ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/21/1746

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsioon
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	22.06.2021, Tallinnas
Teabevaldaja	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus info@eas.ee
Vaide esitaja (teabenõudja)	PharmaEstica Manufacturing OÜ

RESOLUTSIOON
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel otsustame:
1) jätta vaie rahuldamata;
2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

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

FAKTILISED ASJAOLUD:
26.04.2021 esitas teabenõudja PharmaEstica Manufacturing OÜ Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele (EAS) teabenõude:
a. Kas EAS on tellinud juriidilise hinnangu, analüüsi vmt võimaliku intressi- ja/või viivisenõude kohta PharmaEstica Manufacturing OÜ vastu 29.09.2014 otsusega seonduvalt? Kui jah, siis palun esitage PharmaEstica Manufacturing OÜ-le vastav hinnang.
b. Palun teatage, kas ja milliste tulemusteni on EAS jõudnud oma analüüsis seoses võimaliku intressinõudega PharmaEstica Manufacturing OÜ vastu 29.09.2014 otsusega seonduvalt, ning esitage kõik muud sellega seonduvad dokumendid.

03.05.2021 keeldus EAS teabenõude täitmisest, kuna teabele on kehtestatud juurdepääsupiirang.

05.05.2021 esitas teabenõudja vaide inspektsioonile.

10.05.2021 tegi inspektsioon teabevaldajale järelepärimise.

21.05.2021 esitas teabevaldaja inspektsioonile oma vastuse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

A. EAS-I KOHUSTUS TEAVET AVALDADA

2.2. 8.04.2021 kirjas nr 2.1-5/21/966[1] asus Andmekaitse Inspektsioon seisukohale, et avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt tellitud juriidilised hinnangud kui dokumendid on oma olemuselt avalikud dokumendid, välja arvatud juhul, kui dokumendi sisu sisaldab piiranguga teavet (nt kui dokument on koostatud seoses käimasoleva tsiviilkohtumenetlusega). Piirangu alusena ei saa seejuures kõne alla tulla advokatuuriseaduse § 45 ning käimasolev halduskohtumenetlus keeldumise aluseks olla ei saa.

2.3. Eeltoodud seisukohad laienevad ka EAS-i tegevusele. AvTS § 5 lg 2 järgi laienevad eraõiguslikule juriidilisele teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid. Teabevaldajana on selline eraõiguslik isik võrdne avalik-õigusliku juriidilise isikuga (AvTS § 5 lg 1 p 2).

2.4. EAS täidab 29.09.2014 otsusega seonduvalt seaduse alusel avalikke ülesandeid. Avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule isikule pandud ülesanded (Riigikohtu otsus asjas nr 3-3-1-19-14, p 11). EAS-ile avalike ülesannete panemine tuleneb perioodi 2014-2020 struktuuritoetuste seadusest, Vabariigi Valitsuse 19.04.2007 määrusest nr 111 «Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse andmist korraldavate asutuste määramine» ning majandus- ja kommunikatsiooniministri 4.06.2008 nr 44 „Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord“ § 3 lõikest 2.

B. EAS-I KEELDUMISE ALUSETUS

2.5. EAS on viidanud AvTS § 35 lg 1 punktile 2, mille järgi on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni. Avaldaja leiab, et selle sätte kohaldamise eeldused ei ole täidetud, kuna tegemist ei ole riikliku, haldus- ega teenistusliku järelevalvega.

2.6. Riikliku järelevalve mõiste sätestab KorS § 2 lg 4, mille kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. KorS seletuskirja[2] järgi on riiklik järelevalve on kommenteeritava sätte kohaselt ainult korrakaitseorganite tegevus, seega ei hõlma riiklik järelevalve seda osa kaudse riigihalduse vormis toimuvast avaliku korra kaitsest, mida teostavad füüsilised ja eraõiguslikud juriidilised isikud. EAS on aga eraõiguslik juriidiline isik. Ka ei ole EAS-ile seadusega pandud riikliku järelevalve ülesanded (KorS § 6 lg 1) – vt allpool p 2.8. Seega ei ole taotletud teave loodud riikliku järelevalve teostamise käigus.

2.7. Haldusjärelevalve on aga VVS § 75[1] kohaselt ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle. Sama tuleneb ka 15.12.2015 vastu võetud avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirjast[3], millega vastavat sätet AvTS-s muudeti. Kuna avaldaja ei ole haldusorgan, siis ei saanud EAS teostada avaldaja üle haldusjärelevalvet. Seega ei ole 3.05.2021 keeldumises toodud põhjendused asjakohased.

2.8. Et EAS ei teosta avaldaja üle riikliku ega haldusjärelevalvet, kinnitab ka kehtiv perioodi 2014– 2020 struktuuritoetuse seadus. Riiklikku järelevalvet ei maini see seadus üldse ning haldusjärelevalvet üksnes seoses halduslepingute täitmisega (§ 8 lg 4; § 16 lg 5; § 18 lg 3). Avaldaja leiab, et riikliku ja haldusjärelevalve mõiste sisustamisel ei ole kohane lähtuda

1 Kättesaadav: https://adr.rik.ee/aki/dokument/9144293.

2 Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseseadus, lk 17.

3 Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c32e74a6-2903-4736-8513-d18358fc1ad3

perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadusest, kuna selles kasutatud mõisted ei pruugi olla kooskõlas hiljem vastu võetud KorS-i ja VVS-i regulatsiooniga (sellele viitab ka 15.12.2015 vastu võetud avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri).

2.9. Ka ei ole tegu teenistusliku järelevalvega valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks (VVS § 93 lg 1).

2.10. Täiendavalt märgib avaldaja, et EAS on teatanud oma analüüsist intressinõude kohta juba 24.01.2020, st enam kui 1 aasta tagasi. Olukord, kus EAS saaks praegu keelduda teabe väljastamisest AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel, tähendaks seega seda, et haldusorgan saaks järelevalvemenetlusega piiramatult venitada ning hiilida teabe avalikustamise nõuetest vahepeal kõrvale. Selline olukord ei ole kindlasti kooskõlas AvTS eesmärkidega. Muu hulgas tuleb arvestada, et avaldaja õigused nõuda järelevalvemenetluse lõpetamist või läbiviimist kindla perioodi jooksul on piiratud, sh ei ole otstarbekas vaidlustada EAS-i sellekohast tegevust kohtus.

MUUD PÕHJENDUSED JA AVALDAJA NÕUDED

2.11. Avaldaja rõhutab, et taotletud teave puudutab mitte kolmandaid isikuid, vaid üksnes avaldajat ennast ning avaldaja suhtes läbi viidavat haldusmenetlust. Seetõttu on avaldaja õigus sellega tutvuda PS § 44 lõikes 3 toodud põhiõiguse kaitsealas (õigus tutvuda tema kohta riigiasutustes hoitavate andmetega). Erinevalt nt PS § 44 lõikes 2 toodud õigusest on tegemist kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega, st seda saab piirata kitsamatel alustel kui avaldaja õigust tutvuda nt kolmandaid isikuid puudutavate andmetega.

2.12. Avaldaja lisab, et temal on taotletud teabega tutvumiseks põhjendatud huvi – avaldaja peab olema teadlik teha suhtes läbiviidava haldusmenetluse kulgemisest ja arengutest (mh nt ärakuulamisõiguse teostamiseks). Haldusmenetlus peab selliselt põhimõtteliselt olema õigusriigis menetlusalusele isikule reeglina avalik. Mõistetav on seadusandja tahe piirata riiklikus järelevalvemenetluses, haldusjärelevalve menetluses (kui ühe haldusorgani järelevalvemenetluses teise üle) ja teenistusliku järelevalvemenetluses informatsiooni asutuse siseseks kasutamiseks oleva teabena, vältimaks võimalikke spekulatsioone ja ennatlike järelduste tegemist haldusorgani ebaseadusliku tegevuse osas – see võiks kahjustada isikute usaldust haldusorganite suhtes. Sama eesmärk ei kohaldu aga mingil juhul tavapärase haldusmenetluse osas, kuna menetlusosalisel peab olema põhimõtteline võimalus ennast avaliku organi haldusmenetluses kaitsta. Ennatliku spekuleerimise vältimine avaldaja enda poolt (kes teabele ligipääsu taotleb) avaldaja enese suhtes (kui menetlusaluse isiku suhtes) ei oma mistahes eraldiseisvat väärtust. Vastupidi – nii avaldaja enese, riigi kui ka avalikkuse huvides on tagada, et haldusmenetluse kulgemine nii on õiglane kui ka paistab õiglasena väljapoole. Selliselt ei saa olla lubatud AvTS § 35 lg 1 p 2 kohaldamine tavapärasele haldusmenetlusele (ning eriti tavapärases haldusmentluses menetlusalusele isikule haldusorgani tegevuse osas teabe väljastamisele), kuna see viiks olukorrani, kus Eesti Vabariigis toimuvad haldusmenetlused oleksid tervikuna ja piiramatult menetlusosalise eest salajased – see ei vastaks mingil juhul õigusriigi aluspõhimõtetele.

*2.13. Lisaks sellele on avaldaja ja EAS vahel vaidlus 29.09.2014 otsusest tuleneva viivisenõude üle haldusasjas nr 3-20-851 (**lisa 6**). Vaidlus puudutab mh intressi- ja viivisenõude vahekorda ning EAS-i seisukohad intressinõude kohta võivad omada tähtust vaidluses apellatsiooniastmes.*

2.14. Ülaltoodust tulenevalt esitab avaldaja EAS-i tegevusele vaide (AvTS § 46 lg 1). Avaldaja palub tunnistada EAS-i 3.05.2021 keeldumine kehtetuks ning kohustada EAS-i andma avaldajale

26.04.2021 teabenõudes taotletud teavet (HMS § 85 punktid 1 ja 2).

TEABEVALDAJA SELETUS:

2.1. Teabenõudes küsitud dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirang on õiguspärane

1. EAS on tellinud avaldaja suhtes teostatava järelevalvemenetluse käigus, mis puudutab uue intressinõude esitamist, õiguslikud analüüsid Advokaadibüroolt PrioriLaw ja Advokaadibüroolt FORT. Vastavad dokumendid on esitatud käesoleva vastuse lisadena (Lisa 1 ja Lisa 2). NB! Teabevaldaja on tunnistanud mõlemad käesoleva vastuse lisades esitatud dokumendid asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, mistõttu palume käesoleva vaidemenetluse käigus nimetatud dokumentidele avalikku juurdepääsu mitte võimaldada.

2. EAS on avaldaja küsitud teabele kehtestanud juurdepääsupiirangu AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel, mille järgi on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni.

3. Avaldaja hinnangul ei ole selle sätte kohaldamise eeldused täidetud, kuna tegemist ei ole riikliku, haldus- ega teenistusliku järelevalvega. Täpsemalt on avaldaja selgitanud, et riikliku järelevalve mõiste sätestab korrakaitseseaduse (KorS) § 2 lg 4, mille kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Avaldaja on viidanud KorS seletuskirjale, mille järgi on riiklik järelevalve kommenteeritava sätte kohaselt ainult korrakaitseorganite tegevus, seega ei hõlma riiklik järelevalve seda osa kaudse riigihalduse vormis toimuvast avaliku korra kaitsest, mida teostavad füüsilised ja eraõiguslikud juriidilised isikud, nagu EAS. Avaldaja hinnangul ei ole EASile ka seadusega pandud riikliku järelevalve ülesanded (KorS § 6 lg 1), mistõttu ei ole taotletud teave loodud riikliku järelevalve teostamise käigus.

4. EAS avaldaja seisukohtadega ei nõustu. EAS on seisukohal, et avaldaja poolt taotletud teave on loodud riikliku järelevalve teostamise käigus ning teabele juurdepääsu piiramise alusena kohaldub AvTS § 35 lg 1 p 2, kuivõrd EAS ei ole riikliku järelevalve menetluse tulemusel veel otsust langetanud. EAS on vastavat asjaolu avaldajale selgitanud oma 03.05.2021. a vastuses ning peatub järgnevalt juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjendustel lähemalt.

5. Nimelt on EAS algatanud avaldaja (järelevalvemenetluses toetuse saaja) suhtes järelevalvemenetluse perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seaduse (STS 2007-2013) alusel, kuna toetuse saajale makstud toetus pärineb perioodi 2007-2013 struktuurifondide vahenditest (STS 2007-2013 kohaldamisala kohta vt STS 2007-2013 § 1 lg 2) . Järelevalvemenetluse algatamise küsimuses avaldajal vastuväited puuduvad, ent avaldaja ja EAS on erimeelsed küsimuses, millise menetlusega on tegemist, st kas riikliku järelevalve või tavalise haldusmenetlusega.

6. EAS juhib tähelepanu asjaolule, et erinevalt avaldaja poolt märgitust, ei ole KorS ainsaks seaduseks, mis reguleerib riiklikku järelevalvet. KorS § 1 lg 3 võib riikliku järelevalve teostamise aluseks olla ka eriseadus, mis vastavat valdkonda reguleerib. Sellise eriseaduse olemasolu korral tuleb riikliku järelevalve teostamisel juhinduda vastava seaduse erisätetest, millistena on käsitletavad mh STS 2007-2013 §-d 29 ja 30.

7. STS 2007-2013 § 30 lg 1 alusel, mis kohaldub avaldaja suhtes teostatavale järelevalvele, teostab toetuse saaja tegevuse üle riiklikku ja haldusjärelevalvet rakendusüksus, milleks käesoleval juhul on EAS. EASile kui eraõiguslikule juriidilisele isikule on sealjuures antud kohalduvate määruste, aga ka halduslepingu alusel kõik volitused riikliku järelevalve

teostamiseks toetuse saajate üle.

8. STS 2007-2013 § 29 lg 1 kohaselt on järelevalve eesmärgiks kontrollida toetuse andmise ja kasutamise eesmärgipärasust ja vastavust õigusaktidele ning STS § 29 lg 2 järgi kontrollitakse sellise järelevalve käigus toetuse saaja tegevuse vastavust taotluse rahuldamise otsuses ja õigusaktides sätestatuga. Eelnevast tulenevalt teostab rakendusüksus STS 2007-2013 § 30 lg 1 kohaselt toetuse saaja üle riiklikku järelevalvet eesmärgiga kontrollida toetuse saaja tegevuse vastavust taotluse rahuldamise otsuses ja õigusaktides sätestatuga. Riikliku järelevalve käigus kogutud teabe hulka tuleb seejuures arvata kõik rikkumise uurimisega seotud materjalid, nagu ka hinnangud võimaliku rikkumise esinemise ja sellega seoses rakendatavate õiguslike tagajärgede (nõuete ja kõrvalnõuete esitamine) kohta, sõltumata sellest, kas hinnangu koostajaks on rakendusüksus ise või on hinnang koostatud rakendusüksuse tellimusel. Seega on avaldaja poolt teabenõudes küsitud teave osaks riikliku järelevalvemenetluse käigus loodud teabest.

9. EAS käsitleb siinkohal avaldaja väidet, et riikliku ja haldusjärelevalve mõiste sisustamisel ei ole kohane lähtuda STS 2007–2013 sätetest, kuna selles kasutatud mõisted ei pruugi olla kooskõlas hiljem vastu võetud KorSi ja VVSi regulatsiooniga. EAS leiab, et avaldaja sellekohane käsitlus on ainetu, kuivõrd avaldaja ei ole toonud välja, milles väidetav vastuolu seisneb. Samuti ei ole avaldaja välja toonud, miks STS 2007-2013 järelevalvemenetlusele ei kohaldu. Eelnevast tulenevalt palub EAS jätta avaldaja sellekohased väited tähelepanuta.

10. Ühtlasi on ainetu avaldaja väide, justkui kehtivast perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadusest tuleneks, et EAS ei teosta avaldaja üle riiklikku ega haldusjärelevalvet STS 2007-2013 alusel. EAS märgib, et perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus sellist välistust ei edasi- ega tagasiulatuvalt ei sätesta . Samuti ei ole perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus avaldaja suhtes teostatava järelevalve suhtes kohaldatav. Nimelt kohaldatakse avaldaja suhtes teostatavale järelevalvele üksnes STS 20072013 järelevalve regulatsiooni, tulenevalt sama seaduse § 1 lg-st 2. Liiatigi, kuna KorS vastu võtmisega ei muudetud STS 2007-2013 sätestatud järelevalve teostamise korda, võib sellest järeldada, et seadusandja ühemõtteliseks tahteks oli jätta rakendusüksustele riikliku järelevalve funktsiooni teostamise õigused STS 2007-2013 alusel.

11. Eelnevast tulenevalt on teabenõudes küsitud teave loodud riikliku järelevalve teostamise käigus ning EAS on kehtestanud küsitud teabele juurdepääsupiirangu õigustatult AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel. Sealjuures on piirangu kehtestamine õigustatud piirangu eesmärgist lähtuvalt. Nimelt on AKI selgitanud, et järelevalve käigus kogutud teabe avaldamise piirangu (AvTS § 35 lg 1 p 2) mõte on mitte anda välja vastuolulist teavet (algmaterjale) enne järelevalveasutuse lõpliku seisukoha kujundamist. Kuna EAS ei ole intressinõude kehtestamise osas lõplikku seisukohta veel kujundanud, sh ei ole otsustanud, kas täiendav intressinõue avaldajale esitada või mitte, kahjustaks avaldajale ennatliku teabe andmine kogu senist järelevalvemenetlust ega oleks eesmärgipärane. EAS peab siinkohal vajalikuks rõhutada, et avaldaja poolt teabenõudes küsitud dokumendid ei anna liiatigi avaldajale selgust selle kohta, millise sisuga otsuse EAS järelevalvemenetluse tulemusel langetab. Järelevalvemenetluse käigus koostatud analüüsid ei ole käsitletavad eelhaldusaktidena ning lõpliku otsuse langetab EASi juhatus. Küll aga viib teabe ennatlik väljastamine potentsiaalselt vastuolulise info andmiseni ning kahjustab järelevalvemenetluse läbiviimist.

12. Avaldaja peamine motiiv teabenõude esitamiseks seisneb selles, et avaldaja soovib kasutada lõpetamata järelevalvemenetluses kogutud teavet EASi vastu EASi ja PharmaEstica Manufacturing OÜ vahelises pooleliolevas kohtuvaidluses (haldusasi nr 3-20-851). Avaldajale teabenõudes küsitud teabe väljastamine oleks seega vastuolus ka halduskohtumenetluse põhimõtetega (vt käesoleva vastuse p 2.2).

13. Sealjuures on ainetud avaldaja väited, mille kohaselt EAS justkui venitaks järelevalvemenetluse läbiviimisega või et avaldaja õigused nõuda järelevalvemenetluse lõpetamist või läbiviimist kindla perioodi jooksul on piiratud.

14. EAS selgitab, et STS 2007-2013 ei sätesta küll tähtaega, mille jooksul järelevalvemenetlus tuleb lõpule viia, ent sellise tähtaja puudumisel tuleb menetlus läbi viia mõistliku aja jooksul. Riigikohus on leidnud, et „Sellise mõistliku aja määratlemine sõltub mitmetest asjaoludest: küsimuse keerukusest ja asja lahendamisel vajalikest menetlustoimingutest, esitatud taotluse nõuetekohasusest, taotleja poolt haldusmenetluse seaduse (HMS) § 15 lg 3 ja § 38 lg 3 tuleneva koostöökohustuse täitmise iseloomust ja muudest asjaoludest, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikku kestust.“5 Käesoleval juhul ei ole menetlus ebamõistlikult pikaaegne arvestades, et 1) kohalduv õiguslik olukord on ebaselge, sh lahknevad õiguslikud käsitlused kohaldatavate normide küsimuses; 2) intressinõude kehtestamise otsustamine on vajanud põhjalikumat käsitlust valdkondliku regulatsiooni aspektist ja aegumise aspektist; 3) seisak menetluses on olnud tingitud objektiivsetest asjaoludest (eriolukorrast ja Covid-19 tagajärgede heastamise meetmete menetlustest tingitud töökoormuse kasvust), mida ei olnud võimalik prognoosida ning mis mõjutab EASi töökorraldust endiselt olulisel määral.

15. Eeltoodud põhjendustest lähtudes palub EAS jätta vaide rahuldamata.

2.2. Teabe avaldamine avaldajale ei ole kooskõlas halduskohtumenetluse põhimõtetega.

16. EASi ja PharmaEstica Manufacturing OÜ vaheline kohtuvaidlus (haldusasi nr 3-20851) on pooleli Tallinna Ringkonnakohtus. Vaidlus puudutab mh intressi- ja viivisenõude vahekorda ning avaldaja on kinnitanud, et teabenõudega nõutavad dokumendid omavad avaldaja jaoks tähtsust haldusasja nr 3-20-851 lahendamise aspektist.

17. EAS toonitab, et pooleliolev haldusasja nr 3-20-851 menetlus on avaldaja peamiseks motiiviks teabenõude esitamisel. Nimetatud haldusasjas vaidlevad pooled 337 473,57 euro suuruse nõude põhjendatuse üle ning avaldaja soovib kohtumenetluses saada ebaausa eelise, kasutades EASi poolt tellitud analüüse kohtumenetluse käigus enda strateegia kujundamiseks ja seisukohtade täiendamiseks. EASil aga puudub võimalus tutvuda avaldaja tellitud analüüsidega, EASile on kättesaadavad vaid avaldaja esindajate poolt kohtule esitatud seisukohad.

18. Eelnevast tulenevalt oleks avaldaja vaide rahuldamine tugevalt vastuolus halduskohtumenetluse põhimõtetega, esmajoones ausa kohtumenetluse põhimõttega (HKMS § 2 lg 2). Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes selgitatakse, et „ausa kohtumenetluse põhimõte eeldab, et pooltel on ühtviisi võimalus esitada oma seisukohti ja neid kinnitavaid tõendeid /.../ Osapooled loevad praktika olevat ausa siis, kui keegi neist ei tunne, et selles osalemisel teda ennast või kedagi teist ära kasutatakse või sunnitakse järele andma nõuetele, mida nad legitiimseks ei pea.“ Lubamatu ning ausa kohtumenetluse põhimõttega vastuolus oleks olukord, kus avaldaja saaks järelevalvemenetluses kogutud teavet kasutada haldusorgani vastu olukorras, kus järelevalvemenetluse tulemusel ei ole objektiivsetel põhjustel otsust veel langetatud. Seega ei oleks EASi kohustamine teabenõude täitmiseks õigustatud ainuüksi halduskohtumenetluse põhimõtetest tulenevalt.

2.3. Vastuväited avaldaja avaldustele

19. Vastavalt HMS § 40 lõikele 1 on EASil õigus esitada AKIle asja kohta oma arvamus ja vastuväited. EAS soovib vastata avaldaja muudele põhjendustele.

20. Avaldaja on lisanud, et tal on taotletud teabega tutvumiseks põhjendatud huvi –

avaldaja peab olema teadlik teha suhtes läbiviidava haldusmenetluse kulgemisest ja arengutest (mh nt ärakuulamisõiguse teostamiseks). Avaldaja on pidanud mõistetavaks seadusandja tahet kaitsta riiklikus järelevalvemenetluses, haldusjärelevalve menetluses ja teenistusliku järelevalvemenetluses informatsiooni asutusesiseseks kasutamiseks oleva teabena, vältimaks võimalikke spekulatsioone ja ennatlike järelduste tegemist haldusorgani ebaseadusliku tegevuse osas. Avaldaja on siiski leidnud, et sama eesmärk ei kohaldu mingil juhul tavapärase haldusmenetluse osas, kuna menetlusosalisel peab olema põhimõtteline võimalus ennast avaliku organi haldusmenetluses kaitsta. Avaldaja väitel viiks teabenõudes küsitud teabele juurdepääsu piiramine olukorrani, kus Eesti Vabariigis toimuvad haldusmenetlused oleksid tervikuna ja piiramatult menetlusosalise eest salajased ning see ei vastaks mingil juhul õigusriigi aluspõhimõtetele.

21. EAS leiab, et eeltoodud avaldaja käsitlus, millega avaldaja väidab, et vajab teabenõudes küsitud teavet selleks, et end haldusmenetluses kaitsta, on ainetu. EAS juhib esiteks tähelepanu asjaolule, et AvTS § 35 lg 1 p 2 alus piirab teabele juurdepääsu üksnes kuni järelevalvemenetluses otsuse langetamiseni. Kuna EASi juhatus ei ole veel jõudnud seisukohta kujundada selles osas, millise sisuga otsus langetada, oleks järelevalvemenetluses kogutud teabe väljastamine avaldajale käesoleval hetkel ennatlik ning vastuolus AvTS § 35 lg 1 p 2 piirangu mõttega. EASi juhatus ei ole järelevalvemenetluses ületanud mõistlikku menetlustähtaega ning võib otsuse langetamiseks vajada veel täiendava teabe kogumist, et langetada intressinõuet puudutavas õiguslikult selgusetus olukorras õiglane otsus.

22. Teiseks aga ei vabasta AvTS § 35 lg 1 p 2 alus EASi kui haldusorganit HMS § 40 lg-st 1 tulenevast kohustusest menetlusosalist ära kuulata ega piira muid avaldaja menetlusõigusi läbiviidavas haldusmenetluses. Juhul, kui avaldajal on tarvis HMS § 40 lg 1 alusel teostava ärakuulamise raames kujundada omapoolne õiguslik käsitlus, tuleks EASil võimaldada avaldajale nii või teisiti piisav ajavaru seisukohtade esitamiseks. Seega on alusetud avaldaja väited selle kohta, et teabenõude täitmisest keeldumisega on riivatud tema menetlusõigusi.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

I Vaide ese

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mistahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. Antud juhul puudub vaidlus selle üle, kas küsitud teave on avalik teave või kas see on loodud/saadud avalikke ülesandeid täites.

Teabevaldaja on andnud teada, et küsitud teave on avalik teave ja see on *loodud riikliku järelevalve teostamise käigus ning teabele juurdepääsu piiramise alusena kohaldub AvTS § 35 lg 1 p 2, kuivõrd EAS ei ole riikliku järelevalve menetluse tulemusel veel otsust langetanud.*

Teabenõudja on saanud vaidemenetluse käigus vastuse, et EAS on küsitud teemal tellinud kaks õiguslikku analüüsi, seega on saanud kinnituse oma esimese küsimuse esimesele poolele. Mis puudutab teist küsimust (*milliste tulemusteni on EAS jõudnud oma analüüsis seoses võimaliku intressinõudega PharmaEstica Manufacturing OÜ vastu*), siis ei ole inspektsioon analüüsinud, kas küsimusele saab vastata edastades soovitud dokument või peab selleks erinevat olemasolevat teavet analüüsima ja vastamiseks uue dokumendi looma, mis juhul on tegemist selgitustaotlusega (AvTS § 23 lg 2 p 5). Küll aga on teabevaldaja kinnitanud, et analüüside põhjal ei ole veel tehtud asutuse otsust, mistõttu ei anna küsitav teave teabenõudja vastavale küsimusele tegelikku vastust.

Niisiis on vaide esemeks teabenõudja soov saada koopia EASi tellitud õiguslikust hinnangust. Selle soovi esitas teabenõudja EAS-le AvTSi alusel teabenõudena.

II Juurdepääsupiirangu alus

Esmalt selgitame, et avalikule teabele saab juurdepääsu piirata vaid seadusest tuleneva juurdepääsupiirangu alusega. Seega on teabevaldaja selgitus ausast kohtumenetlusest küll lisaselgitus keeldumise põhjusena, aga ei anna tegelikku alust teabele juurdepääsu piiramiseks. Niisamuti nagu ei saa kasutada teabenõudja välja toodud põhjendatud huvi, mis ei anna teabenõudjale vastavat nõudeõigust teabe saamiseks, kuna teabe väljastamisel ei saa võtta arvesse, kas teabe saajal on selle saamiseks piisav huvi või vajalikud teadmised jne muud kriteeriumid.

EAS on tunnistanud küsitud teabe AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel juurdepääsupiiranguga teabeks. Selle järgi on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni.

Teabenõudja leiab, et selle sätte kohaldamise eeldused ei ole täidetud, kuna tegemist ei ole riikliku, haldus- ega teenistusliku järelevalvega. EAS on oma vaidemenetluse selgitustes leidnud, et EASi poolt on algatatud riiklik järelevalvemenetlus ja see seondub avaldajale antud toetuse kasutamise nõuete rikkumise uurimisega. Analüüsime seetõttu vaid riikliku järelevalve teostamist, kuna teabevaldaja on oma viimases vastuses jäänud selle põhjenduse juurde.

Poolte vahel ei ole vaidlust selle üle, et järelevalve on pooleli, vaid vaidlus kas tegemist on riikliku järelevalvemenetlusega või mitte. Kokkuvõtvalt leiab teabenõudja, et riiklikku järelevalvet saab teostada vaid korrakaitseorgan KorS-i tähenduses.

Inspektsioon selle väitega ei nõustu. Riikliku järelevalvet ei reguleeri vaid korrakaitseseadus ja haldusmenetluse seadus vaid KorS § 1 lg 3 järgi ka eriseadus. Juhul kui eriseaduses on küsimus jäetud käsitlemata, siis tuleb selles osas kohaldada korrakaitseseadust ja korrakaitse õiguse põhimõtteid.

Ka korrakaitseseaduse eelnõus[4] on välja toodud, et järelevalve mõiste kasutamist eelnõus võib pidada mõneti eksitavaks, kuivõrd riikliku järelevalve näol ei ole eelnõu kohaselt tegemist ainult riigi poolt teostatava järelevalvega, vaid see **hõlmab ka osa kaudse riigihalduse vormis (s.t muude avalik-õiguslike isikute poolt) teostatavast ohtude tõrjumisest**.

Lähtume EAS-i väitest, et riiklik järelevalvemenetlus on algatanud teabenõudja suhtes perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seaduse alusel, kuna toetuse saajale makstud toetus pärineb perioodi 2007-2013 struktuurifondide vahenditest. Selle § 30 lõike 1 järgi teostab järelevalvet toetuse saaja tegevuse üle rakendusüksus. Kui rakendusüksuseks on eraõiguslik juriidiline isik, teostab järelevalvet toetuse saaja üle rakendusüksus või rakendusasutus vastavalt halduslepingus kokkulepitule. Võrdluseks hetkel kehtiva seadusega[5] on mõiste asendatud hetkel riikliku järelevalvega *(§ 30 lg 2 Toetuse saaja tegevuse üle teostab riiklikku ja haldusjärelevalvet rakendusüksus*). Ka inspektsioon ei tuvastanud, et tol hetkel ei oleks seadusandja mõelnud rakendusüksuse teostatavat riiklikku järelevalvet vaid mingit muud järelevalvet. Nõustume, et käsitletud regulatsioonid on segadust tekitavad, aga kuna tegemist on riigi raha kasutamisega, siis on eeldav riigi huvi teostada antud toetuste kasutuse üle ka riikliku järelevalvet.

---

[4] https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseseadus.

[5] https://www.riigiteataja.ee/akt/12765629?leiaKehtiv.

Vabariigi Valitsuse välja antud määruse Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse andmist korraldavate asutuste määramine § 4 järgi on EAS üks rakendusasutustest ja EAS-iga on sõlmitud ka vastav haldusleping.[6]

Täpsustame, et AvTS § 35 lg 1 punkti 2 juurdepääsupiirangu aluse kasutamisel on menetlejal õigus otsustada kas ja mis osas teabe väljastamine võib kahjustada pooleliolevat menetlust. Seega võib selle sätte alusel mingis osas teavet ka väljastada kui see on menetleja otsus. Küll aga ei anna AvTS teabenõudjale vastavat nõudeõigust. Antud juhul on EAS andnud vaidemenetluse käigus täpsemaid selgitusi, miks nad ei pea võimalikuks teavet väljastada.

AvTS § 35 lg 1 p 2 juurdepääsupiirangu aluse tähtaega saab lähtuvalt AvTs § 40-st kasutada kuni viieks aastaks, sh võimaldab sama säte seda pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib.

Teabenõudja on ette heitnud, et möödunud on enam kui aasta ning menetlusega võib esineda viivitamist. Küsitud teave on loodud 10.02.2020 ja 21.07.2020. Inspektsioon ei saa asuda küll seisukohale, kas teabevaldaja on oma riiklikus järelevalvemenetluses püüdnud olla võimalikult kiire, aga juhime tähelepanu, et tegemist on alles esmase juurdepääsupiirangu tähtajaga, mis saab olla 5 aastat, sh selle esimese poolega. Nõustume, et keerukamad menetlused võivad kesta mitmeid aastaid, seega teabenõudja väide piiramatust venitamisest on meie hinnangul pigem ennatlik.

III Teabenõudele vastamine

AvTS § 23 lg 1 punkt 1 lubab teabenõude täitmisest keelduda, kui taotletavale teabele kehtivad juurepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb keeldumist põhjendada.

Teabevaldaja on teabenõude täitmisest õigeaegselt keeldunud. Täitmisest keeldumises on teabevaldaja selgitanud, et tegemist on haldusjärelevalve käigus kogutud teabega. Vaidemenetluse vastuses on aga teabevaldaja asunud seisukohale, et tegemist on riikliku järelevalvemenetlusega. Leiame, et EAS on teabenõudjat oma algse keeldumisest teavitamise selgitusega küll eksitanud, aga see ei too kaasa vastupidist otsust.

Küll aga soovitame EAS-il üle vaadata oma järelevalvemenetlustega seonduv, sh vastavad vormid. Sel juhul oleks ka järelevalvataval algatamise teates teada, mis menetlus tema suhtes on algatatud. Samuti juhime tähelepanu, et AvTS § 35 lg 1 punkti 2 piirang kehtib vaid kuni järelevalvemenetluse lõppemiseni.

Küll aga leiame, et teabevaldaja on rikkunud AvTS § 15 lõikes 2 toodud kohustust. Selle järgi peab teabevaldaja ametnik või töötaja igakülgselt abistama teabenõudjat teabenõude esitamisel ning teabenõudjale vajaliku teabe, selle asukoha ja teabenõudjale sobivamate võimalike juurdepääsuviiside väljaselgitamisel. Teabenõudja ei pea teadma mille alusel ta teavet küsib ja mis on tema teabe saamise võimalused. Teabevaldaja oleks pidanud selgitama, et menetlusosalisena on teabenõudjal teised õigused ja oleks võinud algusest peale käsitleda pöördumist menetlusosalise toimikuga tutvumise nõudena.

IV Menetlusosalise tutvumisõigus haldusmenetluses

Kokkuvõtteks selgitame, et kuna osapooled on algusest peale küsinud soovitud teavet teabenõude korras, seejuures selle täitmisest keeldumisel esitanud vaide, siis oleme võtnud asja menetlusse ja viinud läbi vaidemenetluse. Aga juhime tähelepanu, et teabenõude esitamise

[6] https://www.riigiteataja.ee/akt/13169987.

võimalus on igaühel, seejuures teabe väljastamisel koheldakse kõiki teabenõudjaid võrdselt. Põhjusel, et teabele on kehtestatud juurdepääsupiirang, on teabevaldajal õigus keelduda teabenõude täitmisest kuni menetluse lõppemiseni.

Riiklik järelevalvemenetlus on oma loomult üks haldusmenetluse eriliik, seega kohaldub riiklikule järelevalvele ka haldusmenetluse seaduse regulatsioon. Juhime tähelepanu, et vaide esitaja on ka menetlusosaline, kes saab lähtuvalt haldusmenetluse seadusest nõuda ka toimikuga tutvumist.

Haldusmenetlus on olemuselt avalik (HMS § 7 lg 1). Igaühel on õigus igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga (HMS § 37 lg 1). Ent see ei tähenda siiski, et kogu haldusasjas kogutud teave on kõigile avalik. HMS § 7 lg 3 kohustab haldusorganit hoidma äri- ja riigisaladust ning § 37 lg 2 kohaselt keelab haldusorgan toimiku, dokumendi või selle osaga tutvumise, kui selles sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud.

Seaduseks, mille alusel haldusorgan keeldub, on ka AvTS. Teisisõnu – kui AvTSi alusel on haldusasja toimikus olevale dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirang, peab haldusorgan hindama, kas küsijal on sellisele dokumendile juurdepääs või mitte. Kuid AvTSi mõttes „igaüks“ ning menetlusosaline pole võrdses seisus. Menetlusosalise õigus dokumentidega tutvuda peab olema ulatuslikum. Et isik saaks menetluses tulemuslikult oma seisukohti kaitsta, peab ta teadma, milline info on juba asutuse kätte kogutud, kas see on tõene ja täielik. Selleks peab isikul olema juurdepääs põhimõtteliselt kõigile menetlusega seotud dokumentidele (toimikule), kui seal ei sisaldu just riigisaladust, delikaatseid isikuandmeid vms. Dokumentidega tuleb menetlusosalist tutvustada vaid tema nõudel.[7]

AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel juurdepääsupiirangu seadmise mõte on piirata avalikkuse tutvumist järelevalveasja toimikuga enne lõpliku otsuse tegemist, et mitte anda eksitavat või poolikut teavet. Kui AvTS § 35 lg 1 p 2 kohalduks ka menetlusosalise suhtes, muutuks toimikuga tutvumine menetluse vältel võimatuks. See pole AvTS § 35 lg 1 p 2 eesmärk ning selline tõlgendus poleks HMSiga kooskõlas. Niisiis peab haldusorgan hindama, millistele andmetele menetlusosalisel menetluse vältel on juurdepääsuõigus ja millele mitte (ning millisel alusel).

Dokumentidega tutvumise täpsema korra määratleb HMS § 37 lg 3, selle sätte kohaselt toimub toimiku ja dokumentidega tutvumine üldjuhul haldusorgani tööruumides ametiisiku juuresolekul.

Seega on teabenõudjal võimalus esitada oma nõue menetlusosalisena ka HMS-i alusel toimikuga tutvumiseks. Kui EAS keeldub toimikut või haldusasjas tähtsust omavaid dokumente tutvustamast, saab keeldumise vaidlustada halduskohtus. Tulenevalt AvTS § 2 lg 2 p 4 ei kohaldu AvTS teabele juurdepääsule, mis on reguleeritud eriseadusega. AvTS reguleerib igaühe õigust teabenõude korras teavet välja küsida. Menetlusosalise õigus toimikuga tutvuda on AvTSi mõttes erikord, mille üle seega ka Andmekaitse Inspektsiooni järelevalvet ei teosta.

Lähtudes eeltoodust jätame vaide rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kadri Levand
jurist
peadirektori volitusel

[7] Haldusmenetluse käsiraamat lk 29 - http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf.