



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/17/1006

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	19.06.2017 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	05.05.2017 (registreeriti inspektsioonis 08.05.2017)
Teabevaldaja	Sotsiaalministeerium address: Gonsiori 29, 15027 Tallinn e-posti aadress: info@sm.ee
Vaide esitaja	Eraisik address: XXXXXXXXXXXXXXXX xxx xx, XXXXXXXXXXX, XXXXX XXXX e-posti aadress: xxxxx.xxxxxx@xxxxxxxxxxxxx.ee

RESOLUTSIOON:

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 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.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 04.04.2017 edastas vaide esitaja Sotsiaalministeeriumile teabenõude, milles palus väljastada Ravimiameti poolt Sotsiaalministeeriumile saadetud pöördumise „Uutest õigusaktidest“, mis on registreeritud Sotsiaalministeeriumis 28.03.2017 nr 5.2-7/1400-1 all ning millele oli kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel.
2. 05.04.2017 teavitas Sotsiaalministeerium vaide esitajat, et Ravimiamet on täpsustanud piirangu alust ning teavitanud, et piirangu aluseks tuleb märkida AvTS § 35 lg 2 p 2
3. Samal päeval Sotsiaalministeeriumile saadetud kirjas leidis vaide esitaja, et ühe asutuse poolt teisele saadetud ametlik kiri, mis on allkirjastatud, ei saa olla töödokument ega dokumendi kavand.
4. 05.04.2017 vastuses teabenõudja pöördumisele, palus Sotsiaalministeerium vaide esitajal pöörduda teabenõudega Ravimiameti poole, kes on dokumendile piirangu kehtestanud.
5. Vaide esitaja leiab, et Sotsiaalministeerium on teabenõude täitmisest keeldunud ilma

õigusliku aluseta ning esitas 05.05.2017 Andmekaitse Inspektsioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt pöördus vaide esitaja 04.04.2017. a e-kirja teel teabenõudega Sotsiaalministeeriumi poole (lisa 1, lk 4).

Teabenõudes selgitas Vaide esitaja, et palub edastada Raviameti kirja Sotsiaalministeeriumile pealkirjaga "Uutest õigusaktidest", mis on registreeritud 28.03.2017 viitega 5.2-7/1400-1 toimikus 5.2-7/2017 (edaspidi teabenõue).

Vaide esitaja selgitas, et kuigi dokument on märgitud asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel ehk riikliku järelevalve, haldusjärelevalve või teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teave kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni, siis võib dokumendi pealkirjast järeldada, et käimasolevaid järelevalvemenetlusi sisaldab dokument vähesel määral kui üldse.

Lisaks selgitas Vaide esitaja, et vastavalt AvTS § 28 lg 1 p 14-le on teabevaldaja kohustatud avalikustama riikliku järelevalve, haldusjärelevalve või teenistusliku järelevalve käigus tehtud ettekirjutused ja otsused nende jõustumisest, mistõttu palus Vaide esitaja täiendavalt, et teabevaldaja kontrolliks, kas dokument sisaldab infot käimasoleva järelevalvemenetluse kohta, milles pole otsust tehtud ning kui dokument sellist infot sisaldab, palub Vaide esitaja, et teabevaldaja edastaks dokumendi, kattes kinni info käimasolevat järelevalvemenetlust puudutava osa. Lisaks palus Vaide esitaja, et kui teabenõudes küsitud dokument käimasoleva järelevalvemenetluse infot ei sisalda, palub Vaide esitaja edastada dokumendi tervikuna või muuta see kättesaadavaks avalikus dokumendiregistris.

05.04.2017. a e-kirja teel saadetud vastusega keeldus Sotsiaalministeerium teabenõude täitmisest (lisa 1, lk 3).

Ministeerium põhjendab keeldumist järgnevalt:

Raviamet on ekslikult märkinud teabe asutusesiseseks kasutamise aluseks AvTS § 35 lg 1 punkti 2. Sotsiaalministeerium pöördus Raviameti poole ja palus üle vaadata teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise aluse. Raviamet palus oma kirjaga märkida teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alusena AvTS § lg 2 p 2.

05.04.2017 a e-kirja teel saadetud täiendava kirjaga palub Vaide esitaja teabenõude täita (lisa 1, lk 3). Vaide esitaja selgitas, et Sotsiaalministeeriumi 05.04.2017 a vastusest saab järeldada, et tegu on siiski avaliku dokumendiga ning palus teabenõude täita.

Vaide esitaja selgitas, et Sotsiaalministeeriumi viidatud uus asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alus AvTS § 35 lg p 2 annab õigusliku aluse kuulutada asutusesiseseks kasutamiseks nn töödokumentid enne nende allkirjastamist või vastu võtmist. Vaide esitaja selgitas lisaks, et mitte kuidagi ei saa käsitleda Raviameti ametlikku kirja ministrile dokumendi tööversiooni või kavandina. Samuti, et ainuüksi asjaolu, et vastav dokument on Sotsiaalministeeriumile kui kolmandale osapoolle adresseeritud näitab, et tegu ei ole enam dokumendi kavandiga (asutusesiseseks kasutamiseks), vaid edastatud dokumendi lõppversiooniga. Vaide esitaja selgitas Sotsiaalministeeriumile, et eelnevast lähtuvalt ei saa AvTS § 35 lg 2 p 2 olla kuidagi antud dokumendi asutusesiseseks teabeks kuulutamise aluseks Raviameti poolt.

Lisaks eelnevale selgitas Vaide esitaja Sotsiaalministeeriumile, et teabevaldaja on käesoleval juhul nii Raviamet kui Sotsiaalministeerium, mitte üksnes esimene.

Samuti selgitas Vaide esitaja, et AvTS § 35 lg 2 annab teabevaldajale kaalutusõiguse otsustamiseks, kas dokumendi tööversioon kuulutada asutusesiseseks kasutamiseks või mitte ning eelneva kohaselt Raviametil ega Sotsiaalministeeriumil antud juhul sellist kaalutusruumi ei ole, kuivõrd tegu pole enam töödokumentiga.

Vaide esitaja palus veelkord teabenõue täita lähtudes esmase teabenõude menetlusaegadest või juhul kui teabevaldaja leiab, et on käitunud õiguspäraselt, siis edastada põhjendused AvTS § 35 lg 2 p 2 rakendamise kohta, kuivõrd teabevaldajad on rakendanud diskretsiooniotsust ja

taolise kaalutusõiguse kasutamine peab olema haldusorgani poolt ka kohaselt põhjendatud.

05.04.2017 a e-kirjaga keeldub Sotsiaalministeerium teabenõuet täitmast (lisa 1, lk 2). Sotsiaalministeerium selgitas, et palub teabenõudega pöörduda Ravimiameti poole, sest Sotsiaalministeeriumi hinnangul on teabevaldajaks Ravimiamet. Lisaks selgitas Sotsiaalministeerium, et ei ole asunud seisukohale, et teabenõudes palutud dokumendi puhul oleks tegu avaliku dokumendiga.

Vaide esitaja leiab, et teabenõude täitmisest keeldumisega on Sotsiaalministeerium rikkunud tema õigusi ning piiranud vabadusi.

AvTS § 4 lg 1 sätestab teabevaldajale kohustuse tagada nende valduses olevale teabele juurdepääs seaduses sätestatud korras ning AvTS § 9 lg 1 annab teabenõudjale õiguse saada ligipääsu teabevaldaja valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras.

Vaide esitaja esitas. Sotsiaalministeeriumile teabenõude, mille täitmisest teabevaldajad on keeldunud viitega AvTS § 35 lõike 2 punktile 2. Vaide esitaja leiab, et tema õigust teabele on Sotsiaalministeerium rikkunud seetõttu, et AvTS § 23 lõike 1 punkti 1 ja AvTS § 35 lõike 2 punkti 2 alust teabenõude täitmisest keeldumiseks on kasutatud põhjendamatu ja meelevaldselt.

AvTS § 35 lõike 2 punkt 2 lubab riigi- või kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku juhul asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne nende vastuvõtmist või allakirjutamist.

Kuivõrd Vaide esitaja teabenõudes küsitud dokument on ühe asutuse ametlik kiri teisele asutusele, siis on Vaide esitaja arvates rakendatud AvTS § 35 lõike 2 punkti 2 meelevaldselt ja õigusvastaselt.

Esiteks nõuab AvTS § 35 lg 2 p 2 rakendamine, et tegu oleks tõepoolest dokumendi kavandiga või dokumendi tööversiooniga. Teiseks sätestab AvTS § 35 lg 2 p 2, et dokumendi tööversiooni valmimisel see allkirjastatakse või võetakse vastu.

Eelnevast tulenevalt leiab Vaide esitaja, et Sotsiaalministeerium on õigusvastaselt ja meelevaldselt keeldunud teabenõude täitmisest põhjendusel, et tegu on asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabega.

Lähtudes eeltoodust ja tuginedes AvTS § 4 lõikele 5 ja §-le 46 palun:

-Kohustada Sotsiaalministeeriumi uuesti läbi vaatama ja otsustama teabenõude täitmine ning kohustada Sotsiaalministeeriumi teabenõude täitmiseks.

-Kui teabenõude täitmine täies ulatuses ei peaks olema võimalik palun alternatiivselt kohustada Sotsiaalministeeriumi täitma teabenõuet osaliselt, kattes kinni dokumendi osa, mille suhtes on juurdepääsupiiranguid rakendatud õiguspäraselt ning ülejäänud osas põhjendama õigusaktides sätestatud nõuete kohaselt teabenõude täitmisest keeldumist.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Sotsiaalministeeriumis on koostamisel õigusaktide muutmise kavand seoses oktoobris 2018. a kohalduva parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 536/2014, milles käsitletakse iniminterviuhoius kasutatavate ravimite kliinilisi uuringuid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/20/EÜ.

Ravimiamet esitas Sotsiaalministeeriumile 28. märtsi 2017. a kirjaga ülevaate vajalikest töödest ja muutustest seoses kliiniliste uuringute määruse kohaldamisega, mis on sisendiks õigusaktide muutmise kavandi koostamisel.

Sotsiaalministeerium ei saa siinkohal asuda hindama dokumendi piirangu kehtestamise põhjendatust, sest vastavalt avaliku teabe seaduse § 41 lõikele 1 tunnistab teabe asutusesiseseks kasutamiseks asutuse juht. Tulenevalt Andmekaitse Inspeksiooni avaliku teabe üldjuhendist on teabevaldaja seatud juurdepääsupiirang siduv ka kõigile teistele teabevaldajatele. Kui otse eriseadusest ei tulene teisiti, ei saa teine asutus piirangut omatahtsi kehtetuks tunnistada ega eirata.

Sotsiaalministeerium ei ole küsinud Ravimiametilt dokumendi väljastamiseks nõusolekut, vaid palus 5. aprillil 2017. a Erasisikule saadetud e-kirjas isikul ise pöörduda teabenõude küsimusega Ravimiameti poole.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Sotsiaalministeerium teabevaldajana

Avaliku teabe seaduse § 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. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt saab lõikes 1 nimetatud teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangud on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

AvTS § 5 lg 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajateks ka riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused. Seega on riigiasutused teabevaldajaks kogu oma valduses oleva teabe osas. Eeltoodu ei tähenda aga seda, et kogu asutuse valduses olev teave oleks avalik, vaid osa teabest võib olla ka piiranguga. Tulenevalt eeltoodust ei ole korrektne Sotsiaalministeeriumi selgitus vaide esitajale, et antud juhul on teabevaldajaks Ravimiamet, mitte Sotsiaalministeerium.

AvTS § 38 lg 3 kohaselt on asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele juurdepääsuõigus riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikul või töötajal oma ametiülesannete täitmiseks ning seda teavet ei tohi edastada kolmandatele isikutele juurdepääsu piirangu kehtestanud asutuse loata. Eeltoodu ei tähenda aga seda, et kui asutus on saanud teiselt asutuselt dokumendi, millele on teise asutuse poolt kehtestatud juurdepääsupiirang, et siis ei peaks teabenõude korral hindama, millisele osale dokumendist piirang laieneb ning vajadusel seda täpsustama teise osapoolega.

Piirang AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel

AvTS § 35 lg 2 p 2 sätestab, et teabevaldaja juht võib tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks dokumendi kavandi ja selle juurde kuuluvad dokumendid. Eeltoodud sätte eesmärgis on võimaldada töödokumentide asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine. Kuna seaduse eelnõude ettevalmistamisel annavad tihti ka sisendi/arvamuse ka asutused, kelle tegevust seadus puudutab, siis võivad sellised esialgsed arvamused/ettepanekud olla käsitletavad ka töödokumentidena, kuna kõik arvamused/ettepanekud ei pruugi seadusse jõuda.

Antud juhul on vaide esitaja küsinud Sotsiaalministeeriumilt teabenõude korras Ravimiameti kirja Sotsiaalministeeriumile pealkirjaga “Utest õigusaktidest”, mis on registreeritud 28.03.2017 viitega 5.2-7/1400-1 toimikus 5.2-7/2017, millele oli algselt kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 2 alusel, kuid mis oli ekslik. Teabenõude menetlemise ajal on Sotsiaalministeerium palunud Ravimiametil piirang üle vaadata ning Ravimiamet on täpsustanud, et piirangu aluseks on AvTS § 35 lg 2 p 2.

Kuna Sotsiaalministeeriumi ega ka Ravimiameti dokumendiregistri avalikust vaatest ei ole arusaadav, kas tegemist on ainult ühe konkreetse kirjaga, mis on ka kirja saatja poolt allkirjastatud või sisaldab kiri ka lisasid, siis oli vaide esitajal õigustatud küsimus piirangu õiguspärasuse osas. Vaide esitaja on leidnud, *et mitte kuidagi ei saa käsitleda Ravimiameti ametlikku kirja ministriale dokumendi tööversiooni või kavandina. Samuti, et ainuüksi asjaolu, et vastav dokument on Sotsiaalministeeriumile kui kolmandale osapoolele adresseeritud näitab, et tegu ei ole enam dokumendi kavandiga (asutusesiseseks kasutamiseks), vaid edastatud dokumendi lõppversiooniga*. Siinkohal pean siiski vajalikuks märkida, et piirang “asutusesiseseks kasutamiseks” ei tähenda seda, et selliseid dokumente ei või ühest asutusest teise saata, vaid piirang tähendab seda, et sellised dokumente ei avalikustada avalikkusele ja selliste dokumentide küsimiseks/saamiseks peab olema õiguslik alus.

Väitega, et tegemist ei ole töödokumendi või dokumendi kavandiga, ei saa ma siiski üheselt nõustuda kuna edastatud kiri sisaldas kahte dokumenti. Menetluse käigus tuvastasin, et Ravimiamet edastas Sotsiaalministeeriumile kirja, mis sisaldas nii ametlikku pöördumist kui ka lisa ettepanekute ja seisukohtadega seaduse eelnõule. Kui ministeeriumile edastatud ametlikku kaaskirja, mis oli ka allkirjastatud, ei saa lugeda töödokumendiks ega eelnõu kavandi juurde kuuluvaks dokumendiks, siis ettepanekuid seaduse muudatuste kohta võib lugeda eelnõu

kavandi juurde kuuluvateks dokumentides. Samas võib ettepanekuid lugeda ka töödokumentideks kuna pole, teda kas ja mis ulatuses ministeerium nendega arvestab. Seega oli piirangu kehtestamine põhjendatud ainult Ravimiameti edastatud kirja lisale, mitte kaaskirjale kui eraldiseisvale dokumendile.

Piirangu kehtestamine Ravimiameti poolt

Antud juhul on Ravimiamet kehtestanud piirangu nii kaaskirjale kui selle lisale, mis ei ole kooskõlas seadusega, kuna kaaskirja ei saa lugeda seaduse eelnõu juurde kuuluvaks dokumendiks. Samuti on kaaskirja puhul tegemist lõpliku dokumendiga. Kui kiri sisaldab lisasid, mida saab käsitleda eraldiseisvate dokumentidena, siis ei ole põhjendatud juurdepääsupiirangu kehtestamine kõikidele dokumentidele, vaid üksnes nendele dokumentidele või dokumendi lisadele, mis sisaldavad piiranguga teavet.

Lähtudes asjaolust, et piirang oli kehtestatud Ravimiameti poolt, siis ei olnud Sotsiaalministeeriumil ilma Ravimiameti nõusolekuta võimalik dokumentidelt piirangut eemaldada ning dokumente vaide esitajale väljastada (AvTS § 38 lg 3). Mulle teadaolevalt on Ravimiamet piirangu täpsustamise käigus kinnitanud, et piirang kehtib nii kaaskirjale kui ka selle lisale, mistõttu oli Sotsiaalministeeriumi poolt teabenõude täitmisest keeldumine õiguspärane.

Kuna Sotsiaalministeerium on teabenõude menetlemise käigus vaide esitaja poolt soovitud dokumendi piirangu alust täpsustanud, millest saab järeldada, et Ravimiamet ei ole ministeeriumile andnud luba dokumendilt piirangu eemaldamiseks ning dokumendi edastamiseks kolmandatel isikutele, kuigi ministeerium ei ole seda Ravimiametilt otseselt küsinud. Kuna antud juhul on ka Ravimiamet keeldunud vaide esitaja teabenõude täitmisest, siis saab asuda seisukohale, et Ravimiamet ei oleks sellist luba ka andnud. Seega oli Sotsiaalministeeriumi poolt teabenõude täitmisest keeldumine õiguspärane ning vaide teabenõude täitmise keeldumise peale tuleb jätta rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
peainspektor
peadirektori volitusel