



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

ERAELU KAITSE JA RIIGI LÄBIPAISTVUSE EEST

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Andmekaitse Inspeksioon

Märge tehtud: 18.06.2020

Juurdepääsupiirang kehtib kuni otsuse jõustumiseni

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 2

ETTEKIRJUTUS-HOIATUS avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/20/994

Ettekirjutuse tegija Andmekaitse Inspeksiooni peainspektor Elve Adamson

Ettekirjutuse tegemise aeg ja koht 18.06.2020 Tallinnas

Teabevaldaja Jõelähtme Vallavalitsus
aadress: Postijaama tee 7, Jõelähtme küla
e-posti aadress: kantselei@joelahtme.ee

Teabevaldaja vastutav isik Vallasekretär

RESOLUTSIOON:

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ja lõike 2, § 51 lõike 1 punktide 3 ja 4 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike 4 alusel teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

- 1. Kuna 30.04.2020 Andmekaitse Inspeksiooni poolt tehtud vaideotsuse-ettekirjutuse resolutsiooni punkt 2b ei ole täidetud nõuetekohaselt, siis tuleb Jõelähtme Vallavalitsusel:**
 - a) uuesti läbi vaadata Jõelähtme valla dokumendiregistris 14.02.2020 registreeritud teabenõude punkt 2 ning Andmekaitse Inspeksiooni 30.04.2020 ettekirjutuse resolutsiooni punkt 2b ja selgitada välja, kas ning kui palju teabenõudega soovitud 70 lepingust (kuna 9 lepingut on väljastatud) sisaldavad vaide esitaja poolt soovitud teavet;**
 - b) väljastada vaide esitajatele soovitud lepingud või keelduda nende väljastamisest, kui selleks on õiguslik alus. Keeldumise korral tuleb viidata õiguslikule alusele ja keeldumist põhjendada.**
- 2. täita 30.04.2020 ettekirjutuse 2.1-3/20/994 punkt 2b nõuetekohaselt hiljemalt 03.07.2020.**

AvTS § 52 kohaselt peab teabevaldaja ettekirjutuse saamisest alates viie tööpäeva jooksul võtma kasutusele abinõud ettekirjutuse täitmiseks ja teatama sellest Andmekaitse Inspeksioonile.

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Käesoleva ettekirjutuse saab vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades kas:

- haldusmenetluse seaduse 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 tähtjaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspeksioon ettekirjutuse adressaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

sunniraha 3000 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.

FAKTIKISED ASJAOLUD:

1. Andmekaitse Inspeksioon tegi 30.04.2020 Jõelähtme Vallavalitsusele vaideotsuse ja ettekirjutuse-hoiatuse nr 2.1-3/20/994, mille resolutsiooni punktis 2 b kohustas inspeksioon Jõelähtme Vallavalitsust välja selgitama teabenõude punktis 2 soovitud Jõelähtme valla ja arendajate vahel sõlmitud detailplaneeringu järgsete teede ja –rajatiste väljaehitamise kohustuse üleandmise lepingute osas perioodil mai 2016 – detsember 2019, kui palju inspeksioonile edastatud dokumentide loetelust (79 dokumendist) sisaldavad vaide esitaja poolt soovitud teavet. Juhul kui selliseid dokumente on palju ja vallavalitsus keeldub teabenõude täitmisest suure mahu tõttu, siis tuleb vaide esitajale selgitada, milles suur maht seisneb ja kuidas see takistab asutusele pandud ülesannete täitmist.
2. 11.05.2020 vastuses ettekirjutuse täitmisele märkis Jõelähtme Vallavalitsus, et AKI 30.04.2020 otsuse põhjendavast osast nähtub, et teabenõudjad on soovinud konkreetseid, otsuse tekstis teabenõudjate poolt esitatud vaidest tsiteeritud lepinguid, millised on pealkirjastatud kui detailplaneeringu järgsete teede ja –rajatiste väljaehitamise kohustuse üleandmise leping. Vallavalitsus edastab kõnealused 9 lepingut, millega luges vallavalitsus vaideotsuse-ettekirjutuse resolutsiooni punkti 2 b täideks.
3. 13.05.2020 edastasid vaide esitajad Andmekaitse Inspeksioonile märgukirja, milles leidsid, et Jõelähtme Vallavalitsus sellise meelevaldse tõlgendusega teabenõude täitmisel on teabenõudjate hinnangul moonutatud vaideotsuses toodud ettekirjutust p 2 (b) ja see ei vasta teabenõudes küsitule. Teabevaldaja ei ole teabenõudjatega ühendust võtnud, on teadmata, kui palju inspeksioonile edastatud dokumentide loetelust (79 dokumendist) sisaldavad vaide esitajate poolt soovitud teavet. Palume kontrollida, kas Jõelähtme Vallavalitsus on 11.05.2020 Andmekaitse Inspeksiooni 30.04.2020 ettekirjutuse p 2 (b) avaliku teabe asjas nr 2.1-3/20/994 täitnud või esineb rikkumine.
4. 22.05.2020 tegi Andmekaitse Inspeksioon Jõelähtme Vallavalitsuse järelepärimise seoses ettekirjutuse mittenõuetekohase täitmisega

TEABEVALDAJA SELETUS:

Esitasite 22.05.2020 päringu 30.04.2020 ettekirjutuse (ettekirjutuse-hoiatus nr 2.1-3/20/994) täitmise kohta ja palusite vastata 1. juuniks 2020 kahele täiendavale küsimusele.

Jõelähtme Vallavalitsus (edaspidi: vallavalitsus) ei ole läbi vaadanud ja analüüsinud teabenõudjate teabenõude valguses kõiki 79-t lepingut.

Nagu vallasekretär Andmekaitse Inspeksiooni esindajale telefoni teel selgitas, siis sõlmitakse vallavalitsuse poolt lepinguid detailplaneeringute (edaspidi: DP) realiseerimiseks vajalike avalikult kasutatavate teede, haljastuse ja infrastruktuuriobjektide (edaspidi: taristu) väljaehitamiseks kolmes erinevas etapis. DP algamise, vastuvõtmise ja kehtestamise staadiumis.

Peaaegu eranditult lepatakse kõigis DP algamise lepingutes kokku, et DP koostamisest huvitatud isik ehitab omavahenditest DP realiseerimiseks vajaliku taristu välja. Seda sõltumata asjaolust, kas on algamise staadiumis teada, et DP realiseerimiseks on vajalik taristut välja ehitada või mitte. Seda põhjusel, et algamise leping on DP tehnilise koostamise riigihanke raamhanke lepingu juures hankedokumendina fikseeritud ning selle tõttu selle sisu reeglina ei muudeta.

Sealjuures on oluline aru saada, et DP menetluses sõlmitakse reeglina huvitatud isikutega taristu väljaehituse kokkulepped liikudes abstraktsetelt kohustustelt järjest täpsemate kohusteni kokku hiljemalt DP kehtestamise hetkeks. Nt: algamisel lepatakse kokku, et kõik DP-ga kavandatud või selle realiseerimiseks vajalikud taristud ehitab välja huvitatud isik; vastuvõtmisel lepatakse kokku isiku väljaehitamise kohustustes konkreetse tänava ja sadevee kraavide osas ning tänava teenindamiseks oleva maa võõrandamises kohalikule omavalitsusele; kehtestamisel käiakse notaris ning sõlmitakse nõutavas vormis eelleping DP kehtestamise järgselt DP alast väljajagatava maa-ala võõrandamiseks kohalikule omavalitsusele. Samas esineb ka olukordasid, kus sõlmitakse DP menetluse raames planeeringualale jäävate maaomanikega (kes ei pruugi olla DP koostamisest huvitatud isikud) enne DP kehtestamist olemasoleva eratee või avalikult kasutatava eratee munitsipaalomandisse andmise kokkuleppeid, ilma tee väljaehitamise kohustuse üleandmiseta. Nt võib tee sobival kujul juba olemas olla või kohustub selle tee välja ehitama kolmas isik või tee väljaehitamise kohustust haldusvälisele isikule lepinguga üle ei antagi. Nt olukorras, kus reserveeritakse kergliiklustee ehitamiseks teemaa tulevikuks.

Üldjuhul ei ole konkreetse lepinguga DP koostamisest huvitatud isikule pandavatest kohustustest võimalik ülevaadet saada ilma DP seletuskirja ja joonistega tutvumata. Seega selleks, et teabenõudjate teabenõude kontekstis 79 lepingut läbi vaadata, tuleks samaaegselt läbi vaadata ka kõik DP menetluse materjalid, mille raames konkreetset taristu lepingud on sõlmitud.

Vallavalitsuse hinnangul saab teabenõude käigus välja nõuda konkreetset, juba dokumenteeritud teavet. Kui teabenõude täitmine eeldab teabevaldajalt teave täiendavat süstematiseerimist ja analüüsimist ning selle alusel uue teave dokumenteerimist, loetakse selline teabenõue selgitustaotluseks ja sellele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (AvTS § 23 lg 2 p 5). Seetõttu ei ole vallavalitsus kõiki 79-t lepingut teabenõude valguses läbi vaadanud ja analüüsinud ning seda pole teabenõudjad oma teabenõudes soovinud ega Andmekaitse Inspeksioon oma ettekirjutuses kohustanud.

Andmekaitse Inspeksioon kohustas 30.04.2020 ettekirjutuses järgmist: vaadata uuesti läbi vaide esitajate 13.02.2020 pöördumise teabenõuete osa ning selgitada teabenõude punktis 2 soovitud Jõelähtme valla ja arendajate vahel sõlmitud detailplaneeringu järgsete teede ja – rajatiste väljaehitamise kohustuse üleandmise lepingute osas perioodil mai 2016 – detsember 2019 välja, kui palju inspeksioonile edastatud dokumentide loetelust (79 dokumendist) sisaldavad vaide esitaja poolt soovitud teavet. Juhul kui selliseid dokumente on palju ja vallavalitsus keeldub teabenõude täitmisest suure mahu tõttu, siis tuleb vaide esitajatele selgitada, milles suur maht seisneb ja kuidas see takistab asutusele pandud ülesannete täitmist.

Vallavalitsus tutvus Andmekaitse Inspeksiooni 30.04.2020 ettekirjutusega ning vaatas üle teabenõudjate 13.02.2020 pöördumise. Ettekirjutuses on tsiteeritud asjaolusid, millega

teabenõudjad rahul ei olnud, ehk milliseid dokumente nad soovisid saada. Uurides teabenõudjate eelnimetatud pöördumist asjaolude valguses, mida isikud olid avaldanud Andmekaitse Inspeksioonile, jõudis vallavalitsus järeldusele, et teabenõudjate huvi on saada konkreetsed 9 ettekirjutuses nimetatud lepingut, millest vallavalitsus eelnevalt teadlik ei olnud. Vallavalitsus edastas kõnealused 9 lepingut teabenõudjatele, täitis sellega Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutuse, ning teavitas sellest inspeksiooni.

Vallavalitsuseni ei ole jõudnud informatsiooni, et edastatud teave ei ole see, mida isikud oleksid soovinud. Samuti pole vallavalitsuseni jõudnud teabenõudjate poolt uut ja täpsustatud teabenõuet, mida vallavalitsusel oleks võimalik täita või siis põhjendatud juhul keelduda selle täitmisest.

Antud juhul on teabenõudjad valinud viisi teabevaldajaga suhtlemisteks läbi Andmekaitse Inspeksiooni, mis on kahtlemata nende õigus, kuid jätab vallavalitsuse teadmatusse sellest, mis siis teabenõudjatele vallavalitsuse teabenõude täitmise osas ei sobinud või miks leiavad isikud, et ettekirjutust ei ole täidetud nõuetekohaselt.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

See, mida ettekirjutuse adressaat on kohustatud tegema, peab olema kajastatud ettekirjutuse resolutiivosas ning see peab olema arusaadav ja täidetav ka ilma põhjendava osata. Antud juhul kohustas Andmekaitse Inspeksioon Jõelähtme Vallavalitsust 30.04.2020 tehtud vaideotsuse-ettekirjutuse resolutiivosa punktis 2b *välja selgitama teabenõude punktis 2 soovitud Jõelähtme valla ja arendajate vahel sõlmitud detailplaneeringu järgsete teede ja –rajatiste väljaehitamise kohustuse üleandmise lepingute osas perioodil mai 2016 – detsember 2019, kui palju inspeksioonile edastatud dokumentide loetelust (79 dokumendist) sisaldavad vaide esitaja poolt soovitud teavet. Juhul kui selliseid dokumente on palju ja vallavalitsus keeldub teabenõude täitmisest suure mahu tõttu, siis tuleb vaide esitajale selgitada, milles suur maht seisneb ja kuidas see takistab asutusele pandud ülesannete täitmist*

Tõsi, Andmekaitse Inspeksioon on vaideotsuse punkti 2.2 põhjendavas osas selgitanud, et kui otsida valla avalikust dokumendiregistrist planeeringutega seotud lepinguid, annab dokumendiregister vastusena 56 dokumenti, millest 9-l juhul võib pealkirja järgi aru saada, et tegemist on detailplaneeringu järgsete teede ning tehnovõrkude ja –rajatiste väljaehitamise kohustuse üleandmise lepinguga. Eeltoodud lepingutele, mis olid dokumendiregistrist pealkirja järgi leitavad on viidanud vaites ka vaide esitajad.

Nagu ka oma järelepärimise selgitasime, ei tulene eeltoodust kuidagi, et teabenõudjad on soovinud ainult neid lepinguid, mis on pealkirjastatud kui detailplaneeringu järgsete teede ja –rajatiste väljaehitamise kohustuse üleandmise leping. Sellise pealkirjaga oli 9 lepingut dokumendiregistrist leitavad. Teabenõudes palusid vaide esitajad aga ***väljastada Jõelähtme valla ja arendajate vahel sõlmitud detailplaneeringu järgsete teede ja –rajatiste väljaehitamise kohustuse üleandmise lepingud perioodil mai 2016 – detsember 2019 (juurdepääsupiiranguga osa katta)***. Seega ei saa teabenõudest kuidagi järeldada, et sooviti ainult vaites toodud 9-t lepingut. Vaide esitajad ei leidnud dokumendiregistrist rohkem sellise pealkirjaga lepinguid. On igati õiguspärane, et Jõelähtme Vallavalitsus väljastas vaites toodud 9 lepingut vaide esitajatele, millega tuleb lugeda ettekirjutuse punkt 2 b osaliselt täideks. Kuid see ei tähenda, et ülejäänud inspeksioonile edastatud (70) lepingu osas, mis edastati nimekirjana inspeksioonile kui vaide esitaja soovitud teavet sisaldavad lepingud, ei tuleks välja selgitada, kas need sisaldavad vaide esitajate soovitud teavet või mitte, nagu see oli kohustatud ettekirjutuse resolutsioonis.

Seda enam, et algselt on Jõelähtme Vallavalitsus keeldunud teabenõude täitmisest põhjusel, et

vaide esitajate poolt soovitud lepinguid on kümneid. Samas inspeksioonile edastatud selgitustes on Jõelähtme Vallavalitsus selgitanud, et *detailplaneeringu menethuse käigus lepitakse detailplaneeringust huvitatud isikutega avalikult kasutatava tee ja infrastruktuuri ehitamises kokku erinevatel menethusetappidel. Paljuski sõltub see konkreetsest planeeringust ja konkreetsest vajadusest. Kui planeeringuga ei kavandata uusi avalikult kasutatavaid teid või tehnovõrke, puudub ka vajadus selles kokku leppida*. Eeltoodust võib aru saada, et kõik nimekirjas olnud lepingud ei pruugi siiski vaide esitaja poolt soovitud teavet sisaldada. Kui keeldutakse teabenõude täitmisest suure mahu tõttu, siis tuleb selgitada, milles suur maht seisneb. Kui vallavalitsus ei oska öelda, kui palju 79-st lepingust sisaldab vaide esitaja poolt soovitud teavet, siis jääb arusaamtuks, mille põhjal keeldutakse teabenõude täitmisest suure mahu tõttu. Siinkohal juhin Jõelähtme Vallavalitsuse tähelepanu sellele, et Andmekaitse Inspeksioon järelevalveorganina ei saa valla eest põhjendada teabenõude täitmisest keeldumist, vaid saab hinnata keeldumise õiguspärasust.

Lisaks eeltoodule on Jõelähtme Vallavalitsus vastuses inspeksiooni järelepärimisele selgitanud: *Samas esineb ka olukordasid, kus sõlmitakse DP menethuse raames planeeringualale jäävate maaomanikega (kes ei pruugi olla DP koostamisest huvitatud isikud) enne DP kehtestamist olemasoleva eratee või avalikult kasutatava eratee munitsipaalomandisse andmise kokkuleppeid, ilma tee väljaehitamise kohustuse üleandmiseta. Nt võib tee sobival kujul juba olemas olla või kohustub selle tee välja ehitama kolmas isik või tee väljaehitamise kohustust haldusvälisele isikule lepinguga üle ei antagi. Nt olukorras, kus reserveeritakse kergliiklustee ehitamiseks teemaa tulevikuks*.

Üldjuhul ei ole konkreetse lepinguga DP koostamisest huvitatud isikule pandavatest kohustustest võimalik ülevaadet saada ilma DP seletuskirja ja joonistega tutvumata. Seega selleks, et teabenõudjate teabenõude kontekstis 79 lepingut läbi vaadata, tuleks samaaegselt läbi vaadata ka kõik DP menethuse materjalid, mille raames konkreetset taristu lepingud on sõlmitud.

Vallavalitsuse hinnangul saab teabenõude käigus välja nõuda konkreetset, juba dokumenteeritud teavet. Kui teabenõude täitmine eeldab teabevaldajalt teave täiendavat süstematiseerimist ja analüüsimist ning selle alusel uue teave dokumenteerimist, loetakse selline teabenõue selgitustaotluseks ja sellele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (AvTS § 23 lg 2 p 5). Seetõttu ei ole vallavalitsus kõiki 79-t lepingut teabenõude valguses läbi vaadanud ja analüüsinud ning seda pole teabenõudjad oma teabenõudes soovinud ega Andmekaitse Inspeksioon oma ettekirjutuses kohustanud.

Nõustun, et teabenõudega saab välja nõuda konkreetset dokumenteeritud teavet. Eeltoodu ei tähenda aga siiski et teabevaldajal ei oleks kohustust lepinguid läbi vaadata ning tuvastada, kas ning millises lepingus sisaldub vaide esitajate poolt soovitud teave (lepingus on vastav kokkulepe sõlmitud). Kuna vaide esitajad on soovinud lepinguid, milles on valla ja arendajate vahel sõlmitud detailplaneeringu järgsete teede ja – rajatiste väljaehitamise üleandmise kohustus perioodil mai 2016 – detsember 2019, siis juhul kui lepingus sellist kohustust sõnaselgelt ei ole, siis sellist lepingut ka väljastama ei pea. Inspeksioonile arusaadavalt on soovitud lepinguid, kus selline kokkulepe on olemas. Juhul kui vaide esitajad on lisaks soovinud ka muid lepinguid, siis tuleb vaide esitajatel oma teabenõuet täpsustada. Ka jäävad arusaamatuks Jõelähtme valla seisukohad, et teave välja selgitamiseks on vaja täiendavalt tutvuda ka joonistega ning sellisel juhul on tegemist hoopis selgitustaotlusega. Samas ei ole Jõelähtme Vallavalitsus teabenõude täitmisest keeldumisel ega ka vastuses inspeksiooni järelepärimisele vaidemenetluses varasemalt kordagi viidanud sellele, et ta oleks vaide esitaja teabenõude lugenud selgitustaotluseks.

Kuna vaide esitajate sooviks on olnud saada konkreetseid lepinguid, milles on sõlmitud detailplaneeringu järgsete teede ja – rajatiste väljaehitamise kohustuse üleandmine perioodil

mai 2016 – detsember 2019, siis Jõelähtme Vallavalitsus jättes välja selgitamata, kui paljudes lepingutes selline kokkulepe on sõlmitud, ei ole ettekirjutust täitnud nõuetekohaselt. Eeltoodust tulevalt tuleb Jõelähtme Vallavalitsusel uuesti läbi vaadata Jõelähtme valla dokumendiregistris 14.02.2020 registreeritud vaide esitajate teabenõude punkt 2 ning Andmekaitse Inspektsiooni 30.04.2020 ettekirjutuse resolutsiooni punkt 2b ja selgitada välja kas ja kui palju 70 lepingust (kuna 9 lepingut on väljastatud) sisaldavad vaide esitaja poolt soovitud teavet ning kas väljastada soovitud teave või keelduda selle väljastamisest kui selleks on õiguslik alus. Keeldumise korral tuleb keeldumist põhjendada.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
peainspektor
peadirektori volitusel