ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Meie: 29.11.2021 nr 2.1.-3/21/3250

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/21/3250

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Kadri Levand
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	29.11.2020, Tallinnas
Adressaat	Keskkonnaamet info@keskkonnaamet.ee
Vaide esitaja (teabenõudja)	Õhtuleht Kirjastus AS priit.parnapuu@ohtuleht.ee

RESOLUTSIOON
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, AvTS § 51 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lõike 3 alusel teeme teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

1) **vaadata teabenõue uuesti üle ja väljastada kogu küsitud teave, kattes eelnevalt protokollides kinni AvTS § 35 lg 1 p 8 juurdepääsupiirangut sisaldavad sõnad, laused või lauseosad;**
2) **muuta ära dokumendiregistris kasutatavad AvTS § 35 lõikest 2 tulenevad juurdepääsupiirangud ja teha protokollid avalikuks;**
3) **määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 20.12.2021.**

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna Halduskohtusse üksnes vaideotsuse rahuldamata jäänud osas või juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil. Seejuures saab vaideotsuse tühistamist nõuda üksnes koos teabevaldajale esitatud nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

HOIATUS:
Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspektsioon 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).

FAKTILISED ASJAOLUD:
23.09.2021. a esitas teabenõudja Keskkonnaametile teabenõude, millega soovis saada kõiki Loodusobjektide kaitse planeerimise komisjoni ja Liikide kaitse ja võõrliikide ohjamise planeerimise komisjoni istungite protokolle.

28.09.2021. a keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest, kuna protokollidele on kehtestatud juurdepääsupiirangud.

01.10.2021. a esitas teabenõudja inspektsioonile vaide.

12.10.2021. a tegi inspektsioon teabevaldajale järelepärimise.

02.11.2021. a keeldus teabevaldaja jätkuvalt teabenõude täitmisest ning esitas oma vastused järelepärimisele.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:
Tegemist on kahe komisjoniga, mille moodustas Keskkonnaameti peadirektor 2017. aastal. Ühel komisjonil on eeldatavalt erakordselt suur sõnaõigus looduskaitsealade moodustamise ja kaitse alt välja arvamise küsimustes. Teisel komisjonil on eeldatavalt erakordselt suur sõnaõigus looma- ja taimeliikide kaitse alla võtmisel ja kaitse alt välja arvamisel.

Kaitsealade ja liikide kaitse küsimuste vastu on vaieldamatult olemas avalik huvi. Kaitseala moodustamisega tekivad maaomanikele märkimisväärsed kohustused ja piirangud. Kaitse alt välja arvamisega tekivad seevastu märkimisväärsed õigused ja võimalused. Liikide kaitsestaatusest sõltub omakorda, milliseid alasid on vaja kaitsta või vastupidi: enam ei ole vaja kaitsta. Nendest piiridest ja eeskirjadest sõltub keskkonnakahju tekkimine ja mittetekkimine. Läbipaistvuse huvides on vaieldamatult oluline saada aimu kaalutlustest, miks piirid on tõmmatud just nii ja mitte teisiti ning miks on kehtestatud just sellised piirangud ja mitte teised.

Minu huvi kõnealuste protokollide vastu tuleneb asjaolust, et ma ei näe, et kõnealustel komisjonidel saaks olla mingisugust märkimisväärset sõnaõigust. On üüratu vastuolu selle vahel, millistel õiguslikel alustel komisjonid on moodustatud ja selle vahel, mida nende komisjonide kohta mulle on rääkinud allikad, kes on komisjonide tööga peensusteni kursis. Õiguslik raamistik on äärmiselt kitsas, komisjonidel saaks olla pelgalt mingi jututoa roll, kus vahetatakse infot, aga allikate sõnul on komisjonid just need kohad, kus tehakse põhimõttelised otsused, mis on pealegi veel ka siduvad. Põhiprobleem on selles, et nende otsuste juures on Keskkonnaministeeriumi ametnikud, kes annavad Keskkonnaameti töötajatele poliitilise maiguga suuniseid. Looduskaitseseadus näeb aga ette, et kaitse-eeskirjade ettevalmistamine on poliitikast vaba. Kaitse-eeskirjade sõnastamine peaks olema puhtalt Keskkonnaameti töötajate rida. Hüpotees on, et komisjoni otsused ületavad neid raame, mille alusel komisjonid on moodustatud.

Avalikkusel on senini puudunud igasugune sissevaade kõnealuste komisjonide töösse. Kõnealused komisjonid tulevad üllatusena isegi inimestele, kes on looduskaitsealade rajamisega konkreetses piirkonnas otseselt seotud ja kursis. Teadaolevalt ei ole mitte ühtegi komisjoni protokolli avalikustatud. Keskkonnaamet selgitas oma eitavat vastust otsesõnu kahe õigusliku aluse ja ridade vahel ka kolmandaga:

- *AvTS § 35 lg 1 p 8 ehk teave, mille avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist. Juhin tähelepanu, et Looduskaitseseaduse §*

53 lg 1 keelab üksnes kaitsealuste liikide täpsete asupaikade avalikustamise massimeedias ehk nende asupaiku teada ma tohin, ma ei tohiks neid lehte või veebi panna. Näiteks Keskkonnaamet ise avalikustab metsaregistris metsateatiste märkuste blokis I kaitsekategooria liikide asupaiku metsaeraldise täpsusega ehk kohati 0,1 hektarilise täpsusega. Mul ei oleks midagi selle vastu kui Keskkonnaamet kataks komisjonide protokollides kaitsealuste liikide täpsed asupaigad kinni. Või alternatiivselt leppime kasvõi kirjalikult kokku, et täpseid asupaiku lehte või veebi ei pane. Minupärast võivad Keskkonnaameti inimesed loo enne ilmumist ka üle lugeda ja kaitsealuste liikide säilimist ohustavad tekstiosad välja praakida.

- *Ridade vahel AvTS § 35 lg 2 p 1 ja otsesõnu AvTS § 35 lg 2 p 2 ehk õigustloovate aktide eelnõud enne nende kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist ja dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist. Juhin tähelepanu:*
  - *Kõnealuste komisjonide protokollid ei ole kuskilt otsast õigustloovad aktid, neid ei saadeta kuhugi kooskõlastamiseks ega vastuvõtmiseks.*
  - *Kuna ma küsin enam kui nelja aasta protokolle, siis pole eluliselt usutav, et need oleksid allkirjastamata. Võimalik, et üks-kaks-kolm kõige värskemat on veel ilma allkirjadeta, kuid need üksikud võib jätta lahkelt teabenõude alt välja ja ma küsin neid vajadusel kunagi hiljem.*
  - *Käsitlus, et komisjoni protokollid kuuluvad mõne muu dokumendi juurde ja kuna see põhidokument on veel vastuvõtmata/ allkirjastamata, siis ei saa ka protokolle välja anda, ei pea samuti paika. Ma ei näe, et kuskil saaks olla vastuvõtmata/ allkirjastamata dokument, mille juurde komisjoni protokollid kuuluvad. Asjana, mille juurde komisjonide protokollid kuuluvad, tuleks kõne alla üksnes kaitse-eeskirjad. Kaitse-eeskirjad pole aga mitte dokumendid, vaid on õigustloovad aktid. Ehk AvTS § 35 lg 2 p 2 asemel kehtib AvTS § 35 lg 2 p 1.*
  - *Seda, et kaitse-eeskirjad on õigustloovad aktid, on kinnitanud Riigikohus oma lahendis 3-3-1-85-10. Punkt 22: „Kuigi LKS § 10 lõike 1 alusel tehtav otsustus on materiaalses tähenduses käsitatav haldusaktina, ei saa eitada, et nimetatud akt on oma konkreetsusastmelt lähedane õigustloovatele aktidele. Puudutatud isikuteks ei ole üksnes kinnistute omanikud, kuigi nende õiguste riive on oluliselt intensiivsem, vaid kõik isikud, kes kinnistutele satuvad. Määrus kehtestab kaitstava ala ja kaitse-eesmärgi. Määrusega hoiuala loomise tulemusena muutuvad abstraktse isikute ringi õigused ja kohustused. Hoiualal on igaüks kohustatud järgima seaduses sätestatud piiranguid, aga samuti kehtivad seal igaühe õigused (LKS § 15 lõige 1). See tähendab, et akti kehtestamisega jõustub selle ala suhtes üldine seadusest tulenev regulatsioon. LKS § 71 alusel vastutab igaüks väärteo korras kaitstava loodusobjekti kasutamis- või kaitsenõuete rikkumise eest. Seetõttu on oluline, et hoiuala kaitse alla võtmise otsustus avaldatakse, st et kõigil isikutel on hõlpsasti võimalik sellega tutvuda.“*
  - *Võiks eeldada, et kui komisjoni kuuluvad mõne muu dokumendi juurde, siis neis dokumentides on ka viidatud komisjoni tööle/ komisjoni protokollidele. Ma ei tea ühtegi avalikku dokumenti, kus oleks viidatud komisjoni protokollidele. Neile ei ole kombeks viidata kaitse-eeskirjades ega viimaste seletuskirjades. Näiteks järgneva lingi taga on hulk kaitse-eeskirju ja nende seletuskirju. Viiteid komisjoni tööle sealt ei leia.*
  - *Isegi kui eeldada, et on olemas vastuvõtmata/ allkirjastamata dokumendid, mille juurde komisjoni protokollid kuuluvad, siis saaksid selliseid protokollid olla pigem erand kui reegel. Pole eluliselt usutav, et kõigile enam kui nelja aasta protokollidele leiduks mõni vastuvõtmata/ allkirjastamata põhidokument.*
  - *Nii AvTS § 35 lg 2 p 1 kui ka AvTS § 35 lg 2 p 2 eeldavad, et asutuse juht ehk Keskkonnaameti peadirektor on tunnistanud kõnealused protokollid asutusesiseseks kasutamiseks. Keskkonnaameti vastusest ei selgu, et peadirektor oleks protokollid asutusesiseseks kasutamiseks tunnistanud. Komisjonide moodustamise käskkirjas ega komisjoni töökorras asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamist ei leidu. Taavi Tatter, kes teabenõudele vastas, on Keskkonnaameti osakonna juhataja, mitte asutuse juht. Tatteril ei ole õigust tunnistada kõnealuseid protokolle asutusesiseseks kasutamiseks.*

Protokollid kajastavad õigustloovate aktide sündi. Avalikkuse huvides on, et õigusakte loodaks läbipaistvalt. Avalikkuse huvides on, et erinevatel huvigruppidel oleksid ühesugused õigused ja võimalused seadusloomes osaleda. Kõnealuste komisjonide töö ei ole läbipaistev. Komisjoni istungite protokolle pole avalikustatud, neist on Keskkonnaameti dokumendiregistris registreeritud kõigest üks ning see on ka AK märkega: https://adr.envir.ee/et/document.html?id=7488d9c2-3457-43ee-b550-680728097d29

On põhjust arvata, et komisjoni istungitel mängivad väga suurt rolli poliitilised/ majanduslikud kaalutlused. Kaitsealade loomisel pole looduskaitselistel kaalutlustel seda rolli, mis neil seaduse järgi peaks olema.

Olen esitanud Keskkonnaametile teabenõude. Olen suhelnud keskkonnaaktivistidega, kes varem on avastanud komisjonide olemasolu ja on soovinud nende kohta rohkem infot, kuid on põrganud samasuguse läbipaistmatuse otsa. Olen suhelnud paari inimesega, kes on komisjonide tööga olnud lähedalt seotud ja kes on kinnitanud, kuidas komisjonis lükatakse looduskaitselised kaalutlused ministeeriumi ametnike poolt kõrvale, kuna „poliitilised tuuled pole soodsad" ja kuidas Keskkonnaameti töötajatele antakse majanduslikest huvidest lähtuvaid suusõnalisi korraldusi piiride või piirangutega seoses.

TEABEVALDAJA SELETUS:

28.09.2021. a keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest järgneva seletusega:
Loodusobjektide kaitse planeerimise komisjoni ja liikide kaitse ja võõrliikide ohjamise planeerimise komisjoni protokolli de näol on tegemist asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud töödokumentidega. L isaks teie poolt mainitud tundlikule informatsioonile kaitsealuste liikide ning nende elupaikade või kasvukohtade kohta kohta (AvTS § 35 lg 1 p 8) sisaldavad need protokollid ka informatsiooni õigustloovate aktide eelnõude või dokumendi kavandite kohta enne otsuste tegemist . Avaliku teabe seadus võimaldab hoida asutusesiseseks kasutamiseks asutusesiseselt adresseeritud dokumente, tööprojekte ja muid poolikuid lahendusi lahendusi (AvTS § 35 lg 2 p 2), et vältida segaduse tekitamist enne lõplike seisukohtade kujundamist või otsuste tegemist.

02.11.2021. a vastuses inspektsiooni järelepärimisele esitas järgnevad seisukohad:
Keskkonnaamet keeldus oma vastuskirjas protokollide edastamisest, kuna protokollid sisaldavad ühelt poolt vastavalt AvTS § 35 lg 1 punktile 8 tundlikku informatsiooni kaitsealuste liikide ning nende elupaikade või kasvukohtade kohta ning teiselt poolt vastavalt AvTS § 35 lg 2 punktile 2 informatsiooni õigustloovate aktide eelnõude või dokumendi kavandite kohta enne otsuste tegemist. Keskkonnaamet selgitas vastuskirjas, et AvTS võimaldab hoida asutusesiseseks kasutamiseks asutusesiseselt adresseeritud dokumente, tööprojekte ja muid poolikuid lahendusi, et vältida segaduse tekitamist enne lõplike seisukohtade kujundamist või otsuste tegemist. PROTOKOLLID ON LÕPIKUD, MITTE MUSTANDID.

Keskkonnaamet esitab loodusobjektide kaitse planeerimise komisjoni koosolekute protokollide ja liikide kaitse ja võõrliikide ohjamise planeerimise komisjoni koosolekute protokollide nimekirjad. Iga protokolli juures on välja toodud selle Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis registreerimise kuupäev ja number ning märge juurdepääsupiirangu aluse kohta dokumendihaldussüsteemis teabenõude esitamise hetkel:

***Lisa 1. Loodusobjektide kaitse planeerimise komisjoni koosolekute protokollid** (esitatud on Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis registreerimise kuupäev, registreerimise number, märge juurdepääsupiirangu aluse kohta dokumendihaldussüsteemis teabenõude esitamise*

hetkel)
1. 17.02.20171-10/17/13juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
2. 23.03.20171/10/17/22juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
3. 26.04.20171-10/17/33juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
4. 29.05.20171-10/17/42juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
5. 13.06.20171-10/17/45juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
6. 25.09.20171-10/17/77juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
7. 24.10.20171-10/17/89juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p2)
8. 21.11.20171-10/17/95juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)

9. 25.01.20181-10/18/8juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
10. 27.02.20181-10/18/16juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
11. 10.04.20181-10/18/38juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
12. 04.05.20181-10/18/38AvTS § 35 lg 1 p 8
13. 29.05.20181-10/18/41juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
14. 19.06.20181-10/18/47juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
15. 25.09.20181-10/18/68AvTS § 35 lg 1 p 8
16. 21.11.20187-4/18/18945AvTS § 35 lg 1 p 8

17. 09.01.20191-10/19/1juurdepääsupiirang puudus(lisatud AvTS § 35 lg 2 p 2)
18. 18.02.20191-10/19/12AvTS § 35 lg 1 p 8
19. 18.03.20191-10/19/17AvTS § 35 lg 1 p 8
20. 26.04.20191-10/19/31AvTS § 35 lg 1 p 2(parandatud: AvTS § 35 lg 2 p 2)
21. 04.06.20191-10/19/39AvTS § 35 lg 2 p 2
22. 17.07.20191-10/19/50AvTS § 35 lg 2 p 2
23. 25.09.20191-10/19/58AvTS § 35 lg 1 p 8
24. 18.10.20191-10/19/66AvTS § 35 lg 2 p 2
25. 22.11.20191-10/19/73AvTS§ 35 lg 1 p 8

26. 06.01.20201-10/20/1AvTS § 35 lg 1 p 8
27. 11.02.20201-10/20/6AvTS § 35 lg 2 p 2
28. 05.03.20201-10/20/13AvTS § 35 lg 1 p 8
29. 14.04.20201-10/20/23AvTS § 35 lg 1 p 8
30. 27.04.20201-10/20/27AvTS § 35 lg 2 p 2
31. 08.05.20201-10/20/29AvTS § 35 lg 2 p 2
32. 12.08.20201-10/20/48AvTS § 35 lg 1 p 8
33. 25.09.20201-10/20/52AvTS § 35 lg 2 p 2
34. 22.10.20201-10/20/57AvTS § 35 lg 2 p 2
35. 03.11.20201-10/20/59AvTS § 35 lg 1 p 8
36. 27.11.20201-10/20/60AvTS § 35 lg 2 p 2

37. 15.01.20211-10/21/1AvTS § 35 lg 2 p 3
38. 19.01.20211-10/21/2AvTS § 35 lg 2 p 3
39. 29.01.20211-10/21/4AvTS § 35 lg 2 p 3
40. 03.03.20211-10/21/10AvTS § 35 lg 2 p 3
41. 19.03.20211/10/21/15AvTS § 35 lg 2 p 3
42. 24.04.20211-10/21/26AvTS § 35 lg 2 p 3
43. 31.05.20211-10/21/34AvTS § 35 lg 2 p 3
44. 28.09.20211-10/21/49AvTS § 35 lg 2 p 3
45. 31.10.20211-10/21/55AvTS § 35 lg 2 p 2

Lisa 2. Liikide kaitse ja võõrliikide ohjamise planeerimise komisjoni koosolekute protokollid*(esitatud on Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis registreerimise kuupäev, registreerimise number, märge juurdepääsupiirangu aluse kohta dokumendihaldussüsteemis*

teabenõude esitamise hetkel)
1. 27.03.20171-10/17/23AvTS § 35 lg 2 p 2
2. 27.03.20171-10/17/24AvTS § 35 lg 2 p 2
3. 29.03.20171-10/17/26AvTS § 35 lg 1 p 8
4. 15.08.20171-10/17/61AvTS § 35 lg 1 p 8
5. 14.09.20171-10/17/74AvTS § 35 lg 2 p 2
6. 20.11.20171-10/17/93AvTS § 35 lg 1 p 8

7. 01.03.20181-10/18/17AvTS § 35 lg 2 p 2
8. 31.05.20181-10/18/43AvTS § 35 lg 1 p 8
9. 26.06.20181-10/18/50AvTS § 35 lg 1 p 8
10. 03.07.20181-10/18/54AvTS § 35 lg 1 p 8
11. 27.07.20181-10/18/57AvTS § 35 lg 1 p 8

12. 10.10.20191-10/19/63AvTS § 35 lg 1 p 8

13. 08.06.20207-4/20/9815AvTS § 35 lg 2 p 8 (parandatud: AvTS § 35 lg 1 p 8)
14. 24.08.20207-4/20/14219AvTS § 35 lg 2 p 8 (parandatud: AvTS § 35 lg 1 p 8)

15. 21.05.20211-10/21/31AvTS § 35 lg 2 p 3
16. 07.10.20211-10/21/50AvTS § 35 lg 2 p 3
.
Alates 2017. aastast on Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis registreeritud 45 loodusobjektide kaitse planeerimise komisjoni koosoleku protokolli ja 16 liikide kaitse ja võõrliikide ohjamise planeerimise komisjoni koosoleku protokolli.

*14 protokollil kehtestati protokolli registreerimisel juurdepääsupiirang **AvTS § 35 lg 2 punkti 2** alusel, mis käsitleb teavet dokumentide kavandite ja nende juurde kuuluvate dokumentide kohta enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist. Ühel protokollil märgiti juurdepääsupiirangu aluseks AvTS § 35 lg 1 punkt 2, mis käsitleb riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teavet kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni. Tegemist on protokolli registreerimisel tehtud veaga, mõeldud oli AvTS § 35 lg 2 punkti 2. Parandasime vea dokumendihaldussüsteemis.*

Selgitame, et loodusobjektide kaitse planeerimise komisjoni ja liikide kaitse ja võõrliikide ohjamise planeerimise komisjoni protokollide näol on tegemist Keskkonnaameti ja Keskkonnaministeeriumi osalusel toimuvate haldusala siseste aruteludega. Koosolekutel arutatakse loodusobjektide kaitse alla võtmise ja kaitsekorra muutmise menetlustega seonduvat.

Üheks põhjuseks, miks Keskkonnaamet ei ole soovinud komisjoni protokolle avalikustada, on see, et koosolekute arutelud puudutavad dokumentide (keskkonnaministri ja Vabariigi Valitsuse poolt vastu võetud otsuste) ja tööprojektide koostamist ning arutelu hetkeks sageli lõplikud lahendused ja seisukohad puuduvad. Samuti on arutelu all lahendused, mis võivad hiljem muutuda. Poolikute lahenduste asutusesisesena hoidmine aitab vältida segaduse tekitamist enne lõplike seisukohtade kujundamist või otsuste tegemist. Mitme aasta tagused protokollid sisaldavad ka informatsiooni, mis praeguseks on aegunud või mida pole lõplikes otsustes kasutatud, mis olid lihtsalt otsuste ette valmistamisel arutelu all kui ühed võimalikud lahendusvariandid. Lõplikud seisukohad ja lahendused vormistab Keskkonnaamet eraldi dokumentidena (väljatöötamise kavatsused, määruste eelnõud ja nende seletuskirjad) ja avalikustab need.

Kuna Keskkonnaametil on iga-aastaselt tööplaanis üle 100 määruse eelnõu menetluse, on dokumentide sisu kohta pidev avalikkusele selgituste andmine väga suur halduskoormus.

Seetõttu on avalikustamisteks kokku lepitud kindel ajagraafik. Näiteks avalikustatakse kaitsealade kaitsekorra muutmise plaane kaks korda: enne keskkonnaministri poolt menetluse algatamist tutvustab Keskkonnaamet huvigruppidele eelnõu väljatöötamise kavatsust ning kui keskkonnaministri poolt on menetlus algatatud, toimub looduskaitseseaduse alusel ette nähtud eelnõu avalik väljapanek. Info avalikustamiste kohta leiab Keskkonnaameti veebilehelt[1]*.*

Seega on huvigruppidel piisavalt võimalusi menetlustes kaasa rääkida ning menetlustega seotud dokumendid on avalikustamisperioodil kõigile soovijatele Keskkonnaameti veebilehelt kättesaadavad. Kui Keskkonnaameti poole pöördutakse küsimustega ajal, kui avalikustamist ei toimu, pole Keskkonnaametil sageli võimalik vastuseid anda, kuna seisukohad on alles kujundamisel ning info kogumine alles toimub. Samuti tõstab selline pidev avalikustamisperioodide väline selgituste andmine oluliselt spetsialistide töökoormust. SAAB TEHA TRAFARETSE VASTUSE, ET SELGITUSI JAGATAKSE KP see ja see.

Keskkonnaamet selgitas Priit Pärnapuule saadetud vastuskirjas, et on nõus põhjendatud juhtudel konkreetsete teemade kohta tegema protokollidest väljavõtteid. Kuna protokollides sisalduv info on kohati lakoonilise sõnastusega ning sellest võivad inimesed, kes igapäevaselt haldusala siseselt valdkonnaga kokku ei puutu, valesti aru saada. Seetõttu võib juhtuda, et teemad vajavad lisaselgitusi. Samuti võib protokollis sisalduv info olla aegunud ning vajalik on ajakohase info selgitusena lisamine. Keskkonnaameti huvi on, et avalikkusele jagataks täpset, selget ja ajakohast infot.

20 protokollil kehtestati protokolli registreerimisel juurdepääsupiirang ***AvTS § 35 lg 1 punkti 8*** *alusel, mis käsitleb teavet, mille avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist. Kahel liikide kaitse ja võõrliikide ohjamise planeerimise 2020. aasta komisjoni protokollil märgiti juurdepääsupiirangu aluseks AvTS § 35 lg 2 punkt 8. Tegemist oli ilmselge protokolli registreerimisel tehtud veaga, kuna sellist sätet AvTS-s ei ole. Mõeldud oli AvTS § 35 lg 1 punkti 8. Parandasime vea dokumendihaldussüsteemis.*

Kaitsealuste liikidega seonduvat arutatakse peaaegu kõikides loodusobjektide kaitse planeerimise komisjonides ning liikide kaitse ja võõrliikide ohjamise planeerimise komisjonides. Samas kehtib eelpool selgitatu kõikide arutelude kohta. Lisaks tundlikule kaitsealuste liikide kohta käivale infole on kõikides aruteludes teemaks poolikud lahendused ning seisukohad, mis hiljem võivad muutuda. Keskkonnaameti praktika vajab siinkohal muutmist: dokumendihaldussüsteemis protokolle registreerides tuleb edaspidi valida kaks juurdepääsupiirangu alust.

Kümnel protokollil on kehtestatud juurdepääsupiirang, mille aluseks on ***AvTS § 35 lg 2 punkt 3****, mis käsitleb põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumente, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm). Sellist juurdepääsupiirangu alust kasutab Keskkonnaamet haldusala siseste arutelude protokollide puhul alates 2021. aastast. Protokollid kui asutusesiseselt adresseeritud dokumendid sisaldavad infot menetluste korraldusliku poole ning poolikute lahenduste kohta, samuti esitatakse aruteludes sageli tundlikku infot.*

14 protokollil, mis käsitlevad peamiselt 2017. ja 2018. aastatel peetud arutelusid, juurdepääsupiirangut dokumendihaldussüsteemis protokolli registreerimise hetkel ei lisatud. Tegemist oli eksliku praktikaga, mis vajas eelnevalt selgitatud põhjustel muutmist. Teabenõude küsimise hetkel olid protokollid avalikult kättesaadavad. Keskkonnaamet on vea parandanud ja lisas nendele protokollidele juurdepääsupiirangu AvTS § 35 lg 2 punkti 2

1 Kättesaadav aadressilt https://keskkonnaamet.ee/keskkonnateadlikkus-avalikustamised/raagi-kaasa/kaitseeeskirjade-eelnoude-avalik-valjapanek.

alusel, sest juurdepääsupiirangu seadmise alused on jätkuvalt endiselt olemas.

Näidisena saadab Keskkonnaamet 03.11.2020 registreeritud protokolli nr 1-10/20/59, millele on viimasena kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 8 alusel. Tundliku sisuga info on protokollis markeeritud kollasega. Lisaks infole kaitsealuste liikide kohta sisaldab protokoll informatsiooni nende dokumentide sisu kohta, mida pole veel allkirjastatud.

Keskkonnaamet tunnistab, et protokollide koostamise ja dokumendihaldussüsteemis säilitamise praktika vajab parandamist ja ühtlustamist. 2017. aastal, kui komisjonid tööd alustasid, ei osanud Keskkonnaamet protokollides sisalduva info jagamise osas probleeme ette näha.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese

1. AvTS § 3 lõige 1 sätestab, et avalik teave on mistahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. AvTS § 5 lg 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. Keskkonnaamet on Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, seega teabevaldaja AvTS-i mõttes.

2. Teabenõudja soovib saada kõiki Loodusobjektide kaitse planeerimise komisjoni ja Liikide kaitse ja võõrliikide ohjamise planeerimise komisjoni istungite protokolle alates komisjoni loomisest alates.

3. Teabevaldaja on välja toonud, et alates 2017. aastast on Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis registreeritud 45 loodusobjektide kaitse planeerimise komisjoni koosoleku protokolli ja 16 liikide kaitse ja võõrliikide ohjamise planeerimise komisjoni koosoleku protokolli. Seega kokku 61 protokolli.

Teabenõudele vastamine

AvTS § 23 lg 1 punkt 1 lubab teabenõude täitmisest keelduda, kui taotletavale teabele kehtivad juurepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb keeldumist põhjendada.

Teabevaldaja on teabenõude täitmisest keeldunud, kuna teabele on kehtestatud juurdepääsupiirangud (AvTS § 35 lõike 1 punkti 8 ja § 35 lõike 2 punkt). Lisaks on teabevaldaja vaidemenetluses välja toonud, et osadel protokollidel on ka AvTS § 35 lõike 2 punkt 3 alusel juurdepääsupiirangud. Algses keeldumises on teabevaldaja toonud keeldumise põhjenduseks välja, et kavandi juurdepääsupiirangu alust kasutatakse, et *vältida segaduse tekitamist enne lõplike seisukohtade kujundamist või otsuste tegemist.*

Juurdepääsupiirangud

1. Teabevaldaja on kasutanud erinevatel protokollidel selliseid juurdepääsupiiranguid nagu AvTS § 35 lg 1 punkt 8, AvTS § 35 lg 2 punkt 2 ning AvTS § 35 lg 2 punkt 3.

2. Esmalt on oluline märkida, et küsitakse sellist avalikku teavet, mis on antud juhul ka keskkonnateave, millele kohaldub lisaks Arhusi konventsioon (Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon) ja keskkonnainfo direktiiv. Seega saab keskkonnateabele piirata juurdepääsu vaid juhul, kui eelnimetatud regulatsioonid seda võimaldavad. Kui Eesti seaduse regulatsioon ei ole kooskõlas Arhusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiiviga, siis tuleb Eesti seaduse norm jätta kohaldamata vastavalt põhiseadusele ja EL õigusele – selle asemel kohalduvad

vastavad konventsiooni ja direktiivi normid.

3. AvTS-is toodud regulatsiooni aluspõhimõtteks on teabe avalikkus. Avalikkuse juurdepääsu teabele võib piirata vaid erandina ja piiranguid põhjendades. Õiguse tõlgendamise üldiste reeglite kohaselt tuleb erandeid tõlgendada kitsendavalt. See tähendab, et teabele peab olema tagatud avalikkuse juurdepääs, kui seadusest ei tulene selgelt alust juurdepääsu piiramiseks. Keskkonnateabe osas on seda reeglit eriti rõhutatud.[2] **Seega leiame kokkuvõtvalt, et kuna protokollid sisaldavad keskkonnateavet, siis saavad sellele kehtestatavad juurdepääsupiirangud tulla vaid teabevaldaja kohustusest teabele juurdepääsu piirata ehk AvTS § 35 esimesest lõikest tulenevad juurdepääsupiirangud ja sama seaduse teist lõiget keskkonnateabe puhul kasutada ei saa.**

5. Üheks selliseks piiranguks on ka teabevaldaja kasutatav AvTS § 35 lg 1 punkt 8, mis kohustab asutusesiseseks kasutamiseks tunnistama teabe, mille avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist. Teabevaldaja on välja toonud, et sellel alusel on juurdepääsupiirang kehtestatud 14 protokollile.

6. Nõustume selles osas teabevaldajaga, et protokollides peab piirama seda osa, mis tõepoolest vastavalt piirangu alusele võib midagi piirangu kirjelduses toodut kahjustada. Teabevaldaja on inspektsiooni palvel esitanud viimase protokolli, mis sellist juurdepääsupiirangu alust sisaldab, ja selles ära markeerinud, mis osa teabest sisaldab sellel alusel juurdepääsupiirangut. Sellest nähtuvalt on tegemist väga väikese osaga protokollist, mis ei ole teabevaldajale ülemäära koormav, et enne väljastamist kinni katta. Antud näite puhul oli selleks vaid üks lause. Seega tuleb enne väljastamist need protokollid üle vaadata ja kinni katta kas piirangu aluseks olev sõna, lauseosa või lause. Muus osas tuleb teave väljastada.

7. Lisaks selgitame, et teabevaldaja peab suutma juurdepääsupiirangu aluse kehtestamist põhjendada, nt tuua välja üldiselt, mis tingis juurdepääsupiirangu aluse kasutamise (AvTS § 35 lg 1 punkt 8 säte toob mitmeid põhjusevariante). Siinjuures piisab üldiselt keeldumise põhjendamisest (nt selgitus kas piirang puudutab kaitsealuse liigi elupaiga säilimist või kaitseala säilimist).

8. Teabenõude korras saab küsida igasugust dokumenteeritud avalikku teavet, sõltumata kas see on dokumendiregistris registreeritud. Aga AvTS § 35 teine lõige annab teabevaldajale erinevalt esimesest lõikest, kus on teabevaldajal kohustus määrata vastavad piirangud, **vajadusepõhise võimaluse** kasutada juurdepääsupiiranguid. Seega lõikes kaks toodud piiranguid ei pea kasutama, kui selleks ei esine reaalset ja põhjendatud vajadust, mis peab ühtlasi olema ajakohane.

9. Seega ei saa igale dokumendi kavandile automaatselt vastavat juurdepääsupiirangu alust kehtestada, vaid eelnevalt peab teabevaldaja hindama, kas see on vajalik ja mis on piiramise põhjused, ning kas need kaaluvad üle avalikkuse huvi. Nagu eelnevalt selgitasime, siis leiame, et keskkonnateabele ei saa lõikes 2 toodud piiranguid kohaldada, kuna teabevaldaja põhjendatud vajadus ei kaalu üles avalikkuse huvi keskkonnateavet saada. Keskkonnateabe osas eeldatakse, et avalikkusel ongi kõrgendatud huvi, mis on ka üks Arhusi konventsiooni sõlmimise põhjuseid. Lisaks saab teabevaldaja kavandite puhul alati kasutada juurdepääsu piiramise asemel kasutada dokumendil märget, et tegemist on kavandiga.

10. **Eraldi selgitame, et kavandi juurdepääsupiirangu kasutamise eeldusteks on see, et see kehtib vaid kuni see sama dokument on vastu võetud või allkirjastatud ehk**

[2] Arhusi konventsiooni artikkel 4 lõike 4 viimane lause - Info avalikustamisest keeldumise põhjendusi tõlgendatakse kitsendavalt, arvestades vajadust info avalikustamisega rahuldada üldsuse huvi ja seda, kas taotletud info käsitleb heidete keskkonda viimist.

dokumendist on valminud lõplik versioon, mida enam ei muudeta. Selge on see, juba koostatud protokollid ei ole oma loomult enam muutmisjärgus, vaid lõplikult kinnitatud dokumendid. Kavandi piirang on oma loomult väga lühiajaline piirang ning seda ei saa kasutada põhjendusel, et äkki midagi dokumendis sisaldavat kasutatakse mingis järgnevas dokumendis (nt seaduseelnõus). Muul juhul võiks selline lähenemine tuua kaasa igaveste kavandite loomise, mis osas äkki kuskil keegi kasutab midagi oma järgmises kavandis jne. Seega on teabevaldaja kasutanud ekslikult AvTS § 35 lg 2 punkti 2 juurdepääsupiirangu alust ka selle põhiolemuses, kuna protokollid ei ole enam kavandi staatuses.

11. Protokollide väljastamisel saab teabevaldaja anda lisaks vastava selgituse, mis peaks välistama arvamuse, et komisjon on protokolliga teinud ka otsuseid. Küll aga ei saa olla see põhjenduseks, miks dokumente ei saa väljastada. Teabenõudja on antud juhul teadlik, et tegemist on nõuandvate soovitustega ning ta soovibki vaadata, mis osas neid on/ei ole arvestanud. Leiame, et avalikkusel peabki olema võimalus tutvuda otsustusi mõjutavate arvamuste ja soovitustega, et teha riigi töö oma kodanikele läbipaistvamaks.

12. Protokollide avalikustamisest keelumise põhjendus ei saa olla see, et see tõstab avalikustamisperioodide väliselt oluliselt spetsialistide töökoormust. Keskkonnaameti üks ülesanne ongi jagada pidevalt keskkonnaalastes küsimustes avalikkusele selgitusi. Ka oma kodulehel on teabevaldaja välja toonud, et Keskkonnaamet on kliendikeskne ja väärtuspõhine organisatsioon, kelle ülesanne on arvestada ja tasakaalustada looduse ning ühiskonna eri huvigruppide huve.[3] Asutuse strateegias[4] on amet valinud esimeseks põhiväärtuseks usaldusväärsuse (*oleme oma seisukohtades ja väärtushinnangutes läbipaistvad, selged ja kindlad*). Selliste keskkonnateavet sisaldavate dokumentide avalikustamine ja selles osas selgituste jagamine täidabki otseselt ameti läbipaistvuse suurendamise ülesannet. Nt oleme sarnasel juhul teinud ka Keskkonnaministeeriumile ettekirjutuse vaadata uuesti üle ja väljastada pakendikomisjoni protokollid.[5]

Kokkuvõte
Ettekirjutusega kohustame teabevaldajal kõik protokollid uuesti üle vaadata. 14 protokolli üle vaatamine on sisuline ehk sealt tuleb enne väljastamist kinni katta AvTS 35 lg 1 punktis 8 toodud juurdepääsupiirangut sisaldav teave. Ülejäänud protokollide osas on vajalik vaid dokumendiregistris piirangud maha võtta. Seega saab selles osas teabenõudja täita teabenõude muutes kehtestatud AvTS § 35 teises lõikes toodud piirangud 2 ja 3 kehtetuks ja tehes protokollid avalikuks. Seejuures saab lähtuvalt AvTS § 20 punkti 3 kohaselt juhatada teabenõudja avalikustatud teabeni, millega loetakse, et teabenõue on täidetud. Teised 14 dokumenti tuleb pärast üle vaatamist ja kinni katmist teabevaldajale edastada. Oleme ettekirjutuse täitmise tähtaja määramisel eeltooduga arvestanud.

Arvestades üha suurenevat avalikkuse huvi keskkonnateemade vastu (mida näitab ka oluliselt suurenenud vaiete osakaal ja ilmselt kõiki puudutavad muutuvad keskkonnamõjud), soovitame Keskkonnaametil üle vaadata kogu oma ülejäänud keskkonnateavet puudutava teabe avalikustamine praktika ning avalikkusega suhtlemise ja selgituste jagamise korraldus.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kadri Levand
jurist
peadirektori volitusel

[3] https://keskkonnaamet.ee/keskkonnaametist-uudised-kontakt/organisatsioon/keskkonnaameti-tutvustus.
[4] https://keskkonnaamet.ee/keskkonnaametist-uudised-kontakt/organisatsioon/strateegia.
[5] https://www.aki.ee/sites/default/files/vaideotsused/2020/vaideotsus_06.04.2020_avaliku_teabe_asjas_nr_2.1.-3-20-12_keskkonnaministeerium_-_eraisik.pdf.