ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/20/4386

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Liisa Ojangu
Otsuse tegemise aeg ja koht	07.01.2021 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	30.11.2020
Teabevaldaja	Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet jelena.skulatsova@narva.ee linnamajandus@narva.ee
Vaide esitaja	XXX XXX@mail.ee

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

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
Vaadata uuesti läbi XXXi 01.11.2020 esitatud (14.11.2020 registreeritud) teabenõude, hinnates, kas teabenõudega soovitud dokumendi Lisa nr 6 sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet ning väljastama soovitud dokumendi ulatuses, mis ei sisalda juurdepääsupiirangut.

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 14.01.2021.

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 teabevaldaja vastu halduskohtusse üksnes vaideotsuse (ülaltoodud punkt 1) rahuldamata jäänud osas. Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda halduskohtusse, 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.

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

sunniraha 500 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:
Vaide kohaselt esitas XXX 01.11.2020 teabenõude, millega soovis saada veebihanke «Narva Linnavalitsuse Linnavara ja Majandusameti 2003-2013 alatise ja pikaajalise säilitusväärtusega dokumentide korrastamine ning säilitamisele mittekuuluvatele dokumentide hävitamiseks eraldamine» (09.04.2019 hanketeade nr. 39) 1. edukaks tunnistatud pakkuja poolt esitatud pakkumuse lisa nr 6 (Teostatud lepingute nimekiri) 2. edukaks tunnistatud pakkujaga sõlmitud teenuse osutamise leping 3. nimetatud teenuse osutamise lepingu alusel tehtud tööde akt 4. esitatud arvete tasumist tõendavad raamatupidamisdokumendid.
24.11.2020 väljastas teabevaldaja vaide esitaja teabenõude punktides 2-4 palutud teabe, kuid ei väljastanud punktis 1 palutud teavet.

AKI esitas 07.12.2020 teabevaldajale järelepärimise, millele viimane vastas 15.12.2020.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

09.04.2019 kuulutas Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet hanketeate nr.39 «Narva Linnavalitsuse Linnavara ja Majandusameti 2003-2013 alatise ja pikaajalise säilitusväärtusega dokumentide korrastamine ning säilitamisele mittekuuluvatele dokumentide hävitamiseks eraldamine» http://www.narva.ee/ee/parempoolsed/hanked/page:11458

01.11.2020 esitasin Narva Linnavalitsuse Linnamajandusametile teabenõude, milles palusin väljastada mulle mõned selle veebihanke läbiviimisega seotud dokumendid, muuhulgas ka veebihanke edukaks tunnistatud pakkuja poolt esitatud pakkumuse lisa nr 6 (Teostatud lepingute nimekiri).

24.11.2020 vastas Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet minu teabenõudele (sest registreeris minu teabenõude alles 13.11.2020 pärast minu neile meeldetuletamist), kuid jättis küsitud dokument väljastamata, teatades, et ei saa nad mulle pakkumuse lisa nr 6 (Teostatud lepingute nimekiri) esitada, sest edukaks tunnistatud pakkuja palus lugeda pakkumuses esitatud lepingute nimekiri (lisa nr 6) ärisaladuseks ja kehtestada teabele juurdepääsupiirang.
Leian, et Narva Linnavalitsuse Linnamajandusameti tegevus ei ole õiguspärane ja seda järgmistel põhjustel:
Avaliku teabe seaduse § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave, mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või

selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Kuna nimetatud veebihange oli läbiviidud arhiiviteenuse osutamise lepingu sõlmimiseks, mis oli sõlmitud selleks, et reguleerida, millised õigused ja kohustused on konkursi võitnud hinnapakkujal Narva Linnavalitsuse Linnamajandusameti kui avaliku ülesannet täitvat asutuse ees. Seega on teenuse osutamise leping on loodud avalikke ülesandeid täites ja selle sõlmimise eelneva veebihanke dokumendid on avalik teave.
Kuna Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet Narva Linnavalitsuse Linnamajandusameti põhimääruse § 1 lg 1 kohaselt on Narva linna ametiasutus, siis on ta teabevaldajaks avaliku teabe seaduse § 5 lg 1 p 1 mõistes, kellele laienevad teabevaldaja kohustused kogu tema valduses oleva teabe osas. Teabevaldaja kohustused on sätestatud avaliku teabe seaduse § 9 lg 1 ja 2 ja sama seaduse § 9 lg 2 p 1 kohaselt peab teabevaldaja tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus ning juhul kui dokumendile laienevad juurdepääsupiirangud, siis väljastama avaliku teabe seaduse § 38 lg 2 tulenevalt selle osa teabest, millele juurdepääsupiirangud ei laiene.
Narva Linnavalitsuse Linnamajandusameti tegevust rahastatakse linnaeelarvest ja mina Narva linna elanikuna olen huvitatud avalike vahendite õiguspärases kasutamises.
Ma ei ole nõus sellega, et võiks pakkuja teostatud lepingute nimekirja ärisaladuseks määrata. RHS-e eesmärk on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankel. Seega peaks pakkuja olema valmis selleks, et konkurendid või huvitatud isikud kontrollivad pakkuja vastavust veebihanke kvalifitseerimistingimustele, milleks oligi loetelu täidetud lepingutest koos informatsiooniga töö teostamise aja, koha ja tellija kohta esitamine, sest 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.
Soovin Narva Linnavalitsuse Linnamajandusametile ettekirjutuse tegemist minu teabenõude täitmiseks ehk NLMA veebihanke «Narva Linnavalitsuse Linnavara ja Majandusameti 2003-2013 alatise ja pikaajalise säilitusväärtusega dokumentide korrastamine ning säilitamisele mittekuuluvatele dokumentide hävitamiseks eraldamine» (09.04.2019 hanketeade nr. 39)
edukaks tunnistatud pakkuja poolt esitatud pakkumuse lisa nr 6 - Teostatud lepingute nimekirja väljastamiseks.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Vastuseks teabenõudele Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet on esitanud p-des 2-4 loetletud dokumendid, kuid ei esitanud edukaks tunnistatud pakkuja esitatud teostatud lepingute nimekirja. Teostatud lepingute nimekiri oli jäetud esitamata selgitusega, et „Teabenõudes küsitud pakkumuse lisa nr 6 (Teostatud lepingute nimekiri) esitamise võimalikkuse kohta saatsime 19.11.2020 järelepärimise edukaks tunnistatud pakkujale FIE Tatjana Bõstrova. 23.11.2020 saadetud vastuses teatab pakkuja FIE Tatjana Bõstrova, et ärisaladusel on ettevõtja jaoks majanduslik väärtus, mis seisneb selles, et ärisaladus ei ole konkurentidele teada. Ärisaladuse puhul on tegemist teabega, mis garanteerib tema kui ettevõtja äritegevuse edukuse ning mille väljatöötamiseks ja kogumiseks on ta teinud investeeringuid, mis vajavad õigustatult kaitset. Lisaks peab sellise informatsiooni avaldamine ohustama tema kui ettevõtja huve. Samuti palub pakkuja lugeda pakkumuses esitatud lepingute nimekiri (lisa nr 6) ärisaladuseks ja kehtestada teabele juurdepääsupiirang.“

Anname selgitused esitatud küsimuste kohta:
Riigihangete seaduse § 111 lg 5 kohaselt pakkuja võib märkida, millised pakkumuse andmed sisaldavad ärisaladust. Ärisaladuseks ei või olla teenuste tellimise puhul) a) pakkumuse maksumus ega osamaksumused ja b) teenuste hankelepingute puhul lisaks eelmises punktis

nimetatule muud pakkumuste hindamise kriteeriumidele vastavad pakkumust iseloomustavad numbrilised näitajad. Käesoleval juhul edukaks tunnistatud pakkuja leidis, et andmed referentslepingute kohta on ärisaladus. Avaliku teabe seadus ise ärisaladuse mõistet ei anna. Seda teeb konkurentsiseaduse § 63 lg 1: Ärisaladuseks loetakse niisugune teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise metoodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. Ärisaladus ei ole avalikustamisele kuuluv või avalikustatud teave /.../. Kuivõrd konkurentsiseaduse § 63 lg-s 1 toodud ärisaladuse mõiste on hinnangulise sisuga, siis pakkuja võib määrata pakkumuse andmed, mis on ärisaladuse ese v.a. riigihangete seaduse § 111 lg-s 5 ettenähtud andmed. Seejuures ärisaladuse eseme määramise kaalutlusõigus on pakkujal. Pakkuja otsustab, kas pakkumuses esitatud andmete avaldamine (v.a riigihangete seaduse § 115 lg-s 5 loetletud teave) on ärisaladus või mitte, samuti kas pakkumuse andmete avaldamist kahjustab tema ärihuve või mitte. Hankija seda ei otsusta. Antud juhul pakkuja on leidnud, et referentslepingute loetelu (pakkuja klientide loetelu) on ärisaladus. Lähtudes sellest Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet ei või avaldada antud andmeid teabenõudjale.

Vastates 1. küsimusele teabevaldaja selgitas, et hankemenetluses võib pakkuja määrata, millised pakkumuses esitatud andmed on ärisaladus. Narva Linnavalitsuse linnamajandusamet, lähtudes pakkuja väljendatud soovist lugeda referentslepingute loetelu ärisaladuseks, peab vajalikuks seada juurdepääsupiirangu mainitud andmete suhtes AvTS § 3¹ lg 3 alusel.

Teabenõudja väitel ta esitas teabenõude 01.11.2020. Algselt 01.11.2020 esitatud teabenõue kadus tehnilise rikke tõttu Narva Linnavalitsuse keskserverilt. Arvutispetsialisti selgituste kohaselt võib see asjaolu olla põhjustatud sellest, et teabenõudja kasutas serveri jaoks vastuvõetamatut IP-aadressi.
12.11.2020. a teabenõudja helistas Narva Linnavalitsuse Linnamajandusameti sekretärile ja tundis huvi, kuidas menetletakse tema teabenõuet. Sekretär selgitas, et teabenõue ei ole Narva Linnavalitsuse Linnamajandusameti e-postile linnamajandus@narva.ee saabunud. 12.11.2020.a teabenõudja edastas 01.11.2020 teabenõude nö forward-kirjaga ja teabenõue registreeriti Narva Linnavalitsuse dokumendiregistris[1] 13.11.2020. a. Seejuures tuleb juhtida tähelepanu sellele, et forward e-kirja päisest ei ole nähtav, et 01.11.2020. a e-kiri oli üldse saadetud teabevaldajale (e-kirjas puudub teabevaldaja aadress).

19.11.2020. a Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet esitas teabenõudjale vahevastuse, milles muu hulgas palus teabenõudjal esitada AvTS § 14 lg. 2¹ ettenähtud kinnituse ja teavitas sellest, et teabevaldaja tegi FIE-le Tatjana Bõstrova järelepärimine selle kohta, milliseid pakkumuse andmeid ta käsitleb ärisaladusena. Pärast FIE-lt Tatjana Bõstrova vastuse saamist esitas teabevaldaja 24.11.2020. a teabenõudjale vastuse teabenõudele.

Seejuures tuleb toonitada järgmist: AvTS § 16 lg 1 kohaselt teabevaldaja registreerib teabenõude selle saamise päeval või hiljemalt saamisele järgneval tööpäeval. AvTS § 18 lg 1 kohaselt teabenõue täidetakse viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. AvTS § 18 lg 3 kohaselt käesolevas seaduses sätestatud teabenõude menetluse tähtaegu arvestatakse alates teabenõude registreerimisele järgnevast tööpäevast. AvTS § 19 kohaselt, kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, võib ta teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. Tähtaja pikendamisest koos põhjendustega teatab teabevaldaja teabenõudjale viie tööpäeva jooksul. Teabevaldaja esitas teabenõudele vahevastuses vastamise tähtaja pikendamise põhjused. Arvestades teabenõude registreerimise, vahevastuse ja põhivastuse esitamise kuupäevi oli vastus teabenõudele esitatud tähtaegselt.

Täiendavalt sooviksime haldusmenetluse seaduse § 40 lõike 1 alusel juhtida tähelepanu järgnevale. 19.11.2020 vahevastusega teabevaldaja palus teabenõudjal selgitada, kas ta taotleb teabele juurdepääsu taaskasutamise eesmärgil või mitte (AvTS § 14 lg 2[1]). A. Jakovlev ei vastanud sellele küsimusele. Antud olukorras peab Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet eriti hoolikalt suhtuma nende andmete esitamisse, mis on saadud kolmandalt isikult ja milliseid kolmas isik peab ärisaladuseks. See oli edukaks tunnistatud pakkuja esitatud pakkumuse lisa nr 6 (teostatud lepingute nimekiri) edastamata jätmise lisapõhjuseks.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Asjakohased õigusnormid:

AvTS § 3 lõike 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

AvTS § 18 lõike 1 kohaselt täidetakse teabenõue viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

AvTS § 19 kohaselt, kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, võib ta teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. Tähtaja pikendamisest koos põhjendustega teatab teabevaldaja teabenõudjale viie tööpäeva jooksul.

AvTS § 23 sätestab alused teabenõude täitmisest keeldumiseks.

AvTS § 35 sätestab loetelu teabest, millele tuleb seada juurdepääsupiirang. AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust.

Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) § 5 lõike 2 järgi on ärisaladus teave, mis vastab järgmistele tingimustele: see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad; sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.

AvTS § 38 lõike 2 alusel kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

Andmekaitse Inspektsiooni seisukoht:

Teabevaldaja on keeldunud väljastamast veebihanke «Narva Linnavalitsuse Linnavara ja Majandusameti 2003-2013 alatise ja pikaajalise säilitusväärtusega dokumentide korrastamine ning säilitamisele mittekuuluvatele dokumentide hävitamiseks eraldamine» edukaks tunnistatud pakkuja poolt esitatud pakkumuse lisa nr 6 (pakkuja teostatud lepingute nimekiri) põhjendusel, et dokument sisaldab ärisaladust.

Teabevaldaja viitab ärisaladuse mõiste sisustamiseks konkurentsiseaduse § 63 lõikele 1. AKI märgib, et nimetatud säte on tänaseks kehtetu. AKI lähtub ärisaladuse mõiste sisustamisel EKTÄKS § 5 lõikest 2.

Kuid AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel juurdepääsupiirangu seadmiseks ei piisa vaid ärisaladuse kui sellise esinemisest, vaid esinema peab ka oht, et ärisaladust sisaldava teabe avalikustamine võib ärisaladust kahjustada ehk kahjustada kellegi ärihuve ja anda kellelegi konkurentsieelisel.

Teabevaldaja on küsinud selgitusi oma teiselt lepingu poolelt FIE-lt Tatjana Bõstrova, kes on selgitanud teabevaldaja sõnul järgmist: *ärisaladusel on ettevõtja jaoks majanduslik väärtus, mis seisneb selles, et ärisaladus ei ole konkurentidele teada. Ärisaladuse puhul on tegemist teabega, mis garanteerib tema kui ettevõtja äritegevuse edukuse ning mille väljatöötamiseks ja kogumiseks on ta teinud investeeringuid, mis vajavad õigustatult kaitset. Lisaks peab sellise informatsiooni avaldamine ohustama tema kui ettevõtja huve.*

AKI hinnangul ei selgu lepingu poole selgitustest, kuidas kahjustaks tema ärihuve teostatud lepingute nimekirja avalikustamine ning kas ja millise konkurentsieelise annaks avalikustamine kellelegi teisele. Esitatud on vaid teoreetiline selgitus, et ärisaladus vajab kaitset ja sellel on ettevõtja jaoks majanduslik väärtus.

AKI ei välista, et Lisa nr 6 näol võib tegemist olla ärisaladusega, kuid senise selgituse alusel nii kindlalt väita ei saa. Seetõttu tuleb teabevaldajal oma lepingupoolelt uuesti küsida, kuidas tema teostatud lepingute nimekirja avalikustamine kahjustaks tema ärihuve ning kas ja millise konkurentsieelise kellelegi annaks.

Kui teabevaldaja on saadud selgituste alusel veendunud, et tegemist on tõepoolest ärisaladuse tunnustele vastava teabega, on põhjendatud sellele osale dokumendist seada juurdepääsupiirang ärisaladuse kaitseks.

Silmas tuleb aga pidada, et kui dokumendi mingi osa sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet, ei tähenda see, et kogu dokument tuleb jätta väljastamata. AvTS § 38 lõike 2 alusel väljastatakse sellisel juhul see osa dokumendist, millele juurdepääsupiirang ei laiene.

Seetõttu peab teabevaldaja XXXi 01.11.2020 esitatud (14.11.2020 registreeritud) teabenõude uuesti läbi vaatama, hinnates, kas teabenõudega soovitud dokumendi Lisa nr 6 sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet (teave, mille avalikustamine kahjustaks ärisaladust) ning väljastama soovitud dokumendi ulatuses, mis ei sisalda juurdepääsupiirangut.

Lisaks peab AKI vajalikuks selgitada, et teabenõudele seatud nõuded on sätestatud eelkõige AvTS § 14 lõikes 1. Järgnevad lõiked täpsustavad regulatsiooni olukordadeks, kus teabenõudja soovib juurdepääsupiiranguga teavet või soovib teavet taaskasutamise eesmärgil. See aga ei tähenda, et teabenõudja peaks iga teabenõude juures eraldi kinnitama, et ta ei soovi teavet kasutada taaskasutamise eesmärgil, kohustus on teavitada üksnes siis, kui tal selline eesmärk on. Seetõttu ei olnud korrektne ka antud juhul teabevaldaja tegutsemine viisil, et nõudis teabenõudjalt kinnitust, et viimane ei soovi teavet kasutada taaskasutamise eesmärgil. Lisaks tuleb tähele panna, et taaskasutada saab AvTS § 3^1 alusel vaid avaandmeid, millega antud juhul tegemist ei olnud.

/allkirjastatud digitaalselt/
Liisa Ojangu
Jurist
peadirektori volitusel