



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/26/956-1901

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	11.08.2026 Tallinn
Vaide esitamise aeg	27.06.2026 (registreeritud inspektsioonis 29.06.2026)
Teabevaldaja	Tallinna Linnaplaneerimise Amet aadress: Vabaduse väljak 7, 15198 Tallinn e-post: tlpa@tallinnlv.ee
Teabevaldaja vastutava isik	juhataja
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxx

RESOLUTSIOON

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkt 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike 4 alusel

teeb Andmekaitse Inspektsioon:

- 1) vaideotsuse rahuldada vaie täielikult;
- 2) Tallinna Linnaplaneerimise Ametile täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
 - a) vaadata uuesti läbi 22.04.2026 edastatud teabenõue nende dokumentide osas, mida Andmekaitse Inspektsiooni 16.06.2026 vaidemenetluse nr 2.1.-3/26/956-1901 ettekirjutuse täitmisel ei väljastatud ning kas väljastada dokumendid, kui pole alust teabe väljastamisest keelduda või
 - b) keelduda ning viidata seadusest tulenevale keeldumise alusele ja keeldumist ka põhjendada;
- 3) otsuse määrata ettekirjutuse täitmise tähtajaks 28.08.2026. Samaks ajaks edastada vaide esitajale edastatud täiendavast vastusest koopia ka Andmekaitse Inspektsioonile.
- 4) vaideotsuse 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 vaide täielikult, saab vaide esitaja 30 päeva jooksul pöörduda halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (üaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades kas:

- HMS kohase vaide Andmekaitse Inspeksiooni 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 Inspeksiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspeksioon 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 Inspeksioon 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. Andmekaitse Inspeksioon (AKI) tegi 16.06.2026 vaidemenetluses nr 2.1.-3/26/956-1901 ettekirjutuse, mille kohaselt tuli Tallinna Linnaplaneerimise Ametil (TLPA) menetleda vaide esitaja 22.04.2026 teabenõuet mitte selgitustaotluse vaid teabenõudena ning sellest tulenevalt vaadata uuesti läbi kõnealune teabenõue, ja hinnata, kas väljastada dokumendid, kui pole alust teabe väljastamisest keelduda või keeldumise korral viidata seadusest tulenevale keeldumise alusele ja keeldumist ka põhjendada.
2. TLPA vaatas teabenõude uuest läbi, mille tulemusena väljastas osad teabenõudes küsitud dokumendid või refereeringud neist ja lisaks ka dokumente, mida teabenõudes ei küsitud. Väljastamata dokumentide kohta koostati tabel ja märgiti, et need dokumendid on AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel piiranguga, sest sisaldavad kolmanda isiku isikuandmeid. Täiendavalt märgiti, et amet ei saa väljastada teiste asutuste juurdepääsupiiranguga dokumente.
3. Kuna vaide esitaja hinnangul ei olnud ettekirjutus nõuetekohaselt täidetud, siis esitas ta AKI-le 27.06.2026 sellekohase taotluse, mille AKI uue vaidena menetlusse võttis.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue:

Vaide esitaja palub AKI-l kontrollida, kas TLPA on AKI ettekirjutuse nõuetekohaselt täitnud. Kui AKI leiab, et ettekirjutuse raames teabenõude täitmist tuleb käsitleda uue teabenõude täitmisest keeldumise või puuduliku täitmisena, siis palub vaide esitaja käsitleda käesolevat taotlust uue vaidena.

Taotluse vaidena menetlusse võtmisel palub vaide esitaja AKI-l kohustada TLPA-d väljastama 22.04.2026 teabenõudes konkreetselt küsitud dokumendid vähemalt juurdepääsupiiranguta osas. Lisaks, iga täielikult või osaliselt väljastamata dokumendi kohta esitama eraldi konkreetse õigusliku aluse ja sisulise põhjenduse.

Vaide põhjendused:

Vaides märgitakse, et 22.04.2026 teabenõudes ei palutud väljastada kõiki toimiku sisukorras loetletud dokumente, vaid konkreetsed dokumendid kuupäeva ja pealkirja järgi. Samuti paluti teabenõudes, et juurdepääsupiiranguga dokumendid väljastataks kujul, kus kinni on kaetud üksnes piiranguga andmed. Täieliku või osalise keeldumise korral paluti märkida iga dokumendi kohta eraldi keeldumise õiguslik alus.

Vaide esitaja leiab, et TLPA on ettekirjutust täites teabenõude ümber raamistanud selliselt, nagu oleks palutud väljastada kõik toimiku sisukorras loetletud dokumendid. Vastusena koostati valikuline *pdf*-formaadis koond, millest väljastati või refereeriti ka neid dokumente, mida 22.04.2026 teabenõudes ei küsitud. Samas on teabenõudes küsitud dokumentidest osad jäetud väljastamata, mille kohta on esitatud üldine väide, et need on AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel piiranguga ja sisaldavad kolmanda isiku isikuandmeid. Vaide esitaja hinnangul ei vasta selline üldine põhjendus AKI ettekirjutusele ega teabenõudes küsitule.

Vaide esitaja on vaides välja toonud toimiku sisukorra nimeratsiooni põhjal loetelu, millised dokumendid on talle väljastatud, milliste puhul on põhidokumendi väljastamata edastatud üksnes vastavad lisad ning väljastamata jäetud dokumendid.

Vaide esitaja ei sea kahtluse alla asjaolu, et mõnes dokumendis võib esineda juurdepääsupiiranguga teavet, sh isikuandmeid. Kuid TLPA ei ole näidanud, miks ei olnud võimalik küsitud dokumente osaliselt kaetud kujul väljastada. Samuti ei ole TLPA iga konkreetse dokumendi kohta eraldi põhjendanud, miks tuleb väljastamata jätta kogu dokument, mitte üksnes piiranguga andmed.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

TLPA andis ettekirjutust täites 21.08.2024 vastuses vaide esitajale teada, et asutus *täidab teabenõude, millega teabenõude esitajad on palunud esitada dokumentide loetelu, kokku 101 dokumenti. Allolevad teabenõudega dokumendid on väljastatavad. Dokumendid, mida ei ole teabenõudega väljastatud on Avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 12 piiranguga ja ei ole väljastatavad. Tegu on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabega, mis sisaldab kolmanda isiku isikuandmeid. Amet ei saa muuhulgas väljastada teiste haldusorganite poolt koostatud dokumente, millele on ligipääsu piirangud.*

Vastustes AKI järelepärimisele TLPA *möönab, et teabenõude täitmisel esines puudusi avaliku teabe seaduse sätete kohaldamisel.*

Teabenõude lahendamisel lähtuti ekslikult seisukohast, et osaliselt ei ole võimalik väljastada dokumente, millele on määratud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel. Tagantjärele hinnates, võttes arvesse AKI selgitusi, tõdeb amet, et seadusega kooskõlas käitudes oleks olnud õige hinnata iga dokumenti eraldi ning võimaldada juurdepääs dokumentidele ulatuses, milles need ei sisalda piiranguga teavet. Samuti möönab amet, et teabenõude täitmisel ei olnud viidatud sätte alusel määratud piirangut piisavalt põhjendatud. Selgitamata jäid konkreetsed asjaolud, miks oleks dokumentides sisalduva teabe avalikustamine kahjustanud oluliselt kolmanda isiku eraelu puutumatust.

AKI järelepärimise vastuses on TLPA selgitanud dokumentidele eelnevalt märgitud alusel piirangu seadmist sellega, et *kõnealused dokumendid sisaldavad valdavalt kolmanda isiku pöördumisi, tähelepanujuhtimisi, kaebusi ning muud isikuandmeid sisaldavat teavet. Nendes*

dokumentides kajastuvad muu hulgas isiku hinnangud, seisukohad ja muud eraelu puudutavad asjaolud, mille avalikustamine võib riivata andmesubjekti õigust eraelu puutumatusele. Amet tõdeb, et oleks pidanud iga dokumendi puhul eraldi hindama, milline osa teabest on tegelikult piiranguga. Lisaks põhjendama, miks ülejäänud teabe avaldamine ei ole võimalik või millises ulatuses tuleb sellele juurdepääs võimaldada.

TLPA oma selgituste kohaselt lähtus teise asutuse koostatud dokumendi puhul ekslikust seisukohast, et amet ei saa hinnata teise asutuse määratud juurdepääsupiirangut, samas ei pöördunud ka teise asutuse poole piirangu ulatuse täpsustamiseks. Tagantjärele hinnates ning AKI selgitusi arvestades, leiab TLPA, et teise asutuse koostatud *dokumendi valdajana oleks amet pidanud vajaduse korral hindama dokumenti iseseisvalt ning piirangu ulatuse ebaselguse korral küsima piirangu seadnud asutuselt täiendavaid selgitusi*. Lisaks toodi välja, et TLPA valduse on olemas ka põhidokumentid neile dokumentidele, mille osas vaide esitajale väljastati üksnes lisadokumentid.

TLPA rõhutab, et piiranguga teavet sisaldavate dokumentide väljastamata jätmise eesmärk ei olnud piirata vaide esitaja õigusi ega varjata haldusmenetluse dokumente. Amet pidas esmatähtsaks vältida sellist olukorda, mil kolmandate isikute isikuandmeid või eraelu puudutav teave saaks avalikuks suuremas ulatuses, kui seadus lubab. Tagantjärele hinnates mõistab amet, et kaitses kolmandate isikute õigusi ulatuslikumalt, kui seadus käesoleval juhul seda nõudis. Seetõttu jäi osaline juurdepääs dokumentidele ka põhjendamatult võimaldamata.

TLPA on valmis teabenõude uuesti läbi vaatama ning täitma selle kooskõlas avaliku teabe seadusest tulenevate nõuetega. Selle käigus hinnatakse iga dokumenti individuaalselt, määratletakse konkreetset juurdepääsupiiranguga kaitstav teave, põhjendatakse piirangu kohaldamise alused ning võimaldatakse juurdepääs dokumentidele ulatuses, milles sellele ei laiene avaliku teabe seaduses sätestatud juurdepääsupiirangud.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese ja juurdepääs avalikule teabele

1. Vaide esitaja märkis 27.06.2026 esitatud vaites, et TLPA ei ole ettekirjutust nõuetekohaselt täitnud ehk teabenõudes küsitud dokumente ei ole talle nõuetekohaselt väljastatud. Seega on vaide esimeks teabenõude mittenõuetekohane täitmine.
2. Vastavalt AvTS § 45 lg 1 punktile 1 on AKI pädevuses järelevalve teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle.
3. Vaidlus puudub selles, et Tallinna Linnaplaneerimise Amet on Tallinna linna ametiasutusena teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 punkti 1 mõttes ning selles, et teabenõudega küsitud teabe puhul on tegemist AvTS § 3 lõike 1 kohase avaliku teabega.
4. 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 saab teabenõude korras küsida koopiaid asutuse valduses olevatest dokumentidest.
5. 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).

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

Teabenõude täitmine

7. 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).
8. Seaduse kohaselt tuleb teabenõuet täites teabevaldajal kas väljastada küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keelduda teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.
9. Ettekirjutuse täitmisel teabenõude uue vastusega väljastati teabenõude aluseks oleva toimiku sisukorra loetelust osa dokumente. Eraldi vormistati tabel nende dokumentide kohta, mille väljastamisest TLPA keeldus AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel määratud juurdepääsupiirangu tõttu. Sätte kohaselt peab teabevaldaja tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks sellise teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust.
10. Märgime, et AvTS § 4 lõikest 3 tulenevalt peab teabele juurdepääsu võimaldamisel olema tagatud isiku eraelu puutumatust. Seega saab avalikus teabes sisalduvatele isikuandmetele kehtestada juurdepääsupiirangu ainult juhul, kui see riivab isikute eraelu puutumatust. Samas ei ole alati põhjust kõigile isikuandmetele piirangut kehtestada, vaid seda tuleb igal konkreetsel juhul eraldi hinnata. Ka isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) preambula punkt 4 sätestab, et õigus isikuandmete kaitsele ei ole absoluutne õigus, vaid seda tuleb kaaluda vastavalt selle ülesandele ühiskonnas ning tasakaalustada muude põhiõigustega vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele.
11. Peame siinkohal oluliseks viidata ka Tallinna Ringkonnakohtu otsuse 3-17-458 punktile 13, milles kohus on asunud seisukohale, et AvTS § 35 lõige 1 punkt 12 kohustab tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust. Ka juhul, kui teavet ei ole tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, ei ole isikuandmete avalikustamine lubatud tingimusteta.
12. Selgitame, et juurdepääsupiirang seatakse dokumendis olevale teabele, mitte dokumendile endale. See tähendab, et isegi, kui dokumendis olevale teabele on määratud juurdepääsupiirang, siis üldjuhul ei tähenda see seda, et dokumenti üldse ei väljastata. AvTS § 38 lõike 2 kohaselt tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Mis tähendab, et teabenõude korras küsitud dokument väljastatakse kujul, kus piiranguta teave on avalik ning piiranguga teave nt kinni kaetud. Lisaks peab olema aru saada, milline piirang millisele osale dokumendist on määratud ning põhjendus konkreetsele teabele määratud piirangu kohta.
13. AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel juurdepääsupiirangu määramine on teabevaldaja kaalutusotsus. See tähendab, et teabele piirangu määramisel ei piisa teabenõude vastuses üksnes piirangu aluse välja toomisest, vaid tuleb ka põhjendada, miks piiranguga teabe avalikuks saamine kahjustab oluliselt isiku eraelu puutumatust. TLPA on väljastamata jätud dokumentide loetelus lisaks piirangu alusele märkinud selgituseks üksnes selle, et need dokumendid sisaldavad kolmanda isiku isikuandmeid. Järelepärimise vastuses AKI-le on selgitatud, et piiranguga dokumendid on kolmandate isikute pöördumised, mis sisaldavad muu hulgas isiku hinnanguid, seisukohti ja muid eraelu puudutavaid asjaolusid.
14. Samas möönab amet, et teabenõude uuel täitmisel ei olnud viidatud sätte alusel määratud

piirangut piisavalt põhjendatud. See tähendab, et ei selgitatud, miks oleks dokumentides sisalduva teabe avalikustamine kahjustanud oluliselt kolmanda isiku eraelu puutumatust. Lisaks tõdeb TPLA, et oleks pidanud iga dokumendi puhul eraldi hindama, milline osa teabest on tegelikult piiranguga.

15. Ka teiselt asutuselt saadud dokumendi väljastamise osas on TLPA jõudnud vaidemenetluse kestel järeldusele, et amet vastava dokumendi valdajana oleks ise pidanud hindama kõnealuses dokumendis piirangu ulatust ning vajadusel küsima täiendavaid selgitusi asutuselt, kes dokumendile juurdepääsupiirangu määras. Selgitame, et teiselt teabevaldajalt saabunud dokumendil on mitu teabevaldajat, st üks asutus dokumendi koostajana ja teine dokumendi saajana. Mis omakorda tähendab, et kõnealust dokumenti saab teabenõude korras välja küsida mõlemalt asutuselt. Küll aga on AKI arusaamist mööda teabenõudes küsitud dokumendil üks juurdepääsupiirangute seadja ehk asutus, kes dokumendi TLPA-le edastas. Juhul, kui dokumendi saajale ei ole arusaadav, millisele konkreetsele teabele selles dokumendis piirang on määratud, siis enne teabenõude täitmist tuleb dokumendi saanud asutusel seda täpsustada juurdepääspiirangu määranud asutuselt.
16. Vaide esitaja on vaites välja toonud, et teatud dokumentide puhul on talle edastatud lisadokumendid, kuid põhidokumente väljastatud ei ole. Selgitustes AKI-le toob TLPA välja, et kõnealused põhidokumendid on asutuse valduses olemas.
17. Vaide esitaja juhib AKI tähelepanu sellele, et ettekirjutuse täitmisel väljastati talle rohkem dokumente, kui ta 22.04.2026 teabenõudes küsis. Märgime siinkohal, et see, kui teabenõude korral edastatakse dokumente rohkem kui teabenõudes on küsitud, ei riku teabenõudja õigusi. Isegi, kui teabenõudja peab vajalikuks väljastada dokumente rohkem, ei tähenda see, et teabenõudes küsitud dokumentide väljastamine ei peaks olema nõuetekohane.
18. TLPA on vastuses AKI-le möönnud, et ettekirjutuse raames teabenõude uuel täitmisel oli AvTS-i nõuete järgimine puudulik. Toodi välja, milliste põhimõtete mõistmisel ja rakendamisel eksiti. Samas märgiti, et asutus on valmis teabenõude uuesti läbi vaatama ning selle käigus teabenõude täitma seadusega kooskõlas.

Kokkuvõte

19. Vaide esitaja soovib, et AKI kohustaks TLPA-d väljastama 22.04.2026 teabenõudes konkreetselt küsitud dokumendid vähemalt juurdepääsupiiranguta osas. Lisaks, iga täielikult või osaliselt väljastamata dokumendi kohta esitama eraldi konkreetse õigusliku aluse ja sisulise põhjenduse. Kuna ettekirjutuse raames teabenõude täitmine ei olnud nõuetekohane, siis sellest tulenevalt AKI teeb TLPA-le uue ettekirjutuse vaadata uuesti läbi 22.04.2026 edastatud teabenõude nende dokumentide osas, mida vaidemenetluse nr 2.1.-3/26/956-1901 ettekirjutuse täitmisel ei väljastatud ning kas väljastada dokumendid, kui pole alust teabe väljastamisest keelduda või keelduda ja keeldumise korral viidata seadusest tulenevale keeldumise alusele ning keeldumist ka põhjendada.

(allkirjastatud digitaalselt)

Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel