ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/21/191

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Liisa Ojangu
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	18.02.2021 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	06.01.2021
Teabevaldaja	Aktsiaselts Eesti Raudtee aadress: Telliskivi 60/2, 15073 Tallinn e-posti aadress: raudtee@evr.ee
Teabevaldaja vastutav isik	Juhatuse liige
Vaide esitaja (teabenõudja)	MTÜ ARB Priit Humal

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

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;

2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

Vaadata uuesti läbi MTÜ ARB 01.10.2020 esitatud teabenõue, mis puudutab dokumendi „Tallinn-Tartu raudtee 160 km/h. Eelhinnang. Rööbasteede geomeetriaga seotud tööd. ECRAIL-2020-07-04“ lisade väljastamist, ja hindama kas ja millises ulatuses on põhjendatud lisadele seada juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel ja väljastama lisad ulatuses, millele juurdepääsupiirang ei laiene ning väljastamata jätnud teabe osas selgitama ja põhjendama väljastamisest keeldumist vastavalt AvTS § 23 lõikes 3 sätestatule.

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 01.03.2021.

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 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 Inspektsioon (AKI) sai MTÜ ARB vaide Aktsiaselts Eesti Raudtee tegevuse peale seoses teabenõudele vastamisega, mille osas on AKI teinud ka 13.11.2020 vaideotsuse menetluses 2.1.-3/20/3576. Vaide kohaselt ei ole Eesti Raudtee väljastanud dokumendi „Tallinn-Tartu raudtee 160 km/h. Eelhinnang. Rööbasteede geomeetriaga seotud tööd. ECRAIL-2020-07-04“ lisasid põhjendusel, et lisad sisaldavad ärisaladust või ärisaladust kahjustavat teavet ning soovib, et AKI kontrolliks, kas põhjendused lisade väljastamisest keeldumiseks on seaduslikud.

AKI saatis 18.01.2021 Eesti Raudteele järelepärimise, millele Eesti Raudtee vastas 04.02.2021.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Eesti Raudtee täitis osaliselt ettekirjutuse 07.12.2020, kuid jättis esitamata analüüsi lisad. Palume kontrollida, kas põhjendused lisade esitamata jätmiseks on seaduslikud ning juhul kui pole kohustada avaldama puuduvad lisad. Erinevate variantide ehitushinnad on olulised avalikkusele, et kontrollida tehtud valikute mõistlikust ja otstarbekohasust. Põhjus, et alternatiivide hinnainfo teadmine võib anda potentsiaalselt eelise mõnele pakkujale on kummaline: tellitud analüüsis on osalenud üks potentsiaalne pakkuja Leonhard Weiss OÜ, kellele on hinnainfo teada ning selle läbitöötamise eest on ta ka tasustatud. Teised potentsiaalsed pakkujad peavad läbitöötamise tegema tasu saamata. Seega ei anna hinnainfo avalikustamiine EVR kodulehel mitte konkurentsieelist vaid paneb pakkujad võrdemasse positsiooni.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Praegusel hetkel sellise teabe avaldamine kolmandele isikule (nt MTÜ-le ARB) võib anda põhjendamatu eelise mõnele potentsiaalsele pakkujale, kui Eesti Raudtee peaks tulevikus välja kuulutama ehitus- ja projekteerimistööde riigihankeid. Selle teabe väljastamine võib raskendada või takistada eelhinnangul põhinevate tulevaste tegevuste mõistlikku elluviimist.

Eesti Raudtee kui hankija peab oma tegevuses alati arvestama RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega.
Eesti Raudteel on varasemalt olnud märkimisväärseid negatiivseid kogemusi sellise teabe kättesaadavusega kolmandatele isikutele. Nimelt ühispakkujad KMG Inseneriehituse AS ja AŽD Praha s.r.o. vaidlustasid Eesti Raudtee hankeotsused riigihankes "Lääne-Harju raudteeliinide liiklusjuhtimissüsteemi moderniseerimine" (viitenumber 186866) muuhulgas põhjusel, et riigihankes edukaks tunnistatud pakkuja (Mipro Oy) tulnuks hankemenetlusest kõrvaldada huvide konflikti tõttu, kuna tema töötaja osales hankedokumentide ettevalmistamisel. Eesti Raudtee küll võitis selle kohtuvaidluse (haldusasi nr 3-17-2226), kuid vaidluse raames kohaldatud esialgse õiguskaitse (hankelepingu sõlmimise keeld) tõttu venis hankelepingu (maksumusega ca 16,5 miljonit eurot) sõlmimine peaaegu 9 kuud ning seetõttu venis ka suure avaliku huviga suuremahuliste ehitustööde algus. On elementaarne, et Eesti Raudtee kaitseb sellist tundlikku informatsiooni ja astub samme selle salastamiseks olukorras, kus vaidlusalune esialgne tehniline informatsioon võib sattuda kolmandate isikute valdusse ja seeläbi anda mingeid lubamatuid või põhjendamatuid eeliseid mõnele isikule juhuks, kui Eesti Raudtee asub hankima ehitustöid või teenuseid, mis täies ulatuses või osaliselt põhinevad sellisel tehnilisel sisendil.

Eesti Raudtee saab jagada avalikkusega, sh ettevõtjatega, informatsiooni konkreetsete ehitus- ja projekteerimistööde kohta riigihangete seaduses sätestatud alustel ja korras välja kuulutatud riigihangete raames, näiteks korraldades huvitatud isikutele infopäevi. Selline tegevus eeldab, et Eesti Raudtee on konkreetse riigihanke põhjalikult ette valmistanud – vaidlusalune teave (eelanalüüsi joonised ja arvutused) on aga esialgne ja vajab põhjalikke täiendavaid analüüse (nt TKE lisa 5 põhine riskianalüüs, olemasoleva raudteeinfrastruktuuri elementide tehniline analüüs, raudtee täiendava hooldusmaksumuse analüüs), mistõttu ei aita see teave kaasa n-ö informeeritud avaliku diskussiooni tekkimisele. Selliseid ettevalmistavaid tegevusi saab läbi viia ja juhtida aga üksnes Eesti Raudtee ning siin puudub demokraatlik vajadus ja ka õiguslik võimalus kolmandate isikute (nt MTÜ ARB) kaasamiseks. MTÜ-l ARB on võimalik oma põhikirjalisi eesmärke (Eesti saab mõistliku ja otstarbeka raudteeühenduse Euroopaga; raudtee paikneb elukeskkonda kõige vähem kahjustavas asukohas; raudtee planeerimisel, ehitamisel ja kasutamisel on arvestatud regionaalhuvidega; raudtee planeerimine on teaduspõhine, kogukondi sisuliselt kaasav, aus ja läbipaistev; raudtee rajamise ja kasutamisega tekkivad kahjud kompenseeritakse õiglaselt) realiseerida koostöös Eesti Raudteega ka juhul, kui konkreetsete tööde riigihanked on välja kuulutatud. Sellisel juhul tuleb mittetulundusühingutele kui „vahikoertele“ tagada teabele juurdepääsu õigus, tagamaks informeeritud avalik diskussioon.

Lisaks - keskkonnaorganisatsioonid ei teosta järelevalvet Eesti Raudtee ehitus- ja planeerimistegevuse üle ega anna hinnanguid, kas Eesti Raudtee tehtud valikud on otstarbekad ja õiged või mitte. Eesti Raudtee tegevus raudteeinfrastruktuuri majandamisel on rangelt reguleeritud ennekõike raudteeseaduses. Keskkonnaorganisatsioonidel (sh MTÜ ARB) on võimalik õiguspäraselt realiseerida üldsuse osalemisõigust ja osaleda raudteetrasside planeerimismenetlustes.

Eesti Raudtee on jätkuvalt seisukohal, et ei AvTS § 5 ega RHS § 1 lg 2 anna alust käsitleda Eesti Raudteed MTÜ ARB taotletud teabe osas teabevaldajana. Eesti Raudtee on eraõiguslik juriidiline isik, kellele ei saa laiendada AvTS § 5 lg 2 praegusel juhul. Tegemist on põhimõttelise õigusliku küsimusega, mille osas puudub hetkel kohtulik tõlgendus. Jääme kõikide põhjenduste juurde, mis on esitatud eelmises vastuses AKI-le.
Eesti Raudteele kui eraõiguslikule isikule avalikustamiskohustuse panemine peab olema kooskõlas PS-ga ega tohi ülemääraselt riivata tema ettevõtlusvabadust vms põhiõigust. Eesti Raudtee ei täida raudteeinfrastruktuuri majandamise suhtes mistahes avalikku ülesannet enda nimel ning Eesti Raudteel puudub ka ulatuslik otsustusõigus. Samuti puuduvad Eesti Raudteel raudteeadministratsiooni ülesannete täitmisel raudteeseaduse alusel igasugused suhted

kolmandate isikutega, v.a raudteeveoettevõtjatega. Viitame Riigikohtu lahendile haldusasjas nr 3-3-4-1-10, mis puudutas vangla kauplust - tegemist ei ole sarnase olukorraga – eraõiguslik isik osutab vangla kaupluse pidamise teenust kolmandatele isikutele riigile seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks (vt VangS § 48). Eesti Raudtee staatus AvTS § 5 lg 2 alusel on sarnane Riigi Kinnisvara AS-i staatusele, mida käsitlesid Tallinna Halduskohus ja Tallinna Ringkonnakohus haldusasjas nr 3-16-496.

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. AKI on oma seisukoha Eesti Raudtee kui teabevaldaja osas kujundanud samade poolte vahel toimunud vaidemenetluse nr 2.1.-3/20/3576 vaideotsuses ja jääb selle juurde ka nüüd.

2. AKI on juba hinnanud dokumendi „Tallinn-Tartu raudtee 160 km/h. Eelhinnang. Rööbasteede geomeetriaga seotud tööd. ECRAIL-2020-07-04“ põhidokumendi osas ärisaladuse kaitseks seatud juurdepääsupiiranguid ja kohustanud Eesti Raudteed teabenõue uuesti läbi vaatama. Seda teabevaldaja ka tegi ning väljastas juurdepääsupiiranguta teabe. Küll aga jättis väljastamata dokumendi lisad ja kuivõrd lisad ei olnud eelmise vaidemenetluse dokumentide hulgas, peab AKI nüüd seisukoha kujundama, kas dokumendi lisadele oli kogu ulatuses põhjendatud seada juurdepääsupiirang ärisaladuse kaitseks.

3. Esiteks leiab teabevaldaja, et kõnealuse dokumendi lisade valdamine kellegi kolmanda poolt võib anda mingeid lubamatuid või põhjendamatuid eeliseid mõnele isikule juhuks, kui Eesti Raudtee asub hankima ehitustöid või teenuseid, mis täies ulatuses või osaliselt põhinevad sellisel tehnilisel sisendil.

4. Teiseks leiab teabevaldaja, et saab sellist teavet jagada avalikkusega, sh ettevõtjatega, informatsiooni konkreetsete ehitus- ja projekteerimistööde kohta riigihangete seaduses sätestatud alustel ja korras välja kuulutatud riigihangete raames, näiteks korraldades huvitatud

isikutele infopäevi. Vaidlusalune teave (eelanalüüsi joonised ja arvutused) on aga esialgne ja vajab põhjalikke täiendavaid analüüse (nt TKE lisa 5 põhine riskianalüüs, olemasoleva raudteeinfrastruktuuri elementide tehniline analüüs, raudtee täiendava hooldusmaksumuse analüüs), mistõttu ei aita see teave kaasa n-ö informeeritud avaliku diskussiooni tekkimisele. Selliseid ettevalmistavaid tegevusi saab läbi viia ja juhtida aga üksnes Eesti Raudtee ning siin puudub demokraatlik vajadus ja ka õiguslik võimalus kolmandate isikute (nt MTÜ ARB) kaasamiseks.

5. AKI hinnangul ei tulene eelnevatest selgitustest, kuidas saaks selle teabe avalikustamisel kahjustada kellegi ärisaladus. Antud juhul saab juurdepääsupiirangu seada vaid kas Eesti Raudtee või analüüsi koostanud ettevõtte ärisaladuse kaitseks. Väide, et vaidlusaluste dokumentide avalikustamisega võib keegi tulevastest potentsiaalsetest riigihanke pakkujatest saada eelisseisu, ei ole usutav, sest kui vaidlusalune teave on avalik teave, saab igaüks selle teabenõude korras välja küsida ja sellega tutvuda.

6. Lisaks on teabevaldaja selgitused osaliselt vastukäivad, leides ühest küljest, et teave võib kellelegi riigihankemenetluses anda eelise ja teisalt, et tegemist on algsete hinnangutega, mis vajavad täiendavaid analüüse, mistõttu võivad olla eksitavad. Eksitav info vaevalt kellelegi hankemenetluses eelise annab.

7. Vaidlusaluse dokumendi lisad sisaldavad näiteks teavet raudteetrassi viimase kapitaalremondi aasta kohta ning olemasoleva trassi praeguse piirkiiruse kohta.

8. Seega ei ole AKI teabevaldaja selgituste ja põhjenduste alusel veendunud, et kogu vaidlusalune teave on juurdepääsupiiranguga teave ärisaladuse kaitseks.

9. Teabevaldaja põhjendused, et kõnealuse teabe avalikustamine ei aita kaasa informeeritud avaliku diskussiooni tekkimisele, ei ole asjakohased, kuivõrd teabenõude võib esitada mistahes põhjusel.

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, mis puudutab dokumendi „Tallinn-Tartu raudtee 160 km/h. Eelhinnang. Rööbasteede geomeetriaga seotud tööd. ECRAIL-2020-07-04“ lisasid, uuesti läbi vaatama ja hindama kas ja millises ulatuses on põhjendatud lisadele seada juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel ja väljastama dokumendid 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