



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS**  
**avaliku teabe asjas nr 2.1-3/20/1354**

<b>Otsuse tegija</b>	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson
<b>Otsuse tegemise aeg ja koht</b>	05.06.2020 Tallinnas
<b>Vaide esitamise aeg</b>	15.04.2020
<b>Teabevaldaja</b>	Maaeluministerium aadress: Lai 39/Lai 41, 15056 Tallinn e-posti aadress: <a href="mailto:info@agri.ee">info@agri.ee</a>
<b>Vaide esitaja</b>	AS Tartu Agro aadress: Pargi tee 1, 61401 Ilmatsalu e-posti aadress: <a href="mailto:info@tartuagro.ee">info@tartuagro.ee</a>
<b>Vaide esitaja esindaja</b>	Triinu Järviste Advokaadibüroo TGS Baltic aadress: Kaluri 2, 51004 Tartu e-posti aadress: <a href="mailto:triinu.jarviste@tgsbaltic.com">triinu.jarviste@tgsbaltic.com</a>

**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:**

Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 (2)). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

**FAKTILISED ASJAOLUD:**

1. 26.03.2020 esitas Tartu Agro Maaeluministeriumile korduva teabenõude, milles palus väljastada Maaeluministeriumi poolt tellitud ja Advokaadibüroo Derling Primus poolt koostatud õiguslik hinnangu seoses Euroopa Komisjoni otsusega väidetava riigiabi kohta Tartu Agrole.
2. Maaeluministerium vastas 26.03.2020 e-kirja teel, et küsib õigusliku hinnangu

väljastamiseks AvTS § 38 lõike 4 alusel ministri otsust

3. Maaeluministeerium teatas 31.03.2020, et õigusliku hinnangu „piiranguid ei muudeta, see jääb AK“ Rohkem Maaeluministeerium õigusliku hinnangu väljaandmisest keeldumist ei põhjendanud.

4. Vaide esitaja leidis, et Maaeluministeeriumi keeldumine ei olnud õiguspärane ning esitas Andmekaitse Inspeksioonile vaide.

## **VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:**

### **Asjaolud**

1. AS Tartu Agro (registrikood 10301180; Tartu Agro) lepinguline esindaja pöördus esimest korda Maaeluministeeriumi (MeM) poole palvega esitada Tartu Agrole Advokaadibüroo Derling Primus õiguslik hinnang seoses Euroopa Komisjoni otsusega väidetava riigiabi kohta Tartu Agrole (Õiguslik Hinnang) 26.02.2020 e-posti teel. 27.02.2020 teatas MeM e-posti teel, et nende otsus on, et Õiguslikku Hinnangut Tartu Agrole „vähemalt esialgu“ edasi ei saadeta, kuna MeM-i majasisesed arutlused ei ole selle teemaga seoses veel lõpule jõudnud (Lisa 1).

2. 26.03.2020 esitas Tartu Agro MeM-ile taotluse (teabenõude) edastada Tartu Agrole kogu MeM-i ja Euroopa Komisjoni vaheline e-kirjavahetus ja kirjavahetus seoses Euroopa Komisjoni otsuse SA.39182 (Komisjoni Otsus) täitmisega ja kõik õigusarvamused, mida MeM on seoses Komisjoni Otsusega tellinud, sh Õigusliku Hinnangu (Lisa 2).

3. MeM edastas 26.03.2020 Tartu Agrole osa nõutud kirjavahetusest ning loetelu varem antud dokumentidest, samuti palus AvTS § 14 lg 1 punkti 4 alusel täpsustada taotletava teabe sisu. Ühtegi õigusarvamust, sh Õiguslikku Hinnangut MeM Tartu Agrole ei edastanud, mistõttu Tartu Agro kordas oma vastavasisulist taotlust. (Lisa 3).

4. MeM vastas 26.03.2020 e-kirja teel, et küsib Õigusliku Hinnangu väljastamiseks AvTS § 38 lõike 4 alusel ministri otsust (Lisa 4).

5. MeM teatas 31.03.2020 e-kirja teel, et Õigusliku Hinnangu „piiranguid ei muudeta, see jääb AK“ (Lisa 5). Rohkem MeM Õigusliku Hinnangu väljaandmisest keeldumist ei põhjendanud. Tartu Agro tõlgendas seda Õigusliku Hinnangu väljastamisest keeldumisena. Igal juhul on möödunud ka AvTS § 18 lõikest 1 tulenev teabenõude täitmise tähtaeg.

6. Käesolevaga esitab Tartu Agro MeM-i Õigusliku Hinnangu väljastamisest keeldumise peale vaide ja taotleb ettekirjutuse tegemist Õigusliku Hinnangu Tartu Agrole väljastamiseks. AvTS § 4 lg 5 kohaselt on igaljuhul õigus vaidlustada avalikule teabele juurdepääsu piiramist, kui selline piirang rikub tema õigusi ja vabadusi. Praegusel juhul on Õiguslik Hinnang seotud Komisjoni Otsusega, mille alusel nõutakse MeM-ilt tagasi talle antud väidetav riigiabi ehk Õigusliku Hinnangu sisu on vajalik Tartu Agro õiguste kaitsmiseks, mistõttu rikub selle väljastamisest keeldumine Tartu Agro õigusi.

7. Tartu Agro kinnitab, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust.

### **Õiguslikud põhjendused**

8. 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 § 3 lg 1). Avalikuks teabeks on kogu avaliku sektori valduses olev teave, olenemata sellest, kas teavet tuleb dokumendiregistris registreerida või mitte. See tähendab, et Õiguslik Hinnang kui MeM-i valduses olev teave on avalik teave.

9. Demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igäihte õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks on teabevaldajad kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale avalikule teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras (AvTS § 4 lg 1). Samasugune kohustus kohaldub MeM-ile kui teabevaldajale.

10. Juurdepääsu avalikule teabele võib piirata ainult seaduses sätestatud korras (AvTS § 3 lg 2). AvTS § 23 lõigete 1-2 kohaselt võib teabenõude täitmisest keelduda ainult teatud piiratud juhtudel. Kusjuures teabenõude täitmisest keeldumisel tuleb see teabenõudjale teatavaks teha koos põhjendusega (AvTS § 23 lg 3).

11. Üheks teabenõudeks keeldumise aluseks on see, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust (AvTS § 23 lg 1 punkt 1). AvTS alusel võib asutuse juht kehtestada teabele juurdepääsupiirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks (AvTS § 34 lg 2). Teabevaldajal on teatud juhtudel kohustus tunnistada teave asutusesiseseks kasutamiseks (AvTS § 35 lg 1) ning teatud juhtudel võimalus seda teha (AvTS § 35 lg 2).

12. MeM ei ole põhjendanud, millisel alusel ta juurdepääsu Õiguslikule Hinnangule piirab, vaid pelgalt viidanud, et see on „AK“ ehk asutusesiseseks kasutamiseks. Sellest võib järeldada, et ta keeldus teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 punkti 1 alusel ehk kuna Õigusliku Hinnangu suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja Tartu Agrol ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

13. Samas jääb Tartu Agrole selgusetuks, millisel alusel on Õiguslik Hinnang tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Tartu Agro hinnangul ei esine selleks ei kohustuslikke ega vabatahtlikke AvTS §-s 35 toodud aluseid. Veelgi enam – AvTS § 36 lg 1 punkti 8 kohaselt on keelatud tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks riigi tellimisel tehtud analüüside tulemusi, kui andmete avalikustamine ei ohusta riigikaitset või riiklikku julgeolekut. Õiguslik analüüs on analüüs nagu iga teine, mistõttu on Õigusliku Hinnangu asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistamine keelatud. Ilmselgelt ei saa selle avalikustamine ohustada riigikaitset või riiklikku julgeolekut. Ning veelgi enam – AvTS § 28 lg 1 punkti 18 kohaselt tuleb riigiasutuse tellitud analüüsid lausa (veebilehel) avalikustada.

14. Isegi, kui MeM põhjendaks, et Õiguslikule Hinnangule on seatud põhjendatult juurdepääsupiirang (mis on Tartu Agro hinnangul, nagu eelmises punktis põhjustatud, välistatud), peaks MeM AvTS § 38 lg 2 kohaselt siiski avaldama Õigusliku Hinnangu osas, mille kohta juurdepääsupiirang ei kehti. MeM ei ole aga analüüsinud, kas tal oleks võimalik Õiguslik Hinnang väljastada Tartu Agrole osaliselt. Ka Andmekaitse Inspektsioon on selgitanud: Teabenõude täitmisest ei saa asutus keelduda ainuüksi põhjusel, et küsitud dokument sisaldab muuhulgas juurdepääsupiiranguga teavet. Sel juhul tuleb dokument väljastada nii, et edastatakse ainult see osa teabest või dokumendist, millele piirangud ei laiene. Kui juurdepääsupiiranguga teave on näiteks põhidokumendi lisa(de)s, pole alust põhidokumendi väljastamiseks. Kui piiranguga on ainult osa dokumendist, siis kas kaetakse see osa kinni või eemaldatakse enne väljastamist juurdepääsupiiranguline teave.<sup>1</sup>

15. Kuigi MeM ei oleks tohtinud Õiguslikku Hinnangut asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistadagi, on MeM e-kirjavahetuses viidanud AvTS § 38 lõikele 4, mille kohaselt asutuse juht võib otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve. MeM ei ole

<sup>1</sup> <https://www.aki.ee/et/teabe-avalikkus/kusimus-vastus> (13.04.2020). Samuti: [https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku\\_teabe\\_seaduse\\_u\\_38ldjuhend.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku_teabe_seaduse_u_38ldjuhend.pdf) (13.04.2020)

põhjendanud, kuidas kahjustaks Õigusliku Hinnangu väljastamine Tartu Agrole riigi huve ning Tartu Agro hinnangul ei kahjustaks Õigusliku Hinnangu väljastamine riigi huve olukorras, kus neid huve tuleks hinnata kooskõlas AvTSi eesmärgiga. Lisaks AvTS § 38 lg 4 sätestab võimaluse siiski lubada ligipääsu teabele, mis on õiguspäraselt tunnustatud asutusesiseseks kasutamiseks, mitte ei anna eraldi alust täiendavaid dokumente asutusesiseseks kasutamiseks märkimiseks. Asutusesiseseks kasutamiseks määramiseks peab esinema eraldi alus, mis antud olukorras puudus. Avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine on AvTS-iga ette nähtud mitte üksnes avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle – mis seondub eelkõige üldsuse kontrolliga –, vaid ka igaihele juurdepääsu võimaldamiseks ja igaihe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks. Avatud ühiskonna ning demokraatliku õigusriigi põhimõtetest tuleneb ka iga üksiku inimese õigus saada avalike ülesannete täitmise kohta teavet, et hinnata nende ülesannete täitmise õiguspärasust, iseäranis juhul, kui selline teave võib omada tähtsust konkreetse isiku jaoks.<sup>2</sup> Isegi olukorras, kus Õiguslik Hinnang toob välja MeM-i Tartu Agro vastu esitatud tagasinõude nõrgad kohad või õigusvastasuse, ei saa selle avaldamist pidada riigi huve kahjustavaks, kuna vastasel juhul jääks võimaldamata nii üldsuse kui ka Tartu Agro kui otseselt puudutatud isiku kontroll MeM-i kui avaliku ülesande täitja üle.

16. Seega on MeM tunnistanud õigusvastaselt Õigusliku Hinnangu asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ning jätnud selle Tartu Agrole väljastamata ning oma veebilehel avaldamata. Isegi, kui MeM-il oleks õiguslik alus tunnistada Õiguslik Hinnang asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, on MeM jätnud õigusvastaselt põhjendamata, mis selliseks aluseks on ning analüüsimata, kas tal oleks võimalik Õiguslik Hinnang väljastada Tartu Agrole osaliselt. Eelnevalt tuleneb, et MeM on jätnud õigusvastaselt Tartu Agrole Õigusliku Hinnangu täielikult või osaliselt väljastamata ning teda tuleks kohustada seda väljastama.

### **Taotlused**

AS Tartu Agro taotleb, et Andmekaitse Inspeksioon teeks Maaeluministeeriumile AvTS § 51 lg 1 punktide 1, 4, 5 ja 7 kohaselt ettekirjutuse, millega Andmekaitse Inspeksioon:

1. kohustab Maaeluministeeriumit täitma talle 26.03.2020 esitatud teabenõuet ja väljastama Tartu Agrole Advokaadibüroo Derling Primus õigusliku hinnangu seoses Euroopa Komisjoni otsusega väidetava riigiabi kohta AS-ile Tartu Agro.

### **TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:**

Esitasite Maaeluministeeriumile järelepärimise seoses Tartu Agro AS volitatud esindaja Triinu Järviste vaidega ministeeriumi tegevuse peale 26.03.2020 esitatud teabenõudele vastamisel. Teabenõude punktis 3 palus vaide esitaja edastada Advokaadibüroo Derling Primus õigusarvamuse, kuid ministeerium keeldus soovitud teabe väljastamisest põhjendusega, et teave on tunnustatud asutusesiseseks kasutamiseks.

Vastame järelepärimises esitatud küsimustele:

Küsimus 1: Kas vaide esitaja poolt soovitud õigusarvamuse eest on tasutud eelarvelistest vahenditest? Vastus: Jah. Küsimus 2: Kas eelnimetatud õigusarvamus on tellitud mingi menetluse raames ning kas menetlus on lõppenud?

Vastus: Jah, õigusarvamus on tellitud Euroopa Komisjoni 24.01.2020 otsuse SA. 39182 (CR) kohta seoses AS-ile Tartu Agro väidetava ebaseadusliku abi andmisega. Nimetatud otsuses asus Euroopa Komisjon seisukohale, et Eesti riik on andnud AS-le Tartu Agro ebaseaduslikku riigiabi ning kohustas Eesti riiki tagasi nõudma juba antud abi ja lõpetama edasise abi

---

<sup>2</sup> RKK 3-19-743, punkt 17

andmise. Tegemist on kompleksse ja keerulise olukorraga, mille lõplikuks lahendamiseks kulub suure tõenäosusega mitmeid aastaid.

Kuna ebaseadusliku riigiabi andjaks oli Eesti Vabariik, siis anti Euroopa Komisjoni otsusega hinnang Eesti Vabariigi tegevuse kohta. Seetõttu oli Eesti Vabariigil ka õigus see otsus Euroopa Kohtus vaidlustada ja alustada kohtumenetlust. Õigusarvamus telliti selleks, et saada asutuseväline hinnang, kas ja kuidas on Eesti Vabariigil õigus komisjoni otsus vaidlustada, ning milline oleks komisjoni otsuse vaidlustamise perspektiiv ja komisjoni otsuse vaidlustamata jätmise tagajärjed. Õigusarvamuse alusel kujundati muu hulgas Vabariigi Valitsusele esitatud seisukoht küsimuses, kas riik peaks vaidlustama Euroopa Komisjoni otsuse Euroopa Kohtus või mitte. Euroopa Komisjoni otsuse vaidlustamistähtaeg on käesolevaks ajaks möödunud ja Eesti Vabariik ei ole seda vaidlustanud.

Samas on selle Euroopa Komisjoni otsuse 24. märtsil k.a vaidlustanud AS Tartu Agro ja taotlenud Euroopa Kohtult Euroopa Komisjoni otsuse täitmise peatamist. 30. märtsil k.a on Üldkohtu presidendi määrusega otsustatud rahuldada AS-i Tartu Agro taotlus ajutiste meetmete kohaldamiseks ning peatada Euroopa Komisjoni otsus osas, milles see näeb ette riigiabi viivitamatu tagasinõudmise. Eesti Vabariigil on jätkuvalt õigus astuda sellesse kohtumenetlusse (T-150/20 Tartu Agro vs. komisjon).

Euroopa Komisjoni otsuse täitmiseks tegi maaeluminister 27. märtsil 2020. a AS-i Tartu Agro käest ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise otsuse. AS Tartu Agro esitas selle otsuse peale 6. aprillil k.a kaebuse Tallinna Halduskohtule ning see haldusasi ei ole veel lõppenud (haldusasi nr 3-20-620).

Lisaks tuleb Euroopa Komisjoni otsuse kohaselt lõpetada AS-ile Tartu Agro ebaseadusliku riigiabi andmine, mis tähendab seda, et Maaeluminister peab hakkama pidama AS-ga Tartu Agro läbirääkimisi ja otsustama, kas muuta või lõpetada temaga sõlmitud rendileping, mille alusel on Eesti riik Euroopa Komisjoni hinnangul andnud AS-le Tartu Agro ebaseaduslikku riigiabi. Arvestades, et AS Tartu Agro on vaidlustanud kõik otsused, mis puudutavad rendilepingu alusel antud ebaseaduslikku riigiabi, on äärmiselt tõenäoline, et ta vaidlustab tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras ka rendilepingu muutmise või lõpetamise.

Seega puudutab kõnealune õigusarvamus mitmeid käimasolevaid ja peatselt algavaid menetlusi, mis on seotud Euroopa Komisjoni 24.01.2020 otsusega SA. 39182 (CR), sh menetlust Euroopa Kohtus ja Tallinna Halduskohtus.

Maaeluministeri hinnangul on õigusarvamusel väljendatud seisukohad endiselt aktuaalsed ning nende avalikustamine kahjustaks riigi huve, sest need puudutavad õiguskaitsevahendite kasutamise võimalusi ning riske ehk teisisõnu riigi võimalikku õiguspositsiooni potentsiaalses kohtuvaidluses, aga ka rendilepinguga seonduva üle otsustamisel.

Küsimus 3: Kelle poolt ja mille alusel on vaide esitaja poolt soovitud õigusarvamusele kehtestatud juurdepääsupiirang?

Vastus: DHS-st väljavõtte dokumendi metaandmetega, millest nähtub nii juurdepääsupiirangu kehtestaja kui ka kehtestamise alus, on esitatud lisa 1.

Eesti halduspraktikas on juurdunud ühtne lähenemine, et nii Euroopa Liidu Kohtu menetluste kui ka Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetluste puhul kehtestatakse menetlusega seotud dokumentidele juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel ning kolmandatele isikutele neid kirju ei väljastata. Nii Euroopa Liidu Kohus kui ka Euroopa Komisjon käsivad neid



juurdepääsupiiranguga dokumentidena. Näiteks sätestab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõige 2 selgelt, et institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks näiteks ärihuve, kohtumenetlust, uurimise eesmärki jms. Euroopa Liidu Kohtu Üldkohtu kodukorra artikkel 38 näeb ette, et kolmandad isikud ei või tutvuda kohtuasja toimikuga, kui Üldkohtu president ei ole andnud selleks pärast poolte ärakuulamist otsest luba.

Rikkumismenetluse, nagu ka ebaseadusliku riigiabi andmise ja tagasinõudmisega seotud menetluse näol on tegemist liikmesriigi ja Euroopa Komisjoni vahelise dialoogiga, mille käigus räägitakse muu hulgas läbi Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel või rakendamisel tekkinud erimeelsused. Rikkumismenetluse etapid on eel- (ametlik kiri ja põhjendatud arvamus) ja kohtumenetlus, ebaseadusliku riigiabi kindlakstegemise menetluse puhul aga teade rikkumismenetluse algatamise kohta, kirjavahetus ja läbirääkimised, mis eelnevad komisjoni otsusele ning pärast komisjoni otsuse tegemist selle rakendamisega seotud läbirääkimised, otsusega mittenõustumise korral ka kohtumenetlus.

Kuna tegemist on paljuski läbirääkimiste protsessiga, võib sellekohase teabe avalikustamine ajal, mil menetlus kestab, kahjustada menetluse edasist käiku. Nii on ka Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus oma otsuses T-191/99 leidnud, et komisjon ei pea avalikustama ametlikke kirju ja põhjendatud arvamusi, sest selline avalikustamine ei aitaks kaasa vaidluse kohtuvälisele (amicable dispute resolution) lahendamisele. Sellest võib järeldada, et kui selline avalikustamine võib kahjustada juba kohtuvälist vaidlust, siis kohtuvaidluse puhul on riigi kui menetlusosalise huvide kahjustamine vältimatu.

Arvestades, et Euroopa Liidu institutsioonid lähtuvad üldjuhul sellest, et nii kohtumenetluste kui ka muude uurimismenetlustega seotud dokumentide ennatlik avalikuks tegemine kahjustab nende menetluste läbiviimist, siis järeldub sellest, et kui Eestis toimuks nende valimatu avalikustamine, kahjustaks see selgelt Eesti riigi suhtlemist Euroopa Liidu institutsioonidega. Seega on nendele dokumentidele juurdepääsu piiramine AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 alusel igati põhjendatud.

Maaeluministerium pidas vajalikuks kehtestada õigusarvamusele juurdepääsupiirangu ka AvTS § 35 lõike 1 punkti 17 alusel, mille kohaselt teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust.

Ärisaladuse termin ei ole Eesti õiguskorras üheselt määratletud. Alates 1. jaanuarist 2008 kehtiva konkurentsiseaduse § 63 lõikega 1 kooskõlas oleme ärisaladusena käsitlenud teavet, mis on seotud ettevõtja äritegevusega, sest reeglina sellise teabe konkurentidele avaldamine võib kahjustada ettevõtja huve ja luua põhjendamatu konkurentsieeliseid teistele ettevõtjatele. Õigusarvamus käsitles muu hulgas rendilepingust tulenevaid võlasuhteid ja nende täitmisega seotud kulutusi, mis Maaeluministeriumi hinnangul on käsitletavad ärisaladusena.

Kui arvestada, et AvTSi eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaihe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle, siis on selge, et käsitletav teabenõue ei ole esitatud sel eesmärgil. Samuti ei ole selle teabe avaldamise eesmärgina käsitletavad ülekaalukad üldised huvid. Advokaadibüroo annab õigusarvamusi tasulise õigusteenusena, mis on advokaadibüroo pidaja ettevõtlus. Ka advokaadibürooga sõlmitud kliendilepingus ei ole ette nähtud õigusarvamuse tasuta kättesaadavaks tegemist kolmandatele isikutele. Advokaadibüroo eesmärk, kes soovib saada vastaspoole advokaadibüroo õigusarvamust, on pigem teise advokaadibüroo ees põhjendamatu konkurentsieelise saamine või riigilt õigusabi saamine. Riigi õigusabi saamiseks tuleb seda aga taotleda riigi õigusabi seaduse alusel, mitte avaliku teabe seaduse alusel.

*Kohtuasja vastaspoole poolt tellitud õigusarvamuse teisele poolele avalikustamise nõudmine ei saa olla kooskõlas õigusriigi põhimõttega isegi juhul, kui õigusarvamus telliti eelarvelistest vahenditest.*

*Ei ole kahtlust, et õigusarvamuse avalikustamine asetab riigi teise poolega võrreldes oluliselt ebasoodsamasse olukorda nii Tallinna Halduskohtu menetluses olevas haldusasjas kui ka Euroopa Komisjoni otsuse täitmiseks vajalikel AS-iga Tartu Agro sõlmitud rendilepinguga seotud läbirääkimistel.*

*Ka riigi osalemisel kohtumenetluses tuleb kohaldada objektiivselt õigusriigi põhimõttest tulenevat poolte võrdsuse põhimõtet ja seetõttu on riigi 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 4 (5) tõendite esitamiseks tingimustes, mis ei asetaks ühte võlasuhte poolt teisega võrreldes oluliselt ebasoodsamasse olukorda.*

*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. Need kaitseõigused peavad olema tagatud ka vaidluse pooleks olevale riigile ning on tagatud ka Eesti õiguses. Halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt tagab kohus kõigis asja lahendamiseks olulistes küsimustes menetlusosalistele tõhusa ja võrdse võimaluse esitada ja põhjendada oma seisukohti ning vaielda vastu teiste menetlusosaliste seisukohtadele või toetada neid.*

*Seetõttu on kõneluse õigusarvamuse puhul Maaeluministeeriumi hinnangul tegemist põhjendatult teabega, millele juurdepääs on piiratud ja peaks piiratuks jääma ka edaspidi.*

*Vabariigi Valitsuse 30. augusti 2012. a määruse nr 71 „Kohtus riigi esindamise ja kohtumenetlusega riigile kaasnevate kulude kandmise kord” § 6 lõike 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsusele esitada õigusliku analüüsi sellise kohtuasja kohta, milles vaidlusahusel küsimusel on riigi jaoks oluline tähendus ja ministeerium peab vajalikuks Vabariigi Valitsust kohtuasjast teavitada. Praktikast on välja kujunenud, et üldiselt teavitatakse Vabariigi Valitsust Euroopa Kohtu kohtuasjast. Seetõttu esitati kõnealune õigusarvamus teadmiseks ka valitsuskabineti nõupidamisele memorandumis toodud seisukohti toetava infona.*

*Vastavalt Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” § 13 lõikele 4 on valitsuskabineti nõupidamine kinnine ning nõupidamise kokkuvõtted tunnistatakse „Avaliku teabe seaduses” sätestatud alustel ja korras asutusesiseseks kasutamiseks, kui nõupidamisel ei otsustata teisiti. Valitsuskabineti nõupidamiste infosüsteemist e-kabinet nähtub, et kõnealune valitsuskabineti memorandum ja sellega seotud materjaliks olev õigusarvamus on endiselt piiratud juurdepääsuga ega ole nähtavaks tehtud 27. märtsi k.a päevakorrapunkti nr 3 registreerimiskaardil avalike dokumentide hulgas.*

*Küsimus 4: Kas piirang on kehtestatud kogu dokumendile või mingile osale dokumendist?*

*Vastus: Piirang on kehtestatud kogu dokumendile.*

*Küsimus 5: Juhul kui mingile osale, siis miks ei väljastatud dokumenti osas, millele piirangud ei laienenud?*

*Vastus: Piirang on kehtestatud kogu dokumendile.*

*Küsimus 6: Miks teabenõude täitmisest keeldumisel ei põhjendatud vaide esitajale keeldumist?*

*Vastus: Maaeluministerium möönab, et vastuses teabenõudele puudus avaliku teabe seaduse § 23 lõike 3 kohane kirjalik põhjendus teabe esitamisest keeldumise kohta. Teabenõude esitajale on varem selgitatud, et õigusarvamust talle ei esitata. 26. veebruaril k.a esitas teabenõude esitaja sellesisulise taotluse meili teel ministeriumi kantslerile ja ministri nõunikule. Ministri nõunik selgitas vastusmeilis, et kuna majasisesed protsessid, töökohtumised, arutlused ja otsused antud teemas ei ole lõpuni jõudnud, siis õigusarvamust teabe nõudjale ei esitata.*

*Õigusarvamuse informatsiooni kajastati valitsuskabineti nõupidamisele esitatud memorandumis, mis on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mh AvTS § 35 lõike 1 punkti 3 alusel, nagu ka Advokaadibüroo Derling Primus õigusarvamus, kuna see sisaldab teavet, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist. DHS-st väljavõtte dokumendi metaandmetega on esitatud lisa 2.*

*Järgnenud teabenõude vastuseks teatas ministerium 26.03.2020, et kaalutakse teabe väljastamist AvTS § 38 lg 4 alusel. Selle sätte kohaselt oleks võimalik asutusevälisele isikule asutusesiseseks tunnistatud teabele juurdepääsu võimaldada, kui see ei kahjusta riigi huve. Kaalumise tulemusena leiti, et teave, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist, kahjustaks avalikuks tuleku korral ka riigi huve. Seetõttu teatati 31.03.2020, et juurdepääsupiirangut ei muudeta ja dokument jääb asutusesiseseks kasutamiseks.*

*Edaspidi jälgime, et teabenõude täitmisest keeldumisel põhjendataks selgelt, mis põhjusel teavet ei väljastata ning, et viidataks ka konkreetsele juurdepääsupiirangu kehtestamise alusele.*

*Küsimus 7: Palun edastada Andmekaitse Inspeksioonile teabenõudes soovitud Advokaadibüroo Derling Primus õigusarvamus, milles märkida ära millisele osale mille alusel on kehtestatud juurdepääsupiirang.*

*Vastus: Advokaadibüroo Derling Primus õigusarvamus on esitatud lisa 3. Juurdepääsupiirang on kehtestatud kogu dokumendile.*

## **ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:**

### **Juurdepääs avalikule teabele**

AvTS § 3 lg 1 p 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud või dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangud on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes

AvTS § 28 lg 1 p 18 sätestab, et asutuse võrgulehel tuleb avalikustada ka riigi või kohaliku omavalitsuse uuringud ja analüüsid. Seadus ei tee siin vahet õiguslikul analüüsil ja muudel analüüsidel, kuid kindlasti ei ole olnud seadusandja eesmärgiks võimaldada kohtuvaidluse tarbeks teise osapoole poolt tellitud õigusarvamuste avalikustamist teisele osapoolele enne menetluse lõppu. Samas ei tulene seadusest ka keeldu analüüsile piirangu kehtestamiseks kui selleks on õiguslik alus. Nõustun siinkohal Maaeluministeriumiga, et sellise õigusliku analüüsi väljastamine, mida teabe küsijal on võimalik kasutada kohtumenetluses ministeriumi vastu,



võrduks tasuta õigusabi andmisega ning paneks pooled ebavõrdsesse seisu.

### **Õigusanalüüsi väljastamisest keeldumine**

Antud juhul on ministeeriumi esindaja 31.03.2020 vastuses Tartu Agro esindaja teabenõudele vastanud, et õigusliku hinnangu/analüüsi *piiranguid ei muudeta, see jääb AK*. Eeltoodust ei nähtu, mille alusel oli dokumendile juurdepääsupiirang kehtestatud ning miks ei ole seda võimalik väljastada. Seega on Maaeluministeerium teabenõude täitmisest keeldumisel rikkunud teabenõuetele vastamise nõudeid, jättes selgitamata, mille alusel on soovitud teabele kehtestatud juurdepääsupiirangud ja miks ei ole teavet võimalik väljastada (AvTS § 23 lg 3).

Vaides on vaide esitaja ka märkinud, *et AvTS § 38 lg 4 kohaselt võib asutuse juht otsustada asutusevälistele isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi või kohaliku omavalitsuse huve. Maaeluministeerium ei ole põhjendanud, kuidas kahjustaks õigusliku hinnangu väljastamine Tartu Agrole riigi huve ning Tartu Agro hinnangul ei kahjustaks õigusliku hinnangu väljastamine Tartu Agrole riigi huve olukorras kus neid huve tuleks hinnata koos AvTS-i eesmärgiga.*

Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga üheselt siiski ei nõustu, kuna AvTS § 38 lg 4 annab võimaluse, kuid ei kohusta teabevaldajat piiranguga teavet väljastama. Eeltoodud säte ei näe ka teabevaldajale ette kohustust põhjendada piiranguga teabe väljastamata jätmist.

Tuleb võtta arvesse, et vaide on esitaja esitanud Euroopa Kohtule kaebuse Euroopa Komisjoni otsuse peale ning halduskohtule kaebuse Maaeluministeeriumi otsuse peale ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise osas. Maaleuministeeriumi sõnul ei ole välistatud ka tsiviilnõuete esitamine sama asjaga seonduvalt. Kuivõrd need kohtuasjad seonduvad sama asjaoluga (riigiabi), sisaldab küsitud dokument nende kohtumenetlustega puutumuses olevaid õiguslikke hinnanguid, mille alusel Maaeluministeerium/riik kujundab oma seisukohad kohtumenetluses. Kui selline dokument, mille alusel ministeerium kujundab oma kohtus esitatavad seisukohad, väljastada teisele osapoolle enne kohtumenetluse lõppu, paneb see ministeeriumi võrreldes Tartu Agrola ebavõrdsesse seisu, seda ka juhul kui soovitakse sõlmida näiteks kompromisse. AvTS § 35 lg 2 p 4 lubab tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks teavet, mis kahjustaks riigi kui menetlusosalise huvisid.

Kui aga vaide esitaja peab teabenõudes soovitud analüüsi esitamist näiteks halduskohtumenetluses vajalikuks tõendiks, on võimalik paluda see ka kohtul välja nõuda.

### **Piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 1 p 3 ja punkti 17 alusel.**

Maaeluministeerium on vastuses Andmekaitse Inspektsiooni järelepärimisele selgitanud, et vaide esitaja poolt soovitud õiguslikule analüüsile on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 3 ja punkti 17 alusel. AvTS § 35 lg 1 p 3 kohustab teabevaldajat kehtestama piirangu teabele, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist. Tutvunud vaide esitaja poolt soovitud õigusliku hinnanguga, tuleb asuda seisukohale, et sellise teabe avalikuks tulek, sh edastamine vaide esitajale, võib tõepoolest kahjustada riigi välissuhtlemist. Seda eelkõige põhjusel, et soovitud hinnang sisaldab läbivalt ka hinnangut Euroopa Komisjoni poolt tehtud otsusele, mida Eesti riik ei vaidlustanud ja asus täitma, kuid mille vaide esitaja on vaidlustanud Euroopa kohtus. Kui Eesti riik ei pidanud vajalikuks Euroopa Komisjoni otsust vaidlustada, kuid nüüd edastab otsuse vaidlustanud Tartu Agrole dokumendi, milles on analüüsitud otsuse õiguspärasust ja vastavust õigusaktidele, siis kahjustaks see kindlasti Eesti riigi välissuhtlemist. Seega küsitud teabele piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel on Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul põhjendatud, vähemalt kuni Euroopa Kohtus algatatud vaidluse lõppemiseni.

Teise piirangu alusena on Maaeluministeerium märkinud AvTS § 35 lg 1 p 17, mille kohaselt on teabevaldaja kohustatud kehtestama piirangu teabele, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Antud juhul jääb inspeksioonile arusaamatuks, mis selles õiguslikuks hinnangus on ärisaladus ning kuidas ja kelle ärihuve see kahjustaks. Kuna Maaeluministeeriumil ei saa olla ärisaladust, siis saaks see olla ainult õigusarvamuse koosatanud advokaadibürool.

Kõigepealt juhin Maaeluministeeriumi tähelepanu sellele, et käesoleval ajal on ärisaladuse mõiste ära toodud ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse § 5 lg-s 2, mille kohaselt on ärisaladus teave, mis vastab järgmistele tingimustele:

- 1) see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad;
- 2) sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja
- 3) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.

Seega peab ärisaladus vastama kõigile kolmele eeltoodud tingimusele. Maaeluministeerium tellis advokaadibüroolt õigusliku hinnangu ning maksis selle eest avalikest vahenditest. Jääb arusaamatuks, milles seisneb õigusliku hinnangu jätkuv kaubanduslik väärtus advokaadibüroo jaoks, kuna ministeerium võib seda hinnangut kasutada vastavalt oma vajadustele ja edastada kelle peab vajalikuks, ilma et peaks selleks advokaadibüroolt luba küsima. Seega ei ole Andmekaitse Inspeksiooni hinnangul AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel piirangu põhjendamine õiguspärane.

Kuigi Maaeluministeerium ei ole keeldunud teabenõude täitmisest õiguspäraselt, jättes viitamata keeldumise alusele ja ei ole põhjendanud keeldumist, on Andmekaitse Inspeksiooni hinnangul kehtestatud soovitud teabele juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 3 alusel õiguspäraselt.

Kuna haldusmenetluse seaduse § 5 lg 2 alusel viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt vältides üleliigseid kulutusi ja ebaeeldivusi isikutele, siis ei tee Andmekaitse Inspeksioon Maaeluministeeriumile ettekirjutust vastata teabenõudele korrektselt ning viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist, kuna vastavad põhjendused on toodud käesolevas vaideotsuses. Seega jääb vaie rahuldamata. Küll aga tuleb Maaeluministeeriumil edaspidi teabenõuetele vastamisel järgida avaliku teabe seaduses sätestatud nõudeid.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Elve Adamson  
peainspektor  
peadirektori volitusel