ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/23/1274-3134

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Otsuse tegemise aeg ja koht	11.01.2024 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	01.12.2023
Teabevaldaja	Rahandusministeerium aadress: Suur-Ameerika tn 1, 10122 Tallinn e-posti aadress: info@fin.ee
Vaide esitaja	Tallinna Linnakantselei aadress: Vabaduse väljak 7, 15199 Tallinn e-posti aadress: lvpost@tallinnlv.ee

RESOLUTSIOON:
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata;
2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 lg 2). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. Tallinna Linnakantselei esitas 10.10.2023 Rahandusministeeriumile teabenõude.
2. Rahandusministeerium pikendas 12.10.2023 teabenõude täitmise tähtaega 15 tööpäevani AvTS § 19 alusel.
3. Rahandusministeerium edastas 31.10.2023 Tallinna Linnakantseleile vastuse, milles keeldus teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel.
4. Tallinna Linnakantselei edastas Andmekaitse Inspektsioonile 01.12.2023 vaide kuna peab Rahandusministeeriumi teabenõude täitmisest keeldumist ebaseaduslikuks.
5. Inspektsioon tegi 11.12.2023 Rahandusministeeriumile järelepärimise.
6. Rahandusministeeriumi vastas järelepärimisele 21.12.2023 (registreeritud inspektsioonis 22.12.2023).

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue:

Vaide esitaja palub teha ettekirjutuse kohustades Rahandusministeeriumit väljastama Tallinna Linnakantseleile teabenõudes taotletud teave.

Vaide põhjendused:

Tallinna Linnakantselei hinnangul on Rahandusministeerium teabenõude täitmisest keeldunud ebaseaduslikult.

Rahandusministeerium kui teabeavaldaja on AvTS § 9 lg 1 alusel kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras. Rahandusministeerium tohib keelduda teabenõude täitmisest üksnes siis, kui esineb AvTS § 23 lõikes 1 või 2 sätestatud asjaolu. Käesoleval juhul keeldus Rahandusministeerium teabenõude täitmisest viidates AvTS § 23 lg 2 punktile 3, mille kohaselt on teabevaldajal õigus teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi.

Leiame, et käesoleval juhul ei ole tegemist niivõrd suures mahus teabega, et Rahandusministeerium peaks teabenõude täitmiseks muutma töökorraldust ning mis takistaks avaliku ülesannete täitmist. Rahandusministeerium ei ole sisuliselt põhjendanud, kuidas taotletud andmete maht on sedavõrd suur, et teabenõude täitmisest tuleb absoluutselt keelduda, sh kuidas see takistab tema ülesannete täitmist või töökorralduse muutmist. Tallinna Ringkonnakohus on haldusajas nr 3-17-321 tehtud otsuse punktis 24 leidnud, et teabenõude täitmata jätmine üksnes teabe suure mahu ei saa iseenesest välistada isiku põhjendatud huvi alusel esitatud taotluse menetlemist ning huvide kaalumise tulemusena ka taotluse rahuldamist.[1] *Rahandusministeeriumil on seejuures võimalus täita teabenõue osade kaupa või viisil, mis ei kahjusta avalike huvisid, kuid seejuures võimaldab vaide esitaja põhjendatud huvi saada avalikule teabele juurdepääs. Rahandusministeerium ei ole segusust kaalumist teostanud. Vaide esitaja hinnangul on Rahandusministeeriumi keeldumise põhjused seega otsitud ning seega on keeldumine õigusvastane.*

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Ministeerium vastas küll Tallinna Linnavalitsuse päringule AvTS'i teabenõudele vastamist reguleerivate sätete alusel, kuid märgib, et ei pea Tallinna Linnavalitsust antud juhul teabenõudjaks AvTS § 7 mõistes. AvTS reguleerib n-ö igaühe juurdepääsu üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele, konkretiseerides PS § 44 lg t 2. Kohalikud omavalitsusüksused ei ole üldjuhul selle põhiõiguse kandjad, vaid adressaadid (RKHK 3-3-1-19-14 p. 25). Ka antud juhul tegutseb Tallinna Linnavalitsus avaliku ülesande täitmise raames, mistõttu tuleks teda käsitleda teabevaldajana mitte teabenõudjana.

Tallinna Linnavalitsuse 10.10.2023.a. teabenõudes küsitud teabe ajaperiood on ca 4 aastat ehk ca 1000 tööpäeva ning vastaval perioodil nõudes mainitud osapooltega peetud jooksva kirjavahetuse hinnanguline maht on üle 10 000 e-kirja ning ligikaudu tuhat erinevat faili, mida vahetati või loodi mitteametlike läbirääkimiste käigus ning tulenevalt Rahandusministeeriumi dokumendihalduskorrast ei registreeritud dokumendiregistris. /.../ Tegemist on sedavõrd suures mahus teabega, mille esitamine ja selle esitamiseks ettevalmistamine nõuaks Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna töökorralduse muutmist, takistaks eelpool mainitud ametnikul avalike ülesannete täitmist ning nõuaks põhjendamatult suuri kulutusi. Teabe esitamiseks ettevalmistamiseks tuleks kõik eelviidatud e-kirjad ja dokumendid ükshaaval läbi töötada, et tuvastada ja kinni katta nendes sisalduv asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave, sealhulgas teave, mis võib kahjustada välissuhtlust.

Samuti ei ole Tallinna Linnavalitus konkretiseerinud oma teabenõuet näidates taotletava teabe sisu, liiki, nimetust või talle teada olevad dokumendirekvisiite. Seega on teabenõue ka

[1] TlnRnko 20.09.2018 3-17-321, p 24.

liiga üldiselt esitatud, et seda saaks täita.
Kokkuvõtvalt leiame, et teabenõudega saab küsida asutuses olemasolevaid dokumente, mis on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites. Juhul, kui teabenõude täitmiseks tuleb teavet täiendavalt koguda ja analüüsida ning selle alusel on vaja uus teave dokumenteerida, siis on see pöördumine selgitustaotlus.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Tallinna Linnakantselei märkis 01.12.2023 esitatud vaides, et Rahandusministeerium keeldus teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel. Seega on vaide esemeks teabenõude täitmata jätmine.

2. Vastavalt AvTS § 45 lg 1 punktile 1 on Andmekaitse Inspektsiooni pädevuses järelevalve teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle.

3. 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 seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega saab teabenõude korras küsida koopiaid ja väljavõtteid asutuse valduses olemasolevatest dokumentidest.

4. AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. Rahandusministeerium valitsusasutusena on teabevaldaja AvTS-i mõttes.

5. AvTS § 4 lg 1 kohaselt on teabevaldajad kohustatud demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

6. Teabele juurdepääsu saab tagada kas teabe avalikustamisega (nõuded on sätestatud AvTS 4. peatükis) või teabenõude täitmisega (nõuded on sätestatud AvTS 3. peatükis).

7. Teabevaldaja peab teabenõude kas täitma, väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keelduma teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.

8. Teabenõue tuleb täita viie tööpäeva jooksul või sama aja jooksul teatada tähtaja pikendamisest koos põhjusega (AvTS § 18 ja 19).

9. Kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, võib ta AvTS § 19 alusel teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. See tähendab, et teabenõudele vastamise tähtaja pikendamisest koos põhjendusega teatab teabevaldaja pöördujale seaduses etteantud tähtaja, st viie tööpäeva jooksul.

10. Kui teabe väljastamine eeldab täiendavate selgituste andmist, siis loetakse selline teabenõue tulenevalt AvTS § 23 lg 2 punktist 5 selgitustaotluseks, millele vastatakse vastavalt märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses sätestatud tähtaja, kuni 30 päeva jooksul. Teabevaldaja kohustus on teavitada pöördujat teabenõudele vastamise tähtaega järgides, millena teabenõuet käsitletakse ja millise tähtaja jooksul sellele vastatakse.

11. AvTS § 7 kohaselt on teabenõudja iga isik, kes esitab teabevaldajale teabenõude käesolevas seaduses sätestatud korras.

12. Rahandusministeerium on inspektsioonile järelepärimise vastuses selgitanud, et kuigi Tallinna Linnakantselei päringule vastati AvTS-i teabenõudele vastamist reguleerivate sätete alusel, siis sellest olenemata Rahandusministeerium ei pea Tallinna Linnakantseleid antud

juhul teabenõudjaks AvTS § 7 mõistes. Põhjendusena on välja toodud Riigikohtu otsuses märgitu, et kohalikud omavalitsusüksused ei ole üldjuhul põhiõiguse kandjad, vaid adressaadid.[2] Lisaks on vastuskirjas märgitud, et antud juhul tuleks Tallinna Linnakantseleid pidada teabevaldajaks, mitte teabenõudjaks, sest asutus täidab avalikku ülesannet.

13. Kohaliku omavalitsuse asutuse kui põhiõiguste subjektiks ehk adressaadiks olemist on analüüsitud põhiseaduse (PS) kommenteeritud väljaandes. PS § 9 kommentaaris nr 22 on selgitatud järgnevat: *PS § 9 lg 2 kohaldamisala osas on vaieldavaks küsimuseks, kas avalik-õiguslikud juriidilised isikud saavad olla põhiõiguste kandjad. See küsimus tekib, sest põhiõigusi peab tagama riik. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud asutatakse avalikes huvides ning neil endil lasub kohustus tagada põhiõigusi. Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et „lähtuvalt õiguste ja vabaduste olemusest ning suhtest avalikku võimu ei saa avalik-õiguslikud isikud, kes ise teostavad avalikku (riigi)võimu, olla samaaegselt individuaalsete õiguste ja vabaduste kandjaks“ (R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 263).*[3]

14. PS § 14 kommentaaris nr 7 on märgitud, et *paragrahvist 14 tuleneb, kes on PS kohaselt põhiõiguste tagamisel kohustatud subjektiks ehk põhiõiguse adressaadiks. Loetletud on seadusandlik võim, täidesaatev võim, kohtuvõim ja KOV. /.../ Ainsana on §-s 14 institutsioonina nimetatud KOV (vt ka PS XIV ptk). Seega on põhiõiguste adressaadiks kõik KOVü-d avalik-õigusliku juriidilise isikuna.*[4]

15. Lähtudes riigikohtu otsuses ning PS kommentaarides selgitatust on inspektsioon seisukohal, et Tallinna Linnakantselei kohaliku omavalitsuse asutusena ei ole põhiõiguste kandja, vaid adressaat. Seega ei ole Tallinna Linnakantselei „igaüks“ AvTS-i mõistes ning sellest tulenevalt ei ole asutus ka teabenõudja AvTS-i mõistes.

16. Kuigi Rahandusministeerium on vaidemenetluse käigus inspektsioonile selgitanud, et ei pea antud juhul Tallinna Linnakantseleid teabenõudjaks AvTS § 7 mõistes, siis sellest oleks Rahandusministeerium pidanud Tallinna Linnakantseleid teavitama 12.10.2023 teabenõude vastuses.

17. Samas, peaks Tallinna Linnakantselei kui kohaliku omavalitsuse asutus olema teadlik, et ta üldjuhul ei ole põhiõiguse kandja, vaid adressaat ning selles tulenevalt ei ole asutus antud juhul ka teabenõudja AvTS-i mõistes.

18. Rahandusministeerium on 31.10.2023 teabenõude vastuses Tallinna Linnakantseleile teabenõude suurt mahtu selgitanud asjaoluga, et teabenõudega küsitakse umbes 4 aasta teavet, mille puhul on tegemist rohkem kui 10 000 e-kirja ning ligikaudu tuhande erineva failiga kõnealusest ajaperioodist. Rahandusministeeriumi hinnangul tuleks teabe esitamiseks ettevalmistamisel kõik eelviidatud e-kirjad ja dokumendid ükshaaval läbi töötada põhjusel, et kindlaks teha ja kinni katta nendes sisalduv juurdepääsupiiranguga, sh välissuhtlust kahjustav teave.

19. Juhul, kui tegemist oleks teabenõudega AvTS-i mõistes, siis eelnevast selgitusest lähtuvalt ei saaks inspektsioon nõustuda Tallinna Linnakantselei väitega selle kohta, et Rahandusministeerium ei ole põhjendanud andmete suurt mahtu teabenõude täitmisest absoluutse keeldumise alusena. Teabenõude täitmisest keeldumine AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel oleks olnud inspektsiooni hinnangul põhjendatud, sest nii suures mahus dokumentide läbitöötamine nagu Rahandusministeerium on vastuskirjas märkinud, on ka inspektsiooni arvamuse kohaselt ressursimahukas töö.

---

[2] RKHKo 19.06.2014 3-3-1-19-14, p 25.
[3] Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 vlj.Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.
[4] Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 vlj.Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

20. Lisaks, Tallinna Linnakantselei kohaliku omavalitsuse asutusena, kandes ka ise teabevaldaja rolli, peaks inspektsiooni arvates oskama hinnata ajaperioodi pikkuse ning dokumentide hulga alusel teabe läbitöötamise ressursimahukust.

21. Seoses teabenõude täitmata jätmisega suure mahu tõttu on Tallinna Linnakantselei vaides välja toonud Tallinna Ringkonnakohtu otsuse nr 3-17-321.[5] Tutvudes kohtuotsuse tekstiga, mõistab inspektsioon kirjapandut üldise põhimõttena nii, et ainuüksi fakt selle kohta, et teabenõudega välja küsitud teabe suure mahu tõttu võib suureneda teabevaldaja töökoormus, ei välista taotluse rahuldamist. Juhul, kui tegemist oleks teabenõudega AvTS-i mõistes, siis inspektsiooni hinnangul ei ole viidatud kohtu seisukoht antud juhul asjakohane. Seda põhjusel, et Rahandusministeerium on lisaks töökorralduse muutmise vajadusele vastuskirjas välja toonud ära ka teabenõudega küsitud teabe mahu.

22. Rahandusministeerium oma 12.10.2023 teabenõude pikendamise teates Tallinna Linnakantseleile on märkinud teabevahetuse analüüsimise vajadust, mis viitab AvTS § 23 lg 2 punktile 5 ehk teabenõude määratlemisele selgitustaotlusena. Kõnealusele sättele on Rahandusministeerium viidanud ka vastuskirjas inspektsioonile. Juhul, kui tegemist oleks teabenõudega AvTS-i mõistes, siis oleks Rahandusministeerium saanud teabenõudele vastamise tähtaega järgides teabenõudjat teavitada teabenõude selgitustaotlusena käsitlemise põhjustest ning vastamise tähtajast.

23. Lisaks on Rahandusministeeriumi vastuskirjas inspektsioonile märkinud, et Tallinna Linnakantselei ei ole teabenõudes konkretiseerinud taotletava teabe sisu, liiki, nimetust või talle teada olevad dokumendirekvisiite ning seetõttu on teabenõue selle täitmiseks liiga üldiselt esitatud. Juhul, kui tegemist oleks teabenõudega AvTS-i mõistes, siis oleks Rahandusministeeriumil teabeavaldajana tulnud AvTS § 18 lõike 2 alusel teabenõuet täpsustada, antud juhul konkretiseerida küsitud teabe sisu, liiki, nimetust vms.

24. Tallinna Linnakantselei on vaides hinnanud olukorda selliselt, et Rahandusministeeriumil oli võimalus teabenõue täita osade kaupa või viisil, mil avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine ei kahjusta avalikke huvisid. Inspektsioon on seisukohal, et kui Tallinna Linnakantselei vajab küsitud teavet tööülesannete täitmiseks, on asutusel õigus seda ka küsida. Tallinna Linnakantseleil on võimalik uuesti Rahandusministeeriumi poole pöörduda, küll mitte teabenõude vormis, ning küsida teavet kujul (nt osade kaupa vms), et teabevaldajal oleks võimalik teavet väljastada.

25. Tallinna Linnakantselei hinnangul on Rahandusministeerium teabenõude täitmisest keeldunud ebaseaduslikult, keeldumise põhjused on otsitud ning sellest tulenevalt on keeldumine õigusvastane. Rahandusministeerium keeldus teabenõude täitmisest, kuna küsitud teave oli väga mahukas. Seadusandja on sätestanud märgitud põhjuse teabenõude täitmata jätmiseks (AvTS § 23 lg 2 punkti 3). Küsitud ajaperiood ning dokumentide hulk oli vastustes teabevaldajale ja inspektsioonile ka välja toodud. Juhul, kui tegemist oleks teabenõudega AvTS-i mõistes, on inspektsiooni seisukohal, et Rahandusministeeriumi keeldumine teabenõude täitmisest ei olnud ebaseaduslik, keeldumise põhjus ei olnud otsitud ega õigusvastane.

26. Tallinna Linnakantselei palub teha Rahandusministeeriumile ettekirjutuse teabenõudes taotletud teabe väljastamiseks. Juhul, kui tegemist oleks teabenõudega AvTS-i mõistes, siis inspektsiooni hinnangul oli Rahandusministeeriumi keeldumine teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel igati põhjendatud. Seega puudub alus teabevaldajale ettekirjutuse tegemiseks ning vaie jääb rahuldama. Kuigi vaie jääb rahuldamata, tuleb Rahandusministeeriumil edaspidi teabenõudele vastata konkreetselt ja üheselt arusaadavalt,

[5] TlnRnko 20.09.2018 3-17-321, p 24.

mis põhjusel jääb teabenõue täitmata, sh ka juhul, kui tegemist ei ole teabenõudega AvTS-i mõistes.

/allkirjastatud digitaalselt/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel