ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/24/128-263

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Sirje Biin
Otsuse tegemise aeg ja koht	07.03.2024, Tallinn
Vaide esitamise aeg	29.01.2024
Teabevaldaja	Statistikaamet e-posti aadress: stat@stat.ee
Vaide esitaja/teabenõudja	AS Õhtuleht Kirjastus e-posti aadress: ametlik@ohtuleht.ee

RESOLUTSIOON:
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata;
2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 lg 2). Kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil, saab vaide esitaja 30 päeva jooksul pöörduda tema vastu halduskohtusse.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. AS-i Õhtuleht Kirjastus ajakirjanik Priit Pärnapuu esitas 23.01.2024 Statistikaametile teabenõude, milles soovis andmeid erakooli pidajate tulude ja kulude kohta.
2. Statistikaamet keeldus 23.01.2024 teabenõuet täitmast, viidates riikliku statistika seadusele (RStS), mille kohaselt ei tohi erakoolide kaupa andmeid väljastada nende kirjaliku loata.
3. Priit Pärnapuu esitas 29.01.2024 Andmekaitse Inspektsioonile vaide teabe väljastamata jätmise tõttu.

4. Kuna vaides olid puudused (esitamata oli volikiri ja kinnitus kohtumenetluse puudumise kohta), andis inspektsioon 30.01.2024 tähtaja puuduste kõrvaldamiseks.
5. Vaide esitaja kõrvaldas puudused 31.01.2024 ning inspektsioon võttis vaide menetlusse.
6. Andmekaitse Inspektsioon esitas 08.02.2024 Statistikaametile järelepärimise, et selgitada välja, kas neil on olemas teabenõudes küsitud andmed erakoolide kaupa ja kas neil on õigus/võimalus küsitud andmeid väljastada.
7. Statistikaamet vastas inspektsioonile 22.02.2024.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja palub Andmekaitse Inspektsiooni kohustada Statistikaametit väljastama teabenõudes küsitud andmed.

Vaide esitaja kirjutab, et erakoolide pidajad esitavad Statistikaametile andmeid oma tulude ja kulude kohta. Tegu on statistikatööga 40308, erakooli hariduskulutused. Erakoolide kaupa Statistikaamet küsitlusega saadud andmeid ei avalda, avaldatakse üksnes koondsummad.

Vaide esitaja palus 23.01.2024 Statistikaametil väljastada üldharidust puudutavad andmed erakoolide kaupa.

Statistikaamet jäi seisukohale, et riikliku statistika seadus § 35 lubab neil riikliku statistika tegemiseks kogutud andmeid jagada ainult sellisel kujul, mis välistab statistilise üksuse otsese või kaudse tuvastamise võimaluse. Ainus võimalus oleks, et neil on erakoolide luba andmete jagamiseks, seda luba neil aga pole.

Vaide esitaja saab seadustest aru nii, et erakooliseaduse § 22^3 lg 3 paneb paika tingimused riigieelarvest tegevuskulutoetuse saamiseks. Erakooliseaduse § 22^3 lg 3 p 4 ütleb, et erakooli pidaja peab tagama, et eraüldhariduskooli eelarve ja hariduskulud on avalikud. Sama punkti kohta ütleb seaduse seletuskiri, et erakoolid ei pea selle nõude täitmiseks hakkama koostama eraldi aruannet. Neil tuleb lihtsalt edasi esitada Statistikaametile neid andmeid, mida nad senigi on esitanud.

Vaide esitaja järeldab, et andmed, mis erakoolid Statistikaametile esitavad, ongi need, mis peavad olema tegevuskulutoetuse saamiseks avalikud. Seega Statistikaametilt küsitud andmed on avalikud andmed.

Vaide esitaja leiab ka, et riikliku statistika seaduse § 35, millele Statistikaamet teabe andmisest keeldumisel tugineb, ei välista andmete väljastamist. Riikliku statistika seaduse § 35 lg 1 keelab andmete avaldamise üksnes eeldusel, et samas seaduses ei ole sätestatud teisiti, kuid § 35 lg 2 sellise erijuhtumi sätestabki: kui tulenevalt seadusest on andmed avalikud, siis pole vajalik isegi nõusolek. Erakooliseaduse § 22^3 lg 3 p 4 ongi see seadus, mis ütleb, et kõnealused andmed on avalikud. Kokkuvõttes on Statistikaametil õigus küsitud andmeid väljastada.

Vaide esitaja selgitab, et küsis andmeid ajakirjanikuna avaliku huvi tõttu. Avalik huvi erakoolide tulude ja kulude vastu tuleneb asjaolust, et nende rahastamine toimub suures osas riigieelarvest. Statistikaameti andmeil kulus erakoolidel üldhariduse andmiseks 2022. aastal 69,7 miljonit eurot, sellest koguni 40 miljonit tuli riigieelarvest.

Riigieelarvest raha saamine on seotud mitmete tingimustega. Küsitud andmed aitaksid veenduda, et rahastamise tingimused on täidetud. Erakooliseadus näeb ette erakoolide rahastamise samadel alustel munitsipaalkoolidega. Küsitud andmed aitaksid kõrvutada erakoolide rahastamist munitsipaalkoolide omaga.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Statistikaametil on olemas 23.01.2024 teabenõudes küsitud andmed erakoolide kaupa. Statistikaametil on õigus anda nimetatud andmeid välja üksnes tuginevalt Statistikaameti ja Haridus- ja Teadusministeeriumi vahel 18. septembril 2020.a sõlmitud lepingule nr 1.8-3/20/112. Leping on leitav Statistikaameti avalikus dokumendiregistris. Seal on muuhulgas fikseeritud, et perioodiline väljavõte küsimustikuga „Erakoolide hariduskulutused", mis kuulub statistikatöö numbriga 40308 juurde, kogutud üksikandmete edastamine riikliku statistika seaduse § 35 lõike 2 alusel toimub vastavalt statistika avaldamiskalendrile statistika avaldamisega samal päeval ja eraharidusasutuste nõusolekul. Vastava lepinguga hõlmati nimetatud andmete edastamine just eesmärgil, et erakooli pidajad ei peaks samu andmeid uuesti Haridus- ja Teadusministeeriumile esitama. Seda on ka väljendatud selgesõnaliselt nõusoleku küsimisel erakooli pidajatelt, et õppeasutus on nõus, et Statistikaamet edastab esitatud andmed Haridus- ja Teadusministeeriumile. Haridus- ja Teadusministeeriumile on oluline omada ülevaadet erakoolide hariduskulutustest nii hariduse liikide kui ka kululiikide kaupa. Andmeid kasutatakse hariduskulude analüüsimiseks riigis ja rahvusvaheliselt. Selleks, et vähendada halduskoormust ja et erakoolide pidajad ei peaks esitama andmeid riigile mitu korda, sooviti andmete küsimine ja jagamine kahe riigiasutuse vahel ühendada. Seega, viidates eelnevale, saab Statistikaamet edastada küsimustikuga „Erakoolide hariduskulutused" kogutud üksikandmed üksnes Haridus- ja Teadusministeeriumile. Sama info edastatakse ka küsimustiku juures andmete kogumisel, kus palutakse anda nõusolek andmete esitamise kohta vaid Haridus- ja Teadusministeeriumile.

Inspektsiooni küsimusele, kas teabenõudjale on võimalik väljastada teavet konfidentsiaalsete andmeteta, vastas teabevaldaja: *Kohustus võimaldada juurdepääs meie valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras tähendab antud juhul juurdepääsu võimaldamist riikliku statistika seaduses sätestatud alustel. Siin on oluline § 34 lõige 1^1, mille kohaselt andmeid, mis võimaldavad statistilise üksuse otsest või kaudset tuvastamist ja seeläbi üksikandmete avalikustamist, ehk konfidentsiaalseid andmeid ei ole lubatud kasutada ühelgi muul kui statistilisel ja teaduslikul eesmärgil. Seejuures teaduslikul eesmärgil andmete kasutamisel ei võimaldata ligipääsu üksikandmetele.*

Sama seaduse § 36 näeb ette, et üksikandmeid levitatakse avalikuks kasutamiseks mõeldud andmefailidena, mis ei võimalda statistilist üksust otse ega kaudselt tuvastada, kuivõrd andmefailide moodustamisel kasutatakse statistilise aimatavuse kontrolli meetodeid. Statistikaamet kogub nimetatud andmeid enda eelmises punktis viidatud statistikatöö numbriga 40308 koostamise eesmärgil ning andmed on agregeerituna avalikkusele ligipääsetavad Statistikaameti andmebaasi tabelis HTG15: https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu__haridus__hariduse-uldandmed/HTG15

Juhime siinkohal tähelepanu, et ajakirjanik soovis nii Haridus- ja Teadusministeeriumilt kui Statistikaametilt saada andmeid erakoolide kaupa nende poolt tehtavate hariduskulutuste kohta tuginedes asjaolule, et erakooliseaduse § 22^3 lg 3 p 4 kohaselt peaksid vastavad andmed olema avalikud ehk täpse sõnastuse kohaselt: erakooli pidaja tagab, et eraüldhariduskooli eelarve ja hariduskulud on avalikud. Sealjuures viitas ajakirjanik ka seaduse seletuskirjale (mida ei saa küll käsitleda juriidiliselt siduvana), mille kohaselt on avalikkus nõutav just põhjusel, et saadakse haridustoetust ja tegevuskulude toetust riigieelarvest (üheks taotluse heakskiitmise tingimuseks) ning et andmed saadakse Statistikaametist, mitte ei küsita neid eraldi aruandluse vormis. Sellest järeldas ajakirjanik, et vastavate andmete avalikustamine peakski toimuma Statistikaameti kaudu.

Statistikaamet leiab, et viidatud erakooliseaduse säte ei ole piisavalt selge, et sealt tuleneks Statistikaametile andmete avaldamise kohustus, kuivõrd kohustus pannakse erakooli pidajale,

mida Statistikaamet ei saa kontrollida. Nimetatud säte ei ole seega kooskõlas ka riikliku statistika seaduse § 35 lõike 2 mõttega, mille kohaselt riikliku statistika tegija levitab isiku otsest või kaudset tuvastamist võimaldavaid andmeid ainult tema nõusolekul, välja arvatud juhul, kui andmed on avalikud tulenevalt seadusest.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI SEISUKOHT

1. Praeguse vaide esemeks on teabenõude täitmisest keeldumine.
2. AvTS § 45 lõike 1 kohaselt teostab Andmekaitse Inspektsioon teabevaldajate üle järelevalvet teabenõuete täitmisel ja teabe avalikustamisel.
3. Teabenõuete täitmisega seotud vaidlusi lahendab Andmekaitse Inspektsioon vaidemenetluses haldusmenetluse seaduse (HMS) sätete alusel.
4. AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.
5. AvTS § 9 lõige 1 kohustab teabevaldajaid võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lõike 2 punkti 1 kohaselt peab teabevaldaja tagama juurdepääsu nendele dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele tal on juurdepääsuõigus.
6. Vaide esitaja märgib vaides, et küsib andmeid ajakirjanikuna ning küsitud teabe vastu on avalik huvi. Selgitan, et teabe väljastamine ei sõltu sellest, kas selle vastu on avalik huvi ning kas teabe küsijaks on ajakirjanik. Avaliku teabe seaduse reeglid kehtivad ajakirjanikule samal määral nagu igaühele, st tal ei ole teabe saamiseks erikorda.
7. Teabevaldaja peab teabenõude täitmisest keelduma, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust (AvTS § 23 lg 1 p 1).
8. Asustusesiseseks kasutamiseks saab teavet tunnistada AvTS §-s 35 nimetatud alustel. Sealhulgas on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ka seaduses sätestatud muu teabe (AvTS § 35 lg 1 punkt 19).
9. Statistikaamet on selgitanud, et kuigi neil on olemas teabenõudes küsitud teave erakoolide kaupa, ei saa nad seda väljastada, tuginedes riikliku statistika seaduses sätestatud konfidentsiaalsuskohustusele. Riikliku statistika seaduse § 34 sätestab, et andmed, mis võimaldavad statistilise üksuse otsest või kaudset tuvastamist ja seeläbi üksikandmete avalikustamist, on konfidentsiaalsed andmed (lg 1) ning neid ei ole lubatud kasutada ühelgi muul kui statistilisel ja teaduslikul eesmärgil (lg 2).
10. Riikliku statistika seaduse § 35 kohaselt on Statistikaametil kui riikliku statistika tegijal õigus kogutud andmeid levitada ainult sellisel kujul, mis välistab statistilise üksuse otsese või kaudse tuvastamise võimaluse. Tuvastataval moel andmete levitamiseks peab statistika tegijal olema isiku nõusolek. Nõusolekut pole vaja, kui see on sätestatud riikliku statistika seaduses või on andmed avalikud tulenevalt seadusest. Andmete levitamise juhud, mis ei vaja isiku nõusolekut, on loetletud eelnimetatud paragrahvi lõigetes 3-7. Teabenõudes küsitu nende erandite alla ei käi.
11. Vaide esitaja on seisukohal, et tal on õigus saada teavet tuvastataval kujul tulenevalt erakooliseadusest. Vaide esitaja leiab, et kuna erakooliseaduse § 22^3 lg 3 punkt 4 ütleb, et erakooli pidaja peab tagama eraüldhariduskooli eelarve ja hariduskulude avalikkuse, siis

sellest tulenebki andmete avalikkus riikliku statistika seaduse § 35 lõike 2 mõttes (andmed on avalikud tulenevalt seadusest) ning Statistikaamet on kohustatud teabe väljastama.

12. Selle vaide esitaja väitega ei saa nõustuda. Erakooliseaduse § 1 lõige 1 sätestab, et seda seadust kohaldatakse eraõiguslikele juriidilistele isikutele, kelle tegevuse tulemusena on võimalik omandada alus-, põhi- või keskharidus. Sama seaduse § 22^3 reguleerib erakoolide ja Haridusministeeriumi suhteid tegevuskulude katmisel. Erakooliseaduse § 22^3 lõike 3 punktis 4 nimetatud kohustus eelarve ja hariduskulud avalikustada on erakooli kohustus, mille täitmist Haridus- ja Teadusministeerium arvestab tegevustoetuste eraldamisel. Tegemist ei ole sättega, mis paneks Statistikaametile kohustuse või annaks õiguse isikute nõusolekuta nende andmeid tuvastataval moel väljastada. Erakooliseadusega ei panda kohustusi Statistikaametile, viimane peab oma tegevuses järgima riikliku statistika seadust.
13. Kuna tulenevalt riikliku statistika seaduse §-st 34 on andmed, mis võimaldavad statistilise üksuse otsest või kaudset tuvastamist ja seeläbi üksikandmete avalikustamist, konfidentsiaalsed andmed ning neid ei ole lubatud kasutada ühelgi muul kui statistilisel ja teaduslikul eesmärgil, on Statistikaameti keeldumine erakoolide kaupa andmete väljastamisest õiguspärane. Seetõttu jätan vaide rahuldamata.

(allkirjastatud digitaalselt)
Sirje Biin
jurist
peadirektori volitusel