



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

2015. aasta kohalike omavalitsuste seire kokkuvõte

Tallinn 2015

Seire taust

Alates 2001. aastast reguleerib avaliku sektori tegevuse läbipaistvust avaliku teabe seadus. Selle seaduse eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe avalikkus, võimalusega igäühel sellisele teabele juurde pääseda. Kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse avalikkus ja läbipaistvus on üks olulisemaid põhimõtteid, mis tagab demokraatliku riigikorralduse ning igäühe õiguste ja vabaduste teostamise. Üheks olulisimaks printsiibiks teabe avalikustamisel on avaliku sektori kohustus oma tegevuse käigus saadud ja loodud teave avalikustada seda küsimata, üheks selliseks teabe avalikustamise väljundiks on asutuse võrguleht. Avaliku teabe seaduse § 28 lg 1 annab loetelu teabest, mille teabevaldajad on kohustatud oma võrgulehel avalikustama. AvTS § 28 lg 1 p 32 kohaselt tuleb võrgulehel avalikustada ka teave, mille avalikustamise kohustus on ette nähtud teiste seadustega.

1. Millal, mida ja kuidas seirati?

2015. a suve hakul edastas Andmekaitse Inspeksioon kõigile omavalitustele teate, milles teavitati omavalitsusi, et augustis ja septembris viib inspeksioon läbi omavalitsuse võrgulehtede seire. Teatele lisati ka 15 punkti, mida võrgulehel vaadatakse.

Seire läbiviimise käigus siiski kõiki 15 punkti ei vaadatud, vaid edastatud loetelust vaadati üheksat alljärgnevat punkti:

1. Kas ja kuidas omavalitsused avalikustavad volikogude protokolle
2. Teave kommunaalteenuste osutamise ja hindade kohta (vee- ja kanalisatsiooni ning jäätmekäitluse eeskirju ja hindasid)
3. Eelarvete avalikustamist
4. Palgajuhendite avalikustamist
5. Teabe olemasolu sotsiaaltoetuste taotlemise kohta, sh ka toetuste maksmise kordasid ning taotluste esitamise vormide olemasolu
6. Dokumendiregistri kaudu e-kirjadele juurdepääsu võimaldamist
7. Dokumendiregistris AK märgete ja aluste olemasolu
8. Privaatsuspoliitika olemasolu
9. Avalike ürituste kavade avalikustamist

2. Seire eesmärgid

Seire eesmärgiks oli kontrollida omavalitsuste võrgulehtedel teabe avalikustamise vastavust avaliku teabe seaduses sätestatud nõuetele ning hinnata teabe leidmise lihtsust ning asutuse tegevuse läbipaistvust. Samuti kaardistada teabe avalikustamise olukorda omavalitsustes.

3. Seire kokkuvõtte olulisemate tähelepanekutega

3.1 Volikogu istungite protokollide avalikustamine

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 23 lg 5 sätestab, et volikogu määrused ja otsused ning istungite protokollid peavad olema seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras kättesaadavad kõigile isikutele (va arengukavade ja eelarvestrateegia menetlemise istungite protokollid, mille osas on erikord). Seega ei kohusta seadus otseselt volikogu protokolle võrgulehel avalikustama, vaid on jätnud avalikustamise viisi omavalitsuste enda otsustada. Võttes aga arvesse seda, et enamik inimesi kasutab tänapäeval teabe leidmiseks interneti, siis kõige hõlpsamini ja kõige laiemale isikute ringile on volikogu protokollid kättesaadavad just interneti vahendusel võrgulehe kaudu.

Enamik omavalitsusi avalikustab oma volikogu protokollid asutuse dokumendiregistris. Lihtsamini olid protokollid leitavad juhul, kui menüüpunkti "volikogu" all on ka vastav link dokumendiregistrile, kõigil omavalitsustel sellist viidet ega linki ei ole. Siiski võib üldiselt volikogu protokollide avalikustamise osas rahule jääda ning protokollid olid leitavad. 213-st omavalitsusest ei õnnestunud volikogu protokolle leida 12 omavalitsuse vörgulehelt. 19 omavalitsusel oli protokollid avalikstatud osaliselt st, et puudu olid viimaste istungite protokollid sh ka sellised omavalitsused, kellel oli küll viimased protokollid dokumendiregistris registreeritud, kuid fail oli lisamata.

3.2 Teave kommunaalteenuste osutamise ja hindade kohta

AvTS 28 lg 1 p 27 kohustab teabevaldajaid avalikustama oma vörgulehel andmed üldkasutatavate teenuste osutamise kohta. Samuti muudatuste kohta teenuste osutamise tingimustes ja hindades enne selliste muudatuste rakendamist. Käesoleva seire käigus vaatlesime, kas ja kuidas omavalitsused on avalikustanud oma vörgulehel teavet ühisveevärgi ja kanalisatsiooniga liitumise ja kasutamise ning korraldatud jäätmeveo kohta. Samuti vaatlesime kas omavalitsuse vörgulehel on avalikstatud ka vastavate teenuste kehtivad hinnad.

Selles osas oli teabe avalikustamine väga erinev. Kui jäätmeveo kohta oli teave siiski mingis osas avalikstatud enamikel omavalitsustel, siis vee- ja kanalisatsiooniteenuse osas puudus vastav teave paljudel omavalitsustel. Kuigi vörgulehel oli vastav menüüpunkt olemas, siis teavet selle all avalikstatud ei olnud. Eeltoodud punkti all jäi silma ka see, et omavalitsuste vörgulehel oli väga palju aegunud informatsiooni, mille hulgast õiget ja kehtivat dokumenti/korda oli mõnikord üsna raske leida. Nii oli mitmelgi omavalitsusel olid dokumendid hindade kehtestamise kohta ajast kui hinnad olid kroonides, millest võib järeldada, et tegemist ei ole kehtivate dokumentidega. Samas aga eurodes olevaid hindasid leida ei õnnestunud.

Samuti ilmnes seire käigus, et teavet ei avalikustata alati vastava menüüpunkti all, mis teeb teabe leidmise vörgulehelt raskeks. Nii mõnelgi omavalitsusel ei olnud vee- ja kanalisatsiooni teenuse kohta teavet veemajanduse all, samas aga olid vastavad korrad leitavad näitkeks juhtimise all olevatest õigusaktidest või eeskirjadest/kordadest. Vaadeldud kommunaalteenuste osutamise eeskirjade ja hindade avalikustamise osas võis rahule jääda 73 omavalitsuse osas, 5-l omavalitsuse vörgulehelt ei õnnestunud vastavat teavet leida ning 135-l omavalitsusel esines mingis osas puudusi.

3.3 Eelarve avalikustamine

AvTS § 28 lg 1 p 11 kohustab avalikustama vörgulehel kohaliku omavalitsuse asutuste eelarvete eelnõud ja eelarved ning nende täitmise aruanded. Seire käigus vaadeldi kitsalt eelarvete avalikustamist.

Üldjuhul võib eelarvete avalikustamisega rahule jääda. Viie omavalitsuse vörgulehelt ei õnnestunud eelarvet leida. Nende hulgas on ka omavalitsused, kellel oli küll eelarve all kas eelarve määrus, kuid puudus tulude kulude jaotus või oli küll pealkiri "Eelarve 2015", kuid dokumenti selle all ei olnud. Korrektseks ei saa pidada ka sellist avalikustamist, kus vörgulehel on menüüpunkt „Eelarve“, mille all eelarvet avalikstatud ei ole, kuid samas oli eelarve leitav volikogu määruste alt. Ei saa eeldada, et vörgulehe külastaja peaks oskama aimata kus teave võib avalikstatud olla, kui vörgulehel on konkreetne menüüpunkt aga sealt teavet ei leia. Teabe mujal avalikustamine eksitab teabe otsijat ja teeb teabe leidmise oluliselt raskemaks või mõningal juhul jääbki teabeotsijale teave hoopis leidmata.

3.4 Palgajuhendi avalikustamine

Avaliku teenistuse seaduse § 65 lg 3 sätestab, et ametasutuse palgajuhend avalikustatakse ametiasutuse võrgulehel. Kuna käesolevast aastast alates avalikustatakse ametnike palgaandmed avaliku teenistuse kesksel võrgulehel, siis on jäänud tähelepanuta, et võrgulehel tuleb jätkuvalt avalikustada palgajuhend.

Seire käigus selgus, et nii mõnedki omavalitsused avalikustavad jätkuvalt oma võrgulehel ka ametnike palgaandmeid, kuigi seadus seda ei kohusta. Kenasti on osa omavalitsusi menüüpunkti "Palgaandmed" alla lisanud ka lingi avaliku teenistuse kesksele võrgulehele, kust ametnike palgaandmed on leitavad. See teeb kindlasti lihtsamaks teabe leidmise palgaandmete kohta ning välistab teabenõudeid.

Ka palgajuhendite avalikustamise osas tuleb tõdeda seda, et tihti ei avalikustata palgajuhendeid palgaandmete menüüpunkti all, mis oleks loogiline. Palgajuhendeid võib leida nii ametnike kontaktide alt kui volikogu õigusaktide alt. 65-l omavalitsustel esines puudusi palgajuhendite avalikustamise osas st kas palgajuhendid puudusid või olid need leitavad erinevatest kohtadest.

3.5 Teabe olemasolu sotsiaaltoetuste taotlemise kohta ja taotluste blankettide olemasolu

Teave sotsiaaltoetuste taotlemise võimaluste kohta oli 212 omavalitsuse võrgulehel olemas ning eeltoodud teabe avalikustamisega võib üldiselt rahule jääda.

Osadel omavalitsustel oli hästi lahti selgitatud millisel juhul on võimalik mingit toetust saada ning mida tuleb toetuse taotlemiseks teha. Lisatud olid ka kenasti õigusaktid, mis sätestasid toetuste maksmise või teenuste osutamise korra. Samas ei saa siiski mainimata jätta, et üksikutel omavalitsustel oli see teave väga napp ning täiendava teabe saamiseks soovitati pöörduda sotsiaaltöötaja poole.

Enam puudusi esines toetuste ja teenuste avalduste blankettide avalikustamise osas. Nii näiteks oli mõnel omavalitsusel võrgulehel küll teave erinevate toetuste taotlemise võimaluste kohta (toimetulekutoetuse, hooldajatoetuse jne), kuid avalduste vormid olid ainult sünnitoetuse ja matusetoetuse taotlemise kohta. Sotsiaaltoetuste taotlemise ja avalduste vormide avalikustamise osas esines puudusi 45-l omavalitsusel.

3.6 Dokumendiregistri kaudu e-kirjadele juurdepääsu võimaldamine

Käesoleva aasta seirest selgus, et dokumentide dokumendiregistris avalikustamise osas on olukord võrreldes eelmise aastaga halvenenud selles osas, et dokumendiregistris on paljudes omavalitsustes võimaldatud juurdepääs ka sellistele dokumentidele, mis sisaldavad piiranguga teavet. Osadele piiranguga dokumentidele ei ole piirangut lihtsalt kehtestatud, kuid avalikud olid ka dokumendid, millel on piirangu märged peal. Pistelise seire käigus avastati selliseid dokumente 13 omavalitsuse võrgulehelt.

Enamjaolt oli tegemist kohtu dokumentidega eestkoste ja hooldusõiguse asjas, mille ka kohtud ei ole piirangu märged teinud. Samuti olid mõnes omavalitsuses avalikud ka politsei poolt edastatud teated lähisuhte vägivalla juhtumite kohta. Kõikide selliste dokumentide avalikustamine dokumendiregistri kaudu riivab sügavalt isikute eraelu ning paljudel juhtudel oli tegemist ka delikaatsete andmete avalikustamisega. Kõikide selliste juhtude avastamise korral võttis inspeksioon omavalitsusega ühendust ning palus dokumentidele juurdepääsu sulgeda.

Samuti oli dokumendiregistris ka dokumente, millel oli küll juurdepääsupiirang kehtestatud ning failidele juurdepääsu ei võimaldatud, kuid dokumendi pealkirjast oli dokumendi sisu arusaadav ning pealkiri sisaldas ka isiku nime. Ka sellisel kujul pealkirjade avaldamine koos isiku nimega rikub isiku eraelu puutumatust või halvemal juhul on tegemist delikaatsete isikuandmete avalikustamisega. Sellisteks näideteks võib tuua „*Mari Maasika avaldus lapse hooldusõiguse taastamiseks*” või „*Hooldaja määramine Jüri Juurikale*”. Ka sellistel juhtudel võttis inspeksioon omavalitsusega ühendust ja palus pealkirjast isiku nime eemaldada.

Dokumendiregistris on üsna palju ka asutustevahelist kirjavahetust, millele on kehtestatud piirang eraelu kaitseks. Samas võib dokumendiregistrisest leida kodanike avaldusi, kus on avalikud isikute nimed koos nende elukohtade ja isiklike kontaktandmetega (e-posti aadressid, telefoninumbrid). Andmekaitse Inspeksioon on seisukohal, et kui kodanik on andnud asutusele oma isiklikud kontaktandmed selleks, et asutusel oleks võimalik talle vastata või temaga ühendust võtta, siis ei anna see omavalitsusele õigust neid andmeid piiramatule isikute ringile avalikustada. Samas ei ole aga eraelulisteks isikuandmeteks isiku tööalased kontaktandmed. Seega ei saa sellistele andmetele ka piirangut eraelukaitseks kehtestada.

3.7 AK märgete kajastamine dokumendiregistris (alus ja aeg)

Käesoleva aasta seire käigus jäi eriti silma, et järjest rohkem on asutusi, kes ei tee vahet delikaatsetel (AvTS § 35 lg 1 p 11) ja eraelu oluliselt kahjustada võivatel andmetel (AvTS § 35 lg 1 p 12). Nii näiteks võib dokumendiregistrisest leida järgmisi dokumente, millel on piirangu aluseks märgitud delikaatsed isikuandmed:

- Kandideerimisavaldus;
- Avaldus jäätmeveost vabastamiseks;
- Ehitusloa taotlus;
- Lastaiakoha taotlus jne

Kuigi dokumendiregistri metaandmete alusel pole võimalik otsustada, milliseid andmeid üks või teine dokument sisaldab, on siiski üsna kaheldav, et eelloetletud dokumendid sisaldavad delikaatseid isikuandmeid. Delikaatsete isikuandmete loetelu on ammendavalt ära toodud isikuandmete kaitse seaduse § 4 lõikes 2.

Samuti ei saa asutus muuta teise asutuse poolt dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirangut. Seega kui dokumendi loonud asutus on kehtestanud dokumendile juurdepääsupiirangu, siis ei saa teised asutused, kelle dokument on edastatud, seda piirangut muuta ega kehtetuks tunnistada. Näiteks võib tuua Sotsiaalministeeriumi poolt omavalitsustele edastatud dokumendi „*Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (STAR) kasutajakontode ülevaatus*”, millele ministeerium oli kehtestanud piirangu AvTS § 35 lg 1 p 9 alusel. Seire käigus tuli ilmsiks, et omavalitsused on eelnimetatud dokumendile kehtestanud erinevaid piirangu aluseid. Nii näiteks olid erinevates dokumendiregistris märgitud eeltoodud dokumendile piirangu aluseks nii AvTS § 35 lg 1 p 11, 12, 14, 9 kui 17.

Samuti ilmnis seire käigus, et kõigis omavalitsustes ei osata hinnata, kas dokument sisaldab tegelikult piiranguga teavet või ei ning pannakse piirang igaks juhuks. Nii näiteks oli Sotsiaalkindlustsamet poolt sotsiaaltöötajatele edastatud kiri „*Riikliku matuseetoetuse taotlemine*”, mis ei sisaldanud piiranguga teavet ega ka piirangu märget. Samas oli eeltoodud dokument märgitud nii mitmelgi omavalitsusl dokumendiregistris piiranguga dokumendiks põhjusel, et sisaldab kas delikaatseid isikuandmeid või perekonnaelu üksiasju kajastavat teavet.

Ka on dokumendiregistris üsna palju asutuste vahelist kirjavahetust ja lepinguid, millele on kehtestatud juurdepääsupiirang eraelu kaitseks. On üsna küsitav, kas asutustevaheline kirjavahetus või lepingud ikka nii paljudel juhtudel sisaldavad kellegi eraelu kahjustavat

teavet. Eraelu kahjustavaks teabeks ei ole kindlasti asutuse või ettevõtte töötaja tööalased kontaktid.

3.8 Privaatsuspoliitika olemasolu võrgulehel

AvTS § 28 lg 1 p 31¹ ja Asjaajamiskorra ühtsete aluste § 3 lg 4 kohustavad teabevaldajaid avalikustama oma asutuse võrgulehel kasutajasõbraliku teabe dokumentides sisalduvate isikuandmete töötlemise kohta asutuses (privaatsuspoliitika).

Privaatsuspoliitika avalikustamist omavalitsuste võrgulehtedel kontrolliti ka eelmisel aastal läbiviidud seire käigus, siis puudus vastav teave 153 omavalitsuse võrgulehel. Käesoleval aastal ei õnnestunud nõutekohast privaatsuspoliitikat leida 55 omavalitsuse võrgulehelt. Nende hulgas oli ka omavalitsus, kes oli privaatsuspoliitika kopeerinud maavalitsuse võrgulehelt, kuid unustanud isikuandmete töötlemise eest vastutava isiku nime muuta. Siit võib järeldada, et omavalitsuse võrgulehel avalikustatud privaatsuspoliitika ei kajasta seda, kuidas tegelikult omavalitsuses isikuandmeid töödeldakse.

Samuti avanes ühe omavalitsuse võrgulehelt menüüpunkti „Privaatsuspoliitika” alt Andmekaitse Inspeksiooni võrgulehel avalikustatud privaatsuspoliitika. Samas oli dokumendiregistri kasutusjuhendi alla ka link dokumendile „Isikuandmete töötlemine X omavalitsuses”, mis sisaldas teavet isikuandmete töötlemise kohta konkreetse omavalitsuse. Sellisel kujul teabe avalikustamine on eksitav, kuna iga asutus peaks võrgulehel avalikustama ikka oma asutuse kohta käivat teavet.

3.9 Avalike ürituste kavade avalikustamine

Avaliku teabe seaduse § 28 lg 1 p 22 kohustab teabevaldajaid avalikustama oma võrgulehel avalike ürituste kavad. Enamikel omavalitsustel on see kohustus kenasti täidetud. Puudusi selles osas esines 45-s omavalitsuses. Nõutekohaseks ei saa pidada olukorda, kui omavalitsusel on sündmuste kalender küll olemas, kuid viimase kuu osas ei olnud ühtegi sündmust. Väheusutav, et kuu jooksul vallas ühtegi avalikku üritust ei ole toimunud. Samuti ei saa korrektseks pidada ka sellist sündmuste kalendrit, mis sisaldab ainult teavet vallavalitsuse ja volikogude istungite kohta. Kuna kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 49 lg 8 sätestab, et vallavalitsuse istungid on kinnised, kui valitsus ei otsusta teisiti, siis ei ole vallavalitsuse istungite näol tegemist avalike üritustega.

Ka on osadel omavalitsustel avalikustatud kas maakonna või ka üle eestiline kultuuriinfo. Selleks, et sellest konkreetset valda puudutavat sündmust üles leida tuleb teha täiendav otsing, mis teeb teabe leidmise raskemaks. Samuti ei sisalda selline kalender ka kõiki kohapealseid sündmusi ja üritusi.

4. Kokkuvõtete tegemine

Seire käigus vaadeldi üheksa erineva teabe avalikustamist. Seega oli kokku võimalik saada 9 punkti. Maksimumpunktid said üheksa omavalitsust, kellest parimad valis välja Andmekaitse Inspeksiooni nõukoda hääletamise tulemusena. Parimad valiti välja kahes kategoorias:

- omavalitsused, kelle kogutulu oli alla 3 miljoni ja;
- omavalitsused, kelle kogutulu oli eelarve andmetel üle 3 miljoni

Esimeses kategoorias osutus ülekaalukalt võitjaks Halinga vald, kes sai 5 häält 9-st võimalikust. Teises kategoorias said esimeses voorus võrdselt 3 häält Põlva vald ja Jõgeva vald, kuid teises voorus võitis napilt Jõgeva vald.

Seire käigus anti omavalitsutele ka värvid vastavalt seire tulemustele. Nii said roheline värv omavalitsused, kelle tulemuseks oli 8-9 punkti, kollase värvi omavalitsused kelle tulemuseks

oli 4,75 – 7,75 punkti ning punase värvi omavalitsused, kelle tulemuseks oli 0 - 4,5 punkti. Nii said rohelise värvi 59 omavalitsust, kollase värvi 143 omavalitsust ja punase värvi 11 omavalitsust.

Koostas:

Elve Adamson