



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/19/1734

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija Andmekaitse Inspeksiooni peainspektor Elve Adamson

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht 28.06.2019 Tallinnas

Vaide esitamise aeg 06.05.2019 (registreeritud inspeksioonis 07.05.2019)

Teabevaldaja Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet
aadress: Tähe 4, 51010 Tartu
e-posti aadress: pria@pria.ee

Teabevaldaja vastutava isik peadirektor

Vaide esitaja (teabenõudja) AS Farmi Piimatööstus
aadress: Linda tn 5, 41536 Jõhvi

Vaide esitaja lepinguline esindaja Advokaat Villy Lopman
Advokaadibüroo RASK
aadress: Rotermanni 8, 10111 Tallinn
e-post: menetus@rask.ee

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 3 ja 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike 3 alusel

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

Vaadata uuesti läbi vaide esitaja 09.04.2019 teabenõue ja väljastada vaide esitaja soovitud otsused ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid. Väljastamata jäetud andmete osas põhjendada keeldumist (see, et registrisse kantakse andmed taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta, ei ole otsuse väljastamisest keeldumise aluseks, kui otsus ei sisalda muud piiranguga teavet. Ka ei ole piiranguga teabeks PRIA põhjendused, mis viitavad õigusaktidele, mille alusel ja mis tingimustel toetust antakse

või mille alusel moodustati paremusjärjestus/hinnati taotlusi). Juhul, kui mõni teabenõudja soovitud dokument/otsus teabenõude esitamise ajal PRIA-l puudus (ei olnud veel koostatud/vormistatud), siis keelduda dokumendi väljastamisest.

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 12.07.2019

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Kuivõrd käesoleva otsusega vaie rahuldati, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Riigiasutus saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras.

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. 09.04.2018 esitas vaide esitaja PRIA-le teabenõude, milles palus väljastada PRIA 03.07.2017 ja 21.03.2019 otsused.
2. 16.04.2019 keeldus PRIA teabenõude täitmisest põhjusel, et soovitud dokumentidele on kehtestatud juurdepääsupiirang ELÜPS § 101 lg 1 alusel.
3. 06.05.2019 esitas AS Farmi Piimatööstus PRIA tegevuse peale teabenõude täitmisest keeldumise osas vaide.
4. Kuna vaites esinesid puudused, andis inspektsioon vaide esitajale tähtaja vaites esinevate puuduste kõrvaldamiseks.
5. 16.05.2019 kõrvaldas vaide esitaja vaites esinevad puudused ning inspektsioon võttis vaide menetlusse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

1. Asjaolud

1.1. 09.04.2019 esitas Aktsiaselts Farmi Piimatööstus („vaide esitaja“) Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametile („PRIA“) teabenõude, milles palus tuginedes AvTS § 9 lg 1 p 1, § 17 lg 1 p 1 ning § 18 lg 1 PRIA-l väljastada vaide esitajale järgmised dokumendid („otsused“):

a) PRIA 03.07.2017. a otsus, millega PRIA otsustas määrata E-Piim Tootmine AS-ile „Eesti maaelu arengukava 2014–2020“ meetme 4 „Investeeringud materiaalsesse varasse“ tegevuse liigi „Investeeringud põllumajandustoodete töötlemiseks ja turustamiseks“ raames antava põllumajandustoodete töötlemise ja turustamise investeeringutoetuse suurprojektide elluviimiseks;

b) PRIA 21.03.2019. a otsus, millega PRIA kiitis heaks E-Piim Tootmine AS-ile tehase ehituseks ja sisseseade ostmiseks 15 miljoni euro suuruse rahastuse (Lisa 1 – teabenõue).

1.2. Nimetatud otsustega otsustas PRIA anda ligikaudu 15 miljoni euro suurust toetust vaide esitaja konkurendile. Vaide esitaja esitas teabenõude otsuste väljastamiseks, kuivõrd vaide esitaja soovis veenduda konkurendile sedavõrd suure toetuse maksmise õiguspärasuses.

1.3. 16.04.2019 edastas PRIA vastuse vaide esitaja teabenõudele. PRIA keeldus teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 p 1 alusel, kuna taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. PRIA selgitas, et AS Farmi Piimatööstuse poolt küsitud teave on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave, millele on kehtestatud juurdepääsupiirang ELÜPS § 101 lõike 1 alusel (Lisa 2 – PRIA vastus teabenõudele).

1.4. Käesolevaga esitab vaide esitaja vaide PRIA 16.04.2019. a vastuse peale, millega PRIA keeldus vaide esitaja teabenõuet täitmast.

2. Vaide põhjendused

2.1. Vaide esitaja on seisukohal, et PRIA on õigusvastaselt keeldunud teabenõude täitmisest, kuna vaide esitaja poolt küsitud teabele on kehtestatud juurdepääsupiirang ilma õigusliku aluseta.

2.2. AvTS § 35 lg 1 p 19 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks seaduses sätestatud muu teabe. PRIA on tunnistanud otsused asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks viidates ELÜPS § 101 lg-le 1.

2.3. ELÜPS § 101 lg 1 kohaselt teabevaldaja on kohustatud tunnistama andmed ühise põllumajanduspoliitika abinõudes osaleva isiku ja tema taotluse kohta asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, kui käesolevas seaduses või Euroopa Liidu õigusaktides ei ole sätestatud teisiti.

2.4. Eelnevast nähtub, et PRIA ei ole kohustatud asutusesiseseks teabeks tunnistama mitte kõiki toetusi puudutavad andmeid ja dokumente, vaid üksnes selliseid registriandmeid, mis puudutavad ühise põllumajanduspoliitika abinõudes osalevat isikut ja tema taotlust. Vaide esitaja märgib siinkohal, et on pöördunud 29.03.2019. a selgitustaotlusega Andmekaitse Inspeksiooni poole, milles palus Andmekaitse Inspeksioonilt seisukohta seoses ELÜPS § 101 lg 1 tõlgendamisega. Andmekaitse Inspeksioon on 30.04.2019. a vastuses vaide esitaja selgitustaotlusele märkinud, et „ELÜPS § 101 lg 1 /.../ käib registrisse kantud andmete ja alusdokumentide kohta, mis on registri andmeteks. Täpsem loetelu registrisse kantud andmetest ja alusdokumentidest on ära toodud Vabariigi Valitsuse 06.02.2015 määruses nr 14 „Põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri põhimäärus.“ (Lisa 3 – Andmekaitse Inspeksiooni vastus vaide esitaja selgitustatolusele).

2.5. Määruse nr 14 § 6 sätestab andmed taotleja ja abi saaja kohta. Vaide esitaja on seisukohal, et tegemist on andmetega taotleja isiku kohta ELÜPS § 101 lg 1 tähenduses, mille PRIA on kohustatud tunnistama asutusesiseseks teabeks.

2.6. Määruse nr 14 § 7 lg 2 sätestab, et ühise põllumajanduspoliitika abinõudes osalemise heakskiitmise taotluse kohta kantakse registrisse järgmised andmed:

- 1) taotluse saabumise kuupäev;
- 2) andmed taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta;

- 3) põllumajandustoote kood kombineeritud nomenklatuuri alamrubriigi järgi;
- 4) Veterinaar- ja Toiduameti väljastatav ettevõtte tunnustamise otsuse number;
- 5) heakskiitmise taotlemisega seotud muud andmed.

2.7. Vaide esitaja poolt nõutud PRIA otsused sisaldavat teavet taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta määruse nr 14 § 7 lg 2 p 2 tähenduses. Tegemist on määruses nimetatud registriandmete alusdokumentidega. PRIA otsused ei paigutu mõistlikult mitte ühegi muu määruses nr 14 § 7 loetelus nimetatud registriandmete liigi alla.

2.8. Käesolevas asjas on esmalt küsimus selles, kas PRIA on kohustatud sellised andmed ELÜPS § 101 lg 1 kohaselt asutusesiseseks teabeks tunnustama. Andmekaitse Inspeksioon on 30.04.2019. a vastuses vaide esitaja selgitustaotlusele märkinud, et „Kuna kõik edastatud dokumentides olevad andmed ei pruugi olla registriandmed ning peale toetuse saamist kohustab seadus ka juba teatud andmed asutuse võrgulehel avalikustama, siis ei saa kogu registrisse kantud teave olla piiranguga.“

2.9. Nimelt näeb ELÜPS § 102 lg 1 p 1 kohaselt ette, et PRIA avalikustab käesoleva seaduse alusel oma veebilehel järgmised andmed: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 artiklis 111 nimetatud andmed.

2.10. EL määruse nr 1306/2013 artikli 111 kohaselt tagavad liikmesriigid fondidest toetuse saajate andmete iga-aastase tagantjärele avaldamise. Avaldatakse järgmine teave:

a) ilma et see piiraks käesoleva määruse artikli 112 esimest lõiget, toetusesaaja nimi:

i. ees- ja perekonnanimi, kui toetusesaajad on füüsilised isikud;

ii. täielik ametlik registreeritud nimi, kui toetusesaaja on juriidiline isik, kellel on asjaomase liikmesriigi õigusaktide kohaselt iseseisev õigusvõime;

iii. täielik ametlik registreeritud või muul viisil ametlikult tunnustatud nimi, kui toetusesaaja on iseseisva õigusvõimeta ühendus;

b) omavalitsusüksus, kus toetusesaaja elab või on registreeritud, ning võimaluse korral sihtnumber või selle osa, et omavalitsusüksust kindlaks teha;

c) iga fondidest rahastatud meetme puhul vastav toetussumma, mille toetusesaaja on saanud asjaomasel eelarveaastal;

d) mõlemast fondist rahastatud meetme liik ja kirjeldus ning fond, millest punktis c osutatud toetus saadi.

Esimeses lõigus osutatud teave avaldatakse igas liikmesriigis ühel veebisaidil. Kõnealune teave on avalikkusele kättesaadav kaks aastat alates selle esialgsest avaldamisest.

2.11. Järelikult näevad ELÜPS ja EL määrus nr 1306/2013 artikkel 111 ette, et asutusesiseseks teabeks ei tohi kuulutada andmeid taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta.

2.12. Seega, kui üldreegli kohaselt on andmed taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta määruse nr 14 § 7 lg 2 p 2 tähenduses registriandmed, mis tuleb ELÜPS § 101 lg 1 alusel asutusesiseseks teabeks kuulutada, siis erinormi ELÜPS § 102 lg 1 p 1 kohaselt ei tohi neid andmeid asutusesiseseks teabeks kuulutada, vaid PRIA-l on kohustus need andmed avalikustada.

2.13. Eeltoodut ilmestab asjaolu, et PRIA on ise oma kodulehel ka avaldanud teavet vaide esitaja konkurendile toetuse määramise kohta.¹

¹ http://www.pria.ee/uudised/pria_tegi_otsuse_toetada_e_piim_tootmine_as_projekti.html

2.14. Kuivõrd PRIA-l ei ole õigust kuulutada asutusesiseseks teabeks andmeid taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta, jääb arusaamatuks millisel õiguslikul alusel keeldub PRIA väljastamast vaide esitaja nõutud otsuseid, millega PRIA otsustas taotluse rahuldada. Vaide esitaja on seisukohal, et sellist õiguslikku alust ei ole ning PRIA on kuulutanud otsused asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks õigusvastaselt.

3. Taotlus

3.1. AvTS § 45 lg 1 p 1 kohaselt teostab Andmekaitse Inspeksioon teabevaldajate üle riiklikku ja haldusjärelvalvet nende poolt teabe avalikustamisel. AvTS § 45 lg 2 kohaselt võib Andmekaitse Inspeksioon järelevahtemenetluse algatada vaide alusel või oma algatusel. AvTS § 51 lg 1 p 1 kohaselt võib Andmekaitse Inspeksioon teha teabevaldajale ettekirjutuse seadusliku olukorra taastamiseks, kui ta leiab, et teabevaldaja on ebaseaduslikult keeldunud teabenõude täitmisest AvTS § 8 lg 1 p 1 kohaselt võimaldatakse juurdepääs teabele teabevaldaja poolt teabenõude täitmisega.

3.2. Tuginedes eeltoodule palub vaide esitaja Andmekaitse Inspeksioonil teha PRIA-le ettekirjutus, millega kohustada PRIA-t täitma vaide esitaja 09.04.2019. a teabenõuet

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

1. Asjaolud

1.1. AS Farmi Piimatööstus esitas 09.04.2019.a-l PRIA-le teabenõude, milles palus väljastada PRIA 03.07.2017 otsuse ja 21.03.2019 otsuse.

1.2. 16.04.2019 keeldus PRIA teabenõude täitmisest ELÜPS § 101 lg 1 alusel. Kahetsusväärset jäi teabenõudele vastamisel selgitamata, et küsitud kuupäevadel ei ole PRIA teinud küsitud otsuseid.

1.3. 22.04.2019 esitas AS Farmi Piimatööstus volitatud esindaja Advokaadibüroo RASK PRIA-le vaide 03.07.2017 otsuse ja 21.03.2019 otsuse kehtetuks tunnistamiseks ja 09.04.2019 teabenõude täitmiseks kohustamiseks.

1.4. 02.05.2019 tagastas PRIA esitatud vaide, selgitades muuhulgas, et 03.07.2017 ja 21.03.2019 ei ole PRIA teinud vaides käsitletud otsuseid (ei ole antud haldusakti). Lisaks tagastati vaie teabenõude täitmisest keeldumise peale selgitades AvTS-st tulenevat vaidemenetluse erikorda, selgitades samas ELÜPS § 101 lg 1 eesmärki siseriikliku sätte aluseks olevate EL õiguse normide kaudu.

1.5. AS Farmi Piimatööstus on esitanud Andmekaitse Inspeksioonile (AKI) vaide. 31.05.2019 järelepärimises on esitatud PRIA-le kaks küsimust ja nõutud välja vaide esitaja poolt soovitud otsused.

2. PRIA selgitused ja vastuväited AKI järelepärimises esitatud seisukohtadele.

2.1. AKI on seisukohal, et ELÜPS § 101 sätestab registriandmete avaldamise, mille lg 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama andmed ühise põllumajanduspoliitika abinõudes osaleva isiku ja tema taotluse kohta asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, kui eelnimetatud seaduses või Euroopa Liidu õigusaktides ei ole sätestatud teisiti. **Ehk siis eelnimetatud säte räägib ainult taotleja ja taotluse andmetest, mida taotleja on taotluses esitanud.**

Selgitame, et AKI seisukoht on eksitav ega tulene ELÜPS-st, on vastuolus EL õigusnormidega ja ka Vabariigi Valitsuse 06.02.2015 määruse nr 14 „Põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri põhimäärusega“ (edaspidi registrimäärus).

2.1.1. Esmalt juhime tähelepanu asjaolule, et AKI tõlgenduslik järeldus on vastuolus nii grammatilise kui ka siseriikliku seaduse süstemaatilise tõlgendamise reeglitega. Mõiste „andmed taotluse kohta“ ei ole sünonüüm mõistele „taotluse andmed“. Samuti on eelmises lauses esitatud mõistete mahud erinevad. ELÜPS § 99 lg 1 punkti 2 kohaselt kantakse registrisse taotluse andmed ja taotluse menetlemise käigus saadud andmed. Tõlgendades § 101 lõiget 1 kooskõlas § 99 lg 1 punktiga 2 ei saa järeldada muud, kui „andmed taotleja ja tema taotluse kohta“ on laiem mõiste kui „taotleja ja taotluse andmed“ hõlmates vähemalt ELÜPS § 99 lg 1 punktist 2 tulenevalt ka kogu muud teavet taotleja ja tema taotluse kohta, mis saadakse taotluste menetlemise käigus.

2.1.2. Teiseks sätestab registrimääruse § 7 lg 1 andmekoosseisu, mis kantakse registrisse **toetuse taotluse kohta**. Taotluse andmete ja taotluse menetlemisel saadud andmete kuulumine registriandmete koosseisu tuleneb juba ELÜPS-st. Registrimääruse § 7 lg 1 punktides 3 kuni 6 **on andmetena toetuse taotluse kohta** käsitletud ka andmeid, mis määratakse kindlaks PRIA erinevate otsustega ja kuuluvad olemuslikult selliste otsuste koosseisu. Seega on andmeteks toetuse taotluse kohta ka PRIA otsused toetuse määramise (taotluste rahuldamise otsused) või taotluse rahuldamata jätmise kohta, samuti andmed toetuse suuruse ja väljamaksmise kohta (maksetaotluste rahuldamise otsused) ja muu punktis 5 ja 6 kirjeldatud teave ja vastavad PRIA otsused. Kuivõrd PRIA otsused ise on käsitletavad andmetena taotluse kohta (seda toetab ka loogiline mõtlemine), oleks ebaloogiline asuda otsima sellistest otsustest osa, mis ei puuduta esitatud taotlust ja sellisena ei saaks kuuluda mõiste „andmed taotluse kohta“ mõiste mahtu.

2.1.3. Kolmandaks viitavad ELÜPS § 99 lg 1 punktis 2 tehtud osundus muudele taotluse menetlemise käigus saadud andmetele ja registrimääruse § 7 lg 1 punkt 7 sellele, et ELÜPS § 101 lg 1 kasutatud mõiste „andmed taotleja ja taotluse kohta“ ei ole sisustatud numerus klausus põhimõttel, tegemist on seega laia normikoosseisuga, mis vastab olemuslikult üldreegli põhimõttele, ja mida ei saa seega tõlgendada kitsendavalt.

2.1.4. Neljandaks tuleneb juba Euroopa Liidu õigusest toetuste menetlemisega seotud teabe üldine konfidentsiaalsuskohustus ja liikmesriigi kohustus selle tagamiseks vajalikud meetmed võtta. ELÜPS-ga viiakse ellu (nagu ka seaduse pealkiri väljendab) Euroopa Liidu ühist põllumajanduspoliitikat – seega kuuluvad ELÜPS-ga reguleeritavad küsimused kõik Euroopa Liidu õiguse kohaldumisaslasse. Euroopa Liidu määrused on otsekohalduvad ja tervikuna siduvad kõigis liikmesriikides – see tähendab esmalt seda, et EL otsekohalduvaid õigusnorme siseriiklikku õigusesse otseselt ümber ei kirjutata, teisalt aga ka seda, et Eesti siseriiklik õigus peab olema kooskõlas EL määrustega.

Lisaks tuleb märkida, et EL õiguse mõistetel on autonoomne tähendus, mistõttu siseriiklikus õiguses kasutusel olevate mõistete tähendus ei pruugi EL õiguse mõistete tähendusega ja tähendusulatuslega alati kattuda. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1306/2013, 17.detsembri 2013, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta.... artikli 103 lõike 1 kohaselt on liikmesriigid kohustatud võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada käesoleva määruse kohaselt rakendatavate kontrollimeetmete ning raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise raames edastatud või saadud teabe konfidentsiaalsus. Kõnealuse teabe suhtes kohaldatakse määruse (Euratom, EÜ) nr 2185/96 artiklis 8 sätestatud eeskirju.

Määruse nr 2185/96 artikkel 8 täpsustab, et mistahes vormis edastatud või saadud teavet käsitletakse ametisaladusena ja seda kaitstakse nagu muud samalaadset informatsiooni teabe

vastuvõtnud liikmesriigi siseriiklike õigusaktide sätetega. Sellist teavet võib edastada üksnes ühenduse institutsioonides või liikmesriikides olevatele isikutele, kes oma ülesannete tõttu peavad seda teadma. Siinjuures on oluline rõhutada, et EL õigusnormid ei tee vahet milles toetuste kontrollimisel rakendatud kontrollimeetmete käigus edastatud või saadud teave seisneb – kogu teave on konfidentsiaalsusklausliga kaetud – seega on ka nende normide puhul tegemist üldreegli tunnustele vastavate normidega EL õiguses.

Määrus nr 1306/2013 reguleerib lisaks Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide vahel toimuvale raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise reeglitele muuhulgas ka kontrollimeetmeid, mis on suunatud vahetult toetuse taotlejatele – seega kohaldub artikli 103 lõikes 1 sätestatud konfidentsiaalsuskohustus igal juhul ka toetuse taotlejate ja taotlusega seotud andmete suhtes (muul juhul oleks tegemist vastuolulise regulatsiooniga, milles eraisikute tegevus oleks avalikum kui avaliku sektori enda tegevus. Täpsemalt on erinevad kontrollimeetmed reguleeritud sama määruse alusel antud Euroopa Komisjoni määrustega.

Et mitte koormata käesolevat vastust paljude EL õigusaktide sätetega, märgime üldistatult, et need kontrollimeetmed hõlmavad 100% kõigi taotleja ja taotluse andmete halduskontrollimist ja selleks vajaliku menetluse läbiviimist ning taotlejate kohapealseid kontrollimisi, kusjuures vajadusel kontrollitakse ka andmeid, mida taotlustes ei esitata (toetuse taotlemisega seotud muud andmed – registrimäärus § 7 lg 1 p 7). Nende kontrollimeetmete rakendamine toimub menetlustoimingute kaudu ehk menetluslike järelepärimiste teel, milles kirjeldatakse taotluses esinevaid puudusi (teave taotluse kohta) ja saadakse taotlejatelt vastuseid või tõendeid (taotluse menetlemisel saadud teave) ning koostatakse kontrollimiste kohta asjakohased menetlusdokumendid (sisaldavad ainult teavet taotluse kohta). Teabena taotluse kohta saab käsitleda ka nt järelepärimise tegemise fakti (esineb mingi puudus taotluses) aga ka dokumenteeritud positiivset kontrollitulemust.

Kuivõrd EL käsitletud õigusnormid on kõrge abstraktsusastmega normid, ei ole raske paigutada nende normidega loodud konfidentsiaalsuse kaitsealasse ka taotleja ja taotluse andmeid (nende andmetega kontrollid eelkõige tegelevad) ja ka taotluste kohta tehtud otsuseid, kuna need saavad põhineda vaid taotluste kontrollimisel kindlaks tehtud andmetel ja peavad sisaldama selliseid andmeid oma põhjendustes (eriregulatsioonist allpool).

KOKKUVÕTTEKS – EL õiguses käsitletakse mistahes administratsiooniväliste isikute ühise põllumajanduspoliitika abinõudes osalemisega seotud kogu ja mistahes vormis väljenduvat teavet (nii ametiasutuse poolt edastatuna kui ka nende poolt saaduna) üldreeglina ametisaladusena. ELÜPS § 101 lõige 1 on siseriiklik säte, mis kujutab ühte „vajalikku meedet“, mille Eesti seadusandja on võtnud, et täita määruse nr 1306/2013 artikkel 103 lõikes 1 sätestatud üldist konfidentsiaalsuse tagamise kohustust.

2.2. AKI on seisukohal, et andmed, mis isiku ja tema taotluse kohta registrisse kantakse on ära toodud registrimääruse § 6 ning § 14 lg 1 ja 2.

Selgitame, et AKI viide registrimääruse §-le 14 on eksitav. Ilmselt on peetud silmas registrimääruse § 7 lõikeid 1 ja 2. Kuna praegusel juhul ei ole tegemist ühise põllumajanduspoliitika abinõudes osalemise heakskiitmise taotluse juhtumiga (need on reguleeritud ELÜPS 5.peatükis) ja küsitud teabe puhul on tegemist ELÜPS 6.peatükis reguleeritud abinõude rakendamisel loodud dokumentidega, ei pea vajalikuks siinjuures heakskiitmise taotluse erisustega tegeleda, seda enam, et ka ELÜPS § 102 ei sätesta erireeglit heakskiidu taotluste kohta tehtavate otsustega seonduva teabe avalikustamiseks.

Registrimääruse § 7 lg 1 punkti 1 tähendussisu ELÜPS § 101 lg 1 ulatuse kindlaks tegemisel on käsitletud punktis 2.1.

2.3. AKI sedastab, et ELÜPS § 102 lg 1 p 1 kohaselt avaldatakse asutuse veebilehel andmed

vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 artiklile 111. Nimetatud artikli alusel tuleb avaldada tagantjärele füüsilistest isikutest toetuse saajate ees- ja perekonnanimi, juriidiliste isikute puhul täielik ametlik nimi, omavalitsusüksus, kus toetuse saaja elab või on registreeritud ning võimaluse korral sihtnumber või selle osa, et omavalitsust kindlaks teha, toetussumma, mida toetuse saaja on saanud ning toetuse liik. Vastavalt nimetatud artiklile peavad andmed olema kättesaadavad avalikkusele kaks aastat alates nende esialgsest avaldamisest.

Sellest tulenevalt asub inspeksioon seisukohale, et toetuse määramise otsuse puhul on tegemist haldusaktiga, mitte registriandmetega mis sisaldab ka andmeid, mis tuleb PRIA-l omaalgatuslikult asutuse veebilehel avalikustada. Lisaks leiab inspeksioon, et seega ei saa peale toetuse andmise otsustamist olla otsuses kajastatud andmed (olenemata sellest, et need on registriandmed) täies ulatuses piiranguga kuna vähemalt osade andmete avalikustamise kohustus tuleneb seadusest. **Selgitame, et AKI seisukoht on eksitav ega tulene ELÜPS-st ja on vastuolus EL õigusnormidega.**

2.3.1. Esmalt juhime tähelepanu ELÜPS § 102 lõikele 2, mille kohaselt tuleb andmed avalikustada EL määruse nr 1306/2013 artikli 114 alusel kehtestatud õigusaktis sätestatule. EK määruse nr 908/2014 artiklites 57 kuni 59 täpsustatakse avaldamisele kuuluva teabe sisu, avaldamise vormi ja kuupäevade küsimusi.

Esmalt tuleb rõhutada, et määruse nr 908/2014 artikkel 57 lg 1 punkti a kohaselt avalikustatakse teave **asjaomasel eelarveaastal** toetuse saajale **makstud toetuste kogusumma** kohta. EL eelarveaasta algab 16.oktoobril ja lõpeb järgmise aasta 15.oktoobril.

Teiseks tuleb artikli 59 lõike 2 kohaselt teave eelnenud eelarveaasta kohta avaldada iga aasta 31.maiks ja lõike 3 kohaselt jääb teave kättesaadavaks kaheks aastaks alates selle esialgsest avaldamisest. Seega tekib nt 2019 aasta jooksul kuni 15.oktoobrini kaasa arvatult makstud toetuste osas PRIA-l teabe avalikustamise kohustus alles 2020 aasta 31.mail. Samuti on EL õigusega imperatiivselt reguleeritud, et teave kõrvaldatakse veebisaidilt kahe aasta möödumise järgselt peale esialgset avaldamist.

Siinjuures peame vajalikuks märkida, et määruse nr 1306/2013 põhjenduspunktides 80 kuni 85 esitatu ei jäta kahtlust, et EL seadusandja on ise lõplikult ära kaalunud teabe avalikustamise küsimuse ja see kajastub ka avalikustamisele kuuluva teabe numerus klausus koosseisus.

2.3.2. Teiseks ei anna ELÜPS 6.peatüki alusel esitatud taotluse rahuldamise otsus taotlejale õigust toetusmaks saamiseks. Taotluse rahuldamise otsus annab taotlejale õiguse taotluses esitatud tegevuste nõuetekohasel elluviimisel taotleda tehtud kulutuste hüvitamist – see toimub eraldi haldusmenetluses. ELÜPS § 81 lõigete 1 ja 2 kohaselt tuleb toetusmaks saamiseks esitada maksetaotlus ja PRIA teeb maksmise kohta eraldi otsuse – kõik see toimub peale toetusega seotud tegevuste elluviimist taotleja poolt.

Meetmemääruste kohaselt võib ühe taotluse rahuldamise otsuse saanud taotleja puhul olla võimalik kuni 20 iseseisva maksetaotluse esitamine. Ka need taotlused on taotlused ELÜPS § 101 lg 1 tähenduses, mille osas viiakse läbi kontrollimenetlus ja mille kohta tehtud otsus ise ei kuulu avalikustamisele. Lisaks ei ole toetuse maksmise otsus võrdsustav maksmise toimingutega, alles milliste koondandmete ehk eelarveaastal tagasiulatuvalt saadud toetusmaksed kokku kuuluvad EL õiguse kohaselt avalikustamisele.

2.3.3. Kolmandaks rõhutame nii EL õiguse kui ka ELÜPS regulatsiooni olemusele – mõlemad sisaldavad toetuste taotlemisega seotud andmete konfidentsiaalsuse üldreeglit ja numerus klausus põhimõttel sätestatud erireeglit teabe avalikustamise kohta. Kuna eriregulatsiooni ei ole lubatud tõlgendada laiendavalt ja EL seadusandja on EL ühise põllumajanduspoliitika

rakendamise käigus edastatud või saadu teabe avalikustamise täpselt reguleerinud, ei ole PRIA-l võimalik toetuse taotlejate ja taotluste kohta tehtud teabepäringuid, sh tehtud otsuseid või ka saadud või koostatud menetlusdokumente teabenõude korras välja anda. Juurdepääsupiiranguta on piiratud ajal ja eelarveaastapõhiselt tagant järgi üksnes toetuse taotlejatele realselt välja makstud toetuse summad ja toetusmeede, millest toetus on eraldatud. Need andmed on kättesaadavad PRIA veebilehelt nõuetekohase otsingumootori abil.

3. Täiendavad selgitused.

3.1. Peame vajalikuks selgitada ka seda, et ELÜPS § 98 lõike 5 kohaselt on põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri pidamise eesmärk koguda, töödelda ja säilitada andmeid ühise põllumajanduspoliitika abinõude, maaelu ja põllumajandusturu korraldamise riiklike abinõude ning kalandusturu korraldamise abinõude rakendamiseks ja järelevalve teostamiseks. Seega on kõnealusel registril ametkondlik eesmärk, millel põllumajandustoetuste osas puudub peale õigusnormidega avalikustamiskohustuslike andmete avalikustamisele avalikkusele suunatud muu eesmärk. Sellisena vastab register ka EK määruse nr 2185/96 artiklist 8 tulenevale ametkondlikkuse põhimõttele. ELÜPS § 101 lg 2 kordab oma sisus samas artiklis väljendatud põhimõtet andmetele juurdepääsuõigust omavate isikute piiritlemisel üksnes nendega, kes oma ülesannete tõttu peavad ametisaladusega kaitstud informatsiooni teadma.

3.2. Põllumajandustoetuste osas ei kujuta register kindlaksmääratud andmekoosseisuga andmekogumit, vaid on loogiliselt üles ehitatud haldustoimiku loogikal põhinevalt. Registriandmeteks on põhimõtteliselt kõik menetlusteavet sisaldavad dokumendid, sh otsused, mis taotlustega algatatud haldusmenetlustes on PRIA ja menetlusosalised vahetanud. Kuivõrd menetlusdokumendid, sh PRIA erinevad otsused koostatakse taotluse kohta, ei sisalda nad põhimõtteliselt teavet, mis ei liigitu ELÜPS § 101 lg 1 reguleerimisalasse. Taotluse kohta koostatud menetlusdokumentidest teabenõudjale avaldamiseks mitte midagi taotleja ja taotluse kohta ütleva eristamine on ülemäära ebamõistlik kui mitte võimatu.

3.3. Kuna EL õiguse kohaselt kuuluvad tagantjärele avalikustamisele üksnes eelarveaasta jooksul väljamakstud toetuste koondsummad, on toetusmenetluste puhul olemuslikult tegemist menetlustega, mis sarnanevad AvTS § 35 lg 1 punktis 2 reguleeritud juurdepääsupiiranguga menetlustele. Kuni pole toimunud toetuse väljamakset, on tegemist poolelioleva menetlusega, ja avalikustamisele kuuluvat teavet ei ole tekkida saanud. Kuna E-Piim Tootmine AS ei ole PRIA-le ühtegi maksetaotlust esitanud, ei ole saanud õiguslikult tekkidagi PRIA-l ELÜPS § 102 alusel saadud makse avalikustamise kohustust.

3.4. Arvestades eeltoodut oleme seisukohal, et küsitud dokumentidele (sõltumata sellest, kuidas neid õigesti kvalifitseerida) puudus teabenõudjal tervikuna juurdepääsuõigus

Inspektsioon küsis ka Maaeluministeriumilt seisukohta ELÜPS § 101 lg 1 tõlgendamise osas

Pöördusite Maaeluministeriumi poole seisukoha saamiseks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (edaspidi ELÜPS) § 101 lõikes 1 sätestatu kohta.

ELÜPS § 101 lõikes 1 on sätestatud, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama andmed ühise põllumajanduspoliitika abinõudes osaleva isiku ja tema taotluse kohta asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, kui ELÜPS-is või Euroopa Liidu õigusaktides ei ole sätestatud teisiti.

Juhime tähelepanu, et nimetatud sätte puhul on tegemist üldnormiga, mille kohaselt kehtib juurdepääsu piirang abinõudes osaleva isiku ja tema taotluse kohta käivatele mistahes andmetele, kusjuures abinõus osalev isik ei ole üksnes taotleja, vaid ka näiteks toetuse saaja ehk isik, kellele on tema taotluse alusel toetus määratud või see välja makstud.

Registrisse kantavate andmete täpsem koosseis on sätestatud Vabariigi Valitsuse 06.02.2015 määruse nr 14 „Põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri põhimäärus“ (edaspidi põhimäärus) §-des 6 ja 7. Põhimääruse § 7 lõike 1 punkti 3 kohaselt kuuluvad taotlusega seotud andmete hulka muuhulgas andmed taotluse alusel toetuse määramise või taotluse rahuldamata jätmise kohta ning punkti 7 kohaselt muud taotlemisega seotud andmed.

ELÜPS-i § 102 kujutab endast erinormi § 101 suhtes, mis kohustab teabevaldajat teatud andmed olenemata §-s 101 sätestatust avalikustada. Rõhutame, et toetuse saaja kohta käivad andmed avalikustatakse üksnes Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 artiklis 111 ja 112 sätestatud tingimustel ja ulatuses.

Euroopa ühise põllumajanduspoliitika abinõudes osaleva isikute ja nende taotluste andmetele juurdepääsu piiramine rajaneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 ettevalmistamisel tehtud ulatuslikule analüüsile ja sidusrühmadega konsulteerimisele, mille ülevaade on avatud nimetatud määruse preambuli punktides 69–88 ja punktis 105. Analüüsi eesmärk oli leida toetuse saajate andmete avaldamisel tasakaal avalike vahendite kasutamise läbipaistvuse ja toetuse saajate õiguste riive vahel. Analüüsi käigus kaaluti ka võimalust näha liikmesriikidele ette kohustus tagada avalikkuse juurdepääs asjakohasele teabele taotluse alusel, kuid sellist võimalust ei peetud piisavalt tõhusaks. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 preambuli punkti 80 kohaselt uuriti kõiki alternatiivseid võimalusi Euroopa fondidest saadava raha kasutamise üle avalikkuse kontrolli eesmärgi saavutamiseks ning valiti selline võimalus, mis riivaks kõige vähemal määral asjaomaste isikute õigusi. Eeltoodu tulemusel on selle määruse artiklites 111–114 reguleeritud ammendavalt avalikustatavate andmete koosseis ja tähtajad.

Saadetud kirjas esitasite ka neli küsimust, millele vastame nende esitamise järjekorras.

Soovisite teada saada, kas piirang ELÜPS § 101 lg 1 alusel kehtib ainult taotleja ja taotluses toodud registriandmetele ning ei sea piirangut Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (edaspidi PRIA) otsustele, millega taotlus rahuldatakse.

Rõhutame, et juurdepääsupiirang kehtib Euroopa ühise põllumajanduspoliitika abinõudes osaleva isiku ja tema taotluse andmete kohta. Võttes arvesse, et PRIA taotluse rahuldamise otsus sisaldabki andmeid selle isiku ja tema taotluse kohta, siis ei saa registrisse kantud andmeid ja PRIA tehtud otsuseid formaalselt eristada. Samuti tuleb arvestada, et avalikustamisele kuuluvad üksnes ELÜPS §-s 102 lõigetes 1 ja 2 viidatud andmed, kuid toetuse määramise otsuses sisalduvate andmete ring võib olla laiem ning need andmed avaldamisele ei kuulu. Lisaks palusite täpsustust, kas ELÜPS § 101 lg 1 sätestab juurdepääsu ainult registris olevatele andmetele või ka registriandmete alusdokumentidele.

Avaliku teabe seaduses (edaspidi AVTS) on sätestatud, et teabele võib kehtestada juurdepääsupiirangu, mis tähendab, et teatud juhtudel on põhjendatud kaitsta andmekogudes, dokumenditel või muudel andmekandjatel olevat sisu. Eelnevale tuginedes käsitletakse ELÜPS-i §-s 101 sätestatud teabena AVTSi mõistes ning registris olevaid andmeid ja registriandmete alusdokumente ei saa seetõttu lahutada. Üksnes registriandmetele juurdepääsu piirangu seadmine kaotaks igasuguse mõtte, kui nende andmete alusdokumendid kuuluksid vabalt avaldamisele.

Viimast kahte küsimust, milles soovisite teada saada, et kui juurdepääsupiirang sätestatakse ka alusdokumentidele, siis millises ulatuses ning kas ainult nendele andmetele, mis on registriandmeteks või kogu dokumendile ning mis on juurdepääsupiirangu alus, kui piirang kehtib kogu dokumendile, käsitleme koos.

Juhime tähelepanu, et põhimääruse § 9 kohaselt on registri alusdokumentideks muuhulgas nii esitatud taotlused koos seotud dokumentidega, kui ka otsused taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta. Võttes arvesse, et abinõudes osalemiseks esitatud taotlus koos seotud dokumentidega moodustabki taotluse sisu, siis juurdepääsupiirang kehtib ilmselgelt kogu dokumendi osas.

PRIA otsuste puhul tuleb esmalt vaadelda, millised andmed otsuses võivad sisalduda. Nii nagu eespool välja tõime, siis ELÜPS § 101 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mistahes andmed abinõudes osaleva isiku ja taotluse kohta. Registrisse kantakse nii otsesed andmed abinõus osaleva isiku kohta (nt nimi, registri- või isikukood, elu- ja asukoht), kui ka kaudsed andmed (nt taotluse menetlemisega, toetuse kasutamisega seotud andmed ning isiku taotluse suhtes tehtud otsuse sisu). Seega registriandmete alusdokumendiks oleva otsuse avaldamise kohta seisukoha kujundamisel tuleb arvestada nii selles sisalduvate otseste kui ka kaudsete isiku kohta käivate andmetega.

Võttes arvesse, et PRIA otsus kajastab konkreetse isiku taotluse suhtes tehtud otsustust, siis ministeerium ei näe põhjust ega ka võimalust selles haldusaktis kajastada muid kui isiku ja tema taotlusega seonduvaid asjaolusid. Eelnevale tuginedes ulatub juurdepääsupiirang kõikidele registriandmete alusdokumentidele ning toetuse saamisega seonduvad andmed kuuluvad avaldamisele üksnes ELÜPS § 102 sätestatud ulatuses ja korras.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik 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 ülesandeid täites. Vaidlust ei ole selles, et vaide esitaja poolt küsitud teabe puhul on tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse mõistes. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt saab avalikule teabe juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras.

AvTS § 8 lg 1 kohaselt võimaldatakse piiranguta teabele juurdepääs kas teabenõude täitmise või teabe avalikustamisega. Sama seaduse § 9 lõige 2 p 1 sätestab, et teabevaldaja peab teabele juurdepääsu võimaldamisel tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

AvTS § 38 lg-st 2 tulenevalt, kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. AvTS § 41 lg 1¹ kohaselt kehtestab asutuse juht dokumentide loetelus sarjad, milles sisalduvatele dokumentidele võib juurdepääsupiirangud kehtestada, märkides ära AvTS-s või muus seaduses sisalduva piirangu aluse. Konkreetsel dokumendil juurdepääsupiirangu kehtestamise otsustab asutuse juht või asutuse juhi poolt määratud pädev töötaja, lähtudes dokumendi sisust ja juurdepääsupiirangu eesmärgist.

Eeltoodust tulenevalt konkreetsetele dokumentidele juurdepääsupiirangu otsustamisel tuleb silmas pidada, kui sarjale või registriale on kehtestatud juurdepääsupiirang, ei tähenda see seda, et kõik sinna sarja kuulvad dokumendid või registriandmete alusdokumendid on täies ulatuses piiranguga. Kui dokument ei sisalda piiranguga andmeid, siis sellisele dokumendile piirangut kehtestada ei tohi. Kui dokument sisaldab osaliselt piiranguga andmeid, siis võimaldatakse dokumendile juurdepääs ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid.

PRIA on inspeksioonile selgitanud, et kontrollimeetmed hõlmavad 100% kõigi taotleja ja taotluseandmete halduskontrollimist ja selleks vajaliku menetluse läbi viimist ja taotlejate kohapealset kontrollimist, kusjuures vajadusel kontrollitakse ka andmeid, mida taotluses ei esitata. Nende kontrollimeetmete rakendamine toimub menelustoiimingute kaudu ehk menelustlike järelepärimiste teel, milles kirjeldatakse taotluses esinevaid puudusi ja saadakse taotlejalt vastuseid ja tõendeid ning koostatakse kontrollimise kohta menelustdokumendid. Teabena taotluse kohta saab käsitleda ka nt järelepärimise fakti, aga ka positiivset kontrollimistulemust.

Eeltoodust võib aru saada nagu oleks ka fakt taotluse esitamise ning menelustlike järelepärimise kohta piiranguga teave. Ilmselgelt ei ole see olnud seadusandja mõte. Seda enam, et taotlused ja taotlustes tehtud järelepärimised on registreeritud PRIA dokumendiregistris, mida nõuab ka avaliku teabe seadus ning sealt on nähtavad ka taotluse esitaja või järelepärimise aadressaadi andmed. Küll aga nõustun sellega, et kontrollimisega seotud andmed võivad olla piiranguga teave. Inspeksioonile arusaadavalt ei ole vaide esitaja soovinud kontrollimise läbi viimisega seotud andmeid, vaid otsuseid.

Piirang ELÜPS § 101 lg 1 alusel

Antud juhul on PRIA vaide esitaja soovitud dokumentidele kehtestanud juurdepääsupiirangu eriseaduse - Euroopa ühise põllumajanduse rakendamise seaduse (ELÜPS) § 101 lg 1 alusel. Eeltoodud sätte kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama andmed ühise põllumajanduspoliitika abinõudes oleva isiku ja tema taotluse kohta asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, kui eelnimetatud seaduses või Euroopa Liidu õigusaktides ei ole sätestatud teisiti.

Ehk siis ELÜPS § 101 lõikes 1 sätestatakse registriandmetele juurdepääsu võimaldamine, mille kohaselt on **registriandmetega** võimalik tutvuda avaliku teabe seaduse § 38 lõikes 3 kohaselt oma ametiülesannete täitmiseks riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikul. Seega reguleerib eeltoodud sätte, kellel on registrile juurdepääs, mitte aga seda, et kõigile toetuse taotlemisega seotud dokumentidele, sh otsustele, kehtib piirang täies ulatuses. Nagu juba eelpool selgitasin, saab piirangu kehtestada üksnes sellele osale dokumendist, mis sisaldab piirangu andmeid.

Nõustun siin PRIA-ga selles, et andmed taotluse kohta on laiem mõiste kui taotleja ja taotluse andmed, kuna PRIA võib taotluse menelustlike käigus taotluses toodud andmeid kontrollida ning nõuda vajadusel täiendavaid dokumente. Siiski ei saa ma PRIA-ga nõustuda selles, et kõik registriandmed, sh registriandmete alusdokumendid, on piiranguga. Nii nagu PRIA kui ka Maaeluministerium on selgitanud, kujutab ELÜPS § 102 erinormi ELÜPS § 101 suhtes, mis kohustab teabevaldajat teatud andmed olenemata §-s 101 sätestatust avalikustama.

Eeltoodust tulenevalt ei ole ELÜPS §-s 102 sätestatud andmed, mis kuuluvad avalikustamisele, piirangu andmed. Vahet tuleb teha, millisel juhul on tegemist andmete aktiivse avalikustamise (andmed avalikustatakse asutuse poolt, ilma et keegi neid küsiks) ja millal passiivse avalikustamisega (andmed edastatakse teabenõude korral). Kui mingid andmed kuuluvad tagantjärgi asutuse veebilehel aktiivselt avalikustamisele, siis ei ole need andmed juurdepääsupiirangu andmed ning neid andmeid on võimalik küsida ka teabenõude korras.

Teabenõude korral saab keelduda ainult juurdepääsupiirangu teabe väljastamisest. Siinkohal võib tuua paralleeli ka kohtulahendite avalikustamisega. Nimelt kuuluvad kohtulahendite registris avalikustamisele jõustunud kohtuotsused ehk siis tagantjärgi peale kohtuotsuse jõustumist, mis ei tähenda aga seda, et jõustumata kohtuotsuseid ei saa küsida teabenõude korras. Ka jõustumata kohtuotsused on avalikud ja neid on võimalik küsida teabenõude korras. Sellise seisukoha on andnud kohtute haldamise nõukoda.

Vastuses inspeksiooni järelepärimisele on ministeerium selgitanud, et *Euroopa ühise põllumajanduspoliitika abinõudes osaleva isikute ja nende taotluste andmetele juurdepääsu piiramine rajaneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 ettevalmistamisel tehtud ulatuslikule analüüsile ja sidusrühmadega konsulteerimisele, mille ülevaade on avatud nimetatud määruse preambuli punktides 69–88 ja punktis 105. Analüüsi eesmärk oli leida toetuse saajate andmete avaldamisel tasakaal avalike vahendite kasutamise läbipaistvuse ja toetuse saajate õiguste riive vahel. Analüüsi käigus kaaluti ka võimalust näha liikmesriikidele ette kohustus tagada avalikkuse juurdepääs asjakohasele teabele taotluse alusel, kuid sellist võimalust ei peetud piisavalt tõhusaks. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 preambuli punkti 80 kohaselt uuriti kõiki alternatiivseid võimalusi Euroopa fondidest saadava raha kasutamise üle avalikkuse kontrolli eesmärgi saavutamiseks ning valiti selline võimalus, mis riivaks kõige vähemal määral asjaomaste isikute õigusi. Eeltoodu tulemusel on selle määruse artiklites 111–114 reguleeritud ammendavalt avalikustatavate andmete koosseis ja tähtsajad*

Maaeluministeeriumi poolt viidatud määruse nr 1306/2013 preambula punktid 69-88 räägivad enamuses füüsiliste isikute andmete kaitse vajadusest ehk eraelu riivest, mis ei puuduta juriidilisi isikuid ning finantskontrolli andmetest, mida inspeksioonile edastatud otsus ei sisalda. Kindlasti ei ole piiranguga teabeks teave, et kellegi suhtes on kontroll läbi viidud ja dokumendid olid korras. Piiranguga saavad olla inspeksiooni hinnangul finantsandmeid sisaldavad dokumendid. Samas on eeltoodud preambula punktides läbivalt rõhutatud avalikkuse kontrolli vajadust avaliku raha kasutamise üle.

Mis aga puudutab analüüsi käigus kaalutud võimalust näha liikmesriikidele ette kohustus tagada avalikkuse juurdepääs asjakohasele teabele taotluse alusel, kuid sellist võimalust ei peetud piisavalt tõhusaks, siis ei välista see kuidagi teabe küsimist teabenõude korras, kuna sellisel juhul on riive väiksem. Eeltoodud arutelu käigus on leitud, et ainult teabenõude/taotluse käigus teabe avalikustamine ei taga piisavat läbipaistvust ning kohustati teavet liikmesriikidel ka omaalgatuslikult veebilehe vahendusel avalikustama, v.a mõned erandid. Ehk siis eeltoodu alusel saab järeldada, et analüüsi käigus jõuti järeldusel, et teabe avalikustamise toetuste maksmise kohta peab olema avalik ja kõigile lihtsalt kättesaadav ning teabenõuete alusel teabe küsimine, mis on teabe soovijale tülikam, ei täida seda eesmärki.

Seega sooviti aktiivse avalikustamisega teabe suuremat avalikustamist, mitte ei soovitud piirata sellele juurdepääsu. Lisaks eeltoodule ei piira määruse 1306/2013 artiklid 111-114 teabele juurdepääsu, v.a artiklis 112 erijuhud, vaid sätestavad, millised andmed, millisel viisil tuleb avalikustada. See, kui seadus või määrus annab loetelu, milliseid andmed, millal ja mis viisil tuleb avalikustada, ei tähenda automaatselt seda, et kogu ülejäänud teave oleks piiranguga. Selleks, et mingile teabele kehtestada juurdepääsupiirangud peab see olema seaduses või otsekohaldavas määruses selgesõnaliselt sätestatud.

PRIA on vastuses selgitanud, et *Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1306/2013, 17.detsembri 2013, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta.... artikli 103 lõike 1 kohaselt on liikmesriigid kohustatud võtma **kõik vajalikud meetmed, et tagada käesoleva määruse kohaselt rakendatavate kontrollimeetmete ning raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise raames edastatud või saadud teabe konfidentsiaalsus.** Kõnealuse teabe suhtes kohaldatakse määruse (Euratom, EÜ) nr 2185/96 artiklis 8 sätestatud eeskirju. Määruse nr 2185/96 artikkel 8 täpsustab, et mistahes vormis edastatud või saadud teavet käsitletakse ametisaladusena ja seda kaitstakse nagu muud samalaadset informatsiooni teabe vastuvõtnud liikmesriigi siseriiklike õigusaktide sätetega. Sellist teavet võib edastada üksnes ühenduse institutsioonides või liikmesriikides olevatele isikutele, kes oma ülesannete tõttu peavad seda teadma.*

Nagu ka PRIA vastusest nähtub, siis määruse 1306/2013 artikkel 103 lg 1 sätestab

kontrollimeetmete ning raamatupidamise kontrollimise ja heakskiitmise raames edastatud ja saadud teabe konfidentsiaalsuse ning määrus nr 2185/96 käsitleb komisjoni tehtavat kohapealset kontrolli ja inspekteerimist, et kaitsta Euroopa ühenduste finantshuve pettuste ja igasuguse muu eeskirjade eiramiste eest. Nimetatud artikkel 8 punkt 1 sätestab, et kogu käesoleva määruse alusel mis tahes vormis edastatud või saadud teavet käsitletakse ametisaladusena ja seda kaitstakse nagu muud samalaadset informatsiooni teabe vastuvõtnud liikmesriigi siseriiklike õigusaktide ja vastavate ühenduse institutsioonide suhtes kehtivate sätetega. Ehk siis nimetatud sättest tulenevalt tuleb kaitsta igasugust kontrollimise ja inspekteerimise käigus edastatud ja saadud teavet (konkreetsel tegevuse käigus edastatud ja saadud teavet). Nõustun, et eeltoodud teabele juurdepääsu piiramine on põhjendatud, kuna sellise teabe avalikustamisel puhul võivad saada kahjustada nii ettevõtete ärihuvid kui füüsiliste isikute puhul ka nende eraelu puutumatus, kuid antud juhul ei ole vaide esitaja soovinud kontrollimist või inspekteerimist puudutavat teavet.

Eeltoodust tulenevalt ei kohusta PRIA vastuses toodud Euroopa Liidu määrused valimatult tunnistama piiranguga teabeks kogu toetuse menetlusega seotud informatsiooni ning ei keela piiranguta teabe, sh teabe, mis kuulub asutuse võrgulehel avalikustamisele, väljastamist ka teabenõude korras. Eeltoodust tulenevalt ei saa ELÜPS § 101 lg 1 alusel tunnistada piiranguga teabeks PRIA otsuseid täies ulatuses, vaid tuleb hinnata dokumentide sisu, millisele osale teabest piirangu kehtestamine on põhjendatud. Nii näiteks ei saa olla piiranguga teabeks, mille alusel millist toetust kellele antakse, PRIA põhjendused otsuse tegemisel, kui need ei sisalda kontrolli läbiviimise üksikasju, vaid üksnes kontrolli läbiviimise fakti (piiranguga ei ole ka teave, et kontrollitud on dokumente ja need vastavad nõuetele) jms. Ehk siis inspeksiooni hinnangul ei ole otsustele täies ulatuses piirangu kehtestamine kooskõlas nii avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise nõuetega ega ka Euroopa Liidu määrusest tulenevate nõuetega.

Ka juhul kui otsus sisaldaks kontrollide läbiviimise andmeid või muud piiranguga teavet, ei tähenda see seda, et dokumenti üldse ei väljastata, sellisel juhul tuleb väljastada see osa teabest/dokumendist, millele piirangud ei laiene (AvTS § 38 lg 2). Samale seisukohale on asunud ka Riigikohus asjas 3-3-1-57-03. Samuti on PRIA toetuse andmist kajastanud ka oma veebilehel http://www.pria.ee/et/uudised/piimatstuse_suurprojektide_hindamiskomisjon_tegi_pria_le_ett_epaneku_toetada_e_piim_tootmine_as_projekti.html.

Teabenõude täitmisest

Antud juhul on vaide esitaja 09.04.2019 esitanud PRIA-le teabenõude, milles palus väljastada PRIA 03.07.2017 otsuse, millega PRIA otsustas määrata E-Piim Tootmine AS-ile toetuse ja 21.03.2019 otsuse, millega PRIA kiitis heaks E-Piim Tootmine AS-ile tehase ehituseks ja sisseseade ostmiseks 15 miljon EURi suuruse rahastuse. Eeltoodust tulenevalt on selgelt arusaadav, milliseid dokumente vaide esitaja soovis. Et see oli ka PRIA-le arusaadav, saab järelda sellest, et PRIA keeldus teabenõude täitmisest.

Vastuses inspeksiooni järelepärimisele on PRIA märkinud, et vaide esitaja nimetatud kuupäevadel ei ole PRIA teinud küsitud otsuseid. Siinkohal pean vajalikuks selgitada, et teabenõudja ei pea alati teadma dokumendi täpselt numbrit, pealkirja või kuupäeva, vaid sellisel juhul on teabevaldajal, tulenevalt AvTS § 15 lg-st 2, kohustus teabenõudjat abistada. Sama paragrahvi lg 4 sätestab, et kui teabenõudest ei selgu, millisel viisil või millist teavet teabenõudja soovib, peab teabevaldaja teabenõude täpsustamiseks võtma teabenõudjaga viivitamatult ühendust.

Seega, kui PRIA-le ei olnud arusaadav, millist otsust või dokumenti vaide esitaja soovis, siis oli PRIA-l kohustus võtta vaide esitajaga ühendust ning selgitada välja, millist dokumenti täpselt teabenõudja soovib. Kui teabenõude esitamise ajaks ei olnud veel mõnda vaide esitaja soovitud otsust koostatud, siis oleks olnud õiguspärane keelduda teabenõude täitmisest

põhjusel, et soovitud teave puudub, mitte ELÜPS § 101 lg 1 alusel.

Eeltoodust tulenevalt, kuna ELÜPS § 101 lg 1 alusel ei saa valimatult otsustele täies ulatuses juurdepääsupiirangut kehtestada, tuleb PRIA-l vaide esitaja 09.04.2019 teabenõue uuesti läbi vaadata ja väljastada vaide esitaja soovitud otsused ulatuses, mis ei sisalda piiranguga andmeid. Väljastamata jäetud andmete osas põhjendada keeldumist (see, et registrisse kantakse andmed taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta, ei ole otsuse väljastamisest keeldumise aluseks, kui otsus ei sisalda muud piiranguga teavet). Juhul, kui mõni teabenõudja soovitud dokument teabenõude esitamise ajal PRIA-l puudus (ei olnud veel koostatud/vormistatud), siis keelduda dokumendi väljastamisest.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson

peainspektor

peadirektori volitusel