ja edastas andmesubjektide teadmata sisekontrolli osakonnale ja MTA peadirektorile. Isikuandmete mõiste hõlmab teabe laadi seisukohalt igasuguseid isiku kohta käivaid väiteid. See hõlmab ka subjektiivset teavet, arvamusi või hinnanguid. MTA sisekontrolli osakonna ametnik ja teenistusliku järelevalve kokkuvõtte ning toimikuga tutvunud MTA peadirektor olid praegusel juhul kolmandad isikud ning kaebaja isikuandmete töötleja IKS v.r mõttes. Seega rikkus kaebaja ATS § 50 ja IKS v.r § 10.

7.5. Tõendatud pole kaebaja väide, et teda kiusati taga eesmärgiga sundida teda omal soovil töölt lahkuma. Kaebuses ja ka apellatsioonkaebuses nimetatud tegevusi, mida kaebaja hindas töökiusamiseks, on MTA uurinud ja hinnanud teenistusliku järelevalve menetluse käigus. MTA esitas põhjendatud seisukoha väidetava töökiusamise kohta 2. veebruari 2017. a teenistusliku järelevalve menetluse kokkuvõttes. MTA juhtivametnikud on kaebaja korduvatele e-kirjadele vastanud ning kaebajaga vestelnud selgitamaks välja, millised on kaebajat häirivad töökorralduse kitsaskohad. Kaebaja pole koostöövalmidust üles näidanud ja on pöördunud aina uute üksuste ja/või ametnike (personaliosakond, peadirektor, sisekontrolli osakonnajuhataja, ametiühing) poole. Kaebajalt on nõutud ainult seda, et ta järgiks MTA-s kehtestatud töökordasid, sh suhtuks viisakalt kolleegidesse, kaasa arvatud juhtivametnikesse.

7.6. Halduskohus on õigesti tuvastanud, et kahjunõude eeldused pole täidetud. Kohtu hinnangul ei käitunud vastustaja õigusvastaselt, kui avaldas 23. jaanuari 2017. a käskkirja MTA siseveebis ning tegi 9. veebruaril 2017 kande kaebaja teenistuslehele. Seega pole alust hüvitada kaebajale au ja hea

nime teotamisega tekitatud mittevaralist kahju. Kui kaebaja oleks eelnimetatud käskkirja vaidlustades nõudnud esialgse õiguskaitse korras selle kehtivuse peatamist, oleks kahju jäänud sündimata.

7.7. Kaebaja oli ajavahemikul 24. novembrist 2016 kuni 19. märtsini 2017 vaatamata töövõimetuslehel viibimisele valmis andma distsiplinaarmenetluses seletusi ja tõendeid. Asja materjalidest ei nähtu, et vastustaja oleks kaebajat töövõimetuslehel viibimise ajal terroriseerinud ja avaldanud talle pahatahtlikult survet. Kohtu uuritud tõendid kinnitavad järeldust, et kaebajal olid juba varem terviseprobleemid ja vastustaja ei ole tema terviserikkeid põhjustanud.

7.8. Halduskohus ei pidanud otsuses eraldi analüüsima kaebaja väiteid MTA 31. mai 2017. a käskkirja kohta, sest seda distsiplinaarmenetluse pikendamise käskkirja pole vaidlustatud.

7.9. Ringkonnakohus pidas vajalikuks kaebaja eraelu kaitseks avaldada üksnes otsuse resolutsiooni (HKMS § 175 lg 4).

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

8. Kaebaja taotleb kassatsioonkaebuses kohtuotsuste tühistamist osas, milles kaebus jäeti rahuldamata, ja kaebuse rahuldamist. Kassatsioonkaebuses on esitatud järgmised põhjendused.

8.1. Ilma eelneva kohtuliku kontrollita pole võimalik anda hinnangut, kumma seisukoht – kas vastustaja või kaebaja oma – on vastutusotsuse aegumistähtaja kohta õige. Kui vastutusotsus oleks tulnud teha tahtliku rikkumise tõttu, nagu leidis kaebaja, poleks vastutusotsuse tegemine olnud aegumise tõttu võimatu. Kaebaja on käskkirjale eelnenud menetluses piisava põhjalikkusega ja ammendavalt selgitanud, miks ta leidis, et maksukohustuslane oli maksuõigusnorme rikkunud tahtlikult. Kaebaja seisukohta kinnitab asjaolu, et enamasti jäetakse maksud maksmata tahtlikult, mitte (raskest) hooletusest. Maksuvõlga poleks praegu olnud võimalik nagunii sisse nõuda. Vastustaja seisukohad on põhjendamatud ja kinnitavad kaudselt kaebaja väidet, et tema teenistusest vabastamiseks otsiti põhjust. Seega ei saa kumbki pool enne selle maksuvaidluse kohtulikku kontrolli oma seisukoha õigsust tõendada. Kaebaja teenistusest vabastamine on ebaseaduslik, sest ta on kaotanud töö pelga oletuse tõttu. Kohtupraktikas on vastutusmenetluse mõistlikuks menetlusajaks peetud üht aastat. Kohtud ei ole selgitanud, miks eeldati apellandilt selle töö tegemist viie kuuga.

8.2. Kohtud on eksinud ka töökiusamist ja selle tõendamiseks tehtud salvestist hinnates. Arenguveestlust peetakse töötajaga, et tööülesannete täitmise üle arutleda. Kui töötajal on tekkinud kahtlus, et teda kiusatakse või koheldakse ebaõiglaselt, on tal õigus temaga peetavaid tööalaseid vestlusi salvestada. Kui töötaja salvestaks kellegi erakõnesid, võiks teda kahtlustada isikuandmete kaitse seaduse rikkumises. Praegusel juhul edastas kassaator oma tööalase arenguveestluse salvestise üksnes sama asutuse juhile ja sisekontrolli osakonna ametnikule. Vastustaja töötajate puhul pole tegemist kolmandate isikutega. Andmesubjekt saab IKS v.r § 10 kontekstis olla üksnes kaebaja, mitte temaga arenguveestlust läbi viinud ametnikud.

8.3. Väär on seisukoht, et kaebaja rikkus füüsiliste isikute õigusi, kui edastas arenguveestluse salvestise MTA sisekontrolli osakonda. See osakond on MTA kui asutuse üksus ning salvestis edastati eesmärgil tõendada faktilisi väiteid töökiusamise kohta, mille üle MTA väidetavalt tegi teenistuslikku järelevalvet. Kuna kaebaja salvestas vestlust, milles ta ise osales, ei pidanud ta teistelt isikutelt luba küsima. Riigikohus on lahendis nr 3-1-1-5-09 leidnud, et isikul on õigus salvestada temale enesele suunatud sõnumeid mistahes viisil ja neid avalikustada. Kohus on praegu otsuses kaebajaga sisuliselt nõustunud, et viimane koges töökiusamist, mis kokkuvõttes lõppes talle ametikoha kaotamisega.

9. MTA leiab, et kassatsioonkaebuse rahuldamiseks pole alust. Kaebaja viivitas menetluse läbiviimisega ning tema menetluses tehtud päringud ja vastutusotsuse projekt ei sisaldanud piisavalt informatsiooni hindamaks juhatuse liikme süüd. Teenistusest vabastamine oli kohane karistus, sest kaebaja salvestas teiste isikute eraelulisi andmeid ning edastas need kolmandatele isikutele. Ka Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et asjaolu, et teave kuulub tööalasesse konteksti, ei tähenda, et seda ei saaks kvalifitseerida isikuandmeteks.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

10. Peamiseks vaidlusküsimuseks on see, kas kaebaja rikkus IKS v.r sätteid, kui salvestas salaja enda arenguveestlust ja edastas salvestise sisekontrolli osakonnale ja peadirektorile selleks, et tõendada töökiusamist. Vastustaja on pidanud kaebaja sellist tegevust oluliseks rikkumiseks, mis tõi kaasa usalduse kaotuse kaebaja suhtes ja teenistusest vabastamise. Kaebaja leiab, et IKS v.r ei kohaldu, sest tegemist oli kaebaja ja MTA ametnike vahelise teenistusalase vestlusega, milles ametnikud esindasid MTA-d. MTA-l ei saa olla eraelu, mida kaitsta. Kaebaja väidab, et ta ei pidanud vestluspartneritelt salvestamiseks luba küsima ka seetõttu, et osales vestluses. Lisaks rõhutab ta seda, et edastas salvestise töökiusamise tõendamiseks vaid MTA sisekontrolli osakonnale ja peadirektorile.

11. Kolleegium käsitleb esmalt isikuandmete kaitse seaduse rikkumist (I). Seejärel võtab seisukoha maksumenetluse läbiviimisega viivitamise ja töökiusamise ning kaebaja kahjunõuete kohta (II). Lõpuks lahendab kolleegium kassatsioonkaebuse ja jagab menetluskulud (III).

I

12. Isikuandmete kaitset reguleerib praegu 15. jaanuaril 2019 jõustunud isikuandmete kaitse seadus. Poolte vahel 2016. aastal tekkinud teenistusvaidluse lahendamiseks tuleb kohaldada kuni 14. jaanuarini 2019 kehtinud IKS-i v.r (varasemat redaktsiooni). IKS v.r võttis üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. a direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (andmekaitse direktiiv). Andmekaitse direktiivi art 3 nägi ette, et direktiivi kohaldatakse isikuandmete täielikult või osaliselt automatiseeritud töötlemise suhtes ja isikuandmete automatiseerimata töötlemise suhtes, kui kõnealused isikuandmed kuuluvad kataloogi või kui nad kavatakse hiljem sellesse kanda. IKS v.r tõlgendamisel ja rakendamisel tuleb kasutada direktiivi sätteid ja direktiivi tõlgendavat Euroopa Kohtu praktikat. Praegusel juhul on vestlus salvestatud mobiiltelefoniga ja seega töödeldi isikuandmeid automatiseeritult.

13. IKS v.r § 2 näeb ette, et seda seadust ei kohaldata, kui isikuandmeid töötleb füüsiline isik isiklikul otstarbel. Muudel juhtudel tuleb isikuandmete töötlemisel lähtuda IKS v.r-st. Kaebaja ei töödeldnud andmeid isiklikul otstarbel, sest kavatses salvestise teenistusalaselt edastada, et tõendada töökiusamist (vt nt Euroopa Kohtu otsus František Ryneš, C-212/13, p-d 32–33).

14. Kolleegiumi arvates ei välista IKS v.r ning sellest tulenevate õiguste ja kohustuste laienemist vaidlusalusele olukorrale asjaolu, et MTA ametnikud täitsid arenguveestlust pidades teenistusülesandeid. Ametnikud on samal ajal ka füüsilised isikud, kellel on õigus isikuandmete kaitsele. Euroopa Kohus on samuti korduvalt tõdenud, et isikuandmete kaitse laieneb avalikke ülesandeid täitvatele inimestele, vt nt ClientEarth ja PAN Europe vs. EFSA, C-615/13 P, p 30 (avalikke ülesandeid täitnud komitee tegevuses osalenud ekspertide arvamused); Buivids, C-345/17, p-d 44–47 (ametiülesandeid täitvatest politseinikest digitaalse kaamera kõvakettale videosalvestise tegemine). Kas isikuandmete töötlemine on konkreetses olukorras lubatav, sõltub töötlemise õiguslikust alusest ja töötlemise põhimõtete järgimisest.

15. Isikuandmed on IKS v.r § 4 lg 1 kohaselt mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on. Isikuandmete all tuleb normis kasutatud väljendist tulenevalt mõista igasugust teavet, mis konkreetset isikut puudutab (vt selle kohta ka Euroopa Kohtu otsus Nowak, C-434/16, p-d 34 jj). Salvestiselt on isikud tuvastatavad hääle järgi ning salvestis sisaldab nii kaebaja kui tema vahetu juhi ja teiste vestlusel osalenud juhtivate ametnike seisukohti, arvamusi ja hinnanguid kaebaja teenistuse ja suhete kohta teiste MTA teenistujatega, samuti mõlema poole hinnanguid kollektiivis tekkinud konflikti põhjuste ja lahendusvariantide kohta. Seega võivad kvalifitseeruda isikuandmeteks ka arenguestlustel osalenud ametnike hinnangud ja arvamused. Arenguestluste kohta koostatakse kokkuvõtte, mis sisaldab arenguestlustel osalenud ametnike kokkuvõtlikke seisukohti. Salvestise abil on kaebajale antud hinnang või muud arvamused võimalik siduda konkreetse ametnikuga.

16. Kuna kaebaja salvestas arenguestlustust ning hiljem edastas salvestise sisekontrolli osakonna ametnikule ja peadirektorile, on tegu isikuandmete töötlemisega IKS v.r § 5 mõttes. Seega on kaebaja IKS v.r § 7 mõttes isikuandmete töötleja ning arenguestlustel osalenud juhtivad ametnikud IKS v.r § 8 mõttes andmesubjektid. MTA sisekontrolli osakonna ametniku ja peadirektori isikus kui salvestise saaja oli IKS v.r §-st 9 tulenevalt kolmandaks isikuks, sest ta ei olnud andmetöötlejaks, andmesubjektiks ega töödelnud isikuandmeid isikuandmete töötleja alluvuses.

17. IKS v.r teine peatükk näeb ette, millistel juhtudel on isikuandmete töötlemine lubatud. Üldjuhul peab töötlemiseks olema andmesubjekti nõusolek (IKS v.r § 10 lg 1). Andmesubjekti nõusolekuta võib isikuandmeid töödelda seaduse alusel; välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otskohalduva õigusaktiga ettenähtud ülesande täitmiseks; üksikjuhtumil andmesubjekti või muu isiku elu, tervise või vabaduse kaitseks; andmesubjektiga sõlmitud lepingu täitmiseks või lepingu täitmise tagamiseks, välja arvatud delikaatsete isikuandmete töötlemine (IKS v.r § 14). Lisaks sellele nõuab andmekaitseDirektiivi art 7 punkt f, et liikmesriigid sätestavad isikuandmete töötlemise võimaluse muu hulgas juhul, kui töötlemine on vajalik vastutava töötleja kaalukate õigustatud huvide elluviimiseks. IKS v.r viimati nimetatud õiguslikku alust isikuandmete töötlemiseks ette ei näe. Samas võiks direktiivi art 7 punkt f anda kaebajale salvestise tegemise õiguse, kui poolte huvide ja õiguste kaalumisel osutuvad kaebaja huvid kaalukamaks.

18. AndmekaitseDirektiivi art 7 punkt f näeb ette, et liikmesriigid sätestavad, et isikuandmeid võib muuhulgas töödelda juhul, kui töötlemine on vajalik vastutava töötleja või andmeid saava kolmanda isiku või kolmandate isikute õigustatud huvide elluviimiseks, kui selliseid huve ei kaalu üles art 1 lg 1 kohaselt kaitstavate andmesubjekti põhiõiguste ja -vabadustega seotud huvid. Euroopa Kohus on liidetud kohtuasjades ASNEF, C-468/10 ja C-469/10 tehtud otsuse p-des 34–36 asunud seisukohale, et liikmesriigid ei saa kehtestada muid isikuandmete töötlemise seaduslikkuse kriteeriume kui neid, mis on sätestatud andmekaitseDirektiivi art-s 7, ega muuta lisanõuetega nimetatud artiklis sätestatud kuue aluse ulatust. IKS v.r ega ükski teine riigisisene õigusakt aga art 7 p-s f sisalduvat isikuandmete töötlemist võimaldavat õiguslikku alust ette ei näe. Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et nii kaua kui direktiivi sätted on nende sätete sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, võivad üksikisikud neile siseriiklikus kohtus vaidluses riigi vastu toetuda nii juhul, kui riik on jätnud direktiivi siseriiklikku õigusesse ettenähtud tähtajal üle võtmata, kui ka juhul, kui direktiiv on üle võetud ebakorrektselt (vt eelpool viidatud ASNEF, C-468/10 ja C-469/10, p-d 51–55). Praegusel juhul vastab andmekaitseDirektiivi art 7 punkt f nendele tingimustele. Samuti on tegemist riigi ja üksikisiku vahelise teenistuslase vaidlusega. Seetõttu tuleb kohaldada otse direktiivi art 7 punkti f ja kontrollida, kas kaebaja oli õigustatud salvestama arenguestlustust ilma andmesubjektide nõusolekuta.

19. AndmekaitseDirektiivi art 7 punkt f näeb ette kolm kumulatiivset tingimust hindamiseks, kas isikuandmete töötlemine oli seaduslik: esiteks peab isikuandmete töötlemine toimuma vastutava töötleja või andmeid saava kolmanda isiku või kolmandate isikute õigustatud huvide elluviimiseks,

teiseks, peab isikuandmete töötlemine olema vajalik õigustatud huvide elluviimiseks, ja kolmandaks võib seda teha tingimusel, et selliseid huve ei kaalu üles andmesubjekti põhiõigused ja vabadused (Euroopa Kohtu otsus Rīgas satiksme, C-13/16, p 28). Määratlemata õigusmõiste „õigustatud huvi“ sisustamisel saab lähtuda kõigepealt sellest, et vastutava töötleja huvi peaks olema seadusega kooskõlas selleks, et seda oleks võimalik ellu viia. Samuti saab sättest järeldada, et isikuandmete töötlemise vajadus peaks olema reaalne, mitte hüpoteetiline.

20. Kaebaja soovis vestluse salvestisega tõendada juhtkonnale väidetavat töökiusamist. ATS §-s 13 on sätestatud, et ametiasutused peavad tagama teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendama võrdõiguslikkust. ATS § 51 lg 7 näeb ette, et ametiasutus peab tagama teenistusülesannete täitmiseks sobivad tingimused. Ilmne on, et töökiusamine ei soodusta teenistusülesannete ega ametiasutuse ees seisvate ülesannete täitmist ning kaebaja tegutses seadusega kooskõlas, kui informeeris juhtkonda töökiusamisest ja tõendas oma sellekohaseid väiteid. Kaebajal oli salvestist vaja eesmärgil, et tõhusalt vaidlustada väidetavat ebavõrdset ja väärikut alandavat kohtlemist teenistuskohas ning saada vajaduse korral kohtulikku kaitset (põhiseaduse § 15).

21. Kuna töökiusamine on sageli varjatud iseloomuga, võib olla keeruline seda tõendada. Asja materjalidest on näha, et kaebaja informeeris väidetavast töökiusamisest juhtkonda ning selle uurimiseks algatati 20. detsembril 2016. a teenistusliku järelevalve menetlus. Selle menetluse raames esitas kaebaja sisekontrolli osakonna ametnikule ja peadirektorile lisaks muudele tõenditele arenguvestluse salvestise. Seega oli tegu tegeliku ja aktuaalse vajadusega tõendada ametiasutusele oma väiteid töökiusu kohta. Kui enne salvestamist küsida selleks nõusolekut, võivad vestluses osalejad teadlikult vältida töökiusamisele viitavaid sõnakasutusi.

22. Õigustatud huvi hindamisel pole oluline, kas isikuandmete töötlemine lõpptulemusena võimaldas töötleja õigustatud huvi realiseerida. Isikuandmete töötlemise ajal ei olegi võimalik seda kindlalt teada. Praegusel juhul on oluline, et isikuandmeid töödeldi õigustatud huvi elluviimiseks ning kaebaja on asja materjalidest nähtuvalt avaldanud salvestise vaid MTA teenistujatele, kellel ka tegelikult oli töökiusamise hindamisel määrav roll.

23. Eeltoodud asjaolud kinnitavad, et kaebajal oli kaalukas õigustatud huvi saada väidetava töökiusamise tõendamiseks vajalikke tõendeid, et nõuda sellise käitumise lõpetamist. Kaebaja poolel saab arvesse võtta ka väidetava rikkumise kaalu – töökiusamise tagajärjed võivad olla tõsised nii konkreetsele tagakiusatavale kui ka töökollektiivile.

24. Vestluse salajane salvestamine ja salvestise levitamine on vestlusest osavõtjate jaoks ebaeetiline ning tekitab tunde, et nende usaldust on kuritarvitatud, nagu on märkinud vastustaja ka käskkirjas nr 31-D. Tööalaste kokkusaamiste salajane salvestamine on üldjuhul taunitav ja ebaeetiline ning saab olla põhjendatud vaid tõsistel motiividel.

25. Andmesubjektide, st arenguvestlust pidanud ametnike, eraelu puutumatuse osana võib näha õigust, et nende tegevust teenistusülesannete täitmisel ei salvestataks ega seda salvestist ei edastataks kolmandatele isikutele. Need õigused on praegusel juhul siiski vähem kaalukad kui kaebaja huvi avaldada teenistuslase vestluse salvestis ametiasutuse juhtkonnale. Seejuures oli tegemist teenistuslase vestlusega, mille tulemused tuli vormistada kirjalikult. Seega oli sekkumine andmesubjektide eraellu minimaalne. Lisaks on andmesubjektide puhul tegemist kaebaja juhtivate ametnikega, kes peavad olema valmis selleks, et nende juhtimisvõtetest, sh arenguvestluse pidamise vormist ja viisist, teavitatakse asutuse juhti. Huvide kaalumisel saab arvesse võtta ka seda, et kaebaja

edastas salvestise üksnes peadirektorile ja sisekontrolli osakonna ametnikule, kes töökiusamist uurisid.

26. Eeltoodu tõttu leiab kolleegium, et kaebaja võis tugineda arenguvestluse salajasel salvestamisel ja salvestise edastamisel andmekaitseDirektiivi art 7 punktile f, sest tema õigustatud huvi ja vajadus tõendada töökiusamist oli kaalukam kui andmesubjektide õigus eraelu puutumatusel. Tuleb märkida, et praegusel juhul on kolleegium hinnanud vaid salvestise sisekontrolli osakonna ametnikule ja peadirektorile üleandmise mõju andmesubjektidele. Juhul, kui kaebaja avaldab salvestise määramata isikute ringile, võib tulemus olla teistsugune, sest riive tugevus arenguvestlust pidanud ametnike isikuandmete kaitseõigusele sõltub ka sellest, kellele ja kuidas andmeid avaldatakse.

27. Kuna kaebaja on töödelnud isikuandmeid õiguspäraselt, on tema teenistusest vabastamine isikuandmete töötlemise nõuete rikkumise eest õigusvastane ning käskkiri nr 31-D tuleb tunnistada õigusvastaseks.

28. Kaebaja kõrvaldati 7. aprilli 2017. a käskkirjaga nr 21-D distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest ning talle maksti alates 7. aprillist 2017 kuni distsiplinaarmenetluse lõpetamise kuupäevani 60% tema keskmisest palgast. Käskkirja kohaselt on isikuandmete töötlemine ilma nõusolekuta IKS v.r § 10 rikkumine ning oma käitumisega seadis kaebaja enda kui isikuandmete töötleja usaldusväärsuse kahtluse alla. Kuna kaebaja teenistusülesanded eeldavad juurdepääsu kolmandate isikute andmetele ja vastustaja pole veendunud, et rikkumised ei või korduda, ei ole kaebajal võimalik teenistusülesandeid täita. Kohtud leidsid, et teenistusest kõrvaldamine oli piisavalt põhjendatud ja õiguspärane. Kolleegium selle seisukohaga ei nõustu.

29. Teenistusest kõrvaldamine distsiplinaarmenetluse ajaks ATS § 78 lg 1 alusel eeldab, et süütegu esialgselt hinnates peetakse tõenäoliseks karistuseks isiku teenistusest vabastamist. Selliseid põhjendusi käskkiri nr 21-D aga ei sisalda. Halduskohus leidis, et vajalikud põhjendused saab tuletada süüteo kirjeldusest ja kaebaja teo raskusastmele antud hinnangust. Kolleegium ei nõustu halduskohtuga. Nagu käesolevas otsuses eespool selgitatud, oleks tulnud kaebaja õigustatud huvide hindamiseks läbi viia kaebaja ja andmesubjektide huvide ja riivatud põhiõiguste vähemalt esialgne kaalumine. Käskkirjas pole isegi viidatud sellele, miks kaebaja vestlust salvestas ja teistele ametnikele edastas, kuigi kõik asjaolud olid eelnevalt läbi viidud töökiusamise uurimiseks korraldatud teenistusliku järelevalve menetluses välja selgitatud. Käskkirjas toodud põhjendused ei ole kaebaja teenistusest kõrvaldamiseks asjakohased ega piisavad ning käskkiri tuleb tühistada.

II

30. Käskkirjaga nr 31-D tuvastati lisaks, et kaebaja viivitas ühe maksumenetluse (nn erimenetluse) läbiviimisega, mistõttu maksuvõla sissenõudmiseks ei olnud aegumise tõttu võimalik enam otsust teha. Kaebaja on kassatsioonkaebuses rõhutanud, et ilma eelneva kohtuliku kontrollita on ennatlik otsustada, milline tähtaeg maksunõude esitamisel kohaldub – kas pikem nagu tahtliku rikkumise korral või lühem nagu hoolsuskohustuse rikkumise korral, ja kaebajat karistada. Kaebaja leiab, et teenistuskohustuste rikkumise saaks tuvastada vaid juhul, kui kohus oleks maksukohustuslasele tehtud vastutusotsuse tühistanud nõude aegumise tõttu.

31. Kolleegium kaebaja seisukohaga ei nõustu. Sellist piirangut seadusest ei tulene. Teenistuskohustuste täitmist kontrollib vastustaja ning tal on õigus tuvastada kõik rikkumist puudutavad asjaolud. Kui käskkirjas nimetatud asjaolude puhul sõltuks teenistuskohustuste rikkumise tuvastamine sellest, kas vastutusotsus on tühistatud, polekski enamasti rikkumist karistuse määramise aegumise tõttu võimalik tuvastada, sest vastutusotsuse kohtulik kontroll kestab üldjuhul kauem.

32. Kolleegiumi hinnangul ei ole praegusel juhul rikkumise tuvastamisel põhiküsimuseks siiski mitte see, milline oli vaidlusaluse maksunõude esitamise tähtaeg, vaid see, kas kaebaja tegi kõik vajalikud toimingud ilma põhjendamatult viivitusega. Aegumistähtaeg seab piirid eelkõige menetluse lõpetamise ajale, mitte selle kestusele. Maksukorralduse seaduse § 10 lg 3 kohaselt peab maksuhaldur menetluse läbi viima võimalikult lihtsalt, kiirelt ja efektiivselt. Seega on oluline, et menetlusaeg oleks mõistlik ning menetleja vältiks põhjendamatuid viivitusi.

33. Kohtud on maksumenetlusega viivitamise kohta õigesti leidnud, et vastustaja on kaebaja distsiplinaarsüüteo õigesti tuvastanud. Kolleegiumi hinnangul pole kohtud sellist järeldust tehes menetlusnõudeid rikkunud ega materaalõigust valesti kohaldanud. Kohtute põhjendusi pole vaja korrata (HKMS § 231 lg 6).

34. Kaebaja on esitanud varalise ja mittevaralise kahju hüvitamise nõuded. Nõudeid on põhjendatud erinevalt, kuid kõik, välja arvatud teenistusest kõrvaldamise aja eest saamata jäänud palga nõue ning õigusvastase teenistusest vabastamise eest kolme kuu keskmise palga suuruse hüvitise nõue, on kolleegiumi arvates seotud väidetava töökiusamise erinevate ilmingutega.

35. Kuna kolleegium tühistab käesoleva otsusega kaebaja teenistusest kõrvaldamise käskkirja, peab vastustaja kaebajale teenistusest kõrvaldamise tõttu maksmata jäänud palga ATS § 78 lg 4 alusel viivitamatult välja maksma. Samuti on põhjendatud kaebaja nõue kolme kuu keskmise palga ulatuses hüvitise väljamõistmiseks, sest kolleegium leidis eelnevalt, et kaebaja vabastati teenistusest õigusvastaselt (ATS § 105 lg 1).

36. Kohtud on kaebaja väiteid ülejäänud kahjunõuete aluste kohta igakülgsest kaalunud ning pole tuvastanud vastustaja õigusvastast käitumist. Kohtud ei ole selles osas rikkunud menetlusnõudeid ega ebaõigesti kohaldanud materaalõigust. Kaebaja pole kassatsioonkaebuses sellekohaseid rikkumisi nimetanud. Seega jäävad ülejäänud kahjunõuded rahuldamata.

III

37. Eelnevast tulenevalt rahuldab kolleegium kassatsioonkaebuse osaliselt. Kuna asjas pole vaja koguda täiendavaid tõendeid ega muuta ringkonnakohtu poolt tõenditele antud hinnangut, tühistab kolleegium osaliselt kohtute otsused ja teeb uue otsuse kaebuse osalise rahuldamise kohta. Kolleegium rahuldab kaebaja nõude teenistusest kõrvaldamise käskkirja nr 21-D tühistamiseks ning kohustab vastustajat kaebajale õigusvastase teenistusest kõrvaldamise tõttu saamata jäänud palga viivitamatult välja maksma (ATS § 78 lg 4). Kolleegium rahuldab kaebaja nõude teenistusest vabastamise käskkirja nr 31-D õigusvastaseks tunnistamiseks. Kuna teenistusest vabastamine oli õigusvastane, tuleb vastustajalt kaebaja kasuks ATS § 105 lg 1 alusel välja mõista hüvitis kolme kuu keskmise palga ulatuses. Vastustaja peab teenistusest kõrvaldamise tõttu saamata jäänud palga ja kolme kuu keskmise palga suuruse hüvitise kindlaks määrama ja välja maksma (HKMS § 167 lg 1). ATS § 105 lg 1 alusel tuleb rahuldada kaebaja nõue muuta teenistusest vabastamise alus ning arvata ATS § 70 p 3 ja § 94 lg 1 asemel kaebaja teenistusest vabastatuks ATS § 87 lg 1 alusel tema enda algatusel. Ülejäänud osas jäävad kohtute otsused muutmata ja kassatsioonkaebus rahuldamata.

HKMS § 109 lg 4 näeb ette, et kui kõrgema astme kohus teeb asjas uue otsuse, muudab ta menetluskulude jaotust. HKMS § 108 lg 2 kohaselt jagatakse kaebuse osalise rahuldamise korral menetluskulud proportsionaalselt kaebuse rahuldamisega. Vastustaja pole menetluskulude hüvitamist taotlenud ning võimalikud kulud jäävad HKMS § 109 lg 1 alusel tema enda kanda. Halduskohus mõistis kaebaja kasuks välja 15 eurot tasutud riigilõivu katteks. Selles osas jääb halduskohtu otsus muutmata, sest see puudutas kaebaja nõude rahuldatud osa, mida vastustaja edasi ei kaevanud.

Riigilõiv, mille kaebaja tasus haldus- ja apellatsioonikohtus nende kahjunõuete eest, mis jäeti rahuldamata, jääb tema enda kanda. Kaebaja taotles, et vastustajalt mõistetakse tema kasuks välja 300 eurot apellatsiooniastmes kantud ning 1200 eurot kassatsiooniastmes kantud õigusabikulude katteks. Vastustaja arvates olid õigusabikulud ülemäära suured. Kolleegium lähtub asja keerukusest ega pea õigusabikulusid põhjendamatult suureks. Kuna kaebus rahuldatakse umbes pooles ulatuses, tuleb kaebaja kasuks välja mõista 750 eurot. Kaebaja on kassatsioonkaebuses taotlenud, et talle hüvitatavatelt menetluskuludelt mõistetakse välja viivis võlaõigusseaduse § 113 lg 1 teises lauses sätestatud määras. Viivise väljamõistmine menetluskuludelt on võimalik TsMS § 177 lg 4 kohaselt, kuid HKMS sellist võimalust ette ei näe. Seega jääb see kaebaja taotlus rahuldamata. Kautsjon tuleb kaebajale tagastada (HKMS § 107 lg 4).

38. Halduskohus tunnistas 27. juuni 2017. a määrusega praeguse asja menetluse kaebaja eraelu kaitseks HKMS § 77 lg 1 ja TsMS § 38 lg 1 p 3 alusel kinniseks ning kohtud on HKMS § 175 lg 4 alusel avaldanud vaid kohtuotsuste resolutsioonid. Käesolev halduskolleegiumi otsus ei sisalda kolleegiumi arvates kaebaja eraelu puutumatust kahjustavat teavet ning tuleb seega avaldada HKMS § 175 lg-s 1 sätestatud korras.

(allkirjastatud digitaalselt)