



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/19/4628

Otsuse tegija Andmekaitse Inspeksiooni peainspektor Elve Adamson

Otsuse tegemise aeg ja koht 31.01.2020 Tallinnas

Vaide esitamise aeg 19.12.2019

Teabevaldaja Keskkonnaministeerium
 address: Narva mnt 7a, Tallinn
 e-post: keskkonnaministeerium@envir.ee

Eraisik
 e-posti aadress: xxxxxxxxxx@xxxxxxxxxxxxx.com

Vaide esitaja

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 Inspeksioon 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 Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 15.12.2019 esitas vaide esitaja Keskkonnaministeeriumile teabenõude, milles soovis juurdepääsu metsanduse arengukava mõjuhinnangule ning dokumentidele, kus Keskkonnaministeerium on andnud koostatud mõjuhinnangule hinnangu. Lisaks soovis vaide esitaja teavet selle kohta, kes olid mõjuhinnangu tööühma liikmed.
2. 19.12.2019 keeldus Keskkonnaministeerium teabenõude täitmisest põhjusel, et soovitud dokumentidele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 punkti 2 alusel.
3. Vaide esitaja leidis, et AvTS § 35 lg 2 punkti 2 alusel ei saa tema soovitud mõjuhinnangule juurdepääsu piirata, kuna mõjuhinnang/uuring ei ole oma olemuselt selline dokument, mida peaks haldusorgan haldusõiguse mõistes vastu võtma/kinnitama või allkirjastama ning esitas teabenõude täitmisest keeldumise peale vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Taotlesin 15.12.2019 teabenõudes (lisa 1) juurdepääsu metsanduse arengukava stsenaariumide mõjuhinnangule, mille Keskkonnaministeerium tagasi lükkas, ning teavet selle kohta, kes olid mõjuhinnangu tööühma liikmed. Samas teabenõudes taotlesin juurdepääsu dokumendile/dokumentidele, kus on Keskkonnaministeerium mõjuhinnangule hinnangu andnud.

Keskkonnaministeerium (KeM) keeldus teabenõude täitmisest (lisa 2) AvTS § 35 lg 2 p-i 2 alusel, mille kohaselt Riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht võib asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada: dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allkirjutamist.

Teabevaldaja pole kinnitanud, et taotletud teave oleks asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud, nagu on AvTS § 35 lg 2 p-i 2 eeldus. Järgnevale tuginedes leian, et asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamiseks puudub ka alus.

1. MÕJUHINNANG

KeM tellitud mõjuhinnangut ei saa lugeda dokumendi kavandiks. Dokumendi kavand AvTS mõistes tähendab poolikut dokumenti, mitte valmis dokumenti. Kuuldavasti ei täitnud tellitud uuring KeM arvates eesmärki. KeM hinnang dokumendile aga ei tee dokumendist kavandit. Vastuvõtmise mõiste peaks kõnealuses õigusnormis tähendama dokumendi vastuvõtmist (st kinnitamist, valminuks tunnistamist) haldusõiguse mõttes (nt arengukava vastuvõtmine, määruse vastuvõtmine, suuniste kinnitamine), mitte käsunduslepingu kohase töö vastuvõtmist võlaõigusseaduse tähenduses. Mõjuhinnang/uuring ei ole oma olemuselt selline dokument, mida peaks haldusorgan haldusõiguse mõistes vastu võtma/kinnitama või allkirjastama.

Arvestades sama paragrahvi ülejäänud lõike ja punkte, eelkõige sama lõike punkti 1, nähtub, et § 35 lg 2 p-i 2 mõte seisneb teabevaldaja võimaluses keelduda avaldamast poolikuid dokumente, mida teabevaldaja pole veel valmis saanud, mitte võimaluses varjata või maha vaikida teabevaldaja jaoks ebasobiva tulemusega uuringuid. Sätet grammatiliselt tõlgendades nähtub, et mõeldud on selliseid dokumente, mis nende valmissaamisel AvTS tähenduses vastu võetakse või allkirjastatakse, nagu lõike 2 punktis 1 toodud õigustloovate aktide eelnõude puhul. Ehk siis mainitud sättes peetakse silmas dokumente, millega saavad kodanikud tutvuda pärast nende valmimist. Minu teabenõude asjas sellist võimalust ei ole, st konkreetse teabenõude täitmisest keeldumine seisneb tähtajatus võimatuses taotletud dokumentidele ligi pääseda. Niisiis on AvTS § 35 lg 2 p-i 2 alusel teabe väljastamisest keeldumine õigusvastane.

2. TÖÖRÜHMA LIIKMETE NIMED

Töörühma liikmete nimed ei kujuta endast dokumendi kavandit ning nimede puhul ei saa rääkida § 35 lg 2 p-i 2 tähenduses vastuvõtmisest ega allkirjastamisest, seega AvTS § 35 lg 2 p 2 ei kohaldu.

3. TEABEVALDAJA HINNANG MÕJUHINNANGULE

Minule teada olevalt ei sobinud KeM-le tellitud mõjuhinnang, sest polevat täitnud eesmärki. KeM ei ole avaldanud, mis eesmärgi ta püstitas. Tellitud mõjuhinnangule antud hinnangut ei saa lugeda § 35 lg 2 p-i 2 tähenduses dokumendi kavandiks (teabevaldaja ei väitnud, et tegemist oleks veel pooliku dokumendiga, ega andnud teada, millal see valmib), seega oli ka selle dokumendi avaldamisest keeldumine õigusvastane.

Keelduti õigusvastaselt teabe väljastamisest. Metsanduse arengukava stsenaariumitele tellitud mõjuhinnang ei vastanud avaldamata põhjusel Keskkonnaministeeriumi püstitatud eesmärgile (ka eesmärki ei avaldatud), ning sedagi, et uuring ei täitnud KeM arvates eesmärki, ei saanud ma teada otse ministeeriumilt. Maakeeli öeldes tellis teabevaldaja uuringu, mille tulemus neile

nähtavasti ei meeldinud, ja varjab nüüd uuringut

Palun Andmekaitse Inspektsioonilt ettekirjutust avaliku teabe väljastamiseks nõutud mahus minu soovitud viisil.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

16. detsembril registreeris Keskkonnaministeerium kodaniku teabenõude (2-10/19/69), milles taotleti teabenõude korras avaliku teabe seaduse alusel juurdepääsu metsanduse arengukava stsenaariumide mõjuhinnangule, mille Keskkonnaministeerium tagasi lükkas, ning teavet selle kohta, kes olid mõjuhinnangu tööühma liikmed. Samal alusel taotleti juurdepääsu dokumendile/dokumentidele, kus on Keskkonnaministeerium mõjuhinnangule oma hinnangu andnud.

Keskkonnaministeerium vastas teabenõudele 19. detsembril, et SEI Tallinna poolt käsunduslepingu nr 4-1/19/192 alusel ei ole koostatud tööd veel vastu võetud ning seetõttu ei saa avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkti 2 kohaselt teabenõudes küsitud dokumente väljastada.

Anname ka selgitava ülevaate suhtlusest SEI Tallinnaga käsunduslepingu alusel tehtud töö esitamise kohta: SEI Tallinn esitas Keskkonnaministeeriumile kokkulepitult enne lõpptähtaega, 15. novembril 2019 vahearuande. Selgus, et töö ei vasta lepingus toodud ülesandele ning viitasime sellele kohe tagasisidet andes. Seejärel esitas SEI Tallinn tähtaegselt, 22. novembril 2019 lõpparuande, mis jätkuvalt ei vastanud lepingus toodud ülesandele, ning algasid lepingu läbirääkimised, kuna Keskkonnaministeerium ei nõustunud tööd vastu võtma. Kokkuleppeliselt esitas SEI Tallinn aasta lõpus, 31.12.2019, uuesti lõpparuande. Keskkonnaministeerium saatis 9. jaanuaril 2020 SEI Tallinnale viimased märkused tööle ning kokkuleppe lepingu, mille alusel ollakse nõus tasuma töö eest 50% käsunduslepingus toodud summast. Kuna töö oli niivõrd suurte puudustega, siis kokkuleppe osana muudetakse ka töö ülesannet ja sihtotstarvet, milleks seda kasutatakse. Läbirääkimiste tulemusena sõlmisid SEI Tallinn ja Keskkonnaministeerium kokkuleppe 17. jaanuaril 2020.

Alljärgnevalt vastame esitatud küsimustele:

1. Kas Keskkonnaministeeriumi valduses on vaide esitaja soovitud metsanduse arengukava stsenaariumi mõjuhinnang?

22. novembril 2019 esitas SEI Tallinn metsanduse arengukava 2030 arengustsenaariumite mõju analüüsi, mis ei olnud Keskkonnaministeeriumi poolt teabenõude esitamise ajal vastu võetud.

2. Juhul kui on, siis millest tulenevalt leiab Keskkonnaministeerium, et tegemist on dokumendi kavandiga?

Keskkonnaministeerium ja SEI Tallinn sõlmisid kokkuleppe nimetatud dokumendi koostamiseks sõlmitud käsunduslepingu nr 4-1/19/192 lõpetamiseks 17. jaanuaril 2020. Kuni selle ajani oli tegemist töö kavandiga, mida SEI Tallinn on saanud täiendada.

3. Kas eeltoodud mõjuhinnang eeldab üleandmisel Keskkonnaministeeriumi poolset kinnitust/allkirjastamist vms?

Jah.

4. Mis põhjusel lükkas Keskkonnaministeerium mõjuhinnangu tagasi (ei võtnud vastu)?

SEI Tallinna tähtaegselt (22.11.2019) esitatud töö ei vastanud lähteülesandele. Käsundisaaja sai võimaluse tööd parandada, kuid esitas jätkuvalt töö, mis ei arvestanud kõiki Keskkonnaministeeriumi märkusi ja seega ei vastanud lähteülesandele ning töö sihtotstarbeline kasutamine ei olnud võimalik.

5. Mis põhjusel ei väljastatud vaide esitajale teavet mõjuhinnangu töörühma liikmete kohta? Kahjuks jäi see küsimus märkamata ning saatsime teabenõude esitajale informatsiooni tagantjärele 16. jaanuaril 2020.

6. Juhul kui sellist dokumenti ei olnud, siis miks ei keeldutud teabenõude täitmisest?

Vt eelmist vastust.

7. Kas Keskkonnaministeeriumil on olemas dokument/dokumendid, sh kirjavahetus, kus Keskkonnaministeerium on andnud teabenõudes küsitud mõjuhinnangule hinnangu?

Jah.

8. Juhul kui on, siis miks ei väljastatud seda teabenõudjale?

Nimetatud dokumente ei väljastatud, kuna lepingu läbirääkimised olid sel hetkel veel pooleli ning materjalide avalikustamine võis kahjustada lepingupoolte huve ja läbirääkimiste tulemusi.

9. Juhul kui ei ole, siis miks ei keeldutud teabenõude täitmisest?

Teabenõude vastuses keeldusime kõikide küsitud dokumentide väljastamisest, tuginedes avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punktile 2.

10. Kas käesolevaks ajaks on teabenõudes soovitud mõjuhinnang vastu võetud?

Jah. November 2019 – jaanuar 2020 toimunud läbirääkimiste tulemusena sõlmisid SEI Tallinn ja Keskkonnaministeerium 17. jaanuaril 2020 kokkuleppe käsunduslepingu nr 4-1/19/192 lõpetamiseks. Pooled leppisid kokku, et SA Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskuse ajavahemikus 25.10.2019–31.12.2019 teostatud ja 31.12.2019 esitatud töö ei vasta käsunduslepingu lisas toodud lähteülesande kõikidele tingimustele ega ka täielikult käsundisaaja poolt esitatud pakkumusele ning et tööd ei ole võimalik sihtotstarbeliselt kasutada.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Avalik teave

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. Käesoleval juhul puudub vaidlus selles, et teabenõudes küsitud teabe puhul on tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse mõistes. AvTS § 3 lg 2 sätestab, et avalikule teabele saab juurdepääsu piirata seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangute alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

Juurdepääsupiirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 2 punkti 2 alusel

AvTS § 35 lg 2 p 2 annab võimaluse tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendi enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist. Eeltoodud sättest ei tulene, et see kohalduks ainult haldusõiguse mõttes

dokumendi kinnitamisele või vastuvõtmisele. Seaduse seletuskirja kohaselt on eelnimetatud sätte eesmärgiks võimaldada nn töödokumentide asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine enne nende vastuvõtmist või allkirjastamist.

Seega on eeltoodud sätte mõtteks piirata vajadusel juurdepääsu poolikutele dokumentidele nn töödokumentidele, mis ei ole lõplikult valmis ja võivad veel muutuda, et vältida enneaegseid ja tihti ka ebaõiged järeldusi. Andmekaitse Inspeksioon ei saa üheselt nõustuda ka vaide esitaja seisukohaga, et *mõjuhindang/uuring ei ole oma olemuselt selline dokument, mida peaks haldusorgan haldusõiguse mõistes vastu võtma/kinnitama või allkirjastama.*

Nõustun vaide esitajaga selles, et kõnealust mõjuhindangut ei kinnitata ega võeta vastu haldusmenetluse seaduses sätestatud korras, kuid kõnealuse mõjuanalüüsi koostamise käsunduslepingu punkti 2.11 kohaselt loetakse käsund täidetuks kui pooled on allkirjastanud üleandmis-vastuvõtmisakti. Sama lepingu punkti 2.6 kohaselt ei ole käsundi üleandmine käsitletav selle vastuvõtmisena käsundiandja poolt. Ehk siis see, et mõjuanalüüs anti üle selle koostaja poolt Keskkonnaministeerium (KeM) üle vaatamiseks/tutvumiseks, ei tähenda veel seda, et üle anti lõplikult valminud dokument, mida enam ei ole õigust muuta ja KeM tuli see vastu võtta. Lepingu punkti 2.11 kohaselt loetakse mõjuhindang valminuks ja vastu võetuks kui see on poolte poolt allkirjastatud ja üleandmis-vastuvõtmisaktiga üle antud.

Lisaks eeltoodule sätestab lepingu punkt 2.8, et kui käsundiandjal on pretensioone käsundi täitmise kohta ja puudusi on võimalik kõrvaldada, määrab ta mõistliku tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, mis tähendab, et ka esialgselt üle antud mõjuhindangut tuleb puuduste korral täiendada. Seega on tegemist töödokumentidega seni kuni puudused on kõrvaldatud ning on valminud lõplik dokument, mida enam ei muudeta ning see on tellija poolt vastu võetud. Ennatlik oleks väljastada poolikuid analüüse/mõjuhindanguid, mis lõpptulemusena võivad veel muutuda ning mida võidakse presenteerida kui lõplikku dokumenti ning mis võib anda ebaõiget või mittetäielikku informatsiooni. Seda enam, et antud juhul on vaide esitada teatanud, et soovib seda taaskasutada.

Nõustun KeM-iga ka selles, et ministeeriumi poolt edastatud märkusi ja tagasisidet koostatud analüüsi kohta saab käsitleda kõnealuse analüüsi juurde kuuluvateks dokumentideks, mis ei kuulu enne dokumendi valmimist avalikustamisele. Seega on Andmekaitse Inspeksioon seisukohal, et antud juhul oli piirang vaide esitaja soovitud analüüsile/mõjuhindangule ja KeM poolt edastatud märkustele/puudustele teabenõude esitamise ajal kehtestatud õiguspäraselt.

Teabenõudele vastamine

AvTS § 23 sätestab teabenõude täitmisest keeldumise alused. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb keeldumist ka põhjendada.

15.12.2019 esitas vaide esitaja KeM-le järgmise teabenõude: *„Taotlen teabenõude korras avaliku teabe seaduse alusel juurdepääsu metsanduse arengukava stsenaariumide mõjuhindangule, mille Keskkonnaministeerium tagasi lükkas, ning teavet selle kohta, kes olid mõjuhindangu töörühma liikmed. Samal alusel taotlen juurdepääsu dokumendile/dokumentidele, kus on Keskkonnaministeerium mõjuhindangule hinnangu andnud.“*

19.12.2019 keeldus KeM teabenõude täitmisest järgmise põhjendusega: *„Keskkonnaministeerium ei ole SEI Tallinna poolt käsunduslepinguga nr 4-1/19/192 alusel koostatud tööd vastu võtnud ning seetõttu ei saa avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 2 kohaselt Teie teabenõudes küsitud dokumente väljastada“.* Eeltoodust on arusaadav, et keeldutud on teabenõudes küsitud dokumentide väljastamisest põhjusel, et tegemist on töödokumentidega.

Vaide esitaja on vaides KeM-le ette heitnud, et teabevaldaja ei ole teabenõudes väitnud, et tegemist oleks veel pooliku dokumendiga ega andnud teda, millal see valmib. Nõustun vaide esitajaga siinkohal selles, et keeldumise põhjendus oleks võinud olla põhjalikum, millest oleks nähtunud miks ei ole tööd veel vastuvõetud. Siiski ei tee puudulik põhjendus veel keeldumist õigusvastaseks. Lisaks on vaide esitaja vaides KeM-le ette heitnud, et KeM ei ole kinnitanud, et teabenõudes soovitud teave oleks AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud. Eeltoodud etteheide jääb inspeksioonile selgusetuks, kuna KeM on teabenõude täitmisest keeldumisel viidanud keeldumise alusele. Kui vaide esitajale jäi midagi selgusetuks, oli vaide esitajal võimalik küsida KeM-lt täiendavaid selgitusi. Mis aga puudutab vaide esitaja etteheidet, et KeM ei ole avaldanud, mis eesmärgi ta mõjuhinnangu/analüüsi koostajale püstitas, siis teabenõudest ei nähtu, et vaide esitaja oleks seda küsinud.

Eeltoodust tulevalt, kuna teabenõude esitamise ajal oli soovitud dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirang õiguspäraselt, siis oli teabenõude täitmisest keeldumine õiguspärane.

Kuna peale eelnimetatud dokumentide soovis vaide esitaja ka teavet, kes olid mõjuhinnangu töörühma liikmed, siis selles osas jättis KeM teabenõudele vastamata. Kui ministeeriumil ei olnud soovitud teavet dokumenteeritud kujul (dokumenti, millest oleks saanud väljastada väljavõtte või koopia), siis oleks tulnud selles osas keelduda teabenõude täitmisest ning lugeda vaide esitaja pöördumine selgitustaotluseks. Vastuses inspeksiooni järelepärimisele on ministeerium oma eksimust tunnistanud ning teavitanud inspeksiooni, et on 16.01.2020 soovitud informatsiooni töörühma liikmete kohta vaide esitajale edastanud.

Lähtudes eeltoodust, et KeM on vaide esitaja soovitud dokumentide väljastamisest keeldunud õiguspäraselt ning on menetlus käigus edastanud ka vaide esitaja soovitud mõjuhinnangu koostamise töörühma liikmete nimed, siis puudub alus ettekirjutuse tegemiseks ning vaie jääb rahuldamata.

Väljaspool vaidemenetlust pean vajalikuks vaide esitajale selgitada, et nii mõjuhinnangu koostamiseks sõlmitud käsundusleping ning selle lisa, mis sisaldab mõjude hindamise lähteülesannet kui ka vastuvõetud mõjuhinnang ning käsunduslepingu lõpetamise kokkulepe on leitavad KeM vörgulehel avalikustatud avalikust dokumendiregistris <https://www.envir.ee/et/ministeerium-kontakt/dokumendiregister-ja-teabenoude-esitamine> registreerimisnumbri 4-1/19/192 alt.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
peainspektor
peadirektori volitusel