



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/20/3576

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspeksiooni jurist Liisa Ojangu
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	13.11.2020 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	06.10.2020
Teabevaldaja	Aktsiaselts Eesti Raudtee adress: Telliskivi 60/2, 15073 Tallinn e-posti aadress: raudtee@evr.ee
Teabevaldaja vastutav isik	Juhatuse liige
Vaide esitaja (teabenõudja)	MTÜ ARB

RESOLUTSIOON:

avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 1 ja 7, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja korrakaitse seaduse (KorS) § 28 lõike 1 alusel

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;

2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

Vaatamata uuesti läbi MTÜ ARB 01.10.2020 esitatud teabenõue ja hindama kas ja millises ulatuses on põhjendatud küsitud teabele seada juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel ja väljastama dokumendi ulatuses, millele juurdepääsupiirang ei laiene ning väljastamata jätnud teabe osas põhjendama väljastamisest keeldumist.

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 20.11.2020.

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:

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

pöörduda halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

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

- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspeksiooni 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 tähtjaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspeksioon ettekirjutuse adressaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

sunniraha 2000 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:

Andmekaitse Inspeksioon (AKI) sai MTÜ ARB vaide Aktsiaselts Eesti Raudtee tegevuse peale seoses teabenõudele vastamisega. Vaide kohaselt saatis MTÜ ARB esindaja Priit Humal 01.10.2020 Eesti Raudteele teabenõude, millega soovis saada koopiat Tallinn-Tartu raudtee 160 km/t eelhinnangust (tellitud riigihankes 224945). 05.10.2020 vastas Eesti Raudtee, et ei ole küsitud teabe osas teabevaldaja.

AKI saatis 09.10.2020 Eesti Raudteele järelepärimise, millele Eesti Raudtee vastas 16.10.2020.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Soovisime saada AS Eesti Raudteelt koopiat nende poolt tellitud Tallinn-Tartu raudteeliinil reisirongide piirkiiruste 160 km/h saavutamiseks olemasoleva rööbasteede geomeetria muutmise otstarbekuse analüüsist (riigihanke tehnilise kirjelduse pealkiri). Analüüs telliti riigihankes „Eelhinnang Tallinn-Tartu raudtee 160 km/t“ <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/2101312/general-info>. Teabevaldaja keeldus teabe väljastamisest. Palume kohustada teabevaldajat meie poolt küsitud dokumenti väljastama.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Oleme jätkuvalt seisukohal, et MTÜ ARB taotletud teabe osas ei ole Eesti Raudtee teabevaldaja. Viitame järelepärimises, et ka eraõiguslikud juriidilised isikud saavad avaliku teabe seaduse (AvTS) kohaselt olla teabevaldajad ning toote välja, et Eesti Raudtee puhul kohalduvad AvTS § 5 lõiked 2 ja 3.

AvTS § 5 lg 2 alusel oleks võimalik Eesti Raudteed käsitleda teabevaldajana, kui taotletud teave oleks seotud Eesti Raudtee poolt avalike ülesannete täitmisega. Kuigi Eesti Raudtee on riigi äriühing, mis on asutatud avalike huvide teenimiseks, ei tähenda see, et Eesti Raudtee tegevus tervikuna kvalifitseeruks avaliku ülesande täitmiseks. Ka Riigikohus on selgitanud, et ainuüksi asjaolu, et juriidilise isiku osutatava tegevuse osas esineb avalik huvi, ei tähenda iseenesest veel, et juriidiline isik täidab avalikku ülesannet. Sama seisukohta on väljendanud ka Euroopa Kohus, leides, et tegevuse üldise huvi eesmärk ei ole iseenesest veel piisav, et pidada sellist tegevust otseselt ja eriomaselt seotuks avaliku võimu teostamisega.

Eelhinnangu tellimise eesmärk oli selgitada välja rööbasteede geometria muutmise tingimused, mis võimaldaksid reisirongide piirkirust tõsta. Uuringu tulemused võimaldavad Eesti Raudteel planeerida oma edasise tegevusi raudteeinfrastruktuuri arendamisel, võttes arvesse riiklikes arengukavades sätestatud. See võimaldab omakorda täita Eesti Raudteel kaht oma tegevuse peamistest eesmärkidest: 1) kasumliku ja efektiivse majandustegevusega tegelemine, mis tagab äriühingu arengu ning riigile optimaalse ja stabiilse omanikutulu; 2) riigi kehtestatud strateegiliste eesmärkide täitmine. Seejuures ei ole meie hinnangul viidud eelhinnangu tellimiseks korraldatud riigihanget läbi avaliku ülesande täitmiseks, vaid Eesti Raudtee äritegevuse huvides, olenemata sellest, et riigi äriühinguna on Eesti Raudtee tegevuse eesmärgiks ka avalike huvide teenimine. Seega ei võimalda AvTS § 5 lg 2 käsitleda Eesti Raudteed praegusel juhul teabevaldajana.

AvTS § 5 lg 3 p 1 viitab, et teabevaldajaga võrdsustatakse ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, - teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi. Eesti Raudtee on juba teabenõudele esitatud vastuses selgitanud, et taotletav eelhinnang ei anna informatsiooni olemasoleva raudteevõrgustiku kasutamise reaalsete tingimuste kohta (sh teenuste pakkumise tingimuste või hindade kohta), vaid käsitleb hüpoteetilist olukorda tulevikus. Seega ei ole taotletud teabe puhul tegemist sellise teabega, mis võimaldaks AvTS § 5 lg 3 p 1 alusel lugeda Eesti Raudteed teabevaldajaks.

AvTS § 5 lg 3 p 2 viitab, et teabevaldajaga võrdsustatakse lisaks äriühing teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist. Käesoleval juhul taotletud dokument sellist teavet ei sisalda, mistõttu ei võimalda ka AvTS § 5 lg 3 p 2 lugeda Eesti Raudteed teabevaldajaks.

Järelepärimises viidatud seisukoht, mille kohaselt tuleks lugeda riigihangete seaduse (RHS) § 1 lg 2 alusel kõik hankijad automaatselt teabevaldajateks, on RHS kommenteeritud väljaande autorite hinnangul üks võimalik sätte tõlgendus. Samas möönavad kommenteeritud väljaande autorid, et tegemist on tõlgendusega, mida seaduseelnõu seletuskiri ei toeta. 3 Ka ei tulene selliseks tõlgenduseks alust otseselt seaduse tekstist ning puudub kohtupraktika, mis autorite tõlgendusele põhjendatud aluse annaks. Tegemist on seega üksnes õigusteadlaste arvamusega, mida põhjendatakse peamiselt asjaoluga, et teistsuguse tõlgenduse korral oleks tegemist üksnes selgitava normiga. Tagamaks õiguskindluse põhimõtte järgimine ei ole meie hinnangul võimalik anda RHS § 1 lg-le 2 sellist tähendust nagu olete järelepärimises viidanud. RHS § 1 lg 2 eesmärk ongi olla selgitav norm. Seda kinnitab ka seaduseelnõu seletuskiri (vt p 10 allpool). See aga ei muuda normi iseenesest kuidagi sisutihjaks nagu on eelpool viidatud õiguskirjanduses väidetud. Sätte eesmärk on suunata hankija andmete väljastamise ja avalikustamisega seotud küsimustes, mida RHS ei reguleeri, AvTS-i poole. Seejuures pole välistatud, et AvTS § 5 alusel leiab hankija, et temalt taotletud andmete suhtes ei ole ta teabevaldaja.

Samuti on viidatud norm õiguslikult selge ehk puuduvad ebaselgused, mida oleks tõlgendamise teel vaja ületada. Kui seadusandja eesmärk oleks olnud luua norm, mis muudab kõik hankijad AvTS tähenduses automaatselt teabevaldajateks, oleks tulnud see selliselt ka sõnastada, kuivõrd teabevaldajale tuleneb AvTS-st hulk kohustusi, mida muidu hankijal olla ei pruugi. Teabevaldaja mõiste sisustamine on aga teadlikult jäetud AvTS-i reguleerida ning seadusandja pole soovinud teabevaldaja mõiste kohaldamisala laiendamist.

Riigihangete seaduse eelnõu seletuskirjas tuuakse välja järgnev: „Lõikes 2 viidatakse selguse eesmärgil avaliku teabe seadusele, mis kohaldub osas, mida riigihangete seadus ei käsitle. Kehtiv riigihangete seadus ei määratle pakkumuse konfidentsiaalsuse temporaalset ulatust, eelnõu kohaselt on pakkumus konfidentsiaalne hankemenetluse lõpuni, ent vastava säteta ei ole siiski üheselt selge, kas ulatuses, mida eelnõu ei reguleeri, avaliku teabe seadus laieneb.“⁴ Seega ei anna ei seaduse tekst ega seaduseelnõu seletuskiri alust tõlgendada kõnealust sätet selliselt, et selle eesmärk on muuta kõik hankijad automaatselt teabevaldajateks.

Kokkuvõttes jääme seisukohale, et ei AvTS § 5 ega RHS § 1 lg 2 anna alust käsitleda Eesti Raudteed taotletud teabe osas teabevaldajana. (III) Kui asute seisukohale, et Eesti Raudtee on ülalviidatud teabe osas teabevaldaja, siis palun selgitage, kas Tallinn-Tartu raudtee 160 km/t eelhinnangu dokumendile on seatud juurdepääsupiirang? Kui jah, siis millisel alusel ja millisel põhjendusel?

Kuigi oleme seisukohal, et taotletud teabe osas ei saa Eesti Raudteed pidada teabevaldajaks, siis ei oleks taotletud dokumendi väljastamine võimalik isegi juhul, kui Eesti Raudtee oleks teabevaldaja. Taotletud eelhinnang on juurdepääsupiirangu dokument.

AvTS § 35 lg 1 p 17 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Taotleja küsitud eelhinnangu aluseks on olnud hulgaliselt dokumente, mis sisaldavad Eesti Raudtee ärisaladust ning mis ei ole ega saa olla avalikkusele kättesaadavad. Eelhinnang põhineb nendes dokumentides sisalduval teabel, mistõttu sisaldab ka eelhinnang detaile, mis on Eesti Raudtee ärisaladuseks.

Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) § 5 lg 2 kohaselt on ärisaladus teave, mis 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. Taotletud eelhinnangus sisalduv teave vastab kõigile eelviidatud tunnustele.

Muuhulgas on eelhinnangu dokument kättesaadav üksnes Eesti Raudteega seotud isikutele ning eelhinnangu andmiseks uuringu läbiviinud töövõtjale (EstConsult Rail OÜ). Eesti Raudtee on teinud investeringuid eelhinnangu saamiseks, mistõttu on õigustatud saadud teabe kaitsmine. Eelhinnangus sisalduva informatsiooni avaldamine kolmandatele isikutele, kellel puudub mistahes põhjendatud huvi või vajadus sellise teabe saamiseks, võib ohustada Eesti Raudtee majanduslikke huve ning takistada eelhinnangul põhinevate tegevuste elluviimist. Taotletud dokumendi puhul ei ole võimalik ka selle osaline väljastamine vastavalt AvTS § 38 lg-le 2, kuivõrd eelhinnang tervikuna põhineb Eesti Raudtee ärisaladusena käsitletavatel andmetel.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Riigihangete seaduse (RHS) § 1 lõike 2 alusel toimub juurdepääs riigihangete andmetele ning nende andmete väljastamine ja avalikustamine avaliku teabe seaduses sätestatud korras, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti.

AvTS § 23 lg 1 punkti 1 alusel keeldub teabevaldaja teabenõude täitmisest, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust, lõike 3 alusel teeb teabevaldaja teabenõude täitmisest keeldumise koos põhjendusega teabenõudjale teatavaks viie tööpäeva jooksul.

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 kohaselt tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist,

mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti, kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise.

AvTS § 23 lõike 3 alusel teeb teabevaldaja teabenõude täitmisest keeldumise koos põhjendusega teabenõudjale teatavaks viie tööpäeva jooksul.

1. Käesolevas vaidemenetluses on eelkõige vaidluse all, kas Eesti Raudtee on teabenõude korras küsitud teabe osas teabevaldaja või mitte. Samuti on vaja tuvastada, kas küsitud teave sisaldab tõepoolest kogu dokumendi ulatuses Eesti Raudtee ärisaladust, millele tuleb seada juurdepääsupiirand AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel.
2. Riigihangete seaduse kommenteeritud väljaandes asuvad selle autorid seisukohale, et vastavalt riigihangete seaduse § 1 lõikele 2 on kõik hankijad teabevaldajad. „Sellise tõlgenduse kasuks räägib argument, et läbipaistvus on üks riigihankeõiguse läbivaid aluspõhimõtteid. Arvestades hankijate rolli avalike huvide teenimisel, on kommentaari autorite hinnangul põhjendatud nimelt käsitus, mille kohaselt kõik hankijad on teabevaldajad kõigi AvTS-st tulenevate kohustustega“.¹
3. AKI nõustub nimetatud tõlgenduse ja selle põhjendusega, kuigi möönab, et riigihangete seaduse seletuskirjast võib RHS § 1 lõike 2 eesmärgist ka teisiti aru saada. Seletuskiri sätestab, et eelnõu kohaselt on pakkumus konfidentsiaalne hankemenetluse lõpuni, ent vastava sätteta ei ole siiski üheselt selge, kas ulatuses, mida eelnõu ei reguleeri, avaliku teabe seadus laiene.²
4. Igal juhul on selge, et AvTS rakendub ulatuses, mida RHS ei reguleeri teisiti. Samas peaks selle tõlgenduse järgi kohalduma ka AvTS-i teabevaldajana määratlemise tingimused. Siiski on RHS § 1 lõige 2 sõnastatud kitsamalt, reguleerimaks eelkõige, kuidas toimub juurdepääs riigihangete andmetele ning nende andmete väljastamine ja avalikustamine. Sätte sellise sõnastuse eelduseks peaks olema seega, et riigihangete dokumendid on avalik teave ja hankijad teabevaldajad ning täpsem regulatsioon kitsalt tehnilistes küsimustes teabe avalikustamiseks, väljastamiseks ja juurdepääsupiirangute seadmiseks tuleb AvTS-st. Sellist lähenemist toetab tõepoolest arusaam, et riigihanked peaksid olema võimalikult läbipaistvad. Seega asub AKI ka käesolevas menetluses seisukohale, et Eesti Raudtee kui hankija riigihankemenetluses on teabevaldaja.
5. Järgnevalt tuleb seega tuvastada, kas ja kui siis millises ulatuses saab teabenõude korras küsitud teabe välja anda ehk tuleb välja selgitada, kas teabele on põhjendatud seada juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel nagu väidab Eesti Raudtee, seejuures kogu dokumendi ulatuses.
6. Teabenõudega küsiti Tallinn-Tartu raudteeliinil reisirongide piirkiiruste 160 km/h saavutamiseks olemasoleva rööbasteede geomeetria muutmise otstarbekuse analüüsi ehk „Eelhinnang Tallinn-Tartu raudtee 160 km/t“. Eesti Raudtee on seisukohal, et küsitud eelhinnangu aluseks on olnud hulgaliselt dokumente, mis sisaldavad Eesti Raudtee ärisaladust ja eelhinnang põhineb nendes dokumentides sisalduval teabel, sisaldab ka eelhinnang detaile, mis on Eesti Raudtee ärisaladuseks. Eesti Raudtee on ka seisukohal, et eelhinnangus sisalduv teave vastab kõigile EKTÄKS § 5 lõike 2 tunnustele.
7. AKI hinnangul ei piisa AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel juurdepääsupiirangu seadmiseks üksnes asjaolust, et tegemist on ärisaladusega, vaid punkt 17 seab eelduseks, et sellise teabe avalikustamine võib ärisaladust ka kahjustada. Seega peab teabevaldaja olema ärihuvide kahjustamiseks kaitseks juurdepääsupiirangut seades võimeline selgitama ja põhjendama, kuidas teabe avalikustamine ärihuve kahjustaks ning millise konkurentsieelise teisele

¹ M.Simovart, M.Parind. – Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 35, p 24.

² Riigihangete seaduse seletuskiri, lk 10.

ettevõttele annaks. Eesti Raudtee on seisukohal, et eelhinnangus sisalduva informatsiooni avaldamine kolmandatele isikutele, kellel puudub mistahes põhjendatud huvi või vajadus sellise teabe saamiseks, võib ohustada Eesti Raudtee majanduslikke huve ning takistada eelhinnangul põhinevate tegevuste elluviimist.

8. AKI hinnangul on selline põhjendus liialt üldsõnaline, välja pole toodud vähimatki võimalikku põhjuslikku seost küsitud teabe väljastamise ja Eesti Raudtee majanduslike huvide ohustamisel ning samuti küsimuses, milles antud juhul Eesti Raudtee konkreetsemad majanduslikud huvid seisnevad. Lisaks on AKI-le arusaamatu, mille alusel Eesti Raudtee hindab, kas kellegi huvi nimetatud teabe vastu on põhjendatud või mitte. AKI hinnangul võib igal Eesti elanikul olla põhjendatud huvi teada, kas ja millistel tingimustel on võimalik Tallinn-Tartu raudteel kiirust tõsta.
9. AKI on kõnealuse eelhinnanguga tutvunud ega näe, et kogu dokument sisaldaks ärisaladust, mis võiks Eesti Raudtee ärihuve kahjustada. Näiteks eelhinnangu punktis 2.2 loetletakse normdokumendid, eelkõige õigusaktid, millega uuringu koostamisel on arvestatud ja millest projekti järgnevatel staadiumitel tuleb lähtuda. Eelhinnangu punktis 1.1 mainitakse objekti asukoht, mis on kajastatud ka riigihanke nimetuses ja analüüsi pealkirjas, punktis 1.2 riigihanke viitenumber, lepingu number ja tähtaeg, mis on leitavad ka riigihangete [registrist](#). Sellist teavet ei saa ilmselt ärisaladuse kui sellisena käsitleda, veel vähem ärihuve kahjustava teabena.
10. Eelnevast nähtuvalt ei ole Eesti Raudtee mõelnud läbi AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel juurdepääsupiirangu seadmise põhjendatust. Seega peab Eesti Raudtee MTÜ ARB 01.10.2020 esitatud teabenõude uuesti läbi vaatama ja hindama kas ja millises ulatuses on põhjendatud teabele seada juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel ja väljastama dokumendi ulatuses, millele juurdepääsupiirang ei laiene ning väljastamata jätnud teabe osas selgitama ja põhjendama väljastamisest keeldumist vastavalt AvTS § 23 lõikes 3 sätestatule.

/allkirjastatud digitaalselt/

Liisa Ojangu

Jurist

Peadirektori volitusel