ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/25/1250-2676

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	06.10.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	15.08.2025 (rergistreeritud inspektsioonis 18.08.2025)
Teabevaldaja	Maaelu Edendamise Sihtasutus aadress: Oru 21, 71003 Viljandi e-posti aadress: mes@mes.ee
Teabevaldaja vastutava isik	Juhataja
Vaide esitaja (teabenõudja)	MSCA OÜ aadress: Paljassaare tee 36, 10313 Tallinn e-posti aadress: reval@reval.ee
Vaide esitaja volitatud esindaja	Vandeadvokaat Henri Torop Advokaadibüroo RASK aadress: Ahtri 6, 10151 Tallinn e-post: henri.torop@rask.ee

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 1 ja 3, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75[1] lõike 4 alusel

1) teen vaideotsuse vaie rahuldada;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
a) Maaelu Edendamise Sihtasutusel vaadata uuesti läbi vaide esitaja 16.06.2025 teabenõue (korduv nõue 10.07.2025) ja kas väljastada soovitud dokumendid või keelduda nende väljastamisest kui selleks on seadust tulenev alus.
b) Iga väljastamata jäetud dokumendi puhul tuleb viidata konkreetsele keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist. Samuti tuleb hinnata, kas dokumente, mis sisaldavad piiranguga teavet (näiteks ärisaladust) on võimalik väljastada osaliselt, millele piirangud ei kohaldu.
3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 16. oktoober 2025. Samaks ajaks edastada Andmekaitse Inspektsioonile koopia täiendavast vastusest vaide esitajale.

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.

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (ülaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades kas:
- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või
- halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse halduskohtusse (sel juhul ei saa enam samas asjas vaiet läbi vaadata).

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).

SUNNIRAHA HOIATUS:
Kui ettekirjutus on jäetud määratud tähtajaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspektsioon ettekirjutuse adressaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

sunniraha 2000 eurot.

Sunniraha võib määrata korduvalt – kuni ettekirjutus on täidetud. Kui adressaat ei tasu sunniraha, edastatakse see kohtutäiturile täitemenetluse alustamiseks. Sel juhul lisanduvad sunnirahale kohtutäituri tasu ja muud täitekulud.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. 16.06.2025 esitas vaide esitaja Maaelu Edendamise Sihtasutusele (MES) teabenõude, milles palus väljastada järgmise teabe:
a) kogu 30.09.2020 eksperthinnanguga 74-E-20 seonduva materjali (sh eksperthinnagu tellimisele eelnev ja järgnev kirjavahetus mistahes vormis);
b) kogu 12.11.2020 tagatiskokkuleppega seonduva materjali (sh tagatiskokkuleppe sõlmimisele eelnev ja järgnev kirjavahetus mistahes vormis);
c) kogu 02.11.2020 laenulepinguga 249COV20 seonduva materjali (sh laenulepingu sõlmimisele eelnev ja järgnev kirjavahetus mistahes vormis).
2. 25.06.2025 keeldus MES soovitud teabe väljastamisest põhjendusega, et soovitud teave sisaldab ärisaladust ning selle on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel.
3. 26.06.2025 pöördumises soovis vaide esitaja põhjendusi, mis alusel tunnistati teave ärisaladuseks, kui laenuleping on sõlmitud avalikke ülesandeid täites ning laenuraha pärineb riigieelarvelistest vahenditest.
4. 01.07.2025 vastuses märkis MES, et on oma varasemas kirjavahetuses oma seisukohad andnud ning märkis, et MES-le jääb arusaamatuks, milles seisneb vaide esitaja õigustatud huvi dokumentide saamiseks ning palus selgitada oma õigustatud huvi iga

soovitud dokumendi kohta ning mida vaide esitaja soovib vastava dokumendiga tõendada.
5. 10.07.2025 põhjendas vaide esitaja oma soovi ning nõudis uuesti teabenõude täitmist ja põhjenduste esitamist.
6. 17.07.2025 vastas MES osaliselt vaide esitaja küsimustele ning märkis, et MES-i hinnangul omab vaide esitaja teavet, millistel asjaoludel põhineb MES-i täitemenetluse avaldus realiseerida hüpoteek Paljassaare tee 34 kinnistul, mh seda mida hõlmab realiseeritav hüpoteek. 16.06.2025 ja 10.07.2025 korduvas teabenõudes soovitud dokumente MES ei edastanud, ei viidanud ühelegi täiendavale keeldumise alusele ega põhjendanud keeldumist.
7. Vaide esitaja eeltooduga ei nõustunud ning edastas Andmekaitse Inspektsioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja leiab, et käesoleval juhul on laenuleping ning sellega seonduv teave (sh teave seoses eksperthinnangu ja tagatiskokkuleppega) avalik teave AvTS § 3 lg 1 mõttes, kuna Maaelu Edendamise Sihtasutus (MES) tegutses laenulepingut sõlmides avalikke ülesandeid täites. MES on riigi sihtasutus (RVS § 3 lg 1 p 8). Seoses COVID-19 pandeemiaga seati MES-i ülesandeks väljastada kriisilaene, st MES-ile oli halduslepinguga üle antud avaliku ülesande täitmine.

Seega on laenuleping sõlmitud riigi eelarvest eraldatud vahenditega ning avalikke ülesandeid täites. Eelnevast tulenevalt on laenuleping ning kõik sellega seonduv teave avalik teave AvTS § 3 lg 1 tähenduses ning MES on AvTS § 5 lg 3 p 1 kohaselt teabeavaldaja.

AvTS § 3 lg 2 järgi võib juurdepääsu avalikule teabele piirata vaid seaduses sätestatud korras. MES põhjendas teabenõude täitmata jätmist asjaoluga, et taotletavale teabele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel ning et MSCA ei ole piisavalt põhjendanud, milleks ta teavet vajab, st milles seisneb MSCA õigustatud huvi teabe saamiseks.

MSCA MES-i käsitlusega ei nõustu ning on seisukohal, et teabenõude täitmisest keeldumine on olnud õigusvastane. MSCA on seisukohal, et:
1) MES on ebaõigesti ja alusetult kehtestanud taotletud teabele juurdepääsupiirangu (AvTS § 35 lg 1 p 17 rikkumine);
2) MES on alusetult MSCA-lt nõudnud, et MSCA põhjendaks oma õigustatud huvi teabega tutvumiseks ning pärast vastavate põhjenduste esitamist ikkagi jätnud teabe väljastamata;
3) isegi kui teabenõudes nõutud teave sisaldaks mingis osas ärisaladust (millega MSCA ei nõustu), ei saa MES keelduda MSCA teabenõude täitmisest täies ulatuses, vaid peab teabe esitama viisil, millisel juhul on väidetavalt ärisaladust sisaldav teave kaetud.

MES on asunud seisukohale, et MSCA poolt taotletav teave on ärisaladus. MES ei ole kordagi põhjendanud, miks on kogu laenulepinguga seonduv teave kvalifitseeritud ärisaladuseks AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel. Samuti kvalifitseeris MES MSCA-le relevantse teabe ärisaladuseks 4,5 aastat pärast (st kuu aega enne täitemenetluse algatamist, 10.03.2025) laenulepingu ning tagatiskokkuleppe sõlmimist. Kogu kirjavahetuse vältel jääb selgusetuks, millisel kaalutusel selline otsus 4,5 aastat hiljem vastu võeti.

Tingimused, millele ärisaladus peab vastama on ära toodud EKTÄKS § 5 lg-s 2. Eelnimetatud sätte kohaselt peab ärisaladus vastama 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;
3) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.

Vaide esitaja leiab, et käesoleval juhul ei esine ja sealjuures ei ole ka MES põhjendanud AvTS § 35 lg 1 p 17 kohaldamise asjaolusid. Riigivara kasutamine saab toimuda üksnes avalikes huvides ja avalikel eesmärkidel. RVS § 8 lg 5 alusel peab riigivara valitseja tegema riigivaraga tehtud tehinguid kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Seetõttu ei saa riigivara kasutamisega seotud asjaolud olla salajased ega kontrollimatud. Ettevõtja, kes taotleb riigilt rahalist toetust (käesoleval juhul kriisilaenu), ei saa põhjendatult eeldada, et temaga peetud kirjavahetus avalike vahendite kasutamise kohta on konfidentsiaalne.

Vaide esitaja on seisukohal, et MES kehtestades MSCA poolt taotletud teabele juurdepääsupiirangu, on ebaõigesti kohaldanud AvTS § 35 lg 1 p 17, mis võimaldab juurdepääsupiirangu kehtestada vaid teabe puhul, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Samuti on MES alusetult MSCA-lt nõudnud, et MSCA põhjendaks oma õigustatud huvi teabega tutvumiseks ning pärast vastavate põhjenduste esitamist ikkagi jätnud teabe väljastamata

Vaide esitaja leiab, et MSCA-l kui vara omanikul on õigus teada, millistel alustel ja asjaoludel on laenuleping ja tagatiskokkulepe sõlmitud. Nimelt on täitemenetluses ühtlasi vaidluse all, kas kinnistul asuv katsebasseini hoone on tagatisega hõlmatud või mitte. Ekspertarvamuses on kinnistut ja katsebasseini hoonet käsitletud eraldiseisvate asjadena. Täitemenetlusega seoses on aga pooleli mitmed kohtuvaidlused, kus MES on üllatuslikult asunud seisukohale, et katsebasseini hoone on kinnistu oluline osa ehk MES taotleb vastava vara realiseerimist koos kinnistuga. Kuidas MES sellisele järeldusele on jõudnud jääb MSCA-le mõistmatuks. Omandi kaotamine täitemenetluses on üks intensiivsemaid omandiõiguse riiveid. Seega on oluline, et MSCA saaks tutvuda nii ekspertarvamuse, tagatiskokkuleppe kui ka laenulepinguga seonduvate materjalidega, sh nimetatud dokumentidega seonduva eelneva ja järgneva kirjavahetusega mistahes vormis.

MSCA on 26.06.2025 e-kirjas juhtinud MES-i tähelepanu sellele, et isegi kui teabenõudes nõutud teave sisaldaks mingis osas ärisaladust (millega MSCA ei nõustu), ei saa MES keelduda MSCA teabenõude täitmisest täies ulatuses. MES peab sellisel juhul esitama teabe viisil, milles on väidetavalt ärisaladust sisaldav teave kaetud. Sellele vaatamata on MES jätnud teabenõue rahuldamata. AvTS § 38 lg 2 kohaselt, kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

Vaide esitaja palub Andmekaitse Inspektsioonil:

Vaie rahuldada ja teha MES-le ettekirjutus, millega kohustada MES-i väljastama MSCA OÜ-le:
1. kogu 30.09.2020 eksperthinnanguga 74-E-20 seonduva materjal (sh eksperthinnagu tellimisele eelnev ja järgnev kirjavahetus mistahes vormis);
2. kogu 12.11.2020 tagatiskokkuleppega seonduva materjal (sh tagatiskokkuleppe sõlmimisele eelnev ja järgnev kirjavahetus mistahes vormis);
3. kogu 02.11.2020 laenulepinguga 249COV20 seonduva materjal (sh laenulepingu sõlmimisele eelnev ja järgnev kirjavahetus mistahes vormis)

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

MES sõlmis 2020. aastal Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga (ministeerium) rahastamislepingu nr 1211 (rahastamisleping), millega ministeerium andis sihtasutusele täitmiseks haldusülesande, mis seisnes muuhulgas COVID-19 põhjustatud koroonaviiruse levikuga seotud kriisi leevendamiseks laenude andmises. Kriisimeetmete rakendamisel lähtus

sihtasutus muuhulgas Vabariigi Valitsuse 28.04.2020 määrusest nr 31 COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud kriisi ja sellest tuleneva eriolukorra mõju leevendamiseks ette nähtud toetusmeetmete üldtingimused (COVID määrus).

Rahastamislepingu p 7 kohaselt kohustus MES avalikustama laenusaajate andmed vastavalt COVID määruse §-le 12. COVID määruse § 12 lõigete 1 ja 2 kohaselt kohustus MES avalikustama oma veebilehel finantsinstrumendi saaja nime, meetme nimetuse, summa ja finantsinstrumendi tagastamise aja ning hoidma andmed esialgu avalikuna vähemalt 1. märtsini 2023. Avalikustamise kohustuse täitmise tagamiseks lisas MES laenulepingu üldtingimustesse ka vastava tingimuse, millist infot ei loeta ärisaladuseks (vt laenulepingu üldtingimuste punkt 8.2

Sihtasutus oli sunnitud enda rikutud õiguste kaitseks algatama täitemenetluse Paljassaare 34 kinnistul (registriosa nr 25746601) lasuva hüpoteegi realiseerimiseks. Täitemenetluse avaldust esitades selgus, et MSCA OÜ on vahepeal ostnud kinnistust mõttelise osa koos sihtasutuse hüpoteegiga. MSCA OÜ-st sai võlgnik täitemenetluse mõistes ning sihtasutusel on õigus tema kaasomandi osa võõrandada enda laenulepingust nr 249COV20 tuleneva nõude katteks.

Kinnistu mõttelist osa ostes pidi MSCA OÜ aru saama, et sihtasutus võib hakata realiseerima kinnistul lasuvat hüpoteeki, kui laenulepingut nr 249COV20 ei täideta. Täitemenetlus (nr 025/2025/862) algatati aprillis 2025, kuid see on peatatud erinevate tsiviilkohtuvaidluste tõttu. MSCA OÜ ja MES-i vahel on pooleli kaks erinevat kohtuvaidlust (tsiviilasi nr 2-25-7443 ja tsiviilasi nr 8488, mille raames MSCA OÜ on vaidlustanud sihtasutuse hüpoteegi realiseerimise täitemenetluses. MSCA OÜ-le väljastati täitemenetluse raames (2025. aasta aprillis-mais) järgmised dokumendid: MES-i ja Saare Erek OÜ vahel sõlmitud laenuleping nr 249COV20, laenulepingu tagamiseks 12.11.2020 sõlmitud hüpoteegi seadmise leping ja eksperthinnang 74-E-20. II MES-i seisukohad.

MES ei vaidle vastu, et täitis COVID kriisimeetmest laenu andes ministeeriumi poolt antud haldusülesannet, kuid sihtasutus ei pea õigeks, et kogu laenuga seotud teave (kõik dokumendid) oleks avalik teave AvTS mõistes, mida huvitatud isikutel oleks õigus sihtasutuselt välja nõuda AvTS alusel. COVID-19 kriisimeetmete rakendamisel (sh laenude andmisel) kohaldub nn „kahe astme doktriin“, mille järgi võib sihtasutuse laenulepingu eelseid toiminguid pidada avalik-õiguslikeks, kuid avalik-õiguslikeks ei saa pidada laenulepingut ega tagatise seadmise lepingut, sest need on sõlmitud tsiviilõiguslikus suhtes sihtasutuse ja laenusaaja vahel.

Sihtasutuse ja ministeeriumi vahelise rahastamislepingu nr 121 haldusõiguslik iseloom ei muuda halduslepinguks laenusaajaga sõlmitavat laenulepingut ega selle tagamiseks sõlmitavaid tagatislepinguid. Laenulepingu ega tagatislepingu eesmärk ei ole avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks õiguste andmine ega laenusaaja volitamine haldusülesande täitmiseks jmt. Laenu ega tagatislepinguga ei kaasne riigivõimu volitusi, laenuleping sõlmitakse tsiviilõiguslike suhete reguleerimiseks.

MES leiab, et haldusülesannet täitvalt sihtasutuselt kui eraõiguslikult juriidiliselt isikult on AvTS § 5 lg 2 alusel õigus teavet nõuda vaid avaliku ülesande täitmist puudutavas osas. Laenulepingu sõlmimine ja sellele järgnevad tegevused (sh tagatislepingu sõlmimine) ei ole avaliku ülesande täitmine, mistõttu on sihtasutusel õigus AvTS § 23 lg 2 p 2 alusel keelduda teabenõude täitmisest selles osas. Sihtasutusel on õigus keelduda MSCA OÜ poolt nõutud kogu 12.11.2020 tagatiskokkuleppega seonduva materjali edastamisest (sh tagatiskokkuleppe sõlmimisele eelnev ja järgnev kirjavahetus mistahes vormis) ning 02.11.2020 laenulepinguga 249COV20 seonduva materjali edastamisest MSCA-le (sh laenulepingu sõlmimisele järgnev kirjavahetus mistahes vormis).

MES on seisukohal, et AvTS alusel saab pidada avalikuks teabeks teavet, mis on seotud

laenulepingu sõlmimise eelsete toimingutega. Taolist teavet võib sisaldada: laenusaaja laenutaotlus koos lisadega, taotluse menetluse käigus kogutud teave ning sihtasutuse otsused laenu andmise kohta. Laenu andmise otsusele järgnes laenulepingu nr 249COV20 sõlmimine ja tagatislepingu sõlmimine, mis ei ole olemuselt avalik ülesanne ja mille avaldamisest on MES-il õigus keelduda

Sihtasutuse juhatus on kehtestanud laenutaotlustele ja selle lisadele juurdepääsupiirangu, tunnistades sellise teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, sest dokumendid sisaldavad teavet, mis võib kahjustada laenusaaja ärisaladust (AvTS § 34 lg 2, 35 lg 1 p 17). MES-ile saadetud laenutaotlus koos lisadega ja menetluse käigus kogutud teave sisaldab infot laenusaaja majandustegevuse kohta (sh finantseerimisplaanid, finantsandmed, majanduslikud prognoosid, äripartnerite nimed jm), mis kujutavad äritegevuse sisemist ja konfidentsiaalset teavet, mille alusel tehakse strateegilisi otsuseid ning mida kasutatakse ettevõtte konkurentsieelise hoidmiseks.

Lisaks kehtestas MES-i juhataja 23.09.2025 täiendava juurdepääsupiirangu Saare Erek OÜ dokumentatsioonile AvTS § 35 lg 2 p 4 alusel, sest MSCA OÜ ja MES-i vahel on pooleli kaks tsiviilkohtuvaidlust ning teabe nõude täitmine võib kahjustada MES-i huve kohtumenetlustes Ka Riigikohus on jõudnud järeldusele, et AvTS §-s 35 lg 2 p 4 on mõeldud eeskätt käimasolevat või peagi algavat konkreetset tsiviilkohtumenetlust (vt RK otsust nr 3-20- 1265, p 28).

Pooled vaidlevad kohtus täitemenetluse lubamatuks tunnistamise üle ning vaidluse põhifookuseks on - kas kinnisasja oluliseks osaks on MSCA OÜ poolt ehitatud hoone ja kas täitemenetluse raames on õigus võõrandada MSCA OÜ-le kuuluvat kinnisasja koos hoonega.

MES on olukorras, kus püüab rahuldada enda laenulepingust nr 249COV20 tulenevat nõuet võimalikult suures ulatuses, kuid see on takerdunud kohtuvaidluste tõttu. MSCA OÜ poolt nõutud dokumentide avaldamine kahjustaks TsMS § 5 lg 1, 2 sätestatud võistleva menetluse põhimõtet. Hagimenetlus teenib poolte erahuve, mistõttu on põhjendatud, et pooled vastutavad lahendi tegemiseks olevate asjaolude kohtule teatavaks tegemise ja 4 tõendamise eest. Kohustades MES-i esitama dokumente, mis võivad anda MSCA OÜ-le eelise enda seisukohtade tõendamiseks ja võimaluse rünnata MES-i positsiooni menetluses, rikutaks võistleva menetlusega kaasas käivat pooltele võrdsete võimaluste tagamise põhimõtet

Riigikohus on tunnistanud lubatavaks kehtestada juurdepääsupiirang ka enne teabenõude uut lahendamist, mis annab õiguse teabenõude täitmisest keelduda (vt RK otsus nr 3-19-2069/19, p 15). Arvestades ülalkirjeldatud asjaolusid ei ole MSCA OÜ-l taotletavale teabele juurdepääsuõigust AvTS § 23 lg 1 p 1 alusel.

Vastuseks inspektsiooni küsimusele, kas piirang küsitud dokumentidele on kehtestatud MES-i või kellegi teise poolt on MES selgitanud, et laenuleping on sõlmitud tsiviilõiguslikus suhtes ega ole avalik ülesanne AvTS § 3 mõistes, mistõttu ei ole MES-il kohustust hinnata piirangu põhjendatust AvTS alusel. Ühtlasi juhtis MES tähelepanu sellele, et laenulepingu üldtingimuste punktis 8.2 on sätestatud: laenusaaja annab lepingule alla kirjutades nõusoleku avalikustada laenusaaja ja lepinguga seotud teavet (sh toetuse suurus, kasutamine, tagastamine jmt) kolmandatele isikutele. Pooled ei loe sellist teavet ärisaladuseks. Sellest tulenevalt võib MES avaldada lepingu täitmisega seotud faktilist teavet, kuid mitte kõiki laenuga seotud terviklikke dokumente koos ärisaladust sisaldava sisuga. Lisaks on MSCA OÜ saanud läbi täitemenetluse (täiteasi nr 025/2025/862) enda valdusesse nii laenulepingu nr 249COV20, Paljassaare tee 34 kinnisvara eksperthinnangu nr 74-E-20 H ja kui ka tagatislepingu, mistõttu ei omaks nende dokumentide puhul piirangu põhjendatus enam tähtsust, sest vastav teave on avalikustatud MSCA OÜ-le.

MES rõhutab, et täitemenetlus on veninud just kaebaja enda esitatud kaebuste tõttu ning tema

huvide kaitseks on paralleelselt käimas mitu kohtuvaidlust. Sellises olukorras ei saa pidada põhjendatuks kaebaja taotlusi avaliku teabe seaduse alusel, kuivõrd nende tegelik eesmärk on seotud isikliku vara kaitsmise ja täitemenetluse venitamisega, mitte avaliku teabe kättesaadavuse tagamisega.

Sihtasutus keeldus taotlejale küsitud dokumentide väljastamisest põhjusel, et dokumendid sisaldavad ärisaladust (AvTS § 35 lg 1 p 17). Nende dokumentide osad, mis ärisaladust ei sisalda, on taotlejal juba olemas. MES on täitnud oma kohustuse, võimaldades läbi täitemenetluse taotlejale juurdepääsu asjakohasele teabele kooskõlas laenulepingu ja AvTS sätetega. Taotleja on saanud täitemenetluse kaudu enda valdusse terviklikud dokumendid, mida tal ei oleks olnud võimalik saada avaliku teabe seaduse alusel. Seetõttu on taotlejale edastatud oluliselt ulatuslikum teave, kui tal oleks olnud õigus AvTS alusel saada. Lisaks kehtestas sihtasutuse juhataja 23.09.2025 juurdepääsu piirangu dokumentidele seoses poolte vahel pooleliolevate kohtuvaidlustega.

MES märgib täiendavalt, et kaebaja on saanud täitemenetluse raames 2025. aasta aprillis-mais enda valdusesse järgmised dokumendid: laenuleping nr 249COV20, 30.09.2020 eksperthinnang 74-E-20 H ja 12.11.2020 sõlmitud tagatiskokkulepe. Kaebajal endal on olemas 01.09.2015 sõlmitud kinnistu Paljassaare 34 maa kasutamise rendileping, sest ta on selle lepingu üks osapool. Lisaks on kaebaja küsimustele vastatud 06.05.2025 e-kirja teel ning vaide esitaja on käinud Viljandis MES kontoris isiklikult kohtumisel 05.05.2025 ja 20.04.2025, kus on jagatud informatsiooni ja vastatud vaide esitaja küsimustele

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

1. Tulenevalt AvTS § 3 lg-st 1 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. AvTS § 3 lg 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev alus.

2. Tulenevalt AvTS §-st 6 on teabenõue AvTS-s sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks või taaskasutamiseks ning teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale teabenõude AvTS-s sätestatud korras. Seega on teabenõude esitamisel kõigil isikutele ühesugused õigused teabe saamiseks. Andmekaitse Inspektsioon ei välista, et kuna vaide esitajal (kui täiemenetluses realiseeritava vara omanikul) võib olla mõnest muust seadusest tulenevalt põhjendatult õigus saada ka teavet, mida teistel teabenõudjatel (igaühel) ei ole, kuid sellisel juhul ei ole enam tegemist teabenõudega AvTS-i mõistes, vaid eriseadusest tuleneva õigusega.

3. Kui teabenõudja küsib avalikku teavet, mis on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites, siis ei pea teabenõudja põhjendama, mis eesmärgil ta teavet küsib või mida ta soovib saadud teabega põhjendada**.**

4. AvTS § 9 lg 1 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lg 2 p-de 1 ja 7 kohaselt on teabevaldaja teabele juurdepääsu võimaldamisel kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus ning tagama teabele juurdepääsupiirangutest kinnipidamise.

5. AvTS § 17 lg 1 p 1 kohaselt tuleb teabenõue täita teabevaldaja poolt soovitud viisil, väljastades teabe teisaldavale andmekandjale digitaalselt või teabenõudes märgitud e-posti aadressile. Juhud, millal teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda on ära toodud AvTS §-s 23. Keeldumise korral tuleb keeldumist ka põhjendada (AvTS § 23 lg 3).

MES teabevaldajana

6. Riigikohus on asjas 3-3-1-19-14 p 11 sedastanud, 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 õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab lõppekokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik.

7. MES-i puhul on tegemist riigi sihtasutusega ehk eraõigusliku juriidilise isikuga, kellele laienevad teabevaldaja kohustused ainult kahel juhul - kui eraõiguslik juriidiline isik täidab avalikke ülesandeid, siis teabe osas, mis puudutab avalike ülesannete täitmist (AvTS § 5 lg 2) või kui eraõiguslik juriidiline isik on saanud eelarvelisi vahendeid kas avalike ülesannete täitmiseks või toetusena, siis teabe osas, mis puudutab nende vahendite kasutamist. (AvTS § 5 lg 3 p 2).

8. Edastatud dokumentidest nähtub, et Maaeluministeeriumi ja MES-i vahel on sõlmitud rahastamisleping (haldusleping) COVID-19 kriisi meetmete rakendamiseks Eelnimetatud leping punkti 1.1 kohaselt andis ministeerium sihtasutusele täitmiseks haldusülesande, mis seisnes COVID-19 põhjustatud koroonaviiruse levikuga seotud kriisi leevendamiseks laenude andmises, laenukäenduse käendusreservi moodustamises ja käendustasude alandamises (edaspidi kriisimeetmed). Sama lepingu punkti 2.1 kohaselt finantseeriti kriisimeetmeid riigi eelarvelistest vahenditest.

9. Eeltoodust tulenevalt täidab MES kriisilaenu taotluste lahendamisel ja laenud andmisel halduslepinguga antud avalikku ülesannet ehk MES on kriisilaenude andmisel haldusorgan HMS § 8 lg 1 tähenduses ning teabevaldaja AvTS § 5 lg 2 mõistes ja peab oma tegevuses lähtuma õigusnormidest. Ka õiguskantsler on seda analüüsinud oma 20.10.2020 kirjas nr 7-6/201471/2005645[1], mis on edastatud ka MES-le. Seega on ka kogu laenude andmisega seotud teave, sh taotlused, kirjavahetus ja lepingud avalik teave avaliku teabe seaduse mõistes. Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et kõik dokumendid oleksid ilma piiranguteta avalikud. Ka avalikule teabele saab kehtestada piirangud, kui dokument sisaldab piiranguga andmeid.

10. Kuna laenude andmiseks kasutatakse riigilt saadud raha, siis on MES teabevaldajaks ka AvTS § 5 lg 2 p 3 mõistes ning dokumendid, mis puudutavad nii raha kasutamist kui tagasinõudmist, on avalik teave. Nimelt sätestab eeltoodud halduslepingu punkt 4.1.3, et sihtasutus tagab, et kriisimeetme krediidi ja riski hajutamisega seotud otsused tehakse läbipaistvalt ja kooskõlas asjaomaste turutavadega erapooletult ja sõltumatult ning sihtasutus teeb iga rakendatava kriisimeetme lepingu alusel asjakohased sammud, sh peab kohtuvaidlust, et nõuda sisse kõik asjaomased laenusaajatelt vastavate tehingute alusel saadaolevad summad (4.1.6). Seega on MES-le halduslepinguga pandud ka ülesanne tagada ja kontrollida laenude tagastamist.

11. Avaliku teabe seaduse seletuskirja kohaselt peab kogu eelarve raha kasutamine olema

[1] Õiguskantsler. Majandusmeetmed Covid-19 levikuga seotud kriisi leevendamiseks. 20.10.2020, nr 7-6/201471/2005645. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Majandusmeetmed%20Covid19%20levikuga%20seotud%20kriisi%20leevendamiseks.pdf (11.08.2025).

avalik ning vastavat teavet võimalik saada kõikidelt isikutelt, kes on saanud vahendeid avalike ülesannete täitmiseks või toetust riigilt või kohalikult omavalitsuselt.

12. Tõsi, ministeeriumi poolt MES-iga sõlmitud halduslepingus on välja toodud, millised andmed kuuluvad avalikustamisele vastavalt COVID määruse §-le 12. Eeltoodud avalikustamise puhul on tegemist MES-i poolt teabe aktiivse avalikustamisega, mis ei tähenda seda, et teabenõude korras ei oleks võimalik muud teavet küsida, mis puudutab MES-i poolt toetuste/laenude andmist.

13. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on MES märkinud, *et ei vaidle vastu, et täitis COVID kriisimeetmest laenu andes ministeeriumi poolt antud haldusülesannet, kuid sihtasutus ei pea õigeks, et kogu laenuga seotud teave (kõik dokumendid) oleks avalik teave AvTS mõistes, mida huvitatud isikutel oleks õigus sihtasutuselt välja nõuda AvTS alusel. COVID-19 kriisimeetmete rakendamisel (sh laenude andmisel) kohaldub nn „kahe astme doktriin“, mille järgi võib sihtasutuse laenulepingu eelseid toiminguid pidada avalik-õiguslikeks, kuid avalik-õiguslikeks ei saa pidada laenulepingut ega tagatise seadmise lepingut, sest need on sõlmitud tsiviilõiguslikus suhtes sihtasutuse ja laenusaaja vahel. Sihtasutuse ja ministeeriumi vahelise rahastamislepingu nr 121 haldusõiguslik iseloom ei muuda halduslepinguks laenusaajaga sõlmitavat laenulepingut ega selle tagamiseks sõlmitavaid tagatislepinguid. Laenulepingu ega tagatislepingu eesmärk ei ole avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks õiguste andmine ega laenusaaja volitamine haldusülesande täitmiseks jmt. Laenuga tagatislepinguga ei kaasne riigivõimu volitusi, laenuleping sõlmitakse tsiviilõiguslike suhete reguleerimiseks. Kahe astme doktriini kohaldamist on ka Riigikohus jaatanud mitmes lahendis*.

14. MES on seisukohal, et haldusülesannet täitvalt sihtasutuselt kui eraõiguslikult juriidiliselt isikult on AvTS § 5 lg 2 alusel õigus teavet nõuda vaid avaliku ülesande täitmist puudutavas osas. Laenulepingu sõlmimine ja sellele järgnevad tegevused ei ole avaliku ülesande täitmine, mistõttu on sihtasutusel õigus AvTS § 23 lg 2 p 2 alusel keelduda teabenõude täitmisest selles osas.

15. Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga üheselt ei nõustu. Kuna laenu anti riigieelarvelisi vahendeid kasutades, siis on laenuleping ja sellega seotud kirjavahetus saadud ja loodud avalike ülesannete täitmisega ning igaühel on õigus teada, millistel tingimustel ja kellele laenu anti. Isegi juhul kui jaatada, et laenulepingu sõlmimine ei ole avalike ülesannete täitmine (millega inspektsioon ei nõustu), siis puudutab laenuleping riigiraha kasutamist, mille osas on MES samuti teabevaldjaks AvTS § 5 lg 3 p 2 alusel ning kohustatud teabenõuetele vastama ja küsitud teavet väljastama, kui keeldumiseks puudub seadusest tulenev alus.

16. Ka ei kohaldu siin inspektsiooni hinnangul laenulepingu sõlmimisel toetuse saajaga nii nimetatud „kahe astme doktriin“, kuna halduslepingu alusel avaliku ülesande üle andmisega muutus MES toetuste andmisel haldusorganiks ning vastava ülesande täitmise käigus loodud ja saadud teave avalikuks teabeks. Kuigi laenuandmisega ei kaasne avaliku võimu volitusi ning laenulepingu puhul on tegemist tviilõigusliku lepinguga ei väära see seda, et teabenõudjal puuduks õigus saada teavet ja dokumente, millistel tingimustel ja ulatuses kellegi toetust anti, kuna laenuleping on koostatud avaliku ülesande täitmise tulemusena. Ehk MES sõlmis laenulepingu astudes riigi asemele ning tegemist on avaliku raha jagamisega, mille kohta on igaühel õigus teavet saada. Kui dokument sisaldab avalikku teavet, siis teabenõude korral tuleb see väljastada või keelduda selle väljastamisest kui selleks on seadusest tulev alus. Küll aga ei välista inspektsioon, et näiteks eksperthinnanguga seotud dokumentatsiooni puhul ei ole tegemist avaliku teabega, kuna halduslepingust ei tulene vastavate ekspertiiside tellimise

kohustust.

Vaide ese

17. Vaide esitaja on palunud Andmekaitse Inspektsioonil kohustada MES-i talle väljastama:
    1. kogu 30.09.2020 eksperthinnanguga 74-E-20 seonduva materjal (sh eksperthinnangu tellimisele eelnev ja järgnev kirjavahetus mistahes vormis);
    2. kogu 12.11.2020 tagatiskokkuleppega seonduva materjal (sh tagatiskokkuleppe sõlmimisele eelnev ja järgnev kirjavahetus mistahes vormis);
    3. kogu 02.11.2020 laenulepinguga 249COV20 seonduva materjal (sh laenulepingu sõlmimisele eelnev ja järgnev kirjavahetus mistahes vormis).

18. Kuna vaide esitajal on juba olemas 30.09.2020 eksperthinnang 74-E-2012.11.2020, tagatiskokkulepe ning 02.11.2020 laenuleping, siis saab Andmekaitse Inspektsioon vaidest aru selliselt, et vaide esitaja sooviks on saada eeltoodud dokumentidega seonduv muu materjal.

Teabenõudele vastamine

19. Vaide esitaja on korduvalt soovinud MES-lt teabenõude korras eeltoodud punktis 19 küsitud teavet, mille täitmisest MES on keeldunud põhjusel, et soovitud teave sisaldab ärisaladust. Samas ei nähtu inspektsioonile edastatud kirjavahetusest, et MES oleks vaide esitajale selgitanud, kas ja millised vaide esitaja poolt soovitud dokumendid ärisaladust sisaldavad ning kuidas kahjustaks see vaide esitaja huve. Samuti ei nähtu vaide esitajale edastatud vastustest, et MES oleks mingis osas keeldunud soovitud dokumentide väljastamisest põhjusel, et need ei puudutada avalike ülesannete täitmist. MES on vastavaid asjaolusid küll osaliselt selgitanud Andmekaitse Inspektsioonile, kuid inspektsioon ei saa siin järelevalveorganina asuda MES-i eest teabenõude täitmisest keeldumist selgitama vaide esitajale. Seda enam, et MES ei ole ka kogu küsitud dokumentatsiooni inspektsioonile edastanud, mistõttu ei saa inspektsioon hinnata ka piirangu põhjendatust.

20. AvTS § 18 lg 1 kohaselt tuleb teabenõudele vastata viivitamata, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul, kas väljastades soovitud dokumendid või keeldudes nende väljastamisest kui selleks on seadusest tulenev alus. Keeldumise alused on sätestatud AvTS §-s 23 ning keeldumise korral tuleb keeldumist ka põhjendada. Siin ei piisa ainult viitamisest seaduse sättele, vaid teabenõudjal peab olema arusaadav, millise teabe kaitseks on piirang kehtestatud ja miks tal ei ole õigust soovitud teavet saada. Ehk siis vaide esitajale ei ole põhjendatud, millistele vaide esitaja poolt soovitud dokumentidele on piirang ärisaladuse kaitseks seatud ning kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustaks teise poole ärihuve. Samuti ei teabenõude täitmisest keeldutud põhjusel, et mõni dokument ei puuduta avalike ülesannete täitmist.

21. Andmekaitse Inspektsioon ei välista, et laenu saamiseks esitatud dokumendid võivad sisaldada ka ärisaladust, kui need sisaldavad näiteks äripartnerite nimesid finantseerimisplaane, finantsandmed, majanduslikud prognoosid, äripartnerite nimesid jms. Ka juhul kui dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang, ei tähenda see seda, et teabenõude korral selliseid dokumente üldse ei väljastata. Teabenõude korral tuleb väljastada see osa teabest või dokumendist, millele piirang ei kohaldu. Ka juhul kui mõni dokument ongi täies ulatuses kaetud ärisaladusega (näiteks äriplaan), siis tuleb teabenõudja selgitada, millist teavet dokument sisaldab ning kuidas selle avalikustamine kahjustaks teise poole ärihuve. Antud juhul seda tehtud ei ole.

22. Vaide esitaja on vaides märkinud, et MES kvalifitseeris MSCA-le relevantse teabe

ärisaladuseks 4,5 aastat pärast (st kuu aega enne täitemenetluse algatamist, 10.03.2025) laenulepingu ning tagatiskokkuleppe sõlmimist. Kogu kirjavahetuse vältel jääb selgusetuks, millisel kaalutusel selline otsus 4,5 aastat hiljem vastu võeti.

23. Kui teabele on jäänud õigel ajal mõni piirang kehtestamata, siis ei tähenda see seda, et seda ei võiks hiljem teha kui see avastatakse või kui vastav vajadus tekib dokumentide läbivaatamisel enne teabenõudele vastamist. Küll aga peab selline piirangu kehtestamine olema põhjendatud ja vajalik.

24. Vastuses Andmekaitse Inspektsiooni järelepärimisele on MES selgitanud, et AvTS alusel saab pidada avalikuks teabeks teavet, mis on seotud laenulepingu sõlmimise eelsete toimingutega. Taolist teavet võib sisaldada: laenusaaja laenutaotlus koos lisadega, taotluse menetluse käigus kogutud teave ning sihtasutuse otsused laenu andmise kohta. Laenu andmise otsusele järgnes laenulepingu nr 249COV20 sõlmimine ja tagatislepingu sõlmimine, mis ei ole olemuselt avalik ülesanne ja mille avaldamisest on MES-il õigus keelduda.

25. Nagu juba eelpool märgitud, siis Andmekaitse Inspektsioon ei nõustu, et laenulepingu puhul ei ole tegemist avaliku teabega. Seda juba põhjusel, et laenu andmise kohustus on halduslepinguga pandud MES-le. Isegi kui nõustuda MES-iga (millega inspektsioon küll ei nõustu), et laenuleping ei ole koostatud avalikke ülesandeid täites, siis oleks ikkagi tegemist riigi raha jagamist puudutava laenulepinguga ning riigiraha jagamine ja selle tingimused peavad olema läbipaistvad. Igaühel on õigusteada, kelle ja millistel tingimustel ning mis summas laenu anti ja kuidas seda kasutati. Sisult samale seisukohale on asunud ka Tallinna Ringkonnakohus asjas nr 3-18-1741. Seega, kui MES-le ei ole arusaadav, mis ulatuses ja millise teabe osas on ta teabevaldaja, tuleks selles osas konsulteerida ministeeriumiga, kellega ta avalike ülesannete täitmiseks lepingu sõlmis.

26. Samas ei nähtu ka Andmekaitse Inspektsioonile edastatud materjalidest, et MES oleks teabenõude täitmisest mingite dokumentide osas keeldunud põhjusel, et küsitud teave ei puuduta avalike ülesannete täitmist. MES on teabenõude täitmisest keeldumisel viidanud ainult ärisaladusele, kuid pole ka vaide esitajale põhjendanud, millistele dokumentide ärisaladus laieneb ning mis nendes dokumentides on ärisaladus.

27. Vastuses Andmekaitse Inspektsiooni järelepärimisele on MES teatanud, et MES-i juhataja kehtestas 23.09.2025 täiendava juurdepääsupiirangu Saare Erek OÜ dokumentatsioonile AvTS § 35 lg 2 p 4 alusel, sest MSCA OÜ ja MES-i vahel on pooleli kaks tsiviilkohtuvaidlust ning teabe nõude täitmine võib kahjustada MES-i huve kohtumenetlustes.

28. AvTS § 35 lg 2 p 4 annab võimaluse kehtestada tsiviilkohtumenetluses **riigi kui menetlusosalise** huvisid kahjustada võivale teabele. Seega, kui MES leiab, et vaide esitaja poolt soovitud teave ei puuduta avalike ülesannete täitmist, siis ei saaks see ka riigi huve kahjustada ning sellisele teabele ei ole võimalik kehtestada ka eeltoodud piirangut. Andmekaitse Inspektsioon ei välista, et antud juhul võibki olla põhjendatud eeltoodud sätte alusel teabenõudja poolt soovitud dokumentidele piirangu kehtestamine, kui nõutud teave on seotud riigile raha tagasi nõudmisega (kohtumäärusest nähtuvalt on sissenõudjateks nii MES kui riik), kuid sellisel juhul on tegemist ka riigi poolt pandud ülesannete ehk avalike ülesannete täitmisega.

29. Siinkohal Andmekaitse Inspektsioon selgitab MES-le, kui teabenõudja on küsinud mingeid konkreetseid dokumente, siis tuleb need kas väljastada või keelduda nende väljastamisest, viidates keeldumise alusele (iga väljastamata jäetud teabe/dokumendi osas) ning põhjendada keeldumist (AvTS § 23 lg 3), millest teabenõudjal oleks arusaadav, miks tal ei ole õigust mingit teavet saada. Antud juhul ei ole MES seda teinud.

Teabenõuet ei saa lugeda täidetuks üksnes küsimustele vastamise ning selgituste andmistega, kui soovitud on konkreetseid dokumente.

30. Kuna ka Andmekaitse Inspektsioonile ei ole järelepärimises kogu soovitud dokumentatsiooni edastatud, siis ole Andmekaitse Inspektsioonil võimalik hinnata, kas üldse ja millist piiranguga teavet vaide esitaja poolt soovitud dokumendid sisaldavad ning kas nende väljastamisest keeldumine on olnud õiguspärane. Juhul kui vaide esitajal on mingid dokumente vaja kohtumenetluses tõenditena, siis on vaide esitajal võimalik vajadusel lasta need ka kohtul välja nõuda. See ei tähenda aga, et teabenõuet ei tuleks nõuetekohaselt täita.

31. Eeltoodust tulenevalt tuleb MES-l vaide esitaja 16.06.2025 teabenõue (korduv nõue 10.07.2025) uuesti läbi vaadata ja kas väljastada soovitud dokumendid või keelduda nende väljastamisest kui selleks on seadust tulenev alus. Iga väljastamata jäetud dokumendi puhul tuleb viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist. Samuti tuleb hinnata, kas dokumente, mis sisaldavad piiranguga teavet (näiteks ärisaladust) on võimalik väljastada osaliselt, millele piirangud ei kohaldu.

/allkirjastatud digitaalselt/
Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel