



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS ja  
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS  
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/20/2214**

<b>Otsuse tegija</b>	Andmekaitse Inspektsiooni vaneminspektor Liisa Ojangu
<b>Otsuse tegemise aeg ja koht</b>	24.07.2020 Tallinnas
<b>Vaide esitamise aeg</b>	21.06.2020
<b>Teabevaldaja</b>	Keskkonnaministeerium Kantsler Meelis Münt <a href="mailto:keskkonnaministeerium@envir.ee">keskkonnaministeerium@envir.ee</a>
<b>Vaide esitaja</b>	MTÜ Eesti Metsa Abiks Tiina Georg <a href="mailto:tiina@eestimetsaabiks.ee">tiina@eestimetsaabiks.ee</a>

**RESOLUTSIOON:**

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkti 3, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75<sup>1</sup> lõike lg 3 alusel

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:  
Vaadata uuesti läbi MTÜ Eesti Metsa Abiks 17.05.2020 Keskkonnaministeeriumile esitatud teabenõue.
- 3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 31.07.2020.

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 (üalaloodud 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 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:**

Andmekaitse Inspeksioon (AKI) sai MTÜ Eesti Metsa Abiks (EMA) vaide Keskkonnaministeeriumi (KeM) tegevuse peale seoses teabenõudele vastamisega. Vaide kohaselt esitas EMA 16.05.2020 KeM-le teabenõude, millega soovis saada dokumente 2-1320-2767 13.05.2020 Väljaminev kiri.bdoc ja 2030\_a konsultatsiooni MKMi sisend .msg ning muid dokumente, mis käsitlevad aastaks 2030 kliimaeesmärkide muutmist. Vaide kohaselt ei ole KeM teabenõuet täitnud.

AKI esitas 30.06.2020 KeM-le järelepärimise, millele KeM vastas 09.07.2020.

## **VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:**

*17.5.2020 esitas MTÜ Eesti Metsa Abiks (edaspidi: EMA) Keskkonnaministeeriumile (edaspidi: KeM) teabenõude (LISA 1), kus taotles juurdepääsu dokumentidele 2-1320-2767 13.05.2020 ja Väljaminev kiri.bdoc ja 2030\_a konsultatsiooni MKMi sisend .msg, mis on eelnõude infosüsteemist nähtuvalt tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks avaliku teabe seaduse (AvtS) § 35 lg-e 1 alusel. Samuti soovis EMA juurdepääsu muudele dokumentidele, mis käsitlevad aastaks 2030 kliimaeesmärkide muutmist. Maaeluministeerium edastas 18.6.2020 dokumendi, kus sisaldus tema sisend 2030. a kliimaeesmärkide muutmise kohta (LISA 2). Selle kohta esitas EMA veel Maaeluministeeriumile täpsustava pöördumise, kuid Maaeluministeeriumi poolt teabenõude täitmine ei moodusta käesoleva vaide eset.*

*KeM on oma veebilehel avaldanud, et Eesti on koostanud KeM-i juhtimisel Euroopa Komisjonile seisukoha. See kuulub ka teabenõudes mainitud muude dokumentide hulka, aga seda ei ole KeM EMA-le kättesaadavaks teinud. Samuti ei ole KeM teinud kättesaadavaks teabenõude esemeks olevat teavet sisaldavaid ülejäänud dokumente, sh dokumenti 2030\_a konsultatsiooni MKMi sisend .msg. Eelnõude infosüsteemist lähtuvalt on viimatimainitud dokument KeM-i valduses, mistõttu on teabenõue esitatud õigele teabevaldajale. Keskkonnaministeerium ei ole teabenõudele vastanud. Århusi konventsiooni artikli 7 kohaselt esitab konventsiooniosaline üldsusele artikli 6 lõikeid 3, 4 ja 8 järgides vajaliku info arusaadavas sõnastuses ja võtab otstarbekaid meetmeid, et tagada üldsuse osalemine keskkonnaga seotud kavade ja programmide ettevalmistamisel. Kui üldsusel keelatakse juurde pääseda kliimaeesmärkidega seotud EL-i dokumentidele, takistab see oluliselt üldsuse osalemist. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 24, mis on erinorm AvtS §-i 35 suhtes, sätestab keskkonnateabe puhul piiratuma ulatuses teabe avaldamisest keeldumiseks kui AvtS.*

*Samuti kohaldub Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ, mille artikkel 4 lg 2 piirab teabenõude tagasilükkamise põhjuste tõlgendamist. Rikkumine kahjustab EMA kui keskkonnaorganisatsiooni õigust saada keskkonnateavet, keskkonnateabe saamine on aga eelduseks keskkonnaasjades osalemise õigusele.*

*Palun teha ettekirjutus KeM-ile teabe väljastamiseks soovitud ulatuses.*

*23.07.2020 e-kiri AKI-le: Maaeluministeerium väljastas soovitud teabe ja Maaeluministeeriumi tegevus teabenõudele vastamisel ei kuulu 21. juunil 2020 esitatud vaide esemesse.*

*Keskkonnaministeerium (KeM) ei ole teabenõuet täitnud.*

Teabenõudes võib määratleda dokumendid nende sisu järgi. Seda EMA tegi, soovides teabenõude korras juurdepääsu ka muudele dokumentidele, mis käsitlevad aastaks 2030 kliimaeesmärkide muutmist. Kui KeM-i arvates polnud teabenõue piisavalt täpne, siis keskkonnainfo direktiivist lähtudes pidi KeM teabenõudjat abistama, st konkreetsed dokumendid loetlema, sest ei EMA-l (ega ilmselt ka AKI-l) ei ole ega saagi olla täielikku ülevaadet ministeeriumi valduses oleva teabe kohta.

Kuna KeM-i kodulehel ja eelnõude infosüsteemis esines viiteid mõnele dokumendile, oli teabenõudes võimalik üksikuid dokumente nime järgi välja tuua: KeM oli vaide esitamise seisuga oma veebilehel (<https://www.envir.ee/et/euroopa-roheline-kokkulepe>) avaldanud, et Eesti on koostanud KeM-i juhtimisel Euroopa Komisjonile seisukoha. Järelikult eksisteerib teabenõudes toodud määratluse alla mahtuvaid dokumente, mida KeM pole EMA-le teabenõude korras kättesaadavaks teinud.

Samuti oli dokumendi nimetuse täpsusega võimalik välja tuua Väljaminev kiri.bdoc ja 2030\_a konsultatsiooni MKMi sisend .msg.

Eelnõude infosüsteemi kohaselt oli see dokument teabenõude esitamise seisuga KeM-i valduses, niisiis oleks KeM pidanud tegema sellele teabenõude korras ligipääsu.

#### Seega:

1. KeM peaks tegema juurdepääsu tema valduses olevale dokumendile Väljaminev kiri.bdoc ja 2030\_a konsultatsiooni MKMi sisend .msg;

2. KeM peaks tegema juurdepääsu muudele dokumentidele, mis käsitlevad aastaks 2030 kliimaeesmärkide muutmist. Sealjuures saab KeM sooritada keskkonnainfo direktiivist ettenähtud toiminguid, nt teabenõudja abistamine (konkreetsel juhul võiks asjakohane olla dokumentide nimekirja saatmine).

#### **TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:**

Vastame Teie poolt tõstatatud küsimustele allpool nende esitamise järjekorrale vastavalt:

Kas KeM-l on olemas EMA 16.05.2020 esitatud teabenõudes soovitud dokument 2-1320-2767 13.05.2020 Väljaminev kiri.bdoc ja 2030\_a konsultatsiooni MKMi sisend .msg?

Jah, nimetatud dokumendid on Keskkonnaministeeriumil olemas.

2. Kui jah, siis palun selgitage, kas tegemist on juurdepääsupiiranguga teabega. Kui jah, siis palun selgitage, millisel konkreetsel alusel on juurdepääsupiirang seatud ja palun põhjendage piirangu vajalikkust.

Mõlema dokumendi puhul on tegemist teiste asutuste poolt määratud piirangu alusega. Asutuse siseseks kasutamiseks märgetega dokumendid on leitavad eelnõude infosüsteemist: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5eda3b27-b208-4227-9c30-4fa2f7dd6c9#vLvTzv7C>. Teavitasime 22.05.2020 vastuskirjaga nr 2-10/20/28-2 teabenõudjat,

et vastavalt avaliku teabe seaduse § 38 lg 3 ei või juurdepääsupiiranguga teavet edastada kolmandatele isikutele juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata. Teavitasime päringu esitajat, et avaliku teabe seaduse § 21 lg 1 alusel edastab Keskkonnaministeerium nende teabenõude vastavalt kuuluvusele Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Maaeluministeeriumile.

3. Kui mainitud dokument on olemas, siis palun saatke dokument AKI-le tutvumiseks, hindamaks, kas tegemist on avaliku teabega, mis tuleks teabenõude korras väljastada.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt Keskkonnaministeeriumile saadetud dokumendifailid on lisatud vastuskirjale. Juhime tähelepanu, et mõlema dokumendi puhul on tegemist ühe ja sama dokumendiga – msg fail on digikonteineri sees.

4. Kas KeM-l on olemas EMA 16.05.2020 esitatud teabenõudes soovitud muud dokumendid,

*mis käsitlevad aastaks 2030 seatud kliimaeesmärkide muutmist?*

EMA poolt viidatud muud avalikud dokumendid antud teemal on leitavad Keskkonnaministeeriumi kodulehel olevast avalikust dokumendiregistrist (link: <https://adr.envir.ee/default.aspx>) kasutades pealkirja otsinguväljal otsisõna „kliimaeesmärk“ ning Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemist: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5eda3b27-b208-4227-9c30-04fa2f7dd6c9#vLvTzv7C>

*5. Kui jah, siis palun selgitage, kas tegemist on juurdepääsupiiranguga teabega. Kui jah, siis palun selgitage, millisel konkreetsel alusel on juurdepääsupiirang seatud ja palun põhjendage piirangu vajalikkust.*

EMA poolt viidatud muud avalikud dokumendid antud teemal on leitavad Keskkonnaministeeriumi kodulehel olevast avalikust dokumendiregistrist (link: <https://adr.envir.ee/default.aspx>) ning Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemist: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5eda3b27-b208-4227-9c30-04fa2f7dd6c9#vLvTzv7C>. 2030. a kliimaeesmärkidega seotud kirjavahetuse puhul on avalikus dokumendiregistris juurdepääsupiiranguga need dokumendid, mille puhul on tegemist teiste asutuste poolt kehtestatud piirangu alusega.

*6. Kui mainitud muud dokumendid on olemas, siis palun saata need AKI-le tutvumiseks, hindamiseks, kas tegemist on avaliku teabega, mis tuleks teabenõude korras väljastada.*

Avaliku dokumendiregistri järgi on sellised dokumendid asutusesiseseks kasutamiseks märkega väljastanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maaeluministeerium ja Riigikantselei: <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=d6790299-9b99-4daa-bb9a-bea196a88ff3> <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=8e652474-45ff-4b40-81c1-f6b17013f0f1> <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=a1b46964-519c-40a1-be46-b3016b310fcc> Juurdepääsupiiranguga on kirjale lisatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigikantselei poolt saadetud dokumendid.

*7. Kas KeM on EMA 16.05.2020 esitatud teabenõudele vastanud?*

Jah, oleme vastanud EMA 16.05.2020 saadetud ning Keskkonnaministeeriumis 18.05.2020 registreeritud teabenõudele 22.05.2020. Juhime tähelepanu asjaolule, et 16.05.2020 oli laupäev ning teabenõue saabus Keskkonnaministeeriumi e-posti aadressile 17.05.2020 ning registreeriti Keskkonnaministeeriumi dokumendihaldussüsteemis esmaspäeval, 18.05.2020. Registreeritud dokument on leitav KEMi avalikust dokumendiregistrist: <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=bc609575-30f7-4469-a2b8-2ebc99b99fe2>

*8. Kui jah, siis palun saata koopia vastusest AKI-le. Keskkonnaministeerium on teabenõudele vastanud.*

Vastus on leitav KEMi avalikust dokumendiregistrist: <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=6f8cfa4e-673f-44c5-af18-66f295eb103e>

*9. Kui KeM ei ole EMA teabenõudele vastanud, siis palun selgitage, mis alusel on jäetud teabenõudele vastamata.*

*Keskkonnaministeerium on teabenõudele vastanud.*

*10. Kui teabenõudele ei ole mingil põhjusel vastatud, kuid leiate, et kõnealune teabenõue tuleks kasvõi osaliselt täita, siis palun seda teha ja saata koopia vastusest ka AKI-le.*

*Keskkonnaministeerium on teabenõudele vastanud.*

*11. Kas Teie hinnangul peaksid dokumendid, mis käsitlevad aastaks 2030 seatud kliimaeesmärkide muutmist, olema aktiivselt avalikustatud ehk avalikustatud teabevaldaja algatusel internetis lähtudes KeÜS §-st 26? Palun põhjendage ja selgitage, kas olete seni aastaks 2030 seatud kliimaeesmärkide muutmist aktiivselt avalikustanud.*

*Juurdepääsupiirangu määramisel kaalutleme ja analüüsime, kas esineb õiguslikke ja õigustatud asjaolusid, mis võivad olla avalikustamise tagajärjedeks ning kas sellega võidakse riivata kolmandate osapoolte huve. Tänapäevase seisuga oleme avalikustanud aktiivselt juurdepääsupiiranguta dokumendid Keskkonnaministeeriumi avalikus dokumendiregistris. Juurdepääsupiirangu alusega on märgitud need dokumendid, mille puhul on juurdepääsupiirangu kehtestanud dokumendi saatja. KeÜS § 26 lg 4 sätestab, et sama § lõike 3 alusel ei avalikustata juurdepääsupiiranguga teavet.*

*12. Lähtudes haldusmenetluse seaduse § 40 lõikest 1 palun esitada omapoolsed selgitused ja põhjendused, mida peate antud asjas vajalikuks lisada.*

*Oleme avalikustanud kõik asjasse puutuvad dokumendid ning EMA teabenõudele esitanud korrektsed viited ja selgitused.*

## **ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:**

### **Asjakohased õigusnormid:**

AvTS § 3 lõike 1 kohaselt on avalik teave 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.

AvTS § 6 kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt käesolevas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks või taaskasutamiseks.

AvTS § 21 lõike 1 kohaselt kui teabevaldaja ei valda taotletud teavet, selgitab ta välja pädeva teabevaldaja ja edastab talle teabenõude viivituseeta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul, teatades sellest samal ajal teabenõudjale.

AvTS § 20 punkti 3 kohaselt võib teabenõude täidetuks lugeda, kui teabenõudjale on selgitatud võimalust tutvuda avalikustatud teabega.

AvTS § 23 sätestab alused teabenõude täitmisest keeldumiseks ja lõike 3 sätestab, et teabevaldaja teeb teabenõude täitmisest keeldumise koos põhjendusega teabenõudjale teatavaks viie tööpäeva jooksul.

AvTS § 35 sätestab teabele juurdepääsupiirangu seadmise alused.

AvTS § 38 lõike 2 kohaselt kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

### **Andmekaitse Inspektsiooni seisukoht:**

Käesoleval juhul on KeM EMA teabenõudele tähtaegselt 22.05.2020 vastanud, kuid jätnud EMA teabenõudega soovitud dokumendi 2-1320-2767 13.05.2020 Väljaminev kiri.bdoc ja 2030\_a konsultatsiooni MKMi sisend .msg väljastamata, põhjendades, et msg-failis sisalduvad dokumendid on Maaeluministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt tunnustatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ning et AvTS § 38 lõike 3 kohaselt ei või juurdepääsupiiranguga teavet edastada kolmandatele isikutele juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata. Samuti selgitas KeM vastuses teabenõudele, et AvTS § 21 lg 1 alusel edastab KeM teabenõude vastavalt kuuluvusele Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (MKM) ning Maaeluministeeriumile (MEM).

AKI peab vajalikuks selgitada, et AvTS § 21 lg 1 alusel on põhjendatud teabenõude edastamine vastavalt kuuluvusele vaid siis, kui asutusel, kellele teabenõue esitati, endal küsitud teavet ei ole. Käesoleval juhul aga on ka KeM-l olemas teabenõudega soovitud teave ning seetõttu ei olnud teabenõude edastamine AvTS § 21 lõike 1 alusel põhjendatud.

KeM selgitas vastuses teabenõudele, et soovitud teabele on MKM ja MEM seadnud juurdepääsupiirangud ja ilma nende loata ei või juurdepääsupiiranguga teavet kolmandatele isikutele väljastada. KeM on aga jätnud tähelepanuta AvTS § 38 lõikes 2 sätestatu, mille kohaselt kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. AKI peab vajalikuks selgitada, et teabenõude täitmisest keeldumise alused tulevad üksnes AvTS §-st 23.

Seega oleks KeM pidanud EMA-le teabenõude korras väljastama vaid juurdepääsupiiranguta osad soovitud teabest ja juurdepääsupiiranguga teabe osas selgitama, millisel alusel ja põhjendusel on teave juurdepääsupiiranguga ja AvTS § 23 lg 1 punkti 1 alusel teabenõude täitmisest selles osas keelduma. Kui KeM ei teadnud, millised osad soovitud dokumentidest on juurdepääsupiiranguga, kuivõrd piirangu seadsid MKM ja MEM, siis oleks KeM pidanud enne teabenõude täitmist juurdepääsupiirangu seadnud asutustelt küsima, millisele osale dokumendist ja mis põhjendusel juurdepääsupiirang on seatud ning juurdepääsupiirangu põhjendatust hinnates juurdepääsupiiranguta teabe väljastama.

Vaidemenetluse käigus on mh selgunud, et MEM vastas EMA teabenõudele, mille KeM neile vastamiseks edastas ning asus seisukohale, et soovitud teave siiski pole juurdepääsupiiranguga ja väljastas soovitud teabe. MKM-i sisendit pole aga EMA AKI teadmisel endiselt saanud.

Mis puudutab EMA teabenõuet osas, millega sooviti juurdepääsu muudele dokumentidele, mis käsitlevad aastaks 2030 kliimaeesmärkide muutmist, siis selles osas vastas KeM EMA teabenõudele, et see teave on kättesaadav KeM-i kodulehel avalikust dokumendiregistrist. Vastuses AKI järelepärimisele täpsustas KeM, et muud dokumendid on leitavad avalikust dokumendiregistrist otsingusõna „kliimaeesmärk“ alusel.

AvTS § 20 punkti 3 kohaselt võib teabenõude täidetuks lugeda, kui teabenõudjale on selgitatud võimalust tutvuda avalikustatud teabega. Seega ei olnud KeM-i tegevus 22.05.2020 vastuses avalikustatud teabe juurde juhatamisel vale. AKI hinnangul olid selgitused, kuidas avalikustatud teabega tutvuda, aga puudulikud, sest sisaldasid vaid viidet dokumendiregistrile, kuid ei sisaldanud juhiseid, millise otsingusõna jms parameetrite alusel soovitud teave dokumendiregistrist leida.

Eelnevast tulenevalt peab KeM EMA 17.05.2020 teabenõude uuesti läbi vaatama ja väljastama soovitud teabe ulatuses, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet ning väljastamata jäetud teabe osas selgitama, millisel alusel ja põhjendusel on teabele seatud juurdepääsupiirang ning millisel AvTS §-st 23 tuleneval alusel seetõttu teabenõude täitmisest keeldutakse. Kui KeM leiab jätkuvalt, et muud dokumendid, mis käsitlevad aastaks 2030 kliimaeesmärkide muutmist, on kõik kättesaadavad avalikust dokumendiregistrist, siis peab KeM vastavalt AvTS § 20 punktile 3 andma EMA-le täpsemad juhised, kuidas need dokumendid dokumendiregistrist leida.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Liisa Ojangu  
vaneminspektor  
peadirektori volitusel