ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/24/1149-2839

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Otsuse tegemise aeg ja koht	18.12.2024 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	01.10.2024 (ennistatud 07.11.2024)
Teabevaldaja	Riigimetsa Majandamise Keskus aadress: Mõisa/3, 45403 Sagadi küla Lääne-Virumaa e-posti aadress: rmk@rmk.ee
Vaide esitaja	Postimees Grupp AS Vaide esitaja esindaja Maarja Pild-Freiberg e-posti aadress: maarja.pild@triniti.ee

RESOLUTSIOON:
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata, sest vaide esitaja pöördumise näol on tegemist selgitustaotlusega, millele vastamise üle Andmekaitse Inspektsioon järelevalvet ei teosta;
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 lg 2). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. Vaide esitaja edastas 27.08.2024 Riigimetsa Majandamise Keskusele (RMK) teabenõude, milles palus väljastada asutuse kommunikatsioonikulude jaotuse ajavahemiku 01.07.2022 kuni 30.06.2024 kohta koondtabeli kujul nii nagu RMK on vaide esitajale varasemalt samasisulise teabe edastanud.
2. RMK selgitas teabenõude 27.09.2024 vastuses, et asutusel ei ole võimalik väljastada teavet sellisel kujul nagu Postimees seda soovib.
3. Vaide esitaja edastas Andmekaitse Inspektsioonile 01.10.2024 (registreeritud inspektsioonis 02.10.2024) vaide, milles palus kohustada RMK-d väljastama teabenõudega küsitud teabe.
4. 11.10.2024 tagastas inspektsioon vaide esitajale vaide. Kuna inspektsioon oli tagastamise otsuses tuginenud ekslikult valele kuupäevale, siis vaide esitaja esindaja sellekohase pöördumise peale ennistas inspektsioon vaidemenetluse tähtaja seisuga 07.11.2024 ning võttis vaide menetlusse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue

Vaide esitaja esindaja palub *AKI-l kohustada RMK-d teabenõudes nimetatud info Postimehele saatma*.

Vaide põhjendused

Vaide esitaja on seisukohal, et Postimehe palutud teave on RMK-l olemas ehk *RMK teab täpselt palju on kulunud meenete, kommunikatsiooni ürituste, meediamonitooringu, koostöölepete, reklaami ning teavituste peale – ning palju on nendes valdkondades koostööpartneritele tasutud. /…/ Tegu on avaliku teabega. Seda enam, kuivõrd RMK on saanud varem saata andmed viidatud täpsusega, pole vaidlust selles, et ka RMK ise on lugenud küsitud teabe avalikuks teabeks, mis tuleb väljastada.“*

Vaides on juhitud tähelepanu sellele, et RMK on segi ajanud riigiasutuse kohustuse teabe aktiivseks avalikustamiseks ning kohustuse anda teavet teabenõude või selgitustaotluse korral. Sellega seoses on viidatud Riigikohtu 17.10.2018 otsusele asjas nr 3-15-3228, milles selgitatakse kohaliku omavalitsuse töötajate töötasude kohta teabe avalikustamist teabenõude korras.[1]

Vaide esitaja märgib, et *selgitustaotluse definitsioon AvTS § 2 sedastabki, et see eeldab riigiasutustelt jäädvustatud teabe analüüsimist, sünteesimist või täiendava teabe kogumist ja dokumenteerimist. RMK aga on argumenteerimas, nagu selgitustaotlused oleksid RMK puhul välistatud. See ei ole korrektne. RMK on teistele, märkimisväärsemalt mahukamatele selgitustaotlustele varem vastanud.*

RMK vastuses viidatud AvTS § 30 kohaldamise osas on vaides märgitud, et isegi kui märgitud säte *saaks teoreetiliselt kohalduda (tegemist ei ole aga teabe aktiivse avaldamise kaasusega), siis ka sellisel juhul väited sellest, et vähem kui ühe A4 mahus teabe esitamine oleks riigiasutusele ebaproportsionaalne jõupingutus, on ainetud. /.../ seda, et tegemist ei ole ebaproportsionaalse jõupingutusega riigiasutuse poolt kinnitab ka asjaolu, et RMK on varasemalt samasisulisele küsimusele vastanud. Seda viimati aastal 2022.*

RMK-l paistab olevat fundamentaalset vale arusaam avaliku teabe olemusest, kuivõrd RMK on argumenteerimas, et teavet tuleb väljastada vaid juhul, kui selleks on kohustus. Samal ajal seadus sätestab siiski vastupidise regulatsiooni. Juba AvTS § 4 lg 1 kohaselt demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks on teabevaldajad kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

RMK on 27.09.2025 vastuskirjas selgitustaotlusele märkinud, et asutusel *ei ole kommunikatsiooniteenuste ostmisel sätestatud lepingutes täitjale kohustust koguda ja esitada aruandlust spetsiifiliselt selle kohta, millistesse konkreetsetesse meediakanalitesse reklaame pannakse. Seetõttu sellisel kujul meil infot käesoleval ajal võimalik väljastada ei ole ning vastavalt AvTS § 30 lg 1 ei ole teabevaldaja kohustatud teabe avalikustamiseks taaskasutamise eesmärgil teavet täiendavalt süstematiseerima või analüüsima, kui see nõuab ebaproportsionaalseid pingutusi. Lisame veel, et RMK lepingud on avalikud ja nendega on huvi korral võimalik tutvuda läbi avaliku dokumendiregistri.*

Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on RMK kinnitanud, et *sellisel kujul, nagu teabenõudes küsitud, RMK teavet ei kogu.* RMK on varasemalt sarnasele teabenõudele vastamiseks teabe käsitsi kokku kogunud, süstematiseerinud ja analüüsinud ehk sisuliselt on teostatud tegevusi

[1] *Riigikohus on selgitanud kahe mõiste vahet ning rõhutanud, et alati ei ole teabe aktiivseks avalikustamiseks kohustust kuid see ei tähenda, et avaliku teabe valdaja ei peaks seda väljastama: „Sellist kohustust avaldada kohaliku omavalitsuse töötajate töötasu ei väära ka AvTS-i eraelu puutumatust kaitsvad normid (nt AvTS § 4 lg 3, § 35 lg 1 p 12). Kohustus teabenõude korras töötasu kohta teavet väljastada ei tähenda teabe aktiivset avalikustamiskohustust*.

selgitustaotlusele vastamise mahus.

RMK selgitab vastuses inspektsioonile, et 27.09.2024 kirjas olev viide AvTS § 30 lõike 1 punktile 4 on kajastatud ebatäpselt. Silmas on peetud seda, et asutusel ei ole võimalik teavet väljastada, sest küsitud kujul teavet ei koguta ja sellisel kujul teabe väljastamiseks tuleks RMK-l teabe süstematiseerimisel ja analüüsimisel teha ebaproportsionaalseid pingutusi.

RMK on vastuses Postimehele muu hulgas märkinud, et RMK lepingud on avalikud ja nendega on võimalik tutvuda läbi avaliku dokumendiregistri. Inspektsiooni küsimuse peale, kuidas teabenõudes küsitud teabeni sel viisil jõuda, selgitas RMK, et kommunikatsiooniga seotud lepinguid otsides *tuleb valida lahtris „Dokumendiliik" „Lepingud" ja sisestada lahtris „Dokumendi otsingut on võimalik sooritada üle dokumendi andmete" märksõnaks „kommunikatsioon". Päringut saab täpsustada, valides „Dokumendi kuupäev" valikust kuupäeva või perioodi.*

Eelnevale suunisele lisaks selgitatakse, *et paraku on DHSi metaandmete muutmine juba sõlmitud lepingute osas piiratud ja vastutavat struktuuriüksust kasutajal muuta ei ole võimalik. See tähendab, et juhul, kui mõni kommunikatsioonitegevustega seotud leping on dokumendiregistris algselt märgitud teise struktuuriüksuse vastutusele, siis otsingusõnaga „kommunikatsioon" seda ei leia, käsitsi vastutavat üksust samuti muuta ei saa ning automaatset täisotsingut sellisel moel tõsikindlalt teha ei ole võimalik.*

Täiendavalt märgitakse, et asutus on kirjeldatud tehnilise piirangu eemaldamise vajadusest oma arendajat teavitanud. Loodetakse, et võimaliku muudatuse tulemusel saab tulevikus vajalikke parandusi teha DHS-is kiiremini ja võimaldada andmetele lihtsamat ligipääsetavust.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese

1. Vaide esitaja esindaja palub inspektsioonil kohustada RMK-d saatma Postimehele teabenõudega küsitud teabe. Sellest tulenevalt on vaide esemeks teabenõude mittenõuetekohane täitmine.

2. Vastavalt AvTS § 45 lõike 1 punktile 1 on Andmekaitse Inspektsiooni pädevuses järelevalve teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle.

3. Vaidlus puudub selles, et RMK kui riigiasutus[2] on teabevaldaja AvTS § 5 lõike 1 mõistes.

Kommunikatsioonilepingud avaliku teabena

4. 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 seaduse või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

5. AvTS § 4 lõikele 1 kohaselt on demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks teabevaldajad kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Postimees on viidanud eelnevale sättele seoses vaides märgitud seisukohaga, et nende hinnangul *RMK-l paistab olevat fundamentaalset vale arusaam avaliku teabe olemusest, kuivõrd RMK on argumenteerimas, et teavet tuleb väljastada vaid juhul, kui selleks on kohustus.*

6. Vaidemenetluses raames edastatud materjalide pinnalt inspektsioonile RMK sellist arusaama ei nähtu, kuid õigusselguse huvides selgitame järgnevat. AvTS-i üldjuhendi[3] kohaselt on kõik riigi- ja KOV-i asutused teabevaldajaks kogu oma tegevuse ulatuses.

[2] RMK puhul on põhimääruse § 1 kohaselt tegemist riigitulundusasutusega

[3] Avaliku teabe seaduse üldjuhend, 1. peatükk, § 5 punkti 1 alapunkt a. Leitav aadressil: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku_teabe_seaduse_uldjuhend.pdf (18.12.2024)

Avalik teave on teisisõnu avaliku sektori teave, mis tähendab, et kogu avalik teave on seotud avaliku sektoriga ehk avaliku võimu teostamise, avalike teenuste osutamise ja eelarveraha kasutamisega.[4] Seega RMK on teabevaldajaks kogu oma tegevuse ulatuses, sh asutuse sõlmitud kommunikatsioonilepingute osas. Mis omakorda tähendab, et sellekohasele teabele tuleb tagada juurdepääs seaduses sätestatud korras.

Juurdepääs lepingutele teabevärava ja dokumendiregistri kaudu

7. Vaide esitaja on juhtinud vaides tähelepanu sellele, et 27.09.2024 vastuses on RMK segi ajanud riigiasutuse kohustuse teabe aktiivseks ning passiivseks avalikustamiseks.

8. Inspektsioon selgitab, et teabe aktiivne avalikustamine AvTS-i mõttes on see, kui teabevaldaja pakub ise teavet või teeb selle kättesaadavaks asutuse dokumendiregistri kaudu, veebilehel või Eesti teabeväravas www.eesti.ee. Teabeväravas teabe avaldamist hõlmab muu hulgas AvTS § 30 lõige 1, millele on RMK selgitustaotluse vastuses viidanud. Märgitud sätte kohaselt on teabevaldaja kohustatud teabe avalikustama viisil, mis tagab selle jõudmise võimalikult kiiresti igaüheni, kes teavet vajab. Teabevaldaja ei ole kohustatud teabe avalikustamiseks taaskasutamise eesmärgil teavet täiendavalt süstematiseerima või analüüsima, kui see nõuab ebaproportsionaalseid pingutusi.

9. Nagu inspektsioon on RMK-le järelepärimises eelnevalt selgitanud, siis avaliku teabe seaduse muutmise seaduse seletuskirja kohaselt on selle sätte all mõeldud teabevärava kaudu üldiselt kättesaadavaks tehtavat taaskasutatavat avalikku teavet.[5] Kuna asutuselt küsitakse lepinguid, siis inspektsiooni hinnangul ei ole märgitud sättele tuginemine antud olukorras asjakohane. RMK ise on vastuses inspektsiooni järelepärimisele selgitanud, et viide AvTS § 30 lõike 1 punktile 4 on kajastatud ebatäpselt. Silmas peeti seda, et asutusel ei ole võimalik teavet väljastada, sest küsitud kujul teavet ei koguta ja sellisel kujul teabe väljastamiseks tuleks RMK-l muu hulgas teha ebaproportsionaalseid pingutusi.

10. Postimees on seisukohal, et soovitud kujul teabe väljastamisel ei ole tegemist riigiasutuse ebaproportsionaalse jõupingutusega, sest RMK on varasemalt samasisulisele küsimusele vastanud. Vaidele lisatud materjalidest nähtub, et eelmisel korral väljastati Postimehele kommunikatsioonikulude osas koondtabel ajavahemiku 01.01.2021-30.06.2022 ehk pooleteist aasta kohta. Praegu soovitakse andmeid kahe aasta osas. Isegi, kui selgitustaotluse vastuses märgitud alussäte ei olnud asjakohane, siis ei ole välistatud, et käesoleva vaide aluseks oleva teabenõudega küsitud teabe väljastamine ongi ressursimahukas. Kas see võib vajada ka ebaproportsionaalset jõupingutust, seda oskab hinnata teabevaldaja. Juhul, kui see nii on, siis ei piisa teabe väljastamata jätmisel üksnes eelnevast faktist, vaid teabenõudjale peab olema ka põhjendatud, milles märgitud ebaproportsionaalsus seisneb.

11. Selgitustaotluse vastuses on RMK märkinud, et asutuse lepingud on avalikud ja nendega saab tutvuda läbi dokumendiregistri. Selgitame, et olukorras, mil teabenõudega küsitud teave on juba avalikustatud, ei pea teabevaldaja seda teabenõude korras edastama, vaid võibki suunata isiku selle teabeni. Inspektsioonile antud suuniste kohaselt on küll dokumendiregistrist võimalik leida teabenõudes küsitud perioodil sõlmitud kommunikatsioonilepinguid, kuid asutuse lisaselgituste kohaselt ei tarvitse märksõna otsingu kaudu välja tulla kõik vastavad lepingud. Kuna hetkel ei ole tagatud, et kõik teabenõudes küsitud lepingud on dokumendiregistri kaudu leitavad, siis on inspektsioon seisukohal, et praegusel juhul ei asenda teabe aktiivne avaldamine teabe passiivset

[4] Avaliku teabe seaduse üldjuhend, 1. peatükk, § 4. Leitav aadressil: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku_teabe_seaduse_uldjuhend.pdf (18.12.2024)

[5] Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse 263 SE seletuskiri. Leitav aadressil https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bd9d9bac-52dc-4549-a23c-ee4816e0a2af/avaliku-teabe-seaduse-muutmise-seadus/ (18.12.2024)

avaldamist ehk teabenõude korras väljaküsimist.

Teabenõude täitmine

12. Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb AvTS §-st 6, mille kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt samas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale nõude AvTS-is sätestatud korras (AvTS § 7).

13. AvTS § 9 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lõike 2 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus ning tagama kinnipidamise juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 1 p 7).

14. Teabevaldaja peab teabenõude viie tööpäeva jooksul täitma (AvTS § 18), kas väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keelduma teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.

15. Teabenõudega saab asutusest välja küsida olemas olevat dokumenti või muud teavet (nii paberil kui digitaalkujul). Teabenõudega võib välja küsida näiteks terve dokumendi sisu või ka üksnes selle väljavõtteid eeldusel, et vastamiseks ei tule luua uut teabe sisu. Kui vastamiseks tuleb luua uus teave või dokument, on tegemist selgitustaotluse või märgukirjaga, millele vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (MSVS) alusel.

16. Käesoleval juhul edastas Postimees 27.08.2024 RMK-le teabenõude, millele viimane vastas kui selgitustaotlusele 27.09.2024. Inspektsioon mõistab vastuses kirjutatu põhjal olukorda selliselt, et teabenõudes küsitud kujul RMK teavet ei kogu ning sellest tulenevalt ei ole neil võimalik infot ka sellisel kujul väljastada. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on RMK seda ka kinnitanud. Teabevaldaja on inspektsioonile täiendavalt selgitanud, et varasemalt sarnasele teabenõudele vastamiseks on RMK teabe kokku kogunud, süstematiseerinud ja analüüsinud ehk sisuliselt teostatud tegevusi selgitustaotlusele vastamise mahus.

17. Kuna Postimees soovis RMK kommunikatsioonikulude jaotust kahe aasta kohta koontabeli kujul, siis asutuse selgituste kohaselt peavad nad selleks looma eraldi dokumendi ehk olemasoleva teabe põhjal hakkama looma uut teavet. Sel juhul on tegemist selgitustaotlusele mitte teabenõudele vastamisega. Seega on inspektsiooni hinnangul RMK keeldunud teabenõude täitmisest AvTs §-s 23 lõike 2 punkti 5 alusel, mis sätestab, et juhul, kui teabenõude täitmiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle alusel on vaja uus teave dokumenteerida, siis selline teabenõue loetakse selgitustaotluseks ja sellele vastatakse MSVS-is ettenähtud korras. Õigusselgus mõttes juhime vaide esitaja tähelepanu siinkohal sellele, et selgitustaotluse definitsioon ei tulene AvTS §-ist 2, nagu vaides on märgitud, vaid MSVS § 2 lõikest 2.

18. Kuna praegusel juhul ei ole tegemist teabenõudele vastamisega, siis ei kuulu järelevalve selle üle Andmekaitse Inspektsiooni pädevusse. Seega ei saa inspektsioon anda hinnangut RMK selgitustaotlusele vastamise osas. Küll aga on Postimehel õigus paluda õiguskantsleril kontrollida, kas haldusorgan on järginud selgitustaotlusele vastamisel hea halduse tava.

19. Kuigi teabenõudele mittetähtaegne vastamine ei ole praeguse vaide ese, siis peab inspektsioon oluliseks juhtida RMK tähelepanu sellele, et teabenõudele tuleb vastata seaduses sätestatud tähtaega järgides ka juhul, kui pöördumist teabenõudena ei käsitleta. Seega oleks RMK pidanud teabenõude saamise järgselt viie tööpäeva jooksul Postimehele

vastama ning teada andma, millena pöördumist käsitletakse, mis põhjusel ning milliseks tähtajaks vastatakse.

20. Vaide esitaja on seisukohal, et Postimehe küsitud teave on RMK-l olemas. Seda, et RMK oleks eitanud küsitud teabe olemasolu, inspektsioonile vaidemenetluse raames kogutud teabe põhjale ei nähtu. RMK on selgitanud, et asutuse valduses ei ole teavet sellisel kujul nagu seda teabenõudega küsiti. Seeda teave on olemas, kuid koondtabeli kujul avaldamiseks tuleb vastavasisuline teave kokku koguda ja selle põhjal tabel kokku panna. Siinkohal juhin vaide esitaja tähelepanu ka sellele, et teabenõudja ei saa teabenõudes nõuda teabe väljastamist enda poolt soovitud kujul, kui asutusel sellisel kujul teavet ei ole. Teabenõude korras saab küsida asutuselt dokumente kujul nagu need on asutusel olemas.

21. Vaide esitaja on vaides märkinud, et RMK on varasemalt vastanud nii samasisulisele küsimusele kui ka teistele, märkimisväärsemalt mahukamatele selgitustaotlustele. Inspektsioon juhib Postimehe tähelepanu siinkohal sellele, et asutuse varasem käitumine ei saa olla eelduseks, et teabevaldaja on kohustatud teabe väljastama täpselt sellisel kujul kujul, kui asutus väljastas selle eelmisel korral. Olukorrad võivad olla erinevad ning on teabevaldaja hinnata, kas küsitud teavet on võimalik väljastada teabenõude korras või selgitutaotluse vastusena.

Kokkuvõttes

22. HMS § 5 lõike 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult kiirelt ja lihtsalt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Eeltoodust tulenevalt, kuna vaide esitaja saab käesolevast vaideotsusest ja RMK selgituste osast teada, et tema pöördumiste puhul ei ole tegemist teabenõudega avaliku teabe seaduse mõistes, vaid tegemist on selgitustaotlustega MSVS-i mõistes (millele vastamise üle inspektsioon järelevalvet ei teosta), siis ei tee inspektsioon RMK-le ettekirjutust täiendavalt keelduda nõuetekohaselt teabenõude täitmisest. See ei annaks ka vaide esitajale soovitud tulemust ehk küsitud teavet soovitud kujul. Seega jääb vaie soovitud teabe väljastamise nõudes rahuldamata.

23. Kuigi vaie jääb rahuldamata ja teabevaldajale ettekirjutus tegemata, siis juhib inspektsioon RMK tähelepanu sellele, et teabevaldajal on seadusejärgne kohustus tähtaegselt keelduda teabenõude täitmisest ka sel juhul, kui tegemist on selgitustaotlusega ning selgelt ja ühemõtteliselt teabenõudjale põhjendada, miks pöördumist loetakse selgitustaotluseks.

/*allkirjastatud digitaalselt*/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel