



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS

avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/16/705

Otsuse tegija Andmekaitse Inspektsiooni vaneminspektor Sirje Biin

Otsuse tegemise aeg ja koht 24.05.2016, Tallinn

Vaide esitamise aeg 13.04.2016

Teabevaldaja

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

Vaide esitaja

Ekspress Meedia AS
aadress: Narva mnt 13, 10151 Tallinn
e-posti aadress: menetlus@egrupp.ee

RESOLUTSIOON:

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

otsustan:

- 1) jätta vaie rahuldamata;**
- 2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.**

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Vaide esitaja saab käesoleva otsuse vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse Tallinna Halduskohtusse. Vaideotsuse tühistamist saab nõuda üksnes koos teabevaldajalt teabe väljastamise nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

Väike-Ameerika 19 / 10129 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee

Registrikood 70004235

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. AS Ekspress Meedia väljaantava Eesti Päevalehe ajakirjanik Ann-Marii Nergi esitas 07.04.2016 Riigi Kinnisvara AS-ile (edaspidi RKAS) teabenõude sooviga tutvuda kliendi rahulolu-uuringu ja selle tulemustega.
2. RKAS kommunikatsioonijuht vastas 07.04.2016 ajakirjanikule, keeldudes teabenõude täitmisest põhjusel, et RKAS ei ole teabevaldaja AvTS mõttes.
3. 18.04.2016 on Andmekaitse Inspeksioonis registreeritud AS Ekspress Meedia 13.04.2016 vaie.
4. 22.04.2016 esitas inspeksioon RKAS-le järelepärimise vaide aluseks olevate asjaolude selgitamiseks.
5. RKAS vastas inspeksioonile 02.05.2016.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide asjaolud

7. aprillil 2016. aastal esitas AS-i Ekspress Meedia poolt väljaantava ajalehe Eesti Päevaleht ajakirjanik Ann-Marii Nergi Riigi Kinnisvara AS-ile (edaspidi RKAS) teabenõude tutvumaks RKAS-is läbiviidud kliendi rahulolu-uuringu ja selle tulemustega. 7. aprillil vastas teabenõudele e-kirjaga RKAS-i kommunikatsioonijuht Madis Idnurm, kes keeldus uuringu tulemuste väljastamisest. RKAS põhjendas teabenõude täitmisest keeldumist ajaoluga, et RKAS ei ole nõutava info osas teabevaldajaks AvTS mõistes. Samuti leiab RKAS, et kliendi rahulolu-uuringu läbiviimine ja selle tulemused ei ole seotud RKAS-ile seaduse, haldusakti või lepingu alusel antud avalike ülesannete täitmisega. Samuti leitakse, et kliendi rahulolu-uuring ei puuduta RKAS-ile riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist. Lisaks selgitatakse, et kliendi rahulolu-uuringu tulemusel kogutav informatsioon on mõeldud RKAS-i kui eraõigusliku juriidilise isiku äritegevuse korraldamiseks ning RKAS-il puudub kohustus taolise informatsiooni avaldamiseks.

Vaide sisu ja põhjendused

RKAS on 100% riigi omandisse kuuluv ettevõtte. Riik on talle varasemalt kuulunud kinnisvara üle andnud RKAS-ile mitterahalise sissemaksena suurendades RKAS-i aktsiakapitali. RKAS-i asutamisosuses on viidatud valitsuse korraldusele, mis anti välja sellel ajal kehtinud riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse alusel. Nimetatud seadus sätestas, et riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise eesmärgiks on eelkõige riigi funktsioonide parema täitmise ja riikliku majanduspoliitika elluviimise kindlustamine. Kõnealuse korralduse seletuskirjas on märgitud, et riigi kinnisvara on vahend avaliku võimu teostamiseks ja sellest sõltub osaliselt avaliku võimu teostamise kvaliteet. RKAS-i missioon on väärtustada riigi kinnisvara ning anda riigivalitsejate kasutusse vara, mis oma funktsionaalsusega vastab riigivõimu teostaja vajadustele.¹ Andmekaitse Inspeksioon on varem jõudnud seisukohale², 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 vajalike ruumide kasutusse andmises ning korras hoidmises. RKAS-i sõnul ei ole teabenõudes küsitud uuringu tulemused seotud avalike ülesannete täitmisega. Ekspress Meedia ei saa sellise hinnanguga nõustuda. RKAS-i klientideks on riigiasutused, kellele esitatud arveid tasutakse avalikust rahast. RKAS osutab teenuseid riigiasutustele, kelle rahulolu RKAS-i töö suhtes kajastub teabenõudega palutud uuringust. Andmekaitse Inspeksioon on varasemalt jõudnud seisukohale, et avaliku ülesande täitmist puudutavaks teabeks on ka avaliku teenuse osutamiseks kasutatavate hoonete või muude ressursside (sh personali) nõuetele vastavus.³ Teabenõudes palutud uuring kajastab

¹ AKI vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus avaliku teabe asjas nr 2.1-3/16/110, arvutivõrgus: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/20160229%20-%20vaideotsus.pdf

² Samas

³ Andmekaitse Inspeksioon. Eraõiguslike avaliku teabe valdajate juhend.

riigiasutuste kui RKAS-i klientide rahulolu avaliku teenuse osutamiseks kasutatavate hoonete või muude ressursside nõuetele vastavuse osas. Seega on RKAS-i kliendi rahulolu-uuringu näol tegemist avaliku ülesande täitmist puudutava teabega ning sellele tuleb võimaldada juurdepääs.

Taotlused

Lähtudes eeltoodust ja juhitudes AvTS §-st 46 palume:

- 1) algatada järelevalvemenetlus;
- 2) selgitada, kas Riigi Kinnisvara AS-i teabenõude täitmisest keeldumine on õiguspärane;
- 3) teha ettekirjutus teabenõude viivitamatuks täitmiseks.

Kinnitan, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust.

Vaidele on lisatud AS-i Ekspress Meedia ajakirjaniku poolt esitatud teabenõue ja RKAS vastus.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Riigi Kinnisvara AS-i vastused/seisukohad Andmekaitse Inspektsiooni küsimustele on alljärgnevad.

1. Kas RKAS on nõutud teabe osas teabevaldajaks?

Avaliku teabe seaduse (edaspidi nimetatud AvTS) § 3 lg 1 põhjal loetakse avalikuks teabeks teave, mis 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.

AvTS § 5 lg 1 p 3 põhjal on teabevaldajaks muuhulgas ka eraõiguslik juriidiline isik ja füüsiline isik sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud tingimustel. AvTS § 5 lg 2 määratleb, et eraõiguslikule juriidilisele isikule ja füüsilisele isikule laienevad teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, - teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist. AvTS § 5 lg 3 p 2 kohaselt 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 § 23 lg 2 p 2 määratleb, et teabevaldajal on õigus teabenõude täitmisest keelduda, kui füüsiliselt isikult ja eraõiguslikult juriidiliselt isikult taotletav teave ei käsitle avalike ülesannete täitmist.

Kliendi rahulolu-uuringu läbiviimine ja selle tulemused ei ole seotud Riigi Kinnisvara AS-ile seaduse, haldusakti või lepingu alusel pandud avalike ülesannete täitmisega. Samuti ei puuduta kliendi rahulolu-uuring Riigi Kinnisvara AS-ile riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist. Kliendi rahulolu-uuringu tulemusel kogutav info on mõeldud Riigi Kinnisvara AS-i kui eraõigusliku juriidilise isiku äritegevuse paremaks korraldamiseks (teenuste ja kliendile pakutavate võimaluste arendamiseks ning teenindusprotsessi parendamiseks) ning Riigi Kinnisvara AS-il puudub kohustus taolise info avaldamiseks.

2. Mis alusel ja eesmärgil viidi läbi rahulolu-uuring, sealhulgas kas see viidi läbi seaduse, haldusakti või –lepingu alusel?

Kliendi rahulolu-uuringu eesmärgiks oli koguda klientide tagasisidet ja kaardistada sihtrühmade rahulolu Riigi Kinnisvara AS-i poolt pakutavate teenustega. Kliendi rahulolu-uuring viidi läbi Riigi Kinnisvara AS-i kui eraõigusliku juriidilise isiku äritegevuse parema korraldamise huvides (teenuste ja kliendile pakutavate võimaluste arendamiseks ja teenindusprotsessi parendamiseks) Riigi Kinnisvara AS-i juhatuse liikme poolt 29.09.2015. a teenuse osutaja AS-iga Emor sõlmitud tsiviilõigusliku lepingu alusel. Kliendi rahulolu-uuringu põhiküsimuste hulka kuulusid ratsionaalsed üldise rahulolu ja koostöö jätkamise küsimused, emotsionaalset seotust mõõtev soovitusvalmiduse küsimus ja kliendisuhet laiemasse konteksti

asetav võrdlus teiste teenusepakkujatega. Riigi Kinnisvara AS ei viinud kliendi rahulolu-uuringut läbi seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid täites.

3. Millistest vahenditest rahastati rahulolu-uuringut, sealhulgas kas selleks kasutati ka riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest saadud vahendeid?

Riigi Kinnisvara AS rahastab kliendi rahulolu-uuringut Riigi Kinnisvara AS-i omavahenditest (ärituludest). Riigi Kinnisvara AS-ile ei ole kliendi rahulolu-uuringu läbiviimiseks eraldatud sihtotstarbelisi rahalisi vahendeid riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest.

4. Kas RKAS-il on olemas rahulolu-uuringu läbiviimist ja tulemusi kajastavad dokumendid?

Riigi Kinnisvara AS-il on olemas kliendi rahulolu-uuringu läbiviimist ja tulemusi kajastavad dokumendid.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik 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.

AvTS § 5 lõige 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus; avalik-õiguslik juriidiline isik ja eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud tingimustel.

AvTS § 5 lõike 2 sätestab, et eraõiguslikule juriidilisele isikule ja füüsilisele isikule laienevad teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, – teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt võrdsustatakse teabevaldajaga eraõiguslik äriühing teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist.

RKAS aktsiaseltsina on eraõiguslik juriidiline isik ning eelnevates punktides toodut silmas pidades on ta teabevaldajaks üksnes juhul, kui ta täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid – teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist või kui ta saab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena vahendeid.

RKAS on kinnitanud, et uuringu läbiviimiseks ei ole kasutatud riigi raha, vaid seda rahastati omavahenditest (äritulust).

AvTS § 3 lõikest 1 tuleneb, et avaliku teabe seaduse rakendamisel peaks avalik ülesanne olema sätestatud kas seaduses või selle alusel antud õigusaktides.

Riigivaraga seonduvaid avalikke ülesandeid reguleerib eeskätt riigivaraseadus. Üldisemalt tuleneb Vabariigi Valitsuse Seaduse (VVS) §-st 65 ja Rahandusministeeriumi põhimääruse § 6 lõikest 1, et riigivaraga seotud tegevus on 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.

Rahandusministeeriumi ja RKASi vahel ei ole sõlmitud Rahandusministeeriumil lasuvate ülesannete delegeerimiseks halduslepingut.

Riigivaraseadus aga reguleerib riigivaraga seotud kohustusi riigivara valitseja kaudu.

Andmekaitse Inspeksioon asuski 29.02.2016. a vaideotsuses nr 2.1-3/16/110 seisukohale, et RKAS täitis riigivaraseaduse §-s 90 sätestatud avalikku ülesannet seeläbi, et see konkreetne seadusest tulenev avalik ülesanne oli talle delegeeritud tsiviilõigusliku lepinguga (rendilepinguga).

Antud juhul on küsitud teabenõudega kliendi rahulolu uuringut. **Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul ei ole seda toimingut võimalik seostada ühegi seaduses sätestatud avaliku ülesandega.**

Isegi kui öelda, et riik on soovinud mingeid ülesandeid delegeerida RKASile asutamisosuse ning –lepinguga (mis halduskoostöö seaduse kohaselt on ka võimalik), siis ikkagi peaks AvTSi kohaldamiseks olema ka seadus (või selle alusel antud õigusakt), mis sätestaks selle delegeeritud ülesande.

Täiendavalt märgime, et olemuslikult võib olla muid avalikke ülesandeid ja asjaolu, et neid seaduses sätestatud ei ole, ei tähenda, et riik neist vabaneks. AvTS käsitlebki asutusi üleni teabevaldajana, eeldades, et kõik see, mida nad teevad, ongi avalik ülesanne.

Prof. Kalle Merusk on defineerinud avalikke ülesandeid kui avalike huvide poolt determineeritud, objektiivselt eksisteerivaid ülesandeid, mis on seadusandja poolt sellistena tunnetatud ja seadustes sätestatud kui riigiülesanded või antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele või viimaste poolt võetud vabatahtlikult täitmisele. Samas mõnab Merusk, et selline käsitlus on liiga lai ega anna täpseid õiguslikke kriteeriume ülesannete piiritlemiseks. Seetõttu pakub ta välja avalike ülesannete määramise aluseks samuti seaduse.⁴

Kohtupraktikas ongi defineeritud avalikke ülesandeid kui vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesandeid, või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud (3-3-4-1-10).

Avaliku teabe seaduse seletuskirjast ei leia selgitusi § 3 kõike 1 mõistmiseks. Kuid ei saa välistada, et eraõiguslike isikute avalike ülesannete kitsam piiritlemine (seadusliku aluse nõude kaudu) võib olla olnud ka seadusandja teadlik valik. Arvestades eelpoolkirjeldatud avaliku ülesande määramatust võibki olla eraõiguslike isikute puhul mõistlik kasutada selgemat piiritlemiskriteeriumi.

Andmekaitse Inspektsioon mõistab, et küsitud rahulolu-uuringu suhtes eksisteerib avalik huvi, sest riigivara ja selle valitsemine on selgelt avaliku huvi orbiidis. Kuid sellise uuringu tegemine ei ole Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul mahutatav ühegi õigusaktis sätestatud avaliku ülesande alla. Inspektsiooni pädevuses on vaide lahendamine üksnes juhul, kui avalik ülesanne on sätestatud seaduses või selle alusel antud õigusaktides.

Antud juhul ei ole asjakohane ka vaide esitaja viide Andmekaitse Inspektsiooni eraõiguslike avaliku teabe valdajate juhendis väljendatud seisukohale, et *avaliku ülesande täitmist puudutavaks teabeks on ka avaliku teenuse osutamiseks kasutatavate hoonete või muude ressursside (sh personali) nõuetele vastavus*. Pidasime selle all silmas ametliku iseloomuga dokumentatsiooni, nt kontrollakte, lube, kooskõlastusi, mis võimaldavad kontrollida avalikult kasutatavate hoonete ohutust ja nõuetelevastavust.

Avalikuks teabeks, mis võimaldaks kontrollida riigivara valitsemist, oleks igal juhul näiteks RVS §-s 90 sätestatud auditid. Nimelt kehtestab Vabariigi Valitsus hoonestatud kinnisvara eesmärgipäraseks ja otstarbekaks kasutamiseks 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.

Eelpooltoodu alusel on Andmekaitse Inspektsioon seisukohal, et RKAS ei täitnud küsitud rahulolu-uuringu läbiviimisel ühtegi õigusaktis sätestatud avalikku ülesannet ega kasutanud selleks raha riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest, ning seega jääb vaie rahuldamata.

⁴ K.Merusk, Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Juridica VIII/2000, lk 500.

/allkirjastatud digitaalselt/

Sirje Biin

vaneminspektor

peadirektori volitusel