



**VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/20/4090

| | |
|--|---|
| Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija | Andmekaitse Inspektsioon |
| Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht | 04.01.2020, Tallinnas |
| Adressaat | Riigimetsa Majandamise Keskus e-posti aadress: rmk@rmk.ee |
| Teabevaldaja vastutav isik | Juhatuse liige |
| Vaide esitaja (teabenõudja) | MTÜ Eesti Metsa Abiks Juhatuse liige Tiina Georg tiina@eestimetsaabiks.ee |

RESOLUTSIOON

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, AvTS § 51 lg 1 p 3 ja 4 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lg 3 alusel teeme teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

- 1) väljastada KAH alapid ja potentsiaalseid KAH alapid puudutav teave sellisel kujul ja mahus nagu see on rakendusest väljavõtet tehes võimalik või võimaldada teabele juurdepääs;**
- 4) määratud ettekirjutuse täitmise tähtajaks 18.01.2021.**

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.

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 Inspeksioon 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:

16.10.2020.a esitas teabenõudja teabevaldajale teabenõude:

Võimaldada juurdepääs kõrgendatud avaliku huviga alade (edaspidi ka: KAH-alad) kaartidele.

23.10.2020.a keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest, tuues põhjuseks, et KAH-alasid ei ole dokumenteeritud.

23.10.2020. a saatis teabenõudja RMK-le, Õiguskantsleri Kantseleile ja Euroopa Komisjoni Eesti esindusele e-kirja, kus juhtis RMK tähelepanu teabenõudele vastamise kohustusele ja tähtajale, viitas täpsete andmete olemasolule KAH-alade kohta ning andis Õiguskantsleri Kantseleile ja Euroopa Komisjonile märku RMK õigusvastasest tegevusest teabenõudele vastamisel, samuti küsis, kas riigiasutus tohib asutuse poole pöörduvatele isikutele nende õiguste ja kohustuste kohta väärta või eksitavat teavet anda.

06.11.2020. a esitas teabenõudja inspeksioonile vaide.

19.11.2020.a esitas inspeksioon teabevaldajale järelepärimise.

21.12.2020. esitas teabevaldaja inspeksioonile vastuse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

2.1. EMA on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 31 lg 1 tähenduses keskkonnaorganisatsioon. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 44 lg 2 koostoimes KeÜS § 30 lg-ga 2 sätestab keskkonnaorganisatsiooni puhul avalikes huvides kaebeõiguse. RMK on teabevaldaja (AvTS § 5 lg 1 p 1), kuna tegemist on Keskkonnaministeeriumi alluvusse kuuluva riigitulundusasutusega (metsaseaduse § 47 lg 1).

KAH-alade GIS-kaardikihid liigituvad keskkonnainfo direktiivi¹ kohaselt keskkonnateabeaks, sest tegemist on direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti b tähenduses kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis oleva teabega, mis käsitleb eri meetmeid (sealhulgas haldusmeetmeid), nt poliitika, õigusaktid, plaanid, programmid, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktides a ja b nimetatud keskkonnaosasid ja tegureid, ning samuti selliste keskkonnaosade kaitseks kavandatud meetmed või tegevused. Samasugune määratlus on sätestatud KeÜS § 24 lg 2 p-s 3.

2.2. RMK koostatud KAH-alade juhendi järgi ei ole KAH-alade asukohad salastatud ega pea neid muul põhjusel avalikkuse eest varjul hoidma. Lisaks väidab RMK, et kaasab avalikkust KAH-alade määramisse, st protsess peaks olema täiesti avatud, aga tekkinud olukorras ei saa ei kogukonnad, keskkonnaorganisatsioonid ega laiem avalikkus teada, kus suurem osa KAH-aladest asub.²

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

² Harju, Ü. Postimehe metsasari: RMK keeldub avaldamast rahvale tähtsate metsade kaarti. 16.10.2020. <https://leht.postimees.ee/7087192/rmk-keeldub-avalikustamast-rahvale-tahtsate-metsade-kaarti>.

2.3. *KAH-alade määramise protsess ei ole sedavõrd varajases faasis, nagu RMK seda oma vastuses näidata püüab. Näiteks oli 2019. aastal kõrgendatud avaliku huviga aladeks RMK teatel määratud 51 134 hektarit metsamaad³. Kui RMK leiab, et soovib edaspidi KAH alade pindala suurendada uute alade lisamise kaudu, ei tähenda see, et RMK tohiks senikaua keelduda avaldamast keskkonnateavet, mis on teabenõude esitamise ajal tema valduses.*

2.4. *RMK veebilehe kohaselt⁴ on koostatud KAH-alade majandamiskavad, kus on raiutavad metsad ka kaardile märgitud. Seega ei ole tõsiseltvõetav RMK väide, et nad ei avalda kaarte, mis ei ole n-ö lõplikud.*

2.5. *RMK hõlbib ka keskkonnateavet sisaldavate kaardikihtide väljastamise halduspraktikast. Näiteks Keskkonnaamet, kes kuulub samamoodi Keskkonnaministeeriumi alluvusse nagu RMK-gi, tegi EMA-le hiljuti teabenõudele vastamise korras kättesaadavaks metsateatiste GIS-kaardikihid olgugi, et Keskkonnaameti arvates võis osa seal sisalduvaid andmeid osutada ebatäpseks. Kui teabevaldaja arvab, et osa teabenõudes taotletud teavet võib tulevikus muutuda ebatäpseks, ei saa ilmselt teabevaldajal keelata oma kartust teabenõude täitmisega koos väljendada, lisades taotletud teabest selgelt eristataval viisil omapoolse kommentaari – küll aga ei või jätta täitmata teabenõuet, mille näol on teabevaldaja jaoks tegemist kohustusliku osaga teabenõudele vastamise haldusmenetlusest. Keskkonnateabenõude täitmisest keeldumise alused on seaduses ammendavalt sätestatud ja teabenõude täitmisest keeldumiseks ei anna alust teabevaldaja kartused või subjektiivsed hinnangud.*

2.6. *Andmekaitse Inspeksiooni vaideotsuse nr 2.1-3/17/555 leheküljel 7 on toodud, et keeldumise aluseks ei saa olla see, kui teabevaldaja ei pea vajalikuks teabe väljastamist. RMK metsakorraldusosakonna juhataja Veiko Eltermann väitis meedia vahendusel⁵, et KAH-alade kaartide avalikustamine polevat kogukonna suhtes aus ja et RMK ei soovivat asjatut segadust meedias. Sellest tuleneb, et RMK tunnistab teabe (KAH-alade GISkaardikihtide) olemasolu RMK valduses, kuna annab juba hinnanguid nende avalikustamise vajalikkusele. Asjakohatu ei ole märkida, et meedias ja keskkonnanasjades osalemisest huvitatud isikute hulgas tekitab segadust hoopis see, kui RMK püüab keskkonnateavet avalikkuse eest varjata.*

2.7. *Lisaks said meedia andmetel kodanikud kõrgendatud avaliku huviga alade kaartide teabenõude teemal Andmekaitse Inspeksioonist vastuseks, et RMK poleks tohtinud [teabenõude täitmisest] keelduda.*

2.8. *Eeltoodust tulenevalt on RMK rikkunud AvtS §-i 9 ning keskkonnainfo direktiivi artikli 3 lõikeid 1 ja 2, kuna teabenõude täitmisest keeldumine oli õigusvastane.*

TEABEVALDAJA SELETUS:

Oleme koostanud infotehnoloogiliste vahenditega päringu, mis annaks meile indikatsiooni riigimetsa eraldistele, mis võivad asuda kohtades, mille vastu on kohalikel kogukondadel ja elanikel suurem huvi.

Selle päringu (edaspidi PotKAH) alusel on lisatud RMK QGIS maakasutuse rakenduses riigimetsa eraldistele tunnus PotKAH. Nimetatud tunnuse alusel vaatavad piirkondlikud metsaülemad need alad üle ja teevad KAH alade rakendustarkvaras KAH alade ruumikuju

³ Poom, A., Sepp, K. Loodusalade kujundamine avalikuks kasutuseks. Eesti Inimarengu aruanne 2019/2020. <https://inimareng.ee/loodusalade-kujundamine-avalikuks-kasutuseks.html>.

⁴ KAH-alade pikaajalised metsa majandamise kavad. Riigimetsa Majandamise Keskus. <https://www.rm.k.ee/metsamajandamine/metsamajandus/korgendatud-avaliku-huviga-alad/kah-alade-pikaajalised-metsa-majandamise-kavad>.

⁵ Harju, Ü. Postimehe metsasari: RMK keeldub avaldamast rahvale tähtsate metsade kaarti. 16.10.2020. <https://leht.postimees.ee/7087192/rmk-keeldub-avalikustamast-rahvale-tahtsate-metsade-kaarti>.

ettepanekud. Metsaülem piiritleb KAH alad looduses hästi jälgitavaid piire mööda, määrates KAH alade koosseisu kõik juhendi peatükis 3 toodud kriteeriumidele vastavad eraldised ja täiendavalt eraldised, millel metsamajandamisest teavitamine on vastavate KAH alade puhul vajalik ja tähistades rakendustarkvaras riigimetsa eraldise tunnusega „KAH ala“.

Praktikas tähendab see seda, et osadele nn PotKAH eraldistele sisestatakse tunnus „KAH ala“, osadele eraldistele, millel ei ole PotKAH tunnust, kuid mis on vajalik KAH ala koosseisu arvata ala kompaktsuse saavutamiseks, lisatakse samuti tunnus „KAH ala“ ja osad nn PotKAH tunnusega eraldised jäävad KAH alade koosseisu arvamata. Selliseid otsuseid teevad metsaülemad lähtudes hetkel teadaolevast kohaliku kogukonna potentsiaalsest huvist metsa majandamise tööde vastu nimetatud riigimetsa eraldistel. 12. oktoobri 2020 seisuga on tunnus „KAH ala“ lisatud 35 905-le riigimetsa eraldisele. Lisaks ühekordsele määramisele vaadatakse infotehnoloogilise päringuga iga-aastaselt üle vajadus eraldisi KAH alade hulka lisada (riiklikes andmebaasides on situatsioon muutunud ja nn PotKAH tunnusega eraldiste hulka on lisandunud uusi riigimetsa eraldisi). Viimase võrdlusega lisandus selliseid eraldisi 884 tk. „KAH ala“ tunnusega eraldiste pidevat muutumist iseloomustab ka see, et 2020. a jooksul on neid lisandunud 3548 tk.

Kogu riigimetsa metsaeraldiste andmed on kasutusel erinevates töö planeerimiseks ja korraldamiseks kasutusel olevates RMK andmebaasides. Kui metsaeraldistele „KAH ala“ tunnused määratakse QGIS maakasutuse rakenduses, siis raiete planeerimine toimub metsamajanduse osakonna VPT – varumise planeerimise töölaual. Nimetatud rakendused suhtlevad pidevalt omavahel ja juhul, kui metsaeraldisele, millele on lisatud tunnus „KAH ala“, planeeritakse mingisugune metsamajanduslik tegevus, siis on selle planeeringu andmed näha ja kasutatavad QGIS maakasutuse rakenduses.

Lõplikud KAH alade piiride täpsustused ja nendega seotud vajalikud muudatused andmebaasides selguvad hetkel, kui metsaülemad lähevad raieplaanide tutvustamiseks kohtuma kohalike kogukondadega. Selliseid kohtumisi toimub tavapäraselt iga-aastaselt umbes 100-s paigas riigimetsas ja nende kohtumiste vajadus selgub igakordsete andmebaasi päringute alusel. Juhendi punkt 8.3 ütleb, et „teavituskoostruktuurid peavad olema korraldatud järgneva aasta I poolaastal plaanitud tööde osas I. detsembriks ja II poolaasta tööde osas 1. juuniks“. Tavapäraselt tutvustatakse neil koosolekutel ka ala piire, millel planeeritud raieid on tutvustama tulnud ja arutelude käigus selgub, kas RMK määratud ala sellistes piirides on kohalikule kogukonnale vastuvõetav või soovitakse teha seal mingeid muudatusi. Meil on erinevaid kogemusi, on tehtud ettepanekuid ala suurendamiseks (nt Kose) ja on ka öeldud, et seda kohaliku kogukonda see või teine metsaos ei huvita (nt Taevaskoja küla kogukond). Koosolekul kokkulepitu alusel tehakse vastavad muudatused ka RMK KAH andmebaasides.

RMK QGIS rakendusest saada soovitavate väljavõttefailid oleksid **ebatäpsed ja mitteinformatiivsed**, sest nagu eelkirjeldatud protsessist nähtub, siis rakenduses olevad andmed muutuvad pidevalt, eelkõige pärast kaasamiskoostruktuuride toimumist. Lisame Ristna-Kalana küla riigimetsade majandamise kava 2020-2030 projekti ja kaasamiskoostruktuuri protokoll, millest nähtub, et esialgselt 100 hektarist PotKAH alast sai 616 ha KAH ala. Samuti lisame rakenduse väljavõtete pildifailid 18.12.2020 seisuga. Rakenduses olevaid märgistusi, joonistusi ja ettepanekuid potentsiaalsete **KAH alade ruumikuju määramiseks käsitleme võrdselt dokumentide kavanditega või projektidega, mille avaliku teabe seaduse § 35 lg 2 p 2 kohaselt võib tunnistada asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabeks**. Eeltoodust tulenevalt ongi RMK kehtestanud rakenduses olevatele andmetele juurdepääsupiirangu vajaduspõhiselt ja ajutiselt, kuni selle ala KAH alaks määramiseni.

Kui KAH ala asukoht ja ruumikuju on kohalike kogukondadega kokku lepitud, avalikustame me RMK andmebaasides olev KAH alasid puudutav teabe RMK metsatööde kaardil veebiaadressil <https://www.rmk.ee/metsatoode-kaart>.

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. Sealhulgas ei ole oluline, kas teave on dokumendiregistris registreeritud või mitte.

2. Seega teabe väljastamine tähendab ka väljavõtte tegemist olemasolevast teabest olenemata millisel kujul või teabekandjal teave asub. See tähendab, et avalik teave võib asuda ka muudel andmekandjatel (antud juhul kaardirakendus) ja olla kättesaadav muul viisil. Antud juhul tähendab see küsitav teabe väljavõtmise võimalust läbi vastava päringu ning ei eelda, et küsitav teave peaks juba küsitaval kujul enne teabevaldajal dokumendina olemas olema.

3. Teabenõudja on soovinud saada kõrgendatud avaliku huviga alade kaartidele juurdepääsu. Vaidemenetluse käigus on saanud teatavaks, et teabenõudja on mõelnud nii kinnitatud KAH alasid kui ka potentsiaalseks KAH alaks märgitud alade kaarte. KAH alade kohta puudutav teave on saadud avalikke ülesandeid täites ja kohustus nende määramiseks tuleneb metsaseadusest. Antud juhul puudub vaidlus selle üle, kas tegemist on avaliku teabega.

II Teabenõudele vastamine

1. AvTS § 15 lõigetest 2 ja 4 on teabevaldaja kohustatud igakülgset 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. Praegusel juhul on jätnud teabevaldaja selgitamata millisel kujul ta teavet omab ning sellest väljavõtteid teha saab.

2. Teabenõudja on saanud keeldumise põhjuseks selle, et teave puudub, mis on selgelt eksitav info. Nii käesoleva kui ka sellele eelnenud samal temal läbitud vaidemenetluses nr 2.1.-3/20/3362 on saanud selgeks, et teabenõudja saab vastavaid väljavõtteid kaardirakendusest teha, seega on vale vaide, et teave puudub. Samuti ei ole teabevaldaja toonud välja, et päringute tegemine vajaks eelnevat teabe analüüsimist või töökoormust segavaid arvukaid lisatoiminguid päringu sooritamiseks. Sellega saab asuda seisukohale, et teabenõue on lihtsalt täidetav.

3. AvTS § 23 lg 1 punkt 1 lubab teabenõude täitmisest keelduda, kui taotletavale teabele kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. Antud juhul on teabevaldaja vaidemenetluse käigus esitanud inspektsioonile potentsiaalsete KAH alade osas juurdepääsupiirangu aluseks AvTS § 35 lg 2 punkti 2 (dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist).

III Juurdepääsupiirangu aluse kasutamise õiguspärasus

1. Teabevaldaja peab alati valima teabe avalikkusele kättesaadavaks tegemise, kui ei esine reaalselt ja põhjendatud vajadust juurdepääsetavust mingis osas piirata, ning ka sel juhul tuleb eelistada osaliselt kättesaadavaks tegemist täielikule piiramisele. Kõrgendatud avaliku huviga ala mõiste on juba oma loomult selliselt sõnastatud, et seda puudutava info vastu on seetõttu ka kõrgendatud avalikkuse huvi. Tegemist on riigile kuuluvate metsaaladega ehk mõtteliselt meile kõigile kuuluva ühise loodusressursiga ja selle kasutamist puudutav info on seetõttu põhjendatult avalikkuse huviorbiidis. Sealjuures on ka KAH alade määramise juhendis toodud välja, et iga kogukonna liige saab kaasa rääkida, millised alad peaks olema KAH aladeks määratud.

2. Kõik võimalikud juurdepääsupiirangu alused peavad tulenema avaliku teabe seadusest või mõnest muust seadusest. Nõustume teabevaldajaga selles osas, et AvTS § 35 lg 2 p 2 juurdepääsupiirangut saab kasutada ka rakendustes ja infosüsteemides asuvale teabele.⁶

3. Küll aga juhul kui juurdepääsupiirangu alus tuleneb avaliku teabe seaduse § 35 teisest lõikest, mis annab teabevaldajale erinevalt esimesest lõikest, kus on teabevaldajal kohustus määrata vastavad piirangud, vajadusepõhise võimaluse kasutada juurdepääsupiiranguid, peab see olema **selgelt põhjendatud ja vajaduspõhine**. See tähendab, et teabevaldaja peab alati valima teabe avalikkusele kättesaadavaks tegemise, kui ei esine realselt ja põhjendatud vajadust juurdepääsetavust mingis osas piirata. Seega ei saa igale kavandile või veel kinnitamata teabele automaatselt vastavat juurdepääsupiirangu alust kehtestada, vaid eelnevalt peab teabevaldaja hindama, kas see on üldse vajalik ja mis on piiramise põhjused. Muul juhul saab kasutada lihtsalt märget, et tegemist on kavandiga.

4. Teabevaldaja on toonud juurdepääsupiirangu vajaduseks selle, et *väljavõttefailid oleksid ebatäpsed ja mitteinformatiivsed*. Leiame, et see põhjendus ei ole paraku piisav sellisele teabele juurdepääsupiirangu seadmiseks. Kõik kavandid on oma loomult muutuv asjus ja seetõttu ebatäpsed. Informatiivsuse osa saab otsustada pigem teabenõudja ning selles osas ei asu inspeksioon seisukohale. Küll aga leiame, et praegusel juhul ei ole teabevaldaja esitanud reaalset põhjendatud vajadust ja selgitust juurdepääsupiirangu kasutamise vajalikkuse kohta. Potentsiaalsete KAH alade kohta info väljastamise osas saab teabevaldaja anda kaasa selgituse, et tegemist ei ole lõplikult kinnitatud teabega ning see on enne vastuvõtmist suure tõenäosusega veel muutuv. Sh saab tuua välja, et see võib olla seetõttu ka eksitav.

5. Eelkõige peaks dokumendi kavandi kasutamise juurdepääsupiirangu alus tagama selle, et kavandijärgus olev teave ei lähe aktiivselt avalikuks, mis võimaldaks selle laialdase jagamise nii, et teabe saajal ei oleks enam selgust, kas saadud teave on õige. See aga ei tähenda seda, et teave ei võiks olla huvitatud isikutele teabenõude korras kättesaadav. Lisaks on kaardirakenduses lihtne võimalus märkida potentsiaalsed KAH alad erineva märgistusega, vältimaks arusaama, et need on juba kinnitatud KAH alad.

6. Inspeksioon nõustub teabenõudja argumendiga, et teabe varjamine võib tekitada avalikkuses veel suuremat segadust ning pahameelt, sh arvamust, et teavet varjatakse mingil muul põhjusel. Seetõttu soovime kaaluda ka võimalust teha kogu andmestik kõigile kättesaadavaks, kuna sel juhul saab teabenõude täita ka vaid teabenõudja juhatamisega teabe juurde ning teabevaldaja ei pea hakkama tegema teabenõuetele vastamiseks rakendusest väljavõtteid. Sellega saaks iga kohaliku kogukonna liige kohaliku omavalitsusega suheldes hõlpsamini KAH alade määramisel kaasa rääkida ja kohalik omavalitsus lihtsamalt protsessi jälgida.

Käesoleva ettekirjutusega kohustame uuesti üle vaatama teabenõue ning sellele nõuetekohaselt vastama esitades küsitud teave või võimaldades sellele juurdepääs.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kadri Levand
jurist
peadirektori volitusel

⁶ Ka arhiiviseaduse § 2 lõike 1 järgi 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.