ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/23/1060-2632

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	24.11.2023 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	11.10.2023 (registreeritud inspektsioonis 12.10.2023)
Teabevaldaja	Põllumajandus- ja Toiduamet aadress: Teaduse 2, 75501 Saku e-posti aadress: pta@pta.agri.ee
Teabevaldaja vastutava isik	peadirektor
Vaide esitaja (teabenõudja)	MTÜ Roheline Pärnumaa aadress: Sääse 1-2, 80012 Pärnu e-posti aadress: rohelineparnumaa@gmail.com

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 2, 3 ja 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lõike 3 alusel

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt:
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

Vaadata uuesti läbi vaide esitaja poolt 02.09.2023 Keskkonnaametile edastatud teabenõue osas, millega vaide esitaja soovis Põllumajandus- ja Toiduameti poolt Keskkonnametile 08.08.2023 edastatud kirja nr 6.1-3/26045-2 (registreeritud Keskkonnaametis nr 7-9/23/3737-3 all) ning väljastada vaide esitajale kiri koos lisadega ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid. Väljastamata jäetud teabe osas viidata piirangu alusele ja põhjendada keeldumist;
3) jätta vaie rahuldamata Põllumajandus- ja Toiduameti poolt 02.08.2023 edastatud kirja nr 6.1-8/1463 osas (mis on registreeritud Keskkonnaametis nr 6-2/23/15677 all) , kuna PTA on 27.09.2023 vastuses vaide esitajale selgitanud, et eelnimetatud dokumendilt on piirangud eemaldatud ning teavitanud vaide esitajat, et dokument on dokumendiregistris avalik ning vaide esitaja ei ole selles osas pretensioone esitanud.
4) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 4. detsember 2023. Samaks ajaks saata vaide esitajale edastatud vastusest koopia ka Andmekaitse Inspektsioonile.

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse üksnes vaideotsuse (ülaltoodud punkt 3) rahuldamata jäänud osas. Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (ülaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

HOIATUS:
Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspektsioon pöörduda teabevaldaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks. (AvTS § 10 lõiked 1 ja 4, § 53 lõige 1).

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. Vaide kohaselt esitas MTÜ Roheline Pärnumaa (vaide esitaja) 02.09.2023 Keskkonnaametile teabenõude, milles soovis metsa kuivendamise (nn maaparandus süsteemide rekonstrueerimise) ehituslubade menetluse dokumentidelt juurdepääsupiirangute eemaldamist Keskkonnaameti dokumendiregistris. Lisaks palus vaide esitaja teabenõude korras väljastada Keskkonnaameti dokumendiregistris 08.08.2023 numbriga 77-9/23/3737-3 registreeritud kirja ja 02.08.2023 numbriga 6-2/23/15677 registreeritud kirja.
   Samuti palus vaide esitaja selgitada kus on nendes dokumentides toodud kaitsealuse liigi täpse elupaiga asukoht, millele kohaldub piirang AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel.
2. Kuna piirangud dokumentidele AvTS § 35 lg 1 p 8 ja lg 2 p 2 alusel olid kehtestatud Põllumajandus- ja Toiduameti (PTA) poolt, siis edastas Keskkonnaamet teabenõude 07.09.2023 PTA-le täitmiseks.
3. Vaide kohaselt edastas PTA 27.09.2023 küll mõned küsitud kooskõlastuskirjad, kuid mitte sisulisi haldusmenetluse materjale (sh eelnõu) mida oli küsitud. Vaide kohaselt väitis PTA, et eelnõu versiooni piirangu eemaldamisest ei saa nad teabenõudjale esitada eelnõu (mustand) materjale, kuna nende säilitamine pole nõutav.
4. Vaide esitaja leiab, et dokumentide väljastamisest on keeldutud õigusvastaselt ja palub kohustada PTA-d väljastama küsitud keskkonnateave.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Avaliku teabe seaduse alusel ei ole lubatud salastada haldusmenetlust kui sellist. Haldusmenetlus on haldusmenetluse seaduse (HMS) § 7 lg 1 järgi avalik. HMS § 37 lg 1 kohaselt on igaühel õigus igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga. Igas menetlusstaadiumis hõlmab ka aega, mis jääb pärast haldusmenetluse lõppu.

Eelviidatud sätted on üldnormid. Keskkonnateabesse puutuvalt on Euroopa Liidu

keskkonnateabe direktiivist[1] tulenevalt juurdepääsu piiramisel eriti ranged reeglid ja keskkonnateavet salastada tohib ainult erandjuhul (direktiivi art 4 lg 2 ja põhjendus 16), mida hiljuti selgitas Eestit puudutavas Euroopa Kohtu menetluses kohtujurist oma ettepanekus[2].

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg-s 2 toodud alustel ei ole võimalik keskkonnateabe juurdepääsu üleüldse piirata.[3]

Teabevaldaja on kohustatud oma dokumendiregistris registreerima sissetulevad ja väljaminevad dokumendid (AvTS § 12 lg 1 p 1), seega on ebaõige PTA väide, et hoolimata eelnõu versiooni piirangu eemaldamisest ei saa nad teabenõudjale esitada eelnõu materjale, põhjendusel et "kuna nende säilitamine ei ole nõutav". Samuti on asjakohatu, ebaõige ja eksitav PTA väide, et sellega seoses näeb PTA vajadust, et teabenõudja päriks otse PTA-lt (kui teabevaldajalt) teabenõude korras ennekõike jõustunud haldusaktide menetluste materjale. PTA on varemgi takistanud keskkonnaorganisatsioonidel metsa kuivendamise lubade haldusmenetluses osaleda (näide PTA sõnaselgest keeldumisest kaasamast keskkonnaorganisatsiooni metsa kuivendamise ehitusloa haldusmenetlusse ning eelnõude materjalide edastamise keeldumine näitab, et ebaseaduslik halduspraktika jätkub. Lisaks on eelnõude ja lõpliku haldusakti võrdlemine asjakohane selleks, et tuvastada, mil määral on eelnõu menetluse käigus muutunud. Keskkonnateabe küsimist ei pea sealjuures põhjendama, mistõttu on PTA poolt teabe küsimiste oletatud põhjustega seostatud keeldumine iseäranis problemaatiline.

Vaide esitaja on suutnud tuvastada, et ei Keskkonnaamet ega PTA ei ole edastanud kirja, mis on Keskkonnaameti dokumendiregistris registreeritud 08.08.2023 numbriga 7-9/23/3737-3, ega ole vastanud küsimusele, kus on nimetatud dokumendis toodud niisuguse I või II kaitsekategooriasse kuuluva liigi täpse elupaiga asukoht. Vaide esitaja kogemus on, et täpse elupaiga andmeid seda liiki menetlusdokumentides ei ole, vaid on toodud näiteks liigi elupaiga kaugus projektiala piirist, aga see võib olla ükskõik missugusest punktist kinnistu kogu piiri ulatuses. Täpne elupaik saaks olla koordinaadid või osutus kaardil, mitte ebamäärane viide, et elupaik jääb kuivendatavast alast u 200 m kaugusele. Seega on AvTS § 35 lg 1 p 8 alusel juurdepääsupiirang arvatavasti õigusvastane ning teabevaldaja oli kohustatud juurdepääsupiirangu eemaldama. Juhul kui täpne teave täpse kaardi või koordinaatide näol dokumendis siiski sisaldus, palub vaide esitaja kohustada Keskkonnaametit **või** PTA-d edastama teabe teabenõude korras. AvTS § 35 lg 1 p 8 keelab teabe avaldamist massiteabevahendites, mis tähendab, et teabenõudele vastamise korras on teabevaldajad kohustatud ka niisuguse teabe edastama (konkreetsele füüsilisele või juriidilisele isikule saadetav e-kiri ei ole massiteabevahend).

Kuna dokumendid on Keskkonnaameti ja PTA dokumendiregistris erinevate numbritega ning PTA ei ole oma vastuses samu numbreid kasutanud, on Keskkonnaameti poolt teabenõudele vastamise delegeerimine PTA-le ning PTA vastus tekitanud segase olukorra, kus ei ole üheselt aru saada, missugused teabenõudes küsitud dokumendid on avalikud ja missugused mitte. See on üks põhjus, miks on probleemne, kui teavet valdav asutus (teabevaldaja) ise teabenõuet ei täida. Lõpuks pole mitte ainult olukorda, kus osa teabenõudest on täitmata, vaid lisaks ei ole üheselt tuvastatav, missugune osa see on. Teabenõude täitmise tähtaegade rikkumine selgusele kaasa ei aita.

---

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003 direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta

2 Kohtuasi C-234/22, Roheline Kogukond MTÜ jt versus Keskkonnaagentuur, kohtujurist Juliane Kokotti ettepanek, 14.09.2023, https://curia.europa.eu/juris/document/document.sjf?text=&docid=277420&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst& dir=&occ=first&part=1&cid=1291804, p 59, 63.

[3] Ilmnevalt keskkonnateabe direktiivist, sellekohases kohtupraktikas antud tõlgendamisjuhistest ja Andmekaitse Inspektsiooni vaideotsusest nr 2.1.-3/21/32504, 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

Küsitud dokumentide edastamisest on keeldutud õigusvastaselt. Käesoleval juhul on Põllumajandus- ja Toiduamet rikkunud avaliku teabe seadust, keskkonnaseadustiku üldosa seadust, Århusi konventsiooni ja keskkonnateabe direktiivi. Mõlema teabevaldaja tegevuse koostoimes on teabenõudele vastamisega venitatud ja küsitud teave jäänud lõpuks suures osas sootuks avaldamata.

Vaide esitaja palub kohustada PTA-d edastama küsitud keskkonnateave.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

PTA dokumendiregistris on registreeritud Keskkonnaametile saadetud 08.08.2023 kiri nr-ga 6.1-3/26045-2 ilma ühe lisata (Apuparra tee ehitamise projekt_V02). Lisa puudumise põhjuseks on nende dokumentide (projekti eelnõu) suur maht. PTA dokumendiregistrisse pole tehnilistel põhjustel võimalik üles laadida suuremahulisi dokumente. Dokumendi lisaga oli kooskõlastamise etapis võimalus tutvuda ja alla laadida REM Cloudi (regionaal- ja põllumajandusministeeriumi pilveteenus) lingilt piiratud aja jooksul.

PTA-s ei ole sisemiste regulatsioonidega tehtud dokumentide eelnõude erinevate versioonide säilitamist kohustuslikuks. PTA Dokumendihalduse kord ja muud tööjuhendid ei nõua eri etappides oleva ehitusprojekti versioonide salvestamist. Küll säilitatakse infosüsteemis ehitusloa taotlusega koos laekunud projekti algne versioon ning ehitusloa väljastamise aluseks olev projekti lõplik versioon.

08.08.2023 Keskkonnaametile edastatud kiri nr 6.1-3/26045-2 kiri on edastatud ühes digikonteineris ja allkirjastatud ning sisaldab kolme faili: PTA_08.08.23_6.1-3_26045-2.pdf; teenus-2322071.pdf; Apuparra tee ehitus 2022_KMH_eelhinnang_eelnõu.pdf.

Kirja failile (PTA08.08.23 6.1-3 26045-2.pdf) on pandud juurdepääsupiirangud AvTS § 35 lg 1 p 8 ja § 35 lg 2 p 2 alusel. PTA infosüsteemist on tehtud PDF väljavõte otsuse eelnõust (teenus-2322071.pdf) ja sellele ei ole eelnõu staatuses tehniliselt võimalik piirangut panna. Kolmandale failile ehk „Maaparanduse ehitusloa andmise keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang ja Natura eelhinnang“ (Apuparra tee ehitus 2022_KMH_eelhinnang_eelnõu.pdf) on lisatud piirang Avaliku teabe seadus § 35 lg 1 p 8 alusel ja ka sellel failil oleks pidanud olema eelnõu piirang samuti peal. Kooskõlastamiseks saadetud dokumendid olid kõik ühes digikonteineris ja eelhinnag ei olnud eraldi ning seetõttu pidas menetleja piisavaks kui kaaskirja failili on eelnõu piirang peal. Tunnistame, et „Maaparanduse ehitusloa andmise keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang ja Natura eelhinnang“ oleks pidanud sisaldama eelnõu piirangut § 35 lg 2 p 2, kuna piirangu märkimine sellele dokumendile oli tehniliselt võimalik. See jäi menetleja poolt panemata

Teabenõude ajaks oli menetlus lõpetatud ja haldusakt väljastatud (väljastamise kuupäev 28.08.2023 ja Keskkonnaametile esitatud teabenõude kuupäev 04.09.2023). Kooskõlastamiseks esitatud eelnõu versioonis dokumendid on registreeritud kirjana nr 6.1-3/26045-2 st menetluse mõttes pooleliolevate dokumentidena. Piiranguid sisaldasid järgmised lisad: maaparanduse ehitusloa andmise otsuse eelnõu (sh keskkonnamõju hindamise algatamata jätmise otsuse eelnõu), Keskkonnamõju eelhinnang ja Apuparra tee ehitamise projekt.

Kirja nr 6.1-3/26045-2 kohta esitas MTÜ Roheline Pärnumaa teabenõude ja selle täitmisel amet eksis piiranguga teabe väljastamisel, jättes küsitud dokumendid võimalikus mahus saatmata.

Lisaks on PTA selgitanud, et loobub edaspidi piirangu (AvTS § 35 lg 2 p 2) kasutamisest ehitusloa eelnõude kooskõlastamise etapis.