ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/23/1059-2628

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	24.11.2023Tallinnas
Vaide esitamise aeg	11.10.2023 (registreeritud inspektsioonis 12.10.2023)
Teabevaldaja	Keskkonnaamet aadress: Roheline 64, 800010 Pärnu e-posti aadress: info@keskkonnaamet.ee
Vaide esitaja	MTÜ Roheline Pärnumaa aadress: Sääse 1-2, 80012 Pärnu e-posti aadress: rohelineparnumaa@gmail.com

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

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata:
a) 08.08.2023 registreeritud dokumendi nr 7-9/23/3737-3 väljastamata jätmise osas, kuna teabenõude esitamise ajaks ei olnud Põllumajandus- ja Toiduamet Keskkonnaametit teavitanud AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel kehtestatud piirangu kehtetuks tunnistamisest, mistõttu oli tegemist kehtiva piiranguga, mis hõlmas kirja täies ulatuses ning mida ei olnud Keskkonnaametil õigust eemaldada.
b) jätta vaie rahuldamata nõude osas avalikustada dokument nr 7-9/23/3737-3 Keskkonnaameti dokumendiregistris, kuna kirjas sisalduvad dokumendid sisaldavad teavet I ja II kategooria kaitsealuste liikide asukoha kohta, mis on piiranguga teave AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel.
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 (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. Vaide kohaselt esitas MTÜ Roheline Pärnumaa (vaide esitaja) 02.09.2023 Keskkonnaametile teabenõude, milles soovis metsa kuivendamise (nn maaparandus süsteemide rekonstrueerimise) ehituslubade menetluse dokumentidelt

juurdepääsupiirangute eemaldamist Keskkonnaameti dokumendiregistris või dokumentide edastamist.

2. 07.09.2023 edastas Keskkonnaamet teabenõude Põllumajandus- ja Toiduametile (PTA) täitmiseks.
3. 19.09.2023 juhtis vaide esitaja Keskkonnaameti tähelepanu sellele, et kuna Keskkonnaamet on samuti teabevaldajaks, st küsitud teave on tema valduses, peab Keskkonnaamet ise lahendama oma erimeelsused PTA-ga ja teabenõude nõuetekohaselt täitma kooskõlas avaliku teabe seadusega, lisaks tagama, et tema dokumendiregistris olevate juurdepääsupiirangute õiguspärasuse. Vaide esitajal ei ole haldusorgani siseinfot selle kohta, mida PTA on täpselt keelanud või käskinud Keskkonnaametil teabega seoses teha, st haldusväline isik ei saa lahendada kahe haldusorgani vahelisi küsimusi. Samuti leiab vaide esitaja, et kuna teabenõue oli esitatud õigele teabevaldajale, siis ei olnud Keskkonnaametil õigust seda edastada PTA-le.
4. Eeltoodud kirjale vastas Keskkonnaamet 19.10.2023 ning selgitas täiendavalt, et Keskkonnaametil ei ole omaalgatuslikult õigust teise asutuse kehtestatud piiranguid eemaldad. Kuna PTA oli vahepeal Keskkonnaametit teavitanud, et on eemaldanud piirangud vaide esitaja poolt soovitud dokumendilt nr 6-2/23/15677, siis avalikustas Keskkonnaamet selle dokumendi oma dokumendiregistris ning juhatas vaide esitaja küsitud dokumendi juurde. Lisaks selgitas Keskkonnaamet vaide esitajale, et dokumenti nr 7-9/23/3737-3 pole võimalik dokumendiregistris avalikusta, kuna dokumendile kehtib jätkuvalt piirang AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel.
5. Vaide esitaja leiab, et Keskkonnaamet on jätnud ebaseaduslikult tema teabenõudele vastamata ja kehtestanud sellele ebaseaduslikud juurdepääsupiirangud ning edastanud teabenõude ilma õigusliku aluseta PTA-le täitmiseks.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Avaliku teabe seaduse alusel ei ole lubatud salastada haldusmenetlust kui sellist. Haldusmenetlus on haldusmenetluse seaduse (HMS) § 7 lg 1 järgi avalik. HMS § 37 lg 1 kohaselt on igaühel õigus igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga. Igas menetlusstaadiumis hõlmab ka aega, mis jääb pärast haldusmenetluse lõppu.

Eelviidatud sätted on üldnormid. Keskkonnateabesse puutuvalt on Euroopa Liidu keskkonnateabe direktiivist [1] tulenevalt juurdepääsu piiramisel eriti ranged reeglid ja keskkonnateavet salastada tohib ainult erandjuhul (direktiivi art 4 lg 2 ja põhjendus 16), mida hiljuti selgitas Eestit puudutavas Euroopa Kohtu menetluses kohtujurist oma ettepanekus[2].

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg-s 2 toodud alustel ei ole võimalik keskkonnateabe juurdepääsu üleüldse piirata.[3]

Vaide esitaja on suutnud tuvastada, et ei Keskkonnaamet ega PTA ei ole edastanud kirja, mis on Keskkonnaameti dokumendiregistris registreeritud 08.08.2023 numbriga 7-9/23/3737-3, ega

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003 direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta

2 Kohtuasi C-234/22, Roheline Kogukond MTÜ jt versus Keskkonnaagentuur, kohtujurist Juliane Kokotti ettepanek, 14.09.2023, https://curia.europa.eu/juris/document/document.sjf?text=&docid=277420&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst& dir=&occ=first&part=1&cid=1291804, p 59, 63.

[3] Ilmnevalt keskkonnateabe direktiivist, sellekohases kohtupraktikas antud tõlgendamisjuhistest ja Andmekaitse Inspektsiooni vaideotsusest nr 2.1.-3/21/32504, on AvTS § 35 lg-s 2 toodud aluste puhul haldusorgani kaalutlusõigus redutseerunud nullini, st teabevaldajal ei ole õigust kaaluda keskkonnateabe avaldamisest keeldumist selles lõikes loetletud alustel

ole vastanud küsimusele, kus on nimetatud dokumendis toodud niisuguse I või II kaitsekategooriasse kuuluva liigi täpse elupaiga asukoht. Vaide esitaja kogemus on, et täpse elupaiga andmeid seda liiki menetlusdokumentides ei ole, vaid on toodud näiteks liigi elupaiga kaugus projektiala piirist, aga see võib olla ükskõik missugusest punktist kinnistu kogu piiri ulatuses. Täpne elupaik saaks olla koordinaadid või osutus kaardil, mitte ebamäärane viide, et elupaik jääb kuivendatavast alast u 200 m kaugusele. Seega on AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel juurdepääsupiirang arvatavasti õigusvastane ning teabevaldaja oli kohustatud juurdepääsupiirangu eemaldama. Juhul kui täpne teave täpse kaardi või koordinaatide näol dokumendis siiski sisaldus, palub vaide esitaja kohustada Keskkonnaametit **või** PTA-d edastama teabe teabenõude korras. AvTS § 35 lg 1 p 8 keelab teabe avaldamist massiteabevahendites, mis tähendab, et teabenõudele vastamise korras on teabevaldajad kohustatud ka niisuguse teabe edastama (konkreetsele füüsilisele või juriidilisele isikule saadetav e-kiri ei ole massiteabevahend).

Kuna dokumendid on Keskkonnaameti ja PTA dokumendiregistris erinevate numbritega ning PTA ei ole oma vastuses samu numbreid kasutanud, on Keskkonnaameti poolt teabenõudele vastamise delegeerimine PTA-le ning PTA vastus tekitanud segase olukorra, kus ei ole üheselt aru saada, missugused teabenõudes küsitud dokumendid on avalikud ja missugused mitte. See on üks põhjus, miks on probleemne, kui teavet valdav asutus (teabevaldaja) ise teabenõuet ei täida. Lõpuks pole mitte ainult olukorda, kus osa teabenõudest on täitmata, vaid lisaks ei ole üheselt tuvastatav, missugune osa see on. Teabenõude täitmise tähtaegade rikkumine selgusele kaasa ei aita.

Küsitud dokumentide edastamisest on keeldutud õigusvastaselt. Käesoleval juhul on nii Keskkonnaamet kui ka Põllumajandus- ja Toiduamet rikkunud avaliku teabe seadust, keskkonnaseadustiku üldosa seadust, Århusi konventsiooni ja keskkonnateabe direktiivi. Mõlema teabevaldaja tegevuse koostoimes on teabenõudele vastamisega venitatud ja küsitud teave jäänud lõpuks suures osas sootuks avaldamata.

Vaide esitaja palub kohustada Keskkonnaametilt eemaldama juurdepääsupiirang dokumendiregistris 08.08.2023 registreeritud dokumendilt nr 7-9/23/3737-3, juhul kui selles ei sisaldu I või II kaitsekategooria liigi täpse elupaiga asukoht. Kui küsitud dokumendis sisaldub I või II kaitsekategooria liigi täpse elupaiga asukoht, kohustada Keskkonnaametit nimetatud dokument edastama teabenõude korras.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Keskkonnaameti selgituse kohaselt edastati kiri, mida vaide esitaja oma teabenõudes soovis PTA poolt e-kirjaga, mille lõpus oli järgmine märge: „See e-kiri (kaasa arvatud manused) on mõeldud ainult e-kirja adressaatidele ning võib sisaldada ametialaseks kasutamiseks ettenähtud teavet. Teavet ei tohi ilma saatja selgelt väljendatud loata edasi saata ega mistahes viisil kõrvalistele isikutele avaldada.“

E-kirjale oli lisatud digikonteiner, milles sisaldus kaaskiri, otsuse eelnõu ning eelhinnang ning kaaskirjas oli link ehitamise projektile. Kaaskirjale oli PTA lisanud märke AvTS § 35 lg 1 p 8 ja § 35 lg 2 p 2. Keskkonnaametile saadetud ehitusloa eelnõule ja selle lisadele oli lisaks AvTS § 35 lg 1 p-le 8 märgitud juurdepääsupiirang § 35 lg 2 p 2 alusel.

Keskkonnaametile oli arusaadav, et kaaskirjale, otsuse eelnõule ja selle lisadele oli kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel ning lisaks oli määratud ka juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel, kuna lisatud eelhinnang (täpsed asukohad joonistel) ning projekt sisaldasid I ja II kaitsekategooria liikide täpseid leiukohti. Kuna kõik materjalid olid e-kirjaga saadetud digikonteinerist kättesaadavad, kehtis piirang kõigile neile dokumentidele.

Kuna Keskkonnaametile oli arusaadav, et tegemist oli eelnõudega (AvTS § 35 lg 2 p 2) ning lisaks kehtis teatud dokumentidele ka AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel juurdepääsupiirang, mistõttu ei pidanud Keskkonnaamet vajalikuks küsida täiendavaid selgitusi.

Käesoleval hetkel, mil PTA on andnud välja ehitusloa ning sellest ka Keskkonnaametit teavitanud, siis AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel seatud juurdepääsupiirang pole enam vajalik, kuid AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel seatud piirang on vajalik Keskkonnaameti dokumendiregistris registreeritud ehitusloa eelnõu lisana esitatud eelhinnangule ning ehitusprojektile, kuna need sisaldavad täpset I ja II kaitsekategooria liigi leiukoha infot. Kaaskirjale ning ehitusloa eelnõule antud piirang ei kehti.

Keskkonnaamet on oma vastuses ka selgitanud, et Keskkonnaametile edastati eelnõu ja selle lisad, milles võis kooskõlastamise ja arvamuste avaldamise käigus tekkida vajadus täiendavate muudatuste sisse viimiseks. Seega tegemist ei olnud lõplike dokumentidega.

Lisaks on Keskkonnaamet juhtinud tähelepanu ka sellele, et AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel kehtestatud piiranguga info on eelhinnangu lk 11 joonis 2 ja lk 13 joonis 4 ning projekti failis „Joonis 1. Projektplaan“. Keskkonnaamet on antud teemal kirjutanud MTÜ-le Roheline Pärnumaa ka 19.10.2023 kirjas nr 2-3/23/19060-2, milles andis täiendavaid selgitusi, miks ei olnud ehitusloa eelnõule ja selle lisadele määratud juurdepääsupiirangu eemaldamise üle otsustamine Keskkonnaameti pädevuses. Kõnealuses kirjas selgitas Keskkonnaamet, et asutuste vahelises kirjavahetuses on kirja saajal küll õigus juhtida teise asutuse tähelepanu asjaolule, et juurdepääsupiirangu märge ei ole korrektne, kuid seni, kuni teine asutus ei ole omalt poolt andnud nõusolekut juurdepääsupiirangu muutmiseks/eemaldamiseks, ei saa kirja saaja juurdepääsupiirangut eemaldada. Ehitusloa eelnõudel, millele on määratud juurdepääsupiirangu aluseks AvTS § 35 lg 2 p 2, on õigus see eemaldada, kui antakse teada ehitusloa väljastamisest ja juurdepääsupiirangu eemaldamisest eelnõudelt. Kuniks sellest ei teavitata, ei ole võimalik seda juurdepääsupiirangut kirjalt eemaldada. Tänaseks on mõlemalt kirjalt eemaldatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2, kuna PTA on teavitanud Keskkonnaametit, et ehitusluba on väljastatud ning seetõttu pole eelmainitud piirang enam asjakohane.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

1. AvTS § 3 lg 1 p 1 sätestab, et avalik teave on mistahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Antud juhul puudub vaidlus selles, et teabenõudes küsitud teabe/dokumentide puhul on tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse mõttes ning Keskkonnaameti puhul on tegemist teabevaldajaga AvTS § 5 lg 1 mõistes.

2. AvTS § 3 lg 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes. AvTS § 38 lg-st 3 tulenevalt on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele juurdepääsuõigus riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikul ja töötajal oma ametiülesannete täitmiseks. Seda teavet ei tohi edastada kolmandatele isikutele juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata. Ehk siis kirja saanud asutus ei tohi omaalgatuslikult eemaldada teise asutuse poolt kehtestatud piiranguid.

3. Eeltoodud sätte mõtteks on see, et üks ja sama dokument ei oleks ühes asutuses piiranguga ja teises avalik. Samas ei pruugi ka asutusel, kelle hinnangul on piirang alusetu, olla alati õigus. Ehk siis sellisel juhul väljastataks teise asutuse poolt asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet. Seega vastutab eelkõige iga asutus enda poolt kehtestatud piirangute õiguspärasuse eest

ja on need kohustatud eemaldama, kui piirangu kehtestamise põhjus ära langeb. Seda ei saa omaalgatuslikult teha teine teabe saanud asutus.

4. Kui dokumendi saanud asutus ei ole dokumendile kehtestatud piiranguga nõus ning piirangu kehtestanud asutus ei nõustu seda eemaldama, siis saab sellised vaidlused lahendada vaide korras, mitte omaalgatuslikult piiranguid eemaldades.

Teabenõudele vastamine

5. AvTS § 18 lg 1 kohaselt tuleb teabenõudele vastata viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. AvTS § 21 lg 1 sätestab, et kui teabevaldaja ei valda taotletud teavet, selgitab ta välja pädeva teabevaldaja ja edastab ta talle teabenõude viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul, teatades sellest samal ajal teabenõudjale. Lisaks sätestab AvTS § 15 lg 3, et teabevaldaja ametnik või töötaja, kellele ei ole pädevust teabenõuet täita, on kohustatud viivitamata juhatama teabenõudja pädeva ametniku või töötaja juurde, kellel on vastav pädevus või edastama viivitamata kirjaliku teabenõude nimetatud ametnikule või töötajale.

6. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on Keskkonnaamet selgitanud, et kiri, mida vaide esitaja oma teabenõudes soovis on PTA poolt edastatud e-kirjaga, mille lõpus oli järgmine märge: „See e-kiri (kaasa arvatud manused) on mõeldud ainult e-kirja adressaatidele ning võib sisaldada ametialaseks kasutamiseks ettenähtud teavet. Teavet ei tohi ilma saatja selgelt väljendatud loata edasi saata ega mistahes viisil kõrvalistele isikutele avaldada.“

E-kirjale oli lisatud digikonteiner, milles sisaldus kaaskiri, otsuse eelnõu ja eelhinnang ning kaaskirjas oli link ehitamise projektile. Kaaskirjale oli PTA lisanud märke AvTS § 35 lg 1 p 8 ja § 35 lg 2 p 2. Keskkonnaametile saadetud ehitusloa eelnõule ja selle lisadele oli lisaks AvTS § 35 lg 1 p-le 8 märgitud juurdepääsupiirang § 35 lg 2 p 2 alusel. Seega oli Keskkonnaametile arusaadav, et piirang kehtis kõigile dokumentidele.

7. Siinkohal peab inspektsioon vajalikuks selgitada, et kui e-kirja lõpus on märge, et seda kirja ei tohi edastada saatja loata kolmandatele isikutele, siis sellise märke puhul ei ole tegemist juurdepääsupiiranguga avaliku teabe seaduse mõistes, kuna see ei vasta piirangu märke nõuetele, st sellest pole arusaadav, mille alusel ja millisele osale teabest piirang kehtib. Eeltoodud märke puhul on tegemist teavitusega, et kui kogemata on edastatud kiri valele adressaadile, siis tuleks see kustutada ja sellest teavitada kirja saatjat.

8. Kuna aga Keskkonnaametile arusaadavalt oli e-kirjale lisatud digikonteineris olevatele dokumentidele PTA poolt juurdepääsupiirangud ning AvTS § 35 lg 2 p 2 olev piirang kehtib dokumentidele täies ulatuses ning teabenõude esitamise ajaks ei olnud PTA piirangut kehtetuks tunnistanus, siis ei olnud Keskkonnaametil õigust neid dokumente väljastada. Sellises olukorras käitus Keskkonnaamet küllaltki mõistlikult kui edastas teabenõude vastamiseks PTA-le ning teavitas sellest teabenõudjat. Kuna AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel kehtestatud piirang hõlmab dokumente täies ulatuses, siis oleks võinud Keskkonnaamet ka lihtsalt keelduda teabenõude täitmisest. Keskkonnaametile võib siin ainult ette heita seda, et enne teabenõude edastamist ei kontrollitud PTA-lt üle piirangute jätkuvat kehtivust. Samas paneb AvTS § 42 lg 3 piirangu kehtetuks tunnistamisest teatamise just teabevaldajale, kelle poolt piirang on kehtestatud.

9. Nõustun vaide esitajaga selles, et kui teabenõudes soovitud dokumendile oleks kehtestatud piirang ainult AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel, mis ei hõlma kogu dokumenti, siis ei oleks teabenõude edastamine olnud põhjendatud. Sellisel juhul oleks Keskkonnaamet pidanud välja selgitama, millisele osale teabest/dokumendist piirang kehtib, selle kinni katma ning teabe, millele piirang ei kohaldunud väljastama. Antud juhul aga sellist olukorda ei esinenud.

10. Seega käitus Keskkonnaamet antud juhul õiguspäraselt kui edastas vaide esitaja teabenõude vastamiseks PTA-le, kellel oli õigus otsustada piirangute jätkuva kehtivuse osas. See, et PTA ei täitnud teabenõuet nõuetekohaselt, selle eest ei saa panna vastutust Keskkonnaametile.

11. 19.09.2023 esitas vaide esitaja küll Keskkonnaametile täiendava pöördumise, milles juhis Keskkonnaameti tähelepanu sellele, et ka Keskkonnaamet on teabevaldaja, kelle valduses on küsitud teave, mis tõttu teabenõude edastamine teisele asutuse ei ole põhjendatud ning ka Keskkonnaamet vastutab piirangute õiguspärasuse eest. Eeltoodut ei saa aga pidada korduvaks teabenõudeks. Isegi kui käsitleda seda korduva teabenõudena, siis ei oleks Keskkonnaametil ikkagi olnud võimalik teabenõuet täita, kuna PTA teatas küsitud kirjalt AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel kehtestatud piirangu eemaldamisest alles 27.09.2023.

12. Eeltoodust tulevalt ning lähtudes sellest, et teabenõude täimise/täitmisest keeldumise õiguspärasust hinnatakse teabenõude esitamise ja vastamise aja seisuga, mil Keskkonnaametil ei olnud võimalik soovitud dokumente väljastada, siis jääb vaie rahuldamata 08.08.2023 kirja nr 7-9/23/3737-3 väljastamata jätmise osas. Samuti jääb vaie rahuldamata nõude osas kohustada Keskkonnaametit avalikustama eeltoodud kiri asutuse dokumendiregistris, kuna kirjas olevad dokumendid sisaldavad I ja II kategooria kaitsealuste liikide asukoha andmeid, mis on piiranguga teave AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel