



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/16/794

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson,
Otsuse tegemise aeg ja koht	06.06.2016 Tallinnas,
Vaide esitamise aeg	27.04.2016
Teabevaldaja	Toila Vallavalitsus, aadress: Pikk 13a, Toila; 41702 Ida-Virumaa e-posti aadress: toilavv@toila.ee
Vaide esitaja	OÜ Adepte aadress: Kõue-Mardi, Liiküla, Mustjala vald, 93631 Saare Maakond
Vaide esitaja esindaja	Advokaadibüroo TGS OÜ aadress: Liivalaia tn 45, 10145 Tallinn e-posti aadress: piret.blankin@tgslegal.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 Toila Vallavalitsus on vaide esitaja poolt soovitud dokumentidelt eemaldanud juurdepääsupiirangud ning dokumendid on avalikustatud ja kätte saadavad Toila valla dokumendiregistris. Samuti sisaldab käesolev vaideotsus linke vaide esemeks olevatele dokumentidele.**
- 2) **teha Toila Vallavalitsusele ettepanek – järgida edaspidi teabenõuetele vastamisel ja dokumentidele piirangute kehtestamisel AvTS sätestatud nõudeid;**
- 3) **teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.**

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Vaide esitaja saab käesoleva otsuse vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse Tallinna Halduskohtusse. Vaideotsuse tühistamist saab nõuda üksnes koos teabevaldajalt teabe väljastamise nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 19.04.2016 esitas OÜ Adepte Toila Vallavalitsusele teabenõude, millega taotles Toila Vallavalitsuse ja Kaitseministeeriumi vahel peetud ja Ida-Virumaale rajatava tuulepargiga seotud kirjavahetusega (21.03.2016 ja 11.04.2016) tutvumist.
2. 21.04.2016 vastuses teabenõudele teatas Toila Vallavalitsus, et kõik dokumendid, millele ei ole kehtestatud piiranguid, on nähtavad Toila valla dokumendiregistris.
3. Kuna Toila Valla dokumendiregistri kaudu ei olnud vaide esitajal võimalik soovitud dokumentidega tutvuda, siis esitas OÜ Adepte esindaja Andmekaitse Inspeksioonile vaide

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

OÜ Adepte (registrikood 10677206) esitas 19.04.2016 avaliku teabe seaduse (AvTS) § 13 p 2 alusel Toila vallavalitsusele e-posti teel kirjaliku teabenõude (Lisa 1), millega taotles Toila Vallavalitsuse ja Kaitseministeeriumi vahel peetud ja Ida-Virumaale rajatava tuulepargiga seotud kirjavahetusega (21.03.2016 ja 11.04.2016) tutvumist. OÜ Adepte huvi kirjavahetuse vastu on tingitud asjaolust, et ta on osanik nimetatud tuulepargi rajamisega seotud äriühingutes (Est Wind Power OÜ ja Raisner AS) ning ta osaleb käimasolevas ehituslubade menetluses. Kuivõrd viidatud kirjavahetus on aset leidnud kõnealuse menetluse raames, on OÜ-l Adepte vastavalt haldusmenetluse seaduse § 37 lg-le 1 õigus vastavate kirjadega tutvuda.

Toila Vallavalitsuse ametnik vastas OÜ Adepte teabenõudele 21.04.2016 saadetud lakoonilises e-kirjas (Lisa 2), et kõik dokumendid, millele ei ole kehtestatud piiranguid, on nähtavad Toila valla dokumendiregistris.

Samas, sellise vastusega on Toila Vallavalitsus formaalselt juhatanud OÜ Adepte avalikustatud teabe juurde vastavalt AvTS §-le 22. Isegi kui jätta tähelepanuta asjaolu, et vastus ei ole kooskõlas AvTS §-s 15 sätestatud teabevaldaja kohustusega abistada igakülgselt teabenõudjat, ei saa sellise vastusega teabenõuet täidetuks lugeda. Toila Valla dokumendiregister ei ole mõistlikul viisil kodulehel kättesaadav. Aadressil <http://toila.kovtp.ee/dokumendireg> olev link webdesktop teatab avanedes: „The requested resource /is no longer available on this server and there is no forwarding address. Please remove all references to this resource.“

Varasemalt oli dokumendiregistris küll teabenõudes soovitud kirjade olemasolu nähtav, kuid mõlemale kõnealusele kirjale on kehtestatud juurdepääsupiirang viitega AvTS § 35 lg 2 p-le 2, s.t kõnealuste kirjade sisuga ei ole OÜ Adeptel kui õigustatud isikul võimalik isegi osaliselt tutvuda. Sellega on Toila Vallavalitsus sisuliselt teabenõude täitmisest keeldunud, seejuures on keeldumine olnud põhjendamatu.

Nagu on välja toodud ka Andmekaitse Inspeksiooni poolt koostatud avaliku teabe seaduse üldjuhendis, ei saa teabenõude täitmisest keelduda ainuüksi põhjusel, et küsitud dokument/teave sisaldab muu hulgas piiranguga teavet (vt ka Riigikohtu 23.10.2003. a otsust nr 3-3-1-57-03, RT III 2003, 32, 324, punkt 20).¹ AvTS § 38 lg 2 näeb ette, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Ei ole eluliselt usutav, et kõik kirjavahetusega kaasasolnud dokumentatsioon vastab AvTS § 35 lg 2 p 2 alustele, kuid kindlasti ei koosnenud kirjavahetus ainult dokumentidest, mis vastavad nimetatud alustele. Seega oleks Toila Vallavalitsus saanud esitada OÜ-le Adepte selle osa kirjavahetuses olnud teabest, mis ei ole dokumendi kavand ega

¹ Andmekaitse Inspeksioon. Avaliku teabe seaduse üldjuhend, kinnitatud 17. mail 2010. Lk 18.

selle juurde kuuluv dokument vastavalt AvTS § 35 lg 2 p-le 2. Seda Toila Vallavalitsus aga ei teinud ning on seetõttu rikkunud oma avaliku teabe seadusest tulenevaid kohustusi.

Eelnevast tulenevalt palume kohustada Toila Vallavalitsust OÜ-le Adepte välja andma teabenõudes taotletud kirjavahetuse vähemalt selles osas, millele ei kehti AvTS § 35 lg 2 p-s 2 sätestatud juurdepääsupiirang.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Toila Vallavalitsus on oma vastuses inspeksiooni järelepärimisele selgitanud, et maakorraldaja selgituste kohaselt ajendas teda vastama selliselt asjaolu, et antud küsimuses ei olnud veel otsust vastu võetud ning seetõttu ei olnud alust piiratud dokumenti väljastada. Toila Vallavalitsus nõustub sellega, et ametniku vastus teabenõudjale ei olnud korrektne ning oleks pidanud keelduma teabenõude täitmisest koos põhjendusega. Edaspidiste arusaamatuste vältimiseks on vallavalitsuse ametnikuga läbi viidud vestlus ning selgitatud teabenõudele vastamise korda ja nõudeid juurdepääsupiiranguga teabe avalikustamisest.

Teatame, et nimetatud dokumendid olid piiranguga seoses osaiühingu Est Wind Power poolt esitatud ehitusprojekti ja ehitusloa taotluse menetlusega, enne Toila Vallavalitsuse korralduse vastuvõtmist.

Käesolevaks ajaks on Toila vallavalitsus otsuse teinud ning juurdepääsupiirangu alus on ära langenud. Vastavad märked on tehtud ka dokumendiregistris.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Teabenõude esitamine

Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb avaliku teabe seadusest. AvTS § 1 sätestab selle seaduse eesmärgi, milleks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igapäevase juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Seega ei ole ühelgi teabenõudjal piiranguta avaliku teabe saamisel teisest suuremaid õigusi.

Antud juhul on vaide esitaja leidnud, et kuna ta on osanik nimetatud tuulepargi rajamisega seotud äriühingutes (Est Wind Power OÜ ja Raisner AS) siis ta osaleb läbi eelnimetatud äriühingute käimasolevas ehituslubade menetluses ning tal on õigustatud huvi teabenõudes soovitud dokumentidega tutvumiseks. Andmekaitse Inspeksioon on seisukohal, et antud juhul ei ole ehitusloa menetluse menetlusosaliseks siiski mitte Adepte OÜ vaid äriühing EsT Wind Power. Kui äriühingu asutajaliige soovib tutvuda tema äriühingut puudutava menetlusteabega või tutvuda äriühingu tegevust puudutavate dokumentidega, kelle asutajaliikmeks ta on, siis saab ta äriühingut puudutavate dokumentidega (kui need on piiranguga) tutvuda äriühingu kaudu (kellel tõepoolst võib menetlusosalisena olla ka piiranguga teabele juurdepääsu õigus), mitte nõuda neid eraldiseisva äriühinguna.

Vaide esitaja on viidanud ka sellele, et tema tutvumisõigus küsitud dokumentidega tuleneb HMS § 37 lg- st 1. Eelnimetatud sätte kohaselt on **igapäevase** õigus igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis asjas tähtsust omavate dokumentidega. Samas sätestab eelnimetatud paragrahvi lõige 2, et haldusorgan keelab dokumentidega tutvumise kui dokumendis sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud. Antud juhul oli soovitud teabe kehtestatud juurdepääsupiirangud ning eeltoodud säte ei näe teabele juurdepääsuks ette erikorda.

Juhul, kui vaide esitaja leiab, et tal on teabele juurdepääsuks suuremad õigused kui ükskõik kellel teisel teabenõudjal, siis sellisel juhul peab juurdepääsuõigus tulenema eriseadusest, millele tuleb ka teabe küsimisel viidata ning sellisel juhul ei ole reeglina enam tegemist

teabenõudega AvTS-i mõistes.

Teabele juurdepääsu piiramine

AvTS § 3 lg 2 sätestab, et avalikule teabele võib juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Ka Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalveasjas nr 3-4-1-17-08 nentunud, et kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse läbipaistvuse nõue lähtub põhimõttest, et avaliku võimu allikas ja kõrgema võimu kandja on rahvas, kes soovib saada ülevaadet võimuorganite tegevusest. See tähendab, et kohalik omavalitsus peab ja tohib hoida salajas või konfidentsiaalsena teavet (tunnistada piiratud juurdepääsuga teabeks) üksnes erandlikel, seaduses täpselt sätestatud juhtudel.

Antud juhul on Toila Vallavalitsus kehtestanud vaide esitaja poolt soovitud dokumentidele juurdepääsupiirangu AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel. Eelnimetatud sätte kohaselt võib (mitte ei ole kohustatud) teabevaldaja tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks dokumendi kavandi ja sinna juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastu võtmist või alla kirjutamist. Seega on eelnimetatud sätte eesmärgiks võimaldada nn töödokumentide asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine enne nende alla kirjutamist või vastu võtmist, kuna selliste dokumentide sisu võib veel muutuda.

Kuna antud juhul oli tegemist kahe asutuse vahelise kirjavahetusega, millest 21.03.2016 Toila valla kiri Kaitseministeeriumile sisaldas lisana ka eelprojekti, millele sooviti kooskõlastust, siis enne kooskõlastuse saamist võib sellisele dokumendile piirangu kehtestamine olla põhjendatud. Eeltoodu ei tähenda aga seda, et kõik kirja lisad oleks automaatselt piiranguga. Lähtudes asjaolust, et üheks kirja lisaks oli ka eelnevalt vastu võetud vallavalitsuse korraldus, mis on eraldiseisvalt dokumendiregistris avalik, siis sellisele dokumendile piirangu kehtestamine ja teabenõudjale väljastamata jätmist ei saa pidada põhjendatuks.

Inspektsiooni hinnangul ei olnud põhjendatud ka piirangu kehtestamine 11.04.2016 Kaitseministeeriumi poolt vallavalitsusele saadetud kirjale (mille tegelik nr 6.2-2.4/1174-13 mitte 6.2-2.4/4/1174-12), mille puhul on tegemist teavitusega dokumentide kätte saamise ning menetluse läbiviimise aja kohta, mis ei sisalda mingit piiranguga teavet.

Seega nõustub Andmekaitse Inspektsioon vaide esitajaga selles, et Toila Vallavalitsus oleks pidanud OÜ-le Adepte väljastama selle osa kirjavahetusest, millele ei laiene AvTS § 35 lg 2 p-st 2 tulenev piirang. 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, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

Andmekaitse Inspektsioon peab vajalikuks täiendavalt selgitada, et kui mingi dokument sisaldab piiranguga teavet, siis kehtestatakse dokumendiregistris sellisele dokumendile juurdepääsupiirang ning sellisele dokumendile dokumendiregistri kaudu juurdepääsu ei võimaldata. Küll aga tuleb teabenõude korral väljastada see osa teabest/dokumendist, millele juurdepääsupiirangud ei laiene. Antud juhul on teabevaldaja jätnud väljastamata ka selle osa teabest, mille puhul ei ole tegemist piiranguga teabega.

Teabenõudele vastamine

AvTS § 17 lg 1 kohaselt täidetakse teabenõue teabenõudja poolt soovitud viisil. Sama seaduse § 20 p 3 lubab lugeda teabenõude ka täidetuks, kui teabenõudjale on selgitatud võimalust tutvuda avalikustatud teabega ning AvTS § 23 sätestab juhud, millal teabevaldajal on õigus teabenõude täitmisest keelduda.

Antud juhul palus vaide esitaja edastada talle järgmiste dokumentide koopiad:

Kuupäev	Saatja	Adressaat	Dokumendi number registris
11.04.2016	Kaitseministeerium	Toila Vallavalitsus	6.2-2.4/4/1174-12
21.03.2016	Toila Vallavalitsus	Kaitseministeerium	6.2-2.4/1174-8

Vastuses teabenõudele teatas Toila Vallavalitsus, et kõik dokumendid, millele ei ole kehtestatud piiranguid, on nähtavad Toila valla dokumendiregistris.

Andmekaitse Inspeksioon ei saa lugeda Toila Vallavalitsuse vastust vaide esitaja teabenõudele nõuetekohaseks, sest vaide esitaja soovis teabenõudes juurdepääsu konkreetsetele dokumentidele, millele teabenõude vastamise ajal ei olnud võimalik dokumendiregistri kaudu tutvuda. Kui dokumentidele olid kehtestatud juurdepääsupiirangud, siis oli Toila Vallavalitsuse kui teabevaldaja kohustus, teabenõudele vastamisel väljastada see osa dokumentidest, millele juurdepääsupiirangud ei laienenud ning keelduda selles osas teabenõude täitmisest, mille olid kehtestatud juurdepääsupiirangud ning põhjendada keeldumist. Tulenevalt eelnevast oli teabenõudele vastamise kontekstis asjakohtu viide, et kõigi piiranguta dokumentidega on võimalik tutvuda valla dokumendiregistri kaudu, kuna teabenõudes sooviti tutvuda vaid konkreetsete dokumentidega, millele dokumendiregistri kaudu juurdepääsu ei olnud.

Eeltoodust tulenevalt leiab Andmekaitse Inspeksioon, et Toila Vallavalitsus ei ole vaide esitaja teabenõuet menetlenud nõuetekohaselt ning ei ole täitnud ka AvTS § 15 lg-st 1 tulenevat selgitamiskohustust nõuetekohaselt, millega on rikkunud AvTS-i kolmanda peatüki teises jaos sätestatud teabenõuete menetlemise nõudeid.

Vaide esitaja on ka vaites märkinud, et „*Toila Valla dokumendiregister ei ole mõistlikul viisil kodulehel kättesaadav. Aadressil <http://toila.kovtp.ee/dokumendireg> olev link webdesktop teatab avanedes: „The requested resource /is no longer available on this server and there is no forwarding address. Please remove all references to this resource.“*“

Andmekaitse Inspeksioon kontrollis nii vaide saamisel, kui täiendavalt vaideotsuse koostamise ajal Toila valla dokumendiregistrit ning mõlemal korral oli dokumendiregistrile juurdepääs tagatud. Kui vaide esitamise ajal ei olnud vaide esitajal tõepoolest võimalik dokumendiregistri kaudu teabenõudes soovitud dokumentidega tutvuda, siis käesoleval ajal on tagatud läbi dokumendiregistri avaliku vaate aadressidelt http://wd.toila.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=385010&tid=1091&u=20160602152715&desktop=1017&r_url=%2F%3Fpage%3Dpub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1091%26u%3D20160602152715 ja http://wd.toila.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=381253&tid=1091&u=20160602152715&desktop=1017&r_url=%2F%3Fpage%3Dpub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1091%26u%3D20160602152715 juurdepääs ka vaide esitaja poolt soovitud dokumentidele.

Kuigi Toila Vallavalitsus rikkus vaide esitaja teabenõudele vastamisel teabenõuete menetlemise korda ja jättis ebaseaduslikult teabe, millele polnud alust piirangut kehtestada, väljastamata, ei tee Andmekaitse Inspeksioon proportsionaalse põhimõttest lähtuvalt Toila Vallavalitsusele ettekirjutust juhatada vaide esitaja täiendavalt avalikustatud teabe juurde, kuna vastavad lingid on kajastatud juba käesolevas vaideotsuses, mille kaudu vaide esitajal on võimalik soovitud dokumentidega tutvuda. Küll aga tuleb Toila Vallavalitsusel edaspidi teabenõuetele vastamisel ja piirangute kehtestamisel järgida AvTS-s sätestatud korda.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
peainspektor
peadirektori volitusel