



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/19/2510

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni vaneminspektor Kaspar Uusnurm
Otsuse tegemise aeg ja koht	14.08.2019, Tallinn
Vaide esitamise aeg	04.07.2019 (registreeriti 05.07.2019)
Teabevaldaja	Keskkonnaministeerium aadress: Narva maantee 7a, Tallinn 15172 e-posti aadress: keskkonnaministeerium@envir.ee
Vaide esitaja	MTÜ ARB Aadress: Mardi talu, Pirgu küla, 79401 e-posti aadress: toimkond@avalikultrailbalticust.ee

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:

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 halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 26.05.2019 esitas vaide esitaja Keskkonnaministeeriumile teabenõude, milles palus väljastada 29.05.2014 Rail Balticu teemal toimunud valitsuskabineti nõupidamisele esitatud memorandum.
2. 31.05.2019 keeldus Keskkonnaministeerium teabenõude täitmisest põhjusel, et soovitud dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel.
3. 03.06.2019 esitas vaide esitaja Keskkonnaministeeriumile täiendava teabenõude, milles küsis täiendavaid selgitusi teabenõude täitmisest keeldumise kohta ja palus kaaluda eelnevalt küsitud dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirangu seaduslikust ning väljastada memorandum.
4. 10.06.2019 vastuses teabenõudele selgitas teabevaldaja juurdepääsupiirangu

- kehtestamise põhimõtteid.
- 25.06.2019 esitas vaide esitaja Keskkonnaministeeriumile selgitustaotluse, milles soovis vastuseid teabenõude täitmisega seotud memorandumiga seotud küsimustele
 - 02.07.2019 edastas Keskkonnaministeerium vaide esitajale vastuse selgitustaotlusele
 - MTÜ ARB pöördus 04.07.2019 Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) vaidega Keskkonnaministeeriumi tegevuse peale teabenõudele vastamisega seonduvalt.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt märgib vaide esitaja järgmist:

Soovisime saada Keskkonnaministeeriumist (KeM) 29.05.2014. toimunud valitsuskabineti materjale. Meile on kohtumenetluse käigus väljastatud digiallkirjastamata koopia küsitud dokumendist kuid meil puudub võimalus selle autentsust kontrollida ja selles olevat infot jagada kolmandate isikutega. Vastavalt meile jagatud dokumendile lõppes „AK“ märke kehtivus 22.05.2019. Selle kuupäeva möödumisel pöördusime KeMi poole teabenõudega digiallkirjastatud dokumendi väljastamiseks. Keeldumise järel esitasime ka täiendavaid küsimusi ja selgitustaotlusi. Osadele teabenõuetele ei ole meie arvates ammendavalt vastatud. Samuti ei ole meile selge, kas AvTS näeb ette AK piirangu lõppemise järel piirangu uuesti kehtestamise. Küsitud dokumenti on käsitletud ka Rail Balticu maakonnaplaneeringute kohtuvaidluses ringkonnakohtu määrus 11. märts 2019, (3-18-529) ja kohtuistung alguses (istungiprotokoll

<https://drive.google.com/open?id=1puHUeVkJGthv3KWFcNFB7Tu8kbrh9upI->), kuid otseselt vaides küsitud teemadel eraldi kohtuvaidlust ei toimu. Meie hinnangul sisaldasid valitsuskabinetile esitatud memorandumid ettepanekuid valitsuskabineti otsuseks ning vastavad otsused valitsuskabinet ka tegi (vt lisatud väljavõtte nõupidamise kokkuvõttest ja pressiteade <https://www.valitsus.ee/et/uudised/majandus-ja-kommunikatsiooniministeerium-jatkab-kolmerail-balticu-trassi-analuusiga>). Seega oleks pidanud memorandumid avalikustama juba pärast kabinetinõupidamist.

1. Palume kohustada KeM-i vastama ja väljastama lisatud teabenõudega küsitud dokumendid:

1) 29.05.2014.a. Rail Balticu teemal toimunud valitsuskabineti nõupidamisele KeM-st saadetud memorandum koos kaaskirjaga mais 2014 digiallkirjastatud konteineris. (03.06. esitatud kordustaotlusele ei ole seni vastatud)

2) Ametiisiku ees- ja perekonnanimi ning ametikoht, kes otsustas 29.05.14. valitsuskabineti memorandumi AK märke pikendamise.

3) Kas ametiisik otsustas 29.05.14. valitsuskabineti memorandumi AK märke pikendamise omal algatusel või tegi seda kellegi korraldusel? Kelle korraldusel?

4) Vastus küsimusele "Meie poolt küsitud memorandumi versioon on esitatud ringkonnakohtule ja menetlusosalistele koos märkega "AK" tähtajaga 22.05.2019. Meile arusaamatu, miks ei ole piirangu pikendamisest kohut teavitatud. Palume selgitada, miks seda ei ole tehtud." Olete kirjeldanud oma tegevusi meie poolt saadetud kirja järgselt. Puudub selgitus, miks ei teavitatud kohut juurdepääsupiirangu taaskehtestamisel 29.05.2019. Samuti on ebaselge, miks ametiisik, kelle ülesanne oli juurdepääsupiirangut pikendada ei pikendanud seda teie poolt kirjeldatud põhjustel enne piirangu tähtaja lõppemist vaid alles meie teabenõude esitamise järel. Palun selgitage!

2. Palume selgitada, kas AK märget võib „pikendada“ pärast märke kehtivuse lõppemist. Kas pikendamine toodud õiguslikul ja faktilisel alusel oli õiguspärane?

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Vastuses nr 2.1.-3/19/2510 selgitab teabevaldaja järgmist:

Vastuseks Teie järelepärimisele MTÜ ARB esindaja P. Humal esitatud vaide osas ning selles esitatud kolmele küsimusele seoses Vabariigi Valitsuse 29.05.2014 kabinetinõupidamisele esitatud keskkonnaministri memoga selgitame veelkord Keskkonnaministeeriumi seisukohta, mida oleme korduvalt väljendanud nii MTÜ ARB ja riigi vahelises käimasolevas kohtumenetluses kui ka vastustes P. Humal teabenõuetele ja selgitustaotlustele. Valitsuskabineti soov riigielulisi küsimusi arutada ei päädi ega peagi alati päädima konkreetse dokumendi vastuvõtmisega, küll aga peab aruteluks vajalik materjal olema kabinetiliikmetele kättesaadav. Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi §-le 13 on valitsuskabineti arutelud kinnised. Kõnealuste memode alusel toimunud arutelu tulemusi ei pidanud valitsuskabinet vajalikuks ametlikult kinnitada, samuti ei kehtestatud memosid endid eraldi dokumendiga. AvTS § 35 lg 2 p 2 sõnastuse kohaselt võib teabevaldaja dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks enne nende vastuvõtmist või alla kirjutamist. Kuivõrd kumbagi sündmust ei toimunud ega toimu ka edaspidi ning memo avalikustamise kohta ei ole ka valitsuskabineti vastavasisulist otsust (Vabariigi Valitsuse reglemendi §13 lg 4), ei ole keskkonnaministri memo asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alus ära langenud ning tuleb asuda seisukohale, et memo sisu peab endiselt olema vaid asutusesiseseks kasutamiseks. Rõhutame, et Vabariigi Valitsuse liikmete võimalus vabas vormis kinniseks aruteluks on oluline põhiseaduslik väärtus. Põhiseaduse § 96 lg 1 järgi on kinnised ka Vabariigi Valitsuse istungid. Põhiseaduse kommentaarid § 96 juurde (p 4) selgitavad: „Valitsuse istungite kinnisuse eesmärk on võimaldada valitsuse liikmete vahel vaba ja avatud arutelu ning soodustada ühiste seisukohtade kujundamist ja otsustele jõudmist. Ühtse valitsuse põhimõtte kohaselt peab valitsus ajama ühtset poliitikat ja valitsuse liikmed peavad ühiselt oma tegevuse eest vastutama. Erinevalt parlamendist, kus vastanduvad koalitsioon ja opositsioon, või kohtust, kus võistlevad pooled, peab valitsus olema ja näima ühtne. Kinnisuse põhimõtte kaitseb üksikuid valitsuse liikmeid nende istungil väljendatud mõtete, arvamuste, seisukohtade või ettepanekute avaldamise eest.“ Lisaks on oluline, et praegusel juhul ei olnud tegu isegi Vabariigi Valitsuse istungiga, vaid valitsuskabineti nõupidamisega, kus lõpuks ei tehtudki ühtegi õiguslikku ja siduvat otsustust. Tegemist on valitsusliikmete omal initsiatiivil kokku kutsutava täielikult mitteformaalse aruteluformaadiga ning selles formaadis peab valitsuse liikmetel kindlasti olema võimalus vabas vormis seisukohtade väljendamiseks. Seda seisukohta kätkeb endas ka Vabariigi Valitsuse reglemendi § 13.

Mööname, et AvTS võiks olla taoliste riigieluliselt tähtsate olukordade ja dokumentatsiooni avalikustamise või juurdepääsupiirangu kehtestamise aluste küsimuses täpsem, et nii ametnikel kui kodanikel ei tekiks taolistes olukordades eriarvamusi seaduse kohaldamise osas.

Lisaks juhime ka siin kirjas tähelepanu, et MTÜ-le ARB on kõnealused Vabariigi Valitsuse 29.05.2014. a kabinetinõupidamise protokollid väljavõtte ning memod tehtud kättesaadavaks käimasoleva kohtumenetluse käigus.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduse või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega saab teabenõude korras küsida teabenõude raames küsida teabevaldaja valduses olevatest dokumentidest koopiaid või väljavõtteid. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul kui selleks on seadusest tulenev alus. Juurdepääsupiirangu alused on sätestatud AvTS § 35 ja valdkondade eriseadustes.

Vaide esitaja on oma 26.05.2019 esitatud teabenõudes ja 03.06.2019 esitatud korduvas teabenõudes palunud Keskkonnaministeeriumil teabenõude korras väljastada memorandum mis esitati 29.05.2014 Rail Balticu teemal toimunud valitsuskabineti nõupidamisele. Vaide esitaja soovis küsitud dokumenti koos kaaskirjaga ja digidoc konteineris.

31.05.2019 keeldus Keskkonnaministeerium teabenõude täitmisest põhjusel, et on teabenõudes soovitud memorandumile kehtestanud juurdepääsupiirangu AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel. *Vaide esitaja hinnangul sisaldasid valitsuskabinetile esitatud memorandumid ettepanekuid valitsuskabineti otsusteks ning vastavad otsused valitsuskabinet ka tegi (vt lisatud väljavõte nõupidamise kokkuvõttest ja pressiteade <https://www.valitsus.ee/et/uudised/majandus-ja-kommunikatsiooniministeerium-jatkab-kolmerail-balticu-trassi-analuusiga>). Seega oleks pidanud memorandumid avalikustama juba pärast kabinetinõupidamist.*

AvTS § 35 lg 2 p 2 sätestab, et teabevaldaja võib tunnistada asutusesiseseks kasutamises dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allkirjutamist. Seaduse seletuskirja kohaselt on viidatud sätte eesmärgiks võimaldada nn töödokumentidele juurdepääsupiirangu kehtestamine.

Keskkonnaministeerium on oma vastuses järelepärimisele selgitanud järgmist: „*Kõnealuste memode alusel toimunud arutelu tulemusi ei pidanud valitsuskabinet vajalikuks ametlikult kinnitada, samuti ei kehtestatud memosid endid eraldi dokumendiga. AvTS § 35 lg 2 p 2 sõnastuse kohaselt võib teabevaldaja dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks enne nende vastuvõtmist või alla kirjutamist. Kuivõrd kumbagi sündmust ei toimunud ega toimu ka edaspidi ning memo avalikustamise kohta ei ole ka valitsuskabineti vastavasisulist otsust (Vabariigi Valitsuse reglemendi §13 lg 4), ei ole keskkonnaministri memo asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alus ära langenud ning tuleb asuda seisukohale, et memo sisu peab endiselt olema vaid asutusesiseseks kasutamiseks.*“

Seega memorandumist ei pruugi formuleeruda konkreetset otsust või dokumenti, vaid tegemist töödokumendiga aruteluks vajaliku informatsiooni edastamiseks. Nõustun Keskkonnaministeeriumi seisukohaga, et olukorras kus memorandum on koostatud abistamiseks konstruktiivsete arutelude läbiviimist valitsuskabineti nõupidamise istungil, mille raames poliitikud saavad vabas vormis arutada erinevaid riigielulisi küsimusi ning väljendada enda arvamust erinevate teemade osas ja arvestades asjaolu, et need seisukohad ja arvamused võivad muutuda, siis sellistele dokumentidele piirangu kehtestamine on põhjendatud, et vältida eksitava informatsiooni väljastamist.

Vaide esitaja on vaites selgitanud järgnevat „*Meile on kohtumenetluse käigus väljastatud digitaalallkirjastamata koopia küsitud dokumendist, kuid meil puudub võimalus selle autentsust kontrollida ja selles olevat infot jagada kolmandate isikutega.*“ Keskkonnaministeerium on oma vastuses inspektsiooni järelepärimisele, selgitanud, et kõnealust memo ei ole allkirjastatud. Leian, et kuna teabevaldajal puudub nõutav memo allkirjastatud kujul siis ei ole võimalik seda ka esitada. Peab vajalikuks lisada, et kui vaide esitajale on kohtumenetluse käigus kõnealune dokument kättesaadavaks tehtud, siis oleks pidanud selle autentsuses kahtlemise korral kahtlused kõrvaldama kohtumenetluse raames.

Vaide esitaja on vaites kirjutanud, et ei ole selge kas AvTS näeb ette piirangu lõppemise järel piirangu uuesti kehtestamise. Selgitan, et AvTS § 40 lg 1 sätestatu kohaselt kehtestatakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Selgitan, et tähtaja pikendamine on asutuse juhi või tema poolt määratud pädeva isiku kaalutusotsus ning on inspektsiooni hinnangul õiguspärane.

Vaide esitaja on vaide punktis 1.1 viidanud, et 03.06.2019 esitatud kordustaotlusele ei ole vastatud. Menetluse käigus kogutud materjalidest nähtub, et Keskkonnaministeerium on vaide esitaja 26.05.2019 esitatud teabenõudele vastanud ning selgitanud, et teabenõude täitmisest keeldutakse kuna nõutav dokument tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. 03.06.2019 esitatud teabenõudes on vaide esitaja palunud uuesti kaaluda kehtestatud juurdepääsupiirangu seaduslikkust ning eemaldada vaide esitaja arvates ebaseaduslik juurdepääsupiirang ning väljastada küsitud dokument. Keskkonnaministeerium on oma 10.06.2019 esitatud vastuses selgitanud piirangu kehtestamise korda ministeeriumis. Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul teabevaldaja vaide esitajale vastanud ning vaadates vastuseid kogumis on aru saada, millele tuginedes ministeerium teabenõude täitmisest keeldub.

Vaide esitaja on vaide punktis 1.2 palunud inspektsioonil kohustada teabevaldajat väljastama ametiisiku ees- ja perekonnanime ning ametikohta, kes otsustas 29.05.2014 valitsuskabineti istungi memorandumil juurdepääsupiirangu pikendamise. Vaidega kaasas olnud materjalidest ei nähtu, et vaide esitaja oleks 03.06.2019 teabenõude punktis 1 küsinud piirangu seadjat nimeliselt ja Keskkonnaministeeriumi 10.06.2019 vastusest nähtub, et teabevaldaja on vastanud küsitule oma parima arusaamise kohaselt ning on selgitanud millise regulatsiooni järgi ja kelle poolt toimub piirangu seadmine.

Mis puudutab punktis 1.3 ja 1.4 küsitut on tegemist inspektsiooni hinnangul selgituste küsimisega. Kuna Andmekaitse Inspektsioonil puudub pädevus teostada järelevalvet selgitustaotlusele ja märgukirjale vastamise üle, siis ei anna inspektsioon hinnangut selgitustaotluse sisu osas.

Kuna inspektsiooni hinnangul oli valitsuse kabinetiistungi memorandumile piirangu kehtestamine õiguspärase, kuna seisukohad mida nõupidamistel esitatakse ei pruugi olla lõplikud ja Vabariigi Valitsuse istungitel vastu võetavate otsuste aluseks, siis jätan vaide rahuldamata.

Vaide punktis 2 esitatud küsimuses soovib vaide esitaja selgitusi dokumendile juurdepääsupiirangu pikendamise üle, mistõttu vastan sellele vaidemenetluse väliselt. Selgitan, et avaliku teabe seaduse § 40 lg 1 sätestab, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega kuni viie aasta võrra pikendada, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Ehk siis seadusandja on selgesõnaliselt ütelnud, et algselt kehtestatud piirangu tähtaega võib kuni viie aasta võrra pikendada. Pikendamine on teabevaldaja kaalutusotsus, mida ei või rakendada korduvalt. Juurdepääsupiirangu kehtestamisel kehtib 5+5 põhimõte, juhul kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti. Ka juhul kui piirangu tähtaeg on jäänud mingil põhjusel õigeaegselt pikendamata, ei tähenda see seda, et seda ei ole võimalik hiljem enam pikendada (muidugi kui dokument ei ole vahepeal saanud avalikuks). Teabenõude korral tuleb dokumendid üle vaadata ja hinnata piirangute kehtivust, sh pikendamise vajadust/põhjendatust.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kaspar Uusnurm
vaneminspektor
peadirektori volitusel