



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Helen Uustalu
helen.uustalu@just.ee

Teie 26.07.2024 nr 1-14/24/2747

Meie 12.08.2024 nr 1.2.-2/24/1934-2

Arhusi konventsiooni rakendamise aruande koostamine

Tänap, et pöördusite sisendi saamiseks ka Andmekaitse Inspeksiooni poole. Andmekaitse Inspeksioon teostab riiklikku järelevalvet isikuandmete kaitse seaduse ja avaliku teabe seaduse üle. Keskkonnainfole juurdepääs on tagatud mh ka läbi avaliku teabe seaduse (AvTS). Teabenõude esitamine on igaihe õigus (AvTS § 1). AvTS § 3 lõige 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites.

Avaliku teabe seaduse § 9 ja § 10 sätestavad teabevaldaja kohustused: teabevaldaja on kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele. Teabenõudja oma huvi tõendama või teabenõuet põhjendama ei pea. Keeldumise alused on ammendavalt seaduses loetletud. Muuhulgas keeldutakse info väljastamisest, kui teave on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks. Selline info hõlmab riigikatset, rahvusvahelisi suhteid, tööstuslahendusi, intellektuaalomandi õigusi, uurimis- ja kohtumenetlusi ning isikuandmeid.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 24 lõike 2 punktist 3 tulenevalt on keskkonnateave kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb selliseid meetmeid, sealhulgas haldusmeetmeid, nagu õigusaktid, kavad, programmid, planeeringud, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad sama lõike punktides 1 ja 2 nimetatud keskkonnaelemente ja tegureid, ning samuti nende keskkonnaelementide kaitseks kavandatud meetmeid või tegevusi. Sama lõike punktist 5 tulenevalt kvalifitseeruvad keskkonnateabeks ka tulu ja kulu analüüsid ning muud majandusanalüüsid ja prognoosid, mida kasutatakse lõike 2 punktis 3 nimetatud meetmete ja tegevuste raames. Seega ei ole keskkonnateabeks ainult teave keskkonnaelementide seisundi ja neid mõjutada võivate tegurite kohta, vaid muu hulgas ka teave meetmete kohta, mis võivad neid elemente ja tegureid mõjutada, aga ka nende meetmete raames kasutatavad majandusanalüüsid, prognoosid jms.

KeÜS § 24 lõige 1 sätestab, et igaihel on õigus küsida keskkonnaalast avalikku teavet, esitades selgitustaotluse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse alusel või teabenõude avaliku teabe seaduse või muu seaduse alusel. Seega õigus küsida keskkonnateavet ei erine põhimõtteliselt õigusest küsida mis tahes avalikku teavet. Küll aga on avalikkuse juurdepääsu piiramine keskkonnateabele peab olema rohkem põhjendatud kui muule avalikule teabele.

KeÜS § 24 lõikes 5 on sätestatud alused keskkonnateabele juurdepääsupiirangute kehtestamiseks, et kaitsta intellektuaalomandi õigusi ning vabatahtlikult teabe edastanud isikute huve. Kui juurdepääs teabele on piiratud, ei tohi seda teavet teabenõude täitmisel igaihele väljastada (AvTS § 23 lg 1 p 1). Samas on juurdepääsu piiramine erandiks teabe avalikkuse põhimõttest ning seetõttu tuleb juurdepääsupiirangute aluseid tõlgendada kitsendavalt, mis kohustusena, on väljendatud ka Arhusi konventsiooni artikkel 4 lõikes 4 ja keskkonnainfo direktiivi artikkel 4 lõikes 2.

Avalikule teabele juurdepääsu piiramise üldine kord on reguleeritud AvTS, mis sätestab nõuded, millele tuginedes teavet asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatakse. Seega saab lisaks KeÜS § 24 lõikele 5 piirata juurdepääsu keskkonnateabele üldistel alustel, mis on sätestatud AvTS-is. AvTS § 35 lõikes 1 sätestatakse

juhud, kui juurdepääsupiirang tuleb seada, lõikes 2 juhud, kui piirangu võib seada ning § 36 lõikes 1 juhud, kui piirangut ei tohi seada. KeÜS § 24 lõige 5 täiendab AvTS § 35 lõiget 2, sätestades valikulised juurdepääsupiirangud ja võimaldades soovi korral piirata juurdepääsu.

Tulenevalt teabe avalikkuse põhimõttest saab juurdepääsu keskkonnateabele piirata vaid juhul, kui juurdepääsu piiramiseks esineb ülekaalukas seadusega kaitstud huvi. AvTS avalikule teabele juurdepääsu piiramise kord lahknub huvide kaalumise osas Århusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiivi regulatsioonist. AvTS lähtub loogikast, et kui piirangud on juba kehtestatud, siis üldjuhul teavet ei väljastata. Konventsioon ja direktiiv nõuavad aga teabenõude menetlemisel igakordset huvide kaalumist, mis on sätestatud ka KeÜS § 24 lõikes 6.

Inspeksioon ei ole ise küll üldiselt teabevaldaja keskkonnateabe osas, kuid saame vastata selles osas esitatud küsimustiku küsimusele number 6 punktile 3, mida meie järelevalveasutusena oleme märganud. Teabenõute täitmisest keeldumisel tuleks viidata keeldumise alusele ja esitada täpsemaid selgitusi või põhjendusi, miks ei ole võimalik teavet väljastada. Praktikast tihti teabenõude täitmisest keeldutakse, kuid täpsemaid põhjendusi teabenõudjale ei esitata. Lisaks, eksitakse selle vastu, et teabenõudja käest küsitakse teabe küsimise põhjendusi. Üldjuhul aga ei pea teabenõudja põhjendama, miks ta andmeid küsib, sest teabenõude esitamine on igaühe õigus. Kui teabevaldaja saab teabenõude, peab ta sellele vastama ning avaliku teabe väljastama juurdepääsupiiranguteta osa. Teabe küsimise põhjusi on asjakohane uurida siis, kui seaduse kohustab enne teabe väljastamist kontrollima teabenõudja õigustatud huvi.

Saan välja tuua ka kaks otsust seoses Århusi konventsiooniga, mis on Andmekaitse Inspeksioonis aruandlusperioodil tehtud:

1. Sihtasutus Keskkonnaõiguse Keskus esitas Keskkonnaministeeriumile teabenõude, millega palus teabenõude korras edastada aktsiaseltsi poolt ministeeriumile esitatud süsinikuneutraalsuse saavutamise tegevuskava täisteksti. Vaidlus puudus selle üle, kas tegemist on valiku teabega, kuivõrd ministeerium sai süsinikuneutraalsuse kava oma avalikke ülesandeid täites, samuti ka selle üle et süsinikuneutraalsuse saavutamist käsitlev kava klassifitseerub keskkonnateabeks vastavalt keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 24 lõikele 2. Dokumendile oli kehtestatud aga ärisaladuse piirang terves ulatuses. Inspeksioon ei nõustunud, et kogu dokument vastab ärisaladuse tunnustele. Nii AvTS § 38 lõike 2, kui ka Århusi konventsiooni artikkel 4 lõike 6 ja keskkonnainfo direktiivi artikkel 3 lõike e järgi tuleb küsitud teave väljastada nii suures ulatuses kui võimalik, jättes välja või kattes kinni dokumendi need osad, mis sisaldavad juurdepääsupiiranguga teavet.
2. SA Keskkonnaõiguste Keskus esitas teabenõude Keskkonnaministeeriumile ja Keskkonnaametile. Teabenõudega sooviti saada dokumenti, milles Keskkonnaministeerium soovis Keskkonnaameti arvamust. Dokumendile oli kehtestatud piirang avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkti 1 alusel, kuivõrd teabevaldaja hinnangul oli tegemist eelnõu esialgse tööversiooniga, mis võib oluliselt muutuda pärast Keskkonnaameti arvamuse saamist. Küsitud teave sisaldas muuhulgas ka keskkonnateavet puudutavaid asjaolusid ja võimalikke muudatusi.

Inspeksioon selgitas selles olukorras, et teabevaldaja poolt viidatud 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 reaalselt ja põhjendatud vajadust, mis peab ühtlasi olema ajakohane. Kuna küsitud teave puudutas keskkonnateavet, siis peab piirangu kehtestamise vajaduse kaalumine olema veelgi põhjendatum. Keskkonnateabe osas eeldatakse, et avalikkusel on kõrgendatud huvi, mis on ka üks Århusi konventsiooni põhimõtteid.

Inspeksioon on vaideotsused avaldanud ka oma veebilehel: <https://www.aki.ee/vaideotsused>.

Lugupidamisega

Geili Keppi
jurist
peadirektori volitusel