



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON



ERAELU KAITSE JA RIIGI LÄBIPAISTVUSE EEST

**VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/18/422

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspeksiooni peainspektor Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	02.04.2018 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	16.02.2018 (registreeritud inspeksioonis 19.02.2018)
Teabevaldaja	Maanteeamet aadress: Teelise 4, 10916 Tallinn e-posti aadress: info@mnt.ee
Teabevaldaja vastutava isik	peadirektor AS Ekspress Meedia aadress: Narva mnt 13, 10151 Tallinn e-posti aadress: info@ekspressmeedia.ee
Lepinguline esindaja	Mari Männiko e-post: mari.manniko@egrupp.ee

RESOLUTSIOON:

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

- 1) teen vaideotsuse rahuldada vaie täielikult;
- 2) teen Maanteeametile täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
Vaadata uuesti läbi vaide esitaja 02.02.2018 teabenõude punkt 2 ning väljastada vaide esitajale Kose-Aruvalla tee-ehituse kohta peetud koosolekute ja arutelude kümme esimest protokollil ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet. Kui mõni protokoll jäetakse mingis osas väljastamata põhjusel, et see sisaldab Nordeconi ärisaladust, siis põhjendada, milles seisneb konkreetse teabe väljastamisel ärihuvide kahjustamine, küsides selleks vajadusi selgitusi Nordeconilt.
- 3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 13. aprill 2018.

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.

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:

1. 26.01.2018 esitas Eesti Ekspress Maanteeametile korduva teabenõude, milles soovis tutvuda kõigi Maanteeameti valduses olevate protokollidega, mis kajastavad Kose-Aruvalla tee-ehituse kohta peetud arutelusid ja koosolekuid.
2. 01.02.2018 keeldus Maanteeamet teabenõude täitmisest suure mahu tõttu kuid märkis, et peab võimalikuks täita teabenõuet, kui teabenõudja küsib konkreetse kuupäeva või lühikese perioodiga hõlmatud protokolle.
3. 02.02.2018 esitas vaide esitaja uue teabenõude, milles palus:
 - Nimekirja Kose-Aruvalla tee-ehituse kohta peetud koosolekute ja arutelude protokollidest, milles märkida protokollide numbrid ja kuupäevad ning;
 - Tutvuda Kose-Aruvalla tee-ehituse kohta peetud koosolekute ja arutelude esimese kümne protokolliga.
4. 09.02.2018 keeldus Maanteeamet teabenõude täitmisest põhjusel, et luges vaide esitaja teabenõude selgitustaotluseks ning keeldus ka selgitustaotlusele vastamisest suure mahu tõttu.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

26.10.2017 esitas AS Ekspress Meedia töötaja Xxxxxx Xxxxxx Maanteeametile teabenõude ja palus seoses Kose-Aruvalla maantee ehituse riigihankega tutvuda järgmise infoga:

1) Kose-Aruvalla tee ehituse kohta kvaliteedijärelevalvet teinud inseneri Xxxxxx Xxxxxxx ettekanded;

2) Kose-Aruvalla tee ehituse kohta peetud arutelude ja koosolekute protokollid;

3) Asfaldiliidu poolt Maanteeametile saadetud ettepanekud ja kirjad, kus jutuks Maanteeameti filtratsioonimooduli määramise ja drenkihhis kasutatava materjali nõuded.

Maanteeamet keeldus infot väljastamast, põhjendades keeldumist sellega, et küsitud teave sisaldab ASi Nordecon ärisaladust.

20.11.2017 esitas AS Ekspress Meedia AKI-le kaebuse.

2.01.2018 tegi AKI Maanteeametile ettekirjutuse, milles kohustas välja selgitama protokollide hulga, ning vastama teabenõudele kas keelduvalt või väljastama dokumendid.

12.01.2018 keeldus Maanteeamet teabenõude täitmisest, viidates dokumentatsiooni suurele mahule ning sellele, et teabenõude spetsiifika eeldab, et teabenõude otsene täitja valdab tehnilise dokumentatsiooni lugemist ja arusaamist ning Maanteeameti hinnangul oleks see insenerikutsega isikule vähemalt paarinädalane töömaht ning sellises olukorras ei pea Maanteeamet mõistlikuks vabastada teenistuja avalike ülesannete täitmisest seoses suuremahulisele teabenõudele vastamisega, mistõttu ei ole võimalik soovitud dokumente väljastada (Lisa 1).

26.01.2018 saatis Ekspress Meedia uue teabenõude, põhjendades veel kord avalikku huvi (Lisa 2).

1.02.2018 keeldus Maanteeamet veel kord, põhjendades keeldumist sarnaselt eelmise keeldumisega (Lisa 3).

2.02.2018 esitas Ekspress Meedia uue teabenõude oluliselt väiksemas mahus (paluti välja anda esimesed 10 protokollid) (Lisa 4).

9.02.2018 keeldus Maanteeamet teabenõude täitmisest, põhjendades seda asjaoluga, et tegemist on selgitustaotlusega.

2.02.2018 teabenõudega palus Ekspress Meedia väljastada protokollide nimekirja ja kümme esimest protokollid. On eluliselt ebausutav, et küsitud protokollid asuvad süstematiseerimata kujul laiali 139 köites ning dokumendid on koostatud ja neid säilitatakse üksnes paberil. Isegi juhul kui see tõesti nii on, ei ole kümne esimese protokollid 2.02.2018 teabenõue ühelgi juhul selgitustaotlus. Palutakse väljastada olemasolevate protokollide ära kirjad. Senises kirjavahetuses ei ole Maanteeamet protokollide olemasolu eitanud.

Vastavalt AvTSi § 36 lg 1 punktile 9 ei tohi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusest ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldaja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta.

Kose-Aruvalla maantee ehituse riigihankega tellitud töid rahastatakse riigieelarvelistest vahenditest.

Vaide esitaja palub teha Andmekaitse Inspeksioonil Maanteeametile ettekirjutus, millega kohustada Maanteeametit teabenõuet täitma ja väljastama Ekspress Meedia AS-le Kose-Aruvalla tee ehituse kohta peetud koosolekute kümme esimest protokollid.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Tulevalt Andmekaitse Inspeksiooni 02.01.2018 ettekirjutusest nr 2.1-3/17/2447 esitas Maanteeamet 12.01.2018 AS Ekspress Meediale täiendavad põhjendused teabenõudega küsitud dokumentide väljastamisest keeldumise kohta. Ettekirjutuse kohaselt Andmekaitse Inspeksioon nõustus, et soovitud dokumentide osas on tegemist suure mahuga. 26.01.2018 esitas Eesti Ekspress järgmise samasisulise teabenõude sooviga tutvuda Arvalla-Kose tee-ehituse koosolekute protokollidega.

01.02.2018 esitatud vastuses selgitas Maanteeamet, et teabenõude täitmise mahukus seisneb eelkõige protokollide ükshaaval välja otsimises ja sisulises läbi töötamises, seoses võimalike ärisaladustega. Kogu täitedokumentatsioon on paberkandjal, mistõttu tuleb ärisaladust ja isikuandmeid sisaldav osa enne digitaliseerimist kinni katta. Samuti eeldab teabenõude spetsiifika, et teabenõude otsene täitja mõistab tehnilise dokumentatsiooni sisu. Antud olukorras ei pidanud Maanteeamet mõistlikuks vabastada inseneri kutsega töötaja avalike ülesannete täitmisest, seoses suuremahulise teabenõude täitmisega, mistõttu lähtudes Avaliku teabe seaduse § 23 lg 2 p 3, keeldus teabenõude täitmist küsitud mahus.

02.02.2018 esitas Eesti Ekspress teabenõude, mille kohaselt soovis nimekirja Aruvalla-Kose koosolekute protokollidest koos kuupäevade ja numbritega ning palus esitada kümme esimest protokollid. 09.02.2018 saadetud vastuses ei pidanud Maanteeamet, lähtudes suurest töökoormusest ja suure mahu andmete töötlemise vajadusest, pöördumisele vastamist võimalikuks.

Järgnevalt esitame vastused vaidemenetluses esitatud järelepärimisele.

1.
09.02.2018 saadetud vastuses eksis Maanteeamet, kui luges pöördumise täies ulatuses selgitustaotluseks.

2.
Maanteeamet leidis, et ka kümne protokolliga väljastamise puhul on tegemist suure mahuga, kuna eeldab andmete töötlemist sh üksikhaaval välja otsimist ja sisulist läbi töötamist (seoses võimalike ärisaladustega), ärisaladust ja isikuandmeid sisaldava osa kinni katmist ja digitaliseerimist. Protokollide sisuline läbi töötamine eeldab inseneri kutsega isiku kaasamist ja võttes arvesse, et tänaseks hetkeks ei tööta enam Maanteeameti projekti teostamise hetkel projektiga seotud olnud isikuid, siis oleks uue inimese kogu teemaga kurssi viimine väga ajamahukas. Samuti tuleks küsitud protokollid edastada üle vaatamiseks Nordecon AS-ile, määratlemaks ärisaladuse osa.

3.
Selgitus esitatud teises punktis.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega saab teabenõude korras küsida koopiaid või väljavõtteid asutuse valduses olevatest dokumentidest. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt saab avalikule teabe juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras.

AvTS § 5 lg 1 p 1 kohaselt on teabevaldajateks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused. Eeltoodust tulenevalt on Maanteeamet kui riigiasutus teabevaldajaks kogu oma valduses oleva teabe osas ning saab teabe väljastamisest keelduda üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev alus. Teabevaldaja kohustused teabele juurdepääsu võimaldamisel on loetletud AvTS § 9 lg-s 2. Muu hulgas lasub teabevaldajal kohustus tagada juurdepääs nendele dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus (p 1), pidada arvestust oma valduses olevate dokumentide üle (p 2) ja abistada teabenõudjat (p 5).

AvTS § 18 lg 1 kohaselt täidetakse teabenõue viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Sama seaduse § 19 sätestab, et kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, võib teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. Tähtaja pikendamise kohta koos põhjendustega teatab teabevaldaja teabenõudjale viie tööpäeva jooksul.

AvTS § 23 lg 2 p 3 lubab teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmine taotletava teabe suure mahu tõttu nõuab teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi.

Antud juhul on vaide esitaja 02.02.2018 esitanud Maanteeametile teabenõude, milles palus väljastada järgmise teabe:

1. Nimekirja Kose-Aruvalla tee-ehituse kohta peetuud koosolekute ja arutelude protokollidest, milles märkida protokollide numbrid ja kuupäevad ning;
2. Tutvuda Kose-Aruvalla tee-ehituse kohta peetud koosolekute ja arutelude esimese kümne protokolliga.

09.02.2018 vastuses keeldus Maanteeamet teabenõude täitmisest põhjusel, et luges vaide esitaja teabenõude selgitustaotluseks ning keeldus ka selgitustaotlusele vastamisest suure mahu tõttu. Et 02.02.2018 pöördumise osas ei olnud täies ulatuses tegemist selgitustaotlusega, seda on Maanteeamet tunnistanud ka vastuses inspektsiooni järelepärimisele. Seega sisaldas vaide esitaja 02.02.2018 pöördumine nii selgitustaotlust kui teabenõuet. Kuna inspektsioon ei teosta

järelevalvet selgitustaotlustele vastamise üle, siis inspeksioon ei võta seisukohta pöördumise esimese punkti osas, milles vaide esitaja soovis koosolekute ja arutelude protokollidest nimekirja. Seega on vaide esemeks kümne esimese protokolliga tutvumise võimaldamisest keeldumine

Keeldumine suure mahu tõttu

Vastuses inspeksioonile on Maanteeamet selgitanud, et 02.01.2018 ettekirjutusest nr 2.1-3/17/2447 esitas Maanteeamet 12.01.2018 AS Ekspress Meediale täiendavad põhjendused teabenõudega küsitud dokumentide väljastamisest keeldumise kohta. Ettekirjutuse kohaselt Andmekaitse Inspeksioon nõustus, et soovitud dokumentide osas on tegemist suure mahuga. 26.01.2018 esitas Eesti Ekspress järgmise samasisulise teabenõude sooviga tutvuda Aruvalla-Kose tee-ehituse koosolekute protokollidega. 01.02.2018 esitatud vastuses selgitas Maanteeamet, et teabenõude täitmise mahukus seisneb eelkõige protokollide ükshaaval välja otsimises ja sisulises läbi töötamises, seoses võimalike ärisaladustega. Kogu täitedokumentatsioon on paber kandjal, mistõttu tuleb ärisaladust ja isikuandmeid sisaldav osa enne digitaliseerimist kinni katta. Samuti eeldab teabenõude spetsiifika, et teabenõude otsene täitja mõistab tehnilise dokumentatsiooni sisu. Antud olukorras ei pidanud Maanteeamet mõistlikuks vabastada inseneri kutsega töötaja avalike ülesannete täitmisest

Andmekaitse Inspeksioon Maanteeametiga eeltoodus ei nõustu. 02.01.2018 ettekirjutuses nõustus inspeksioon, et tegemist võib olla suure mahuga põhjusel, et menetluse käigus oli Maanteeamet selgitanud, et 139 kaustas on hinnanguliselt 60 protokollit, mis orienteeruvalt iga üks on 3 lk ehk siis sisuliselt tuleks üle vaadata 180 lehekülge materjali ning seal piiranguga teave kinni katta. 180 lehekülje läbi vaatamine ja piiranguga teabe välja selgitamise puhul võib olla tõesti tegemist suure mahuga. Nagu nähtub vastusest vaide esitajale, siis dokumentide üle vaatamisel selgus, et protokolle ei ole 60 nagu Maanteeamet on eelnevalt inspeksioonile selgitanud, vaid hinnanguliselt 40, mis on 1/3 võrra vähem.

Antud juhul on vaide esitaja soovinud ainult 10 protokollit, mille maht on orienteeruvalt 30 lehekülge (arvestades, et protokollid on orienteeruvalt ca 3 lehekülge), mida on kuus korda vähem algsest mahust. 30-nd lehekülge ei saa kuidagi pidada suureks mahuks, mis takistab töökorralduse muutumist. Seda enam, et kuni 21 lehe väljastamine on seaduse kohaselt tasuta.

Maanteeamet on viidanud ka sellele, et suur maht on nende protokollide välja otsimine. Inspeksioon sellega ei nõustu. Teabenõuetele vastamine on Maanteeameti jaoks avaliku teabe seadusest tulenev kohustus. Kui Maanteeamet leiab, et teabe väljaotsimine nõuab tal asutuse töökorralduse muutmist, siis inspeksiooni hinnangul võib sellisel juhul tegemist olla Maanteeameti dokumentide haldamise (arvestuse) puudustega, mis ei saa aga olla teabenõude täitmisest keeldumise aluseks. Isegi kui dokumentide väljaotsimine on aeganõudev võimaldab AvTS § 19 pikendada teabenõude täitmist 15 tööpäevani, kuid ei võimalda teabenõude täitmisest keelduda.

Soovitud dokumendid sisaldavad ärisaladust

Ärisaladuse mõiste ei ole Eesti õiguskorras üheselt defineeritud. Alates 1. jaanuarist 2008 kehtiva konkurentsiseaduse § 63 lg 1 kohaselt loetakse ärisaladuseks niisugune teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise meetodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta.

Ärisaladuse mõiste sisulisel määratlemisel on võimalik kasutada TRIPS-lepingu art 39 lg-t 2, mille kohaselt füüsilistel ja juriidilistel isikutel peab olema võimalus takistada nende seadusliku kontrolli all oleva teabe avaldamist teistele või selle omandamist või kasutamist teiste poolt

ilma nende nõusolekuta viisil, mis on vastuolus ausate kaubandustavadega, tingimusel et: a) selline teave on saladus selles tähenduses, et see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav isikutele ringkondades, kes tavaliselt kõnesolevat laadi teabega tegelevad; b) sellel teabel on kaubanduslik väärtus tema salajasuse tõttu; c) selle teabe üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.

Lähtudes eelnevast peab ärisaladusena käsitletav teave olema seotud ettevõtja äritegevusega, sest reeglina vaid äritegevusega seonduva teabe konkurentidele avaldamine võib kahjustada ettevõtja huve ja luua põhjendamatu konkurentsieeliseid teistele ettevõtjatele. Seega on ärisaladusel 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.

Teiseks ärisaladuse tunnuseks on 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. Seega teabe käsitlemiseks ärisaladusena peab teave omandama väärtuse kahes aspektis – esiteks peab teave omama väärtust just selle tõttu, et see ei ole teistele teada ning teiseks peab teave omama väärtust lisaks teabe omanikule ka konkurentide jaoks. Samuti ei ole ärisaladusena käsitletav teave, mis on olnud arutusel avalikul kohtuistungil (mida pole ärisaladuse kaitseks kinniseks kuulutatud) ning on avalikustatud kohtuotsuses avalik.

Tulenevalt eeltoodust ei ole mitte iga äripartnerit ning tema tegevust puudutav teave ärisaladus, vaid sellise teabe avalikustamine peab kahjustama tema ärihuve. Kohtupraktikas on ärisaladuseks peetud asjaolusid, mis on seotud ettevõtlusega, mida teab piiratud ring isikuid ja mille saladuses hoidmise tahe ettevõtja poolt peab olema kas dokumenteeritud või vähemalt selgelt äratuntav. Ärisaladuse hulka kuuluva teabe määratleb üldiselt küll ettevõtja ise, kuid olles vajadusel kohustatud oma seisukohti põhjendama.

Eelmise menetluse käigus inspeksioonile näidised saadetud protokoll nr 10 puhul jäi inspeksioonile arusaamatuks, mis selles protokollis on ärisaladus ning kuidas sellise teabe väljastamine kahjustaks Nordeconi ärihuve. Ka juhul kui mõni protokoll sisaldabki piiranguga teavet, sh ärisaladust, mida ei saa välistada, siis ei anna see võimalust jätta dokumente tervikuna väljastamata. Sellisel juhul tuleb väljastada see osa teabest või dokumendist, millele piirang ei laiene (AvTS § 38 lg 2).

Samuti ei saa teabenõude täimise keeldumise aluseks olla see, et projektiga seotud inimesed on töölt lahkunud. Kui Maanteeamet ei ole pidanud vajalikuks eelnevalt välja selgitada, mis protokollides on Nordeconi ärisaladus, siis tuleb see välja selgitada teabenõude korral. Seega tuleb Maanteeametil uuesti läbi vaadata vaide esitaja 02.02.2018 esitatud pöördumise teine punkt, mis oli käsitletav teabenõudena ning väljastada vaide esitaja poolt soovitud protokollid ulatuses, mis ei sisalda Nordeconi ärisaladust või muud piiranguga teavet. Väljastamata jäetud ärisaladuse osas põhjendada, milles seisneb Nordeconi ärihuvide kahjustamine.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson

peainspektor

peadirektori volitusel