



## ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS**  
**avaliku teabe asjas nr 2.1-3/17/862**

<b>Otsuse tegija</b>	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson
<b>Otsuse tegemise aeg ja koht</b>	26.05.2017 Tallinnas,
<b>Vaide esitamise aeg</b>	17.04.2017
<b>Teabevaldaja</b>	Rahandusministeerium address: Endla 13, 10122 Tallinn e-posti aadress. <a href="mailto:info@fin.ee">info@fin.ee</a>
<b>Vaide esitaja</b>	Emmaste Vallavalitsus aadress: Emmaste vald, 92001 Hiiumaa e-posti aadress: <a href="mailto:vald@emmaste.ee">vald@emmaste.ee</a>

**RESOLUTSIOON:**

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

**otsustan:**

- 1) **jätta vaie rahuldamata;**
- 2) **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. 16.01.2017 pöördus Emmaste Vallavalitsus Rahandusministeeriumi poole paludes edastada eksperthinnang, millele on viidatud 04.01.2017 Lääne- Eesti piirkondliku komisjoni protokollis lk 4.
2. 20.02.2017 edastas Rahandusministeerium kokkuvõtte eksperthinnangust, põhjendades kogu dokumendi väljastamisest keeldumist sellega, et tegemist on komisjoni sisese töödokumendiga.
3. 15.02.2017 edastas Rahandusministeerium Emmaste Vallavalitsusele Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu „Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti

territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“. Eelnõu seletuskirja kohaselt tugineb eelnõus toodud mõjude hinnang eksperthinnangule.

4. 03.04.2017 pöördus Emmaste Vallavalitsus uuesti Rahandusministeeriumi poole palvega edastada määruse eelnõu seletuskirjas viidatud eksperthinnang tervikdokumendina.
5. 10.04.2017 keeldus Rahandusministeerium kõnealuse eksperthinnangu väljastamisest põhjusel, et nimetatud eksperthinnang on komisjoni sisene töödokument ja tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 2 alusel (dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist) ning viitas veelkord kokkuvõttele eksperthinnangust, mille vald sai 20.01.2017.
6. Emmaste Vallavalitsus eeltooduga ei nõustunud ning esitas 17.04.2017 Rahandusministeeriumi poolt teabe väljastamata jätmise peale vaide.

#### **VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:**

*Emmaste vald sai 15.02.2017 Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu „Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise.*  
(Kättesaadav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?a=ram&pealkiri=vabariigi+valitsuse+ettepaneku+esitamine&op=otsi>).

*Väljavõte seletuskirjast: Haldusreformi seaduse (edaspidi HRS) § 9 lõike 2 järgi peab Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril oma ettepanekuga nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi kriteerium) ja mis ei ole volikogude algatatud ühinemisel ühinemas kriteeriumile vastavaks ning millele Vabariigi Valitsus ei kohalda käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud erandit. Hiiu valla ja Käina valla volikogud algatasid valdade ühinemise kriteeriumile vastava Hiiu valla moodustamiseks, mis kinnitati Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrusega nr 40. Emmaste ja Pühalepa vallad ühineda ei soovinud ja 1. jaanuariks 2017 Hiiu maavanemale HRS § 7 lõikes 4 nimetatud taotlust haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ei esitanud. Kuna Emmaste valla ja Pühalepa valla elanike arv jääb alla kriteeriumi ning nad ei vasta ka HRS § 9 lõike 3 erandi saamise tingimustele, siis peab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi ja kriteeriumi täitmiseks algatama Emmaste valla ja Pühalepa valla ühendamise Hiiu ja Käina vallaga. Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla ühinemise teel Hiiu maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Hiiu valla vald (kogupindala 1023 km<sup>2</sup>, rahvaarv 9550).*

*Rahandusministeerium esitab Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta EHS § 3 lõike 1 ning § 71 lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi Vabariigi Valitsuse ettepanek), mille kohta tuleb omavalitsustel esitada arvamus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.*

*Tulenevalt eeltoodust on Emmaste Vallavolikogul kohustus hiljemalt 2017.a.15. maiks esitada Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta Hiiu maavanemale volikogu otsuse vormis.*

7. Rahandusministeeriumi kodulehel <https://haldusreform.fin.ee/> on avaldatud haldusreformi piirkondlike komisjonide protokollid.
8. 04.01.2017 Lääne- Eesti piirkondliku komisjoni protokollis lk 4 on kirjutatud:
  - 3) Komisjoni ettepanekud VV etapis ühendamisettepanekute esitamiseks.
    - a) Emmaste vald, Pühalepa vald

**Ekspert hinnangut tutvustati eelmisel koosolekul.**

Piirkondlik komisjon teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku Emmaste ja Pühalepa valla ühendamiseks Hiiu ja Käina vallaga. Hiiumaal ei ole võimalik luua rohkem kui ühte terviklikku toimepiirkonda, mis vastaks haldusreformi seaduses sätestatud KOV miinimumsuuruse kriteeriumile ja haldusreformi eesmärkidele.

9. 23.12.2016 Lääne- Eesti piirkondliku komisjoni koosoleku protokollis lk 3 on kirjutatud:

2. Komisjoni ettepanekud VV etapis ühendamisettepanekute esitamiseks.

- 1) Emmaste ja Pühalepa vald

~~XXXXXX XXXXXX~~ tõi välja, et Emmaste ja Pühalepa vallas on vähe spetsialiseerunud ametnike. Hiiu ja Käina valla ühinemisleping valmistati ette toimunud Käina, Emmaste ja Pühalepa ühinemisläbirääkimiste lepingu mustandi põhjal ja seega on Hiiu ja Käina kokkulepped sarnased, mis olid Käina, Emmaste ja Pühalepa valla vahelised kokkulepped. Neljakesi ühinedes suureneb finantsvõimekus.

Komisjon arutas Emmaste ja Pühalepa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimaluste üle, seisukoht omavalitsuse ühendamiseks Hiiu ja Käina vallaga kujundatakse järgmisel koosolekul.

10. Emmaste Vallavalitsus esitas 16.01.2017 teabenõude Rahandusministeeriumile, milles palusime saata ekspert hinnang, millele on viidatud 04.01.2017 Lääne- Eesti piirkondliku komisjoni protokollis lk 4.
11. Rahandusministeerium vastas 20.01.2017, et piirkondliku komisjoni koosolekuteks koostatud ekspertarvamus on komisjoni sisene tödokument ja seetõttu saadavad nad **kokkuvõtte** koostatud ekspert hinnangust. Lisame selle kirjale.
12. 15.02.2017 Vabariigi Valitsuse määruse eelnõus „Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise eelnõu seletuskirja lk 9 on kirjutatud: „alljärgnev mõjude hinnang **tugineb ekspert hinnangule** ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud“.
13. . 03.04.2017 pöördus Emmaste Vallavalitsus Rahandusministeeriumi poole teistkordselt teabenõudega.

Kirjutasime: „Emmaste Vallavalitsus pöördus Teie poole 16.01.2017 teabenõudega (kiri nr 18.3-11/18), milles palusime edastada 04.01.2017 toimunud Lääne- Eesti piirkondliku komisjoni protokollis lk 4 viidatud ekspert hinnang. Vastasite, et piirkondliku komisjoni koosolekuteks koostatud ekspertarvamus on komisjoni sisene tödokument ja seetõttu saadate meile kokkuvõtte ekspert hinnangust. Teie saadetud kokkuvõtte koosnes 4 leheküljest. Jääb selgusetuks, millise eksperdi koostatud see on. Emmaste vald sai 15.02.2017 Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu „Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti

territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine. Eelnõu seletuskirja lk 9 on kirjutatud: „alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud“. Palume edastada meile nimetatud eksperthinnang tervikdokumendina (allkirjastatud). Juhul, kui see ei ole võimalik, palume selgitada, millistele õiguslikele alustele tuginedes olete tunnistanud teabe asutusesiseseks kasutamiseks ja piirate selle avalikustamist.“

14. 10.04.2017 vastas Rahandusministeerium, et viidatud eksperthinnang on olnud aluseks 15.02.2017 Rahandusministeeriumi kirjaga nr 1.1-10/01474 esitatud Vabariigi Valitsuse eelnõule „Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine eelnõu seletuskirja mõjude hinnangu koostamisel ning eksperthinnangus esitatud mõjude analüüs on peamises osas eelnõu seletuskirjas esitatud. Ministeerium lisas, et nimetatud eksperthinnang on komisjoni sisene töödokument ja tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 2 alusel (dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist) ning viitas veelkord kokkuvõttele eksperthinnangust, mille vald sai 20.01.2017.
15. Emmaste Vallavalitsus on seisukohal, et kuna määruse eelnõus viidatud ekspertarvamus on olnud üheks alusdokumendiks, mille põhjal eelnõu on koostatud, siis selle varjamine Emmaste valla eest kui ühe asjaga otseselt seotud osapoole eest ei ole põhjendatud ja on vastuolus õiguse hea tavaga. Dokumendi avalikustamine alles peale määruse jõustumist piirab Emmaste valla õigusi esitada **praegu** põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse eelnõu osas, kuna me ei saa tutvuda tervikdokumendiga ja teada, mida see veel võib sisaldada. Peale eelnõu jõustumist enam Emmaste valla arvamust ei küsita. Mainime ka, et ekspertarvamuse koostamise osas ei ole valla arvamust küsitud, mis on vastolus hea haldustavaga.

Tulenevalt eeltoodust P A L U M E: Andmekaitse Inspeksioonil välja nõuda Rahandusministeeriumilt **eksperthinnang**, millele on viidatud 15.02.2017 Vabariigi Valitsuse määruse eelnõus „Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3.aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine.

## **TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:**

Esitame Rahandusministeeriumi poolsed vastused Rahandusministeeriumi tegevusest Emmaste Vallavalitsuse teabenõudele vastamisel:

1. Kas antud juhul on Emmaste Vallavalitsuse puhul tegemist määruse andmise haldusmenetluses menetlusosalise poolt teabe küsimisega?

Määruse andmise haldusmenetluse menetlusosaline on Emmaste vald, keda KOKS § 10 lõike 1 alusel esindab oma pädevuse piires volikogu ja vallavalitsus.

2. Juhul kui on, siis kuidas on võimalik menetlusosalisel anda põhjendatud arvamust, kui tal ei võimaldata eelnõu alusdokumentidega tutvuda?

Emmaste Vallavolikogul on võimalik esitada oma põhjendatud arvamus toetudes Rahandusministeeriumi poolt 15. veebruaril 2017 kirjaga nr 1.1-10/01474 esitatud Vabariigi Valitsuse määruse „Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti

territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõule ja seletuskirjale,<sup>1</sup> sest esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku põhjendused ning mõjude hinnang on eelnõu seletuskirjas esitatud ning haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 kohaselt tuleb arvamus esitada esitatud ettepaneku, mitte täiendavate dokumentide osas.

3. AvTS § 35 lg 2 p 2 lubab tunnistada dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid asutusesiseseks kasutamiseks. Kuna antud juhul on dokumendi kavand juba seaduse kohaselt avalik, siis mis eesmärgil ja alusel on dokumendi kavandi aluseks olevale dokumendile osaliselt jätkuvalt kehtestatud juurdepääsupiirang?

Rahandusministeerium kehtestas piirkondlike komisjonide ekspertarvamustele asutusesiseseks kasutamiseks piirangu lähtudes AvTS § 35 lg 2 punktist 2, et esitatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu on dokumendi kavand ja määrus ei ole kinnitatud. Mõistame Teie täpsustust, et juhul kui dokumendi kavand on avalik, on ka dokumendi kavandi aluseks olevad dokumendid avalikud.

4. Palun edastada eelnõu aluseks olev eksperthinnang (terve dokument) ning põhjendada väljastamata jäetud teabele jätkuvat piirangu kehtestamise vajadust, sh juurdepääsu piiramist menetlusosalisele.

Rahandusministeerium lähtus piirkondlike komisjonide ekspertarvamustele asutusesiseseks kasutamiseks piirangu kehtestamisel AvTS § 35 lg 2 punktist 2, et esitatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ei ole kinnitatud ning tegemist on dokumendi kavandiga.

Tulenevalt Andmekaitse Inspektsiooni selgitustest edastasime eksperthinnangu ka Emmaste Vallavalitsusele: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60489648>.

## ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

AvTS § 3 lõike 1 kohaselt 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 kõnealuse eksperthinnangu puhul tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse mõistes.

Eelnimetatud paragrahvi lõike 2 kohaselt saab lõikes 1 nimetatud teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadusest. Kui AvTS § 35 lg 1 annab loetelu teabest, millele kaitseks teabevaldajad on kohustatud juurdepääsupiirangud kehtestama, siis lg 2 ei kohusta eelnimetatud lõikes toodud teavet tunnistama asutusesiseseks kasutamises, vaid annab selleks võimaluse.

AvTS § 35 lg 2 p 2 sätestab, et teabevaldaja **võib** tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või alla kirjutamist. Samas AvTS § 28 lg 1 p 15 kohustab teabevaldajaid oma veebilehel avalikustama Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud koos seletuskirjadega. Kuna antud juhul oli Emmaste vallale edastatud Vabariigi Valitsuse eelnõu koos seletuskirjaga, siis ei ole määruse eelnõu puhul tegemist enam dokumendi kavandiga (töödokumendiga) AvTS § 35 lg 2 p 2 mõistes, mille juurde kuuluvaks dokumendiks ministeerium valla poolt küsitud eksperthinnangu luges. Olen seisukohal, et kui dokument (mille juurde kuulvaks dokumendiks oli eksperthinnang) on juba avalik, siis ei saa eelnimetatud sätte alusel olla ka piiranguga selle juurde kuuluvad dokumendid.

Samuti on määruse seletuskirjas osaliselt avalikustatud eksperthinnangus kajastatud ning vallale on edastatud ka kokkuvõtte eksperthinnangust. AvTS § 35 lg 2 p 2 ei näe ette teabe osalist avalikustamist või teabele osaliselt piirangu kehtestamist. Kuigi eelnimetatud säte ei ole kohaldatav peale põhidokumendi avalikustamist ka selle juurde kuuluvatele dokumentidele, ei tähenda see seda, et sellistele dokumentidele pole üldse alust/võimalust juurdepääsu piirata. Sellisel juhul tuleb hinnata, kas dokumendid ei sisalda muud AvTS § 35 lg 1 või mõnes

<sup>1</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58105552>

eriseadus toodud piiranguga teavet ning vajadusel kehtestada ka juurdepääsupiirangud.

Kuna käesoleval juhul on Rahandusministeerium Emmaste Vallavalitsuse poolt küsitud eksperthinnangult juurdepääsupiirangud eemaldanud ning dokumendi Emmaste Vallavalitsusele edastanud, siis on vaide ese ära langenud, mistõttu tuleb vaie jätta rahuldamata.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Elve Adamson  
peainspektor  
peadirektori volitusel