ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/25/452-1030-11

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	20.05.2025 Tallinn
Vaide esitamise aeg	01.04.2025
Teabevaldaja	Kliimaministeerium aadress: Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn e-posti aadress: info@kliimaministeerium.ee
Teabevaldaja vastutava isik	kantsler
Vaide esitaja (teabenõudja)	Õhtuleht Kirjastus AS aadress: Narva mnt 13, 10151 Tallinn e-posti aadress: ametlik@ohtuleht.ee

RESOLUTSIOON

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkti 1 ja 3, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75[1] lõike 3 alusel

1. **teeb Andmekaitse Inspektsioon otsuse rahuldada vaie täielikult;**
2. **teeb Andmekaitse Inspektsioon teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:**
   a) **vaadata uuesti läbi vaide esitaja 20.03.2025 esitatud teabenõue, milles paluti väljastada Kliimaministeeriumi dokumendiregistris 18.03.2025 registreeritud juurdepääsupiiranguga dokument nr 19-6/25/1326;**
   b) **väljastada nõuetekohaselt vaide esitajale tema poolt soovitud teave, kui pole alust teabe väljastamisest keelduda;**
   c) **teabe osas, mis jäetakse väljastamata, viidata seadusest tulenevale keeldumise alusele ja keeldumist ka põhjendada;**
3. **määrab ettekirjutuse täitmise tähtajaks 03.06.2025. Samaks ajaks edastada vaide esitajale edastatud täiendavast vastusest koopia ka Andmekaitse Inspektsioonile;**
4. **teha vaideotsus teatavaks vaide esitaja esindajatele ja teabevaldajale.**

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 halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

AvTS ei näe ette teabevaldajale vaide ja kaebuse esitamise võimalust Andmekaitse Inspektsiooni vaideotsusele ja ettekirjutusele.[1] VVS § 101 lõike 3 kohaselt erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid ning kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

HOIATUS:

Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspektsioon 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. Vaide esitaja edastas 20.03.2025 Kliimaministeeriumile (KLIM) teabenõude, milles palus väljastada ministeeriumi dokumendiregistris registreeritud kirja, millele oli määratud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 3 alusel.
2. Ministeerium keeldus 24.03.2025 vastusega teabenõude täitmisest põhjusel, et kirja saatnud ettevõte on palunud käsitleda kirja sisu konfidentsiaalsena.
3. Kuna vaide esitaja ei nõustunud teabenõude täitmisest keeldumisega, siis esitas ta 01.04.2025 Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) sellekohase vaide, mille AKI peale vaides puuduste kõrvaldamist menetlusse võttis.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue
Vaide esitaja palub AKI-l kaasa aidata dokumendi avalikustamisele ning *vajadusel avaldada dokument osadena, mida ei saa AvTS alusel AK-ks kuulutada.*

Vaide põhjendused
Vaide esitaja hinnangul ei ole eluliselt usutav, et KLIM-i ja Air Baltic Corporation AS-i (airBaltic) kui eraettevõtte vaheline suhtlus on kuulutatud juurdepääsupiiranguga teabeks põhjusel, et teabe avalikuks tulek võiks kahjustada Eesti riigi välissuhtlemist.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Vastuses teabenõudjale märgiti, et soovitud e-kirja ei saa avalikustada, sest airBaltic on palunud käsitleda kirja sisu konfidentsiaalsena. Lisaks soovitas ministeerium teabenõudjal pöörduda otse kirja saatja ehk ettevõtte poole.

Vastuses AKI-le on märgitud, et *Kliimaministeerium on hoolikalt hinnanud, millist välissuhtlemist kahjustavat teavet dokument sisaldab ja kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustaks välissuhtlust.* Kiri, mille väljastamist teabenõudega sooviti, puudutab välisriigi lennuettevõtja

[1] TlnRnKm 14.06.2023 nr 3-23-661, p 18

airBaltic võimalikku lennutegevust Eesti ja välisriigi vahel. Kuna rahvusvaheline lennutransport toimub ainult riikide vahelise kokkuleppe alusel, siis ei saa ministeerium praegusel juhul avalikkusega jagada teavet airBalticu taotluse kohta, mis puudutab ettevõtja võimalikke lennuühendusi Eesti ja välisriigi vahel, kes ei ole kahepoolse lennuliini avamise küsimuses Eestile veel oma seisukohta andnud.

Ministeeriumile edastatud taotluses on esitatud airBalticu majandustegevust puudutav teave, sh äriplaan, mille vastutustundetu avaldamine võib kahjustada olulisel määral ettevõtja ärilisi huve ning mõjutada ettevõtja konkurentsivõimet võrreldes teiste lennuettevõtjatega samade sihtkohtade vahel.

Arvestades taotluses sisalduva teabe tundlikkust, ei ole ministeeriumi hinnangul põhjust seada kahtluse alla e-kirja konfidentsiaalsus, arvestades muu hulgas ka ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) § 5 lõikes 2 välja toodud kolme tingimuse üheaegset esinemist. Kuna taotlus tervikuna puudutab ettevõtte majandustegevust, siis ei pea ministeerium võimalikuks edastatud teabe osalist avaldamist.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED

Vaide ese

1. AKI-le 01.04.2025 esitatud vaides soovib vaide esitaja teabenõudega küsitud dokumendi avaldamist ulatuses, millele ei kehti juurdepääsupiirangud. Eelnevast tulenevalt on vaide esemeks teabenõude nõuetekohane täitmata jätmine.

2. Vastavalt AvTS § 45 lg 1 punktile 1 on AKI pädevuses järelevalve teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle.

3. Vaidlus puudub selles, et Kliimaministeerium valitsusasutusena on teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 punkti 1 mõttes ning selles, et küsitud teabe puhul on tegemist avaliku teabega AvTS § 3 lõike 1 mõistes.

Teabenõude täitmine

4. Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb AvTS §-ist 6, mille kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt samas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale nõude AvTS-s sätestatud korras (AvTS § 7).

5. AvTS § 9 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lõike 2 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus ning tagama kinnipidamise juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 1 p 7).

6. Teabele juurdepääsu saab tagada kas teabe avalikustamisega (nõuded on sätestatud AvTS 4. peatükis) või teabenõude täitmisega (nõuded on sätestatud AvTS 3. peatükis).

7. Teabevaldaja peab teabenõude kas viie tööpäeva jooksul täitma (AvTS § 18), väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keelduma teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.

8. KLIM keeldus teabenõude täitmisest, sest kirja saatnud ettevõte palus käsitleda kirja sisu konfidentsiaalsena. Lisaks soovitas ministeerium teabenõudjal pöörduda otse kirja saatja

poole. Selgitame, et teabenõude täitmise kohustus on teabevaldajal, praegusel juhul KLIM-il, mitte eraettevõttel. Kuna teabele määrab juurdepääsupiirangu teabevaldaja, mitte ettevõte, siis teabenõude täitmisel tuleb ministeeriumil vajadusel suhelda ettevõttega dokumendis piiranguga teabe väljaselgitamiseks ning teabenõue tuleb täita või täitmisest keelduda seadusest tuleneval alusel ministeeriumil teabevaldajana.

Juurdepääsu piiramine avalikule teabele

9. AvTS § 4 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

10. AvTS § 3 lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras ehk siis AvTS §-s 35 või valdkondade eriseadustes toodud alustel.

11. Teabevaldaja peab alati valima teabe avalikkusele kättesaadavaks tegemise, kui ei esine reaalselt põhjendatud vajadust juurdepääsetavust mingis osas piirata, ning ka sel juhul tuleb eelistada osaliselt kättesaadavaks tegemist täielikule piiramisele.

12. Ka Riigikohus[2] on toonud välja, et andmekandja võib sisaldada samaaegselt nii juurdepääsupiirangutega teavet kui ka teavet, millele juurdepääsupiirangud ei laiene. Kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemist, siis AvTS § 38 lõikest 2 tulenevalt tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

13. Eelnevast tulenevalt, kui dokument sisaldab piiranguga teavet ning dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang, siis ei tähenda see seda, et teabenõude korral sellist dokumenti üldse ei väljastata. Enne teabenõude täitmist tuleb teabevaldajal hinnata, mis konkreetses dokumendis on piiranguga teave ning see kinni katta või muuta muul viisil loetamatuks ja väljastada dokument ulatuses, millele piirangud ei laiene.

14. Vaidlusalusele kirjale oli ministeerium dokumendiregistris vaide esitamise sisuga kehtestanud piirangu AvTS § 35 lg 1 punkti 3 alusel, mille kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist. Vaide esitaja hinnangul ei ole eluliselt usutav, et ministeeriumi ja airBalticu kui eraettevõtte vaheline suhtlus on juurdepääsupiiranguga teave põhjusel, et teabe avalikuks tulek võiks kahjustada Eesti riigi välissuhtlust.

15. AKI hinnangul ei ole välistatud, et rahvusvahelise eraettevõtte edastatud kiri võib sisaldada sellist teavet, mille avalikuks saamine võib kahjustada riigi välissuhtlemist. Samas märgime, et saabunud kirjale üksnes dokumendiregistris piirangualuse märkimisest ei piisa, teabevaldaja piirangu seadjana peab teabenõudjale ka selgitama ja põhjendama piirangu seadmist. Praegusel juhul on ministeerium selle nõude jätnud täitmata, sest vaide esitajale edastatud teabenõude vastusest ei nähtu, millist välissuhtlemist kahjustavat teavet dokument sisaldab ja kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustaks välissuhtlust.

16. Vastuses AKI-le on ministeerium märkinud, et teabenõudega küsitud e-kiri on konfidentsiaalne muu hulgas ärisaladuse tõttu ning menetluse kestel on ministeerium lisanud vaidealusele kirjale dokumendiregistris ka sellekohase piirangualuse ehk AvTS § 35 lg 1 punkti 17.

[2] RKHKo 23.10.2003 nr 3-3-1-57-03, p 20

Piirang ärisaladuse kaitseks

17. Selgitame, et ärisaladus on ettevõtja konkurentsieelis, mis on eelkõige kaubanduslikku või tehnilist laadi teave, mis ei ole avalikult kättesaadav ja mida ettevõtja hoiab salajas, sest selle teabe teistele isikutele õigustamata teatavaks saamine kahjustaks ettevõtja ärihuve.

18. Riigikohtu[3] *hinnangul on teabe salajasus ja selle kaubanduslik väärtus tihedalt seotud. Teabe ärisaladusena käsitamiseks peab esinema objektiivne äriline põhjus selle salajaseks hoidmiseks. Teisisõnu peaks teave andma mingi konkreetse eelise konkurentide ees, mis info teatavakssaamisega oma väärtuse kaotaks – selles seisnebki andmete kaubanduslik väärtus nende salajasuse tõttu. Selleks tuleks kirjeldada vaidlusaluse teabe ärilist väärtust ettevõtte jaoks ning selle potentsiaalset kasulikkust tema konkurentidele.* Ka õiguskirjanduses[4] on märgitud, et *ärisaladuse võimaliku väärtuse üle otsustamisel tuleks arvesse võtta seda, millises ulatuses asjaomane teave võimaldab saavutada eelise konkurentide ees, kes teavad, kuidas sellist teavet kasutada.*

19. Ringkonnakohus[5] on märkinud, et *iseenesest õige on kaitsja seisukoht, et ettevõtja pädevuses on määratleda, missugust informatsiooni ta ärisaladuseks loeb. Samas ei saa jätta tähelepanuta, et kui ettevõtja on tunnistanud mingi teabe ärisaladuseks, ei saa sellest veel järeldada, et tegu on ärisaladusega, kuna viimase määratlemisel tuleb lähtuda objektiivsest olukorrast, mitte üksnes ettevõtja subjektiivsest tahtest. Subjektiivselt peab teave olema ärisaladusena määratletud ja omaja poolt sellisena kaitstud. Objektiivselt aga tuleb tuvastada, et teabe sisu ei ole üldsuse jaoks teada ning et teabe sellisena hoidmine omab teatavat objektiivset väärtust*. Eeltoodust tulenevalt ei saa igasugust teavet käsitleda ärisaladusena, vaid teabevaldajal tuleb hinnata, kas ärisaladusena märgitud teave vastab ärisaladuse tunnustele ning teabenõude täitmisest keeldumisel korral seda ka teabenõudjale põhjendada.

20. Eeltoodust tulenevalt ei piisa üksnes sellest, kui ettevõte määrab dokumendi ärisaladuseks täies ulatuse. Ministeeriumil kui teabevaldajal on kohustus ka ise hinnata, kas ettevõtte määratud teave vastab ärisaladuse tunnustele ning kuidas sellise teabe avalikustamine ohustab äriühingu huve. Seda põhjusel, et piirangu teabele määrab praegusel juhul ministeerium, kes teabenõude korras peab teabenõudjale ka selgitama piirangu seadmise põhjuseid.

21. KLIM on vastustes AKI järelepärimisele selgitanud, et kuna taotlus tervikuna puudutab ettevõtte majandustegevust, siis ei pea ministeerium võimalikuks edastatud teabe osalist avaldamist. Nagu juba eelnevalt märgitud, siis kogu dokument ei saa sisaldada täies ulatuses piiranguga teavet isegi selles sisalduva ärisaladuse tõttu. Juhul, kui dokument sisaldab piiranguga teavet, siis tuleb see konkreetne osa dokumendist lõigu/lause/lauseosa ulatuses nt kinni katta või muuta muul viisil loetamatuks ning väljastada see osa dokumendist, mis ei sisalda piiranguga teavet. Vaide esitajale edastatud teabenõude vastusega on ministeerium jätnud väljastamata e-kirja täies ulatuses.

Kokkuvõte

22. Praegusel juhul saab küll teabenõudja vaideotsusest teada ministeeriumi selgitused selle kohta, millised ja mis põhjusel on teabenõudega küsitud e-kirjale määratud juurdepääsupiirangud, kuid kuna AKI ei saa teabenõude täitmist teabevaldaja asemel teha ega teabenõudjale sellega seonduvat selgitada, siis teeb AKI Kliimaministeeriumile

[3] RKKKo 15.05.2020 nr 1-18-4590, p 40
[4] Värv, A. Ärisaladuse kaitse uus nägu.- Juridica 2020/5, lk 423.
[5] TlnRnKo 09.05.2016 nr 1-15-8331, p 5.3

ettekirjutuse vaadata uuesti läbi vaide esitaja 20.03.2025 esitatud teabenõue, milles paluti väljastada Kliimaministeeriumi dokumendiregistris 18.03.2025 registreeritud juurdepääsupiiranguga dokument nr 19-6/25/1326. Sellest tulenevalt väljastada nõuetekohaselt vaide esitajale tema poolt soovitud teave, kui pole alust teabe väljastamisest keelduda ning teabe osas, mis jäetakse väljastamata, viidata seadusest tulenevale keeldumise alusele ja keeldumist ka põhjendada.

/*allkirjastatud digitaalselt*/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel