ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/25/1724-3702

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	18.12.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	11.11.2025 (registreeritud inspektsioonis 12.11.2025)
Teabevaldaja	Kehtna Vallavalitsus aadress: Pargi 2, Kehtna e-posti aadress: kehtna@kehtna.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxxxx@gmail.com

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

otsustan:

1) **jätta vaie teabenõudele vastamata jätmise osas rahuldamata, kuna menetluse kestel on Kehtna vallavalitsus vaide esitaja 15.10.2025 teabenõudele vastanud ning vaide esitaja ei ole täiendavaid pretensioone esitanud.**
2) **jätta vaie rahuldamata selgitustaotlusele vastamata jätmise osas, kuna Andmekaitse Inspektsioon ei teosta märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise seaduses sätestatu üle järelevalvet.**
3) **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. 15.10.2025 esitas vaide esitaja Kehtna vallavalitsusele teabenõude, mis registreeriti valla dokumendiregistris 16.10.2025.
2. Teabenõudes palus vaide esitaja väljastada talle kõik T2 (Lau) tuulepargi detailplaneeringu ja KSH menetlusega seotud dokumendid, sh kirjavahetuse, sisedokumendid, töölepingud, üldplaneeringu alusmaterjalid, koostöölepingud jms.

3. Kuna Kehtna vallavalitsus vaide esitaja teabenõudele tähtaegselt ei vastanud, siis esitas vaide esitaja teabenõudele vastamata jätmise osas Andmekaitse Inspektsioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja leiab vaides, et vallavalitsus on õigusvastaselt jätnud teabe väljastamata seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Vaide kohaselt takistab see vaide esitajal teostada oma seaduslikku õigust saada teavet avaliku võimu tegevuse kohta. Samuti leiab vaide esitaja, et kuna ta on volikogu liige, siis teabenõude vastamiseks ette nähtud 5-e tööpäeva ajal, lasub tal kohustus seista oma valijate huvide eest ja teostada volikogu liikme kontrollifunktsiooni.

Nõutud dokumendid (SMA lähteülesanne, RRF-projekti kuludokumendid, lepingud) on kriitilise tähtsusega, et mõista valla tegevust roheinvesteeringute ja suuremahuliste rahastute kasutamisel. Vaide esitaja leiab, et rikkumine kahjustab avalikku huvi läbipaistvuse ja kaasamise seisukohast, kuna nõutud teave puudutab avaliku raha (RRF-projekt 158 770 eurot) kasutamist. Vastamata jätmine tekitab olukorra, kus avaliku raha kasutamise läbipaistvus ei ole tagatud. See kahjustab kogukonna usaldust valla vastu ja suurendab riski, et vahendeid ei kasutata kõige otstarbekamal viisil.

Vaide esitaja lisab, et teabenõude üks osa käsitles ka sotsiaal-majandusliku analüüsi (SMA) läbiviimist ja kogukonna kaasamise korda. Vastuse puudumine takistab kogukonnal saada vajalikke selgitusi ning osaleda sisuliselt vallaelu kujundamisel. Valla elanikel on õigus olla teadlik suurte projektide (nagu tuulepargi arendusega seotud SMA) ettevalmistamisest. Vastamata jätmine pärsib elanike võimet olla informeeritud ja seeläbi mõjutada piirkonna arengut puudutavaid otsuseid. Kokkuvõttes on rikkumine kahjulik, kuna see riivab vaide esitaja kui teabenõudja ja volikogu liikme seaduslikke õigusi saada teavet, ning samaaegselt kahjustab see avalikku huvi ausa ja läbipaistva valla juhtimise ning kogukonna kaasamise vastu. Seadusliku tähtaja möödumisest on möödunud ligi kolm nädalat, ilma et asutus oleks taotletud teavet väljastanud või viivitust põhjendanud.

Vaide esitaja soovib, et Andmekaitse Inspektsioon teostaks Kehtna vallavalitsuse tegevuse üle haldusjärelevalvet ja teeks järgmised ettekirjutused:
1. Teha Kehtna vallavalitsusele ettekirjutus vaide esitaja 15.10.2025 esitatud teabenõude ja selgitustaotluse viivitamatuks täitmiseks ning taotletud dokumentide ja selgituste väljastamiseks (tuginedes avaliku teabe seaduse § 21 ja § 22 ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 6 alusel).
2. Teha Kehtna vallavalitsusele ettekirjutus avaliku teabe seaduse § 19 lõige 2 rikkumise lõpetamiseks, kuna asutus ületas seaduses ettenähtud 5 tööpäeva vastamise tähtaja (22.10.2025) ega teavitanud tähtaja pikendamisest, ning pole vastust väljastanud siiani (11.11.2025).
3. Algatada Kehtna vallavalitsuse tegevuse suhtes haldusmenetlus, et välja selgitada teabenõudele vastamata jätmise ja hilinemise põhjused ning vastutavad isikud, ning rakendada vajadusel meetmeid tulevaste sarnaste rikkumiste vältimiseks.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Teabevaldaja selgituste kohaselt viibis teabenõudele vastamine, kuna pöördumine oli mahukas, sisaldas korduvaid küsimusi varasematest pöördumistest ning hõlmas mitut eraldiseisvat valdkonda (planeerimismenetlus, KSH menetlus, RRF projekt, hankeinfo). Tegemist oli planeerimismenetluse küsimustega. Lisaks tuli vastamiseks kaasata mitu ametnikku ja valdkonda, mis põhjustas töökorralduslikku ajakulu.

Vastavalt avaliku teabe seaduse (AvTS) § 23 lõike 1 punktile 3 võib teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduda, kui taotletava teabe suur maht nõuab töökorralduse ümberkorraldamist,

takistab avalike ülesannete täitmist või toob kaasa põhjendamatult suuri kulutusi.

Vastuses inspektsiooni järelepärimisele märgib Kehtna vallavalitsus, et teabenõudja on teabenõudes esitanud sõnad „kõik, kõike, kogu“ teave. Näiteks „Kõik materjalid“ ei ole teabenõude mõttes selgelt määratletav objekt. Tõdeme, et teabenõude täpsustamisel teabenõudjaga ja teabenõude täitmise või keeldumise osas oleksime pidanud olema korrektsemad.

Teabenõue võib puudutada ulatuslikult ka võimalliku teavet näiteks meilivahetuste, failide, koosolekute ja telefonikõnede kohta. Nende andmete süstematiseerimine, dokumenteerimine, salvestamine, väljastamine eeldaks see asjakohaste dokumentide ja kirjetega asjakohast põhjalikku tutvumist ning sisulist hindamist. Selline analüüs oleks vajalik, et tuvastada ja eemaldada teabest võimalikud isikuandmed, sh eriliigilised isikuandmed, samuti asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave või muu avalikustamisele mittekuuluv teave.

Kehtna vallavalitsus märgib, et samuti tuleb hinnata, kas teabe avaldamine võiks kahjustada kolmandate isikute õigusi ja huve. Arvestades taotletava teabe mahtu ja seda, et iga teabeelement vajab eraldi läbivaatamist ja võimaliku juurdepääsupiirangu kaalumist, oleks nõutud töö kogumaht ebaproportsionaalselt suur ja takistaks asutuse igapäevast tegevust ning avalike ülesannete täitmist. Lisaks e-kirjaga dokumentide edastamine ei ole võimalik andmemahu suuruse tõttu.

Vallavalitsuse käsutuses on dokumente, mis kuuluvad avalikustamisele ja seonduvad planeeringumenetlusega – need on olulise tähendusega registreeritavad teabedokumendid ning avalikult kättesaadavad Kehtna valla dokumendiregistris ja kodulehel.

Planeerimismenetluse käigus toimuv tööalane suhtlus (e-kirjad, telefonikõned, Teams-koosolekud) ning projektiga seotud koostöömaterjalid ei ole käsitatavad avaliku teabena, kuna need on osa sisemisest tööprotsessist. Kui selline teave dokumenteeritakse ja registreeritakse planeeringu menetluses kaalutluse või otsustuse alusena, muutub see dokumendina vormistatud avalikuks teabeks ja tehakse vastavalt kättesaadavaks.

Vastus viidetega soovitud dokumentidele on vaide esitajale edastatud 10.12.2025 ja registreeritud Kehtna valla dokumendiregistris numbriga 7-6/2023/2519-65. E-kirjaga dokumentide edastamine ei ole võimalik andmemahu suuruse tõttu.

Vastamist ei vormistatud osalise keeldumisena, kuna eesmärk oli anda pöördumisele terviklik vastus, viidates nii avalikele dokumentidele kui ka töödokumentide juurdepääsupiirangule.

Kehtna vallavalitsus on töökorraldust täpsustamas, et edaspidi teabenõuete ja selgitustaotluste piiritlus oleks selgem ning menetlus oleks paremini hallatav.

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 ei ole avalikuks teabeks ainult see teave, mis on lõplikult vormistatud ja asutuse dokumendiregistris registreeritud, vaid ka töödokumendid, asutuse valduses olevad helisalvestised ja/või muud asutusesiselt adresseeritud või asutuse valduses olevad dokumendid. Ehk siis on avalikuks teabeks kogus asutuse valduses olev dokumenteeritud teave, millest on

võimalik teha koopia ja teabenõude korral see väljastada. Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et kõik sellised dokumendid tuleb alati ka teabenõude korral väljastada. Juhud, millal teabevaldajal on võimalik teabenõude täitmisest keelduda on sätestatud AvTS §-s 23. Teabenõude täitmisest keeldumise korral tuleb keeldumist ka teabenõudjale arusaadavalt põhjendada (AvTS § 23 lg 3).

2. Ka Põhiseaduse § 44 kohaselt on kõik riigiasutused ja kohalikud omavalitsused ning nende ametiisikud kohustatud seaduses sätestatud korras andma eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Ka AvTS § 3 lg 2 lubab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul kui selleks on seadusest tulenev alus. Juurdepääsupiirangu alused on sätestatud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

3. AvTS § 9 lg 1 sätestab, et teabevaldaja 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).

4. Antud juhul puudub ka vaidlus selles, et Kehtna vallavalitus kui kohaliku omavalitsuse asutus on teabevaldajaks AvTS § 5 lg 1 mõistes, kellele kohaldub avaliku teabe seadus täies ulatuses.

Vaide esitaja teabenõudjana ja vaide ese

5. Vaide esitaja märgib vaides, et teabenõudele tähtaegselt vastamata jätmisega on tekitatud kahju temale kui eraisikule ja volikogu liikmele ehk siis rikkumine kahjustab teda kahel tasandil.

6. Siinkohal peab Andmekaitse Inspektsioon vajalikuks selgitada, et isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb avaliku teabe seadusest. AvTS § 6 kohaselt on teabenõue tebenõudja poolt samas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale teabenõude avaliku teabe seaduses sätestatud korras (AvTS § 7).

   AvTS § 1 sätestab selle seaduse eesmärgi, milleks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõttest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Seega on teabenõude esitamisel kõigil ühesugused õigused. Kuna volikogu liikmel võivad oma ülesannete täitmiseks olla suuremad õigused kui tavakodanikul, siis volikogu liikme poolt teabe küsimisele avaliku teabe seadus ei kohaldu.

7. Nimelt sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 26, et volikogu liikmel on õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud. Seega, kui isik küsib kohaliku omavalitsuse ametiasutuselt teavet sama omavalitsusüksuse volikogu liikmena, ei saa seda käsitleda teabenõudena avaliku teabe seaduse tähenduses. Volikogu liiget ei saa sellises olukorras pidada igaüheks AvTS § 1 mõttes, kellel tuleb avaliku teabe seaduse alusel tagada juurdepääs üldiseks kasutamiseks mõeldud

teabele ja luua võimalus kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.

Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmel on seadusest tulenevad õigused ja kohustused, mille täitmiseks ongi KOKS §-s 26 ette nähtud juurdepääs teabele kohaliku omavalitsuse asutuses. Taolistele juhtudele avaliku teabe seadus ei laiene. Sellisele seisukohale on asunud Riigikohus asjas nr 3-3-1-55-04.

8. Kuna eeltoodust tulenevalt ei saa vaide esitaja volikogu liikmena avaliku teabe seaduse alusel teabenõuet esitada, siis ei saa teabenõudele tähtaegselt vastamata jätmine rikkuda vaide esitaja kui volikogu liikme õigusi.

9. AvTS § 45 lg 1 p 1 kohaselt teostab Andmekaitse Inspektsioon teabevaldajate üle järelevalvet nende poolt teabenõuete täitmisel ja teabe avalikustamisel. Andmekaitse Inspektsiooni pädevusse ei kuulu järelevalve teostamine märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise seaduses sätestatud nõuete täitmise üle. Samuti ei kuulu Andmekaitse Inspektsiooni pädevusse volikogu liikmete päringutele vastamise üle järelevalve teostamine.

10. Kuna antud juhul sisaldas vaide esitaja 15.10.2025 pöördumine nii teabenõuet kui selgitustaotlust, millele Kehtna vallavalitsuse ei olnud tähtaegselt vastanud, sh väljastanud soovitud dokumente ega ka keeldunud soovitud dokumentide väljastamisest, siis on käesoleva vaide esemeks ainult vaide esitajale kui füüsilisele isikule teabenõudele vastamata jätmine.

Teabenõudele vastamine

11. Tulenevalt AvTS § 18 lg-st 1 tuleb teabenõue täita viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Samas lubab AvTS § 19 teabenõudele vastamise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani, kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev või kui teabenõuet on vaja täpsustada. Tähtaja pikendamisest koos põhjendustega tuleb teabenõudjat teavitada viie tööpäeva jooksul. Kui teabenõudja esitab avaliku teabe seaduse alusel teabenõude on tal õigustatud ootus saada oma teabenõudele viie tööpäeva jooksul vastus. Seadus ei anna siin võimalust jätta teabenõudele tähtaegselt lihtsalt vastamata.

12. Vastuses Inspektsiooni järelepärimisele on Kehtna vallavalitsus selgitanud, et *teabenõudele vastamine viibis, kuna pöördumine oli mahukas, sisaldas korduvaid küsimusi varasematest pöördumistest ning hõlmas mitut eraldiseisvat valdkonda (planeerimismenetlus, KSH menetlus, RRF projekt, hankeinfo). Tegemist oli planeerimismenetluse küsimustega. Lisaks tuli vastamiseks kaasata mitu ametnikku ja valdkonda, mis põhjustas töökorralduslikku ajakulu. Vastavalt Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 23 lõike 1 punktile 3 võib teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduda, kui taotletava teabe suur maht nõuab töökorralduse ümberkorraldamist, takistab avalike ülesannete täitmist või toob kaasa põhjendamatult suuri kulutusi.*

13. Andmekaitse Inspektsioon nõustub Kehtna vallvalitsusega selles, et kui teabenõudega küsitakse sellises mahus dokumente, mis takistab asutuse igapäevaste ülesannete täitmist, siis on teabevaldajal tulenevalt AvTS § 23 lg 2 p-st 3 õigus/võimalus teabenõude täitmisest keelduda, kuid seda tuleb teha viie tööpäeva jooksul ning keeldumist tuleb põhjendada (AvTS § 23 lg 3).

14. Samuti nõustub Andmekaitse Kehtna vallavalitsusega selles, et kui mingid soovitud dokumendid on näiteks veebilehel avalikustatud, siis lubab AvTS § 22 teabenõudes soovitud teavet väljastamata lugeda teabenõude täidetuks kui teabevaldaja on

juhatanud teabenõudja avalikustatud teabe juurde, koos andmetega taotletavale teabele juurdepääsu viisi ja koha kohta. See tähendab, et lisada tuleb kas link avalikustatud teabele või õpetus kust ja kuidas soovitud teave on leitav. Siin ei piisa viitamisest ainult asutuse dokumendiregistrile või veebilehele ilma täpsemate juhisteta kuidas dokument on leitav.

15. Küll aga ei nõustu Andmekaitse Inspektsioon Kehtna vallaga selles, et *töödokumendid, sisemised märkmed, vaheversioonid ja sisekommunikatsioon ei ole avalik teave ning neid ei pea enne lõplikku dokumenteerimist väljastama (AvTS § 35 lg 1 p 2).*

16. Kõigepealt peab Andmekaitse Inspektsioon siinkohal vajalikuks märkida, et ilmselt on teabevaldaja pidanud siin siiski silmas AvTS § 35 lg 2 p 2, mis lubab vajadusel tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks dokumendi kavandid ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastu võtmist või allkirjastamist. Ka töödokumendid on avalik teave avaliku teabe seaduse § 3 lg 1 mõistes kui nad on taasesitamist võimaldavas vormis talletatud. Küll aga on sellistele dokumentidele vajadusel võimalik kehtestada piirang ning keelduda teabenõude korral vajadusel nende väljastamisest seaduses sätestatud tähtaja jooksul.

17. Kuna antud juhul ei vastanud Kehtna vallavalitsus seaduses sätestatud tähtaja jooksul vaide esitaja teabenõudele ega pikendanud vastamise tähtaega, siis rikkus vallavalitsus AvTS § 18 lg-s 1 sätestatud teabenõutele vastamise korda. Kuna aga 10.12.2025 on Kehtna vallavalitsus vaide esitaja teabenõudele vastanud, siis on käesolev vaide ese ära langenud, mistõttu jääb vaie rahuldamata. Küll aga tuleb Kehtna vallavalitsusel edaspidi järgida ja kinni pidada AvTS § 18 lg-s 1 toodud teabenõuetele vastamise tähtaegadest. Kui teabenõudele ei ole võimalik tähtaegselt vastata, siis kas pikendada teabenõudele vastamise tähtaega või keelduda teabenõude täitmisest, kui selleks on seadusest tulenev alus ja põhjendada keeldumist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel