ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/24/998-2433-9

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	05.11.2024 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	24.09.2024 (registreeritud inspektsioonis 25.09.2024)
Teabevaldaja	Haridus- ja Noorteamet aadress: Lõõtsa tn 4, 11415 Tallinn e-posti aadress: harno@harno.ee
Teabevaldaja vastutava isik	peadirektor
Vaide esitaja (teabenõudja)	AS Õhtuleht Kirjastus aadress: Narva mnt 13, 10151 Tallinn e-posti aadress: priit.parnapuu@ohtuleht.ee

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkti 1, haldusmenetluse seaduse § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lõike 4 alusel

1. **teen vaideotsuse vaie rahuldada**
2. **kuna Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul on Haridus- ja Noorteamet teabenõudega küsitud teabe osas teabevaldaja avaliku teabe seaduse (AvTS) mõistes, siis teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:**
   a) **vaadata uuesti läbi vaide esitaja 03.09.2024 esitatud teabenõue ja hinnata, kas teabenõude täitmisest keeldumiseks on AvTS §-st 23 tuleneva alus;**
   b) **juhul, kui teabenõudega küsitud teabe väljastamata jätmise põhjuseks on teabele määratud juurdepääsupiirang, siis väljastada küsitud teave juurdepääsupiiranguteta osas;**
   d) **juurdepääsupiiranguga teabe osas märkida piirangu alus ning põhjendada piirangu seadmist;**
3. **määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 26.11.2024.**
4. **teha vaideotsus teatavaks vaide esitaja esindajatele 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.

AvTS ei näe ette teabevaldajale vaide ja kaebuse esitamise võimalust Andmekaitse Inspektsiooni vaideotsusele ja ettekirjutusele.[1] VVS § 101 lõike 3 kohaselt erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid ning kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.

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:
1. Vaide esitaja edastas 26.08.2024 Haridus- ja Noorteametile (HARNO) teabenõude, milles palus väljastada üldhariduskoolide rahuloluküsitluste tagasisidega seoses kõikide haridusasutuste koodid (lingid), mille tulemused on avaldatud keskkonnas infotahvel.edu.ee. HARNO vastas teabenõudele 29.08.2024 keeldudes teabe väljastamisest kuna asutus ei pea ennast küsitud teabe osas teabevaldajaks AvTS-i mõttes.
2. Vaide esitaja edastas samal päeval HARNO-le uue teabenõude paludes teabenõue veelkord läbi vaadata ja väljastada küsitud teave või märkida teabe väljastamisest keeldumise õiguslik alus.
3. HARNO keeldus 03.09.2024 vastusega taaskord teabenõude täitmisest põhjusel, et asutus ei ole teabenõudega küsitud teabe valdaja/omanik ning koodid ei ole avalik teave AvTS-i mõistes.
4. Vaide esitaja edastas samal päeval uue teabenõude, milles palus väljastada andmed sama detailsusega nagu rahuloluküsitluse tulemused tehti kättesaadavaks haridusasutustele ja kohalikele omavalitsustele.
5. HARNO vastas teabenõudele 06.09.2024 märkides, et amet pöördus õigusliku hinnangu[2] saamiseks Andmekaitse Inspektsioon poole ning vaide esitajat teavitatakse vastuse saamisest. Inspektsioon vastas[3] nõudekirjale 11.09.2024.
6. HARNO märkis 12.09.2024 teabenõude vastuses, et väljastab viimases kirjas küsitud andmed, kuid amet ei teinud seda. Selle asemel sai vaide esitaja Haridus- ja Teadusministeeriumilt (HTM) 24.09.2024 vastuse kõikidele vaide esitaja teabenõuetele, milles küsis koolide rahuloluküsitluste koolipõhistele tulemuste väljastamist. Vastuses märgitakse muu hulgas, et rahulolu-uuringu tulemuseks ei ole koolipõhised vahekokkuvõtted, vaid lõpparuanne, mis on nõuetekohaselt avaldatud Haridussilma keskkonnas.
7. Kuna vaide esitaja ei nõustunud teabe väljastamata jätmise ning selle põhjendustega, siis esitas ta 24.09.2024 Andmekaitse Inspektsioonile sellekohase vaide.
8. Inspektsioon palus vaides puuduste kõrvaldamisena 26.09.2024 edastada vaie allkirjaõigusliku juhatuse liikme poolt allkirjastatuna või volikiri, sest vaie oli esitatud AS Õhtuleht Kirjastuse ajakirjaniku, mitte eraisiku poolt.
9. Vaide esitaja kõrvaldas puudused samal päeval (registreeritud inspektsioonis 27.09.2024) ning inspektsioon võttis vaide menetlusse.

[1] Tallinna Ringkonnakohtu 14.06.2023 kohtumäärus 3-23-661, p 18.
[2] https://adr.rik.ee/aki/dokument/16018872
[3] https://adr.rik.ee/aki/dokument/16031101

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue

Vaide esitaja palub kohustada HARNO-t *väljastama riiklike rahuloluküsitluste tulemused sellise detailsusega nagu need on tehtud kättesaadavaks kohalikele omavalitsustele. Alternatiivselt: palun kohustada Haridus- ja teadusministeeriumit lubama HARNO-l ja kohalikel omavalitsustel väljastada riiklike rahuloluküsitluste tulemused sellise detailsusega nagu need on tehtud kättesaadavaks kohalikele omavalitsustele.*

Vaide põhjendused

Vaide esitaja juhib tähelepanu järgnevatele asjaoludele:

1) HARNO on teabevaldaja AvTS-i mõttes. Selle küsimuse on inspektsioon juba oma vastuses HARNO nõudekirjale lahendanud ning vaide esitaja eeldab, et inspektsioon ei hakka seda uuesti praegusel juhul arutama.

2) Küsitav teave on avalik teave AvTS § 3 tähenduses ning ka selle küsimuse on inspektsioon juba oma vastuses HARNO nõudekirjale lahendanud, vaide esitaja eeldab, et seda ei hakka inspektsioon samuti praegusel juhul uuesti arutama.

3) *Kõik osapooled on nõus, et küsitav teave ei sisalda isikuandmeid. Kõik tulemused on esitatud haridusasutuste, mitte vastajate kaupa. Seal pole vastajate nimesid ega isikukoode, pole isegi anonümiseeritud kujul. Küsimused on valdavalt koondatud suurematеks blokkideks: faktoriteks. Faktorite puhul pole tabelites infot, kui mitu vastajat valis 1-5 punktisel skaalal 1, kui mitu tükki 2 jne; Arvutatud on faktori keskmine ja usalduspiirid. HARNO on sarnaselt üldisele praktikale jätnud linnadele ja valdadele avalikustamata kõik juhtumid, kus vastajaid oli alla 5. Sellega on eraelu puutumatus juba tagatud. Ma ei ole soovinud saada andmeid, kus vastajaid on alla viie.*

4) *Teabevaldaja saab juurdepääsu küsitavale teabele piirata üksnes õigusliku aluse olemasolul. Muud avaliku teabe seaduse § 23 võimalused ei ole kasutatavad. Isegi, kui HTMiga nõustuda, et rahuloluküsitluse tulemuseks on üksnes uuringu raport, siis kohalikele omavalitsustele ja haridusasutustele saadetavad tulemused („vahekokkuvõtted“) on jätkuvalt avalik teabe, millele ligipääsu saab piirata üksnes õigusliku aluse olemasolul. Millisel õiguslikul alusel HTM keeldub väljastamast „vahekokkuvõtteid“ – seda nad nimetanud ei ole.*

5) *AvTS § 3^1 lg 8^2 järgi tuleb avalikust rahast rahastatud teadustööde puhul teha ka kogutud teave avalikuks. Ma ei tea, kas riiklik rahuloluküsitlus mahub „teadustöö“ mõiste alla praeguses tähenduses, aga selline nõue oleks pentsik olukorras, kus avaliku raha eest tehtud riiklike uuringute käigus kogutud andmeid võib salastada. Teadustööde tegijatelt nõuab avaliku teabe seadus kogutud teabe avalikustamist, aga kui sama töö oleks ära teinud riigiasutus ise, siis ei pea kogutud teavet avalikustama?!*

6) AvTS *§ 36 lg 2 keelab asutusesiseseks kasutuseks tunnistada üldistatud statistilisi ü levaateid ning § 28 lg 1 p 30 käsib avalikustada andmekogudes sisalduvad andmed, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut. HARNO vähemalt esialgu väitis, et tegu on andmekoguga.*

Lisaks märgib vaide esitaja, et *väide, et tulemused on esitatud Haridussilmas, ei pea paika. Seal on tühine osa.* Haridussilmas puudub info usalduspiiride ja vastajate arvu kohta ning seal kajastatakse küsitlusi ajalise nihkega. Haridusasutustele ja kohalikele omavalitsustele (KOV) on saadetud juba 2024. aasta tulemused, kuid Haridussilmas on 2023. aasta tulemused. Samuti ei ole Haridussilma keskkonnas lasteaedade ja kutsekoolide andmeid ning lapsevanemate rahuloluga seonduvat infot.

Vaide esitaja on seisukohal, et ta küsis avalikku teavet, mida saab salastada üksnes õigusliku aluse olemasolul. *HARNO ega HTM ei ole suutnud kuu aja jooksul nimetada õiguslikku alust küsitud*

teabe väljastamisest keeldumiseks.

Vaide esitaja on lisaks märkinud, et küsitud andmete vastu on avalik huvi, sest küsitluse tulemused on olulised nii koolivaliku kui koolivõrgu korrastamise kontekstis. *Õpilastel (nooremate puhul nende vanematel) ja õpetajatel on võimalik rahuloluküsitluste tulemuste põhjal teha andmepõhiseid otsuseid, kuhu laps lasteaeda või kooli panna/ minna ja millisesse tööle minna. Munitsipaalpoliitikud ja kohalikud kogukonnad saavad küsitluse tulemusi kasutada koolivõrgu korrastamise otsustamisel: milline lasteaed või kool kinni panna ja milline alles jätta. On avalikes huvides avalikustada riiklike rahuloluküsitluste tulemused.*

Vaide esitaja on vaide täiendavas pöördumises selgitanud lisaks, et *§ 35 lg 1 punkt 12 on kasutatav vaid olukorras, kus isikuandmete avalikustamine kahjustab oluliselt eraelu puutumatust ehk mitte igasugune mõju eraelule pole veel piisav. Ei ole mõistetav, kuidas kahjustaks koolipõhiste tulemuste avalikustamine oluliselt eraelu puutumatust. Ministeeriumi mure eraelu puutumatuse pärast on seotud üksnes väikeste kogukondadega. Andmete väljastamisest keeldub ministeerium aga ka kõige suuremate haridusasutuste puhul. Kui tõesti on vaja lävendit tõsta viiest vastajast suuremaks, näiteks kümne peale, siis hästi, palun AKI mõistlik lävend paika panna.*

Lisaks toob vaide esitaja välja, et ministeerium toetub nüüd võimalikule tulevasele haridus- ja teadusministri määruse „Koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide, kutseõppeasutuste ja täienduskoolitusasutuste tegevusnäitajad“ (tegevusnäitajate määrus)[4] uuendustele. Määrusesse plaanitakse otsesõnu sisse kirjutada, et rahuloluküsitluste tulemused ei ole avalikustatavad. Kuna kehtivas määruses sellist punkti ei ole, siis palub vaide esitaja praegune teabenõue lahendada kehtiva õiguse raames.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:
HARNO märkis inspektsiooni järelepärimise vastuses, et jätkuvalt ollakse seisukohal, et amet *ei ole teabevaldaja AvTS mõttes, kuna seadusest või muust õigusaktist ei tulene Harnole kohustust vastavat teavet koguda, Harno pakub tehnilist tuge uuringu läbiviimiseks. Seega ei saa Harno ka teabenõuet täita.*

Selgitatakse, et HARNO *pakub vaid küsitluse läbi viimise ja andmete analüüsimise teenust. Koostöös HTM-ga koostatakse küsimustikud ning hilisem vastuste analüüs haridusasutustele ja selle pidajale. Harno paneb kokku kogu küsitluspaketi, edastab selle haridusasutusele. Haridusasutus ja selle pidaja saavad ise otsustada, kas võtavad küsitlusest osa ning kellele tulemused edasi saadetakse.* Küsitluse tulemused võib jaotada kaheks: esimene osa tulemusnäitajatest on kõigile avalikud HTM-i avaandmete portaalis Haridussilm. Nende andmete kogumise ja avaldamise kohustus tuleneb EV haridusseadusese § 36^6 lg 3^1 alusel välja antud Tegevusnäitajate määrusest. Teine osa tulemustest ületab tegevusnäitajate määruses nõutut. *Kõnealune rahuloluküsitlus võimaldab haridusasutusel saada täiendavaid andmeid kooli- ja lasteaiakogemuse kvaliteedi kohta. Harno pole pädev langetama otsust viimati mainitud nende andmete avalikustamise või piiramise üle.*

HARNO selgitab lisaks, et küsitlus on läbiviidud HTM-i eestvedamisel, kuhu on kaasatud koolid ning HARNO pakub tehnilist tuge küsitluskeskkonna pakkumise näol. Andmeid koguvad eelkõige haridusasutused ja HTM tegevusnäitajate määruse ulatuses. HARNO analüüsib/töötleb andmeid ning analüüsi tulemused saavad haridusasutused. Viimased võivad ametilt saada ka toorandmeid. *Haridusasutused ja koolipidajad saavad keskkonnast nendesse puutuvad tulemused alla laadida. Pärast lingi saatmist jäävad andmed Harno hallatavasse keskkonda alles.* Lisaks ollakse seisukohal, et välja tuleb selgitada, kas HTM või koolid on teabevaldajad AvTS-i mõttes.

Kuna HARNO-le ei ole seadusega ega seaduse alusel kehtestatud muu õigusaktiga sätestatud kohustust viia läbi koolide rahuloluküsitlust, siis ameti hinnangul ei ole antud juhul tegemist avaliku teabega. Omavalitsustele edastatud unikaalse kood osas selgitatakse, et *kood on olemuselt turvakood, mis on mõeldud konkreetsele isikule konkreetsete andmete ligipääsu saamiseks,*

[4] https://www.riigiteataja.ee/akt/120022018017

mistõttu on unikaalse koodi eesmärk ju vastupidine AvTS § 1 sätestatud eesmärgist[5]. Lisaks ollakse seisukohal, et kood kui selline ei saa olla avalik teave*, kuna koodide loomine on süsteemisisene kaitsemehhanism, mitte avaliku ülesande täitmisel jäädvustatud ja dokumenteeritud andmed ehk teave, isegi kui AKI asuks teistsugusele seisukohale ei saa koodi avalikuks teabeks lugeda, kuna avaliku teabe eelduseks on, et on seaduses või õigusaktist tulenev ülesanne, antud juhul seda aga ei ole, mistõttu ei saa neile ka Harno hinnangul juurdepääsupiirangut kehtestada AvTS alusel.*

Inspektsiooni täiendava järelepärimise vastuses on HARNO eelnevale lisaks selgitanud küsitluste korraldamise protsessi etappide kaupa ning muu hulgas täiendavalt märkinud, et amet saab oma valdusse toorandmed, mida analüüsitakse ning analüüsitud tulemused edastatakse veebilingiga haridusasutustele ja koolipidajatele. *HTM saab tulemustest kätte tegevusnäitajate määruses nõutud andmed, mis avaldatakse avaandmetena Haridussilma nimelises portaalis.*

Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoht
Kuna HARNO sõnul viiakse õppeasutuste rahuloluküsitlust läbi koostöös HTM-iga, siis küsis inspektsioon ministeeriumilt seisukohta uuringuga seotud teabe teabevaldjaks olemise ning teabe juurdepääsupiirangute kohta.

Vaide esitaja poolt inspektsioonile edastatud täiendava pöördumise lisamaterjalides on välja toodud HTM-i 18.10.2024 vastus teabenõudele, milles selgitati, et tuginedes AvTS § 35 lõike 1 punktile 12 ei avalikustata haridusasutuste põhiseid vahekokkuvõtteid tegevusnäitajate määruses toodust ületavas osas. Seda põhjusel, et *avalikustamine võib kahjustada haridusasutuse kogukonna (õpilaste, töötajate ning lastevanemate) heaolu ning vaimset turvalisust, kuna haridusasutuse põhiste vahetulemuste detailsus võimaldab tuvastada väga väikese, st tuvastatava vastajagrupi hinnangud (sealjuures mitte ainult haridusasutusele, vaid ka oma eraelulistele aspektidele) ning seeläbi oluliselt kahjustada nende eraelu puutumatust.*

Inspektsiooni järelepärimise vastuses on HTM selgitanud, et iga-aastaseid riiklikke rahulolu- ja koolikeskkonna uuringuid (rahuloluküsitlused) viiakse läbi eesmärgiga seirata haridusvaldkonna arengukava 2021-2035 eesmärkide täitmist ja pakkuda teaduspõhiselt väljatöötatud andmeid eneseanalüüsiks haridusasutustele ning samuti saavad haridusasutuste pidajad ülevaate oma haridusasutuses läbi viidud küsitluse tulemustest. Rahuloluküsitluste tulemusena valmib üleriiklikke tulemusi kajastav raport, mille vastavad näitajad on kättesaadavad Haridussilma keskkonnas.

Rahuloluküsitluse faktorid ja küsimused, millest osa on välja toodud Tegevusnäitajate määruses, on loodud eesmärgiga saada õppijatelt, õpetajatelt ning lastevanematelt põhjalikumat ning üksikasjalikumat tagasisidet õpilaste hoiakute, kooli- ja lasteaiakogemuse kohta, võimaldamaks haridusasutustel ja nende pidajatel tõenduspõhiselt õpilaste rahulolu ja õppekeskkonna kvaliteeti parandada. Ministeerium saab andmeid poliitikakujundamiseks (riigiüleselt) ning Haridusvaldkonna arengukava eesmärkide seireks. Rahuloluküsitluste tulemuste analüüsimisel koostatakse vahekokkuvõtted iga haridusasutuse kohta. Nii haridusasutuse kvaliteedi edendamise kui uuringute läbiviimise hea tava kohaselt (osalejaid teavitatakse uuringu tulemustest neid puudutavates osades) eesmärgil on põhjendatud nende kokkuvõtete edastamine puudutatud haridusasutusele endale ning haridusasutuse pidajale.

Tuginedes avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 punktile 12 ei avalikusta me olemasoleval kujul haridusasutuste põhiseid vahekokkuvõtteid Tegevusnäitajate määruses toodut ületavas osas.
Avalikustamine võib kahjustada haridusasutuse kogukonna (õpilaste, töötajate ning lastevanemate) heaolu ning vaimset turvalisust, kuna haridusasutuse põhiste vahetulemuste detailsus võimaldab tuvastada väga väikese, st tuvastatavate liikmetega vastajagrupi hinnangud

[5] AvTS § 1 sätestab, et seaduse eesmärgiks on üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.

(sealjuures mitte ainult haridusasutusele, vaid ka oma eraelulistele aspektidele), avalikult sildistada tuvastatavate liikmetega väikesi gruppe (nt ühe paralleeliga 8. klass) ning seeläbi oluliselt kahjustada nende eraelu puutumatust.

Toome alljärgnevalt näited rahuloluküsimustiku faktoritest, mis sisaldavad küsimusi õpilaste füüsilise ja vaimse enesetunde kohta, samuti peresuhete kohta. Need on kahtlemata valdkonnad, kus isegi konkreetselt tuvastamata isikute kohta avaldatud tulemused on oluliselt eraelu puutumatust riivavad, kui on tuvastatavad gruppi kuuluvad isikud ning neid on väike arv.

- Kurnatus. Õpilastelt küsitakse hinnanguid nende endi enesetunde kohta:
„Kooliga seotud probleemide tõttu magan öösel sageli halvasti.“
„Tunnen, et olen koolitöödega üle koormatud.“
Väikesearvuline vastajagrupp (nt ainult üks 8. klass koolis) võimaldab tuua välja õpilaste grupi kohta isegi terviseandmetena käsitletavaid, st eriliigilisi isikuandmeid ning avalikustada konkreetsesse gruppi (nt selle kooli 8. klass) kuuluvate õpilaste äärmiselt isiklikke hinnanguid.

- Kodune keskkond. Õpilastelt küsitakse hinnanguid nende peresuhete kohta:
„Minu vanematel on aega, et minuga rääkida.“
„Minu vanemad küsivad minu koolipäeva kohta.“
Faktori tulemuste avalikustamine võimaldab sildistada kooli (nt hoolivate ja mittehoolivate vanematega koolid), millel on teadusuuringute põhjal negatiivne mõju õpilastele. Pikemas perspektiivis võib mõjutada vanemate otsuseid õpilase kooli panekul. Nagu eelnevas punktis kirjeldatud, võimaldab väikesearvuline vastajagrupp tuua välja gruppi kuuluvate ja tuvastatavate õpilaste hinnanguid oma peresuhetele, mille avalikustamine on ilmselgelt oluliselt eraelu puutumatust riivav.

- Küünilisus. Õpilastelt küsitakse hinnanguid nende vaimse tervise kohta:
„Ma ei taha enam koolis õppida.“
„Tunnen, et olen kaotanud huvi õppimise vastu.“
„Kahtlen pidevalt, kas mu õpingutel on mingit mõtet.“
Faktori keskmine tulemus võimaldab teha üldistusi kooli õpilaskontingendi kohta (nt “õppimist mitte oluliseks pidavate õpilaste kool“), mis võib samuti sildistada õpilasi, kooli ja mõjutada vanemate valikuid. Pikemas perspektiivis võib see süvendada koolide segmenteerumist. Väikesearvuline vastajagrupp (nt ainult üks 8. klass koolis) võimaldab tuua välja õpilaste grupi kohta vaimse tervise andmeid, st eriliigilisi isikuandmeid ning avalikustada konkreetsesse gruppi (nt selle kooli 8. klass) kuuluvate õpilaste äärmiselt isiklikke hinnanguid.

Lisaks õpilaste privaatsuse olulisele riivele võib haridusasutuste põhiste tulemuste avalikustamine oluliselt kahjustada ka õpetajate eraelu puutumatust. Faktorid "Arengut toetav tagasiside”, “Õpilaste autonoomiavajaduse tajutud toetamine”, “Õppetöö mõtestatus” ja “Individuaalne tunnustamine” kirjeldavad õpilase hinnanguid õpetajatele. Koolides, kus on ainult üks neljas klass ja õpilasi õpetab klassiõpetaja, kes annab üldjuhul kõiki tunde, on lihtne tuvastada selle neljanda klassi õpetaja isik. Õpilaste hinnangud selle konkreetse õpetaja tööle on vajalikud õpetaja ja kooli vahelises töösuhtes. Tuvastatava õpetaja tööalase tagasiside avalikustamine on kahtlemata oluliselt õpetaja eraelu puutumatust riivav.

Selgitame aga, et kogu teave, mida haridusasutuste põhised vahekokkuvõtted sisaldavad, ei ole avalikustamisel kooli- või lasteaiapere liikmete privaatsust oluliselt riivav. Kindlasti ei tohiks olla avalikud õpilaste enesekohased hinnanagud õppimisega seotud aspektidele, kodusele keskkonnale ja põhivajaduste rahuldatusele, kuivõrd see võimaldab anda hinnanguid konkreetse (ja teatud juhtudel üsna väikese) vastajagrupi vaimse tervise ja peresuhete kohta. Samas ei ole põhjust mitte avaldada õpilaste hinnanguid koolikeskkonna erinevatele aspektidele.

Eelnevast tulenevalt on ministeeriumil plaanis üle vaadata vahekokkuvõtete tegemise metoodika ning lisada sinna kriteeriumid, mis võimaldaksid suurema üldistustasemega ehk privaatsust mitteriivavat teavet avalikustada.

HTM-i kinnitusel on uuringu läbiviimine on ministeeriumi ülesanne, mille tehniline teostaja on HARNO. Ministeeriumi hinnangul on teabevaldajaks uuringu tulemuste osas, mis edastati HARNO poolt omavalitsustele need konkreetsed omavalitsused, kes teabe said. Teabele juurdepääsupiirangu üle otsustamisel tuleb omavalitsustel kaaluda, kas avalikustamine riivaks oluliselt isikute eraelu puutumatust.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED

Vaide ese

1. Andmekaitse Inspektsioonile 24.09.2024 esitatud vaides ei nõustunud vaide esitaja teabenõudega küsitud teabe väljastamata jätmise ning selle põhjendustega. Seega on vaide esemeks teabenõude mittenõuetekohane täitmine.

2. Vastavalt AvTS § 45 lõike 1 punktile 1 on Andmekaitse Inspektsiooni pädevuses järelevalve teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle.

HARNO teabevaldaja ja avaliku ülesande täitja

3. Vaide esitaja on seisukohal, et käesoleval juhul ei vaja täiendavat analüüsi ja selgitamist asjaolu, et HARNO on teabevaldaja AvTS-i mõttes ning asjaolu, et teabenõudega küsitav teave on avalik teave AvTS § 3 tähenduses. Seda põhjusel, et selle küsimuse on inspektsioon juba oma 11.10.2024 vastuses HARNO nõudekirjale lahendanud. HARNO märkis inspektsiooni järelepärimise 15.10.2024 vastuses, et on jätkuvalt seisukohal, et amet ei ole teabevaldaja AvTS-i mõttes, sest seadusest või muust õigusaktist ei tulene ametile kohustust vastavat teavet koguda. Eelnevast tulenevalt peab inspektsioon siiski oluliseks käesolevas vaideotsuses täiendavalt selgitada HARNO teabevaldajaks ning avaliku ülesande täitjaks olemist.

4. AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. Kuna HARNO on põhimääruse § 1 kohaselt HTM-i valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, siis sellest tulenevalt on amet teabevaldaja AvTS-i mõistes.

5. AvTS § 3 lõike 1 kohaselt loetakse avalikuks teabeks teave, mis 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.

6. Vastuses inspektsiooni järelepärimise märkis HARNO, et on seisukohal, et amet ei ole teabevaldaja AvTS-i mõttes, sest HARNO-le ei ole seadusega ega seaduse alusel kehtestatud muu õigusaktiga sätestatud kohustust viia läbi koolide rahuloluküsitlust, sh kohustust koguda rahuloluküsitlusega seotud teavet.

7. Selgitame siinkohal, et avalik teave ei ole üksnes see teave, mis on loodud või saadud neid avalikke ülesandeid täites, mis on selgesõnaliselt kirjas seaduses või selle alusel antud õigusaktides. Avaliku teabe mõistet tuleb käsitleda laiemalt. AvTS-i üldjuhendi[6] selgituste kohaselt on kõik riigi- ja KOV-i asutused teabevaldajaks kogu oma tegevuse ulatuses. Lisaks märgitakse, et avalik teave on teisisõnu avaliku sektori teave. Mis tähendab, et kogu avalik teave on seotud avaliku sektoriga ehk avaliku võimu teostamise, avalike teenuste osutamise ja eelarveraha kasutamisega.[7]

8. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on HARNO seisukohal, et välja tuleb selgitada, kas HTM või koolid on teabevaldajad AvTS-i mõttes. HTM vastuses inspektsioonile on kinnitanud, et uuringu läbiviimine on ministeeriumi ülesanne ning HARNO on küsitluse tehniline teostaja. Ministeeriumi hinnangul on teabevaldajaks uuringu tulemuste osas, mis edastati HARNO poolt omavalitsustele need konkreetsed omavalitsused, kes teabe said.

---

[6] Avaliku teabe seaduse üldjuhend, 1. peatükk, § 5 punkti 1 alapunkt a. Leitav aadressil: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku_teabe_seaduse_uldjuhend.pdf (04.11.2024)
[7] *Samas,* § 4.

9. Inspektsioon mõistab olukorda selliselt, et rahaloluküsitluse läbiviimine on HTM-i avalik ülesanne, mille läbiviimise on ministeerium üle andnud HARNO-le. Sellest tulenevalt on inspektsioon seisukohal, et HARNO kui HTM-i avaliku ülesande täitja rahaloluküsitluse läbiviimisel (sh unikaalsete koodide loojana) on teabevaldaja AvTS-i mõistes just seetõttu, et amet on küsitluse läbi viinud enda kui avaliku sektori asutuse tegevuse raames ning on teinud seda riigieelarvelistest vahenditest.

10. Täienduseks sellele, mida inspektsioon on märkinud vastuses HARNO nõudekirjale[8] selgitame järgnevat. Erinevate osapoolte selgituste alusel mõistab inspektsioon, et kõnealuse rahalolu-uuringuga on seotud ministeerium läbiviijana, HARNO uuringu tehnilise korraldajana (sh toorandmete ja analüüsi tulemuste valdajana, unikaalsete koodide loojana) ning KOV-id analüüsi tulemusta ja koodide saajatena. See tähendab, et kõik märgitud osapooled avaliku sektori asutustena on teabevaldajad AvTS-i mõistes, aga ainult selle teabe ulatuses, mis konkreetse asutuse valduses olemas on. Kuigi tegemist on ühe küsitlusega, siis erinevad teabevaldajad võivadki selle uuringu osas hallata erinevat teavet. Samas võivad mitu osapoolt omada ka sama teavet ning seega võib ühel ja sama teabel olla mitu teabevaldajat. Teabenõue tuleb täita sellel asutusel, kellele see esitati.

Teabenõude täitmine

11. Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb avaliku teabe seadusest. AvTS § 6 kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt samas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale nõude AvTS-is sätestatud korras (AvTS § 7).

12. AvTS § 9 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lõike 2 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus ning tagama kinnipidamise juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 1 p 7).

13. Teabele juurdepääsu saab tagada kas teabe avalikustamisega (nõuded on sätestatud AvTS 4. peatükis) või teabenõude täitmisega (nõuded on sätestatud AvTS 3. peatükis).

14. Teabevaldaja peab teabenõude kas viie tööpäeva jooksul täitma (AvTS § 18), väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keelduma teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.

15. HARNO keeldus nii 29.08.2024 kui 03.09.2024 vastustega teabenõudega küsitud teabe väljastamisest põhjusel, et asutus ei ole teabenõudega küsitud teabe valdaja/omanik ning koodid ei ole avalik teave AvTS-i mõistes. Kuna käesoleva vaideotsuses eelnevas alapeatükis on inspektsioon selgitanud, et HARNO on asutuse valduses olevate rahaloluküsitlusega seotud andmete, sh unikaalsed koodid, teabevaldaja, siis on inspektsioon seisukohal, et märgitud alusel HARNO-poolne teabenõude täitmisest keeldumine ei olnud õiguspärane.

16. Vaide esitaja on vaides viidanud AvTS § 3^1 lõikele 8^2, mille järgi tuleb avalikust rahast rahastatud teadustööde puhul teha ka kogutud teave avalikuks. Lisaks märgib vaide esitaja, et ta ei tea, kas riiklik rahaloluküsitlus mahub „teadustöö“ mõiste alla. Kuna ka inspektsioon ei ole HARNO ja HTM-i selgituste põhjal veendunud, et kõnealune

[8] *Seega on uuringu keskkonna/infosüsteemi haldjaks Haridus- ja Noorteamet, kelle valduses on peale andmete töötlust ka uuringu tulemused, millele võimaldatakse haridusasutuste juurdepääs. Kui Haridus- ja Noorteameti valduses on teabenõudja poolt soovitud andmed, siis on Haridus- ja Noorteamet selle teabe osas ka teabevaldaja avaliku teabe seaduse mõistes. /.../ teabevaldajateks on kõik avaliku sektori asutused, kelle valduses soovitud teave on, olenemata sellest, kas nad on selle loonud või saanud ning teabenõue tuleb täita sellel, kellele teabenõue on esitatud, kui pole alust teabe väljastamisest keelduda.*

rahuloluküsitlus on uuring teadusuuringu mõistes, siis käesolevas vaideotsuses ei analüüsita rahuloluküsitluse kui teadusuuringu andmete avaldamise aluseid.

17. Vaide esitaja on vaides märkinud AvTS § 36 lõike 2, mis keelab asutusesiseseks kasutuseks tunnistada üldistatud statistilisi ülevaateid. Inspektsioon mõistab olukorda selliselt, et Haridussilma keskkonnas avaldatuga on kõnealune kohustus täidetud. Välja on toodud ka sama seaduse § 28 lõike 1 punkt 30, mis reguleerib andmekogudes olevate andmete avaldamist. Kuna kõnealuse küsitluse tulemuste puhul ei ole tegemist AvTS-i mõistes andmekoguga[9], siis märgitud sättele viitamine ei ole inspektsiooni hinnangul asjakohane.

18. Vaide esitaja on märkinud vaides inspektsioonile, et HARNO väide, et tulemused on esitatud haridussilm.ee keskkonnas, ei pea paika. Inspektsioon saab aru, et märgitud keskkonnas ei kuvata andmeid selles koosseisus ja mahus, mida vaide esitaja soovib. HARNO ja HTM-i vastuste põhjal mõistab inspektsioon asjaolusid selliselt, et haridussilm.ee keskkonnas avaldatakse rahuloluküsitluste tulemused avaandmetena tegevusnäitajate määruses nõutud andmekoosseisu ulatuses ning küsitlusega kogutakse tegelikult teavet rohkem, kui määrus seda ette näeb. HTM-i selgituste kohaselt ei avalikustata haridusasutuste põhiseid vahekokkuvõtteid AvTS § 35 lg 1 punktile 12 alusel selles osas, mis ületavad tegevusnäitajate määruses toodut.

Juurdepääsu piiramine avalikule teabele

19. 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.

20. Nagu juba eelnevalt märgitud, siis HTM-i selgituste kohaselt ei avalikustata nö vahekokkuvõtteid AvTS § 35 lõike 1 punkti 12 alusel. Seda põhjusel, et avalikustamine võib kahjustada haridusasutuse kogukonna heaolu ning vaimset turvalisust, sest õppeasutuste põhiste vahetulemuste detailsus võimaldab tuvastada väga väikese, st tuvastatava vastajagrupi hinnangud ning seeläbi oluliselt kahjustada vastajate eraelu puutumatust. Ministeerium on selliste olukordade kohta toonud ka näiteid, mis käesolevas vaideotsuses on eelnevalt välja toodud ning seetõttu ei hakka siinkohal eraldi ringi kirjutama.

21. Vaide esitaja on vaides märkinud, et kõik *osapooled on nõus, et küsitav teave ei sisalda isikuandmeid*. Inspektsioon on erinevate osapoolte selgitusi mõistnud selliselt, et kuigi uurimistulemuste kaudu ei ole isikud otseselt nt nime kaudu tuvastatavad, siis ei saa teatud vastuseid omavahel kombineerides välistada vastaja kaudset kindlakstegemist. Inspektsioon selgitab, et isikuandmete kaitse üldmääruse[10] kohaselt loetakse isikuandmeteks ka isiku andmed sel juhul kui isik on kaudselt tuvastatav. Inspektsiooni hinnangul on HTM-i sellekohane ilmestav näide klassiõpetaja, kes annab üldjuhul oma klaasis peaaegu kõiki tunde, kindlakstegemise kohta koolis, kus õpib ainult üks neljas klass.

22. Küll aga nõustub inspektsioon vaide esitaja märkusega, et AvTS § 35 lõike 1 punkt 12 on piirangualusena kasutatav vaid olukorras, kus isikuandmete avalikustamine kahjustab oluliselt eraelu puutumatust. Seega mitte igasugune mõju isiku eraelule pole veel piisav. Inspektsiooni hinnangul jagab sama põhimõtet ka ministeerium. Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on kõrvuti näidetega vastaja/koolitöötaja tuvastamisel võimalikust olulisest eraelulisest riivest ka märgitud seisukoht, et kogu teave, mida õppeasutuste põhised vahekokkuvõtted sisaldavad, ei ole teabe avalikustamisel kooli- või lasteaiapere

[9] AvTS peatükk 5[1]
[10] Isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 1 lõik 1

liikmete privaatsust oluliselt riivav. Ka ei näe ministeerium põhjust mitte avaldada õpilaste hinnanguid koolikeskkonna erinevatele aspektidele.

23. Eelnevast tulenevalt on inspektsioon seisukohal, et kogu rahuloluküsitluse tulemusi puudutav teave ei saa olla juurdepääsupiiranguga teave täies ulatuses. Kuid samas ei saa välistada, et teatud osas võivad uuringu tulemused olla piiranguga ja seda nt põhjusel, et teabe avaldamine riivab oluliselt vastaja/koolitöötaja eraelu puutumatust. Kuid piirangu seadmist tuleb teabevaldajal konkreetsete asjaolude pinnalt hinnata ning ka põhjendada.

24. Lisaks on vaides märgitud, et kui on vajadus tõsta lävendit viiest vastajast suuremaks, näiteks kümne peale, siis palub vaide esitaja inspektsioonil mõistlik lävend paika panna. Selgitame siinkohal, et uuringule vastajate arvu piirmäära, millest madalamaid tulemusi ei avalikustata, kehtestamine ei ole inspektsiooni pädevuses. Lisaks selgitame, et inspektsioon ei saa asuda teabevaldaja asemele ja teha asutuse eest otsuseid. Inspektsiooni ülesanne on teabevaldaja otsuse õiguspärasuse kontrollimine.

25. Andmete saamise ülekaaluka avaliku huvi osas selgitab inspektsioon, et see ei saa olla käesoleval juhul teabe avalikustamisel aluseks, sest rahuloluküsitluse tulemuste puhul on tegemist avaliku teabega ning selle avaldamine oleneb juurdepääsupiirangu olemasolust ja ulatusest, mitte avaliku huvi olemasolust ja selle kaalukusest.

Kokkuvõte

26. Vaide esitaja palub inspektsioonil kohustada HARNO-t väljastama riiklike rahuloluküsitluste tulemused sellise detailsusega nagu need tehti kättesaadavaks KOV-idele. Alternatiivselt palub vaide esitaja kohustada HTM-i lubama HARNO-l ja KOV-idel väljastada rahuloluküsitluste tulemused sellise detailsusega nagu need on tehti kättesaadavaks KOV-idele. Selgitame siinkohal, et vaie esitati mittenõuetekohase teabenõude täitmise kohta HARNO poolt. Seega ei saa inspektsioon käesoleva vaidemenetluse raames teha teabe väljastamise osas ettekirjutust ei HTM-ile ega KOV-idele.

27. Samas lisame, et isegi kui inspektsioon selle õiguse endale võtaks, siis ei saa me kohustada ühtki teabevaldajat antud juhul teavet väljastama. Kuna teabevaldajal on kohustus tagada, et avalikuks ei saaks see osa teabest, mis ei tohi avalikuks saada, siis peab iga teabevaldaja (HARNO, HTM, KOV) ise hindama tema valduse oleva teabe ulatuses, kas teabenõudega küsitud teave sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Kui sisaldab, siis määratlema millises ulatuses ning seda teabenõudjale ka põhjendama.

28. Kuigi käesoleva vaidemenetluse raames on HTM toonud rahuloluküsitluse tulemuste pinnalt näiteid teabele AvTS § 35 lõike 1 punkt 12 alusel juurdepääsupiirangu määramise kohta, siis käesoleva vaidemenetluse aluseks on HARNO-lt teabe küsimine. HARNO jättis teabenõudega küsitud teabe väljastamata põhjusel, et asutus ei pea ennast käsitluse läbiviimise osas teabevaldajaks AvTS-i mõistes. Kuna inspektsioon on asunud vastupidisele seisukohale, siis sellest tulenevalt teeb inspektsioon HARNO-le kohustusliku ettekirjutuse vaadata uuesti läbi vaide esitaja 03.09.2024 esitatud teabenõue ja hinnata, kas teabenõude täitmisest keeldumiseks on AvTS §-st 23 tuleneva alus. Juhul, kui teabenõudega küsitud teabe väljastamata jätmise põhjuseks on teabele määratud juurdepääsupiirang, siis tuleb HARNO-l väljastada küsitud teave juurdepääsupiiranguteta osas ning juurdepääsupiiranguga teabe osas märkida piirangu alus ja põhjendada piirangu seadmist.

29. Vaide esitaja selgituste kohaselt plaanitakse muuta kehtivat regulatsiooni selliselt, et rahuloluküsitluse tulemused ei oleks enam avalikustatavad ning palub sellega seoses lahendada käesoleva vaide aluseks olev teabenõue kehtiva õiguse raames. Inspektsioon mõistab ministeeriumi selgitusi selliselt, et vahekokkuvõtete tegemise metoodikasse paanitakse lisada kriteeriumid, mis võimaldaksid suurema üldistustasemega ehk

privaatsust mitteriivavat teavet avalikustada. Inspektsiooni hinnangul ei ole praegusel juhul esmane see, millise konkreetse regulatsiooniga on rahuloluküsitluse tulemuste avaldamine määratletud, vaid see üldpõhimõte, et avalikuks ei saaks teave, mis ei tohi avalikuks saada. Isegi, kui alusdokumente märgitud osas muudetakse, tuleb avaliku teabe puhul järgida põhimõtet, et teave on avalik juurdepääsupiiranguteta osas.

/allkirjastatud digitaalselt/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel