ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/21/3074

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Kadri Levand
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	15.11.2021, Tallinnas
Adressaat	Riigimetsa Majandamise Keskus rmk@rmk.ee
Teabevaldaja vastutav isik	Juhatuse liige
Vaide esitaja (teabenõudja)	AS Õhtuleht Kirjastus priit.parnapuu@ohtuleht.ee

RESOLUTSIOON
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, AvTS § 51 lg 1 punktide 1 ja 3, haldusmenetluse seaduse § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75[1] lõike lg 3 alusel teeme teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse **rahuldada vaie täielikult ja väljastada olemasolev küsitud teave:**
1) suheldes selleks teabenõudjaga ja selgitades, millist teavet on rakendusest päringutega võimalik välja võtta;
2) väljastada teabenõudjale tema soovi korral lisaks ka asutuste töötajate all kirjeldatud kirjavahetusest koopia.

Määrame ettekirjutuse täitmise tähtajaks 29.11.2021.

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 Tallinna Halduskohtusse üksnes vaideotsuse rahuldamata jäänud osas või juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil. Seejuures saab vaideotsuse tühistamist nõuda üksnes koos teabevaldajale esitatud nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

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
08.09.2021 esitas Õhtuleht Kirjastus AS-i ajakirjanik (teabenõudja) Riigimetsa Majandamise keskusele (teabevaldajale) teabenõude saada aastate 2022-2026 optimaalse uuendusraiete pindala taotluse koostamisel aluseks olnud andmeid.

15.09.2021 keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest väites, et küsitud teave puudub: *Kuna Teie poolt küsitud teavet Riigimetsa Majandamise Keskuses ei jäädvustata ja dokumenteerita, siis ei ole neid võimalik edastada.*

15.09.2021 esitas teabenõudja inspektsioonile vaide. Samuti lisas vaidele teabenõudja oma kirjavahetuse Keskkonnaagentuuriga, kust nähtub, et küsitud andmed on teabevaldaja töötaja taotlusest eraldi otse Keskkonnaagentuuri töötajale e-kirjas saatnud. Küll aga viitab Keskkonnaagentuuri töötaja, et andmed võiks väljastada ikkagi teabevaldaja ise.

27.09.2021.a esitas inspektsioon teabevaldajale järelepärimise.

11.10.2021 esitas teabevaldaja inspektsioonile vastuse ja selgitused.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED
Keskkonnaministri määrus Metsa korraldamise juhend §19 ja Metsaseaduse §45 lg 5 ja 6 panevad paika, kuidas käib riigimetsas optimaalse uuendusraie pindala kehtestamine ehk siis veidi lihtsustades: kui palju tohib riigimetsas teha uuendusraiet.

Esimene samm: riigimetsa majandaja (näiteks RMK) arvutab kindlate valemite järgi peapuuliikide kaupa männikute, kuusikute, kaasikute ja haavikute ning kõikide puuliikide summaarsee küpsuslangi, I vanuslangi, II vanuslangi, ühtlase kasutuse langi ning integraallangi. Langid arvutatakse kitsendusteta majandatava metsa ja kitsendustega metsa kohta, kus on lubatud uuendusraie. [Metsa korraldamise juhend §19 lg 2].

Teine samm: riigimetsa majandaja (näiteks RMK) määrab eksperdihinnangu alusel peapuuliikide kaupa arvestuslangi, kusjuures summaarne arvestuslank ei tohi ületada suurimat esimese sammu juures arvutatud lanki. Peapuuliikide kaupa ei tohi uuendusraie pindala olla aastas suurem selle puuliigi arvutatud maksimaalsest langist. [Metsa korraldamise juhend §19 lg 8].

Kolmas samm: riigimetsa majandaja kooskõlastab kavandatava optimaalse uuendusraie pindala Keskkonnaagentuuriga. [Metsaseaduse §45 lg 6].

Neljas samm: keskkonnaminister kehtestab oma määrusega iga aasta 1. detsembriks arvestuslangi alusel riigimetsa majandajale järgneva viie aasta optimaalse uuendusraie pindala, sealhulgas männikute, kuusikute, kaasikute ja haavikute pindala puuliikide viisi. [Metsaseaduse §45 lg 5].

Avalikult on jälgitav keskkonnaministri määrus ja RMK taotlus Keskkonnaagentuurile. Näiteks:
- *Eelmise aasta ministri määrus: https://www.riigiteataja.ee/akt/119012021005?leiaKehtiv*
- *Eelmise aasta RMK taotlus Keskkonnaagentuurile: https://adr.rmk.ee/dokument/259014*
- *Selle aasta RMK taotlus Keskkonnaagentuurile: https://adr.rmk.ee/dokument/286102*
- *Selle aasta keskkonnaministri määrust veel ei ole.*

Küsimus on esimeses sammus: üheski avalikus kohas ei näidata küpsuslangi, I vanuslangi, II vanuslangi, ühtlase kasutuse langi ning integraallangi arvutusi. Ei summaarselt ega

peapuuliikide kaupa; ei kitsendusteta majandatava metsa ega kitsendustega metsa kohta. Küsisin RMK käest kõnealuseid arvutuste tulemusi eelmisel talvel varasemate aastate kohta. RMK vastas, et nemad ei ole selliseid arvutusi dokumenteerinud ega säilitanud. Hästi. Nüüd septembris, vahetult pärast seda, kui RMK esitas Keskkonnaagentuurile kooskõlastamiseks selle aasta taotluse, küsisin selle aasta arvutusi. Eeldatavalt ajaline raamistik on selline, et pole eluliselt usutav, et RMK oleks jõudnud kõnealused arvutused ära kustutada. Võiks eeldada, et vähemalt nii kaua, kuni Keskkonnaagentuur taotlust menetleb, on RMK-l kõnealused arvutused käepärast.

Jällegi tuli RMK-lt vastus, et selliseid arvutusi ei ole dokumenteeritud ega säilitatud. Tõsi on, et selle taotlusega, mis RMK Keskkonnaagentuuri saadab, kõnealuseid arvutusi kaasa ei lähe. Teisalt jällegi, ametnik, kes Keskkonnaagentuuri poolt RMK taotlusega tegeleb, metsaosakonna juhtivspetsialist Enn Pärt, on mulle kinnitanud, et lisaks taotlusele saab tema RMK käest ka kõnealused arvutused. Pärdi sõnul taotlusega neid ei saadeta, aga eraldi kirjaga ta need saab. Enn Pärdi suhtumine on olnud, et oleks parem, kui ma küsin neid andmeid RMK käest. Tema vaates on tegu erakirjadega ja need arvutused on saadud usalduse peale. Paari numbrit on Pärt minuga siiski jaganud.

Isegi, kui kõnealuseid arvutusi ühtegi dokumenti ei lisata, siis vaieldamatu on, et need arvutused liiguvad RMK-st Keskkonnaagentuuri. Samuti on vaieldamatu, et neid arvutusi tehakse seaduse alusel avaliku ülesande täitmiseks: selleks, et keskkonnaminister saaks oma käskkirjaga kinnitada optimaalse uuendusraie pindala, peab riigimetsa majandaja tegema teatud arvutused ning Keskkonnaagentuur peab nende alusel välja valitud arvestuslangi kooskõlastama.

Huvi kõnealuste andmete vastu tuleneb nendest kahest loost:
- *https://www.ohtuleht.ee/1020656/pohjalik-analuus-saag-kaima-rmk-nusib-riigimetsa-lagedaks-palju-rohkem-kui-keskkonnaminister-seda-lubab*
- *https://www.ohtuleht.ee/1023946/riigi-hamarad-metsaskeemid-raiemaht-laks-lohki-jatame-siis-osa-arvestusest-valja*

Kõigil on vaba ligipääs keskkonnaandmetele. Kui Enn Pärt saab kõnealused andmed, siis ma leian, et ka kõigil teistel on õigus saada kõnealused andmed. Kui mulle neid ei väljastada, siis minu õigus saada keskkonnaandmeid, on piiratud.

TEABEVALDAJA SELETUS

11.10.2021 vastus:

Andmekaitse Inspektsioon pöördus Riigimetsa Majandamise Keskuse (edaspidi RMK) poole järelepärimisega ja nõudega edastada Keskkonnaagentuurile (Enn Pärdile) saadetud küpsuslangi, I vanuslangi, II vanuslangi, ühtlase kasutuse langi ja integraallangi peapuuliikide kaupa arvutustulemused ning selgitada kas ja mis juurdepääsupiirangut vastav teave sisaldab. Samuti paluti selgitada, miks ei ole kirja dokumendiregistris registreeritud ja kas on veel muid nt majasiseseid dokumente, kus on sama teave dokumenteeritud.

Metsaseaduse § 45 lõike 5 kohaselt määrab valdkonna eest vastutav minister iga aasta 1. detsembriks arvestuslangi alusel metsa majandavale riigimetsa majandajale järgneva viie aasta optimaalse uuendusraie pindala, sealhulgas männikute, kuusikute, kaasikute ja haavikute pindala puuliikide viisi. Sama paragrahvi lõike 6 kohaselt kooskõlastab riigimetsa majandaja kavandatava optimaalse uuendusraie pindala Keskkonnaagentuuriga.

RMK esitas 31.08.2021 kirjaga nr 3-5.1/4989 Keskkonnaagentuurile taotluse kooskõlastada järgneva viie aasta optimaalse uuendusraie pindala puuliikide viisi alates aastast 2022. Nimetatud kiri on dokumendiregistris registreeritud ja vaide esitaja on sellega tutvunud. Taotluses toodud pindalade arvutamiseks kasutatakse keskkonnaministri 16.01.2009 määruse

nr 2 „Metsa korraldamise juhend“ lisas 18 toodud valemeid. Selleks on RMK-s kasutusel infotehnoloogiline rakendus, kust arvutustulemused saadakse ja valitud langi suurus määratakse IT kasutajaliideses. Arvutustulemused on kajastatud Keskkonnaagentuurile esitatud taotluses. Esitame vastavast kasutajaliidesest saadud päringu arvutustulemustega, mis oli taotluse aluseks.

Andmed on vastavalt teabenõudes soovitule alljärgnevad:

Peapuuliik	Ühtlase kasutuse lank	Küpsuslank	I vanuslank	II vanuslank	Integraallank
Mänd	1756	5025	4234	4016	2612
Kuusk	1629	2301	2185	2264	2058
Kask	2508	4633	3641	3267	3355
Haab	437	1054	585	465	792
Sanglepp	151	466	320	262	227
Hall lepp	282	742	453	336	578

Eeltoodud andmed on õigusaktidest tulenevate kitsendusteta RMK poolt majandatava riigimetsa kohta. Kitsendustega majandatava riigimetsa kohta arvestuslanki ei arvutata, kuna valdavalt on neis metsades uuendusraie keelatud ja teoreetiline arvestuslank ületab mitmeid kordi tegelikke võimalusi. Kitsendustega majandatava metsa osas lisasime 2022. aasta uuendusraie langi pindalade taotlusesse kogemuslikult männikutele 60 ha ja kaasikutele 40 ha ühe aasta kohta, mis sisaldub taotluse puuliikide vastavates numbrites.

Eeltoodud teave ei sisalda juurdepääsupiiranguid, kuid andmed sisalduvad IT rakenduses ja sellest tehtud väljatrükke või päringuid ei dokumenteerita ja jäädvustata. Enn Pärdile ei ole arvutusi kirjaga saadetud, kuna arvutuste aluseks on riiklikus metsaregistris sisalduvad avalikud andmed ning Keskkonnaagentuuril on kõik õigused ja oskused neid kasutada, sh riigimetsa arvestuslangi arvutamiseks.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED

I Vaide ese

1. AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mistahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. Avalik teave tähendab ka väljavõtte tegemist olemasolevast teabest olenemata millisel kujul või teabekandjal teave asub (nt infosüsteemist, registrist, videofailist jne).

2. See tähendab, et **küsitud teave ei pea olema eelnevalt dokumenteeritud** või selle kohta loodud dokument, vaid ka siis peab teabenõude täitma, kui teabevaldaja saab lihtsaid päringuid tehes olemasoleva teabe oma infosüsteemisest, rakendustest jms teabenõudja taotlusel välja võtta. Seega ei saa teabenõude täitmisest keeldumise alus olla see, et sellist dokumenti ei ole olemas, samal ajal kui küsitud teave on teabenõudjale välja võetav mõnest oma rakendusest või infosüsteemist.

3. Lisaks loetakse avalikuks teabeks ka asutusesiseselt kasutatav teave, mis on avalikke ülesandeid täites saadud või loodud. Seda hoolimata sellest, et see ei ole dokumendiregistris registreeritud (või seda ei ole kohustust registreerida, nt memod jms) või ka siis kui see asub ainult ühe töötaja tööalases e-postkastis. Ka sellisel juhul võib teabenõude korras teabe välja küsida. Näiteks avalikke ülesandeid täites loodud ja avalikke andmeid sisaldav asutuse töötajate kirjavahetus, mis ei ole dokumendiregistris registreeritud. Oma vastuses inspektsioonile ütleb

teabevaldaja: *Enn Pärdile ei ole arvutusi kirjaga saadetud*. Samas on teabenõudja lisanud vaidele kirjavahetuse, kus saaja asutus (Keskkonnaagentuur) on kinnitanud, et selline kirjavahetus on olemas, ja nad on teabevaldajalt arvutused saanud. Seetõttu peab teabevaldaja üle vaatama, mida saadetud kiri sisaldas. Täpsustame, et teabenõudja võib sama kirja välja nõuda ka Keskkonnaagentuurilt, aga antud juhul on teabenõue esitatud RMK-le.

4. AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. RMK on Riigimetsa Majandamise Keskuse põhimääruse § 1 kohaselt riigitulundusasutus. Seega on RMK puhul tegemist riigiasutusega, kes on teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 mõistes, mille kohaselt on RMK valduses olev teave avalik teave ning RMK-le kohalduvad kõik teabevaldaja kohustused, sh ka teabenõuetele vastamise kohustus.

5. Teabenõudja on soovinud aastate 2022-2026 optimaalse uuendusraiete pindala taotluse koostamisel aluseks olnud andmeid. Vaidemenetluse käigus on saanud selgeks, et Metsa korraldamise juhendis toodud valemite kasutamiseks on teabevaldajal infotehnoloogiline rakendus, kust arvutustulemused saadakse, ja valitud langi suurus määratakse IT kasutajaliideses. Vaide järelepärimise vastuses on teabevaldaja edastanud inspektsioonile vastavast kasutajaliidesest saadud päringu arvutustulemustega. Küll aga ei ole edastanud seda inspektsioonile teadaolevalt teabenõudjale.

6. Antud juhul tuleb teabevaldajal välja selgitada kas välja küsitud ametiasutuste töötajate vahel edastatud kiri sisaldas samasid andmeid või oli sellest erinev. Teabenõudja võib küsida nii väljavõtet rakendusest kui väljavõtet nimetatud kirjast. Samuti peaks teabevaldaja teabenõude soovi korral selgitama, kas infotehnoloogilisest rakendusest saab teha väljavõtteid ka kogu arvutuskäigule, mitte ainult tulemustele.

7. Igal juhul on rakendusest andmete välja võtmine loetav olemasoleva avaliku teabena, mis osas tuleb teabenõude korral taotlus täita ja andmed väljastada. Teabevaldajal on kohustus teha rakendusest sellisel kujul väljavõtteid nagu rakendus seda lihtsaid päringud tehes võimaldab. Samuti on teabevaldajal õigus küsida välja kahe asutuse töötaja vahel edastatud kirjast koopia. Juhul kui kiri sisaldab ka midagi eraelulist, siis loetakse see osa kirjast juurdepääsupiiranguga teabeks, ja see osa (sõnad või laused) kaetakse enne kirja väljastamist kinni.

II Teabenõudele vastamine

1. AvTS § 15 lõigetest 2 ja 4 on teabevaldaja kohustatud igakülgselt abistama teabenõudjat teabenõude esitamisel ning talle vajaliku teabe asukoha ja juurdepääsuviiside väljaselgitamisel. Samuti kui teabenõudest ei selgu, millisel viisil või millist teavet teabenõudja soovib, peab teabevaldaja teabenõude täpsustamiseks võtma teabenõudjaga viivitamata ühendust. See tähendab, et antud juhul peab teabevaldaja teabenõudjaga teabenõude täitmiseks eelnevalt suhtlema, et selgitada rakendusest tehtavate päringute võimalusi.

2. AvTS § 23 lg 1 punkt 1 lubab teabenõude täitmisest keelduda, kui taotletavale teabele kehtivad juurepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb keeldumist põhjendada. Antud juhul on teabevaldaja kinnitanud, et rakenduses asuvale teabele juurdepääsupiirangud puuduvad. Küll aga peab teabenõudja enne teabe väljastamist üle vaatama asutuste töötajate vahelise kirja, et veenduda, et see ei sisalda eraelulist teavet.

III Avaliku teabe registreerimiskohustus

1. AvTS § 12 lõige 1 kohustab dokumendiregistris registreerima asutusele saabunud dokumendid ja asutusest väljasaadetud dokumendid hiljemalt saabumise või väljasaatmise päevale järgneval tööpäeval.

2. Arhiiviseaduse § 2 lõike 1 kohaselt on dokument mis tahes teabekandjale jäädvustatud teave,

mis on loodud või saadud asutuse või isiku tegevuse käigus ning mille sisu, vorm ja struktuur on küllaldane faktide või tegevuse tõendamiseks. Seega on ühest asutusest teise saadetav e-kiri on käsitletav dokumendina. Sealjuures täpsustame, et tänapäeval ongi enamik kirjavahetust e-kirjadena, mis on samamoodi käsitletavad dokumentidena.

3. Selgitame, et asutuse töötajad ei pea tõepoolest dokumendiregistris registreerima oma erakirjavahetust. Nt kahe töötaja vahelised kirjad, kus arutatakse lõunale mineku plaane, sünnipäevaõnnitlused, asutusevahelised nõu küsimised jms. Paraku ei ole inspektsioon kõnealust kirja näinud, aga teadaoleva kirjelduse kohaselt ei saa asuda seisukohale, et eelmainitud kirja näol oli tegemist isikliku kirjavahetusega. Kui kahe asutuse töötajad saadavad omavahel selgelt avalikke ülesandeid täites loodud avalikku teavet, sealjuures eelduslikult selleks, et Keskkonnaagentuur saaks kasutada saadud arvutustulemusi, et täita oma seadusest tulenevat kohustust kooskõlastada RMK taotlus. Muul juhul jääb selgusetuks kuidas saab Keskkonnaagentuur enne taotluse kooskõlastamist kontrollida, et esitatud on õiged andmed ja lähtuvalt juhendist esitatud õiged arvutustulemused. Seega tundub, et sellise kirjavahetuse oleks pidanud asutuste dokumendiregistris ühtlasi ka registreerima.

4. Sellega seoses teeme ühtlasi ettepaneku teabevaldajale kaaluda, kas edaspidi võiks sellise arvutuskäigu lisada ametlikult saadetava taotluse juurde. See, et selline teave ikkagi taotlust menetlevale Keskkonnaagentuurile selleks tarbeks hiljem edastatakse, annab kinnitust, et Keskkonnaagentuuril on sellist teavet oma kooskõlastuse andmisel vaja. Sellise teabe nö hilisem mitteametlik saatmine jätab avalikkusele selgelt eksliku mulje, et midagi varjatakse. Ometi aga on teabevaldaja kinnitanud, et teave ei sisalda juurdepääsupiiranguid, ja on välja võetav ka nende rakendusest. Sealjuures peaks olema lisaks Keskkonnaagentuurile ka avalikkusel kuidagi võimalus lihtsal viisil kontrollida, et teabevaldaja on kasutanud Metsa korraldamise juhendis toodud valemeid nõuetekohaselt ja esitanud taotluse aluseks olevad õigeid andmeid. Inspektsioon tuletab meelde, et nende andmete põhjal kinnitab keskkonnaminister riigimetsa järgneva viie aasta uuendusraie pindala. Tegemist on lisaks avalikule teabele ka keskkonnateabega, mis osas peab olema riik eriti läbipaistev, ja avalikkuse huvi on põhjendatult suurem.

Kokkuvõte
Ettekirjutusega kohustab inspektsioon teabevaldajal teabenõude uuesti üle vaatama ja teabevaldajaga suhtlema, et selgitada, milliseid päringuid saab teha rakendusest, ning teabevaldajale soovitud päringutest väljavõtte edastama. Samuti peab teabevaldaja teabenõudja soovil edastama koopia kahe töötaja kirjavahetusest, kattes vajadusel eelnevalt kinni kirjades kajastatav eraelu puudutava osa.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kadri Levand
jurist
peadirektori volitusel