



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/19/3365

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht 31.10.2019 Tallinnas

Vaide esitamise aeg 17.09.2019 (registreeritud inspektsioonis 18.09.2019)

Teabevaldaja Tallinna Linnakantselei
aadress: Vabaduse väljak 7, 15199 Tallinn
e-posti aadress: lvpost@tallinnlv.ee

Teabevaldaja vastutava isik Linnasekretär

Vaide esitaja (teabenõudja) AS Ekspress Meedia
aadress: Narva mnt 13, 10151 Tallinn
e-posti aadress: menetus@egrupp.ee

Vaide esitaja esindaja Taimi Rosenberg

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 4 alusel

1) teen vaideotsuse vaie rahuldada;

2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

Kuna soovitud analüüsidele piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 2 punktide 2 ja 3 alusel ei ole põhjendatud, siis tuleb Tallinna Linnakantseleil vaide esitaja 04.09.2019 teabenõue uuesti läbi vaadata ning väljastada soovitud analüüsid, kui puuduvad muud alused teabe juurdepääsu piiramiseks. Teabe väljastamisest keeldumise korral viidata konkreetsele piirangu alusele ja põhjendada keeldumist.

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 11. november 2019.

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

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (üaltoodud 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.

HOIATUS:

Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspeksioon 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).

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:

1. 04.09.2019 esitas vaide esitaja linnavalitsuse e-posti aadressile lvpost@tallinnlv.ee teabenõude, milles soovis tutvuda 2017. aastal valminud Tallinna linna käsutuses oleva finantsanalüüsiga koolide PPP-lepingutest.
2. 12.09.2019 keeldus Tallinna linn teabevaldajana teabenõude täitmisest põhjusel, et lõplikku analüüsidokumenti valminud ei ole ning soovitud teabele on kehtestatud piirang AvTS § 35 lg 2 punktide 2 ja 3 alusel.
3. Vaide esitaja leiab, et teabenõude täitmisest on keeldutud ebaseaduslikult ning edastas Tallinna linna tegevuse peale teabenõude täitmisest keeldumise osas vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

2. Faktilised asjaolud

2.1. 4. septembril 2019 esitas AS Ekspress Meedia ajakirjanik Tallinna linnale teabenõude, soovides tutvuda ilmselt 2017. aastal valminud finantsanalüüsiga Tallinna koolide PPP-lepingutest (lisa 1).

2.2. 12.09.2019 vastusega jättis Tallinna linn teabenõude rahuldamata põhjusel, et on tunnistanud kõnealuse analüüsi asutusesiseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 2 p 2 ja 3 alusel (lisa 2 – Tallinna linna vastus).

3. Vaide sisu ja põhjendused

- 3.1. Soovime vaidlustada Tallinna linna poolt AS Ekspress Meedia teabenõude täitmata jätmise.
- 3.2. Meie hinnangul on PPP-lepingute finantsanalüüsi AvTS § 35 lg 2 p 2 ja 3 alusel asutusesiseseks teabeks tunnistamine õigusvastane. Tegemist ei ole dokumendi kavandiga ega asutusesisesese memoga.
- 3.3. AvTS § 36 lg 8 järgi ei tohi tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks kohaliku omavalitsuse üksuse poolt või tema tellimisel tehtud uuringute ja analüüside tulemusi, kui andmete avalikustamine ei ohusta riigikaitset või riiklikku julgeolekut. Just sellise analüüsiga on praegusel juhul tegu.
- 3.4. AvTS § 36 lg 9 järgi ei tohi tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks dokumente kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvehendite kasutamise kohta. Kõnealune finantsanalüüs kindlasti sellist infot pakub.
- 3.5. AvTS § 36 lg 10 ja 11 ei luba asutusesiseseks teabeks tunnistada andmeid teabevaldaja varaliste kohustuste ja vara kohta. PPP-lepingud kujutavad endast linna jaoks olulist varalist kohustust. Nende lepingute finantsanalüüsi ei tohi seega asutusesiseseks teabeks tunnistada.

4. Taotlus

4.1. Eelnevast lähtuvalt ja juhindudes avaliku teabe seaduse §-st 46 ja 51 palub AS Ekspress Meedia teha Andmekaitse Inspeksioonil Tallinna linnale ettekirjutuse ning kohustada Tallinna linna teabenõuet täitma ja väljastama Ekspress Meedia AS-ile finantsanalüüsi koolide PPP-lepingutest.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Pöördusite 24.09.2019 järelepärimisega nr 2.1-3/19/3365 Tallinna Linnakantselei poole teavitades meid, et AS Ekspress Meedia on esitanud vaide Tallinna Linnavalitsuse tegevuse peale seoses koolide PPP-lepinguid puudutavale teabenõudele vastamisega. Palusite vastata ka arvukatele küsimustele ja väljastada küsitud dokumendid.

Vastuseks saadame Teile küsitud andmed (10 manuses olevat faili) selgitades täiendavalt järgmist:

-Kõnealused materjalid puudutavad Tallinna linna poolt OÜ-ga Vivatex Holding ja OÜ-ga BCA Center kapitalirendi tingimustel sõlmitud koolide kontsessioonilepingud. Neid lepinguid, mida seaduse kohaselt arvestatakse linna võlakoormuse hulka, analüüsitakse igal aastal muuhulgas Tallinna linna majandusaasta raamatupidamise aastaaruande koostamise käigus (Lisa 25 „Teenuste kontsessioonikokkulepped“), millega on kõigil soovijatel võimalik tutvuda lingil <http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linnamajandusaasta-aruanne>.

-Manuses olevad failid erinevad majandusaasta aruandes toodust selle poolest, et sisaldavad prognoosi Tallinna linna poolt kuni lepingute lõppemiseni (2036.aastal) kõnealustele ettevõtetele tasumisele kuuluvate maksete suuruse kohta koolide ja kuude lõikes. Samas väärrib märkimist, et kõnealune analüüs vajab tõenäoliselt iga-aastast täiendamist ning valmib lõplikult alles vaadeldavate lepingute lõppemisele järgnevalt. Analüüsi koostamisel oleme lähtunud lingil <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/majandusprognoosid> avalikult kättesaadavatest andmetest ja seesuguse analüüsi saaks seega olemuslikult koostada ka AS Ekspress Meedia ise.

-Tulevikku vaatavate dokumentide puhul peab arvestama, et mistahes muutused globaliseerunud maailmamajanduses põhjustavad pikemas perspektiivis praegusel ajahetkel prognoosimatuid sündmusi ja probleeme. Nimetatud asjaolu mõjul tuleb ka tõdeda, et väljendatud kujul meie poolt tehtud prognoos pigem kunagi ei realiseeru. Nimelt on sedavõrd pika perioodi vältel majandustingimuste oluline muutumine enam kui tõenäoline. Kuivõrd kõnealuste koolide osas sõlmitud üürilepingud näevad ette, et Eesti tarbijahinnaindeksi ja hoonestusõiguse tasu suuruse muutumisel muutub vastavalt ka Tallinna linna poolt tasutava

üüri suurus, on seega ilmne, et analüüsi avalikustamine põhjustaks üksnes alusetuid spekulatsioone.

Arvestades eeltoodut oleme seisukohal, et küsitud teabe AvTS § 35 lg 2 punktide 2 ja 3 alusel asutusesiseselt kasutatavaks tunnistamisega ei ole Tallinna Linnakantselei seadusest tulenevate nõuete vastu eksinud ning palume AS Ekspress Meedia vaide rahuldumata jätta.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine

AvTS § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites. Käesoleval juhul puudub vaidlus selles, et vaide esitaja poolt soovitud teabe puhul on tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse (AvTS) mõistes. AvTS § 3 lg 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev alus. Juurdepääsupiirangu alused on sätestatud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes. Kui AvTS § 35 lg 1 loetleb teabe, mille teabevaldajad on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks, siis AvTS § 35 lg 2 loetleb teabe, mida teabevaldajad ei ole kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks, kuid võivad seda vajadusel teha, mis tähendab, et piirangu kehtestamiseks peab eksisteerima vajadus.

Tallinna Ringkonnakohus on asjas nr 3-11-2172 märkinud järgmist: „Riigikohus on asjas nr 3-4-1-17-08 nentimud: „Kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse läbipaistvuse nõue lähtub põhimõttest, et avaliku võimu allikas ja kõrgema võimu kandja on rahvas, kes soovib saada ülevaadet võimuorganite tegevusest.“ See tähendab, et kohalik omavalitsus peab ja tohib hoida teavet salajas või konfidentsiaalsena (tunnistada piiratud juurdepääsuga teabeks) üksnes erandlikel, seaduses täpselt sätestatud juhtudel. Sealjuures on oluline AvTS § 36 lg 1, kus on loetletud, millist teavet riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusest ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldaja ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada, sh p 9 kohaselt dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Maksumaksjal on üldjuhul õigus teada, millele tema raha kulutatakse.

Piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 2 punktide 2 ja 3 alusel

AvTS § 35 lg 2 p 2 lubab kehtestada piirangu dokumendi kavandile ja selle juurde kuuluvale dokumendile enne nende vastuvõtmist või allkirjastamist. Seaduse seletuskirja kohaselt on selle sätte eesmärgiks võimaldada nn töödokumentidele enne nende valmimist kehtestada juurdepääsupiirang.

Tallinna Linnakantselei vastuse kohaselt analüüsitakse neid lepinguid, mida arvestatakse linna võlakoormuse hulka igal aastal Tallinna linna majandusaasta raamatupidamisaruande koostamise käigus (Lisa 25 „Teenuste konsensioonikokkulepped“), millega on kõigil soovijatel võimalik tutvuda lingil <http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-majandusaasta-aruanne>.

Küsitud failid erinevad majandusaasta aruandes toodust selle poolest, et sisaldavad prognoosi Tallinna linna poolt kuni lepingute lõppemiseni (2036. aastal) kõnealustele ettevõtetele tasumisele kuuluvate maksete suuruse kohta koolide ja kulude lõikes. Samas väärrib märkimist, et kõnealune analüüs vajab tõenäoliselt iga-aastast täiendamist ning valmib lõplikult alles vaadeldavate lepingutele järgnevalt. Analüüsi koostamisel oleme lähtunud lingil <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/majandusprognoosid> avalikult kättesaadavatest andmetest ja seesuguse analüüsi saaks seega olemuslikult koostada

Andmekaitse Inspeksioon ei nõustu teabevaldajaga selles, et vaide esitaja soovitud teabega saab tutvuda majandusaasta aruande lisas 25, sest see ei sisalda analüüsi ei lepingute/koolide ega ka aastate lõikes. Siinkohal juhin Tallinna Linnakantselei tähelepanu sellele, et teabenõude saab lugeda nõuetekohaselt täidetuks, kui teabenõudjale on soovitud teave edastatud või teabenõudja on juhatatud avalikustatud teabe juurde (AvTS § 20 punktid 1 ja 3). Kui teabenõudja juhatatakse avalikustatud teabe juurde, peab soovitud teave olema ka avalikustatud. Antud juhul soovitud analüüsi majandusaasta aruandes avalikustatud ei ole. Seega ei saa majandusaasta aruande juurde juhatamist pidada avalikustatud teabe juurde juhatamiseks.

Samuti jääb Andmekaitse Inspeksioonile arusaamatuks piirangu kehtestamise eesmärk ja mõte, kui vastava analüüsi saaks (Tallinna Linnakantselei selgituste kohaselt) ka vaide esitaja ise koostada. Ka ei saa Andmekaitse Inspeksioon nõustuda Tallinna Linnakantseleiga selles, et tegemist on töödokumendiga, millele kohaldub AvTS § 35 lg 2 punktis 2 sätestatud piirang. Nagu nähtub Tallinna Linnakantselei vastusest, siis koostatakse vastav analüüs igal aastal enne majandusaasta aruande koostamist. Kuna analüüsis toodud andmeid kajastatakse osaliselt ka majandusaasta aruandes, siis Andmekaitse Inspeksioonile arusaadavalt näiteks 2017. a. koostatud analüüsi peale aastaaruande koostamist enam ei muudeta ehk siis on tegemist konkreetse aasta seisuga tehtud lõpliku analüüsiga.

See, et iga aasta tehakse täiendav analüüs ehk koostatakse uus dokument (täiendatakse dokumenti) ei tähenda seda, et varasemate aastate analüüsid oleksid töödokumendid. On tavapärane, et majanduse ja tarbijahinna jms muutumisel võivad muutuda ka renditasude summad ning sellisel juhul vastavaid prognoose muudetakse, mis ei tee konkreetse aasta seisuga tehtud analüüsi töödokumendiks. Kui lugeda kõik sellised dokumendid töödokumentideks, siis võiks justkui tunnistada ka asutuste eelarved töödokumentideks, kuna aasta jooksul neid täiendatakse ja muudetakse, sh võetakse vastu lisaelarveid. Ka ei nähtu Tallinna Linnakantselei selgitustest, et soovitud aasta seisuga neil teabenõudes küsitud finantsanalüüs puuduks.

Isegi juhul, kui lugeda tulevikku ulatuvad prognoosid piiranguga teabeks, ei ole põhjendatud kogu dokumendile piirangu kehtestamine, kuna vastavad analüüsid sisaldavad ka linna poolt juriidilistele isikutele eelnevatel aastatel makstud tasusid ehk siis sisaldavad teavet juba kasutatud avaliku raha osas. Sellisele teabele ei luba seadus juurdepääsu piirata (AvTS § 36 lg 1 p 9). Ainuüksi eeltoodust tulenevalt tuleks analüüsid väljastada vähemalt eelnevate aastate osas. Ehk siis analüüsides tunnistamine täies ulatuses piiranguga teabeks ei ole kindlasti põhjendatud. Lisaks eeltoodule on Andmekaitse Inspeksiooni hinnangul üheks analüüsi eesmärgiks just välja selgitada tulevikus makstavate tasude suurus ehk prognoositavad kulud. Seega ei saa ka asuda seisukohale ega eeldada, et analüüsides sisalduvad andmed on lõplikud ning kunagi tulevikus ei muutu. Eeltoodust tulenevalt on Andmekaitse Inspeksioon seisukohal, et vaide esitaja poolt soovitud analüüsi ei saa käsitleda töödokumentidena, millele on võimalik kehtestada juurdepääsupiirangut AvTS § 35 lg 2 p 2 alusel.

AvTS § 35 lg 2 punkt 3 sätestab, et asutuse juht võib põhjendatud juhtudel asutusesiseselt adresseeritud dokumendid, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod õiendid, nõuanded jms) tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks. Kuigi eeltoodud loetelu ei ole ammendav, ei kvalifitseeru Andmekaitse Inspeksiooni hinnangul vaidlusalused analüüsid sellisteks dokumentides, millele saaks eelnimetatud sätte alusel piirangu kehtestada. Seda enam, et AvTS § 36 lg 1 punkt 8 keelab tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kohaliku omavalitsuse üksuse poolt või nende tellimisel tehtud analüüsides ja uuringute tulemusi, kui andmete avalikustamine ei ohusta riigi kaitset või riigi julgeolekut. Ka ei ole veenev põhjendus, et andmete avalikustamine põhjustaks alusetuid spekulatsioone. Samuti ei

luba AvTS § 36 lg 1 p 10 kehtestada juurdepääsupiirangut andmetele teabevaldaja varaliste kohustuste kohta, mida nimetatud analüüsid sisaldavad.

Kuna vaidlusalused finantsanalüüsid sisaldavad teavet linna rahaliste vahendite kasutamise kohta (tagasiulatuvate aastate osas) ning linna varaliste kohustuste osas eelolevate aastate osas, siis on tegemist teabega, mida seadus ei luba tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks. Ka ei saa Andmekaitse Inspektsioon nõustuda Tallinna Linnakantselei seisukohaga, et tegemist on töödokumendiga, kuna vaidlusalune analüüs sisaldab teavet linna kohustuste kohta konkreetse aja seisuga. Lisaks ei ole veenev Tallinna Linnakantselei põhjendus, et analüüside avalikustamine võib kaasa tuua asjatuid spekulatsioone, kuna Tallinna Linnakantselei enda selgituste kohaselt võib vastava analüüsi ka vaide esitaja ise koostada.

Arvestades eeltoodut on Andmekaitse Inspektsioon seisukohal, et vaidlusalustele analüüsidele piirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 2 punktide 2 ja 3 alusel ei ole põhjendatud ja on vastuolus AvTS § 36 lg 1 punktides 8-10 sätestatud keeluga. Seega tuleb Tallinna Linnakantseleil vaide esitaja 04.09.2019 teabenõue uuesti läbi vaadata ning väljastada soovitud analüüsid, kui puuduvad muud alused teabele juurdepääsu piiramiseks. Teabe väljastamisest keeldumise korral viidata konkreetsele piirangu alusele ja põhjendada keeldumist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson

peainspektor

peadirektori volitusel