



**VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/16/110

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht 29.02.2016 Tallinnas

Vaide esitamise aeg 14.01.2016

Teabevaldaja Riigi Kinnisvara Aktsiaselts,
aadress: Lelle 24, 11318 Tallinn
e-posti aadress: info@rkas.ee

Teabevaldaja vastutav isik Juhatuse liige

Vaide esitaja XXX

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lg 1 punkti 1, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punktide 1 ja 2 ning Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike 4 alusel otsustan:

- 1) rahuldada vaie täielikult;
- 2) teha teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutus: väljastada XXX tema poolt 14.12.2015 esitatud teabenõudes küsitud teave (fotod ja/ või protokollid vms fikseeringud Liivalaia tänava kohtumaja keldris asuvate ootekastide seisukorrast enne plaanitud värvimistöde teostamist);
- 3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks **14.03.2016**.

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Kuivõrd käesoleva otsusega rahuldati vaie täielikult, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Teabevaldaja saab ettekirjutuse vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades kas:

- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või
- halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse Tallinna Halduskohtusse (sel juhul ei saa enam samas asjas vaiet läbi vaadata).

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

HOIATUS:

Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspeksioon pöörduda teabevaldaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks. (AvTS § 10 lõiked 1 ja 4, § 53 lõige 1).

SUNNIRAHA HOIATUS:

Kui ettekirjutus on jäetud määratud tähtjaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspeksioon ettekirjutuse adressaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

sunniraha 2000 eurot.

Sunniraha võib määrata korduvalt – kuni ettekirjutus on täidetud. Kui adressaat ei tasu sunniraha, edastatakse see kohtutäiturile täitemenetluse alustamiseks. Sel juhul lisanduvad sunnirahale kohtutäituri tasu ja muud täitekulud.

FAKTILISED ASJAOLUD:

Andmekaitse Inspeksioonis registreeriti XXXX vaie Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi (RKAS) tegevuse peale teabenõudele vastamisel.

Vaide kohaselt esitas XXXX 14.12.2015 RKAS-le teabenõude, milles soovis teavet Harju Maakohtu kohtumajas asuvate kinnipeetute ootebokside remonditööde kohta. Vaidest nähtuvalt on RKAS keeldunud teabenõude täitmisest.

Andmekaitse Inspeksioon koostas RKAS-le järelepärimise selgitamiseks vaides toodud asjaolusid.

17.02.2016 koostas inspeksioon täiendava järelepärimise RKAS-le ning nõudekirja Rahandusministeeriumile (registreeritud Andmekaitse Inspeksiooni dokumendiregistris 2.1.-3/16/110).

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED

14.12.2015 saatsin Riigi Kinnisvara AS-le teabenõude seoses Harju maakohtu kohtumajas asuvate kinnipeetute ootebokside remonditöödega.

13.01.2016 sain RKAS-i 11.01.2016 vastuse nr 11, milles selgitatakse, et tulenevalt AvTS §-st 5 ei ole RKAS-l kohustust vastata minu poolt küsitud teabele ja selgitustele.

Ma ei nõustu RKAS-i tegevusega. AvTS § 3 lg 1 sätestab, mis on avalik teave. Sama seaduse § 5 lg 1 p-d 1-3 sätestavad teabevaldajad. Lõige 3 p 2 sätestab, et teabevaldajaga võrdsustatakse mh äriühing ja seda teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist.

Riigi Kinnisvara AS on 100% riigile kuuluv äriühing, seega on ta teabevaldaja AvTS §-i 5 mõistes, mistõttu leian, et RKAS on teabenõude täitmisest keeldunud õigusvastaselt.

Taotlen algatada järelevalvemenetlus kontrollimaks, kas RKAS on teabenõude täitmisest keeldunud õiguspäraselt ja võimaliku rikkumise tuvastamisel teha ettekirjutus teabenõudele korrektseks vastamiseks.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED

XXX on esitanud vaide, millega seoses on Andmekaitse Inspeksioon pöördunud Riigi Kinnisvara ASi poole selgituste saamiseks.

Riigi Kinnisvara AS on teabevaldajaks üksnes avaliku teabe seaduses toodud juhtudel, mis on välja toodud ka Andmekaitse Inspeksiooni järelepärimises. XXXX poolt edastatud teabenõude puhul ei ole Riigi Kinnisvara ASil teabenõudele vastamise kohustust ning tulenevalt sellest edastati vastavasisuline vastus ka XXXXX.

Selgituseks järelepärimisele, on esmalt on toodud vastused esitatud küsimustele ja seejärel Riigi Kinnisvara AS poolsed seisukohad.

- 1. Palume selgitada, mis oli XXXX teabenõude sisuks. Palume edastada koopia kõnealuselt teabenõudest.*

XXXXX soovis oma teabenõudes, et talle väljastataks fotod ja/või protokollid vms fikseeringud Liivalaia tänava kohtumaja keldris asuvate ootebokside seisukorrast enne plaanitud värvimistöde teostamist. Samuti soovis ta selgitust selle kohta, et millal tekkis Riigi Kinnisvara ASil plaan ootebokside värvimistödeks. XXXXX teabenõue on lisatud käesolevale kirjale.

- 2. Palume selgitada, kas kohtumaja kinnipeetavate ootebokside remonditööde puhul on tegemist avaliku ülesande täitmisega või teenuse osutamisega?*

Riigi Kinnisvara AS on Liivalaia tänava kohtumaja (Liivalaia 24, Tallinn) kinnistu ja hoone omanik. Harju Maakohtuga on sõlmitud üürileping kinnistu ja hoone kasutamiseks. Üürilepinguga on pooled kokku leppinud poolte kohustused, sh omaniku kui üürileandja kohustused ruumide korrashoiuks. Üürilepingu kohaselt on Riigi Kinnisvara AS kohustatud tegema omal kulul ruumide säilitamiseks ja selle täieliku või osalise hävimise eest kaitsmiseks vajalikku remonti (sh sanitarremonti). Tegemist on lepingulise kohustuse täitmisega. Kõik vajalikud remonttööd lepitakse üürnikuga (Harju Maakohus) eelnevalt kokku.

Hoone ruumide, sh ootebokside remondi näol ei ole tegemist avaliku ülesande täitmisega vaid lepingulise kohustuse täitmisega, mille on Riigi Kinnisvara AS kui üürileandja võtnud üürilepingu sõlmimisel üürniku ees.

- 3. Kelle vahel ja millist tüüpi leping on kõnealuste remonditööde teostamiseks sõlmitud?*

Vajalike ehitus- ja remonttööde jaoks viis Riigi Kinnisvara AS aprillis 2015.a. läbi riigihanke „Invatualettruumi ehitamine ja aretikambrite sanitaarremont“ ning parima pakkujaga, kelleks on XXXX, sõlmiti 06.05.2015.a. ehitustööde töövõtuleping. Tööde teostamise lõpptähtaeg oli 20.06.2015.a.

- 4. Kas Riigi Kinnisvara ASile on kõnealuste remonditööde teostamiseks eraldatud riigi rahalisi vahendeid? Kui jah, siis palume selgitada, kas raha kasutamisele on riigi poolt seatud ka eesmärgid ja tingimused?*

Hoone säilitamiseks ja selle täieliku või osalise hävimise eest kaitsmiseks vajalikku remonttööde korraldamine ja teostamine on omaniku kohustus ja antud tööde puhul ei ole riigi poolt rahalisi vahendeid eraldatud. Remonttööd teostab üürileandja oma vahenditest.

Järgnevalt on toodud Riigi Kinnisvara ASi täiendavad selgitused ja seisukohad.

Kinnisvara omanik on kohustatud oma vara hooldama ja korras hoidma ning tagama selle ohutuse. Eeltoodu näol ei ole tegemist avaliku ülesande täitmisega.

XXXX poolt küsitud teave ei käsitle avalike ülesannete täitmist. Riigi Kinnisvara AS on äriühing, mille põhitegevuseks on kinnisvara üürimine ja haldamine ning oma põhitegevuste kaudu on äriühingul eesmärk teenida tulu (sh üüritulu). Riigi Kinnisvara AS on seisukohal, et tema põhitegevustega seotud kohustuste täitmine ei ole avalik teave (v.a. juhud kui esineb seadusest tulenev alus, nt riigi eelarveliste vahendite kasutamine). Antud juhul on tegemist üürilepingust tuleneva kohustuse täitmisega äriühingu oma vahendite arvelt.

Ühtlasi leiab Riigi Kinnisvara AS, et tema poolt talle kuuluva vara korrashoiuks ja säilitamiseks plaanitavate remonttööde tegemise ajakava ning sellega seotud dokumendid (nt kliendikohtumiste protokollid vms) ei ole avalik teave.

Vastusena Andmekaitse Inspektsiooni täiendavale järelepärimisele esitas RKAS Harju Maakohtuga sõlmitud rendilepingu ning hankedokumendid.

Rahandusministeerium asus seisukohale, et RKAS ei täida avalikke ülesandeid.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED

1. Asjaolud

Riigi Kinnisvara AS on Liivalaia tänava kohtumaja (Liivalaia 24, Tallinn) kinnistu ja hoone omanik (kantud kinnistusraamatu registriosas nr kinnistu nr 164901).

Riigivararegistri andmetel on Liivalaia 24 kinnisasja valitseja Justiitsministeerium ning riigivara eesmärk on riigivõimu teostamiseks.¹

RKAS on 100% riigi omanduses olev ettevõtte. Riik on talle varasemalt kuulunud kinnisvara üle andnud RKASile mitterahalise sissemaksena suurendades RKASi aktsiakapitali.² Riik annab oma kinnisasjad RKASile üle ja riigiasutused üürivad neid omakorda RKASilt. Riigi kinnisvara on seega koondatud RKASi omandusse.

Rahandusministeeriumi sõnul valitseb riik RKASi RVS § 10 lõike 1 punkti 2 (muul riigivara valitseja poolt määratud avalikul eesmärgil) ja punkt 3 (tulu teenimiseks) alusel. Avaliku eesmärgi all peab Rahandusministeerium silmas kinnisvarakeskkonna tagamist avalike teenuste osutamiseks riigiasutustele.

Rahandusministeeriumi sõnul ei ole RKASil sõlmitud riigiasutustega halduslepingut halduskoostöö seaduse mõttes. Rahandusministeerium selgitab, et RKASi ei ole määratud riigile kinnisvarateenuste osutajaks RVS § 92 alusel, kuna Vabariigi Valitsus ei ole vastavat korraldust vastu võtnud.

Riigi Kinnisvara AS on Harju Maakohtuga sõlminud 22. märtsil 2002.a rendilepingu Harju Maakohtule kinnistu ja hoone rendile andmiseks. Rendilepingu kohaselt kohustub rendile andja:

p 3.2.1. tagama rendipinna ja tehnosüsteemide korrashoiu;

p 3.2.3. tegema õigeaegselt omal kulul ruumide säilitamiseks ja selle täieliku või osalise hävimise eest kaitsmiseks vajalikku remonti (sh sanitarremonti mitte harvemini kui üks kord nelja aasta jooksul) ning hoidma omal kulul töökorras, vajalikus sanitaarses ja tuleohutusseisundis hoone konstruktsioonid, veevarustuse, kanalisatsiooni ja elektrisüsteemi kuni rentniku seadmeteni, sisenevad sidekommunikatsioonid ning tuletõrje-, valve- ja signalisatsiooniseadmed;

¹ <https://riigivara.fin.ee/kvr/raport/kasutuslepingud>

² <http://rkas.ee/riigi-kinnisvarast/uldkoosolek>

p 3.2.4. kõrvaldama viivitamatult rendipinna juurde kuuluvate kommunikatsioonide ja seadmete häired, rikked ja avariid;

p 3.2.7. kandma kõik rendipinna ja hoone ja selle juurde kuuluva maa kasutamise seotud kulud, muuhulgas kommunaalmaksud ja maamaksud;

p 3.2.8. tagama hoone renoveerimise vastavalt poolte vahel sõlmitud investeerimislepingule ja seal ettenähtud ulatuses ja tähtaja jooksul.

Punkti 4.5 kohaselt sisaldab rent kõiki rendipinna ja hoone kasutamise seotud kulusid, muuhulgas alljärgnevat teenuseid: vesi, kanalisatsioon, küte, vee soojendamine, elekter, prügiveedu, üld- ja siseruumide koristus (sh fassaadiakende pesu väljastpoolt 2 korda aastas; samuti lillede hooldus üldruumides), territooriumi koristus (muuhulgas lumekoristus, liivatamine, teede korrashoid), avariiteenindus, tehnoseadmete (sh liftide, uksekaardisüsteemi) korrashoid ja teenindus, ruumide valve ja administraatori teenus, haldus- ja hoolduspersonali töötasu ja sellega seotud maksud.

Olukorras, kus RKAS on kinnistu omanik ning Harju Maakohus üürib RKASilt kinnistul olevat hoonet, on Rahandusministeeriumi selgituse kohaselt Justiitsministeeriumi valitsetavaks riigivaraks riigivaraseaduse mõttes üürileping.

Riigi Kinnisvara AS viis aprillis 2015.a. läbi alla lihthanke piirmäära (RHS § 16 lg 1) riigihanke „Invatualettruumi ehitamine ja arestikambrite sanitaarremond“ ning parima pakkujaga sõlmiti 06.05.2015.a. ehitustööde töövõtuleping. Hankedokumendid sisaldasid faili „Tehniline kirjeldus“, mille lk 2 (punkt 4.2.) sisaldub ka kaks fotot remondieelsest olukorrast, kuid ei ole märgitud, mis ruumidega on tegemist (kas arestikambri või konvoiruum).

2. Eraõiguslik isik avaliku teabe valdajana

RKAS aktsiaseltsina on eraõiguslik juriidiline isik, mis AvTS § 5 lg 2 kohaselt on teabevaldaja üksnes juhul, kui ta täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sh osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal või muid avalikke teenuseid – teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist.

Äriühing on teabevaldaja AvTS § 5 lg 3 p 2 kohaselt teabevaldaja ka juhul, kui ta saab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena vahendeid.

RKAS saab rendilepingu kohaselt tasu (renti), mis aga Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul ei kvalifitseeru AvTS § 5 lg 3 p 2 nimetatud vahenditeks. Andmekaitse Inspektsioon on selgitanud Eraõiguslike avaliku teabe valdajate juhendis³, et näiteks teede talihoidus on avalik ülesanne, mida tehakse omavalitsuse või riigi poolt tehtud hanke korras sõlmitud lepingu alusel ning selle eest makstakse raha omavalitsuse või riigi eelarvest. Sellest aga ei tulene, et eraõigusliku isiku poolt teenuse osutamise eest riigilt või omavalitsuselt tasuna saadud raha kulutamise kohta käiv info oleks avalik. Selge on see, et avalik teave on tasu suurus, mida selle teenuse eest makstakse ning avalik teave on ka teenuse tellimise leping, kuid mitte enam see, mida eraettevõtte selle rahaga pihta hakkab – kas maksab selle eest traktori liisingut või traktorijahi palka.

Sellest tulenevalt on Andmekaitse Inspektsioon seisukohal, et Kuigi Harju Maakohus tasub RKASile kinnistu eest renti, ei ole antud asjas AvTS § 5 lg 3 p 2 avaliku teabe alusena asjassepuutuv.

Küll aga tuleb hinnata, kas RKAS täidab avalikke ülesandeid.

3

http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Juhised/AvTS%20juhend%20eraoiguslikele.pdf

3. Riigi Kinnisvara ASi tegevus ja eesmärgid

Rahandusministeerium on vastuseks Andmekaitse Inspeksioonile asunud seisukohale, et RKAS ei täida avalikke ülesandeid. Samal seisukohal on RKAS ise.

RKAS on asutatud Eesti Vabariigi poolt asutamisotsusega 11.07.2001.a. Asutamisotsus ega selle lisana kinnitatud põhikiri ei sisalda aktsiaseltsi eesmärki, on nimetatud üksnes aktsiaseltsi tegevusalad:

- Kinnisvara ja ehitiste ning elu- ja mitteeluruumide haldamine ning nende üürile-, rendile- ja kasutusse andmine;
- Kinnis- ja vallasvara ost, müük, vahendus, nimetatuga seotud teenused ja nende vahendamine.

RKASi kehtiva põhikirja (aastast 2014) p 3.1. kohaselt on aktsiaseltsi eesmärgiks peamiselt riigile kui ainuaktsionärile kinnisvarateenuste osutamine ja riigi nõustamine kinnisvaraga seotud küsimustes.

3.2. Aktsiaseltsi põhitegevusaladeks (tegevusvaldkondadeks) on:

- 3.2.1. kinnisvara haldamine ja hooldamine;
- 3.2.2. kinnisvara arendamine ja kinnisvarainvesteeringud (sh remonttööd);
- 3.2.3. kinnisvara ost, müük ja üürile andmine;
- 3.2.4. ehitusjuhtimine ja omanikujärelevalve.

Asutamisotsuses on viidatud Vabariigi Valitsuse 28.06.2001 a korraldusele nr 461-k („Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi asutamine“) ning 03.07.2001 a korraldusele nr 487-k. Ka korralduses nr 461-k ei sisaldu eesmärki. Korraldus on antud toona kehtinud Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse alusel. Selle seaduse § 1 lg 2 sätestas, et **riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise eesmärgiks on eelkõige riigi funktsioonide parema täitmise ja riikliku majanduspoliitika elluviimise kindlustamine.**

Korralduse nr 461-k eelnõu seletuskirjas⁴ on selgitatud:

„Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi asutamise eesmärgiks on soov tagada säästliku ja efektiivse kinnisvara alase teenuse osutamine riigivõimu teostajale. Riigi kinnisvara valitsemine ei ole väljaspool turumajanduse reegleid eksisteeriv tegevusvaldkond. Riik on osaline kinnisvaraturul, mõjutatud nõudlusest ja pakkumisest nii ehitusturul kui renditurul, olles samas suuremahuline haldusteenuse tarbija. Avalik sektor peab otsima uusi võimalusi oma kulude optimeerimiseks. Reaalne võimalus selle saavutamiseks on riigi kinnisvara haldamise valdkonnas. Riigi kinnisvara haldamise kontsentreerumine ühte äriühingusse loob eeldused riigile kinnisvaraturul tegutsemiseks ühe isikuna ning ühese eesmärgiga - tagada riigivara heaperemehelik majandamine ning väärtuse kasv.

Riigi kui suure hulga maa, hoonete ja rajatiste omaniku kinnisvaraala tegevus peab olema eesmärgistatud ja sihipärane. See tähendab aktiivset, ühesugustele põhimõtetele tuginevat, tootlikku, efektiivset ja väärtust säilitavat kinnisvara haldamist. Vähetähtis ei ole ka riigiasutuste haldus- ehk majutamiskulude läbipaistvus ning nende hoidmine võimalikult madalal.

Riigi kinnisvara on vahend avaliku võimu teostamiseks ja sellest sõltub osaliselt avaliku võimu teostamise kvaliteet.

RKASi missioon on väärtustada riigi kinnisvara ning anda riigivalitsejate kasutusse vara, mis oma funktsionaalsusega vastab riigivõimu teostaja vajadustele.

⁴ <http://www.rkas.ee/riigi-kinnisvarast/asutamise-eesmark>

RKASi põhieesmärk ei ole raamatupidamisliku kasumi taotlemine. Põhiline osa majanduslikest põhjendustest on tulenev riigi kinnisvara haldamise kontsentreerumisest ühte äriühingusse, mis loob eeldused majandusliku efektiivsuse kasvuks.“.

Ka Riigi kinnisvarastrateegia 2007⁵ käsitleb RKAS tegevust. Kinnisvarastrateegia kohaselt „Riik tagab, et tema kinnisvara **avalike hüvede osutamise keskkonnana toetab riigi funktsioonide täitmist**. Kinnisvaraotsuseid ei saa vaadelda lahus teistest protsessidest, üheltpoolt riigi erinevate elualade arengustrateegiatest ja teiselt poolt arengu rahastamise kavast, sh riigi eelarvestrateegia kujundamisest (p 5.1.2.).“.

Kinnisvarastrateegia punktis 6 on toodud riigi kinnisvarastrateegia põhieesmärgid. II põhieesmärk on tagada riigi funktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvara kaasaegsetele standartidele vastav haldamine ja korrashoid majanduslikult efektiivseimal moel.

Kinnisvarastrateegia nägi ette, et valdav enamus riigi kinnisvarast antakse üle Riigi Kinnisvara AS-le (RKAS), kuivõrd RKAS suudab läbi finants- ja tegevusvõimenduse kinnisvara **läbipaistvamalt** ja efektiivsemalt arendada, hallata ning võõrandada. Strateegiaga sooviti saavutada ka suuremat kontrolli RKASi üle:

„Riigi Kinnisvara AS jätkamine senistel põhimõtetel on küsitav, kuna riigil puudub piisav kontroll äriühingu üle ja piisav kaitse turukonjunktuuri kõikumiste mõju eest riigi kinnisvaramajandusele. Käesoleva strateegia kohaselt muutub RKAS riigivaraseaduse erisätete alusel tegutsevaks riigi äriühinguks.“ Viimases nähakse strateegias võimalust: suurem riiklik järelevalve; võimalus langetada riigi huve kaitsvaid otsuseid, st viia ellu mitte üksnes majanduslikult efektiivselt, vaid ka poliitiliselt, sotsiaalselt ja ökoloogiliselt aktsepteeritud kinnisvarapoliitikat.

Strateegias räägitakse riigi kinnisvarategevuse uue juhtimissüsteemi ülesehitamisest, kus ülesanded (kohustused) jaotatakse riigi kinnisvarategevuse peamiste subjektide (RM, kompetentsikeskus ja kinnisvara kasutajad) vahel (kompetentsikeskuse all peetakse silmas RKASi).

Strateegia kohaselt vastutab Rahandusministeerium:

- o kinnisvara arendamise ja korrashoiu süsteemi loomine, arendamine ja tõhus toimimine (seadusandluse terviklikkuse tagamine, seaduste ja määruste täitmise tagamine),
- o kinnisvarakeskkonna kvaliteedistandardite, korrashoiustandardite, pinnakasutuse ja rahastamise normatiivide väljatöötamine koostöös kompetentsikeskusega, nende kooskõlastamine kinnisvara kasutajatega ja seadustamine VV määrustega),
- o kinnisvaramajanduse infosüsteemide loomise ja toimimise tagamine,
- o riigi kinnisvaraga tehtavate tehingute ja kinnisvara rendilevõtmise protseduurireeglite väljatöötamine,
- o riigi kinnisvarakeskkonna arendamise ja korrashoiu finantseerimise pikaajalise plaani kinnitamine riigi eelarvestrateegia osana ja aastase plaani koostamine riigieelarve koostisosana,
- o riigi kinnisvara kompetentsikeskuse tegevuse järelevalve.

• Kompetentsikeskus vastutab:

- o Kinnisvarategevuse korraldamiseks vajaliku juriidilise, ökonoomilise, turualase, ehitusliku, finantsalase, korrashoiutegevuse jm kompetentsi kogumine,
- o riigi kinnisvara tõhusa omandamise, haldamise, võõrandamise ja korrashoiu organiseerimine,
- o riigi kinnisvara kasutajate nõustamine hangete korraldamisel, parima pakkuja valikul ning lepingute sõlmimisel vastavalt kehtestatud protseduurireeglitele,

⁵ <http://riigivara.fin.ee/lr1/web/guest/strateegia>

o kõigi riigi kinnisvara kasutajate rendi- ja korrashoiulepingute kompleksne õiguslik-majanduslik analüüs,
o riigi kinnisvarakeskkonna analüüs ja kinnisvarakeskkonna standardite, korrashoiustandardite, pinnakasutuse ning rahastamise normatiivide projekti väljatöötamine ja edastamine Rahandusministeeriumile.,
o riigi kinnisvarakeskkonna arendamise ja korrashoiu finantseerimise pikaajalise kava projekti koostamine riigi eelarvestrateegia jaoks ja aastaplaani projekti koostamine riigieelarve jaoks ning nende esitamine Rahandusministeeriumile.

4. Praegune riigivara õiguslik regulatsioon

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) kohaselt teostab vabariigi Valitsus täidesaatvat riigivõimu. VVS § 65 ja Rahandusministeeriumi põhimääruse § 6 lg 1 kohaselt on riigivaraga seotud tegevus Rahandusministeeriumi valitsemisalas. Rahandusministeeriumis on riigivara osakond, kes töötab välja poliitikat, valmistab ette õigusaktide eelnõusid, nõustab ja koordineerib riigiasutuste tegevust riigivara valitsemise ja omandireformi valdkonnas ning korraldab riigi kinnisvara arvestust ja riigi huvide kaitset riigi osalusega eraõiguslikes ja avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes, töötab välja riigi kinnisvara- ja osaluspoliitikat ning koordineerib nende rakendamist.

Riigivaraseadus (RVS) reguleerib **riigivara valitsemist**, mis on menetlus vara Eesti Vabariigile omandamisel, riigivara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel ning riigi osalemisel ühingutes.

Riigivara on riigile kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum (RVS § 1 lg 3).

RVS § 10 lõike 1 kohaselt saab riigivara valitsemisel olla neli eesmärki:

- 1) riigivõimu teostamiseks;
- 2) muul riigivara valitseja poolt määratud avalikul eesmärgil;
- 3) tulu saamiseks;
- 4) reservina säilitamiseks.

Riigivaraseadus käsitleb riigivara valitsemisel keskse rollina riigivara valitsejat. Riigivara valitseja korraldab riigi nimel vara riigile omandamist, riigivara valdamist, kasutamist, käsutamist, kinnisasjade kasutamist kasutuslepingu või piiratud asjaõigusega koormamise lepingu alusel ning riigi osalemist aktsionäri, osaniku, asutaja või liikmena Eestis registrisse kantud aktsiaseltsis, osauhingus, sihtasutuses või mittetulundusühingus ja välismaises eraõiguslikus juriidilises isikus ning teostab sellest tulenevaid õigusi ja kohustusi käesoleva seadusega sätestatud korras.

Riigivaraseadus loetleb riigivara valitsejad. Riigi omandatav vara loetakse selle riigivara valitseja valitsemisele kuuluvaks, kellele see vara seaduse või tehingu alusel tuleb üle anda või kes on õigustatud või kohustatud selle vastu võtma.

Volitatud asutus on riigiasutus, kelle valdusesse riigivara valitseja oma valitsemisel oleva vara on andnud.

RVS § 8 sätestab üldised riigivara valitsemise põhimõtted (mis laienevad ka volitatud asutusele). Muuhulgas peab riigivara valitseja tegema riigivaraga tehinguid kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt (lg 5).

RVS § 90 sätestab **riigivara valitseja kohustused hoonestatud kinnisasja valitsemisel**. Rahandusministeeriumi sõnul rakendub RVS § 90 ka üürilepingu alusel kasutatavale hoonestatud kinnisvarale.

RVS § 90 kohaselt korraldab riigivara valitseja hoonestatud kinnisasja korrashoidu, lähtudes üldtunnustatud kinnisvara korrashoiu põhimõtetest. Riigivara valitseja peab pidama hoonestatud kinnisvara hooldusraamatut ning kuluarvestust. Hoonestatud kinnisvara eesmärgipäraseks ja otstarbekaks kasutamiseks kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega kinnisvarakeskkonnas rakendatavad kvaliteedi-, pinnakasutus- ja kulunormid. Nimetatud normide ja põhimõtete järgimise hindamiseks tellib riigivara valitseja kord viie aasta jooksul auditi tema valitsemisel oleva hoonestatud kinnisvara või temale kasutamiseks antud hoonestatud kinnisvara kasutamise otstarbekuse kohta.

RVS § 90 lg 2 sätestab, et **riigile kuuluv hoonestatud kinnisasi, mis ei ole vajalik riigivõimu teostamiseks või muul avalikul eesmärgil, võõrandatakse, kui Vabariigi Valitsus ei otsusta teisiti.**

RVS kohaselt Rahandusministeerium kontrollib riigivara valitsemist ja koostab Vabariigi Valitsusele koondaruandeid ning teeb ettepanekuid (§ 99, 100).

RVS § 92 „Riigile kinnisvarateenuseid osutava riigi äriühingu tegevuse eesmärk“ näeb ette, et Vabariigi Valitsusel on õigus määrata riigi äriühing, kes osutab riigile kinnisvarateenuseid (kinnisvara riigile kasutamiseks andmine ning riigi kinnisvara haldamine, arendamine, kasutamiseks andmine, võõrandamine ja omandamine) ja nõustab riiki kinnisvaraga seotud küsimustes.

Riigivaraseaduse seletuskiri⁶ selgitab, et ”Kinnisvarateenuste osutamine riigile ei ole ka antud kinnisvarateenuse osutaja haldusülesandeks. Suhted riigi ja äriühingu vahel korraldatakse võlaõiguslike lepingute alusel.”.

5. Avalik ülesanne

Avaliku ülesande definitsiooni seaduses ei ole, kuid kohtupraktikast ja õiguskirjandusest tuleneb, avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded, või ülesanded, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud (3-3-4-1-10). Avalik ülesanne võib, kuid ei pruugi sisaldada võimuvolitusi. Avalikuks ülesandeks muutub teenus siis, kui seda osutatakse avalik-õigusliku isiku seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks (3-3-1-19-14, p 12).

Prof. K. Merusk selgitab, et haldus on igasugune korraldav tegevus, isiku tegevus oma kohustuste täitmisel. Halduse võib jagada kahte suurde rühma – era- ja avalik haldus. Avalik haldus on seotud avaliku võimu teostamisega. K. Merusk toob avaliku halduse ülesannete hulgas välja ka haldusülesandeid täitva personali komplekteerimise ja töötajate varustamise töövahenditega.⁷ Halduse reaaltoimingute hulka kuulub faktiline e materiaalne tegevus, näiteks liiklusummikute kõrvaldamine, tänavate puhastamine, elanikkonna vaktsineerimine, koolide, haiglate, teatrite jne objektide ehitamine jne.⁸

Halduse kandja poolt osutatavad ülesanded saab jagada kaheks. Ühelt poolt ülesanded, mis on seotud võimuvolitustega ja teisalt ülesanded, mis on seotud liithaldusega, ehk mis pole võimuvolituste kasutamine, vaid on suunatud peamiselt haldusorgani sisevajaduste katmiseks,⁹

⁶ <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bd686b3c-a592-2d90-dc53-12d484999745/Riigivaraseadus/>

⁷ K. Merusk, Indrek Koolmeister, Haldusõigus, 1995, lk 20.

⁸ Samas, lk 85.

⁹ K. Merusk, V. Olle. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. Juridica International 2009/XVI, lk 34. viidatud M.Kulp, Halduse kandja tsiviilõiguliku lepingu poolena: võrdlus halduslepingu instituudiga kohtupraktika näidetel. Magistritöö 2012, lk 9 kaudu.

mille kaudu haldusorgan saaks omakorda täita efektiivselt õigusaktides määratletud peamist haldusülesannet. Võimuvolituste teostamine toimub avaliku õiguse alusel, kuid lihthalduse teostamine toimub peamiselt eraõiguse alusel. Ka halduse omavajaduste katmine on haldusülesanne, mille omapära seisneb haldusorgani või halduse kandja enese vajaduste tagamises, et tegelike ehk väljapoole suunatud haldusülesannete täitmine saaks toimuda võimalikult efektiivselt.¹⁰

Avalike ülesannete täitmine eraõiguslikus vormis viisil, kus haldusorgan tegutseb samaväärsena kui eraõiguslik isik, on jagatav veel omakorda kolme alagruppi järgnevatel juhtudel:¹¹

1. Halduse omavajaduste katmine, mis olemuselt on samuti haldusülesanne. Haldusorgani omavajaduste katmine teenib haldusorgani tegelike ehk väliseid haldusülesandeid ja loob materiaalsed eeldused töövahendite ja keskkonna näol haldusülesannete täitmiseks. Näiteks on omavajaduse katmiseks tühjaks saanud printeri tooneri täitmine või kirjutusvahendite hankimine.
2. Halduse tulunduslik majandustegevus, kus riik võtab ettevõtjana majandustegevusest osa näiteks läbi aktsiaseltside või osatühingute, mis kuuluvad vähemal või suuremal määral riigile.
3. Haldusülesannete täitmine eraõiguslikus vormis, mis tähendab otseste haldusülesannete täitmist eraõiguslikus vormis. See saab olla võimalik vaid piiratud vormis ja ulatuses. Näiteks võib kohalik omavalitsus korraldada veemajandust, parkimist või lasta seda teha mõnel aktsiaseltsil. Organisatsiooniliselt võib see toimuda nii, et antakse üle erakapitalil äriühingule või avaliku võimu poolt loodud äriühingule. Ülesande üleandmiseks on vajalik seadusandja volituse olemasolu.

6. RKAS täidab haldusülesandeid

Andmekaitse Inspektsioon on eeltoodu alusel seisukohal, et RKAS täidab lihthalduse ülesandeid, mis seisnevad riigivara (kui avalike hüvede osutamise keskkond ja vahend avaliku võimu teostamiseks) haldamises ja arendamises ning avalikke ülesandeid täitvale asutusele (antud juhul isegi avaliku võimu teostajale) vajalike ruumide kasutusse andmises ning korras hoidmises.

Käesolevas vaidluses teostas RKAS riigivaraseaduse § 90 lõikega 5 riigivara valitsejale pandud ülesannet - korraldada hoonestatud kinnisasja korrashoidu ning seega selle ülesande täitmisel tekkinud teave on avalik teave. Sellest tulenevalt peab RKAS teabenõude uuesti läbi vaatama ja vastama sellele avaliku teabe seaduses sätestatud korras.

Ka Riigikontrolöri asendaja Jüri Kõrge on 2002. a selgitanud vastuseks Riigikogu liikmete arupärimisele Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi moodustamise kohta järgmist: „*Riigiasutuste kasutuses oleva kinnisvara haldamine on lihthalduse ülesanne, mida riik võib täita nii vahetu kui ka kaudse riigihalduse kaudu. Sellise ülesande üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule ei ole põhiseadusega vastuolus. /.../ Põhiseadus ega muud seadused ei nõua, et riik peaks oma ülesannete täitmiseks omama kinnisvara. Seega on küsimus otstarbekuses ning tagatud peab olema riigiorganite järjepidev funktsioneerimine, sõltumata kinnisvara kuuluvusest.*“¹²

http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/26276/kulp_martin.pdf

¹⁰ H. Maurer (koost), Haldusõigus, ääremärkus 7, lk 26., viidatud M. Kulp magistritöö kaudu, lk 10.

¹¹ M.Kulp magistritöö.

¹² Riigikontrolöri asendaja Jüri Kõrge vastus Riigikogu liikmete Jaanus Männiku ja Janno Reiljani arupärimisele Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi moodustamise kooskõlast põhiseadusega. Väljavõte Riigikogu 14. oktoobri 2002. a. istungi stenogrammist.

Seda seisukohta toetab ka asjaolu, et RKASi kui täielikult riigi omandis olev ettevõtte ise saab teenida üksnes üht neljast võimalikust riigivaraseaduses sätestatud eesmärgist ning Rahandusministeeriumi väitel on RKASi valitsemise eesmärk riigivaraseaduse mõttes muu avalik eesmärk (RVS § 10 lg 1 p 2).

Lisaks märgib Andmekaitse Inspeksioon, et kohtumaja on ühtlasi ka avaliku funktsiooniga (st osaliselt avalikult kasutatavad) ruum. Andmekaitse Inspeksioon on seisukohal, et avaliku ülesande täitmist puudutavaks teabeks on ka avaliku teenuse osutamiseks kasutatavate hoonete või muude ressursside (sh personali) nõuetele vastavus. Harju Maakohtuga sõlmitud lepingu kohaselt on RKASi kohustus hoida omal kulul töökorras, vajalikus sanitaarses ja tuleohutusseisundis hoone konstruktsioonid, veevarustuse, kanalisatsiooni ja elektrisüsteemi kuni rentniku seadmeteni, sisenevad sidekommunikatsioonid ning tuletõrje-, valve- ja signalisatsiooniseadmed.

Andmekaitse Inspeksioon selgitab, et RKASi ja rentnike vahel sõlmitud rendilepingud võivad olla eraõiguslikud. Poolte vahelised lepinguõiguslikud vaidlused jäävad tsiviilõiguslikuks ka siis, kui üheks pooleks on avalik-õiguslik juriidiline isik. Sõlmitav leping ise või lepingu poolte vaheline õigussuhe avalik-õiguslikuks sellest siiski ei muutu. Kuid M.Kulp viitab magistritöös, et halduse kandja poolt lepinguga teisele poolele pandud kohustused võivad muutuda oma sisult avalikku ülesannet delegeerivaks.¹³

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
peainspektor
peadirektori volitusel