ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/26/731-1495-7

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Otsuse tegemise aeg ja koht	08.06.2026 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	09.04.2025
Teabevaldaja	Keskkonnaamet aadress: Roheline tn 64, 80010 Pärnu linn e-posti aadress: info@keskkonnaamet.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxxxx@xxxxx.xxx

RESOLUTSIOON

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

otsustab Andmekaitse Inspektsioon:

1) **jätta vaie rahuldamata, sest**
   a. **Keskkonnaameti keeldumine käimasoleva riikliku järelevalvemenetluse ja väärteomenetluse käigus kogutud teabe väljastamisest AvTS 35 lg 1 punktide 1 ja 2 alusel on Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul olnud õiguspärane;**
   b. **käimaolevas väärteomenetluses toimub teabe avaldamine väärteomenetluse seadustiku alusel, mille üle Andmekaitse Inspektsioonil järelevalvepädevus puudub;**
2) **teha vaideotsus teatavaks vaide esitajatele ja teabevaldajale.**

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajatel õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 lg 2). Vaide esitajad saavad 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitajate õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. Vaide esitajad edastasid varasema kirjavahetuse jätkuna 20.03.2026 Keskkonnaametile (KeA) täpsustava taotluse ja nõude täiendava järelevalve läbiviimiseks. Pöördumises küsiti selgitusi X osas algatatud menetluste kohta, sh koopiaid kõikidest järelevalve käigus kogutud dokumentidest, päringutele antud vastustest, ettevõtte esitatud tõenditest ning kõigist mõõtmiste või vaatluste protokollidest.

2. KeA andis 02.04.2026 vastuskirjas vastavasisulised selgitused ning keeldus küsitud dokumentide väljastamisest AvTS § 35 lg 1 punktide 1 ja 2 alusel.
3. Vaide esitajad vaidlustasid asutuse vastuskirja esitades 05.04.2026 KeA-le vaide, milles palusid tunnistada vastuskiri puudulikuks ning nõudsid dokumentide väljastamise keeldumise uuesti läbivaatamist.
4. KeA tagastas vaide 08.04.2026 leides, et asutuse 02.04.2026 vastuskiri on menetlustoiming ning ei ole seetõttu vaidlustatav. Lisaks viidati muu hulgas Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) kui teabenõude täitmise üle järelevalvet tegevale haldusorganile.
5. Kuna vaide esitajate hinnangul ei olnud teabenõude täitmisest keeldumine ega ka vaide tagastamine õiguspärased, siis esitasid nad 09.04.2026 Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) sellekohase vaide, mille AKI pärast vaides puuduste kõrvaldamist menetlusse võttis.

VAIDE ESITAJATE NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitajate nõue:
Vaide esitajad paluvad AKI-l hinnata:

1. *Keskkonnaameti 02.04.2026 vastuskirja ja 08.04.2026 vaide tagastamise õiguspärasust AvTS ja Inspektsiooni juhendite alusel.*
2. *Nõuda Keskkonnaametilt täiendavat põhjendust, sh konkreetsete riskide ja proportsionaalsuse analüüsi, miks kontrolli protokollid ja nendega seotud dokumendid kuuluvad AvTS § 35 erandi alla.*
3. *Kui Inspektsioon leiab, et keeld on põhjendamatu, palume anda Keskkonnaametile ettekirjutus või soovitus dokumentide avalikustamiseks kas täielikult või osaliselt anonüümseks muudetud kujul.*

Vaide põhjendused:
Vaide esitajad on välja toonud järgneva:

1. *Ebapiisav põhjendatus ja proportsionaalsuse puudumine*
   Keskkonnaamet on keeldunud dokumentide väljastamisest viitega AvTS erandile, kuid ei ole esitanud piisavalt konkreetset ja kaalutletud selgitust, miks antud dokumentide avalikustamine ohustaks riikliku järelevalve või väärteomenetluse eesmärke sellisel määral, et keeld on proportsionaalne ja vältimatu.
2. *Menetlustoimingu või haldusakti eristuse kahtlus*
   Keskkonnaameti väide, et vastuskiri on üksnes menetlustoiming, ei ole piisavalt põhjendatud. Kui vastuskiri sisuliselt otsustab juurdepääsu küsimuse või piirab meie õigust saada teavet, võib tegemist olla vaidlustatava otsusega. Palume Inspektsioonil hinnata, kas vastuskiri on AvTS tähenduses haldusakt või menetlustoiming.
3. *Avaliku huvi kaalumine*
   Antud teave puudutab keskkonnahäiringuid ja elanike tervist. Inspektsioonil palume hinnata, kas avalik huvi kaalub üles menetluse kaitsevajaduse ning kas osaliselt anonüümseks tehtud väljastamine oleks võimalik.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

KeA selgitas 02.04.2026 vastuses vaide esitajatele asutuse kui järelevalveorgani pädevusi üleüldiselt, lisaks X järelevalvega seonduvat. Täiendavalt märkis, et veeseaduse (VeeS) § 187 punkti 4 alusel algatatud järelevalvemenetluse kontrolli protokolle ega nendega seotud dokumente ei ole KeA-l võimalik väljastada teabele AvTS § 35 lg 1 punktide 1 ja 2 alusel määratud juurdepääsupiirangute tõttu. Seda põhjusel, et tegemist on riikliku järelevalve ja väärteomenetluse käigus kogutud teabega.

Vaide tagastamise 08.04.2026 teates selgitas KeA haldusakti mõistet ning märkis, et asutuse 02.04.2026 vastuskiri on menetlustoiming, mis ei mõjuta isiku õigusi ega kohustusi ning ei ole seetõttu vaidlustatav. Lisaks viidati teabenõude täitmist puudutavale erandlikule vaidealluvusele, mis näeb ette kas vaide esitamise AKI-le või kaebuse esitamise halduskohtule.

Vaidemenetluse raames on KeA märkinud nii järelepärimise vastuses kui ka täiendavalt selgitanud telefonikõnes, et ettevõtte suhtes alustatud riiklik järelevalve ning väärteomenetlus veel kestavad. Kirjalikus vastuses märgiti, et *kuna väärteomenetlus on hetkel tõendite kogumise faasis, siis ei saa Keskkonnaamet menetluse käigus kogutud teavet väljastada, sest see võib kahjustada menetluse läbiviimist ja mõjutada menetluse võimalikku tulemust.* Täiendavalt selgitati, et riikliku järelevalvemenetluse teave ja dokumendid on tõenditena üle võetud väärteomenetlusse ning seega osa väärteomenetlusest.

Järelepärimise vastuses tõi KeA välja, et *Keskkonnaamet ei ole kaalunud käimasoleva süüteomenetluse käigus kogutud teabe avaldamist KeÜS § 24 lg 6 kohaselt, kuna teave, mida Keskkonnaamet otsustab mitte avaldada, kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi. Avaldamata jäänud teave ei mõjuta ilmselt avalikkust, kuid on vajalik väärteoasja lahendamiseks.*

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese ja juurdepääs avalikule teabele

1. Vaide esitajate hinnangul ei olnud KeA-le esitatud vaide tagastamine õiguspärane ning sellest tulenevalt paluvad vaide esitajad AKI-l hinnata, kas vastuskiri on AvTS-i tähenduses ja AKI juhendite alusel haldusakt või menetlustoiming. Selgitame, et haldusakti ja menetlustoimingu mõistet reguleerib HMS, mitte AvTS ega AKI-i juhendid. Kuna AKI ei tee järelevalvet HMS nõuete täitmise üle, siis puudub AKI-l pädevus hinnata, kas vaide esitajate KeA-le edastatatud vaie on haldusakt või toiming. KeA-le esitatud vaide käsitlemise õiguspärasuse hindamise pädevus on kohtul.

2. Samuti ei ole vaide esitajate hinnangul olnud õiguspärane teabenõude täitmisest keeldumine. Kuna vastavalt AvTS § 45 lg 1 punktile 1 on AKI pädevuses järelevalve teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle, siis on vaide esemeks teabenõude mittenõuetekohane täitmine.

3. Vaidlus puudub selles, et Keskkonnaamet kui Kliimaministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus on teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 punkti 1 mõttes ning selles, et teabenõudega küsitud teabe puhul on tegemist avaliku teabega AvTS § 3 lõike 1 mõttes.

4. 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).

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

Teabenõude täitmine

6. 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).

7. 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.

8. KeA ei väljastanud 02.04.2026 vastuskirjaga küsitud dokumentide teabele AvTS § 35 lg 1 punktide 1 ja 2 alusel määratud juurdepääsupiirangute tõttu. See tähendab, et sisuliselt keeldus KeA teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 punkti 1 alusel, mille kohaselt keeldub teabevaldaja teabenõude täitmisest, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. Kuigi 02.04.2026 vastuskirjas on teabele määratud piirangualused märgitud, siis nõustub AKI vaide esitajatega selles, et keeldumist ei ole põhjendatud.

9. AvTS § 35 lg 1 punkti 1 kohaselt tuleb teabevaldajal asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teave, välja arvatud vastavalt väärteomenetluse seadustikus ja kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud tingimustel avaldatav teave. Vastuskirjas vaide esitajatele on KeA välja toonud, et ettevõtte üle on algatatud järelevalvemenetlus VeeS § 187 punkti 4 alusel. Märgitud seaduse alusel on KeA teatud juhtudel väärtegude kohtuväline menetleja (VeeS § 274). Kuna KeA-l on pädevus läbi viia väärteomenetlusi, siis annab see asutusele õiguse määrata teabele ka piirang vastavalt AvTS § 35 lg 1 punktile 1.

10. AvTS § 35 lg 1 punkti 2 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni. Märgime, et VeeS § 250 lõike 1 alusel on pädevus teha riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle muu hulgas ka Keskkonnaametil. Mis tähendab, et riikliku järelevalvemenetluse läbiviimise ajal kuni otsuse jõustumiseni on KeA-l õigus määrata menetluses kogutud teabele juurdepääsupiirang vastavalt AvTS § 35 lg 1 punktile 2.

11. Vaide esitajad on välja toonud, et KeA on keeldunud dokumentide väljastamisest viitega AvTS-i erandile, kuid ei ole esitanud konkreetset ja kaalutletud selgitust, miks antud dokumentide avalikustamine ohustaks riikliku järelevalve või väärteomenetluse eesmärke selliselt, et keeld on proportsionaalne ja vältimatu. Selgitame, et AvTS § 35 lõikega 1 paneb seadusandja teabevaldajale kohustuse määrata lõikes loetletud teave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Teabevaldajal ei ole küll märgitud teabe puhul keelatud teabe avaldamist kaaluda ning põhjendatud juhtudel seda ka teha, kuid teabenõudja ei saa seda teabevaldajalt nõuda.

12. Järelevalvemenetluses antud selgituste põhjal saab AKI olukorrast aru selliselt, et vaide esitajate soovitud teave ja dokumendid on kogutud KeA poolt läbiviidava riikliku järelevalvemenetluse ning sellega paralleelselt toimuva väärteomenetluse raames. Lisaks on käimasoleva riikliku järelevalvemenetluse teave ja dokumendid üle võetud praegu käimasolevasse väärteomenetlusse tõenditena.

13. KeA on AKI-le põhjendanud, et ei saa väärteomenetluse käigus kogutud teavet väljastada, sest see võib kahjustada menetluse läbiviimist ja mõjutada menetluse võimalikku tulemust. Selgitame, et AvTS § 35 lg 1 punktide 1 ja 2 alusel teabele määratud piirangu eesmärk on tagada menetlusrahu ehk anda menetlust läbiviivale asutusele võimalus viia menetlus läbi selliselt, et keegi ei saaks sekkuda pooleliolevasse menetlusse ning seeläbi mõjutad lõppotsust.

14. Märgime, et keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 24 lõike 6 kohaselt juhul, kui teabe valdajal on seaduse alusel õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest, peab ta selle teabe väljastamise otsustamisel iga kord kaaluma, kas väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi. KeÜS seletuskirja kohaselt *õigus keskkonnateavet küsida (§ 24) ei erine põhimõtteliselt õigusest küsida mis tahes avalikku teavet. Seetõttu ei ole õigust keskkonnateavet küsida eelnõus põhjalikumalt reguleeritud, vaid on viidatud avaliku teabe seadusele ning muudele asjakohastele detailsematele*

regulatsioonidele. Eelnevast lähtuvalt tuleb AKI arusaamist mööda praegusel juhul hinnata AvTS § 35 lg 1 punktide 1 ja 2 alusel keskkonnaalase järelevalvemenetluse dokumentidele määratud juurdepääsupiiranguid samaväärselt iga teise olukorraga, mil teabele piiratakse juurdepääsu AvTS-i alusel.

15. KeA selgituste kohaselt on praegusel juhul riiklik järelevalve veel pooleli, seega AKI hinnangul on põhjendatud juurdepääsupiirangu seadmine AvTS § 35 lg 1 punkti 1 alusel menetluse käigus kogutud teabele ja dokumentidele. Kuna ettevõtte osas on ka väärteomenetlus veel lõpetamata ehk pooleli, siis on AKI seisukohal, et sellele teabele piirangu määramine AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel on samuti põhjendatud. Samas märgime, et väärteomenetluses kogutud teabe väljastamine toimub väärteomenetluse seadustiku (VTMS) alusel, mille üle AKI-l järelevalvepädevus puudub. Kui väärteomenetlus on lõppenud ja otsus jõustunud, siis kohaldub väärteomenetluse toimikust dokumentide väljastamisele AvTS ning siis on AKI on pädev asutus selle üle järelevalvet teostama.

Kokkuvõte

16. Vaide esitajad soovivad, et AKI hindaks KeA 02.04.2026 vastuskirja õiguspärasust. Vaide põhjal saab AKI aru selliselt, et soovitakse AKI seisukohta, kas küsitud dokumentide väljastamisest keeldumine märgitud juurdepääsupiirangute tõttu on olnud õiguspärane. Kuna vaidemenetluse kestel antud selgituste põhjal viib KeA pöördumise aluseks oleva ettevõtte osas hetkel läbi riiklikku järelevalvemenetlust ning väärteomenetlust, siis AKI hinnangul on soovitud teabele juurdepääsupiirangu seadmine AvTS § 35 lg 1 punktide 1 ja 2 alusel olnud õiguspärane.

17. Seadus näeb ette, et piirangu seadmist tuleb ka põhjendada, mida KeA 02.04.2026 vastuses vaide esitajatele ei teinud. Küll aga on KeA seda selgitanud vaidemenetluse kestel AKI-le ning vaide esitajad saavad põhjenduse teada käesolevast vaideotsusest, sh teabevaldaja põhjenduste osast. Seega eelnevast tulenevalt ei pea AKI proportsionaalseks teha KeA-le ettekirjutust soovitud teabe ja dokumentide AvTS § 35 lg 1 punktide 1 ja 2 alusel väljastamisest keeldumise täiendavaks põhjendamiseks ning osalise juurdepääsu andmise kaalumiseks. Lisaks ei saa AKI teha KeA-le ettekirjutust käimasoleva väärteomenetluse raames kogutud teabe ja dokumentide avaldamise, sh osalise juurdepääsu andmise osas. Seda põhjusel, et AKI-l puudub järelevalvepädevus käimasoleva väärteomenetluse kestel teabele juurdepääsu andmise/piiramise üle.

18. Vaide esitajad soovivad, et AKI nõuaks *Keskkonnaametilt täiendavat põhjendust, sh konkreetsete riskide ja proportsionaalsuse analüüsi, miks kontrolli protokollid ja nendega seotud dokumendid kuuluvad AvTS § 35 erandi alla.* Juhime vaide esitajate tähelepanu sellele, et AKI-l järelevalveasutusena on küll HMS §-ist 6 tulenev uurimispõhimõte, kuid see ei anna vaide esitajatele õigust otsustada, milliseid samme järelevalvemenetluses teha tuleb, sh, mida tuleb teabevaldajalt menetluse raames nõuda. Sellekohaste valikute ning otsuste tegemise õiguse on seadusandja jätnud ikkagi järelevalvet teostavale haldusorganile. Seega AKI järelevalveasutusena otsustab ise, kas ja mida tuleb konkreetse kaasuse asjaolude puhul uurida. Praegusel juhul on KeA-lt soovitud käimasoleva riiklikku järelevalvemenetlust ja väärteomenetlust puudutavat teavet ja dokumente, millele teabevaldaja on kohustatud määrama juurdepääsupiirangu vastavalt AvTS § 35 lg 1 punktidele 1 ja 2, nii nagu KeA on seda praegusel juhul ka teinud.

19. Kuigi vaie jääb praeguse juhul rahuldamata, juhime KeA tähelepanu sellele, et kui teabevaldaja keeldub teabe väljastamisest sellele määratud juurdepääsupiirangu tõttu, siis teabenõude vastuses lisaks piirangu aluse märkimisele tuleb piirangu kehtestamist ka põhjendada. Ennekõike on teabevaldajal põhjendamise kohustus ikkagi teabenõudja ees, mitte ainult AKI-le vastavate selgituste andmisel järelevalvemenetluse käigus.

(allkirjastatud digitaalselt)

Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel