ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/25/1621-3470-5

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Otsuse tegemise aeg ja koht	03.12.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	24.10.2025
Teabevaldaja	Pärnu Linnavalitsus aadress: Suur-Sepa 16, 80098 Pärnu e-post: linnavalitsus@parnu.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxxxx@xxxxx.xxx

RESOLUTSIOON

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

otsustab Andmekaitse Inspektsioon:

1) **jätta vaie rahuldamata, sest Pärnu Linnavalitsusel ei ole 03.10.2025 teabenõudes küsitud linna sisemist regulatsiooni, kus on sõnaselgelt kirjas, et kaevetööde luba loetakse antuks ehitusloa väljastamisega;**
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. Vaide esitaja edastas varasema kirjavahetuse jätkuna Pärnu Linnavalitsusele (linnavalitsus) 03.10.2025 teabenõude, milles muu hulgas palus olemasolul esitada Pärnu linna sisemine kord, eeskiri, juhend, õigusakt vms, mis lubab lugeda kaevetööde loa antuks ehitusloa väljastamisega. Kui linnavalitsuse käsutuses ei ole sellist dokumenti, paluti keelduda teabenõude täitmisest ja viidata keeldumise õiguslikule alusele.
2. Linnavalitsus märkis teabenõude 13.10.2025 vastuses, et tegemist on selgitustaotlusega, seda ka põhjendades. Samas lisati, et vastavad selgitused on linnavalitsus vaide esitajale andnud 16.09.2025 kirjas nr 8-17/8946-1.

3. Sama päeva vastuskirjas selgitas vaide esitaja linnavalitsusele, miks tema hinnangul ei ole tegemist selgitustaotlusega ning kordas 03.10.2025 teabenõudes esitatud soovi.
4. Linnavalitsus tõi 22.10.2025 vastuses uuesti välja, et vaide esitaja küsimuse puhul on tegemist selgitustaotlusega ning kordas, et vastavad selgitused on vaide esitajale antud 16.09.2025 kirjas nr 8-17/8946-1.
5. Kuna vaide esitaja ei olnud rahul sellega, et talle soovitud dokumenti ei väljastatud, samas ka ei keeldutud teabenõude täitmisest, siis esitas ta 24.10.2025 Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) sellekohase vaide, mille AKI menetlusse võttis.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue:
Vaide esitaja palub AKI-l tuvastada, kas linnavalitsus luges 03.10.2025 teabenõudes toodud dokumendisoovi õiguspäraselt selgitustaotluseks ning kas linnavalitsuse 16.09.2025 kiri nr 8-17/8946-1 sisaldab teavet teabenõudes küsitud dokumendi kohta. Kui mitte, kas siis on toodud põhjendus, miks teabenõuet ei täidetud ega keeldutud. Lisaks soovib vaide esitaja, et AKI kohustaks linnavalitsust täitma 03.10.2025 teabenõude kas väljastades nõutud dokumendi või keeldudes teabenõude täitmisest, viidates selgelt keeldumise õiguslikule alusele.

Vaide põhjendused:
Linnavalitsuse 16.09.2025 kirjast ei nähtu, et selles oleks teatatud, kas eksisteerib Pärnu linna sisemist regulatsiooni, mis lubab lugeda kaevetööde loa antuks ehitusloa väljastamisega.

Linnavalitsus on pidanud 03.10.2025 teabenõudes toodud dokumendi taotlust õigusvastaselt selgitustaotluseks ja jätnud dokumendi seadusevastaselt ja põhjendamatult väljastamata. Ka ei ole linnavalitsus teatanud, kas dokument eksisteerib.

Eelnevast tulenevalt on linnavalitsus rikkunud AvTS § 3 lõike 1 ja § 6 sätteid ning vaide esitaja põhiseaduse (PS) §-ist 44 tulenevat subjektiivset õigust saada avalikku teavet.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Linnavalitsus selgitas teabenõuete 13.10.2025 ja 22.10.2025 vastustes vaide esitajale, et lähtudes märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse (MSVS) § 2 lõikest 2 on vaide esitaja küsimuse puhul tegemist selgitustaotlusega, mitte teabenõudega AvTS-i mõistes. Põhjuseks asjaolu, et teabenõudes küsitule vastamine eeldab õigusaktide analüüsi ning õigusalaste selgituste andmist. Mõlemas vastuses on viidatud linnavalitsuse 16.09.2025 kirjale nr 8-17/8946-1, milles on vastavad selgitused juba antud.

Vastuses AKI järelepärimisele märkis linnavalitsus, et *linnal ei ole sisemist korda, eeskirja vms dokumenti, kus on sõnaselgelt kirjas, et kaevetööde luba loetakse antuks ehitusloa väljastamisega. Ehitusloa ja kaeveloa menetlused on eraldiseisvad ning põhinevad erinevatel õiguslikel alustel.*

03.10.2025 teabenõudes küsitud dokumendisoovi ei lugenud linnavalitsus selgitustaotluseks AvTS § 23 lg 2 punkti 5 kohaselt, vaid MSVS mõttes. Seda põhjusel, *et teabenõudjale ammendava ja korrektse vastuse andmine eeldas enamat kui pelgalt konkreetse sõnastusega dokumendi olemasolu või puudumise kinnitamist. Küsimusele vastamine eeldas õigusliku raamistiku selgitamist, mis on olemuselt selgitustaotlusele vastamine.*

Linnavalitsus toob täiendavalt välja, et varasemas, so 30.08.2025 linnavalitsusele edastatud pöördumises soovis vaide esitaja teada, kas linnavalitsusel on teada mõni õiguslik alus - seadus, õigusakt, sisemine kord vm õigusnorm - mis lubab kaevetööde loa antuks lugeda ehitusloa andmisega. 30.08.2025 pöördumisele andis linnavalitsus vastuse 16.09.2025 kirjaga nr 8-17/8946-1. Kohaliku omavalitsuse (KOV) hinnangul oli 03.10.2025 pöördumises tegemist samasisulise, kuigi mõnevõrra teisiti sõnastatud küsimusega, millele linnavalitsuse hinnangul oli sisuline vastus

varasemalt (16.09.2025) juba antud. *Linnavalitsuse hinnangul ei tee vähesel määral sõnastuse muutmine selgitustaotlust teabenõudeks. Kirjavahetusest ilmneb selgelt (30.08.2025 kui 03.10.2025 pöörduminsed), et vaide esitaja on soovinud õigusalaseid selgitusi. /.../ Kuigi 03.10.2025 pöördumine oli sõnastatud kui päring konkreetse dokumendi kohta, oli selle tegelik sisu identne varasema pöördumise sisuga.*

Linnavalitsus möönab, et 16.09.2025 vastus ei sisalda konkreetset lauset, mis kinnitaks küsitud dokumendi olemasolu või puudumist. Samas sisemise korra, eeskirja vms dokumendi puudumist tuleb järeldada vastuskirja sisust. Vastuses on viidatud sel ajal Pärnu linnas kehtinud neljale kaevetööde eeskirjale, millele lisati Riigi Teataja vastavad lingid, et vaide esitaja saaks ise uurida linna erinevates piirkondades kaevetöödele kehtestatud nõudeid. Lisaks selgitati, et kaevetööde eeskirjad näevad ette, millisteks kaevetöödeks on kaeveluba vajalik ning millistel juhtudel eeskirja ei kohaldata. Kuigi viimase puhul on kaevetööd lubatud ilma kaeveloata, siis võib neil juhtudel olla kaevetöödeks vajalik muu luba või nõusolek, näiteks teatud juhtudel ka ehitusluba.

Täiendavalt on linnavalitsus 16.09.2025 vastuses välja toonud erinevad õigusaktid (ehitusseadustik, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, Pärnu linna territooriumil kehtinud neli erinevat kaevetööde eeskirja), mille omavahelisi seoseid vaide esitaja pöördumistele vastamiseks analüüsiti. Tulemuse põhjal tehtud järelduste selgitamist ongi linnavalitsus pidanud õigusalaste selgituste andmiseks, mis kvalifitseerib pöördumise selgitustaotluseks.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese ja juurdepääs avalikule teabele

1. AKI-le 24.10.2025 esitatud vaide kohaselt ei saanud vaide esitaja linnavalitsuselt teabenõudega küsitud dokumenti, samas ka ei keedutud teabenõude täitmisest. 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 KOV-i asutus on teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 punkti 1 mõistes ning selles, et teabenõudega küsitud teabe puhul on tegemist avaliku teabega AvTS § 3 lõike 1 mõttes.

4. AvTS § 9 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lg 2 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus ning tagama kinnipidamise juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 1 p 7).

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

Teabenõude täitmine

6. Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb AvTS §-ist 6, mille kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt samas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale nõude AvTS-is sätestatud korras (AvTS § 7).

7. Teabevaldaja peab teabenõude täitma viie tööpäeva jooksul (AvTS § 18 lg 1) kas 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.

8. Vaide esitaja palus varasema kirjavahetuse jätkuna 03.10.2025 teabenõudes väljastada olemasolul Pärnu linna sisemine kord, eeskiri, juhend, õigusakt vms, mis lubab lugeda kaevetööde loa antuks ehitusloa väljastamisega. Kui linnavalitsuse käsutuses ei ole sellist dokumenti, paluti keelduda teabenõude täitmisest ja viidata keeldumise õiguslikule alusele.

9. Linnavalitsus märkis teabenõude 13.10.2025 vastuses muu hulgas, et tegemist on selgitustaotlusega. Kuna soovitud dokumenti ei väljastatud, siis AKI mõistab olukorda selliselt, et linnavalitsus keeldus teabenõude täitmisest. Kuivõrd teabenõude täitmisest keeldumise alus saab tuleneda üksnes AvTS-ist, siis AKI hinnangul praegusel juhul, kui teabenõudes soovitud dokumendi väljastamise taotlus loeti selgitustaotluseks, keeldus KOV teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 punkti 5 alusel. Sättest tulenevalt võib teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle alusel on vaja uus teave dokumenteerida.

10. Vastuses AKI-le eitab linnavalitsus teabenõude täitmisest keeldumist eelnevalt märgitud alusel ning toob välja, et luges teabenõude soovitud dokumendi osas selgitustaotluseks vastavalt MSVS § 2 lõikele 2. Sätte kohaselt on selgitustaotlus käesoleva seaduse tähenduses pöördumine, milles isik lõike 1 alusel taotleb adressaadilt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist; lõike 2 kohaselt taotleb sama seaduse §-is 3 sätestatud õigusalase selgituse andmist. MSVS § 3 sätestab, et riigi- ja KOV üksuse asutus annab tasuta selgitusi tema poolt väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta.

11. AKI hinnangul ei saa välistada, et MSVS § 2 lõike 2 alusel võis lugeda selgitustaotlusele vastamiseks vaide esitaja 30.08.2025 esitatud pöördumise küsimust, milles sooviti teada, kas Pärnu linnavalitsusel on teada mõni õiguslik alus (seadus, õigusakt jne), mis lubab kaevetööde loa antuks lugeda ehituloa andmisega. Seda põhjusel, et sellisele küsimusele vastamine tõesti eeldab kehtivate regulatsioonide õiguslikku analüüsi nii nagu linnavalitsus on seda teinud 16.09.2025 vastuskirjas nr 8-17/8946-1. KOV tõi märgitud vastuses välja õigusaktid, mida vastamiseks analüüsiti ning millistele seisukohtadele seoses kaeve- ja ehitusloaga jõuti. Vastus sisaldas ka linke KOV-i territooriumil sel hetkel kehtinud kaevetööde eeskirjadele.

12. Samas ei nõustu AKI linnavalitsusega selles, et selgitustaotluseks saab lugeda ka 03.10.2025 teabenõude osas, milles paluti olemasolul väljastada Pärnu linna sisemine regulatsioon, mis lubab lugeda kaevetööde loa antuks ehitusloa väljastamisega. Linnavalitsus on AKI-le selgitanud, et 03.10.2025 teabenõue oli küll veidi teisiti sõnastatud, kuid samasisuline varasemalt esitatud pöördumisega. Seega AKI arusaamist mööda oli linnavalitsus asjakohaste, sh KOV-isiseste, regulatsioonide analüüsi 16.09.2025 vastuse tarbeks juba ära teinud. AKI-le jääb mõistmatuks, miks oli seda 03.10.2025 teabenõudele vastamiseks uuesti vaja teha, et pöördumist tõlgendati kui selgitustaotlust. Ka ei nähtu linnavalitsuse selgitustest AKI-le sama teabe teistkordse analüüsi ning õigusalaste selgituste andmise vajadust.

13. AKI ei ole linnavalitsusega sama meelt ka selles, et *kuigi 03.10.2025 pöördumine oli sõnastatud kui päring konkreetse dokumendi kohta, oli selle tegelik sisu identne varasema pöördumise sisuga.* Isegi, kui küsimuse sisu võis mingis osas kattuda, siis 03.10.2025 küsiti konkreetset dokumenti, mida saab teabevaldajalt välja küsida teabenõude korras.

14. Linnavalitsus märkis teabenõude 13.10.2025 vastuses muu hulgas, et vastavad selgitused on linnavalitsus vaide esitajale andnud 16.09.2025 kirjas nr 8-17/8946-1. Samas möönab

linnavalitsus selgitustes AKI-le, et kõnealune vastus ei sisalda konkreetset lauset, mis kinnitaks küsitud dokumendi olemasolu või puudumist. Kuid lisab, et sisemise regulatsiooni puudumist tuleb järeldada vastuskirja sisust. AKI eelnevalt märgitud seisukohaga nõustuda ei saa, sest kui teabevaldajal oleks õigus vastuskirja sisus anda vihjeid dokumendi puudumisele, siis ei oleks seadusandja sätestanud seaduses teabenõude täitmisest keeldumist põhjusel, et teabevaldajal ei ole taotletud teavet (AvTS § 23 lg 1 p 2).

15. Vastuses AKI järelepärimisele märkis linnavalitsus, et *linnal ei ole sisemist korda, eeskirja vms dokumenti, kus on sõnaselgelt kirjas, et kaevetööde luba loetakse antuks ehitusloa väljastamisega.* Seega linnavalitsus selgitustest lähtuvalt mõistab AKI olukorda selliselt, et KOV on keeldunud teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 punkti 2 alusel ehk põhjusel, et asutus ei valda taotletud teavet.

16. Kuigi praegusel juhul ei saa linnavalitsus teabenõude korras väljastada soovitud regulatsiooni selle puudumise tõttu, siis juhib AKI tähelepanu järgnevale. Kui teabenõudega küsitud dokumenti KOV-il ei ole, siis selleks, et välistada tulevikus praeguse vaide aluseks oleva olukorra kordumist, tuleb keelduda teabenõude täitmisest AvTS-i alusel ning seda selgelt ja üheselt selgitada teabenõudjale, mitte teha seda üksnes vaidemenetluse raames.

Kokkuvõte

17. Vaide esitaja soovib, et AKI tuvastaks, kas linnavalitsus luges 03.10.2025 teabenõudes toodud dokumendisoovi õiguspäraselt selgitustaotluseks. Nagu vaideotsuses märgitust nähtub, siis AKI hinnangul oli kõnealuses teabenõudes esitatud dokumendisoovi puhul tegemist teabenõude mitte selgitustaotlusega. Lisaks soovib vaide esitaja menetluse raames tuvastamist, kas linnavalitsuse 16.09.2025 kiri nr 8-17/8946-1 sisaldab teavet teabenõudes küsitud dokumendi kohta. Menetluse käigus on linnavalitsus selgitanud, et märgitud vastuses ei ole sõnaselgelt kirjas, et KOV-il soovitud dokumenti ei ole.

18. Täiendavalt soovib vaide esitaja, et AKI kohustaks linnavalitsust täitma 03.10.2025 teabenõude kas väljastades nõutud dokumendi või keeldudes teabenõude täitmisest, viidates selgelt keeldumise õiguslikule alusele. Kuna linnavalitsus on järelevalvemenetluse kestel AKI-le selgitanud, et teabenõudega küsitud dokumenti asutusel ei ole, siis puudub AKI-l alus KOV-le ettekirjutuse tegemiseks väljastada 03.10.2025 teabenõudes küsitud Pärnu linna sisemine kord, eeskiri, juhend, õigusakt vms, mis lubab lugeda kaevetööde loa antuks ehitusloa väljastamisega. Seega jääb vaie eelnevalt märgitud dokumendi väljastamise nõudes rahuldamata.

19. HMS § 5 lõike 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult kiirelt ja lihtsalt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Tulenevalt eelnevalt märgitud menetluspõhimõtetest ning sellest, et vaide esitaja saab käesolevast vaideotsusest teada, et KOV-il soovitud dokumenti ei ole ning sellest tulenevalt teabenõude täitmisest keeldumise aluse, siis ei tee AKI teabevaldajale ettekirjutust täiendavalt nõuetekohaselt keelduda teabenõude täitmisest viidates keeldumise õiguslikule alusele.

20. Vaide esitaja on seisukohal, et linnavalitsus on rikkunud AvTS § 3 lõike 1 ja § 6 sätteid ning vaide esitaja põhiseaduse §-ist 44 tulenevat õigust saada avalikku teavet. Kuna linnavalitsus ei ole asunud seisukohale nagu 03.10.2025 pöördumises küsitud dokumendi puhul ei oleks tegemist avaliku teabega AvTS § 3 lõike 1 mõttes, siis AKI selles osas rikkumist ei näe. Nii nagu vaideotsuses eelnevalt juba märgitud, siis AKI hinnangul oli vaide aluseks oleva dokumendi soovi puhul tegemist teabenõude mitte selgitustaotlusega. Seega nõustub AKI vaide esitajaga selles, et KOV on eksinud AvTS § 6 vastu. PS § 44

kohaselt on isikul õigus saada riigiasutuselt ja KOV-ilt teavet oma tegevuse kohta. AKI hinnangul ei ole praegusel juhul, kui linnavalitsus ei saa soovitud regulatsiooni väljastada selle puudumise tõttu, rikutud vaide esitaja õigust saada teabevaldajalt üldiseks kasutamiseks mõeldud teavet.

(allkirjastatud digitaalselt)

Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel