



**VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/20/3902

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspeksioon
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	07.12.2020, Tallinnas
Adressaat	Keskkonnaagentuur direktor Taimar Ala e-posti aadress: kaur@envir.ee
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eesti Püsimetsaühistu Mattias Luha, juhatuse liige Saatja e-post: mattias@pysimetsayhistu.ee

RESOLUTSIOON

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

- 1) vaadata teabenõue uuesti üle veendumaks, et teabele ei ole kehtestatud muud seadusest tulenevat juurdepääsupiirangut, ja väljastada küsitud teave;**
- 3) määrán ettekirjutuse täitmise tähtajaks 21.12.2020.**

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

VAIDLUSTAMISVIIDE: Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna Halduskohtusse üksnes vaideotsuse rahuldamata jäänud osas või juhul, kui Andmekaitse Inspeksioon 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 Inspeksiooni 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 Inspeksiooni 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:

14.10.2020 esitas teabenõude teabevaldajale teabenõude.

22.10.2020 keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest, tuues põhjenduseks avaliku teabe seaduse alusel seatud juurdepääsupiirangu, viitamata konkreetsele piirangu alusele.

26.10.2020 esitas teabenõudja inspeksioonile vaide.

27.10.2020 esitas inspeksioon teabevaldajale järelepärimise.

28.10.2020 esitas teabevaldaja inspeksioonile vastuse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

1. Keskkonnaamet keeldus teabenõuet täitmast õigusvastaselt. Asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alused on toodud avaliku teabe seaduse (AvtS) §-s 35. Vaidlusalusel juhul ühtki neist ei esine. Liiatigi ei ole keskkonnaameti põhjendus alusandmete varjamisel eluliselt usutav.

2. Statistilise metsainventuuri alusandmed on keskkonnateave. Keskkonnateabele juurde pääsemise õigus on eriliselt kaitstud nii riigisiseste õigusaktidega (keskkonnaseadustiku üldosa seadus), Euroopa Liidu õigusega (keskkonnainfo direktiiv) kui ka Eesti jaoks siduva välislepinguga (Aarhuse konventsioon). Keskkonnainfo avalikustamine on Aarhuse konventsiooni artikli 4 lõike 4, keskkonnainfo direktiivi 16. põhjenduse ja artikli 4 lõike 2 kohaselt üldreegel ning ka keskkonnainfo direktiivis toodud aluseid teabe avalikustamisest keeldumisest tuleb tõlgendada kitsendavalt (Euroopa Kohtu otsus nr C-442/14 p 56 ja seal viidatud lahendid). Seda enam ei tohi piirata juurdepääsu keskkonnateabele olukorras, kus juurdepääsu piiramiseks alust ei olegi.

TEABEVALDAJA SELETUS:

Statistiline metsainventuur (edaspidi SMI) on valikuuring, mille käigus mõõdetakse igal aastal üle-eestiliselt proovitükke, mida on ühel aastal ca 5500. Nende alusel koostatakse nii siseriiklikke kui ka rahvusvahelist metsa ja LULUCF aruandlust, mistõttu on antud andmestik riiklikult väga oluline. SMI meetodi eeliseks on võimalus väikese kuluga saada iga-aastaseid piisavalt täpseid ülevaateid Eesti metsaressursi olemist ja kasutamisest.

SMI kui valikuuringu meetodi eesmärk on koostada proovitükkide andmete alusel üldistatud ülevaated Eesti metsade kohta, kuid ühe proovitüki detailne info koos asukoha infoga on metsaomanikule väheinformatiivne. Ühe proovitüki andmete alusel ei saa metsaomanik oma metsa kohta täpsemat infot.

SMI uuringu käigus kogutud enamused alusandmeid on avalikud vastavalt AvTS, KeÜs-le ja Arhuse konventsioonile, kuid alusandmetest ei ole avalikud proovitükkide koordinaatidega andmed. Seni on SMI käigus kogutud andmeid antud teabenõude alusel teadlastele, kuid väljastatud ei ole proovitükkide asukoha koordinaate.

Keskkonnaagentuurile on edastatud 14.10.2020 teabenõue (registreeritud dokumendihaldussüsteemis nr 2-10/20/254): „Soovin ligipääsu Statistilise Metsainventuuri 2018 alusandmetele. Pean silmas kogu SMI2018 arvutuste alusandmestikku, sh. mõõtmistulemusi, nende geograafilisi asukohti jms.“

Keskkonnaagentuur ei väljastanud saabunud teabenõude alusel andmeid, kuna sooviti saada SMI alusandmeid koos proovitükkide koordinaatidega.

Selgituseks lisame, et SMI alusandmetest ei ole avalikud proovitükkide koordinaatidega andmed. Nimetatud andmetele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lõike 2 punkti 2 alusel, mille kohaselt riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juht võib asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist.

SMI uuringu raames määratud proovitükkidest on umbes pooled alalised proovitükid ehk mida mõõdetakse iga viie aasta järel ja ülejäänud ajutised proovitükid ehk mõõdetakse ainult ühel korral. Alalised proovitükid on oma asukohtades alates 1999. aastast, st, et antud proovitükkide andmetele tuginedes on tehtud SMI uuringuid igal aastal alates 1999. aastast ning jätkatakse ka tulevikus. Seega, on alaliste proovitükkide koordinaadid juurdepääsupiiranguga teave AvTS § 35 lõike 2 punkt 2 alusel, kuna neid andmeid kasutatakse jätkuvalt ka tulevikus. Koordinaatidega proovitükid on juurdepääsupiiranguga teave, kuna need andmed kuuluvad dokumendi (milleks on SMI uuring) juurde enne selle dokumendi vastuvõtmist (samadele andmetele tuginedes avaldatakse ka SMI uuringud tulevikus). Andmed (proovitükkide koordinaadid) saab teha avalikuks kui SMI uuringut enam läbi ei viida (ehk peale viimase uuringu koondandmete avalikustamist) või uute alaliste proovitükkide määramist.

Ajutiste proovitükkide koordinaadid on juurdepääsu piiranguga, kuna on otseselt seotud alaliste proovitükkide määramisega. Ajutiste proovitükkide asukohad on seotud alaliste proovitükkide asukohaga. Seetõttu on ka ajutiste proovitükkide koordinaadid juurdepääsupiiranguga AvTS § lõike 2 punkt 2 alusel.

Selgitame täiendavalt, et SMI proovitükkide koordinaate ei saa avalikustada põhjusel, kuna sellega oleks ohus SMI uuringu tulemuste usaldusväärsus. Kui metsaomanik või -haldaja teab, et tema metsas asub SMI proovitükk, võib ta muuta oma tegevust lähtuvalt sellest. Kui avalikult on teada proovitükkide asukohad, siis võidakse valida näiteks raiete tegemise aeg nii, et ühelgi aastal ei jääks raied antud aasta valimisse. Sellest tulenevalt mõjutab koordinaatide avalikustamine edasist SMI uuringu tulemuste usaldusväärsus. Antud juhul on oluline ka see, et kui keegi isegi reaalselt ei muuda oma tegevust lähtuvalt proovitükkide asukohtade teadmisest, siis avalikkusele jääb sellisel juhul kahtlus, kas SMI uuringu tulemused on usaldusväärsed.

Käesoleva dokumendi lisa on SMI alusandmete näidisenäitena esitatud SMI alusandmete trakt nr 902. Lisa leheküljel 7 asuvad proovitüki koordinaadid, mis on märgitud punasega. Teabenõude alusel on avalikud kõik lisa esitatud andmed va proovitüki koordinaadid, mis andmete avaldamisel eemaldatakse.

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.

2. AvTS § 6 kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt käesolevas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks või taaskasutamiseks. Teabenõudja on taotlenud ligipääsu Statistilise Metsainventuuri 2018 alusandmetele. „Pean silmas kogu SMI2018

arvutuste alusandmestikku, sh. mõõtmistulemusi, nende geograafilisi asukohti jms.“ Ligipääsu all saab mõista nii viidet, kus saab teabega tutvuda, kui ka koopiat teabest.

3. Teabenõudja esitas ekslikult vaide Keskkonnaameti peale. Inspeksioon esitas järelepärimise seetõttu Keskkonnaametile, kes edastas saades selle kohe Keskkonnaagentuurile, ning vastuse vaide järelepärimisele esitas juba Keskkonnaagentuur.

II Teabenõudele vastamine

1. AvTS § 15 lõigetest 2 ja 4 on teabevaldaja kohustatud igakülgsest 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.

2. AvTS § 23 sätestab alused teabenõude täitmisest keeldumiseks ja lõige 3 sätestab, et teabevaldaja teeb teabenõude täitmisest keeldumise **koos põhjendusega** teabenõudjale teatavaks viie tööpäeva jooksul. Antud juhul keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest paari päeva hilinemisega, sh ei esitanud keeldumise kohta selgeid põhjendusi ja mitte ühtegi korrektset viidet keeldumise alusele. Juurdepääsupiirangute kasutamisel peab teabevaldaja olema suuteline nende valikut ka teabenõudjale selgitama.

3. Oma vastuses inspeksioonile on teabevaldaja toodud teabe juurdepääsupiiranguks AvTS § 35 lg 2 punkti 2 - dokumendi kavand ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist.

4. Kõik võimalikud juurdepääsupiirangu alused peavad tulenema avaliku teabe seadusest või mõnest muust seadusest. 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.

5. See tähendab, et teabevaldaja peab alati valima dokumentide 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. Seega ei saa ka igale dokumendi kavandile automaatselt vastavat juurdepääsupiirangu alust kehtestada, vaid eelnevalt peab teabevaldaja hindama, kas see on vajalik ja mis on piiramise põhjused. Muul juhul saab kasutada dokumendil lihtsalt märget, et tegemist on kavandiga.

6. Dokumendi kavandile saab kehtestada vajadusepõhiselt juurdepääsupiirangu, aga selle eeldusteks on see, et see kehtib vaid kuni dokument on vastu võetud või allkirjastatud ehk dokumendist on valminud lõplik versioon, mida enam ei muudeta. Selge on see, et 2018.a puudutatav küsitud teave ei ole oma loomult enam muutmisjärgus, vaid lõplikult kinnitatud dokument.

7. Leiame, et seadusandja ei ole ette näinud selle AvTS-i juurdepääsupiirangu aluse kasutamisel taolist meelevaldset tõlgendust ning tegemist on selgelt lühiajalise ajutise piiranguga. Seega ei saa seda piirangu alust kasutada kõikide olemasolevate ja tulevaste metsainventuuride kohta.

8. Toonitame veelkord, et kõik juurdepääsupiirangu alused peavad tulenema avaliku teabe seadusest või mõnest muust eriseadusest. Seega teabenõudjale esitatud väidet, et dokumentide väljastamine võiks kahjustada uuringu usaldusväärust, ei saa kasutada eraldi juurdepääsupiirangu alusena. Lisaks ei ole teabevaldaja seda väidet täpsemalt põhjendanud, mistõttu võiks samalaadselt väita, et taolise teabe varjamine võiks kahjustada uuringu usaldusväärust.

9. Seega juhul kui küsitud teabele peaks olema tõepoolest seoses koordinaatidega seatud mingi juurdepääsupiirang, siis peaks see piirang tulenema eriseadusest. Kui seadusandja ei ole selleks seniajani vajadust ette näinud, aga teabevaldaja leiab, et teabe avalikustamine võib olla uuringu usaldusväärsust kahjustav, siis peaks vajadusel muutma hoopis inventuuride läbiviimise praktikat. Olete toonud välja, et kui avalikult on teada proovitükkide asukohad, siis võidakse valida näiteks raiete tegemise aeg nii, et ühelgi aastal ei jääks raied antud aasta valimisse. Seega saaks muuta valimite määramist aastate lõikes juhuslikuks ja kasutada sama juurdepääsupiirangut (dokumendi kavand) vaid seniks kuni konkreetne uuring on läbi viidud.

Ettekirjutusega kohustab inspeksioon teabevaldajal teabenõue sisuliselt uuesti üle vaatama ning teabenõudjale teabe väljastama.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kadri Levand
jurist
peadirektori volitusel