



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON



ERAELU KAITSE JA RIIGI LÄBIPAISTVUSE EEST

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/18/546

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	16.04.2018 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	02.03.2018 (registreeritud inspektsioonis 05.03.2018)
Teabevaldaja	Sotsiaalministeerium address: Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn e-posti address: info@sm.ee
Teabevaldaja vastutava isik	Kantsler
Vaide esitaja (teabenõudja)	Ekspress Meedia AS address: Narva mnt 13, 10151 Tallinn e-posti address: info@ekspressmeedia.ee
Volitatud esindaja	Mari Männiko e-post: mari.manniko@egrupp.ee

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 3 ja 7, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike 3 alusel

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie

2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

- Vaadata uuesti läbi vaide esitaja 21.02.2018 teabenõue ning selgitada välja, kas ja mis ulatuses vaide esitaja poolt soovitud dokument sisaldab äripartneri ärisaladust või muud piiranguga teavet ning väljastada see osa dokumendist, millele piirangud ei laiene. Teabe osas mida ei väljastata, tuleb viidata konkreetsele piirangu alusele ning keeldumist põhjendada.

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 30.04.2018

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.

Riigiasutus saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega 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:

8.09.2017 esitas Ekspress Meedia AS-i töötaja, ajakirjanik Kadri Ibrus Sotsiaalministeeriumile teabenõude palvega väljastada Sotsiaalministeeriumi tellitud SKAIS2 arenduse õiguslik analüüs ja hinnang protsessile.

8.09.2017 vastas Sotsiaalministeerium, et läbirääkimised on pooleli. Küsitud dokumenti ei esitanud.

21.02.2018 pöördus Kadri Ibrus uuesti sama palvega Sotsiaalministeeriumi poole, paludes põhjendada teabenõude täitmisest keeldumist.

26.02.2018 keeldus Sotsiaalministeerium teabenõude täitmisest järgmise põhjendusega.

Sotsiaalministeeriumi hinnangul ei ole õigusnõustamine ja selle käigus antud erinevad hinnangud ja arvamused üldiseks kasutamiseks mõeldud teave ning seda käsitletakse asutusesiseselt adresseeritud teabena, kuna see sisaldas hinnangut riigi õiguspositsioonile võimalikus kohtuvaidluses.

26.02.2018 täpsustas Sotsiaalministeerium, et Kardi Ibruse küsitud dokument on SKAIS2 arenduse õiguslik analüüs.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

AvTSi § 36 lõike 1 punkti 8 kohaselt ei tohi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusest ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldaja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt või nende tellimisel tehtud uuringute ja analüüside tulemusi, kui andmete avalikustamine ei ohusta riigikaitset või riiklikku julgeolekut.

Juhindudes AvTSi §-st 51

Palume

Teha AKI-l Sotsiaalministeeriumile ettekirjutus, millega kohustada Sotsiaalministeeriumit

teabenõuet täitma ja väljastama Ekspress Meedia AS-ile SKAIS2 arenduse õigusliku analüüsi.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Olete teinud järelepärimise seoses AS Ekspress Meedia vaidega Sotsiaalministeeriumi tegevuse peale teabenõudele vastamisel. Esitame vastused küsimustele alljärgnevalt.

1. Kas vaide esitaja poolt soovitud õiguslikku analüüsi ja hinnangu protsessile on teinud ministeeriumi juristid või on see tellitud mõnelt advokaadibüroolt.

1.1 Vaide esitaja on soovinud Sotsiaalministeeriumi (SoM) poolt valitsusele saadetud Sotsiaalvaldkonna avalike teenuste kaasajastamise projekti (edaspidi SKAIS2) arenduse õiguslikku analüüsi ja hinnangut protsessile. Vaide esitaja poolt viidatud pealkirja ega sisuga dokumenti SoM- il ei ole – seda pole SoM koostanud ise, tellinud advokaadibüroolt ega saatnud sellist dokumenti ka valitsusele. Sotsiaalministeeriumil ei ole analüüsi, mis käsitleks SKAIS2 teemal lepingute rikkumise aspekti või infot ülesannete täimise kvaliteedi ja võimalike juhtimisvigade kohta.

1.2 Vaide esitaja viitest valitsuse materjalidele võib eeldada, et vaide esitaja peab silmas õigusnõustamise käigus advokaadi antud arvamust, mille SoM esitas 17.08.2018 toimunud valitsuskabineti nõupidamisele SKAIS2 raamhanke lõpetamist käsitlevale arutelule memorandumis toodud seisukohti toetava infona. Memorandum ja selle lisad esitati valitusele e-kirja teel krüpteeritud kujul kuna dokumente käsitleti asutusesiseselt adresseeritud dokumendina AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel.

1.3 Selgitame, et 2017 aasta suvel vajas SoM professionaalset õigusnõustamist selleks, et selgitada välja edasise tegevuse riskid võimaliku kohtuvaidluse pidamiseks. Õigusnõustamise käigus antud arvamus käsitles lepingutest tulenevaid võlasuhteid ja kohtusse pöördumise korral võimalike õiguskaitsevahendite kasutamise võimalusi ning riske ehk teisisõnu riigi võimalikku õiguspositsiooni potentsiaalses kohtuvaidluses. Seetõttu ei ole advokaadi arvamusel puhul SoM-i hinnangul tegemist ka avaliku teabega AvTS § 3 lg 1 tähenduses.

AvTS § 3 lg 1 järgi on avalik teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Kui hankija sõlmib hankemenetluse tulemusena pakkujaga lepingu teenuste ostmiseks, on tegemist eraõigusliku võlasuhtega ning sellisest lepingust tulenevate õiguste ja kohustuste teostamisel ei täida hankija avalikke ülesandeid AvTS § 3 lg 1 mõttes. Seetõttu ei saa avalikuks teabeks lugeda ka dokumente, mis on koostatud või saadud seoses eraõigusliku lepingu täitmisega, sh õigusarvamust sellisest lepingust tulenevate võimalike nõuete kohta.

Selgitame, et SoM vajas SKAIS2 teemal õigusnõustamist erinevates küsimustes, seega oli viidatud advokaadi arvamus vaid üks osa õigusnõustamisest, mis toimus mitme kuu jooksul alates 11.07.2017 nii suuliselt kui ka e-kirja teel õiguskaitsevahendite kasutamisel vastavalt tekkinud üksikküsimustele. Rõhutame, et tegemist ei olnud eraldi tellitud analüüsiga.

1.4 Sotsiaalministeerium leiab, et isegi kui advokaadi õigusnõustamise käigus antud arvamus oleks avalik teave AvTS § 3 lg 1 mõttes, ei ole tegemist üldiseks kasutamiseks mõeldud avaliku teabega. Käesoleval juhul on advokaadi arvamusel ilmselge seos riigi esindamisega võimalikus tsiviilkohtumenetluses ning õigusnõustamisega, mille eesmärgiks on kliendi (riigi) õigusliku positsiooni väljaselgitamine, et võimaldada kliendil langetada informeeritud otsus edasi tegevuse osas lepingu täitmisel ja sellest tulenevate nõuete esitamisel. SoM-i hinnangul on see mõjuv põhjus käsitleda õigusnõustamise käigus antud arvamust asutusesiseselt adresseeritud dokumendina, samuti ei saa seda lugeda üldiseks kasutamiseks mõeldud teabeks, arvestades

advokatuuriseaduse regulatsiooni.

Mõjuv põhjus käsitleda õigusnõustamist asutusesiseselt adresseeritud dokumendina

1.5 AvTS § 38 lg 4 kohaselt võib asutuse juht otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi huve. Käesoleval juhul teenib AvTS § 35 lg 2 p 3 juurdepääsupiirangu kehtestamine objektiivselt riigi huvide kaitset potentsiaalses kohtuvaidluses. Juhime tähelepanu asjaolule, et ehkki SoM, Tieto Estonia AS ja Icefire OÜ on raamlepingust ja hankelepingust tulenevate vastastikuste nõuete lahendamiseks sõlminud kompromissi, ei ole õigusvaidluse jätkumine tulevikus täielikult välistatud (nt kompromissist taganemise või selle tühistamise korral).

1.6 Kuna ka avalik-õigusliku juriidilise isiku osalemisel kohtumenetluses tuleb kohaldada objektiivselt õigusriigi põhimõttest tulenevat poolte võrdsuse põhimõtet, siis on tema protsessuaalne seisund kohtumenetluses eraisiku omaga sarnane. Poolte võrdsuse põhimõte tuleneb õiglase kohtumenetluse mõistest endast ja tähendab kohustust anda kummalegi poolele mõistlik võimalus oma seisukoha ja tõendite esitamiseks tingimustes, mis ei asetaks ühte võlasuhte poolt teisega võrreldes oluliselt ebasoodsamasse olukorda.

1.7 Tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte on Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõte ja ette nähtud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47. Mainitud artikkel 47 tagab liidu õiguses Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõikega 1 antud kaitse. Harta artiklis 47 sisalduv tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte koosneb erinevatest elementidest, milleks on eelkõige kaitseõigused, poolte võrdsuse põhimõte, õigus pöörduda kohtusse ning õigus lasta end nõustada, kaitsta ja esindada. Juhime tähelepanu, et nimetatud kaitseõigused peavad olema tagatud ka vaidluse pooleks olevale avalikule võimule ning on tagatud ka Eesti õiguses. Nii näiteks sätestab tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 2, et tsiviilkohtumenetluse ülesanne on tagada, et kohus lahendaks tsiviilasja õigesti /../ ning TsMS § 7, et õigusemõistmisel tsiviilasjades on pooled ja muud isikud seaduse ja kohtu ees võrdsed. TsMS § 3 lg 1 sätestab, et kohus menetleb tsiviilasja, kui isik pöördub seaduses sätestatud korras kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. Seega peab isikul olema võimalik oma nõuded ja võimalused reaalselt välja selgitada, et otsustada, kas hageda või mitte.

1.8 Ei ole kahtlust, et advokaadi arvamuse avalikustamine asetab riigi teise poolega võrreldes oluliselt ebasoodsamasse olukorda. Ei ole mõeldav, et kolmandal osapoolel või Tieto Estonia AS-il oleks võimalik igal ajahetkel avaliku teabena välja nõuda teiseks pooleks oleva avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt enda õigusliku positsiooni väljaselgitamiseks ja võimaliku kohtumenetluse perspektiivi ja riskide hindamiseks koostatud või kogutud dokumendid. Kui õigusnõustamine ja selle käigus saadud teave oleks üldiseks kasutamiseks mõeldud teave ehk tsiviilõigussuhte teisele poolele igal ajahetkel teada, ei oleks riigile kui tsiviilõiguslikus suhtes võrdsele osapoolle tagatud õiglane ja võrdne kohtupidamine.

1.9 AvTS-i 2007. a eelnõu seletuskirjas on selgitatud napisõnaliselt, et seaduse § 35 lõiget 2 täiendatakse punktiga 4, mille kohaselt võib asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni. Nagu eespool selgitatud, ei ole õigusvaidluste jätkumine Tieto Estonia AS-i ja Icefire OÜ-ga sõlmitud raam- ja hankelepingute pinnalt välistatud. Ei ole põhjendatud tsiviilvaidlustes panna üks pool ebavõrdsesse seisusse, kohustades teda avaldama kohtuasjadega seonduvaid materjale enne kohtulahendi tegemist. Samas tuleb kaitsta poolte õigusi võimaliku nõude puhul ka enne kohtusse pöördumist.

1.10 Lisaks tuleb arvestada, et advokaadi arvamus käsitleb SoM-i, Icefire OÜ ja Tieto Estonia AS vahel sõlmitud lepingutest tulenevaid võimalikke nõudeid ja nende perspektiivikust lähtudes eeldusest, et töövõtjad on nimetatud lepinguid rikkunud ning vastavad rikkumised ei ole tingitud SoM-ist. Vastav eeldus on tõendamata, advokaadilt ei ole selle eelduse esinemise kohta

hinnangut küsitud ja advokaat ei ole selle kohta hinnangut andnud. Seega oleks nimetatud arvamuse avalikustamine ilma selgitusteta eksitav ja võib läbi hooletu tõlgendamise kaasa tuua ebaõiged faktiväited, mis kahjustavad võlasuhte kõiki pooli ning tuua riigile kaasa kahjunõudeid.

1.11 SoM-i hinnangul ei saa õigusnõustamise käigus antud arvamust samastada analüüsiga AvTS § 36 lg 1 p-i 8 mõttes, kus ministeerium soovib saada kinnitust, hinnangut või arvamust mingi olemasoleva või kehtestatava sätte põhiseaduspärasusele või hinnangut keskkonnamõjudele vmt. Nõustamise erinevus analüüsist seisneb selles, et nõustamise käigus tõstatatud kõrvõimalikud riskid ja küsitavused peab nõustamise adressaat ise läbi analüüsima ja vajalikud tõendid koguma. Analüüs peaks olema suunatud kindlale tulemusele. Arvamuse nõustavat iseloomu kinnitab see, et advokaat ei pidanud võimalikuks prognoosida SoMi nõuete võimalikku rahuldamise ulatust kohtumenetluses, kuna võimalikke vaidlusküsimusi arvestades oleks tegemist spekulatsiooniga.

Advokaadi poolt õigusnõustamise käigus antud arvamus ei ole üldiseks kasutamiseks mõeldud teave

1.12 AvTS ei kohaldu mitte ainult ministeeriumile, vaid selle subjektide ring on tunduvalt laiem (vt AvTS § 5 lg 1 p 3 kui ka lg 3 p 1). Ka AvTS § 2 lg 2 p 4 kohaselt ei ole üldiseks kasutamiseks mõeldud teave, mille kohta/osas on eriseaduses või välislepingus sätestatud teisiti. Käesoleval juhul on eriseaduseks advokatuuriseadus, mille § 43 lg 2 kohaselt on advokaadile usaldatud andmed konfidentsiaalsed. Sätte mõju ning eesmärki tuleb tõlgendada kliendi vaatest, st usaldussuhte kaitse eesmärgist.

1.13 Usaldussuhte kaitse ulatub kaugemale kohtumenetlusest või kohtueelsest menetlusest. Konfidentsiaalsuse kaitse eesmärk on esiteks kindlustada õiglase kohtupidamine. Teiseks on selle eesmärk vältida kahju, mida konfidentsiaalse dokumendi sisuga tutvumine ning selle ebakohane kasutamine võib tekitada võlasuhte mõlema poole kaitseõigusele. Advokaadi ja kliendi teabevahetuse/suhtluses konfidentsiaalsusega kaitstud teavet võib ebakohaselt kasutada otse või kaudselt uue teabe või tõendite saamiseks, ilma, et asjaomasel poolel oleks alati võimalus sellist teavet identifitseerida ja selle tema vastu kasutamist vältida.

Samuti ei ole võimalik hiivitada kahju, mida üks pooltest võib kanda selle tõttu, et konfidentsiaalsusega kaitstud teave on avaldatud kolmandatele isikutele.¹

1.14 Advokatuuriseadus (AdvS) reguleerib advokaadi ja kliendi usaldussuhet ühelt poolt advokaadi tagatiste (§ 43) ja teiselt poolt kohustusena (kutsesaladuse hoidmine § 45). Advokaadile seadusega antud tagatised kujutavad endast kliendi õigust advokaadi ja kliendivahelise usaldussuhte loomisele eesmärgiga tagada õiglase/võrdne kohtupidamine avalikes huvides. Advokaadi ja kliendi teabevahetuse konfidentsiaalsuse põhimõte keelab üldjuhul nendevahelise teabevahetuse saladuse riived ning ulatub kaugemale kui kriminaalmenetlus, tsiviil- või halduskohtumenetlus või õigusnõustamine seoses nende menetlustega. Seda kinnitavad Euroopa Kohtu 18. mai 1982.a otsus kohtuasjas AM ja S Europe Limited vs, Komisjon ning esimese astme kohtu 17. septembri 2007.a otsus kohtuasjas Akzo Nobel Chemicals Ltd vs komisjon.² Euroopa Kohtu tõlgenduse järgi hõlmab kliendi ja advokaadi usaldussuhte kaitse õigusabi kohtu- ja kohtueelses menetluses ning õigusnõustamist, et klient saaks kindlaks määrata oma õigused ja kohustused ning oma tegevusega kaasnevad riskid (vt EKo 26.06.2007 asjas C-305/05: Ordre des barreaux francophones et germanophones).

¹ 1 Esimese astme kohtu 17. septembri 2007.a otsus kohtuasjas Akzo Nobel Chemicals Ltd vs komisjon, p-d 86 ja 87.

² 2 vt U. Lõhmus. Advokaadi ja kliendi usaldussuhe ja selle piirid. – Juriidica, 2007, lk 612

1.15 AdvS § 40 sätestab, et õigusteenus on kutsetegevusena õigusnõustamine, isiku esindamine või kaitsmine kohtus, kohtueelses menethuses või mujal ning isikule dokumendi koostamine ja tema huvides muu õigustoimingu tegemine. AdvS on AvTS suhtes eriseaduseks laiendades kliendi ja advokaadi usaldussuhte kaitse advokaadi kogu kutsetegevusele ning kindlustab kliendi ja advokaadi usaldussuhte kaitse kõiges, mis seondub õigusteenuse osutamisega. Kliendi ja advokaadi teabevahetuse konfidentsiaalsuse kaitse on ausa õigusemõistmise lahutamatu osa, mis on tunnistamist leidnud ka Euroopa Liidu õiguses. Teabevahetuse konfidentsiaalsus tagab kliendi ja advokaadi vahel usalduse, mis on isiku huvide ja õiguste tõhusa kaitse eelduseks. Kuna kontinentaal-Euroopa õigusruumis peab teabevahetuse konfidentsiaalsus tagama eelkõige isiku kaitseõiguse tõhususe, siis ulatub konfidentsiaalsuse kaitse üldjuhul õigusteenustele, millel on seos isiku kaitsmisega kriminaal- ja väärteomenetluses, esindamisega tsiviilkohtumenetluses ning õigusnõustamisele, mille eesmärgiks on kliendi õigusliku olukorra kindlakstegemine, et aidata tal oma tegevust korraldada kooskõlas seadusega.³ Seetõttu tuleb käesoleval juhul tõlgendada mitut õigusakti koosmõjus ning hinnata erinevate sätetega seatud eesmärgid. Käesoleval juhul leiab ministeerium, et tõlgendus ei saa viia tulemusele, kus riik kaotaks usalduskaitse olles tsiviilõigussuhtes kliendiks ja olles ühtlasi ka põhiõiguste kandjaks kuna tema eesmärk seisneb individuaalsete õiguste realiseerimises. See ei ole kooskõlas AvTS-i mõtte (avalik teave ning avalik ülesanne) ega ka AdvS loogikaga.

1.16 Arvestades eeltoodut ja lisaks, et ei ole välistatud, et advokaadi arvamust võib käsitleda ka teabena, mille asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise kohustus tuleneb AvTS § 35 lg 1 p-st 19 (seaduses sätestatud muu teave) või AvTS § 35 lg 2 p 4 (tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni), ei pea me võimalikuks küsitud teabe edastamist kolmandatele isikutele. Esimesel juhul tugineme advokatuuriseaduse § 43 lg-le 2 ning õigusriigi põhimõttest tulenevatele poolte võrdsuse põhimõtetele. Teisel juhul tugineme eelnevalt viidatud Euroopa Kohtu lahenditele, mille kohaselt usalduse kaitse ulatub kaugemale kui konkreetne kohtuasi. Samuti juhime tähelepanu, et advokaadi arvamus sisaldab ka võlasuhte poole ärisaladust, kuid kuna arvamus ise käsitleb kohtumenetlusega seonduvaid riske, siis ei ole mõeldav, et SoM saaks ärisaladuse sisaldumise kohta küsida kinnitust võlasuhte teiselt poolelt.

2. Juhul kui advokaadibüroolt/advokaadilt, siis kas selle eest on makstud tasu eelarvevahenditest

Advokaadibüroo nõustas ministeeriumi juhtkonda ajaperioodil juuli – oktoober 2017 SKAIS2 arendamiseks sõlmitud raam- ja hankelepingutest tulenevate võlasuhete ning võimalike õiguskaitsevahendite kasutamise osas, sh potentsiaalses kohtuvaidluses. Osutatud õigusabi kohta on advokaadibüroo esitanud augustis 2017 arve teenuse eest nimetusega „õigusabi seoses Tieto Estonia AS-ga ja OÜ-ga Icefire sõlmitud raamlepingu ja hankelepingutega“ ning oktoobris 2017 teenuse eest nimetusega „Õigusvaidlus Tieto Estonia- AS-iga.“ Õigusabi eest on tasutud riigieelarvelistest vahenditest.

3. Juhul kui analüüs ja hinnang protsessile on tellitud advokaadibüroolt/advokaadilt ehk asutuseväliselt osapoolt, siis millest tulenevalt olete asunud seisukohale, et tegemist on asutusesiseselt adresseeritud teabega.

Ministeerium ei ole ostanud eraldiseisvat analüüsi või hinnangut protsessile.

4. Kas õiguslik analüüs ja hinnang protsessile on ühes dokumendis või tegemist on mitme dokumendiga?

³ Sama.

Valitsuskabineti memorandumi lisana edastatud (dokument) advokaadi arvamus on vormistatud ühe dokumendina, kuid tugineb mitmele õigusnõustamise käigus antud arvamusele.

5. Kui küsitud dokument/dokumendid sisaldasid kellegi ärisaladust või teavet tehnoloogiliste lahenduste kohta, siis miks ei väljastatud dokumente ulatuses, millele eelnimetatud piirangud ei laienenud.

5.1 Õigusarvamus esitatud järeldused põhinevad paljuski poolte vahel sõlmitud lepingute ning poolte tegeliku tahte tõlgendamisel, mistõttu sisaldab see kahtlemata ärisaladust. Arvestades, et õigusarvamus hõlmab riigi õiguspositsiooni potentsiaalses kohtuvaidluses, siis on mõeldamatu Sotsiaalministeeriumi poolt õigusarvamuse Tieto Estonia AS-ile ärisaladuse hindamiseks saatmine.

5.2 Juhime tähelepanu, et Tieto Estonia AS esindaja advokaat Priit Lätt on 15.08.2017 esitanud ministeeriumile järgmise informatsiooni: „Kliendi (Tieto Estonia Aktiaselts) eest ja nimel kinnitan, et kolmandatele isikutele (sh ajakirjanikule) võib väljastada üksnes neid dokumente, mis esitati koos pakkumuse esitamise ettepanekuga kvalifitseerunud taotlejatele (seega näiteks raamlepingu projekt koos lisadega). Kindlasti ei anna me nõusolekut väljastada kolmandatele isikutele allkirjastatud raamlepingut koos lisadega (sh lisaga 3 "Hinnapakumuse") ning raamlepingu alusel sõlmitud hankelepinguid koos lisadega. Siinkohal juhime tähelepanu, et ka sõlmitud raamleping sisaldab töövõtjate ärisaladust (vt nt p 9.2).

Selgitame, et kehtiv õigus kohustab hankijat avaldama üksnes hankelepingute põhitingimusi – kellega leping sõlmiti, mis kogusummas ja mis on lepingu sisu. Avalikkuse huvi ja läbipaistvuse tagab riigihanke aruande avaldamine riigihangete registri kaudu.“

5.3 Oleme seisukohal, et õigusarvamuse osalisel avaldamisel puudub mõte, sest arvukad viited erinevatele õigusaktide paragrahvidele ilma asjaolude ning lõppjärelduseta ei oma iseseisvalt mingit tähendust.

6. Oma vastuses vaide esitajale olete viidanud, et õigusnõustamine tugines hankelepingute täitmist puudutaval teabel, mis on raamlepingu p-st 11 tulenevalt konfidentsiaalne? Juhin teie tähelepanu asjaolule, et teabevaldaja ei saa lepingu osapoolega kokku leppida teabe konfidentsiaalsuses, kui selleks puudub seadusest tulenev alus.

Lepingus sisalduv teave on konfidentsiaalne tulenevalt AvTS § 35 lg 1 p-st 17, ehk tegemist on teabega, mis võib kahjustada ärisaladust.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Vaide ese

8.09.2017 esitas vaide esitaja Sotsiaalministeeriumile teabenõude, milles palus väljastada ministeeriumi tellitud SKAIS2 arenduse õigusliku analüüsi ja hinnang protsessile. Ministeerium keeldus soovitud dokumendi väljastamisest põhjusel, et dokument sisaldab informatsiooni poolte vahel sõlmitud lepingute kohta, mis on konfidentsiaalsed. Konkreetsele piirangu alusele ministeerium ei viidanud.

21.02.2018 pöördus vaide esitaja uuesti Sotsiaalministeeriumi poole, ning palus selgitada, mis põhjustel varasemalt soovitud analüüsi ei väljastata. Eeltoodust saab järeldada, et vaide esitaja sooviks oli jätkuvalt saada SKAIS2 arenduse õiguslikku analüüsi, mida saab pidada korduvaks teabenõudeks. Seega on vaide esemeks SKAIS2 õigusarvamuse/analüüsi dokumendi väljastamisest keeldumine.

2. Avalik teave

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Sotsiaalministeerium on asunud seisukohale, et *kui hankija sõlmib hankemenetluse tulemusena pakkujaga lepingu teenuste ostmiseks, on tegemist eraõigusliku võlasuhtega ning sellisest lepingust tulenevate õiguste ja kohustuste teostamisel ei täida hankija avalikke ülesandeid AvTS § 3 lg 1 mõttes. Seetõttu ei saa avalikuks teabeks lugeda ka dokumente, mis on koostatud või saadud seoses eraõigusliku lepingu täitmisega, sh õigusarvamust sellisest lepingust tulenevate võimalike nõuete kohta.*

Andmekaitse Inspeksioon eeltoodudaga ei nõustu. Kuigi avaliku ülesande definitsiooni seaduses ei ole, kuid kohtupraktikast ja õiguskirjandusest tuleneb, et 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).

Sotsiaalministeeriumi veebilehel avalikustatud teabe kohaselt on *(SKAIS2) projekti eesmärgiks on Sotsiaalkindlustusameti riiklike pensionide, toetuste, hüvitiste ning erinevate teenuste (rehabilitatsiooni, erihoolekande, ohvriabi) pakkumise tööprotsesside optimeerimine, neid toetava uue infosüsteemi ehitamine ning uute avalike teenuste vahendite ja kanalite loomine.*

SKAIS-iks nimetatakse sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi, mis toetab Sotsiaalkindlustusameti avalike teenuste tööprotsesse, sh ka riikliku pensionikindlustuse registri tööd. Riiklik pensionikindlustuse register tagab andmete olemasolu riiklike pensionide, toetuste ja hüvitiste määramiseks ja maksmiseks, elatisabi määramiseks ja maksmiseks ning riigile üle läinud elatisnõuete sissenõudmiseks. Eeltoodust tulenevalt on/oli SKAIS2 infosüsteemi arendamine otseselt seotud riigi avalike ülesannete täitmisega, mis kuulub Sotsiaalministeeriumi haldusalasse ning mille valmimise eest vastutab Sotsiaalministeerium. Samuti on infosüsteemis arendust rahastatud eelarvelistest vahenditest.

Ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 67 lg 1 sätestab, et Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Riik võib oma avalikke ülesandeid täita ise või sõlmida nende täimiseks eraõiguslike juriidiliste või füüsiliste isikutega lepingu.

Seega on SKAIS 2 infosüsteemi arendamise puhul tegemist Sotsiaalkindlustuse infosüsteemiga, mis puudutab otseselt sotsiaalkindlustuse väljamakseid, mille arendamise eest vastutab Sotsiaalministeerium ehk, mille lõpptulemuse eest vastab ministeerium, siis on sellise lepingu sõlmise puhul tegemist avalike ülesannete täitmisega. Seega kogu teave, mis puudutab SKAIS2 arendust on avalik teave avaliku teabe seaduses mõistes, kuna ministeerium on saanud/loonud selle oma avalikke ülesandeid täites.

3. Juurdepääsu piiramine avalikule teabele

AvTS § 3 lg 2 sätestab, et avalikule teabele saab juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangute alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes. Ehk siis selleks, et keelduda teabe väljastamisest peab olema seadusest tulenev alus teabele juurdepääsu piiramiseks. Antud juhul on teabevaldaja viidanud mitmetele erinevatele alustele.

3.1. Juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 punktide 3 ja 4 alusel

AvTS § 35 lg 2 punkt 3 lubab teabevaldajal kehtestada põhjendatud juhtudel piirangu asutusesiseselt adresseeritud dokumentidele, mida dokumendiregistris ei registreerita. Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul ei saa advokaadibüroo koostatud (tellitud) õigusarvamust (analüüsi) pidada asutusesiseselt adresseeritud teabeks, kuna see on saadud asutuseväliselt osapoolelt ning selle eest on tasutud eelarvelistest vahenditest. Juhul kui pidada advokaadi arvamust analüüsiks, siis AvTS § 28 lg 1 p 18 kohaselt tuleb see veebilehel avalikustada. Seadus ei tee siin erisust õigusanalüüsides osas. Seaduse seletuskirja kohaselt tuleb eeltoodud sätet tõlgendada laialt. Kõik, mis avaliku raha eest on tellitud on avalik.

Sotsiaalministeerium on oma vastuses selgitanud, et käesoleval juhul ei ole tegemist tellitud analüüsiga, vaid tegemist on õigusnõustamise käigus koostatud arvamusega. Nõustun, et kõnealune dokument võib olla valminud õigusnõustamise käigus saadud informatsiooni kasutades, kuid konkreetset dokumenti, siiski õigusnõustamisena käsitleda ei saa, kuna analüüsitud on poolte tegevusi hankelepingust tulenevate õigussuhete osas. Isegi kui asuda seisukohale, et tegemist on õigusnõustamise dokumendiga, siis selleks, et keelduda selle väljastamisest, peab olema seadusest tulenev alus. Kuna antud juhul on dokument koostatud advokaadibüroo poolt, mitte asutuse enda juristide poolt, siis ei saa seda pidada asutusesiseselt adresseeritud dokumendiks. Samuti ei näe seadus ette võimalust kehtestada dokumendile juurdepääsu piirangut põhjusel, et dokument sisaldab õigusnõustamist.

Teise piirangu alusena on Sotsiaalministeerium märkinud AvTS § 35 lg 2 p 4, mis sätestab, et teabevaldaja võib tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni. Sotsiaalministeerium on vastuses inspektsiooni järelepärimisele märkinud, et *ei ole kahtlust, et advokaadi arvamuse avalikustamine asetab riigi teise poolega võrreldes oluliselt ebasoodsamasse olukorda. Ei ole mõeldav, et kolmandal osapoolel või Tieto Estonia AS-il oleks võimalik igal ajahetkel avaliku teabena välja nõuda teiseks pooleks oleva avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt enda õigusliku positsiooni väljaselgitamiseks ja võimaliku kohtumenetluse perspektiivi ja riskide hindamiseks koostatud või kogutud dokumendid. Kui õigusnõustamine ja selle käigus saadud teave oleks üldiseks kasutamiseks mõeldud teave ehk tsiviilõigussuhte teisele poolele igal ajahetkel teada, ei oleks riigile kui tsiviilõiguslikus suhtes võrdselt osapooltele tagatud õiglane ja võrdne kohtupidamine.*

Andmekaitse Inspektsioon nõustub Sotsiaalministeeriumiga selles, et advokaadi arvamuse avalikustamine võib kohtuvaidluse korral asetada ministeeriumi ebavõrdsesse olukorda võrreldes teise osapoollega. Siiski märgib inspektsioon siinkohal seda, et inspektsioon saab oma otsuse tegemisel lähtuda seaduses sätestatust ning ei saa asuda seadusandja asemele. Kuna seadusandja ei ole näinud ette piirangu kehtestamist dokumentidele, mis sisaldavad advokaadi arvamust väljaspool kohtumenetlust ning AvTS § 35 lg 2 punkt 4 sätestab selgesõnalist piirangu kehtestamise võimaluse menetlusosalistele tsiviilkohtumenetluses, siis ei saa seda meelevaldselt laiendada muudele dokumentidele. Seda enam, et pole teada, kas üldse keegi kohtusse pöördub.

2.2 juurdepääsupiirang advokaatuuriseaduse § 43 lg 2 alusel

Sotsiaalministeerium on asunud ka seisukohale, et advokaadi t antud aramus ei ole üldiseks kasutamiseks mõeldud teave ning on viidanud AvTS § 2 lg 2 punktile 4, mis sätestab, et avaliku

teabe seadust ei kohaldata teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osas, juhul kui need on eriseaduses või välislepingus sätestatud teisiti. Sotsiaalministeerium on leidnud, et eriseaduseks on käesoleval juhul advokatuuriseaduse § 43 lg 2, mille kohaselt advokaadile usaldatud andmed on konfidentsiaalsed. Samuti on ministeerium leidnud, et sätte mõju ning eesmärki tuleb tõlgendada kliendi vaatest, st usaldussuhte kaitse eesmärgist.

Inspektsioon eeltooduga ei nõustu. Advokatuuriseaduse § 1 sätestab seaduse reguleerimisala, mille kohaselt seadus sätestab Eesti Advokatuuri korralduse ning advokaadi, advokatuuri assotsieerunud liikme ja välisriigi advokaadi tegevuse õiguslikud alused. Eeltoodud sätte ei reguleeri kuidagi kliendi õigusi ega seda, et klient on kohustatud advokaadilt saadud arvamust saladuses hoidma. Eeltoodud sätte kohaselt ei tohi advokaat kliendilt saadud andmeid avalikustada, kuid kliendile eeltoodu sätte alusel see kohustus ei laiene. Ehk siis eeltoodud sätte alusel oleks saanud advokaat keelduda teabe väljastamisest juhul kui teabenõudja oleks seda advokaadilt küsinud. Samas ei saa eeltoodud sätte alusel teabe väljastamisest keelduda Sotsiaalministeerium, kes on teabevaldajaks avaliku teabe seaduse § 5 lg 1 p 1 mõistes.

Tulenevalt eeltoodust on asjakohatud ka viited eeltoodud euroopa kohtulahenditele, milles käsitleti advokaadi õigusi.

2.3 Juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel

Ärisaladuse mõiste ei ole Eesti õiguskorras üheselt defineeritud. Alates 1. jaanuarist 2008 kehtiva konkurentsiseaduse § 63 lg 1 kohaselt loetakse ärisaladuseks niisugune teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise meetodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta.

Ärisaladuse mõiste sisulisel määratlemisel on võimalik kasutada TRIPS-lepingu art 39 lg-t 2, mille kohaselt füüsilistel ja juriidilistel isikutel peab olema võimalus takistada nende seadusliku kontrolli all oleva teabe avaldamist teistele või selle omandamist või kasutamist teiste poolt ilma nende nõusolekuta viisil, mis on vastuolus ausate kaubandustavade, tingimusel et: a) selline teave on saladus selles tähenduses, et see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav isikutele ringkondades, kes tavaliselt kõnesolevat laadi teabega tegelevad; b) sellel teabel on kaubanduslik väärtus tema salajasuse tõttu; c) selle teabe üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.

Lähtudes eelnevast peab ärisaladusena käsitletav teave olema seotud ettevõtja äritegevusega, sest reeglina vaid äritegevusega seonduva teabe konkurentidele avaldamine võib kahjustada ettevõtja huve ja luua põhjendamatuid konkurentsieeliseid teistele ettevõtjatele. Seega on ärisaladusel ettevõtja jaoks majanduslik väärtus, mis seisneb ka selles, et ärisaladus ei ole konkurentidele teada. Ärisaladuse puhul on tegemist teabega, mis garanteerib antud ettevõtja äritegevuse edukuse ning mille väljatöötamiseks või kogumiseks on ettevõtja teinud investeeringuid, mis vajavad õigustatult kaitset.

Teiseks ärisaladuse tunnuseks on see, et äritegevusega seonduva informatsiooni avaldamine peab ohustama ettevõtja huve. Ettevõtja huvideks on eelkõige majanduslikud huvid. Sellise teabe avalikustamine kahjustab ettevõtja turupositsiooni või võtab temalt konkurentsieelise. Seega teabe käsitlemiseks ärisaladusena peab teave omandama väärtuse kahes aspektis – esiteks peab teave omama väärtust just selle tõttu, et see ei ole teistele teada ning teiseks peab teave omama väärtust lisaks teabe omanikule ka konkurentide jaoks.

Tulenevalt eeltoodust ei ole mitte iga äripartnerit ning tema tegevust puudutav teave ärisaladus, vaid sellise teabe avalikustamine peab kahjustama tema ärihuve. Kohtupraktikas on ärisaladuseks peetud asjaolusid, mis on seotud ettevõtlusega, mida teab piiratud ring isikuid ja mille saladuses hoidmise tahe ettevõtja poolt peab olema kas dokumenteeritud või vähemalt selgelt äratuntav. Ärisaladuse hulka kuuluva teabe määratleb üldiselt küll ettevõtja ise, kuid olles vajadusel kohustatud oma seisukohti põhjendama.

Ei saa välistada, et teabenõudja soovitud dokument võib sisaldada ka mingis osas lepingupartneri ärisaladust. Sotsiaalministeerium on oma vastuses märkinud, et Tal ei ole võimalik edastada teabenõudja poolt soovitud dokumenti oma äripartnerile hindamiseks, mida peab äripartner selles dokumendis ärisaladuseks. Inspeksioon on seisukohal, selleks, et selgitada välja, mida äripartner peab oma ärisaladuseks ei pea äripartnerile edastama advokaadi arvamust. Kuna kõnealune arvamus on antud hankelepingute põhjal, siis on Sotsiaalministeeriumil võimalik välja selgitada, mida äripartner peab hankelepingutes oma ärisaladuseks. Sellisele seisukohale on asunud ka kohus asjas 3-08-1980.

Nagu juba eelpool märgitud ei saa ärisaladuseks olla mitte igasugune teave, vaid üksnes teabe, mis võib kahjustada äripartneri ärihuve, mida tuleb äripartneril vajadusel ka põhjendada. Kuna Sotsiaalministeerium ei ole välja selgitanud kas ja mis osas sisaldab vaide esitaja küsitud analüüs ministeeriumi äripartneri ärisaladust, siis pole inspeksioonil selles osas võimalik ka hinnangut anda.

4. Teabenõudele vastamine

AvTS § 17 lg 1 kohaselt täidetakse teabenõue teabenõudja poolt soovitud viis. Sama seaduse § 20 lg 1 kohaselt loetakse teabenõue täidetuks kui teave on teabenõudjale edastatud seaduses sätestatud viisil. AvTS § 23 loetleb juhud, millal teabevaldajal on õigus teabenõude täitmisest keelduda. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt tuleb keeldumist ka põhjendada.

Edastatud kirjavahetuse kohaselt on keeldutud teabenõude täitmisest põhjusel, et tegemist on asutusesiseselt adresseeritud teabega ning et õigusnõustamine tugines hankelepingute täitmist puudutaval teabel, mis on raamlepingu punktist 11 tulenevalt konfidentsiaalne ja sisaldab muuhalgas ärisaladust ja infot tehnoloogiliste lahenduste kohta.

Siinkohal juhin Sotsiaalministeeriumi tähelepanu asjaolule, et antud juhul ei ole küsitud teavet hankelepingute kohta vaid õigusanalüüsi ning raamlepingu § 11 käsitleb eelkõige töövõtja, mitte Sotsiaalministeeriumi konfidentsiaalsuskohustust. Samuti on eeltoodud raamlepingu paragrahvis märgitud, et töövõtja on teadlik, et raamleping on avalik, v.a osas, mis on märgitud AK-ks AvTS-st tulenevatel alustel.

Vastuses inspeksiooni järelepärimisele on Sotsiaalministeerium teavitanud, et ministeeriumil ei ole vaide esitaja poolt viidatud pealkirjaga dokumenti. Siinkohal pean vajalikuks märkida, et teabenõudja ei peagi täpselt teadma dokumendi pealkirja. See, et teabevaldajale oli arusaadav, mis dokumenti vaide esitaja soovis, nähtub vaide esitaja ja teabevaldaja vahelisest kirjavahetusest. Isegi juhul kui ministeeriumil ei oleks olnud üheselt arusaadav, millist dokumenti vaide esitaja soovis, siis siinkohal on seadusandja pannud teabevaldajale kohustuse teabenõudja abistamiseks (AvTS § 15 lg 2). Ka see, kui soovitud dokument sisaldab mingis osas piiranguga teavet, ei anna võimalust jätta teavet väljastamata. Sellisel juhul tuleb väljastada see osa teabest või dokumendist, millele piirangud ei laiene (AvTS § 38 lg 2). Siinkohal pean vajalikuks märkida, et dokumendis olev teave, mis puudutab Sotsiaalministeeriumi tegevusi ei saa olla ärisaladus.

Sotsiaalministeerium on oma vastuses inspeksioonile viidanud erinevatele piirangu alustele, mis osaliselt välistavad üksteist. Samuti ei ole ministeerium teabenõudjale selgitanud, millisel

õiguslikul alusel keeldutakse kogu teabe väljastamisest ega hinnanud kas ja mis ulatuses sisaldab dokument ministeeriumi äripartneri ärisaladust. Seega tuleb Sotsiaalministeeriumil vaide esitaja teabenõue uuesti läbi vaadata ning välja selgitada, kas ja mis ulatuses vaide esitaja soovitud dokument sisaldab äripartneri ärisaladust või muud piiranguga teavet ning väljastada see osa dokumendist, millele piirangud ei laiene. Teabe osas, mida ei väljastata, tuleb keeldumist põhjendada.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson

Peainspektor

peadirektori volitusel