



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

**VAIDEOTSUS**  
**avaliku teabe asjas nr 2.1-3/20/3486**

<b>Otsuse tegija</b>	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
<b>Otsuse tegemise aeg ja koht</b>	11.11.2020 Tallinnas
<b>Vaide esitamise aeg</b>	29.09.2020
<b>Teabevaldaja</b>	Narva-Jõesuu Linnavalitsus aadress: Koidu 25, 29023 Narva-Jõesuu e-posti aadress: <a href="mailto:info@narva-joesuu.ee">info@narva-joesuu.ee</a>
<b>Vaide esitaja</b>	Eraisik e-posti aadress: xxxxxxxx@gmail.com

**RESOLUTSIOON:**

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

**otsustan:**

- 1) jätta vaie rahuldamata, kuna menetluse käigus on Narva-Jõesuu Linnavalitsus vaide esitaja poolt soovitud lepingult piirangu eemaldanud ning teavitanud sellest vaide esitajat.**
- 2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.**

**VAIDLUSTAMISVIIDE:**

Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 (2)). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

**FAKTILISED ASJAOLUD:**

- 04.09.2020 esitas vaide esitaja Narva-Jõesuu Linnavalitsusele teabenõue, milles soovis riigihanke tulemusena sõlmitud lepingut koos kõigi lisadega.
- 14.09.2020 vastas linnavalitsus teabenõudele juhatades vaide esitaja riigihangete registrisse, kus on võimalik tutvuda hanke alusdokumentidega.
- 14.09.2020 teavitas vaide esitaja linnavalitsust, et ei soovinud hanke alusdokumente, vaid lepingut koos lisadega
- 18.09.2020 keeldus linnavalitsus teabenõude täitmisest põhjusel, et soovitud dokumentidele on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel.
- Vaide esitaja sellega ei nõustunud ning esitas Narva-Jõesuu Linnavalitsuse tegevuse peale teabenõude täitmisest keeldumise osas vaide.

## **VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:**

04.09.20 oli minu poolt edastatud teabenõue Narva-Jõesuu linnavalitsusele, et esitatakse riigihanke tulemusena sõlmitud leping koos selle juurde kuuluvate lisadega. Teabenõude ajendiks oli asjaolu, et riigihangete registris oleva info kohaselt oli teede remondiks sõlmitud leping eduka hanke pakkujaga, kuid Narva-Jõesuu linnavalitsuse dokumendiregistris viidet sellise dokumendile/lepingule ei eksisteerinud. Alles järgmisel nädala keskpaigas tekkis viide antud dokumendile Narva-Jõesuu dokumendiregistrisse, vaatamata sellele, et leping oli sõlmitud juba rohkem kui kuu aega tagasi teabenõude esitamisest (linnavalitsusele saadetud päringu kohaselt sõlmiti leping 29.07.20). Lepingule aga oli lisatud märge asutuse siseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 1 p 17 kohaselt.

11.09.20 sain vastuse Narva-Jõesuu linnavalitsuselt mille kohaselt keelduti selle väljastamisest ilma põhjenduseeta, vaid suunati tutvuma riigihangete registrisse hanke alusdokumentidega.

14.09 saatsin täiendavad kaks e-maili aselinnapeale, kus märkisin, et teabenõuet ei täidetud, kuna minu poolt küsitavat allkirjastatud lepingut koos lisadega ei väljastatud. Teises kirjas saatsin täpsustuse, et juhul kui saadetakse motiveeritud keeldumine siis teatada lepingu sõlmimise kuupäev alates millest toimub lepingu kehtivuse tähtaja arvestamine ja millal on planeeritud selle lepingu alusel teekatte remonditööd minu elukohast mööduval teel. 18.09.20 laekus motiveeritud keeldumine viitega ärisaladusele ning vastati teisele kahele küsimusele.

Kõikidele minu teabenõuetele seati samuti märge asutuse siseseks kasutamiseks viitega AvTS § 35 lg 1 p 12.

Analoogne piirang seati ka minu pöördumisele seoses tee olukorraga aasta alguses.

Minu hinnangul kahjustab selliste lepingute (mille alusdokumendid on tegelikult avalikult ligipääsetavad) ja teabepäringute asutuse siseseks kasutamiseks tunnistamine kohaliku omavalitsuse töö tegemise läbipaistvust ja ei võimalda elanikel saada täit ülevaadet kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §3 lg 6 nimetatud tegevuse avalikkuse põhimõttest lähtuvalt.

Vastavalt punktis 2.3 kirjeldatule olen saatnud täiendavaid teabenõudeid, olen suhelnud telefonitsi aselinnapeaga. Linnavalitsuse seisukoht ei muutnud.

Palun selgitada välja (ja vajadusel sekkuda):

1. kas kõnealusele lepingule (<https://atp.amphora.ee/njlv/index.aspx?itm=198896>) asutuse siseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 1 p 17 kohase piirangu seadmine on asjakohane;
  - 1.1. juhul kui lepingus ei ole ärisaladust (võttes arvesse, et hanke maksumus on riigihangete registris olemas), siis kohustada andmevaldajat väljastada leping;
2. kas antud küsimuses ja analoogsetes lepingutes, mis on dokumendiregistris olemas, kuid AK märkega, mida finantseeritakse eelarvelistest vahenditest peaks kohalik omavalitsus juhinduma AvTS § 36 lg 1 p 9, mille alusel ei tohiks kohalik omavalitsus tunnistada asutuse siseseks kasutamiseks dokumente, mis käsitleb eelarveliste vahendite kasutamist;
3. kas kohaliku omavalitsuse tööd puudutavad teabepäringud, mis sisaldavad isikuandmeid nagu nimi, e-mail, telefoni number ja elukoha aadress peavad olema AK märkega viitega AvTS § 35 lg 1 p 12-le ning samuti vastused neile?
4. Palun vaadata ja kontrollida dokumendiregistris AvTS § 35 kohase juurdepääsupiirangu seadmise kasutamise põhjendatus ja asjakohasus mõistliku perioodi ulatuses.

## **TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:**

Linnavalitsus on kõnealuse lepingu nr 6-1.5/126 üle vaadanud ja jõudnud järeldusele, et lepingule ärisaladuse kaitse alusel juurdepääsupiirangu kehtestamisel ei arvestatud

*ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse § 5 lõikes 2 toodud tingimustega ja juurdepääsupiirangu seadmine oli põhjalikult läbi kaalutlemata. Ka ei ole äripartner konkreetselt välja toonud, milline osa lepingust võiks nende tingimuste alusel olla juurdepääsupiiranguga.*

*Lähtuvalt ülaltoodust on kõnealuselt lepingult dokumendiregistris juurdepääsupiirang eemaldatud.*

04.11.2020 on Narva-Jõesuu Linnavalitsus täiendavalt ka vaide esitajale järgnevalt vastanud: *Teie poolt tutvumiseks soovitud Jõhvi KEK ja Narva-Jõesuu Linnavalitsuse vahel sõlmitud leping nr 6-1.5/126 koos kõigi selle juurde kuuluvate lisadega on Narva-Jõesuu dokumendiregistris avalikult kättesaadav.*

## **ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:**

### **1. Juurdepääs avalikule teabele**

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on 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-st 2 tulenevalt saab avalikule teabe juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud avaliku teabe seaduse §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

*Ka Riigikohus oma lahendis 3-3-1-5-09 punktis 24 leidnud: „PS § 44 lg-s 2 pannakse kõigile riigiasutustele, kohalikele omavalitsustele ja nende ametiisikuile kohustus seaduses sätestatud korras anda Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta. Sellele kohustusele vastab Eesti kodaniku (ja kui seadusega ei ole sätestatud teisiti, siis ka Eestis viibiva välisriigi kodaniku ja kodakondsuseta isiku) õigus saada nõudmisel vastavat informatsiooni.*

*Selle õiguse esemeline kaitseala hõlmab sellist informatsiooni avaliku võimu asutuste tegevuse kohta, mida need ei levita üldiseks kasutamiseks. Riigi kodanikel ja muudel isikutel peab avaliku võimu kasutamise läbipaistvuse tagamiseks olema juurdepääs ka infole, mida riigiasutused mingil põhjusel vabatahtlikult avalikku teabelevisse ei suuna.“*

AvTS § 5 lg 1 kohaselt on teabevaldajateks ka riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused, kes saavad oma valduses olevale teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Kuigi avalikule teabele on reeglina juurdepääs vaba, siis ei tähenda see siiski seda, et kogu avaliku sektori valduses olev teave oleks avalik. Suur osa teabest sisaldab ka piiranguga andmeid.

### **2. Avalikule teabele juurdepääsu piiramine**

AvTS § 35 lg 1 annab loetelu andmetest, millele teabevaldaja on kohustatud kehtestama juurdepääsupiirangu.

#### **2.1 Juurdepääsupiirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel**

AvTS § 35 lg 1 p 17 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Tingimused, millele ärisaladus peab vastama on ära toodud ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse § 5 lõikes 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 ja
- 3) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.

Seega ei ole mitte igasugune äripartneri teave käsitletav ärisaladusena, vaid ärisaladus peab vastama eeltoodud kolmele tingimusele.

Kuna linnavalitsus teabevaldajana kehtestab dokumentidele juurdepääsupiirangud, siis peab ta suutma ka hinnata ja vajadusel põhjendada, kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustab äripartneri ärihuve, küsides vajadusel selleks selgitusi oma äripartnerilt. 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 oma 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.*

Ehk siis eeltoodust tulenevalt ei saa igasugust teavet käsitleda ärisaladusena, vaid linnavalitsusel tuleb hinnata, kas ärisaladusena märgitud teave vastab ärisaladuse tunnustele ning teabenõude täitmisest keeldumisel korral seda ka teabenõudjale põhjendada. Siin ei saa linnavalitsus lähtuda ainult teise poole soovist ega oma lepingupartneriga kokku leppida ärisaladuses.

Lisaks sätestab AvTS § 38 lg 2, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes selle osale teabest, mille juurdepääsupiirang ei laiene. Seega ka juhul kui dokument/leping sisaldab piiranguga teavet, ei tähenda see seda, et sellist dokumenti teabenõude korral ei väljastata. Sellisel juhul tuleb väljastada see osa teabest või dokumendist, mis piiranguga teavet ei sisalda.

Kuna seadus ei luba tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teavet eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest maksutud tasude ja hüvitiste kohta (AvTS § 36 lg 1 p 9), siis ei saa olla piiranguga teabeks teave lepingu poolte, lepingu eseme ja maksumuse osas. Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et leping ei võiks üldse mingit piiranguga teavet sisaldada. Kui mingi dokument sisaldab kasvõi mingis osas piiranguga teavet, siis sellisele teabele/dokumendile dokumendiregistri kaudu juurdepääsu ei võimaldata. Selliseid dokumente saab küsida teabenõude korras.

## 2.2 Juurdepääsupiirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel

Vaide esitaja on oma vaide punktis 5 küsinud, *kas kohaliku omavalitsuse tööd puudutavad teabepäringud, mis sisaldavad isikuandmeid nagu nimi, e-mail, telefoni number ja elukoha aadress peavad olema AK märkega viitega AvTS § 35 lg 1 p 12-le ning samuti vastused neile?*

AvTS § 35 lg 1 p 12 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks

kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab isikuandmeid kui selliste andmete avalikustamine võib oluliselt kahjustada isiku eraelu puutumatust. Andmekaitse Inspeksioon on seisukohal, et igal isikul on õigus otsustada, kellele ja mis eesmärgil ta oma isiklikke kontakt- ja elukohaandmeid jagab. See kui isik pöördub mingis küsimuses linna poole ning lisab kirjale oma kontaktid selleks, et linnavalitsus saaks talle vastata, siis ei anna see linnavalitsusele õigust tema kontaktandmete avalikustamiseks. Sellisel juhul kaob isikul kontroll oma kontaktandmete kasutamise üle.

Seega on füüsilise isiku isiklike kontaktandmete puhul tegemist piiranguga teabega AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel ning piirangu kehtestamine füüsiliste isikute pöördumistele ja vastustele, mis sisaldavad isikute kontaktandmeid (e-posti aadress, telefoni number ja elukoha aadress), on põhjendatud ning selliseid dokumente dokumendiregistris ei avalikustata. Küll aga on neid võimalik küsida teabenõude korras kui dokumendi sisu ei sisalda eraelu puudutavat või muud piiranguga teavet. Sellisel juhul väljastatakse dokumendid ulatuses, mis ei sisaldada piiranguga andmeid.

### **3. Teabenõudele vastamine**

Vaide kohaselt esitas vaide esitaja 04.09.2020 Narva-Jõesuu Linnavalitsusele teabenõude, milles soovis riigihanke tulemusena sõlmitud lepingut koos selle juurde kuuluvate lisadega. Vastuseks teabenõudele teatas linnavalitsus, et hanke alusdokumendid on leitavad riigihangete registrist ja juhatas vaide esitaja riigihangete registrisse. Siinkohal pean vajalikuks juhtida Narva-Jõesuu Linnavalitsuse tähelepanu selle, et kuna vaide esitaja soovis lepingut koos lisadega, siis enne avalikustatud teabe juurde juhatamist oli linnavalitsusel kohustus kontrollida, kas riigihangete registor on vaide esitajale soovitud teave kättesaadav. Juhul, kui kõigi soovitud dokumentidega ei olnud võimalik riigihangete registri kaudu tutvuda, oleks tulnud ülejäänud dokumendid teabenõudjale kas väljastada, või keelduda nende väljastamisest kui selleks oli õiguslik alus.

Kuigi AvTS § 20 punkt 3 lubab lugeda teabenõude täidetuks kui teabenõudjale on selgitatud võimalust tutvuda avalikustatud teabega, eeldab see seda, et soovitud teave on ka tõepoolest vastavas kohas avalikustatud. Antud juhul see siiski nii ei olnud, mistõttu vaide esitaja juhatamist riigihangete registorisse, kus leping ei olnud avalikustatud, ei saa lugeda nõuetekohaseks teabenõude täitmiseks.

14.09.2020 esitas vaide esitaja täiendava teabenõude, milles märkis, et teabenõudes ei palunud ta hanke alusdokumente, vaid sõlmitud lepingut kõigi lisadega. 18.09.2020 keeldus Narva-Jõesuu Linnavalitsus teabenõude täitmisest põhjusel, et lepingule on kehtestatud juurdepääsupiirang lepingpartneri ärisaladuse kaitseks. Samas ei põhjendanud linnavalitsus oma keeldumist, milles antud juhul lepingu avalikustamise korral ärisaladuse riive seisneb. Isegi juhul kui leping tõepoolest sisaldaks ärisaladust, siis oleks tulnud leping väljastada osas, millele ärisaladus ei laiene (AvTS § 38 lg 2). Eeltoodust tulenevalt, keeldudes lepingu väljastamist kogu ulatuses, ei ole linnavalitsus hinnanud, kas ja mis ulatuses leping ärisaladust sisaldab või kas üldse sisaldab. Seega ei olnud ka 18.09.2020 teabenõude täitmisest keeldumine seadusega kooskõlas.

Lähtudes aga asjaolust, et menetluse kestel on Narva-Jõesuu Linnavalitsus vaide esitaja poolt soovitud lepingu üle vaadanud ja jõudnud seisukohale, et leping ei sisalda piiranguga teavet ning eemaldanud lepingult piirangud eemaldanud ja teavitanud sellest ka 09.11.2020 vaide esitajat. Kuigi linnavalitsus ei ole oma vastuses vaide esitaja lisanud täpset linki dokumendiregistrile, on vastuses toodud dokumendi registreerimise number, mille kaudu on dokument leitav. Eeltoodust tulenevalt loen menetluse kestel teabenõude täidetuks ning vaide jääb 14.09.2020 teabenõudes soovitud lepingu väljastamata jätmise osas rahuldamata. Siiski kontrollis inspeksioon ka lepingu avalikustamist Narva-Jõesuu linna dokumendiregistoris ning



tuvastas, et kõnealune leping koos lisadega on avalikustatud aadressil <https://atp.amphora.ee/njlv/index.aspx?o=64&o2=6-1.5/126&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=126&itm=198896&clr=history&pageSize=20&page=1>

#### **4. AvTS § 35 piirangute kontrollimine**

*Vaide esitaja on vaide punktis 4 palunud vaadata ja kontrollida dokumendiregistris AvTS § 35 kohase juurdepääsupiirangu seadmise kasutamise põhjendatust ja asjakohasust mõistliku perioodi ulatuses.*

Siinkohal pean vajalikuks vaide esitajale selgitada, et haldusmenetluse seaduse (HMS) § 71 lg 1 kohaselt saab vaide esitada isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Sellest tuleneb nn vaideõiguse kriteerium – vaiet ei või esitada mitte igaüks, ka mitte iga menetlusosaline, vaid üksnes isik, kelle õigusi on rikutud või vabadusi piiratud, st isik, kellel on vaideõigus. HMS § 71 lg 1 ei näe ette võimalust, et vaiet võiks esitada isik, keda haldusakt või toiming üldse ei puuduta. Samuti ei ole võimalik vaiet esitada kellegi kolmanda isiku huvides või lihtsalt objektiivse õiguspärasuse kaitsmiseks õiguskorras. Seega ei ole Teie palve kontrollida Narva-Jõesuu Linnavalitsuse dokumendiregistris piirangute kehtestamise õiguspärasust käsitletav vaidena ega vaidemenetluses lahendatav, mistõttu inspektsioon selles osas vaideotsuses seisukohta ei võta.

Siinkohal pean siiski vajalikuks vaide esitajale selgitada, selleks, et kontrollida dokumentidele kehtestatud piirangute õiguspärasust on vajalik tutvuda konkreetse dokumendi sisuga. Seega ei ole võimalik läbi dokumendiregistri avaliku vaate hinnata dokumentidele kehtestatud piirangute õiguspärasust. Ehk siis selleks, et viia läbi lauskontroll piirangute õiguspärasuse osas, tuleks kõik piiranguga dokumendid välja nõuda või kohapeal ükshaaval läbi vaadata, mis ei ole ressursi mahukust arvestades mõistlik, kuna isikul on alati võimalik teda huvitavat dokumenti küsida teabenõude korras.

Küll aga soovitan Narva-Jõesuu Linnavalitsusel lepingute sõlmimisel selgitada välja, kas leping sisaldab mingis osas ka ärisaladust. See aitab vältida ilma põhjuseta piirangute kehtestamist ning vähendab teabenõuetele vastamise vajadust.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Elve Adamson  
jurist  
peadirektori volitusel