ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/25/1544-3308

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	28.11.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	12.10.2025 (registreeritud inspektsioonis 13.10.2025)
Teabevaldaja	Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus aadress: Pärnu-Paide mnt 2, 87701 Vändra alev e-posti aadress: vald@pparnumaa.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxx@gmail.com

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

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata kuna menetluse kestel on vaide esitajale soovitud dokumendid väljastatud ning vaide esitaja ei ole täiendavaid pretensioone esitanud.
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 (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 esitas 03.10.2025 Põhja-Pärnumaa Vallavalisusele (vallavalitsus) pöördumise, milles palus väljastada dokumendiregistris registreeritud isikliku sõiduauto kasutamise aruanded, millele on kehtestatud AK märked ning mis on registreeritud dokumendiregistris nr-ga 14-8/1468, 14-8/1486, 14-8/1487, 14-8/1488, 14-8/1489, 14-8/1494 ja 14-8/1512. Vaide esitaja märkis teabenõudes, et vajadusel väljastada dokumendid osaliselt ning katta piiranguga teave kinni.
2. 10.10.2025 keeldus vallavalitsus teabenõude täitmisest põhjendusega, et vaide esitaja poolt küsitud dokumentidele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel ning digitaalselt allkirjastatud dokumente ei ole võimalik hägustada/muuta, ilma, et dokument ei kaotaks autentsust ja seetõttu on kogu dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirang ning seetõttu ei ole võimalik teabenõudes küsitud dokumente väljastada.
3. Vaide esitaja leidis, et teabenõude täitmisest keeldumine täies mahus ei olnud õiguspärane

ning esitas Andmekaitse Inspektsioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja palub Andmekaitse Inspektsioonil algatada Põhja-Pärnumaa Vallavalitsuse suhtes järelevalvemenetluse seoses „Isikliku sõiduauto kasutamise aruannete“ juurdepääsu piirangute (AK) rakendamise ja teabenõude täitmise praktikaga. Vaide esitaja lisab, et taotletav teave käsitleb valla eelarvevahendite kasutamist. Eelarvekulude läbipaistvus ja kontrollitavus on avaliku huvi objekt, mistõttu peab info olema vähemalt osaliselt kättesaadav.

Vaide esitaja edastas 03.10.2025 vallavalitsusele teabenõude eelpool viidatud dokumentide digitaalseks väljastamiseks, paludes rakendada osalise juurdepääsu põhimõtet (mustendada isikuandmed ning väljastada muu teave).

Vallavalitsus keeldus dokumente väljastamast tervikuna, tuginedes AvTS § 35 lg 1 p 12-le ja väites, et digiallkirjastatud dokumente ei ole võimalik „hägustada/muuta“, mistõttu on kogu dokument AK all. Registrikirjetel on AK-aluseks märgitud AvTS § 35 lg 1 p 12 ning piirangu tähtajaks „kuni 04.09.2100“. Vallavalitsus on oma vastuses 5-11/1749-1 märkinud, et “Tegemist on teabega, mille avalikustamine kahjustaks isiku eraelu puutumatust” kuid on jätnud sisustamata, kuidas see kahjustaks eraelu puutumatust. Hetkel on see vaid paljasõnaline väide. Samuti märgib vallavalitsus, et digiallkirjastatud dokumente ei ole võimalik muuta, kuid vaide esitaja märgib, et ei ole küsinud digiallkirjastatud dokumente.

Vaide esitaja on seisukohal, et kui dokument sisaldab nii avalikku teavet kui ka juurdepääsupiiranguga osa (nt isikuandmed), tuleb tagada dokumendile osaline juurdepääs. Varjatakse vaid kaitset vajavad andmed, ülejäänu väljastatakse.

Lisaks märgib vaide esitaja, et 15.09.2025 esitas volikogu liige samasisulise teabenõude; 23.09.2025 kirjaga nr 15-11/1525-4 jäeti dokumendid väljastamata, nõuti teabenõude „eesmärgi/ülesande“ selgitust ja suunati andmeväravale.

Vaide esitaja palub Andmekaitse Inspektsioonil:
1. Tuvastada, kas Põhja-Pärnumaa vallavalitsuselt saadud keeldumine ja blanketne AK (sh „kuni 04.09.2100“) on kooskõlas AvTS-iga, arvestades osalise juurdepääsu kohustust.
2. Kohustada teabevaldajat rakendama vähemalt osalist juurdepääsu ja väljastama aruanded redigeeritud kujul, kus on nähtav vähemalt: – aruande periood ja kuupäevad, – ametikoht, – sõitude üldine eesmärk/ülesanne (isikut mitte-identifitseerival üldistusastmel), – läbitud kilomeetrid, ühikumäär (€/km) ja väljamakse summa, – viide alusele/korrale; ning varjatud on isikustavad andmed (nt nimi, isikukood, registrinumber, täpsed marsruudid jm).
3. Anda juhised segasisuliste dokumentide (isikuandmed vs avaliku raha info) käsitlemiseks,
4. Vajadusel teha ettekirjutus ja rakendada järelevalvemeetmeid, kui rikkumised leiavad kinnitust.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Põhja-Pärnumaa valla selgituste kohaselt juhindutakse teabenõuete täitmisel isikuandmete töötlemisel põhimõttest, et isikuandmeid võib töödelda üksnes õiguslikul alusel ning minimaalses mahus, mis on vajalik konkreetse õiguspärase eesmärgi saavutamiseks. Valla selgituste kohaselt edastas Eraisik vallale 03. oktoobril 2025 teabenõude eelpool toodud dokumentide saamiseks. Põhjenduseks märkis vaide esitaja, et taotletav teave käsitleb valla eelarvevahendite kasutamist ning selliste kulude läbipaistvus ja kontrollitavus on avaliku huvi objekt, mistõttu peab info olema kättesaadav.

Lisaks soovis Eraisik vastust ka AK-piirangute aluste kohta ning korra kohta, mis kirjeldavad

juurdepääsupiirangute kehtestamise aluseid antud aruannete puhul ning soovis saada kehtivat korda/juhendit ametisõitude, hüvitiste määrade, aruandluse ja kontrolli kohta.

Vastuseks tema päringule, miks ei ole rakendatud üksnes osalist juurdepääsu selgitati, et see ei ole tehniliselt võimalik, st digitaalselt allkirjastatud dokumente hägustada/muuta, ilma et dokument ei kaotaks autentsust ja seetõttu on kogu dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirang. Vallavalitsus sai vaide esitaja teabenõudest aru selliselt, et mõeldud oli osalist juurdepääsu dokumendihaldussüsteemi kaudu. Vallavalitsus tunnistab, et võib-olla ei sõnastanud nad teabenõudele vastamisest keeldumist arusaadavalt, sest keeldumise aluseks oli AvTS § 23 lg 1, mitte asjaolu, et allkirjastatud dokumente ei ole võimalik hägustada.

Vallavalitsus märgib oma selgitustes, et kuna nende jaoks jäi eesmärk, milleks taotletud dokumente soovitakse, arusaamatuks, siis selgitati vaide esitajale, et valla eelarvevahendite kasutamist kontrollivad vallavolikogu revisjonikomisjon ning audiitor iga-aastase majandusaasta aruande koostamise käigus, kes omavad vastavaid teadmisi. Vallavalitsus lisab, et esitatav aruanne on alles esimene etapp hüvitise määramisel. Aruanne saadetakse kõigepealt vastava valdkonna juhile kooskõlastamiseks ja peale seda personalispetsialistile täiendavaks kontrolliks. Kui aruanne on kontrollitud ja kooskõlastatud, koostatakse käskkiri, kus on kirjas lõplik hüvitise suurus. Seega ei pruugi ainult esitatud aruanne anda tõest infot. Samuti jäi vallavalitsus vaide esitajaga eriarvamusele väite osas, et teenistujate isikliku sõiduauto ametialase kasutamise aruanne on avaliku huvi objekt, mistõttu peab info olema kättesaadav.

Kokkuvõtvalt on vallavalitsus selgitanud, et kindlasti ei keelduta juurdepääsupiirangutega dokumentide edastamisest (eemaldades neist esmalt tundliku info), kuid nende saamiseks peaks ikkagi olema esitatud konkreetne põhjus või eesmärk, milleks neid kasutada soovitakse.

Inspektsioonile edastatud dokumentidest nähtub, et Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus on menetluse kestel vaide esitajale tema poolt soovitud dokumendid 29.10.2025 väljastanud ulatuses, mis valla hinnangul ei sisaldanud piiranguga andmeid.

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).

2. AvTS § 9 lg 1 sätestab, et teabevaldaja, kelleks on ka Põhja-Pärnumaa 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.

3. 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).

Teabenõudele vastamine

4. Tulenevalt AvTS §-st 6 on teabenõue teabenõudja poolt AvTS-s sätestatud korras teabevaldajale edastatud taotlus teabe saamiseks. Nõuded teabenõudele tulenevad AvTS § 14 lg-st 1, mille kohaselt ei pea teabenõudja teabenõudes selgitama, mis eesmärgil ta teavet soovib. Erisuse eeltoodust teeb AvTS § 14 lg 2, mille kohaselt kui isik soovib teavet, milles sisalduvad tema või kolmandate isikute piiranguga isikuandmed, siis tuvastab teabevaldaja teabenõudja isiku. Lisaks kui isik taotleb juurdepääsupiiranguga isikuandmeid kolmandate isikute kohta teatab ta teabevaldajale teabele juurdepääsu aluse ja eesmärgi. Ehk siis teabenõudja peab teabenõudes teabele juurdepääsu aluse ja eesmärgi teatama ainult juhul kui ta soovib saada teiste isikute juurdepääsupiiranguga isikuandmeid. Muul juhul ei pea teabenõudja selgitama, mis eesmärgil ta teavet soovib.

5. Antud juhul soovis vaide esitaja seitsme dokumendiregistris registreeritud dokumendi koopiat. Vaide esitaja märkis teabenõudes, et kui dokumendid sisaldavad ka isikuandmeid, siis palus vaide esitaja rakendada osalist juurdepääsu ning väljastada ülejäänud teave. Seega ei küsinud vaide esitaja antud juhul teiste isikute piiranguga isikuandmeid.

6. Vaatamata sellele, et vaide esitaja palus teabenõudes piiranguga isikuandmed kinni katta, keeldus vallavalitsus soovitud dokumentide väljastamisest põhjendusega, et dokumentidele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel. Vallavalitsus lisas, et tegemist on andmetega, mille avalikustamine kahjustaks isiku eraelu puutumatust ning mille töötlemiseks puudub teabenõudjal seadusest tulenev alus.

7. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on vallavalitsus selgitanud, *et kindlasti ei keelduta juurdepääsupiirangutega dokumentide edastamisest (eemaldades neist esmalt tundliku info), kuid nende saamiseks peaks ikkagi olema esitatud konkreetne põhjus või eesmärk, milleks neid kasutada soovitakse.*

8. Andmekaitse Inspektsioon saab eeltoodud valla selgitustest aru selliselt, et ka juhul kui isik ei soovi piiranguga teavet ning see eemaldatakse/kaetakse kinni, siis peaks teabenõudja teabe saamiseks ikkagi esitama põhjuse või eesmärgi, milleks teavet kasutada soovitakse.

9. Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustu. Ka seadus ei näe sellist kohustust ette, kuna avalikule teabele (millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut) on juurdepääs vaba ja juurdepääsu õigus igaühel. Seega ei pea teabenõudja põhjendama, mis eesmärgil ta mingit teavet soovib. Kui dokument sisaldab piiranguga teavet, sh piiranguga isikuandmeid mida teabenõudjal ei ole õigus saada, siis teabenõude korral tuleb väljastada see osa teabest või dokumendist, millele juurdepääsupiirangud ei kohaldu. Nimelt sätestab AvTS § 38 lg 2, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, millele juurdepääsupiirangud ei kehti. Samale seisukohale on asunud ka Riigikohus asjas nr 3-3-1-57-03.

10. Andmekaise Inspektsioon nõustub Põhja-Pärnumaa Vallavalisusega selles, et seadus ei kohusta dokumendiregistris avalikustama dokumente osaliselt, kus piiranguga teave oleks kinni kaetud. Antud juhul ei ole teabenõudja seda ka soovinud, vaid on palunud dokumendid teabenõude korras väljastada.

11. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on vallavalitsus selgitanud, et teabenõudja küsimust, miks ei ole rakendatud üksnes osalist juurdepääsu tõlgendas vallavalitsus

selliselt, et seda on mõeldud dokumendihaldussüsteemis. Vallavalitsus tunnistab, et võib-olla ei sõnastanud nad teabenõudele vastamisest keeldumist arusaadavalt, sest keeldumise aluseks oli AvTS § 23 lg 1, mitte asjaolu, et allkirjastatud dokumente ei ole võimalik hägustada.

12. Eeltoodu jääb Andmekaitse Inspektsioonile arusaamatuks. Ka juhul kui vaide esitaja oleks oma teabenõudes palunud dokumendid avalikustada dokumendiregistri kaudu (mida siiski teabenõudest ei nähtu) ning vallavalitsusel ei olnud võimalik seda teha, oleks tulnud dokumendid teabenõudjale väljastada. Kui vallavalitsusel ei olnud arusaadav, mil viisil teabenõudaja teavet soovib, siis oli vallavalitsuse kohustus teabenõuet täpsustada (AvTS § 15 lg 4 ja AvTS § 17 lg 7).

13. Kuigi antud juhul ei olnud teabenõude täitmisest keeldumine õiguspärane, on vallavalitsus menetluse kestel vaide esitaja teabenõude täitnud ning väljastanud vaide esitajale tema poolt soovitud dokumendid, millega on vaide ese ära langenud. Kuna vaide esitaja ei ole peale teabenõude täitmist inspektsioonile ka täiendavaid pretensioone esitanud, siis loeb inspektsioon menetluse kestel teabenõude täidetuks, mistõttu jääb vaie rahuldamata.

14. Mis aga puudutab volikogu liikme poolt samasisulise teabe küsimist, siis siinkohal peab inspektsioon vajalikuks selgitada, et volikogu liikme õigus teavet saada, ei tulene mitte avaliku teabe seadusest, vaid tuleneb kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) §-st 26, mistõttu volikogu liiget ei saa pidada igaüheks avaliku teabe seaduse mõistes. Tihti võivadki olla volikogu liikmel suuremad õigused teabe saamiseks, sh ka piiranguga teabe saamiseks, oma ülesannete täitmiseks kui teistel teabe küsijatel. Seega, kui volikogu liige küsib piiranguga teavet peab ta põhjendama teabe saamise vajadust ja vallavalitsus seda hindama. Seega ei saa volikogu liiget samastada AvTS-i alusel teavet küsiva teabenõudjaga. Kuna AvTS-i alusel on teabe küsimise õigus igaühel ning AvTS-i alusel teabe küsimisel ei ole reeglina teabnõudjal (igaühel) õigust piiranguga teavet saada, siis ei pea tebanõudja ka põhjendama, miks ta **piiranguta** teavet soovib.

15. Eeltoodust tulenevalt tuleb vahet teha teabe küsimisel KOKS-i alusel ja AvTS-i alusel. Andmekaitse Inspektsioon teostab järelevalvet ainult AvTS-i alusel teabenõuetele vastamise üle. Andmekaitse Inspektsiooni pädevusse ei kuulu KOKS-i alusel teabe küsimise ja väljastamise üle järelevalve teostamine. KOKS-i alusel teabe küsimise puhul on tegemist asutuse sisesuhtega. Sellisele sisukohale on asunud ka Riigikohus asjas nr 3-3-1-55-04.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel