



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/19/4218

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspeksiooni peainspektor Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	16.01.2020 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	21.11.2019 (registreeritud inspeksioonis 22.11.2019)
Teabevaldaja	Terviseamet aadress: Paldiski mnt 81, 10617 Tallinn e-posti aadress: kesk@terviseamet.ee
Vaide esitaja	AS Medita Baltics aadress: Teguri 37b, 50107 Tartu e-posti aadress: xxxxxx.xxxxxxx@medita.ee
Vaide esitaja esindaja	Vandeadvokaat Keijo Lindeberg Advokaadibüroo Lindeberg OÜ aadress: Kentmanni 6, 10116 Tallinn e-posti aadress: keijo.lindeberg@lindeberg.legal

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 Inspeksioon 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 Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 18.10.2019 esitas vaide esitaja Terviseametile teabenõude, milles soovis koopiaid 26-st tegevusloa väljaandmise toimikust koos kõigi lisadega ning Terviseameti poolt enne tegevusloa väljastamist koostatud ja kogutud täiendavatest dokumentidest.
2. 25.10.2019 teatas Terviseamet, et pikendab teabenõudele vastamise tähtaega 15 tööpäevani.
3. 08.11.2019 keeldus Terviseamet teabenõude täitmisest suure mahu tõttu viidates AvTS

- § 23 lg 2 punktile 3.
4. Vaide esitaja leidis, et peale teabenõude täitmise tähtaja pikendamist ei ole teabevaldajal võimalik teabenõude täitmisest keelduda AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel ning esitas vaide 13.11.2019 Terviseameti poolt teabenõude täitmisest keeldumise peale.
 5. Kuna vaites esinesid puudused andis Andmekaitse Inspeksioon vaide esitajale tähtaja vaites esinevate puuduste kõrvaldamiseks.
 6. 06.12.2019 kõrvaldas vaide esitaja vaide puudused ning inspeksioon võttis vaide menetlusse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Advokaadibüroo LINDEBERG kliendiks on AS Medita Baltics (edaspidi Medita; registrikood 12526983, volikiri on lisa nr 1).

Klient esitas 18.10.2019. a Terviseametile teabenõude (lisa nr 2). Terviseamet teatas Meditale 25.10.2019. a (lisa nr 3), et pikendab teabenõudele vastamise tähtaega kuni 15.11.2019. a. 08.11.2019. a teatas Terviseamet Meditale, et keeldub teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 2 p 3 alusel (lisa nr 4).

Medita on seisukohal, et Terviseameti keeldumine teabenõude täitmisest on õigusvastane, mistõttu esitab Medita Terviseameti 08.11.2019. a otsuse peale vaide.

Esiteks märgib Medita, et AvTS § 23 lg 3 kohaselt peab teabevaldaja tegema teabenõude täitmisest keeldumise koos põhjendusega teabenõudjale teatavaks viie tööpäeva jooksul. Seega sätestab AvTS, et teabevaldajal on 5 tööpäeva aega otsustamaks, kas teabenõudele vastata, teabenõudele vastamise tähtaega pikendada või teabenõudele vastamisest keelduda. Õiguspärane ei ole esmalt teabenõudele vastamise tähtaega pikendada ning seejärel teabenõudele vastamisest keelduda. Seda mh põhjusel, et teabenõudele vastamise tähtaja pikendamisel peab teabevaldaja esmalt hindama, kui kaua kulub teabevaldajal aega teabenõudele vastamiseks.

Seega on Terviseamet ebaõigesti kohaldanud AvTS § 23 lg 2 p 3, kuna AvTS § 23 lg 2 p 3 kohaldamisel on rikutud AvTS § 23 lg-s 3 sätestatud tähtaega. Medita on seisukohal, et Terviseametil puudub võimalus keelduda teabenõudele vastamisest pärast AvTS § 23 lg-s 3 sätestatud tähtaja möödumist.

Teiseks on Medita seisukohal, et käesoleval juhul pole ühelgi juhul AvTS § 23 lg 2 p 3 kohaldamine võimalik. Kohtupraktikas on AvTS § 23 lg 2 p 3 kohaldamise võimalikkust jaatud üksnes olukorras, kus teabenõue on sõnastatud niivõrd laialt, et selle alla on võimalik paigutada sisuliselt kõik teabevaldaja välja antud aktid. Ja ka sellisel juhul on teabevaldaja olnud esmalt kohustatud anda teabenõudjale võimalus enda teabenõuet konkretiseerida.¹

Käesoleval juhul on Medita esitanud Terviseametile väga konkreetse teabenõude ning mh on Medita toonud välja ka konkreetsete tegevuslubade numbrid, mille haldusmenetluse toimikud Meditale huvi pakuvad. Seega on Terviseametil lihtne teabenõudele vastata, kuna teabenõudes on väga täpselt formuleeritud, millise teabega Medita tutvuda soovib.

Lisaks märgib Medita, et Meditale kui teabenõudjale on teave vajalik oma õiguste ja vabaduste teostamiseks. Medita hinnangul on Medita konkurentidele tegevusluba väljastatud ekslikult, kuna tegevuslubade saajad ei vastanud ja ei vasta ka käesoleval ajal tegevusloa saamiseks esitatavatele nõuetele. Olukorras, kus tegevusloa saajad on Medita otsesed konkurendid,

¹ Tallinna Ringkonnakohtu lahend haldusasjas nr 3-09-2769

kahjustab tegevusloa saamiseks vajalikele nõuetele mittevastavale äriühingule tegevusloa väljastamine konkurentsi, kuna turuosalisi ei kohelda Terviseameti poolt võrdselt. Olukorras, kus on tõstatatud küsimus Terviseameti võimaliku õigusvastase käitumise osas, peaks Terviseamet olema huvitatud selles, et kahtlused saaksid ümber lükatud.

Kokkuvõttes ning lähtudes AvTS § 44 p 1, § 45 lg 1 p 1 ja § 46 lg 1, esitab Medita vaide Terviseameti 08.11.2019. a otsuse peale ning palub kooskõlas AvTS § 51 lg 1 p-ga 1 teha Terviseametile ettekirjutus, millega kohustada Terviseametit Medita 18.10.2019.a teabenõudele vastama.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt esitas AS Medita Baltics volitatud esindaja Advokaadibüroo Lindeberg 18.10.2019. a Terviseametile teabenõude, milles palus väljastada digitaalsed koopiad 26-st haldustoimikust koos kõigi lisadega ning samuti kõik Terviseameti poolt enne tegevusloa väljastamist koostatud ja kogutud täiendavad dokumendid. 25.10.2019. a pikendas Terviseamet teabenõudele vastamise tähtaega 15 tööpäevani ning 08.11.2019. a keeldus teabenõude täitmisest suure mahu tõttu.

Eeltoodust tulenevalt küsib Andmekaitse Inspeksioon 17.12.2019. a järelepärimises Terviseametilt järgmist:

- 1. Kui tegemist oli suure mahuga, siis miks ei keeldutud teabenõude täitmisest viie tööpäeva jooksul, vaid pikendati teabenõude täitmist 15 tööpäevani?*
- 2. Palun selgitage, milles antud juhul suur maht seisneb, sh kui palju on keskmiselt ühes toimikus lehti?*
- 3. Kas soovitud toimikud sisaldavad ka piiranguga andmeid?*
- 4. Kas teabenõudes soovitud toimikud on digitaalsed või paber kandjal?*
- 5. Kui osa dokumente on paber kandjal, siis kui suur osa dokumente on paber kandjal?*

Terviseamet annab vastused eeltoodud küsimustele järgmiselt:

- 1. Terviseamet pikendas vastamise tähtaega kuna Terviseamet pidi välja selgitama, milliseid 26 toimikuid Medita Baltics AS soovis ja, kas on reaalne, et teabenõuet on võimalik täita. Olles tutvunud soovitud nimekirjaga ja alustades arhiivist toimikute ülesotsimist selgus, et kõikide toimikute teabenõude raames läbivaatamine ja juurdepääsupiiranguga info kinni katmine eeldab Terviseametil töökorralduse muutmist ning takistab Terviseametile pandud avalike ülesannete täitmist.*
- 2. Ühes toimikus on keskmiselt 40-80 lehekülge. Olenevalt toimikust ja ettevõttele väljastatud tegevuslubadest võib olla lehekülgi vähem või rohkem. Leidub toimikuid, mille maht on mitusada lehekülge.*
- 3. Toimikud sisaldavad nii juurdepääsu piiranguga kui ka juurdepääsupiiranguta teavet, mistõttu tuleks Terviseametil kinni katta kõik juurdepääsupiiranguga informatsioon. Sellest teavitati ka vaide esitajat (Lisa 1, lisatud – Terviseameti e-kiri vaide esitajale).*
- 4. Tegevusloa toimikud on paber kandjal. 30.12.2019. a võimaldatakse vaide esitajal tutvuda Terviseametis käesoleva teabenõude kolme toimikuga: L02981, L03657 ja L02184 (Lisa 2, lisatud - Terviseameti e-kiri vaide esitajale, kirjavahetuses viidatud teabenõuetes soovitakse tutvuda ka käesoleva teabenõude kolme toimikuga).*
- 5. Kõik toimikud on paber kandjal. Käesoleval hetkel ei ole Terviseametil digitaalseid tegevusloa toimikuid. Mõned dokumendid, mis toimikutes sisalduvad, on ka elektroonilisel kujul olemas.*

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja on vaites leidnud, et teabenõude täitmisest keeldumine on õigusvastane kahel põhjusel:

1. Õiguspärane ei ole teabenõudele vastamise tähtaega pikendada ning seejärel teabenõudele vastamisest keelduda.
2. Suure mahu tõttu saab teabenõude täitmisest keelduda üksnes olukorras, kus teabenõue on sõnastatud niivõrd laialt, et selle alla on võimalik paigutada sisuliselt kõik teabevaldaja välja antud aktid. Käesoleval juhul on küsitud konkreetseid dokumente, seega puudub alus keeldumiseks. Lisaks on teabevaldaja kohustatud andma teabenõudjale võimaluse enda teabenõuet konkretiseerida.

Teabenõude täitmisest keeldumine peale tähtaja pikendamist

AvTS § 18 lg 1 kohaselt tuleb teabenõue täita viivitusega kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Sama seaduse § 19 lubab teabenõudele vastamise tähtaega pikendada 15 tööpäevani kui teabenõuet on vaja täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev. Tähtaja pikendamisest koos põhjendustega tuleb teabenõudjat teavitada viie tööpäeva jooksul.

Antud juhul on Terviseamet teabenõude täitmise pikendamise teates viidanud ainult seaduse sättele, kuid pole selgitanud/põhjendanud, millest tulenevalt on teabe väljaselgitamine aeganõudev. Seega võib Terviseametile ette heita, et teabenõude täitmise tähtaja pikendamise vajadust ei ole nõuetekohaselt põhjendatud.

Küll aga ei saa inspeksioon nõustuda sellega, et peale pikendamist ei ole võimalik enam teabenõude täitmisest keelduda. Näiteks kui küsitakse hulgaliselt dokumente, mis on vaja kas arhiivist või erinevatest kaustadest välja otsida ja siis hinnata, kas ja millist teavet need sisaldavad, sh seda kas ja kui palju nad sisaldavad piiranguga andmeid, siis võib suur töömaht selguda alles pärast seda kui kõik vajalikud dokumendid on välja otsitud ehk siis peale tähtaja pikendamist.

Ka ei tulene AvTS §-st 19, et teabenõude täitmisest ei saa keelduda peale pikendamist. Nii näiteks kui peale dokumentide välja otsimist selgub, et soovitud dokumendid on piiranguga ja neid ei ole võimalik väljastada, tuleb peale pikendamist teabenõude täitmisest keelduda. Eeltoodud sätet ei saa kuidagi tõlgendada selliselt, et mingitel AvTS §-s 23 toodud alustel võib peale tähtaja pikendamist teabenõude täitmisest keelduda, kuid AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel ei või. AvTS § 19 reguleerib ainult teabenõudele vastamise tähtaja pikendamist, mitte aga seda kas ja mis ulatuses tuleb teave väljastada. Küll aga ei tohiks teabenõudele vastamise tähtaega pikendada kergekäelist ega ilma vajaduseta ning kui suur maht on võimalik välja selgitada viie tööpäeva jooksul, siis tuleb seda teha ja keelduda koheselt teabenõude täitmisest.

Keeldumine suure mahu tõttu

AvTS § 23 lg 2 punkt 3 lubab teabenõude täitmisest keelduda suure mahu tõttu, kui teabenõude täitmine nõuaks teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmisel võib nõuab põhjendamatult suuri kulutusi.

Antud juhul on vaide esitaja soovinud koopiaid 26 toimikust koos kõigi lisadega. Vastuses Andmekaitse Inspeksiooni järelepärimisele on Terviseamet selgitanud, et ühes toimikus on 40-80 lehekülge ning mõnes ka 100 lehekülge ja rohkem. Seega kui arvestada ühe toimiku suuruseks tagasihoidlikult 50 lehekülge, siis et väljastada koopiaid 26-st toimikust tuleks väljastada koopiaid ca 1300-st leheküljest. Arvestades seda, et toimikud on Terviseameti selgituste kohaselt enamiks paber kandjal ja sisaldavad ka piiranguga andmeid, tuleks neist teabenõude täitmiseks teha kõigepealt koopiaid, siis katta kinni piiranguga andmed ning seejärel dokumendid uuesti skaneerida. Eeltoodust tulenevalt nõustub Andmekaitse Inspeksioon Terviseametiga selles, et 26 toimiku puhul tegemist suure mahu dokumentidega, mille läbitöötamine nõuaks teabevaldaja töökorralduse muutmist ja nõuaks põhjendamatult suuri kulutusi.

Lisaks on vaide esitaja seisukohal, et käesoleval juhul pole ühelgi juhul AvTS § 23 lg 2 p 3 kohaldamine võimalik. Kohtupraktikas on AvTS § 23 lg 2 p 3 kohaldamise võimalikkust jaatud üksnes olukorras, kus teabenõue on sõnastatud niivõrd laialt, et selle alla on võimalik paigutada sisuliselt kõik teabevaldaja välja antud aktid. Ja ka sellisel juhul on teabevaldaja olnud esmalt kohustatud anda teabenõudjale võimalus enda teabenõuet konkretiseerida.

Käesoleval juhul on Medita esitanud Terviseametile väga konkreetse teabenõude ning mh on Medita toonud välja ka konkreetsete tegevuslubade numbrid, mille haldusmenetluse toimikud Meditale huvi pakuvad. Seega on Terviseametil lihtne teabenõudele vastata, kuna teabenõudes on väga täpselt formuleeritud, millise teabega Medita tutvuda soovib.

Andmekaitse Inspeksioon eeltooduga üheselt ei nõustu. Seda eelkõige põhjusel, et täpsustada ja konkretiseerida tuleb teabenõuet juhul kui pole võimalik täpselt aru saada, millist teavet teabenõudja soovib (AvTS § 15 lg 4). Nagu ka vaide esitaja ise selgitab on antud juhul täpselt arusaadav, millist teavet teabenõudja soovis. AvTS § 23 lg 2 punkt 3 ei sätestada, et enne keeldumist tuleb lasta tingimata teabenõuet konkretiseerida. Seega on inspeksiooni hinnangul teabenõude täitmisest keeldumine suure mahu tõttu põhjendatud ja seadusega kooskõlas. Küll aga tuleb Terviseametil edaspidi teabenõuete täitmisest keeldumise korral keeldumisi teabenõudjatele arusaadavalt põhjendada.

Kuigi AvTS § 23 lg 2 punkt 3 ei kohusta teabevaldajat enne suure mahu tõttu teabenõude täitmisest keeldumist paluma teabenõudjat teabenõuet konkretiseerida, nähtub Terviseameti edastatud kirjavahetusest, et Terviseamet on vaide esitajale pakkunud võimalust üksikute toimikutega kohapeal tutvuda, sh ka kolme käesoleva vaide esimeks oleva toimikuga. Seega saab asuda seisukohale, et menetluse kestel on Terviseamet andnud vaide esitajale võimaluse oma teabe soovi täpsustada ning vastavalt võimalustele võimaldanud ka soovitud teabele juurdepääsu.

HMS § 5 lg 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Kuna teabenõude täitmisest keeldumine oli suure mahu tõttu õiguspärane ning vaide esitaja saab Terviseameti teabenõude täitmisest keeldumise täiendavad põhjendused teada käesolevast vaideotsusest, siis ei tee inspeksioon eesmärgipärasuse ja proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvat Terviseametile ettekirjutust edastada samad selgitused ja põhjendused täiendavalt vaide esitajale. Seetõttu jääb vaie rahuldamata. Lisaks on Terviseamet võimaldanud osaliselt ka teabenõudes soovitud toimikutega tutvuda. Ka ei võta käesolev vaide rahuldamata jätmise otsus vaide esitajalt õigust edastada teabevaldajale täiendavaid teabenõudeid näiteks väiksemas mahus teabe (konkreetsete dokumentide) küsimiseks, mida oleks teabevaldajal võimalik mõistliku ajakuluga täita.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
peainspektor
peadirektori volitusel