ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/25/812-1746-11

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	08.07.2025 Tallinn
Vaide esitamise aeg	29.05.2025
Teabevaldaja	Pärnu Linnavalitsus aadress: Suur-Sepa 16, 80098 Pärnu e-post: linnavalitsus@parnu.ee
Teabevaldaja vastutava isik	linnasekretär
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxxxx@xxxxx.xxx

RESOLUTSIOON

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

1) teeb Andmekaitse Inspektsioon otsuse rahuldada vaie täielikult;
2) teeb Andmekaitse Inspektsioon teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
- **a) vaadata uuesti läbi vaide esitaja 18.03.2025 teabenõue, milles paluti edastada XX poolt linnavalitsusele saadetud kirjad, mis sisaldavad pahatahtikke hinnanguid linnavalitsuse teenistujate suhtes ja seda varasemate aastate osas linnavalitsuse valitud perioodil;**
- **b) väljastada nõuetekohaselt vaide esitajale tema poolt soovitud teave, kui pole alust teabe väljastamisest keelduda või**
- **c) keeldumise korral viidata seadusest tulenevale keeldumise alusele ja keeldumist ka põhjendada;**

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 22.07.2025. Samaks ajaks edastada vaide esitajale edastatud täiendavast vastusest koopia ka Andmekaitse Inspektsioonile;
4) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

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 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. Vaide esitaja edastas 27.02.2025 Pärnu Linnavalitsusele (linnavalitsus) teabenõude, milles palus väljastada kõik XX poolt linnavalitsusele edastatud kirjad, kus XX on linnavalitsuse väitel toonud linnavalitsuse teenistujate kohta solvavaid, pahatahtlikke väärtushinnanguid, ning linnavalitsuse vastuskirjad neile kirjadele. Teabenõudele vastates vaatas linnavalitsus läbi XX poolt 2024. aastal edastatud kirjad ja väljastas 06.03.2025 vastusega kaks neist. Linnavalitsusele 18.03.2025 esitatud täiendava teabenõudega soovis vaide esitaja samasisulisi kirju, kuid varasemast ajast linnavalitsusele sobiva perioodi ulatuses. Kuna linnavalitsus 25.03.2025 teabenõude vastusega palutud teavet ei edastanud ega keeldunud ka teabenõude täitmisest, siis algatas Andmekaitse Inspektsioon (AKI) vaide esitaja sellekohase vaide alusel menetluse 2.1.-3/25/444-1007.
2. Eelnevalt märgitud vaidemenetluses tegi AKI 12.05.2025 ettekirjutuse, mille kohaselt pidi linnavalitsus uuesti läbi vaatama vaide esitaja 18.03.2025 esitatud teabenõude ja väljastama nõuetekohaselt vaide esitajale tema poolt soovitud teabe, kui asutusel pole alust teabe väljastamisest keelduda või keeldumise korral viitama seadusest tulenevale alusele ja keeldumist ka põhjendama.
3. Linnavalitsus keeldus 26.05.2025 vastusega teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel, seda ka põhjendades.
4. Kuna vaide esitaja hinnangul ei olnud teabenõude täitmisest keeldumine piisavalt põhjendatud, siis esitas ta 29.05.2025 AKI-le sellekohase vaide, mille AKI menetlusse võttis.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue
Vaide esitaja palub AKI-l jätkuvalt kohustada linnavalitsust täitma 18.03.2025 esitatud teabenõude ehk väljastama linnavalitsuse enda poolt valitud varasema perioodi osas, mis ei ole linnavalitsusele koormav, XX need kirjad, mis linnavalitsuse hinnangul sisaldavad teenistujate suhtes pahatahtlikke hinnanguid.

Vaide põhjendused
Vaide esitaja hinnangul ei ole teabenõude täitmisest keeldumise põhjendus olnud piisav ega tõsiselt võetav, sest vastuskirjast ei selgu ühtegi põhjust, miks linnavalitsus ei valinud teabenõude täitmiseks asutusele sobivat perioodi.

Vaides on märgitud, et 2023. aastal kolmekümnest XX poolt edastatud pöördumisest ainult üks olevat pikem kui üks lehekülg ja enamus pool lehekülge või paar rida. Seega eksperimendi korras nähtus vaide esitajale, et sellise mahuga kirjade läbivaatamiseks kuluks kõige rohkem 9 minutit. Vaide esitaja on seisukohal, et kui katses märgitud aeg on linnavalitsusele koormav, siis võinuks valida ka lühema perioodi, nt 2023. aasta jaanuar kuni juuni. Sel perioodil olevat XX enda väitel saatnud kokku 10 kirja, enamus mõnerealised või pool lehekülge. 2023. aasta maikuus olevat XX saatnud 2 kirja, kummagis 3 rida. Vaide esitaja hinnangul võinuks linnavalitsus teabenõude täitmisel valida perioodi ka nädalate või päevade kaupa.

Vaide esitaja on selgitanud, et tal on õigus saada teabenõudes palutud teavet ja ei esine ühtegi õiguslikule alusele tuginevat põhjust, mis lubaks jätta küsitud teabe väljastamata.

Vaide esitaja, tutvunud teabenõude korras linnavalitsuse vastusega AKI järelepärimisele, on seisukohal, et linnavalitsuse poolt XX kirjade leidmise ajaks märgitud 5–10 minutit on tahtlik eksitamine. Vaide esitaja hinnangul võtab dokumendihaldussüsteemis (DHS) Amphora ühe inimese poolt saadetud kirjade leidmine aega alla 5 sekundi ning selleks on vaja avada dokumendiregistri „Kirjade" kaust, sisestada otsingusse nt pöörduja nimi ja märkida linnuke lahtrisse „Saabunud". Vaide aluseks oleva teabenõude täitmise puhul ei ole vaja otsida suvalisi dokumente, kus nimi „XX" võib esineda suvalises kontekstis, ainult sisse tulnud kirju.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

AKI ettekirjutust täites keeldus linnavalitsus 26.05.2025 vastuses vaide esitaja 18.03.2025 teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel, kuna teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist ja takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist. Keeldumist märgitud alusel põhjendati sellega, et 18.03.2025 teabenõude täitmiseks tuleb kõik varasemad XX kirjad välja otsida, mida on umbes 30 kirja aastas, läbi lugeda ning analüüsida ja hinnata, kas konkreetne kiri sisaldab teabenõudes küsitud teavet.

Seoses sellega, et 18.03.2025 pöördumises paluti linnavalitsusel endal valida varasem periood, mille asutus jõuab küsitud teabe osas läbi vaadata, märkis linnavalitsus 26.05.2025 vastuses, et 27.02.2025 teabenõude vastusega anti vaide esitajale juba teada, et teabenõudes küsitud teave vaadati läbi XX 2024. aasta pöördumiste osas ning edastati kaks sellekohast kirja. *Seega on linnavalitsus eelnevalt perioodi valinud /.../ vaide esitaja 18.03.2025 teabenõue on otseselt seotud tema 27.02.2025 teabenõudega, milles ta palus sama infot ja mille linnavalitsus 06.03.2025 täitis.*

AKI küsis menetluse raames, kuidas mõistis linnavalitsus vaide esitaja 18.03.2025 pöördumises seda, millist perioodi (aasta, pool aastat, paar kuud jms) vaide esitaja linnavalitsuse enda valitud varasema ajavahemiku all silmas pidas. Linnavalitsus vastas, et mõistis pöördumist selliselt, et suure mahu tõttu teabenõude täitmisest keeldumise asemel võis asutus ise valida, millise perioodi XX kirjad ta läbi vaatab.

AKI küsis järelpärimises ka seda, kas linnavalitsus kaalus teabenõude täitmist varasema perioodi osas näiteks lühema ajavahemiku kui ühe aasta kohta. Linnavalitsus vastas, et vaide esitajale on soovitud teave ühe aasta kirjade kohta edastatud, st linnavalitsus juba valis perioodi ning täiendava perioodi valimine ei olnud nende hinnangul ei vajalik ega ka soovitud.

Täiendavalt on AKI-le selgitatud, et keskeltläbi on XX pöördumiste pikkus pool kuni üks lehekülg. Tavapäraselt saadab XX pärast esialgsele lühikesele pöördumisele antud vastusele uue pöördumise, mis sisaldab hinnanguid saadud vastusele. Seejärel esitab sama teema kohta uusi küsimusi ning ühte teemat puudutavaid järjekirju on tavaliselt mitu.

Teabenõudega küsitud kirjade otsimise protsessi DHS-is kirjeldas linnavalitsus selliselt, et otsingumootor kuvab kõik dokumendid, mille pealkirjas või sisus esineb sõnapaar XX (sõnapaari otsingu korral) ning leitud dokumentide hulgast tuleb välja selekteerida need, mis on XX edastatud pöördumised. Siis tuleb ükshaaval avada iga dokumendi metaandmed, seejärel dokument ja tutvuda selle sisuga. Kui otsingumootor ei leia mingil põhjusel kõiki vasteid otsitavale sõnapaaril, siis tuleb täiendavalt korrata päringuid ja tutvuda täiendavalt leitud dokumentide sisuga. *Seega ei ole ühe konkreetse kirja leidmine ja läbivaatamine, mille metaandmetes on kirja saatja andmed olemas, ajamahukas (nt XX kirjade puhul keskmiselt 5–10 minutit). Küll aga on oluliselt ajamahukam leida konkreetseid sisu osas kindlatele tunnustele vastavaid kirju. Sellisel juhul tuleb esmalt läbi vaadata otsingumootori väljastatud valim, tuvastada XX edastatud kirjad ning seejärel kõik need üksikasjalikult läbi vaadata ja analüüsida*

Linnavalitsuse hinnangul *ei ole seaduse mõtteks see, et kui teabevaldaja on valinud perioodi, mille osas peab võimalikuks materjal läbi töötada ja soovitud teave edastada, siis teabenõudja hakkab järgmiste pöördumistega nõudma, et valitakse uus periood. Sel juhul kaotaks AvTS § 23 lg 2 p 3 oma sisu ja mõtte - seadust aga ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks.*

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED

Vaide ese ja teabenõude täitmine

1. AKI-le 29.05.2025 esitatud vaides märgib vaide esitaja, et linnavalitsuse keeldumine teabenõude täitmisest ei ole piisavalt põhjendatud. Seega on vaide esemeks teabenõude nõuetekohane täitmata jätmine.

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

3. Vaidlus puudub selles, et Pärnu Linnavalitsus kui kohaliku omavalitsuse asutus on AvTS § 5 lg 1 punkti 1 mõttes teabevaldaja.

4. Teabevaldaja saab teabele juurdepääsu tagada kas teabe avalikustamisega (nõuded on sätestatud AvTS 4. peatükis) või teabenõude täitmisega (nõuded on sätestatud AvTS 3. peatükis) väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keeldudes teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.

5. Teabenõude 26.05.2025 vastuses on linnavalitsus märkinud, et keeldub teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel. Lisaks on vastuses selgitatud, et linnavalitsus on teabenõudes soovitud eelneva perioodi valinud ja 18.03.2025 teabenõude juba 06.03.2025 vastusega nr 4.3-7/2255-1 täitnud. Seega AKI hinnangul keeldus linnavalitsus sisuliselt teabenõude täitmisest ka AvTS § 23 lg 2 punkti 1 alusel.

Teabenõude täitmisest keeldumine AvTS § 23 lg 2 punkti 1 alusel

6. AvTS § 23 lg 2 punkti 1 kohaselt võib teabevaldaja keelduda teabenõude täitmisest muu hulgas põhjusel, kui samale teabenõudjale on taotletav teave juba antud.

7. Linnavalitsus märgib 26.05.2025 teabenõude vastuses vaide esitajale, et 27.02.2025 vastusega on teabenõudes küsitud teave XX 2024. aasta pöördumiste osas läbi vaadatud ja kaks sellekohast kirja 06.03.2025 vastusega edastatud ning sellega loeb linnavalitsus eelneva perioodi valituks ja teabenõude täidetuks.

8. Vastuses AKI järelepärimisele on täiendavalt selgitatud, et vaide esitaja 18.03.2025 teabenõue on otseselt seotud 27.02.2025 teabenõudega, milles paluti sama infot ja mille linnavalitsus 06.03.2025 täitis. AKI nõustub linnavalitsusega selles, et 18.03.2025 teabenõue oli küsitava teabe sisu osas sama, kuid ajalise perioodi kattuvuse osas AKI hinnangul mitte. Seda põhjusel, et 06.03.2025 teabenõude vastuse tarbeks vaatas linnavalitus läbi XX kirjad 2024. aastast ning täiendavalt 18.03.2025 esitatud teabenõudega sooviti samasisulisi pöördumisi varasemast ajast ehk AKI arusaamist mööda ajast enne aastat 2024.

9. Eelnevast tulenevalt ei saa AKI nõustuda linnavalitsuse seisukohtadega selles, et täiendava perioodi valimine ei olnud vajalik ega vaide esitaja poolt soovitud ning sellega, et 18.03.2025 teabenõude täitmisel on eelnev periood 06.03.2025 vastuses juba valitud ja teabenõue sellega täidetud.

   Seega, vaidemenetluse raames antud seisukohtade ja selgituste põhjal ei saa AKI linnavalitsusega nõustuda, et vaide esitaja 18.03.2025 teabenõue täideti 06.03.2025 vastusega ehk teabenõudjale on taotletav teave juba antud.

10. Vastuses AKI järelepärimisele selgub, et linnavalitsuse hinnangul ei ole seaduse mõtteks see, et kui teabevaldaja valib perioodi, mille osas peab võimalikuks materjali läbitöötamise ja soovitud teabe edastamise. Sel juhul hakkab teabenõudja järgmiste pöördumistega nõudma, et valitakse uus periood ning AvTS § 23 lg 2 p 3 kaotaks oma sisu ja mõtte - *seadust aga ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks*.

11. Eelnevalt märgitu osas jääb AKI linnavalitsusega eriarvamusele, sest AKI hinnangul ei ole seadusandja välistanud võimalust, et teabenõudja võib ette näha teabenõude täitmisel sobiva perioodi valimise teabevaldaja enda poolt ning sellest tulenevat olukorda, mil teabenõudja esitab täiendava teabenõude samasisulise teabe sooviga, kuid teabevaldaja poolt valitud uue ajavahemiku kohta.

Teabenõude täitmisest keeldumine AvTS § 23 lg 2 p 3 alusel

12. Linnavalitsus keeldus 26.05.2025 vastuses teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel, kuna teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist ja takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist. Keeldumist põhjendati sellega, et 18.03.2025 teabenõude täitmiseks tuleb kõik varasemad XX kirjad välja otsida (umbes 30 kirja aastas), läbi lugeda ning analüüsida ja hinnata, kas konkreetne kiri sisaldab teabenõudes küsitud teavet.

13. Selgitame, et AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel teabenõude täitmisest keeldumise puhul ei ole seadusandja sätestanud konkreetseid kriteeriume, mille alusel teabenõudega küsitava teabe suurt mahtu määratleda (konkreetne lehekülgede arv, ajavahemiku pikkus vms), kõik oleneb konkreetsetest ajaoludest. Vastuses AKI-le on linnavalitsus täpsustanud, et ajamahukas ei ole konkreetse kirja leidmine ja läbivaatamine (nt XX kirjade puhul 10-15 minutit), vaid kindlatele tunnustele vastavate kirjade leidmine, sest see vajab edastatud kirjadega üksikasjalikku tutvumist ja sisu analüüsimist.

14. Vastuses AKI-le on linnavalitus muu hulgas kirjeldanud teabenõudega küsitud kirjade otsimise protsessi DHS-is, mis on täpsemalt välja toodud vaideotsuse teabevaldaja põhjendustes. Vaide esitaja põhjenduste osas on märgitud vaide esitaja seisukoht nii kirjade otsimiskäigu kui ka selle ajalise kestvuse osas. Kuigi selgitustest nähtub, et osapoolte seisukohad on neis aspektides erinevad, siis AKI seda osa vaideotsuses eraldi ei analüüsi. Seda põhjusel, et linnavalitsuse hinnangul on kirjade sisu analüüs ajamahukam kui pöördumiste väljaotsimine. Ka AKI on seisukohal, et ressursimahukast tegevusest saab rääkida pigem teabe sisulise analüüsi osas, mis suuresti on seotud hindamist vajava kirja pikkusest.

15. Vaide esitajale teadaolevalt on XX edastatud kirjadest ainult üks olnud pikem kui üks lehekülg, enamus pool lehekülge või paar rida. Linnavalitsuse selgituste kohaselt on XX pöördumiste pikkus keskeltläbi pool kuni üks lehekülg. Seega üldjuhul on teabenõudega küsitud ühe pöördumise mahuks üks lehekülg.

16. AKI nõustub vaide esitajaga selles, et 26.05.2025 teabenõude vastuses ei ole piisavalt põhjendatud, milles täpselt seisnes vaide aluseks oleva teabenõude täitmise puhul suur maht. AKI järelepärimise vastuse põhjal mõistab AKI olukorda selliselt, et linnavalitsus hindab ressursimahukana XX edastatud pöördumiste sisulist hindamist ehk kindlatele kriteeriumidele vastavaid kirju. AKI ei saa välistada, et teatud juhtudel võibki see olla ajamahukas.

17. Kuid AKI on seisukohal, et vaide aluseks olevas olukorras, mil teabenõudega küsitud üks sisulist analüüsi vajav pöördumine on pikk kuni lehekülg ning analüüsitavate kirjade ajaline periood on jäetud teabevaldaja enda valida, ei ole piisav põhjus, et keelduda teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel. AKI hinnangul ei mängi suure mahu osas rolli ka asjaolu, kui kaua läheb ühe pöördumise väljaotsimise ja sisulise analüüsiga, sest vaide esitaja hinnangul võib linnavalitsus teabenõude täita ka päevade kaupa.

18. Täiendavalt selgitame, et juhul, kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, siis võib teabevaldaja teabenõude täitmise tähtaega ka pikendada AvTS § 19 nõuete kohaselt.

    Vaidemenetluse raames antud selgituste põhjal ei ole AKI hinnangul praegusel juhul 18.03.2025 teabenõude täitmisest keeldumine AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel olnud põhjendatud.

Kokkuvõte

19. Vaidemenetluse raames linnavalitsuse antud seisukohtade ja selgituste põhjal ei ole AKI hinnangul põhjendatud 18.03.2025 teabenõude täitmisest keeldumine suure mahu tõttu. Samuti ei saa AKI linnavalitsusega nõustuda, et vaide esitaja 18.03.2025 teabenõue on juba täidetud 06.03.2025 vastusega. Eelnevast tulenevalt teeb AKI Pärnu Linnavalitsusele ettekirjutuse vaadata uuesti läbi vaide esitaja 08.03.2025 esitatud teabenõue ning sellest tulenevalt, kas väljastada nõuetekohaselt vaide esitajale tema poolt soovitud teave, kui pole alust teabe väljastamisest keelduda või keeldumisel viidata seadusest tulenevale keeldumise alusele ja keeldumist ka põhjendada.

(allkirjastatud digitaalselt)
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel