



**VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/15/1320

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni juhtivinspektor Merit Valgjärv,
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	27.08.2015 Tallinn
Vaide esitamise aeg	17.07.2015
Teabevaldaja	Rae Vallavalitsus Aruküla tee 9, Jüri alevik 75301 Rae vald e-post: info@rae.ee
Teabevaldaja vastutav isik	vallavanem
Vaide esitaja (teabenõudja)	xxxx

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lõigete 1 - 3, § 51 lõike 1 punkti 1, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 1 ja 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lõike 4 alusel

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie täielikult;
- 2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse: hinnata 19.05.2015 teabenõudega soovitud Jüri Gümnaasiumi juurdeehituse lisatöid ja nende maksumust puudutavaid dokumente, mis jäeti 17.07.2015 väljastamata, ja väljastada neist juurdepääsupiiranguta osa.
- 3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 11.09.2015.

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

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (üaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades kas:

- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspeksiooni peadirektorile või
- halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse Tallinna 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 Inspeksiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspeksioon 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 tähtjaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspeksioon ettekirjutuse adressaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

sunniraha 1230 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:

19.05.2015 esitas xxx Rae Vallavalitsusele teabenõude, et saada koopiad Jüri Gümnaasiumi juurdeehituse lisatöid ja nende maksumust puudutavatest dokumentidest.

29.05.2015 esitas xxx vaide Andmekaitse Inspeksioonile.

01.06.2015 vastas Rae Vallavalitsus teabenõudele dokumente väljastamata, kuna võttis pöördumist volikogu liikme arupärimisena.

08.07.2015 tegi Andmekaitse Inspeksioon vaideotsuse ja ettekirjutuse Rae Vallavalitsusele *vaadata uuesti läbi vaide esitaja poolt 19.05.2015 edastatud pöördumine dokumentidest koopiade küsimise osas ning väljastada vaide esitajale tema poolt soovitud dokumentide koopiad või keelduda dokumentide väljastamisest, kui selleks on seadused tulev alus.*

17.07.2015 täitis Rae Vallavalitsus ettekirjutuse ja vastas teabenõudele ning väljatas esialgselt töövõtjaga sõlmitud lepingu. Kõik ülejäänud teabenõudes küsitud dokumendid esitamata. Kaaskirjas viidati esitamata jätmise põhjusena RHS § 43 lõikele 4.

17.07.2015 esitas xxx teabenõude täitmise kohta vaide Andmekaitse Inspeksioonile.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

19.05.2015 esitasin Rae Vallavalitsusele teabenõude vormis soovi väljastada mulle Jüri Gümnaasiumi juurdeehituse lisatöid ja nende maksumust puudutavad dokumendid.

29.05.2015 seisuga oli teabenõue täitmata.

29.05.2015 esitasin vaide Andmekaitse Inspeksioonile. Samal kuupäeval küsisin ka Rae vallast miks pole teabenõudele vastatud.

01.06 saabus Rae vallavalitsusest vastus (lisatud), milles ei olnud vastatud ühelegi teabenõudes esitatud küsimusele ega lisatud ühtegi küsitud dokumenti. Vastusele oli mingil põhjusel lisatud vallavalitsuse vastus volikogu liikme arupärimisele.

Andmekaitse Inspeksioon tegi vaideotsuse ja ettekirjutuse Rae Vallavalitsusele ja määras ettekirjutuse täitmise tähtjaks 17.07.2015

17.07.2015 saatis Rae Vallavalitsus 19.05 esitatud teabenõudele vastuse ühes küsitud punktis – esialgselt töövõtjaga sõlmitud lepingu. Kõik ülejäänud teabenõudes toodud küsimused jäid vastamata ja küsitud dokumendid esitamata. Kaaskirjas viidati esitamata jätmise põhjusena RHS §43 lõikele 4. Nimetatud lõige sätestab tõepoolest pakkumismenetluses tehtavate pakkumiste konfidentsiaalsuse, kuid kindlasti mitte ei saa selle sätte alusel kuulutada konfidentsiaalseks hankevõtjaga lepingu täitmisel tehtud muudatusi kajastavaid dokumente. Sellisele järeldusele on jõudnud ka rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna

juhataja Agnis Peedu (täna halduspoliitika asekancler) 2011 aastal vastates konfidentsiaalsuse küsimusele (e-kiri lisatud). Tsiteerin: Riigihangete seaduse (RHS) § 43 lg 4 sätestab, et pakkumus on konfidentsiaalne. Nimetatud sätet tuleb alati lugeda koostoimes RHS § 46 lõikega 2, mis sätestab pakkumuste avamise menetluse ning kus on määratletud, et protokoll tuleb kanda ja avaldada pakkuja nimi; registrikood; pakkumuse maksumus ja osamaksumused. Seega eeltoodud teave ei saa olla konfidentsiaalne ning selle teabe on võimalik välja nõuda antud hankes osalevatel pakkujatel/taotlejatel kui ka kolmandatel isikutel avaliku teabe seaduse kohaselt nii hankemenetluse kestel kui ka pärast hankemenetlust.

Muu teave, mida pakkuja või taotleja edastab hankijale võib olla konfidentsiaalne, st et teave võib olla näiteks ärisaladus või võib sisaldada delikaatseid isikuandmeid. Euroopa Kohus on leidnud, et ärisaladust puudutavat teavet peab hankija hoidma konfidentsiaalsena nii selles hankemenetluses kui ka edaspidistes hankemenetlustes. Kui isik (pakkuja/taotleja) peab mingit teavet oma ärisaladuseks, siis puudub ka hankijal õigus sellist teavet avaldada riigihangete seaduse kui ka avaliku teabe seaduse alusel nii hankemenetluse kestel kui ka selle järgselt.

Sama kehtib ka hankemenetluse tulemina sõlmitud hankelepingute kohta. Üldine teave - nagu näiteks lepingupoolte nimed; hankeobjekt; hankemaksumus - on avalikud andmed. Samas ei ole välistatud, et hankelepingus võib olla teavet, mis on ärisaladus ning seda osa lepingust ei saa kolmandatele isikutele ka avaldada.

Seega kordan, et lepingu täitmise käigus lepingu hinnamuutust kirjeldav dokumentatsioon ei saa olla konfidentsiaalne. Eriti meenutades RHS eesmärki tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel.

Kuivõrd kohalik omavalitsus tegutseb suures osas oma kodanike maksuraha arvel, siis on kodanikel õigus teada, kuidas seda raha kasutatakse. Kuivõrd Jüri gümnaasiumi hankes on jäänud mitmed esialgu ette nähtud tööd tegemata ja siiski on tasutud kogu lepinguline summa, siis on selge, et läbipaistvuse ja otstarbekuse põhimõtte täitmist tuleb kodanikele selgitada.

Demagoogiline on Rae Vallavalitsuse väide, et koopiategemine on mahukas.

Kindlasti ei rahulda sellisel kujul esitatud vastus mind kui teabenõudjat ja kindlasti ei ole vastus ka vastavuses avaliku teabe seaduses ega riigihangete seaduses sätestatuga.

Eelnevale tuginedes ei saa olla rahul Rae vallavalitsuse lähenemisega, kus teabenõudele mitte vastamist põhjendatakse demagoogiliselt RHS-st tõlgendades. Olen seisukohal, et Rae Vallavalitsus ei ole täitnud Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutust. Kordan veelkord üle oma esialgses vaides toodud põhjenduse - vallavalitsus kasutab oma tegevuste finantseerimiseks suures osas maksumaksjatelt laekunud vahendeid, seega peab olema tagatud nende vahendite tõhus, säästlik ja mõjus kasutus, mis lisaks peab olema ka avalikkusele jälgitav. Seega on teabe nõudmisel selge avaliku huvi mõõde ning teabenõudele sisuliselt vastamata jätmine Rae Vallavalitsuse poolt ning sellega kaasnev minu kui Rae valla kodaniku ja maksumaksja juurdepääsuõiguse piiramine on avaliku teabe seaduse tahtlik rikkumine.

Arvestades eelnevat:

1. Jätkata järelevalvemenetlust Rae Vallavalitsuse poolt teabenõude täitmata jätmise fakti osas;
2. Teha jätkuvalt Rae Vallavalitsusele ettekirjutus teabenõude täitmiseks.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Alljärgnevalt anname vastused Teie esitatud küsimustele:

1. Rae vald on piiranud juurdepääsu xxx poolt soovitud dokumentidele AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel ja kõikidele kõnealustele dokumentidele tervikuna;
2. Leiame, et xxx on väljastatud kogu olemasolev sellise sisuga teave, millele juurdepääs ei ole piiratud. Teave, mida nimetatud isikule esitatud ei ole, sisaldab konfidentsiaalset informatsiooni ja on Rae valla hinnangul käsitletav Riito Ehituse AS ärisaladusena, mille kolmandatele isikutele avaldamine võiks kahjustada ehitusettevõtte konkurentsivõimet. Kõnealuse teabe näol on tegemist spetsiifiliste ehitustööde detailsete hindade ja töömahtudega. Juurdepääsupiirangu alust kasutatakse nii Rae valla kui ka Riito Ehituse AS algatusel vastavalt varasemalt Teile esitatud ehitustööde töövõtulepingu nr 2013/580 punktis 19.4 kokkulepitule. Antud punkti kohaselt ei kuulu leping (sh selle lisad) ega selle täitmise käigus saadud teave

avalikustamisele kolmandatele isikutele ilma teise poole nõusolekuta. Sellise kokkuleppe sõlmimise eesmärgiks on olnud eeskätt tagada lepingu teise poole ärisaladuse kaitse. Täiendavalt esitas teabevaldaja koopiad dokumentidest, mille väljastamisest keelduti.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Avalik teave

Avaliku sektori tegevuse (sh eelarvevahendite kasutamise) selgus ja läbipaistvus on üks demokraatliku riigikorra aluseid. See võimaldab avalikkuse kontrolli avaliku võimu teostamise üle, eriti raha kulutamise otstarbekuse üle.

Antud juhul on vaieldamatult tegemist avaliku teabega. AvTS § 3 lg 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev alus.

2. Teabenõudele vastamine ja juurdepääsupiirangu vastavus teabe sisule

2.1 AvTS § 17 lõike 1 kohaselt täidetakse teabenõue teabenõudja poolt soovitud viisil. Juhud, millal teabenõudja võib teabenõude täitmisest soovitud viisil keelduda on ära toodud sama paragrahvi lõikes 2. Samuti tuleb teabenõude täimisest keeldumist põhjendada (AvTS § 23 lg 3).

Antud juhul on teabevaldaja oma 17.07.2015 vastuses küll viidanud AvTS § 23 lõikele 1, kuid ei ole selge, milline on juurdepääsupiirangu alus. Üksnes ebamääraselt sõnastatud võimalus, et kui dokumendid täies mahus väljastataks võib see kahjustada ettevõtja ärisaladust, ei ole arusaadav ega ka teabe väljastamisest keeldumise alusena selge ja arvestatav. Samuti on asjakohatu viide riigihangete seaduses sätestatud võimalusele juurdepääsu teabele piirata.

2.2 AvTS § 23 lg 3 kohaselt peab teabenõudest keeldumine olema põhjendatud ning kohaldatav juurdepääsupiirangu alus peab vastama teabe sisule.

Teabevaldaja on vastuses teabenõudjale märkinud, et teave on juurdepääsupiiranguga RHS § 43 lõike 4 alusel ning võib sisaldada ärisaladuseks olevat teavet. Märkime, et riigihangete seaduses sätestatud juurdepääsupiirangut pakkumusele on võimalik kasutada üksnes hanke lõpuni. Seega on selle juurdepääsupiirangu aluse kasutamine antud juhul eksitav ja ebakohane.

Peale hanke lõppu on võimalik, et teabele laienevad teised juurdepääsupiirangu alused nt AvTS § 35 lg 1 p 17 sätestatud ärisaladus. Kui kasutatakse aga nimetatud piirangu alust peab teave vastama konkurentsiseaduse § 63 lg 1 sätestatud tingimustele. Üldjuhul peab initsiatiiv teabe ärisaladuseks tunnistamise kohta tulema ettevõtjalt. Asutus peaks AvTS-i § 35 lg 1 punkti 17 omal algatusel kohaldama vaid siis, kui ärisaladuse sisaldumine dokumendis on täiesti ilmne. Seega kui juurdepääsu teabele piiratakse AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel, siis ei ole piisav teise poole nõusolek teabe avalikustamiseks. Konkurentsiseadus lähtub sellest, et ettevõtja ise on aktiivne, märkides ära, millist teavet ta loeb ärisaladuseks ja seda vajadusel põhjendades (§ 63 lg 2). Sellest võib lähtuda ka avaliku teabe seaduse kohaldamisel. Kui teabevaldajal tekib teabenõuet täites kahtlus, et teave sisaldab ärisaladust, peab ta pöörduma ettevõtja poole ja paluma ettevõtjal määratleda, milline osa teabest on ettevõtja jaoks ärisaladuseks ning vajadusel paluma ettevõtjal seda ka põhjendada.

Antud juhul on teabevaldaja Andmekaitse Inspektsioonile vastanud, et kogu väljastamata jäänud teave tervikuna sisaldab ärisaladuseks olevat teavet ja on seega juurdepääsupiiranguga AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel. Teabevaldajal ei ole keelatud omaenda ilmseid eksimusi parandada ja muuta juurdepääsupiirangu aluseid nii, et need vastaksid paremini teabe sisule. Vastasel juhul tekiks võimalus juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulekuks, mille tulemusel võivad kahjustada saada erinevad huvid, mida seadusandja on soovinud AvTS § 35 kehtestades kaitsta.

2.3 Teabenõude täitmisest ei saa keelduda ainuüksi põhjusel, et küsitud dokument/teave sisaldab muu hulgas piiranguga teavet (vt ka Riigikohtu 23.10.2003. a otsust nr 3-3-1-57-03, Väike-Ameerika 19 / 10129 Tallinn / 627 4135 / info@aki.ee / www.aki.ee
Registrikood 70004235

RT III 2003, 32, 324, punkt 20). Kui on võimalik, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale küsitud dokumendist/teabest, mida piirang ei puuduta (AvTS-i § 38 lg 2).

Juhime teabevaldaja tähelepanu asjaolule, et asutus ja ta lepingupartner ei saa kokku leppida piirangute rakendamises suuremas mahus, kui näeb ette avaliku teabe seadus. Lepingusse pandud punkt või eraldi lisakokkulepe, mille kohaselt kogu lepingu sisu on ärisaladus või muul põhjusel konfidentsiaalne, on asutusega sõlmitud lepingu puhul õigustühine.

Avaliku teabe seaduse alla kuuluva lepingu kogu sisu ei saa olla täieliku juurdepääsupiiranguga juba sellepärast, et AvTS-i § 36 lg 1 punktid 9 ja 10 keelavad eelarvevahendite kasutamist, eelarvest makstud tasusid ja hüvitusi ning asutuse varalisi kohustusi salastada. Kuigi konkurentsiseaduse § 63 lg-s 1 toodud ärisaladuse mõiste on hinnangulise sisuga, on ilmne, et eelarveraha eraldamist käsitleva lepinguosa kõrval on muidki andmeid, millele ärisaladust laiendada ei saa: näiteks lepingu ese kui selline (mida telliti), leppetrahvid ja muud sanktsioonid lepingu mittetäitmise korral jms. (vt ka Ringkonnakohtu 18.09.2009 otsust nr 3-08-1980)

Dokumentidega tutvudes tuvastas Andmekaitse Inspektsioon, et osaline teabe väljastamine on antud juhul teostatav. Dokumentides sisaldub teavet, mis on vaieldamatult AvTS § 35 lg 1 p 17 kohaselt juurdepääsupiiranguga nt ühikuhinnad, spetsiifilised materjalid, mida kasutatakse jne.

Samas on dokumentides sisalduvat analüüsidest täiesti ilmne, et dokumentides on ka teavet, mille ärisaladuseks tunnistamine on välistatud nt makstavad kogusummad, lepingulisa objekt, pooled, täiendavad pooltevahelised nõuded jne. Kuna Andmekaitse Inspektsioonile ei ole põhjendatud, miks on teave ärisaladuseks, siis ei ole arusaadav ka see, kuidas ettevõtja ärihuvisid võiks kahjustada dokumentides sisalduvate tööde nimekiri.

Seega peab teabevaldaja täiendavalt analüüsima teabenõudega soovitud lisakokkulepet ning selle 41 lisa ning väljastama teabest juurdepääsupiiranguta osad.

Märgime täiendavalt, et ärisaladusena käsitletav teave peab olema seotud ettevõtja äritegevusega, sest reeglina vaid äritegevusega seonduva teabe konkurentidele avaldamine võib kahjustada ettevõtja huve ja luua põhjendamatuid konkurentsieeliseid teistele ettevõtjatele. Ärisaladusel on ettevõtja jaoks majanduslik väärtus, mis seisneb ka 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. Ärisaladuse tunnuseks on ka see, et äritegevusega seonduva informatsiooni avaldamine peab ohustama ettevõtja huve. Ettevõtja huvideks on eelkõige majanduslikud huvid. Sellise teabe avalikustamine kahjustab ettevõtja turupositsiooni või võtab temalt konkurentsieelise. Samas ei ole välistatud, et informatsiooni avaldamine võib kahjustada mittemajanduslikke huve.

Otsustamaks, kas ja millises ulatuses on tegemist ärisaladuseks oleva informatsiooniga, tuleb analüüsida informatsiooni väärtust ettevõtjale, ettevõtja tehtud kulutusi informatsiooni saamiseks, meetmeid ja nende ulatust, mida ettevõtja on rakendatud informatsiooni saladuses hoidmiseks, kuivõrd lihtsalt konkurendid saaksid samasuguse informatsiooni omandada jms asjaolusid.

/allkirjastatud digitaalselt/

Merit Valgjärv
juhtivinspektor
peadirektori volitusel