



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr.2.1-3/17/685

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	08.05.2017 Tallinnas,
Vaide esitamise aeg	26.03.2017 (registreertud inspektsioonis 27.03.2017)
Teabevaldaja	Sotsiaalkindlustusamet (SKA) aadress: Endla 8, 15092 Tallinn e-posti aadress: info@sotsiaalkindlustusamet.ee
Teabevaldaja vastutava isik	peadirektor
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxxxx.xxxx@gmail.com

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 3 ja 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike 3 alusel

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie täielikult;

2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

Vaadata uuesti läbi vaide esitaja 16.02.2017 edastatud pöördumine, milles vaide esitaja soovis eelnevates teabenõuetes küsitud dokumentide väljastamist (03.02.2017 küsitud dokumendid ning 08.02.2017 küsitud edukaks tunnistatud pakkumuse ja Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu pakkumuse maksumus) ning väljastada soovitud dokumendid ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet või keelduda nende väljastamisest, kui selleks on seadusest tulenev alus. Keeldumise korral põhjendada keeldumist.

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 19. mai 2017.

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 Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (ülaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades vaide Andmekaitse Inspeksiooni peadirektorile või Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras.

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).

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 03.02.2017 esitas vaide esitaja Sotsiaalkindlustusametile (SKA) teabenõude, mille täitmisest SKA keeldus 08.02.2017 viidates RHS § 43 lg-le 4.
2. 08.02.2017 edastas vaide esitaja SKA-le täiendava pöördumise, mis sisaldas nii teabenõuet kui selgitustaotlust.
3. 15.02.2017 keeldus SKA teabenõude täitmisest ning märkis, et pöördub selgituste saamiseks Rahandusministeeriumi (RAM) ja Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) poole.
4. 16.02.2017 edastas vaide esitaja SKA-le oma seisukohad ning ühtlasi kordas, et soovib jätkuvalt eelnevates teabenõuetes küsitust teavet.
5. 21.03.2017 ja 22.03.2017 vastas SKA täiendavalt vaide esitaja teabenõuetele ning keeldus jätkuvalt vaide esitaja poolt soovitud teabe väljastamisest põhjusel, et soovitud dokumendid sisaldavad pakkumuses kajastatud teavet, mis on RHS § 43 lg 4 kohaselt konfidentsiaalne.
6. Vaide esitaja eeltooduga ei nõustunud ja esitas 26.03.2017 Andmekaitse Inspeksioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt esitas vaide esitaja 03.02.2017 Sotsiaalkindlustusametile (edaspidi SKA) alljärgneva teabenõude: „Palun väljastada riigihanke "Tugiisikuteenus asendushooldusel elluastujatele", viitenumber 171467, hankemenetluses koostatud dokumendid (pakkumuste hindamise ja avamise protokollid, kvalifitseerimise, edukaks ja vastavaks tunnistamise otsused/protokollid nende olemasolul) ja teabevahetus hankes osalejatega. Nimetatud riigihanke menetluse dokumentidest ei soovi ma pakkumusi, samuti avalikust veebist juba kätte saanud dokumente nagu hankedokumente, hankelepingsid ega käskkirja riigihanke läbiviimiseks.“ (Lisa 1)

Olen sellele teabenõudele saanud kolm äraütlevat vastust (Lisa 2, 4 ja 6), milles on keeldutud teabenõuet täitmast. Viimane nendest keeldumistest saadeti minule 21.03.2017 peale teabevaldaja pöördumist Andmekaitse Inspeksiooni ja Rahandusministeeriumi poole. Põhjused äraütlemiseks on ajas muutunud, kuid nendega on võimalik tutvuda käesoleva vaide lisades olevatest SKA kirjadest.

Saadet viimase äraütleva kirja SKA-st kirjutasin neile veelkorra ja lubasin esitada vaide ja kirjutada Rahandusministeeriumi. Seepeale tulid 22.03.2017 vastused (Lisa 7), millest nähtuvalt on teabenõue siiski osaliselt täidetud.

Seoses vaide esitamise tähtaegsusega selgitan, et olen pidanud kirjavahetust ja vaielnud antud

teema üle ajavahemikul 03.02.2017 kuni 22.03.2017. **Pean minu teabenõuete täitmata jätmise ja vaide esitamise tähtaja kulgemise alguse kuupäevaks 21.03.2017**, kuna teabenõude vastamine pikenes vaidluse tõttu. Nimelt 15.02.2017 kirjutas SKA (Lisa 4) mulle: „Teavitame Teid, et Sotsiaalkindlustusamet soovib riigihangetega seotud teabe avaldamise küsimuses selgituste saamiseks pöörduda Rahandusministeeriumi ja Andmekaitse Inspektsiooni poole. Kui nimetatud asutuste selgituste kohaselt on pakkumused, otsused, hankekomisjoni protokollid jm Teie poolt taotletud teave avalikuks teabeks, millele juurdepääsupiirangute kehtestamine ei ole vajalik (või lubatud), väljastab Sotsiaalkindlustusamet Teile taotletud teabe kooskõlas õigusaktidega.“ Mina vastasin 16.02.2017 (Lisa 5), öeldes muu hulgas: „Ma ei taha sellele kirjale vastust, aga ma endiselt soovin vastust eelmistele teabenõuetele osas, mida te anda saate, ja vastavaid RM ja AKI selgitustaotluste vastuseid. Minu teabenõude eesmärk on näha, miks ei võitnud MTÜ Asenduskodu Töötajate Liit hanke ühtegi osa.“ (Lisa 5)

Seega leian, et 21.03. ja 22.03.2017 SKA esitatud vastused (Lisa 6 ja Lisa 7) on vastused minu 03.02.2017, 08.02.2017 ja 16.02.2017 teabenõuetele (Lisa 1, Lisa 3 ja Lisa 5).

Järgnevalt käsitlen teabenõude neid osi, mis on täitmata jäänud ja mille osas soovin, et AKI teeks teabevaldajale ettekirjutuse.

1. Palun teha ettekirjutus SKA-le riigihanke, viitenumber 171467, tulemusi kajastavate otsuste ja/või protokollide (pakkujate kvalifitseerimine, pakkumuste vastavaks ja edukaks tunnistamine) väljastamiseks hanke iga osa kohta.

Olen vastava teabenõude esitanud 03.02.2017. (Lisa 1)

Sain 22.03.2017 küll osaliselt mind huvitanud küsimuse kohta vastuse, et Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (edaspidi EATL) kvalifitseeriti ja teda ei kõrvaldatud riigihanke menetlusest, kuid soovin siiski näha ka vastavat hankija otsust või protokollid ka kvalifitseerimise kohta juba seetõttu, et teada, kuidas nad selliseid otsuseid vormistavad ja millise sätte alusel nad selle dokumendi asutusesiseseks kasutamiseks tunnistavad.

Küsisin oma 08.02.2017 teabenõudes (Lisa 3) küsimuse: „2. Palun teatada, kui seate riigihanke menetluses koostatud protokollile või otsusele pakkujate kõrvaldamise või kvalifitseerimise kohta juurdepääsupiirangu "asutusesiseseks kasutamiseks", siis millisele RHS §-le te selles AK märkes viitate?“. SKA vastas mulle 15.02.2017 vastusega (Lisa 4) alljärgnevalt: „Riigihankes dokumenteeritud teave, mis ei kuulu avalikustamine, on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave RHS § 35 lg 1 p 19 alusel, koosmõjus RHS sätetega (RHS § 43 lg 4, § 54 lg 1 jm). Mitmed hankijad on vastava teabe tunnistanud asutusesiseseks kasutamiseks ka RHS § 35 lg 1 p 17 alusel.“

Kas teabevaldaja tegi vastuses näpuvea RHS § 35 lg 1 p 17 ja 19 viidates (selliseid sätteid RHS-s ei ole), ma ei tea, aga arvestades, et tema esialgne seisukoht oli, et riigihangetes kogutud teabele ei kohaldata AvTS sätteid (Lisa 2 ja Lisa 4), siis ei saanud mulle ka teabenõude käigus antud küsimus selgeks. Sellele aitab vastata just vastav hankija dokument, mille väljastamist soovin.

Ma sain küll 22.03.2017 SKA-st vastuse (Lisa 7), et EATL pakkumust ei tunnistatud vastavaks, kuid millisel põhjusel seda ei tehtud ja millises hanke osas EATL üldse pakkumuse esitas, mulle ei vastatud, põhjendades RHS § 43 lg 4 sisalduva keeluga.

Ma ei ole veendunud, et minule sellises ulatuses teabe avaldamata jätmine on RHS § 43 lg 4 alusel põhjendatud. Ja kui tõemeeli sisaldab minu poolt küsitud dokument asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatavaid andmeid, siis on ju teabevaldajal võimalus dokument selles osas kinni katta ja küsitud dokument mulle edastada. 22.03.2017 vastati mulle SKA-st (Lisa 7), et otsuste ja protokollide terviktekste ei ole meil võimalik avaldada. Järelikult siis ikka on teksti osad, mida on võimalik avaldada.

Muu hulgas ei saa ma nõustuda, et asjaolu, millisele hanke osale on ühe või teise pakkuja poolt pakkumus esitatud, oleks piiratud juurdepääsuga teave. Asjaolu, et EATL

üldse nimetatud hankes pakkumuse esitas, sai mulle teatavaks läbi riigihangete registri, kui panin otsingusse pakkuja lahtrisse vastava registrikoodi. Kui asjaolu, et isik on ühes või teises hankes pakkumuse esitanud, on avalik teave, kättesaadav kõikidele, miks siis hanke osale pakkumuse esitamine fakt suurem saladus on, jääb arusaamatuks.

- 2. Palun teha ettekirjutus SKA-le riigihanke, viitenumber 171467, pakkumuste maksumuste avaldamiseks edukaks tunnistatud pakkumuse ja Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu puhul vastavalt HD-s etteantud vormile iga hanke osa suhtes.**

Olles 08.02.2017 saanud vastuse (Lisa 2), et pakkumuste avamise protokollid mulle ei edastata (ei saanud täpselt aru, kas see koostati või mitte), esitasin 08.02.2017 täiendava teabenõudega (Lisa 3) küsimuse: „Millised olid esitatud pakkumuste maksumused? Riigihangete registri andmetel osales lisaks edukaks tunnistatud pakkujatele ka Asenduskodu Töötajate Liit. Mind huvitab iga osa juures edukaks tunnistatud pakkumuse ja Asenduskodu Töötajate Liidu pakkumuse maksumused vastavalt etteantud vormile.“

- 3. Palun teha ettekirjutus SKA-le riigihanke, viitenumber 171467, menetluses hankes osalejate ja pakkujate vahel toimunud teabevahetuse väljastamiseks.**

Olen vastavasisulise teabenõude esitanud 03.02.2017 (Lisa 1) ja vastavat teabevahetust mulle ei ole väljastatud.

Õiguslikud põhjendused

AvTS § 5 lg 1 p 1 järgi on muu hulgas teabevaldajaks riigiasutus, seega ka SKA.

AvTS § 8 lg 1 järgi tagatakse teabele juurdepääs kas teabe avalikustamisega või teabenõude täitmisega. AvTS § 18 lg 1 järgi täidetakse teabenõue viivituseeta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

AvTS § 23 lg 1 järgi saab teabenõude täitmisest keelduda, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

Vaidluste tulemusena on SKA jäänud seisukohale, et minu poolt soovitud teavet ei saa mulle edastada RHS § 43 lg 4 tuleneva piirangu tõttu, mille mittejärgimine tooks kaasa lubamatu pakkumuses sisalduva informatsiooni avaldamise.

Mina vaide esitajana ei nõustu teabevaldaja seisukohaga ja põhjendan oma teabenõuet AKI üldjuhendi 9. peatüki § 94 3. kommentaaris selgitatuga, millest nähtuvalt peale hankemenetluse lõppemist RHS § 43 lg 4 sätestatu teabe avaldamisele ei kehti. Kõnesoleva riigihanke aruanded on esitatud 31.05.2016 ja 01.06.2016, millest nähtuvalt peaks vastav riigihanke menetlused lõppenud olema. Seega leian, et teabevaldajal ei ole õigust teabele juurdepääsu piirata RHS § 43 lg 4 alusel peale riigihanke menetluse lõppemist.

Olen ka seisukohal, et tugiisikuteenuse kui sotsiaalteenuse olemusest tulenevalt ei peaks pakkumus sisaldama põhiosas ka ärisaladust, millise asjaoluga põhjendades võidakse mulle andmed avaldamata jätta. Kuid kuna ärisaladuse avaldamise keeld ei ole siiani olnud teabe väljastamata jätmise alus ja vaidluse objekt, ei ole mul võimalik vastavaid võimalikke tulevasi väiteid käesolevas vaides täpsemalt kummutada.

Lähtuvalt eeltoodust on minu kui teabenõudja õigusi rikutud avaliku teabe avaldamata jätmisega teabevaldaja poolt

Palun teha ettekirjutus Sotsiaalkindlustusametile minu poolt neile 03.02.2017, 08.02.2017 ja 16.02.2017 esitatud teabenõutele vastamiseks AvTS § 51 lg 1 p 3 alusel alljärgnevalt:

1. Riigihanke, viitenumber 171467, tulemusi kajastavate otsuste ja/või protokollide (kvalifitseerimise, pakkumuste vastavaks ja edukaks tunnistamine) väljastamiseks

hanke iga osa kohta.

2. Riigihanke, viitenumber 171467, pakkumuste maksumuste avaldamiseks edukaks tunnistatud pakkumuse ja Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu (registrikood 80298781) puhul vastavalt HD-s etteantud vormile iga hanke osa suhtes.

Riigihanke, viitenumber 171467, menetluses hankes osalejate ja pakkujate vahel toimunud teabevahetuse väljastamiseks.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi SKA) esitab käesolevaga selgitused ja seisukoha seoses Erasiku poolt Andmekaitse Inspeksioonile (edaspidi AKI) esitatud vaidega. Vaie on seotud riigihankes „Tugiisikuteenus asendushoolduselt elluastujatele“ (viitenumber 171467) koostatud teabega.

Tegemist on lihtsustatud korras tellitava teenuse hankega RHS § 19 tähenduses. Hange oli jaotatud neljaks osaks. MTÜ Eesti Asenduskodu Töötajate Liit esitas pakkumuse osale I (Põhja piirkond) ja osale II (Lõuna piirkond), kuid nimetatud isikuga ei sõlmitud hankelepingut üheski hanke osas. SKA kinnitab, et riigihange lõppes 2016.a. juunis. Erasik ei olnud nimetatud hankes pakkujate ega ühegi pakkujate või huvitatud isiku esindaja.

Eraisik pöördus SKA poole esmakordselt 03.02.2017 ning palus väljastada hankemenetluses koostatud dokumendid (pakkumuste hindamise ja avamise protokollid, kvalifitseerimise, edukaks ja vastavaks tunnistamise otsused/ protokollid nende olemasolul) ja teabevahetuse hankes osalejatega. Sotsiaalkindlustusamet selgitas 08.02.2017.a. e-kirjas, millisel põhjusel ei ole võimalik taotletud dokumente väljastada.

Nimetatud kirjad ja sellele järgnev kirjavahetus (sh SKA vastused) on lisatud käesolevale dokumendile lisana 1. Selles kirjavahetuses sisalduvad ka põhjendused selle kohta, miks SKA keeldus Erasiku taotletud teabe avaldamisest. SKA luges Erasiku pöördumised teabenõueteks. SKA kinnitab ühtlasi, et SKA valduses on teave, mille väljastamist Erasik on taotlenud. Need dokumendid on lisatud käesolevale kirjale.

Pärast SKA vastuse saamist pöördus Erasik 08.02.2017.a. uuesti SKA poole ning avaldas, et muudab enda teabenõuet. Muudetud teabenõude kohaselt palus Erasik väljastada järgmise info:

- 1) millised olid esitatud pakkumuste maksumused, sh nii edukaks tunnistatud pakkumuse maksumus kui ka Asenduskodu Töötajate Liidu pakkumuse maksumus;
- 2) kas Asenduskodu Töötajate Liit kvalifitseeriti riigihanke menetluses. Kui mitte, millisel põhjusel;
- 3) kas Asenduskodu Töötajate Liit kõrvaldati riigihanke menetlusest. Kui jah, millisel põhjusel;
- 4) kas Asenduskodu Töötajate Liidu pakkumus tunnistati vastavaks.

Lisaks palus Erasik selgitada, millisest õiguslikust alusest lähtub SKA juurdepääsupiirangute seadmisel riigihankega seotud dokumentidele.

15.02.2017.a. kirjas selgitas SKA, et ei keeldu teabe väljastamisest, kuid enne teabe väljastamist soovib nimetatud küsimuses saada Rahandusministeeriumi (edaspidi RAM) kui riigihangete seaduse (edaspidi RHS) väljatöötaja ning AKI seisukohad ning otsustab teabe väljastamise lubatavuse ja avalikustatava teabe ulatuse saadud selgituste alusel. 16.02.2017.a. vastuskirjas täpsustas Erasik enda teabenõude eesmärki ning avaldas, et teabenõude

eesmärgiks on näha, miks ei võitnud MTÜ Asenduskodu Töötajate Liit hanke ühtegi osa.

SKA palvel pöördus õigusbüroo OÜ Dalarius 10.02.2017.a. selgitustaotlusega nii AKI kui RAM poole, eesmärgiga saada täpsed juhised ja õiguslik argumentatsioon, mis selgitaks riigihankes mitteosalenud isikutele teabe avaldamise õiguslikke aluseid ja avaldatava teabe ulatust. OÜ Dalarius pöördumine oli muuhulgas tingitud asjaolust, et hankijate praktika riigihangete ja pakkumustega seotud teabe avaldamisel on äärmiselt erinev ning hankijad võivad eksida teabe avaldamisega sellisel viisil, et see võib olla käsitletav vääртеona.

Viidatud selgitustaotlus ning RAM ja AKI vastused on leitavad nimetatud asutuse dokumendiregistrist, mõlemad asutused vastasid 13.03.2017.a.

Viide AKI dokumendiregistrile: <http://adr.rik.ee/aki/dokument/4986167>

Viide RAM dokumendiregistrile: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58053879>.

RAM edastas enda 13.03.2017.a. selgituse riigihangete seaduse rakendamise kohta ka AKI-le, mistõttu on AKI kirjeldatud seisukohtadest teadlik.

Saadud selgitusi aluseks võttes vastas SKA 21.03.2017.a. Erasikule, edastas talle nii RAM kui ka AKI 13.03.2017.a. kirjad ning avaldas Erasiku poolt taotletud informatsiooni osaliselt. Info avalikustamisel lähtus SKA selgitustest, mille RAM esitas 13.03.2017.a. kirjas, samuti Erasiku täpsustavast infost selle kohta, et teabenõude eesmärgiks oli saada teada, miks ei võitnud MTÜ Asenduskodu Töötajate Liit ühtegi hanke osa. Informatsiooni avaldamisel või mitteavaldamisel lähtus SKA järgnevast:

- 1) SKA ei avaldanud Erasikule Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu pakkumuse maksumust, sest RHS § 43 lg 4 kohaselt on pakkumus konfidentsiaalne. RAM 13.03.2017.a. selgitustest nähtub, et ühestki RHSi sättest ei tulene, et pakkumuse konfidentsiaalsus on ajaliselt piiratud üksnes hankemenetluse kestusega, seega konfidentsiaalsus (erinevalt Avaliku teabe seaduse üldjuhendis märgitust) kehtib ka pärast hanke lõppemist. Ühtlasi on RAM 13.03.2017.a. kirjas (lk 3) selgelt välja toodud, et hankijal ei ole lubatud avaldada mitteedukate pakkumuste maksumusi riigihankes mitteosalenud isikutele ning pakkumuses sisalduvat teavet võib avalikustada üksnes RHSis sätestatud juhtudel ja ulatuses;*
- 2) SKA avaldas Erasikule info selle kohta, et Eesti Asenduskodu Töötajate Liitu hankest ei kõrvaldatud ning Eesti Asenduskodu Töötajate Liit pakkujana kvalifitseerus;*
- 3) Samuti avaldas SKA Erasikule info selle kohta, et Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu pakkumus tunnistati mittevastavaks, kuid SKA ei avaldanud mittevastavaks tunnistamise põhjuseid, sest selliseid andmeid ei ole võimalik avaldada RHS § 43 lg 4 sätestatud konfidentsiaalsusnõuet rikkumata.*

Selgitame siinjuures täiendavalt, et pakkujate suhtes kõrvaldamise aluste ja kvalifikatsiooni kontrollimine, pakkumuste vastavuse kontrollimine jm hankega seotud toimingute kontrolltegevuste kirjeldus sisaldus ühes ja samas dokumendis (hankekomisjoni 05.05.2016.a. protokoll, lisa 8). Seega sisaldab nimetatud protokoll ka andmeid pakkumuste kohta, mis RHS § 43 lg 4 regulatsioonist tulenevalt on konfidentsiaalsed. Eeltoodud arvestades oleks SKA saanud protokollil küll osaliselt avaldada, nt kõrvaldamise ja kvalifitseerimise osas (ulatuses, milles see ei puuduta pakkumuste sisu), kuid protokollil avaldamine sellises ulatuses ei oleks rahuldanud Erasiku teabehuvi selle osas, miks Eesti Asenduskodu Töötajate Liiduga lepinguid ei sõlmitud, sest protokollil avaldatavatest osadest ei oleks Erasik sellist infot saanud. Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu pakkumuse tagasilükkamine oli otseselt seotud pakkumuse sisuga, mille kohta ei ole SKA-l õigus andmeid avaldada ning seda Erasikule ka selgitasime.

Eeltootust tulenevalt leiame, et SKA on Erasisiku 08.02.2017.a. muudetud sõnastuses teabenõude täitnud (teabenõue on täidetud 21.03.2017.a) ning see on täidetud ulatuses, milles selle täitmine on kooskõlas õigusaktidega. Avaldatud ei ole pakkumuse sisuga seotud andmeid. Juurdepääsupiirang hindamiskomisjoni protokollile ja muudele hankes koostatud dokumentidele tuleneb RHS § 43 lg 4, sest protokoll ja pakkujatega peetud teabevahetus sisaldab pakkumustega seotud konfidentsiaalset teavet. Nimetatud riigihanke puhul oli tegemist e-menetlusega, seega säilitatakse riigihankega seotud dokumendid riigihangete registris ning nende dubleerimist SKA dokumendiregistris (üldjuhul) ei toimu, st dokumente ei võeta riigihangete registrist välja üksnes selleks, et lisada neile märge juurdepääsupiirangute kohta. Juurdepääsupiirang riigihangetega seotud dokumentidele kehtib riigihangetega seotud dokumentidele kui dokumendisarjale tervikuna.

10.02.2017.a. kirjas taotles OÜ Dalarius AKI-lt muuhulgas selgitust selle kohta, kas juurdepääsupiirang pakkumustele tuleb seada AvTS § 35 lg 1 p 19 alusel või mõnel muul õiguslikul alusel (lähtudes eeldusest, et pakkumuste konfidentsiaalsus ei ole ajaliselt piiratud). AKI 13.03.2017.a. kirjas on AKI küll selgitanud, millisel juhul AvTS § 35 lg 1 p 19 ei kohaldata, kuid ei ole andnud selgitusi, millist õiguslikku alust tuleb kõnealuses küsimuses juurdepääsupiirangu seadmisel kohaldada.

Täiendavalt selgitame järgnevat. RAM kirjale tuginedes leiame, et AKI avaliku teabe seaduse üldjuhend on osas, milles see puudutab pakkumuste konfidentsiaalsust ja selle ajalist ulatust, vastuolus riigihangete seadusega ning RAM 13.03.2017.a. selgitustega. Põhjendused selle kohta, miks pakkumus on konfidentsiaalne tähtajatult (mitte aga üksnes teatud perioodil), on täpsemalt selgitatud ka õigusbüroo OÜ Dalarius 10.02.2017.a. kirjas (lk 3-4) ning samadest põhjendustest lähtus ka SKA pakkumusega seotud teabe mitteavaldamisel. Põhimõtteliselt samadele järeldustele on asunud RAM 13.03.2017.a. selgitustes.

Erinevalt RAM 13.03.2017.a. seisukohast, on AKI 13.03.2017.a. kirjas märgitud, et seadusandja kaudset tahet lugeda pakkumus konfidentsiaalseks vaid piiratud ajaks, väljendab riigihangete seaduse eelnõu 204SE. Nimetatud eelnõust tuleneb küll, et seadusandja on soovinud pakkumuse konfidentsiaalsust tulevikus ajaliselt piirata, kuid sellest ei saa järeldada, et seadusandja on 2007.a. jõustunud riigihangete seaduse vastuvõtmisel väljendanud samasugust tahet. 2007.a. jõustunud riigihangete seaduse seletuskirjas on selgelt väljendatud, et „mitte keegi ei saa avaliku teabe seaduse alusel nõuda pakkumustega tutvumist või nende sisu avaldamist“ (vt täpsemalt ka OÜ Dalarius 10.02.2017.a. kiri, lk 3). Seega, kehtiva seaduse kohaselt on pakkumused konfidentsiaalsed tähtajatult, kuid eelnõuga soovitakse pakkumuste konfidentsiaalsust ajaliselt piirata ehk muuta piirang tähtajaliseks. Eelnõu põhjal ei saa aga mingil viisil järeldada nagu oleks RHS § 43 lg 4 kehtivas õiguses ajaliselt piiratud. Rõhutame siinjuures, et Erasisik ei olnud nimetatud riigihankes pakkujaks, mistõttu ei kohaldu tema suhtes sama regulatsioon, mis kehtib pakkujate suhtes, mistõttu ei käsitle SKA käesolevas kirjas regulatsiooni, mis puudutab pakkujate õigust saada riigihankega seotud teavet.

Toome täiendavalt välja 12. aprillil 2017.a. Riigikogus teise lugemise läbinud riigihangete seaduse eelnõu 204SE muudatusettepaneku, mis puudutab pakkumuste konfidentsiaalsust ning teabe avaldamist avaliku teabe seaduse alusel. Üheks muudatusettepanekuks on täiendada eelnõu järgmises sõnastuses: „Juurdepääs riigihangete andmetele ning nende andmete väljastamine ja avalikustamine toimub avaliku teabe seaduses sätestatud korras, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti.“ Eelnõu selgitustes on seoses nimetatud sättega välja toodud järgnev: „Selguse eesmärgil lisatakse viide avaliku teabe seadusele, mis kohaldub osas, mida riigihangete seadus ei käsitle. Kehtiv riigihangete seadus ei määratle pakkumuse konfidentsiaalsuse ajalist ulatust, eelnõu kohaselt on pakkumus konfidentsiaalne hankemenetluse lõpuni, ent vastava sättest ei ole siiski üheselt selge, kas ulatuses, mida eelnõu ei reguleeri, avaliku teabe seadus laieneb.“

Näiteks Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse puhul on komisjoni istungite jäädvustuste osas asunud Riigikohus seisukohale (lahend nr 3-3-1-90-14 p 13), et kuivõrd nimetatud seadus on eriseadus, siis avaliku teabe seadus üldse ei kohaldu ning oluline ei ole ka asjaolu, et eriregulatsioon on vähese täpsusega“.

Eeltoodu viitab üheselt, et seadusandja soovib eelnõuga täpsemini ära reguleerida küsimuse, mis seadusandja hinnangul ei ole piisavalt ja üheselt reguleeritud kehtivas seaduses ega ka eelnõu 204SE algses tekstis.

Kokkuvõttes leiab Sotsiaalkindlustusamet, et on täitnud Erasiku teabenõude ulatuses, milles see on võimalik ja lubatud, kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Sotsiaalkindlustusamet peab oluliseks, et riigihangetega seotud teabe avaldamise regulatsioon ning juhised oleksid üheselt arusaadavad, ilma et teabe avaldamisega kaasneks oht avaldada konfidentsiaalseid andmeid või panna toime väärtegu. Kuna SKA viib pidevalt läbi riigihankeid, on meile vajalik õigusselgus antud küsimuses, mistõttu oleme huvitatud antud menetluse tulemustest ning teiepoolsetest järeldustest. Soovitame ka menetluse käigus kaasata RAMi, et saavutada ühised seisukohad riigihangetega seotud andmete avaldamise osas, millest edaspidi juhinduda.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese

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. Seega saab teabenõude korras küsida koopiaid või väljavõtteid asutuse valduses olevatest dokumentidest. Kui aga isiku küsimustele vastamiseks tuleb dokument alles koostada, siis selline pöördumine loetakse selgitustaotluseks (AvTS § 23 lg 2 p 5) ning selle vastatakse vastavalt märgukirjale ja selgitustaotluse vastamise ja kollektiivse pöördumise esitamise seaduses sätestatud korras, mille üle inspektsioonil järelevalvepädevus puudub.

Vaide esitaja on SKA-le esitanud 03.02.2017, 08.02.2017 ja 16.02.2017 teabenõuded. 03.02.2017 teabenõudes soovis vaide esitaja pakkumiste hindamise ja avamise protokolle, kvalifitseerimise, edukaks ja vastavaks tunnistamise otsuseid/protokolle ja teabevahetust hankes osalejatega. Kuna selles pöördumises küsiti dokumentide koopiaid, siis on eeltoodud pöördumise puhul tegemist teabenõudega AvTS-i mõistes. Eeltoodud teabenõude täitmisest keeldus SKA 08.02.2017. Seega on eeltoodud teabenõudele vastamise osas vaidetähtaeg möödunud.

08.02.2017 esitas vaide esitaja järgmise pöördumise, milles küsis muuhulgas ka edukaks tunnistatud pakkumuse ja Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu pakkumuse maksumust vastavalt HD-s etteantud vormile iga hanke osa suhtes. Peale eeltoodut sisaldas vaide esitaja 08.02.2017 pöördumine ka küsimusi, millele vastamiseks tuleks vastus alles koostada. Seega sisaldas eelnimetatud pöördumine nii teabenõuet (millele vastamiseks on võimalik dokumentides väljastada väljavõtteid) kui selgitustaotlust (küsimused, mille osas tuleb vastus alles koostada). Eeltoodud pöördumisele vastas SKA 21.03.2017, keeldudes soovitud pakkumuste maksumuste väljastamisest.

16.02.2017 edastas vaide esitaja järjekordse pöördumise, mille lõppu lisis: „*Ma ei taha sellele kirjale vastust, aga endiselt soovin vastust eelmistele teabenõuetele osas, mida Te anda saate ja vastavaid RAM ja AKI selgitustaotluste vastuseid. Minu eesmärk on näha, miks ei võitnud MTÜ Asenduskodu Liit hanke ühtegi osa“.* Seega tuleb eeltoodud pöördumine lugeda korduvaks teabenõudeks ka 03.02.2017 ja 08.02.2016 teabenõuetes soovitud dokumentide osas. Kuigi konkreetsetele dokumentidele ei ole viidatud, kuid pöördumises on selgelt väljendatud, et jätkuvalt soovitakse vastuseid eelnevatele teabenõuetele.

Seega on vaide esimeks 03.02.2017 teabenõudes soovitud dokumentide väljastamata jätmine ning 08.02.2017 pöördumise punktis 1 soovitud teabe, mis on SKA-l dokumenteeritud kujul olemas, väljastamata jätmine. Kuna 08.02.2017 pöördumise sisaldas ka küsimusi, mille

vastamiseks on vaja vastus alles koostada, siis selles osas tuleb pöördumine lugeda selgitustaotluseks, mille üle inspektsiooni järelevalvepädevus puudub. Seega ei ole 08.02.2017 pöördumises esitatud küsimustele vastamine/vastamata jätmine vaide esemeks ning selles osas inspektsioon vaideotsuses hinnangut ei anna.

21.03.2017 edastas SKA vaide esitajale RAM-i ja AKI selgitustaotluse vastused, juhatades vaide esitaja avalikustatud teabe juurde ning 22.03.2017 keeldus täiendavalt vaide esitaja soovitud dokumentide väljastamisest. Seega on vaide esitatud dokumentide väljastamisest keeldumise osas tähtaegselt.

RHS vs AvTS

Õiguse üldise põhimõtte kohaselt rakendatakse üldseaduse ja eriseaduse vastuolu korral eriseadust. Ka AvTS § 2 lg 2 p 4 sätestab, et AvTSi ei kohaldata teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osas, juhul kui need on eriseaduses või välislepingus sätestatud teisiti.

Antud juhul sätestab RHS § 43 lg 4, et pakkumus on konfidentsiaalne ja pakkumuses kajastatud teavet võib avalikustada üksnes eelnimetatud seaduses sätestatud ulatuses ja korras. RHS § 2 sätestab RHS reguleerimisala. Eelnimetatud paragrahvi lõike 1 kohaselt sätestab RHS riigihanke teostamise korra, riigihankega seotud subjektide õigused ja kohustused, riikliku ja haldusjärelevalve teostamise ja vaidlustuste lahendamise korra ning vastutuse käesoleva seaduse rikkumise eest. Ehk siis RHS reguleerib menetluse käigus pakkujatele pakkumustes sisalduva teave avalikustamise ulatust ja korda. Nagu ka Rahandusministeerium on selgitanud, siis RHS ei reguleeri menetlusväliste isikute juurdepääsu riigihangete dokumentidele.

Kuna RHS puhul on tegemist hankemenetluse seadusega, mis reguleerib ainult hankemenetluse läbiviimise korda, siis menetluse kestel tuleb lähtuda RHS sätestatust. Peale riigihangete menetluse lõppu RHS ei reguleeri enam teabele juurdepääsu korda ning siis tuleb lähtuda üldseadusest ehk AvTS-st. Ehk siis peale menetluse lõppu on õigus kõigil teabenõude korras küsida/saada dokumenteeritud teavet, millele ei kehti juurdepääsupiirangud.

RHS § 43 lg 4 sätestab, et pakkumus on konfidentsiaalne. Tõsi, RHS ei sätesta konfidentsiaalsuskohustusele ajalist piirangut. Seda ei sätesta ka enamik teisi eriseadusi. Seega kui eriseadus ei sätesta juurdepääsupiirangu ajalist kehtivust, tuleb selles osas lähtuda üldseadusest ehk AvTS-st. AvTS § 40 lg 1 sätestab, et asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks, mida asutuse juht võib juurdepääsupiirangu põhjuse püsimisel pikendada viie aasta võrra. Seega ei saa juurdepääsupiirangut, ka siis kui eriseadus seda ajaliselt ei reguleeri, kehtestada suvaliselt ja tähtajatult, vaid sellisel juhul tuleb lähtuda üldseaduse piirangu tähtaegadest. Samuti peab püsima piirangu kehtestamise vajadus. Kui piirangu vajadus on ära langenud, tuleb piirang tunnistada kehtetuks. Seega tuleb ka antud juhul hinnata piirangu kehtestamise jätkuvat vajadust.

Erinvas õiguskirjanduse on pakkumuse konfidentsiaalsust põhjendatud just pakkujate ärisaladuse ja ausa konkurentsi tagamise vajadusega. Nii näiteks sätestab käesoleval ajal kehtiva riigihangete seaduses ülevõetud direktiivi 2004/18/EÜ artikkel 6 „*Ilma et see piiraks käesoleva direktiivi sätete, eelkõige artikli 35 lõike 4 ja artikli 41 sätete kohaldamist, mis käsitlevad sõlmitud lepingutest teavitamise ning kandidaatide ja pakkujate teavitamisega seotud kohustusi, ning kooskõlas ostja suhtes kehtiva siseriikliku õigusega ei avalikusta ostja talle ettevõtja poolt edastatud konfidentsiaalset teavet; selline teavet hõlmab esmajoonest tehnika- või ärialaseid saladusi ja pakkumise konfidentsiaalseid aspekte.*“ Tõsi, eeltoodu sätestab küll teave avalikustamise lubatavust teistele pakkujatele, kuid eeltoodust saab selgelt järeldada, millise teave kaitseks tuleb eelkõige piiranguid rakendada. Ehk siis pakkumustes ei ole kogu teave (peale pakkumuste avamist) valimatult piiranguga, vaid selleks peab olema vajadus.

RHS § 43 lg 1 annab pakkumuse mõiste, mille kohaselt on pakkumus pakkuja tahteavaldus hankelepingu sõlmimiseks, mis on pakkujale siduv alates pakkumuste esitamise tähtpäevast vähemalt kuni hankedokumentides määratud pakkumuse jõusoleku minimaalse tähtaja

lõppemiseni. Olenemata sellest, et kui pakkumine ei ole enam pakkujale siduv, tuleb enne teabe avalikustamist hinnata, kas pakkumus ei sisalda muud piiranguga teavet ning hinnata ka enne teabe avalikustamist, kas teabe avalikustamine võib kahjustada edaspidi pakkujate vahelist konkurentsi just eriti juhtudel, kus sarnaseid hankeid korraldatakse teatud tähtaja möödudes korduvalt. Seda ka juhul kui teabe küsijaks on peale menetluse lõppu menetlusväline isik.

Ka ei saa ma nõustuda SKA seisukohaga, et juurdepääsupiirang riigihangetega seotud dokumentidele kehtib dokumendisarjale tervikuna. AvTS § 41 lg 1¹ sätestab, et asutuse juht kehtestab dokumentide loetelus sarjad, milles sisalduvatele dokumentidele võib juurdepääsupiirangud kehtestada, märkides ära AvTSis või muus seaduses sisalduva aluse. Konkreetsele dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamise otsustab asutuse juht või vastavalt asutuse juhi määratud pädev isik, lähtudes dokumendi sisust ja juurdepääsupiirangu eesmärgist.

AvTS-i seletuskirja kohaselt „... Üksikdokumentidele juurdepääsupiirangu kehtestamise otsustamisel tuleb silmas pidada, et isegi oluline osa dokumentide loetelus määratletud juurdepääsu piirangutega ettenähtud sarja kuuluvatest dokumentidest ei pea minema vastavate piirangute alla. Näiteks kui konkreetse dokumentide sarja puhul on võimalik juurdepääsupiirangud kehtestada, kuid enamus sellesse sarja kuuluvate dokumentide sisust sellist võimalust ei tulene, siis ka juurdepääsupiirangut neile üksikdokumentidele panna ei tohi.“ Seega ei anna seadus võimalust kehtestada automaatselt piirangut kogu sarjale. Piiranguga saavad olla vaid need dokumendid, mis piiranguga teavet sisaldavad ning teabenõude korral tuleb ka piiranguga teavet sisaldavast dokumendist väljastada see osa teabest, millele piirangud ei laiene.

SKA on oma vastuses minu järelepärimisele avaldanud soovi menetlusse kaasata ka RAM. Selgitan, et olen küsinud ka menetluse käigus RAM-ilt täiendavat seisukohta, mille palusin vasta hiljemalt 05.05.2017, kuid ministeerium ei ole vaideotsuse koostamise ajaks mulle oma seisukohta edastanud.

Teabenõudele vastamine

Kuna teabenõude esitamise ajaks oli hankemenetlus lõppenud ning teabenõudja ei ole hankemenetluses osaleja, siis rakendub tema soovitud teabe küsimisele AvTS. AvTS § 17 lõike 1 kohaselt täidetakse teabenõue teabenõudja poolt soovitud viisil. Sama seaduse § 23 annab alused, millisel juhul on teabevaldajal õigus teabenõude täitmisest keelduda. Kui teabenõudja soovitud dokument sisaldab ka piiranguga teavet, siis väljastatakse see osa teabest või dokumendist, millele piirang ei laiene (AvTS § 38 lg 2). AvTS ei anna teabevaldajale võimalust jätta teabenõudele vastamata põhjusel, et dokument sisaldab ka piiranguga teavet või otsustada, kas ja millist osa dokumendist teabenõudja vajab.

Antud juhul on vaide esitaja edastanud SKA-le kolm pöördumist, 03.02.2017, 08.02.2017 ja 16.02.2017, milles soovis koopiaid/väljavõtteid dokumentidest. SKA on oma vastustes keeldunud teabe väljastamisest põhjusel, et dokumendid sisaldavad ka piiranguga teavet, jättes väljastamata ka teabe, millele piirangud ei laiene. Seega ei ole SKA menetlenud teabenõudeid nõuetekohaselt ja jätnud ilma õigusliku aluseta väljastamata ka piiranguta teabe.

Keeldumise alusena on SKA viidanud RHS § 43 lg-le 4. 21.03.2017 vastuses on SKA viidanud RAM ja AKI vastustele OÜ-le Dalarius. SKA on oma vastuses vaide esitajale mitmel korral märkinud, et RHS ei reguleeri riigihankes mitteosalenud isikute tutvumist koostatud dokumentidega. Siinkohal selgitan täiendavalt, et vastuses Dalarius OÜ järelepärimisele on RAM tõlgendanud ainult RHS osas, mis sätestab menetlusosaliste õigusi ja kohustusi hankemenetluse käigus ning AKI olukorda, kus hankemenetlus on lõppenud ning kus RHS enam ei kohaldu. Nagu juba eelpool selgitasin, siis RHS reguleerib menetlusosaliste õigusi ja kohustusi hankemenetluse käigus, mida on selgitanud ka RAM. Kui eriseadus ei reguleeri

teabele juurdepääsu korda, peale hankemenetluse lõppu, siis tuleb lähtuda üldseaduset. Ka sellisel juhul tuleb hinnata, kas küsitud teabe hulgas on ka piiranguga teavet ning hinnata kas piirangu jätkuv kehtestamine on vajalik.

Antud juhul ei ole SKA seda hinnanud ning on lähtunud ainult RHS-st, kuigi hankemenetlus on lõppenud ning teabe küsimisele ei kohaldu enam RHS vaid AvTS. Inspektsiooni hinnangul oleks ka peale menetluse lõppu kogu pakkumuses kajastuva teabe AK-s tunnistamine vastuolus RHS seaduse põhimõttega, mille kohaselt on riigihangete läbiviimise eesmärgiks hankija rahaliste vahendite läbipaistev ja säästlik kasutamine ning pakkujate võrdne kohtlemine. Kui avalikkusel (teabenõudjal) pole võimalik teada saada, kes hankel osalesid ja millised olid pakkumuste summad, siis pole hanked läbipaistvad ning pole võimalik hinnata, kas avalikku raha on kasutatud otstarbekalt.

Tulenevalt eeltoodust tuleb SKA-l uuesti läbi vaadata vaide esitaja 16.02.2017 esitatud pöördumine, milles vaide esitaja soovis vastuseid eelnevalt esitatud teabenõuetele ning väljastada soovitud teave või keelduda teabe väljastamisest, kui selleks on seadusest tulenev alus ning keeldumise korral põhjendada keeldumist

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson

peainspektor

peadirektori volitusel