



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/20/598

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni juhtivinspektor Sirje Biin
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	30.03.2020, Tallinn
Vaide esitamise aeg	18.02.2020
Teabevaldaja	Keskkonnaministeerium e-posti aadress: keskkonnaministeerium@envir.ee
Teabevaldaja vastutav isik	kantsler
Vaide esitaja (teabenõudja)	XXX e-posti aadress: XXXXX

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkti 1, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike 3 alusel

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
vaadata teabenõue uuesti läbi ning väljastada dokumendiregistris registreeritud 03.12.2019 kirjavahetus nr 4-1/19/215 juurdepääsupiiranguteta osas või keelduda põhjendatult teabenõude täitmisest;
- 3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 13.04.2020.

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 teabevaldaja vastu halduskohtusse üksnes vaideotsuse (üalloodud punkt 1) rahuldamata jäänud osas. Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja

õigusi muul viisil.

Riigiasutus saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras.

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

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:

1. Vaide esitaja esitas 05.02.2020 Keskkonnaministeeriumile teabenõude sooviga saada Keskkonnaministeeriumi ja SEI Tallinna vahelist suhtlust, mis puudutab „Metsanduse arengukava 2030 arengustenaariumite mõju analüüsi“ tellimist, arenguid ja vastuvõtmist.
2. Keskkonnaministeerium väljastas kirjavahetuse 13.02.2020 osaliselt.
3. Vaide esitaja esitas 18.02.2020 Andmekaitse Inspektsioonile vaide.
4. Inspektsioon esitas 21.02.2020 teabevaldajale järelepärimise.
5. Teabevaldaja vastas inspektsioonile 18.03.2020.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja taotles 5.2.2020 teabenõudes juurdepääsu Keskkonnaministeeriumi ja SEI Tallinna vahelise täieliku, sh kirjalikku või muul viisil taasesitamist võimaldava suhtlusele, mis puudutab „Metsanduse arengukava 2030 arengustenaariumite mõju analüüsi“ (https://www.envir.ee/sites/default/files/lopparuanne_metsanduse_arengukava_2030_arengustenaariumite_moju_analuus_.pdf) tellimist, arenguid ja vastuvõtmist.

Keskkonnaministeerium (KeM) keeldus osaliselt teabenõude täitmisest AvTS § 35 lg 2 p-de 2 ja 3 alusel.

Keeldumine AvTS § 35 lg 2 p-de 2 ja 3 alusel ei ole piisavalt määratletud. KeM ei märkinud, missuguste dokumentide (liik, kuupäev) esitamisest keeldus ta punkti 2 ja missuguste esitamisest punkti 3 alusel. KeM ei ole kinnitanud, et asutuse juht oleks kõnealuse teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistanud, sh ei toodud ära asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise akti kuupäeva ega liiki.

Kui halduse eraõiguslikus suhtes sõlmib haldusorgan eraisikuga käsunduslepingu, mille raames tehtud töö kohta vastuväiteid esitab, ei anna see alust dokumenti nimetada dokumendi kavandiks AvTS mõistes. Kavandiks ei saa isegi eraõiguslikult nimetada tööd, mis on lepingu täitmiseks esitatud. Vastuväidete esitamine või esitamata jätmine käsunduslepingulise kohustuse täitmisele võib tuleneda subjektiivsetest asjaoludest ega mõjuta AvTS-st tulenevaid teabetaotleja õigusi ja nendele vastavaid haldusorgani kohustusi.

Igal juhul ei saa nimetada käsunduslepingulise kohutuse täitmisega seotud teabevahetust ainult käsundi täitmise ühe osa kohta käivaks: SEI mõjuanalüüsi viimase versioonini viiski KeM avaldatud senisest napist teabest tulenevalt just pooltevaheline teabevahetus. Seega on väljaspool kahtlust, et vaide esitaja taotletud teabevahetus on seotud mõjuanalüüsi viimase, avaldatud versiooniga, mistõttu on AvTS § 35 lg 2 p-de 2 ja 3 järgsete piirangute kohaldamine õigusvastane.

KeM keeldus õigusvastaselt teabe väljastamisest, millega rikub AvTS-s sätestatud eelmises punktis mainitud õigusi. Samuti on tegemist õiguse põhjendamatu riivega põhiseaduse § 44 lg-

e 1 tähenduses, kuna Keskkonnaministeerium rikkus eelmises punktis kirjeldatud viisil minu õigust saada vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni.

KeM rikkus ka põhiseaduse § 44 lg-st 2 tulenevat õigust: ta keeldus vaide esitajale, kes on Eesti kodanik, andma vaide esitaja nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, samas kui puudub alus kohaldada samast sättest tulenevaid erandeid, sest tegemist ei ole andmetega, mille väljaandmine oleks seadusega keelatud, ega eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmetega.

Teha Keskkonnaministeeriumile ettekirjutus avaliku teabe väljastamiseks nõutud vaide esitaja soovitud viisil.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

I KeMi arvamus ja vastuväited

1.1. KeM märkis oma eelnevas vaidemenetluses (vaideotsus 2.1-3/19/4628) antud selgitavas ülevaates, et tegemist on lepingulise vaidlusega ning läbirääkimiste tulemusel sõlmisid KeM ja SEI Tallinn 17.01.2020 kokkuleppe käsunduslepingu nr 4-1/19/192 (edaspidi leping) lõpetamiseks.

1.2. Sisuliselt lõpetati leping võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS) § 578 alusel ehk kompromissilepingu sõlmimisega. VÕS § 578 lõike 1 kohaselt on kompromissileping õiguslikult vaieldava või ebaselgete õigussuhte muutmine vaieldamatuks poolte vastastikuste järeleandmistele teel. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt eeldatakse, et kompromissilepingu tagajärjel loobuvad lepingupooled oma nõuetest ning omandavad kompromissilepingu alusel uued õigused.

1.3. Kompromiss on konsensus, mille puhul lepingupooled nõustuvad ühiseisukohaga ainult osaliselt, st lepidavad kokku, et käituvad nii, nagu nad nõustuksid sellega täielikult. Kompromissi on vaja juhul, kui lepingupooled, kes ei suuda jõuda täieliku konsensuseni, soovivad selle küsimuse valdkonnas siiski koostööd teha, sest ka osaline koostöö on lepingupooltele kasulikum kui koostööst loobuda. Kompromissi leidmisele eelnevad tavaliselt läbirääkimised, kus lõpptulemusena peab iga lepingu pool nõustuma tingimustega, mis põhjustab talle koos kasuga ka teatud ebamugavusi, ja et teine lepingu pool nõustuks tingimustega, mis põhjustab talle samamoodi ebamugavusi koos kasuga. Kompromissil on kaks olulist asjaolu – kokkuleppimine ja õigusliku vaidluse lõpetamine. Tsiviilvaidlustes on kompromissi leidmine menetlusseadusesse selgelt sisse kirjutatud.

1.4. Kuidas saavutatakse kompromiss, ei ole üheski õigusaktis märgitud, sest see, kuidas tulemuseni jõutakse, ei oma tähtsust, tähtis on see, et tulemuseni jõuti. Kompromissi saab otsida suuliselt või kirjalikult kui ka kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

1.5. Kui KeM sai lepingust tuleneva töö, pidi ta saadud töö üle vaatama ja vajadusel välja tooma mittevastavused. Siinjuures ei hakka viitama lepingu vastavatele punktidele, sest lepingu täitmise kontrollimist ja pretensioonide esitamist on Andmekaitse Inspeksioon (AKI) juba oma 19.12.2019 vaideotsuses nr 2.1-3/19/4628 kajastanud.

1.6. KeM saatis 03.12.2019 SEI Tallinnale kirja (registreeritud KeMi dokumendihaldussüsteemis numbri 4-1/19/215 all, edaspidi teade), milles andis ülevaate SEI Tallinna poolt 22.11.2019 esitatud lõpparuande kohta. Teates märgitakse, et „Töö tellimise üks peamisi eesmärke oli kaardistada mõju hinnang ning esitada see juhtkogule otsuste tegemisteks“. Ka märgitakse teates, et „töös esineb veel vigu, mida kõik ei ole siinkohal loetletud ja puudused ei ole kõrvaldatavad, siis töö ei ole eesmärgipäraselt kasutatav ehk seda ei ole võimalik kasutada metsanduse arengustsenaariumite mõjude hindamisel.“. Seega oli vaja SEI Tallinnal täita lepingu lisas I toodud tegevused ehk tööd – välja selgitada, analüüsida, hinnata mõjude eesmärke enda poolt valitud metoodika alusel. KeM soovis, et mõjude hindamine võimaldaks näha erinevate stsenaariumite olulisemaid eesmärke ja et juhtkogu saaks hinnatud mõjude alusel otsustada, millist stsenaariumi on kõige otstarbekam kasutada metsanduse arengukava koostamisel. Teates märgiti, et „... esitatud tööd ei ole võimalik eesmärgipäraselt kasutada ja seda jagada metsanduse arengukava aastani 2030 (edaspidi MAK2030) koostamise juhtkoguga, et aidata neil valikuid teha detsembris toimuvatel

kohtumistel.“. Teade ja SEI Tallinna vastuskiri on lisatud kirjale märkega „Asutusesiseseks kasutamiseks“ avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lõike 2 punkti 2 alusel.

1.7. Lepingu kompromissiga lõpetamise protsessis toimus peamine arutelu e-kirjavahetuses, mis peeti SEI Tallinna ning KeMi töötajate vahel. Selle tulemusena sõlmisid KeM ja SEI Tallinn 17.01.2020 kokkuleppe käsunduslepingu nr 4-1/19/192 (edaspidi leping) lõpetamiseks, millega vastuvõetud töö on avalikustatud ja kokkuleppe põhjal on KeMil sellele tööle autoriõigused. Käsunduslepingu lõpetamisele eelneva KeMi ja SEI Tallinna vahelisele e-kirjavahetusele ja töö vahepealsetele versioonidele kohaldab KeM AvTS § 35 lg 2 p 2, tunnistades e-kirjavahetuse asutusesiseseks kasutamiseks, kuna tegemist on jätkuvalt dokumendi kavandi (manusena) või selle juurde kuuluvate dokumentidega, mille tulemusel sõlmiti kompromiss. Tuleb ka arvestada, et e-kirjavahetuses toodud seisukohad ja arvamused ei ole lõplikud, seepärast on piirangu kehtestamine põhjendatud, et vältida eksitava informatsiooni väljastamist. Samuti loeb KeM lepingu lõpetamise kokkuleppele eelnenud e-kirjavahetuse AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel alates lepingu lõpetamise kokkuleppe sõlmimisest asutusesiseseks kasutamiseks olevateks dokumentideks. KeM ei registreeri lepingu täitmise kontrollimise käigus toimunud e-kirjavahetust, sest sellist kohustust ei tulene ühestki õigusaktist ega ka juhistest.

II KeMi vastused AKI esitatud küsimustele

2.1. Teatada, missugune osa küsitud teabest jäi teabenõudele vastamisel väljastamata. Teabenõude korras jäi väljastamata KeMi dokumendihaldussüsteemis 03.12.2019 registreeritud kiri nr 4-1/19/215 SEI Tallinnale ja nende vastus sellele. Samuti ei väljastatud SEI Tallinna ja KeMi vahelist e-kirjavahetust.

2.2. Esitada inspeksioonile koopia väljastamata jäänud teabest, millele märkida juurdepääsupiirangu alus, sh põhjendada, kuidas on dokumendi kavandiks ja selle juurde kuuluvaks dokumendiks juba vastuvõetud/allkirjastatud dokumentide aluseks olev teave. Koopia väljastamata jäänud teabest on lisatud kirja manusesse. KeMi SEI-le saadetud teatel ja selle vastuskirjal on juurdepääsupiirangu aluseks on AvTS § 35 lõike 2 punkt 2 ning e-kirjavahetusel olenevalt sisust AvTS § 35 lõike 2 punkt 2 ja/või 3. KeM ei registreeri lepingu täitmise kontrollimise käigus toimunud e-kirjavahetust, sest sellist kohustust ei tulene ühestki õigusaktist ega ka juhistest. E-kirjavahetuse puhul pole võimalik ega ka mõistlik kirja kaupa märkida, milline alus rakendub, kuna neis esineb sageli infot, mis võib kvalifitseeruda mõlema punkti alla üheaegselt. Vastavalt 2007. a AvTS muudatuse seletuskirjale (halduse üksikakt asendati kavandiga) seaduse § 35 lg 2 punkti 2 muutmise kohta, asendati seaduse § 35 lg 2 p 2 halduse üksikakt mõistega dokumendi kavand, sest see on laiem mõiste ning sätte eesmärgiks on võimaldada nn töödokumentide (dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist) asutusesiseseks tunnistamine. E-kirjavahetusest ei pruugi formuleeruda konkreetset õiguslikku otsust ega ole kõnealuse e-kirjavahetuse sisu Keskkonnaministeeriumi ametlik seisukoht, vaid asutusesisene arutelu erinevate asjaolude hindamiseks. E-kirjavahetuses toodud seisukohad ja arvamused ei ole lõplikud, seepärast on piirangu kehtestamine põhjendatud, et vältida eksitava informatsiooni väljastamist.

2.3. Teatada, kas ja missugune väljastama jäetud teave on registreeritud dokumendiregistris. KeMi teade SEI Tallinnale koos vastuskirjaga on registreeritud KeMi dokumendihaldussüsteemis numbriga 4-1/19/215.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Andmekaitse Inspeksiooni pädevuses on AvTS § 45 lõike 1 kohaselt teabevaldajate üle riikliku ja haldusjärelevalve teostamine teabenõuete täitmise üle.

2. 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 seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega saab teabenõude korras küsida koopiaid ja väljavõtteid olemasolevatest dokumentidest.

3. AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. Keskkonnaministeerium on valitsusasutus, seega teabevaldaja AvTS-i mõttes.

4. Teabenõude täitmisest keeldumist reguleerib AvTS § 23. Nimetatud sätte esimese lõike punkti 1 kohaselt keeldub teabevaldaja teabenõude täitmisest, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.
5. Praegusel juhul on teabenõudja küsinud juurdepääsu Keskkonnaministeeriumi ja SEI Tallinna vahelisele suhtlusele, mis puudutab „Metsanduse arengukava 2030 arengustenaariumite mõju analüüsi“ tellimist, arenguid ja vastuvõtmist.
6. Teabevaldaja väljastas 13.02.2020 kirjaga nr 2-10/20/3-4 teabenõudjale töö tellimist puudutava kirjavahetuse, SEI Tallinna pakkumuse, kinnituskirja ja käsunduslepingu nr 4-1/19/192 seletuskirja. Käsunduslepingu lõpetamist ja töö vastuvõtmist kinnitava kokkuleppe leping edastati teabenõudjale tema eelmise, 26.01.2020 teabenõude korras.
7. Teabevaldaja keeldus väljastamast käsunduslepingu alusel SEI Tallinna koostatud pooleli olnud töid ning nende tööde juurde kuuluvaid lepinguliste kohustuste täitmise käigus vahetatud mittelõplikke arvamusi AvTS § 35 lg 2 punktidele 2 (dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist) ja 3 (põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm)) alusel.
8. Teabenõudja arvates on AvTS § 35 lg 2 punktide 2 ja 3 alusel juurdepääsupiirangute kohaldamine vahepealsele kirjavahetusele õigusvastane, kuna just see viis mõjuanalüüsi viimase versioonini ning ei ole määratletud, millisele kirjale on missugune piirang seatud.
9. AvTS § 35 lg 2 punkt 3 annab teabevaldajale õiguse piirata juurdepääsu arvamustele, teadetele, memodele ja muule taolisele, mida ka dokumendiregistris ei registreerita. Teabevaldaja esitas inspeksioonile SEI-ga peetud metsanduse arengukava puudutava kirjavahetuse, mis ei ole dokumendiregistris registreeritud. Tegemist on kirjavahetusega, milles lepatakse kokku tähtaegu, täpsustatakse nõudeid jms. Inspeksioon on seisukohal, et sellise kirjavahetuse dokumendiregistris registreerimata jätmine ning teabenõudjale väljastamata jätmine on õiguspärane. Tegemist on pigem organisatoorsete küsimuste lahendamisega, mitte teabega, mis sisuliselt muudaks lõpptulemust.
10. Juurdepääsupiirangu kehtestamise võimalust AvTS § 35 lg 2 punkti 2 alusel on Andmekaitse Inspeksioon analüüsinud 31.01.2020 vaideotsuses nr 2.1-3/19/4628. Selles selgitatakse, et sätte mõtteks on piirata juurdepääsu poolikutele dokumentidele, nn töödokumentidele, mis ei ole lõplikult valmis ja võivad veel muutuda, et vältida enneaegseid ja tihti ka ebaõigeid järeldusi. Seetõttu nõustus inspeksioon teabevaldajaga, et ministeeriumi poolt edastatud märkusi ja tagasisidet koostatud analüüsi kohta saab käsitleda kõnealuse analüüsi juurde kuuluvateks dokumentideks, mis ei kuulu enne dokumendi valmimist avalikustamisele.
11. Praeguse vaideotsuse tegemise ajaks on teabevaldaja ja SEI Tallinn sõlminud kompromissi. Seega ei ole dokumendiregistris registreeritud kirjavahetusele (03.12.2019 nr 4-1/19/215) seatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 punkti 2 alusel enam asjakohane. Tegemist ei ole enam dokumendiga enne selle vastuvõtmist või allakirjutamist, sest seda kirjavahetust arvestades on vastu võetud/allkirjastatud kompromiss ja leping lõpetatud.
12. Kuna dokumendiregistris numbri 4-1/19/215 all registreeritud kirjavahetusele ei saa juurdepääsu piirata AvTS § 35 lg 2 punkti 2 alusel, peab teabevaldaja selles osas teabenõude uuesti läbi vaatama ning teabe väljastama, kui sellele ei ole juurdepääs piiratud mõnel muul AvTS §-s 35 nimetatud alusel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Sirje Biin
juhtivinspektor
peadirektori volitusel