



**VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/20/2801

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspeksioon
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	21.09.2020, Tallinnas
Adressaat	Rahandusministeerium e-posti aadress: info@rahandusministeerium.ee
Teabevaldaja vastutav isik	kantsler
Vaide esitaja (teabenõudja)	AS Ekspress Meedia mari.manniko@corelegal.eu

RESOLUTSIOON

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, AvTS § 51 lg 1 p 1 ja 4 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lg 3 alusel teeme teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

1) väljastada küsitud teave kattes kinni juurdepääsupiirangut sisaldav osa. Selleks tuleb hinnata kas ärisaladuse piirangud on asjakohased ning küsida vajadusel lepingu teise poole selgitusi nende võimaliku ärisaladuse kahjustamise kohta. Küsitud teabe osas, mis teabevaldajal puudub, teha korrektne keeldumine koos viitega keeldumisalusele.

2) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 12.10.2020.

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 Tallinna Halduskohtusse üksnes vaideotsuse rahuldamata jäänud osas või juhul, kui Andmekaitse Inspeksioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil. Seejuures saab vaideotsuse tühistamist nõuda üksnes koos teabevaldajale esitatud nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

Riigiasutus saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspeksiooni 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:

16.07.2020.a esitas AS-i Ekspress Meedia Rahandusministeeriumile teabenõude paludes väljastada:

- advokaadibürooga Freeh Sporkin & Sullivan sõlmitud lepingu, - selle lisad ning juurde käivate dokumentid (sh lepingu konkursil esitatud dokumendid).

- Samuti soovis Holger Roonemaa tutvuda dokumentidega (analüüsid, memod, e-kirjad jms), mis puudutavad ülevaadet, mille alusel Eesti riik näeb võimalust USA kaudu Skandinaavia pankadelt kahjutasu saamiseks. Nende dokumentide hulka palun lisada ka advokaadibüroo esitatud nägemuse protsessi õiguslikust raamistikust ning väljavaadetest.

24.07.2020.a keeldus rahandusministeerium teabenõude täitmisest, tuues põhjuseks, et dokumendid sisaldavad ärisaladust ning dokumentide väljastamine võib kahjustada Eesti väljavaateid õigusvaidluses.

10.08.2020. a esitas teabenõudja vaide inspektsioonile.

17.08.2020.a esitas inspektsioon teabevaldajale järelepärimise. 02.09.2020. a esitas inspektsioon korduva järelepärimise, sest teabevaldaja ei olnud esialgset järelepärimist kätte saanud.

16.09.2020.a esitas teabevaldaja inspektsioonile oma vastuse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

3.1. Oleme seisukohal, et küsitud info on avalik teave AvTS § 3 tähenduses, sest see on saadud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

3.2. Leiame, et AvTS § 36 lg 1 p 9 alusel ei tohi küsitud infot asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada, sest tegu on eelarvevahendite kasutamist puudutava teabega. See keeld kehtib ka teabe suhtes, mis puudutab eraõiguslikule juriidilisele isikule riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest eraldatud vahendite ja üle antud vara kasutamist (AvTS § 36 lg 2 p 2).

3.3. Meie hinnangul puudub rahandusministeeriumil teabenõude täitmata jätmiseks õiguslik alus.

3.4. Kogu küsitud dokumentatsioon (leping, õigusanalüüs ja muud dokumendid, mis sisaldavad advokaadibüroo nägemust protsessi õiguslikust raamistikust ja väljavaadetest) ei saa sisaldada täies mahus ainult ärisaladust.

3.5. Ärisaladus eeldab faktilist laadi informatsiooni olemasolu¹. Lepingu pooled ei saa kokku leppida, et kogu lepingus sisalduv on ärisaladus. Ärisaladuse sisustamine peab olema objektiivselt põhjendatud.

¹ <https://www.konkurentsiamet.ee/et/ametist-kontaktid/organisatsioon/arisaladuste-juhis>.

3.6. Rahandusminister on avaldanud, et õigusabilepingu tasu on kolm miljonit eurot². Ainuüksi selle fakti avaldamine kinnitab, et pooled ei saa olla kokku leppinud õigusabilepingu täielikus konfidentsiaalsuses.

3.7. Lisaks õigusabilepingule palus Holger Roonemaa väljastada ka õigusabi lepingu sisuks olevad analüüsid ja advokaadibüroo poolt nõude perspektiivikusele antud hinnangud. Ei ole eluliselt usutav, et rahandusministeerium on sõlminud kaheaastase tähtajaga õigusabilepingu, mille hinnaks on kolm miljonit eurot ning sellele lepinguga ei kaasne advokaadibüroole ülesande püstitust ja/või advokaadibüroo poole õiguslikele küsimustele antud hinnangut ja vaidluse perspektiivi hinnangut.

3.8. AvTS § 36 lg 1 punkt 8 keelab tunnistada asutuse siseseks kasutamiseks riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt või nende tellimisel tehtud uuringute ja analüüside tulemusi, kui andmete avalikustamine ei ohusta riigikaitset või riiklikku julgeolekut.

3.9. AS-le Ekspress Meedia ei ole teada, et Eesti Vabariik oleks kohtuvaidluse pooleks, mis võimaldaks punktis 3.8 viidatud teabe asutuse siseseks tunnistamist AvTS § 35 lg 2 punkt 4 alusel.

3.10. Seega ei ole rahandusministeeriumi poolt teabenõude täitmisest keeldumine põhjendatud. Teabenõudja on avaldanud, et juhul kui õigusabileping tõepoolest sisaldab ärisaladust, siis ei ole teabenõudja selle vastu, kui ärisaladust puudutav osa dokumentides kinni kaetakse.

3.11. Ühelgi juhul ei nõustu AS-s Ekspress Meedia sellega, et advokaadibüroo poolt koostatud hinnang ja/või analüüs võimaliku vaidluse perspektiivile saaks või võiks avaliku teabe seadusel alusel olla tunnistatud asutuse siseseks kasutamiseks.

3.12. Kuna õigusabilepingut täidetakse eelarvelistest vahenditest, siis ei ole õiguspärane ka õigusabilepingu sisu (täies mahus) asutuse siseseks kasutamiseks tunnistamine.

TEABEVALDAJA SELETUS:

16.09.2020. a saatis teabevaldaja järgneva vastuse:

Esitame Andmekaitseinspeksioonile soovitud dokumendid: Rahandusministeeriumi ja Advokaadibüroo Freeh Sporkin & Sullivan LLP vahel sõlmitud lepingu ja lepingu lisad, sealhulgas pakkumiskutse ja advokaadibüroo poolt esitatud pakkumuse. Rahandusministeeriumil ei ole analüüse, mida ajakirjanik küsib.

Rahandusministeeriumi ja Advokaadibüroo Freeh Sporkin & Sullivan LLP vahel sõlmitud leping sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet AvTS § 35 lg 1 p 17 (ärisaladuse kaitse) mõttes. Rahandusministeerium selgitas avalikkusele USA advokaatidega sõlmitud lepingu sisu oma pressiteates <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/eesti-valitsust-noustavaadvokaadiburoo-freeh-sporkin-sullivan-llp-too-jaguneb-kolme-etappi>. Lepingut ei ole väljastatud ajakirjanikele põhjusel, et advokaatidega sõlmitud kliendileping (koos lepingu lahutamatuks osaks olevate lisadega) on oma olemuselt konfidentsiaalne, kuna kajastab büroo toimimist, teenuse osutamiseks meeskonna moodustamise põhimõtteid, sh asjatundjate kaasamist meeskonda ning iseloomulikke õigusvõtteid, erinevate töötappide tegevuste mahtu, samuti võimalikku tulemustasu eduka töö puhul. Põhjendused, miks dokumente ei ole võimalik avalikustada, olid toodud ka ajakirjanikule saadetud vastuses.

² <https://www.err.ee/1109140/eesti-maksab-usa-advokaadiburoole-kaheaastase-too-eest-kolm-miljonit-eurot>.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

I Vaide ese

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mistahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. Ministeerium on valitsusasutus, seega teabevaldaja AvTS-i mõttes. Antud juhul ei ole vaidlust selle üle, et Rahandusministeerium on teabevaldja ja küsitud teave on avalik teave.

1. Teabenõudja on avaldanud soovi tutvuda *avokaadibürooga Freeh Sporkin & Sullivan sõlmitud lepingu ja selle lisadega*. Ministeerium on edastanud inspeksioonile tutvumiseks vastava lepingu ja selle lisad.

2. Samuti sooviti tutvuda *dokumentidega (analüüsid, memod, e-kirjad jms), mis puudutavad ülevaadet, mille alusel Eesti riik näeb võimalust USA kaudu Skandinaavia pankadelt kahjutasu saamiseks*. Selles osas on ministeerium vaide vastuses teada andnud, et küsitud teavet neil ei ole. Sel juhul peaks teabevaldaja avaliku teabe seaduse § 23 lõike 1 punkti 2 alusel keelduma teabenõude täitmisest, kuna küsitud teave puudub. Seda tuleks aga selgelt teabenõudjale selgitada, et ei tekiks väärarusaama, et teavet ei taheta mõnel muul põhjusel väljastada. Antud juhul ei ole seda tehtud ja kogu küsitud teabe osas on keeldutud tuues põhjuseks juurdepääsupiirangu alus.

3. Samuti soovis teabenõudja, et dokumentide hulka lisataks ka *advokaadibüroo esitatud nägemuse protsessi õiguslikust raamistikust ning väljavaadetest*. Selgitame, et kui vastamiseks tuleb luua uus teave või dokument, näiteks küsitakse asutuselt selgitusi või põhjendusi tema tegevuse kohta, on tegemist selgitustaotluse või märgukirjaga, millele vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse alusel. Nimelt sätestab AvTS § 23 lg 2 p 5, et kui teabenõudele vastamiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida või analüüsida, siis loetakse selline teabenõue selgitustaotluseks ja sellele vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlustele vastamise seaduses (MSVS) sätestatud korras, st 30 päeva jooksul. Leiame, et selles osas on tegemist selgitustaotlusega. MSVS nõuete täitmise osas puudub inspeksioonil järelevalvepädevus. Selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine on osa hea halduse tava täitmisest, mis osas saab teabenõudja vastuse mittesaamisel pöörduda hinnangu saamiseks Õiguskantsleri poole.

II Ärisaladus

Selgitame, et inspeksioon ei ole praeguses menetluses teabevaldaja seatud juurdepääsupiirangu aluse (ärisaladuse) õigsust hinnanud, kuna teabevaldaja ei ole eelnevalt täitnud ise oma kohustust välja tuua, mis osas sisaldab teave ärisaladust.³

Juhime tähelepanu tingimustele, millele ärisaladus peab vastama ([ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse](#) § 5 lg 2):

- 1) see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokku panus 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.

³ Inspeksioon on oma järelepärimises palunud märkida ärisaladust sisaldavad laused eraldi ja tuua nende juurde selge põhjendus, milles seisneb ärisaladus ja kuidas see kolmandat isikut kahjustab.

Seega ei ole mitte igasugune ettevõtlust puudutav teave käsitletav ärisaladusena, vaid ärisaladus peab vastama korruga eeltoodud kolmele tingimusele. Et konkreetset teavet saaks käsitleda ärisaladusena, peab ärisaladuseks tunnustatud teabel olema ettevõtja jaoks ka majanduslik väärtus, mis seisneb 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. Lisaks peab sellise informatsiooni avaldamine ohustama ettevõtja huve.

Kui ärisaladust sisaldab vaid osa dokumendist, tuleb muus osas dokument väljastada. Teabenõude täitmata jätmise viitega ärisaladusele peab olema põhjustatud, mida ministeerium antud juhul teinud ei ole, sh ei ole ka vaidemenetluses toonud välja lõike või lauseid dokumentidest, mis peaks nende hinnangul olema ärisaladuse alusel piiratud teave.

Kuna ministeerium teabevaldajana kehtestab dokumentidele juurdepääsupiirangud, **peab Rahandusministeerium suutma ka hinnata ja põhjendada, kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustab ärihuve** (küsidel vajadusel selleks neilt selgitusi oma). 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 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 määramisel 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.“ Eeltoodust tulenevalt ei saa igasugust teavet käsitleda ärisaladusena, vaid teabevaldajal tuleb hinnata, kas ärisaladusena märgitud teave vastab ärisaladuse tunnustele ning teabenõude täitmisest **keeldumisel korral seda ka teabenõudjale põhjendada.**

Vaadates rahandusministeeriumi edastatud dokumente, siis ei saa olla advokaadibürooga Freeh Sporkin & Sullivan sõlmitud lepingul nt ärisaladuse piirangut, mis puudutab lepingu osapoolte andmeid ja avaliku raha kasutust või nt teenuse sisu (services). Samuti on kahtlane, et ärisaladuse piirangut saaks seada sellistele lepingulisadele nagu Declaration of Interest ja Invitation to submit a tender. Lisa pealkirjaga Estonia Packet sisaldab nt Loius J. Freeh osas tavapäraselt tutvustavat infot, sh tema eelnevaid ametikohti, mis on kõigile avalikke otsingumootoreid kasutades väga lihtsalt leitavad andmed. Ärisaladuseks ei liigitu aga üldiselt teadaolevad ega avalikest andmetest tuletatavad asjaolud, samuti erinevatest registritest ja avalikest andmekogudest kättesaadavad andmed.⁴ Küll aga peaks eelnevalt osad lisad üle vaatama, sest need võivad sisaldada muid juurdepääsupiiranguid isikute eraelu tõttu (nt isiklikud e-meiliaadressid, pereseis, diplomid jms). Seda eeldusel, et samad andmed ei ole juba enne avalikustatud.

Küll aga ei ole välistatud, et lepingus või mõnes selle lisa võib sisalduda üksikuid lauseid või lauselõike, mida saab pidada ärisaladuseks. Vaadates aga kogu teavet, saab see olla väga väheses osas ning suurem osa lepingust ja selle lisadest tuleks lugeda avalikuks ja teabenõudjale väljastada.

III Teabenõudele vastamine

⁴ <https://www.konkurentsiamet.ee/et/ametist-kontaktid/organisatsioon/arisaladuste-juhis>.

Esiteks toome välja, et teabevaldajal on teabenõudja osas abistamise kohustus.⁵ Rahandusministeerium on küll viidanud oma kodulehel asuvale ametlikule selgitusele, küll aga ei saa seda lugeda piisavaks, sest teabenõudjale peab jääma alati õigus tutvuda ka olemasolevate dokumentidega. Eraldi peaks arvestama asjaoluga, et tegemist on avalikkusele suurt huvi pakkuva teabega seoses riigi raha kasutamiseга. Taunimist väärrib asjaolu, et teabenõudja on pidanud korduvalt paluma teabenõude täitmist enne kui on saanud sellele keelduva vastuse.

AvTS § 23 lg 1 punkt 1 lubab teabenõude täitmisest keelduda, kui taotletavale teabele kehtivad juurepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurepääsuõigust. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb keeldumist põhjendada.

Teabevaldaja on teabenõude täitmisest keeldunud, kuna teabele on kehtestatud juurepääsupiirang, aga keeldumises ei ole teabevaldaja täpsemalt juurepääsupiirangu aluseid teabenõudjale põhjendanud, v.a. lause, et see võib kahjustada Eesti riiki õigusvaidluses. Küll aga on avaliku teabe seaduses toodud juurepääsupiirangualus AvTS § 35 lg 1 p 3, mis räägib teabest, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist. Leiame, et sellist juurepääsupiirangu alust saab vajadusel kasutada ka Eesti riigi huvide kahjustamise osas, millele teabevaldaja viitab. Küll aga peaks see olema selgelt põhjendatud ning kasutatav eelkõige just õigusanalüüside kohta. Antud juhul on aga teabevaldaja väitnud, et sellist küsitud teavet ei eksisteeri.

Kõik võimalikud juurepääsupiirangu alused peavad tulenema avaliku teabe seadusest või mõnest muust seadusest. Seega teabenõudjale esitatud viide, et dokumentide väljastamine võiks kahjustada Eesti väljavaateid õigusvaidluses, ei saa kasutada juurepääsupiirangu alusena.

Teabevaldaja peab alati valima dokumentide avalikkusele kättesaadavaks tegemise, kui ei esine realselt ja põhjendatud vajadust juurepääsetavust mingis osas piirata, ning ka sel juhul tuleb **eelistada osaliselt kättesaadavaks tegemist täielikule piiramisele.**

Ettekirjutusega kohustab inspeksioon teabevaldajal teabenõue sisuliselt uuesti üle vaatama ning hindama juurepääsupiirangute kehtestamise vajadust sisuliselt (AvTS 35 lg 1 p 17) kõigi dokumentide osas eraldi ning teabenõudele uuesti nõuetekohaselt vastama.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kadri Levand
jurist
peadirektori volitusel

⁵ AvTS § 15 lg 2.