



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/20/1627

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni vaneminspektor Liisa Ojangu
Otsuse tegemise aeg ja koht	28.05.2020 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	07.05.2020
Teabevaldaja	Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium Kantsler Ando Leppiman info@mkm.ee
Vaide esitaja	MTÜ ARB Priit Humal XXX

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkti 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike lg 3 alusel

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
Vaadata uuesti läbi MTÜ ARB 04.05.2020 esitatud teabenõue, seejuures teabenõude või selle osa täitmisest keeldumisel põhjendada täitmisest keeldumist, viidates asjakohastele keeldumise alustele;
- 3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 04.06.2020.

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 (üaltoodud 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
Tatari tn 39 / 10134 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee
Registrikood 70004235

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 ARB vaide Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) tegevuse peale teabenõudele vastamisel. Vaide kohaselt esitas MTÜ ARB esindaja Priit Humal 04.05.2020 MKM-le pöördumise, milles palus järgmist: *Väitsite tänases artiklis, et RB projekti halvamine tooks kahjunõudeid Euroopa Liidult ja lõunanaabritelt. Palun väljastada koopia dokumentidest (lepingutest või EL normidest) koos täpsete viidetega, mille alusel viidatud kahjunõuded esitatakse. Kas on koostatud juriidiline analüüs nõuete kohta? Kui on siis palun koopiat sellest analüüsist.* MKM vastas teabenõudjale 06.05.2020, et pöördumine loetakse selgitustaotluseks ning sellele vastatakse hiljemalt 30 päeva jooksul.

AKI esitas 11.05.2020 MKM-le järelepärimise, milles palus vastuseid järgneva osas:

1. Kas MKM-l on olemas dokumendid, mille alusel saaksid Euroopa Liit ja Eesti lõunanaabrid Rail Baltica projekti halvamise eest esitada Eestile kahjunõuded?
2. Kas MKM-l on olemas juriidiline mõjuanalüüs Rail Baltica osas Eestile kahjunõuete esitamise kohta?
3. Kui MKM-l on punktides 1 ja 2 loetletud dokumendid olemas, siis palun need teabenõudjale väljastada või juurdepääsupiirangute olemasolul osaliselt AvTS § 38 lõike 2 alusel väljastada või keelduda dokumentide väljastamisest koos põhjendustega esimesel võimalusel.
4. Kui MKM-l ei ole punktides 1 ja 2 loetletud dokumente, siis palun esimesel võimalusel teabenõudjat sellest AvTS § 23 lg 1 punkti 2 ja lõike 3 alusel teavitada.
5. Palun teabenõudjale saadetud vastus saata tutvumiseks ka AKI-le.

MKM vastas AKI järelepärimisele 19.05.2020.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Soovisime saada Majandusministeeriumist (MKM) 04.05.2020 saadetud e-kirjaga dokumente ministri poolt esitatud väidete kohta. Paraku saadud vastuse järgi tundub, et dokumentide asemel soovitakse meile anda selgitusi. Palume kohustada MKM-i väljastama meie poolt küsitud dokumentide koopiad.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

MKM leiab, et on MTÜ ARB teabenõude õigesti kvalifitseerinud selgitustaotluseks. MTÜ ARB kirjutab aastaid regulaarselt MKMi nõudes erinevaid dokumente, selgitusi ja arvamusi. Siinjuures sisaldavad enamik MTÜ ARB kirju oma pealkirjas sõna „teabenõue“. Seda olenemata kirja sisust. Nagu ka Teie oma kirjas õigesti märgite, loodab avaldaja kirja säraselt pealkirjastades tekitada olukorra, kus ta saab vastuse 5 päeva jooksul. Inimlikult on mõistetav avaldaja soov saada 5 päevaga vastus ükskõik missugusele küsimusele. MKM riigiasutusena ei saa aga eelistada avaldajaid, kes pealkirjastavad oma kirju „teabenõudena“ ja jätta kiiresti reageerimata isikutele, kes ei oska kirju säraselt pealkirjastada või kes küsivad soovitud informatsiooni kohmakalt. MKM ei saa lähtuda pealkirjast ning loeb kõik sissetulevad kirjad läbi ja lähtub vastamisel ja tähtaegade arvestamisel nende sisust. See on kooskõlas

haldusmenetluse seaduses sätestatud uurimispõhimõtte ja haldusmenetluse üldise loogikaga, et lähtuda tuleb asja sisust, mitte vormist. HMS üldregulatsioon kohaldub ka AvTS ja MSVS alusel vastamisel osas, milles need seadused ei tee erisusi.

Vastuseks Teie küsimusele nr 1. MKMil on olemas juurdepääs Eestis ja ELis kehtivatele õigustloovatele aktidele ning MKM poolt sõlmitud lepingutele, kuid MTÜ ARB ei soovinud neid. MTÜ ARB 02.05.2020 pöördumise mõte on saada konkreetsed viited lepingute ja õigustloovate aktide normidele, mille alusel Euroopa Komisjon ning Läti ja Leedu riik saavad Eesti riigi vastu kahjunõudeid esitada, kui Eesti Rail Baltic projektist väljub. Pöördumist lugedes on ilmselge, et avaldaja ei soovi üldviidet tervikdokumendile (nt Eesti, Läti ja Leedu vahel sõlmitud RB rahvusvaheline kokkulepe, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1316/2013), vaid et talle esitatakse vähemasti konkreetsed lepingu punktid või §-de numbrid. See eeldab MKM sõlmitud lepingute ja Eesti ja EL kehtivate õigustloovate aktide analüüsi ning sealt vastava avaldajat huvitava osa eraldamist, sest ei ole ühtegi regulatsiooni, mis reguleeriks üksnes kahjunõuete küsimust, mis on sekundaarküsimus ja kerkib üksnes kohustuse rikkumise olukorras. Tervikviide ühele lepingule või EL määrusele eksitaks avaldajat ja tooks uued lisaküsimused, sest avaldaja soovis konkreetseid viiteid. Ühtlasi nõuabki õigusaktide ja lepingute analüüsi tulemuse avaldajale esitamine tööd, sest kahjunõude aluseks võib olla normide kombinatsioon ning pelgalt normiloetelust ei pruugi avaldaja aru saada. Teisisõnu ei pruugi MKMil olla võimalik normidest lihtsalt vastusesse kopeerida, vaid vaja on lisada juurde selgitusi. Ilmselgelt on tegemist selgitustaotlusega.

Vastuseks Teie küsimustele nr 2. Puutuvalt avaldaja küsimust „Kas on koostatud juriidiline analüüs nõuete kohta?“, on vastus, et juriidiline analüüs on koostatud, kuid kuna seda ei ole teabekandjale dokumenteeritud, ei ole see avalik teave AvTS § 3 lg 1 mõttes. Nimelt on ministrit nõustavad inimesed Rail Baltic rajamist puudutavate õigusaktide normidega kursis, neid põhjalikult analüüsinud ning andnud nendest tulenevate võimalike kahjunõuete kohta ministrile ka suulise ülevaate. Ministri informeerimine suuliste брифингute raames on tavapärane tegevus igas riigiasutuses. Seega sisuliselt on juriidiline analüüs olemas, kuid see pole AvTS mõttes avaliku teabe vormis. Seega kui MKM oleks avaldajale vastanud, et juriidilist analüüsi ei ole, oleks see olnud sisuliselt vale vastus ja MKM ei soovinud seda anda. Ühtlasi märgib MKM, et üldiselt on avaldajate jaoks segadust tekitav olukord, kus teave on olemas, kuid õigusnormide kohaselt ei ole see käsitlev avaliku teabena, sest on dokumenteerimata.

Vastus Teie küsimustele 3, 4 ja 5. Vastuseks Teie küsimustele 3, 4 ja 5 küsime hoopis nõu ja lubame seda arvestada ka edaspidi. Arvestades küsimuste 1 ja 2 vastustes toodud selgitusi, palume Teie seisukohta: - Kas MKM peaks AKI hinnangul saatma loetelu kõikvõimalike õigustloovate aktide (st rahvusvaheliste lepingute, EL määruste, Eesti seaduste) ning MKM sõlmitud RB lepingute pealkirjadest, mis kasvõi kaudselt võivad mõjutada teiste riikide ja EL kahjunõudeid, avaldajale? Kas Teie hinnangul soovis avaldaja üldviiteid või üksnes konkreetseid viiteid lepingute ja seaduste sätetele? - Kuidas MKM peaks vastama avaldaja soovitud juriidilise analüüsi osas, mis on olemas, kuid pole dokumenteeritud ning saabki dokumenteeritud selgitustaotluse tähtaja jooksul? Millise vahevastuse peaks MKM andma enne selgitustaotlust avaldajale? MKM saadab vahevastuse avaldajale vastavalt Teie juhistele. Viimaks rõhutame, et vastame MTÜ ARB ja ka kõigi teiste pöörduvate isikute avaldustele võimalikult kiiresti ja sisuliselt. Ühtlasi on meie eesmärk anda teave võimalikult terviklikult, sest selline informatsiooni edastamise viis on kõige tulemuslikum ka avaldajatele ning võimaldab vältida väärarusaamade teket (nt seda, et juriidiline analüüs puudub või seda, et kuna lepingus puudub norm pealkirjaga „kahjunõue“, siis kahjunõuet ei eksisteeri).

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.

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse (MSVS) § 2 lõike 2 mõistes on selgitustaotlusega tegemist siis, kui isik taotleb adressaadilt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist; või taotleb MSVS §-s 3 sätestatud õiguslase selgituse andmist.

AvTS § 15 lõike 4 kohaselt kui teabenõudest ei selgu, millisel viisil või millist teavet teabenõudja soovib, peab teabevaldaja teabenõude täpsustamiseks võtma teabenõudjaga viivitamata ühendust.

AvTS § 18 lõike 1 kohaselt täidetakse teabenõude viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

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

Andmekaitse Inspektsiooni seisukoht:

Käesoleval juhul on teabenõudja soovinud saada koopiat dokumentidest (lepingutest või EL normidest) koos täpsete viidetega, mille alusel Eestile Rail Baltica projekti halvamise eest kahjunõuded esitada võidakse. Samuti küsis teabenõudja, kas on koostatud juriidiline analüüs kahjunõuete kohta ja kui siis, palus ka see väljastada.

Teabevaldaja vastas 04.05.2020 esitatud teabenõudele 06.05.2020 ja teatas, et loeb teabenõude selgitustaotluseks.

AvTS § 23 lg 2 punkti 5 alusel võib teabevaldaja küll teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle alusel on vaja uus teave dokumenteerida, selline teabenõue loetakse selgitustaotluseks ja sellele vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega ettenähtud korras.

AKI hinnangul on teabevaldaja 06.05.2020 vastuses teabenõudjale eksinud aga AvTS § 23 lõikest 3 tuleneva põhjendamiskohustuse vastu, konstateerides vaid, et teabenõue loetakse selgitustaotluseks, kuid jätnud selgitamata ja põhjendamata, kuidas ja miks sellisele järeldusele jõuti. Teabevaldaja on põhjendused esitanud alles vastuses AKI järelepärimisele.

AKI nõustub, et antud juhul sisaldab teabenõudja pöördumine osaliselt ka selgitustaotlust, kuivõrd õigusaktide ja lepingute täpsetele sätetele ja punktidele viitamine seoses kahju hüvitamise nõuetega eeldab soovitud dokumentide täiendavat analüüsi asjakohaste sätete ja punktide leidmiseks ja väljatoomiseks ja vastab seega MSVS § 2 lg 2 punktis 1 toodud selgitustaotluse tunnustele.

Kindlasti aga ei saa lugeda selgitustaotluseks teabenõudja soovi tutvuda kahjunõuete esitamise juriidilise analüüsiga, kuivõrd teabenõudja küsis konkreetset dokumenti. Seega ei olnud teabevaldaja AvTS § 23 lg 2 punkti 5 alusel teabenõude täitmisest keeldumine kogu teabenõude osas õiguspärane, kuivõrd juriidilise analüüsi näol küsis teabenõudja konkreetset dokumenti. Pelgalt asjaolu, et teabenõudja soovis ka teada, kas selline dokument üldse olemas on, ei muuda teabenõuet selles osas selgitustaotluseks, sest väljaselgitamine, kas mingi soovitud dokument on olemas, ei nõua kindlasti täiendavat analüüsi ja sünteesi ulatuses, mis vastaks MSVS § 2 lõikes 2 toodud selgitustaotluse tunnustele.

Juriidilise analüüsi küsimise osas oleks teabenõudjal olnud korrektne AvTS § 23 lg 1 punkti 2 alusel teabenõude täitmisest keelduda ja lõike 3 alusel selgitada ja põhjendada, et praegu ei ole dokumenteeritud kujul juriidilist analüüsi olemas, kuid see on koostamisel ja esitada teabenõudjale info, millal analüüs orienteeruvalt valmib ja kuidas sellega siis tutvuda saab.

AKI peab vajalikuks märkida, et nii Eesti kui Euroopa Liidu õigustloovate õigusaktide tekstide osas ei saa ühtegi asutust pidada teabevaldajaks, sest õigusaktidele on juurdepääs kõigil asutustel ning AvTS §-s 3 sätestatud mõiste järgi on avalik teave selline teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega ei saa ei Eesti ega Euroopa Liidu õigusaktide tekstide osas pidada MKM-i teabevaldajaks ning ka käesoleval juhul ei oleks MKM pidanudki teabenõude korras õigusaktide terviktekste väljastama. Seda oleks pidanud aga teabenõudjale viie tööpäeva jooksul selgitama ja põhjendama. Eelnev aga ei tähenda, et selgitustaotluse korras ei peaks MKM selgitama, millised õigusaktid ja nende täpsed sätted kahju hüvitamise küsimustes kohalduvad.

Teabevaldaja küsib vastuses AKI järelepärimisele, kas teabenõudja soovis saada üldviiteid õigusaktide ja lepingute pealkirjadele või üksnes konkreetseid viiteid lepingute ja seaduste sätetele. AKI on seisukohal, et kui teabevaldajale ei ole selge, millist konkreetset teavet teabenõudja soovib, tuleb teabevaldajale AvTS § 15 lõikest 4 kohustus võtta teabenõudjaga viivitamata ühendust ja selgitada välja teabenõudja konkreetne soov. Käesoleval juhul on teabevaldaja selle kohustuse täitmata jätnud.

AKI hinnangul oleks pidanud teabevaldaja teabenõudjaga ühendust võtma ja selgitama, et teabenõude korras saab välja anda asjakohaste lepingute terviktekstid, kuid täpsete viidete sätetele ja punktidele saamiseks läheb aega, kuivõrd see nõuab täiendavat analüüsi ning seejärel teabenõudjalt küsima, kas ta soovib esialgu vaid terviktekste või soovib neid selgitustaotlusele vastamise tähtaja jooksul koos täpsete viidetega.

Alternatiivselt oleks võinud teabevaldaja viie tööpäeva jooksul teabevaldajale väljastada lepingute terviktekstid ja selgitada, et viited lepingute ja õigusaktide konkreetsetele sätetele ja punktidele väljastatakse 30 päeva jooksul.

AvTS § 15 lõikest 2 tuleneb teabevaldaja kohustus igakülgset abistada teabenõudjat teabenõude esitamisel ja teabenõudjale vajaliku teabe, selle asukoha ja teabenõudjale sobivamate võimalike juurdepääsuviiside väljaselgitamisel. Teabevaldaja vastusest teabenõudjale sellist abivalmidust aga ei nähtu.

Seega on teabevaldaja teabenõudele vastamisel eksinud teabenõude täies ulatuses selgitustaotluseks lugemisel, sellest tulenevalt teabenõude täitmisest keeldumise aluse valimisel, keeldumise põhjendamata jätmisel ja teabenõudja abistamise ja teabenõudja täpse teabesoovi välja selgitamata jätmisel. AKI küll nõustub teabevaldaja seisukohaga, et mistahes taotluse saamisel tuleb asja menetleda mitte pelgalt selle pealkirjast, vaid taotluse sisust lähtudes, kuid see eeldab taotluse sisu õigesti kvalifitseerimist ja taotluse esitajale selgitamist ja põhjendamist, miks tema taotlus sisu järgi ümber kvalifitseeriti.

Eelnevast tulenevalt rahuldan vaide osaliselt ja teen teabevaldajale ettekirjutuse vaadata uuesti läbi MTÜ ARB 04.05.2020 esitatud teabenõue, seejuures teabenõude või selle osa täitmisest keeldumisel põhjendada täitmisest keeldumist, viidates asjakohastele keeldumise alustele.

/allkirjastatud digitaalselt/

Liisa Ojangu
vaneminspektor
peadirektori volitusel