ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/25/1054-2250

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	22.08.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	11.07.2025
Teabevaldaja	Haridus- ja Teadusministeerium aadress: Munga tn 18, 50088 Tartu e-posti aadress: hm@hm.ee
Vaide esitaja	Eraisik
Vaide esitaja esindaja	Vandeadvokaat Allar Jõks Advokaadibüroo Sorainen OÜ e-post: allar.joks@sorainen.com

RESOLUTSIOON

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

otsustab Andmekaitse Inspektsioon:

1) jätta vaie rahuldamata, kuna menetluse käigus on Haridus- ja Teadusministeerium vaide esitaja teabenõude täitnud;
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). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. Vaide esitaja esindaja edastas 05.06.2025 Haridus- ja Teadusministeeriumile (HTM) teabenõude, milles palus esitada 10.08.2022 sisejuurdluse raporti.
2. HTM-i esindaja keeldus 11.06.2025 teabenõude vastuses dokumendi edastamisest teabele AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel määratud juurdepääsupiirangu tõttu.
3. Kuna vaide esitaja esindaja hinnangul ei olnud dokumendi väljastamata jätmine õiguspärane, siis esitas ta 11.07.2025 Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) sellekohase vaide, mille AKI menetlusse võttis.
4. HTM täitis vaide esitaja teabenõude 14.08.2025.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue:
Vaide esitaja esindaja soovib, et AKI teeks HTM-ile ettekirjutuse küsitud teabe väljastamiseks ja hindaks teabenõudega küsitud dokumendi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks määramise seaduslikkust.

Vaide põhjendused:
Vaide esitaja esindaja on seisukohal, et HTM-i teenistuslik järelevalve on lõppenud. Seda põhjusel, et HTM kinnitas 2024. aasta vaidemenetluses AKI-le, et sisejuurdlus lõppes raporti koostamise ja edastamisega ministeeriumile 17.08.2022 (vaideotsus 17.04.2024 asjas nr 2.1.-3/24/143-292). Hilisemas vaideotsuses (02.07.2025 asjas nr 2.1.-3/24/723-1564) leidis AKI, et sisejuurdluse raporti koostamine ei lõpeta automaatselt järelevalvemenetlust. Vaide esitaja esindaja hinnangul ei saa sellest järeldusest tuletada nagu oleks HTM-i varasem vastus järelepärimisele olnud ebakorrektne ning sellest tulenevalt ei saa ka üheselt väita, et teenistuslik järelevalvemenetlus jätkuks.

Vaide esitaja esindaja on seisukohal, et isegi kui jaatada järelevalvemenetluse jätkumist (millega teabenõudja ei nõustu), ei ole HTM-il siiski alust andmete avaldamisest keelduda põhjendusega, et sisejuurdluse raportile on määratud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel. Vaides viidatakse AKI seisukohale 02.07.2025 vaideotsuses, et advokaadibüroolt tellitud HTM-i eelarvelistest vahenditest tasutud sisejuurdluse raportile kui analüüsile on üldjuhul keelatud piiranguid kehtestada AvTS § 36 lg 1 punkti 8 alusel.

Vaide esitaja esindaja toob välja, et teabenõudjal kui haldusmenetluse osalisel on õigus saada menetluse käigus enda kohta käivat teavet tulenevalt HMS § 7 lõikest 1, HMS §-st 37 ja põhiseaduse §-st 44. Vaides märgitakse, et sama seisukohani on jõudnud ka AKI oma 02.07.2025 vaideotsuses. Vaides selgitatakse, et sisejuurdluse raport sisaldab küll ka teiste isikute andmeid, kuid peamiselt on nõutud raporti avaldamist just osas, mis puudutab teabenõudja väidetavaid rikkumisi. Kuna teenistuslik järelevalve on haldusmenetlus, mis hõlmas suuresti ka teabenõudjat, siis on tal menetlusosalisena õigus saada menetluses enda kohta teavet.

Vaide esitaja esindaja hinnangul on HTM-i esindaja tegutsenud kooskõlastatult Politsei- ja Piirivalveameti ning prokuratuuri esindajatega selleks, et luua ebaseaduslikke takistusi avalike vahendite eest tellitud sisejuurdluse raporti avaldamisel teabenõudjale, kes on juurdluse üks subjektidest.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Teabenõude vastuses vaide esitaja esindajale märgiti, et teenistuslik järelevalve ei ole lõppenud, mistõttu kehtib teabenõudega palutud teabele juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 2 järgi kuni teenistusliku järelevalve lõppemiseni ja selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni. Lisaks selgitati, et *raporti esimene projekt on valmis. Käesolevale teabenõudele vastamise seisuga on sisejuurdluse raporti valmimine HTM-is kooskõlastusringi ootamas, mis võib omakorda veel mõjutada teenistusliku järelevalve lõpptulemust.*

Vastuses AKI järelepärimisele on teabevaldaja esindaja selgitanud, et HTM-i teenistuslik järelevalvemenetlus algas 2022. aasta esimeses pooles ning sellel ajaperioodil toimunud sisejuurdluse tulemusel valmis augustis 2022. a. sisejuurdluse raport. Lisaks märgiti, et teenistusliku järelevalve kohta ei ole veel lõplikku otsust tehtud. See tähendab, et teenistuslik järelevalve ei ole lõppenud ega selle kohta tehtav otsus jõustunud. *Viimase sisejuurdluse ning selle täiendatud sisejuurdluse raporti käigus ilmsiks tulnud asjaolude pinnalt tehakse otsus käesoleval kuul, s.o augustis 2025.*

AKI tähelepanu juhiti asjaolule, et menetlusosalise õigus tutvuda järelevalvemenetluse dokumentidega ei ole absoluutne. HMS § 37 lõikest 2 tulenevat õigust võib piirata muu hulgas juhul, kui see on vajalik teiste isikute õiguste kaitseks või menetluse tõhususe tagamiseks. HTM selgitas, et *menetluse kestel on piiratud sisejuurdluse raportile juurdepääsu, kuna selle avaldamine võinuks kahjustada järelevalvemenetluse eesmärke ja tõhusust, sh mõjutada uurimise kulgu või kolmandate isikute õigusi, kes olid käsitletavad järelevalvemenetluse subjektidena.*

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese ja teabenõude täitmine

1. Vaide esitaja märkis AKI-le 11.07.2025 esitatud vaides, et HTM-i dokumendi väljastamata jätmine ei olnud õiguspärane. Seega on vaide esemeks teabenõude nõuetekohane täitmata jätmine.

2. Vastavalt AvTS § 45 lg 1 punktile 1 on AKI pädevuses järelevalve teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle.

3. Vaidlus puudub selles, et HTM kui valitsusasutus on teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 punkti 1 mõttes ning selles, et teabenõudega küsitud teabe puhul on tegemist AvTS § 3 lõike 1 kohase avaliku teabega.

4. AvTS § 9 lõike 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.

5. Teabevaldaja saab teabele juurdepääsu tagada kas teabe avalikustamisega (nõuded on sätestatud AvTS 4. peatükis) või teabenõude täitmisega (nõuded on sätestatud AvTS 3. peatükis) väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keeldudes teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada (AvTS § 23 lg 3).

Juurdepääsu piiramine avalikule teabele

6. AvTS § 3 lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras ehk siis AvTS §-s 35 või valdkondade eriseadustes toodud alustel.

7. Praegusel juhul keeldus HTM-i esindaja 11.06.2025 teabenõude vastuses dokumendi edastamisest teabenõudjale AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel määratud juurdepääsupiirangu tõttu. Sätte kohaselt on teabevaldajal kohustus tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks muu hulgas teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni.

8. Vaide esitaja esindaja on seisukohal, et märgitud alusel ei saa sisejuurdluse raportile piirangut seada, sest HTM-i teenistuslik järelevalve on lõppenud. Viidatakse HTM sellekohasele kinnitusele, mille ministeerium andis vaidemenetluse nr 2.1.-3/24/143-292 raames. Samas tuuakse välja vaidemenetluses nr 2.1.-3/24/723-1564 AKI antud seisukoht, et sisejuurdluse raporti koostamine ei lõpeta automaatselt järelevalvemenetlust. Kuna viimati märgitud otsuse punktides 8-12 on vastava seisukohani jõudmist põhjendatud ja selgitatud, siis käesolevas vaideotsuses seda osa enam eraldi välja ei tooda ning AKI jääb ka praeguses menetluses sama seisukoha ja põhjenduste juurde.

9. Küll aga toob AKI uuesti välja vaidemenetluse nr 2.1.-3/24/723-1564 punktis 12 jõutud järelduse, et HTM-i teenistuslik järelevalvemenetlus ei ole veel lõppenud. Selle seisukoha

juurde jääb AKI ka praeguses vaideotsuses, sest käesolevas menetluses ei ole ilmnenud ühtki uut asjaolu, mille alusel seda seisukohta muuta. Lisaks on ka HTM käesoleva vaidemenetluse raames AKI-le selgitanud, et teenistusliku järelevalve kohta ei ole veel lõplikku otsust tehtud. Seega eelnevast tulenevalt ei saa AKI nõustuda vaide esitaja esindajaga, et HTM-i teenistuslik järelevalve on lõppenud ja seetõttu ei saa dokumendile piirangut seada AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel.

10. Täiendavalt selgitas HTM-i esindaja AKI-le, et teenistuslik järelevalvemenetlus algas 2022. aasta esimeses pooles ning selle raames toimunud sisejuurdluse tulemusel valmis sama aasta augustis ka sisejuurdluse raport. AKI mõistab olukorda selliselt, et kõnealune raport koostati järelevalvemenetluse raames ja seega on dokument osa haldusorgani järelevalvemenetlusest. Mis omakorda tähendab, et sisejuurdluse raportile juurdepääsupiirangu kehtestamine AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel on AKI hinnangul olnud põhjendatud.

11. Kuigi AKI hinnangul on teabenõudega küsitud dokumendile juurdepääsupiirangu seadmine AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel olnud õiguspärane, siis selgitame, et antud sätte puhul on tegemist piiranguga avalikkuse jaoks. Praegusel juhul aga küsis teavet mitte igaüks AvTS-i mõistes, vaid menetlusosaline soovis raportis olevat tema kohta käivat teavet.

12. AKI nõustub vaide esitaja esindajaga selles, et teenistuslik järelevalve on haldusmenetlus ning teabenõudjal menetlusosalisena on õigus saada menetluses enda kohta käivat teavet. Vastuses AKI järelepärimisele on HTM-i esindaja juhtinud tähelepanu sellele, et menetlusosalise õigus järelevalvemenetluse dokumentidega tutvuda ei ole absoluutne. HMS § 37 lõikest 2 tulenevat õigust võib piirata muu hulgas juhul, kui see on vajalik teiste isikute õiguste kaitseks või menetluse tõhususe tagamiseks. Selgitatakse, et sisejuurdluse raporti avaldamine menetluse kestel võinuks kahjustada järelevalvemenetluse eesmärke ja tõhusust, sh mõjutada uurimise kulgu või menetluses osalevate kolmandate isikute õigusi.

13. Riigikohus 06.02.2025 otsuse 3-22-2476 punktis 12 on selgitanud, et *HMS § 37 lg-te 1 ja 2 järgi on haldusmenetluse toimikuga õigus tutvuda igaühel, arvestades seaduses ja selle alusel kehtestatud piiranguid. Kolleegium on selgitanud, et menetlusosalise õigus tutvuda toimikuga on ulatuslikum võrreldes avaliku teabe seaduses ette nähtud igaühe õigusega tutvuda avaliku teabega (vt RKHKo 3-20-1265/25, p 21). Teisisõnu, AvTS alusel teabele juurdepääsul kohaldatavad piirangud, mis on lubatavad igaühe suhtes, ei pruugi menetlusosalise puhul õigustatud olla, arvestades viimase haldusmenetluses kaalul olevaid materiaalseid õigusi. Menetlusosalise õiguse riivet (kohustuse panek, õigusest ilmajäämine) silmas pidades võib tema õiguste tõhusaks kaitseks olla vajalik anda talle juurdepääs ka sellisele teabele, millele on kehtestatud juurdepääsupiirang.* Seega olukorras, mil menetlusosaline soovib juurdepääsupiiranguga teavet, tuleb teabevaldajal selle väljastamist kaaluda.

14. AKI mõistab kohtu seisukohta selliselt, et kui teabevaldaja keeldub menetlustoimikust menetlusosalisele tema kohta käiva teabe väljastamisest, siis selle õiguse piiramine peab olema põhjalikult kaalutud ja teabenõudjale ka selgelt põhjendatud. AKI hinnangul praeguses menetluses AKI-le antud põhjendused on liiga üldised, ei ole lahti kirjutatud, kuidas dokumendi avaldamine konkreetselt kahjustab järelevalvemenetluse eesmärke ja tõhusust, sh mõjutab uurimise kulgu või menetluses osalevate kolmandate isikute õigusi.

15. Vaide esitaja esindaja on vaides märkinud, et isegi kui asuda seisukohale, et teenistuslik järelevalve ei ole lõppenud, siis ikkagi ei saa teabele seada piirangut AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel. Viidatakse vaideotsuses nr 2.1.-3/24/723-1564 AKI seisukohale, et teabenõudega küsitud sisejuurdluse raporti puhul on tegemist riigi tellimisel tehtud analüüsiga, millele ei tohi riigiasutusest teabevaldaja AvTS § 36 lg 1 punkti 8 järgi juurdepääsupiirangut seada va juhul, kui andmete avalikustamine ei ohusta riigikaitset või riiklikku julgeolekut.

16. Märgime, et teabenõudega soovitud sisejuurdluse raport sisaldab suurel hulgal isikuandmeid. Selles tulenevalt on AKI seisukohal, et kuigi AvTS § 36 lg 1 punkt 8 keelab riigi tellimisel tehtud analüüsile juurdepääsupiirangu seadmise, siis ikkagi tuleb seda sätet hinnata koosmõjus AvTS § 3 lõikega 2, mille kohaselt avalikule teabele juurdepääsu võib piirata seaduse alusel, ning AvTS § 35 lg 1 punktiga 12, mis sätestab, et juurdepääsu piiratakse teabele, mille avaldamine kahjustab oluliselt isiku eraelu puutumatust.[1] AvTS-i seletuskirjas on välja toodud, et kui tekib vastuolu keelu vahel analüüs salastada ja teatud isikuteavet avalikustada, siis eraldatakse teave ja tagatakse juurdepääs nendele andmetele (teabe või dokumendi osadele), millele piirangud ei kehti.[2]

17. Seega AKI hinnangul ei oleks praegusel juhul saanud välistada võimalust, et riigieelarveliste vahendite eest tellitud sisejuurdluse raport oleks jäänud avaldamata näiteks isikuandmete osas sellele määratud AvTS § 35 lg 1 punkti 12 kohase juurdepääsupiirangu tõttu. Kuna hetkel on tegemist üksnes AKI hinnanguga, HTM ei ole AKI-le teadaolevalt AvTS § 36 lg 1 punkt 8 osas seisukohta võtnud, siis AKI märgitud sätte täiendavat analüüsi ei tee.

Kokkuvõte

18. Vaide esitaja soovib, et AKI teeks HTM-ile ettekirjutuse küsitud teabe väljastamiseks ja hindaks teabenõudega küsitud dokumendi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks määramise seaduslikkust. HTM-i esindaja teavitas 14.08.2025 AKI-t, et teabenõue on täidetud. Kuna vaide esitaja esindaja ei ole täiendavaid pretensioone esitanud ning teabenõudele vastamisega on vaide ese ära langenud, siis puudub alus ettekirjutuse tegemiseks. Sellest tulenevalt jääb vaie rahuldamata.

19. Kuigi vaie jääb rahuldamata, siis on AKI seisukohal, et HTM teabevaldajana ei täitnud seadusest tulenevat teabe väljastamisest keeldumise põhjendamise kohustust korrektselt. Kuigi AKI hinnangul oli teabele määratud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel avalikkusele põhjendatud, siis jäi HTM-i antud selgituste pinnalt AKI-le ikkagi selgusetuks, miks piirati juurdepääsu menetlusosalisele. See tähendab, et ei olnud võimalik selgelt aru saada, millest täpselt oleks seisnenud järelevalvemenetluse eesmärkide ja tõhususe kahjustamine, kui HTM oleks avaldanud sisejuurdluse raporti teabenõudjast menetlusosalisele selles osas, mis teda ennast puudutas.

(allkirjastatud digitaalselt)

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel

[1] Avaliku teabe seaduse üldjuhend, 6. peatükk, § 74. Leitav aadressil: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku_teabe_seaduse_uldjuhend.pdf

[2] Avaliku teabe seaduse 462 SE I eelnõu ja seletuskiri. Leitav aadressil: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8057d22a-6bf5-3317-96d9-8701da255758/avaliku-teabe-seadus/