



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
Isikuandmete kaitse asjas nr. 2.1.-3/20/2578

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni peadirektor Pille Lehis
Otsuse tegemise aeg ja koht	10.09.2020, Tallinn
Vaide esitamise aeg	17.07.2020
Vaidlustatav haldusakt või toiming	Andmekaitse Inspektsiooni 30.07.2020 vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus nr 2.1.-3/20/2405
Vaide esitaja	Keskkonnaamet e-posti aadress: info@keskkonnaamet.ee

I RESOLUTSIOON:

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel otsustan jätta Keskkonnaameti vaie rahuldamata.

II VAIDLUSTAMISVIIDE:

Vaide esitaja saab käesoleva otsuse vaidlustada Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 lõikes 3 sätestatud korras.

III FAKTILISED ASJAOLUD:

- 26.06.2020 esitas XXX Keskkonnaametile teabenõude „soovin tutvuda metsakaitseeksperimentidega, mis on tehtud riigimetsa kohta. Akti nr 10000004577. Kui soovite põhjendust, miks dokumenti mulle edastada, palun pöörduge Andmekaitseinspektsiooni poole“.
- KeA saatis 06.07.2020 XXX kirja nr 2-6/20/148-2 pealkirjaga „Vastus teabenõudele“, kus selgitas, et XXX ei ole esitanud andmete küsimise eesmärki, mida nõuab Metsaregistri põhimääruse § 15 lg 3.
- 06.07.2020 esitas XXX Andmekaitse Inspektsioonile vaide teabenõue täitmise peale.
- 30.07.2020 tegi inspektsioon otsuse „Vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus avaliku teabe asjas nr 2.1.- 3/20/2405“, millega rahuldab osaliselt XXX vaide ning tegi KeA-le ettekirjutuse vaadata uuesti läbi XXX 26.06.2020 KeA-le esitatud teabenõue ja otsustada, kas teabenõue täita või täitmisest keelduda, keeldumisel viidata konkreetsele AvTS-s sätestatud teabenõude täitmisest keeldumise alusele ning põhjendada teabenõude täitmisest keeldumist.
- KeA esitas 10.08.2020 Andmekaitse Inspektsioonile vaide.
- 07.08.2020 täitis KeA ettekirjutuses nõutu ja saatis XXX kirja nr 2-6/20/179 pealkirjaga „Vastus teabenõudele“, millega keeldus HMS § 54, põhimäärus § 14 lg 5, 15 lg 3

koosmõjus AvTS § 23 lg 1 p 1 XXX 29.06.2020 teabenõude täitmisest põhjusel, et XXX ei ole esitanud metsaregistrist andmete kasutamise eesmärki.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja taotleb tunnistada kehtetuks 30.07.2020 Vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/20/2405 (edaspidi vaideotsus).

Keskkonnaamet on seisukohal, et vaideotsus on vastuolus kehtiva õigusega, lisaks on tehtud ilmselgeid kaalutlusvigu ja rikutud põhjendamiskohustust.

Keskkonnaameti hinnangul ei ole asjakohane ja üheselt arusaadav vaideotsuses sisalduv põhjendus AKI-le esitatud vaide materjalidest nähtub, et 26.06.2020 esitatud teabenõudes KeA-le on XXX kirjutanud järgmist: Kui soovite põhjendust, miks dokument mulle edastada, palun pöörduge Andmekaitseinspeksiooni poole. Seega ei pea päriselt paika KeA väide, et XXX ei ole andmete kasutamise eesmärgi osas midagi maininud. Põhimääruse § 15 lõige 3 näeb vaid ette, et taotlus, millega registrist andmeid küsitakse, peab sisaldama andmete kasutamise eesmärki. Sisuliselt XXX taotlus andmete saamiseks sisaldab kommentaari andmete kasutamise eesmärgi kohta“. Seega on AKI jõudnud järeldusele, et Keskkonnaametile esitatud teabenõue ei sisalda andmete kasutamise eesmärki, kuid sisaldab kommentaari andmete kasutamise eesmärgi kohta. Viidatud kommentaar on „Kui soovite põhjendust, miks dokument mulle edastada, palun pöörduge Andmekaitseinspeksiooni poole“.

Vaideotsuses on AKI jätnud arvestamata KeA 23.07.2020 kirjas selgitused ning teinud meelevaldseid järeldusi, mis on viinud kogumis ebaõige vaideotsuse tegemiseni.

2.2. Vastavalt Keskkonnaministri 28.08.2017 määrusele nr 32 „Metsaressursi arvestuse riikliku registri põhimäärus“ (edaspidi põhimäärus) § 15 lg 3 väljastatakse metsaregistri andmeid registri volitatud töötlejale esitatud sellise taotluse alusel, kus on näidatud andmete kasutamise eesmärk. Põhimäärus on kehtiv ja KeA-le täitmiseks kohustuslik Seega näeb kehtiv õigus ühemõtteliselt ette, et KeA-le tuleb esitada andmete kasutamise eesmärk.

Nagu eespool märgitud, vaideotsuses on jõutud kokkuvõtlikule järeldusele, et teabenõue ei sisalda küll andmete kasutamise eesmärki, kuid kuna teabenõude esitaja on maininud, et andmete kasutamise eesmärgi teadasaamiseks peab KeA pöörduma AKI poole, siis tuleb seda lugeda piisavaks kommentaariks andmete kasutamise eesmärgi kohta.

KeA ei nõustu sellise järeldusega, sest põhimääruse § 15 lg 3 kohaselt tuleb KeA-le esitada taotlus, milles on näidatud andmete kasutamise eesmärk. Seega, ei piisa vaid kommentaarist „Kui soovite põhjendust, miks dokumenti mulle edastada, palun pöörduge Andmekaitseinspeksiooni poole“. Viidatud kommentaarist ei selgu mitte andmete kasutamise eesmärk vaid see, et eesmärgi teada saamiseks peab KeA pöörduma AKI poole. Sisuliselt suunab AKI vaideotsusega Keskkonnaametit vaideotsusega ignoreerima põhimäärust

2.4. Ebaõige on vaideotsuse järeldus, mille kohaselt „põhimääruse üksi säte ei näe ette, mille alusel KeA registri volitatud töötlejana saab andmete kasutamise eesmärgi lugeda piisavaks või ebapiisavaks, otsustamaks andmete väljastamise“. KeA leiab, et metsaregistri volitatud töötlejana on tal õigus hinnata andmete kasutamise eesmärgi asjakohasust, nii näiteks ei väljasta KeA andmeid, kui neid soovitakse kasutada kuritegelikul või muul seadusega vastuolus oleval eesmärgil.

Põhimääruse § 14 lg 5 kohaselt on metsakaitseeksperitiisi (edaspidi MKE) akti andmetest avalikud katastritunnus, kvartali ja eraldise number, ekspertisiga määratud töö liik ja maht, akti number; töö pindala. Kõik nimetatud andmed on avalikud ja vabalt kättesaadavad igaihele metsaregistrist. Seega vastavalt AvTS § 8 on nende andmete osas teabenõudjale juurdepääs teabele võimaldatud ja teave avalikustatud. Ülejäänud andmete saamiseks tuleb KeA-le esitada taotlus, mis sisaldab andmete kasutamise eesmärki.

Põhimääruse § 14 lg 5 ja 15 lg 3 ei tee siin vahet erametsal ja riigimetsal. Põhimääruse

seletuskiri „Paragrahv 15 käsitleb andmete metsaregistrist väljastamise korda. Andmeid väljastatakse avaliku teabe seaduses sätestatud kohaselt. Õigus saada kõiki metsaomaniku omandiga seotud andmeid on üksnes metsaomanikul- Andmeid võib väljastada ka metsaomaniku volitatud isikule volitusega määratud ulatuses. Näiteks kui metsaühingul on soov saada oma liikmete metsade andmeid, et neid oma infosüsteemis kasutada, saab metsaühistu teha volituse alusel. Kolmandatele isikutele, näiteks teadusja uuringuasutused, kes kasutavad andmeid analüüside tegemiseks, metsaregistrist väljastatud andmed peavad olema anonüümsed, et omaniku otsene tuvastamine oleks välistatud“. Seega on põhimääruse § 15 eesmärk omandi ja isikuandmete kaitse ning KeA-l on õigus hinnata, kas andmete kasutamine läheb nimetatud eesmärkidega vastuollu või mitte.

Keskkonnaameti seisukohta toetab ka näiteks Tallinna Halduskohtu 27.07.2020 otsus haldusasjas 3-19-1697 (kohtuotsus on jõustumise ootel ja KeA esitab otsuse AKI-le juhul, kui AKI seda vajalikuks peab). Kohus märgib viidatud otsuses, et on ilmselge, et mõistet „põhjendatud taotlus“ ei saa sisustada nii, et selle sisu määratlemine on ainult loataotleja kontrolli all ja välistab ükskõik milliste põhjenduste esitamisel taotleja poolt haldusorgani poolse kontrolli põhjenduste asjakohasuse ja tõeväärtuse suhtes. On selge, et selline ei ole olnud ei seadusandja mõtte keskkonnaministrile määruse andmise õiguse andmisel ega ka keskkonnaministril määrust andes ja vastavat sätet sõnastades. Kohus on seisukohal, et vastava sätte mõtte lahtimõtestamisel tuleb kasutada sätte eesmärgipärast tõlgendamist sisustades eelkõige määratlemata õigusmõiste „põhjendatud taotlus“ ja sellest tulenevad järeldused otsustamiseks. Kohus on asunud ka seisukohale, et loa väljastajal on siinkohal kontrolliõigus, millest tuleneb kohustus kaaluda (kaalutusõigus), kas esitatud põhjendused on piisavad, et õigustada haldusorgani poolt otsustamist (lubamine või keeldumine). Seega kui õigusnorm näeb ette kohustuse esitada põhjendatud taotlus või nagu käesoleval juhul, andmete kasutamise eesmärk, siis on haldusorgani kontrolliõigus, millest tuleneb kohustus kaaluda ja hinnata põhjenduse asjakohasust ja tõeväärtust.

2.5. Ebaõige on AKI järeldus, et Keskkonnaamet on teabenõude jätnud täitmata.

23.07.2020 kirjaga vastas Keskkonnaamet Andmekaitse Inspeksiooni 15.07.2020 järelepärimisele, kus rõhutas, et ei ole keeldunud XXX metsakaitseeksperdiiside andmete väljastamisest. Vaideotsuses on AKI jätnud tähelepanuta kõik KeA selgitused ning teinud meelevaldseid järeldusi.

KeA on küsinud XXXlt andmete kasutamise eesmärki, kuid KeA-le mitteteadaolevatel põhjustel ei ole XXX seda KeA-le avaldanud. Ka AKI ei avaldanud KeA-le talle vaidemenetluses avaldatud andmete kasutamise eesmärki. Seega ei ole täidetud põhimääruse § 15 lg 3 sätestatud eeldus teabenõude täitmiseks. Alles pärast nimetatud eelduse täitmist on KeA-l võimalik teabenõue täita.

Vaideotsusest võib aru saada, et AKI-le XXX andmete kasutamise eesmärk teada, kuid ka AKI ei ole vastavat infot edastanud. Vaideotsuses sisalduva ettekirjutuse õigeks täitmiseks palus KeA 03.08.2020 kirjaga AKI-l saata XXX poolt AKI-le esitatud andmete kasutamise eesmärgi. Kuid enne ettekirjutuse täitmise tähtaega AKI selgitusi Keskkonnaametile ei esitanud.

Kuna Keskkonnaametile ei ole jätkuvalt esitatud andmete kasutamise eesmärki, keeldus Keskkonnaamet 07.08.2020 kirjaga nr 2-6/20/170 kirjaga motiveeritult andmete väljastamisest. Pärast AKI-lt või XXXlt andmete kasutamise eesmärgi esitamist, saab KeA teabenõude lahendada

2.6. Vaide lahendamisel palub KeA arvestada 23.07.2020 kirjas toodud KeA seisukohtadega, mis on Keskkonnaameti hinnangul vaideotsuses jäetud täna arvestamata.

3. KOKKUVÕTE

3.1. KeA saab teabenõude täita vaid juhul, kui on täidetud põhimääruse § 15 lg 3 sätestatud eeldus;

3.2. KeA-le avaldatav andmete kasutamise eesmärk peab olema selge ja üheselt mõistetav ning

ei piisa kommendaarist „Kui soovite põhjendust, miks dokumenti mulle edastada, palun pöörduge Andmekaitseinspeksiooni poole“;

IV ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED

4.1. Vaide ese

Teabenõudja soovis metsaressurssi arvestuse riiklikust registrist (edaspidi metsaregister) saada riigimetsa kohta tehtud metsakaitseeksporti akti nr 10000004577. Teabevaldaja akti ei väljastanud, kuna teabenõudja ei esitanud teabe kasutamise eesmärki. Teabenõudja hinnangul ei pea avaliku teabega tutvumiseks põhjendama tutvumise soovi, avaliku teabega tutvumise õigus on igaühe õigus. Teabenõude täitmise peale esitatud vaidemenetluses analüüsis inspeksioon üksnes seda, kas teabenõudest täitmine oli nõuetekohane. Kuivõrd teabenõude täitmisest keeldumisel ei olnud Keskkonnaamet viidanud ühelegi AvTSi normile, tegi inspeksioon Keskkonnaametile ettekirjutuse vaadata teabenõue uuesti läbi ning keeldumisel viidata AvTSile. Inspeksioon lähtus seejuures metsaressurssi arvestuse riikliku registri põhimääruse (edaspidi põhimäärus) § 15 lõikest 1, mille kohaselt registriandmeid väljastatakse avaliku teabe seaduse kohaselt. Inspeksioon ei analüüsinud vaidemenetluses, kas küsitud teabele kehtivad juurdepääsupiirangud või mitte. Seega ei teinud ka inspeksioon Keskkonnaametile ettekirjutust, et akt tuleks välja anda.

4.2. Metsaregistri põhimääruse, AvTSi, metsaseaduse ja keskkonnaseadustiku üldosa seaduse vahetõid

Kogu riigiasutusest teabevaldaja valduses olev teave on avalik teave ning juurdepääs sellele (ja selle piirangud ning juurdepääsu kord) tulenevad AvTSist ja teistest seadustest.

Metsaseaduse § 9 lg 1 kohaselt peab riik metsaressurssi arvestuse riiklikku registrit oma ülesannete täitmiseks. Metsaseadus ise ei sätesta midagi metsaregistri avalikkuse kohta. Registri põhimääruse aluseks olev volitusnorm on väga üldine, öeldes üksnes, et registri põhimääruse kehtestab minister. Volitusnormiga ei ole antud ministrile õigust kehtestada juurdepääsupiiranguid erinevalt avaliku teabe seadusest.

Inspeksioon on sellele ka varasemalt juhtinud andmekogude omanike tähelepanu ning selgitanud juurdepääsude reguleerimisega seonduvat oma Andmekogude juhendis (p 4.1.). Seda tingis asjaolu, et tihti kirjutati põhimäärusesse, et „andmekogusse kantud andmed on asutusesiseseks kasutamiseks“ vms. Neil juhtudel ongi inspeksioon selgitanud, et sellisel lausel põhimääruses ei ole sisu ning lähtuda tuleb AvTSist ja eriseadustest.

Seega saab metsaregistrisse kantud andmete juurdepääsupiirangud seada avaliku teabe seaduses loetletud alustel. Erandid avaliku teabe seadusest saab kehtestada üksnes teise seadusega. Ka AvTS § 2 lg 4 viitab, et AvTSi ei kohaldata juurdepääsu osas, kui see on eriseaduses sätestatud teisiti. Antud juhul metsaseadus mingeid erisusi ette ei näe.

Tõsi, KeÜS §-s 24 on sätestatud igaühe õigus saada keskkonnavalast avalikku teavet. Seejuures sätestab sama paragrahvi lõige 3, et teabe küsimise ei pea avaldama keskkonnateabe küsimise eesmärki ega muul viisil põhjendama teabe küsimist.

KeÜS § 24 defineerib ka keskkonnavalase teabe mõiste. Inspeksiooni hinnangul kuulub metsa seisundit käsitlev teave KeÜS § 24 lg p 1 alla, mis sätestab, et keskkonnateave on kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb selliste keskkonnavalade nagu õhu, atmosfääri, vee, pinnase, maa, maastike ja looduslike alade, sealhulgas märg-, ranna- ja merealade seisundit, looduslikku mitmekesisust ja looduse koostisosade, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismide seisundit ning nende vastastikust toimet.

Edasi tuleb lahendada küsimus, kas igasugune metsa seisundit käsitlev teave on avalik keskkonnateave. Et see nii pole, tuleneb nii KeÜS §st 24 kui ka selle aluseks olevast EL direktiivil 2003/4.

Direktiivi art 4 sätestab, millistel juhtudel ei pea keskkonnateavet väljastama. Art 4 lg 2 p f sätestab seejuures, et liikmesriigid võivad sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada isikuandmete ja/või füüsilise isikuga seotud toimikute konfidentsiaalsust, kui see isik ei ole nõus teabe avalikustamisega ja kui selline konfidentsiaalsus on sätestatud siseriiklike või ühenduse õigusnormidega.

KeÜS seletuskirjas on § 24 kohta selgitatud: „Õigus keskkonnateavet küsida (§ 24) ei erine põhimõtteliselt õigusest küsida mis tahes avalikku teavet. Seetõttu ei ole õigust keskkonnateavet küsida eelnõus põhjalikumalt reguleeritud, vaid on viidatud avaliku teabe seadusele ning muudele asjakohastele detailsematele regulatsioonidele. Lisatud on siiski mõned üldised põhimõtted, mida kehtiv õigus kajastab ebajärjekindlalt (§ 24 lg-d 3 ja 4).“

Eelpooltoodust tuleneb, et metsaregistrisse kantud metsa seisundit iseloomustavad andmed, millele ei pea kehtestama juurdepääsupiirangut AvTSi (või mõne teise eriseaduse alusel), on avalik keskkonnateave.

4.3. Metsaregistri andmete juurdepääsupiirangute seadmine

On selge, et metsaomaniku kontaktandmed on AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel juurdepääsupiiranguga. Kuid samamoodi saaks juurdepääsupiiranguga olla ka eraisikust metsaomaniku metsa kohta käivad andmed, kuivõrd need näitavad tema vara seisundit ja koosseisu ning nende avaldamine kõigile kahjustab isiku eraelu. Märgin, et juriidiliste isikute (ega ka riigi) suhtes see ei kehti, kuivõrd AvTS § 35 lg 1 p 12 kehtib üksnes füüsilise isiku suhtes.

Seevastu avaldatakse metsaregistrisse kantud andmed koos eraisikule kuuluva metsa katastritunnusega. Arvestades, et kinnistusraamatu andmed on avalikud, on igaühel võimalik vaevata tuvastada, kelle metsa kohta andmed käivad. Seega on metsaregistri avalike kannete puhul kanded seostatavad füüsilisest isikust metsa omanikuga ehk isik on tuvastatav.

Seda arvestades on kummaline metsaregistri põhimääruse § 15 lg 5, mille kohaselt taotluse alusel kolmandatele isikutele metsaregistrist väljastatavad andmed peavad olema anonüümsed ning välistama isiku otsese tuvastamise.

Kokkuvõttes jääb metsaregistri põhimäärusest arusaamatuks, keda või mida soovitakse juurdepääsu kohta käivate sätetega kaitsta ning mis on erametsaomaniku (vara)andmete avalikustamise eesmärk.

4.4. Metsaregistrist andmete väljastamise kord

Põhimääruse § 15 lg 1 kohaselt väljastatakse metsaregistri andmeid avaliku teabe seaduses sätestatu kohaselt. See tähendab, et andmete väljastamise nõue tuleb lahendada avaliku teabe seaduse reeglite järgi. See on kooskõlas AvTS § 2 lg 2 punktiga 4, mille kohaselt AvTSi ei kohaldata vaid siis, kui eriseadus näeb ette erireglid juurdepääsu korra ja viiside osas. Seetõttu tegigi inspeksioon Keskkonnaametile ettekirjutuse, milles nõudis teabenõude lahendamisel AvTSile tuginemist.

Osad metsaregistri andmed on veebilehe kaudu otse juurdepääsetavad. Ülejäänud andmete väljastamiseks tuleb põhimääruse § 15 lg 3 kohaselt esitada Keskkonnaametile taotlus, milles on näidatud andmete kasutamise eesmärk. See norm ei ole olemuselt tervenisti vale. Nimelt sätestab ka AvTS § 14 lg 2, et kui isik taotleb kolmandate isikute kohta käivat juurdepääsupiiranguga teavet, teatab ta teabele juurdepääsu aluse ja eesmärgi. Samuti võib eesmärgi küsimine olla põhjendatud, kui soovitakse saada avaandmeid, kuid nende väljastamiseks on litsentsiga seatud tingimused (nt teatud eesmärgil kasutamise piirang). Küll aga tuleneb nii AvTSist kui ka KeÜSist, et juurdepääsupiiranguta teabe küsimisel ei saa

teabenõudjat kohustada avaldama teabe küsimise eesmärki. Selle taga on põhimõte, et sellist infot võib küsida kesiganes mis iganes põhjusel.

4.5. Keskkonnaameti tegevuse alused

Keskkonnaamet on märkinud, et metsaregistri põhimääruse § 15 lg 3 on neile täitmiseks kohustuslik. Märgin, et täpselt samavõrd on Keskkonnaametile täitmiseks kohustuslikud kõik seadused ja ülejäänud metsaregistri põhimääruse normid. Ning olukord, kus erinevate õigusaktide normid omavahel täielikult ei haaku, tuleb ka Keskkonnaametil lahendada õigusnormide tõlgendamise teel. Keskkonnaamet on aga lähtunud üksnes metsaregistri põhimäärusest, jättes kõrvale AvTSi, KeÜSe ja EL direktiivi 2003/4.

4.6. Järeldused

Eelnevast tuleneb, et lisaks metsaregistri põhimäärusele peab Keskkonnaamet metsaregistrisse kantud teabe avalikustamisel ja väljastamisel lähtuma AvTsis ja KeÜSis sätestatust, seda siis nii juurdepääsupiirangute kehtestamisel kui ka teabenõuete täitmisel. Metsaregistri põhimääruse § 15 lõiget 3 tuleb mõista nii, et andmete kasutamise eesmärki saab nõuda siiski vaid juurdepääsupiiranguga andmete saamise soovi korral või, nagu eespool märgitud, avaandmete kasutamisel, kui eesmärk on litsentsis tingimuseks seatud.

Võttes arvesse, et Keskkonnaamet on formaalselt inspeksiooni ettekirjutuse täitnud ning et inspeksioon ei nõustu Keskkonnaameti tõlgendustega õigusnormidest, jääb vaie rahuldamata.

Meile teadaolevalt on Keskkonnaministerium asunud metsaregistri põhimäärust muutma. Seda eeskätt põhjusel, et seni on metsaregistrist metsaäri tegelevatele ettevõtetele väljastatud suures koguses erametsaomanike metsaandmeid, mis on kaasa toonud metsaomanike survestamise. Kuivõrd käesolev vaideotsus selgitab erinevate õigusaktide vahekordi ning inspeksiooni seisukohti neis küsimustes, edastan vaideotsuse koopia (ilma teabenõudja isikuandmeteta) ka Keskkonnaministeriumile.

Metsaregistrisse kantud teabe puhul tuleks selgelt välja tuua, mis on mingite andmete avalikustamise eesmärk, et oleks võimalik hinnata, kas eraisiku metsa kohta käivate andmete isikut tuvastada võimaldaval kujul avaldamine on proportsionaalne.

/allkirjastatud digitaalselt/

Pille Lehis
peadirektor