



**VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr 2.1.-6/20/12

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspeksioon
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	06.04.2020, Tallinnas
Adressaat	Keskkonnaministeerium aadress: Narva maantee 7a, Tallinn 15172 e-posti aadress: keskkonnaministeerium@envir.ee
Teabevaldaja vastutav isik	kantsler
Vaide esitaja (teabenõudja)	XXX

RESOLUTSIOON

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, AvTS § 51 lg 1 p 1 ja 4 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lg 3 alusel teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

1) vaadata uuesti läbi vaide esitaja teabenõue seoses pakendikomisjoni protokollidega ning hinnata sisuliselt igale protokollile seatud juurdepääsupiirangute vajalikkust ja põhjust. See tähendab sh hinnata kas ärisaladuse piirangud on asjakohased ning küsida vajadusel kolmandate isikute selgitusi nende võimaliku ärisaladuse kahjustamise kohta.

2) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 20.aprill 2020.

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

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

Riigiasutus saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspeksiooni 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 Inspeksiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspeksioon 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:

14.02.2020. a esitas teabenõudja Keskkonnaministeeriumile teabenõude, millega soovis saada kõiki pakendikomisjoni protokolle.

21.02.2020. a keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest.

25.02.2020. a esitas teabenõudja inspeksioonile vaide.

04.03.2020. a tegi inspeksioon teabevaldajale järelepärimise.

20.03.2020. a keeldus teabevaldaja jätkuvalt teabenõude täitmisest ning esitas oma vastused järelepärimisele.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Seoses Keskkonnaministeeriumi Pakendikomisjoni salaprotokollide avaldamisest keeldumisega 2007-2010.a tabas Eesti jäätmehooldusturget oluline "turu tõrge" – 2015.aastaks "2007.a 18 jäätmekogujast on jäänud alles 3-4" (Vt. <https://majandus24.postimees.ee/3086693/riik-tahab-jaatmeturule-suuremat-konkurentsi>).

Nimelt – olukorras kus riik oli rakendanud tootja vastutust pakendijäätmete osas, keeldusid Keskkonnaministri autoriseeritud (eri- ja ainuõigusega) pakendi taaskasutusorganisatsioonid pakendiseaduse kohustuste täitmisest üle pakendiseaduse §36 sihtarvude ulatuse. Sisuliselt alustasid organisatsioonid vaidluse elustamist selles osas kas "saastuse" põhjustanud isik peab tasuma "saastaja maksab" printsiibi rakenduskulud, väites et "saastaja" vastutus on pakendite osas piiratud sihtarvudega. Seoses turutõrkega – sisuliselt keskkonnaministri antud turgu valitsevas seisundis taaskasutusorganisatsioonid omastasid jäätmekogujate ja käitlejate keskkonnasoorituse tasud, pannes toime nõ "teenuse varguse". Põhjuslikus seoses teenuse tasude vargusega tõrjuti kümnekond jäätmekogujat turult välja.

Taaskasutusorganisatsioonide majandusaasta aruannete alusel on nende müügitulu pakendiseaduse kohustustest vabastava teenuse turul 50 miljonit Eurot aastas 2018.a andmete alusel. Eurostat Waste andmetel – kõrvutades turule lastud pakendi ja taaskasutatud pakendi koguseid – avaldub et ilmselt Pakendikomisjoni nõuandel Keskkonnaministri autoriseeringust tulenevalt turgu valitsevas seisundis taaskasutusorganisatsioonid on seisundit kuritarvitades osutanud ainult 45<84% kohustusest ehk jätnud ebaseaduslikult järjepidavalt 16<55% pakendiseaduse kohustuste täitmiseks kogutud vahenditest sihipäraselt keskkonnakaitseliste soorituste osutamiseks kasutama ja on vahendid ilmselt omastanud.

Pakendikomisjoni protokollid võimaldaks hinnata autoriseeringu andja tegevust autoriseeringu läbi turgu valitseva seisundi andmisel ja ainu- või erioigustega organisatsioonide üle järelevalve teostamisel. Protokollidest avalduks ka kas pädevate asutuste esindajad komisjonis on kvaliteetselt nõu andnud ja kas Keskkonnaminister on kvaliteetselt nõu kuulda võtnud.

Kuivõrd ilmselt pakendikomisjoni protokollide puhul on tegu teabega mida AvTS §-le 36(1)5), §36(2)1 ja §36(2)2 teabega, mida ei tohi tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks, palun alustada järelevalvemenetlust - teha ettekirjutus teabevaldajale:

- *seadusliku olukorra taastamiseks, avalikustamisele kuuluva teabe nõuetekohaselt avalikustamiseks;*
- *teabevaldaja kohustamiseks teabenõue täitma,*
- *teabele ebaseaduslikult kehtestatud juurdepääsupiirangu kõrvaldamiseks.*

TEABEVALDAJA SELETUS:

20.03.2020. a saatis teabevaldaja järgneva vastuse:

Edastame vastused 04.03.2020 järelepärimises esitatud küsimustele seoses XXX-i vaidega Keskkonnaministeeriumi tegevuse peale teabenõudele vastamisel.

1. Palume selgitada miks leiata, et tegemist on asutusesiseselt adresseeritud teabega. Kellele edastate ise protokollid (nt koosolekul osalejad, veel keegi)?

XXX EESTI TEISESE TOORME MITTETULUNDUSÜHING (registrikood 80251226, vastavalt äriregistri andmetele on mittetulundusühing registrist kustutatud 18.01.2016) esindajana esitas Keskkonnaministeeriumile 14.02.2020 teabenõude avaldada kõik pakendikomisjoni protokollid. Selgitasime 21.02.2020 vastuskirjas XXX-le, et pakendiseaduse § 18 kohaselt on pakendikomisjon keskkonnaministri nõuandev organ pakendi- ja pakendijäätmepoliitika kujundamisel ning taaskasutusorganisatsioonile tegevusloa andmisel ja tegevusloa kehtetuks tunnistamisel. Pakendikomisjoni protokollid kui nõuandvad töödokumendid on vastavalt avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 35 lõike 2 punktile 3 tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks ja nendele andmetele ei ole XXX-l juurdepääsuõigust. Pakendikomisjoni protokollid edastati pakendikomisjoni liikmetele, kes koosolekul osalesid.

2. Palume esitada sisuline selgituspõhjendatud juhust, mis on vastava juurdepääsupiirangu valimise eelduseks ning miks ei võiks olla küsitud teave avalikkusele kättesaadav. Pakendiseadus (§ 18 lg 1) sätestab pakendikomisjoni ülesande ning see on nõuandev. Pakendikomisjoni istungid ja protokollid ei ole avalikud põhjusel, et komisjoni liikmed saaksid vabas vormis arutada erinevaid pakendi- ja pakendijäätmepoliitika kujundamise teemasid ning väljendada oma arvamusi ja seisukohti erinevate teemade osas. Pakendikomisjoni protokollist ei pruugi formuleeruda konkreetset õiguslikku otsust, sest nende seisukohtadega arvestamine ei ole ministrile kohustuslik. Pakendikomisjoni istungil ei langetata õiguslikku tagajärge omavat otsust, tegemist on vaid nõuandvate otsustustega. Kõnealune ametisisene protokoll ei ole Keskkonnaministeeriumi ametlik seisukoht, vaid alles ametisisene arutelu erinevate asjaolude hindamiseks. Protokollis toodud seisukohad ja arvamused ei ole lõplikud ning võivad muutuda. Seepärast on protokollidele piirangu kehtestamine põhjendatud, et vältida eksitava informatsiooni väljastamist ning protokollidele seatud AvTS § 35 lg 2 p 3 kohane piirang. Kuigi AvTS § 35 lg 2 p 3 käsitleb dokumente, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, nõuanded jm), on pakendikomisjoni protokollid küll Keskkonnaministeeriumi dokumendihaldussüsteemis registreeritud, kuid oma olemuselt vastavad siiski AvTS § 35 lg 2 p 3 käsitletud dokumentidele. Antud protokollid on dokumendihaldussüsteemis registreeritud eesmärgiga, et vastavad protokollid oleksid kergesti leitavad ning tulevikus vajadusel järgmistel koosolekul kasutatavad. Juhul, kui konkreetne protokoll sisaldas endas näiteks ettevõtete ärisaladust, siis on dokumendile lisatud ka eraldi juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 17 kohaselt.

3. Kui palju on nimetatud protokolle alates komisjoni moodustamisest? Palume edastada inspeksioonile näidiseks viimane protokoll, et hinnata juurdepääsupiirangu aluse valikut. Keskkonnaministeeriumis on olnud ajavahemikul 2004–2020 kasutusel kolm

dokumendihaldussüsteemi. Kokku on dokumendihaldussüsteemides registreeritud 6 pakendikomisjoni protokolle ajavahemikul 2013–2017. Enne 2013. a ei ole dokumendiregistris pakendikomisjoni protokolle registreeritud. Kirjale on lisatud viimane pakendikomisjoni protokoll, mille juurdepääsupiirangu aluseks on valitud AvTS § 35 lg 1 p 17, kuivõrd protokollis on kirjeldatud taaskasutusorganisatsioonide kohta informatsiooni, mis klassifitseerub ärisaladuseks.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese

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

Teabenõudja on avaldanud soovi tutvuda kõigi pakendikomisjoni protokollidega. Lähtuvalt teabevaldaja vastusest on kokku dokumendihaldussüsteemides registreeritud 6 pakendikomisjoni protokolle ajavahemikul 2013–2017.a. Kahjuks jäi selgusetuks, kas hilisemal perioodil toimunud koosoleku protokollid on olemas, aga ei ole registreeritud või mitte, ning seda ei ole inspeksioon käesoleva vaide menetlemise aja jooksul jõudnud välja selgitada. Küll aga oleme seisukohal, et tegemist ei ole suuremahulise teabega, mis võiks anda aluse sellele vastamise täitmisest keeldumiseks.

Ärisaladus

Teabevaldaja esitas inspeksioonile näitlikustamiseks viimase pakendikomisjoni 12.01.2017. a protokolle, mille juurdepääsupiirangu aluseks on pandud AvTS § 35 lg 1 p 17, *kuivõrd protokollis on kirjeldatud taaskasutusorganisatsioonide kohta informatsiooni, mis klassifitseerub ärisaladuseks.*

Selgitame, et inspeksioon ei ole antud juhul valitud juurdepääsupiirangu aluse õigust hinnanud, kuna see ei ole olnud käesoleva vaide vaidlusaluseks teemaks. Küll aga esitame mõned oma tähelepanekud.

Koosolekul osales ka OÜ Eesti Pakendiringlus kui üks taaskasutusorganisatsioon. Antud juhul jääb selgusetuks, kuidas teiste taaskasutusorganisatsioonide puudutavad andmed võisid olla ärisaladusega kaitstud, kui said seeläbi teatavaks neile kui konkurendile. Konkreetsel koosolekul arutati päevakorra punkti 1 all infot taaskasutusorganisatsioonide 2015.a tegevustest. Inspeksioon kahtleb, kas tegemist sai olla mõne taaskasutusorganisatsiooni ärisaladusega, kuna pakendiseadus näeb ette, et sama ülevaate peab iga taaskasutusorganisatsioon avalikustama ka oma veebilehel.¹

Juhime tähelepanu tingimustele, millele ärisaladus peab vastama (ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse § 5 lg 2):

- 1) see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokku panus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad;
- 2) sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja
- 3) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid,

¹ PakS § 174 lg 1 p 12: Taaskasutusorganisatsiooni esitab valdkonna eest vastutavale ministrile iga aasta 31. juuliks oma eelmise kalendriaasta tegevuse kohta kirjaliku ülevaate. Lõige 2 annab täpsema ülevaate sisalduse.

et hoida seda salajas.

Seega ei ole mitte igasugune ettevõtlast puudutav teave käsitletav ärisaladusena, vaid ärisaladus peab vastama korraga eeltoodud kolmele tingimusele. Et konkreetset teavet saaks käsitleda ärisaladusena, peab ärisaladuseks tunnistatud teabel olema ettevõtja jaoks majanduslik väärtus, mis seisneb ka selles, et ärisaladus ei ole konkurentidele teada. Ärisaladuse puhul on tegemist teabega, mis garanteerib antud ettevõtja äritegevuse edukuse ning mille väljatöötamiseks või kogumiseks on ettevõtja teinud investeeringuid, mis vajavad õigustatult kaitset. Lisaks peab sellise informatsiooni avaldamine ohustama ettevõtja huve.

Kui ärisaladust sisaldab vaid osa dokumendist, tuleb muus osas dokument väljastada. Teabenõude täitmata jätmise viitega ärisaladusele peab olema põhjendatud.

Kuna Keskkonnaministerium teabevaldajana kehtestab dokumentidele juurdepääsupiirangud, peab ta suutma ka hinnata ja vajadusel põhjendada, kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustab protokollides kajastatud isikute ärihuve (küsides vajadusel selleks neilt selgitusi oma). Kohus on asjas nr 3-08-1980 märkinud, et argumendi vastu, mille kohaselt saab ärisaladuse põhjendatuse üle otsustada üksnes ettevõtja ise, räägib mh ka Konkurentsiseaduse § 63 lg 2 – ettevõtja peab oma ärisaladuse määratlust põhjendama Konkurentsiametile ja Konkurentsiametil on õigus ka mitte nõustuda ettevõtja määratlusega.

Samuti on kohus 16.05.2016 otsuse 1-15-8831/40 punktis 5.3 märkinud: „Iseenesest õige on kaitsja seisukoht, et ettevõtja pädevuses on määratleda, missugust informatsiooni ta ärisaladuseks loeb. Samas ei saa jätta tähelepanuta, et kui ettevõtja on tunnistanud mingi teabe ärisaladuseks, ei saa sellest veel järeldada, et tegu on ärisaladusega, kuna viimase määramisel tuleb lähtuda objektiivselt olukorrast, mitte üksnes ettevõtja subjektiivselt tahtest. Subjektiivselt peab teave olema ärisaladusena määratletud ja omaja poolt sellisena kaitstud. Objektiivselt aga tuleb tuvastada, et teabe sisu ei ole üldsuse jaoks teada ning et teabe sellisena hoidmine omab teatavat objektiivset väärtust.“ Eeltoodust tulenevalt ei saa igasugust teavet käsitleda ärisaladusena, vaid teabevaldajal tuleb hinnata, kas ärisaladusena märgitud teave vastab ärisaladuse tunnustele ning teabenõude täitmisest keeldumisel korral seda ka teabenõudjale põhjendada.

Teabenõudele vastamine

Esiteks on oluline tuua välja, et teabevaldaja on ekslikult asunud seisukohale, et tal on õigus ja vajadus enne teabenõude täitmist selgitada välja teabenõudja võimalus abistada teda seaduse rakendamisel. Abistamise kohustus on toodud paraku ainult teabevaldajale.² Teabevaldaja ei saa lähtuda teabe väljastamise otsustamisel nt oma eelnevast kogemusest teabenõudjaga suhtlemisel või isiku eelnevast tegevusest. Seega ei oma üldse tähtsust, kas isik oli, on, või saab olema mõne juriidilise isiku juhatuse liige või kas isik üldse on keskkonnahuviline. Selles osas peab kõiki teabenõudjaid eranditult võrdselt kohtlema, mis osas teeme teabevaldajale soovitusel edaspidi seda praktikast hoolega jälgida. Seega antud juhul ei olnud teabevaldajal vaja teabe väljastamise otsustamiseks *välja selgitada kuidas saaks teabenõudja aidata kaasa pakendiseaduse paremal elluviimisel*. Seetõttu jätkame arvestamata teabevaldaja märkused teabenõudest keeldumisel seoses teabenõudja isikuga.

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.

21.02.2020.a on teabevaldaja teabenõude täitmisest keeldunud, kuna teabele on kehtestatud

² AvTS § 15 lg 2.

juurdepääsupiirang avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkti 3 alusel - põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm). Algses keeldumises ei ole teabevaldaja täpsemalt juurdepääsupiirangu aluseid teabenõudjale põhjendanud.

Teabenõude korras saab küsida igasugust dokumenteeritud avalikku teavet, sõltumata kas see on dokumendiregistris registreeritud. Teabenõudest keeldumise põhjuseks toodud juurdepääsupiirang on toodud avaliku teabe seaduse § 35 teises lõikes, mis annab teabevaldajale erinevalt esimesest lõikest, kus on teabevaldajal kohustus määrata vastavad piirangud, **vajadusepõhise võimaluse** kasutada juurdepääsupiiranguid.

See tähendab, et teabevaldaja peab alati valima dokumentide avalikkusele kättesaadavaks tegemise, kui ei esine realselt ja põhjendatud vajadust juurdepääsetavust mingis osas piirata, ning ka sel juhul tuleb eelistada osaliselt kättesaadavaks tegemist täielikule piiramisele.

Sellest lähtuvalt palusime teabevaldajal esitada sisuline selgitus põhjendatud juhust, mis on antud juurdepääsupiirangu valimise eelduseks ning miks ei võiks olla küsitud teave avalikkusele kättesaadav.

Teabevaldaja tõi välja asjaolu, et *pakendikomisjoni istungid ja protokollid ei ole avalikud põhjusel, et komisjoni liikmed saaksid vabas vormis arutada erinevaid pakendi- ja pakendijäätmepoliitika kujundamise teemasid ning väljendada oma arvamusi ja seisukohti erinevate teemade osas.*

Inspeksioon vaatas üle viimase protokollid ning ei näe sellisel põhjendusel tegelikku alust. Protokoll on koostatud võrdlemisi üldsõnaliselt, sh ei kasutata ühegi isiku tsitaate, ega vahemärkusi. Seega ei peaks protokollide avalikustamine osalejate aramusvabadust kuidagi mõjutama. Küll aga ei ole inspeksioon tutvunud ülejäänud protokollidega, mis eeldab, et teabevaldaja peaks ka selles osas ülejäänud protokollid sisuliselt üle vaatama.

Teise argumendina on teabevaldaja välja toonud, et *pakendikomisjoni protokollist ei pruugi formuleeruda konkreetset õiguslikku otsust, sest nende seisukohtadega arvestamine ei ole ministrile kohustuslik. Pakendikomisjoni istungil ei langetata õiguslikku tagajärge omavat otsust, tegemist on vaid nõuandvate otsustustega. Kõnealune ametisisene protokoll ei ole Keskkonnaministeeriumi ametlik seisukoht, vaid alles ametisisene arutelu erinevate asjaolude hindamiseks. Protokollis toodud seisukohad ja arvamused ei ole lõplikud ning võivad muutuda.*

Selgitame, et protokollide väljastamisel saab anda teabevaldaja vastava selgituse lisaks, mis peaks välistama arvamuse, et komisjon on protokolliga teinud ka otsuseid. Küll aga ei saa olla see piisav põhjendus, miks dokumente ei saa väljastada. Lisaks on teabenõudja antud juhul teadlik, et tegemist on nõuandvate soovitusetega ning ta soovibki vaadata, mis osas on minister nõuandva kogu arvamusega arvestanud. Teatud juhtudel võib olla oluline, et avalikkusel on loodud võimalus tutvuda ka otsust mõjutavate arvamuste ja soovitusetega, et teha riigi töö oma kodanikele läbipaistavaks ja kontrollitavaks.

Veel toome välja, et inspeksioonile näitlikustamiseks esitatud pakendikomisjoni 12.01.2017. a protokollile on lisatud ainsaks juurdepääsupiiranguks ärisaladus (AvTS § 35 lg 1 p 17), mitte aga ministeeriumi vastuses välja toodud AvTS § 35 lg 2 p 3 (põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita). Esiteks on dokumendid teabevaldaja enda sõnul dokumendiregistris lihtsama leitavuse eesmärgil registreeritud ning teiseks ei ole arusaadav, kas teabevaldaja oli algusest peale küsitud dokumentidele AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel juurdepääsupiirangu üldse kehtestanud või ei ole seda teinud ka praeguseks. Küll aga ei ole seda asjaolu antud menetluse raames välja selgitatud, kuna inspeksioon on asunud seisukohale, et teabenõudest keeldumiseks toodud väidetav

juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 3 näidiseks esitatud protokollile ei ole piisavalt põhjendatud. Ettekirjutusega kohustab inspeksioon teabevaldajal teabenõue sisuliselt uuesti üle vaatama ning hindama juurdepääsupiirangute kehtestamise vajadust sisuliselt (nii AvTS 35 lg 2 p 3 kui AvTS 35 lg 1 p 17) iga protokollis osas eraldi ning teabenõudele uuesti vastama.

/allkirjastatud digitaalselt/

vaneminspektor
peadirektori volitusel