ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/24/735-1755

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	28.08.2024 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	02.07.2024 (registreeritud inspektsioonis 03.07.2024)
Teabevaldaja	SA Tallinna Lastehaigla aadress: Tervise e-posti aadress: lastehaigla@lastehaigla.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxx.xxxxxxxx@mail.ee

RESOLUTSIOON:
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata, kuna menetluse kestel on teabenõudele vastatud. Kuigi vaide esitaja teabenõude lugemine selgitustaotluseks ei olnud õiguspärane, on SA Lastehaigla menetluse kestel väljastanud vaide esitajale juhatuse koosoleku protokollid ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet ja on seotud avaliku ülesande täitmisega. Kuna vaide esitaja ei ole peale protokollide saamist pretensioone esitanud, siis loeb inspektsioon teabenõude menetluse kestel täidetuks, mistõttu puudub alus ettekirjutuse tegemiseks.
2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 (2)). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. 26.06.2024 esitas vaide esitaja SA-le Lastehaigla (Lastehaigla) teabenõude, milles palus väljastada juhatuse protokollid, mis on koostatud ajavahemikus 01.01.2024-31.05.2024.
2. Lastehaigla vastas vaide esitaja teabenõudele 01.07.2024 ning teatas, et kuna soovitud dokumendid sisaldavad ka piiranguga teavet, siis väljastatakse üksnes see osa protokollidest, mis piiranguga andmeid ei sisalda. Samuti teavitas Lastehaigla vaide esitajat, et loeb AvTS § 2 lg 2 p 3 ja § 23 lg 2 p 5 alusel vaide esitaja teabenõude selgitustaotluseks ning vastab sellele MSVS § 6 alusel 30 päeva jooksul.

3. 02.07.2024 esitas vaide esitaja Andmekaitse Inspektsioonile vaide, milles leidis, et tema teabenõude lugemine selgitustaotluseks ei olnud õiguspärane.
4. Kuna vaides esinesid puudused andis inspektsioon vaide esitajale tähtaja vaides esinevate puuduste kõrvaldamiseks.
5. 12.07.2024 kõrvaldas vaide esitaja vaides esinevad puudused ning inspektsioon võttis vaide menetlusse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt esitas vaide esitaja Lastehaiglale taotluse/teabenõude SA Tallinna Lastehaiglale juhatuse koosolekute protokollide perioodil 1.01.2024-31.05.2024 väljastamiseks. Vastuses vaide esitajale teatas Lastehaigla, et tegemist on teabega, mis sisaldab piiratud juurdepääsuga teavet.

Vaide kohaselt Lastehaigla väidab, et peab seetõttu viie kuu juhatuse koosolekute protokollid üle vaatama, sh väidetavalt analüüsima, sünteesima ja dokumenteerima teabe, mis on avalik.

Vaide esitaja leiab, et reeglina ei ole kunagi ükski Lastehaigla juhatuse koosoleku protokoll sisaldanud teavet, mis sisaldab piiratud teavet (patsientide nimed, haiguslood jne). Seega leiab vaide esitaja, et *tähtaja pikendamine 30 päevale ei ole põhjendatud, viie kuu protokollide ülevaatamine (arvestades, et juhatuse koosolek on reeglina üks kord nädalas on protokolle umbes 20 ja need ei ole kunagi eelnevalt olnud suuremahulised). Teabenõudele vastuse ettevalmistaja ja juhatuse protokollide (protokollija) koostaja on Lastehaiglas üks ja see sama ametiisik (jurist-andmekaitsespetsialist, ehk siis oma eriala spetsialist), seega ei töötle ta eelnevalt tundmatut teavet vaid enda poolt kirjapandut.*

Vaide esitaja palub kontrollida, kas teabevaldaja väited on tõesed ja kas teabevaldaja vastamise tähtaja pikendamine 30-le päevale on õigustatud.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Antud teemat on Andmekaitse Inspektsioon juba varasemalt käsitlenud. 26.04.2023 tegi viidatud haldusorgan otsuse avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/23/597 ning andis teabevaldajale selged suunised, kas ja mis ulatuses – ning mis viisil – haigla juhatuse koosolekute protokolle peaks väljastama ning ühtlasi määras antud ülesande täitmiseks haldusorgani poolt mõistlikuks ning vajalikuks peetava tähtaja.

Andmekaitse Inspektsiooni viidatud otsuse teinud jurist suhtles SA-ga Tallinna Lastehaigla enne otsuse tegemist nii e-kirja kui ka telefoni teel eesmärgiga koguda otsuse tegemiseks vajalikku informatsiooni. Üheskoos sai kaalutud ka AvTS § 23 lõige 2 punkt 3 kohaldumist johtuvalt asjaolust, et lastehaiglas puudub töötaja, kelle ametijuhendi järgseks kohustuseks oleks Avaliku teabe seaduse järgne teabenõuetele vastamine.

Andmekaitse Inspektsiooni esindaja K. L jõudis eelmisel aastal läbiviidud menetluse käigus veendumuseni, et SA Tallinna Lastehaigla juhatuse koosolekute protokollide puhul on vältimatult vajalik ajamahukas analüüs, millesse tuleb kaasata mitmed haigla töötajad ning kindluse mõttes ka haiglavälised nõustajad. Otsuses haiglale vastamistähtaega andes klassifitseeris Andmekaitse Inspektsioon teabenõude selgitustaotluseks (haigla sai vastamiseks aega 21 kalendripäeva, mis on pikem kui seadusega ettenähtud teabenõudele vastamise tähtaeg).

SA Tallinna Lastehaigla soovib rõhutada, et *ehkki Andmekaitse Inspektsioon viitas oma*

26.04.2023 otsuses haigla võimalusele AvTS § 23 lõige 2 punkt 3 alusel teabenõue rahuldamata jätta, on haigla püüdnud lisaressursse leida ja haiglale viimase aasta jooksul suures mahus teabenõudeid esitanud isikule nii selle infopäringu kui ka kõikide teiste infopäringute osas igati vastu tulla, mh juhendanud teda haigla hinnangul tegelikult huvipakkuva info otsimisel.

Kohustuse täitmiseks on haiglal olnud/on jätkuvalt vajalik ära oodata puhkusel olevad / puhkuselt naasvad kolleegid, kellelt saada abi kulu allikate analüüsil (haigla finantsosakonna juhataja – kas on või ei ole tegemist avaliku raha kasutamisega), teabe asutusesiseseks kasutamiseks määratlemisel ja info korrektsel vormistamisel (haigla sekretär-dokumendihaldur) ning teabenõudja abistamiseks haigla hinnangul teda tegelikult huvitava infoni juhatamiseks (finantsosakonna juhataja, hankejuht).

SA Tallinna Lastehaigla edastas Eraisikule palutud informatsiooni 25.07.2024 (vt Lisa 2) Loodetavasti piisab Andmekaitse Inspektsioonile 19.07.2024 esitatud selgitustest, aga ka Lisas 2 esitatust, mis puudutab küsitud protokollides teabe analüüsimist ja sünteesimist, samuti milline uus teave tuleb teabenõudele vastamiseks dokumenteerida. Juhatuse koosolekute protokollid sisaldavad paljuski haigla sisemist tööd puudutavat infot koos lisadega, sh haigla kordasid, arvete kinnitusringe, struktuuride ülevaateid, aruandeid jms

Lastehaigla selgituste *kohaselt ei ole pärast allkirjastamist võimalik juhatuse koosoleku protokolli enam töödelda, sh ka midagi kinni katta. Lisaks on haigla infosüsteem täna selline, et isegi lisade pealkirjade nimesid ei ole võimalik konteineris kajastada. Näiteks, kui protokollil on kokku 10 lisa, siis on need tähistatud kui „lisafail 1“, „lisafail 2“ ...“lisafail 10“. Info töötlemine on seetõttu nii tavapärasest keerukam kui ka aeganõudvam, kuna iga protokolli lisa korral tuleb see esmalt avada, et saada teada, millist koosoleku päevakorra punkti üleüldse see puudutab; iga lisa tuleb eraldi alla laadida; selle sisu analüüsida (ühes failis võib olla nii avalikku kui ka konfidentsiaalset infot); ehk siis sisuliselt valmib analüüsi, sünteesi tulemusena uus protokoll (viimase väljavõte) kui ka uued lisad.*

Lisaks sellele, et teabe sisu tuleb teabevaldajal vastavalt 26.04.2023 tehtud Andmekaitse Inspektsiooni otsuse avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/23/597 resolutsiooni punktile 1 analüüsida, sünteesida ning edastada päringu esitajale asutuse avalike ülesannete täitmist ja/või avaliku raha kasutamist puudutavad vastavad laused või lõigud, hõlmab haigla poolt protokollide sisuline analüüs, süntees ja vormistamine erinevate isikute vältimatut kaasatust.

Haigla küsis 2023 a hinnapakkumist tollasele Eraisiku 6 kuu juhatuse koosolekute protokollide väljastamise nõudele vastamiseks – protokollide analüüsiks, sünteesiks ja vormistamiseks – väliselt teenusepakkujalt. Esitatud pakkumuse maksumuseks oli tollal 5000 eurot, millele lisandunuks käibemaks. Võttes arvesse viimase aasta inflatsiooni, oleks täna küsitud pakkumuse eeldatav maksumus veelgi kõrgem. Teabevaldaja kui sihtasutus ei saanud mullu ega saa ka sel aastal endale tänase haigla negatiivse eelarve tingimustes sellist kulu lubada.

Vastuseks küsimusele, kui palju juhatuse protokolle on ajavahemikus 01.01-2024-31.05.2024 koostatud, selgitab SA Tallinna Lastehaigla järgmist. Viidatud perioodil toimus 12 juhatuse koosolekut. Juhatuse koosolekute toimumise number iseenesest ei kajasta endas informatsiooni, mille alusel oleks võimalik hinnata protokollide teabenõudjale esitamise kõlbulikuks tegemisele kuluvat töötajate aega, samuti analüüsi teostatavate isikute ringi.

Vastusena küsimusele, kui mahukad on reeglina juhatuse koosoleku protokollid ehk mitu lehekülge teavet tuleb enne teabenõude täitmist üle vaadata, ei ole võimalik üheselt vastata. Viidatud perioodil on protokollijaks olnud eri töötajad, kes ka eri moodi on protokolle vormistanud. Näiteks üks protokollija on lisad eraldi protokollist vormistanud; teine jällegi lisanud manusena protokolli lisad protokolli endasse. Lisad on lisaks word-formaadile ka suuremahuliste tabelite ning esitluste näol. Mõned lisad on nii suuremahulised, et on zip-

formaadis. Lisaks sisaldavad lisad ka isikuandmeid, mis väljastamise korral tuleks katta või eemaldada.

Palume selleks, et aru saada, miks ei pikendatud AvTS § 19 alusel teabenõude täitmisetähtaega viieteist tööpäevani, tutvuda lisaga 3. 19.07.2024 edastatud selgitustes sai viidatud ja käesolevas vastuses üle korratud, et protokollide ja lisade töötlemine nõuab eri töötajate pädevusest tingitud panust. Kahjuks on praegu puhkuste aeg ning analüüsi teostavate isikute puhkus pikem kui AvTS § 19 viidatud vastamise tähtaeg. Lisaks andis Andmekaitse Inspektsioon andnud 26.04.2023 otsuses teabevaldajale vastamiseks 21 päeva – ning seda ajal, mis ei olnud puhkuste aeg! Nagu ka 19.07.2024 sai selgitatud, käsitles haigla viidatud vastamise tähtaega silmas pidavalt, et Andmekaitse Inspektsioon ka ise kvalifitseeris teabenõude selgitustaotluseks.

Vastusena küsimusele, millist piiranguga teavet juhatuse protokollid eelkõige sisaldavad, selgitab teabevaldaja järgmist*. SA Tallinna Lastehaigla järgib Eraisikule edastatava teabe sisu ja ulatuse määratlemisel Andmekaitse Inspektsiooni 2023. aasta aprillis menetluse käigus tehtud haldusorgani analüüsi tulemusena haiglale edastatud juhiseid. 26.04.2023 tegi viidatud haldusorgan otsuse avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/23/597 ning andis teabevaldajale selged suunised, kas ja mis ulatuses – ning mis viisil – haigla juhatuse koosolekute protokolle peaks väljastama. Haiglal puudub tänase seisuga alus kahelda Andmekaitse Inspektsiooni otsuse (ja sellele eelnevalt läbiviidud) menetluse (mille käigus mh ka tutvuti protokollidega) õiguspärasuses, mistõttu ei kahtle haigla antud juhiseid ka aasta hiljem Eraisikult laekunud samasisulise infopäringule vastamisel järgmast.*

Jätkuvalt leiab haigla, kooskõlas Andmekaitse Inspektsiooni 26.04.2023 otsuses antud vastamistähtajale viidates, et juhatuse koosoleku protokolle puudutava infopäringu selgitustaotluseks klassifitseerimine on õiguspärane.

Lisaks on haigla ka Eraisikule edastatud juhatuse koosolekute protokolle puudutavas vastuses teabenõudjat juhendanud, kuidas haiglat vähem koormavalt oleks võimalik jõuda soovitud infoni. Seegi argument toetab esitatud teabenõude selgitustaotlusena käsitlemist.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

1. AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduse või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega saab teabenõude korras välja küsida asutuse valduses olevad dokumendid kas täies ulatuses või väljavõtteid neist. AvTS § 3 lg 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes**.**

2. Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb avaliku teabe seadusest. AvTS § 6 kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt samas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale nõude AvTS-s sätestatud korras (AvTS § 7).

3. AvTS § 9 lg 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lg 2 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus ning tagama kinnipidamise juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 1 p 7).

4. Juhud, millal teabevaldajal on õigus teabenõude täitmisest keelduda, on ära toodud AvTS § 23. Sama paragrahvi lg-st 3 tulenevalt tuleb keeldumist ka põhjendada.

5. AvTS § 38 lg 2 sätestab, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Seega tuleb igas dokumendis eraldi hinnata, kas ja millisele osale dokumendist teabest on võimalik kehtestada piirang ning mis ulatuses tuleb dokument väljastada. Kui dokument sisaldab ka piiranguga teavet, siis ei näe seadus ette võimalust kehtestada piirang kogu dokumendile, kui seal on ka teavet, millele piirang ei laiene.

SA Lastehaigla teabevaldajana

6. Lastehaigla puhul on tegemist eraõigusliku juriidilise isikuga, kes on teabevaldajaks ainult kahel juhul. AvTS § 5 lg-st 2 tulenevalt laienevad eraõiguslikule juriidilisele isikule teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid - teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist ehk siis antud juhul tervishoiuteenuse osutamist. Samuti võrdsustatakse teabevaldajaga füüsilisest isikust ettevõtja, mittetulundusühing, sihtasutus või äriühing – teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist (AvTS § 5 lg 3 p 2).

7. Seega on Lastehaigla teabevaldajaks ainult teabe osas, mis puudutab avalike ülesannete täitmist (tervishoiuteenuse osutamist) või riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest saadud vahendite kasutamist. Muus osas Lastehaiglale teabevaldaja kohustused ei laine.

Teabenõudele vastamine

8. AvTS § 6 sätestab, et teabenõue on teabenõudja poolt seaduses sätestatud korras esitatud taotlus teabe saamiseks. Seega oli vaide esitaja poolt 26.06.2024 esitatud taotlus juhatuse protokollide saamiseks teabenõue avaliku teabe seaduse mõistes.

9. AvTS § 23 annab juhud, millal teabenõudjal on õigus teabenõude täitmisest keelduda. Antud juhul on Lastehaigla keeldunud teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 p 5 alusel ja lugenud teabenõude selgitustaotluseks põhjusel, et teavet tuleb eelnevalt analüüsida ja sünteesida ning selle alusel uus dokument koostada, kuna digitaalselt allkirjastatud dokumenti ei saa muuta ehk seal sisalduvat piiranguga teavet kinni katta. Täiendavalt on Lastehaigla korduvalt rõhutanud, et on tuginenud eelmisel aastal inspektsiooni poolt antud juhistele ja vaideotsusele, milles anti teabenõude täitmiseks 21 päeva.

10. Kõigepealt peab inspektsioon vajalikuks selgitada, et iga vaie lahendatakse konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt. Lastehaigla on korduvalt oma vastuses rõhutanud, et eelmisel aastal menetluses olnud samalaadse vaide lahendamisel on inspektsioon käsitlenud sarnast pöördumist selgitustaotlusena ning on selles osas ka Lastehaiglat nõustanud.

11. Tutvunud eelmisel aastal vaidemenetluses koostatud dokumentidega, ei nähtu, et inspektsioon oleks asunud seisukohale, et sellist teabenõuet tuleks käsitleda selgitustaotlusena. Tõsi, vaideotsuses on küll märgitud võimalust keelduda teabenõudest suure mahu tõttu, millele Lastehaigla on ka ise viidanud vastuses inspeksiooni järelepärimisele (AvTS § 23 lg 2 p 3), kuid mitte seetõttu, et selline teabenõue tuleks lugeda selgitustaotluseks. Ka see, et ettekirjutuses anti teabenõude täitmiseks 21 päeva, ei näita, et inspektsioon oleks käsitlenud teabenõuet

selgitustaotlusena, kuna kui pikenda teabenõudele vastamise tähtaega kuni 15 tööpäevani tulebki teabenõude täitmiseks 19-21 päeva, olenevalt sellest, mitu nädalavahetust sinna ajavahemikku jääb.

12. Ka ei saa siin inspektsioon nõustuda sellega, et kui dokument on digitaalselt allkirjastatud, siis pole selles võimalik midagi kinni katta. Tõsi, digikonteineris olevat dokumenti muuta ei saa, kuid teabenõude täitmiseks on võimalik dokument digikonteinerist välja võtta ja katta digikonteinerist välja võetud dokumendis piiranguga teave kinni või see eemaldada, mida tavapäraselt ka teabenõuete täitmisel tehakse. Samuti on võimalik teha väljavõtteid dokumentidest, millisel juhul ei ole tegemist uue teabe dokumenteerimisega ehk uue sisuga dokumendi loomisega, mis oleks selgitustaotlus.

13. Seega ei olnud inspektsiooni hinnangul vaide esitaja teabenõude lugemine selgitustaotluseks õiguspärane. Nagu nähtub vaide esitajale edastatud dokumentidest, siis oli tegemist küllaltki mahuka teabega, mille hindamine ja läbivaatamine ning avaliku teabe osa välja selgitamine võib olla aeganõudev. Sellisel juhul oleks olnud võimalik pikenda teabenõudele vastamise tähtaega 15 tööpäevani.

14. Lastehaigla on siin inspektsioonile selgitanud, et kuna töötajate puhkus on pikem kui 15 tööpäeva, siis ei oleks olnud võimalik vastata ka 15 tööpäeva jooksul. Siinkohal selgitan, et seadustega ei saa ära reguleerida kõiki elus ettetulevaid olukordi. Samuti ei saa seetõttu, et keegi viibib puhkusel ning pole võimalik teabenõuet tähtaegselt täita, lugeda teabenõuet selgitustaotluseks. Kui tõepoolest mingil erandlikul juhul ei ole võimalik toimingut sooritada (näiteks teabenõuet täita) seaduses ettenähtud tähtaja jooksul, siis HMS § 41 kohaselt tuleb sellest isikut viivitamata teavitada ning teha teatavaks toimingu sooritamise tõenäoline aeg ning näidata ära tähtajast mittekinnipidamise põhjus.

15. Eelkõige saab teabenõude lugeda selgitustaotluseks juhul kui mingeid andmeid tuleb erinevatest dokumentidest koguda ja selle alusel uus dokument koostada. Antud juhul sellist olukorda ei esine.

16. Ka on Lastehaigla rõhutanud, et neil puudub isik, kes teabenõuetele vastaks ning väljast teenust sisse tellides on see kallis, mida Lastehaigla ei saa endale lubada. Siinkohal pean vajalikuks märkida, et kuna Lastehaigla on piiratud osas teabevaldaja, siis on teabenõuetele vastamine Lastehaigla seadusest tulenev kohustus, olenemata sellest kas ja kuidas see on ametijuhendites kajastatud. Seega väide, et Lastehaiglal ei ole sellist üleseannet ühegi töötaja ametijuhendis, ei ole asjakohane.

17. Eeltoodust tulenevalt, kuigi antud juhul ei olnud vaide esitaja teabenõude lugemine selgitustaotluseks seadusega kooskõlas, on Lastehaigla vaide esitajale väljastanud 25.07.2024 tema poolt soovitud protokollid ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet ja on seotud avalike ülesannete täitmisega. Kuna vaide esitaja ei ole selles osas täiendavaid pretensioone esitanud, siis loeb inspektsioon teabenõude täidetuks. Kuna teabenõue on täidetud, siis on rikkumine lõppenud ja puudub alus ettekirjutuse tegemiseks.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel