ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/21/2421

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	07.09.2021 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	08.07.2021
Teabevaldaja	Maa-amet aadress: Mustamäe tee 51, 10621 Tallinn e-posti aadress: maaamet@maaamet.ee
Teabevaldaja vastutava isik	peadirektor
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxxxx.xxxxxxxxx@gmail.com
Vaide esitaja volitatud esindaja	Vandeadvokaat Indrek Kukk Advokaadibüroo PricewaterhouseCoopers Legal aadress: Pärnu mnt 15, 10141 Tallinn e-posti aadress: menetlus@ee.pwclegal.com

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 3 ja 7 haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punktide 2 ja 4 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lõike 3 alusel

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
2) teen Maa-ametile täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
a) eemaldada vaide esitaja poolt soovitud kirjavahetuselt ebaseaduslikud juurdepääsupiirangud;
b) vaadata uuesti läbi vaide esitaja 22.06.2021 teabenõue, milles on korratud ka 05.06.2021 teabenõudes esitatud nõuet ja väljastada soovitud kirjavahetus, kui pole alust teabe väljastamisest keelduda. Keeldumise korral viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist (AvTS § 23 lg 3).
3) jätta vaie rahuldamata vaide esitaja soovitud salvestiste ja stenogrammide osas, kuna vaide esitaja ei ole 05.06.2021 teabenõudes ega ka 22.06.2021 täpsustatud teabenõudes märkinud, et ta soovib saada ka koosolekute salvestusi või stenogramme
4) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 15. september 2021

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 (AvTS § 46 lg 2) 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 esitaja esitas Maa-ametile 05.06.2021 teabenõude/pöördumise, milles soovis tutvuda temale kuuluva Põrguvälja tee 26, Rae küla, Rae vald, Harjumaa asuva kinnistu suhtes algatatud haldusmenetluse kõikide dokumentidega vastavalt haldusmenetluse seaduse § 37 lg-le 1.
2. Maa-amet vastas vaide esitaja pöördumisele 18.06.2021 ja teatas, et edastab teabe suure mahu tõttu lingi, mille kaudu on vaide esitajal võimalik soovitud teabega tutvuda.
3. 22.06.2021 esitas vaide esitaja teabenõude/pöördumise täpsustuse, milles märkis, et palus eelmises pöördumises tutvumist kõigi dokumentidega vastavalt HMS § 37 lõikele 1. Ühtlasi juhtis vaide esitaja Maa-ameti tähelepanu sellele, et saadetud kirjavahetus oli puudulik nii saadetud dokumentide osas kui ka selles osas, et puudub kogu kirjavahetus Lahe Kinnisvaraga.
4. 02.07.2021 vastas Maa-amet, et on edastanud vaide esitajale haldusmenetluses tähtsust omavad dokumendid, nii nagu esialgsest kirjast oli võimalik aru saada ning väljastas täiendavalt kolm dokumenti. Ülejäänud kirjavahetuse väljastamisest keeldus Maa-amet AvTS § 35 lg 2 punktide 2 ja 3 alusel.
5. Vaide esitaja leidis, et teabenõude täitmisest keeldumine ei olnud õiguspärane ja esitas Andmekaitse Inspektsioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

TAOTLUSED

1. Rahuldada Eraisiku vaie.
2. Teha Maa-ametile ettekirjutus Eraisiku 05.06.2021 teabenõude ja selle 22.06.2021 täpsustuse viivitamatuks täitmiseks, so kohustada Maa-ametit väljastama kõik Põrguvälja tee 26//Raatuse kinnisasja avalikes huvides riigile omandamise haldusmenetlusega seotud dokumendid, sh kirjavahetus Lahe Kinnisvara Hindamine OÜ-ga, koosolekute salvestused ja stenogrammid.
3. Alternatiivselt, kui Eraisiku teabenõude täitmine tervikuna ei ole võimalik, kohustada Maa-

ametit täitma Eraisiku teabenõue osas, mille suhtes on juurdepääsupiirang kehtestatud õigusvastaselt.

ASJAOLUD

1. 29.07.2020 teavitas Maa-amet (MA) Eraisikut (vaide esitaja) Rae vallas Rae külas asuva Põrguvälja tee 26 // Raatuse kinnisasja (kinnistu) avalikes huvides omandamise menetluse läbiviimisest.

2. 25.09.2020 esitas MA vaide esitajale pakkumuse (pakkumus) kinnistu avalikes huvides omandamiseks tasu suurusega 341 000 eurot (lisa 1). Pakkumusele oli lisatud 17.09.2020 MA tellimusel Lahe Kinnisvara Hindamine OÜ (hindaja) poolt koostatud eksperthinnang (eksperthinnang), mille kohaselt on kinnistu hüvitusväärtus 341 000.

3. 16.10.2020 esitas vaide esitaja vastuväited (lisa 2) pakkumusele, milles leidis, et hindaja on lähtunud väärast metoodikast ning õige metoodika korral oleks hüvitusväärtus oluliselt suurem. 09.12.2020 teavitas vaide esitaja, et soovib tellida hüvitusväärtuse kindlaksmääramiseks täiendava eksperthinnangu. 05.02.2020 esitas vaide esitaja MA-le Osaühing Domus Kinnisvara koostatud eksperthinnanguga, mille kohaselt on kinnistu omandamise tasu maa turuväärtus ning sellel asuvate hoonete taastamiskulu 599 745 eurot, alternatiivselt jääktaastamiskulu meetodit rakendades 428 372 eurot (lisa 3).

4. 11.03.2020 toimus kohtumine vaide esitaja, MA esindajate ja hindaja vahel. Kohtumisel lepiti kokku, et hindaja viib läbi uue hindamise tulenevalt asjaolust, et vaide esitaja ning MA vahel on erimeelsused seonduvalt valitud hindamismetoodikaga. Hindaja esindaja Xxxxx Xxxxxxxx avaldas kohtumisel lootust, et uus hindamine on võimalik läbi viia kahe nädala jooksul (lisa 4).

5. 07.04.2021 viidi kinnistul läbi objekti vaatlus. Vaide esitaja suhtles 12.04.2021 hindaja esindaja Xxxxx Xxxxxxxxx, kelle sõnul valmib uus eksperthinnang hiljemalt jooksva nädala lõpuks, s.o hiljemalt 16.04.2021. Xxxxx Xxxxxxx avaldas suulises vestluses ühtlasi, et hüvitusväärtus jääb hinnanguliselt samasse suurusjärku nagu oli toodud kliendi 05.02.2020 vastuväidetes.

6. 26.05.2021 esitas MA uuendatud pakkumuse nr 7-21/20/4263-21, mille aluseks on Lahe Kinnisvara 03.05.2021 korrigeeritud ja täiendatud eksperthinnang (lisa 5).

7. 05.06.2021 esitas vaide esitaja MA-le taotluse tutvuda kõikide haldusmenetluse dokumentidega (lisa 6).

8. 18.06.2021 vastuses (lisa 7) teatas MA, et kinnistu omandamisega seotud kirjavahetus on registreeritud MA dokumendihaldussüsteemis ning võimaldas tutvuda failidega Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse failivahetuse portaali transit/envir vahendusel.

9. 22.06.2021 esitas vaide esitaja MA-le e-kirja (lisa 8), milles täpsustas, et soovib tutvuda kõikide dokumentidega vastavalt HMS § 37 lg-le 1. Vaide esitaja tõi välja, et MA poolt edastatud kirjavahetus on puudulik, sest muuhulgas puudub kogu kirjavahetus hindajaga.

10. 02.07.2021 kirjaga nr 7-21/20/4263-27 (vastus teabenõudele, lisa 9) edastas MA vaide esitajale alljärgnevad dokumendid: tellimuse kiri hindajale; eksperthinnangu üleandmise vastuvõtmise akt; hindaja selgitused eksperthinnangule; kokkulepe hindajaga eksperthinnangu täiendamise osas; täiendatud eksperthinnangu üleandmise vastuvõtmise akt. MA teatas 02.07.2021 kirjas, et ei väljasta vaide esitajale kirjavahetust hindajaga. Keeldumise alusena

viitas MA AvTS § 35 lg 2 p-le 2 ja 3 ning AvTS § 23 lg 1 p-le 1. Muude dokumentide väljastamata jätmist MA ei põhjendanud.

11. Vaide esitaja on seisukohal, et teabenõude täitmisest keeldumine on olnud õigusvastane ning teabenõue tuleb täita. Vaide esitaja taotleb seetõttu MA-le ettekirjutuse tegemist.

VAIDE PÕHJENDUSED

12. Vaide esitaja soovib tutvuda MA ja hindaja vahelise kirjavahetusega, kuivõrd vaide esitajal on tekkinud kahtlus, et MA on suunanud hindajat lähtuma hindamismetoodikast ja asjaoludest, mis ei ole kooskõlas seaduse ning kehtivate hindamisstandarditega. Asjaolule, et hindaja ei ole hindamistoimingute tegemisel olnud täielikult sõltumatu, viitab mh vastus teabenõudele lisa 3 „Lahe Kinnisvara Hindamine OÜ selgitused", mille kohaselt „[…] Vastav hindamismetoodika sai korduvalt läbi arutatud Maa-ameti esindajatega […]."[1]

13. Samuti süvendab seda kahtlust asjaolu, et kuigi hindaja sõnul pidi täiendatud eksperthinnang valmima juba hiljemalt 16.04.2021 (vt p 5), jõuti eksperthinnangu allkirjastamiseni alles 03.05.2021. Seejuures erineb eksperthinnangus toodud hüvitusväärtus oluliselt vaide esitaja 05.02.2021 vastuväites toodust, s.o esineb vastuolu hindaja esindaja poolt vaide esitajale avaldatuga (vt p 5).

14. Seejuures esitas MA uuendatud pakkumuse alles 26.05.2021. Kirjavahetusest MA ja hindaja vahel võib seega nähtuda põhjendused, miks on hindaja ühe või teise metoodika ja asjaolu aluseks võtnud. Eelnev on oluline, kuivõrd olukorras, kus hindaja ei ole olnud hindamise läbiviimisel sõltumatu, võib see tuua kaasa läbiviidud haldusmenetluse õigusvastasuse.

15. KAHOS § 12 lg 7 kohaselt hindamise tulemus vormistatakse hindamisaruandena. Hindamisaruanne koostatakse hindamise head tava arvestades. Valdkondlikud head tavad on kajastatud Eesti Kinnisvara Hindajate Ühingu Heade Tavade Koodeksis[2]*, mille p-i 2.3.4. kohaselt: „Hindaja ei või kutsetegevuses alluda otsesele või kaudsele mõjutamisele, mis kahjustab hindaja erapooletust – hindaja peab olema erapooletu ja keelduma hindamistoimingutest, mille puhul tellija või hindamisaruande võimalik kasutaja avaldab survet lõpptulemuse osas."*

16. Seega on vaide esitajal õigustatud huvi tutvuda MA ja hindaja vahelise kirjavahetusega. Vaide esitajal on selleks ka subjektiivne õigus tulenevalt HMS §-st 37. Lisaks on kirjavahetuse näol tegu avaliku teabega AvTS § 3 lg 1 tähenduses, s.o teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. MA on kõnealuse teabe saanud avalikke ülesandeid täites, s.o viies läbi vaide esitajale kuuluva kinnisasja avalikes huvides riigile omandamise menetlust.

(I) Vaide esitaja õigus kirjavahetusega tutvuda tuleneb seadusest

17. Kõige üldisemalt on isiku kohta koostatud dokumentidega tutvumise nõue hõlmatud põhiseaduse (PS) § 44 lg-s 3 sätestatud põhiõigusega. Haldusmenetluses reguleerib dokumentidega tutvumise õigust HMS § 37 lg 1, mille kohaselt on igaühel õigus igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga, kui see on olemas.

18. HMS § 37 lg-s 1 sätestatud näol on tegemist üldise, s.o igaühe tutvumisõigusega. Vaide

[1] Vt vastus teabenõudele (lisa 9), lisa 3.

[2] Internetis: http://www.ekhy.ee/regulatsioonid/heade-tavade-koodeks/ (08.07.2021).

esitaja on menetlusosaline, mistõttu temale ette nähtud tutvumisõigus on laiaulatuslikum, kuna menetlus puudutab otseselt tema õigusi ja huve. Õiguskirjanduses on leitud, et menetlusosalise puhul tuleb alati kaaluda, kas konkreetsel juhul on kaalukam menetlusosalise õigus dokumentidega tutvuda, et sel teel luua eeldused efektiivseks menetluses kaasarääkimiseks, või andmesubjekti õigus privaatsusele (ärisaladuse kaitsele vms). Samuti tuleb vaadelda eriregulatsiooni, kas vastavat haldusmenetlust reguleerivas õigusaktis ei ole sätestatud vastavate andmete mitteavaldamise õigust või kohustust.[3]

19. HMS § 37 lg 2 kohaselt keelab haldusorgan toimiku, dokumendi või selle osaga tutvumise, kui selles sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud. Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlust reguleerib KAHOS, mis ei sätesta piiranguid menetlusega seotud andmete avaldamiseks. Samuti ei tulene sellekohaseid piiranguid AvTS-ist.

(II) Juurdepääsuõigus avalikule teabele

2.1. Avaliku teabe olemus ja teabele juurdepääsu tagamise eesmärk

20. AvTS eelnõu seletuskirja kohaselt on seaduse väljatöötamise tinginud põhiseaduse §-s 44 sätestatud igaühe õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ning riigiasutuse, kohalike omavalitsuste ning nende ametiisikute kohustus anda seaduses sätestatud korras Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta. Informatsioonile juurdepääsu võimaldamine on oluline avaliku võimu läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks ning demokraatlikule riigikorraldusele iseloomuliku rahva valitsemises osalemise võimalus.[4] *Seega on AvTS tihedalt seotud ka põhiseaduse §-s 10 sätestatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetega.*

21. Eeltoodust tulenevalt on AvTS §-s 1 sätestatud seaduse eesmärgina üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimaluse tagamine, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning avalike ülesannete täitmise üle avalikkuse kontrolli võimaluse loomine. AvTS eelnõu seletuskirja kohaselt lähtub seadus põhimõttest, mille kohaselt on avalikule teabele juurdepääs vaba, väljaarvatud juhul, kui sellele on juurdepääs seadusega sätestatud ulatuses piiratud.

22. Avalik teave on AvTS § 3 lg 1 kohaselt 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. MA poolt hindajaga sõlmitud leping on seotud avalike ülesannete täitmisega, mistõttu on dokumentides sisalduva teabe näol tegemist avaliku teabega. Ka tuleneb AvTS § 28 lg 1 p-st 18, et teabevaldaja on kohustatud avalikustama oma ülesannetega seotud riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse tellitud uuringud ja analüüsid. Järelikult on MA-l teabevaldajana AvTS § 9 lg-st 1 tulenev kohustus võimaldada juurdepääsu vaide esitaja nõutud teabele.

2.2. Avalikule teabele juurdepääsupiirangu seadmise lubatavus

23. AvTS § 3 lg 2 kohaselt võib avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Arvestades AvTS eesmärki ning üldiselt informatsioonile juurdepääsu võimaldamise olulisust, peab iga avalikule teabele seatav juurdepääsupiirang olema proportsionaalne, lähtudes piirangu eesmärgist ning teabenõudja õigustatud huvidest. Väärtused, mida kaitstakse informatsioonile juurdepääsupiirangu seadmisega, peavad kaaluma üles isikute põhiõiguse informatsioonile.

[3] A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004, lk 141.

[4] N. Parrest, P. Roosma. Kommentaarid PS §-le 44. Ü. Madise jt (toim). Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, p 3.2. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=49&p=44.

24. AvTS eelnõu seletuskirja kohaselt on teabevaldajal kohustus teabele juurdepääsu piirata juhul, kui see kahjustaks avalikku huvi või tooks kaasa eraelu puutumatuse rikkumise. Võimalikud juurdepääsupiirangu seadmise alused, lähtudes võimalikust avaliku huvi kahjustamisest, on ammendavalt loetletud AvTS § 35 lg-s 1.

25. Vastuses teabenõudele on MA viidanud kahele valikulise juurdepääsupiirangu alusele, mille kohaldamine on diskretsiooniline ning mille kohaldamisel peab MA kaaluma erinevaid huve:
1) MA on esmalt viidanud AvTS § 35 lg 2 p-le 2, mis annab teabevaldajale võimaluse tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist.

2) Teiseks on MA viidanud AvTS § 35 lg 2 p-le 3, mis annab teabevaldajale võimaluse tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm).

26. Kuigi MA on viidanud kahele erinevale seaduslikule alusele, mis lubavad avalikule teabele juurdepääsupiirangu seadmise, ei ole vastuses teabenõudele täpsustatud, millised on need konkreetsed asjaolud, mis on tinginud vaide esitaja nõutud dokumentides sisalduvale teabele tervikuna juurdepääsupiirangu seadmise. Vaide esitaja hinnangul selliseid asjaolusid praegusel juhul ka ei esine.

(III) Teabenõude täitmisest keeldumise õigusvastasus

3.1. Teabenõude täitmisest keeldumine on põhjendamata

27. Tallinna ringkonnakohus on rõhutanud[5], et AvTS § 35 lg-s 2 toodu iseenesest ei ole õiguslikuks aluseks teabenõude täitmata jätmiseks. Nimelt tuleb juurdepääsupiirangute määramise aluseid (AvTS § 35) eristada teabenõude täitmisest keeldumise alustest (AvTS § 23). Seejuures peab teabevaldaja AvTS § 23 lg 3 kohaselt teabenõude täitmisest keeldumist teabenõudjale põhjendama. Selline kohustus on kooskõlas haldusmenetluse üldise põhimõttega, mille kohaselt peab keeldumine olema alati põhjendatud. Kuivõrd haldusmenetluse seaduses ei ole sätestatud toimingust keeldumise põhjendamise kohustust, on seadusandja pidanud vajalikuks selle erisuse sätestamist AvTS-s.[6]

28. Vaide esitaja poolt taotletud dokumentide osas on MA viidanud kahele juurdepääsupiirangu alusele: 1) AvTS § 35 lg 2 p 2; 2) AvTS § 35 lg 2 p 3. MA on viidanud üksnes õiguslikule alusele, toomata seejuures ära, millised on need faktilised asjaolud, mis tingivad kõnealusele kirjavahetusele juurdepääsupiirangu seadmise ning miks ei pea MA võimalikuks vaide esitajale taotletud teabe väljastamist. Samuti ei nähtu MA vastusest, et nimetatud dokumentide osas oleks juurdepääsupiirang üleüldse kehtestatud vastavalt AvTS §-le 41.

29. Kuivõrd teabenõude täitmisest keeldumise põhjendamise regulatsiooni aluseks on haldusmenetluse põhimõtted, saab ka AvTS-st tuleneva põhjendamise kohustuse osas lähtuda haldusaktide põhjendamise analoogiast. Järelikult peab sarnaselt klassikalises haldusmenetluses nõutavale haldusakti põhjendamisele esitama teabevaldaja ka teabenõude täitmisest keeldumise puhul teabenõudjale põhjendused, millest nähtuks, millistel põhjustel ja millisel õiguslikul alusel on otsus tehtud, sh peavad põhjendused olema seotud konkreetsete faktiliste asjaoludega. Ka Andmekaitse Inspektsioon on rõhutanud, et teabenõude täitmisest

[5] TlnRKo 3-13-702, p 7

[6] 1027 SE I avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Eelnõu algtekst (08.11.2006), lk 16.

keeldumisel tuleb keeldumist põhjendada, et isik saaks aru, miks talle soovitud teavet ei väljastata.[7]

30. Seega on MA rikkunud AvTS § 23 lg-s 3 sätestatud põhjendamiskohustust.

3.2. Teabenõude täitmisest keeldumise õiguslikke aluseid ei esine

31. Lisaks sellele, et vaide esitaja taotletud teabele juurdepääsupiirangu seadmist ei ole vähimalgi moel põhjendatud, ei eksisteeri ka faktilisi asjaolusid, mis võimaldaksid kaalutlusõiguse teostamisel MA poolt vaide esitaja juurdepääsuõigust teabele piirata.

3.2.1. Puudub alus juurdepääsu piirangu seadmiseks AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel

32. MA ja hindaja kirjavahetus, samuti koosolekute stenogrammid ei ole dokumendi kavand ega selle juurde kuuluvad dokumendid. Dokumendi juurde kuuluvateks dokumentideks saab eelkõige pidada erinevaid lisasid, mis moodustavad dokumendiga ühtse terviku. Kirjavahetus hindajaga ei ole osa eksperthinnangust ega kuulu selle juurde.

3.2.2. Puudub alus juurdepääsu piirangu seadmiseks AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel

33. E-kirjad MA ja hindaja vahel, samuti koosolekute stenogrammid ei ole asutusesiseselt adresseeritud dokumentideks. Hindaja, s.o Lahe Kinnisvara Hindamine OÜ ei ole osa MA-st kui riigiasutusest. Hindaja on eraõiguslik juriidiline isik, kes tegutseb väljaspool MA haldusala.

3.3. Juurdepääsupiiranguga teabe sisaldumine dokumendis ei välista dokumendi osalist avaldamist

34. MA vastusest teabenõudele nähtub, et sisuliselt kogu kirjavahetus hindajaga on tervikuna tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks. Samas ei ole eluliselt usutav, et kirjavahetus tervikuna sisaldab ainult sellist informatsiooni, mille avalikuks tulek võiks kahjustada avalikke huve. AvTS § 38 lg 2 sätestab, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

35. Andmekaitse Inspektsioon on mitmes oma vaideotsuses Riigikohtu seisukohale viidates rõhutanud, et teabenõude täitmisest ei saa keelduda ainuüksi põhjusel, et küsitud dokument/teave sisaldab muu hulgas piiranguga teavet.[8] *Lisaks on Andmekaitse Inspektsioon märkinud, et kui dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang, ei tähenda see, et sellist dokumenti üldse teabenõude korral ei väljastata, vaid piiranguga dokumentide puhul tuleb enne teabenõudele vastamist hinnata, millisele osale teabest piirang laieneb ning väljastada see osa teabest/dokumendist, millele piirang ei laiene.*[9]

36. Arvestades, et MA pole vastuses teabenõudele esitanud isegi põhjendusi, kas üldse ja kui siis miks ühes või teises kirjavahetuses sisalduv teave asutusesiseseks kasutamiseks on tunnistatud, ei ole MA ilmselt ka hinnanud, millisele osale kirjavahetusest sisalduvast teabest on juurdepääsupiirangu seadmine põhjendatud ja millisele mitte. Pole usutav, et kogu kirjavahetuses sisalduv teave on sedavõrd tundlik, et võiks kaasa tuua avalike huvide kahjustumise. Jättes välja selgitamata, millisele osale dokumendist juurdepääsupiirang sisuliselt kehtib, on MA rikkunud AvTS § 15 lg-s 2 sätestatud kohustust abistada igakülgselt

---

[7] Andmekaitse Inspektsioon. Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest 2017. aastal. Soovitused aastaks 2018, lk 21.

[8] Vt nt Andmekaitse Inspektsiooni 26.02.2016 vaideotsus avaliku teabe asjas nr 2.1-3/16/102, lk 8; RKHKo 3-3-1-57-03, p 20.

[9] Andmekaitse Inspektsiooni 28.06.2017 vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus avaliku teabe asjas nr 2.1-3/17/1109, lk 4.

teabenõudjat teabenõude esitamisel.[10]

37. Seega kui MA ei pea võimalikuks väljastada vaide esitajale kogu teabenõudes nõutud teavet, tuleb MA-l väljastada dokumentides sisalduv teave vähemalt osas, millele juurdepääsupiirang ei kehti.

(IV) Nõue ettekirjutuse tegemiseks

38. AvTS § 51 lg 1 kohaselt võib Andmekaitse Inspektsioon teha teabevaldajale ettekirjutuse seadusliku olukorra taastamiseks, mh kui ta leiab, et teabevaldaja on ebaseaduslikult keeldunud teabenõude täitmisest (p 1), ei ole teabenõuet menetlenud nõuetekohaselt (p 3) või on teabele ebaseaduslikult kehtestanud juurdepääsupiirangud (p 7). AvTS § 44 p 1 ja § 46 kohaselt võib isik, kelle õigusi on rikutud, pöörduda vaidega Andmekaitse Inspektsiooni poole.

39. Eeltoodust tulenevalt palume vaie rahuldada ning teha MA-le ettekirjutus teabenõude täitmiseks. Alternatiivselt, kui Andmekaitse Inspektsioon tuvastab, et osaliselt on nõutud dokumentides sisalduvale teabele vaide esitaja juurdepääsu piiramine õiguspärane, täita teabenõue osaliselt, väljastades vaide esitajale dokumentides sisalduva teabe, millele juurdepääsupiirang ei kehti.

Lisaks selgitan juurde, et Eraisik on taotlenud Maa-ametilt kõikide haldusmenetluse toimikus olevate dokumentidega tutvumist. Haldusmenetluse toimiku moodustavad kõik haldusmenetlusega seotud dokumendid, sh koosolekute stenogrammid ja nende aluseks olevad helisalvestised, mistõttu ei ole neid teabenõudes eraldiseisvalt välja toodud, kuid mis on eeltoodule vaatamata teabenõudega hõlmatud

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Andmekaitse Inspektsioon on teavitanud 04.08.2021 kirjaga, et Eraisik on esitanud Maaameti tegevuse peale vaide teabenõudele/taotlusele vastamisel ning palute Maa-ameti vastuseid Andmekaitse Inspektsiooni kirjas esitatud küsimustele.

1. Kas Maa-amet käsitles vaide esitaja 05.06.2021 ja 22.06.2021 vaide esitaja taotlust teabe saamiseks teabenõudena AvTS-i alusel või menetlusosalise poolt teabe küsimisena HMS-i alusel?
Maa-amet käsitles pöördumisi teabe küsimisena HMS-i alusel.

2. Vaidele lisatud 11.03.2020 kohtumise protokollist nähtub, et kohtumine salvestati. Kas kohtumine(sed) salvestati protokollide koostamiseks ning kas salvestised on käesolevaks ajaks alles või on peale protokolli koostamist kustutatud?

Kohtumine salvestati protokolli koostamiseks. Hetkel ei ole kohtumiste salvestisi veel kustutatud. Salvestised kustutatakse siis, kui kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus on läbi viidud.

3. Kas Maa-ametile oli vaide esitaja 05.06.2021 ja/või 22.06.2021 pöördumisest arusaadav, et vaide esitaja sooviks oli saada/tutvuda ka koosolekute salvestustega?

Maa-amet ei lugenud pöördumistest välja, et kinnisasja omanik oleks soovinud tutvuda mh ka helisalvestistega. Märgime, et 30.06.2021 toimus Maa-ametis veel üks kohtumine Eraisikuga.

[10] Samas, lk 5.

Ka sellel kohtumisel uuris Eraisik, millal talle väljastatakse kogu toimik, täpsustades seejuures, et peab silmas Maa-ameti ja kinnisasja omandamise menetluses eksperthinnangu koostajaga peetud kirjavahetust. Maa-ameti esindajad selgitasid kohtumisel, et saame esitada dokumenteeritud kirjavahetuse, kuid hindamisakti vastuvõtmisele eelnevat kirjavahetust Maa-ameti ja hindaja vahel me ei saa edastada, kuivõrd tegemist ei ole dokumenteeritava kirjavahetusega, vaid tavapärase tööprotsessiga hindamise tellimuse täitmise raames.

4. Maa-amet keeldus 02.07.2021 vastuses osaliselt kirjavahetuse väljastamisest AvTS § 35 lõike 2 punktide 2 ja 3 ning § 23 lõike 1 punkti 1 alusel. Miks ei põhjendatud keeldumisel vaide esitajale, milliseid dokumente keeldumine hõlmab ning milliste dokumentide juurde kuuluvate dokumentidega on tegemist või mis on põhjendatud juhud, mis tingivad asutusesiseselt adresseeritud dokumentidele piirangu kehtestamise vajaduse (AvTS § 23 lg 3 kohaselt tuleb keeldumist põhjendada)?

Mööname, et keeldumist oleks saanud põhjalikumalt selgitada. Selgitame täiendavalt, et kui Maa-amet tellib kinnisasja omandamise menetluses 7. taseme vara hindajalt eksperthinnangu koostamise, on tellimuse täitmise käigus valminud lõplikult vormistatud ja Maa-ameti poolt vastuvõetud eksperthinnang meie hinnangul käsitletav avaliku teabena. Vastuvõetud eksperthinnangud registreeritakse dokumendihaldussüsteemis. Eksperthinnangu vastuvõtmisele eelnev kirjavahetus, mille käigus esitab hindaja Maa-ametile kui tellijale tutvumiseks eksperthinnangu ja küsib vajadusel infot nt raudtee projektlahenduse kohta, on üldjuhul mitteametlik suhtlus, mis käsitleb tehnilisi nüansse ja mida seetõttu asutuse dokumendiregistris ei registreerita ning mis ei kuulu ka säilitamisele. Kuna sellise kirjavahetuse säilitamise kohustust ei ole, võib säilinud kirjavahetus olla lünklik. Samuti võib tellimuse täitmise ajal suhtlus hindajaga toimuda suuliselt ning seda suhtlust ei dokumenteerita.

5. Kas väljastamata jäetud kirjavahetus on registreeritud ka asutuse dokumendiregistris? Juhul kui ei ole, siis mis põhjusel?

Nagu eelnevalt selgitatud, on väljastamata jäetud kirjavahetuse puhul tegemist hindaja ja Maa-ameti kui tellija vahelise mitteametliku suhtlusega, mis ei kuulu registreerimisele asutuse dokumendiregistris. Sellise kirjavahetuse registreerimine on liigset halduskoormust ja bürokraatiat tekitav.

6. Palun edastada Andmekaitse Inspektsioonile vaide esitajale väljastamata jäetud kirjavahetus, milles märkida iga dokumendile/kirjale kehtestatud juurdepääsupiirang ning põhjendada piirangu kehtestamise vajadust (sh kas ja millise dokumendi juurde kuuluva dokumendiga või dokumendi kavandiga on tegemist või mis põhjusel on asutusesiseselt adresseeritud dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirang).

Edastame kirjavahetuse:
6.1. 01.09.2020 hindaja kiri (parima kasutuse analüüsi edastamine) – juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 (eksperthinnangu eelnõu juurde kuuluv dokument);
6.2. 01.09.2020 Maa-ameti vastus – juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 (eksperthinnangu eelnõu juurde kuuluv dokument);
6.3. 10.09.2020 hindaja kiri (eksperthinnangu tutvumiseks esitamine - juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 (eksperthinnangu eelnõu juurde kuuluv dokument);
6.4. 15.09.2020 Maa-ameti vastus - juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 (eksperthinnangu eelnõu juurde kuuluv dokument);
6.5. 22.09.2020 – 23.09.2020 hindaja ja Maa-ameti kirjavahetus eksperthinnangu vastuvõtmise asjus (juurdepääsupiirang puudub, dokumendihaldussüsteemis on nr 7- 21/20/12015-2 all registreeritud hindaja 22.09.2020 kiri, mis sisaldab ka lõplikult vormistatud eksperthinnangut);
6.6. 11.03.2021 – 18.03.2021 hindaja ja Maa-ameti kirjavahetus eksperthinnangu täiendamise

asjus (juurdepääsupiirang puudub);
6.7. 14.04.2021 hindaja kiri (ehituseelarve tutvumiseks esitamine) - juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 (täiendatava eksperthinnangu eelnõu juurde kuuluv dokument);
6.8. 20.04.2021 Maa-ameti vastus - juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 (täiendatava eksperthinnangu eelnõu juurde kuuluv dokument);
6.9. 22.04.2021 hindaja kiri (täiendatud ehituseelarve tutvumiseks esitamine) - juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 (täiendatava eksperthinnangu eelnõu juurde kuuluv dokument);
6.10. Kuni 03.05.2021 hindajaga peetud kirjavahetus eksperthinnangu täiendamise asjus - juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 (täiendatava eksperthinnangu eelnõu juurde kuuluv dokument).

18.08.2021 tegigi Andmekaitse Inspektsioon Maa-ametile täiendava järelepärimise, mille osas andis Maa-amet järgmised selgitused:

Andmekaitse Inspektsioon on palunud 18.08.2021 kirjaga täiendavaid selgitusi seoses Eraisiku vaidega.
1. Mida olete pidanud silmas 16.08.2021 vastuse punktis edastatud väitega, et soovitud kirjavahetuse puhul ei ole tegemist dokumenteeritava kirjavahetusega? Kas seda, et seda ei registreerita dokumendiregistris?

Tellimuse täitmise raames peetavat kirjavahetust hindajaga asutuse dokumendihaldussüsteemis üldjuhul ei registreerita, registreerimisele kuuluvad tellimuse esitamist ja vastuvõtmist puudutavad dokumendid (riigihanke alased dokumendid, tellimuskiri/leping, üleandmise-vastuvõtmise akt ja vastu võetud eksperthinnang).

2. Saan Teie vastusest aru selliselt, et vaide esitaja poolt soovitud kirjavahetus on Maa-ametil olemas (edastatud ka inspektsioonile) ning sellele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel. Kuna tegemist on dokumendi kavandi juurde kuuluva kirjavahetusega ja see on loodud ja saadud ametniku poolt avalike ülesannete täitmise käigus, siis millest tulenevalt leiate, et tegemist ei ole avaliku teabega, avaliku teabe seaduse mõistes?

Maa-amet märkis 16.08.2021 kirjas vastavalt teie soovile võimaliku juurdepääsupiirangu aluse. Nagu me varasemalt selgitasime, siis eksperthinnangu vastuvõtmisele eelnev kirjavahetus, mille käigus esitab hindaja Maa-ametile kui tellijale tutvumiseks eksperthinnangu ja küsib vajadusel infot nt raudtee projektlahenduse kohta, on üldjuhul mitteametlik suhtlus, mis käsitleb tellimuse täitmise tehnilisi nüansse ja mida seetõttu asutuse dokumendiregistris ei registreerita, seega me ei ole käsitlenud küsitud kirjavahetust avaliku teabena.

3. 22.09.2020 edastati Maa-ametile eksperthinnang, mistõttu on sellele eelneval kirjavahetuse kehtestatud piirang lõppenud. Millisel õiguslikul alusel keeldute vaide esitajale eksperthinnangu eelset kirjavahetust väljastamast (kirja punktid 6.1-6.5). Ühtlasi juhin tähelepanu sellele, et AvTS § 36 lg 1 p 8 ei luba kehtestada piirangut teabevaldaja poolt tellitud uuringute ja analüüside tulemustele (kirja punkt 6.1).

Selgitame, et tegemist on hindamisaruandele esitatavate tehniliste märkustega, mille avalikustamine ei ole põhjendatud, kuna tekitab infomüra ja neil märkustel ei ole mingit õiguslikku tähendust. Lisaks ei toimu sellise kirjavahetuse süstematiseerimist ja sellel ei ole säilitamise kohustust, hindajaga võib olla peetud ka suulisi konsultatsioone, kui olukord seda vajab. Lisaks ei saa tagada, et iga kiri on tagant järgi tuvastatav ja säilinud. Samuti märgime, et Maa-ameti 16.08.2021 kirja punktis 6.1 nimetatud parima kasutuse analüüs vormistatakse lõplikult eksperthinnangu osana ehk et eksperthinnangu koosseisus, kuna parima kasutuse analüüs on eksperthinnangu lahutamatu osa. Oleme palunud hindajatel parima kasutuse analüüsi osa edastada enne eksperthinnangu vormistamist eelnevalt tutvumiseks, et me

hindajaga hindamise lähteülesandest ühtmoodi aru saaksime ning eksperthinnangu esitamisel vähem küsimusi tekiks.
4. Kas eksperthinnangu täiendamise osas võetakse vastu veel täiendav otsus? Ehk siis millise dokumendi kavandi juurde kuulub vastuse punktides 6.7-6.10 märgitud kirjavahetus?

Põrguvälja tee 26 // Raatuse kinnisasja omandamise menetluses otsustati Lahe Kinnisvara Hindamise OÜ koostatud eksperthinnangu täiendamine detailse ehituseelarvega 11.03.2021 toimunud kohtumisel, millel osalesid Maa-ameti esindajad, Eraisik ja tema advokaat ning menetluses eksperthinnangud koostanud hindajad. See kohtumine on protokollitud ja edastatud teadmiseks ka kinnisasja omanikule. Punktides 6.7-6.10 märgitud kirjavahetus on seotud täiendatud eksperthinnanguga, mis on registreeritud Maaameti dokumendihaldussüsteemis 04.05.2021 nr 7-21/20/12015-4 all ja edastatud menetluse käigus ka Eraisikule

5. Mis põhjusel ei ole vaide esitajal kui menetlusosalisel õigus tutvuda tema poolt soovitud kirjavahetusega (juhul kui see on asutusel olemas), sh ka sellega, millele ei ole piirangut kehtestatud (punkt 6.5 ja 6.6). Kui need kirjad on avalikud, siis miks ei juhatatud vaide esitajat avalikustatud teabe juurde? Samas eeldan, et eksperthinnang on ka haldustoimiku dokumendiks.

Kuivõrd Maa-amet ei registreerinud sellist elektroonilist kirjavahetust dokumendihaldussüsteemis, ei käsitlenud me kirjavahetust avaliku teabena, mis tuleks väljastada. Maa-ameti hinnangul on menetlusosalist hoitud kõigi toimingutega kursis, temaga on peetud mitmeid koosolekuid ja antud lisaks ka suulisi selgitusi. Tellitud töö vastuvõtmisega seotud kirjavahetuse edastamine ei saa anda menetlusosalisele mingit uut infot, sest olulised järeldused kirjavahetusest on kajastatud eksperthinnangus, millega menetlusosaline on saanud tutvuda. Lõpliku, õiguslikku tähendust omava eksperthinnangu väljastamisest ei ole Maa-amet keeldunud.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Teabe küsimine haldusmenetluse seaduse § 37 lg 1 *vs* avaliku teabe seaduse alusel

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avavalik 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.

AvTS § 35 lg 2 punktide 2 ja 3 kohaselt võib asutuse juht tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid ning põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita. Eeltoodust tulenevalt võivad avalikuks teabeks, mida on võimalik küsida teabenõude korras, olla ka dokumendid, mida ei ole dokumendiregistris registreeritud.

HMS § 37 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga, kui see on olemas. Eeltoodust tulenevalt on nähtav avaliku teabe seaduse mõju haldusmenetluse seadusele, mis sätestab sarnaselt AvTS §-ga 1, et dokumentidega tutvumise õiguse subjektiks on igaüks- s.t ei eelda menetlusosalise staatuse olemasolu.

Eeltoodust tulenevalt on nii AvTS-i kui HMS-i alusel igaühel õigus küsida ja tutvuda haldusmenetluse käigus kogutud teabega, kui sellele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut. Seega on Andmekaitse Inspektsioonil võimalik lahendada vaide esitaja vaiet ka avaliku teabe seaduse alusel, kuigi dokumente on küsitud menetlusosalisena HMS § 37 lg 1 alusel.

Juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 ja p 3 alusel

AvTS § 35 lg 2 punkti 2 kohaselt võib asutuse juht tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allkirjastamist. See tähendab, et peale dokumendi lõplikku koostamist ja allkirjastamist eeltoodud sätte alusel enam piirangut kehtestada ei saa, sh ka dokumendi juurde kuuluvatele dokumentidele. Samuti ei saa eeltoodud sätte alusel kehtestada piirangut dokumentidele, mis ei ole dokumendi kavandi juurde kuuluvateks dokumentideks.

Vaide esitaja on vaides märkinud, et *MA ja hindaja kirjavahetus, samuti koosolekute stenogrammid ei ole dokumendi kavand ega selle juurde kuuluvad dokumendid. Dokumendi juurde kuuluvateks dokumentideks saab eelkõige pidada erinevaid lisasid, mis moodustavad dokumendiga ühtse terviku. Kirjavahetus hindajaga ei ole osa eksperthinnangust ega kuulu selle juurde.* Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga siiski üheselt ei nõustu. Kui kirjavahetus sisaldab dokumendi koostamise kohapealt olulisi andmeid, ettepanekuid, parandusi, millest võib aru saada, miks ühe või teise tulemuse või seisukohani jõuti või teavet, mis kajastatakse hiljem ka lõplikus dokumendis, siis ei saa välistada, et ka kirjavahetus võib olla dokumendi kavandi juurde kuuluvateks dokumentideks. Seega ei ole inspektsiooni hinnangul dokumendi kavandi juurde kuuluvateks dokumentideks ainult dokumendi lisad.

Samuti võib asutuse juht AvTS § 35 lg lg 2 p 3 alusel põhjendatud juhtudel tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita. Kui teabevaldaja keeldub eeltoodud alusel teabe väljastamisest, siis peab ta teabe küsijale arusaadavalt põhjendama, mis põhjusel ei ole teabe küsijal õigust soovitud teavet saada.

Teabenõude täitmine

Vaide kohaselt on vaide esitaja esitanud Maa-ametile teabenõude nii 05.06.2021, millele Maa-amet vastas 18.06.2021 kui 22.06.2021, millele Maa-amet vastas 02.07.2021. Mõlemas teabenõudes on vaide esitaja soovinud tutvuda temale kuuluva Põrguvälja tee 26, Rae küla, Rae vald, Harjumaa asuva kinnistu suhtes algatatud haldusmenetluse kõikide dokumentidega vastavalt haldusmenetluse seaduse § 37 lg-le 1.

Haldusmenetluse seaduse käsiraamatu kohaselt annab haldusmenetluse dokumendi mõiste kõige täpsemalt arhiiviseaduse § 2 lg 1. Seega on menetluses kogutud dokumendid teabekandjal (paber, elektroonilised andmekandjad vms) jäädvustatud teabeühikud, mille haldusorgan on loonud või kogunud menetluse käigus ning mis oma tunnustelt on küllaldased haldusmenetluse seisukohalt oluliste faktide ning tegevuste tõestamiseks.

Dokumentide menetlusse võtmise vältimatuks eelduseks on seega nende olulisus, selle tunnuse alusel jäetakse kõrvale vähese tähtsusega ja mitteolulised andmed, mis võiks dokumentidega tutvumisel tekitada asjatut segadust. Siinkohal pean vajalikuks selgitada, et Andmekaitse Inspektsiooni pädevusse ei kuulu hinnangute andmine, kas ja millised dokumendid, sh kirjavahetus on konkreetse menetluse kohapealt olulised ja millised mitte.

Samas nii dokumentide kogumine kui ka toimiku pidamine haldusmenetluses peab olema täielik ja objektiivne, kuna vastasel juhul ei ole võimalik tagada menetluse läbipaistvust, ühtlasi tuleb dokumentide täielikkuse nõue haldusorgani üldisest uurimiskohustusest (kohustus välja selgitada ning talletada antud asja seisukohalt oluline teave vt HMS § 6).

Dokumentide avalikkusega haldusmenetluses on kõrvutatav mitmetes õigusaktides ettenähtud kohustus avalikustada otsuse tegemisel aluseks olnud materjalid.[11]

[11] A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004, lk 215.

Vaide esitaja on oma 22.06.2021 täiendavas pöördumises/teabenõudes märkinud: *„Palusin tutvumist kõikide dokumentidega vastavalt HMS § 37 lõikele 1. Teie poolt saadetud kirjavahetus on puudulik nii saadetud dokumentide osas kui ka selles osas, et puudub kogu kirjavahetus Lahe Kinnisvaraga“*. Samas vaide esitaja ei täpsusta, mis osas ta kirjavahetust ja saadetud dokumente puudulikuks peab ning lisaks soovib vaide esitaja kirjavahetust Lahe Kinnisvaraga. Eeltoodud pöördumisest ei nähtu, et vaide esitaja oleks küsinud ka Maa-ametilt ka koosolekute salvestusi või stenogramme.

22.06.2021edastatud täiendavale teabenõudele/pöördumisele vastas Maa-amet 02.07.2021 selgitades, et on edastanud vaide esitajale haldusmenetluses tähtsust omavad dokumendid, nii nagu sellest oli vaide esitaja kirjast võimalik aru saada ning edastades täiendavalt kolm dokumenti. Ülejäänud kirjavahetuse väljastamisest keeldus Maa-amet põhjusel, et dokumentidele on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 2 punktide 2 ja 3 alusel. Kuna vaide esitaja ei täpsustanud, millised dokumendid/kirjad (v.a Lahe Kinnisvaraga peetud kirjavahetus) talle on väljastamata jäetud, siis saab asuda seisukohale, et Maa-amet täitis teabenõude nii nagu ta sellest aru sai. Kui vaide esitajal oli teada peale kirjavahetuse mõni dokument, mille Maa-amet jättis väljastamata, siis oleks tulnud vaide esitajal seda ka täiendavas teabenõudes märkida. Ei saa eeldada, et teabevaldaja peaks oskama ära arvata, milliseid dokumente vaide esitaja oma täiendavas pöördumises silmas pidas, mis on jäetud väljastama.

Siinkohal pean vajalikuks selgitada, teabenõuete esitamisel ja neile vastamisel on mõlemal poolel nii õigused kui kohustused. Teabevaldaja ei pea oskama ära arvata, milliseid dokumente on teabenõudja soovinud, kui seda pole teabenõudest võimalik aru saada. Antud juhul on vaide esitaja oma täiendavast teabenõudes väljendanud soovi saada ainult väljastamata jäetud kirjavahetust, kuid ei ole kordagi viidanud, et soovib ka koosolekute salvestusi. Kuna vaide esitaja ei ole Maa-ametilt koosolekute salvestusi küsinud, siis ei saa pidada ka salvestuste väljastamata jätmist rikkumiseks. Salvestiste saamise soovile on vaide esitaja viidanud alles vaides. Eeltoodu ei piira aga kuidagi vaide esitaja õigust vaides märgitud salvestisi Maa-ametilt täiendavalt küsida.

Kirjavahetuse väljastamata jätmine

Maa-amet on vastuses Andmekaitse Inspektsioonile selgitanud, et *kuivõrd Maa-amet ei registreerinud sellist elektroonilist kirjavahetust dokumendihaldussüsteemis, ei käsitlenud me kirjavahetust avaliku teabena, mis tuleks väljastada. Samuti märgime, et Maa-ameti 16.08.2021 kirja punktis 6.1 nimetatud parima kasutuse analüüs vormistatakse lõplikult eksperthinnangu osana ehk et eksperthinnangu koosseisus, kuna parima kasutuse analüüs on eksperthinnangu lahutamatu osa. Oleme palunud hindajatel parima kasutuse analüüsi osa edastada enne eksperthinnangu vormistamist eelnevalt tutvumiseks, et me hindajaga hindamise lähteülesandest ühtmoodi aru saaksime ning eksperthinnangu esitamisel vähem küsimusi tekiks.*

Nõustun Maa-ametiga selles, et iga töötaja/ametniku e-kiri ei pruugi olla avalik teave, mida saab küsida teabenõude korras. Küll aga ei saa Andmekaitse Inspektsioon nõustuda sellega, et menetluse käigus peetud tööalase kirjavahetuse puhul ei ole tegemist avaliku teabega kui see on asutusel olemas. Nagu juba eelpool selgitasime, siis see, kas tegemist on avaliku teabega avaliku teabe seaduse mõistes ei olene ainult sellest kas dokument on registreeritud asutuse dokumendiregistris, vaid sellest kas see on loodud või saadud ametniku/töötaja poolt avalike ülesannete (tööülesannete) täitmise käigus (AvTS § 3 lg 1). Ehk kui ametnik/töötaja on jätnud näiteks mingi olulise (menetluse läbiviimist puudutava) dokumendi/kirja registreerimata, siis ei tähenda see seda, et tegemist ei oleks avaliku teabega. Seega ka kirjavahetus, mis on peetud ametnike poolt tööülesannete täitmise käigus, millest nähtub kuidas mingi tulemuseni jõuti, on avalik teave avaliku teabe seaduse mõistes.

Kuna Maa-amet on vastuses inspektsioonile selgitanud*, et Maa-ameti 16.08.2021 kirja punktis 6.1 nimetatud parima kasutuse analüüs vormistatakse lõplikult eksperthinnangu osana ehk et eksperthinnangu koosseisus, kuna parima kasutuse analüüs on eksperthinnangu lahutamatu osa,* siis jääb arusaamatuks, millest lähtuvalt leiab Maa-amet, et enne lõpliku otsuse vormistamist edastatud parima kasutuse analüüs ei ole avalik teave ega dokumendi kavandi juurde kuuluv dokument, kuid eksperthinnangu osana muutub see avalikuks teabeks.

Antud juhul on Maa-amet keeldunud vaide esitaja soovitud teabe väljastamisest põhjusel, et soovitud teabele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 2 ja p 3 alusel. Inspektsioonile antud selgitustes on Maa-amet märkinud, et väljastamata jäetud kirjadele on kehtestatud piirang (8 kirja) AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel. Seega jääb inspektsioonile arusaamatuks, millise teabe väljastamisest teabenõude vastuses keelduti AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel.

Kuna AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel saab juurdepääsupiirangu dokumendi kavandile ja selle juurde kuuluvatele dokumentidele enne nende vastu võtmist või allkirjastamist, siis kui Maa-amet ei lugenud vaide esitaja poolt soovitud kirjavahetust dokumendi kavandi juurde kuuluvaks dokumendiks, siis polnud alust ka eeltoodud sätte alusel kehtestada kirjavahetusele juurdepääsupiirangut ning keelduda sellele viidates soovitud kirjavahetuse väljastamisest. Kui aga Maa-amet siiski pidas soovitud kirjavahetust dokumendi kavandi juurde kuuluvateks dokumentideks, siis kuna inspektsioonile arusaadavalt on eksperthinnang käesolevaks ajaks vastu võetud/allkirjastatud, siis on eeltoodud piirangu alus ära langenud ning selle sätte alusel enam dokumentidele juurdepääsu piirata ei saa.

Eeltoodust tulenevalt tuleb Maa-ametil vaide esitaja 22.06.2021 teabenõue, milles on korratud ka 05.06.2021 teabenõudes esitatud nõuet, uuesti läbi vaadata ja väljastada soovitud kirjavahetus, kui pole alust teabe väljastamisest keelduda. Keeldumise korral viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist (AvTS § 23 lg 3). Kuna vaide esitaja ei ole 05.06.2021 teabenõudes ega ka 22.06.2021 täpsustatud teabenõudes märkinud, et ta soovib saada ka koosolekute salvestusi ja stenogramme või millised muud dokumendid on jäänud väljastamata, siis jääb vaie selles osas rahuldamata. See ei võta aga vaide esitajalt võimalust esitada täiendav teabenõue, milles tuua selgelt välja, milline konkreetne teave/dokumendid on jäetud väljastamata.

/allkirjastatud digitaalselt/
Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel