ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/25/1276-2735

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	02.10.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	22.08.2025
Teabevaldaja	Riigi Kinnisvara AS aadress: Tartu mnt 85, 10115 Tallinn e-posti aadress: info@rkas.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxxxxx@gmail.com

RESOLUTSIOON:
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata, kuna Riigi Kinnisvara Aktsiaselts ei ole küsitud teabe osas teabevaldajaks AvTS-i mõistes ning büroo- ja esindushoonete aknapesuteenuse tellimisel ei ole kasutatud eelarvelisi vahendeid;
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 Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 04.08.2025 esitas vaide esitaja Riigi Kinnisvara AS-le (RKAS) teabenõude, milles palus väljastada perioodil 01.01.2024-31.12.2024 Tallinna, Tartu ja Pärnu büroode ja esindushoonete, mille suletud netopind on >3000 m^2 ja mida haldab RKAS, akende pesu iga teenuse kohta järgmised dokumendid:
   - Arve koopiad või arve väljavõte, kus kajastub:
   - Hoone nimetus ja aadress;
   - Teenuse osutaja (arve esitaja) nimi;
   - Teenuse osutamise kuupäev ja ajavahemik;
   - Arve summa koos käibemaksuga;

- Teenuse kirjeldus (nt „aknapesu väljast“, „aknapesu seest/väljast“, kui see arvel kajastub).

2. 08.08.2025 keeldus RKAS teabenõude täitmisest põhjendusega, et nimetatud andmed ei ole koondatud kujul olemas ega kättesaadavad ühegi konkreetse dokumendi või andmekogumi kaudu (teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud). Nende leidmine eeldaks suure hulga dokumentide ja hangete läbivaatamist, arvete väljavõtmist, andmete eraldamist süstematiseerimist ja töötlust, mis ületab mõistlikku töömahtu, mida on võimalik täita asutuse tavapärase töökorralduse raames. Lisaks võivad konkreetsed arveread olla töövõtja ärisaladuseks. Seetõttu ei ole võimalik Teie teabenõuet täita.
3. 12.08.2025 esitas vaide esitaja RKAS-le korduva teabenõude.
4. RKAS vastas 12.08.2025 esitatud teabenõudele 21.08.2025. Vastusest teabenõudele selgitas RKAS, et ei ole küsitud teabe osas teabevaldjaks, kuna RKAS ei ole loodud avalike ülesannete täitmiseks. Samuti ei ole riigi poolt seadusega pandud RKAS-le avalikke ülesandeid ning RKAS ei osuta avalikku teenust.
5. Vaide esitaja eeltooduga ei nõustunud ning esitas Andmekaitse Inspektsioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja märgib vaides, et esitas RKAS-le AvTS-i alusel korduva teabenõude, et saada juurdepääs aknapesuteenuse tellimusi ja arveid puudutavatele dokumentidele kindlal ajaperioodil (01.01.2024–31.12.2024). Päring oli piiritletud spetsiifiliste hoonetega Tallinnas, Tartus ja Pärnus.

Vaide kohaselt on RKAS keeldunud teabe väljastamisest mitmel korral. Esimese teabenõude järel sai vaide esitaja vaide kohaselt 18.06.2025 vastused, milles keelduti teabe väljastamisest, viidates suurele töömahule ja ärisaladusele. Teabenõude täpsustamise järel keeldus RKAS 11.08.2025 ja 12.08.2025 kirjadega uuesti, tuues lisapõhjendusena välja, et nad ei ole AvTS mõistes teabevaldajad ja et arved on tasutud ettevõtte, mitte avalikest vahenditest.

Vaide esitaja leiab, et RKAS-i tegevusetus ja keeldumine rikuvad avaliku teabe seaduse eesmärki. Kuna RKAS on 100% riigile kuuluv äriühing ja haldab riigivara, täidab ta avalikku ülesannet ning on AvTS mõistes teabevaldaja. RKAS-i põhjendus, et andmed ei ole "koondatud kujul olemas," on alusetu, sest ma ei soovi andmete analüüsi, vaid olemasolevate dokumentide koopiaid.

Vaide esitaja on seisukohal, et RKAS-i keeldumine on vastuolus AvTS § 10 lg 1 ja § 30 lg 1 põhimõtetega.

Lisaks on RKAS-i väide ärisaladuse kohta demagoogiline ja õigusvastane, kuna avalike vahendite kasutamisega seotud andmeid ei saa lugeda ärisaladuseks. Isegi kui osa teabest oleks salajane, tuleks väljastada dokumentide mittesalastatud osad. RKAS-i tegevus kahjustab avalikkuse õigust kontrollida riigi raha kasutamist, tekitades kunstliku "halli ala".

Vaide esitaja soovib, et Andmekaitse Inspektsioon tunnistaks Riigi Kinnisvara AS-i keeldumiskirjad õigusvastaseks ja kohustaks neid teabenõuet viivitamatult täitma, väljastades taotletud dokumendid digitaalselt. Vaide esitaja palub algatada RKAS-i suhtes järelevalvemenetlus teabenõude täitmata jätmise osas ja kaaluda vajadusel väärteomenetluse algatamist vastavalt AvTS § 50 ja § 54 sätetele.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

RKAS-i selgituste kohaselt loodi RKAS 2001. aastal selleks, et hallata riigi kinnisvara senisest tõhusamalt ning vähendada riigiasutuste koormust, et nad saaksid keskenduda oma põhiülesannetele. Vastavalt Riigivaraseaduse (RVS) §-le 92 lg 1 on Vabariigi Valitsusel õigus määrata riigi äriühing, kes osutab riigile kinnisvarateenuseid ja nõustab riiki kinnisvaraga

seotud küsimustes.

Vabariigi Valitsus on RKASi määranud vabatahtlikuks keskseks hankijaks kinnisvara arendus- ja korrashoiuvaldkonna riigihangetes, kuid ühegi õigusakti, halduslepingu (halduskoostöö seaduse mõttes) või haldusakti alusel RKASile mingeid avalikke ülesandeid delegeeritud ei ole. Heakorrateenuse lepingute raames võetud kinnisvara haldamise, sh aknapesu, kohustus ei ole avaliku ülesande täitmine. Hoone akende pesemine kuulub tavapärase kinnisvara korrashoiu tegevuste hulka, mida peab täitma, sõltumata sellest, kes ja kas üldse hoonet kasutab.

RKAS märgib, et Riigikohus on selgitanud, et „Avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded. Avaliku ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik (Vt nt RKHKo nr 3-3-1-19-14, p 11)“. AKI veebilehel oleva „Eraõiguslike avaliku teabe valdajate juhendi“ kohaselt (lk 3) „Avaliku ülesande definitsiooni seaduses ei ole, kuid kohtupraktikast ja õiguskirjandusest tuleneb, 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).“

Valdavalt on RKASi hallatavate büroohoonete omanikuks RKAS ise, kuid mitte kõigi puhul. RKAS rendib riigiasutuste jaoks hooneid ka erasektorist (nt Suur-Ameerika 1, Tatari 51, Lõõtsa 8A). RKAS rendib talle kuuluvat pinda valdavalt avaliku sektori asutustele, kuid on ka erasektori üürnikke.

Kui hoone on üürilepingutega kaetud, siis maksavad teenuse eest üürnikud kulu- ja vajaduspõhiselt, tegemist on nö kõrvalkuludega, mis lisandub üürile. Vakantsete pindade heakorra/hoolduse eest tasub RKAS omanikuna ise.

RKAS selgitab, et küsitud andmete koondamine oleks nende jaoks nö käsitöö ja neid tuleks koguda erinevatest infosüsteemidest – aktide keskkonnast tööde mahu kohta, arvete keskkonnast arvete maksumuste kohta. Esimesest tuleks aktid iga kuu kaupa avada, et tuvastada akteeritud teenuse täpne sisu ja maht. Koondatud info põhjal oleks võimalik teisest (arvete keskkonnast) otsida juba konkreetseid arveid, mis on antud töödega seotud. Reeglina on igal objektil vaid üks lepingupartner, kes osutab kõiki vajalikke heakorrateenuseid (sh aknapesu) sellel objektil. Töövõtjad esitavad RKASile koondarve lepingu kohta, mis sisaldavad kõiki nende käest tellitud teenuseid kõigil lepingus olevatel objektidel. See tähendaks arvete muust infost „puhastamise“ vajadust ja aknapesu teenuse maksumuse eraldamist.

Pakkumuse kogumaksumused on küll avalik teave, kuid üksikud positsioonid (pakkumuses sisalduvad ühikuhinnad) on riigihanke pakkujal õigus määrata ärisaladuseks. Isegi kui pakkuja ei ole oma pakkumuses ühikuhindasid määratlenud kui oma ärisaladust, ei saa hankija automaatselt järeldada, et selline tahe pakkujal ka puudus. Vt selle kohta täpsemalt riigihangete registri KKK-st ärisaladuse ja teabe avaldamise peatükki (alates lk 21): https://fin.ee/sites/default/files/documents/2025-06/KKK%2003.12.2024.pdf

Ka etteantud valimi puhul on arvete suur maht probleemiks. Tallinna, Tartu ja Pärnu üle 3000 m2 büroohoonete puhul räägime aastas sadadest arvetest, mis tuleb kõik eraldi süsteemist nö välja võtta ja läbi vaadata, millised sisaldavad aknapesu ja millised mitte. Leiame, et kui mistahes põhjusel peaks RKASi käesoleval juhul lugema teabevaldajaks (millega RKAS ei nõustu), siis on esitatud teabenõude näol sisuliselt tegemist selgitustaotlusega, kuna sellele vastamine eeldab jäädvustatud teabe analüüsimist, sünteesimist või täiendava teabe kogumist ja dokumenteerimist (AvTS § 2 lg 2 p 3).

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

RKAS teabevaldajana

1. Vaide esitaja märgib vaides, et *kuna RKAS on 100% riigile kuuluv äriühing ja haldab riigivara, täidab ta avalikku ülesannet ning on AvTS mõistes teabevaldaja. RKAS-i põhjendus, et andmed ei ole "koondatud kujul olemas," on alusetu, sest ma ei soovi andmete analüüsi, vaid olemasolevate dokumentide koopiaid.*

2. Andmekaitse Inspektsioon vaide esitajaga ei nõustu. AvTS § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave 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. Vastavalt AvTS § 5 lg-le 2 laienevad eraõiguslikule juriidilisele isikule ja füüsilisele isikule teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, – teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist.

3. Nagu RKAS vastuses inspektsiooni järelepärimisele on selgitanud, siis avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded. Avaliku ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik (Riigikohtu erikogu 16. märtsi 2010. a määrus asjas nr 3-3-4-1-10, p 5).

4. Seega on praeguse vaidluse lahendamise seisukohalt määravaks küsimuseks, kas RKAS täitis oma hallatavate büroohoonetele akende pesu tellimisel, mille valdavaks omanikuks on RKAS, avalikku ülesannet. Selgitame, et AvTS § 5 lg 2 sisustamisel ei oma määravat tähendust, kes on äriühingu asutanud, mitu protsenti aktsiatest kuulub riigile või kuidas omandas äriühing oma vara. AvTS-i kontekstis on oluline, kas äriühing täidab avalikku ülesannet.

5. Kuna avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded. Avaliku ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul antud juhul sellist olukorda ei esine.

6. Konkreetse tegevuse – oma kinnisvara akende pesu tellimise puhul, ei ole tegemist avaliku ülesande täitmisega. Kuigi riik maksab kinnisvara üürimise ja selle korrashoiu eest renti avalikust rahast, ei tee see veel vara üürileandjat ja korrashoiuteenuse pakkujat teabevaldajaks. Siin ei ole vahet kas riik üürib kinnisvara RKAS-lt kui riigi äriühingult või muult eraõiguslikult juriidiliselt isikult. Seda enam, et enamik kinnisvara, mida RKAS riigiasutustele rendib kuulub RKAS-le. Seega ei täida RKAS oma kinnisvara haldamisel ja rentimisel avalikke ülesandeid AvTS § 5 lg 2 mõistes.

7. AvTS § 5 lg 3 p 2 kohaselt võrdsustatakse teabevaldajaga füüsilisest isikust ettevõtja, mittetulundusühing, sihtasutus või äriühing, - teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist. Riigikohus on asjas 3-3-1-19-14 p -s 13 sedastanud, et „avaliku

ülesande täitmisega AvTS § 5 lg 2 ja lg 3 p 2 mõttes võib olla tegemist ka siis, kui eraisik ei täida avalikku ülesannet küll enda nimel, kuid avaliku võimu kandja on ta kaasanud haldusülesande vahetusse täitmisse, jättes eraisikule seejuures ulatusliku otsustusõiguse, mistõttu eraisiku tegevus ei ole pelgalt abistav. AvTS § 5 lg 2 ja lg 3 p 2 mõttes ei täida äriühing või muu eraisik avalikku ülesannet, kui eraisik osutab riigile või kohalikule omavalitsusele lepingu alusel avaliku ülesande täitmiseks vajalikku abistavat teenust ilma, et sellest tekiks õigussuhteid isikutega, kellel on õigus nõuda ülesande täitmist riigilt või kohalikult omavalitsuselt“.

8. Lisaks selgitame, et kui RKAS saab avaliku sektori asutuselt tasu hoone rentimise eest, siis muutub see tasu RKAS-i rahaliseks vahendiks osutatud teenuse eest ning selle edasine kasutamine ei ole enam riigieelarveliste vahendite kasutamine. Kuna RKAS ei saa riigieelarvest vahendeid avalike ülesannete täitmiseks ega ka toetusena, vaid saab tasu osutatud teenuste eest, mis on tema äriline tegevus, mistõttu ei ole RKAS teabevaldajaks ka AvTS § 5 lg 3 p 2 mõistes, kui tellib aknapesuteenust teiselt äriühingult ning maksab selle eest oma eelarvest.

9. Vaide esitaja poolt edastatud dokumentidest nähtub, et RKAS on vaide esitajale 21.08.2025 vastuses ka selgitanud, et RKAS äriühinguna tasub enda nimel tellitud tööd oma eelarvest, st ettevõtte vahenditest, siis ei ole RKAS akendepesu teenuse tellimisel kasutanud eelarvelisi vahendeid. Seega ei ole õige vaide esitaja seisukoht, et RKAS täidab akendepesu teenuse tellimisel avalikke ülesandeid ning kasutab selleks eelarvelisi vahendeid.

Teabenõudele vastamine

10. Vaide esitaja märgib vaides, et on korduvalt esitanud RKAS-le teabenõudeid, milles on soovinud saada erinevat teavet büroohoonete akende pesu tellimiste ja tööde eest tasumise kohta. Vastuses teabenõutele on RKAS keeldunud teabenõuete täitmisest suure ka mahu tõttu, kuna soovitud teabe väljastamine eeldab teabe süstematiseerimist ja töötlust, mis ületab mõistliku töömahu, mida on võimalik täita asutuse tavapärase töökorralduse raames.

11. Vaide esitaja eeltooduga ei nõustunud ja leiab, et RKAS-i põhjendus, et andmed ei ole "koondatud kujul olemas," on alusetu, sest ta ei soovi andmete analüüsi, vaid olemasolevate dokumentide koopiaid. Vaide esitaja on seisukohal, et RKAS-i keeldumine on vastuolus AvTS § 10 lg 1 ja § 30 lg 1 põhimõtetega.

12. Siinkohal peab Andmekaitse Inspektsioon kõigepealt vajalikuks selgitada, et teabenõude korras saab küsida dokumente sellisel kujul nagu nad on asutuses olemas, st et arved sisaldavad soovitud kujul teavet. Kui arvel/dokumendil ei ole kõiki vaide esitaja poolt soovitud andmed kajastatud, siis ei saa ka nõuda sellisel kujul dokumendi väljastamist. Samuti loetakse teabenõue selgitustaotluseks juhul kui teabenõudele vastamiseks on teavet vaja täiendavalt süstematiseerida, mis tähendab, et infosüsteemist ei ole võimalik eraldi välja võtta vaide esitaja poolt soovitud aknapesu arveid, mis vastaksid soovitud parameetritele, vaid selleks on vaja teha erinevaid päringuid ehk eelnevalt teavet koguda ja süstematiseerida.

13. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on RKAS selgitanud, et selleks, et teabenõudele vastata tuleks andmeid koguda (teha päringuid) erinevatest infosüsteemidest – aktide keskkonnast tööde mahu kohta, arvete keskkonnast arvete maksumuste kohta. Esimesest tuleks aktid iga kuu kaupa avada, et tuvastada akteeritud teenuse täpne sisu ja maht. Koondatud info põhjal oleks võimalik teisest (arvete keskkonnast) otsida juba konkreetseid arveid, mis on antud töödega seotud. Reeglina

on igal objektil vaid üks lepingupartner, kes osutab kõiki vajalikke heakorrateenuseid (sh aknapesu) sellel objektil. Töövõtjad esitavad RKASile koondarve lepingu kohta, mis sisaldavad kõiki nende käest tellitud teenuseid kõigil lepingus olevatel objektidel. See tähendaks arvete muust infost „puhastamise“ vajadust ja aknapesu teenuse maksumuse eraldamist.

14. Eeltoodust saab Andmekaitse Inspektsioon aru selliselt, et selleks, et välja selgitada, millised hooned vastavad vaide esitaja poolt soovitud parameetritele, tuleb see kõigepealt aktidest tuvastada ning RKAS-il ei ole eraldi aknapesu puutavaid arveid, vaid lepingupartnerid esitavad koondarved, mis sisaldavad kõiki heakorrateenuseid kõigi lepingu objektide kohta. Seega inspektsioonile arusaadavalt ei ole RKAS-il aknapesuarveid vaide esitaja soovitud kujul. Kui teabenõudele vastamiseks tuleb andmeid enne teabenõudele vastamist infosüsteemidest/andmekogudest alles koguda siis loetakse selline teabenõue selgitustaotluseks, mille üle Andmekaitse Inspektsioon järelevalvet ei teosta.

15. Lisaks on RKAS selgitanud, et selleks, et leida vaide esitaja poolt soovitud arved tuleks läbi vaadata sadu dokumente. Kuna inspektsioonile arusaadavalt ei ole RKAS-il eraldi aknapesu arveid vaid vastava teenuse eest tasumine tuleb tuvastada koondarvetest, siis nõustub inspektsioon, et sellise hulga dokumentide läbi vaatamisel võib olla tegemist suure mahuga, mis annaks ka juhul kui RKAS oleks teabevaldaja AvTS-i mõistes (mida RKAS ei ole), õiguse teabenõude täitmisest keelduda.

16. Eeltoodust tulenevalt, et RKAS ei ole küsitud teabe osas teabevaldajaks ning akanapesuteenuse eest tasumisel ei ole kasutaud eelarvelisi vahendid, siis on RKAS keeldunud teabenõude täitmisest õiguspäraselt kooskõlas seadusega, mistõttu jääb vaie rahuldamata. Kuna RKAS ei ole küsitud teabe osas teabevaldjaks ning RKAS-l ei ole kohustust küsitud teavet väljastada, siis ei pea Andmekaitse Inspektsioon vajalikuks analüüsida, ka seda, kas soovitud arved/dokumendid sisaldavad ärisaladust.

17. Vaide esitaja palub vajadusel kaaluda ka väärteomenetluse algatamist vastavalt AvTS § 50 ja § 54^1 sätetele. Selgitame vaide esitajale, et vaidemenetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega ning haldusmenetluse eesmärgiks ei ole kellegi karistamine, vaid haldusmenetluse eesmärgiks on õigusliku olukorra saavutamine. Lisaks saab väärteomenetluse korras karistada ainult juhul kui teadvalt on väljastatud ebaõiget avalikku teavet või asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet. Muul juhul AvTS väärteomenetluse algatamise võimalust ette ei näe.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel