



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON



Kohalike omavalitsuste võrgulehekülgede seire 2018

Seire taust

Alates 2001. aastast reguleerib avaliku sektori tegevuse läbipaistvust avaliku teabe seadus. Seaduse eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele ligipääs. Üheks olulisemaks 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, mida teabevaldajad on kohustatud avalikustama. AvTS § 28 lg 1 p 32 kohaselt tuleb võrgulehel avalikustada teave, mille avalikustamise kohustus on ette nähtud teiste seadustega.

Kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse avalikkus ja läbipaistvus on üks olulisemaid põhimõtteid, mis tagab demokraatliku riigikorralduse ning igapäevase õiguste ja vabaduste teostamise.

1. Millal, mida ja kuidas seirati?

Omavalitsuste võrgulehekülgede seireid on läbi viidud erinevalt. Mõnel aastal on enne seiret teavitatud omavalitsusi sellest, mida on kavas seirata ja on edastatud loetelu teabest, mida võidakse vaadata. 2018. aastal inspeksioon omavalitsusi seirest ette ei teavitanud, vaid veebilehti vaadati tavakodaniku pilguga, sh seda kas ja kui lihtsalt on teave leitav.

Seire viidi läbi augustis ja septembris, mille käigus vaadati asutuse võrgulehtedel järgmise teabe olemasolu.

1. Andmekaitseametniku kohta teabe avalikustamine asutuse võrgulehel
2. Andmekaitseametniku kohta teabe avalikustamine äriregistris
3. Andmekaitsetingimuste avalikustamist
4. Teabe avalikustamist riigihangete kohta
5. Volikogu istungite protokollide ja õigusaktide avalikustamist
6. Teabe avalikustamist sotsiaal- ja toimetulekutoetuste taotlemise kohta
7. Sotsiaaltoetuste avalduste vormide leitavust
8. Dokumendiregistri kaudu e-kirjadele juurdepääsu võimaldamist
9. Piiranguga dokumentidel AK märgete (aluse, aja) olemasolu
10. Füüsiliste isikute nimede avalikustamist dokumendiregistris.

Seire kriteeriumite koostamisel lähtuti 2018 aasta 25. mail jõustunud Euroopa Liidu sikuandmete kaitse üldmäärusest, mis tõi teabe avalikustamise osas täiendavaid kohustusi. Üks nendest on avaliku sektori asutuse jaoks andmekaitseametniku määramine. Andmed andmekaitseametniku kohta tuleb asutusel avalikustada ning teavitada sellest ka Andmekaitse Inspektsiooni.

Samuti sai seire kriteeriumite valimisel määravaks see, mille osas on inspeksioonile laekunud kodanikelt kaebusi ja märgukirju ning üks nendest on teabe mitteleidmine veebilehelt.

2. Seire eesmärk

Peale haldusreformi on liitumise tulemusel moodustatud uusi omavalitsusi. Seire eesmärgiks oli kontrollida, kuidas uute omavalitsuste võrgulehtedel on teave avalikustatud ja kas teave avalikustamine vastab seaduses sätestatud nõuetele ning hinnata teabe leidmise lihtsust ning asutuse tegevuse läbipaistvust.

3. Olulised tähelepanekud

25. maist kehtima hakanud Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 37 kohustab avaliku sektori asutusi määrama andmekaitseametniku ning avalikustama andmekaitse ametniku kontaktid. Samuti teavitama sellest järelevalveasutust. Kuna tegemist on üsna uue kohustusega, siis on andmekaitse ametnike kontaktandmete avalikustamine asutuste lõikes üsna erinev ning paljude omavalitsustel teave üldse puudub.

24-l omavalitsusel olid andmekaitseametniku andmed avalikustatud ainult asutuse võrgulehel. 37-l omavalitsusel olid andmed avalikustanud ainult äriregistris ja võrgulehel teave puudus.

Ka võrgulehel on andmekaitseametniku andmed erinevalt avalikustatud. Mõnedel asutustel on need avalikustatud töötajate kontaktide all, kust need on loogiliselt leitavad. Mõnedel asutustel on need avalikustatud andmekaitsetingimustes. Leidub ka omavalitsusi, kus kontaktid on avalikustatud mõlemal pool.

37 omavalituse võrguleheküljelt ei õnnestunud andmekaitseametniku kontakte leida ei asutuse võrgulehelt ega ka äriregistrist.

3.3 Andmekaitsetingimuste vs privaatsuspoliitika olemasolu võrgulehel

Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmääruse artiklid 13 ja 14 sätestavad, milline teave tuleb teha isikule teatavaks tema andmete töötlemise korral. Samuti kohustab AvTS § 28 lg 1 p 31¹ teabevaldajaid avalikustama oma asutuse võrgulehel kasutajasõbraliku teabe dokumentides sisalduvate isikuandmete töötlemise kohta asutuses.

Kuna avaliku teabe seadusest tulenev nõue kehtib juba 2012 aastast, siis ei ole paljud omavalitsused varasemalt koostatud isikuandmete töötlemise korda üle vaadanud ega ka uuendanud. Kui veel 2012. aastal ei olnud nõuet, et dokumendiregistri avalikus vaates ei tohi kajastada füüsilisest isikut kirjasaatja andmeid, mille kaudu isik oleks tuvastatav, siis selline

keeld hakkas kehtima 2016 aastast. Siiski sisaldasid kontrollimise ajal paljude omavalitsuste andmetöötlustingimused teavet, et avalikus dokumendiregistris kajastatakse füüsilise isiku nimi.

Samuti on teave isikuandmete töötlemise kohta omavalitsuste veebilehtedel erinev. On omavalitsusi, kus on välja toodud kõik juhtumid, kus ja kuidas isikuandmeid töödeldakse, kuid on ka omavalitsusi, mille andmekaitsetingimuste kohaselt töödeldakse isikuandmeid ainult kirjavahetuse ja tööle kandideerimise korral.

79-st kontrollitud omavalitsusest said positiive punkti 45 omavalitsust. 14 omavalitsuse veebilehelt ei õnnestunud andmekaitsetingimusi leida ja 20-l omavalitsusel olid andmekaitsetingimused uuendamata.

3.4. Teave käimasolevate ja toimunud riigihangete kohta

AvTS § 28 lg 1 p 20 kohustab teabevaldajaid avalikustama oma võrgulehel andmed riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste poolt teostatavate ja teostatud riigihangete kohta.

Seire käigus ilmnis, et kõik omavalitsused ei avalikusta oma võrgulehel kõiki riigihankeid. Kui võrrelda võrgulehel avalikustatud riigihankeid Riigihangete registris olevate andmetega, ilmneb, et võrgulehel kõikide hangete kohta teavet ei ole, ehk siis riigihangete registris on avalikustatud rohkem hankeid kui võrgulehel.

Mõnel omavalitsustel on võrgulehel avalikustatud hankeplaan ja käimasolevad hanked. Sellest üksi siiski ei piisa, et lugeda teave võrgulehel nõuetekohaselt avalikustatuks, kuna hankeplaanist ei ole võimalik teada saada, millised hanked on tegelikult toimunud või millised käimas. Riigihangete registris oli ka hankeid, mida hankeplaanid ei sisaldanud. Siiski oli enamike omavalitsuste võrgulehel avalik nii hankeplaan kui ka link riigihangete registrile.

Positiivne oli see, et kuna riigihangete seadus ei kohusta alla lihthanke piirmäära olevaid hankeid riigihangete registris avalikustama, siis hankekorras olid selgitused kus ja kuidas on leitav teave alla lihthanke piirmäära jäävate hangete kohta ja milline on nende läbiviimise kord.

Riigihangete avalikustamise osas said positiivse punkti 54 omavalitsust. 6-e omavalitsuse võrgulehelt ei õnnestunud ajakohast teavet leida ja 19 omavalitsusel esines erinevaid puudusi

3.5 Volikogu istungite protokollide ja õigusaktide avalikustamine

Kuna aasta alguses oli palju kaebusi seoses volikogu istungite protokollide ja õigusaktide avalikustamisega, siis vaatasime seire käigus ka volikogu istungite protokollide ja õigusaktide avalikustamist.

Kuna avaliku teabe seadus kohustab õigusaktid, milleks on ka volikogu otsused ja määrused dokumendiregistris registreerima, siis üldjuhul on volikogu õigusaktid ja istungite protokollid sealt leitavad. Kohati ei ole aga nende leidmine sugugi lihtne. Nii näiteks on volikogu all teave, et protokollid või õigusaktid on leitavad „siit“, kuid link juhatab hoopis eelmise aasta dokumentidele. Samuti oli mitmeid juhuseid, kus dokumendiregistris on eraldi liik õigusaktid, kuid nende alt õigusakte leida ei õnnestu. Dokumendid olid leitavad juhul, kui otsida kõikidest dokumentidest.

Oli ka omavalitsusi, kus volikogu istungist oli möödunud mitu nädalat, aga istungi protokollid dokumendiregistris veel leida ei õnnestunud.

Siiski oli ka positiivseid näiteid, kus volikogu materjalide all olid eraldi lingid nii volikogu otsustele, määrustele kui protokollidele ning lingi alt olid vastavad dokumendid leitavad, sh määruste puhul link Riigi Teatajasse nagu nõuab seadus.

Positiivse punkti said 63 omavalitsust ning puudusi esines 16-l omavalitsusel.

3.6-3.7 Sotsiaal- ja toimetulekutoetuste andmise kordade ja avalduste vormide avalikustamine

Inimesed, kes on mingil põhjusel sattunud olukorda, kus nad ei tule toime ja vajavad abi, on seda väga raske küsida. Omavalitsus peaks sellise teabe olema avalikustanud nii, et see oleks lihtsasti kättesaadav. Samuti toetused, mida on isikutel õigus saada muudel juhtudel.

Teave sotsiaaltoetuste taotlemise võimaluste kohta oli kõigi omavalitsuste võrgulehtedel 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 üksikute omavalitsustel oli see teave väga napp ning täiendava teabe saamiseks soovitati pöörduda sotsiaaltöötaja poole.

Siiski jäi silma, et mõnel omavalitsusel oli küll toetuste andmise korrad olemas, kuid avalduste vormid olid ainult üksikute toetuste osas. Kahe omavalitsuse võrgulehelt avalduste vorme leida ka ei õnnestunud.

3.8 Piiranguta e-kirjadele dokumendiregistri kaudu juurdepääsu võimaldamine

AvTS § 14 lõige 4¹ sätestab, et dokumendiregistris registreeritud ja dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut, tagatakse juurdepääs dokumendiregistri kaudu.

Eeltoodud punkti osas vaatlesime, kas asutused võimaldavad elektroonilistele dokumentide, mis on saadetud/saabunud, kas e-posti või DVK vahendusel, otsejuurdepääsu dokumendiregistri kaudu. See tähendab, et dokumentide sisuga oleks võimalik tutvuda ilma teabenõuet esitamata.

Nimetatud punkti osas said omavalitsused kõige rohkem miinuseid (44 omavalitsust). Kui eelmistel aastatel leidis ka omavalitsusi, kus ei võimaldatud ühelegi elektroonilisele dokumendile dokumendiregistri kaudu juurdepääsu, siis käesoleva seire käigus enam selliseid omavalitsusi ei olnud. Küll aga on palju selliseid omavalitsusi, kus miskipärast ei võimaldata juurdepääsu üksikutele dokumentidele. Osadel juhtudel võib olla põhjuseks see, et ei ole dokumendiregistris kajastatud juurdepääsupiirangu aluseid.

Samuti puuduvad mõnel omavalitsusel dokumendiregistris märked, mil viisil dokument saabub või väljastati ehk siis ei ole kontrollitav, kas peaks dokument olema avalik või mitte. Sellisel juhul sai asutus kirja miinuse.

3.9 Piiranguga dokumentidele piirangu aluse ja aja märkimine

AvTS § 12 lg 3 punkt 6 kohustab dokumendiregistrisse kandma ka dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud.

Kui eeliste seirete käigus võis dokumendiregistrist leida hulgaliselt dokumente, millel oli küll märged ASUTUSESISEKS KASUTAMISEKS, kuid puudus piirangu alus ja aeg, siis käesoleva seire käigus oli selliseid dokumente vaid mõni. Küll aga hakkab jätkuvalt silma see, et ei tehta vahet delikaatsetel (AvTS § 35 lg 1 p 11) ja eraelu oluliselt kahjustada võivatel andmetel (AvTS § 35 lg 1 p 12). Nii näiteks võib dokumendiregistritest leida järgmisi dokumente, millel on piirangu aluseks märgitud delikaatsed isikuandmed:

- kandideerimisavaldus;
- avaldus jäätmeveost vabastamiseks jne...

Kuigi dokumendiregistri metaandmete alusel pole võimalik otsustada, milliseid andmeid üks või teine dokument sisaldab, on siiski üsna kaheldav, et eeltoodud dokumendid sisaldavad delikaatseid isikuandmeid.

Ka on dokumendiregistris üsna palju asutuste vahelist kirjavahetust ja lepinguid, millele on kehtestatud juurdepääsupiirang eraelu kaitseks. On üsna küsitav, kas asutuste vaheline kirjavahetus või lepingud sisaldavad sedavõrd palju kellegi eraelu kahjustavat teavet. Eraelu kahjustavaks teabeks ei ole kindlasti asutuse või ettevõtte töötaja tööalased kontaktid. Samas on dokumendiregistritest leida ka füüsiliste isikute kirju, kus on avalikud nii isiku nimi kui kontaktandmed.

Samuti jäi seire käigus silma, et kas ei mõelda läbi, millist piiranguga teavet dokument sisaldab või pannakse piirangud igaks juhuks. Nii näiteks oli dokumentidele, mille pealkirjaks oli

märgitud „matusetootus“ ja „sotsiaaltoetuse taotlus“ märgitud piirangu aluseks AvTS § 35 lg 1 p 1 ja punktid 11-15. On üsna kaheldav kas eeltoodud dokumendid ikka sisaldavad kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teavet.

Eksimusi on ka piirangu tähtaegades. Näitena võib tuua olukordi, kus piirang on kehtestatud koheselt maksimaalset 10-ks aastaks, kuigi seadus lubab korraka piirangu kehtestada viieks aastaks. Leidus juhus, kus ärisaladusele oli kehtestatud piirang 75 aastaks, kuigi seadus sellist võimalust ette ei näe. Samas isikuandmetele on mõnel juhul kehtestatud piirang 5-ks aastaks. Viimane ei ole iseenesest rikkumine, kui dokument tõesti enne piirangu lõppu hävitatakse või tähtaega enne piirangu lõppu pikendatakse, kuid kui dokumente ei jõuta õigeaegselt hävitada või piirangut pikendada, tekib oht, et piiranguga isikuandmed saavad avalikuks. Seega on isikuandmete puhul mõistlik kehtestada piirang kohe 75 aastaks. Eeltoodu ei keela säilitustähtaja möödumisel dokumente hävitada. Ehk siis piirangu tähtaeg ei ole kuidagi seotud säilitustähtajaga.

3.10 Füüsiliste isikute nimede kajastamine dokumendiregistri avalikus vaates

Alates 2016. aastast ei luba seadus dokumendiregistri avalikus vaates kajastada füüsilisest isikust kirjasaatja puhul teavet, mille kaudu on füüsiline isik tuvastatav. Üldiselt seda nõuet täidetakse ja eraisikute nimesid dokumendiregistris ei avalikustada, ehk siis nimed on asendatud initsiaalidega. Siiski jäi käesoleva seire käigus silma, et kui adressaadi real on märgitud initsiaalid, siis dokumendipealkirjades on kajastatud isikute nimed. Valdavas osas esines vigu just sotsiaalvaldkonna dokumentides. Selliste näidetena võib välja tuua näiteks „eeskoste seadmine Mari Maasikas“ või „sotsiaaltoetuse taotlemine Jüri Juurikas“.

Ühes omavalitsus oli adressaadi väljal asutuse reale märgitud „eraisik“, kuid saaja real oli isiku täisnimi. Nimede avaldamisi, kas juhuslikult või süstemaatiliselt esineb veel paljudes omavalitsustes. Selliseid rikkumisi oli 45 omavalitsusel.

Kindlasti ei ole seire eesmärgiks ainult puudustele tähelepanu juhtimine, vaid ka paremate tunnustamine. Kuna eelkõige on tegemist ennetava seirega, mille käigus juhib inspeksioon tähelepanu ka teabe avalikustamisel esinevatele puudustele, siis loodame, et see aitab kaasa omavalitsustel paremini täita teabe avalikustamise kohustust.

4. Kokkuvõtte seirest

Seire käigus vaadeldi kümmet erinevat liiki teabe avalikustamist. Kokku oli võimalik saada 10 punkti. Kümnet punkti üksi omavalitsus ei saanud. Kõige rohkem punkte - 9,75 sai Tartu Linnavalitsus. Talle järgnes 9,5 punktiga Türi Vallavalitsus ning 9,25 punkti said võrdselt Tallinna Linnavalitsus ja Jõhvi Vallavalitsus.

Seire käigus anti omavalitsutele vastavalt seire tulemustele värvid. Nii said rohelise värvi omavalitsused, mille tulemuseks oli 8-10 punkti, kollase värvi omavalitsused, mille tulemuseks 5-7,75 ning punase värvi, mille tulemuseks oli 0 - 4,75 punkti.

Rohelise värvi said 20 omavalitsust, kollase värvi 54 omavalitsust ja punase värvi 5 omavalitsust.

Koostas
Elve Adamson
Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor