ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/26/1012-2007

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	03.07.2026 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	13.05.2026
Teabevaldaja	Haridus- ja Teadusministeerium aadress: Munga 18, 50088 Tartu e-posti aadress: hm@hm.ee
Teabevaldaja vastutava isik	Kantsler
Vaide esitaja (teabenõudja)	Delfi Meedia AS e-posti aadress: xxxxx.xxxxxxx@delfi.ee

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

1) teen vaideotsuse vaie rahuldada;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

Vaadata uuesti läbi vaide esitaja teabenõue, milles vaide esitaja palus edastada andmed 30-50 eestikeelse üldhariduskooli kohta, kus erineva emakeelega õpilaste % on kõige kõrgem (võimalusel nt tervikuna + praegused esimesed klassid) ning kas väljastada soovitud teave või keelduda selle väljastamisest nõuetekohaselt, kui selleks on seadusest tulenev alus. Keeldumise korral viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist.
3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 14.07.2026. Samaks ajaks edastada koopia vaide esitajale edastatud täiendavast vastusest ka Andmekaitse Inspektsioonile.

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.

Riigiasutus saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras.

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. 14.04.2026 esitas vaide esitaja Haridus- ja Teadusministeeriumile (HTM) pöördumise, milles küsis, *kas HTM-l on andmeid näiteks tänavu 1. klassi astunud laste koguarvu + õppekeelest muu koduse keelega laste arv eestikeelsete üldhariduskoolide kaupa (see huvitaks mind hetkel enim). Või siis sama algklasside/algkooli kohta. Kui sellised andmed puuduvad ja on olemas vaid koolide tervikliku õpilaste arvu kohta, siis kas oleks võimalik saada need? S.o siis eestikeelsed üldhariduskoolid ja iga kooli puhul õpilaste koguarv + õppekeelest erineva kodukeelega õpilaste arv.*
2. HTM vastas eeltoodud pöördumiseele samal päeval, et eestikeelsetes üldhariduskoolides (sh nii era-, riigi- kui munitsipaalkoolid kokku) on eesti keelest erineva emakeelega õpilasi umbes 11%, esimeses klassis umbes 13%.
3. 15.04.2026 esitas vaide esitaja täiendava pöördumise, milles palus *edastada 30-50 eestikeelset üldhariduskooli, kus on see erineva emakeelega õpilaste % on kõige kõrgem (võimalusel nt tervikuna + praegused esimesed klassid).*
4. 21.04.2026 vastas HTM vaide esitaja pöördumisele ja edastas tabeli, kus oli aastate lõikes välja toodud üldiselt koolides eesti emakeelega õpilasete % ja muu emakeelega õpilaste %. Lisaks märkis HTM, et *nii paljude nüansside taustal ei ole konkreetse pingerea koostamine kuidagi mõistlik ja seega piirdutakse üldisemate andmetega.*
5. Samal päeval täpsustas vaide esitaja oma soovi.
6. 21.04.2026 kordas HTM, et *ei pea mõistlikuks konkreetse pingerea koostamist olukorras, kus erinevaid nüansse on sedavõrd palju. Piirdume üldisemate andmetega.*
7. Kuna vaide esitaja HTM-i seisukohaga ei nõustunud ja leidis, et HTM on ebaseaduslikult keeldunud tema poolt soovitud teabe väljastamisest, siis esitas vaide esitaja Andmekaitse Inspektsioonile vaide.
8. Kuna vaides esinesid puudused, siis andis inspektsioon vaide esitajale tähtaja vaides esinevate puuduste kõrvaldamiseks.
9. 27.05.2026 kõrvaldas vaide esitaja vaides esinevad puudused ning inspektsioon võttis vaide menetlusse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt küsis Delfi Meedia uuriva toimetuse ajakirjanik HTM-lt välja eestikeelsed koolid, kus õpib enim (osakaaluna) muu kodukeelega õpilasi. Eestikeelne kool on päringu kontekstis selline kool, kus ka enne eestikeelsele õppele üleminekut toimus õpe ainult eesti keeles. Vaide esitaja märgib, et HTM omab vastavaid andmeid ja kasutab neid nt statistikaks.

Vaide esitaja lisab, et ministeeriumi jaoks polnud näiteks probleem saata vaide esitajale Eesti

ja Tallinna keskmisi näitajaid. Andmed on ministeeriumil olemas koolide kaupa. Ministeerium keeldus küsitud andmeid väljastamast hoopis põhjusel, et andmed sisaldavad mitmeid nüansse.

Seepeale täpsustas vaide esitaja oma päringut, arvestades nüanssidega. Vastus ministeeriumi poolt oli, et nemad ei pea mõistlikuks andmeid selliselt väljastada. Vaide esitaja leiab, et ministeerium keeldub avalikustamast avalikke andmeid ning nende põhjendus ei ole piisav.

Vaide esitaja leiab, et andmete avaldamisest keeldumine kahjustab avalikkuse õigust teada, millistes eestikeelsetes koolides õpib enim muu kodukeelega lapsi. Andmetest tulenevalt soovis toimetus suhelda koolidega ja uurida nende kogemuste kohta. Teema on ühiskonnas aktuaalne. Samuti kahjustab olukord vaba ajakirjanduse tööd.

Vaide esitaja palub Andmekaitse Inspektsiooni kohustada ministeeriumi poolt väljastamata jäetud andmete avaldamist toimetusele. Vaide esitaja lisab, et on valmis oma päringut vajadusel veel kord täpsustama.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

HTM-i selgituste kohaselt käsitles ministeerim Xxxxx Xxxxxxx pöördumist kombineeritud pöördumisena. Olemasolevate andmete osas käsitles ministeerium pöördumist teabenõudena. Selles osas, milles küsiti ministeeriumi hinnanguid, selgitusi, kommentaare või sooviti vaide esitaja määratud struktuuris uue tabeli koostamist, käsitles ministeerium pöördumist selgitustaotlusena.

Ministeerium edastas ajakirjanikule üldistatud andmed eestikeelsete üldhariduskoolide kohta, sealhulgas eesti keelest erineva emakeelega õpilaste ligikaudse osakaalu kõikides klassides ja 1. klassides. EHIS sisaldab andmeid õpilaste, õppeasutuste ja klasside kohta, sealhulgas õpilase emakeele andmeid. Seetõttu on tehniliselt võimalik teha EHIS-e andmete põhjal väljavõtteid koolide ja klasside lõikes selle kohta, kui palju õpilasi on märgitud eesti emakeelega ja kui palju muu emakeelega õpilastena.

Samas ei olnud vaide esitaja soovitud kujul tabel ministeeriumil olemas valmis dokumendi või valmis väljavõttena avaliku teabe seaduse § 3 lõike 1 tähenduses. Sellise tabeli koostamine eeldanuks täiendavat andmetöötlust, sealhulgas koolide valimi määratlemist, andmete väljavõtmist koolide ja klasside lõikes, muu emakeelega õpilaste osakaalude arvutamist, koolide järjestamist ning tulemuse vormistamist eraldi tabelina. Samuti vajavad EHIS-e emakeele andmed metoodilist selgitust. Lapsele EHIS-es märgitud emakeel ei pruugi olla tema ainus emakeel ning selle põhjal ei saa teha lõplikke järeldusi lapse rahvuse, koduse keelekeskkonna ega eesti keele oskuse kohta.

Ministeerium sai viidata sellele, et osa avalikust statistikast on kättesaadav Haridussilma portaalis. Kui aga soovitud teave ei ole portaalis ega ministeeriumis olemas vaide esitaja soovitud kujul valmis dokumendi või väljavõttena, tuleb hinnata, kas vastamine eeldab olemasoleva teabe väljastamist või uue koondandmestiku koostamist. Käesoleval juhul eeldanuks Haridussilmas avaldatust erineva ja vaide esitaja soovitud struktuuris tabeli koostamine eraldi andmetöötlust. Seetõttu ei olnud tegemist üksnes olemasoleva dokumendi väljastamisega teabenõude korras.

Soovitud tulemuse saamiseks oleks tulnud teha EHIS-e andmete põhjal täiendav andmetöötlus: määratleda koolide valim, teha väljavõtted koolide ja klasside lõikes, arvutada muu emakeelega õpilaste osakaalud, järjestada koolid osakaalude järgi ning koostada eraldi tabel. Lisaks oleks tulnud andmestikku kontrollida ja lisada metoodilised selgitused, et vältida andmete eksitavat tõlgendamist.

Ministeerium möönab, et ajakirjanikule saadetud vastus ei olnud selles osas piisavalt täpne. Sõnastus, et ministeerium „ei pea mõistlikuks“ andmeid sellisel kujul väljastada, ei olnud õiguslikult täpne ega saa olla iseseisev keeldumise alus. Selle asemel oleks tulnud viidata, et taotletud kujul tabelit ministeeriumil olemas ei olnud ning selle koostamine eeldanuks uue teabe loomist ja täiendavat analüütilist töötlemist.

Ministeeriumi hinnangul ei olnud vaide esitaja soovitud tabel olemasolev dokumenteeritud avalik teave avaliku teabe seaduse § 3 lõike 1 tähenduses. Kuna vastamine eeldanuks uue analüütilise tabeli koostamist, andmete täiendavat töötlemist ja süstematiseerimist, käsitles ministeerium seda osa pöördumisest selgitustaotlusena avaliku teabe seaduse § 23 lõike 2 punkti 5 ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 2 lõike 2 punkti 1 tähenduses. Vastamisest keeldumise aluseks sai olla asjaolu, et soovitud kujul tabeli koostamine toonuks kaasa ebaproportsionaalselt suure halduskoormuse ja takistanuks asutuse põhiülesannete täitmist. Sellisel juhul on asjakohased avaliku teabe seaduse § 23 lõike 2 punkt 3 ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 5 lõike 9 punkt 7.

Täiendavalt selgitas ministeerium, et ministeerium pidas silmas põhjendusega, et andmete väljastamine ei ole „mõistlik“ eelkõige andmete võimaliku eksitava tõlgendamise, koolide põhjendamatu sildistamise ning väikeste õpilasrühmade puhul isiku kaudse tuvastamise riski.

Eriti kooli ja klassi täpsusega andmete esitamisel tuleb hinnata, kas andmeid saab väljastada üldistatult või muul viisil, mis vähendab tuvastatavuse riski. Ministeerium möönab, et need kaalutlused oleks tulnud ajakirjanikule esitada täpsemini ja siduda konkreetsete õiguslike alustega. Ainuüksi „mõistlikkusele“ viitamine ei olnud piisav. Ministeerium ei soovinud avaliku teabe kättesaadavust põhjendamatult piirata. Eesmärk oli vältida andmete eksitavat tõlgendamist, koolide põhjendamatut sildistamist ning väikeste rühmade puhul võimalikku tuvastatavuse riski. Samas möönab ministeerium, et ajakirjanikule antud vastus oleks pidanud olema õiguslikult täpsem ja paremini põhjendatud. Eelkõige oleks tulnud selgemalt eristada olemasoleva teabe väljastamist teabenõude korras ja uue analüütilise tabeli koostamist selgitustaotluse korras ning vajaduse korral viidata konkreetsetele keeldumise alustele

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

1. Tulenevalt AvTS § 3 lg-st 1 on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jääduvastatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega on sisuliselt kogu avaliku sektori valduses olev teave avalik teave. Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et teabenõudja saab kogu avalikku teavet küsida oma poolt soovitud kujul teabenõude korras.

2. AvTS § 9 lg 2 p 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus. Juhud, millal teabevaldajal on õigus teabenõude täitmisest keelduda on ära toodud AvTS §-s 23 ning keeldumise korral tuleb keeldumist ka põhjendada (AvTS § 23 lg3).

3. Kui teabenõudes soovitud kujul teavet teabevaldajal ei ole ning teabenõude täitmiseks tuleb teavet eelnevalt koguda (näiteks erinevate päringutega infosüsteemidest), siis annab see aluse küll teabenõude täitmisest keelduda ja lugeda teabenõue selgitustaotluseks, kuid see ei tähenda alati siiski seda, et küsitud teavet ei peaks üldse väljastama. Kui teabenõue loetakse selgitustaotluseks, siis saab sellele

vastamisest/väljastamisest keelduda juhul kui selleks on märgukirjale ja selgitustaotluse vastamise seadusest tulenev alus. Viimase üle Andmekaitse Inspektsioon järelevalvet ei teosta.

Teabenõudele vastamine

4. Tulenevalt AvTS §-st 6 on teabenõue teabenõudja poolt AvTS-s sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale teabenõude avaliku teabe seaduses sätestatud korras (AvTS § 7). Seega on teabenõude esitamise õigus igaühe õigus ning ühelgi teabenõudjal ei ole siin avaliku teabe seaduse alusel suuremad õigused teabe saamiseks kui teistel teabenõudjatel, olenemata tegevusalast või ametikohast. Samas ei pea teabenõudja teadma, millena teabevaldaja tema teabenõuet käsitles või mis põhjusel talle soovitud teavet ei väljastatud. Seda peab teabenõudjale teabevaldaja arusaadavalt selgitama.

5. Antud juhul on vaide esitaja soovinud oma 21.04.2026 *pöördumises teavet 30-50 eestikeelse kooli kohta, kus on kõige suurem muu emakeelega laste osakaal (koolis kokku + praegustes 1. klassides ehk kaks tabelit).*

6. Vaidlus puudub selles, et vaide esitaja poolt soovitud teave on EHIS-es olemas ja sealt välja võetav. Samas ei saa aga teha väljavõtet ühe päringuga kujul, nagu vaide esitaja seda soovis. HTM-i vastusest nähtuvalt ei ole võimalik selliseid tabeleid EHIS-es koostada.

7. Inspektsioonile arusaadavalt, selleks, et sellised vaide esitaja poolt soovitud tabelid koostada tuleks kõigepealt välja selgitada (teha väljavõtted enamike koolide kohta) koolid, millistes on kõige rohkem muu emakeelega õpilasi. Kuna andmeid sooviti 30-50 kooli osas, siis tuleks teha veel vähemalt sama palju päringuid välja valitud koolide esimeste klasside osas. Ehk siis selleks, et sellisele teabenõudele vastata ja andmed soovitud kujul väljastada tuleb eelnevalt andmeid süstematiseerida ja koguda.

8. Siinkohal selgitame vaide esitajale, et teabenõude korras saab siiski küsida sellist teavet ja dokumente, millest saab kohe väljastada koopiaid või väljavõtteid, ilma et selleks tuleks eelnevalt erinevatest dokumentidest või infosüsteemidest/andmekogudest päringutega andmeid koguda ja selle alusel alles soovitud kujul dokument/tabel koostada.

9. AvTS § 23 annab alused, millal on teabevaldajal võimalik teabenõude täitmisest keelduda. Nimelt sätestab AvTS § 23 lg 2 p 5, et teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda kui teabenõude täitmiseks tuleb teavet täiendavalt analüüsida ja süstematiseerida ning selle alusel on vaja uus teave dokumenteerida (antud juhul siis koostada vaide esitaja poolt soovitud kujul tabelid, mida ei ole võimalik infosüsteemist vaide esitaja poolt soovitud kujul välja võtta.). Samuti lubab AvTS § 23 lg 2 p 3 teabenõude täitmisest keelduda suure mahu tõttu, kui see nõuab teabevaldaja töökorralduse muutmist ja takistab talle pandud ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi. Keeldumise korral tuleb keeldumist ka põhjendada (AvTS § 23 lg 3). Näiteks suure mahu korral, milles suur maht seisneb ja kuidas see takistab asutuse ülesannete täitmist.

10. Antud juhul ei nähtu inspektsioonile edastatud vaide esitaja ja HTM-i vahelisest kirjavahetusest, et HTM oleks teabenõude täitmisest eeltoodud alustel keeldunud ning põhjendanud keeldumist, sh seda milliseid toiminguid tuleb teabenõude täitmiseks teha või milles suur maht seisneb. Samuti ei nähtu kirjavahetusest, et HTM oleks vaide

esitajat teavitanud, et käsitleb tema pöördumist selgitustaotlusena. Seega oli vaide esitajal õigustatud ootus saada oma teabenõudele nõuetekohane vastus või keeldumise korral nõuetekohaselt põhjendatud keeldumine.

11. Seda, et vaide esitaja teabenõude täitmisest keeldumine ei ole olnud korrektne, on tunnistanud HTM ka ise vastuses inspektsiooni järelepärimisele. Vastavad selgitused on HTM küll edastanud inspektsioonile vastuses järelepärimisele, kuid mitte vaide esitajale. Siin ei saa Andmekaitse Inspektsioon asuda teabevaldaja asemele ning põhjendada, mille alusel vaide esitajale soovitud teavet ei väljastatud. Vastavad põhjendused tuleb esitada teabenõudjale ning inspektsioon ei saa siin olla poolte vahel vahendjaks.

12. Eeltoodust tulenevalt tuleb HTM-l vaide esitaja teabenõue uuesti läbi vaadata ja kas väljastada soovitud teave või keeldumise korral viidata keeldumise alusele ja keeldumist nõuetekohaselt põhjendada.

13. Kuna Andmekaitse Inspektsioon teostab järelevalvet ainult teabenõuete täitmise üle ning ei teosta järelevalvet selgitustaotlustele vastamise üle, siis inspektsioon ei võta siin seisukohta selgitustaotlusele vastamise või vastamata jätmise osas.

/allkirjastatud digitaalselt/
Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel