ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/25/166-405

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	21.03.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	05.02.2025
Teabevaldaja	Setomaa Vallavalitsus aadress: Pikk tn 12, Värska alevik e-posti aadress: vald@setomaa.ee
Teabevaldaja vastutava isik	vallasekretär
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxx.xxxxx@gmail.com

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 1 ja 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75[1] lõike 3 alusel

1) teen vaideotsuse vaie rahuldada;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

a) vaadata uuesti läbi vaide esitaja 21.01.2025 teabenõude punkt 2, milles vaide esitaja palus väljastada raamatupidamislikud arvestusdokumendid (algdokumendid, käskkirjad, arved, lepingud) toetusest tehtud kulutuste kohta;
b) väljastada vaide esitajale tema poolt soovitud vallal olemasolevad dokumendid, kui pole alust väljastamisest keelduda;
c) iga teabe/dokumendi osas, mille väljastamisest keeldutakse, tuleb viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist;
d) dokumentide osas, mis on kas veebilehel või asutuse dokumendiregistris avalikud, võib juhatada avalikustatud teabe juurde. Avalikustatud teabe juurde juhatamisel tuleb lisada link konkreetsele dokumendile (siin ei piisa lingist üldisele dokumendiregistrile), mille kaudu on dokument leitav. Juhul, kui lisatakse siiski link näiteks üldisele veebilehele või dokumendiregistrile, siis peab olema lisatud ka selgitus, kuidas sealt soovitud dokumenti leida.

e) juhul, kui mõned vaide esitaja poolt soovitud dokumendid on mõne teise asutuse valduses, siis tuleb edastada teabenõue selles osas pädevale asutusele täitmiseks ja teavitada sellest teabenõudjat (AvTS § 21 lg 1).

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 31.03.2025. Samaks ajaks edastata Andmekaitse Inspektsioonile ka koopia vaide esitajale edastatud täiendavast vastusest.

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:

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

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (ülaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades kas:
- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või
- halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse halduskohtusse (sel juhul ei saa inspektsioon enam samas asjas vaiet läbi vaadata).

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

HOIATUS:

Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspektsioon pöörduda teabevaldaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks. (AvTS § 10 lõiked 1 ja 4, § 53 lõige 1).

SUNNIRAHA HOIATUS:

Kui ettekirjutus on jäetud määratud tähtajaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspektsioon ettekirjutuse adressaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

Sunniraha 2000 eurot.

Sunniraha võib määrata korduvalt – kuni ettekirjutus on täidetud. Kui adressaat ei tasu sunniraha, edastatakse see kohtutäiturile täitemenetluse alustamiseks. Sel juhul lisanduvad sunnirahale kohtutäituri tasu ja muud täitekulud.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 21.01.2025 esitas vaide esitaja Setomaa vallale teabenõude, milles palus muuhulgas väljastada raamatupidamislikud arvestusdokumendid (algdokumendid käskkirjad, arved lepingud) toetusest tehtud kulutuste kohta.
2. 23.01.2025 vastas Setomaa Vallavalitsus vaide esitaja teabenõudele ning keeldus soovitud raamatupidamislike algdokumentide väljastamisest suure mahu tõttu. Samas ei nähtu teabenõude vastusest, milles suur maht seisnes.
3. Vaide esitaja leidis, et keeldumine ei ole põhjendatud ning esitas Andmekaitse Inspektsioonile vaide

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja leiab vaides, et tulenevalt ATS § 36 lg 1 p 9 kohaselt ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest töölepinguga töötavatele isikutele makstud töötasude, muude tasude ja hüvitiste kohta.

Vaide kohaselt esitas vaide esitaja 21.01.2025 Setomaa vallale teabenõude, millega palus muu hulgas väljastada raamatupidamislikud arvestusdokumendid (algdokumendid, käskkirjad, arved, lepingud) toetusest tehtud kulutuste kohta. Setomaa Vallavalitsus keeldus 23.01.2025 kirjaga nr 14-5/117-3 teabe väljastamisest, kuna nende arvates nõuab teabenõude täitmine taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist ning põhjendamatult suuri kulutusi. Seetõttu ei ole võimalik väljastada raamatupidamislikke arvestusdokumente. Vallavalitsus selgitas, et Setomaa valla kodulehel https://setomaa.kovtp.ee/ on valla eelarve täitmine kõigile huvilistele nähtav. Haridusvaldkonnale tehtud kulud on leitavad tegevusvaldkonna „09 Haridus“ alt.

Vaide esitaja leiab, et vallavalitsuse keeldumise põhjus ei tugine kuidagi toetuslepingule, mille alusel on Setomaa Vallavalitsus kohustatud pidama arvestust toetusena saadud raha kulutamise kohta. Setomaa Liit ja Setomaa Vallavalitsus on sõlminud 50 000 eurose toetuslepingu (lisatud). MTÜ Setomaa Liidu asutaja liikmete hulgas on Setomaa vald ning Liit tegutseb avalikes huvides. Setomaa Vallavalitsuse keeldumine väljastada toetuslepingu järgseid raha kasutamise arvestust tõendavaid dokumente ei ole motiveeritud. Põhjendus on otsitud ja ei ole antud juhul asjakohane.

Eeltoodust tulenevalt palub vaide esitaja Andmekaitse Inspektsioonil:
1. Teha Setomaa Vallavalitsusele ettekirjutus, kohustades vallavalitsust väljastama 21.01.2025 teabenõudes soovitud toetuslepingu järgsete raha kasutamise arvestusdokumendid (raamatupidamis algdokumendid).

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

1. *Vaide esitaja poolt soovitud raamatupidamislikke arvestusdokumente (käskkirjad, töölepingud, tööajaarvestuse tabelid, palgalehed/palgalipikud) on hinnanguliselt 40. Kuna raamatupidamises ei koostata iga inimese kohta eraldi palgalehte, siis on tarvis teha koondpalgalehtedest väljavõtteid ning see on täiendav töö.*
2. *Raamatupidamisprogrammist ei ole arved otse välja võetavad neid peab otsima Finbiti e-arvete registrist.*
3. *Antud hetkel on keeruline välja tuua kaua see ühel töötajal aega võtab aga hinnanguliselt võib see võtta aega kaks tööpäeva ehk ca 16 tundi.*
4. *Jah, küsitud teave hõlmab ka käskkirju ja töölepinguid, mis on dokumendiregistris registreeritud. Hinnanguliselt on neid dokumente 13.*

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

1. Tulenevalt AvTS § 3 lg-st 1 on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega on sisuliselt kogu avaliku sektori valduses olev teave, avalik teave avaliku teabe seaduse mõistes, millele saab juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras (AvTS § 3 lg 2).

4. Antud juhul puudub vaidlus selles, et Setomaa Vallavalitsus kui kohaliku omavalitsuse asutus on teabevaldajaks AvTS § 5 lg 1 p 1 mõistes.

5. AvTS § 9 lg 1 sätestab, et teabevaldaja, kelleks on ka Setomaa Vallavalitsus, on kohustatud võimaldama juurdepääsu **tema valduses** olevale teabele seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lg 2 p-de 1 ja 7 kohaselt on teabevaldaja teabele juurdepääsu võimaldamisel kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus ning tagama teabele juurdepääsupiirangutest kinnipidamise. Samuti on teabevaldaja kohustatud avalikustama avalikustamisele kuuluva teabe seaduses sätestatud korras (AvTS § 9 lg 2 p 3).

6. AvTS § 17 lg 1 p 1 kohaselt tuleb teabenõue täita teabevaldaja poolt soovitud viisil, väljastades teabe teisaldavale andmekandjale digitaalselt või teabenõudes märgitud e-posti aadressile. Juhud, millal teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda on ära toodud AvTS §-s 23. Keeldumise korral tuleb keeldumist ka põhjendada (AvTS § 23 lg 3). Siin ei piisa ainult viitamisest seaduse sättele, antud juhul siis suurele mahule, vaid tuleb ka põhjenda, milles suur maht seisneb.

Teabenõudele vastamine

7. Vaide esitaja on 21.01.2025 teabenõudes palunud edastada järgmised dokumendid:
   1. 31.10.2024 määruse nr 17 seletuskiri, millest nähtuks Setomaa Liidu poolt alles 20. detsembril 2024 sõlmitud toetuslepingu eesmärk ja kasutamise valdkonnad.
   2. Raamatupidamislikud arvestusdokumendid (algdokumendid käskkirjad, arved lepingud) toetusest tehtud kulutuste kohta.
   3. Alusdokument, mille alusel arvestati 20. detsembril 2024 sõlmitud toetuslepingu toetus etteulatuvalt 31.10.2024 määrusega kehtestatud lisaeelarvesse.

8. 23.01.2025 kirjaga nr 14-5/117-3 vastas Setomaa Vallavalitsus vaide esitaja teabenõudele ning selgitas, et 31.10.2024 määruse nr 17 seletuskiri on leitav valla kodulehelt https://setomaa.kovtp.ee/eelarve-ja-majandusaasta-aruanded. Teabenõude punktis 2 soovitud raamatupidamislike algdokumentide väljastamisest keeldus vallavalitsus taotletava teabe suure mahu tõttu, mis nõuab teabevaldaja töökorralduse muutmist ja takistab avalike ülesannete täitmist. Vallavalitsus selgitas, et Setomaa valla kodulehel https://setomaa.kovtp.ee/ on valla eelarve täitmine kõigile huvilistele nähtav. Haridusvaldkonnale tehtud kulud on leitavad tegevusvaldkonna „09 Haridus“ alt. Teabenõude punkti 3 osas, milles vaide esitaja soovis alusdokumenti mille alusel arvestati 20. detsembril 2024 sõlmitud toetuslepingu toetus etteulatuvalt 31.10.2024 määrusega kehtestatud lisaeelarvesse selgitas vallavalitsus, et suulise kokkuleppe alusel arvestati 20. detsembril 2024 sõlmitud toetuslepingu toetus 31.10.2024 määrusega nr 17 lisaeelarvesse.

9. Eeltoodust tulenevalt saab Andmekaitse Inspektsioon aru selliselt, et teabenõude punkti 1 osas on Setomaa vallvalitsus juhatanud vaide esitaja avalikustatud teabe juurde ning punkti 3 osas keeldunud teabenõude täitmisest põhjusel, et vallavalitsusel puudub dokumenteeritud teave. Eeltoodu osas ei ole vaide esitaja ka pretensioone esitanud. Seega on vaide esemeks teabenõude punktis 2 soovitud raamatupidamislikud arvestusdokumendid (algdokumendid käskkirjad, arved, lepingud) toetusest tehtud kulutuste kohta.

10. Setomaa Vallavalitsus on teabenõude punkti 2 täitmisest keeldunud suure mahu ning juhatanud vaide esitaja valla kodulehele, kus on valla eelarve täitmine kõigile huvilistele

nähtav. Samas ei ole vallavalitsus vaide esitaja selgitanud, milles suur maht seisneb. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on Setomaa Vallvalitsus selgitanud raamatupidamises ei koostata iga inimese kohta eraldi palgalehte, siis on tarvis teha koondpalgalehtedest väljavõtteid ning see on täiendav töö ning küsitud teave hõlmab ka käskkirju ja töölepinguid, mis on dokumendiregistris registreeritud. Hinnanguliselt on neid dokumente 13.

11. Eeltoodust tulenevalt ei nõustu Andmekaitse Inspektsioon sellega, et suure mahu tõttu ei olnud võimalik väljastada ühtegi teabenõude punktis 2 soovitud dokumenti. Kuna teabenõudes soovitud käskkirjad ja lepingud peavad olema asutuse dokumendiregistris registreeritud ning Setomaa Vallavalitsuse vastusest inspektsiooni järelepärimisele on neid hinnangulislt 13, siis ei ole siin tegemist suure mahuga, mis taksitaks valla igapäevaste tööülesannete täitmist. See, kui ka küsitud dokumendid sisaldavad piiranguga andmeid, ei anna see alust keelduda teabenõude täitmisest. Sellisel juhul tuleb väljastada dokument ulatuses, millele piirangud ei laine (AvTS § 38 lg 2). Samale seisukohale on asunud ka Riigikohus asjas nr 3-3-1-57-03. Asjakohatu oli ka juhatada vaide esitajat eelarve täitmise dokumendi juurde, kuna vaide esitaja ei ole seda küsinud. Vaide esitaja on küsinud raamatupidamislike alusdokumente nagu lepingud, käskkirjad ja arved, mida eelarve täitmise dokument ei sisalda.

12. Ka see, kui küsitud lepingud või käskkirjad sisaldavad eelarvelistest vahenditest töölepinguga töötavatele isikutele makstud tasusid, ei anna alust kehtestada dokumentidele juurdepääsupiirangut ning keelduda teabe väljastamisest. Nimelt on Riigikohus asjas nr 3-15-3228/37 selgitanud, et *Kolleegiumi hinnangul võimaldab põhiseadus avaldada kohaliku omavalitsuse töötajate töötasu nii isikustatud kui ka isikustamata kujul. Arvestades eeltoodud argumente kogumis, tuleb AvTS-i ja TLS-i siiski tõlgendada viisil, mille järgi AvTS § 36 lg 1 p 9 on erinorm TLS § 28 lg 2 p 13 suhtes. Viidatud AvTS-i säte kohustab kohalikku omavalitsust teabenõude saamisel andma kohaliku omavalitsuse töötajale arvutatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta andmeid isikustatud kujul ning seda sõltumata töökohast. Sellist kohustust avaldada kohaliku omavalitsuse töötajate töötasu ei väära ka AvTS-i eraelu puutumatust kaitsvad normid (nt AvTS § 4 lg 3, § 35 lg 1 p 12).* Kuigi eeltoodud otsus puudutas ainult kohaliku omavalitsuse töötajaid, siis peale eeltoodud otsuse tegemist muudeti ka avaliku teabe seadust, mille § 36 lg 1 p 9 ei luba kehtestada piirangut dokumentidele riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest töölepinguga töötavatele isikutele makstud töötasude ning muude tasude ja hüvitiste kohta. Seega ei saa kehtestada piirangut ka töölepinguga töötavate töötajate palgaandmetele kui töötasu makstakse eelarvelistest vahenditest.

13. Juhul, kui Setomaa vallal ei ole kõiki vaide esitaja poolt soovitud dokumente ning neid ei ole ka mõnel teisel valla hallataval asutusel, siis tuleb selles osas keelduda teabenõude täitmisest ning põhjendada keeldumist. Kui aga soovitud dokumendid (näiteks lepingud) on küll olemas, kuid need ei ole valla valduses, siis tuleb vallal välja selgitada asutus, kelle valduses soovitud dokumendid on ning edastada teabenõue selles osas neile täitmiseks, teavitades sellest teabenõudjat (AvTS § 21 lg 1). Siinkohal pean vajalikuks ka vaide esitajale selgitada, et Andmekaitse Inspektsioon ei teosta järelevalvet selle üle, kas ja milliseid dokumente on vald kohustatud toetuse aruandluse korras koostama. Inspektsioon saab kohustada väljastama ainult neid dokumente, mis on olemas.

14. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on vallavalitsus selgitanud, et *vaide esitaja poolt soovitud raamatupidamislikke arvestusdokumente (käskkirjad, töölepingud, tööajaarvestuse tabelid, palgalehed/palgalipikud) on hinnanguliselt 40. Kuna*

raamatupidamises ei koostata iga inimese kohta eraldi palgalehte, siis on tarvis teha koondpalgalehtedest väljavõtteid ning see on täiendav töö.

15. Siinkohal peab Andmekaitse Inspektsioon vajalikuks selgitada, et teabenõude korras saab küsida teabevaldaja valduses olevaid dokumente. Kui aga teabenõudele vastamiseks tuleb erinevatest dokumentidest või infosüsteemidest/programmidest andmeid alles koguda, mille alusel on vaja uus dokument koostada, siis AvTS § 23 lg 2 p 5 annab võimaluse teabenõude täitmisest keelduda ja lugeda selline teabenõue selgitustaotluseks. Juhul kui mingi osa teabenõudest loetakse selgitustaotluseks, siis tuleb seda teabenõudjale selgitada.

16. Lähtudes eeltoodust, et Setomaa Vallavalitsus ei ole teabenõude vastuses vaide esitajale selgitanud, milles väljastamata jäetud teabe osas suur maht seisneb ning mis põhjusel ei väljastatud teabenõudes soovitud käskkirju, arveid ja lepinguid, siis tuleb Setomaa vallal vaide esitaja teabenõude punkt 2, mis on käesoleva vaide esemeks, uuesti läbi vaadata ja väljastada vaide esitajale tema poolt soovitud dokumendid ulatuses, millele pole alust juurdepääsu piirata. Teabe osas, mille väljastamisest keeldutakse, tuleb viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist. Dokumentide osas, mis on kas veebilehel või asutuse dokumendiregistris avalikud, võib vaide esitaja juhatada avalikustatud teabe juurde (AvTS § 22). Avalikustatud teabe juurde juhatamisel tuleb lisada link konkreetsele dokumendile (siin ei piisa lingist üldisele dokumendiregistrile), mille kaudu on dokument leitav. Juhul, kui lisatakse siiski link näiteks üldisele veebilehele või dokumendiregistrile, siis peab olema lisatud ka selgitus, kuidas sealt soovitud dokumenti leida.

/allkirjastatud digitaalselt/
Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel