

# Hinnang eelnõus 292SE kavandatud metsaandmete juurdepääsupiirangu õigusparasusele

**Kaarel Relve, Kärt Vaarmari**

**Juuni-august 2021**



K E S K  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

## 1. Analüüsi eesmärk

Riigikogu menetluses on seaduseelnõu 292SE, millega on kavas muuta keskkonnaseadustiku üldosa seadust (KeÜS) ja teatud muid seadusi.<sup>1</sup> Riigikogu menetluse ajal - 18.02.21 - esitas Keskkonnaministeerium (KeM) ettepaneku täiendada eelnõu sätetega, mis muudavad metsaseadust (MS). Seaduseelnõu 292SE täiendati vastavalt ettepanekule. Eelnõu on analüüsi lõpetamise hetkel läbinud teise lugemise. Teisele lugemisele saadetud eelnõus on sätete sõnastused järgmised:

MS § 9 lg 4:

(4) Metsaregistrisse kantud andmed, millele ei kohaldata avaliku teabe seadusest tulenevalt juurdepääsupiirangut, on avalikud, välja arvatud järgmised andmed füüsilisele isikule kuuluva metsa kohta, kui metsaomanik ei ole neid metsaregistris avalikustanud:

- 1) metsamaa inventeerimisandmetest kasvava metsa tagavara, kaalutud keskmine raievanus, juurdekasv, rinnaspindala, täius, hektaritagavara, puude arv (välja arvatud järelkasvupuude arv), diameeter ja surnud puidu tagavara ning metsakasvatuse soovitused;
- 2) raietööde maht.

MS § 9.1. lg 4-10:

(4) SMI<sup>2</sup> inventeerimisandmed, välja arvatud korduvalt inventeeritavate proovitükkide (edaspidi *püsiproovitükid*) asukohad, on asutusesiseseks kasutamiseks kuni SMI tulemuste avaldamiseni.

(5) Püsiproovitükkide asukoha andmed on asutusesiseseks kasutamiseks kuni neid kasutatakse SMI alusandmetena.

(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 sätestatud juhul ei kohaldata avaliku teabe seaduse § 40 lõikes 1 sätestatud juurdepääsupiirangu tähtaega. Juurdepääsupiirang kehtestatakse viieks aastaks. Asutuse juht võib juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada viie aasta kaupa, kuni juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib.

<sup>1</sup> Eelnõu materjalid Riigikogu kodulehel: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60bda346-710a-4582-87ae-4c44200d5991/Keskkonnaseadustiku%20%C3%BCldosa%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20\(keskkonnaregistri%20seaduse%20kehtetuks%20tunnistamine\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60bda346-710a-4582-87ae-4c44200d5991/Keskkonnaseadustiku%20%C3%BCldosa%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20(keskkonnaregistri%20seaduse%20kehtetuks%20tunnistamine))

<sup>2</sup> Riiklik metsade inventeerimine statistilise valikmeetod.

(7) SMI-d korraldab Keskkonnaagentuur. Keskkonnaagentuur avaldab SMI tulemused oma kodulehel.

(8) Keskkonnaagentuur võib käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud andmetele võimaldada juurdepääsu andmekasutuslepingu alusel teadus- ja arendusasutustele metsandusvaldkonnas teadustöö tegemiseks. (---)

(9) Käesoleva paragrahvi lõikes 8 sätestatud juhul sõlmib Keskkonnaagentuur andmete kasutajaga (edaspidi kasutaja) andmekasutuslepingu, milles sätestatakse uurimistöö eesmärk, edastatud andmete uurimistööks kasutamise õigust omavad isikud, andmete töötlemise ja edastamise kord ning kohustus tagada andmete organisatsiooniline, füüsiline ja infotehniline kaitse ning andmete hävitamise tingimused pärast uurimistöö lõppu.

(10) Keskkonnaagentuur keeldub andmekasutuslepingu sõlmimisest kasutajaga, kui:

- 1) ta ei ole veendunud, et andmeid kasutatakse üksnes käesoleva paragrahvi lõikes 8 nimetatud teaduslikel eesmärkidel;
- 2) ta ei ole veendunud, et andmeid kasutada sooviv isik rakendab andmetele juurdepääsu piiramise nõuete täitmise tagamiseks piisavaid meetmeid;
- 3) kasutaja on varem rikkunud andmekasutuslepingu tingimusi ning Keskkonnaagentuuri hinnangul ei ole kasutaja rakendanud piisavaid meetmeid lepingu tingimuste rikkumise vältimiseks tulevikus.

**Käesoleva analüüsi eesmärk on hinnata, kas eelnõu on MS § 9 lõike 4 ja MS § 9.1. lõigete 4-10 osas kooskõlas sätetega, mis reguleerivad avalikkuse juurdepääsu keskkonnateabele.**

## 2. Keskkonnateabe regulatsiooni üldiseloostus

Juurdepääsu keskkonnateabele reguleeritakse nii üldiste mistahes teavet puudutavate normidega kui ka spetsiifiliste normidega, mis reguleerivad juurdepääsu üksnes keskkonnateabele. Viimaste hulgas on nii norme, mis reguleerivad juurdepääsu keskkonnateabele üldiselt kui ka palju kitsama kohaldumisalaga sätteid, mis puudutavad ainult teatud liiki keskkonnateavet, näiteks teavet jäätmete ja keskkonnaheidete kohta.

**Põhiseaduses** puuduvad spetsiifiliselt keskkonnateavet reguleerivad normid. Asjakohane on PS § 44, milles sätestatakse igähe õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ja avaliku võimu kohustus väljastada avaliku võimu tegevust puudutavat informatsiooni, välja arvatud juhul, kui see teave on eranditult asustusesiseks kasutamiseks mõeldud või selle väljastamine on seadusega keelatud.<sup>3</sup> Juurdepääs keskkonnateabele erineb juurdepääsust teabele üldiselt peamiselt **rahvusvahelise ja EL regulatsiooni** tõttu. Eelkõige on olulised Arhusi konventsiooni (edaspidi konventsioon)<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Terminit „üldiseks kasutamiseks levitatav informatsioon“ kasutatakse PS § 44 esimeses lauses. Riigikohtu hinnangul on selleks teave, mis on tehtud kättesaadavaks vabatahtlikult või seaduses sätestatud kohustust täites individuaalselt kindlaksmääramata isikute ringile, kusjuures ei ole oluline informatsiooni edastaja ega ka selle kandja, RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 21.

<sup>4</sup> „Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon“ Konventsioon avati allakirjutamiseks 25. juunil 1998.a. Århusis. Eesti ratifitseeris

artiklid 4 ja 5 ja keskkonnainfo direktiiv (edaspidi direktiiv)<sup>5</sup>. Mõlemal juhul reguleeritakse just juurdepääsu keskkonnateabele, mitte teabele üldiselt. (Keskkonnainfo määratluse kohta vt analüüsi p 4.1.) Riigisiseste **lihtseaduste** tasemel on juurdepääs keskkonnateabele reguleeritud peamiselt avaliku teabe seadusega (AvTS), mis hõlmab kõik avaliku teabe liigid, mitte üksnes keskkonda puudutava teabe. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS) sätestab mitu erinormi, et tagada konventsiooni ja direktiivi elluviimine. Need erinormid on AvTS suhtes erisäteteks.

**Regulatsiooni aluspõhimõtteks on teabe avalikkus.** Seda nii üldise riigisisese regulatsiooni (PS, AvTS) kui ka keskkonnateavet puudutava eriregulatsiooni (konventsioon, direktiiv, KeÜS) osas. **Avalikkuse juurdepääsu teabele võib piirata vaid erandina ja piiranguid põhjendades.** Õiguse tõlgendamise üldiste reeglite kohaselt tuleb erandeid tõlgendada kitsendavalt. See tähendab, et teabele peab olema tagatud avalikkuse juurdepääs, kui seadusest ei tulene selgelt alust juurdepääsu piiramiseks. Keskkonnateabe osas on seda reeglit eriti rõhutatud.<sup>6</sup>

Keskkonnateabele juurdepääsu regulatsioonis on võtmetähtsusega asjaolu, et rahvusvahelisel ja EL tasemel on kehtestatud spetsiifiliselt keskkonnateavet puudutav regulatsioon, mis on selle tasandi regulatsiooni kohta sisult ka ebatavaliselt konkreetne. PS § 123 kohaselt kohaldatakse lihtseaduse ja ratifitseeritud konventsiooni vastuolu korral konventsiooni sätteid. Euroopa Kohtu otsemõju doktriini kohaselt tuleb kohaldada EL õigust, kui otsemõjuga säte on vastuolus liikmesriigi õigusnormiga.<sup>7</sup> Kohtupraktikat üldistades võib öelda, et sättel on otsemõju, kui see on nii täpselt määratletud, et see loob liikmesriigile selge kohustuse ja sätte liikmesriigi õigusesse üle võtmise tähtaeg on möödunud. Keskkonnainfo direktiivi sätted on valdavalt vajaliku konkreetsusastmega ning direktiivi ülevõtmise tähtaeg on möödunud. Lisaks tuleb märkida, et sõltumata EL õiguse otsemõjust tuleb riigisisest õigust tõlgendada maksimaalselt kooskõlas EL õigusega.<sup>8</sup> Kokkuvõtlikult võib öelda, et **Eesti saab keskkonnateabele piirata juurdepääsu vaid juhul, kui Arhusi konventsioon ja keskkonnainfo direktiiv seda võimaldavad. Kui Eesti lihtseaduse regulatsioon ei ole kooskõlas Arhusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiiviga sisult konkreetsete sätetega, siis tuleb Eesti seaduse norm jätta kohaldamata vastavalt põhiseadusele ja EL õigusele – selle asemel kohalduvad vastavad konventsiooni ja direktiivi normid.**

---

konventsiooni 6. juunil 2001.a ([RT II 2001, 18, 89](#)). Konventsiooniga on ühinenud nii EL kui ka kõik selle liikmesriigid.

<sup>5</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu [Direktiiv 2003/4/EÜ](#), 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 41/26, lk 375-381.

<sup>6</sup> Vt nt konventsiooni artikkel 4 lõike 4 viimane lause.

<sup>7</sup> Direktiivide otsekohalduvuse doktriin sai alguse lahendist C-41/74.

<sup>8</sup> Kooskõlalise tõlgendamise nõue tuleneb Euroopa Liidu Lepingu artikli 3 lõikes 4 sätestatud lojaalsuskohustusest ja Euroopa Kohtu praktikast, vt nt C 14/83, p 26- 28.

### 3. Analüüsi fookus

**Analüüsis hinnatakse eelkõige eelnõu vastavust keskkonnainfo direktiivile, sest sellest tulenevad kõige selgemad piirangud keskkonnateabele juurdepääsu piiramisel.** Konventsiooni ja direktiivi keskkonnateabele juurdepääsu võimaldamise regulatsioonid üldiselt kattuvad. Direktiivi vastuvõtmise ajend oli tagada konventsiooni elluviimine EL-s. Analüüsis viidatakse reeglina direktiivi regulatsioonile, sest see on mõnevõrra täpsem kui konventsiooni regulatsioon. Kui analüüsi järelduseks on vastuolu direktiiviga, tähendab see ühtlasi vastuolu konventsiooniga.

Direktiivi kohaselt võib keskkonnateavet riigilt küsida igaüks, enda huvi põhjendamata ning vastusena tuleb teave väljastada (artikli 3 lõige 1). Taotluse võib rahuldamata jätta üksnes teatud kindlatel alustel (artikkel 4), nagu avalik julgeolek või isikuandmete kaitse. Neil alustel taotluse tagasilükkamine ei ole keskkonnainfo direktiivi järgi riigi kohustus, kuid selline kohustus võib tuleneda mõnest muust EL õigusaktist. Keskkonnainfo direktiiv üksnes lubab nimetatud juhtudel liikmesriigil näha enda õiguses ette taotluse rahuldamata jätmise. Taotlust ei saa direktiivis nimetatud alusel tagasi lükata, kui sellist alust pole liikmesriigi õiguses ette nähtud. **Keskkonnateabe taotlust ei saa tagasi lükata alusel, mis on ettenähtud liikmesriigi õiguses, kuid puudub direktiivis.** Juurdepääsu piiramise alus liikmesriigi õiguses ei pea sõna-sõnalt vastama direktiivile, kuid see peab vastama sisult mõnele direktiivis nimetatud keeldumise alusele. Kuivõrd eelnõus sätestatud alused on spetsiifilised, siis peab eelnõu seletuskirjas veenvalt selgitama, kuidas täpselt põhinevad eelnõu sätted direktiivi üldisematel alustel. Käesolevas analüüsis hinnatakse vastavaid põhjendusi.

**Direktiivi kohaselt tuleb igakordselt veenduda, et juurdepääsu piiramiseks on konkreetsel juhul piisavalt põhjust** (artikkel 4 lõige 2 eelviimane lause). See tähendab nii teabe väljastamisest keeldumise aluste kitsendavat tõlgendamist kui ka huvide kaalumist, st tuleb kaaluda, kas ülekaalukam on avalikkuse huvi teabe väljastamiseks või juurdepääsu piirangu aluseks oleva huvi kaitse. Juhul kui liikmesriik soovib ette näha keeldumise teatud spetsiifilistel juhtudel – nt mitte anda teavet SMI püsiproovitükkide asukoha kohta – siis tuleb enne regulatsiooni vastuvõtmist hinnata, kas seda tüüpi juhtumitel saab põhimõtteliselt pidada juurdepääsu piiramise aluseks olevat huvi ülekaalukaks. Käesolevas analüüsis hinnatakse ka seda, kas juurdepääsu piiramise huvi saab pidada ülekaalukaks, niivõrd kui analüüsi autorite teadmised seda võimaldavad. Vastav käsitlus on esitatud muu hulgas **proportsionaalsustesti** abil, st kontrollitakse, kas piiramine on sobiv, vajalik ja mõõdukas, pidades silmas teabe avalikkuse põhimõtet.

## 4. Keskkonnateabe ja avaliku teabe mõisted

### 4.1. Keskkonnateave

KeÜS § 24 lg 2 kohaselt on keskkonnateave *kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb:*

- 1) selliste keskkonnaelementide 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;
- 2) selliseid tegureid nagu ained, energia, müra, vilkuv valgus, vibratsioon, kiirgus või jäätmed, sealhulgas radioaktiivsed jäätmed ja heited, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad käesoleva lõike punktis 1 nimetatud keskkonnaelemente;
- 3) selliseid meetmeid, sealhulgas haldusmeetmeid, nagu õigusaktid, kavad, programmid, planeeringud, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad käesoleva lõike punktides 1 ja 2 nimetatud keskkonnaelemente ja tegureid, ning samuti nende keskkonnaelementide kaitseks kavandatud meetmeid või tegevusi;
- 4) aruandeid keskkonnaalaste õigusaktide rakendamise kohta;
- 5) tulu ja kulu analüüsi ning muid majandusanalüüsi ja prognoose, mida kasutatakse käesoleva lõike punktis 3 nimetatud meetmete ja tegevuste raames;
- 6) inimeste tervist ja ohutust, sealhulgas joogivee ja toiduahela saastatust, ning inimeste elutingimusi ning kultuuriväärtuste ja ehitiste olukorda sel määral, kui neid mõjutab või võib mõjutada käesoleva lõike punktis 1 nimetatud keskkonnaelementide seisund või nende elementide kaudu käesoleva lõike punktides 2 ja 3 nimetatud mis tahes tegurid, meetmed või tegevused.

KeÜS § 24 lõikes 2 definitsioon tuleneb direktiivi art 2 lõikest 1 ja konventsiooni art 2 lõikest 3.

## 4.2. Avalik (keskkonna)teave

Avaliku teabe ja keskkonnateabe mõistete sisu ja vahekorda on käsitletud Andmekaitseinspeksioon (AKI) vaideotsuses<sup>9</sup>, mis puudutas Keskkonnaametile tehtud ettekirjutust. Muudatusettepaneku põhjendustes tuginetakse olulises osas just AKI vaideotsusele.

Vaideotsuses jõuab AKI korrektsele järeldusele, et metsa seisundit puudutav teave on KeÜS § 24 lg 2 kohaselt keskkonnateave. Kahjuks teeb AKI ka eksliku järelduse, et avalik keskkonnateave on vaid see osa metsaregistrisse kantud andmetest, millele ei pea kehtestama juurdepääsupiirangut AvTS ega eriseaduste alusel. Avaliku teabe mõistest (AvTS § 3) on ilmne, et see AKI järeldus on väär.

### § 3. Avalik teave

(1) Avalik teave (edaspidi 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 avalikke ülesandeid täites.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teabele juurdepääsu võib piirata seaduses sätestatud korras.

---

<sup>9</sup> Andmekaitseinspeksiooni 10.09.2020 [vaideotsus](#) isikuandmete kaitse asjas nr. 2.1.-3/20/2578.

Teiste sõnadega on teave AvTS mõttes „avalik teave“ sõltumata sellest, kas avalikkuse juurdepääs sellele on piiratud või mitte. Tsiteeritud sätte teises lõikes ei öelda, et juurdepääsupiiranguga teave pole avalik teave, vaid et avalikule teabele võib seada juurdepääsupiiranguid. Eriti ilmne on see AvTS § 2 lg 1 punktis 2, milles viidatakse „piiratud juurdepääsuga avalikule teabele“. Sättel puuduks mõte, kui avalik teave oleks vaid juurepääsupiiranguteta teave. Kokkuvõtvalt: **AvTS § 3 tähenduses on teave „avalik“, sest see on avaliku võimu valduses ja printsii bis on kõik selline teave avalik.** Printsii bis mitteavalik võib olla vaid teave, mis pole AvTS §-ga 3 hõlmatud, nt riigisaladus (AvTS § 2 lg p 1). **Avalik teave AvTS tähenduses on ka selline teave, millele on seatud seaduslik juurdepääsupiirang.**

### 4.3. Keskkonnateabe mõiste seos avaliku teabe mõistega

KeÜS § 24 lg 1 kohaselt on igal inimesel õigus küsida keskkonnaalast avalikku teavet, esitades selgitustaotluse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse alusel või teabenõude avaliku teabe seaduse või muu seaduse alusel. Teisisõnu toimub KeÜS kohaselt keskkonnateabele juurdepääsu võimaldamine AvTS-s sätestatud korras, arvestades KeÜS erinorme. Keskkonnaõiguse kodifitseerimisel ei peetud õigeks<sup>10</sup> sätestada üldosas keskkonnateabele juurdepääsu võimaldamise täielikku regulatsiooni, sest see oleks suures osas dubleerinud AvTS-t. Avalik teave AvTS tähenduses hõlmab põhimõtteliselt ka keskkonnateabe. Üldjoontes vastab AvTS konventsioonile ja direktiivile, sätestades teabe avalikkuse põhimõtte ja lubades juurdepääsu piirata vaid teatud alustel.<sup>11</sup>

**KeÜS § 24 ristviitest AvTS-le ei saa järeldada, et sättega on püütud piirata keskkonnateabe küsimist selliselt, et küsida võib vaid juurdepääsupiiranguteta teavet.** KeÜS sättes viidatakse võimalusele küsida AvTS sätestatud korras keskkonnaalast *avalikku* teavet, sest „avalik teave“ on AvTS põhitermin. AvTS reguleerib juurdepääsu vaid avalikule teabele. Avalik teave AvTS tähenduses on ka teave, millele on kehtestatud juurdepääsupiirangud.

**Keskkonnateabe ja avaliku teabe mõisted ei kattu täielikult.** Erisused tulenevad vastavatest definitsioonidest (AvTS § 3 lg 1 ja KeÜS § 24 lg 2), mh määratlemata õigusmõistete kasutamisest neis definitsioonides. **Erisused on aga pigem väheolulised**, kui tõlgendada AvTS-t maksimaalselt kooskõlas direktiivi ja konventsiooniga, ning analüüsivate sätete kontekstis ei ole neil erisustel pigem tähtsust. Siiski tuleb silmas pidada, et **keskkonnateabe mõiste vastuolu korral avaliku teabe mõistega tuleb lähtuda keskkonnateabe mõistest, sest see tuleneb direktiivist ja konventsioonist.**

---

<sup>10</sup> Käesoleva analüüsi autorid – Kaarel Relve ja Kärt Vaarmari – osalesid keskkonnaseadustiku üld- ja eriosa kodifitseerimises. Kaarel Relve on keskkonnateavet puudutavate KeÜS eelnõu sätete põhiautor.

<sup>11</sup> KeÜS eelnõu väljatöötamise ajal kinnitas justiitsministeeriumi esindaja, et kavas on AvTS põhjalikum ülevaatamine, millega saab tagada kooskõla ka detailides. Sellises mõttes AvTS ülevaatamist analüüsi autoritele teadaolevalt siiski seni toimunud pole.



## 5. Metsaregistri andmetele juurdepääsu piiramine

### 5.1. Sätte tekst

MS § 9 lg 4

*(4) Metsaregistrisse kantud andmed, millele ei kohaldata avaliku teabe seadusest tulenevalt juurdepääsupiirangut, on avalikud, välja arvatud järgmised andmed füüsilisele isikule kuuluva metsa kohta, kui metsaomanik ei ole neid metsaregistris avalikustanud:*

*1) metsamaa inventeerimisandmetest kasvava metsa tagavara, kaalutud keskmine raievanus, juurdekasv, rinnaspindala, täius, hektaritagavara, puude arv (välja arvatud järelkasvupuude arv), diameeter ja surnud puidu tagavara ning metsakasvatustsoovitused;*

*2) raietööde maht.*

### 5.2. Kooskõla konventsiooni ja direktiiviga

#### 5.2.1. Juurdepääsu piiramise alused

Kavandatud MS § 9 lõikes 4 loetletud andmed on keskkonnateave. Metsa tagavara, juurdekasv, täius, puude arv, diameeter, surnud puidu tagavara kujutavad endast andmeid keskkonnaseisundi kohta (KeÜS § 24 lg 2 p 1), raietööde maht on teave keskkonda mõjutava tegevuse kohta (KeÜS § 24 lg 2 p 3).

Keskkonnateabele saab juurdepääsu piirata üksnes konventsioonis ja direktiivis nimetatud alusel. Eelnõu seletuskirjas on muudatuse peamise põhjendusena toodud asjaolu, et soovitakse piirata juurdepääsu metsaregistris olevatele erametsamaa inventeerimisandmetele ja raietööde mahule, kuna need võimaldavad hinnata füüsilisest isikust metsaomaniku vara väärtust.

Konkreetse sättena on eelnõu seletuskirjas viidatud konventsiooni art 4 lg 4 punktile f, mille kohaselt võib keskkonnainfo taotluse jätta rahuldamata, kui *avalikustamine võib ebasoodsalt mõjutada isikuandmete ja failide konfidentsiaalsust juhul, kui isik ei ole nõus üldsusele info teatavaks tegemisega ning kui konfidentsiaalsusnõue on ette nähtud siseriikliku õigusega.*

#### 5.2.1.1. Isikuandmete mõiste isikuandmete üldmääruses

Eelnõu seletuskirjas on leitud, et kavandatavas MS § 9 lõikes 4 nimetatud andmed on isikuandmed. Selline järeldus on ekslik või vähemalt eksitav.

Isikuandmete üldmääruse (GDPR) kohaselt on isikuandmed “*igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku („andmesubjekti“)* kohta; *tuvastatav füüsiline isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaator või selle füüsilise isiku ühe või*

mitme füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal”.

Keskkonnaministeeriumi vastavusanalüüsis konventsiooniga<sup>12</sup> (edaspidi: vastavusanalüüs) märgitakse: „Antud juhul on andmesubjektiks füüsilisest isikust metsomanik, keda on võimalik tuvastada katastrinumbri järgi kinnistusraamatu abil ning kelle kohta võimaldab metsaregistrer (juhul kui andmete ei kehtiks juurdepääsupiirang) kindlaks teha tema vara andmeid. (---) Metsaregistrisse kantud andmed isiku kohta, ehk isikuandmed, on need metsaadmed, mis annavad infot isiku vara ja majandusotsuste ning -käitumise kohta.“

Selline tõlgendus ei ole kooskõlas isikuandmete üldmäärusega ega ka konventsiooniga. Isikuandmete üldmääruses sätestatud isikuandmete mõistet tuleb vaadelda määruse kohaldamisala kontekstis. Määruse eesmärk ja regulatsioon on suunatud ennekõike sellele, kuidas isikuandmeid töödeldakse (sh kogutakse, säilitatakse, kasutatakse, edastatakse jne). Määrusega nähakse ette isikuandmete töötlemise põhimõtted (sh keeld teatud liiki isikuandmete töötlemiseks), kohustused asutustele, kes isikuandmeid koguvad ja töötlevad, ning piirangud andmete edastamiseks kolmandatele riikidele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele. Isikuandmete töötlemise reeglid kehtivad volitatud töötlejatele (sh metsaregistri andmete töötlejale) sõltumata sellest, kas töödeldavad isikuandmed on avalikult kättesaadavad või mitte.

Isikuandmeteks loetakse GDPR kontekstis tavapraktikas eelkõige selliseid andmeid nagu isiku nimi, isikukood, aadress, asukoht, terviseandmed jmt, mis on otseselt konkreetse isikuga seotud. **Isikule kuuluva metsa kohta käivad andmed nagu metsa tagavara, raiemaht jne, ei ole selles kontekstis käsitletavad isikuandmetena, kuna need ei ole isikuga seotud ega võimalda teda otseselt tuvastada.**

### 5.2.1.2. Isikuandmete piiramise alus Aarhuse konventsioonis

Aarhuse konventsiooni rakendamise juhis selgitab, et võimalus piirata keskkonnainfo kättesaadavust isikuandmete kaitse eesmärgil füüsiliste isikute õiguste kaitseks on mõeldud selliste isikuandmete nagu töötajate andmete, palgaandmete, terviseandmete kaitseks.<sup>13</sup> Niisiis on silmas peetud pigem GDPR tähenduses tundlike või eriliiki isikuandmeid. Isiku metsa kohta käivad andmed tundlikeks isikuandmeteks ei kvalifitseeru.

**Eeltoodust tuleb järeldada, et eelnõuga kavandatavate piirangute seadmiseks puudub tegelikult õiguslik alus ning piirangud oleksid vastuolus Aarhuse konventsiooniga.**

<sup>12</sup> „Metsaregistrilt puudutavate metsaseaduse muudatuste kooskõla Aarhuse konventsiooniga. Analüüsi tulemuste kokkuvõte“ (<https://www.riigikogu.ee/download/fb6a3ffa-dfdc-42fe-865f-7db35836fbd5>)

<sup>13</sup> The Aarhus Convention. An Implementation Guide. UN Publication, 2014; Lk 89: „The exception does not apply to legal persons, such as companies or organizations. It is meant to protect documents such as employee records, salary history and health records.“ ([https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf))



Isegi juhul, kui lugeda kavandatava MS § 9 lõikes 4 nimetatud andmed isikuandmeteks, rõhutatakse nii konventsioonis kui direktiivis vajadust tõlgendada erandeid kitsendavalt. Seega võib juurdepääsu piiramise alusele viidata üksnes juhul, kui on põhjust arvata, et teabe avalikustamine võib tõsiselt kahjustada isikute privaatsust. See tähendab, et peab täpselt piiritlema ja põhjendama, milles seisneks isikutele tekkiv kahju. Sellekohane analüüs eelnõu seletuskirjast puudub ja Keskkonnaministeeriumi vastavusanalüüsist paraku sellist ülekaalukat huvi ei nähtu (vt järgmine p).

### **5.2.2. Isikuandmete kaitse ja huvide kaalumine**

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÖNTE) § 5 kohaselt peavad seaduseelnõusse kavandatavad isiku õiguste ja vabaduste piirangud olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida seaduseelnõu avalikes huvides taotleb. Plaanitava piiranguga saaks riivatud vähemalt KeÜS §-st 24 tulenev õigus keskkonnainfole ning sellega seoses potentsiaalselt ka PS §-ga 44 kaitstav põhiõigus.

Direktiivi ja konventsiooni kohaselt saab keskkonnateabele erandlikult juurdepääsu piirata üksnes juhul, kui erandiga kaitstav huvi on ülekaalukas, võrreldes teabe avalikustamise huviga.

#### *5.2.2.1. Probleemi analüüs*

Eelnõu seletuskirjast ega ministeeriumi vastavusanalüüsist konventsiooniga ei ilmne selgelt, milles seisneks isikutele tekkiv kahju, kui nende metsa kohta käivad andmed jätkuvalt avalikult kättesaadavad oleksid.

Vastavusanalüüsis on probleemina välja toodud, et raietööde maht ning inventeerimisandmetes esitatav metsaeraldiste tagavara võimaldab hinnata omaniku vara. Selle alusel võidaks teha erametsaomanikele survestavaid pakkumisi raieõiguse võõrandamiseks või metsamaa omandamiseks, isegi kui nad ei ole selleks huvi üles näidanud.

See põhjendus ei ole piisav, et õigustada konventsioonis sätestatud erandi kasutamist (isegi kui lugeda, et metsaandmed oleksid üldse käsitletavad konventsiooni art 4 lg 4 punktis f nimetatud isikuandmetena).

Esiteks on isik tema metsaandmetega seostatav üksnes katastrinumbriga ja kinnistusraamatu kaudu (nagu on välja toodud ka vastavusanalüüsis), mis aga on avalikud andmed/registrid. Ka kinnistusraamatust on sümboolse tasu eest võimalik igapäev saada väljavõtte, mille abil on võimalik teada saada, kellele konkreetne kinnistu kuulub, ja seeläbi saada juurdepääs isiku vara kohta käivatele andmetele. Eelnõu seletuskirjas ega vastavusanalüüsis ei ole välja toodud põhjendust, miks metsaandmetele ligipääs rikub metsaomanike õigusi kinnistuomanike tavalise olukorraga võrreldes nii eriliselt, et just metsa puudutavatele andmetele on vaja juurdepääsu piirata.

Teiseks on (hüpoteetiline) võimalus metsaomanikele nõ metsamüügikõnesid (äriilisi ettepanekuid) teha tingitud mitte sellest, et metsaomanik on oma kinnistuga seostatav,

vaid sellest, et metsaomaniku kontaktandmed (telefoninumber) on avalikult kättesaadav. Kas metsaomanik oma telefoninumbri avalikustab või salastab, on tema enda valik.

Kolmandaks on äriliste ettepanekute tegemise võimalus toodud vastavusanalüüsis välja hüpoteetilise olukorrana („*võidaks teha erametsaomanikele survestavaid pakkumisi*“), mis ei ole põhjendusena konventsioonist tuleneva erandi kasutamiseks piisav. Juurdepääsu infole ei saa piirata isikuandmete konfidentsiaalsuse alusel üksnes seetõttu, et andmete avalikustamisel võivad hüpoteetiliselt olla negatiivsed tagajärjed.

Neljandaks: isegi kui tegemist ei ole hüpoteetilise olukorraga, puudub nii eelnõu seletuskirjas kui vastavusanalüüsis tegelik hinnang selle kohta, kui ulatusliku probleemiga on praktikas tegemist. Huvide põhjendatud kaalumiseks tulnuks välja tuua vähemalt mingigi hinnang, kui palju on Eestis füüsilisest isikust erametsaomanikke, kui sagedased on neile laekuvad ärilised ettepanekud ning kui paljusid omanikke need kõned tegelikult häirivad. Vastavad hinnangud on seletuskirjas ja vastavusanalüüsis ülimalt ebamäärased. Vastavusanalüüsis märgitakse näiteks põhjendusena: „*Metsaomanike poolt avaldatud selgelt soovi, et riik aitaks agressiivseid ostjaid eemale hoida.*“ Kes seda soovi täpsemalt on väljendanud ning kui suurt hulka metsaomanikke ta esindab, on täpsustamata. Samuti ei piisa konventsiooni erandi kohaldamiseks üksnes metsaomanike soovist, vaid tegemist peab olema reaalselt isikutele tekkiva kahju ärahoidmisega.

#### *5.2.2.2. Muude lahendusvõimaluste kaalumine*

Eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et muudatusettepanekute väljatöötamise käigus analüüsiti ka seda, kas isikuandmete kaitset oleks võimalik tagada muude meetoditega (autentimine, masspäringute välistamine, pseudonüümimine, anonüümimine). Järeldusena on leitud, et ligipääsu autenditavaks muutmine ei ole mõistlik, sest autentimine annab küll infot andmete kasutajate kohta, kuid ei võimalda piirata teabe kasutamist. Samuti ei peetud lahenduseks masspäringute välistamist, sest ka üksikpäringuga on võimalik saada andmed kogumis, mis võimaldab isiku tuvastada ning selle kaudu kahjustada tema eraelu puutumatus. Krüptimine, pseudonüümimine ja anonüümimine ei sobinud seletuskirja kohaselt samuti lahenduseks, sest metsaregistri andmete isikuga seostamise võimalus ei tulene metsaregistrist endast, vaid kinnistusraamatust.

Need selgitused annavad tunnistust sellest, et kavandatava regulatsiooni eesmärk ei ole lõpuni selge. Peamise probleemina on algselt välja toodud, et isikuandmete kättesaadavus võimaldab teha metsaomanikele soovimatuid ärilisi ettepanekuid. Eelnõu menetlemise käigus on Erametsaliidu esindajad tõstatanud seejuures just robotpäringute/masspäringute tegemise probleemi, mida võimaldab metsaregistri praeguse andmete avaldamise lahendus. Seletuskirjas kaalutud lahenduste kõrvalelukkamine näitab aga, et eesmärgiks on võetud igasugune isikuga seostatavate andmete avalikuks tuleku välistamine, isegi kui see puudutaks üksikpäringu tulemusena ainult üht isikut. **Eelnõu põhjendustest tuleb seetõttu välja, nagu oleks hüpoteetiline võimalus, et metsaandmete kättesaadavuse tõttu tehakse kasvõi ühele metsaomanikule häiriv äriline ettepanek, niivõrd kaalukas huvi, et see õigustaks näiteks kogu füüsilistele isikutele kuuluva metsa tagavara ja**

**raiemahude teabele juurdepääsu piiramist.** Selline lähenemine ei ole kuidagi proportsionaalne.

Ministeeriumi vastavusanalüüsis on välja toodud võimalus, et isikutel, kel on konkreetsel kinnistul toimuva raie kohta huvi või kes leiavad, et see võib nende õigusi puudutada, on võimalus pöörduda haldusorgani poole täiendava informatsiooni saamiseks, ning haldusorganil on kohustus teha KeÜS § 24 lg 6 kohaselt kaalutletud otsus andmete väljastamise või mitteväljastamise kohta, seda ka juhul, kui tegemist on asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmetega. Vastavusanalüüsis leitakse, et seega ei takista metsateatisele raie mahu mitteavalikustamine juurdepääsu õigusemõistmisele.

Arusaamatuks jääb, miks on analüüsis läbivalt kaalutud eesmärgina juurdepääsu õigusemõistmisele. Ehkki võimalus keskkonnaasjades kohtusse või muu õiguskaitseorgani poole pöörduda on keskkonnateabele juurdepääsuga seotud, oleks antud juhul kohane analüüsida siiski, kuid võrd kavandatud piirang tagab juurdepääsu keskkonnateabele, nii nagu seda näevad ette konventsioon ja direktiiv. **Juurdepääs keskkonnateabele on iseseisev õigus, mis ei sõltu sellest, kas isikul on võimalik või ta kavatses saadud teabe alusel realiseerida oma juurdepääsu õigusemõistmisele.** Seetõttu on asjakohatud kõik vastavusanalüüsi argumendid, mis käsitlevad küsimust, millist infot isikutel on juurdepääsuks õigusemõistmisele tegelikult vaja.

Käsitletud lahendus kitsendaks oluliselt juurdepääsu keskkonnainfole. Erinevused teabenõude alusel teabe küsimisest on olulised: 1) päringu esitamisel peaks esitama selgituse, miks infot soovitakse (tavalise teabenõude puhul seda kohustust ei ole); 2) asutusel ei ole kohustust infot väljastada. Kui huvide kaalumise toimub samade argumentide alusel nagu on esitatud seletuskirjas ja vastavusanalüüsis, on sellisele teabepäringule vastuse saamine ka üsna vähetõenäoline.

**Lisaks ei ole eelnõu ega vastavusanalüüsi koostajad pööranud tähelepanu sellele, kui palju võib pakutud lahenduse tõttu tõusta keskkonnateavet valdavate asutuste halduskoormus.** Sisuliselt tähendaks pakutud lahendus, et iga esitatud teabenõue tuleb põhjalikult läbi kaaluda ning sellele kirjalike põhjendustega vastata (olenemata sellest, kas teabenõue rahuldatakse või mitte). Eelnõu mõjud on selles küsimuses täielikult läbi kaalumata.

Alternatiivina ei ole ka vastavusanalüüsis kaalutud info väljastamist teabenõude alusel, mis oleks haldusorgani jaoks oluliselt vähem koormav (ehkki samuti koormavam kui teabe avalikustamine metsaregistris).

### *5.2.2.3. Piirangu eesmärgipärasus*

Ministeeriumi vastavusanalüüsis on ekslikult asunud analüüsima mitte kavandatud piirangu, vaid andmetele juurdepääsu eesmärgipärasust. See lähenemine on asjakohatu: analüüsida tuleb just piirangu eesmärgipärasust, kuna kavandatud normidega kavatsetakse piirata isikute üldist õigust keskkonnainfot saada (KeÜS § 24 lg 1), mis on seotud PS §-s 44 sätestatud põhiõigusega.

Kui piirangu eesmärgiks on tagada füüsilisest isikust metsaomanikele privaatsuse kaitse, tuleks analüüsida, kas plaanitav piirang on selle eesmärgi saavutamiseks kohane ja sobiv. Selleks oleks vajalik välja selgitada lahendamist vajava probleemi suurus, olemus ja täpsemad põhjused, mida aga ei ole sisuliselt tehtud (vt käesoleva analüüsi p 5.2.2.1).

#### 5.2.2.4. Proportsionaalsuse hindamise test

Ministeeriumi vastavusanalüüsis näiliselt läbi viidud proportsionaalsuse hindamine ongi eeltoodust tulenevalt üksnes näiline, kuna hindamiseks ei ole tegelikult piisavalt infot ning kaalumata on jäetud mitmed olulised asjaolud.

Proportsionaalsustesti kohaselt peab meede olema kohane, vajalik ja mõõdukas.

- 1. Meetme kohasus.** Meede on kohane ehk sobiv, kui aitab eesmärki saavutada. Eelnõus ei ole veenvalt põhjendatud väidet, et just metsaregistri andmete avalikustamine kahjustab oluliselt füüsilisest isikust metsaomanike eraelu puutumatust. Selge ei ole, kui ulatusliku probleemina on üldse tegemist, st kui paljusid metsaomanikke see puudutab.
- 2. Meetme vajalikkus.** Vajalikkuse nõue tähendab, et võimu teostamisel tuleb kasutada kõige vähem isikute õigusi riivavaid meetmeid. Riigikohus on leidnud, et abinõu on vajalik, kui „eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemasti sama efektiivne kui esimene“.<sup>14</sup> Eelnõu seletuskirjas ja vastavusanalüüsis ei ole sisuliselt kaalutud muid lahendusi füüsilisest isikust metsaomanike andmete kuritarvituste vähendamiseks – üle on libisetud küsimusest, kas robotpäringute tegemist saaks piirata, samuti ei ole kaalutud, kas andmed võiksid olla kättesaadavad teabenõudega ehk passiivselt.
- 3. Meetme mõõdukus.** Plaanitav meede peab olema eesmärgi suhtes proportsionaalne. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem kui on legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Soovimatute äriliste ettepanekute saamist ei saa lugeda nii oluliseks eraelu puutumatuse riivamiseks, et see õigustaks avaliku juurdepääsu piiramist kogu füüsilistele isikutele kuuluva metsa kohta käiva sellisele teabele nagu näiteks metsa tagavara ja raiemahud.

## 6. SMI andmetele juurdepääsu piiramine

### 6.1. Sätte tekst

MS § 9.1. lg 4-10

---

<sup>14</sup> Nt RKPJKo 7.05.2012 3-4-1-7-12, p 43.

(4) SMI<sup>15</sup> inventeerimisandmed, välja arvatud korduvalt inventeeritavate proovitükkide (edaspidi püsiproovitükid) asukohad, on asutusesiseseks kasutamiseks kuni SMI tulemuste avaldamiseni.

(5) Püsiproovitükkide asukoha andmed on asutusesiseseks kasutamiseks kuni neid kasutatakse SMI alusandmetena.

(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 sätestatud juhul ei kohaldata avaliku teabe seaduse § 40 lõikes 1 sätestatud juurdepääsupiirangu tähtaega. Juurdepääsupiirang kehtestatakse viieks aastaks. Asutuse juht võib juurdepääsupiirangu tähtaega pikendada viie aasta kaupa, kuni juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib.

(7) SMI-d korraldab Keskkonnaagentuur. Keskkonnaagentuur avaldab SMI tulemused oma kodulehel.

(8) Keskkonnaagentuur võib käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud andmetele võimaldada juurdepääsu andmekasutuslepingu alusel teadus- ja arendusasutustele metsandusvaldkonnas teadustöö tegemiseks.

(9) Käesoleva paragrahvi lõikes 8 sätestatud juhul sõlmib Keskkonnaagentuur andmete kasutajaga (edaspidi kasutaja) andmekasutuslepingu, milles sätestatakse uurimistöö eesmärk, edastatud andmete uurimistööks kasutamise õigust omavad isikud, andmete töötlemise ja edastamise kord ning kohustus tagada andmete organisatsiooniline, füüsiline ja infotehniline kaitse ning andmete hävitamise tingimused pärast uurimistöö lõppu.

(10) Keskkonnaagentuur keeldub andmekasutuslepingu sõlmimisest kasutajaga, kui:

1) ta ei ole veendunud, et andmeid kasutatakse üksnes käesoleva paragrahvi lõikes 8 nimetatud teaduslikel eesmärkidel;

2) ta ei ole veendunud, et andmeid kasutada sooviv isik rakendab andmetele juurdepääsu piiramise nõuete täitmise tagamiseks piisavaid meetmeid;

3) kasutaja on varem rikkunud andmekasutuslepingu tingimusi ning Keskkonnaagentuuri hinnangul ei ole kasutaja rakendanud piisavaid meetmeid lepingu tingimuste rikkumise vältimiseks tulevikus.

(---)

## 6.2. Kooskõla AvTS-ga

AvTS ei näe otseselt ette sellistel alustel juurdepääsu piiramist, ent AvTS näeb ette võimaluse reguleerida juurdepääsu küsimusi eriseaduses teisiti (AvTS § 2 lg 2 p 4). Teisisõnu on eelnõus kavandatud sätted erinormiks AvTS suhtes. AvTS kohaselt on juurdepääsupiirangute seadmise eelduseks asutuse juhi vastav otsus (AvTS § 41 lg 1). Eelnõu lg 4 ja 5 on sõnastatud aga selliselt, et juurdepääsupiirangud tulenevad otse seadusest. Kokkuvõttes neis küsimustes vastuolu puudub, sest AvTS võimaldab eriseadustes ette näha teistsuguse andmetele juurdepääsu korra.

Teatav vastuolu AvTS regulatsiooniga tuleneb asjaolust, et **eelnõust pole üheselt arusaadav, mis hetkest hakkavad juurdepääsupiirangud kehtima ja kui kaua need kehtivad**. AvTS § 40 lg 1 kohaselt kehtestatakse juurdepääsu piirang alates dokumendi koostamisest või saamisest, kuni vajaduse möödumiseni, kuid mitte kauemaks

---

<sup>15</sup> Riiklik metsade inventeerimine statistilise valikmeetod.

kui viieks aastaks. Eelnõu kohaselt kehtib juurdepääsupiirang SMI inventeerimisandmetele üldiselt kuni SMI tulemuste avaldamiseni ja püsiproovitükkide andmetele seni, kui neid kasutatakse SMI alusandmetena. Kummalgi juhul pole selge piirangute kehtimise algusaeg, sest tähtaja algus pole seotud konkreetse dokumendiga, vaid andmetega. Vastuoluliselt on reguleeritud ka juurdepääsupiirangu kehtivus püsiproovitükkide asukoha andmete osas. Lõikest 4 tulenevalt ei tohiks olla võimalik keelduda andmete väljastamisest, kui püsiproovitükke enam SMI alusandmetena ei kasutata, kuid lg 6 kohaselt võib piirang kehtida veel aastaid asutuse juhi otsuse alusel.

## 6.3. Kooskõla konventsiooni, direktiivi ja KeÜS-ga

### 6.3.1. Juurdepääsu piiramise alused

**SMI inventeerimisandmed**, sh püsiproovitükkide andmed, on keskkonnateave. Nende andmete põhjal hinnatakse keskkonnaseisundit ning teave on materiaalses vormis. Seega on tegemist keskkonnateabega (KeÜS § 24 lg 1 ja 2). Ka KeM käsitleb neid andmeid muudatusettepanekus keskkonnateabena.

Keskkonnateabele saab juurdepääsu piirata üksnes konventsioonis ja direktiivis nimetatud alustel. Seletuskirjas nimetatakse piirangu alustena järgmist (käesolevas analüüsis on alustele lisatud viited vastavatele direktiivi sätetele):

- 1) avaliku võimu organi menetluse konfidentsiaalsus, kui konfidentsiaalsusnõue on ette nähtud siseriikliku õigusega - artikkel 4(2)(a);
- 2) kui taotletakse alles koostatavat materjali või avaliku võimu organi sisesuhtlust kajastavat infot ja selle andmisest keeldumine on siseriiklikus õigusaktis või õiguspraktikas ette nähtud erandina, võttes arvesse üldsuse huvi, mille rahuldamist avalikustamine täidab - artikkel 4(1)(d);
- 3) rahvusvaheliste suhete, riigi julgeoleku või avaliku korra kahjustamine - artikkel 4(2)(b);
- 4) keskkonna kahjustamine, mille kohta infot taotletakse, näiteks haruldaste liikide elupaikade või kasvukohtade kahjustamine - artikkel 4(2)(h).

#### 6.3.1.1. Menetluse konfidentsiaalsus, sisesuhtlust kajastav materjal ja koostamisel olev materjal

Direktiivi kohaselt on tegu kahe eraldiseisva alusega, st üheks aluseks on menetluse konfidentsiaalsus ja teiseks sisesuhtlus ning koostamisel olev materjal. Eelnõu seletuskirjas neid aluseid selgelt ei eristata. Vastav selgitus on ka väga napisõnaline (kursiivis): *Antud aluste 1 ja 2 laiemaks eesmärgiks on tagada, et avaliku võimu organi menetluste läbiviimine ei saaks andmete avalikustamise tõttu olla oluliselt takistatud. Eesmärk on kaitsta avaliku võimu organi otsustusvabadust. SMI püsiproovitükkide väljastamine kahjustaks oluliselt avaliku võimu organi läbiviidavat menetlust.*

Niisiis esitatakse väide, et kaitsta on vaja haldusorgani otsustamisvabadust, selgitamata täpsemalt, kuidas SMI alusandmetele juurdepääsu avalikustamine seda kahjustaks. Lisaks



väidetakse, et menetluse läbiviimine oleks oluliselt takistatud, kui andmed oleksid avalikud. Seda väidet ei ole aga millegagi põhjendatud.

SMI alusandmetele juurdepääsu piiramisel pole tegelikult võimalik tugineda alusele, mis käsitleb sisesuhtlust ja koostamisel olevat materjali, sest **SMI alusandmed ei ole dokument, mida koostatakse, ning see ei kajasta ametkonna sisesuhtlust**. Alus võiks olla asjakohane näiteks juhul, kui soovitaks piirata juurdepääsu SMI tulemusi kokkuvõtvale dokumendile või dokumendile, milles SMI alusandmetele põhjal kujundatakse metsapoliitikat.

Konventsioon ega direktiiv ei defineeri menetluse konfidentsiaalsust, kuid nagu juba analüüsi metsaregistri andmeid puudutavas osas on selgitatud, rõhutatakse mõlemas vajadust tõlgendada erandeid kitsendavalt. Euroopa Liidu kohtute praktikast<sup>16</sup> saab järeldada, et silmas ei peeta haldusmenetlust tervikuna, vaid otsuse tegemist kitsas tähenduses. Aluse kohaldamisel peab silmas pidama, et keskkonnateabele juurdepääsu regulatsiooni üldine eesmärk on otsustusprotsessi suurem läbipaistvus ja otsuse tegijate vastutuse (ingl kl *accountability*) tagamine. Antud alusele saab viidata vaid juhul, kui on põhjust arvata, et teabe avalikustamine võiks tõsiselt takistada otsuste tegemist. See tähendab, et peab täpsemalt piiritlema ja põhjendama, milles kahju seisneb. Juurdepääsu teabele ei saa piirata menetluse konfidentsiaalsuse alusel üksnes seetõttu, et teabe avalikustamisel võivad hüpoteetiliselt olla negatiivsed tagajärjed või et hüpoteetiliselt võivad kõrvalised isikud mõjutada otsuse tegemist.

### 6.3.1.2 Rahvusvaheliste suhete, riigi julgeoleku või avaliku korra kahjustamine

Seletuskirjast ilmneb, et asjakohaseks peetakse vaid rahvusvaheliste suhete kaitse vajadust, kuna riigi julgeoleku ja avaliku korra kahjustamist kui juurdepääsupiirangu alust seletuskirjas ei käsitleta. Seletuskirja põhjendused saab kokku võtta järgmiselt (kursiivis tekst): *SMI hinnangud on aluseks rahvusvaheliste kohustuste täitmisele, eelkõige aruannete esitamisel. Vastavates konventsioonides on sätestatud ka nõudeid asjakohaste andmete kvaliteedile. Näiteks nn LULUCF määruse (EL 2018/841) artikli 5 punkti 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et esitatud andmed on täpsed, täielikud, järjepidevad, võrreldavad ja läbipaistvad. Nende nõuete vastu eksimisele võib järgneda järelevalvemenetlus Eesti suhtes, nt rikkumismenetlus Euroopa Komisjoni poolt. Kui avalikustada püsiproovitükkide andmed, siis sellega kaasneks oht, et metsamajandaja hakkab metsa proovitükkidel tavapärasest teistmoodi majandama, mistõttu ei oleks vastavad andmed enam usaldusväärsed. Keskkonnaministeeriumi selleteemalises vastavusanalüüsis konventsiooniga<sup>17</sup> sisaldub järgmine täiendav põhjendus. Juhul, kui Eesti ei täida talle pandud ootuseid ning eelduseid, kaasneb sellega vähimana kindlasti rahvusvaheline mainekahju, mille tagajärgi rahvusvahelises suhtlemises on väga raske hinnata. Tegemist on reaalse võimalusega, et edaspidi rahvusvahelisel tasandil*

---

<sup>16</sup> Vt [C-60/15 P](#).

<sup>17</sup> SMI andmete avalikustamisest keeldumise kooskõla Arhusi konventsiooniga. Analüüsi tulemuste kokkuvõte (<https://www.riigikogu.ee/download/d2f01f5d-394d-4013-b94e-3a1b8ef14a28>)

*tehtavates valikutes või otsustes võib hakata rolli mängima asjaolu, et Eesti ei ole keskkonnaandmete esitamisel partnerina usaldusväärne.*

Direktiiv ega konventsioon ei defineeri, mida tuleks pidada rahvusvaheliste suhete kahjustamiseks, kuid mõlemas rõhutatakse vajadust tõlgendada erandeid kitsendavalt. Ka konventsiooni nõuete järgimise komisjon (*Compliance Committee* – konventsiooni alusel tegutsev ning selle täitmist jälgiv kvaasikohtulik organ<sup>18</sup>) on selle erandi kontekstis rõhutanud kitsendava tõlgendamise tähtsust.<sup>19</sup> Eesti kontekstis vastab kitsa tõlgenduse korral antud alusele näiteks salastatud välisteave riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse tähenduses. Rahvusvaheliste suhete kahjustamisele viitamine võiks põhimõtteliselt tulla kõne alla ka muudel juhtudel, kuid kahju rahvusvahelisele suhtlusele peab olema selge, mitte spekulatiivne. Eelnõu seletuskirjas väidetakse, et andmete avalikustamine kahjustaks andmete ja SMI tulemuste usaldusväarsust ja see toob omakorda kaasa rahvusvahelise mainekahju. Mõlemad väited on sisuliselt põhjendamata ja spekulatiivsed. (Usaldusväarsuse osas vt osa 6.3.2.) **Konventsiooni ja direktiivi eesmärgiga ei ole kindlasti kooskõlas nii lai tõlgendus kui eelnõus on esitatud.** Enamikku keskkonnaandmetest kasutatakse mõnes rahvusvahelises aruandes või nendega seoses võidakse algatada järelevalvemenetlus, nt rikkumismenetlus. Mistahes teoreetiline mainekahju ei saa olla aluseks, et piirata juurdepääsu keskkonnateabele.

### *6.3.1.3. Keskkonna kahjustamine, mille kohta infot taotletakse*

Seletuskirja põhjendused võib kokku võtta järgmiselt (kursiivis tekst): *Andmete avalikustamisega kaasneks oht, et metsamajandaja hakkab metsa püsiproovitükkidel tavapärasest teistmoodi majandama, mistõttu ei oleks SMI tulemused enam usaldusväärsed. Uute püsiproovitükkide alusel süsteemi ülesehitamine ja inventuuri koostamine võtab 7-8 aastat, mis tähendab, et sel ajaperioodil on andmed ebakvaliteetsemad ja nende alusel tehtavad otsused ei saa kindlasti mõjuda keskkonnale positiivselt. On raske hinnata, kui suur on negatiivne tagajärg, kuid selle tekkimine on tõenäoline.*

Viidatud alus puudutab konkreetselt selle keskkonna kaitset, mille kohta käivat infot ei avalikustata. Näiteks võimaldab alus piirata juurdepääsu teabele, mis käsitleb haruldaste linnuliikide pesapuid või taimede kasvukohti. **Eelnõu põhjendus ei seondu juurdepääsu piiramise alusega.** Eelnõuga ei soovita mitte kaitsta keskkonda proovitükkidel, vaid SMI tulemuste usaldusväarsust ja keskkonnaandmete kvaliteeti, sest need omakorda mõjutavad keskkonnakaitse tõhusust üldiselt. Isegi kui antud direktiivi alust saaks tõlgendada laialt keskkonna kaitsena, poleks eelnõu põhjendused piisavad, sest need on pinnapealsed ja spekulatiivsed. Näiteks kui otsustaja on teadlik andmete puudulikkusest, kuid arvestab seda ja teeb otsuse lähtuvalt ettevaatuspõhimõttest (nagu ta on kohustatud tulenevalt KeÜS §-st 11), siis ei ole põhjust eeldada, et kindlasti mõjutatakse keskkonda negatiivselt.

---

<sup>18</sup> <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/compliance-committee>

<sup>19</sup> ACCC/C/2010/51, 28.03.2014, p 94.

### 6.3.2. SMI usaldusväärsus ja huvide kaalumine

Direktiivi ja konventsiooni kohaselt saab keskkonnateabele erandlikult juurdepääsu piirata üksnes juhul, kui erandiga kaitstav huvi on ülekaalukas võrreldes teabe avalikustamise huviga. Eelnõuga soovitakse piirata avalikkuse juurdepääsu selliselt, et SMI alusandmed on kohustusliku juurdepääsupiiranguga. See tähendab, et enne piirangu kehtestamist toimuv huvide kaalumine peab olema eriti põhjalik.

Seletuskirja kohaselt on kõik eelpool käsitletud juurdepääsu piiramise alused asjakohased, sest avalikustamine kahjustaks SMI tulemuste usaldusväärst. Teisisõnu soovitakse just sel üldisemal eesmärgil juurdepääsupiiranguid seada. Vastavad põhjendused seletuskirjas võib kokku võtta järgnevalt (kursiivis tekst): *Püsiproovitükkide asukohti ei saa avalikustada, sest sellega kaasneks oht, et metsamajandaja hakkab teadlikult või alateadlikult metsa proovitükkidel tavapärasest teistmoodi majandama, mistõttu ei oleks SMI tulemused enam usaldusväärsed. Määrav pole see, kas metsa tegelikult teistmoodi majandatakse - tulemused pole usaldusväärsed ka üksnes võimaluse tõttu, et metsa teistmoodi majandatakse. Näiteks võib metsamajandjal olla huvi mitte raiuda püsiproovitükkidel – raiutakse vaid proovitüki ümbert. SMI meetodika kasutamise üldtunnustatud eelduseks on, et metsa ei majandata proovitükkidel teisiti. Uute püsiproovitükkide valimine võtaks aega ja raha. Lisaks ei oleks andmed enam sama kvaliteediga: väärtuslikud on sama koha andmed konkreetse aasta ja aastate lõikes.*

Iseenesest on statistilised üldistusmeetodid tõesti kasutatavad ainult siis, kui proovitükke ei käsitleta teisiti kui ala, millele neid kohaldatakse (ehk et proovitükkidel nõ ei manipuleerita metsa majandamise võtetega). Samas on põhjendamata seletuskirja väide, et uurimispunktide avalikustamine toob sellise manipuleerimise kaasa. Seletuskirjas viidatud teadustöodes seda põhjuslikku seost ei käsitleta: proovitükkide asukohtade avalikkust neis ei puudutata või on esitatud üksnes hüpotees, et teadaolevates asukohtades olevate proovitükkide andmed võivad ümbritsevate metsade andmetest erineda. Näiteks, miks peaks erametsaomanik jätma metsa proovitükil raiumata? Lootuses, et ehk õnnestub riikliku inventuuri andmetega manipuleerida selliselt, et muutub riiklik metsapoliitika, mille tulemusena temal isiklikult õnnestub kokkuvõttes raiuda rohkem, kui proovitükil raiumata jäi? Altruistlikult teiste metsaomanike majandushuvides? Ideoloogilistel kaalutlustel? Lühidalt pole eelnõu mõttekäik ilma konkreetsemata põhjendusteta veenev.

Nõustuda võib sellega, et kokkuvõttes pole olulised mitte niivõrd konkreetsed tõendid andmetega manipuleerimise kohta, vaid usaldus riikliku metsainventuuri vastu. Selles küsimuses on Keskkonnaministeeriumi argumendid aga nõ pea peale pööratud. Andmeid soovitakse varjata, et tõsta inventuuri usaldusväärst. **Avalikkuse huvi SMI proovitükkide vastu tuleneb aga asjaolust, et kaheldakse SMI tulemuste usaldusväärst. Alusandmete avalikustamine võiks SMI usaldusväärst oluliselt tõsta.** Näiteks peavad püsiproovitükid hõlmama piisavalt suurt ala, et neil toimuvast saaks teha usaldusväärseid üldistusi. Puudub kindlus, et see ka tegelikult nii on. Pigem näib Eestis olevat tekkinud olukord, kus ajutised proovitükid (mida võib käsitleda kontrollvalimina) annavad väga erinevaid tulemusi püsiproovitükkidest, kusjuures viimastel tuginevad kõik muutusi (sh juurdekasvu) käsitlevad näitajad. Sellest

järeldub, et Eestis on andmestikus viga, mille sõltumatu kontrollimine on proovitükkide andmete juurdepääsu piiramise tõttu võimatu. Sellise võimalust ei anna ka eelnõu lõige 8, mille kohaselt võib Keskkonnaagentuur püsiproovitüki andmetele võimaldada juurdepääsu andmekasutuslepingu alusel teadus- ja arendusasutustele metsandusvaldkonnas teadustöö tegemiseks. Andmetele juurdepääsu andmine on jäetud täielikult agentuuri otsustada (kavandata MS § 9.1 lg 10). See tähendab, et praktikas ei saa sõltumatut kontrolli toimuda, kui agentuur seda ei soovi. Oleks naiivne eeldada, et on olemas valmidus andmeid selliseks kontrolliks anda, arvestades, et seni pole vastavaid andmeid teadusasutustele kättesaadavaks tehtud, kuigi andmetele juurdepääsu piiramiseks pole isegi seaduslikku alust. **Kokkuvõttes aitaks SMI usaldusväärsele kaasa pigem SMI alusandmete avalikustamine, mitte neile juurdepääsu piiramine eelnõus sätestatud viisil.**

Huvide kaalumist eelnõus sisuliselt toimunud pole, kuid eelnõus sisaldub järgmine mõttekäik. „*Arhusi konventsiooni sisuks on küll juurdepääs keskkonnateabele, kuid selle laiemaks eesmärgiks, millest tuleb samuti konventsiooni tõlgendamisel lähtuda, on vajadus kaitsta keskkonda praeguste ja tulevaste põlvkondade hüvanguks. Samuti rõhutab preambul, et valitsuste jaoks on keskkonnakaitsevajadusi arvestavate keskkonnaotsuste tegemiseks vajalik võimalikult põhjalik ja asjakohane keskkonnainfo. Neid põhimõtteid aluseks võttes on SMI alaliste proovitükkide asukohaandmetele juurdepääsu piiramine konventsiooniga kooskõlas.*” Nende lausetega soovitakse sisuliselt põhjendada juurdepääsu piiramist teabele. Teisisõnu on seletuskirja kohaselt konventsiooni peamiseks eesmärgiks keskkonnakaitse, mille saavutamiseks peab olema võimalik piirata juurdepääsu keskkonnateabele, et saaks teha õigeid otsuseid.

Konventsiooni eesmärgiks on tõepoolest kaitsta keskkonda selleks, et tagada igäühele tema tervise ja heaoluvajadustele vastav keskkond. Selle eesmärgini jõudmiseks konventsioonis ettenähtud viis on aga vastupidine eelnõu käsitlesele: **konventsiooni kohaselt tuleb keskkonnateave avalikustada, et tagada läbipaistev ja kaasav otsustegemine, sest ilma selleta ei saa olla kindel, et tehakse õigeid otsuseid.** Näiteks sätestab konventsiooni preambula, et: /../

- tõdedes samuti, et igal inimesel on õigus elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele, ning et tal on kohustus praeguste ja tulevaste põlvkondade hüvanguks kaitsta keskkonda ning teha selle seisundi parandamiseks teistega koostööd;
- arvestades, et selle õiguse elluviimiseks ja nimetatud kohustuse täitmiseks tuleb teha info kõigile kättesaadavaks ning anda igäühele õigus osaleda keskkonnaasjade otsustamises ja õigus pöörduda neis asjus kohtusse, ning samas tunnistades, et inimesed võivad vajada oma õiguste teostamiseks abi;
- tõdedes, et üldsuse osalemine keskkonnaasjade otsustamises ning teabe saamise tõhustamine parandab otsuste kvaliteeti ja kiirendab nende täitmist, suurendab üldsuse keskkonnateadlikkust ning annab talle võimaluse väljendada muret keskkonna pärast ja võimaldab avaliku võimu organitel seda asjakohaselt arvestada;
- püüdes seeläbi ette näha otsustajate vastutust, muuta otsused selgeks ning võimaldada üldsusel toetada keskkonnaasjus tehtavaid otsuseid;

- tõdedes, et otsuste selgust tuleb püüelda riigivalitsemise kõigis valdkondades, ning kutsudes seadusandlikku võimu rakendada oma tegevuses selle konventsiooni põhimõtteid;
- tõdedes, et üldsus vajab vabadust osaleda keskkonnaasjade otsustamises ning infot osalemise korra ja otsuste täitmise kohta;
- arvestades, et keskkonnakaitstes on tähtis iga inimese ning valitsusväliste organisatsioonide ja erasektori panus /../

Seletuskirja kohaselt poleks SMI alusandmete üldisel avalikustamisel üldse mõtet, sest see ei aita kaasa SMI tulemuste sõltumatule kontrollile. Esitatakse järgmine põhjendus: „Metsainventuuri läbiviimine tasemel, mis annaks riikliku SMIGA võrreldava kvaliteediga andmed ning seega võimaldaks täita andmete avalikustamise eesmärki ehk kontrollida SMI õigsust, ei ole igapäevase jõukohane vaid nõuab heal tasemel erialateadmisi ja kogemust, samuti inimressurssi, aga ka finantsilisi vahendeid. Ainuüksi koordinaatide andmetest ei ole SMI andmete tõepärasuse tuvastamisel seega olulist kasu laiemale üldsusele. Seda arvestades ei ole põhjendatud andmete lai avalikuks tegemine, arvestades avalikustamise väga olulisi negatiivseid tagajärgi.“ Antud põhjendus on mõeldud ka selgitama, miks SMI teatud alusandmed saab eelnõu kohaselt kättesaadavaks teha vaid erandlikult lepingu alusel teadus- ja arendusasutustele.

Eelnõu vastav analüüs on selgelt puudulik. Asjaolu, et igaüks pole suuteline kontrolli läbi viima ei tähenda, et andmete avalikustamine ei võimalda sõltumatut kontrolli. Kui andmed on avalikud, siis on neile juurdepääs kõigile, sh vajaliku pädevusega isikutel. Põhimõtteliselt ekslik on eelnõus esitatud seisukoht, et andmete erandlik lepingu alusel kättesaadavaks tegemine teadus- ja arendusasutustele on teabe avalikustamine kitsamas ulatuses. Tegelikult pole see üldse käsitletav andmete avalikustamisena. Sellise kättesaadavaks tegemisega kaasneb lepingus eelduslikult keeld alusandmeid kolmandatele isikutele anda. Teisisõnu võib erandlik andmete kättesaadavaks tegemine võimaldada sõltumatu kontrolli, kuid see pole siiski andmete kättesaadavaks tegemine avalikkusele.

**Sõltumatut kontrolli ei taga ka eelnõukohane võimalus anda erandlikult juurdepääs andmetele lepingu alusel.** Eelnõu ei sätesta andmete kättesaadavaks tegemise kohustust, vaid sätestab üksnes, et Keskkonnaagentuur „võib“ juurdepääsu anda ning loetleb, mis juhtudel juurdepääsu anda ei tohi. MS § 9.1 lg 10 kohaselt ei tohi juurdepääsu anda, kui Keskkonnaagentuur pole veendunud, et andmeid kasutatakse üksnes (---) teaduslikel eesmärkidel ja et andmeid kasutada sooviv isik rakendab andmetele juurdepääsu piiramise nõuete täitmise tagamiseks piisavaid meetmeid. Keeldumise juhud on sõnastatud subjektiivsete („agentuur on veendunud“) ja ebamääraste („piisavad meetmed“) kriteeriumite kaudu. See tähendab, et Keskkonnaagentuur saab sisuliselt alati väita, et andmete kättesaadavaks tegemine pole MS kohaselt võimalik. Sellel pole küll suuremat tähtsust, sest nagu öeldud, ei pea agentuur andmeid nii ehk teisiti kättesaadavaks tegema, kui ta seda ei soovi. **Kokkuvõttes pole teadus- ja arendusasutustele andmetele juurdepääsu võimaldamine teabe avalikustamine ja sellise juurdepääsu andmine on eelnõu kohaselt Keskkonnaagentuuri võimalus, mitte kohustus.**



Seletuskirja puudulikust saab analoogselt metsaregistri andmeid puudutava osaga iseloomustada **proportsionaalsustestiga**. Andmetele juurdepääsu piiramist põhjendatakse sisuliselt vajadusega tagada SMI usaldusväärsus. Eesmärk peab olema legitiimne. Pole arusaadav, kuidas täpselt seondub usaldusväärse tagamine konvencioonis ja direktiivis sätestatud alustega. Lisaks peab meede olema kohane, vajalik ja mõõdukas.

1. **Meetmete kohasus.** Meede on kohane ehk sobiv, kui aitab eesmärki saavutada. Eelnõus pole veenvalt põhjendatud väidet, et andmete avalikustamine kahjustab SMI tulemuste usaldusväärstust ning pole hinnatud, kas avalikustamine võiks usaldusväärstust hoopis suurendada. Teisisõnu ei saa öelda, et meede on kohane eesmärgi saavutamiseks.
2. **Meetme vajalikkus.** Vajalikkuse nõue tähendab, et võimu teostamisel tuleb kasutada kõige vähem isikute õigusi riivavaid meetmeid. Nagu juba eelpool viidatud, on Riigikohus leidnud, et abinõu on vajalik, „kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemasti sama efektiivne kui esimene“.<sup>20</sup> Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, et kaalutud oleks muid võimalusi andmetele juurdepääsu piiramiseks. Juurdepääsu piiramine on kohustuslik. Teavet ei saa ka üksikjuhtumi erandlikel asjaoludel avalikustada. Ette on nähtud vaid võimalus teha teave lepingu alusel kättesaadavaks teadus- ja arendusasutustele, mis ei ole teabe avalikustamine. Kokkuvõttes ei saa meedet pidada vajalikuks.
3. **Meetme mõõdukus.** Plaanitav meede peab olema eesmärgi suhtes proportsionaalne. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem kui on legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Sellist hindamist seletuskirjast ei nähtu. Seega ei saa meedet pidada mõõdukaks.

## 7. Järeldused

Eelnõu koostamisel on lähtutud väärast eeldusest, et KeÜS § 24 lg 1 kohaselt võib küsida vaid sellist teavet, millele pole seatud juurdepääsupiiranguid. Tegelikult võimaldab säte küsida keskkonnateavet AvTS-s sätestatud korras sõltumata sellest, kas sellele teabele on seatud juurdepääsupiirang.

### **Kokkuvõtlik hinnang MS § 9 lõikes 4 kavandatava juurdepääsupiirangule:**

- Eelnõus on lähtutud eeldusest, nagu oleksid isiku metsa kohta käivad andmed isikuandmed isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt. Selline käsitlus on eksitav, kuna üldmäärus reguleerib laiemalt isikuandmete töötlemise aluseid ning isikute õigusi sellega seoses. Isikule kuuluva metsa kohta käivad andmed nagu metsa

---

<sup>20</sup> Nt RKPJKo 7.05.2012 3-4-1-7-12 p 43.



tagavara, raiemaht jne, ei ole selles kontekstis käsitletavad isikuandmetena, kuna need ei ole isikuga seotud ega võimalda teda otseselt tuvastada.

- Eelnõu seletuskirjas on juurdepääsupiirangu alusena viidatud Aarhushi konventsiooni art 4 lg 4 p f – isikuandmete ja failide konfidentsiaalsus – ei ole asjakohane, kuna konventsiooni selles sättes on isikuandmete all peetud silmas tundlikke isikuandmeid. Seetõttu puudub eelnõus MS § 9 lõikega 4 kavandatava metsaregistri andmete juurdepääsupiirangule õiguspärane alus.
- Isegi juhul, kui lugeda, et isiku metsa kui tema vara kohta käivad andmed on isikuandmed konventsiooni art 4 lg 4 p f tähenduses, ei ole neile juurdepääsupiirangu seadmine proportsionaalne plaanitava eesmärgi suhtes. Kui peamise lahendatava probleemina on välja toodud asjaolu, et metsa kohta käivate andmete avalikkus annab võimaluse teha metsaomanikele soovimatuid ärilisi ettepanekuid (pakkumisi metsa müügiks), siis selle põhjuseks ei ole mitte metsaandmete avalikkus, vaid asjaolu, et metsaomanike kontaktandmed on avalikult kättesaadavad (mis aga ei puutu kuigivõrd metsaregistri andmetesse).
- Keskkonnateabele saab erandlikult juurdepääsu piirata üksnes juhul, kui erandiga kaitstav huvi on ülekaalukas võrreldes teabe avalikustamise huviga. Eelnõu seletuskirjas ega selle juurde esitatud analüüsis ei ole välja toodud, kui suure ulatusega probleemiga on üldse tegemist – kui paljusid metsaomanikke see reaalsuses puudutab (seejuures ei pruugi sellised ettepanekud kõiki metsaomanikke üldse häirida). Eelnõu põhjendustes on probleemi nimetatud vaid üldsõnaliselt või hüpoteetilisena („võidakse teha ettepanekuid“), mis ei ole erandi rakendamiseks piisav.
- Piisava põhjalikkusega ei ole kaalutud ka muid, keskkonnateabele juurdepääsu vähem piiravaid vahendeid (näiteks ei ole kaalutud võimalust, et metsaregistris ei oleks andmed näha, ent neile oleks võimalik saada juurdepääs teabenõude alusel).

### **Kokkuvõtlik hinnang MS §-s 9.1 kavandatavale juurdepääsupiirangule:**

- Eelnõust pole üheselt arusaadav, mis hetkest hakkavad juurdepääsupiirangud kehtima ja kuu need kehtivad, mistõttu eelnõu on vastuolus AvTS-ga.
- Eelnõus viidatakse juurdepääsu piirangute alusena direktiivi artikkel 4(1)(d), mis võimaldab juurdepääsu piirata, kui taotletakse juurdepääsu alles koostatavale materjalile või avaliku võimu organi sisesuhtlust kajastavale infole. Viide pole asjakohane, sest SMI alusandmed ei ole dokument, mida koostatakse, ning see ei kajasta ametkonna sisesuhtlust.
- Eelnõus viidatakse juurdepääsu piirangute alusena direktiivi artikkel 4(2)(h), mille kohaselt võib juurdepääsu piirata selleks, et kaitsta keskkonda, millega teave seonduv, nt haruldaste liikide asukohta. Eelnõus kohaselt on viide asjakohane, sest ebakvaliteetsed andmed ei võimalda keskkonda tõhusalt kaitsta. Säte pole asjakohane, sest erandis peetakse silmas konkreetselt selle keskkonna kaitset, mida keskkonnateave puudutab mitte keskkonnakaitset üldiselt. Lisaks on eelnõu väited keskkonnakaitse kahjustamisest spekulatiivsed ja ebaseaduslikud.
- Eelnõus viidatakse juurdepääsu piirangute alusena vajadusele kaitsta otsuse tegemise konfidentsiaalsust - artikkel 4(2)(a) - ja rahvusvahelist suhtlust – artikkel 4(2)(b). Eelnõus on tähelepanuta jäetud asjaolu, et printsiibis on teave avalik ja erandeid sellest tuleb tõlgendada kitsendavalt. See tähendab, et juurdepääsu

piirangu aluste sõnastuses kasutatud määratlemata õigusmõisteid ei saa tõlgendada avaralt. Samuti ei saa huvide kahjustumine olla ebamäärane ja spekulatiivne, vaid see peab olema konkreetselt ära näidatud ja veenvalt põhjendatud. Eelnõu seletuskirjas on määratlemata õigusmõisteid tõlgendatud avaralt ning esitatud vaid ebamääraseid spekulatiivseid väiteid huvide kahjustamisest.

- Keskkonnateabele saab erandlikult juurdepääsu piirata üksnes juhul, kui erandiga kaitstav huvi on ülekaalukas võrreldes teabe avalikustamise huviga. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, et huve oleks kaalutud. Seletuskirjast ei nähtu isegi seda, et oleks üldse vajadust teabele juurdepääsu piirata. Täpsemalt lähtutakse eelnõus eeldusest, et juurdepääsu piiramine aitab suurendada SMI usaldusväarsust. Eelnõus pole aga veenvalt põhjendatud, et andmete avalikustamine kahjustab SMI usaldusväarsust ning pole pööratud tähelepanu asjaolule, et andmete avalikustamine võib usaldusväarsust ka suurendada. Avalikkuse huvi andmete vastu ongi tingitud usalduse puudumisest SMI tulemuste osas.
- Eelnõus lähtutakse vales eeldusest, et teabe lepingu alusel kättesaadavaks tegemine teadus- ja arendusasutustele on teabe avalikustamine. Tegemist pole avalikustamise, vaid erandliku juurdepääsu võimaldamisega millega kaasneb konfidentsiaalsuskohustus.
- Eelnõus lähtutakse vales eeldusest, et teabe lepingu alusel kättesaadavaks tegemise võimalus tagab SMI tulemuste sõltumatu kontrolli. Eelnõu ei näe tegelikult ette kohustust teha teave selliseks kontrolliks kättesaadavaks – teabe andmine sõltub täielikult Keskkonnaagentuuri suvast.
- Kui rakendada huvide kaalumisele proportsionaalsustesti, siis järeldub, et juurdepääsu piiramine pole: a) sobiv, sest pole kindel, et see aitab tagada andmete suuremat usaldusväarsust; b) vajalik, sest pole kindel, et puuduvad alternatiivid, mis piiravad teabele juurdepääsu vähem; c) mõõdukas, sest sisuliselt pole kaalutud, kas ülekaalukam on huvi teave avalikustada või sellele juurdepääsu piirata.

Eeltoodu põhjal tuleb järeldada, et eelnõus kavandatud juurdepääsupiirangud nii metsaregistri andmetele (MS § 9 lg 4) kui SMI andmetele (MS § 9.1) **ei ole koosõlas Aarhusi konventsiooni ega EL keskkonnainfo direktiivi sätetega, mis reguleerivad avalikkuse juurdepääsu keskkonnateabele.**

Tuleb rõhutada, et tegu pole vaid formaalse mittevastavusega rahvusvahelisele ja EL õigusele, vaid küsimusega, millel on põhimõtteline tähtsus. Juurdepääsu tagamine teabele aitab tagada avaliku võimu läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning demokraatlikule riigikorraldusele iseloomuliku rahva valitsemises osalemise. Ideaalis peaks selline avalikkuse kontrollifunktsioon aitama kaasa sellele, et võimuaparaat toimiks võimalikult efektiivselt ja õiguspäraselt.<sup>21</sup> Avalikkuse huvi andmete vastu, millele juurdepääsu piiramist soovitakse ettepanekuga reguleerida on eelkõige tingitud diskussioonist, kas metsa raiutakse Eestis säästlikult (PS § 5 ja § 53). Sõnavabaduse mõte demokraatlikus ühiskonnas on muu hulgas tagada avalikkuse informeeritus ja sellega omakorda demokraatlike protsesside toimimine. Kui avalik võim saab informatsiooniga vabalt

---

<sup>21</sup> PS kommentaarid § 44 p 20.

manipuleerida, näiteks piirates juurdepääsu alusandmetele, mis võimaldavad kontrollida riikliku statistika täpsust, ei ole võimalik ka sisukas avalik diskussioon. Seonduvalt peab märkima, et küsimus pole vaid mõjus sõnavabadusele (PS § 44 ja § 45). Juurdepääs teabele on vajalik paljude õiguste realiseerimiseks. Vast kõige olulisemalt on juurdepääs teabele sisuka osalemisõiguse eelduseks. Keskkonnaasjades on olulise mõjuga küsimustes kaasarääkimise õigus igäühel (KeÜS § 28) ning keskkonnaorganisatsioonidele on sisuliselt antud võimalus seista avalike keskkonnahuvide eest mh metsa säästliku majandamise eest (KeÜS § 30 lg 2, § 31). Menetluses arvamuse avaldamise võimalusel pole suuremat mõtet ega arvamusel kaalu, kui arvamuse saab otsustusprotsessis kõrvale jätta põhjendusega, et see pole kooskõlas riigi käsutuses olevate (salastatud) andmetega.