ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/22/1390

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Terje Enula
Otsuse tegemise aeg ja koht	26.07.2022 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	30.05.2022
Teabevaldaja	Keskkonnaministeerium, e-posti aadress: keskkonnaministeerium@envir.ee
Vaide esitaja	Sihtasutus Keskkonnaõiguse Keskus, aadress: Telliskivi 60a/3, 10412 Tallinn e-posti aadress: k6k@k6k.ee

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 Inspektsioon 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 Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 16. mail 2022 esitas vaide esitaja Keskkonnaministeeriumile (KeM) teabenõude, millega palus väljastada järgmised dokumendid: Ülevaade Linnamäe HEJ mõjude hindamisest Jägala loodusalale ning NATURA erandi kohaldamise analüüs, sh dokumendid Memorandum Vabariigi Valitsuse kabinetiistungile ja Lisa 1.
2. 23. mail 2022 kirjaga nr 2-10/2244-2 vastas KeM, et memorandumile ja selle lisale on kehtestatud AvTS § 35 lõike 2 punkti alusel juurdepääsupiirang, kuna tegemist on dokumendi kavandiga ja selle juurde kuuluva dokumendiga enne otsuse vastuvõtmist. Lisaks märgib KeM, et memorandumis viidatud analüüs, ei kuulu AvTS § 36 lõike 1

punktis 8 toodud mõiste alla, kuna tegemist ei ole riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt või nende tellimisel tehtud uuringu ja analüüsiga.

3. 30. mail 2022 esitas vaide esitaja KeM-i poolt teabenõude täitmisest keeldumise peale vaide Andmekaitse Inspektsioonile.
4. Inspektsioon tegi 17. juunil 2022 järelepärimise KeM-ile, milles palus selgitada memorandumile ja selle lisale määratud juurdepääsupiirangu valikut ja vajalikkust ning keda teabenõudega küsitud dokumentide avalikustamine kahjustab.
5. KeM vastas inspektsiooni järelepärimisele 6. juulil 2022.
6. 20. juulil 2022 võttis Andmekaitse Inspektsioon telefoni teel ühendust teabevaldajaga ning palus täpsustada 17.06.2022 KeM-ile saadetud järelepärimise punkti 1 osas antud selgitusi, mis puudutasid teabenõudega küsitud dokumentide avalikustamisel kahju saajat.
7. 20. juulil 2022 saatis KeM täiendavad selgitused.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

1. *Avaliku teabe, sh avaliku keskkonnateabe, väljastamisest keeldumise vaidlustamisel ei pea tõendama huvi teabe vastu. Vaide esitaja siiski rõhutab, et ta 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. Vaide esitaja eesmärgiks (põhikirja p 1.3) on muu hulgas aidata kaasa Eesti keskkonnaseisundi parandamisele, hoida ära kuritarvitusi looduskasutuses ja toetada Århusi konventsiooni printsiipide ellu rakendamist Eestis. Vaide esitajal on seega põhjendatud ja seadusega kaitstud (KeÜS § 30 lg 2) huvi, et Natura erandit kohaldataks õiguspäraselt ja keskkonnaotsused oleksid läbipaistvad.*
2. *Keskkonnaministeeriumi 23.05.2022 kirjast nr 2-10/22/44-2 tõi Keskkonnaministeerium välja kaks väga lühikest põhjendust:*

   1) Memorandumile ja selle lisale on kehtestatud avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 2 p 2 alusel juurdepääsupiirang, kuna tegemist on dokumendi kavandiga ja selle juurde kuuluva dokumendiga enne otsuse vastuvõtmist;

   2) analüüs ei kuulu AvTS § 36 lg 1 p 8 mõiste alla, kuna tegemist ei ole riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt või nende tellimisel tehtud uuringu ja analüüsiga.
3. *Järgnevalt põhjendab vaide esitaja, miks need Keskkonnaministeeriumi põhjendused ei saa käesoleval juhul olla aluseks keskkonnateabe edastamisest keeldumisele.*
4. *AvTS eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (AvTS § 1 lg 1) (TlnRnKo 17.09.2019, 3-18-1741, p 17). Keskkonnateabele on sätestatud Eesti ja ELi õiguses erireeglid. Küsitud teave (Natura 2000 võrgustiku aladesse kaitse-eesmärkidesse ja loodusdirektiivi[1] art 6 lg-sse 4 käsitlev õiguslik analüüs) klassifitseerub keskkonnateabeks, sest tegemist on vastavalt keskkonnainfo direktiivi[2] 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[3] ja b[4] nimetatud***

[1] *Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta.*
[2] *Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta.*
[3] *Kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb mh keskkonnaosade seisundit, nt õhk ja atmosfäär, vesi, mullastik, maa, maastik, ning looduslikud kooslused*

***keskkonnaosasid ja tegureid**, ning samuti selliste keskkonnaosade kaitseks kavandatud meetmed või tegevused.*

5. *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 erandlikel juhtudel, millest käesoleval juhul ühtki ei esine.*

6. *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). Samuti ilmneb Riigikohtu seisukohtades, et vastustaja poolt tellitud õigusanalüüs tuli avaldada isegi olukorras, kus kaebaja soovis saada analüüsi samas haldusasjas, mille õigusküsimustesse puutuvalt, sh ELi õigusse puutuvalt oli riigiasutus analüüsi tellinud (vt ka RKHKo 18.04.2022, 3-20-1265).*

7. *Keskkonnaministeeriumi esimene põhjendus seisnes viites AvTS § 35 lg 2 punktile 2. AvTS § 35 lg 2 p 2 sisaldub diskretsiooniline alus juurdepääsupiirangu seadmiseks dokumentide kavanditele enne nende vastuvõtmist või allkirjastamist. Õiguslik analüüs on dokument, mis koostatakse ning mis valmib ning selle puhul ei saa rääkida vastuvõtmisest või allkirjastamisest AvTS tähenduses. Keskkonnaministeeriumi põhjendustest ei tulene, kuidas saab Vabariigi Valitsusele esitatud õigusanalüüs olla dokumendi kavand. Andmekaitse Inspektsioon on varemgi välja toonud, et dokumendi kavandi ettekäändel ei tohi riigiasutused keelduda avaldamast mis tahes keskkonnateavet[5]. Vaide esitaja on seisukohal, et ka antud juhul on vääralt viidatud AvTS § 2 lg 2 p 2 selleks, et keskkonnateavet varjata. **Isegi kui lähtuda Keskkonnaministeeriumi poolt viidatud, ent põhjenduste ja kaalutlusteta esitatud juurdepääsupiirangu alusest (AvTS § 35 lg 2 p 2), 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[6], 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 eelviidatud vaideotsuses 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[7]. **Seega leiame kokkuvõtvalt, et kuna küsitud dokumendid sisaldavad keskkonnateavet, siis saavad***

---

nagu märgalad, ranna- ja merealad; bioloogiline mitmekesisus ja selle koostisosad, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismid, ning nende elementide omavahelised seosed.

[4] *Kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb eri tegureid, nt ained, energia, müra, kiirgus või jäätmed, sealhulgas radioaktiivsed jäätmed, heitmed ja muud ainete keskkonda sattumise juhud, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosasid.*

[5] *Andmekaitse Inspektsiooni vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/21/3250. 29.11.2021. Veebis: https://www.aki.ee/sites/default/files/vaideotsus_ja_ettekirjutus hoiatus_avaliku_teabe_asjas_nr_2.1.-3_21_3250_keskkonnaamet_-_ohtuleht_kirjastus_as.pdf.*

[6] Samas.

[7] *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."*

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.“

8. *Konkreetselt AvTS 35 lg 2 p 2 juurdepääsupiirangu aluse kohta on Andmekaitse Inspektsioon eelviidatud vaideotsuses märkinud veel järgmist: ,,Seega ei saa igale dokumendi kavandile 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. Nagu eelnevalt selgitasime, siis leiame, et keskkonnateabele ei saa lõikes 2 toodud piiranguid kohaldada, kuna teabevaldaja põhjendatud vajadus ei kaalu üles avalikkuse huvi keskkonnateavet saada. Keskkonnateabe osas eeldatakse, et avalikkusel ongi kõrgendatud huvi, mis on ka üks Arhusi konventsiooni sõlmimise põhjuseid.* ***Lisaks saab teabevaldaja kavandite puhul alati juurdepääsu piiramise asemel kasutada dokumendil märget, et tegemist on kavandiga.”***
9. *Keskkonnaministeeriumi teise põhjenduse kohaselt ei ole tegemist riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt või nende tellimisel tehtud uuringu ja analüüsiga. Keskkonnaministeerium ei täpsustanud, kelle tellimisel ja kelle poolt tehtud analüüsiga siis tegemist on. Ei ole eluliselt usutav, et riigiasutus esitab Vabariigi Valitsusele istungil arutamiseks haldusvälise isiku poolt tellitud suvalise analüüsi. Juba asjaolu, et Keskkonnaministeerium analüüsile sellise tähtsuse omistab, et näitab üles aktiivsust ja huvi konkreetse analüüsi arutamise vastu Vabariigi Valitsuse poolt, on märk sellest, et tegemist on riigiasutuse tööks väga olulise analüüsiga, mis on teabe avaldamise huvi kaalukuse poolest võrdsustatav AvTS § 36 lg 1 punktis 8 kirjeldatud analüüsiga.*
10. *Küsitud teabe väljastamisest ei saa keelduda, isegi kui see ei vasta AvTS § 36 lg 1 punkti 8 määratlusele. AvTS ja KeÜS kohaselt on teabevaldaja valduses olev (keskkonna) teave printsiibis avalik. Teave tuleb väljastada, kui puudub alus piirata selle juurdepääsu. Seega ei saa teabe väljastamisest keelduda põhjendades seda asjaoluga, et teave ei vasta AvTS § 36 lg 1 loetelus nimetatud teabele. Antud sättega on seadusandja piiranud teabevaldaja diskretsiooni juurdepääsupiirangu seadmisel ja sellest ei tulene teabe väljastamise keeldumise alust. Keskkonnaministeerium ei ole viidanud ühelegi mittediskretsioonilasele teabe väljastamisest keeldumise alusele. Isegi kui sellisele alusele oleks viidatud peaks teabevaldaja siiski igakordselt huve kaaluma, mida Keskkonnaministeerium ei ole antud juhul teinud.*
11. *Lähtudes eeltoodust, on teabenõudja seisukohal, et Keskkonnaministeerium keeldus teabenõuet täitmast õigusvastaselt ning on kohustatud küsitud teabe teabenõudjale väljastama.*

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

KeMi memorandumi ja selle lisa näol on tegemist kahe dokumendiga, mis sisaldab ülevaadet Linnamäe hüdroelektrijaama mõjude hindamisest Jägala loodusalale ning NATURA erandi kohaldumise analüüsi ehk toonase ministri seisukohti Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil selles osas. KeMi memorandumile ja selle lisale on kehtestatud avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lõike 2 punkti 2 alusel juurdepääsupiirang.

SA Keskkonnaõiguse Keskus viitas oma teabenõudes, et analüüs on AvTS § 36 lg 1 p 8 alusel avalik info, siis kinnitame veelkord nagu kirjeldasime oma 23.05.2022 teabenõude vastuses, et KeMi memorandumis viidatud analüüs ei kuulu selle mõiste alla, kuna tegemist ei ole riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt või nende tellimisel tehtud uuringu ja analüüsiga viidatud sätte mõttes. Tegemist on Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisele suunatud töödokumendiga, mis sisaldab valitsuse kabinetiaruteluks KeMi koostatud abistavat alusmaterjali ja sisendit ning kujutab endast osa memost. Tegemist ei ole analüüsi või

uuringuna koostatud ja vormistatud dokumendiga. See, et faili nimetuses on kasutatud sõna „analüüs“, ei tähenda, et sellele saaks automaatselt, ilma dokumendi sisust, eesmärgist ja olemusest lähtumata kohaldada AvTSi § 36 lõike 1 punkti 8.

Selgitame lisaks laiemalt valitsuskabineti nõupidamisele esitatud memode olemust ning nendele juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjusi.

Ministeeriumite ametnikud ja ministrite nõunikud koostavad ministritele erinevateks aruteludeks väga tihti memosid. Vaidlusalust memorandumit koos lisaga kasutas keskkonnaminister Vabariigi Valitsuse liikmete 05.05.2022 nõupidamisel, mis on Vabariigi Valitsuse reglemendi § 13 lõike 4 järgi kinnine kohtumine. Valitsuskabineti nõupidamine on kinnine, et poliitikud saaksid vabas vormis arutada riigielu küsimusi ning väljendada oma arvamusi ja seisukohti erinevate teemade kohta. Nendega arvestamine ei ole kellelegi kohustuslik. Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel ei langeteta ühtegi õiguslikku otsust.

Vabariigi Valitsuse liikmete võimalus vabas vormis kinniseks aruteluks on ka põhiseaduslik väärtus. Põhiseaduse § 96 lõike 1 järgi on kinnised ka Vabariigi Valitsuse istungid. Põhiseaduse kommentaarid § 96 juurde (p 4) selgitavad: „Valitsuse istungite kinnisuse eesmärk on võimaldada valitsuse liikmete vahel vaba ja avatud arutelu ning soodustada ühiste seisukohtade kujundamist ja otsustele jõudmist. Ühtse valitsuse põhimõtte kohaselt peab valitsus ajama ühtset poliitikat ja valitsuse liikmed peavad ühiselt oma tegevuse eest vastutama. Erinevalt parlamendist, kus vastanduvad koalitsioon ja opositsioon, või kohtust, kus võistlevad pooled, peab valitsus olema ja näima ühtne. Kinnisuse põhimõte kaitseb üksikuid valitsuse liikmeid nende istungil väljendatud mõtete, arvamuste, seisukohtade või ettepanekute avaldamise eest.“.

Lisaks on oluline, et praegusel juhul ei olnud tegu isegi Vabariigi Valitsuse istungiga, vaid valitsuskabineti nõupidamisega, kus isegi lõpuks ei tehtud ühtegi õiguslikku ja siduvat otsustust. Tegemist on valitsusliikmete mitteformaalse aruteluformaadiga ning selles formaadis peab valitsuse liikmetel olema võimalus vabas vormis seisukohtade väljendamiseks.

Valitsuskabineti nõupidamisele esitatud memod tunnistatakse asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lõike 2 punkti 2 alusel, kaitstes sellega valitsuse liikmete põhiseadusega kaitstud õigust vabaks aruteluks, ja arvestades, et memodest ei vormugi lõplikud, allkirjastatud ja vastuvõetud dokumendid. Need dokumendid jäävadki poliitikute aruteludokumentideks, millel ei ole ühiskonna jaoks määravat tähtsust. Memode avaldamine, ka antud juhul, kahjustab valitsuse liikmete põhiseadusega kaitstud õigust vabas vormis aruteluks.

Sama mõtet kannab ka Vabariigi Valitsuse reglemendi § 13 lõige 4, mille kohaselt „Valitsuskabineti nõupidamine on kinnine ning nõupidamise kokkuvõtted tunnistatakse „Avaliku teabe seaduses” sätestatud alustel ja korras asutusesiseseks kasutamiseks, kui nõupidamisel ei otsustata teisiti.“.

Otsuseid langetab Vabariigi Valitsus üksnes istungil. Vabariigi Valitsuse 02.06.2022 istungil võeti vastu Kultuuriministeeriumi esitatud valitsuse korralduse eelnõu „Nõusolek tegevusloa andmiseks Linnamäe paisul Jägala jõe paisutamiseks ja Linnamäe hüdroelektrijaamas hüdroenergia kasutamiseks elektrienergia tootmisel“.

Vabariigi Valitsuse kabinetiistungile esitasid oma sisendi nii KeM kui Kultuuriministeerium. Tegemist oli sisendiga kabinetiaruteluks, et võimaldada vaba arutelu valitsusliikmete poolt. Kabinetiistungi arutelu tulemuseks ei olnud siduv otsus.

Seetõttu ei ole KeM esitatud memost lähtuvalt vormunud lõplikku allkirjastatud otsust, millele järgnevalt tuleks juurdepääsupiirang eemaldada. Tehtud formaalse otsuse sisu ja kaalutlused on leitavad antud korralduse seletuskirjas.

Sellest tulenevalt tuleb 05.05.2022 valitsuse kabinetiistungile esitatud KeM memorandum ja selle lisa käsitleda jätkuvalt juurdepääsupiiranguga dokumendina AvTS § 40 lõike 1 kohaselt.

Täiendavalt on KeM oma 20.07.2022 saadetud e-kirjas selgitanud järgmist:

Keskkonnaministeeriumi ja eelmise ministri positsioon Linnmäe paisu küsimuses oli vastupidine Kultuuriministeeriumi omaga ning see jäi vastupidiseks VV lõppotsusega Linnamäe paisul NATURA erandi kohaldamise ja rakendamisega. Sellise dokumendi ja positsiooni avaldamine olukorras, kus see on vastupidine juba tehtud otsusega, ei ole mõistlik. See põhjustaks asjatut segadust ühiskonnas ning ei laseks VV ministritel rahulikult tööd teha ja oma seisukohti vabalt kaitsta. Lõplikult tehtud VV otsuse kaalutlused on avalikult kättesaadavad ning see peaks tagama avalikkusele piisava info ja läbipaistvuse otsuste tegemisel.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Avalik teave

AvTS § 3 lõige 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 dokumentidest, infosüsteemidest, andmekogudest vm. Teabenõudega saab küsida mis iganes väljavõtet, mida on teabevaldajal võimalik teha, sh ei ole oluline, kas sellisel kujul on varasemalt andmetest väljavõtet tehtud.

AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. Keskkonnaministeerium on valitsusasutus ning seega teabevaldaja AvTS mõttes.

AvTS § 3 lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev alus.

Juurdepääsupiirangu alused on toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes. AvTs § 36 loetleb teabe, mille tunnistamine asutusesiseseks teabeks on keelatud.

Antud juhul on vaide esitaja oma 16.05.2022 esitatud teabenõudes palunud KeM-il teabenõude korras väljastada ülevaate Linnamäe HEJ mõjude hindamisest Jägala loodusalale ning NATURA erandi kohaldamise analüüsi, sh Vabariigi Valitsuse kabinetiistungile esitatud memorandumi ja lisa 1.

23.05.2022 keeldus KeM teabenõude täitmisest põhjusel, et teabele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lõike 2 punkti 2 alusel, kuna *tegemist on dokumendi kavandiga ja selle juurde kuuluva dokumendiga enne otsuse vastuvõtmist*. Lisaks juhtis KeM tähelepanu sellele, et memorandumis viidatud analüüs ei kuulu AvTS § 36 lõike 1 punkti 8 mõiste alla, kuna tegemist ei ole riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt või nende tellimisel tehtud uuringu ja analüüsiga.

Vaide esitaja on oma vaides märkinud, et *ei ole eluliselt usutav, et riigiasutus esitab Vabariigi Valitsuse istungil arutamiseks haldusvälise isiku poolt tellitud suvalise analüüsi. Juba asjaolu, et Keskkonnaministeerium analüüsile sellise tähtsuse omistab, et näitab üles aktiivsust ja huvi konkreetse analüüsi arutamise vastu Vabariigi Valitsuse poolt, on märk sellest, et tegemist on riigiasutuse tööks väga olulise analüüsiga, mis on teabe avaldamise huvi kaalukuse poolest võrdsustatav AvTS § 36 lg 1 punktis 8 kirjeldatud analüüsiga.*

Teabevaldaja on oma 06.07.2022 Andmekaitse Inspektsioonile saadetud vastuskirjas nr 2-7/22/2902-3 märkinud, et KeM-i memorandumis viidatud analüüsi puhul on tegemist *Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisele suunatud töödokumendiga, mis sisaldab valitsuse kabinetiaruteluks KeMi koostatud abistavat alusmaterjali ja sisendit ning kujutab endast osa*

memost. Tegemist ei ole analüüsi või uuringuna koostatud ja vormistatud dokumendiga. See, et faili nimetuses on kasutatud sõna „analüüs", ei tähenda, et sellele saaks automaatselt, ilma dokumendi sisust, eesmärgist ja olemusest lähtumata kohaldada AvTSi § 36 lõike 1 punkti 8.

Andmekaitse Inspektsioon on tutvunud vaidemenetluse käigus juurdepääsupiirangu aluse hindamiseks esitatud valitsuskabineti nõupidamise memorandumi ja selle lisaga ning nõustub teabevaldaja seisukohaga, et Vabariigi Valitsusele esitatud dokumentide puhul ei ole tegemist analüüsi või uuringuna koostatud ja vormistatud dokumendiga, mille suhtes oleks võimalik kohalda AvTS § 36 lõike 1 punkti 8. Tegemist on ministeeriumi ametnike poolt valitsuskabineti nõupidamise jaoks koostatud kahe dokumendiga, mis sisaldavad alusmaterjali ja sisendit kabinetiaruteluks ning moodustavad teemapaketi nimetusega „Ülevaade Linnamäe HEJ mõjude hindamisest Jägala loodusalale ning NATURA erandi kohaldamise analüüs".

Piirangu kehtestamise õiguspärasus

AvTS-is toodud regulatsiooni aluspõhimõtteks on teabe avalikkus. Teabenõude korras saab teabevaldajalt küsida igasugust dokumenteeritud avalikku teavet, sõltumata sellest, kas see on dokumendiregistris registreeritud. Avalikkuse juurdepääsu teabele võib piirata vaid erandina ja piiranguid põhjendades. Kõik võimalikud juurdepääsupiirangu alused avalikule teabele peavad tulenema avaliku teabe seadusest või mõnest muust seadusest.

Teabenõude täitmisest keeldumist reguleerib AvTS § 23, mille esimese lõike punkti 1 järgi keeldub teabevaldaja teabenõude täitmisest, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

Teabe asutusesiseseks tunnistamise alused on toodud AvTS §-s 35, kus lõikes 1 on loetletud teave, mille teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Juhul kui juurdepääsupiirangu alus tuleneb aga sama paragrahvi teisest lõikest, mis annab teabevaldajale erinevalt esimesest lõikest vajadusepõhise võimaluse kasutada juurdepääsupiiranguid, peab see olema selgelt põhjendatud ja vajaduspõhine. Seega ei saa igale teabele automaatselt vastavat juurdepääsupiirangu alust kehtestada, vaid eelnevalt peab teabevaldaja hindama, kas see on üldse vajalik ja mis on piiramise põhjused.

AvTS § 35 lg 2 punkt 2 sätestab, et teabevaldaja võib tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist. Seaduse seletuskirja kohaselt on sätte eesmärgiks võimaldada nn töödokumentidele juurdepääsupiirangu kehtestamine.

Antud juhul on teabevaldaja toonud põhjenduseks asjaolu, et tegemist on ministeeriumi nõunike poolt Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise jaoks koostatud töödokumendiga. KeM on oma vastuses märkinud, et memorandumi ja selle lisa näol on tegemist kahe dokumendiga, mis sisaldavad toonase ministri seisukohti Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil. *Tegemist on Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisele suunatud töödokumendiga, mis sisaldab valitsuse kabinetiaruteluks KeMi koostatud abistavat alusmaterjali ja sisendit ning kujutab endast osa memost.*

Vaidlusalust memorandumit koos lisaga kasutas keskkonnaminister Vabariigi Valitsuse liikmete 05.05.2022 toimunud nõupidamisel, mis on Vabariigi Valitsuse reglemendi § 13 lõike 4 järgi kinnine kohtumine. *Valitsuskabineti nõupidamine on kinnine, et poliitikud saaksid vabas vormis arutada riigielu küsimusi ning väljendada oma arvamusi ja seisukohti erinevate teemade kohta. Nendega arvestamine ei ole kellelegi kohustuslik. Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel ei langetata ühtegi õiguslikku otsust.*

Lisaks peab teabevaldaja oluliseks märkida, et praegusel juhul ei olnud isegi tegemist Vabariigi Valitsuse istungiga, vaid valitsuskabineti nõupidamisega, mille puhul on *tegemist*

valitsusliikmete mitteformaalse aruteluformaadiga ning selles formaadis peab valitsuse liikmetele olema võimalus vabas vormis seisukohtade väljendamiseks.

Samuti selgitab teabevaldaja, et *valitsuskabineti nõupidamisele esitatud memod tunnistatakse asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lõike 2 punkti 2 alusel, kaitstes sellega valitsuse liikmete põhiseadusega kaitstud õigust vabaks aruteluks, ja arvestades, et memodest ei vormugi lõplikud, allkirjastatud ja vastuvõetud dokumendid. Need dokumendid jäävadki poliitikute aruteludokumentideks, millel ei ole ühiskonna jaoks määravat tähtsust. Memode avaldamine, ka antud juhul, kahjustab valitsuse liikmete põhiseadusega kaitstud õigust vabas vormis aruteluks.*

Andmekaitse Inspektsioon on varasemas vaideotsuses nr 2.1.-3/19/2509 (23.08.2019) leidnud, et *inspektsiooni hinnangul on tavapärane, et asutusesiseselt koostatakse dokumente, mis küll registreeritakse, kuid ei kuulu avalikkusele avaldamisele põhjusel, et tegemist on märkmetega, mille pinnalt ei langetata õiguslikult olulisi otsuseid.* Seega on inspektsioon vaideotsuses nõustunud, et *memode puhul on tegemist töödokumendiga, mille alusel ei langetata ühtegi õiguslikku otsust*.

Ühtlasi on inspektsioon eelnimetatud vaideotsuses nõustunud seisukohaga, et *Vabariigi Valitsusel on põhiseaduslik väärtus avaldada arvamusi ja olla avatud aruteludele. Seega selline teave memo kujul, millest ei vormu lõplikud otsused, ei kuulugi avaldamisele. Mõelda tuleks olukorrale, kus memos tehakse märkmeid ja ettepanekuid eelmise ministri mõttekäikudest või lähenetakse teemale ühe nurga alt, kuid uue ministriga vaated uuenevad. Aja tõttu võivad need vaated või ettepanekud uue ministri ametis oleku ajal muutuda, mistõttu selliste memode avalikustamine tekitaks avalikustamisel üldsuses segadust*.

Samuti on Andmekaitse Inspektsioon vaideotsuses nr 2.1.-3/19/2510 (14.08.2019) leidnud, et memorandumist ei pruugi formuleeruda konkreetset otsust või dokumenti, vaid tegemist on töödokumendiga aruteluks vajaliku informatsiooni edastamiseks. Inspektsioon on nõustunud, *et olukorras, kus memorandum on koostatud abistamaks konstruktiivsete arutelude läbiviimist valitsuskabineti nõupidamise istungil, mille raames poliitikud saavad vabas vormis arutada erinevaid riigielulisi küsimusi ning väljendada enda arvamust erinevate teemade osas ja arvestades asjaolu, et need seisukohad ja arvamused võivad muutuda, siis sellistele dokumentidele piirangu kehtestamine on põhjendatud, et vältida eksitava informatsiooni väljastamist*.

Ka antud juhul nõustub Andmekaitse Inspektsioon teabevaldajaga, et tegemist on kabinetiistungiks vajalikke märkmeid sisaldava töödokumendiga, mille alusel ei langetatud ühtegi õiguslikku otsust ning mis seetõttu ei kuulu avalikkusele avaldamisele.

Küll aga ei saa inspektsioon nõustuda teabevaldaja väitega, et valitsuskabineti nõupidamisele esitatud memode avaldamine kahjustab valitsuse liikmete põhiseadusega kaitstud õigust vabas vormis aruteluks. Antud juhul ei ole teabenõudega küsitud kabinetinõupidamise kokkuvõtet, millest nähtuks kabinetiistungil arutatu, vaid küsitud on kabinetiistungile suunatud dokumenti. Kabinetiistungile suunatud dokumendi avalikustamine, ei takista valitsuse liikmete vaba arutelu kabinetinõupidamisel, küll aga piirab võimalust esitada arutamiseks vabalt oma seisukohti.

Selles osas on teabevaldaja esitanud 20.07.2022 täiendavad selgitused, milles märgib, et *Keskkonnaministeeriumi ja eelmise ministri positsioon Linnamäe paisu küsimuses oli vastupidine Kultuuriministeeriumi omaga ning see jäi ka vastupidiseks VV lõppotsusega Linnamäe paisul NATURA erandi kohaldamise ja rakendamisega. Sellise eeldokumendi ja positsiooni avaldamine olukorras, kus see on vastupidine juba tehtud VV otsusega, ei ole mõistlik. See põhjustaks asjatut segadust ühiskonnas ning ei laseks VV ministritel rahulikult*

tööd teha ja oma seisukohti vabalt kaitsta. Lõplikult tehtud VV otsuse kaalutlused on avalikult kättesaadavad ning see peaks tagama avalikkusele piisava info ja läbipaistvuse otsuste tegemisel.

Andmekaitse Inspektsioon nõustub teabevaldaja seisukohaga ning ühtlasi leiab, et olukorras, kus valitsuskabineti nõupidamiseks koostatud memos kui töödokumendis tehakse märkmeid ja ettepanekuid ministrite mõttekäikudest või lähenetakse teemale ühe nurga alt või on tegemist erinevate asutuste erinevate positsioonidega ehk teabega, mis võib ajas muutuda, on sellise dokumendi avalikustamise tulemuseks üldsust eksitava teabe väljastamine ja sellega üldsuses segaduse tekitamine. Samuti läheks väljastamine vastuollu EV põhiseaduse §-st 96 tuleneva ühtse valitsuse põhimõttega.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 96 kommentaaridest nähtuvalt (punkt 4) peab *ühtse valitsuse põhimõtte kohaselt valitsus ajama ühtset poliitikat ja valitsuse liikmed peavad ühiselt oma tegevuse eest vastutama. Erinevalt parlamendist, kus vastanduvad koalitsioon ja opositsioon, või kohtust, kus võistlevad pooled, peab valitsus olema ja näima ühtne. Kinnisuse põhimõte kaitseb üksikuid valitsuse liikmeid nende istungil väljendatud mõtete, arvamuste, seisukohtade või ettepanekute avaldamise eest. Kinnisuse põhimõte laieneb ka valitsusliikmete kabinetinõupidamisele, kus lahendatakse ministritevahelisi erimeelsusi ja arutatakse valitsuse pädevuses olevaid küsimusi. Tegemist ei ole valitsuse istungiga, vaid valitsusliikmete töönõupidamisega, mille tulemusena lepivad valitsusliikmed kokku, kuidas ühe või teise teemaga edasi minna.*

Kuna Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul on Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise memorandumile ja selle lisale piirangu kehtestamine õiguspärane ning seisukohad, mida nõupidamisele esitatakse ei pruugi olla lõplikud ja Vabariigi Valitsuse istungitel vastu võetavate otsuste aluseks, siis jätab Andmekaitse Inspektsioon SA Keskkonnaõiguse Keskuse vaide rahuldamata.

(allkirjastatud digitaalselt)
Terje Enula
jurist
peadirektori volitusel