ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr nr 2.1.-3/26/861-1725
nr 2.1.-3/26/953-1895

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Otsuse tegemise aeg ja koht	15.06.2026 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	24.04.2026 (registreeritud inspektsioonis 27.04.2026) vaidemenetlus asjas nr 2.1-3/26/861-1725 05.05.2026 (registreeritud inspektsioonis 06.05.2026) vaidemenetlus asjas nr 2.1-3/26/953-1895
Teabevaldaja	Narva Linna Sotsiaalabiamet aadress: Malmi tn 5a, 20309 Narva e-posti aadress: sotsiaalabiamet@narva.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxx.xxxxxxxx@xxxx.xx

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, kuna**
   a. **08.04.2026 täpsustava teabenõude, milles küsiti nimekirja peretugevdusteenuse igakuistest aruannetest perioodil 2024–2026 nt kuupäevade, registritunnuste või muu identifitseeriva tunnuse alusel, puhul on tegemist AvTS § 23 lg 2 punkti 5 kohase selgitustaotlusega, mille üle Andmekaitse Inspektsioon järelevalvet ei teosta. Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri andmete põhjal on menetluste viitenumbrid 16.04.2026 teabenõude vastusega vaide esitajale väljastatud;**
   b. **31.03.2026, 08.04.2026 ja 17.04.2026 täiendavates teabenõuetes küsitud teave on Narva Sotsiaalabiameti kinnitusel vaide esitajale teabenõuete vastustega väljastatud ulatuses, mis asutusel olemas on, täiendavaid dokumente seoses kirjaga nr 6.1-27/11399 ning peretugevdusteenuse rahastamisega 2026. aasta eelarvest asutusel ei ole, seega ei saa neid teabenõude korras ka väljastada.**
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. Esimese vaide (menetlus nr 2.1-3/26/861-1725) kohaselt edastas vaide esitaja varasema kirjavahetuse jätkuna Narva Sotsiaalabiametile (SAA) 31.03.2026 teabenõude, milles palus nimekirja peretugevdusteenuse igakuistest aruannetest perioodil 2024–2026 (nt kuupäevade, registritunnuste või muu identifitseeriva tunnuse alusel). SAA märkis 08.04.2026 vastuses, et asutuse dokumendihaldussüsteemis (DHS) soovitud aruandeid ei ole, need registreeritakse sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistris ehk STAR-is, kuhu saavad pöörduda ainult registri põhimääruse § 17 lõikes 5 nimetatud isikud.
2. Vaide esitaja edastas 08.04.2026 SAA-le täpsustava teabenõude, milles küsis nimekirja peretugevdusteenuse igakuistest aruannetest perioodil 2024–2026 (nt kuupäevade, registritunnuste või muu identifitseeriva tunnuse alusel, sõltumata sellest, kas need asuvad STAR-is või mujal). SAA väljastas 16.04.2026 vastusega STAR-i andmete põhjal 41 menetluse viitenumbrid.
3. Kuna vaide esitaja ei olnud rahul sellega, et talle teabenõudes küsitud teavet soovitud kujul ehk küsitud andmetega ei väljastatud, siis edastas ta 24.04.2026 Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) sellekohase vaide, mille AKI peale vaides puuduste kõrvaldamist ja vaide täpsustamist menetlusse võttis.
4. Teise vaide (menetlus nr 2.1-3/26/953-1895) kohaselt edastas vaide esitaja varasema kirjavahetuse jätkuna SAA-le 31.03.2026 teabenõude täpsustuse, milles palus edastada *SOS Lasteküla Eesti Ühingu esindaja XX poolt SAA-le esitatud ettepanekuga peretugevdusteenuse rahastamiseks*: *nimetatud dokument ametliku koopiana, kõik sellele dokumendile antud vastused, kogu sellega seotud kirjavahetus (sh e-kirjad), kõik dokumendid, mis käsitlevad nimetatud ettepaneku menetlemist, hindamist või arutamist.* Lisaks *dokumendid, mille alusel otsustati peretugevdusteenuse rahastamine 2026. aasta eelarves (sh ettepanekud, analüüsid ja põhjendused).*
   SAA palus 08.04.2026 vastuses täpsustada dokumenti, millega seoses teavet soovitakse, sest teabenõude sõnastusest ei tulnud see selgelt välja, samuti ei avanenud kirjas märgitud link. Sama vastusega edastati seoses peretugevdusteenuse rahastamisega 2026. aasta eelarvest link asutuse dokumendiregistris olevale muudatusettepanekule Narva Linnavolikogu määruse „Narva linna 2026. aasta eelarve kinnitamine“ eelnõule.
5. Vaide esitaja täpsustas 08.04.2026 teabenõudes ning kordas 17.04.2026 teabenõudes oma soovi saada kõiki XX ettepanekule antud vastuseid ning kogu sellega seotud kirjavahetust ja menetlusdokumente.
6. Kuna vaide kohaselt SAA 17.04.2026 teabenõudele ei vastanud, siis esitas vaide esitaja 05.05.2026 AKI-le sellekohase vaide, mille AKI menetlusse võttis.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue:
Vaide esitaja palub esimeses vaides (2.1-3/26/861-1725) AKI-l teha SAA-le ettekirjutus väljastamaks peretugevdusteenuse igakuiste aruannete loetelu perioodi kohta 01.01.2024 kuni teabenõude esitamise kuupäev (25.03.2026). Seda sellisel kujul, et iga aruande kohta oleks märgitud vähemalt:

- *aruande kuupäev või periood*
- *registritunnus või muu identifitseeriv tunnus*
- *dokumendi nimetus*

Vaide esitaja palub teises vaides (2.1-3/26/953-1895) teha AKI-l teabevaldajale ettekirjutus:
– edastada kõik XX 23.10.2023 kirjale (nr 6.1-27/11399) antud vastused;
– edastada nimetatud dokumendi menetlemisega seotud menetlusdokumendid (sh seisukohad, otsused, kooskõlastused), mida olen varasemates teabenõuetes küsinud;
– edastada dokumendid, mille alusel otsustati peretugevdusteenuse rahastamine Narva linna eelarves, mida olen samuti teabenõuetes küsinud;
– või alternatiivselt kohustada teabevaldajat selgesõnaliselt kinnitama, et nimetatud dokumendid puuduvad.

Vaide põhjendused:
Esimeses vaides (2.1-3/26/861-1725) märgib vaide esitaja, et SAA ei ole teabenõudele sisuliselt vastanud, vaid on edastanud üksnes STAR-i registrinumbrid ilma sisu, kuupäevade või kirjeldusteta. See ei võimalda dokumente tuvastada ega valida, milliste konkreetsete aruannetega täiendavalt tutvuda. *Selline lähenemine ei võimalda teabenõuet tegelikult kasutada ega anna võimalust tutvuda soovitud teabega AvTS mõttes.*

Lisaks tuuakse välja, et STAR-i menetluste viitenumbrite järgi ei ole võimalik aru saada, millised konkreetsed aruanded või dokumendid teenuse osutamise kohta olemas on, millise perioodi või sisuga need seotud on. Seega on piiratud vaide esitaja võimalust kontrollida avaliku raha kasutamist, teenuse osutamise tegelikku mahtu ning koostöölepingute täitmist. Vaides märgitakse, et pärast soovitud andmetega loetletu saamist valib vaide esitaja, milliste konkreetsete aruannetega on soov tutvuda.

Vaides viidatakse peretugevdusteenuse lepingutele, mille kohaselt tuleb koostada ja asutusele edastada vastav aruanne igakuiselt. Seega on dokumentatsioon asutuses registreeritud, mis vaide esitaja hinnangul tähendab, et asutusel on võimalik esitada vähemalt struktureeritud ülevaade dokumentidest (nt kuupäevad, perioodid, aruande liigid).

Vaide esitaja märgib teises vaides (2.1-3/26/953-1895), et vaatamata korduvatele täpsustustele ei ole SAA edastanud taotletud dokumente. Samas ei ole kinnitatud ka konkreetse dokumendi puudumist. *Arvestades, et tegemist on SAA enda dokumendiregistris registreeritud dokumendiga ning selle alusel on hiljem planeeritud avalikke eelarvelisi vahendeid, ei ole usutav, et vastav kirjavahetus ja menetlusdokumendid puuduvad.*

Lisaks on vaide esitaja märkinud, et kuna tal ei ole olnud võimalik saada seadusega ette nähtud korras avalikku teavet, siis see piirab vaide esitaja õigust saada teavet teabevaldaja tegevuse kohta ning takistab avaliku võimu tegevuse läbipaistvuse kontrollimist.

Teise vaide täpsustuses kinnitab vaide esitaja, et talle on edastatud Narva Linnavolikogu määruse „Narva linna 2026. aasta eelarve kinnitamine“ muudatusettepanek. Vaide esitaja on seisukohal, et teabenõudes küsitu alusel ei ole talle edastatud eraldi dokumente, mis käsitleksid just peretugevdusteenuse rahastamise ettevalmistamist 2026. aasta eelarvest väljaspool nimetatud muudatusettepanekut. Eelkõige ei ole vaide esitajale väljastatud järgmisi peretugevdusteenuse rahastamise ettevalmistamisega seotud dokumente: *rahastamise algatamise ettepanekut või selle esitamist; Sotsiaalabiameti või linnavalitsuse sisulisi analüüse, hinnanguid või põhjendusi, mis puudutavad selle teenuse rahastamise kavandamist; kirjavahetust või muid dokumente, mis eelnesid peretugevdusteenuse rahastamise muudatusettepaneku koostamisele.*

Vaide esitaja toob lisaks välja, et kui eelnevalt loetletud peretugevdusteenuse rahastamise ettevalmistamisega seotud dokumente ei ole koostatud või need puuduvad, siis peaks asutus seda selgesõnaliselt kinnitama.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Esimese vaide (2.1-3/26/861-1725) järelepärimise vastuses selgitas SAA muu hulgas taotleja poolt

väljanõutavatele aruannetele juurdepääsupiirangu seadmise vajadust ja piirangu aluseid koos põhjendusega. Seoses STAR-i menetluse viiteumbritega selgitati viitenumbri komponente ning registrisse pöördumise seaduslikku alust. Seletati, miks asutus ei pea vajalikuks sotsiaalteenuste ja -toetustega seotud dokumentide topeltregistreerimist (AKI-le arusaadavalt DHS-is ja STAR-is).

Seoses vaide esitaja sooviga saada STAR-ist aruannete kohta teavet kindlal kujul ehk konkreetsete andmetega selgitas SAA, et *pole võimalik teha STAR-ist väljavõtet peretugevdusteenuse igakuiste aruannete loeteluga perioodi 2024 - 2026 kohta kujul, et iga aruande kohta oleks märgitud aruande kuupäev koos registritunnuse või muu identifitseeriva tunnusega.* Andmete filtreerimine ega eristamine sellise tunnuse või erisuse alusel ei ole tehniliselt võimalik. Vastuses AKI-le on STAR-i andmete põhjal ära märgitud 41 menetluse numbrit nii nagu vaide esitajale 16.04.2026 teabenõude vastuses.

Täiendavalt selgitatakse dokumentide käsitsi läbivaatamise protsessi ja mahtu, SAA poolt juhtumimenetluse läbiviimise põhimõtteid ning STAR-i põhialuseid. SAA on märkinud, *et STAR-i andmed ei ole avalik teave AvTS mõttes, vaid piiratud juurdepääsuga teave, millele kehtib eriregulatsioon.* Lisaks on selgitatud STAR-ist isikuandmeid puudutava teabe väljastamisega seonduvat.

SAA on AKI järelepärimise vastuses leidnud, et *vaide esitaja korduvad nõuded suure hulga asutusesiseseks kasutamiseks ettenähtud dokumentide väljanõudmiseks, võivad olla aluseks AvTS § 23 lg 2 p 3 rakendamisele tulevikus esitatavate teabenõuete kogumi osas, mis väljuvad tavakohase ja mõistliku avaliku huvi raamidest.*

Teise vaide (2.1-3/26/953-1895) vastuses AKI järelepärimisele on SAA märkinud, et asutuse ametliku e-posti aadressi kontrollimisel ei tuvastatud, et XX 23.10.2023 kirjale nr 6.1-27/11399 oleks vastuseid, seisukohti või muud asjakohast kirjavahetust. Seega esitas SAA kogu avalikustamisele kuuluva teabe, mis oli tema valduses. Kuna vastustaja leidis heauskselt, et puudub mõistlik alus viidata AvTS § 23 lg 1 punktile 2, sest vastustaja valdas teavet, aga mitte sellisel ulatuses mida üldsõnaliselt oletas vaide esitaja. *Seega leidis vastustaja heauskselt, et ta on teabenõude täitnud, aga ei keeldunud selle täitmisest. Kas siis vastustaja pidanuks esitatud andmete kõrval viitama ka eelnimetatud normile, kuigi on niigi mõistetav, et vastustaja esitabki teabe, mis on olemas ja ei ole võimalik esitada teavet või keelduda teabe esitamisest, mida ei ole. Selles mõttes on seaduse viidatud norm keeleliselt eksitav väljendi „keeldumine" osas, sest juhul, kui nõutavat teavet ei ole, siis ei ole olematut teavet võimalik väljastada ja väljastamisest keelduda. Sellises olukorras keeldumine oleks vastuolus eesti keele igapäevase kasutamise praktikaga. Seega formaalõiguslikult peaks vastustaja edaspidi viitega õigusnormile keelduma puuduva teabe väljastamisest, mida tal ei ole.*

Lisaks toodi välja, et vaide esitajale väljastati SAA ja SOS Lasteküla Eesti Ühing MTÜ (MTÜ) vahel sõlmitud 2024., 2025. ja 2026. aasta kõik lepingud järgides AvTS § 28 lõike 1 punkti 11.

Täiendavalt selgitati peretugevduslepingu eesmärki, seda, kellele on teenus suunatud ning kui suurt hulka peresid teenuse kaudu toetatakse. Vastuses kinnitatakse AKI-le, et vaide esitajale on edastatud Narva Linnavalitsuse muudatusettepanek Narva Linnavolikogu määruse „Narva linna 2026. aasta eelarve kinnitamine" ning lisati, et muudatusettepanek viitab Narva Linnavalitsuse 17.02.2026 kirjale nr 2.1-23/1831, mis on samuti avalikult kättesaadav. Vastuses tuuakse eraldi välja, et SAA hinnangul on ülalnimetatud dokumentide edastamisega teabenõue täidetud ning nõutud teave on vaide esitajale väljastatud seaduses sätestatud korras ja ulatuses.

Täiendava järelepärimise vastuses märgib SAA seoses XX kirjaga lisaks, *et asutuse ametlik kirjavahetus ning menetlusalane suhtlus toimub eranditult ametlike suhtluskanalite kaudu, sealhulgas ametliku e-posti vahendusel. Muude suhtluskanalite kaudu edastatud teave või võimalik suhtlus ei ole käsitatav ametliku kirjavahetuse, ametliku seisukoha ega haldusmenetluses koostatava menetlusdokumendina. Seetõttu ei koostata ega väljastata muude kanalite kaudu*

ametlikke vastuseid ega menetluslikku tähendust omavaid dokumente. Peale ametlike suhtluskanali ei kasutata seda liiki teabe edastamiseks muid suhtluskanaleid.

Vaide esitajale väljastatud peretugevduslepingutele lisaks täiendavaid eraldiseisvaid analüüse, uuringuid või muid põhjendavaid dokumente peretugevdusteenuse kohta SAA valduses ei ole. Samuti ei ole SAA valduses Narva linna 2026. aasta eelarvest peretugevdusteenuse rahastamisega seoses muid dokumente, sh ettepanekuid, analüüse ja põhjendusi.

SAA soovib järelepärimise vastuses teada, miks AKI eeldab, et asutus edastab teavet lisaks ametlike suhtluskanalitele ka muude suhtluskanalite kaudu. Lisaks, miks AKI kahtlustab, et asutusel on veel muid seisukohti, otsuseid, kooskõlastusi, ettepanekuid, analüüse ning seda, et asutus varjab neid nii vaide esitaja kui AKI eest.

Mõlema vaide järelepärimise kui ka teise vaide täiendava järelepärimise vastusetes on SAA seisukohal, et vaide esitaja vaie ei kuulu rahuldamisele.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese

1. Esimeses vaides (2.1-3/26/861-1725) ei ole vaide esitaja rahul sellega, et talle teabenõudes küsitud teavet soovitud kujul ehk küsitud andmetega ei väljastatud. Teises vaides (2.1-3/26/953-1895) ei ole vaide esitaja rahul sellega, et talle ei väljastatud XX ettepanekuga nr 6.1-27/11399 seotud dokumente. Seega on mõlema vaidemenetluse 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 selle üle, et Narva Sotsiaalabiamet kohaliku omavalitsuse asutusena on teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 punkti 1 mõistes on teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 punkti 1 mõttes.

4. SAA on AKI-le selgitanud, et STAR-i andmed ei ole AvTS-i mõttes avalik teave, vaid piiratud juurdepääsuga teave, millele kehtib eriregulatsioon. AKI vaide esitajaga eelnevas ei nõustu, sest STAR-i põhimääruse § 1 lõike 1 kohaselt on tegemist riigi infosüsteemi kuuluva andmekoguga avaliku teabe seaduse tähenduses. Selgitame, et ka juurdepääsupiiranguga teave, mida register sisaldab, on avalik teave AvTS-i mõttes. Sellest tulenevalt on mõlema vaide aluseks olevate teabenõuetega küsitud teabe puhul tegemist avaliku teabega AvTS § 3 lõike 1 mõttes.

Juurdepääs avalikule teabele

5. Tulenevalt AvTS § 3 lõikest 1 on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduse või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega on sisuliselt kogu avaliku sektori valduses olev teave avalik teave AvTS-i mõistes.

6. 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).

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

Teabenõude täitmine

8. Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb AvTS §-st 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-s sätestatud korras (AvTS § 7).

9. Teabevaldaja peab teabenõude täitma kas väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keelduma teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-is 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.

Teabenõude täitmisest keeldumine AvTS § 23 lg 2 punkti 5 alusel

10. Esimese vaide (2.1-3/26/861-1725) aluseks olevas teabenõudes küsis vaide esitaja nimekirja peretugevdusteenuse igakuistest aruannetest perioodil 2024–2026 sõltumata sellest, kas need asuvad STAR-is või mujal. Nimekiri pidi sisaldama nt kuupäeva, registritunnust või muu identifitseerivat tunnust. SAA edastas 16.04.2026 vastusega STAR-i andmete põhjal vastavalt 41 menetluse viitenumbrit. Sama loetelu edastati ka AKI-le järelepärimise vastuses. Lisaks selgitati AKI-le, et SAA-l ei ole võimalik teha STAR-ist väljavõtet soovitud teabe kohta kujul, et iga aruande kohta oleks märgitud aruande kuupäev koos registritunnuse või muu identifitseeriva tunnusega. Andmete filtreerimine ega eristamine sellise tunnuse või erisuse alusel ei ole tehniliselt võimalik.

11. Vaide esitaja toob välja, et peretugevdusteenuse lepingute kohaselt tuleb vastav aruanne igakuiselt koostada ja edastada. Mis tähendab, et vastav dokumentatsioon on asutuses registreeritud ja seega on asutusel võimalik esitada vähemalt struktureeritud ülevaade dokumentidest (nt kuupäevad, perioodid, aruande liigid). Selgitame, et AKI hinnangul ei ole küsimus selles, et SAA valduses soovitud teavet ei oleks. Pigem on küsimus selles, mida SAA peab soovitud kujul teabe väljastamiseks tegema. Kas registrist on võimalik teha väljavõte, mis sisaldab teavet küsitud andmetega või tuleb asutusel otsida registrist iga aruande kohta vastavad andmed ning nende alusel koostada vastuseks uus dokument.

12. Selgitame, et teabenõudega võib välja küsida näiteks terve dokumendi, samuti väljavõtte dokumendist või registrist. Kuid teabenõude korras teabe väljastamise eelduseks on, et vastamiseks ei tule luua uut teabe sisu. Kui vastamiseks tuleb luua uus teave või dokument asutuses olemasoleva teabe põhjal, on tegemist selgitustaotluse või märgukirjaga. Sellistel puhkudel on korrektne teabenõude täitmisest keeldumine AvTS § 23 lg 2 punkt 5 alusel. Sätte kohaselt võib teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle alusel on vaja uus teave dokumenteerida. Selline teabenõue loetakse selgitustaotluseks ja sellele vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadusega (MSVS) ettenähtud korras.

13. AKI mõistab SAA selgitusi selliselt, et STAR-ist ei ole tehniliselt võimalik andmete filtreerimine ega eristamine sellise tunnuse või erisuse aluse nagu vaide esitaja seda soovis. Mis tähendab, et kui registris on küll olemas küsitud perioodil peretugevdusteenuse igakuiste aruannete kuupäevad, registritunnused või muu identifitseeriv tunnus, siis sellise teabe väljastamiseks tuleb SAA-l koostada registris olevate andmete põhjal uus dokument. Viimane aga tähendab, et tegemist ei ole teabenõudele, vaid selgitustaotlusele vastamisega. Eelnevast tulenevalt on AKI hinnangul 08.04.2026 täpsustava teabenõude puhul tegemist selgitustaotlusele vastamisega, mille üle AKI-l puudub järelevalve pädevus. Samas on SAA 16.04.2026 vastusega vaide esitajale edastanud STAR-i andmete põhjal 41 menetluse viitenumbrit.

14. AKI nõustub vaide esitajaga selles, et STAR-i menetluste viitenumbrite järgi ei ole võimalik aru saada, millised konkreetsed aruanded või dokumendid teenuse osutamise kohta olemas on, millise perioodi või sisuga need seotud on. Vaide täpsustuses AKI-le on märgitud, et soovitud andmetega loetletu saamise järgselt valib vaide esitaja, milliste konkreetsete aruannetega on soov tutvuda. Kuigi SAA ei väljastanud aruannete kohta teavet ulatuses, mida küsiti, siis AKI nägemuses ei takista see vaide esitajal küsida täiendavat teavet talle väljatatud STAR-i menetluste viitenumbrite alusel.

Teabenõude täitmisest keeldumine AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel

15. Teise vaide (2.1-3/26/953-1895) aluseks olevas teabenõude täpsustuses palus vaide esitaja edastada MTÜ esindaja XX poolt SAA-le esitatud ettepaneku ametlik koopia; kõik sellele ettepanekule antud vastused ja kogu ettepanekuga seotud kirjavahetuse (sh e-kirjad) ning kõik dokumendid, mis käsitlevad nimetatud ettepaneku menetlemist, hindamist või arutamist. Lisaks küsiti dokumente, mille alusel otsustati peretugevdusteenuse rahastamine 2026. aasta eelarves (sh ettepanekud, analüüsid ja põhjendused). Peale teabenõude aluseks oleva dokumendi täpsustamist ning rahastamist puudutava eelnõu muudatusettepaneku lingi edastamist, saatis vaide esitaja SAA-le täpsustava teabenõude, milles palus talle väljastada XX ettepanekule, mis on registreeritud SAA dokumendiregistris 23.10.2023 numbriga 6.1-27/11399, antud kõiki vastuseid ning kogu sellega seotud kirjavahetuse ja menetlusdokumendid. Vaide kohaselt ei ole SAA edastanud taotletud dokumente. Samas ei ole kinnitatud ka konkreetse dokumendi puudumist.

16. Eelneva osas ei saa AKI vaide esitajaga üheselt nõustuda, sest vaidele lisatud kirjavahetusest nähtuvalt on SAA 24.03.2026 teabenõude vastusega edastanud SAA ja MTÜ vahel sõlmitud lepingud. Viimast on kinnitanud ka SAA järelepärimise vastuses AKI-le. Samuti on seoses peretugevdusteenuse rahastamisega 2026. aasta eelarvest edastatud vaide esitajale link, millelt avaneb asutuse dokumendiregistris registreeritud muutmisettepanek volikogu vastavasisulisele eelnõule.

17. SAA on AKI-le selgitanud, et *asutuse ametlik kirjavahetus ning menetlusalane suhtlus toimub eranditult ametlike suhtluskanalite kaudu, sealhulgas ametliku e-posti vahendusel.* Asutuse üldmeili postkastis ei ole XX kirjale antud vastuseid, seisukohti või muud asjakohast kirjavahetust. Vaide esitaja on seisukohal, et kuna kõnealune kiri on asutuse DHS-is registreeritud ning selle alusel on hiljem planeeritud avalikke eelarvelisi vahendeid, siis tema hinnangul ei ole usutav, et vastav kirjavahetus ja menetlusdokumendid puuduvad.

18. Märgime, et AvTS § 12 lõike 1 punkti 1 kohaselt tuleb dokumendiregistris registreerida asutusse saabunud ja asutusest välja saadetud dokumendid. Siinkohal peab AKI siiski vajalikuks märkida, et ajal, mil eeltoodud seadus kehtima hakkas, oli kogu kirjavahetus paberkandjal ning seega tuli kõik asutusse saabunud ja asutusest välja saadetud dokumendid asutuse dokumendiregistris registreerida.

19. Tänapäeval toimub asutusetevaheline teabevahetus ka muul viisil, sh e-kirja teel. Näiteks küsitakse kolleegi arvamust, mis ei pruugi olla asutuse seisukoht või on mõni e-kiri näiteks telefonivestluse jätkuna, mis võib ilma eelnevast vestlust teadmata anda eksitavat teavet. Sellisel kujul teabevahetuse puhul on ametnikul, kes sellise kirja on saanud/loonud, kohustus hinnata kirja olulisust ja asutuse dokumendiregistris registreerimise vajadust. AKI on seisukohal, et hindamise aluseks saavad olla asutusesisesed sellekohased kokkulepped/suunised.

20. Selgitame, et teabenõude korras saab reeglina väljastada neid dokumente, mis on asutuse kui teabevaldaja valduses ja mis ei eelda teabenõude täitmiseks kõigepealt vajadust küsida ametnikelt/töötajatelt, kas kellegi e-postkastis on teabenõudes küsitud teavet. Samas võib

just see teenistuja, kelle postkastis küsitud teave on, olla näiteks haiguslehel või teenistusest lahkunud. Tööandjal ei ole teabenõude korral õigust siseneda töötajate e-postkastidesse, et sealt teabenõude täitmiseks omaalgatuslikult teavet otsida.

21. SAA on vaidemenetluses selgitanud, et kuna asutus esitas vaide esitajale dokumendiga nr 6.1-27/11399 seoses kogu tema valduses oleva avalikustamisele kuuluva teabe, siis puudus SAA hinnangul mõistlik alus viidata AvTS § 23 lg 1 punktile 2. Sätte kohaselt keeldub teabevaldaja teabenõude täitmisest, kui ta ei valda taotletavat teavet ega tea, kes seda valdab, ning tal ei ole võimalik taotletava teabe valdajat kindlaks teha.

22. SAA on vastuses AKI-le rahulolematu sellega, et teabevaldaja peab väljastatud andmete kõrval viitama ka keeldumise alusele, kuigi on niigi mõistetav, et ei ole võimalik esitada teavet või keelduda teabe esitamisest, mida ei ole. Selgitame, et see, mis on teabevaldajale enesestmõistetav, ei tarvitse seda olla teabenõudjale. Vastasel juhul ei oleks seadusandja sätestanud eraldiseisvat teabenõude täitmise keeldumise alust juhuks, kui teabevaldaja ei valda taotletavat teavet. Lisaks, teabenõude esitaja ei pea saadud vastuse pinnalt oletama, et asutusel muud teabenõudes viidatud dokumendid puuduvad, kui teabevaldaja edastab teabenõude vastuses osa küsitud teabest.

23. SAA hinnangul on *seaduse viidatud norm keeleliselt eksitav väljendi „keeldumine" osas, sest juhul, kui nõutavat teavet ei ole, siis ei ole olematut teavet võimalik väljastada ja väljastamisest keelduda. Sellises olukorras keeldumine oleks vastuolus eesti keele igapäevase kasutamise praktikaga. Seega formaalõiguslikult peaks vastustaja edaspidi viitega õigusnormile keelduma puuduva teabe väljastamisest, mida tal ei ole.* Märgime, et just selline vastus tulebki AvTS-i kohaselt anda olukorras, mil teabevaldajal teabenõudega küsitud teave puudub. Kui SAA hinnangul on teabenõude täitmise kontekstis väljend „keeldumine" eksitav, siis tuleb asutusel vastavasisuliste vastuväidete esitamiseks pöörduda seadusandja ehk Justiits- ja Digiministeeriumi poole.

24. Vastuses AKI järelepärimisele kinnitati, et vaide esitajale on edastatud Narva Linnavalitsuse muudatusettepanek Narva Linnavolikogu määruse „Narva linna 2026. aasta eelarve kinnitamine" ning lisati, et muudatusettepanek viitab Narva Linnavalitsuse 17.02.2026 kirjale nr 2.1-23/1831, mis on samuti avalikult kättesaadav. Vaidele lisatud kirjavahetusest nähtub, et kõnealuse muudatusettepaneku, milles on viide ka teisele asjakohasele dokumendile, link on vaide esitajale edastatud 31.03.2026 vastusega. Muudatusettepaneku edastamist on AKI-le kinnitanud ka vaide esitaja.

25. Samas loetleb vaide esitaja vaide täpsustuses rea dokumente, mida talle seoses peretugevdusteenuse rahastamisega ei ole väljastatud. Selgitame siinkohal vaide esitajale, et kohustused on mõlemal poolel ehk nii teabevaldajal kui ka teabenõudjal. Kui teabenõude vastusega väljastatud teave ei ole see, mida teabenõudja on tegelikult silmas pidanud, siis on teabenõudjal õigus teabevaldajale täpsustada oma tegelikke soove. Kui teabenõudjal on kindel nägemus dokumentidest, mis tema hinnangul peaks asutusel olemas olema, siis tuleb seda teavet teabevaldajalt ka selgesõnaliselt küsida. AKI-le edastatud kirjavahetusest ega SAA selgitustest ei nähtu, et oleksite küsinud rahastamisega seotud konkreetseid dokumente selliselt nagu AKI-le edastatud vaide täpsustuses kirjas on. Kui Te seda teinud ei ole, siis AKI hinnangul on Teie rahulolematus väljastamata jäetud dokumentide osas põhjendamatu. Samas peame oluliseks lisada, et AKI pädevus ei ole otsustada selle üle, kas ja milliseid dokumente peab SAA peretugevdusteenuse rahastamisel, sh selle ettevalmistamisel, koostama.

26. SAA on märkinud vastuses AKI järelepärimisele, et asutuse valduses ei ole Narva linna 2026. aasta eelarvest peretugevdusteenuse rahastamisega seoses muid dokumente, sh ettepanekuid, analüüse ja põhjendusi. Vastuses tuuakse eraldi välja, et SAA hinnangul on vaide esitajale rahastamist puudutavate dokumentide edastamisega teabenõue täidetud ning nõutud teave on vaide esitajale väljastatud seaduses sätestatud korras ja ulatuses. AKI

sellega üheselt nõustuda ei saa. Kuigi SAA on edastanud vaide esitajale edastanud peretugevdamisteenuse 2026. aasta eelarvest rahastamisega seotud dokumendid, siis ei nähtu kirjavahetusest vaide esitajaga selgesõnalist ja üheselt mõistetavat infot selle kohta, et asutuse valduses ei ole muid asjakohaseid dokumente, millele on 31.03.2026 teabenõudes viidatud. Vastav selgitus on antud üksnes AKI-le järelevalvemenetluse raames, kuid seda ei saa pidada nõuetekohaseks teabenõude täitmiseks.

27. Lisaks toodi vastuses AKI-le välja, et vaide esitajale väljastati SAA ja MTÜ vahel sõlmitud lepingud järgides AvTS § 28 lõike 1 punkti 11. Peame oluliseks juhtida siinkohal SAA tähelepanu sellele, et kõnealuses paragrahvis loetletud teave koostoimes AvTS § 29 lõikega 1 tuleb avalikustada teabevaldaja veebilehel. Kuna AKI-le arusaadavalt edastati kõnealused lepingud vaide esitajale teabenõude vastusena, siis ei saa antud juhul teabe väljastamisele kohalduda AvTS § 28. Lisamärkusena täpsustame, et SAA sõlmitud koostöölepingud ei kuulu AvTS § 28 lõike 1 punkti 11 mõistete alla. Lepingud tuleb AvTS § 12 lg 1 punkti 3 kohaselt registreerida asutuse dokumendiregistris. Kui lepingus ei ole juurdepääsupiiranguga teavet, nii nagu AKI mõistab vaide esitajale edastatud lepinguid, siis on leping dokumendiregistris avalikult kättesaadav ja seda ei pea teabenõude korras asutuselt välja küsima.

Kokkuvõte

28. Vaide esitaja palub esimeses vaides (2.1-3/26/861-1725) AKI-l teha SAA-le ettekirjutus väljastamaks peretugevdusteenuse igakuiste aruannete loetelu perioodi kohta 01.01.2024 kuni teabenõude esitamise kuupäev. Seda sellisel kujul, et iga aruande kohta oleks märgitud vähemalt aruande kuupäev või periood, registritunnus või muu identifitseeriv tunnus, dokumendi nimetus. Märgime, et STAR-ist aruannete kohta andmete väljastamisel sellisel kujul ehk nende andmetega mida vaide esitaja seda soovis, on AKI hinnangul tegemist selgitustaotlusele vastamisega. Kuna AKI-l puudub pädevus teha järelevalvet selgitustaotlusele vastamise üle, siis puudub asutusel ka alus sellekohase ettekirjutuse tegemiseks. Sellest tulenevalt jääb vaie 08.04.2026 SAA-le edastatud täpsustava teabenõude osas rahuldamata. Samas on SAA 16.04.2026 vastusega vaide esitajale väljastanud STAR-i andmete põhjal 41 menetluse viitenumbrid.

29. Kuigi vaie jääb eelmises punktis märgitud teabenõude osas rahuldamata, siis peab AKI oluliseks juhtida vaide esitaja tähelepanu sellele, et vaidemenetluse aluseks on üksnes see soov, mida teabenõudes on küsitud. Vaidemenetlust ei saa laiendada sellele teabele/neile andmetele, mida teabenõudes ei ole taotletud. Kuna esimese vaide aluseks olevas teabenõude täpsustuses on küsitud aruannete andmeid kuupäevade, registritunnuste või muu identifitseeriva tunnuse alusel, siis ei saa vaidemenetluses nõuda ettekirjutust teabe väljastamisele aruannete perioodi ja dokumendi nimetusega isegi juhul, kui tegemist on teabenõude korras teabe väljastamisega.

30. Vaie jääb rahuldamata ka teise vaide (2.1-3/26/953-1895) osas, mille puhul vaid esitaja palub AKI-l teha ettekirjutus, et SAA edastaks XX 23.10.2023 kirja menetlemisega seotud menetlusdokumendid (sh seisukohad, otsused, kooskõlastused). Lisaks ettekirjutuse tegemist nende dokumentide edastamiseks, mille alusel otsustati peretugevdusteenuse rahastamine Narva linna eelarvest. Alternatiivselt palub vaide esitaja AKI-l kohustada teabevaldajat selgesõnaliselt kinnitama, kui nimetatud dokumendid puuduvad. SAA on vaidemenetluse kestel AKI-le selgitanud, et vaide esitajale väljastatud peretugevduslepingutele lisaks täiendavaid eraldiseisvaid analüüse, uuringuid või muid põhjendavaid dokumente peretugevdusteenuse kohta SAA valduses ei ole. Samuti ei ole SAA valduses Narva linna 2026. aasta eelarvest peretugevdusteenuse rahastamisega seoses muid dokumente, sh ettepanekuid, analüüse ja põhjendusi. Seega SAA kinnitusel ei ole asutusel vaide esitaja poolt soovitud dokumente lisaks neile, mille astus on vaide esitajale teabenõuete vastustes juba väljastanud. Kuna vaide esitaja saab täiendavate dokumentide

puudumisest teada käesolevast vaide otsuses, sh teabevaldaja põhjendustest, siis ei pea AKI proportsionaalseks teha SAA-le ettekirjutust täiendavaks teabenõude täitmisest keeldumiseks. Sellest tulenevalt jääb vaie jääb rahuldamata.

31. SAA on esimese vaide järelepärimise vastuses muu hulgas selgitanud dokumentide käsitsi läbivaatamise protsessi ja mahtu, SAA poolt juhtumimenetluse läbiviimise põhimõtteid ning STAR-i põhialuseid. Lisaks soovitud aruannetele juurdepääsupiirangu seadmise vajadust ja piirangu aluseid koos põhjendusega. Selgitati ka STAR-ist isikuandmeid puudutava teabe väljastamisega seonduvat ning seda, miks asutus ei pea vajalikuks sotsiaalteenuste ja -toetustega seotud dokumentide topeltregistreerimist. Kuna eelnevalt nimetatud selgitused ei puuduta 08.04.2026 täpsustavas teabenõudes küsitut ehk praegusel juhul vaide eset, siis ei pea AKI põhjendatuks nende seisukohtade analüüsi käesolevas vaideotsuses.

32. Küll aga peab AKI oluliseks selgitada SAA-le seoses vaide esitaja poolt esitatavate teabenõuete kogumile tulevikus AvTS § 23 lg 2 punkti 3 rakendamisega järgnevat. Sätte kohaselt võib teabevaldaja keelduda teabenõude täitmises juhul, kui teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi. Säte kohaldub olukorras, mil ühele teabenõudele vastamise puhul on tegemist nö suure mahuga. Säte ei reguleeri seda, kui üks teabenõudja esitab suurel hulgal teabenõudeid. Seaduse tasandil ei ole reguleeritud teabenõude täitmisest keeldumise õigust olukorras, mil teabevaldajale esitatakse palju teabenõudeid. Küll aga on seadusandja teinud võimalikuks teatud juhtudel loobuda selgitustaotlusetele ja märgukirjale vastamisest (MSVS § 5 lg 9).

33. SAA on teise vaide täiendavas järelepärimise vastuses välja toonud seisukoha nagu AKI arvates peaks asutus edastama teavet lisaks ametlike suhtluskanalitele ka muude suhtluskanalite kaudu. Lisaks viidatakse sellele nagu AKI kahtlustaks, et asutus varjab muid seisukohti, otsuseid, kooskõlastusi, ettepanekuid, analüüse. Eelnevaga seoses juhime SAA tähelepanu sellele, et AKI-l järelevalveasutusena tuleb järgida HMS §-ist 6 tulenevat uurimispõhimõtet, mille kohaselt haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Selleks, et AKI järelevalveasutusena saaks vaidemenetluses teha põhjendatud otsuse, tuleb järelevalvemenetluses selgeks teha kõik olulised asjaolud ehk küsida teabevaldajalt küsimusi, mis asutuse enda hinnangul on ilmselged või konkreetse kaasuse puhul asjassepuutumatud.

34. AKI küsib menetluse käigus teabevaldajalt teavet muu hulgas nt selle kohta, kuidas toimuvad asutuses tööprotsessid, sh käib teabevahetus, kas ja millised dokumendid asutuses on. Seda põhjusel, et AKI ei saa teada kõigi asutuste töökorralduslikku spetsiifikat, samuti puudub järelevalveasutusel juurdepääs asutuse DHS-i sisevaatele ning üldpostkastile. See, kui eelnevalt märgitu osas teabevaldajalt teavet küsitakse, siis see ei ole teabevaldaja kahtlustamine milleski, vaid teabe kogumine, mis on vajalik menetluses oluliste asjaolude kindlaks tegemiseks. Mida üldisemad on teabevaldaja vastused teabenõudjale, seda põhjalikumad on AKI küsimused teabevaldajale järelevalvemenetluses.

(allkirjastatud digitaalselt)

Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel