



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

2016. aasta ministeeriumide,  
maavalitsuste ja valitsusasutuste  
dokumendiregistrite ja  
personalidokumentide avalikustamise  
seirete kokkuvõte

Tallinn 2016

## 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 inimesel sellisele teabele juurde pääseda. Riigi- ja valitsusasutuste 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 oma võrgulehel avalikustama. AvTS § 28 lg 1 p 31 kohaselt tuleb võrgulehel avalikustada ka asutuse dokumendiregister. Täpsemad nõuded dokumentide avalikustamise osas dokumendiregistri kaudu on ära toodu AvTS §-s 12.

Erilist tähelepanu dokumendiregistris dokumentide avalikustamisele oleme pööranud põhjusel, et dokumendiregister annab ülevaate asutuse dokumendiringlusest ning sisaldab ka hulgaliselt piiranguga dokumente, mille avalikuks tulek võib kahjustada isikute eraelu puutumatust. Kuna eelmisel aastal kohalike omavalitsuste seire käigus avastasime, et dokumendiregistris oli avalikustatud 13.-l omavalitsusel ka piiranguga dokumente, siis käesoleval aastal pöörasime seires tähelepanu just dokumentide avalikustamisele dokumendiregistri kaudu ka ministeeriumides, maavalitsustes ja valitsusasutustes.

Kuna enamik ministeeriume, maavalitsusi ja valitsusasutusi on liitunud ka ametnike iseteenindusportaaliga ning lähetuste ja puhkuste käskkirju/korraldusi ei avalikustata enam asutuse dokumendiregistris (AvTS § 12 lg 1 p 2 kohaselt tuleb asutuses koostatud ja allkirjastatud õigusaktid registreerida dokumendiregistris), vaid avalikustatakse Riigi Tugiteenuste Keskuse kinnitusdokumentide registri kaudu, siis vaatlesime, kuidas teavitaks sellest avalikkust.

## 1. Millal, mida ja kuidas seirati?

Kui eelnevatel aastatel on inspeksioon eelnevalt teavitanud asutusi seire läbi viimise kohta, siis käesoleval aastal asutusi eelnevalt ei teavitatud, kuna seire käigus vaadati teabe avalikustamist, mis on sätestatud seaduses. Seire läbiviimise käigus vaadati kümmet alljärgnevat punkti:

1. Kas füüsilisest isikutest adressaadid kajastatakse dokumendiregistris initsiaalidega või eraisikuna;
2. Kas dokumendiregistris reedavad piiranguga dokumentide pealkirjad dokumendi sisu;
3. Kas dokumendiregistri kaudu võimaldatakse piiranguta e-kirjadele juurdepääs;
4. Dokumendiregistris AK märgete ja aluste olemasolu;
5. Privaatsuspoliitika olemasolu;
6. Palgajuhendite avalikustamist;
7. Riigihangete avalikustamist;
8. Puhkuse käskkirjade/korralduste avalikustamist;
9. Lähetuste käskkirjade/korralduste avalikustamist;
10. Kui lähetuste ja puhkuste käskkirjad avalikustatakse kinnitusdokumentide registris, siis dokumendiregistri juures viite ja lingi olemasolu kinnitusdokumentide registrile.

## **2. Seire eesmärgid**

Kui kahel eelneval aastal oleme seiranud kohalike omavalitsuste võrgulehti, siis käesoleva aasta seire eesmärgiks oli kontrollida ministeeriumide, maavalitsuste ja valitsusasutuste eelkõige dokumendiregistris teabe avalikustamise vastavust avaliku teabe seaduses sätestatud nõuetele ning hinnata teabe leidmise lihtsust ning asutuse tegevuse läbipaistvust. Samuti kaardistada teabe avalikustamise olukorda eelnimetatud asutustes.

Teiseks seire eesmärgiks oli hinnata kas asutused teavitavad avalikkust kust on võimalik leida puhkuste ja lähetuste käskkirju kui need ei ole leitavad dokumendiregistris ning kas käskkirjad on leitavad kinnituskirjade registris.

## **3. Seire kokkuvõtte olulisemate tähelepanekutega**

### **3.1 Kas füüsilistest isikutest kirja saatja/saaja andmed kajastatakse dokumendiregistri avalikus vaates initsiaalidena.**

AvTS § 12 lg 3<sup>1</sup> sätestab, et kui asutusele saabunud dokumentide saatja või asutusest väljastatud dokumentide saaja on füüsiline isik, siis ei märgita dokumendiregistri avalikus vaates teavet, mis võimaldaks füüsilist isikut tuvastada. Eeltoodud sätte hakkas kehtima 16.01.2016.

Kui üldiselt seda nõuet täidetakse, siis ikka ja jälle on dokumendiregistris mõni dokument, kus on avalik ka füüsilise isiku nimi. Nii näiteks oli dokumendiregistris leida kirjavahetust, kus sissetuleval kirjal oli isiku nimi asendatud initsiaalidega, kuid väljamineval kirjal oli isiku nimi avalik. Kuna enamik asutusi märgib asutuste kirjavahetuse puhul ka dokumendiregistrisse nii asutuse nime, kui ka ametniku/töötja nime kellele kiri on adresseeritud, siis ei ole just harvad juhud kui asutuse nimi on jäetud märkimata ja selle asemel on näiteks ainult ametniku nimi.

Kuna juhul kui asutuse nime dokumendiregistris ei kajastata ja adressaadiks on märgitud ainult ametnik või asutuse töötaja võis siit nii mõnigi asutus saada miinuspunkti kuna polnud tuvastatav kas tegu on füüsilisest isikust kirjasaatjaga või juriidilise isiku esindaja. Siit soovitus, et juriidilisest isikust adressaadi puhul peaks dokumendiregister kindlasti kajastama ka asutuse andmeid ning dokumendiregistri avalikus vaates võiks jätta konkreetse adressaadi andmed kuvamata. Sellise soovitus on inspeksioon andnud ka oma avaliku teabe seaduse üldjuhendis.

Kõige suurem rikkumine oli see kui ühe maavalitsuse dokumendiregistris oli alaealiste komisjoni kutsete adressaatide puhul avalikustatud ning kutse saajate täisnimed kui ka täpsed postiaadressid.

### **3.2 Kas dokumendiregistris reedavad piiranguga dokumentide pealkirjad dokumendi sisu**

Kuigi seadus ei sätesta, kuidas või kui täpselt tuleb dokumendiregistris dokumentide pealkirju kajastada, ei ole piiranguga dokumentidele juurdepääsupiirangute kehtestamisest kasu, kui pealkirjast on võib teada saada dokumendi sisu. Nii näiteks võis leida dokumendiregistris lapsehoolduspuhukusele lubamise käskkirju, millele oli kehtestatud küll juurdepääsupiirang, kui käskkirja pealkirjas oli isiku nimi avalik. Samuti oli näiteks ühes dokumendiregistris piiranguga dokumentide edastamine kohtule, kus oli pealkirjas ka isiku nimi. Ühe asutuse dokumendiregistris olid isikute nimed küll asendatud initsiaalidega, kuid pealkirjast sai täpselt

ülevaate dokumentide sisust. Sellisel juhul võib ka ainult initsiaalide alusel olla teatud olukordades isik tuvastatav. Seda eriti juhul kui on harvaesinevad initsiaalid. Lisaks eeltoodule leidsin ühest dokumendiregistris kande kus pealkiri ja metaandmed oli täidetud korrektselt, kuid lisade all oli välja toodud alaealise nimi ja kõik dokumendid täpsete pealkirjadega, mida kirjale oli lisatud. Nii oli võimalik lisade pealkirjast saada teada, et alaealine elab asenduskodus ning tema tervislikule seisundile on andnud hinnangu Tartu Ülikooli Kliinikum. Seega konkreetsel juhul ei reetnud dokumendi sisu küll dokumendi enda pealkiri, küll sai dokumendi sisu teatavaks lisade kaudu.

### **3.3 Kas dokumendiregistri kaudu võimaldatakse piiranguta e-kirjadele juurdepääs**

AvTS § 12 lg 4<sup>1</sup> kohustab teabevaldajaid dokumendiregistri kaudu võimaldama juurdepääsu dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele. Kui eelmisel samalaadsel valitsusasutuste seire käigus ei olnud olukord just rõõmustav, sest dokumentidele võimaldati juurdepääsu valikuliselt. Käesoleva seire käigus on selles osas asi tunduvalt paranenud ning selliseid dokumente leidsin seire käigus üksikuid. Enamikel asutustel, kes said siit miinuspunkte leidsingi ainult ühe sellise dokumendi.

Samas oli ka ühel asutusel ka dokumendiregistris avalik dokument, mis sisaldas ka piiranguga andmeid, millele juurdepääs suleti koheselt peale inspeksiooni poolset teavitust.

### **3.4 AK märgete kajastamine dokumendiregistris (alus ja aeg)**

Nii nagu ka kohalike omavalitsuste seires jäi silma ka asutuse puhul see, et paljudel dokumentidel on piirang kehtestatud delikaatsete isikuandmete kaitseks. On üsna kaheldav kas näiteks kellegi poolt esitatud teabenõue ikka sisaldab delikaatseid isikuandmeid. Kuigi dokumendiregistri metaandmete alusel pole võimalik otsustada, milliseid andmeid üks või teine dokument sisaldab, on siiski üsna kaheldav, et teabenõuded sisaldavad delikaatseid isikuandmeid. Delikaatsete isikuandmete loetelu on ammendavalt ära toodud isikuandmete kaitse seaduse § 4 lõikes 2

Kahtlust tekitab ka see kui enamikel asutuste vahelisel kirjavahetusel on piirang eraelu kaitseks. Ametnike nimed ja nende kontaktandmed ei ole piiranguga teave. Ehk siis tundub, et vahel kehtestatakse piirang liiga kergekäeliselt läbi mõtlemata, kas dokument üldse sisaldab piiranguga teavet.

Veel jäid silma dokumendid, millele oli kehtestatud piirang näiteks AvTS § 35 lg 1 punkti 2 ja või punktide 11-17 alusel. Sellisest piirangu alusest pole võimalik aru saada, millise teabe kaitseks konkreetsele dokumendile piirang on kehtestatud. Piirangu alusena tuleb ikka märkida see punkt, millist teavet konkreetne dokument sisaldab ja mille kaitseks on piirang kehtestatud.

Oli ka üksikuid juhuseid kus puudus kas piirangu alus või aeg oli viide ainult AvTS § 35 lg 1 p-le 19, kuid puudus viide eriseaduse sättele.

### **3.5 Privaatsuspoliitika olemasolu võrgulehel**

AvTS § 28 lg 1 p 31<sup>1</sup> ja Asjaajamiskorra ühtsete aluste § 3 lg 4 kohustavad teabevaldajaid avalikustama oma asutuse võrgulehel kasutajasõbraliku teabe dokumentides sisalduvate isikuandmete töötlemise kohta asutuses (privaatsuspoliitika).

Kui eelmise seire ajal ei olnud privaatsuspoliitika leitav kontrollitud asutustest pea pooltel, siis käesoleval aastal läbiviidus seire ajal ei õnnestunud 59-st kontrollitud asutusest leida privaatsuspoliitikat 4 asutuse võrgulehelt.

### **3.6 Palgajuhendi avalikustamine**

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

### **3.7 Riigihangete avalikustamine**

AvTS § 28 lg 1 p 20 sätestab, et võrgulehel tuleb avalikustada teave teostatavate ja teostatud riigihangete kohta.

Üldiselt võib teabega riigihangete avalikustamise osas rahule jääda. 59 –st kontrollitud asutusest ei leidnud teavet riigihangete kohta 5- asutusel ning 3-l asutusel esines väiksemaid puudusi. Siinkohal tahaks juhtida tähelepanu asjaolule, et kui näiteks ministeeriumi hallatav asutus ise riigihankeid läbi ei vii, vaid seda teeb ministeerium, peaks sellekohane teave ka võrgulehel kajastuma, sest isik kes vastavat teavet otsib ei tea kuidas riigihangete läbiviimise kord vastavas asutuses on. Kuna veebilehel teabe avalikustamine ongi mõeldud avalikkusele, siis mida lihtsamini ja selgemini on teave avalikustatud, seda läbipaistvam on asutus. Veebilehest ei ole suurt kasu kui asutus ise teab kus mingi teave avalikustatud on, kuid kodanikule ei ole seeleitav või on raskesti leitav.

### **3.8 ja 3.9 lähetuste ja puhkuste käskkirjade ja korralduste avalikustamine**

AvTS § 12 lg 2 kohaselt tuleb asutuse dokumendiregistris registreerida ka asutuses koostatud ja allkirjastatud õigusaktid. Samas lubab seadus ka jätta dokumendid dokumendiregistris registreerimata, kui need on registreeritud mõnes teises registris ja neile võimaldatakse selle kaudu juurdepääs.

Riigitöötaja iseteenindusportaal on keskkond, millega liitunud asutuse töötajad saavad portaali kaudu

- esitada oma puhkusetaotlust ja seda hiljem muuta,
- esitada lähetuskorraldust

Portaalis esitatud puhkuse- või lähetuskorraldus läbib sealsamas ka kogu kooskõlastusringi ja kinnitatud andmed jõuavad automaatselt riigi personali- ja palgaarvestuse süsteemi ning avalikustatakse kinnitusdokumentide registris.

Portaal on avatud kasutamiseks kõikidele riigiasutustele, kes on kasutusele võtnud uuendatud majandustarkvara SAP.

Andmekaitse Inspeksioon kontrollis kas, kuidas ja kus avalikustavad asutused oma puhkuse ja lähetuse käskkirju. Kui dokumendiregistrist käskkirju ei leitud, siis kontrollis inspeksioon nende avalikustamist ka Riigi Tugiteenuste Kinnitusdokumentide registrist. Kui kummaltki poolt käskkirju leida ei õnnestunud, siis punkti kirja ka ei saanud, sest teabe avalikustamise eest vastutab asutus. Inspeksioon on teadlik, et RTK kinnitusdokumentide registris ei ole hetkel võimalik märkida juurdepääsupiiranguid, mistõttu pole võimalik ka avalikustada nende asutuste lähetuse käskkirju, mille hulgas on piiranguga dokumente. Eeltoodu ei võta aga

asutustelt teabe avalikustamise kohustust. Kui RTK- l pole võimekust nõuetekohaselt dokumente avalikustada, siis on asutusel võimalik neid avalikustada oma dokumendiregistri kaudu.

### **3.10 Viite ja lingi olemasolu kinnitusdokumentide registrile**

Asutuste puhul, kes avalikustavad oma dokumente kinnitusdokumentide registris peab olema viide ja link ka vastavale registrile kus puhkuste ja lähetuste käskkirjad on leitavad. Kuna puhkuse ja lähetuskäskkirjade puhul on tegemist õigusaktidega ning seadus kohustab neid dokumendiregistris avalikustama, siis kui asutus avalikustab neid mõnes teises registris peab dokumendiregistri juures olema ka vastav viide ning link registrile. Kodanik ei pea teadma, et asutus avalikustab oma personalikäskkirju mõnes teises registris.

Kui käskkirjad olid enamikel asutustel ühest või teisest registrist leitavad, siis viited ja lingid kinnitusdokumentide registrile puudusid endiselt paljudel asutustel, kuigi inspeksioon juhtis sellele tähelepanu juba kevadel. Paljudel maavalitsustel oli viide kinnitusdokumentide registrile personaliteabe all puhkuste juures. Kui see oli sealt leitav siis punkti maha ei läinud. Samuti said kirja punkti kirja need, kes avalikustasid käskkirjad oma dokumendiregistris, kuna sellisel juhul ei pidanudki viidet olema.

## **4. Kokkuvõtete tegemine**

Seirete käigus vaadeldi kümmet erinevat punkti. Kokkuvõtte tegemisel liideti kaks erinevat seiret. Seega oli kokku võimalik saada 10 punkti. Maksimumpunktid said kuus asutust. Lõppfooru pääsesid ka need, kes said 9,75 punkti, kellest parimad valis välja Andmekaitse Inspeksiooni nõukoda hääletamise tulemusena. Parimad valiti välja kahes kategoorias:

- ministeeriumid ja maavalitsused;
- muud valitsusasutused

Esimeses kategoorias osutus võitjaks Saare Maavalitsus, kes sai 10-st võimalikust häälest 5. Sama tulemusega osutus teises kategoorias võitjaks Riigiprokuratuur.

Seire käigus anti asutustele ka värvid vastavalt seire tulemustele. Nii said rohelise värvi asutused, kelle tulemuseks oli 8-10 punkti, kollase värvi said need asutused, kelle tulemuseks oli 5 – 7,75 punkti ning alla viie punkt saanud asutused oleksid saanud punase värvi. Seekord seire tulemusena keegi siiski punast värvi ei saanud. 59-st kontrollitud asutusest said rohelise värvi 39 asutust ning 20 said kollase värvi.

Koostas:

Elve Adamson