ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/24/1030-2523

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	22.11.2024 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	04.10.2024
Teabevaldaja	Haridus- ja Teadusministeerium aadress: Munga 18, 50088 Tartu e-posti aadress: hm@hm.ee
Vaide esitaja	AS Õhtuleht Kirjastus aadress: Narva mnt 13, 10151 Tallinn e-posti aadress: priit.parnapuu@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, kuna Haridus- ja Teadusministeerium on vaide esitajale 15.11.2024 edastanud ministeeriumi poolt riigikoolide edastatud kirjad ning vaide esitaja ei ole teabenõude täitmise osas täiendavaid pretensioone esitanud.
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 (2)). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 16.09.2024 esitas vaide esitaja Haridus- ja Teadusministeeriumile (HTM) teabenõude, milles palus väljastada *kirjavahetuse, mis toimus septembris HTM-i ja riigile kuuluvate koolide (nende juhtide) vahel ja puudutas koolide riikliku rahuloluküsitluse tulemuste (mitte)-avalikustamist Õhtulehele. Mõtlen nii koolijuhtide kui ministeeriumi kirju.*
2. 20.09.2024 keeldus HTM teabenõude täitmisest AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel, kuna tegemist on asutusesiseselt adresseeritud teabega.
3. 21.09.2024 palus vaide esitaja veelkord teabenõude läbi vaadata ning selgitas, et riigigümnaasiumid on HTM-st eraldiseisvad asutused, mistõttu ei ole AvTS § 35 lg 2 p-

i 3 alusel piirangu kehtestamine õiguspärane.

4. 02.10.2024 selgitas HTM vaide esitajale täiendavalt, et enamasti on sellise kirjavahetuse puhul tegemist vaid osaga suhtlusest – kas jätkuga telefoni teel või kohtumisel räägitule. Asutusesiseseks tunnistamise põhjus on sellise kirjavahetuse mitteterviklik iseloom. Samuti võib see olla osa protsessist, mille tulemusena tekib avalikustamisele kuuluv terviklik teave. Sellist kirjavahetust tekib koolipidaja ning kooli vahel igapäevaselt, kuid see ole käsiteldav ministeeriumi poolt kooli juhtimisena.
5. Vaide esitaja eeltooduga ei nõustunud ning esitas Andmekaitse Inspektsioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Minu keskne väide on see, et avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkt 3 on juurdepääsupiirangu alusena kasutatav üksnes dokumentide kohta, mis on liikunud ühe asutuse sees. Küsitav kirjavahetus toimus aga erinevate asutuste vahel. Tõsi on, et riigile kuuluvad koolid on HTMi haldusalas, kuid see fakt ei muuda neid veel üheks asutuseks avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punkt 3 mõttes. Riigile kuuluvate koolide põhimääruste järgi pole HTMi-l asja nende igapäevase juhtimisega. HTM osaleb kooli juhtimises üksnes ühe liikmena paljudest kooli hoolekogu kaudu.

HTM väide nagu tegemist oleks olnud pelgalt ministeeriumi ja riigile kuuluvate koolide juhtide mõttevahetusega, ei tohiks paika pidada. Minule teadaolevalt kirjavahetuse lähtekoht on tõepoolest ühe või mitme riigigümnaasiumi direktori soov saada nõu, mida vastata minu teabenõudele. Nimelt tegin gümnaasiumitele teabenõude, milles palusin väljastada koolile saadetud riikliku rahuloluküsitluse tulemused. HTMi vastus ei läinud aga pelgalt neile gümnaasiumitele, mis nõu küsisid, vaid läks kõigile riigigümnaasiumitele, ka neile, kes nõu ei küsinud. Seega ei saa olla tegu pelga mõttevahetusega, vaid HTMi valmis ja tervikliku seisukohaga, mis edastati ka neile, kes nõu ei küsinud. Minule teadaolevalt küsitavas kirjas HTM annab riigigümnaasiumite direktoritele suunise keelduda riikliku rahuloluküsitluse tulemuste väljastamisest. Seda riigigümnaasiumite juhid ka tegid. Juhin tähelepanu, et see kirjavahetus toimus ajal, mis Haridus- ja Noorteamet, mis koostöös HTMiga küsitlust korraldab, oli veel seisukohal, et küsitluste läbiviija ja andmete omanik on kool ning koolil on vaba voli

Mul on kaks huvi seoses kõnealuse kirjavahetusega:

- *Nagu AKI teab, ma olen püüdnud Haridus- ja Noorteametilt ja kohalikelt omavalitsustelt saada kätte haridusasutuste riiklike rahuloluküsitluse tulemusi, mida esimene koostöös HTMiga korraldab. Kirjavahetus on huvitav sellest aspektist, et korraldajad ühe suupoolega rääkisid mulle, kuidas küsitluse läbiviijad ja andmete omanikud on koolid. Kui ma neid tulemusi tahan, siis küsigu ma koolide käest, nemad otsustavad, kas ja mida välja anda. Küsitav kirjavahetus näitaks aga, et samal ajal HTM andis riigigümnaasiumitele selge suunise, et küsitluse tulemusi ajakirjanikule anda ei tohi. On avalikes huvides, et võimuesindajad sellist kahepalgelist poliitikat ei ajaks. Küsitav kirjavahetus tõendaks, et Harno ja HTM on ajanud asju kahepalgeliselt.*

  Tõsi on, et riigigümnaasiumid on HTMi hallatavad riigiasutused. Kuid riigigümnaasiumi juhib siiski direktor, mitte HTM. HTMi roll riigigümnaasiumi juhtimises käib põhimääruste järgi läbi hoolekogu. Seal on HTM üks liige paljudest. Ajakirjaniku teabenõudele vastamine võiks olla kooli direktori igapäevase töö osa, see ei ole asi, mida HTM saaks või peaks suunama. Küsitav kirjavahtus oleks selge näide, kus ministeerium sekkub riigigümnaasiumite igapäevasesse tegevusse. Avalikes huvides on, et riigigümnaasiumite igapäevane juhtimine käiks põhimääruste järgi ning ministeerium ei korraldaks asju, milleks tal põhimääruse järgi võimu pole.

Vaide esitaja palub *kohustada Haridus- ja teadusministeeriumi väljastama kirjavahetus, mis*

toimus tänavu septembris Haridus- ja teadusministeeriumi ja riigile kuuluvate koolide (nende juhtide) vahel ja puudutas koolide riikliku rahuloluküsitluse tulemuste (mitte)-avalikustamist Õhtulehele.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

HTM-i selgituste kohaselt on HTM-i ametnik saatnud riigi üldhariduskoolide meililisti kaks e-kirja, mis puudutavad koolide riikliku rahuloluküsitluse tulemuste teabenõuet.

HTMi kui koolipidaja ametnikud (riigikoolide koordinaatorid, riigikoolide pidamise nõunikud, peaeksperdid) suhtlevad igapäevaselt riigikoolide koolijuhtidega nii telefoni kui e-kirjade teel. Sel viisil vahetatakse arvamusi ja seisukohti erinevates koolijuhtimist puudutavates küsimustes, kus ministeeriumi ametnik ei ole mitte koolijuhi „ülemuse" rollis, vaid annab valdkonna spetsialistina nõu. Seda ei tehta alati koolipidaja rollis, mistõttu ei ole ka põhjendatud kirjavahetuse avalikustamine. Koolipidaja rolli ei ole võimalik kvaliteetselt täita ainult ametliku suhtluse kaudu kooli ja selle juhiga. Kooli ja koolijuhi tegevuse ning arengu toetamine tugineb usalduslikule suhtele, mida pole võimalik saavutada ja hoida ainult ametliku suhtluse või registreeritud e-kirjade vahetamise kaudu. Märkimisväärset osa sellest suhtlusest ei talletata. Arvestades, et e-kirjavahetus rahuloluküsitlusi puudutavatel teemadel on avalikustamisele kuuluva teabe kontekstis väheinformatiivne ja oma sisult lünklik, kvalifitseerisime need asutusesiseks kasutamiseks.

Lisaks peame eksitavaks avalikustada arvamusi ja nõuandeid sisaldavat kirjavahetust, mille tegelik sisu ilmneks vaid koos sellele eelneva suusõnalise, sh telefoni teel peetud vestlusega. Kuna HTMi saadetud e-kirjad ongi jätk sellisele suhtlusele, siis poleks ekirjadena väljastatav teave tegelikkust kajastav ja korrektne.

Üldreegel dokumentide registreerimiseks tuleneb kantsleri käskkirjast „Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevuste dokumenteerimise korra ja dokumentide loetelu kinnitamine" (lisa 1), mille punkt 29 näeb ette, et ei registreerita: − teistes ministeeriumis kasutusel olevates infosüsteemides registreeritud dokumendid; − kirjad märkega ISIKLIK (kui kirja läbivaatamisel selgub, et tegu on siiski ametliku dokumendiga, vastutab dokumendi registreerimiseks saatmise eest kirja saaja); − anonüümsed dokumendid; − vastust mittevajavad koosolekute ja nõupidamiste teadaanded ja päevakorrad (v.a valitsemisala sihtasutuste ja ministeeriumi hallatavate riigiasutuste nõukogude protokollid ja päevakorrad); − trükised ja nende kaaskirjad, kutsed, õnnitlused; − ministeeriumist allkirjastamiseks edastatud lepingute kaaskirjad ja teis(t)e lepingupool(t)e juurest allkirjastamiselt saabunud lepinguga koos saadetud kaaskirjad; − värbamiskonkurssidele saabunud kandideerimisdokumendid. Teenistuja omal äranägemisel ei registreerita ka AvTS § 35 lg 2 punkti 3 tingimustele vastavat teavet dokumendiregistris. Õhtulehe ajakirjaniku teabenõudele vastamisel leidsime, et korrektne oleks sellise teabe registreerimata jätmise ja juurdepääsu piiramise alusena asutuse juhi otsus. Sellest tulenevalt andis kantsler vastava käskkirja (lisa 2).

Kuna inspektsiooni hinnangul ei saa AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel kehtestada piirangut kahe eraldiseisva juriidilise isiku vahel toimunud kirjavahetusele, siis juhtis inspektsioon HTM-i tähelepanu sellele, et AvTS § 35 lg 2 p 3 kohaselt saab põhjendatud juhtudel eeltoodud sätet kasutada ainult asutusesiseselt adresseeritud dokumentide puhul, mitte kahe eraldiseisva teabevaldaja (kooli ja HTM-i) vahel toimunud kirjavahetuse puhul. Ministeeriumi ja riigikoole ei saa käsitleda ühe asutusena.

Vastuses inspektsiooni täiendavale järelepärimisele märkis HTM, *et tutvunud Andmekaitse Inspektsiooni seisukohaga, leidsime, et teabenõudes nõutud e-kirjad tuleb teabenõudjale*

väljastada. Täitsime teabenõude 15.11.2024. a. Arvestades, et teabenõudja on ajakirjanik, kes võib soovida jagada saadud infot avalikkusega, katsime väljastatud e-kirjades kinni kirjad saatnud teenistuja andmed AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel, vältimaks tema privaatsuse olulist riivet.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

1. AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduse või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. AvTS § 3 lg 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.

2. 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-s sätestatud korras (AvTS § 7).

3. AvTS § 9 lg 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lg 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).

4. Juhud, millal teabevaldajal on õigus teabenõude täitmisest keelduda, on ära toodud AvTS § 23. Sama paragrahvi lg-st 3 tulenevalt tuleb keeldumist ka põhjendada.

Juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel

5. AvTS § 12 lg 1 p 1 kohaselt tuleb dokumendiregistris registreerida asutusse saabunud ja asutusest välja saadetud dokumendid. Siinkohal pean siiski vajalikuks märkida, et ajal mil eeltoodud seadus hakkas kehtima oli kogu kirjavahetus paberkandjal ning seega tuli kõik asutusse saabunud ja asutusest välja saadetud dokumendid asutuse dokumendiregistris registreerida.

6. Kuna tänapäeval küsitakse tihti ka e-kirja teel kollegi arvamust, mis ei pruugi olla asutuse seisukoht või on mõni e-kiri nn telefonivestluse jätk, mis võib ilma eelnevast vestlust teadmata anda eksitavat teavet, siis on siin ametnikel, kes sellise kirja on saanud, kohustus hinnata sellise kirja olulisust ja registreerimisvajadust. Küll aga ei tohiks olla ametniku e-postkast koht, kus säilitatakse asutuste vahelist kirjavahetust. Samuti tuleb asutuste vaheline kirjavahetus registreerida asutuse dokumendiregistris.

7. Teabenõude korras saab reeglina väljastada neid dokumente, mis on asutuse kui teabevaldaja valduses ja mis ei eelda teabenõude täitmiseks kõigepealt ametnikelt/töötajatelt vajadust küsida, kas kellegi postkastis on teabenõudes küsitud teavet. Samas võib just see töötaja, kelle postkastis küsitud teave on, olla näiteks haiguslehel. Tööandjal ei ole aga teabenõude korral õigust siseneda töötajate e-postkastidesse, et sealt teabenõude täitmiseks omaalgatuslikult teavet otsida. Seega tuleb asutuses täpselt ära reguleerida, milline teave tuleb registreerida ja milline mitte, et oleks võimalik ka teabenõuete korral teabenõudeid täita.

8. Olenemata sellest, kas teave on registreeritud asutuse dokumendiregistris või asub see muus asutuse andmekogus või võrgukettal, saab avalikule teabele juurdepääsu piirata

üksnes juhul kui selleks on seadusest tulenev alus. Antud juhul on HTM kehtestanud soovitud kirjavahetusele kantsleri käskkirjaga piirangu AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel. Eeltoodud sätte kohaselt saab põhjendatud juhtudel kehtestada piirangu asutusesiseselt adresseeritud dokumentidele, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid nõuanded jms).

9. Andmekaitse Inspektsioon on siin seisukohal, et kooli ja ministeeriumi vahel toimunud kirjavahetuse puhul ei ole tegemist asutusesiseselt adresseeritud dokumentidega. Olenemata sellest, et riigikoolid on ministeeriumi hallatavad asutused, on siiski tegemist kahe eraldiseisva juriidilise isiku vahel toimunud kirjavahetusega. Eeltoodust tulenevalt ei saa eeltoodud sätte alusel kehtestada piirangut erinevate asutuste vahel toimunud kirjavahetusele.

Teabenõudele vastamine

10. AvTS § 18 lg 1 kohaselt tuleb teabenõudele vastata viivitamata, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Juhud, millal teabenõude täitmisest on võimalik keelduda on ära toodud AvTS §-s 23 ning keeldumise korral tuleb keeldumist ka põhjendada.

11. Vaide esitaja poolt edastatud dokumentidest nähtub, et vaide esitaja on edastanud HTM-le kaks teabenõuet, milles soovis koolijuhtide ja HTM-i vahelist kirjavahetust. Mõlemal korral keedus HTM teabe väljastamisest põhjusel, et soovitud kirjavahetusele on kehtestatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 3 alusel. Kuna eeltoodud sätte alusel ei saa kehtestada piirangut asutuste vahelisele kirjavahetusele, siis eeltoodud sätte alusel teabenõude täitmisest keeldumine ei olnud õiguspärane.

12. Nii vastuse vastuses inspektsiooni järelepärimisele kui ka vastuses teabenõudjale on HTM selgitanud, et asutusesiseseks tunnistamise põhjus on sellise kirjavahetuse mitteterviklik iseloom, mis on käsitletav teenistujate mõttevahetusena. Enamasti on sellisel juhul ka tegemist vaid osaga suhtlusest – kas jätkuga telefoni teel või kohtumisel räägitule. Samuti võib see olla osa protsessist, mille tulemusena tekib avalikustamisele kuuluv terviklik teave.

13. Kuigi HTM ei ole Andmekaitse Inspektsioonile edastanud ühegi koolijuhi pöördumist HTMi ametnike poole, saab inspektsioon HTMi selgitustest aru selliselt, et koolijuhtide pöördumisi ei ole asutuse dokumendiregistris registreeritud ning need on oma olemuselt jätkuks telefonivestluses räägitule. Nõustun siinkohalt HTM-iga selles, et sellise pooliku informatsiooni edastamine võib anda eksitavat teavet. Kuigi antud juhul inspektsioon siin selget seisukohta võtta ei saa, kuna inspektsioonil ei ole olnud võimalik koolijuhtide poolt edastatud kirjadega tutvuda.

14. Küll aga ei nõustunud Andmekaitse Inspektsioon sellega, et ministeeriumi poolt koolijuhtidele edastatud suunistega, kuidas tuleks vaide esitaja teabenõudele vastata, on tegemist ametniku ja koolijuhtide vahelise igapäevase suhtlusega. Kui ministeeriumi ametnik annab riigikoolide juhtidele käitumissuunised, siis tuleb neid käsitleda asutuse seisukohtadena, mis tuleb asutuse dokumendiregistris registreerida ja neid on võimalik ka teabenõude korras küsida.

15. Kuigi 20.09.2024 ja 02.10.2024 teabenõude täitmisest keeldumine ei olnud õiguspärane, on HTM menetluse kestel vaide esitaja 16.09.2024 teabenõude uuesti läbi vaadanud ja edastanud vaide esitajale 15.11.2024 ministeeriumi poolt koolide edastatud kirjad. Kuna vaide esitaja ei ole peale teabenõude täitmist inspektsioonile teabenõude täitmise osas täiendavaid pretensioone esitanud, siis loeb inspektsioon menetluse kestel teabenõude täidetuks, mistõttu jääb vaie rahuldamata. Eeltoodu ei

võta siiski vaide esitajalt võimalust, kui ta ei ole rahul 15.11.2024 HTM-i teabenõude vastusega, esitada 15.11.2024 teabenõude täitmise osas täiendav vaie.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel