

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Ühiskonnateaduste instituut
Infokorralduse õppekava

Elika Vahter

Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajate
teadlikkus juurdepääsupiirangute kasutamisest

Lõputöö

Juhendaja: Maris Männiste, MA

Tartu 2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1 TEOREETILISED LÄHTEKOHAD	6
1.1 Infotöötajate olemus ja kompetentsusnõuded	6
1.2 Isikuandmed, nende töötlemine ja kaitse	7
1.3 Juurdepääsupiirangu regulatsioon	10
1.4 Juurdepääsupiirangute lisamise võimalikud viisid	11
1.5 Varasemad uuringud Eestis	13
2 UURIMISKÜSIMUSED, UURIMISMEETOD JA VALIM	15
2.1 Andmekogumis- ja andmetöötlusmeetodid	15
2.2 Valim	17
3 TULEMUSED	20
3.1 Infotöötajate teadmised ja oskused juurdepääsupiirangute kasutamisel	20
3.1.1 Infotöötajate teadmised ja oskused eri liiki teabe piiramisel	20
3.1.2 Infotöötajate teadmised ja oskused juurdepääsupiirangute aluste valimisel	23
3.1.3 Juurdepääsupiiranguga dokumentidele tähtaja määramine	25
3.1.4 Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötaja oskuste ja teadmiste võrdlus	27
3.2 Juurdepääsupiirangu alused ja tähtjad Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes	29
4 JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	32
KOKKUVÕTE	39
SUMMARY	40
KASUTATUD KIRJANDUS	42
LISAD	47
Lisa 1. Intervjuu kava	47
Lisa 2. Praktiline ülesanne Viljandi Linnavalitsuse infotöötajatele	50
Lisa 3. Praktiline ülesanne Viljandi Linnavalitsuse hallatavate asutuste infotöötajatele	51

SISSEJUHATUS

”Oleme täna üle maailma tuntud e-Estonia’na, digitaalse maailma Taavetina. Meil on uued ja julged infotehnoloogilised lahendused, mida ka päriselus rakendada julgeme. Ei juhtu aga harva, et jääme vastuse võlgu küsimusele, kuidas meil on lood isikuandmete kaitsega. Siiski on meil ka selles valdkonnas kogemusi rohkem kui enamikul teistel riikidel. E-riigiga kaasnevate võimaluste, ohtude ja probleemide analüüs ning avatud mõttevahetus võib anda aluse nüüdisaegsele isikuandmete kaitse käsitlemisele tingimusel, et õpime isikuandmete kaitses nägema enamat kui digitaalse arengu pidurit (Tupay, 2016: 240)”. Leian, et on äärmiselt oluline, et asutustes töötaksid infotöötajad, kes oleksid analüüsivõimelised, teadlikud ning tulevikku vaatavad. Teadlik infotöötaja näeb probleemide asemel võimalusi ja lahendusi, mida infotehnoloogilised lahendused meile pakuvad.

Juurdepääsupiirangute lisamine, õigete aluste ning tähtaegade valimine on hetkel kogu Euroopas väga aktuaalne teema. Kiire tehnoloogiline areng on märkimisväärselt suurendanud isikuandmete kogumise ja jagamise ulatust, mistõttu on liidus vaja tugevat ja ühtsemat andmekaitseraamistikku ning selle täitmise tõhusat tagamist (EL..., 2016). Andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ eesmärgid ja põhimõtted on endiselt küll ajakohased, kuid paraku ei ole see ära hoidnud Euroopa Liidus sh Eestis andmekaitse rakendamise killustumist, õiguskindlusetust ega avalikkuses laialt levinud seisukohta, et eelkõige internetiga seonduvad kõige suuremad ohud füüsiliste isikute kaitsele (*Ibid.*). Seetõttu võeti 27. aprillil 2016 vastu uus isikuandmete kaitse üldmäärus (GDPR), mida kohaldatakse alates 25. maist 2018.

2018. aastal viis Andmekaitse Inspeksioon läbi kohalike omavalitsuste võrgulehekülgede seire, mille kriteeriumite koostamisel lähtuti uuest isikuandmete kaitse üldmäärusest (Adamson, 2018). Kontrolli käigus selgus, et omavalitsustes ei tehta vahet delikaatsetel ja eraelu oluliselt kahjustada võivatel andmetel (*Ibid.*). Samuti selgus seire tulemustest, et piiranguid pannakse tihti igaks juhuks, mõtlemata läbi, millist piiranguga teavet dokument sisaldab (*Ibid.*). Eksimusi esines ka piirangu tähtaegades, kus aeti segi piirangu tähtaeg dokumendi säilitustähtajaga (*Ibid.*), samale

järeldusele jõudis ka Õne (2016), kes uuris dokumentide avalikustamist ja piiramist Tartu Linnavalitsuses. Seda, et kohalikes omavalitsustes esineb andmekaitse vallas probleeme on välja toonud ka riigikontroll, kelle sõnul on omavalitsustes teadmised andmekaitsest ning selle vajalikkusest madalad (Riigikontroll..., 2018). Samuti on võtnud Andmekaitse Inspeksioon kõrgendatud tähelepanu alla omavalitsuste infoturvalisuse, tuues välja, et andmetöötluse vastu usalduse tekkimise eelduseks on infotöötajate teadlikkus (Omavalitsuste infoturvalisus..., 2018). Probleme juurdepääsupiirangute lisamisega esineb ka omavalitsuste hallatavates austustes. Oktoobris 2018 avastas telesaade „Radar“ massilise infolekke Eesti koolide haldamise infosüsteemis EKIS, kus olid üleval sadade laste delikaatseid andmeid sisaldavad dokumendid (Esse ja Pärnapuu, 2018). Seda infosüsteemi kasutavad üle 500 kooli ja lasteaiad ning iga austus on teabe valdajana ise selle eest vastutavad, kas dokumentidele ligipääs on piiratud või mitte (*Ibid.*). Seega on omavalitsustes ning tema hallatavates austustes probleemiks dokumentidele vale juurdepääsupiirangu aluste ja tähtaegade märkimine.

Kohaliku omavalitsuse üheks olulisemaks põhimõtteks, mis peaks tagama demokraatliku riigikorralduse ning igaühe õiguste ja vabaduste teostamise on linnavalitsuse tegevuse avalikkus ja läbipaistvus (Adamson, 2018), mitte vähem olulisemaks põhimõtteks on aga eraelu puutumatus tagamine. Kohalikul omavalitsusel ja tema hallatavatel asutustel on kohustus rakendada eelnimetatud põhimõtteid. Oma lõputööga soovin välja selgitada, kuivõrd teadlikud ollakse juurdepääsupiirangute määramisest Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes.

Käesolev töö põhineb suure osas minu seminaritööl (Vahter, 2018), kus uurisin Viljandi Linnavalitsuse infotöötajate teadlikkust juurdepääsupiirangute kasutamise osas. Oma lõputöös võtan uurimise alla ka Viljandi Linnavalitsuse hallatavad asutused. Linnavalitsuse hallatavateks asutusteks on suurel määral just lasteasutused (koolid, huvikoolid, lasteaiad), kelle käsutuses on suur hulk isikuandmeid, mis peaksid olema juurdepääsupiiranguga. Hallatavate asutuste kaasamine annab ülevaate isikuandmete kaitsest terves organisatsioonis. Täpsemalt seda, millisele teabele antud austustes juurdepääsupiiranguid lisatakse ning millest lähtutakse aluste ning tähtaegade määramisel. Nagu eelpool sai välja toodud, siis Andmekaitse Inspeksiooni peadirektor Vilja Peep on seisukohal, et just infotöötajate teadlikkus on see, mis loob usalduse andmetöötluse vastu (Omavalitsuste infoturvalisus..., 2018). Infotöötajate teadlikkuse väljaselgitamiseks intervjuueerin asutuste infotöötajaid ning vaatlen kuidas olemasolev dokumendihaldussüsteem toetab juurdepääsupiirangute lisamist. Infotöötajate teadlikkuse uuring

selgitab välja, kas Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajad vajaksid andmekaitse valdkonnas veel koolitamist ning toob välja võimalikud ohud, millele asutused tähelepanu peaks pöörama.

Uurimistöös on infotöötajateks Viljandi Linnavalitsuse ja linnavalitsuse poolt hallatavate austuse töötajad, kes tegelevad oma töös asjaajamisega ja dokumendihaldusega sh määravad dokumentidele juurdepääsupiiranguid.

Antud uurimus käsitleb küll otseselt Viljandi Linnavalitsuse infotöötajad, aga leian, et infotöötajate teadlikkuse välja selgitamine ning kitsaskohtade välja toomine võiks olla oluline ka mitmetele avaliku sektori asutustele. Andmekaitse Inspeksioon teeb küll erinevatele asutustele seiret, kuid ei uuri infotöötajate teadlikkust. Avaliku sektori asutused võiksid ja peaksid keskenduma aga ennetusele, et hoida ära olukorda, kus kellegi isikuandmed ripuvad avalikult internetiavarustes. Samuti tuleb minu lõputöö meelde, et omavalitsused peaksid kontrollima ja jälgima, et nende hallatavates asutustes oleks tagatud isikuandmete kaitse. Seda ennekõike seetõttu, et omavalitsuste hallatavateks asutusteks on suuremalt jaolt lasteasutused kus liigub palju tundlikku informatsiooni.

Lõputöö koosneb neljast osast. Esimeses peatükis annan ülevaate teoreetilistest lähtekohtadest. Täpsemalt isikuandmete töötlemise nõuetest, juurdepääsupiirangu lisamise võimalikest viisidest, selle regulatsioonist ning varasematest uuringutest. Samuti määratlen ära infotöötajate olemuse käesoleva töö kontekstis. Töö teises peatükis kirjeldan uurimuse metoodikat, valimit ning tutvustan eesmärgi saavutamiseks püstitatud uurimisküsimusi. Kolmandas peatükis annan ülevaate läbiviidud kvalitatiivsest uurimusest, mille eesmärgiks oli hinnata infotöötajate pädevust. Töö viimases osas esitan läbi viidud uuringu kohta omad järeldused ning teen ettepanekud töö tõhustamiseks.

1 TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

Selles peatükis annan ülevaate teoreetilistest lähtekohtadest. Esmalt määratlen ära infotöötajate olemuse ning toon välja kompetentsusnõuded. Seejärel annan ülevaate isikuandmetest ning nende nõuetekohasest töötlustest, tutvustan juurdepääsupiirangu regulatsioone ning varasemaid uuringuid.

1.1 Infotöötajate olemus ja kompetentsusnõuded

Juba 15 aastat tagasi tõi Myburgh (2003) välja, et tehnoloogia kiire areng, globaliseerumine, organisatsioonilised muutused ja digitaalressursside kiire kasv nõuavad infotöötajatelt uusi ja keerukamaid pädevusi kui kunagi varem. Infotöötaja peaks oskama orienteeruda erinevates valdkondades - infotehnoloogias, õiguses, kommunikatsioonis ning kvaliteedijuhtimises (Virkus, 2010). See peaks aga omakorda tõstatama organisatsiooni juhtides küsimuse, kas asutuses töötavad infotöötajad on ikka pädevad ning ajal jooksul toimunud muutustega kaasa läinud. Eriti oluline on see küsimus kindlasti avalikus sektoris, kus avaliku teabe seaduse (2018) kohaselt tuleb tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus. Samas ei tohi seejuures ära unustada isikuandmete kaitset. Kuna infotöötaja puutub oma töös kokku isikuandmete ja muu konfidentsiaalse infoga, siis see seab talle ka kõrged eetilised nõudmised (Dokumendihalduri..., 2014).

Minu uurimuses on vastutavaks töötlejaks Viljandi Linnavalitsus, kes töötleb või kelle ülesandel töödeldakse isikuandmeid. Viljandi Linnavalitsuse ehk vastutava töötleja nimel töötlevad isikuandmeid volitatud töötlejad. Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes töötlevad isikuandmeid infotöötajad, kelleks on siis sekretärid, spetsialistid, juhiabid või õppekorraldajad. Eelnimetatud infotöötajad peavad omama tööks vajalikke oskuseid. Selleks annab Sihtasutus Kutsekoda välja kutsestandardeid, milles kirjeldatakse tööd ning töö edukaks tegemiseks vajalikke oskuste, teadmiste ja hoiakute kogumit ehk kompetentsusnõudeid. Sekretäri kutsestandardi (2017) järgi on tegu inimesega, kes tegeleb organisatsioonis teabevahetuse,

dokumentitöö ja sise- ning välisklientide teenindamisega. Kutsestandardis on ära määratletud sekretäri kompetentsusnõuded. Sekretär peab tundma dokumendi- ja arhiivihaldust reguleerivaid õigusakte sh isiku- ja andmekaitsealaseid õigusakte ja juhiseid ning valdkonna standardeid (*Ibid.*). Samuti omama teadmisi eesti kirjakeele normidest, olema kursis infosüsteemide kasutamise põhimõtetega (infoallikad, infootsing, infoturve), protokollimise põhimõtetega ning tundma rahvusvahelisi tavasid dokumentide koostamisel (*Ibid.*). Eraldi on välja toodud kohustusliku kompetentsina andmekaitsealaste jälgimise dokumentide loomisel ja menetlemisel, lähtudes õigusaktidest ja organisatsioonis kehtestatud nõuetest (isikuandmete kaitse, juurdepääsupiirangud, avalik teave) (*Ibid.*). Kuna üheks kohustuslikuks kompetentsiks on ka andmekaitsealaste jälgimine, mille alla kuulub ka juurdepääsupiiranguga teave, siis on igati asjakohane uurida Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajate teadlikkust juurdepääsupiirangu kasutamisest.

1.2 Isikuandmed, nende töötlemine ja kaitse

Elektroonilisele asjaajamisele üleminek on tõstatanud küsimuse, kuidas isikuandmeid töödelda ning kaitsta. Isikuandmeteks loetakse teavet füüsilise isiku kohta, kes on tuvastatud või tuvastamisel identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaator või siis füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal (EL..., 2016). Avalikus sektoris tegutsevad subjektid peavad saama kasutada isikute kohta käivat personaalset informatsiooni, see on väga tihti vajalik selleks, et ühiskond saaks normaalselt toimida (De Hert ja Gutwirth, 2009). Seetõttu ringleb kohalikus omavalitsuses palju isikuandmeid, mida tuleb osata kaitsta, et ei rikutaks perekonna- ja eraelu puutumatus.

Paraku võivad isikuandmed lekkida ka avalikust sektorist. Näitena võib tuua Rootsi, kus mitmed ametkonnad müüsid reklaamiagentuuridele isikuandmeid, teenides sellega aastas üle 3,5 miljoni euro (Rootsi..., 2013). Seega võib öelda, et isikuandmetega kaubitsemine on muutunud tulusaks äriks. Seda kinnitab ka asjaolu, et kui varasemalt peeti maailma kõige väärtuslikumaks ressursiks õli, siis nüüd peetakse selleks hoopis isikuandmeid (The Economist, 2017). Kuigi tehnoloogia kiire areng kujutab endast suurt ohtu isikuandmetega kaubitsemisel, võib see ühtlasi pakkuda lahendust ka inimeste privaatsuse kaitsmisel (De Hert ja Gutwirth, 2009). Tänapäeva moodne tehnoloogia on muutnud andmete töötlemise turvalisemaks. Andmebaaside logidest on võimalik

kontrollida, kas, millal, kes ja kelle isikuandmeid vaatas (Nyman Metcalf, 2014). See võib hoida ära andmete kuritarvitamise ametnike poolt (*Ibid.*).

Tehnoloogia võimaldab kasutada isikuandmeid enneolematu ulatuses ning neid andmeid on võimalik kiiresti, odavalt ning oluliselt lihtsamalt erinevate osapooltega jagada kui kunagi varem. Füüsilistel isikutel võib seetõttu aga kaduda kontroll oma isikuandmete üle. Selleks, et tugevdada füüsiliste isikute õigus- ja tegelikku kindlust, asendati andmekaitse direktiiv 95/46/EÜ uue isikuandmete kaitse üldmäärusega, mida kohaldatakse alates 25. maist 2018 (EL..., 2016). Sellest tulenevalt tekkis Eesti Vabariigil vajadus üle vaadata ka riigisisene regulatsioon (Seletuskiri..., 2018). 12. detsembril 2018 võeti vastu uus isikuandmete kaitse seadus, mis jõustus 15. jaanuaril 2019. Uus isikuandmete kaitse seadus loob üldised raamid isikuandmete töötlemisele, milles on üldmäärusest tulenev diskretsioon (Seletuskiri..., 2018).

Isikuandmeid võib töödelda üksnes õigusliku aluse olemasolul, seda nii Euroopa Liidu siseselt kui ka väliselt (Voigt ja Bussche, 2017). Isikuandmete kaitse üldmääruse (EL..., 2016) kohaselt peetakse isikuandmete töötlemiseks isikuandmete või nende kogumitega tehtavat automatiseeritud või automatiseerimata toimingut või toimingute kogumit, nagu kogumine, dokumenteerimine, korrastamine, struktureerimine, säilitamine, kohandamine ja muutmine, päringute tegemine, lugemine, kasutamine, edastamine, levitamise või muul moel kättesaadavaks tegemise teel avalikustamine, ühitamine või ühendamine, piiramine, kustutamine või hävitamine.

Varasemalt tuli järgida isikuandmete töötlemisel seitset põhimõtet (Isikuandmete..., 2016), milleks oli seaduslikkus, eesmärgikohasus, minimaalsus, kasutuse piiramine, andmete kvaliteet, turvalisus ning individuaalne osalus. Uue isikuandmete kaitse seaduse (2019) kohaselt tuleb järgida aga järgmisi põhimõtteid:

- 1) seaduslikkus ja õiglus – isikuandmeid töödeldakse seaduslikult ja õiglaselt;
- 2) eesmärgikohasus – isikuandmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaksmääratud õiguspärastel eesmärkidel ning neid ei töödelda viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus;
- 3) kvaliteet – isikuandmed peavad olema piisavad ja asjakohased ning ei tohi olla ülemäärased andmetöötlemise eesmärke arvestades;
- 4) õigsus – isikuandmed peavad olema õiged ja vajaduse korral ajakohastatud; mõistlike meetmetega tagatakse, et andmetöötlemise eesmärgi seisukohast ebaõiged isikuandmed kustutatakse või parandatakse viivitamata;

5) säilitamine – isikuandmeid säilitatakse kujul, mis võimaldab andmesubjekti tuvastada üksnes seni, kuni see on vajalik selle eesmärgi täitmiseks, milleks isikuandmeid töödeldakse;

6) turvalisus – isikuandmeid töödeldakse viisil, mis tagab nende turvalisuse, sealhulgas kaitseb loata või ebaseadusliku töötlemise eest ning juhusliku kadumise, hävimise või kahjustumise eest, rakendades asjakohaseid tehnilisi või korralduslikke meetmeid.

Siinkohal tooksin välja, et suures osas jäid põhimõtted samaks. Andmekaitse regulatsioonide eesmärgiks on kaitsta kodanike personaalseid eraelu detaile, et nende kohta käivaid andmeid ei kogutaks, säilitataks, kasutataks ega levitataks õigustamatult (De Hert ja Gutwirth, 2009), tagades nii ühe põhiõiguse, õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel, mille alla kuulub ka isikuandmete kaitse.

Isikuandmete kaitset reguleerib ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (2012), mille kohaselt tuleb isikuandmeid töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel. Seega igasugune isikuandmete töötlemine peaks olema seaduslik ja õiglane (EL..., 2016). Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes on isikuandmete töötlemise aluseks avaliku võimu teostamine.

Selleks, et Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes isikuandmeid töödelda, peab oskama infotöötaja eristada oma igapäevatoos ka isikuandmeid. Kui varasemalt kehtinud isikuandmete kaitse seadus (2016) eristas kahte liiki isikuandmeid, milleks olid tavalised isikuandmed ning delikaatsed isikuandmed, siis uus isikuandmete kaitse üldmäärus (2016) ja isikuandmete kaitse seadus (2019) mõistet delikaatsed isikuandmed enam ei kasuta. Nüüd nimetatakse delikaatseid isikuandmeid eriliigilisteks isikuandmeteks. Isikuandmete kaitse üldmääruse (2016) kohaselt on eriliiki isikuandmed andmed, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, samuti geneetilisi andmeid, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavaid biomeetrilisi andmeid, terviseandmeid või andmeid füüsilise isiku seksuaalelu ja seksuaalse sättumuse kohta.

Kuigi isikuandmete kaitse seadus ja üldmäärus määratlevad kahte liiki isikuandmeid, siis andmekaitse inspeksioon on toonud välja, et praktikas on võimalik eristada kolme liiki isikuandmeid - tavalised isikuandmed, tundlikud isikuandmed ja eriliiki isikuandmed (Mis on..., 2018). Selline liigitamine on oluline just isikuandmete töötleja koostatava andmekaitsealase mõjuhinnangu tegemise seisukohalt (*Ibid.*). Esimest neist, tavalised isikuandmed, on teave inimese ehk füüsilise isiku kohta, millega saab teda otse või kaudselt tuvastada nt nimi, isikukood,

asukohateave jm (*Ibid.*). Tundlikeks loetakse neid andmed, mille avaldamisega kaasneb oht elule ja tervisele, identiteedivargusele ning kui võib kaasneda varaline ja mainekahju (*Ibid.*). Näiteks sotsiaalabi saamine, kriminaal- ja väärteomenetlusega seotud andmed jm. Eriliiki isikuandmete alla kuuluvad andmeid, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, geneetilised andmed, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavad biomeetrilised andmed (ennekõike sõrmejälje-, peopesajälje- ja silmaaiirisekujutised), terviseandmed või andmed füüsilise isiku seksuaalelu ja seksuaalse sättumuse kohta (*Ibid.*). Selleks, et Viljandi Linnavalitsuses ning tema hallatavates asutustes oleksid isikuandmed kaitstud ning kasutatud eesmärgikohaselt tuleb infotöötajatel jälgida isikuandmete töötlemise põhimõtteid ning teha vahet tavalistel, tundlikel ning eriliigistel isikuandmetel.

1.3 Juurdepääsupiirangu regulatsioon

Aastaid tagasi, kui enamik dokumente olid paber kandjal, siis ei olnud dokumentidele juurdepääsupiirangute märkimine nii aktuaalne teema (Juurdepääsupiirangute..., 2014). Kui paber kandjal isikuandmeid sisaldav dokument naljalt majast välja võõrastesse kättesse ei jõudnud, siis tänapäeval, kui oleme üle läinud elektroonilisele asjaajamisele, võib üks väike eksimus teha dokumendi nähtavaks tervele maailmale. Seetõttu on juurdepääsupiirangute lisamine muutunud väga vajalikuks. Seda just avalikus sektoris, kus dokumentide avalikustamist ja piiramist reguleerivad erinevad seadused, mis aitavad kaitsta inimeste privaatsust.

Viljandi Linnavalitsus ja tema hallatavad asutused peavad lähtuma põhimõttest, et avaliku sektori valduses olev teave peab olema üldjuhul avalik ning teabele juurdepääsu piiramine on erandlik (Juurdepääsupiirangute..., 2014). Seega peab teabe andmise kohustus olema selge ja piisavalt täpne, et infotöötaja saaks aru, milline teave kuulub avalikustamisele ja millisele teabele tuleb juurdepääsu piirata (Adamson, 2017). Üheks kõige tundlikumaks teemaks on isikuandmete töötlemine, mille puhul tuleb asutusel lähtuda isikuandmete kaitse seadusest (2019).

Teabe avalikustamisel on kaks viisi – passiivne avalikustamine ja aktiivne avalikustamine (Adamson, 2017). Passiivse avalikustamise korral saab teavet küsida teabenõude korras, aktiivse avalikustamise korral on teave avalikustatud veebilehel (*Ibid.*). Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes registreeritakse kõik sissetulevad ja väljaminevad dokumendid dokumendihaldussüsteemis Amphora ning need on nähtavad automaatselt ka avalikus

dokumendiregistris. Juurdepääsupiiranguga dokumentidel on nähtav üksnes pealkiri, dokumendile klikates tuleb teade, et teave on mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks, millele peab olema juurde märgitud ka piirangu alus. Teabe austusesiseseks tunnistamise alused kehtestab avaliku teabe seadus (AvTS §35).

Avaliku teabe seaduse kohaselt on piiratud juurdepääsuga teave see, millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud (AvTS §34 lg 1), seega annab seadus aluse asutuse juhile kehtestada teabele juurdepääsupiirangud (AvTS §34 lg 2). Sama seaduse alusel (AvTS §43) peab avaliku teabe valdaja tagama, et juurdepääsupiiranguga teave ei satuks pääsuõigusteta isikute kätte.

Viljandi Linnavalitsus ja tema hallatavad asutused peavad teabele juurdepääsupiirangu kehtestamisel järgima lisaks avaliku teabe seadusele (2018) ka meie põhiõiguseid. Avalikus sektoris isikuandmeid töödeldes on üheks olulisimaks ilmselt õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel, mida reguleerib nii Eesti Vabariigi põhiseadus (PS §26) kui ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (2010) artikkel 8. Lisaks Eesti seadustele reguleerivad juurdepääsupiirangute panemist ka Euroopa Liidu omad - Euroopa Liidu põhiõiguste harta (2012) ja Isikuandmete kaitse üldmäärus (2016).

Tulenevalt eeltoodust võib tõdeda, et regulatsioone isikuandmete kaitseks on mitmeid ning selleks, et tagada asutuses seaduslik ning eesmärgikohane isikuandmete töötlemine tuleb infotöötajatel olla kursis olemasolevate seaduste ning nende muudatustega.

1.4 Juurdepääsupiirangute lisamise võimalikud viisid

Informatsioonile juurdepääsu piiramine võib olla asutuses erinev. Õnne (2016) on oma lõputöös toonud välja kuus erinevat meetodit. Byrne'i (2010) pakutud meetodeid on kaks, nendeks on dokumentidest konfidentsiaalse info eemaldamine ning kasutajaks registreerumine. Ülejäänud neli meetodid on aga Õnne (2016) ise välja pakkunud, nendeks on dokumentidele otseligipääsu piiramine, füüsilise isiku nime asemel initsiaalide kasutamine, dokumentide digiteerimisest hoidumine, tasu küsimine dokumentidega tutvumise eest (samas tõi ta välja, et viimane meetod on vastuolus inimese põhiõigusega saada juurdepääsu informatsioonile).

Kohalikus omavalitsuses on välistatud dokumentide digiteerimisest hoidumine, tasu küsimine dokumentidega tutvumise eest ning kasutajaks registreerumine, sest see ei ole kooskõlas seadusega.

Kõige mugavam ja lihtsam viis on asutusel kasutada dokumentidele otseligipääsu piiramist, see tähendab, et juurdepääsupiirang seatakse tervele dokumendile. Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes kasutatakse suurel määral just otseligipääsu piiramist.

Selleks, et riigiasutuse tegevus oleks igati läbipaistev ning informatsioon avalikkusele kättesaadav sobiks meetodiks just dokumentidest konfidentsiaalse info eemaldamine. Byrne (2010) on välja pakkunud kolm meetodit kuidas on võimalik eemaldada dokumentidest konfidentsiaalne info: esiteks juurdepääsupiirangut nõudva informatsiooni peitmine markeriga, teine võimalus on poolautomaatne, kus tarkvara otsib dokumentidest konfidentsiaalset infot ning annab seejärel tulemustest märku, kolmas võimalus on täiesti automatiseeritud kasutades optilist tähetuvastust.

Byrne'i (2010) välja pakutud kolm meetodit sobiks hästi riigiasutustele nagu ta oma artiklis ka välja tõi, aga Eesti seadused (nt avaliku teabe seadus, isikuandmete kaitse üldmäärus, isikuandmete kaitse seadus) seda ei nõua. Avaliku teabe seaduse üldjuhendis on kirjas, et kuigi piirangu põhjus võib puudutava vaid väikest osa tervest dokumendist seatakse piirang siiski tervele dokumendile (Peep, 2016). Seega on juriidiliselt täiesti korrektne, kui asutus kasutab dokumentidele otseligipääsu piiramist.

Samuti on Andmekaitse Inspektsioon toonud välja, et eraisikutega peetav kirjavahetus on juurdepääsupiiranguga (Selgitustaotlusele..., 2018). Dokumente on võimalik väljastada teabenõude korras ja siis tuleb hinnata, kas dokumenti saab välja anda täielikult või tuleb seda osaliselt piirata (*Ibid*). Juurdepääsu piiramine sõltub ennekõike dokumendi sisust ning infotöötajad võiksid olla teadlikud, et juurdepääsupiirangute lisamiseks on olemas erinevaid viise.

1.5 Varasemad uuringud Eestis

Eestis on läbi viidud uuringuid nii kohaliku omavalitsuse kui ka ministeeriumi tasemel juurdepääsupiirangute seadmisest dokumendiregistris. Varasemalt on uuritud nii Võru, Pärnu, Tartu kui ka Tallinna Linnavalitsust.

2014. aastal läbi viidud uuringutest, mis käsitlesid Võru Linnavalitsust, Tallinna Linnavalitsust, Pärnu Linnavalitsust ning Võru maakonna kohalike omavalitsusi, selgus, et juurdepääsupiirangu aluseid lisatakse dokumentidele üldjuhul korrektselt. Puudusi aluste osas esines üksnes Kuhi (2014) läbi viidud uuringus, mis puudutas Pärnu Linnavalitsust. Samuti selgus Kuhi (2014) kui ka Tiks'i (2014) läbi viidud uuringus, et probleeme valmistavad pigem juurdepääsupiirangu tähtajad. Pärnu Linnavalitsuses ei olnud Kuhi (2014) kohaselt märgitud juurdepääsupiirangu algust ühelgi vaadeldud dokumendil ning puudusi esines Tiksi (2014) uurimuse kohaselt ka Võru maakonna kohalikel omavalitsustel. Toon siinkohal välja, et Võru Linnavalitsuse ja Tallinna Linnavalitsuse dokumendiregistris olid juurdepääsupiirangu märked kuvatud korrektselt (Kuhi, 2014).

Lisaks kohalikele omavalitsustele on varasemalt uuritud ka ministeeriume. Kui 2014. aastal läbi viidud uuringute (Tiks, 2014) (Kuhi, 2014) kohaselt ei esinenud omavalitsustes suuremaid probleeme juurdepääsupiirangu aluste määramisel, siis Aitsam'i (2015) poolt läbiviidud uuringust selgus, et kõikide ministeeriumite avalikes dokumendiregistris esines juurdepääsupiirangu aluste määramisel ja tähtaegade kehtestamisel puudusi. Tulenevalt eeltoodust, kus selgus, et probleeme nii omavalitsustes kui ministeeriumites valmistavad enim juurdepääsupiirangu tähtajad, siis käesolevas uuringus on vaatluse all ka juurdepääsupiirangu tähtaegade lisamine.

Minu uuring ei vaatle otseselt küll tähtaegade lisamist vaid infotöötajate teadlikkust tähtaegade lisamisel. Infotöötajate tööd on varasemalt uurinud Liister (2018) ja Õnne (2016). Liister (2018) keskendus oma lõputöös privaatsust puudutavatele praktilistele väljakutsetele infotöötaja töös ning Õnne (2016) uuris Tartu Linnavalitsuse osakondade ja hallatavate asutuste sekretäride teadmisi ja oskuseid dokumentidele juurdepääsupiirangute kehtestamisel. Õnne (2016) tõi oma lõputöös välja asjaolu, et mitte keegi intervjuueeritavatest ei osanud nimetada lisaks avaliku teabe seadusele muid Eestis juurdepääsupiiranguid reguleerivaid õigusakte. Samuti aeti mitmel korral segamini juurdepääsupiirangute tähtaegu dokumentide säilitustähtaegadega (Õnne, 2016). Sama

tõid välja ka Aitsam (2015), kes vaadeldes ministeeriume täheldas, et probleemiks on töötajate vähene teadlikkus avaliku teabe seadusest ja asjaajamiskorra ühtsetest alustest tulenevatest nõuetest. Liister'i (2018) uurimuses selgus, et sagedasemad probleemid avalikus sektoris on isikuandmete ekslik avalikustamine, millest võib järeldada, et infotöötajatel ei ole piisavalt teadmisi ja oskuseid juurdepääsupiirangute kehtestamise valdkonnas, nagu tõid välja ka Õne (2016) ja Aitsam (2015) oma uurimustes.

Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavate asutustes ei ole varasemalt uuritud infotöötajate teadlikkust ega ka juurdepääsupiirangute seadmist dokumendiregistris, seega on infotöötajate teadlikkuse uuring antud omavalitsuses igati asjakohane.

2 UURIMISKÜSIMUSED, UURIMISMEETOD JA VALIM

Lõputöö eesmärgiks on uurida Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajate teadlikkust juurdepääsupiirangute kasutamisest. Uurimistöö põhineb sisemise dokumendiregistri vaatlusel ning Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajatega tehtud intervjuudel, mille üheks osaks oli ka praktiline ülesanne.

Eesmärgi saavutamiseks soovisin leida vastuseid järgmistele uurimisküsimustele:

1. Millisele teabele tuleb Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötaja arvates lisada juurdepääsupiirang?
2. Millest lähtudes valib infotöötaja juurdepääsupiirangu aluseid Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes?
3. Milliseid tähtaegu määratakse juurdepääsupiiranguga dokumentidele Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes?

Uurimisküsimustele vastuste leidmiseks viisin läbi ja analüüsisin kokku kaheksat semi-struktureeritud intervjuud Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajatega. Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes on kasutusel dokumendihaldussüsteem Amphora. Vaatlesin dokumendihaldussüsteemi, et hinnata olemasolevaid võimalusi juurdepääsupiirangute lisamiseks. Intervjuude analüüs on esitatud peatükis kolm.

Käesolevas peatükis annan ülevaate andmekogumis- ja andmetöötlusmeetoditest ning millistel alustel on koostatud uurimuse valim.

2.1 Andmekogumis- ja andmetöötlusmeetodid

Uurimistöö raames viisin läbi kvalitatiivse uurimuse. Savenye ja Robinsoni (Õunapuu, 2014: 52 kaudu) teooria kohaselt kasutatakse seda teadmiste hankimiseks, et mõista paremini inimsüsteeme. Andmekogumismeetodina kasutasin poolstruktureeritud intervjuud (vt Lisa 1), et

saada detailseid kirjeldusi inimeste käitumisest ja arvamustest (*Ibid.*). Intervjuu käigus palusin intervjuueeritavatel täita ka praktilise ülesande (vt Lisa 2 ja Lisa 3). Praktilised ülesanded olid koostatud lähtuvalt asutustes liikuvatest dokumentidest. Esimene (Lisa 2), mis oli mõeldud linnavalitsuse infotöötajatele ning teine (Lisa 3), mis puudutas konkreetselt hallatavaid asutusi. Praktilise ülesande käigus tuli osalejatel hinnata, kas dokument sisaldab juurdepääsupiirangut või mitte. Juurdepääsupiiranguga dokumentidele tuli juurde märkida ka piirangu alus ning tähtaeg, see oli oluline, et saada teada, kas infotöötajad oskavad aluseid ja tähtaegu korrektselt märkida.

Empiirilise ehk kogemusliku andmekogumismeetodina kasutasin semistruktureeritud ehk poolstruktureeritud intervjuud. Õunapuu (2014) on välja toonud, et tegemist on osaliselt standarditud vestlusega, kus intervjuu algab kavakindlalt kuid kulgeb avatult. Käesoleva uurimuse läbiviimisel sobis hästi semistruktureeritud intervjuu, kuna küsimuste järjekorda võis intervjuu läbiviimise käigus muuta ning lähtudes esitatud vastustest võis küsida ka täpsustavaid küsimusi (Lepik jt, 2014). See andis võimaluse olukorras, kus intervjuueeritav jõudis arutelus teemani, mida oli hiljem plaanis niikuinii käsitleda, seega ei pidanud intervjuueeritavat katkestama ning sai samaaegselt mitmele küsimusele vastuse. Täpsustavate küsimuste esitamine oli oluline just siis, kui intervjuueeritav andis väga lühikese või ebaselge vastuse ning lisaküsimusi küsides sai paremini aru intervjuueeritava seisukohtades.

Semistruktureeritud intervjuu läbiviimiseks koostasintervjuu kava (vt Lisa 1), mille koostamisel lähtusin uuringu eesmärkidest ja uurimisküsimustest. Intervjuud viisin läbi kahes osas. Seminaritöö raames läbi viidud kolm intervjuud Viljandi Linnavalitsuse infotöötajatega toimusid novembris 2018. Lõputööd koostades viisin läbi märtsis 2019 veel viis intervjuud - nelja hallatava asutuse infotöötajaga ning ühe Viljandi Linnavalitsuse infotöötajaga, kellega novembris 2018 ei olnud võimalik intervjuud läbi viia. Intervjuud kestsid poolest tunnist ühe tunnini. Kõik intervjuud kooskõlas intervjuueeritavatega lindistati ning hiljem transkribeeriti. Käesolevas töös ei olnud võimalik tagada intervjuueeritavatele täielikku anonüümsust kuna läbi viidud intervjuud on ametikoha põhised. Sellest teavitasin intervjuueeritavaid ka enne intervjuueerimist. Selleks, et tagada osaline anonüümsus eemaldasintaskribeerimise käigus tekstist infotöötajate nimed ning ametikohad asendades need tunnustega I1, I2, I3, I4, I5, I6, I7 ja I8.

Pärast transkribeerimist toimus intervjuude analüüsimine. Käesolevas töös on selleks kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi, mida kasutatakse tekstide uurimiseks, et teha täpseid ja usaldusväärseid järeldusi kontekstide kohta (Krippendorff, 2004). Kvalitatiivne uurimisviis on

suunatud just inimeste kogemuste, arusaamade ja tõlgenduste mõistmisele (Laherand, 2008). Keskendusin nendele asjaoludele, mis on seotud uurimistöö küsimustega (Schreier, 2014). Analüüsi alustasin intervjuude hoolika ning korduva lugemisega. Seejärel märkisin lauseid, mis olid minu meelest uurimisküsimustest lähtuvalt olulised. Sisuanalüüsi meetodina kasutasin teemapõhist kodeerimist, see tähendab, et koondasin sarnase tähendusega tekstiosad ning märgistatud tekstiosad märksõnastasin ehk andsin neile koodid. Koodid korrastasin loogilisse süsteemi. Koode kirjeldasin väidete vormis, illustreerides väiteid väljavõtetega intervjuudest. Välja tõin kõige asjakohasemad näited. Kõik väited seostasin püstitatud uurimisküsimustega.

Kasutatud meetodi plussiks on see, et see lubab analüüsida latentset ehk varjatud sisu võttes arvesse ka ridade vahele peidetut (Kalmus, Masso ja Linno, 2015). Meetod sobis minu uurimusse hästi ka seetõttu, et selles ei tulnud kasutada ranget, fikseeritud koodidega kodeerimisjuhendit, vaid koode oli võimalik üle vaadata ja lisada ka analüüsi käigus. Meetodi miinusena on aga välja toodud asjaolu, et ta loob uurijale võimaluse valikulise tõendusmaterjali kogumiseks, mis võib toimuda sageli mitteteadlikult (Kalmus jt, 2015). Seetõttu viisin analüüsi läbi sammhaaval järgides kindlaid protseduurireegleid.

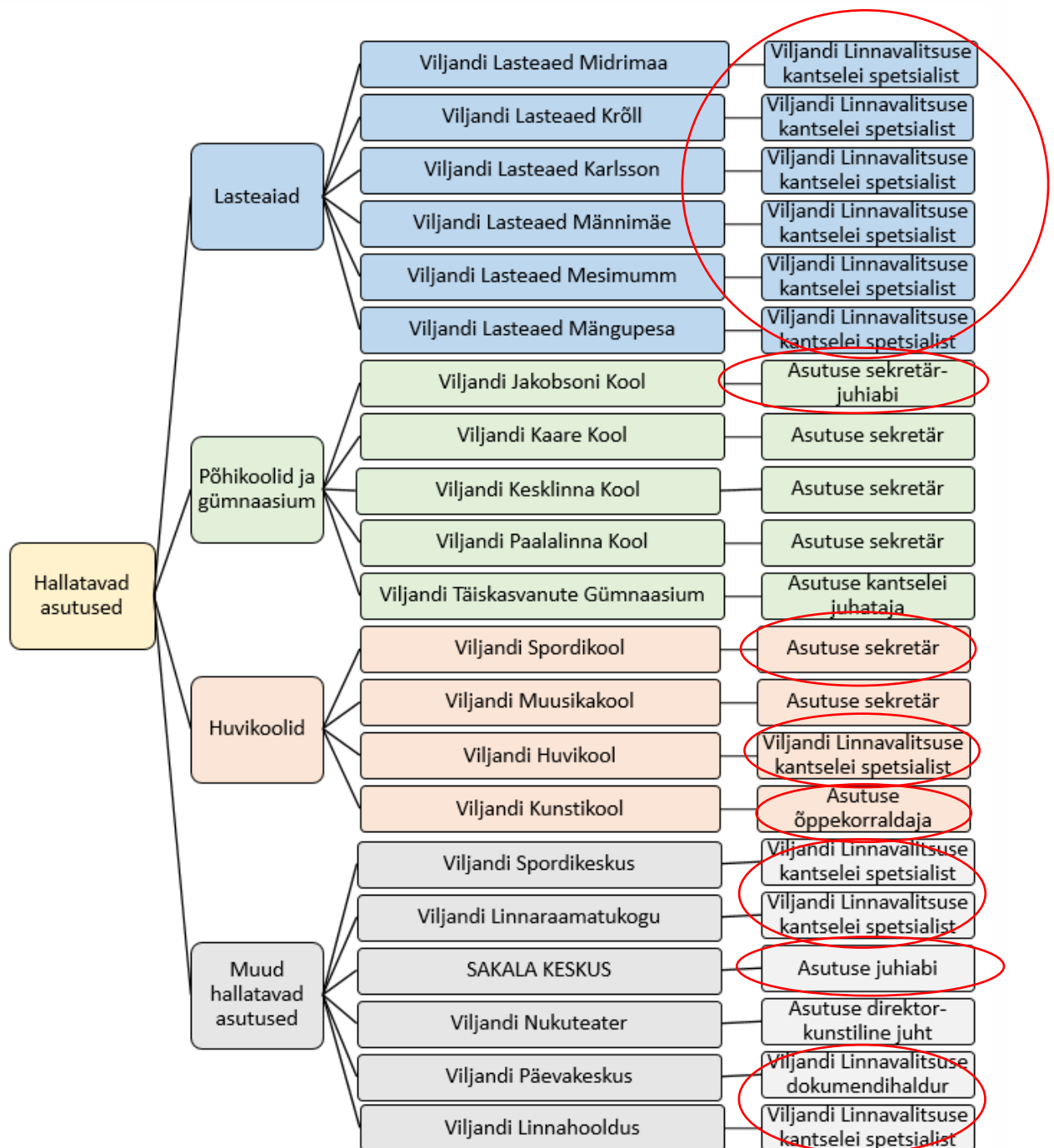
Lisaks kasutasin oma uurimustöös keskkonnaaatlust. Vaatluse käigus on võimalik nähtuse olemust selgitada jälgimise teel (Virkus, 2016). Selleks vaatlesin Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste sisemises dokumendihaldussüsteemis juurdepääsupiirangu aluseid ja tähtaegu, samuti seda, kas dokumendile endale on tehtud peale märke asutusesiseseks kasutamiseks. Võrdlesin vaadeldud tulemusi seadusest tulenevate nõuetega. See võimaldas mul intervjuude käigus saadud tulemusi võrrelda ka reaalse süsteemi poolt välja pakutavate võimalustega ning analüüsida, kuivõrd võivad mõned infotöötajate poolt kasutatavad praktikad olla seotud pigem süsteemi võimaluste, mitte niivõrd nende teadlikkusega.

2.2 Valim

Kvalitatiivses uurimistöös ei ole valimi moodustamiseks rangeid reegleid ning valim on üldjuhul väike (Õunapuu, 2014). Töös on kasutatud mittetõenäosusliku valimit ning inividid on valimisse kaasatud eesmärgipäraselt.

Lõputöö valimi moodustasid 4 Viljandi Linnavalitsuse ja 4 tema hallatava austuse infotöötajat, kes tegelevad oma töös asjaajamisega ja dokumendihaldusega sh määravad dokumentidele

juurdepääsupiiranguid. Viljandi Linnavalitsuse infotöötajateks võib pidada sekretäre (2 tk), kantselei spetsialisti, volikogu spetsialisti ja dokumendihalduse spetsialisti. Valimisse kuuluvad kõik Viljandi Linnavalitsuse infotöötajad v.a volikogu spetsialist, kes olen mina ehk käesoleva töö autor. Kuna Viljandi Linnavalitsuse infotöötajad tegelevad ka mitme allasutusega (kõik lasteaiad, muud hallatavad asutused jm), siis pidasin hallatavate asutuste valimi moodustamise silmas, et see oleks võimalikult laiapõhjaline (vt Joonis 1).



Joonis 1 Hallatavad asutused ja nende infotöötajad

Viljandi Linnavalitsuse infotöötajad olid äärmiselt vastutulelikud ning nad kõik olid nõus koheselt osalema minu uuringus. Hallatavate asutuste infotöötajate valimi moodustamine oli aga problemaatilisem. Punase ringiga (vt Joonis 1) on märgistatud need asutused, kelle infotöötajatega intervjuu on läbi viidud. Hallatavate asutuste valimisse kuulub kahe huvikooli, ühe põhikooli ning ühe muu hallatava asutuse infotöötajad. Esialgu oli soov kaasata kahe põhikooli infotöötajad, kuid kahjuks kõikide teiste põhikoolide respondendid peale ühe ei soovinud intervjuus osaleda. Intervjuud viisin läbi Viljandi Jakobsoni Kooli, Viljandi Spordikooli, Viljandi Kunstikooli ja Sakala Keskuse infotöötajatega.

3 TULEMUSED

Tulemuste peatükk on jagatud kaheks alapeatükiks, andes ülevaate Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajate teadmistest ja oskustest juurdepääsupiirangute kasutamisel.

Esimeses neist analüüsin infotöötajate teadlikkust läbi viidud intervjuude ja praktiliste ülesannete põhjal. Teises alapeatükis vaatlen kuidas olemasolev dokumendihaldussüsteem toetab juurdepääsupiirangute lisamist. Selleks võrdlesin linnavalitsuse sisemises dokumendiregistris olevaid juurdepääsupiirangu aluseid ja tähtaegu seadusest tulevate nõuetega.

3.1 Infotöötajate teadmised ja oskused juurdepääsupiirangute kasutamisel

Esimese alapeatüki jagasin omakorda neljaks alapeatükiks, milles käsitlesin uurimistulemusi järgmiste alateemadena:

- Infotöötajate teadmised ja oskused eri liiki teabe piiramisel
- Infotöötajate teadmised ja oskused juurdepääsupiirangute aluste valimisel
- Juurdepääsupiiranguga dokumentidele tähtaja määramine
- Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötaja oskuste ja teadmiste võrdlus

3.1.1 Infotöötajate teadmised ja oskused eri liiki teabe piiramisel

Uuringu seisukohast on oluline välja selgitada infotöötajate teadmised ja oskused eri liiki teabe piiramisel. Teadmiste väljaselgitamiseks uurisin kõigepealt, kas infotöötajad tunnevad isikuandmete töötlemise põhimõtteid. Täiesti korrektse vastuse sellele küsimusele andis ainult üks infotöötaja, kes oli ilmselgelt varem teistel infotöötajatelt uurinud, millised on intervjuu küsimused, printinud selleks välja vastavad seadused ning kirjutanud endale eraldi välja ka isikuandmete töötlemise põhimõtted. Suur osa infotöötajatest aga konkreetseid isikuandmete töötlemise põhimõtteid välja tuua ei osanud.

15: See on hea küsimus, mul niimoodi kohe ei tulegi pähe.

Isikuandmete töötlemise põhimõtteid tutvustades, töid kõik infotöötajad välja just turvalisuse põhimõtte. Nad leidsid, et isikuandmete kaitseks tuleb rakendada turvameetmeid. Samuti olid kõik infotöötajad on kursis, et isikuandmeid sisaldav dokument ei tohiks olla avalikus dokumendiregistris ligipääsetav. Sellele pööratakse hetkel ilmselt suuremat tähelepanu seoses Eesti koolide haldamise infosüsteemis EKIS toimunud infolekkedega.

I2: Kõige olulisem on ilmselt ikka see n-ö privaatsuse tagamine, kuna meil on avalikud dokumendiregistrid, et siis sinna ei jõuaks midagi, mis ei peaks sinna jõudma.

Infotöötajad olid teadlikud, et võimalusi informatsioonile juurdepääsupiiramiseks on mitmeid, samas ei leidnud ükski intervjuueeritavatest, et oleks mõistlik kasutada midagi muud peale otseligi pääsu piiramise. See on seotud suurel määral ilmselt ka infotöötajate mugavusega. Teised juurdepääsupiiramise meetodid tekitaksid infotöötajatele tööd juurde ning oleksid seeläbi ajakulukamad.

I4: See oleks keerulisem töö, kui sa enne sisestamist dokumendi puhastad nendest andmetest, aga see oleks suhtlemiselt mõttetü töö. Ma olen alati öelnud, et kui ükski norm ja seadus ette ei näe, siis ei ole vaja asja keeruliseks ajada.

Selleks, et isikuandmeid kaitsta peavad infotöötajad olema kursis, miks dokumentidele juurdepääsupiiranguid lisatakse. Intervjuudest selgus, et infotöötajate jaoks on peamiseks põhjuseks eraelu puutumatus. Selle tingib ilmselt asjaolu, et nii linnavalitsuses endas kui ka tema hallatavates asutustes on enim kasutatav juurdepääsupiirang just eraelu puutumatus.

I1: Sellepärast, et kaitsta inimese eraelu puutumatus.

Avaliku teabe seaduse (AvTS § 3¹ lg 3) kohaselt peab olema tagatud lisaks eraelu puutumatusle ka autoriõiguste kaitse, riigi julgeoleku kaitse, ärisaladuse ja muu juurdepääsupiiranguga teabe kaitse. Antud töö kontekstis on eraelu puutumatus igati korrektne vastus, sest intervjuus uuriti konkreetsel Viljandi Linnavalitsust ja tema hallatavaid asutusi. Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes puutuvad infotöötajad kokku ennekõike isikuandmetega ning seetõttu ei ole neil riigi julgeoleku jm dokumentidega kokkupuudet. Intervjuudest järeldus, et infotöötajad olid kursis, millistele dokumentidele tuleks lisada juurdepääsupiirang, tuues välja, et juurdepääs tuleks lisada dokumentidele, mis sisaldavad isikuandmeid.

I3: Kõik, mis sisaldavad siis isikuandmeid, aadressist, nimest kuni ka kirjeldavate asjadeni nagu ongi siis psühhiaatrilised ekspertiisid, kohtuotsused.

Kuigi infotöötajad olid üldjoontes endale selgeks teinud, miks ja millisele infole nad juurdepääsupiirangu lisavad, ei olnud nad oma teadmistes alati veendunud. Infotöötajad olid teadlikud, et on olemas nii seadused kui ka asutusesisene kord, aga paraku sattusid nad segadusse ning ei olnud endas kindlad, kui palusin neid kordasid või seadusi nimetada. Mis tõestab taaskord seda, kui vähe igapäevaselt erinevaid seaduseid ja kordi kasutatakse.

13: Issand, mida ma just vaatasin. Kas ta oli...ma ei taha, ma võin eksida sellega. Igatahes ta oli seadus, isikuandmetega seoses. Mis see täpselt selle nimi oli, sellega ma võin puusse panna. Aa...asutuse-siseselt me just tegime selle kaardistamise isikuandmete kohta, selle kaardistuse põhjal siis, mis üldse välja anti.

Samuti on märkimisväärne, et ainult üks hallatava asutuse infotöötaja oskas välja tuua avaliku teabe seaduse. Oli ka neid, kes tunnistasid ausalt, et dokumendihaldussüsteem muudab juurdepääsupiirangute lisamise nii lihtsaks, et enam ise väga mõtlema ei peagi. See võib selgitada mõneti ka neid avalikkusesse jõudud probleemseid juhtumeid nagu näiteks hiljutine Sotsiaalkindlustusameti andmeleke, kus nende avalikus dokumendiregistris olid üleval kuueteistkümne inimese terviseandmed (Tamm, 2019).

18: Ausalt öeldes väga mugavalt lasen Amphorast. Amphorast ma näen, mis seal on.

Intervjuudest selgus ka asjaolu, et põhjuseks, miks infotöötajad kordasid ja seadusi nimetada ei oska on asjaolu, et nad kasutavad ennekõike juba varasemalt omandatud teadmisi ning seetõttu väga tihti erinevaid seadusi ja kordi ei kasuta. Kõhkluse korral konsulteerivad nad pigem teiste infotöötajatega või andmekaitsespetsialistiga. See viitab aga sellele, et infotöötajad ei pruugi teada, millisest seadusest või korrast infot otsida tuleks. Samuti võib tunduda neile mugavam ja lihtsam toetuda kellegi teiste teadmistele ning vältida seeläbi ise vastutuse võtmist.

13: Eee...üldiselt kui puudutab sama teemat, siis ikkagi piisab ühest korrast. Jääb nagu meelde, iga kord ma üle ei vaata. Kui on selline kahtlane, et ma nüüd päris kindel ei ole, siis tegelikult konsulteerin kolleegiga.

Siiski tunnistasid mitmed infotöötajad, et lõpliku otsuse langetavad nad siiski oma sisetunde järgi. Pigem toetutakse enda sisetundele ja kolleegide teadmistele või pannakse dokument igaks juhuks kinniseks, kui kontrollitakse üle seadusest.

15: Lõpliku otsuse langetan siis selles ikkagi oma nii-öelda sisetunde järgi, et üldjuhul ma eelistan ikkagi seda, et ma panen ta kinni, kui et ma panen ta lahti, kui ma olen kahevahel.

Lisaks eelnimetatule tunnistasid hallatavate asutuste infotöötajad, et kui nad jäävad hätta, siis nad vaatavad vahel ka linnavalitsuse avalikku dokumendiregistrit ning määravad juurdepääsupiiranguid selle alusel, kuidas linnavalitsus neid varem määranud on. See selgitab aga ka isikuandmete ekslikku avalikustamist, kui keegi tegi valesti ees, siis teevad teised valesti järgi.

I6: Ma olen just vaadanud linnavalitsuse nii-öelda poliitikat, et mida teie ees teete, ma proovin järgi teha.

Intervjuudest selgus, et pooled infotöötajatest ei olnud kursis mõistega eriliigilised isikuandmed, mis tuleneb uuest isikuandmete kaitse üldmäärusest. Millest võib järeldada, et infotöötajad ei ole põhjalikult uue üldmäärusega tutvunud või pole koguni kordagi üldmäärust lugenud.

I2: Tavalisi isikuandmeid eriliigilistest? Eriliigilised isikuandmed?

Uus isikuandmete kaitse üldmäärus (2016) ei kasutata enam mõistet delikaatsed isikuandmed vaid hoopis eriliiki isikuandmed. Mõistet selgitades oskasid pea kõik infotöötajad antud küsimusele koheselt vastata. Üks infotöötaja tunnistas ausalt, et ta ei ole täpselt kunagi aru saanud, et mis delikaatsete ehk eriliigiliste alla kuulub.

I6: See on nüüd selline koht, et sellest ei ole ma ka täpselt aru saanud.

Nii linnavalitsuse kui ka tema hallatavate asutuste infotöötajad olid kursis, miks ja millist teavet piirata. Infotöötajatel paluti lahendada ka praktiline ülesanne, mis puudutas valiku tegemist, kas nad paneksid dokumendile juurdepääsupiirangu või mitte. Kui kõik linnavalitsuse infotöötajad lahendasid ülesande selle osa, kus tuli otsustada, kas dokument on avalik või asutusesiseseks kasutamiseks perfektselt, siis hallatavate asutuste infotöötajatel esines selle osa praktilise ülesande lahendamisel eksimusi. Näiteks pandi piirang dokumendile, mis sisaldab üksnes nime ja isikukoodi.

3.1.2 Infotöötajate teadmised ja oskused juurdepääsupiirangute aluste valimisel

Intervjuu teises etapis uurisin juurdepääsupiirangute aluste lisamist. Üldjuhul ei valmista infotöötajatele juurdepääsupiirangute aluste valimine probleeme. Siiski tõid infotöötajad intervjuu käigus välja probleemkohad, milleks on dokumendid, mis sisaldavad selliseid andmeid, mida seadus otseselt ei reguleeri. Asutus peab ise otsustama, kas dokumenti piirata või mitte.

I2: Need hallid alad ongi sellised, et seal tulebki otsustada kas ühtpidi või teistpidi. Pigem on see, kuidas asutus oma korras paika paneb ja kuidas inimese soov on. Kuidas sa koolitad halli ala?! Et see on selline, kui sul öeldakse, et ta võib olla aga ei pea olema. See on selline otsuse vastuvõtmise koht, pole n-ö õiget ega valet vastust, et siis lihtsalt tuleb mingi otsus vastu võtta ja nii on.

Uurides infotöötajatelt, milline on enim kasutatav alus asutuses, vastasid kõik üheselt, et tegu on §35 lg 1 punktiga 12 ehk siis teave, mis sisaldab isikuandmeid ning sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus.

I6: No ikkagi see eraelu puutumatus, sest meil vist muud väga ei olegi.

Infotöötajad tõid välja ka asjaolu, et kasutusel olev dokumendihaldussüsteem Amphora toetab juurdepääsupiirangute aluste lisamist. Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste dokumendiregistris juurdepääsupiirangut lisades saab valida üheksa juurdepääsupiirangu aluse vahel.

I1: Väga hästi toetab, automaatselt on alused, neid saab valida, ei pea neid ise välja mõtlema. See tähendab, et mul on valikus alused ja ma teen olemasolevate aluste seast valiku, ma ei pea nuputama ja seadust vaatama, mis see alus seaduses on.

Juurdepääsupiirangute lisamine on muutunud automaatseks. Seda kinnitab lisaks ka asjaolu, et pooled infotöötajatest ei osanud nimetada avaliku teabe seadust, kuigi dokumendihaldussüsteemis juurdepääsupiirangu alust valides on paragrahvide ees kas siis AvTS või RHS.

Avaliku teabe seaduse kohaselt tehakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendile, kui teabekandja seda võimaldab, peale suurtähtedega mäрге ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS või kasutatakse lühendit AK (Peep, 2016). Intervjuudest selgus, et Viljandi Linnavalitsuse infotöötajad oskavad lisada juurdepääsupiirangu info ka dokumendile endale. Kõik infotöötaja olid kursis, et märkele lisatakse juurde teabevaldaja nimi, juurdepääsupiirangu alus, lõpptähtpäev ja vormistamise kuupäev. Hallatavates asutustes aga väga seda võimalust ei kasutata.

I8: Ei olegi veel kasutanud. See on see koht, mida võib-olla...tegelikult meil ei ole niisuguseid asju.

Mitu infotöötajat ütles ausalt, et nad ei ole kursis, mida tähendab lühend AK. Põhjuseks võib tuua ilmselt asjaolu, et asutustes ei pruugita kasutada lühendit AK, vaid kirjutatakse välja pikalt mõiste asutusesiseseks kasutamiseks. Seda nii dokumendiregistris kui ka dokumendil endal, kuhu kirjutatakse mõiste suurtähtedega.

Infotöötajate teadlikkust uurides selgus, et juurdepääsupiirangute aluste valimine ei valmista nende jaoks probleeme, samale tulemusele jõudsin ka läbiviidud praktilise ülesande osas (vt Lisa 2 ja Lisa 3), kus infotöötajad pidid määrama dokumendile juurdepääsupiirangu aluse. Ülesande muutis keerulisemaks asjaolu, et konkreetset dokumenti ei olnud neil ees, vaid pidid otsustama juurdepääsupiirangu aluse üksnes dokumendi nime põhjal. Oma töös määravad nad juurdepääsupiirangu aluse konkreetsetes dokumentides oleva info põhjal. Viljandi Linnavalitsuse infotöötajad määrasid praktilises ülesandes juurdepääsupiirangute alused korrektselt. Kõik hallatavad asutused tegid aga vea dokumendi osas, mis sisaldas infot prillide kompensatsiooni kohta. Infotöötajad määrasid aluseks AvTS § 35 lg 1 p 12, mis käsitleb eraelu puutumatust. Tegemist on aga terviseandmetega ning seetõttu peaks aluseks olema AvTS § 35 lg 1 p 11 ehk siis teave, mis sisaldab delikaatseid/eriliigilisi isikuandmeid.

3.1.3 Juurdepääsupiiranguga dokumentidele tähtaja määramine

Lisaks õigele alusele on väga oluline määrata dokumendile ka korrektne juurdepääsupiirangu tähtaeg. Seetõttu uurisin intervjuu kolmandas etapis, kuidas infotöötajad juurdepääsupiiranguga dokumentidele tähtaegu määravad.

Avaliku teabe seaduse (AvTS §40 lõige 3) kohaselt kehtib isikuandmeid sisaldavale teabele juurdepääsupiirang selle saamisest või dokumenteerimisest alates 75 aastat või isiku surmast alates 30 aastat, või kui surma ei ole võimalik tuvastada, siis 110 aastat, alates isiku sünnist. Intervjuudest selgus, et Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes kasutatakse reeglina isikuandmete puhul alati piirangu pikkuseks 75 aastat.

I2: Meie asutuses on ta 75 aastat ja meil väga muud ei ole...meil on hanke piirang, aga see lõpeb siis kui hanke tähtaeg kukub. Mulle ei meenu, et oleksin määranud mingit muud piirangu pikkust.

Infotöötajad ei olnud teadlikud, et teatud juhtudel saab määrata piirangu pikkuseks ka 30 ja 110 aastat. Infotöötajad ei osanud lisaks kasutuses olevale 75 aastale teisi kahte tähtaega nimetada.

Mis on osalt ka arusaadav, sest piirangu pikkusena 30 või 110 aastat kasutatakse linnavalitsuse ja tema hallatavates asutustes väga vähe või praktiliselt üldse mitte. Samas nimetati ekslikult ka valesid tähtaegu. Üks infotöötaja tõi välja, et varasemalt on olnud teised juurdepääsupiirangu tähtaja pikkused. Siiski on juba 2000ndal vastu võetud avaliku teabe seaduses juurdepääsupiirangute tähtaegadeks 30, 75 ja 110 aastat.

16: Isikuandmetel on vist veel ka 50 aastat . Et seda ma olen koolis õppinud, aga ei ole kasutanud.

Tutvustades, et tähtaegade pikkusteks võivad olla 30, 75 ja 110 aastat selgus, et suurem osa infotöötajatest ei teadnud, et selline piirang nagu 110 aastat üldse olemas on. Samuti selgus intervjuu käigus, et dokumendihaldussüsteemis ei ole 110 aastat ühe võimaliku tähtajana valikus. See võib-olla põhjuseks, miks infotöötajad sellest teadlikud ei olnud, sest nagu eelnevalt selgus, toetuvad infotöötajad suuremal määral just dokumendihaldussüsteemi võimalustele.

13: 110 ma küll näinud ei ole. Eks see sisust olenebki. See, et seda inimest mitte kuidagi ei kahjustaks. Et inimese eluajal avalikuks saab, et see inimest ei mõjutaks. Sellepärast need ongi tavaliselt üle eluaja.

Praktilist ülesannet lahendades tuli infotöötajatel määrata ka juurdepääsupiirangule tähtajad (vt Lisa 2 ja Lisa 3). Praktilised ülesanded linnavalitsuse ja hallatava asutuste infotöötajatele olid erinevad. Juhin tähelepanu, et kõik dokumentide nimetused antud ülesande läbimiseks olid valitud siis kas linnavalitsuse dokumendiregistrist või hallatavate asutuste dokumendiregistritest. Linnavalitsuse infotöötajate praktilises ülesandes oli üheks dokumendiks teade isiku surmast ning sellele tuli määrata juurdepääsupiirangu tähtaeg. Kolm infotöötajat määrasid piirangu pikkuseks 75 aastat ning üks infotöötaja jättis lahtri tühjaks, kuna ei osanud tähtaega määrata. Antud juhul oleks tulnud kasutada aga eelnimetatud 30 aastat, mitte 75 aastat. Osad hallatavad asutused ajasid segi juurdepääsupiirangute tähtajad nii intervjuus kui ka praktilises ülesandes säilitustähtaegadega. Määrates praktilises ülesandes isikuandmetega dokumendi juurdepääsupiirangu pikkuseks kas siis 5, 10 või 50 aastat.

Intervjuudest selgus veel, et mitmete infotöötajate arvates tuleneb juurdepääsupiirangute tähtaeg arhiiviseadusest või isikuandmete kaitse seadusest.

18: Et see on kõige keerulisem koht minu jaoks. Tegelikult on, kui me tegime Amphora jaoks selle loetelu, siis me määrasime ära ka sinna need juurdepääsupiirangud, need tulid nagu sellest vanast arhiiviseadusest.

Samuti ei ole infotöötajad kursis, miks tähtajad juurdepääsupiirangute puhul erineda võivad. Leiti näiteks, et sotsiaaltoetuse eraldamisel, kus on kirjas üksnes inimese nimi, võib olla piirangu pikkuseks ka 5 aastat.

11: Oleneb isikuandmetest. Kui on nt linn eraldab sotsiaaltoetust ja seal on ainult inimese nimi, siis võib olla ka viis aastat. Ei pea olema 75 aastat kui nii otsustatakse.

Töö teooriaosas sai välja toodud, et kuigi isikuandmete kaitse seadus ja üldmäärus määratlevad kahte liiki isikuandmeid, siis Andmekaitse Inspektsioon leiab, et praktikas on võimalik eristada kolme liiki isikuandmeid - tavalised isikuandmed, tundlikud isikuandmed ja eriliiki isikuandmed. Andmekaitse Inspektsioon on toonud välja, et tundlikud isikuandmed ei kuulu küll eriliiki isikuandmete loetellu, kui need on määratlevad kui isiku privaatelule suuremat ohtu valmistavate andmetena (Mis on..., 2018). Näiteks on tundlike andmetena käsitletav sotsiaalabi saamine (*Ibid.*). Samuti on andmekaitse klassifikaatori näidises kirjas, et sotsiaalabi saamisel peaks juurdepääsupiirangu tähtajaks olema 75 aastat (Juurdepääsupiirangu..., i.a). Kuna tegemist on andmekaitse käsitlemise järgi tundlike isikuandmetega, siis kehtib sotsiaaltoetusele ka avaliku teabe seadus (AvTS §40 lõige 3), mille kohaselt asustusesiseseks kasutamiseks tunnistatud isikuandmetele kehtib juurdepääsupiiranguks 75 aastat.

Uuringu käigus läbiviidud intervjuud ning praktilised ülesanded näitasid, et juurdepääsupiirangute tähtajad vajaksid nii linnavalitsuses endas kui ka tema hallatavates asutustes üle kordamist.

3.1.4 Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötaja oskuste ja teadmiste võrdlus

Uurimuse käigus läbi viidud semistruktureeritud intervjuude ja praktiliste ülesannete tulemuste põhjal võib järeldada, et linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajate teadmised ja oskused on erinevad.

Uurimusest selgus, et linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajad ei tunne kõiki isikuandmete töötlemise põhimõtteid. Korrektselt oskas küsimusele vastata ainult üks

infotöötaja, kes luges vastuse spikrilt maha. Teised hallatavate asutuste infotöötajad loobusid vastamist ning soovisid teada, millised need põhimõtted on.

15: See on hea küsimus, ma niimoodi kohe ei tulegi pähe. Millised need siis on?

Linnavalitsuse infotöötajad proovisid aga neid põhimõtteid tuletada ning tõid välja mitu õiget põhimõtet.

11: Jah, midagi oskan. Eesmärgipäraselt tuleb neid kasutada, neid tuleb kasutada nii vähe kui võimalik, kindlasti peab olema nõusolek nende kasutamiseks. Issand, mis siis veel, mul tuli ainult kolm tükki, mis neid oli seitse? Ma ei või neid teistele edastada ka. Kui mul neid vaja ei ole, siis ma kustutan nad.

Intervjuud viisin läbi novembris 2018 ja märtsis 2019. Vahepeal uuendati aga isikuandmete kaitse seadust ning ka isikuandmete töötlemise põhimõtteid mingil määral muudeti. Kuigi linnavalitsuse infotöötaja ei olnud lugenud uut isikuandmete kaitse seadust, siis ta oli kursis, et tuli uus ning, et neid põhimõtteid oli muudetud.

14: Ei oska, ma jään sulle vastuse võlgu. Ma ei ole uut IKSi lugenud. Selle uue isikuandmete seadusega nad vist natukene muutsid neid põhimõtteid. Tead ma jään sulle praegu vastuse võlgu. Isikuandmete kaitse seadus jõustus ju nüüd 15. jaanuaril, et minu meelest vanas IKSi olid nad natukene teistmoodi kirjas.

Ühiseks probleemkohaks nii linnavalitsuses kui ka tema hallatavates asutustes on asjaolu, et aetakse segamini säilitustähtajad juurdepääsupiirangu tähtaegadega.

16: Linnavalitsusel on see klassifikaator, et mille järgi saab seda vaadata, et mis läheb kuhu. Kuigi ma ütlen, et ma ei ole seda ammu vaadanud.

17: Avaldused on mul 7 aastat. Ei isikuandmed on 75 aastat, et ma ei pane ikkagi 7 aastat. Kunagi ma kasutasin seda 7 aastat, enam ei kasuta.

Uurides infotöötajatel millisest seadusest juurdepääsupiirangute lisamisel lähtutakse, vastas suurem osa linnavalitsuse infotöötajatest, et nad lähtuvad põhiliselt avaliku teabe seadusest. Samal ajal tõid hallatavate asutuste infotöötajad välja, et juurdepääsupiirangu aluseid ja tähtaegu valivad nad arhiiviseadusest ja isikuandmete kaitse seadusest.

16: No sellest uuest seadusest...ei tule sealt...tuleb ikka.

Praktilise ülesande lahendamine näitas, et Viljandi Linnavalitsuse infotöötajad oskavad lisada dokumendile juurdepääsupiiranguid ning määrata õigeid aluseid. Ainukeseks probleemkohaks on juurdepääsupiirangu tähtaja lisamine, miks tekitas infotöötajates kõige enam ebakindlust ning põhitõed vajaksid ilmselt ülekordamist. Hallatavate asutuste infotöötajad eksisid aga kõikide praktilise ülesande etappides.

3.2 Juurdepääsupiirangu alused ja tähtajad Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes

Lisaks intervjuudele viisin läbi ka vaatluse, mille eesmärgiks oli selgitada välja, kas ja kuidas toetab Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste dokumendihaldussüsteem juurdepääsupiirangute lisamist ning milliseid aluseid ja tähtaegu asutustes kasutatakse. Samuti uurisin, kas ja milliseid märkeid tehakse juurdepääsupiiranguga dokumendile endale. Viljandi Linnavalitsus ning tema hallatavad asutused kasutavad kõik ühtset dokumendihaldussüsteemi Amphora. Vaatluse tulemused näitasid, et Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste dokumendiregistris juurdepääsupiirangut lisades saab valida üheksa juurdepääsupiirangu aluse vahel.

Juurdepääsupiirangu aluste loend Viljandi Linnavalitsuses:

AvTS §35 lg 1 p 11 - teave, mis sisaldab delikaatseid isikuandmeid;

AvTS §35 lg 1 p 12 - teave, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatumust;

AvTS §35 lg 1 p 13 - teave, mis sisaldab perekonnaelu üksikasju kirjeldavaid andmeid;

AvTS §35 lg 1 p 14 - teave sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta;

AvTS §35 lg 1 p 18 - siseauditi aruanded enne nende kinnitamist asutuse juhi poolt;

AvTS §35 lg 1 p 1 - väärteomenetluses kogutud teave;

AvTS § 35 lg 1 p 2 - riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni;

AvTS § 35 lg 2 p 4 - tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni;

RHS § 43 lg 4 - Hanke pakkumus on konfidentsiaalne

Tööd koostades juhtisin asutuse tähelepanu asjaolule, et viimane ülalnimetatud juurdepääsupiirangu alus on aegunud. Riigihangete seadust (2018) on vahepeal uuendatud.

Ometi ei piisa juurdepääsupiirangut kehtestades ainult õigest alusest, tuleb valida ka juurdepääsupiirangu tähtajad. Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste dokumendiregistris alust valides ei tule automaatselt juurde tähtaega, vaid see tuleb ise käsitsi juurde valida. Valikus on kuus järgnevat võimalust: 5 aastat, 7 aastat, 10 aastat, 30 aastat, 50 aastat, 75 aastat (vt Joonis 2).

Juurdepääsupiirangu tähtajad tulenevad seadustest. Juhin asutuse tähelepanu, et dokumendiregistris ei olnud valikute hulgas tähtaega 110 aastat ning asjaolule, et tähtaja valikus on ka 7 ja 10 aastat, aga dokumendiregistri valikus olevatele alustele ei ole võimalik neid kahte tähtaega rakendada.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: xx.xx.xxxx

Juurdepääsupiirangu alus: - vali -

Piirang kehtib kuni: xx.xx.xxxx

Teabevaldaja: - vali -

Piirangu aluste klassifikaator

Seosed [0]

Allkirjad [0]

Lisafailid [0]

Lisa/vali failid Skaneeri

5 aastat

7 aastat

10 aastat

30 aastat

50 aastat

75 aastat

Lisa

Uus allkirjafail

Joonis 2 Juurdepääsupiirangu tähtajad Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste dokumendiregistris

Avaliku teabe seaduse kohaselt tehakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendile, kui teabekandja seda võimaldab, peale suurtähtedega märke ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS. Kasutada võib ka selle lühendit AK. Märkele lisatakse juurde ka teabevaldaja nimi, juurdepääsupiirangu alus, lõpptähtpäev ja vormistamise kuupäev. (Peep, 2016)

Näide Viljandi Linnavalitsuse juurdepääsupiirangust:

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Viljandi Linnavalitsus

Märge tehtud: 06.08.2018

Kehtib kuni: 05.08.2093

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 12, 14

Dokumendile lisatakse nii palju piirangu aluseid, kui see sisaldab (Peep, 2016). Samuti tuleb meeles pidada, et registri avalik vaade ei tohi reeta nende sisu (nt pealkirja ja dokumendi saaja/saatja koosmõjus) (*Ibid*). Ülaltoodud juurdepääsupiirangu märkel on näha, et dokumendile on lisatud kaks juurdepääsupiirangu alust. Dokument sisaldab nii isikuandmeid kui ka teavet sotsiaalabi kohta.

4 JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Uurimistöö eesmärgiks oli uurida Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajate teadlikkust juurdepääsupiirangute kasutamisest. Selle eesmärgi saavutamiseks viisin läbi kaheksa semistruktureeritud intervjuud Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajatega, mille käigus palusin intervjuueeritavatel lisaks lahendada ka praktilise ülesande, mis võimaldas näha seda, kuidas nad oma oskusi reaalses elus rakendavad ning seejärel analüüsisin tulemusi kasutades kvalitatiivset sisuanalüüsi. Samuti vaatlesin Viljandi Linnavalitsuse ning tema hallatavate asutuste sisemist dokumendiregistrit, et hinnata sealseid võimalusi juurdepääsupiirangute lisamiseks ning analüüsisin erinevaid meetodeid, kuidas informatsioonile juurdepääsu piirata. Lähtudes intervjuude analüüsist tõin välja Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste jaoks sobivaima lahenduse.

Informatsioonile juurdepääsu piiramine võib olla asutustes erinev, Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes kasutatakse suurel määral just otseligipääsu piiramist. Minu arvates on see ka igati mõisteta, arvestades dokumentide suurt hulka. Dokumentidest konfidentsiaalse info eemaldamine suurendaks märkimisväärselt infotöötajate tööd, mis omakorda vähendaks dokumentide registreerimise kiirust ning selle tulemusel kannataksid linnakodanikud, kelle avalduste menetlemisega on kiire. Samas teiselt poolt ei tohiks unustada, et avaliku sektori tegevus peab olema läbipaistev. Alates 2001. aastast reguleerib seda avaliku teabe seadus, mille eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele ligipääs (Adamson, 2018). Seega võiksid ja peaksid kohalikud omavalitsused mõtlema sellele, kuidas oleks tagatud kõige paremini ka asutuse tegevuse läbipaistvus, kaaludes ka teisi juurdepääsu piiramise meetodeid. 2016. aastat hakkas kehtima keeld, mille kohaselt ei tohi kajastada dokumendiregistri avalikus vaates füüsilisest isikust kirjasatja andmeid, mille kaudu isik oleks tuvastatav (*Ibid.*). See konkreetne keeld puudutab aga konkreetselt kirjasatja andmete, mitte terve dokumendi piiramist. Selleks, et oleks tagatud asutuse tegevuse läbipaistvus ja ka isikuandmete kaitse, on minu meelest parimaks juurdepääsupiirangu meetodiks füüsilise isiku nime asendamine initsiaalidega või siis dokumendist konfidentsiaalse info eemaldamine.

Intervjuudest lähtus, et infotöötajad ei pea mõistlikuks kasutada juurdepääsupiiramiseks muid meetodeid peale otseligipääsu piiramise. Muidugi on oluline, et just riigiasutused kasutaksid otseligipääsu piiramise asemel dokumentidest konfidentsiaalse info eemaldamist või füüsilise isiku nime asemel initsiaalide kasutamist, aga leian, et ennekõike tuleks tagada isikuandmete kaitse ning see, et avalik vaade ei reedaks nende sisu (nt sotsiaaltoetuse dokumendi pealkiri ei reedaks saajat). Nagu tulemustest selgus, siis on infotöötajate teadmistes nii mõneski valdkonnas puudujääke. Kõigepealt tuleks infotöötajaid koolitada. Kui on jõutud sellisele tasemele, et asutustes on pädevad infotöötajad ning tagatud isikuandmete kaitse, siis järgmise sammuna võiks asutus kaaluda üleminekut meetodile, kust dokumentides eemaldatakse konfidentsiaalne info. Seda just lähtuvalt avaliku teabe seadusest, mille üheks olulisemaks printsiibiks on avaliku sektori kohustus oma tegevuse käigus saadud ja loodud teave avalikustada seda küsimata (Adamson, 2018). Kui intervjuudest selgus, et infotöötajad leiavad, et dokumentidest konfidentsiaalse info eemaldamine on mõttetü töö ning see muudaks asja keerulisemaks, siis infotöötaja jaoks oleks antud meetodi positiivseks küljeks asjaolu, et dokumentidest isikuandmete eemaldamine vähendaks teabenõuete hulka, sest dokumendid on asutuse dokumendiregistris juba kättesaadavad.

Jaanuaris jõustus uus isikuandmete kaitse seadus (2019), mille kohaselt tuleb isikuandmete töötlemisel järgida järgmisi põhimõtteid - seaduslikkus ja õiglus, eesmärgikohasus, kvaliteet, õigsus, säilitamine ja turvalisus. Kuna intervjuud viidi läbi kahes osas, novembris 2018 ja märtsis 2019, siis esimeste intervjuude läbiviimise ajal kehtis veel vana isikuandmete kaitse seadus (2016), mille kohaselt olid isikuandmete töötlemise põhimõteteks seaduslikkus, eesmärgikohasus, minimaalsus, kasutuse piiramine, andmete kvaliteet, turvalisus ja individuaalne osalus. Selleks, et infotöötajad töötleksid isikuandmeid korrektselt, peaksid nad tundma väga hästi ka isikuandmete töötlemise põhimõtteid. Nagu tulemustest selgus, oskas kõiki isikuandmete töötlemise põhimõtteid välja tuua üksnes üks infotöötaja, kes oli teinud eeltööd, uurinud kolleegidelt mida intervjuul küsitakse ning teinud endale valmis spikri. Iseenesest on muidugi tore, et infotöötaja vähemalt oskab otsida, kust antud küsimusele vastuse võib leida, samas, kui ta need põhimõtted läbi luges, siis oleksid võinud need meelde jääda, mitte paberilt maha lugeda. See viitab aga sellele, et järelikult ei ole selle infotöötaja jaoks need põhimõtted olulised.

Selleks, et teada saada millised isikuandmete töötlemise põhimõtted on kõige olulisemad infotöötajate jaoks, pidin ma neid põhimõtteid neile kõigepealt ise tutvustama. Selgus, et kõikide

infotöötajate jaoks oli üheks olulisemaks põhimõtteks andmete turvalisus ja kaitse. Intervjuu esimeses etapis uurisingi, kas infotöötajad on kursis, millisele teabele tuleb juurdepääsupiirang lisada. Kui Õne (2016) tõi omavalitsuste ja Aitsam (2015) ministriumite kohta välja asjaolu, et sagedasemad probleemid avalikus sektoris on isikuandmete ekslik avalikustamine, siis läbi viidud intervjuude ning lahendatud praktiliste ülesannete põhjal võib väita, et Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajad suhtuvad isikuandmete kaitsele äärmise tõsidusega. Isikuandmete kaitse tekitab infotöötajates suurt ettevaatlikust ning ollakse seisukohal, et piirata avalikku teavet, kui avalikustada konfidentsiaalselt teavet. Näiteks määras praktilises ülesandes üks hallatava asutuse infotöötaja juurdepääsupiirangu ka dokumendile, mis sisaldas üksnes nime ja isikukoodi. Teatavasti aga selline dokument piirangut ei vaja. Igaks juhuks juurdepääsupiirangu märkimine tagab nende jaoks isikuandmete kaitse. Samale tulemusele jõudis ka Õne (2016) oma uurimustöös. Võib arvata, et seda on põhjendanud suurte trahvidega hirmutamise (Pärnpuu ja Männistu, 2017), kuid ei tohiks ära unustada, et Andmekaitse Inspeksioon teeb ettekirjutuse ka selle kohta, kui on jätnud avalikustamisele kuuluv teave nõuetekohaselt avalikustamata (AvTS §5 lg 1 p5) ning on teabele ebaseaduslikult kehtestanud juurdepääsupiirangu (AvTS §5 lg 1 p7). Ettekirjutuse täitmata jätmisel rakendatakse sunniraha, mille ülemäär on 9600 euro (AvTS §51 lg 3). Seega ei määrata suuri trahve mitte üksnes siis, kui on jäetud juurdepääsupiirang panemata dokumendile, millel peaks see peal olema, vaid ka siis, kui see on lisatud dokumendile, mis seda ei vaja. Seetõttu on oluline, et infotöötajatel oleksid olemas vajalikud teadmised ning juurdepääsupiiranguid ei lisataks mitte hirmust vaid teadlikkusest.

Lisaks nähtus intervjuudest, et seaduseid ja kordi infotöötajad just väga tihti ei kasuta. Põhinetakse olemasolevatel teadmistel ning arvamustel, probleemide ja küsimuste tekkimisel pöörduakse eelkõige kolleegi poole. Hallatavad asutused vaatavad vahel ka seda, kuidas linnavalitsuses tehtud on ning siis teevad samamoodi järele. Kolleegi teadmistele toetumine ei ole küll halb, kuid see ei pruugi olla alati ka kõige õigem lähenemine. Kui kolleegi teadmised isikuandmetest põhinevad vanadel seadustel või ta on seadusest valesti aru saanud, siis hakkavad need vead asutuste siseselt korduma. Näitena võib tuua olukorra, kus uurimistöös raames dokumendiregistris juurdepääsupiirangu aluseid vaadeldes selgus, et endiselt on aluste valikus RHS § 43 lõige 4, mille kohaselt hanke pakkumus on konfidentsiaalne. Riigihangete seadust muudeti aga 2017. aasta augustis ning seetõttu kasutas linnavalitsus ja tema hallatavad asutused aasta aega vale juurdepääsupiirangu alust. Uues seaduses on aga paragrahvid muutunud ning § 43 lõikele 4 enam viidata ei saa. Samuti muutusid uue seadusega ka põhimõtted. Uue seaduse järgi

on pakkumus konfidentsiaalne kuni pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemiseni. Teise näitena võib tuua aga fakti, et pooled infotöötajatest ei teadnud mõistet eriliigilised isikuandmed, mida uus isikuandmete kaitse üldmäärus käsitleb. Seetõttu leian, et infotöötajad võiksid ja peaksid oma töös vajalike kordi ja seadusi tihedamalt kasutama.

Uurimustöö koostamise jooksul võeti vastu uus isikuandmete kaitse seadus (2019) ja muudeti avaliku teabe seadust (2019). Töö koostamisel on kasutatud praktilistes ülesannetes sõna delikaatsed isikuandmed, sest intervjuusid läbi viies oli avaliku teabe seadus endiselt muutmata. Avaliku teabe seadust muudeti 15. märtsil 2019. Aprillis muutus ka Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste dokumendiregistris aluste valikus sõna delikaatsed ümber eriliigilisteks. Kui 15. märts muutis Riigikogu avaliku teabe seadust, mille redaktsioon jõustus 1. aprill 2019, siis 18. märtsil 2019 said kõik kohaliku omavalitsuse üksuse asutused Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt kirja uue juurdepääsupiirangute klassifikaatori versiooni 6.0 kohta. Klassifikaatoriga tutvudes hakkas silma, et seal viidatakse avaliku teabe seadusele ning delikaatsetele isikuandmetele. Võib oletada, et kuna uus avaliku teabe seaduse redaktsioon jõustus alles 1. aprillist, siis seetõttu ei ole seal kasutatud mõistet eriliigilised, aga kui kerida dokumenti allapoole, siis on näha, et edaspidi on kasutatud juba mõistet eriliigilised isikuandmed. Kuna seadused muutuvad pidevalt ning infotöötajad peavad hoidma end kursis kõige olulisega, siis ministeeriumi poolt saadetud dokument võiks ja peaks sisaldama selget ja konkreetset infot.

Uurimustöö teises etapis analüüsisin infotöötajate teadlikust ja oskusi juurdepääsupiirangutele aluseid lisada. Üldjuhul ei valmista juurdepääsupiirangute aluste lisamine infotöötajatele raskusi. Kui linnavalitsuse infotöötajad määrasid kõikidele dokumentidele korrektsed alused, siis allasutuste infotöötajad eksisid kõik prillikompensatsiooni dokumendile juurdepääsupiirangu alust valides. Kõigepealt tekkis neil kahtlus, kas üldse peaks sellisele dokumendile piirangut lisama, kui nad olid otsustanud lõpuks piirangu lisada, siis nad leidsid, et õige alus oleks eraelu puutumatus. Infotöötajad ei seostanud kuidagi prille ja nägemist tervisega. Seetõttu ei pandud aluseks ka eriliigilisi/delikaatseid isikuandmeid. Kuigi linnavalitsuse infotöötajad määrasid juurdepääsupiirangu aluseid korrektselt, tõid nad välja ka probleemkohad n-ö hallid alad, mida seadus ei reguleeri, tõdedes, et päris kõiki juhtumeid seadus ei saagi reguleerida. Hallid alad aga võivad põhjustada olukorra, kus teadmatusest pannakse juurdepääsupiirang dokumendile, mis peaks olema avalik. Sellised olukorrad tõid uurimuses esile küll infotöötajate oskuse arutleda ning leida probleemidele parimaid lahendusi, kas otsides informatsiooni internetist või konsulteerides kaastöötajaga, aga taaskord ka ohu, et ühiselt võetakse vastu otsus, et pigem

paneme igaks juhuks dokumendile juurdepääsupiirangu. Kuna seadus n-ö halle alasid ei reguleeri, mis on samas ka arusaadav, sest seadus ei saagi kõike reguleerida, võib see olla aga põhjuseks, miks mõnes omavalitsuses tekib vigu juurdepääsupiirangute lisamisel ning avalikustatakse dokument, mida ei peaks avalikustama. Leian, et n-ö hallide alade probleemi saab lahendada koolitustega. Asutusse on võimalik kutsuda pädev inimene, kellega infotöötajad saavad läbi arutada tekkinud küsimused ja probleemid ning kõik infotöötajad osakavad edaspidi sellistes situatsioonides ühtemoodi käituda.

Uurimustööd koostades avastasin ka kogu organisatsiooni kõige suurema ohu. Nimelt pöörduvad kõik infotöötajad kahtluse korral ühe konkreetse infotöötaja poole – dokumendihalduse spetsialisti poole. On positiivne, et nii linnavalitsuse kui ka hallatavate austuste infotöötajatel on koht kuhu pöörduda ja inimene, kelle käest nõu küsida. See aga tekitab olukorra, kus dokumendihalduse spetsialist ei tohi mitte kunagi eksida, ühtegi seadust valesti tõlgendada ning peab kõigi uuendustega pidevalt kursis olema, vastasel korral tehakse kogu organisatsioonis mingit konkreetset asja valesti. Teine oht on see, et hallatavas asutused teevad nii nagu linnavalitsus ees teeb. Nad vaatavad linnavalitsuse dokumendiregistris ja teevad siis oma hallatavas asutuses samamoodi. Samas ei saa keegi garanteerida, et linnavalitsus just seda konkreetset asja õigesti teeb.

Uurimustöö kolmandas etapis keskendusin juurdepääsupiirangute tähtaegadele. Siinkohal võib tõdeda, et minu uurimistulemused kattusid Kuhi (2014), Tiks'i (2014) ja Aitsam'i (2015) läbi viidud uuringuga, milles selgus, et omavalitsustes ja ministeeriumites valmistavad enim probleeme juurdepääsupiirangu tähtajad. Samale tulemusele omavalitsuste osas jõudis ka Andmekaitse Inspeksiooni, kes viis läbi kohalike omavalitsuste võrgulehekülgede seire (Adamson, 2018). Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates austustes kasutatakse suurel määral juurdepääsupiirangu tähtajana 75 aastat ning teatud olukordades pannakse nimetatud tähtaeg ka dokumentidele, mis ei peaks nii pika piiranguga olema. Sellest võib järeldada, et Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste dokumendiregistris võib esineda vigu juurdepääsupiirangute tähtaegades. Samuti ei olnud mitu infotöötaja kuulnud, et selline juurdepääsupiirangu tähtaeg nagu 110 aastat üldse on olemas. See näitab, et infotöötaja ei ole kursis avaliku teabe seadusega. Vaatluse ja intervjuude käigus selgus, et olemasolev dokumendihaldussüsteem muudab juurdepääsupiirangute lisamise lihtsamaks. Seal on olemas küll enim kasutatavad juurdepääsupiirangute alused ja tähtajad, aga see võib põhjustada olukorra, kus infotöötaja valib juurdepääsupiirangu tähtaja või aluse valikus olevate varianti vahel ning ei

teadvusta, et süsteemis ei pruugi kõiki variante esineda ning vajadusel tuleb need ise käsitsi määrata. Näiteks puudub sisemises dokumendiregistris juurdepääsupiirangu tähtaja valikute hulgast 110 aastat, mistõttu ilmselt infotöötaja ei teadnudki, et nii pikka piirangut üldse olemas on.

Siinkohal teen Viljandi Linnavalitsusele ettepaneku, et kui dokumendile on juurdepääsupiirangu alus valitud, siis tähtaja valimisel tuleksid valikusse üksnes antud alusele võimalikud variandid. Näiteks AvTS §35 lg 1 p 11 alusele kolm võimaliku tähtaega – 30 aastat, 75 aastat ja 110 aastat. Hanke pakkumuse ja siseauditi aruande puhul neid kolme tähtaega üldse ei kajastataks. See hoiaks ära tahtmatult vale juurdepääsupiirangu tähtaja määramise.

Intervjuudest selgus, et sarnaselt Õne (2016) läbi viidud uuringule ajavad infotöötajad segamini juurdepääsupiirangute tähtaegu dokumentide säilitustähtaegadega. Seda kinnitas ka sisemises dokumendiregistris olev juurdepääsupiirangute tähtaegade valim. Valikus on kuus järgnevat võimalust: 5 aastat, 7 aastat, 10 aastat, 30 aastat, 50 aastat, 75 aastat. Samas dokumendiregistri valikus olevatele juurdepääsupiirangu alustele ei ole võimalik 7 ja 10 aastat rakendada. Need kaks tähtaega on aga ühed enim kasutatavad säilitustähtajad. Samuti kirjutas üks infotöötaja praktilises ülesandes juurdepääsupiirangu pikkuseks 5, 10 ja 50 aastat. Kui juurdepääsupiirangute valikus need variandid saadaval on, siis ta panebki rahuliku südamega piirangu pikkuseks 5 aastat ning 5 aasta pärast on kellegi isikuandmed avalikud.

Läbiviidud uurimus tõestas selle vajalikkust. Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajatel on küll väga palju teadmisi juurdepääsupiirangute lisamisest, kuid nagu eelpool välja toodud, selgusid ka päris mitmed kitsaskohad, millele asutus tulevikus rohkem tähelepanu võiks pöörata. Intervjuudest selgus, et infotöötajad on saanud küll erinevaid koolitusi, lugenud internetist olulist teavet, aga neil puudub väga tihti arusaam, kus mida kasutada tuleb. Korduvalt tuli intervjuu käigus ette olukordi, kus inimene hakkas juurdepääsupiirangute tähtaegade asemel rääkima säilitustähtaegadest ja et need tulenevad dokumentide loetelust. Prooviti anda võimalikult palju ja erinevat infot, et näidata oma teadlikkust, kuid seda infot anti edasi valesti, tõlgendati valesti ning unustati üldse ära minu poolt esitatud küsimus ning see, et me räägime juurdepääsupiirangutest.

Uurimuse eesmärgi saavutamiseks läbi viidud kvalitatiivne uurimismeetod oli antud töö kontekstis asjakohane, intervjuude ja dokumendiregistri vaatluse tulemusena leidsin vastused

uurimisküsimustele. Empiirilise andmekogumismeetodina kasutatud semistruktureeritud intervjuu sobis antud uurimuses hästi, sest see andis võimaluse küsida täpsustavaid küsimusi, tänu millele sain parema ülevaate infotöötajate teadlikkusest. Intervjuu osaks olev praktiline ülesanne andis lisaks teadmiste ülevaate ka praktilisest oskusest. Lisaks kasutasin töös ka keskkonnaaatlust, mille käigus sain ülevaate, kuidas toetab dokumendihaldussüsteem juurdepääsupiirangute lisamist ning vaatluse käigus selgusid ka kitsaskohad, millele asutus tähelepanu võiks pöörata. Usun, et intervjuude, praktiliste ülesannete ning vaatluse teel kogutud teave on asjakohane ning parim viis infotöötajate teadlikkuse uurimiseks. Seda kinnitab ka asjaolu, et nende kolme meetodi koosmõjul selgusid kitsaskohad infotöötajate teadmistes.

Viljandi Linnavalitsus saab kasutada minu uurimustulemusi infotöötajate teadlikkuse tõstmisel ning edaspidiste koolituste planeerimisel. Kui linnavalitsuse infotöötajatel olid olemas juba päris head teadmised, siis sama ei saa öelda kahjuks hallatavate asutuste infotöötajate kohta. Neile tuleks teha kindlasti mitmeid koolitusi. Mitte üksnes juurdepääsupiirangute osas, vaid andmekaitse ning dokumendihalduse kohta laiemalt. Antud uurimust saaks edasi arendada, kui uurida Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste avalikke dokumendiregistreid. Millistele dokumentidele on lisatud juurdepääsupiirang, kas piirang on lisatud korrektselt ning kui pikk on juurdepääsupiirangu tähtaeg.

KOKKUVÕTE

Oma lõputöös uurisin Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajate teadlikkus juurdepääsupiirangute kasutamisest. Infotöötajate teadlikkuse selgitamiseks uurisin, millisele teabele tuleb Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötaja arvates lisada juurdepääsupiirang ning milles lähtudes valitakse juurdepääsupiirangule aluseid ja tähtaegu. Selleks vaatlesin asutuste sisemist dokumendiregistrit ning viisin läbi kaheksa semistruktureeritud intervjuud infotöötajatega.

Tulemustest selgus, et Viljandi Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes kasutatakse dokumentidele otseligipääsu piiramist. Juurdepääsupiirang lisatakse teabele, mis sisaldab isikuandmeid. Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajate jaoks on isikuandmete töötlemise kõige olulisemaks aspektiks nende turvalisus. Samuti näitas minu uuring, et isikuandmete kaitse tekitab infotöötajates suurt ettevaatlikust. Infotöötajad ei kasuta oma töös seaduseid ja kordi mitte just väga sageli. Põhinetakse olemasolevatel teadmistel ning arvamustel, probleemide ja küsimuste tekkimisel pöördutakse eelkõige kolleegi poole. Mistõttu ei olnud osad infotöötajad kursis kõige uuemate mõistetega ning lähtusid vanadest seadustest. Samuti aeti mitmel korral segi juurdepääsupiirangute tähtajad dokumentide säilitustähtaegadega.

Uuringu tulemustele toetudes saab väita, et üldjuhul valmistavad infotöötajatele raskusi n-õ hallid alad, mille tagajärjel võivad infotöötajad piirata teavet, mis peaks olema avalik. Kui Viljandi Linnavalitsuses valmistab enim probleeme juurdepääsupiirangu tähtajad, siis hallatavates asutustes valmistavad probleeme lisaks tähtaegadele ka juurdepääsupiirangu alused ning otsustamine, kas dokument on üldse piiranguga või mitte. Samuti ei olnud osad infotöötajad kursis, milliseid juurdepääsupiirangu tähtaegu üldse olemas on.

Infotöötajate teadlikkuse uuring selgitas välja, et Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajad vajaksid andmekaitse valdkonnas veel koolitamist ning tõi välja võimalikud ohud, millele asutus tähelepanu peaks pöörama.

SUMMARY

This study is written on the theme “ Information workers knowledge of using access restrictions in Viljandi Municipality and in its governed institutions”. I examined how aware are the information workers of the obligation to restrict access to personal information and on what kind of information must a restriction of access be placed and how to figure out which access restriction and time limit must be used. For that I observed the inner document registers of Viljandi Municipality and its governed institutions and carried out eight semistructured interviews with the information workers who work at afore-mentioned institutions.

The research showed that Viljandi Municipality and its governed institutions use whole document access restrictions to restrict access to documents. Access restriction is placed on information that contains personal data. For the information workers of Viljandi Municipality and its governed institutions the most important side of processing and working with personal data is ensuring that this data is protected. The research revealed that personal data protection makes the information workers very precautious. In their work the information workers do not use data protection laws and regulations very frequently. The information workers rely on their existing knowledge and opinions of data protection and when problems and questions arise the first reaction for them is to seek the counsel of colleagues. That was the reason why some of the information workers were not aware of the new terminology in data protection and were relying on out of date laws. In many cases the information workers confused the access restriction deadlines of documents with the conserving deadlines of documents.

Based on the results of the research it can be said that the information workers are generally having problems when faced with so-called gray areas of data protection and this can lead to such results where access restrictions is placed on data that should be made public. When in Viljandi Municipality the information workers are having most difficulties in placing the right access restriction deadlines on documents, then in the governed institutions the biggest problems besides placing the right access restriction deadlines on documents is deciding if the an access restriction

must or must not be placed on a document and which restrictions must be used. It was also revealed that some of the information workers are not aware of the existence of different access restriction deadlines for documents.

The research showed that the information workers of Viljandi Municipality and its governed institutions need further training in the subject of data protection and revealed which potential threats exist that the institutions should address.

KASUTATUD KIRJANDUS

Adamson, E. (2017). Avaliku teabe kättesaadavus. M. Iro (toim), *Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest 2017. aastal* (lk 19). Tallinn: Andmekaitse Inspektsioon.

Adamson, E. (2018). *Kohalike omavalitsuste võrgulehekülgede seire 2018*. Kasutatud 09.11.2018,

https://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Kohalike%20omavalitsuste%20v%C3%B5rgulehek%C3%BClgede%20seire%202018.pdf

Aitsam, B. (2015). *Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele ministriumite avalikes dokumendiregistrates*. Lõputöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond.

Avaliku teabe seadus (07.12.2018) *Riigi Teataja I*. Kasutatud 03.03.2019,

<https://www.riigiteataja.ee/akt/107122018009>

Avaliku teabe seadus (15.03.2019) *Riigi Teataja I*. Kasutatud 02.04.2019,

<https://www.riigiteataja.ee/akt/115032019011>

Byrne, D. S. (2010). Access to Online Local Government Public Records: The Privacy Paradox. *Legal Reference Services Quarterly*, 29, 1-21. doi:10/1080/02703190903554934

De Hert, P., Gutwirth, S. (2009). Data protection in the case law of Strasbourg and Luxemburg: Constitutionalisation in Action. S. Gutwirth jt (toim), *Reinventing data protection?* (lk 3-44). Dordrecht: Springer.

Dokumendihalduri kutsestandard, tase 6. (2014). Kasutatud 14.11.2018,

<https://www.kutsekoda.ee/et/kutseregister/kutsestandardid/10541427/pdf/dokumendihaldur-tase-6.6.et.pdf>

Eesti Vabariigi põhiseadus (15.05.2015). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 03.08.2018, <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>

EL isikuandmete kaitse üldmäärus (04.05.2016). *Euroopa Liidu Teataja*. Kasutatud 04.08.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ET>

Esse, E., Pärnapuu, P. (2018). Sadade laste delikaatsed dokumendid rippusid aastaid avalikult internetis. *Postimees*, 16. oktoober. Kasutatud 08.01.2019, <https://radar.postimees.ee/6429640/sadade-laste-delikaatsed-dokumendid-rippusid-aastaid-avalikult-internetis>

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (2012/C 326/02). *Euroopa Liidu Teataja*. Kasutatud 07.08.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. (2010, 14, 54). *Riigi Teataja II*. Kasutatud 18.08.2018, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295>

Isikuandmete kaitse seadus (06.01.2016). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 08.08.2018, <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016010>

Isikuandmete kaitse seadus (04.01.2019). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 03.03.2019, <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012019011>

Juurdepääsupiirangu klassifikaatori näidis. (i.a). Kasutatud 03.08.2018, http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Juurdep%C3%A4%C3%A4supiirangu%20klassifikaator%20-%20Klassifikaatori%20n%C3%A4idis.pdf

Juurdepääsupiirangute seire kokkuvõte. (2014). Kasutatud 30.09.2018, <http://www.aki.ee/et/juurdepaasupiirangute-seire-kokkuvote>

Kalmus, V., Masso, A. ja Linno, M. (2015). *Kvalitatiivne sisuanalüüs*. Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Kasutatud 16.09.2018, <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys>

Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An Introduction to its methodology*. London: Sage Publications.

Kuhi, K. (2014). *Dokumentide avalikustamine kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Lõputöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond.

Laherand, M. L. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.

Lepik K., Harro-Loit H., Kello K., Linno M., Selg M. ja Strömpl J. (2014). *Intervjuu*. Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Kasutatud 16.09.2018, <http://samm.ut.ee/intervjuu>

Liister, M. (2018). *Privaatsust puudutavad praktilised väljakutsed infotöötaja töös*. Lõputöö. Tartu Ülikool, sotsiaalteaduste valdkond.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2019). *Juurdepääsupiirangute klassifikaator*. Kasutatud 03.04.2019, https://varamu.riha.ee/#Juurdepaasupiirangute_klassifikaator

Mis on tavalised isikuandmed, tundlikud isikuandmed ning eriliiki isikuandmed? (2018).

Kasutatud 15.08.2018, <http://www.aki.ee/et/mis-tavalised-isikuandmed-tundlikud-isikuandmed-ning-eriliiki-isikuandmed>

Myburgh, S. (2003). Education directions for new information professionals. *Australian Library Journal*, 52, 3, 213-227. Kasutatud 15.08.2018,

<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00049670.2003.10721549>

Nyman Metcalf, K. (2014). *Privaatsusõigus inimõigusena ja igapäevatehnoloogiad*. Kasutatud 07.01.2019, <https://www.humanrightsestonia.ee/wp/wp-content/uploads/2014/11/EST-Uuringu-V-osa-Privaat%C3%B5iguse-ja-andmekaitse-%C3%B5iguslikud-aspektid.pdf>

Omavalitsuste infoturvalisus kõrgendatud tähelepanu all (2018). *Äripäev*, 25. september.

Kasutatud 11.03.2019, <https://www.aripaev.ee/uudised/2018/09/25/omavalitsuste-infoturvalisus-korgendatud-tahelepanu-all>

Peep, V. (2016). *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. Kasutatud 22.08.2018, http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/AvTS%20%C3%BCldjuhend%2030.03.2016.pdf

Pärnpuu, M., Männistu, M. (2017). Muutus isikuandmete kaitses: tohutu lisakulu ja hiigeltrahvid. *Äripäev*, 8. märts. Kasutatud 08.01.2019, <https://www.aripaev.ee/kasulik/2017/03/08/muutus-isikuandmete-kaitses-toob-tohutu-lisakulu-ja-hiigeltrahvid>

Riigihangete seadus (29.06.2018). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 04.09.2018, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018079>

Riigikontroll: omavalitsustele on andmekaitse nagu reis Marsile (2018). *Äripäev*, 12. juuni. Kasutatud 11.03.2019, <https://www.aripaev.ee/uudised/2018/06/12/riigikontroll-omavalitsustele-on-andmekaitse-nagu-reis-marsile>

Rootsi ametkonnad kaubitsevad isikuandmetega. (2013). *Postimees*, 4. august. Kasutatud 08.12.2018, <https://www.postimees.ee/1321198/rootsi-ametkonnad-kaubitsevad-isikuandmetega>

Schreier M. (2014). Qualitative Content Analysis. Flick, U. (Ed.). (2014). *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. London: SAGE Publications Ltd.

Sekretäri kutsestandard, tase 5. (2017). Kasutatud 02.09.2018, <https://www.kutsekoda.ee/et/kutseregister/kutsestandardid/10643943/pdf/sekretar-tase-5.7.et.pdf>

Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu juurde (2018). Kasutatud 03.03.2019, <http://eelvoud.valitsus.ee/main#O7yDSZ0Z>

Selgitustaotlusele, märgukirjale, teabenõudele vastamine. (2018). Kasutatud 13.10.2018, <http://www.aki.ee/et/selgitustaotlusele-margukirjale-teabenoudele-vastamine-1>

Tamm, E. (2019). «Radar»: järjekordne riigiamet lekitas inimeste terviseandmeid. *Postimees*, 23. aprill. Kasutatud 24.04.2019, <https://radar.postimees.ee/6575430/radar-jarjekordne-riigiamet-lekitas-inimeste-terviseandmeid>

The Economist. (2017). The world's most valuable resource is no longer oil, but data. *The Economist: New York, NY, USA*. Kasutatud 13.11.2018, <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>

Tiks, M. (2014). *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalikes omavalitsustes*. Lõputöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond.

Tupay, P. K. (2016). Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. *Juridica*, 2016/4, lk 240.

Vahter, E. (2018). *Viljandi Linnavalitsuse infotöötajate teadlikkus juurdepääsupiirangu kasutamisest*. Seminaritöö. Tartu Ülikool, sotsiaalteaduste valdkond.

Virkus, S. (2010). *Infotöötaja roll ühiskonnas ja infotöötaja koolitus*. Õpiobjekt. Kasutatud, 01.09.2018
<https://www.tlu.ee/~sirvir/Sissejuhatus%20infoteadusesse/Infotootaja%20roll%20uhiskonnas%20ja%20infotootaja%20koolitus/index.html>

Virkus, S. (2016). Intervjuu, vaatlus ja sisuanalüüs. Õpiobjekt. Kasutatud 03.01.2019, https://www.tlu.ee/~sirvir/Intervjuu_vaatlus_ja_sisuanals/vaatlus_ja_selle_liigid.html

Voigt, P., Von dem Bussche, A. (2017). *The EU General Data Protection Regulation (GDPR)*. Springer.

Õnne, S. (2016). *Dokumentide avalikustamine vs. dokumentidele juurdepääsu piiramine Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistris*. Lõputöö. Tartu Ülikool, sotsiaalteaduste valdkond.

Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu Ülikool.

LISAD

Lisa 1. Intervjuu kava

Tere! Õpin Tartu Ülikoolis infokorraldust ning kirjutan hetkel uurimistööd teemal Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajate teadlikkus juurdepääsupiirangute kasutamisest.

Ma ei saa tagada Sinu täielikku anonüümsust, aga ma tagan, et ei kasuta oma uurimistöös Sinu nime ning uurimistulemusi ei seo konkreetse ametikohaga vaid käsitlen kõiki intervjuueeritavaid kui infotöötajaid. Meie intervjuu salvestust ei jaga ma kolmandatele osapooltele.

Sissejuhatuseks:

1. Imselt oled kuulnud uudistes, et telesaade „Radar“ avastas massilise infolekke Eesti koolide haldamise infosüsteemis EKIS, kus on aastaid avalikult üleval ripunud sadade laste delikaatseid andmeid sisaldavad dokumendid, sealhulgas ka psühhiaatrilised hinnangud laste vaimsele tervisele. Millest selline olukord tekkida võis ning kes antud olukorras vastutuse võtma peaks? Miks sa arvad nii?
2. Lähtuvalt eelnevast näitest - millised andmed on Sinu arvates privaatsed?
3. Millest lähtuvalt saad aru, et tegu on privaatsete isikuandmetega?
4. Mis on Sinu arvates isikuandmete töötlemine? Millistest toimingutest see koosneb?
5. Isikuandmete kaitse seaduse kohaselt on isikuandmete töötlejal kohustus järgida isikuandmete töötlemisel erinevaid põhimõtteid. Oskad sa öelda, millised need on?
 - 5.1 Jaanuarist 2019 jõustus uus isikuandmete kaitse seadus, kas ja milliseid erinevusi see seadus endaga kaasa tõi?
 - 5.2 Millistel koolitusi olete seoses uue üldmääruse ja seaduse tulekuga osalenud?
6. Millised nendest põhimõtetest on Sinu jaoks kõige olulisemad oma töös? Miks?

Uurimisküsimus nr 1: Millisele teabele tuleb infotöötaja arvates lisada juurdepääsupiirang?

7. Miks lisatakse dokumentidele juurdepääsupiiranguid?
8. Millistele dokumentidele tuleks lisada juurdepääsupiirang?
9. Mille alusel seda Sinu asutuses otsustatakse, et tuleb lisada juurdepääsupiirang? Millest juurdepääsupiirangute lisamisest lähtub?
10. Milliseid asutusesiseseid juhiseid või kordi tuleb selle tegevuse puhul järgida ja kas tuleb?
11. Kui tihti antud juhiseid või kordi oma töös oled pidanud kasutama?
12. Mida teed juhul, kui jääd juurdepääsupiirangu määramisega hätta? Miks?

Uurimisküsimus nr 2: Millest lähtudes valib infotöötaja juurdepääsupiirangu aluseid?

13. Milliste dokumentide puhul on juurdepääsupiirangu otsustamine kõige keerulisem?
14. Milliste juurdepääsupiirangutega seonduvate teemade puhul tunned, et vajaksid juhiseid või koolitust lisaks?
15. Kuidas toetab kasutusel olev dokumendihalduse infosüsteem Amphora juurdepääsupiirangute lisamist? Milliseid võimalikke probleeme seal esineb?
16. Millised juurdepääsupiirangu alused on Sinu arvates Amphoras enim kasutatavad? Miks?
17. Kuidas eristad tavalisi isikuandmeid eriliigilistest?
18. Kui sageli oma töös pead kasutama lühendit AK? Palun kirjelda mulle situatsioone, kus antud märget kasutama oled pidanud.

Uurimisküsimus nr 3: Milliseid tähtaegu määratakse juurdepääsupiiranguga dokumentidele?

19. Mille alusel valid juurdepääsupiirangule tähtaja?
20. Mil määral võivad tähtajad juurdepääsupiirangute puhul erineda ning millest see sel juhul tuleneb?
21. Mis reguleerib juurdepääsupiirangutele tähtaegade määramist sinu asutuses?

Lõpetuseks:

22. Võimalusi informatsioonile juurdepääsu piiramiseks on mitmeid. Üks nendeks on dokumendile otseligipääsu piiramine. Kas Sa oskad nimetada, milliseid võimalusi on veel informatsioonile juurdepääsu piiramiseks?

23. Kui tihti kontrollid avalikust vaatest üle, kas dokument, millele sai lisatud juurdepääsupiirang on ikka kinnine?
24. Kuivõrd sageli tuleb ette, et küsid kelleltki nõu või pead üle kontrollima, kas juurdepääsu piirang sai õigesti määratud?
25. Mida sooviksid veel lisada selle teemaga seoses, mille kohta ma ei küsinud?

Täna Sind, Sinu vastused on selle teema uurimisel väga olulised.

Lisa 2. Praktiline ülesanne Viljandi Linnavalitsuse infotöötajatele

Palun lisa lahtris dokument all oleva info järele, kas olemasoleva info põhjal paneksid dokumendile juurdepääsupiirangu või mitte (A/AK). Nendele dokumentidele, millele lisaksid juurdepääsupiirangu, palun märgi, millise aluse ja tähtaja neile määraksid (lisa kõik võimalikud).

Tähised:

A- avalik; AK – asutusesiseseks kasutamiseks

Alused:

AvTS §35 lg 1 p 11 - teave, mis sisaldab delikaatseid isikuandmeid

AvTS §35 lg 1 p 12 - teave, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus

AvTS §35 lg 1 p 13 - teave, mis sisaldab perekonnaelu üksikasju kirjeldavaid andmeid

AvTS §35 lg 1 p 14 - teave sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta

AvTS §35 lg 1 p 18 - siseauditi aruanded enne nende kinnitamist asutuse juhi poolt

AvTS §35 lg 1 p 1 - väärteomenetluses kogutud teave

AvTS § 35 lg 1 p 2 - riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni

AvTS § 35 lg 2 p 4 - tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni

RHS § 110 lg 5- Hanke pakkumus on konfidentsiaalne

Dokument	A/AK	Piirangu alus	Piirangu tähtaeg
Kiri, mis sisaldab nime ja isikukoodi			
Koolieelse lasteasutuse avaldus			
Dokument, mis sisaldab infot väärteo menetluse kohta			
Teade isiku surmast			
Korraldus eaka hoolduskuludes osalemise kohta			
Siseauditi aruanne (enne kinnitamist)			
Kandideerimisavaldus			
Raske puudega lapsele lapsehoiuteenuse osutamine			
Taksoveoloa andmine			
Perekonna iseloomustus kriminaalasjas			
Hinnapakkumine (riigihanke pakkumus)			

Lisa 3. Praktiline ülesanne Viljandi Linnavalitsuse hallatavate asutuste infotöötajatele

Palun lisa lahtris dokument all oleva info järele, kas olemasoleva info põhjal paneksid dokumendile juurdepääsupiirangu või mitte (A/AK). Nendele dokumentidele, millele lisaksid juurdepääsupiirangu, palun märgi, millise aluse ja tähtaja neile määraksid (lisa kõik võimalikud).

Tähised:

A- avalik; AK – asutusesiseseks kasutamiseks

Alused:

AvTS §35 lg 1 p 11 - teave, mis sisaldab delikaatseid isikuandmeid

AvTS §35 lg 1 p 12 - teave, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatumust

AvTS §35 lg 1 p 13 - teave, mis sisaldab perekonnaelu üksikasju kirjeldavaid andmeid

AvTS §35 lg 1 p 14 - teave sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta

AvTS §35 lg 1 p 18 - siseauditi aruanded enne nende kinnitamist asutuse juhi poolt

AvTS §35 lg 1 p 1 - vääртеomenetluses kogutud teave

AvTS § 35 lg 1 p 2 - riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni

AvTS § 35 lg 2 p 4 - tsiviilkohtumenetluses riigi kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni

RHS § 110 lg 5- Hanke pakkumus on konfidentsiaalne

Dokument	A/AK	Piirangu alus	Piirangu tähtaeg
Hoolekogude koosolekute protokollid			
Üldtegevuse käskkirjad			
Hanked			
Teabenõue			
Dokument, mis sisaldab infot prillide kompensatsiooni kohta			
Tööleping			
Koolituskäskkiri			
Kandideerimisavaldus			
Kiri, mis sisaldab nime ja isikukoodi			
Isapuhkuse andmine			

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Erika Vahter,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose **Viljandi Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste infotöötajate teadlikkus juurdepääsupiirangute kasutamisest**, mille juhendaja on Maris Männiste, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Erika Vahter
22.05.2019