



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

**Dokumendiregistri vastavus avaliku teabe  
seadusele ja palgaandmete avalikustamise  
vastavus korruptsioonivastasele seadusele**

*Avaliku teabe seaduse täitmise seire*

**Tallinn 2011**

## Sisukord

Sisukord	2
1. Seire taust	3
2. Millal, mida ja kuidas seirati?	3
3. Seire eesmärgid	4
4. Seire kokkuvõtte olulisemate tähelepanekutega	4
4.1 Dokumendiregistri olemasolu	4
4.2 Dokumendiregistri kättesaadavus otsingumootoritele	4
4.3 Kasutusjuhendi ja dokumendiregistri avalikku vaadet katva ületeksti otsingumootori olemasolu	5
4.4 Käskkirjade ja lepingute registreerimine dokumendiregistris	5
4.5 Dokumendiregistris digitaalsetele dokumentidele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut, juurdepääsu võimaldamine	5
4.6 Palgaandmete avalikustamine vastavalt korruptsioonivastasele seadusele	6
4.7 Muud tähelepanekud	6
5. Kokkuvõtteks	7

## 1. 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 saadud ja loodud teave avalikustada seda küsimata, üheks selliseks teabe avalikustamise väljundiks on asutuse võrguleht ning sellel avalikustatav dokumendiregister. Alates 01.01.2009 kohustab avaliku teabe seadus teabevaldajatel võimaldama dokumendiregistri kaudu juurdepääsu dokumendiregistris registreeritud ja asutuse dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele.

## 2. Millal, mida ja kuidas seirati?

2010 - 2011. aastal viis Andmekaitse Inspeksioon läbi avaliku teabe seaduse täitmise seire, mille käigus hinnati kohalike omavalitsuste dokumendiregistrite vastavust avaliku teabe seaduse nõuetele. Kohaliku omavalitsuse üksuste abistamiseks edastas inspeksioon kohalikele omavalitsustele oma tähelepanekud seire käigus avastatud puuduste kohta.

Teave, mis tuleb dokumendiregistri avalikus vaates avalikustada on ära toodud avaliku teabe seaduse § 12 lõigetes 3 ja 4. Seire käigus kontrolliti nimetatud paragrahvi lõikes 3 sätestatud andmetest, mida kohalikud omavalitsused on kohustatud dokumendiregistris avalikustama, järgnevat:

- 1) dokumendiregistri olemasolu;
- 2) dokumendiregistri kättesaamatus interneti otsingumootoritele (nt Neti, Google, Yahoo);
- 3) kasutusjuhendi olemasolu;
- 4) dokumendiregistri avalikku vaadet katva üldtekstotsingu olemasolu;
- 5) käskkirjade kandmine dokumendiregistrisse;
- 6) lepingute kandmine dokumendiregistrisse;
- 7) kas dokumendiregistri kaudu võimaldatakse juurdepääs digitaalselt edastatud dokumentidele sh kirjavahetusele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut.

Lisaks eeltoodule kontrolliti ka korruptsioonivastases seadusest tulenevat palgaandmete avalikustamise kohustuse täitmist. Korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 4 lõiked 2-4 sätestavad loetelu isikutest, keda loetakse ametiisikuteks eelnimetatud seaduse mõistes. Sama seaduse § 15<sup>1</sup> sätestab ametiisikute palgaandmete avalikustamise korra, mille kohaselt tuleb omavalitsuste võrgulehel avalikustada peale ametnike palgaandmete ka kohalike omavalitsuste enamusosalusega äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmetele makstud tasud. Andmed peavad olema kättesaadavad vähemalt kolme aasta jooksul pärast nende avalikustamist. Seire käigus kontrolliti järgnevat:

- 1) kas võrgulehelt on näha, millises äri- ja mittetulundusühingus või sihtasutuses on omavalitsusel osalus;
- 2) kas võrgulehel on avalikustatud andmed hallatavate asutuste juhtide ja omavalitsuse

enamusosalusega äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmete palgaandmete kohta.

### **3. Seire eesmärgid**

Seire "Palgaandmete avalikustamine võrgulehtedel ja dokumendiregistri vastavus avaliku teabe seadusele" ülesandeks oli hinnata kohalikele omavalitsustele avaliku teabe seadusega kehtestatud nõuete täitmist teabe avalikustamisel.

### **4. Seire kokkuvõtte olulisemate tähelepanekutega**

#### **4.1 Dokumendiregistri olemasolu**

Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused on kohustatud oma võrgulehel avalikustama asutuse dokumendiregistri (AvTS § 28 lg 1 p 31). See on oluline töövahend tagamaks asutuse tegevuse avalikkust ja ligipääsu avaliku teabe juurde. Exceli tabeli kujul dokumendiregistri pidamisel on küll võimalik saada teavet, milliseid dokumente on omavalitsus saanud, koostanud või väljastanud, kuid selline dokumendiregister ei vasta seaduses sätestatud nõuetele.

Seire käigus tuvastati, et viiel omavalitsusel dokumendiregister, kas puudus üldse või oli olemas küll link, kuid see ei avanenud. Põhjenduseks toodi siin enamikel juhtudel, et asutus on üle minemas uuele dokumendihaldussüsteemile. Seitse omavalitsust peab dokumendiregistrit Exceli tabelina, mis ei vasta seaduses sätestatud nõuetele, kuna ei võimalda dokumendiregistri kaudu juurdepääsu elektroonilistele dokumentidele ning puudub dokumentide ületekstiotsingu võimalus.

Seire käigus selgus, et kohalikes omavalitsustes on kasutusel väga erinevad dokumendihaldusprogrammid, mille võimalused on väga erinevad. Samas piirab omavalitsuste võimalusi soetada endale dokumendihaldusprogramm, mis võimaldaks täita kõiki AvTS-is sätestatud nõudeid, rahapuudus. Samas on hulk omavalitsusi liitunud programmiga, mille käigus tehakse omavalitsustele ühine veebilahendus ning ootavad selle rakendumist.

#### **4.2 Dokumendiregistri kättesaadavus otsingumootoritele**

Avalike otsingumootorite (Neti, Google, Yahoo, Ixquick jne) abil otsitakse sisestatud nime vms alusel materjale üle kogu interneti, sh asutuse dokumendiregistritest, kui need ei ole otsingumootoritele suletud. Kui inimese igast kontaktist asutustega jääb dokumendiregistri kaudu nimeline avalik jälg internetti, on inimene otsingumootoreid kasutades väga lihtsalt profileeritav. Kogumis võib see oluliselt kahjustada eraelu puutumatust (AvTS-i § 35 lg 1 p 12). See võib inimeses tekitada hirmu avaliku võimuga suhtlemisel<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ivo Pilving leiab artiklis „Õigus isikuandmete kaitsele“ (Juridica, VIII 2005, lk 532–536), et ühegi eraisiku nime ei tohiks asutuse dokumendiregistris ilma ülekaaluka avaliku huvita avaldada, kuna see võib võtta julguse asutuste poole pöörduda ja püüda nõnda põhiseaduse §-ga 46 tagatud avalduste esitamise õiguse kasutamist. Seisukohta, et isikuandmete dokumendiregistris avaldamine põhjustab ametiasutusse pöördumise ees hirmu, jagab Liina Kanger artiklis „Kas avalik dokumendiregister või isikuandmete kaitse?“ (Juridica, I 2009, lk 39-46).

Seire käigus tuvastati, et dokumendiregistritele oli Google otsingumootori kaudu juurdepääs 29-s omavalitsuses.

#### **4.3 Kasutusjuhendi ja dokumendiregistri avalikku vaadet katva ületeksti otsingumootori olemasolu**

Avaliku teabe seaduse § 12 lõige 5 näeb ette, et dokumendiregistri pidaja peab dokumentide leidmise hõlbustamiseks looma kasutusjuhendi ning tagama eelnimetatud paragrahvi lõikes 3 toodud andmete alusel infotehnoloogilise otsingusüsteemi, mis võimaldaks teostada ületekstiotsingut. Ületekstiotsinguga peab olema võimalik teha otsingut, mis hõlmab tervet registri avaliku vaate üldandmestikku ühekorraga.

Kui otsingu võimalused dokumendiregistrist otsingumootorite abil on suhteliselt rahuldavad ja vastavad seaduses sätestatud nõuetele (puudusi avastati 14 korral), siis halvem oli olukord kasutusjuhendite osas. Kuigi enamikel dokumendiregistritel on kasutusjuhendid olemas, siis üsna sageli on need nii üldsõnalised, et registri kasutajatel ei ole neist eriti abi.

Näiteks : „*Dokumendiregistris on valla kirjavahetus alates 1. aprillist 2004. a. ja Vallavolikogu õigusaktid alates 2004. a. algusest. Teid huvitava dokumendi saate leida kasutades otsingut (juhul kui teate, mida otsite) või otsides sisukorrast*“, kusjuures sisukorras avaneb sarjade loetelu. Ei saa eeldada, et kodanik alati teaks, millisesse sarja üks või teine dokument võib kuuluda.

#### **4.4 Käskkirjade ja lepingute registreerimine dokumendiregistris**

Vastavalt avaliku teabe seaduse § 12 lõike 1 punktidele 2 ja 3 tuleb dokumendiregistris registreerida asutuses koostatud ja allkirjastatud õigusaktid ja sõlmitud lepingud. Kui kohaliku omavalitsuse üldaktid on määrused, siis kohaliku omavalitsuse organite antavad õigustrakendavad üksikaktid on korraldused ja käskkirjad. Seega kuuluvad ka käskkirjad dokumendiregistris avalikustamisele. Juhul, kui tegemist on paberkandjal allkirjastatud dokumentidega, siis neid skaneerima ei pea, kuid dokumendi metaandmed kuuluvad dokumendiregistris avalikustamisele.

Üle pooltel kontrollitud omavalitsustel ei olnud käskkirjade metaandmed dokumendiregistri avalikus vaates leitavad ehk siis 227 kontrollitud omavalitsusest esines puudusi 118-l omavalitsusel.

Lepingute dokumendiregistris registreerimise osas oli olukord parem. Puudusi esines 45-l omavalitsusel. Tihti võis dokumendiregistritest leida küll korraldusi lepingute sõlmimiseks, kuid sõlmitud lepinguid dokumendiregister ei kajastanud.

#### **4.5 Dokumendiregistri kaudu digitaalsetele dokumentidele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut, juurdepääsu võimaldamine**

Dokumendiregistrile sätestab nõuded avaliku teabe seaduse § 12. Eelnimetatud paragrahvi lõike 4<sup>1</sup> kohaselt tuleb dokumendiregistris registreeritud digitaalsetele dokumentidele võimaldada juurdepääs dokumendiregistri kaudu juhul, kui neile pole kehtestatud juurdepääsupiirangut. See

tähendab, et dokumendiregistri kaudu peab olema võimalik tutvuda dokumentide sisuga. Samuti tuleb dokumendiregistrisse märkida, mil viisil dokument saabus või väljastati (AvTS § 12 lg 3 p 3).

Seire käigus selgus, et kohalikud omavalitsused on eeltoodud seaduses sätestatud nõude jätnud tähelepanuta või siis võimaldatakse dokumentidele juurdepääsu suvaliselt, kuigi nimetatud säte kehtib alates 2009. aastast. Paljude omavalitsuste dokumendiregistris on puudu ka märged, mil viisil dokument saabus või väljastati. Seega pole dokumendiregistris aru saadav, millised dokumendid kuuluvad avalikustamisele, millised mitte. Seire käigus tuvastati digitaalsetele dokumentidele juurdepääsu võimaldamisel puudusi 204 korral.

#### **4.6 Palgaandmete avalikustamine vastavalt korruptsioonivastasele seadusele**

Korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 4 lõiked 2-4 sätestavad loetelu isikutest, keda loetakse ametiisikuteks eelnimetatud seaduse mõistes. Seega loetakse KVS tähenduses ametiisikuteks ka volikogu esimees ja volikogu liikmed ning äriühingu juhatuse ja nõukogu liikmed, kohaliku omavalitsuse poolt asutatud sihtasutuse tegevjuhid, juhatuse ja nõukogu liikmed ning mittetulundusühingute juhatuse liikmed, kui mittetulundusühingu on asutanud või selles osaleb kohalik omavalitsus. Samuti käsitatakse ametiisikuna ka valla- või linnaametiasutuse juhti ja ametiasutuse hallatava asutuse juhti, kui nii on otsustanud valla- või linnavolikogu. Sama seaduse § 15<sup>1</sup> sätestab ametiisikute palgaandmete avalikustamise korra, mille kohaselt tuleb valla võrgulehel avalikustada ka kohalike omavalitsuste enamusosalusega äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete palgaandmed. Andmed peavad olema kättesaadavad vähemalt kolme aasta jooksul pärast nende avalikustamist.

Seire käigus tuvastati, et enamikel omavalitsustel on võrgulehel avalikustatud küll eelmise aasta palgaandmed, kuid ei ole avalikustatud andmeid kolme aasta ulatuses. Halvem on aga olukord omavalitsuste enamusosalustega äriühingute juhatuse/nõukogu liikmete palgaandmete avalikustamise osas. Omavalitsuste osalemise kohta äriühingutes annab reeglina informatsiooni majandusaasta aruanne, kuid oli ka omavalitsusi kelle majandusaasta aruannet võrgulehel avalikustatud ei olnud. Seega ei olnud selliste omavalitsuste osas võimalik kontrollida äriühingute juhatuse/nõukogu liikmetele makstud tasude avalikustamise kohustusi. Seire käigus avastati palgaandmete avalikustamise osas puudusi 178 omavalitsusel.

#### **4.7 Muud tähelepanekud**

Kuigi seire eesmärgiks ei olnud kontrollida dokumendiregistris juurdepääsupiirangute vastavust seadusele ning kas dokumendi pealkiri reedab dokumendi sisu või mitte, kuna aga selles osas esines palju eksimusi, siis nimetatud puuduste ilmnemisel edastati teabevaldajate ettepanekud puuduste kõrvaldamiseks ka selles osas.

AvTS § 12 lg 3 punkt 6 sätestab, et dokumendiregistris tuleb kajastada kehtivad juurdepääsupiirangud. Praktikas kasutatakse märget „Asutusesiseseks kasutamiseks“ ilma viiteta paragrahvile, mille alusel piirang on kehtestatud ja piirangu kehtimise tähtajale. Kuna dokumendiregistris on väga erinevate võimalustega, siis on inspeksioon aktsepteerinud ka nimetatud märke kasutamist juhul, kui dokumendiregistri kasutusjuhendis on viide (link) dokumentide loetelule, millest nähtub, mille alusel ühele või teisele sarjale on võimalik piirangut

kehtestada. Seda tuleks aga kasutada ainult äärmuslikel juhtudel. Seadusandja mõte on olnud siiski, et iga dokumendi juures näidatakse ära piirangu alus ja aeg (AvTS § 41 lg 1<sup>1</sup>). See on oluline seetõttu, et saada aru, mille alusel mingi dokument on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks ning kui kauaks. Samuti võimaldab see kontrollida, kas piirangud on kehtestatud kooskõlas seadusega. Näiteks kui juriidilise isiku poolt edastatud dokumendil pealkirjaga „Taalutus avaliku ürituse korraldamiseks“ on juurdepääsupiirangu aluseks AvTS § 35 lg 1 punkt 12, siis tekib põhjendatud kahtlus piirangu aluse seaduslikkuses. Teiseks olulisemaks puuduseks oli, et märgitakse piirangu aluseks ainult paragrahv ja lõige, kuid konkreetset punkti ei märgita. Samuti oli omavalitsusi, kus piirangu aluseks oli märgitud, kas vallavanema käskkiri või korraldus (piirangu saab kehtestada ainult seadusest tuleneval alusel) või mõni seaduse säte, mis ei võimalda tegelikult piirangut kehtestada. Eksimusi piirangute märgistamisel tuvastati 113-s omavalitsuses.

Andmekaitse Inspeksioon on oma avaliku teabe seaduse üldjuhendis soovitanud asutustel leida tasakaal teabe kättesaadavuse ning eraelu puutumatuse vahel, hinnates dokumendi sarja, pealkirja ja eraisikust saaja/saatja nime koosmõju. Valik eraisikust kirja saaja/saatja nime või initsiaalide vahel sõltub dokumendi sisu ja sarja üldisest tundlikkusest. Seire käigus tuvastati, et nimetatud soovitus on ka mõnel juhul valesti tõlgendatud, kus näiteks sarjas „Sotsiaaltoetused“ olid toetuse saamiseks avalduse esitanud isikute nimed avalikud ning ametnike nimed, kellele avaldus lahendamiseks oli suunatud, olid asendatud initsiaalidega.

Seire käigus pööras inspeksioon ka tähelepanu dokumentide pealkirjade avalikustamisele dokumendiregistris. Seda just eriti tundlikku teavet sisaldavate sarjade ning juurdepääsupiiranguga dokumentide osas. Kui enamikes omavalitsustes on juurdepääsupiirangutega dokumentide pealkirjad märgitud selliselt, et see ei riivaks kellegi eraelu puutumatust, siis leidis ka omavalitsusi, kus see nii ei olnud. Kui juurdepääsupiiranguga dokumendi pealkirjast võib välja lugeda dokumendis sisu lühikokkuvõtte, siis kaotab juurdepääsupiirang oma mõtte. Näiteks võib tuua sellised pealkirjad „Mari Maasikale eestkoste määramine“, „Loa andmine eestkostetava Mari Maasika varaga tehingu tegemiseks“ või „Teade alaealise Juku Juurika poolt väärteo toimepanemise kohta“.

Vastavalt isikuandmete kaitse seaduse § 4 lõige 2 punktidele 3 ja 8 on andmed terviseseisundi kohta ja andmed süüteoimepanemise kohta enne kohtuistungit või asjas otsuse langetamist või menetluse lõpetamist delikaatsed isikuandmed. Samuti ei kuulu alaealise süüaluse andmed kohtuotsustes avalikustamisele. Samuti võib eeltoodud andmete avalikustamine kahjustada oluliselt isikute eraelu puutumatust. (AvTS § 35 lg 1p 1 ja p 12 ning KrMS § 408<sup>1</sup> lg 2).

## **5. Kokkuvõtteks**

Dokumendiregistri asutuse võrgulehele paigutamise kohustus tuleneb AvTS § 28 lg 1 punktist 31. Dokumendiregistrile sätestab nõuded avaliku teabe seaduse § 12. Eelnimetatud paragrahvi lõike 4<sup>1</sup> kohaselt tuleb dokumendiregistris registreeritud digitaalsetele dokumentidele võimaldada juurdepääs dokumendiregistri kaudu, juhul, kui neile pole kehtestatud juurdepääsupiirangut. See tähendab, et dokumendiregistri kaudu peab olema võimalik dokumentidega tutvuda. Samuti peab olema dokumendiregistril otsingumootor, mille kaudu on võimalik dokumente erinevate rekvisiitide kaudu otsida. Vajaliku dokumendi leidmise lihtsustamiseks peab dokumendiregistri pidaja looma dokumentide leidmise hõlbustamiseks sisujuhi ja kasutusjuhendi ning tagama

dokumendi leidmise infotehnoloogilise otsingusüsteemi abil ületekstiotsinguga metaandmetest ehk registri avalikust vaatest.

Läbiviidud seire käigus esines teabe avalikustamisel puudusi 95-1 % omavalitsustest. Seega ei saa avaliku teabe seaduse täitmisega kohalikes omavalitsustes rahule jääda. Kõige sagedamini esinevateks puudusteks olid:

1. dokumendiregistri kaudu ei võimaldata juurdepääsu digitaalselt edastatud dokumentidele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut;
2. dokumendiregistris puuduvad dokumentidel juurdepääsupiirangu märged (alus ja aeg);
3. dokumendiregistri avalikus vaates ei kuvata käskkirju.

Seaduse mittenouetekohane täitmine ei saa olla põhjendatud ametnike puhkuste, vähese teadlikkuse või vahetumisega.

Kuna seire viidi läbi aasta jooksul, siis on enamikelt omavalitsustelt laekunud ka ettepanekutele tagasiside. Märkimist väärrib, et enamikes omavalitsustes olid inspeksiooni poolt viidatud puudused koheselt kõrvaldatavad, mida ka tagasiside kohaselt on tehtud. Puuduste osas, mis ei olnud koheselt kõrvaldatavad teatasid omavalitsused tähtaja, mille jooksul nad puudused kõrvaldavad.

Eeltoodust saab järeldada, et paljudes omavalitsustes puudub asutusesisene kontroll avaliku teabe seaduse täitmise üle või on madal teadlikkus avaliku teabe seaduses sätestatud kohustustest. Samuti tuli mitmel juhul ilmsiks, et asutuse dokumendiregistri sisemises vaates on kõik korras, kuid mingil tehnilisel põhjusel pole andmeid kuvatud dokumendiregistri välisvaatesse. Siit saab soovitada asutustele, et aeg-ajalt tuleks vaadata oma asutuse võrgulehte ka välisvaatest. Samuti on mitmed omavalitsused teavitanud inspeksiooni oma ametnike täiendavast koolitamisest.

Nõuetekohane dokumendiregister ja teabe avalikustamine aitab kaasa asutuse läbipaistvusele ja isikute usaldusele asutuse vastu. Samuti vähendab see asutuse töökoormust teabenõuetele vastamisel. Andmekaitse Inspeksioon püüab omalt poolt aidata kaasa asutuste dokumendiregistris ja võrgulehtedel teabe avalikustamise ühtlustamisele ennetava tegevusega, viies läbi ka edaspidi seireid ja tehes ettepanekuid teabevaldajatele avaliku teabe seaduse paremaks rakendamiseks.

*Koostas : Elve Adamson*