ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/22/1924

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	20.09.2022 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	05.08.2022
Teabevaldaja	Tallinna Linnavaraamet aadress: Vabaduse väljak 10, 10146, Tallinn e-posti aadress: linnavaraamet@tallinnlv.ee
Teabevaldaja vastutava isik	juhataja
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxxx@xxxx.ee

RESOLUTSIOON:
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punktide 3 ja 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punktide 2 ja 4 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lõike 4 alusel

1) teen vaideotsuse vaie rahuldada;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
- **a) vaadata uuesti läbi vaide esitaja 25.07.2022 esitatud teabenõue, hinnata täiendavalt teabe ärisaladuseks tunnistamise ulatust ja vajalikkust;**
- **b) väljastada soovitud teave ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet;**
- **c) väljastamata jäetud teabe osas põhjendada, mis selles on ärisaladus ja kuidas sellise teabe avalikustamine annaks konkurentidele ärieelise.**

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 05.10.2022.
4) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

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 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.

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).

SUNNIRAHA HOIATUS:
Kui ettekirjutus on jäetud määratud tähtajaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspektsioon ettekirjutuse adressaadile AvTS § 51 lõike 3 alusel:

Sunniraha 1000 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. 25.07.2022 esitas teabenõudja Tallinna Linnavaraametile (*amet*) algse teabenõude, millega palus väljastada üürilepingu, mille alusel OÜ EUROPARK ESTONIA (*Europark)* kasutas 2019. aastal Suurtüki tn 12 kinnisasja parkimise korraldamise eesmärgil.
2. 04.08.2022 keelduti teabenõude väljastamisest, sest ameti hinnangul ei ole tegemist avaliku teabega.
3. 05.08.2022 esitas teabenõudja vaide Andmekaitse Inspektsioonile.
4. Inspektsioon tegi 10.08.2022 ametile järelepärimise.
5. 20.08.2022 tegi amet inspektsioonile taotluse pikendada neile antud vastamise tähtaega.
6. Inspektsioon rahuldas ameti taotluse.
7. Amet vastas inspektsiooni järelepärimisele 26.08.2022.
8. Inspektsioon tegi 05.09.2022 ametile täiendava järelepärimise.
9. 12.09.2022 tegi amet inspektsioonile taotluse pikendada neile antud vastamise tähtaega.
10. Inspektsioon ei rahuldanud ameti taotlust.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:
Vaide esitaja palus Andmekaitse Inspektsiooni vaadata läbi Tallinna Linnavaraameti poolt saadetud vastus, millega keelduti tema teabenõude täitmisest ning vajaliku dokumendi väljastamisest.
Vaide esitaja leiab, et keeldumine on olnud seadusevastane. Vaide esitajal on vajalik selle dokumendiga tutvuda enda õiguste kaitseks vaidluses Europarkiga.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Tallinna Linnavaraamet vastas teabenõudjale, et kõnesolev leping on sõlmitud 2018. aastal kahe äriühingu s.o AS-i Eesti Raudtee ja osaühingu EUROPARK ESTONIA vahel. Tallinna linn omandas Suurtüki tn 12 kinnisasja ostueesõiguse teostamise kaudu ning koos kinnisasja omandamisega tuli linnale üle ka üürileping.

Amet omakorda pöördus lepingu väljastamiseks nõusoleku saamiseks AS-i Eesti Raudtee ja osaühingu EUROPARK ESTONIA poole ning mõlemad äriühingud andsid eitava vastuse lepingu väljastamise küsimuses. Ettevõtete sõnul võib lepingus sisalduva teabe avalikustamine kahjustada suurel määral ärisaladust ning pooltele kehtib lepingust tulenev konfidentsiaalsuskohustus.
Arvestades eeltoodut ei saa amet lepingus sisalduvat teavet käsitleda avaliku teabena ning seetõttu pole neil võimalik teabenõudjale ka lepingut väljastada.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Tallinna Linnavaraamet teabevaldajana
Tallinna Linnavaraamet ei pea ennast käesoleval juhul teabevaldajaks, sest kõnealune üürileping oli algselt sõlmitud kahe teise äriühingu vahel. Seoses sellega, et amet omandas kinnisasja 2018. aastal, tuli linnale üle ka üürileping (mille kehtivus lõppes 31.07.2021). Inspektsiooni hinnangul tähendab see, et Tallinna linn asus üürilepingu kestel ühe äriühingu asemele lepingu teiseks osapooleks ehk leping läks üle. Seejuures selgitame, et ka olukorras, kus Tallinna Linnavaraamet ei oleks üks lepingu osapooltest, aga omaks küsitud teavet (lepingut), siis ka sel juhul tekiks tal kohustus teave väljastada.

Tallinna Linnavaraamet on oma põhimääruse § 1 kohaselt Tallinna linna ametiasutus. Seega on Tallinna Linnavaraameti puhul tegemist kohaliku omavalitsuse asutusega, kes on teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 mõistes. AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. Kõnealune üürileping on avalik teave seeläbi, et see tuli üle Tallinna linnale kui avalikke ülesandeid täitevale asutusele ja on avalikke ülesandeid täites saadud ehk Tallinna Linnavaraamet valdab (omab) küsitud teavet.

Inspektsiooni hinnangul on teabenõudja poolt soovitud teave avalik teave AvTS-i mõistes, kuna teabevaldajaks on kohaliku omavalitsuse asutus ning teave on saadud avalikke ülesandeid täites. Seega AvTS § 9 kohaselt on amet teabevaldajana kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras, sh tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus.

Inspektsiooni pädevuses on AvTS § 45 lõike 1 kohaselt teabevaldajate üle riikliku ja haldusjärelevalve teostamine teabenõuete täitmise üle.

Juurdepääs avalikule teabele
AvTS § 1 sätestab selle seaduse eesmärgi, milleks on tagada avalikule teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.

AvTS § 3 lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes. Eeltoodust tulenevalt kui dokument sisaldab teavet, mis on seaduse kohaselt juurdepääsupiiranguga, tuleb dokumendile ka vastav piirang kehtestada. Kui dokument sisaldab piiranguga teavet ning dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang, siis ei tähenda see seda, et teabenõude korral sellist dokumenti üldse ei väljastata**. Teabenõude korral tuleb piiranguga teave kinni katta või muuta muul viisil loetamatuks ja väljastada dokument osas, millele piirangud ei laiene**. Nimelt sätestab AvTS § 38 lg 2, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Seega tuleb enne teabenõude täitmist hinnata, mis konkreetses dokumendis on piiranguga teave ja millises ulatuses on võimalik dokumenti väljastada.

Ka Riigikohus on toonud välja, et andmekandja võib sisaldada samaaegselt nii juurdepääsupiirangutega teavet kui ka teavet, millele juurdepääsupiirangud ei laiene. Kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemist, siis AvTS § 38 lg-st 2 tulenevalt tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti (RKHKo nr 3-3-1-57-03 p 20).

Teabevaldaja peab alati valima teabe avalikkusele kättesaadavaks tegemise, kui ei esine reaalselt põhjendatud vajadust juurdepääsetavust mingis osas piirata, ning ka sel juhul tuleb eelistada osaliselt kättesaadavaks tegemist täielikule piiramisele. Antud juhul on jäetud ärisaladuse juurdepääsupiirangu tõttu kogu teave väljastamata.

Piirang ärisaladuse kaitseks
Vastuses teabenõudjale on Tallinna Linnavaraamet märkinud, et kõnealust üürilepingut ei saa teabenõude korras väljastada lepingus sisalduva ärisaladuse tõttu.

Ärisaladus on ettevõtja konkurentsieelis. Ärisaladuseks on eelkõige kaubanduslikku või tehnilist laadi teave, mis ei ole avalikult kättesaadav ja mida ettevõtja hoiab salajas, sest selle teabe teistele isikutele õigustamata teatavaks saamine kahjustab ettevõtja ärihuve.

Amet on oma vastuskirjas inspektsioonile märkinud, et kõnealuse lepingu sisu näol on tegemist ärisaladusega, mida lepingu pooled loevad konfidentsiaalseks informatsiooniks ja oma ärisaladuseks. Riigikohus on leidnud (1-18-4590 p 36), „*et mitte igasugune konfidentsiaalne teave ei ole käsitatav ärisaladusena*.“ Seega pöörab inspektsioon tähelepanu asjaolule, et ükski leping ei saa olla täies ulatuses kaetud ärisaladusega, kuna lepingud sisaldavad lepingu osapoolte andmeid, lepingu eset ja lepingu summat. Samuti sisaldavad lepingud reeglina üldtingimusi, vaidluste lahendamise korda jms, mis ei ole samuti teise lepingupoole ärisaladus. Inspektsiooni hinnangul on antud juhul tegemist olukorraga, kus Tallinna Linnavaraametil kui avalikke ülesandeid täitval asutusel ei saa olla ärisaladust**,** vaid see saab olla lepingulises suhtes oleval äriühingul.

Tallinna Halduskohus (3-0-1980) on ära märkinud asjaolu, et „*Lepingu teine pool peab riigiasutusega lepingut sõlmides arvestama, et riigiasutuse puhul kehtivad märksa karmimad avalikustamise reeglid kui eraõigusliku isikuga lepingut sõlmides. Viimasel juhul võivad lepingupooled tõepoolest vaikida peaaegu kõigest, mis kokku lepitud.“* Seega algselt kahe äriühingu vahel sõlmitud leping võiski olla salajane. Kuid Tallinna Linnavaraameti, kui avalikke ülesandeid täitva asutuse, saamine lepingu uueks osapooleks või lepingu osas teabevaldajaks, muutis ka üürilepingu avalikustamise põhimõtteid.

Üürilepingu ärisaladuse põhjendusena on vastuskirjas märgitud, et kõnealusel lepingul on otsene seos kaubandusliku väärtusega oma salajasuse tõttu. Riigikohtu (1-18-4590 p 40), „*hinnangul on teabe salajasus ja selle kaubanduslik väärtus tihedalt seotud. Teabe ärisaladusena käsitamiseks peab esinema objektiivne äriline põhjus selle salajaseks hoidmiseks. Teisisõnu peaks teave andma mingi konkreetse eelise konkurentide ees, mis info teatavakssaamisega oma väärtuse kaotaks – selles seisnebki andmete kaubanduslik väärtus nende salajasuse tõttu. Selleks tuleks kirjeldada vaidlusaluse teabe ärilist väärtust ettevõtte jaoks ning selle potentsiaalset kasulikkust tema konkurentidele.“* Ka õiguskirjanduses[1] on märgitud, et „*ärisaladuse võimaliku väärtuse üle otsustamisel tuleks arvesse võtta seda, millises ulatuses asjaomane teave võimaldab saavutada eelise konkurentide ees, kes teavad, kuidas sellist teavet kasutada.“*

Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) § 5 lg 2 defineerib ärisaladuse kui teabe, mis vastab 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.

Nimetatud tingimused on kumulatiivsed, st need peavad esinema korraga ja samaaegselt.

Esimese tingimuse puhul tuleb hinnata, milline on see isikute ring, kes sellise teabega tavaliselt kokku puutuvad ja sellise teabega ka midagi peale oskaksid hakata. Seejärel tuleb leida vastus, kas teave oli sellistele isikutele üldteada või kättesaadav.

Teise tingimuse puhul tuleb hinnata, kas salajast teavet on võimalik nt müüa või vahetada muu hüve vastu ehk kas see omab mingit väärtust või hinda.

Kolmanda tingimuse puhul tuleb hinnata, kas isik, kes omab teabe üle seaduslikku kontrolli, on teinud endast oleneva teabe salajasuse säilitamiseks. Nt, kas ja mil moel on teabe salajasusest eelnevalt töötajat või juhatuse liiget informeeritud.

Kui mõni nimetatud kolmest tingimustest täidetud ei ole – nt kui teave on kergesti kättesaadav või kui sellel puudub väärtus või kui teabevaldaja ei ole võtnud meetmeid salajasuse

[1] Värv, A. Ärisaladuse kaitse uus nägu.- Juridica 2020/5, lk 423.

säilitamiseks, siis ei kvalifitseeru vastav teave ärisaladuseks. Seega on kokkuvõttes ärisaladusena käsitletavad dokumentides väga üksikud sõnad, laused või lauseosad.

Nagu juba eelpool märgitud, siis antud juhul on jäetud ärisaladuse juurdepääsupiirangu tõttu kogu üürileping väljastamata. Kuid kogu leping ei saa olla täies ulatuses ärisaladusega kaetud. Seega tuleb teabevaldajal lepingu sisu üle hinnata ning määrata ja põhjendada ärisaladusega kaetud osa.

Teabenõude täitmisest keeldumine
25.07.2022 esitas teabenõudja Tallinna Linnavaraametile teabenõude, millega palus väljastada üürilepingu, mille alusel OÜ EUROPARK ESTONIA (*Europark)* kasutas 2019. aastal Suurtüki tn 12 kinnisasja parkimise korraldamise eesmärgil. 04.08.2022 keelduti teabenõude väljastamisest, sest ameti hinnangul ei ole tegemist avaliku teabega ning üürileping sisaldab ärisaladust.

Kuna Tallinna Linnavaraamet teabevaldajana kehtestab dokumentidele juurdepääsupiirangud, peab amet suutma ka hinnata ja põhjendada, kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustab ärihuve (küsides vajadusel teiselt poolelt selgitusi). 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 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*.“ 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.

Ehk siis eeltoodust tulenevalt oli ametil kui teabevaldajal kohustus küsida, mida lepingu teine pool peab selles üürilepingus oma ärisaladuseks ning samal ajal ka kohustust ise hinnata, kas see vastab ärisaladuse tunnustele ning kuidas sellise teabe avalikustamine ohustab äriühingu huve. Antud juhul on amet lasknud hinnata vaidlusaluse üürilepingu sõlminud mõlemal algsel osapoolel ärisaladuse ulatust kõnealuses lepingus ning järelepärimise vastuskirjas märkinud, et Tallinna Linnavaraamet nõustub nende seisukohtadega.

Inspektsioonile esitatud ärisaladuse põhjendused olid väga üldised, mistõttu tegi inspektsioon ametile täiendava järelepärimise nii ärisaladusega kaetud sätete üle vaatamiseks kui põhjendamiseks.

Kuna antud menetluses ei saanud inspektsioon määratud tähtajaks vastust täiendavale järelepärimisele, siis olemasoleva info põhjal on inspektsioon keeruline hinnata ise ärisaladuse põhjendatust kõnealuses üürilepingus. Seega tuleb Tallinna Linnavaraametil uuesti

hinnata ning põhjendada üürilepingus ärisaladuseks olevat teavet ning muus osas teave väljastada.

Kokkuvõte

Eeltoodust tulenevalt ei olnud Tallinna Linnavaraametil õiguspärane keelduda teabenõudja poolt soovitud üürilepingu väljastamisest, mistõttu ei ole teabenõuet täidetud nõuetekohaselt. Seega tuleb Tallinna Linnavaraametil teabenõudja 25.07.2022 teabenõue üürilepingu osas uuesti läbi vaadata ja väljastada soovitud teave ulatuses, millele ei kehti juurdepääsupiiranguid. Väljastamata jäetud teabe osas tuleb keeldumist lisaks ka põhjendada.

/allkirjastatud digitaalselt/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel