



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

*Valvame, et isikuandmete kasutamisel austatakse eraelu
ning et riigi tegevus oleks läbipaistev*

2014. aasta kohalike omavalitsuste võrgulehtede seire kokkuvõte

Tallinn 2014

Seire taust

Alates 2001. aastast reguleerib avaliku sektori tegevuse läbipaistvust avaliku teabe seadus. Selle seaduse eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe avalikkus, võimalusega igal ajal sellisele teabele juurde pääseda. Kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse avalikkus ja läbipaistvus on üks olulisemaid põhimõtteid, mis tagab demokraatliku riigikorralduse ning igapäevaste õiguste ja vabaduste teostamise. Üheks olulisimaks printsiibiks teabe avalikustamisel on avaliku sektori kohustus oma tegevuse käigus saada 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 avalikustama oma võrgulehel. AvTS § 28 lg 1 p 32 kohaselt tuleb võrgulehel avalikustada teave, mille avalikustamise kohustus on ette nähtud teiste seadustega

1. Millal, mida ja kuidas seirati?

2014. 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 kümnet järgnevat punkti:

1. Asutuse kontaktide ja töötaja leitavus.
2. Privaatsuspoliitika olemasolu ehk kuidas töödeldakse isikute andmeid asutusega suhtlemisel
3. Teave käimasolevate ja toimunud riigihangete kohta
4. Ametnike ametijuhendite olemasolu
5. Eelarve avalikustamine
6. omavalitsuse Põhimääruse ja arengukava avalikustamine
7. Palgaandmete avalikustamine vastavalt ATS-le
8. Piiranguta e-kirjadele juurdepääsu võimaldamine dokumendiregistri kaudu
9. Piiranguga dokumentidele piirangu aluse ja aja märkimist
10. Dokumendiregistrite kasutusjuhendite olemasolu ja informatiivsust

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

4. Seire kokkuvõtte olulisemate tähelepanekutega

4.1 Asutuse kontaktide ja töötaja leitavus

Kuigi avaliku teabe seaduse § 28 lg 1 ei kohusta otseselt võrgulehel asutuse kontaktaadressi ja tööaega avalikustama, on see siiski elementaarne teave asutuse võrgulehel, et oleks võimalik asutusega suhelda. Kui kohalikel elanikel on valla- või linnavalitsuse aadress ja tööaeg ilmselt teada ja selle avalikustamine ei ole nii oluline, siis väljaspool omavalitsust elavatel isikutel, kelle on vaja valla või linna poole

pöörduda on see äärmiselt oluline. Samadel põhjustel on oluline ka tööaja avalikustamine, kuna nii mõneski omavalitsuses on erinevatel päevadel tööaja pikkus erinev.

215-st kontrollitud omavalitsust ei olnud ainult ühel võrgulehel kontaktidena valla aadressi avalikustatud. See oli leitav ainult valla üldtutvustuse alt. Asutuse tööaega ei õnnestunud leida aga 62 omavalitsuse võrgulehelt.

4.2 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.

Seire käigus tuvastati, et 153 omavalitsuse privaatsuspoliitikat asutuse võrgulehel avalikustatud ei ole. Nende hulgas oli ühel omavalitsusel küll lisatud link Andmekaitse Inspektsiooni kodulehele, kus on teave mida peab teadma isikuandmete töötlemisest. Iseenesest ei ole see halb, kuid see ei kajasta siiski andmete töötlemist konkreetses asutuses ning seda ei saa lugeda teabeks, kuidas toimub konkreetses omavalitsuse isikuandmete töötlemine.

4.3. 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 ilmnes, 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.

Osadel omavalitsustel on võrgulehel avalikustatud ainult hankeplaan. 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.

Samuti oli võrgulehti, kus puudus hangete kohta igasugune teave või teave oli vananenud. Ka juhul kui hankeid ei ole toimunud tuleks võrgulehel kajastada teavet, et hankeid ei ole ja lisada ka kindlasti võrgulehe uuendamise kuupäev. Kui lehe uuendamise kuupäeva ei ole, siis pole võimalik aru saada, millal mingi teade on lisatud. Ka AvTS § 32 lg 2 kohustab teabevaldajat märkima, millal teave on võrgulehel uuendatud.

AvTS § 29 lg 1 sätestab, et kui §-s 28 lõikes 1 loetletud teave, mille teabevaldajad on kohustatud oma võrgulehel avalikustama on avalikustatud mujal, siis tuleb lisada link võrgulehele, mille kaudu teave on kättesaadav. Kui asutuste võrgulehel oli selgitus, et riigihangetega on võimalik tutvuda riigihangete registris ning lisatud vastav link, lugesime teave nõuetekohaselt avalikustatuks. Tore oli märgata, et nii mõnelgi võrgulehel oli ka õpetus, kuidas täpselt Riigihangete registrist teavet leida.

Päris korrektseks ei saanud lugeda aga sellist avalikustamise viisi, kus oli küll selgitus, et hangetega saab tutvuda riigihangete võrgulehel ning lisatud ka võrgulehe aadress aga linki võrgulehele ei olnud.

Ühel juhul oli lisatud link Rahandusministeeriumi võrgulehele, millelt tuli ise täiendavalt otsida linki Riigihangete registrile. Ka sellist avalikustamise viisi ei saanud lugeda nõuetekohaseks.

4.4. Ametnike ametijuhendite avalikustamine

AvTS § 28 lg 1 p 5 kohustab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustel avalikustama oma võrgulehel ametnike ametijuhendid.

Seire käigus ei õnnestunud leida 26 omavalitsuse võrgulehelt ametnike ametijuhendeid. Oli ka juhuseid kus palgaandmete all oli töötaja kajastatud ametnikuna, kuid ametijuhendit ei olnud. Sellisel juhul lugesime siiski isiku ametnikuks. Samas oli ka omavalitsusi, kus oli avalikustatud nii töölepinguga töötajate kui ametnike ametijuhendid, kuigi seadus seda otseselt ei nõua

4.5 Eelarvete avalikustamine

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

Üldjuhul võib eelarvete avalikustamisega rahule jääda. Kuue omavalitsuse võrgulehelt ei õnnestunud eelarvet leida. Korrektseks ei saa pidada ka sellist avalikustamist, kus võrgulehel on menüüpunkt „Eelarve“, mille all eelarvet avalikustatud ei ole, kuid eelarve iseenesest on leitav volikogu määruste alt. Ei saa eeldada, et võrgulehe külastaja peaks oskama aimata kus teave võib avalikustatud olla, kui võrgulehel 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.

4.6 Valla Põhimääruse ja Arengukava avalikustamine

AvTS § 28 lg 1 punkt 3 kohustab avalikustama omavalitsuste ja nende struktuuriüksuste põhimäärused ja punkt 17 muuhulgas ka vastu võetud arengukavad. Seire käigus vaatasime omavalitsuste põhimääruste ja arengukavade avalikustamist.

Selles kategoorias keegi 0 punkti ei saanud, siiski esines 22-l omavalitsusel ka selle punkti osas puudusi. Puudusteks oli eelkõige see, et ei olnud kas põhimäärus või arengukava kas leitav või lihtsalt mõni link ei avanenud.

4.7 Palgaandmete avalikustamine vastavalt avaliku teenistuse seadusele

Avaliku teenistuse seaduse § 65 lõigetest 1-2 tulenevalt tuleb nii ametnike jooksva aasta põhipalgad, kui ka eelneval aastal teenitud kogutulu avalikustada asutuse võrgulehel hiljemalt 1. mail. Sama seaduse § 119 kohaselt tuleb nimetatud andmed avalikustada asutuse võrgulehel kuni 2015. aastani.

28 omavalitsuse võrgulehelt ei õnnestunud leida jooksva aasta ametnike põhipalkasid ega ka ametnike eelmisel aastal teenitud kogutulu. 45-l omavalitsusel oli avalikustatud kas ainult jooksva aasta põhipalgad või siis eelmisel aastal teenitud kogutulu. Omavalitsused kellel oli avalikustatud ainult kas jooksva aasta põhipalgad või ainult eelmisel aastal ametnike teenitud kogutulu, said 0,5 punkti. Ka selle punkti puhul leidis omavalitsus kus võrgulehel oli küll menüüpunkt palgaanded, kuid palkasid selle menüüpunkti alt leida ei õnnestunud. Palgaandmed olid siiski leitavad struktuuri alt. Viimasel juhul ei

saa pidada teabe avalikustamist korrektseks, kuna teabe otsija reeglina otsib teavet konkreetse menüüpunkti alt ja ei saa eeldada, et oskas seda otsida suvalisest kohast.

4.8 Piiranguta e-kirjadele juurdepääsu võimaldamine dokumendiregistri kaudu

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, dokumendiregistri kaudu otsejuurdepääsu. See tähendab, et dokumentide sisuga oleks võimalik tutvuda dokumendiregistri kaudu ilma teabenõuet esitamata.

Nimetatud punkti osas said omavalitsused kõige rohkem miinuseid. Seire käigus tuvastati, et osad omavalitsused ei võimalda ühelgi elektroonilisele dokumendile oma dokumendiregistri kaudu juurdepääsu. Samuti on omavalitsusi, kus võimaldatakse dokumentidele juurdepääsu osaliselt või puuduvad dokumendiregistris märged, mil viisil dokument saabus või väljastati. Ehk siis ei olnud kontrollitav kas dokumendile peaks dokumendiregistri kaudu juurdepääsu võimaldama või ei. Kõigi eeltoodud juhtumite puhul ei saanud lugeda eeltoodud punkti nõuetekohaselt täidetuks ning sellisel juhul tabelisse punkti ei saanud. Pool punkti andsime siis, kui leidsime ainult ühe piiranguta e-kirja, millele juurdepääsu ei võimaldatud.

Seire käigus leidsime ka mitu omavalitsust, kus viimased dokumendid registris olid registreeritud kuu või rohkem tagasi. Ka sellisel juhul läks tabelisse kirja null. Ei ole ustav, et kuu aja jooksul omavalitsusse ühtegi kirja ei laeku või ühtegi kirja ei väljastata. Mõningal sellisel juhul võib olla tegemist ka dokumendiregistri tehnilise rikkegagi, mille korral dokumendiregistri sisevaates on kõik korras, kuid tehnilistel põhjustel ei kuvata dokumente dokumendiregistri välisvaates. Siit ka soovitus, et asutustel tuleks vahetevahel vaadata oma võrgulehte ka kodanikuvaates.

Omavalitsusi, kellele osas e-kirjadele juurdepääsu võimaldamisel puudusi ei tuvastatud oli 215-st ainult 42.

4.9 Piiranguga dokumentidele piirangu aluse ja aja märkimine

AvTS § 12 lg 3 punkt 6 kohustab dokumendiregistrisse kandma ka dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud. Asjaajamiskorra ühtsed alused § 28 lg p 11 täpsustab, et piirangute seadmisel tuleb dokumendiregistrisse kanda ka muuhulgas piirangu alus ja tähtaeg.

Seire käigus tuvastati, et piirangute kehtestamise osas on praktika väga kirev. Kui osades omavalitsustes on dokumendiregistris suurem osa dokumentidest piiranguga, siis osades omavalitsustes võib leida piiranguga dokumente vaid üksikuid. Eriti hakkab see silma sotsiaaltoetuste osas. Kui osades omavalitsustes on sotsiaaltoetuste taotlusi/avaldusi märkimisväärne hulk ja need on piiranguga, siis teistes omavalitsustes neid üldse dokumendiregistri avalikus vaates näha ei ole. Siit tekib küsimus kas neid ei ole või neid lihtsalt ei kuvata dokumendiregistri avalikus vaates. Samas on ka omavalitsusi kus ka avaldused sotsiaaltoetuste saamiseks on märgitud avalikuks, kuigi neile dokumendiregistri kaudu juurdepääsu ei võimaldata. Siit võib järeldada, et dokumendiregistris ei kajastata juurdepääsupiirangu märkeid.

Dokumentidele juurdepääsu piiramise ja avalikustamise erinevusest omavalitsuste lõikes võib tuua järgnevaid näiteid. Kui mõnes omavalitsuses on ka maavanema ja valla vahelise kirjavahetuse puhul märgitud maavanema nimi initsiaalidega ja dokumendil on piirang eraelu kaitseks, siis teises omavalitsuses on korraldus toimetuleku toetuse maksmiseks avalik koos toetuse saaja nime, pangakonto numbriga ja toetuse summaga. Samuti võis nii mõnestki dokumendiregistris dokumendi pealkirjades lugeda kelle suhtes käib täiemenetlus või kelle kohta küsib politsei iseloomustust seoses käimasoleva kriminaalmenetlusega.

Samuti ei mõelda tihti läbi millele tegelikult juurdepääsu piirata tahetakse ja kas seadus annab selleks ka võimaluse. Nii mitmeski omavalitsuses on märgitud piiranguga dokumendiks ministeeriumi poolt saadetud dokumendid, mis ministeeriumi dokumendiregistris on avalikud ja ei sisalda piirangu märget. Samas on dokumendiregistris ka dokumente, mis on piiranguga ja sisaldavad kenasti ka piirangu märkeid, kuid pealkiri reedab dokumendi sisu ning piirang kaotab oma mõtte. Kui piirang on kehtestatud isiku eraelu kaitseks ning dokumendi pealkirjaks on väärtetoimepannud alaealisest või abivajavast lapsest teatamine ning pealkiri sisaldab ka lapse nime, siis saab isiku eraelu riivatud juba üksnes sellise pealkirja avalikustamisest.

Tuleb tõdeda, et ka paljud omavalitsused ei tee vahet delikaatsetel ja eraelulistel isikuandmetel. Nii sisaldavad dokumendiregistrid hulgaliselt dokumente, mille piirangu aluseks on delikaatsed isikuandmed. Nii näiteks oli dokumendiregistris kiri pealkirjaga „Kaastunde kuulutus ajalehele“ märgitud piirangu aluseks delikaatsed isikuandmed või „Ehitusregistri tarkvara uus versioon“ piirang delikaatsed isikuandmed (see dokument on Majandus- ja Kommunikatsiooni Ministeeriumi dokumendiregistris avalik ja ei sisalda piirangu märget).

Siinkohal juhime tähelepanu asjaolule, et delikaatsete isikuandmete loetelu on ammendavalt ära toodud isikuandmete kaitse seaduse § 4 lõikes 2.

Veel võis dokumendiregistritest leida dokumente, mille piirangu aluseks oli lihtsalt märgitud ASUTUSESISEKS KASUTAMISEKS ning piirangu tähtajaks TÄHTAJATU või siis oli piirang koheselt kehtestatud 10 või 20 aastaks. Seadus selliseid võimalusi ette ei näe. Piirangu alusest peab olema näha, mille kaitseks on piirang seatud ja need alused tulevad avaliku teabe seaduse § 35 lõikest 1 või eriseadustest ning piirangu saab kehtestada üldjuhul korraga viieks aastaks, kui mõni eriseadus ei näe ette teistsugust tähtaega. Vajadusel võib piirangut pikendada viie aasta võrra. Erandiks on siinjuures isikuandmed, mille seadus lubab kehtesta 75 aastase tähtaja (AvTS § 40).

4.10 Dokumendiregistrite kasutusjuhendite olemasolu ja informatiivsus

AvTS § 12 lõike 5 kohaselt peab dokumendiregistri pidaja dokumentide leidmise hõlbustamiseks looma dokumendiregistri kasutusjuhendi.

Seire käigus vaadeldud dokumendiregistri kasutusjuhendite põhjal või kasutusjuhendid liigitada üldiselt kolme kategooriasse. Esimesel juhul oli näitlikult õpetatud, kuidas on dokumendiregistris võimalik dokumente otsida. Teisel juhul oli põhimõtteliselt õpetatud, kuidas enda poolt saadetud dokumente otsida, kuid puudus selgitus, millised on muud otsimise võimalused kui ei otsita enda poolt saadetud dokumenti, vaid soovitakse leida muud teavet.

Kolmandasse kategooriasse võib liigitada dokumendiregistrid, mille kasutusjuhendis oli õpetus, et Teid huvitava dokumendi saate leida kasutades otsingut (juhul kui teate, mida otsite) või sisukorras lappamist (kui vajaliku dokumendi kohta pole suurt midagi teada). Viimati kirjeldatud kasutusjuhendit ei saa

lageda korrektseks, sest sellest ei ole dokumentide otsimisel abi. See ei anna dokumendiregistri kasutajale mingit abistavat informatsiooni. Viimati nimetatud dokumendiregistreid oli 15.

5. Kokkuvõtteks

Käesolev seire kohalike omavalitsuste võrgulehtede osas oli teine. Eelmine seire viidi läbi 2011. aastal. Kuigi seire kriteeriumid 2011. aastal ei olnud samad mis sel aastal, on meeldiv tõdeda, et olukord on muutunud paremaks. Kõige suuremad puudujäägid käesoleva seire käigus olid võrgulehel teabe puudumine isikuandmete töötlemise kohta omavalitsuses (privaatsuspoliitika) ning dokumendiregistri kaudu dokumentidele juurdepääsu võimaldamine ja dokumentidele piirangute märkimine.

Kuigi seire tulemusena ei koostatud asutuste pingerida, andsime asutustele saadud punktide alusel värvid. Asutused kelle tulemus jäi alla 5 punkti said tabelis märgitud punase värviga. Neid omavalitsusi oli 12. Omavalitsused, kelle punktide summa jäi vahemikku 5 – 7,5 punkti said kollase värvi ja neid asutusi oli 132. Omavalitsused, kelle punktide summa oli 8-10 punkti, neid omavalitsusi oli 71. Omavalitsused, kes said 9,5-10 punkti pääsesid lõppfooru, kelle hulgast selgitati välja parima võrgulehega omavalitsus.

Lõppfooru pääsenute puhul vaadati ka volikogude tegevuse läbipaistvust järgmiste punktide osas

1. Koalitsioonileppe olemasolu võrgulehel
2. Kas volikogu liikmete nimekiri on avalikustatud koos kontaktidega
3. Millisesse erakonda/valimisliitu volikogu liikmed kuuluvad
4. Istungite päevakordade ja eelnõude avalikkust
5. Istungite protokollide avalikkust
6. Kas on võimalik jälgida istungitest videosalvestusi

Volikogude läbipaistvust hindas ja lõppotsuse parima võrgulehega omavalitsuse osas tegi Andmekaitse Inspektsiooni erapooletu Nõukoda. Kuna hindamine toimus kahes kategoorias – suurema kogutuluga omavalitsused ja väiksema kohutuluga omavalitsused (kelle kogutulu eelarve järgi jäi alla 3 miljoni euro), siis väiksema kogutuluga parima võrgulehega omavalitsuseks tunnistati Torma vald ja suurema kogutuluga omavalitsustest Põlva vald.

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

Koostas : Elve Adamson