ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/22/1253

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Kadri Levand
Otsuse tegemise aeg ja koht	08.07.2022, Tallinnas
Vaide esitamise aeg	11.05.2022
Teabevaldaja	Keskkonnaministeerium keskkonnaministeerium@envir.ee
Teabevaldaja vastutav isik	Kantsler
Vaide esitaja (teabenõudja)	SA Keskkonnaõiguste Keskus tiina@k6k.ee

RESOLUTSIOON
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 3 ja 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75[1] lõike 3 alusel
1) teen vaideotsuse vaie rahuldada;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse **vaadata uuesti läbi vaide esitaja teabenõue ja väljastada vaide esitajale teave;**
3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 22.07.2022

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

VAIDLUSTAMISVIIDE
Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda 30 päeva jooksul teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 lg 2). Vaide esitaja saab pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon on rikkunud menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD
06.04.2022 esitas teabenõudja teabevaldajale ja Keskkonnaametile teabenõude, millega palus edastada Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti dokumendiregistris 04.04.2022 registreeritud dokumendi nr 8-1/22/1 ja 05.04.2022 registreeritud dokumendi nr 1-5/22/38.

1.2. 11.04.2022 vastas Keskkonnaamet, et soovitud kirjadel on juurdepääsupiirangu märge, mille on seadnud Kesk konnaministeerium ning teabenõudele vastab teabenõude kaasadressaadiks olnud Keskkonnaministeerium.

13.04.2022 keeldus Keskkonnaministeerium küsitud teavet edastamast, väites, et tegemist on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud töödokumendiga, mistõttu ei ole neil võimalik seda teabenõudjale edastada.

11.05.2022 esitas teabenõudja inspektsioonile vaide.

23.05.2022 tegi inspektsioon teabevaldajale järelepärimise.

27.05.2022 vastas teabevaldaja inspektsiooni järelepärimisele.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED

2.1. Teabenõudja on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 31 lg 1 tähenduses keskkonnaorganisatsioon. KeÜS § 30 lg-test 1 ja 2 tuleneb keskkonnaorganisatsiooni puhul avalikes keskkonnahuvides vaide- ja kaebeõigus.

2.2. Keskkonnaministeeriumi 13.04.2022 vastusest ilmneb, et küsitud teave on seotud Natura hindamise protseduuriga seotud seaduste muutmise eelnõu väljatöötamisega.

2.1. Küsitud teave klassifitseerub keskkonnateabeks, sest tegemist on vastavalt keskkonnainfo direktiivi1 artikli 2 lõike 1 punktile c kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis oleva teabega, mis käsitleb eri meetmeid (sealhulgas haldusmeetmeid), nt poliitika, õigusaktid, plaanid, programmid, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktides a ja b nimetatud keskkonnaosasid ja tegureid, ning samuti selliste keskkonnaosade kaitseks kavandatud meetmed või tegevused.

2.3. Kuna eelnimetatud sätete kohaselt kujutab küsitud teave endast keskkonnateavet, peab teabevaldaja teabenõude täitmisest keeldumisel iga kord huve kaaluma, nagu sätestavad KeÜS § 24 lg 6, keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2 eelviimane lõik ning nagu on leidnud Euroopa Kohus (EKo C-266/09, p 52). Keskkonnateabe nõude täitmisest keeldumist aga tuleb keskkonnainfo direktiivi artikli 4 lõike 2 eelviimase lõigu, direktiivi põhjenduse nr 16 ja Euroopa Kohtu praktika kohaselt tõlgendada kitsendavalt (EKo C-266/09, p 52), st teabe avaldamine on üldreegel ja ka huvide kaalumisel on keskkonnateabe avaldamise huvi reeglina kaalukam. Niisiis tuleb teabenõue täita, sest selle täitmisest keelduda on võimalik vaid ülierandlikel juhtudel, millest käesoleval juhul ühtki ei esine.

2.4. Eesti kohtud on teabe avaldamise kohustust laiendavalt tõlgendanud isegi teabe puhul, mida ei käsitletud vaidlustes keskkonnateabena (vt nt TlnRnKo 17.09.2019, 3-18-1741, p 20; RKHKo 18.04.2022, 3-20-1265, mille kohaselt tuli avaldada ka pooleliolevas halduskohtumenetluses vastustaja poolt tellitud hinnang kohtumenetluse teemal).

2.5. Keskkonnaministeeriumi dokumendiregistris oli juurdepääsupiirangu alusena toodud avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 2 punkt 1. AvTS § 35 lg 2 p 1 võimaldab seada juurdepääsupiirangu õigustloovate aktide eelnõudele. Keskkonnaministeeriumi põhjendused teabenõude täitmisest keeldumisel olid niivõrd puudulikud, et seal ei tulene isegi seda, kas tegemist on õigustloova akti eelnõuga. KeM on vastanud, et tegemist on „asutusesisese töödokumendiga" ja ei ole juurdepääsupiirangu alusele üldse viidanud. Kui lähtuda dokumendiregistris toodud juurdepääsupiirangu alusest (AvTS § 35 lg 2 p 1), siis oluline on siinkohal välja tuua, tegemist ei ole imperatiivse keeldumisalusega, vaid teabevaldaja peab selle kohaldamisel teostama kaalutlusõigust. Lähtudes keskkonnainfo direktiivist, sellekohases kohtupraktikas antud tõlgendamisjuhistest ning tulenevalt Andmekaitse Inspektsiooni vaideotsusest nr 2.1.-3/21/3250 , on AvTS § 35 lg-s 2 toodud aluste puhul haldusorgani kaalutlusõigus redutseerunud nullini, st teabevaldajal ei ole õigust kaaluda keskkonnateabe avaldamisest keeldumist selles lõikes loetletud alustel.

Nimelt on Andmekaitse Inspektsioon leidnud järgmist: „AvTS-is toodud regulatsiooni aluspõhimõtteks on teabe avalikkus. Avalikkuse juurdepääsu teabele võib piirata vaid erandina ja piiranguid põhjendades. Õiguse tõlgendamise üldiste reeglite kohaselt tuleb erandeid tõlgendada kitsendavalt. See tähendab, et teabele peab olema tagatud avalikkuse juurdepääs,

kui seadusest ei tulene selgelt alust juurdepääsu piiramiseks. Keskkonnateabe osas on seda reeglit eriti rõhutatud . Seega leiame kokkuvõtvalt, et kuna protokollid sisaldavad keskkonnateavet, siis saavad sellele kehtestatavad juurdepääsupiirangud tulla vaid teabevaldaja kohustusest teabele juurdepääsu piirata ehk AvTS § 35 esimesest lõikest tulenevad juurdepääsupiirangud ja sama seaduse teist lõiget keskkonnateabe puhul kasutada ei saa.“
2.6. Lähtudes eeltoodust, keeldus Keskkonnaministeerium teabenõuet täitmast õigusvastaselt ning on kohustatud küsitud teabe teabenõudjale edastama.

TEABEVALDAJA SELETUS
1. Küsimus: Selgitada täpsemalt, mis alusel ja põhjusel on teabenõude täitmisest keeldutud, sh esitada täpne viide juurdepääsupiirangu alusele.

Vastus: Teabenõude täitmisest keelduti, kuna tegemist on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendiga vastavalt avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punktile 1, mille alusel võib riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada õigustloovate aktide eelnõud enne nende kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist.

2. Küsimus: Selgitada, miks on küsitavale teabele vastav piirang kehtestatud ja kuidas ja keda selle avalikustamine kahjustaks.

Vastus: Küsitavale teabele on vastav piirang kehtestatud, kuna tegemist on töödokumendiga, millele sooviti Keskkonnaameti kui Keskkonnaministeeriumi hallatava asutuse arvamust. Keskkonnaametile saadetud kirjale kehtestati piirang, kuna eelnõu esialgne tööversioon võib oluliselt muutuda pärast Keskkonnaameti arvamuse saamist. Keskkonnaamet esitas oma arvamuse 27.04.2022 kirjaga nr 1-5/22/38-2 (kokku 11 lehel) ja selle alusel on seaduse muutmise eelnõu ja seletuskiri täiendamisel. SA Keskkonnaõiguse Keskusel ja teistel huvirühmadel on võimalik eelnõuga tutvuda ja sellele oma kommentaare esitada eelnõu avalikustamisel vastavalt Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ §-le 50.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED
1. 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, infosüsteemidest vm. Teabenõudega saab küsida mis iganes väljavõtet, mida on teabevaldajal võimalik teha, sh ei ole oluline kas sellisel kujul on enne andmetest väljavõte tehtud.

2. AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. Seega on ministeerium teabevaldaja AvTS-i mõistes.

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

4. 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.

5. Teabenõudja keeldus teabe väljastamisest järgneva põhjendusega: *Tegemist on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud töödokumendiga, mistõttu ei ole meil võimalik Teile seda edastada. SA Keskkonnaõiguse Keskus kaasatakse Natura hindamise protseduuriga seotud seaduste muutmise eelnõu väljatöötamisse eelnõu menetluse hilisemas faasis.*

Keeldumises ei ole viidatud keeldumise alusele (AvTS § 23) ja ei ole esitatud täpsemaid selgitusi või põhjendusi.

6. Vaidemenetluse käigus toodud selgituses annab teabevaldaja teada, et juurdepääsupiirangu aluseks on AvTS § 35 lõike 2 punkt 1, mille alusel võib riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada õigustloovate aktide eelnõud enne nende kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist.

7. Selgitame, et AvTS-is toodud regulatsiooni aluspõhimõtteks on teabe avalikkus. Avalikkuse juurdepääsu teabele võib piirata vaid erandina ja piiranguid põhjendades. Õiguse tõlgendamise üldiste reeglite kohaselt tuleb erandeid tõlgendada kitsendavalt. See tähendab, et teabele peab olema tagatud avalikkuse juurdepääs, kui seadusest ei tulene selgelt alust juurdepääsu piiramiseks. Antud juhul sisaldab küsitud teave muuhulgas ka keskkonnateavet puudutavaid asjaolusid ja võimalikke muudatusi. Samas keskkonnateabe osas on seda reeglit eriti rõhutatud.[1]

8. AvTS § 35 teine lõige annab teabevaldajale erinevalt esimesest lõikest, kus on teabevaldajal kohustus määrata vastavad piirangud, **vajadusepõhise võimaluse** kasutada juurdepääsupiiranguid. Seega lõikes kaks toodud piiranguid ei pea kasutama, kui selleks ei esine reaalset ja põhjendatud vajadust, mis peab ühtlasi olema ajakohane. Seetõttu on teise lõike piirangute kasutamisel oluline, et teabenõudja nende vajalikkust ise põhjendaks ja piiramise vajadust hoolega hindaks.

8. Seega ei saa igale õigustloovale akti eelnõule automaatselt vastavat juurdepääsupiirangu alust kehtestada, vaid eelnevalt peab teabevaldaja hindama, kas see on vajalik ja mis on piiramise põhjused, ning kas need kaaluvad üle avalikkuse huvi. Kuna küsitud teave puudutab keskkonnateavet, siis peaks olema vajadus piirangu kehtestamiseks igakordsel kaalumisel veelgi põhjendatum. Keskkonnateabe osas eeldatakse, et avalikkusel on kõrgendatud huvi, mis on ka üks Arhusi konventsiooni sõlmimise põhjuseid. Lisaks saab teabevaldaja teabe piiramise asemel selle väljastamisel selgitada, et selle lõppversiooni muudetakse eelduslikult olulisel määral.

9. Põhjenduseks on antud juhul toodud asjaolu, et tegemist on tööversiooniga ning viimane versioon võib hiljem oluliselt muutuda. Leiame, et kui tegemist oleks üksnes sama asutuse sisese dokumendi muutmisega (nt dokumendi kavand enne selle välja saatmist või kinnitamist), siis on seni piirangu kasutamine põhjendatud. Antud juhul on aga teave edastatud teisele asutusele (Keskkonnaametile) arvamuse avaldamiseks. Üksnes põhjus, et nende arvamuste alusel tehtud viimane versioon võib hiljem muutuda, ei tundu paraku praegusel juhul piisavalt põhjendatud. Näiteks ei ole teabevaldaja selgitanud kuidas teabe väljastamine tema või riigi huvisid kahjustab.

10. Eelduslikult võib sellise teabe avalikustamine tuua teabevaldajale kaasa täiendavat halduskoormust seoses võimalike esitavate selgitustaotlustega (keskkonnaorganisatsioonid, kodanikud jms). Küll aga ei saa see olla ainus põhjendus miks peaks dokumendile juurdepääsu piirata. Sel juhul tuleks valida avalik menetlus, kus igaüks saab jälgida kuidas lõppversioonini jõutakse, sh milliseid Keskkonnaameti arvamusi arvestatakse. Sellega on võimalus huvitatud osapooltel juba varasemas staadiumis kaasa rääkida selleks, et juba ametlikul kooskõlastusringil tuleks vähem muudatusvajadusi. Alati saab valida selle, et küsimused kogutakse kokku ja neile antakse ühine vastus või et selgitusi ei jagata enne kui on jõutud lõppversioonini. Sellega juhime ka tähelepanu sellele, et kuna riigi töö läbipaistvus on üldsuse

[1] Arhusi konventsiooni artikkel 4 lõike 4 viimane lause - Info avalikustamisest keeldumise põhjendusi tõlgendatakse kitsendavalt, arvestades vajadust info avalikustamisega rahuldada üldsuse huvi ja seda, kas taotletud info käsitleb heidete keskkonda viimist.

ootus ja soov, siis üldsus peab arvestama ka sellega, et see ei või teabevaldajale kaasa tuua põhjendamatut lisakohustusi pooleliolvate ja veel muutuvate dokumentide selgitamisel.

Kokkuvõttes leiame, et teave tuleb väljastada, kuna avalikkuse huvi kaalub sellele juurdepääsu piiramise vajaduse üle.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kadri Levand
jurist
peadirektori volitusel