ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/22/3021-14

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	21.04.2023 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	16.04.2023
Teabevaldaja	Viljandi Linnavalitsus aadress: Linnu tn 2, 71020 Viljandi e-posti aadress: viljandi@viljandi.ee
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxxx.xxxxxxxx@xxxxxxxxxxx.xxx

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

1) jätan vaide rahuldamata;
2) vaideotsus teha 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). Kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil, saab vaide esitaja 30 päeva jooksul pöörduda tema vastu halduskohtusse.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. 24.11.2022 esitas vaide esitaja Viljandi Linnavalitsusele (linnavalitsus) teabenõude, milles palus väljastada koopiad Viljandi mittetulundusühingute 2021. aasta taotluste hindamislehtedest selliselt, et on näha hindaja nimi koos tema poolt antud hinnetega.
2. Linnavalitsus keeldus 01.12.2022 vastuskirjaga teabenõude täitmisest, sest soovitud hindamislehed on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.
3. Vaide esitaja esitas 30.12.2022 vaide Andmekaitse Inspektsioonile.
4. 04.01.2023 tegi inspektsioon teabevaldajale järelepärimise, millele sai vastuse 16.01.2023.
5. Inspektsioon tegi 09.02.2023 vaideotsuse ja ettepaneku-hoiatuse nr 2.1.-3/22/3021, milles kohustas teabevaldajat teabenõuet uuesti üle vaatama ning väljastama juurdepääsupiiranguta teabe. Lisaks põhjendama väljastamata jäetud teabe osas keeldumist.

6. 17.02.2023 väljastas teabevaldaja vaide esitajale koopiad teabenõudes soovitud hindamislehtedest ilma hindajate nimedeta ning väljastamata jäänud teabe osas juurdepääsupiirangu seadmise põhjendused.
7. Vaide esitaja sellega ei nõustunud ning esitas 16.03.2023 (meil registreeritud 17.03.2023) vaide inspektsioonile.
8. 04.04.2023 tegi inspektsioon teabevaldajale järelepärimise.
9. Teabevaldaja vastas 14.04.2023.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue

1. Tunnistada täielikult seadusevastaseks ja kehtetuks Viljandi Linnavalitsuse poolne (Viljandi Linnavalitsuse 17. veebruari 2023.aasta kirjas nr13-6/22/4615-6 sisalduv) minu teabenõude täitmisest keeldumine;
2. Kohustada Viljandi Linnavalitsust täitma minu teabenõuet ja väljastama mulle tegevustoetuste hindamislehed koos nimeliste andmetega, et oleks näha, kuidas iga hindajast Viljandi Linnavalitsuse liige taotlustele punkte andis.

Vaide põhjendused

Vaide esitaja on seisukohal, et taotluste personaalne hindamine on avaliku võimu teostamise üks osa ja see peab olema avalikkuse poolt kontrollitav. Juhul, kui personaalne hindamine salastatakse, siis ei ole võimalik kontrollida, kas on üldjuhul lähtutud personaalse hindamise tulemustest (nagu kehtiv õigus ette näeb) või mitte.

Viljandi Linnavolikogu on Viljandi linna eelarvest mittetulundusliku tegevuse toetamise korras detailselt hindamisprotsessi reguleerinud seetõttu, et hindamine oleks objektiivne, seaduslik ja ka kontrollitav. Tollal kehtinud vastava korra redaktsioon ei näinud ette hindamisprotsessi või selle osade salastamist.

Viljandi linna eelarvest 2021.a kehtinud mittetulundusliku tegevuse toetamise korra paragrahvi 8 lõikes 2 on muuhulgas sätestatud, et linnavalitsuse istungil võivad toetuste andmise otsuseid hääletada vaid need linnavalitsuse liikmed, kes on hindamislehed täitnud. Seega näeb kord ette otsuste tegemist hääletamisega, mitte konsensuse otsimisega ja sätestab detailselt ka, kes linnavalitsuse liikmetest on üldse pädevad hääletusel osalema.

Sama korra lõikes 3 on sätestatud, et taotluste rahuldamine toimub üldjuhul linnavalitsuse liikmete individuaalselt antud koondhinnete paremusjärjestuse alusel ja arvestades linnavalitsuse liikmete individuaalsete toetussummade ettepanekute keskmist, mille põhjal teeb linnavalitsus iga taotluse kohta kaalutletud otsuse.

Eeltoodust nähtub, et Viljandi Linnavalitsuses on taotluste hindamine ja toetuste otsustamine toimunud vastuolus tollal kehtinud korraga, kuna hindamisprotsessis on lõpptulemus sageli erinev hindamistabelis kokkuvõttes olevatest punktidest ja lisaks on summade vähendamiseks või suurendamiseks rakendatud konsensuse saavutamise menetlust.

Korra kohaselt tuleb aga üldjuhul lähtuda individuaalselt antud koondhinnete paremusjärjestusest ning linnavalitsuse istungil võivad toetuste andmise otsuseid hääletada vaid need linnavalitsuse liikmed, kes on hindamislehed täitnud. Mingit konsensuse saavutamise menetlust kord ette ei näe.

Viljandi Linnavalitsus ei ole oma 17. veebruari 2023.aasta kirjas nr 13-6/22/4615-6 viidanud ühelegi sisulisele põhjusele, miks on personaalsed hindamiselehed tunnistatud asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Seega on minu teabenõude täitmata jätmine seadusevastane.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:
Avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkti 3 kohaselt võib riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm).

Antud juhul on tegemist ettevalmistavate asutusesiseste dokumentidega, mida ei registreerita. Hindamisprotsessis on lõpptulemus sageli erinev hindamistabelis kokkuvõtteks olevatest punktidest ning erinev kindlasti ka iga inimese hindamispunktidest. Seetõttu võib ka eraldatav summa erineda tabelis toodust. See on linnavalitsuse konsensuslik otsus, kus linnavalitsuse liikmed saavutavad kokkuleppe.

Seetõttu on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks Viljandi Linnavalitsuse 12.12.2021 korralduse nr 77 „2022. aasta tegevustoetuste määramine“ vastuvõtmise ja otsustamise aluseks olnud töömaterjalid (linnavalitsuse liikmete poolt täidetud hindamislehed kujul, kus on tuvastatav, kes linnavalitsuse liikmetest kuidas hääletas).

Hindajate nimed ei pea olema avalikud seetõttu, et linnavalitsus teeb nimetatud otsused konsensuslikult ning toetused määratakse nii, et kõik linnavalitsuse liikmed on määratud summaga nõus. Seetõttu ei ole vajalik ega ka õige iga inimese üksikotsustust avalikustada.

Lisaks eeltoodule on Viljandi Linnavolikogu 27.10.2022 määrusega nr 24 vastu võtnud „Viljandi linna eelarvest mittetulundusliku tegevuse toetamise korra“, mille § 8 lõike 12 kohaselt on 2 linnavalitsuse poolt antud isikustamata hinnete koondtabel avalik, kuid linnavalitsuse liikmete poolt täidetud individuaalsed hindamislehed ei ole avalikud.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Vaide esitaja märkis 16.04.2023 vaides, et linnavalitsus keeldus tema teabenõuet täitmast kujul, mil hindamislehtedel on näha iga hindaja nimi ja tema poolt antud hinded. Seega on vaide esemeks vaide esitaja 24.11.2022 esitatud teabenõude täitmine.

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

3. AvTS § 1 sätestab selle seaduse eesmärgi, milleks on tagada avalikule teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.

4. 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. Kõnealused hindamislehed on avalik teave seeläbi, et need on loodud avalikke ülesandeid täites

ning linnavalitsus valdab (omab) küsitud teavet. Seega saab teabenõude korras küsida koopiaid ja väljavõtteid olemasolevatest dokumentidest.

5. AvTS § 5 lg 1 p 1 kohaselt on teabevaldajateks avaliku teabe seaduse mõistes riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused. Seega on linnavalitsus teabevaldaja avaliku teabe seaduse mõttes ning AvTS § 9 kohaselt teabevaldajana kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras, sh tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus.

6. AvTS § 20 kohaselt on teabevaldaja kohustatud teabenõude täitma või § 23 alusel keelduma täitmisest seda põhjendades.

7. Üheks teabenõude täitmisest keeldumise aluseks AvTS § 23 lg 1 p 1 on see, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

8. AvTS § 3 lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

9. AvTS § 3 lg 2 p 3 sätestab, et kohaliku omavalitsuse asutuse juht võib asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid. Antud juhul on linnavalitsuse korraldusega seda tehtud.

10. Seda, et Viljandi linnapea on tunnistanud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks Viljandi Linnavalitsuse 12.12.2021 korralduse nr 77 „2022. aasta tegevustoetuste määramine“ vastuvõtmise ja otsustamise aluseks olnud töömaterjalid (linnavalitsuse liikmete poolt täidetud hindamislehed kujul, kus on tuvastatav, kes linnavalitsuse liikmetest kuidas hääletas), sai vaide esitaja teada linnavalitsuse 01.12.2022 vastusest oma 24.11.2022 teabenõudele.

11. AvTS § 38 lg 2 sätestab, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Seega tuleb enne teabenõude täitmist hinnata, mis konkreetses dokumendis on piiranguga teave ja millises ulatuses on võimalik dokumenti väljastada.

12. Antud juhul on vaide esitajale väljastatud hindamislehed kujul, kus avalikud on taotluse esitaja, esitamise aeg, projekti pealkiri ning hindajate (1-8) seisukohad eraldatavate summade osas ja keskmine hinne. Seega on teabevaldaja väljastanud juurdepääsupiiranguta teabe ning väljastamata jäänud teabe osas, st hindajate nimed, põhjendanud juurdepääsupiirangu seadmist.

13. Inspektsioon ei nõustu vaide esitaja väitega, et teabevaldaja ei ole oma 17. veebruari 2023. aasta kirjas nr 13-6/22/4615-6 viidanud ühelegi sisulisele põhjusele, miks on personaalsed hindamiselehed tunnistatud asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Kõnealuses vastuses on muuhulgas märgitud, et „*Hindajate nimed ei pea olema avalikud seetõttu, et linnavalitsus teeb nimetatud otsused konsensuslikult ning toetused määratakse nii, et kõik linnavalitsuse liikmed on määratud summaga nõus. Seetõttu ei ole vajalik ega ka õige iga inimese üksikotsustust avalikustada.“* Samasisulise vastuse on teabevaldaja varasemalt inspektsioonile andnud vaidemenetluses 2.1.-3/22/3021 ning teabenõudjale teatavaks saanud eelnevalt märgitud menetluse vaideotsuse ja ettekirjutuse-hoiatuse lisana.

14. Vaide esitaja on seisukohal, et algselt kehtinud vastava korra redaktsioon ei näinud ette hindamisprotsessi või selle osade salastamist.
    Nii nagu AvTS § 34 lõige 2 ette näeb, et asutuse juht võib kehtestada teabele juurdepääsupiirangu, tunnistades selle asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, on linnapea seda ka antud juhul teinud. Riigikohus on 18.04.2022 otsuse nr 3-20-1265 punktis 24 märkinud, et juurdepääsupiirangu kehtestamine on asutuse juhi otsustada ning selle lisamine pärast teabenõude esitamist ja enne lahendamist võib olla ka lubatav. Inspektsioon selgitab, et teabele juurdepääsu piirangu seadmisel on oluline, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave ei saaks avalikuks. Seega ajas võivad asjaolud muutuda (kujuneda erinevaks algsest mõttest) ning vajadusest lähtuvalt võib ka hiljem teabe määrata juurdepääsupiiranguga teabeks. Seega dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamine toimub vastavalt vajadusele nii, et see ei pea järgima algse redaktsiooni mõtet.

15. HMS § 71 sätestab, et vaide saab esitada isik, kelle õigusi on rikutud. Vaidest ei selgu, kuidas rikub vaide esitaja õigusi see, et ta ei saa nimeliselt teada hääletamise tulemusi. Andmed, kes hääletasid ning millised olid (ilma nimeta) hääletajate antud punktid, on vaide esitaja teabevaldajalt saanud. Seega on talle väljastatud teave, mida on linnavalitsus oma ülesannet täites saanud/loonud, juurdepääsupiiranguta osas.

16. Vaide esitaja on seisukohal, et taotluste personaalne hindamine avaliku võimu teostamise osana peab olema avalikkuse poolt kontrollitav. Kui see salastatakse, siis ei ole võimalik kontrollida, kas on lähtutud personaalse hindamise tulemustest. Inspektsiooni hinnangul on antud juhul taotluste personaalne hindamine kontrollitav, sest hindamislehtedelt on näha mitu vallavalitsuse liiget ja kuidas taotlusi hindas. Lisaks on vallavalitsuse liikmete nimeline koosseis linnavalitsuse kodulehelt avalikult kättesaadav. Kuna lõppeesmärgina on oluline, kas ja millise toetussumma taotleja saab, siis see teave on vaide esitajale väljastatud hindamislehtedelt näha. Linnavalitsuse liikme nimeline kokku viimine konkreetse punktisummaga ei oma toetuste taotlemise eesmärgist lähtuvalt mingit tähtsust.

17. Vaide esitaja hinnangul toimub taotluste hindamine ja toetuste otsustamine vastuolus tollal kehtinud korraga, lisaks näeb kord ette otsuste tegemist hääletamisega, mitte konsensuse otsimisega. Inspektsioon selgitab, et hindamisprotsessi sisuline analüüs ei kuulu inspektsiooni pädevusse ning sellest lähtuvalt ei analüüsita käesolevas vaideotsuses toetuste taotluste sisulist hindamisprotsessi.

18. Vaide esitaja on seisukohal, et tema teabenõude täitmisest keeldumine tuleb täielikult seadusevastaseks ja kehtetuks tunnistada. Inspektsiooni hinnangul selle nõude täitmiseks alust ei ole. Esiteks seetõttu, et teabevaldaja oli teabenõudega küsitud dokumendile seadnud juurdepääsupiirangu õiguspäraselt. Teiseks seetõttu, et teabevaldaja on teabenõude täitnud ja väljastanud juurdepääsupiiranguta teabe ning põhjendanud väljastamata jäänud teabe osas juurdepääsupiirangu seadmist.

19. Kuna teabevaldaja ei ole vaide esitaja 24.11.2022 teabenõuet täites teabe avalikustamisel eksinud avaliku teabe seaduse vastu, siis jätab inspektsioon vaide rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel