ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/21/1875

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsioon
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	02.07.2021, Tallinnas
Adressaat	Riigimetsa Majandamise Keskus rmk@rmk.ee
Teabevaldaja vastutav isik	Juhatuse liige
Vaide esitaja (teabenõudja)	AS Postimees ylle.harju@postimees.ee

RESOLUTSIOON

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, AvTS § 51 lg 1 p 1 ja 4 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lg 3 alusel teeme teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

1) väljastada kolm suuremat puidumüügi kestvuslepingut kattes kinni juurdepääsupiirangut sisaldav osa ja esitades iga kinnikaetud lause või sõna osas selgitused, milles seisneb ärisaladus. Vajadusel peab teabevaldaja küsima ärisaladuse hindamise otsustamiseks teise lepingu poole selgitusi;

2) vaadata üle kõigi 96 lepingu osas juurdepääsupiirangu kehtivus ja väljastada need lepingud, mille juurdepääsupiirangu aeg on lõppenud, täies mahus;

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 23.07.2021.

AvTS § 52 kohaselt peab teabevaldaja ettekirjutuse saamisest alates viie tööpäeva jooksul võtma kasutusele abinõud ettekirjutuse täitmiseks ja teatama sellest Andmekaitse Inspektsioonile.

VAIDLUSTAMISVIIDE: Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna Halduskohtusse üksnes vaideotsuse rahuldamata jäänud osas või juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil. Seejuures saab vaideotsuse tühistamist nõuda üksnes koos teabevaldajale esitatud nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

Riigiasutus saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras. 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:

12.04.2021 esitas teabenõudja teabevaldajale teabenõude mitmetes küsimustes. Toome välja teabenõude taotlused, mille täitmisest on teabevaldaja keeldunud, ja mis osas oleme algatanud vaidemenetluse:
- *väljastada praegu kehtivate puidumüügi kestvuslepingute ja lepingute lisade koopiad (kui lepingutes sisaldub juurdepääsupiiranguga isikuandmeid või muid juurdepääsupiiranguga andmeid, siis palusin lisada juurdepääsupiirangute alus ja need andmed lepingus kinni katta.).*
- *saada näidiseks kolm kõige mahukamat kestvuslepingut.*

10.05.2021 keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest, tuues seletuseks:
kehtivate metsamaterjali müügi kestvuslepingute ja nende lisade koopiate edastamine võib kahjustada RMK ja tema klientide ärisaladust, on need dokumendid tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks vastavalt AvTS § 35 lõike 1 punktile 17. Info saatmiseks Teie poolt soovitud kujul oleks vajalik lepingute ja lisade sajad failid üles otsida ja tuhandeid lehekülgi välja trükkida, ärisaladust puudutavad andmed välja selgitada ja kinni katta ning seejärel lepingud uuesti skaneerida. Selleks tööks puudub meil nii ajaline ressurss kui ka tööjõud.

27.05.2021 esitas teabenõudja vaide inspektsioonile.

18.05.2021.a esitas inspektsioon teabevaldajale järelepärimise.

01.06.2021 esitas teabevaldaja inspektsioonile oma vastuse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:
Esitasin 12.04.2021 RMK-le teabenõude (vt lisa 1), milles palusin edastada mh järgmine avalik teave: praegu kehtivate puidumüügi kestvuslepingute ja lepingute lisade koopiad (kui lepingutes sisaldub juurdepääsupiiranguga isikuandmeid või muid juurdepääsupiiranguga andmeid, siis palusin lisada juurdepääsupiirangute alus ja need andmed lepingus kinni katta.).

RMK jättis teabe väljastamata. RMK vastuskirjas 10.05.2021 nr 3-3.1/2848 (vt lisa 2, punkt 2) toodi põhjenduseks:

„kuna kehtivate metsamaterjali müügi kestvuslepingute ja nende lisade koopiate edastamine võib kahjustada RMK ja tema klientide ärisaladust, on need dokumendid tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks vastavalt AvTS § 35 lõike 1 punktile 17. Info saatmiseks Teie poolt soovitud kujul oleks vajalik lepingute ja lisade sajad failid üles otsida ja tuhandeid lehekülgi välja trükkida, ärisaladust puudutavad andmed välja selgitada ja kinni katta ning seejärel lepingud uuesti skaneerida. Selleks tööks puudub meil nii ajaline ressurss kui ka tööjõud.“

RMK keeldumine teabe väljastamiseks on õigusvastane ja põhjendused selleks kunstlikud ja ebaõiged. RMK poolt puidu müügi lepingute salastamine ei ole kooskõlas avaliku teabe seadusega. AvTS § 1 sätestab: käesoleva seaduse eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja

sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. RMK ei ole äriühing, vaid avalik-õiguslik juriidiline isik. RMK ei tegutse enda või omanike ärihuvides, vaid tegutseb avalikes huvides.
Esiteks, kui RMK tegeleb piiratud avaliku ressursi võõrandamisega ehk metsast saadava puidu või metsa raieõiguse müügiga, siis kahtlemata puudub igasugune alus väita, et vastavate lepingute olulised tingimused (sh hind ja maht) on ärisaladus. Analoogselt ei saa olla salastatud näiteks Haigekassa poolt sõlmitavate ravi rahastamise avõi tervishoiuteenuste lepingute tingimused, kus jagatakse ravi rahastamiseks vajalikku piiratud avalikku ressurssi. Juurdepääsupiirangu mis tahes alusel seadmine RMK poolt saab olla üksnes erandlik ja peab olema selgelt ja veenvalt põhjendatud.

Teiseks, jääb arusaamatuks, kuidas saab 96 lepingupartneri puhul olla jutt sadadest failidest ja tuhandetest lehekülgedest, mis tuleb välja trükkida ja uuesti skännida. Teabe taotlejana ma ei palunud teabe väljastamist paberkandjal ega palunud midagi skännida. Tänapäevane kontoritarkvara võimaldab juurdepääsupiiranguga infot varjata palju hõlpsamini ja ka digitaalsel dokumendil. Ärisaladuse kaitse alusel teabe mitteväljastamine on nagunii põhjendamatu. Seega on RMK põhjendused ilmselgelt kunstlikud ja otsitud, eesmärgiga õigusvastaselt vältida teabe avaldamist.

Veelgi enam, kui ma palusin teabe taotlejana eraldi veel ka kolme mahukama kestvuslepingu väljastamist, siis põhjendus oli äärmiselt sarnane, mis kõigi 96 lepingu puhul: „kuna kehtivate metsamaterjali müügi kestvuslepingute ja nende lisade koopiate edastamine võib kahjustada RMK ja tema klientide ärisaladust, on need dokumendid tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks vastavalt AvTS § 35 lõike 1 punktile 17. Info saatmiseks Teie poolt soovitud kujul oleks vajalik lepingute ja lisade failid üles otsida ja sadu lehekülgi välja trükkida, ärisaladust puudutavad andmed välja selgitada ja kinni katta ning seejärel lepingud uuesti skaneerida. Selleks tööks puudub meil nii ajaline ressurss kui ka tööjõud.“

Tegemist on otsitud ja ebaveenva ettekäändega – ei ole eluliselt usutav, et kolmel lepingul oleks sadu lehekülgi ning – nagu eelnevalt selgitatud – puudus vajadus lepingute väljatrükkimiseks.

RMK käitumine avaliku teabe õigusvastasel mitteväljastamisel ja selleks kunstlike, ebakohaste põhjenduste esitamine on äärmiselt taunitav.

Ülaltoodud asjaolude põhjal palun kohustada Riigimetsa Majandamise Keskust väljastama ajalehe Postimees poolt taotletud avalik teave kooskõlas avaliku teabe seaduse § 18 lg 1-ga.

TEABEVALDAJA SELETUS:
RMK keeldus kehtivate metsamaterjali müügi kestvuslepingute ja nende lisade koopiate edastamisest, sest need dokumendid on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks vastavalt avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 35 lõike 1 punktile 17. Lepingute esitamine võib kahjustada RMK ja tema klientide ärisaladust ning RMK on kohustatud võtma tarvitusele kõik meetmed klientide ärisaladuse kaitseks.

RMK-l ei olnud võimalik väljastada lepingute ja lisade koopiaid nii, et RMK ja tema klientide ärisaladust sisaldav teave oleks kinni kaetud, kuna lepingud on digitaalselt allkirjastatud – digikonteineris asuvaid faile ei ole tehniliselt võimalik muuta, mistõttu ei ole ka võimalik digikonteineris sisalduvat asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet kustutada või peita ja ülejäänud teavet alles jätta. Vaide esitaja väide, et tänapäevane kontoritarkvara võimaldab juurdepääsupiiranguga infot hõlpsalt varjata digitaalsel dokumendil ei ole asjakohane. Selleks RMK peaks digikonteineritest failid välja võtma ja neid töötlema asuma, st otsima kõikidest lepingutest üles asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet sisaldavad punktid ja need kustutama või peitma ja siis failidest uued versioonid looma, siis selgitab RMK, et RMK-l

puudub selliseks tegevuseks tööjõu- ja ajaressurss. Kokku on kehtivaid kestvuslepinguid 107 ja igale lepingule on sõlmitud keskmiselt kümmekond lisa. Kokku on seega ainuüksi faile ligikaudu 1000, mille töötlemiseks eelkirjeldatud viisil peaksime muutma oma töökorraldust või võtma tööle uusi töötajaid. Lisame, et lepingutes RMK klientide ärisaladust sisaldava teabe kohta põhjenduste saamiseks oleks tulnud pöörduda kirjalikult kõikide klientide poole, mis on samuti ressursikulukas.

Tulenevalt eeltoodust vastuseks Teie küsimusele nr 1 täpsustame, et teabenõude täitmisest keeldumisel aluseks oli AvTS § 35 lg 1 p 17, kuid AvTS § 23 lg 2 p 3 kohaselt võib teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduda kui teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist.

Järelepärimise küsimusele nr 2 ja 3 vastamiseks esitatavad lepingud ja nende lisad
Esitame kolm kestvuslepingut koos nende lisadega: Horizon Tselluloosi ja Paberi AS-ga sõlmitud leping nr 3-3.6.1/1115, kokku 36 faili ja 71 lehekülge; AS-ga Stora Enso Eesti sõlmitud leping nr 3-3.6.1/5192, kokku 12 faili ja 59 lehekülge; AS-ga Graanul Invest sõlmitud leping nr 3-3.6.1/4195, kokku 10 faili ja 27 lehekülge. Lepingutest ja nende lisadest nähtub, et ka üksnes kolme lepingu puhul on tegemist sadade lehekülgedega. Kolmest ühe lepingu (nr 3-3.6.1/4195) esitame lisaks nii, et RMK ärisaladust sisaldav teave on ära markeeritud (laused ja andmed kollaka värviga esile toodud). Lepinguid sisaldavate failide suure mahu tõttu kasutame nende edastamiseks FileSender rakendust.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

I Vaide ese

1. AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mistahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus.

2. Teabevaldaja on RMK põhimääruse (PM) § 1 kohaselt riigitulundusasutus. Seega on RMK puhul tegemist riigiasutusega, kes on teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 mõistes, mille kohaselt on kogu RMK valduses olev teave avalik teave ning RMK-le kohalduvad kõik teabevaldaja kohustused, sh ka teabenõuetele vastamise kohustus.

3. Teabenõudja on soovinud kehtivate puidumüügi kestvuslepingute ja lepingute lisade koopiad. Lisaks on teabenõudja küsinud eraldi kolme mahukama lepingu esitamist.

II Teabenõudele vastamine

1. AvTS § 15 lõigetest 2 ja 4 on teabevaldaja kohustatud igakülgselt abistama teabenõudjat teabenõude esitamisel ning talle vajaliku teabe asukoha ja juurdepääsuviiside väljaselgitamisel. Samuti kui teabenõudest ei selgu, millisel viisil või millist teavet teabenõudja soovib, peab teabevaldaja teabenõude täpsustamiseks võtma teabenõudjaga viivitamata ühendust. See tähendab, et teabevaldaja võiks täpsustada mida sisaldavad lepingu lisad, et teabenõudja saaks kinnitada, kas teda tegelikult lepingu lisad huvitavad. Nt näidislepingus toodud lisadest üks oli hinnapakkumine ja kõik ülejäänud tarnegraafikud. Vajadusel saaks täpsustada, kas teabenõudjat huvitavad igakordsed tarnegraafikud või kui siis mis aja kohta koostatud tarnegraafik.

2. AvTS § 23 lg 1 punkt 1 lubab teabenõude täitmisest keelduda, kui taotletavale teabele kehtivad juurepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb keeldumist põhjendada.

3. Teabevaldaja on küll viidanud, et lepingud ja nende lisad sisaldavad ärisaladuse juurdepääsupiirangut, aga ei ole selgitanud, mis osas ning milles ärisaladus seisneb.

4. AvTS § 23 lõike 2 punkti 3 alusel võib teabenõude täitmisest keelduda kui see nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi. RMK on välja toonud: *Info saatmiseks Teie poolt soovitud kujul oleks vajalik lepingute ja lisade sajad failid üles otsida ja tuhandeid lehekülgi välja trükkida, ärisaladust puudutavad andmed välja selgitada ja kinni katta ning seejärel lepingud uuesti skaneerida. Selleks tööks puudub meil nii ajaline ressurss kui ka tööjõud.*

5. Nõustume RMK-ga, et kõigi 96 lepingu väljastamisest keeldumine on olnud õiguspärane, kuna see eeldab kõigi lepingute ja nende lisade üle vaatamist, ning ärisaladust sisaldava teabe kinni katmist või kustutamist ning nende osas selgituste andmist. Vaadates saadetud lepinguid ja nende lisasid, siis on kõigi 96 lepingu üle vaatamine põhjendamatu.

6. Küll aga oleks pidanud RMK tegema seda kolme mahukama lepingu osas ja need väljastama. Selles osas on aga antud sarnane põhjendus, millega inspektsioon nõustuda ei saa.

III Juurdepääsupiirangu aluse kasutamise õiguspärasus

1. Teabevaldaja peab alati valima teabe avalikkusele kättesaadavaks tegemise, kui ei esine reaalselt ja põhjendatud vajadust juurdepääsetavust mingis osas piirata, ning ka sel juhul tuleb eelistada osaliselt kättesaadavaks tegemist täielikule piiramisele. Antud juhul on jäetud ka osaliselt teave väljastamata.

2. Teabevaldaja on esitanud inspektsioonile ühe näidislepingu osas markeeringud, mis teave on ärisaladus, aga ei ole esitanud täpsemaid selgitusi. Seega ei ole me saanud praeguses menetluses teabevaldaja seatud juurdepääsupiirangu aluse (ärisaladuse) õigsust hinnata.

3. Küll aga juhime tähelepanu tingimustele, millele ärisaladus peab vastama (ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse § 5 lg 2):
1) see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokku panus 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.

4. Seega ei ole mitte igasugune ettevõtlust puudutav teave käsitletav ärisaladusena, vaid ärisaladus peab vastama korraga eeltoodud kolmele tingimusele. Et konkreetset teavet saaks käsitleda ärisaladusena, peab ärisaladuseks tunnistatud teabel olema ettevõtja jaoks ka majanduslik väärtus, mis seisneb selles, et ärisaladus ei ole konkurentidele teada. Ärisaladuse puhul on tegemist teabega, mis garanteerib antud ettevõtja äritegevuse edukuse ning mille väljatöötamiseks või kogumiseks on ettevõtja teinud investeeringuid, mis vajavad õigustatult kaitset. Lisaks peab sellise informatsiooni avaldamine ohustama ettevõtja huve.

5. Kuna RMK teabevaldajana kehtestab dokumentidele juurdepääsupiirangud, **peab RMK suutma ka hinnata ja põhjendada, kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustab ärihuve** (küsides vajadusel selleks neilt selgitusi oma). Kohus on asjas nr 3-08-1980 märkinud, et argumendi vastu, mille kohaselt saab ärisaladuse põhjendatuse üle otsustada üksnes ettevõtja ise, räägib mh ka Konkurentsiseaduse § 63 lg 2 – ettevõtja peab oma ärisaladuse määratlust põhjendama Konkurentsiametile ja Konkurentsiametil on õigus ka mitte nõustuda ettevõtja

määratlusega. Samuti on kohus 16.05.2016 otsuse 1-15-8831/40 punktis 5.3 märkinud: „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**.

6. Lisaks selgitame, et iga teabevaldaja peaks eraõigusliku lepingupartneriga sõlmitava lepingu sõlmimise hetkel juba omavahel ärisaladust puudutava kohta kokku leppima, sest muidu ei teki ka alust juurdepääsupiirangu kehtestamiseks. Ka teine lepingu pool peab olema teadlik, mis osas on leping avalik, et ta saaks oma tegevuses sellega arvestada.

7. Teabenõude täitmata jätmine viitega ärisaladusele peab olema põhistatud, mida teabevaldaja antud juhul teinud ei ole. Vaadates näidiseks edastatud lepingut, siis jääb esmapilgul selgusetuks, kas ärisaladuseks saab olla maksetähtaeg ja ostjale pandud kohustused ja tingimused seoses garantiikirja esitamisega (punktid 8.5-8.7). Samuti vajaks täpsemat selgitust kas ja kuidas annab hinnapunktide info avalikkus kellelegi konkurentsieelise vms. Küll nõustume, et kokkulepitud hinnad (hinnapoliitika) võivad olla käsitletavad ärisaladusena kui RMK seda ise väga selgelt ära põhjendada suudab. Samuti vajaks selgitusi mahtude kohta puudutav info ning erinevalt liikide kaupa mahtudest ei pruugi kogumahte puudutavad arvud vastata ärisaladuse tingimustele.

8. Täpsustame, et edastatud AS Horizon Tselluloosi ja Paberiga sõlmitud lepingu juurdepääsupiirang on kehtestatud kuni 04.07.2016. Teabevaldaja ei ole lepingule märkinud, kas juurdepääsupiirangut on vastavalt AvTS § 40 lõike 1 alusel pikendatud. Küll aga juhime tähelepanu, et ka sel juhul saaks see olla maksimaalselt kuni 04.07.2021. Seega uue teabenõude esitamisel peaks selle juba väljastama. Seetõttu peab RMK ka teised lepingud üle vaatama, veendumaks, kas juurdepääsupiirangud olid teabenõude täitmise kohustuse hetkel kehtivad, ning need lepingud väljastada, kus piirang oli selleks ajaks lõppenud. Seega on ärisaladust sisaldav teave automaatselt avalik kui selle tähtaeg on möödunud, st maksimaalselt saab ärisaladuse piirang kehtida 5 + 5 aastat.

Ettekirjutusega kohustab inspektsioon teabevaldajal teabenõue sisuliselt uuesti üle vaadata ning hinnata juurdepääsupiirangu kehtivusaegu ja kehtestamise vajadusi sisuliselt (AvTS 35 lg 1 p 17) kõigi kolme lepingu ja selle lisade (juhul kui teabenõudja jääb oma soovi juurde ka lisade esitamiseks) osas eraldi ning teabenõudele uuesti nõuetekohaselt vastata.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kadri Levand
jurist
peadirektori volitusel