

KAIDE TAMMEL

# MIKS JA KUIDAS OHJELDADA AVALIKU SEKTORI ANDMETE MÄÄRAMIST ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS



SISEMINISTEERIUM



Kaasrahastanud  
Euroopa Liit

# MIKS JA KUIDAS OHJELDADA AVALIKU SEKTORI ANDMETE MÄÄRAMIST ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

KAIDE TAMMEL



**SISEKAITSEAKADEEMIA**  
Estonian Academy of Security Sciences

Autoriõigus: Sisekaitseakadeemia 2023

Kaanefoto: pixabay.com

Makett ja küljendus: Jan Garshnek

Keeletoimetaja: Victoria Parmas

ISBN 978-9985-67-418-5 (pdf)

DOI: <https://doi.org/10.15158/96BK-F097>

[www.sisekaitse.ee/kirjastus](http://www.sisekaitse.ee/kirjastus)



# SISUKORD

Sissejuhatus	4
AK-piirangut kasutatakse kergekäeliselt	5
AK-piirangu eemaldamine ei ole süsteemne	7
AK-piirangute mõju teadustööle	8
Kokkuvõte	11
Lisa. Otsustustugi juurdepääsupiirangu kehtestajale	12
Kasutatud allikad	13

# SISSEJUHATUS

Eesti on demokraatlik riik, ütleb meie põhiseaduse esimene paragrahv. Demokraatliku riigi alustala on riigivalitsemise läbipaistvus. Tegemist ei ole universaalse põhimõttega. Türranniad, diktatuurid ja autokraatiad läbipaistvust ei väärtusta. Pigem varjavad ebademokraatlikud võimulolijad avalikkuse eest kõike, mis võiks kahandada nende autoriteeti ja võimulpüsimist. Seda, et demokraatlik riik hakkab teelt kõrvale kalduma, näitab ühe esimese indikaatorina avalikkusele kättesaadava informatsiooni piiramine ja selle asendamine propagandaga. Päitsed saab pähe vaba ajakirjandus, kes julgeb küsida avalikus sektoris tehtud otsuste tagamaade või võimulolijate hoolikalt varjatud vara, villade ning luksusjahtide kohta. Ning teadlased, muidugi mõista, saavad avaldada vaid selliseid uurimistulemusi, mis võimulolijaid ei häiri.

Demokraatlikus Eestis, kus autokraatliku režiimi asemel teostab võimu rahvas vabade valimiste kaudu, on probleemidest ja puudustest ausalt ja avalikult rääkimine normiks saanud ning ei tohiks karta, et vigade ilmsikstulek kodanike usaldust riigi vastu vähendab. Pigem avaldub usaldamatus juhtudel, kui riigi toimimine ei ole olnud läbipaistev või arusaadav.<sup>1</sup> Seetõttu tuleb riigi toimimise läbipaistvuse ja arusaadavuse nimel sihipäraselt tööd teha. Oma panuse annavad siin teadusasutused, kelle töö on keerukate nähtuste seletamine ning olemasolevate andmete pinnalt uute teadmiste ja lahenduste loomine.

Sisekaitseakadeemia kui Siseministeeriumi haldusalasse kuuluva teadus- ja haridusasutuse ülesanne on luua uusi teadmisi ja kasutada neid nii õppurite kui kogu valdkonna arendamiseks. Mõttepaberis keskendun probleemidele, millega seisavad silmitsi uurijad<sup>2</sup>, kes vajavad uute teadmiste loomiseks andmeid<sup>3</sup> avaliku sektori asutustelt. Kui uurija ei pääse ligi uuringuks vajalikele alusandmetele, jääb uus teadmine loomata. Kui uuringutulemustele seatakse juurdepääsupiirang, jääb uus teadmine levimata. Demokraatliku Eesti hoidmiseks ja arendamiseks peab looma lahendused, mis aitavad senisest paremini tagada ligipääsu uurimistööks vajalikele andmetele ja teadmiste levimisele. Asutusesiseseks kasutamiseks (AK) peaks jääma vaid selline teave, mille avalikustamine ohustab kas eraisikut või riigi julgeolekut, ning trend üha suuremat hulka riigi kogutud andmeid varjata tuleb avalikustamise suunda tagasi pöörata.

Täna Sisekaitseakadeemia kolleege, kellega vahetatud mõtted siinse mõttepaberi jaoks ainst andsid. Mõttepaberis toodud seisukohad väljendavad autori seisukohti, mis võivad, aga ei pruugi kattuda Sisekaitseakadeemia ametliku positsiooniga.

<sup>1</sup> Eesti poliitilisse retoorikasse on taoline usaldamatus toonud mõiste „süvariik“.

<sup>2</sup> Uurija all pean silmas teadustöö tegijat, mitte kohtueelset uurimist teostavat ametnikku. Uurijaks võivad olla nii teadlased kui ka haridust omandavad (üli)õpilased, kes õpingute jooksul uurimistöid teevad.

<sup>3</sup> Mõttepaberi jaoks analüüsitud õigusaktides ja dokumentides on vastuolud. Levinud on avaliku sektori andmete erinevad tõlgendused ja mõisted, mis vajavad põhjalikku ja süsteemset käsitlust. Kuna siinse mõttepaberi probleemipüstitusest lähtuvalt ei ole oluline, millisel infokandjal või millises vormis on avaliku sektori teave/andmed/informatsioon, olen nende mõistete analüüsimisest ja selgitamisest teadlikult loobunud.

# AK-PIIRANGUT KASUTATAKSE KERGEKÄELISELT

2022. aastal oli Riigikogu juures tegutseva Arenguseire Keskuse üks prioriteetne uurimissuund andmevabaduse tulevik<sup>4</sup>. Uurimissuuna tulemite hulgas oli advokaadibüroolt Triniti tellitud uuring „Avaliku teabe kasutamise võimalused“, mille üks põhijäreldus oli, et Eesti avalikus sektoris piiratakse juurdepääsu avalikule teabele liiga kergekäeliselt (Pild *et al.*, 2022, lk 8). Toodi välja fakt, et viimase 20 aasta jooksul on avaliku teabe seadusesse lisatud 17 juhtu (algselt oli neid seaduses 8, kuid 2022. aastal juba 25), mis kohustavad määrama andmed asutusesiseseks kasutamiseks (Pild *et al.*, 2022, lk 12).

Aasta varem tehtud Siseministeeriumi siseauditi osakonna analüüs näitas, et Siseministeeriumi valitsemisala dokumentidest on juurdepääsupiiranguga 88% ning PPA-s on piiranguga kaetud lausa 93% dokumentidest (Olgo *et al.*, 2021, lk 4). Need numbrid näitavad, et Siseministeeriumi valitsemisalas on olukord vastupidine põhimõttele, et avaliku sektori andmed peaksid olema avalikud ning juurdepääsu andmetele tohiks piirata vaid erandjuhtudel.

Andmekaitse Inspeksioon (AKI), kelle ülesanne on jälgida, kuidas avaliku sektori asutused enda valduses olevaid andmeid avalikustavad, on aastaid juhtinud asutuste tähelepanu põhjendamatu juurdepääsupiirangutele. Andmekaitse Inspeksiooni juht Viljar Peep väljendas selgelt oma frustratsiooni, kui kirjutas isikuandmete töötleja üldjuhendi sissejuhatuses järgmiselt:

*„Kahjuks kasutatakse andmekaitset nii mõnigi kord vabanduseks laiskusele ja lollusele. Andmekaitse eesmärk ei ole öelda, et mitte midagi ei tohi teha, vaid kuidas saab vajalikke asju õigesti teha.“ (Andmekaitse Inspeksioon, 2018, lk 4)*

Ajakirjandus on avaliku sektori andmete liiga kergekäelise piiramise probleemi korduvalt avalikkuse ette toonud (vt nt Pärli, 2020; Vahter, 2020; Hindre, 2021; Pormeister, 2022; Koppel, 2023), kuid pidanud ikkagi nentima, et aastate jooksul ei ole probleem lahenenud (Koppel, 2023).

Kui Andmekaitse Inspeksioon uuris 2014. aastal avaliku sektori asutustelt, millisele õigusakti sättele toetuvalt juurdepääsupiirangut kehtestada saab, oli tulemuseks 177 erinevatest õigusaktidest tulenevat piirangu alust. AKI praakis tookord sellest loendist välja pooled, nii et alles jäi 86, ja nentis, et segadus juurdepääsupiirangute määramisel ja sellest tulenev koolitusvajadus on asutustes suur (Andmekaitse Inspeksioon, 2014, lk 1). Vajaduse korraldada regulaarseid ja kohustuslikke avaliku teabe alaseid koolitusi Siseministeeriumi valitsemisala asutustes tõi välja ka Siseministeeriumi siseauditi osakonna analüüs (Olgo *et al.*, 2021, lk 3). Näib, et avalikus sektoris ollakse harjunud vähimagi kahtluse korral leidma võimalust andmed asutusesiseseks kasutamiseks jätta, kaalumata seejuures avaliku sektori kohustust olla oma tegevuses läbipaistev. Kergekäelist AK-märke kasuta-

<sup>4</sup> Vaata lähemalt <https://arenguseire.ee/uurimissuunad/andmevabaduse-tulevik>.

mist soodustab avaliku teabe seaduse sõnastus, mis ei rõhuta vajadust kaaluda juurdepääsupiirangu otsustamisel informatsioonivabaduse õigust (Pild *et al.*, 2022, lk 8).

Andmete asutusesiseseks kasutamiseks määramisega kaitstakse nii asutust kui ametnikku võimaliku rünnaku eest. Ründajaks võib olla ajakirjandus, kes esitab ebameeldivaid küsimusi, aga ka ettevõtte või üksikisik, kes tunneb, et info avaldamisega on tema õigusi rikutud. Samas ei too andmete asutusesiseseks määramine tavaliselt kaasa mingeid ebameeldivusi selle otsuse teinud ametniku jaoks. AK-märke on seega justkui kindlustuspoliis, mis tagab, et ametnik on toiminud korrektselt ja ei saa olla süüdi andmete lekitamises. Kui Andmekaitse Inspeksioon tuvastab rutiinse kontrolli käigus rikkumise, järgneb sõltumata sellest, kas andmekaitsereegleid rikuti tahtlikult või mitte, järelevalvemenetlus ning ei ole välistatud ka vääртеomenetlus inimese suhtes, kelle tõttu piiranguga andmed avalikuks said (Adamson, 2021). Karistusega lõppeda võiva menetluse vältimise soov on seega igati ratsionaalne valik. Seoses viis aastat tagasi kehtima hakanud isikuandmete kaitse üldmäärusega, mis kehtib ühetaoliselt kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides ning mis tõi endaga kaasa Eesti kontekstis enneolematult suured trahvimäärad isikuandmete kaitsmise kohustuse rikkumise eest, on hirm eksimuste ees ilmselt veel enam suurenenud. AK-märgis lisatakse nüüd ka kodanikele saadetud (vastus)kirjadele ning isikuandmeteks peetakse iga infokildu, millega saab konkreetset inimest seostada (Andmekaitse Inspeksioon, 2020, lk 35).

Kuna aja jooksul on muutunud see, kuidas andmeid luuakse, kasutatakse, säilitatakse ja hävitatakse, ei vasta paberdokumentidest lähtunud avaliku teabe seadus enam tänastele vajadustele. Euroopa Liidult on lisandunud muljetavaldav hulk nii avaliku kui erasektori andmete kasutamist reguleerivaid õigusakte ning juhiseid, mille süsteemseks läbitöötamiseks ja Eesti õigusruumile sobivaks rakendamiseks on vaja ressursse. Tuleb nõustuda riigisekretäri Taimar Peterkopiga, kelle sõnul on tegemist keerulise probleemiga, mille lahendamine tuleks Eesti riigi strateegilisel tasandil prioritseerida (Koppel, 2023).

Hetkel kehtivad Eesti õigusruumis iganenud ja paberiajastusse kuuluvad regulatsioonid ning Euroopa Liidu õigusaktidest otse üle võetud sätted, mistõttu on vastuolud nii seadustes (Pild *et al.*, 2022, lk 9) kui ka mõistetes (nt andmed, avaandmed, põhiandmed, avalik teave) ning puudub tervikpilt sellest, millistele andmetele ja kuidas saab kodanik juurde või ligi pääseda<sup>5</sup>. Uuendamist vajavad andmehalduspõhimõtted ning asutuste tehnilised süsteemid. Kui avaliku teabe seadus ei täida enam oma esialgset mõtet tagada avalike andmete avalikkus ja lubada infot asutusesiseseks määrata vaid erandkorras, tuleb leida muud meetodid selle eesmärgi saavutamiseks.

Praegu on paljudes süsteemides seatud AK-piirang vaikimisi. Ilmselt on abi juba sellest, kui dokument on vaikimisi avalik ning piirangu seadmiseks tuleb teha lisatööd. Selleks, et välistada nn igaks juhaks juurdepääsupiirangute seadmine, tuleb otsida uusi otsustamist toetavaid vahendeid. Lahenduste otsinguil tasub vaadata digirakenduste suunas. Eestile kui digiriigile võiks üks kaasaegne ja jõukohane lahendus olla virtuaalne abiline, kes aitaks küsimusi küsides otsustada, kas juurdepääsupiirang kehtestada või mitte. Kui digiühiskonna arengukava näeb ette, et Eestis saab avaliku sektoriga asju ajada vestluskrati abil (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021, lk 14), tasuks avalikul sektoril vestluskratti kõigepealt oma sisemise töökorralduse parandamiseks kasutada. Miks mitte lasta kratil otsustada, kas dokument vajab juurdepääsupiirangut või mitte. Krativäelises riigis on see lahendus katsetamist väärt (lahenduse visand on toodud mõttepaberi lisas 1).

---

<sup>5</sup> Lisaks juurdepääsetavusele (mis kuulub Andmekaitse Inspeksiooni tööpõllule) vääriks eraldi põhjalikumat käsitlust ligipääsetavus (mis kuulub Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti tööpõllule).

# AK-PIIRANGU EEMALDAMINE EI OLE SÜSTEEMNE

Kuigi dokumendile AK-piirangu lisanud ametnikule võib näida, et sellega on tööprotsess lõppenud, tekitab iga AK-märget kandev dokument juurdepääsupiirangu tähtaja saabumisel probleeme ja lisab riigi haldussüsteemi ebavajalikku bürokraatiat. Kui möödub juurdepääsupiirangu tähtaeg, ei kaota AK-märke kehtivust automaatselt. Siseministerruumis läbi viidud analüüs näitas, et kuigi tehniliselt oleks võimalik seda teha, ei ole seda võimalust rakendatud (Olgo *et al.*, 2021, lk 8).

Seega tuleks dokumendid, mille AK-piirang hakkab lõppema, uuesti üle vaadata, et veenduda, kas piirangu alused on endiselt kehtivad või mitte. Kuna märke teinud ametnik on aastate jooksul oma karjääris edasi liikunud, peab märke asjakohasust hindama inimene, kes ei pruugi mõista, mis põhjustel piirang seati. Siseministerruumi siseauditi analüüs kirjeldas ka sellist olukorda, kus muutub asutuse struktuur ning ei ole teada, kes ja kuidas peab AK-dokumente pärast seda haldama (Olgo *et al.*, 2021, lk 9).

Teisalt on ka selliseid olukordi, kus asutusel on soov piirangut üha uuesti pikendada, mis praeguse avaliku teabe seaduse järgi ei ole võimalik. Näiteks on Sisekaitseakadeemia raamatukogus raamat, mis käsitleb politseitöö protseduure. Kuigi raamat on välja antud üle kümne aasta tagasi, on seal toodu endiselt asjakohane ning ei peaks olema potentsiaalsetele korrarikujatele teada. Teiseks näiteks on vanglate ehitusprojektid, mille järgi ehitatud hooned püsivad kauem kui 5+5 aastat, projektide avaldamine võiks aga kahjustada riigi julgeolekut.

Kuna AK-märget on lihtsam panna kui seda hiljem maha võtta, tuleks eelkõige keskenduda sellele, et AK-märkega materjale loodaks võimalikult vähe. Olemasolevate ja tulevikus lisanduvate AK-andmete jaoks tuleb luua automatiseeritud süsteem, mis võimaldaks avaldada andmeid kooskõlas andmekaitsereeglitega. RSVS-is on ette nähtud võimalus kustutada riigisaladuse salastatus ennetähtaegselt (RSVS paragrahv 13) – kui riigisaladuse hoidmine ei ole Eesti Vabariigi julgeoleku jaoks enam vajalik, saab teabe avalikustada ka enne salastamistähtaja möödumist. Kas ja kui sagedasti seda praktikas ette tuleb, ei oska öelda. Siiski tuleks sarnast põhimõtet kasutada ka AvTS-i alusel seatud juurdepääsupiirangutele, mitte oodata AK-tähtaja möödumist.

AK-märkega materjalide ülevaatamine ja AK-märgise eemaldamine on töö- ja ajamahukas tegevus. Avaliku sektori asutused ootavad lahendust, mis hõlbustaks andmete modifitseerimist (valdavalt tähendab see erasisiku kaitseks tema andmete eemaldamist/kinnikatmist) nii, et oleks võimalik AK-märkega andmetest välja võtta avalikkusele jagatav osa (Pild *et al.*, 2022, lk 9). Uute süsteemide arendamisel tuleks avaldamiskohustust silmas pidada juba süsteemi loomise hetkel ja jälgida hoolega, et saaks tagatud nii avalike andmete avaldamine kui ka seadusega kaitstud andmete mitteavaldamine.



# AK-PIIRANGUTE MÕJU TEADUSTÖÖLE

Uusi teadmisi ei saa luua õhust. Kuigi leidub üksikuid uurimisvaldkondi, mis on vaid teoreetilised ning empiirilist sisendit otseselt ei vaja, ei kuulu riigi toimimise uurimine nende hulka. Selleks, et uurija saaks ühiskonnale kasulik olla, vajab ta nii teoreetilisi teadmisi selle kohta, milliste tulemusteni teised uurijad on jõudnud, kui ka empiirilisi alusandmeid, mis võimaldavad uut teadmist luua.

Uuringuks vajalike alusandmete AK-piirang tekitab uurija jaoks mitu probleemi. Esiteks ei pruugi uurija andmete olemasolust isegi teadlik olla. Asutuste dokumendiregistritest vajalike allikate otsimine on võrdlemisi viljatu tegevus, kuna puudub võimalus veenduda, kas AK-märke taga peitub vajalik info või mitte. Teabenõude või selgitustaotlusega andmete küsimine eeldab aga, et uurijal peab olema täpselt teada, milliseid andmeid, millisel kujul ja kelle käest küsida. Teiseks võib asutus andmete jagamisest keelduda. Uurija võib küll olla järjepidev ning oma õigusi teades andmete jagamist nõuda, kuid praktikas tähendab see uurimisprotsessi pikenemist.

Paradoksaasel kombel on üsnagi tavapärane olukord, kus uurijad ei pääse vajalikele andmetele ligi isegi siis, kui uurimistöö tegemine on neilt lepingu alusel ostetud või uurimistöö teema on välja pakkunud asutus ise. Avaliku sektori tellimusel tehtavate uuringute puhul on uurija jaoks oluline teada ka seda, mida ja milliste meetodite ning tulemustega on uuritavas valdkonnas varem uuritud. Kui seda infot ei ole võimalik uurijale anda, alustatakse tööd nullist ja sageli toob see kaasa protsessi, mida rahvasuus jalgratta leiutamiseks nimetatakse. Kui uurija ei tea, mida tellija teab, aga ei saa juurdepääsupiirangu tõttu uurijale öelda, on tagajärjeks mõttetu aja ja ressursi raiskamine. Seda nii tellija kui ka uurija jaoks. Seega ei peaks olema üllatav, kui uuringutulemused ei vasta tellija ootustele. Uuringute tellijad avalikus sektoris peaksid alati silmas pidama asjaolu, et kuna „töö on tellija materjalist“, siis sõltub tulemus otseselt uurijatele antavatest sisendandmetest.

Võiks eeldada, et Siseministeeriumi haldusalasse kuuluva Sisekaitseakadeemia uurijatel on uurimistööks vajalikele andmetele hõlpsam ligi pääseda ja võrreldes teiste teadusasutustega on akadeemia uurijad eelisseisus. See võib nii olla. Samas on Sisekaitseakadeemia uurijad ja lõputööde kirjutajad sageli silmitsi olukorraga, kus asutus lubab uurijale andmetele juurdepääsu vaid juhul, kui AK-andmete põhjal valminud uurimistöö samuti AK-märkega tähistatakse. Selline praktika on taunimisväärne, kuna uurimistöö mõju jääb sel moel kasinaks ning uue teadmise levimise võimalus peaaegu olematuks. Uurija jaoks on tegemist mahavisatud ajaga, mis ei innusta teda edaspidi uusi uuringuid ette võtma. Kui taolised sahtlisse kirjutatud uurimused kuhjuvad, on kokkuvõttes tegemist märkimisväärse teadusressursi raiskamisega. Siinkohal tuleb mainida, et Sisekaitseakadeemia

lähtub teadustöö avalikkuse ja viidatavuse printsiibist. Seetõttu on Sisekaitseakadeemia magistriõppes viimastel aastatel sihikindlalt liigunud sinnapoole, kus magistritöödele ter- vikuna juurdepääsupiirangu seadmise asemel tuleb näidata ära konkreetsed leheküljed või lõigud, mis ei ole avalikud.

Suundume nüüd eeldatavate põhjuste juurde, miks asutused pigem ei soovi uurijatele infot jagada. Põhimõtteliselt saab need jaotada kolmeks: esiteks – hirm eksida info jaga- mise reeglite vastu, teiseks – teadmatus teadustöö võimalikest tulemustest ja kolmandaks – soovimatus kulutada tööaega nn töövälisetele tegevustele.

Kuna AK-märke tähendab, et info on mõeldud vaid asutusesiseseks kasutamiseks, kar- detakse, et kogemata lekib selline info, mida ei oleks tohtinud jagada. Seda vaatamata asjaolule, et ministeeriumi ja ametite juhtkondade tasemel on korduvalt kinnitatud val- misolekut info jagamiseks uurijaga. Kui uurijaga suhtleb ametnik, kes ei ole AK-mär- get lisanud, ei ole tal sageli võimalik objektiivselt ja mõistliku aja jooksul hinnata, kas AK-märke on asjakohane. Isegi kui ametnik on vastutulelik ja koostööaldis, võib koostöö uurijaga takerduda seetõttu, et AK-materjalide jagamine võib ametniku jaoks kaasa tuua ebameeldivad tagajärjed – vastavalt seadusele kas järelevalve- või väärteomenetluse ja halvimal juhul ka karistuse.

Teise põhjusena võib välja tuua asutuste kartuse, et uuringu tulemus ei vasta ootus- tele, võib kahjustada asutuse mainet või viia tulemuseni, mida ei osatud ette ennustada. Nõrkuste väljatoomist seostatakse mainekahjuga ning soov seda vältida on inimlikult mõistetav. Teadustöö tulemus on ettearvamatu (kui see nii ei oleks, siis ei oleks tege- mist teadusega), mistõttu võib andmeid kombineerides jõuda tulemuseni, mida ei osatud oodata. Siin peitub taas üks paradoks, kuna ligipääsu piiramine alusandmetele ei vähenda ootustele mittevastava uurimistulemus võimalust, pigem vastupidi. Kui uurijal puudub ligipääs õigetele alusandmetele, ei peegelda uurimistulemus tegelikkust. Avalikkuseni jõuab sel juhul rohkem või vähem moonutatud pilt, mis on loodud avalikult kättesaadava info põhjal. Seega ei saa andmeid varjates eeldada, et ühiskond käitub adekvaatselt ning lähtub otsuseid tehes tegelikkust olukorrast. Lünklik või puuduv info takistab tegelikkuse tajumist.

Inimlikult on arusaadav ka ametniku tahtmatus uurijale andmeid väljastada, sest alati on lihtsam ja riskivabam andmeid asutusest mitte välja anda. Uurijale vastutulek on amet- niku jaoks sageli tänamatu töö. Tuleb kulutada oma töötunde uurijaga suhtlemiseks, uurija soovitud materjalide otsimiseks ning seejärel materjalidest AK-piirangu alla kuu- luva osa kinnikamiseks/kustutamiseks/väljavõtmiseks. Uurimistöö valmides lisandub tavaliselt ka kohustus anda kirjutatule tagasisidet ja juhtida tähelepanu uuringus esine- vatele puudustele. Need on sellised ülesanded, mis tavaliselt ametijuhenditest puuduvad ning mida täidetakse igapäevatöö arvelt.

Liigume nüüd võimalike lahenduste juurde. Esiteks, kui vähendada asutusesiseseks kasu- tamiseks mõeldud info hulka, oleks osa probleemist lahendatud ning ametnikud ei peaks tundma hirmu andmete jagamise ees. See tähendaks ametkondlikult juurdunud mõtte- viisi muutust.

Kindlasti tuleks uurimistööks vajalike AK-märkega andmete jagamise põhimõtted Eesti avalikus sektoris süsteemselt üle vaadata. Hea oleks, kui asutuste kodulehtedel oleks toodud info selle kohta, kuidas ja millistel alustel asutustes uurijatega koostööd tehakse. Teaduskoostöö süsteemsemale korraldusele aitaks kaasa see, kui uurijatega suhtlemiseks oleks asutuses määratud andmekaitsereeglitega kursis olev kontaktisik, kelle kaudu on uurijal võimalik oma tööks vajalikke andmeid saada.

Teist probleemi, nimelt asutuste hirmu uurimistulemuste ees, aitaks oluliselt leevendada üleüldiselt kehtiv kokkulepe, et nii nagu audiitorid saavad raporti eelnõu auditeeritavale, saavad ka asutused, kelle andmete põhjal on uuring valminud, esimesena uuringutulemustega tutvuda. Selline kokkulepe aitab luua usaldust. Ilma vastastikuse usalduseta ei ole teadustöö tegemine julgeolekuvaldkonnas võimalik.

Õiguskaitseasutustes tuleb läbi mõelda, mida ja keda andmetele AK-märke lisamisega kaitstakse. Näiteks väärriks arutelu küsimus, kas politseistöös kasutatavaid taktikaid ja meetodeid tuleks ilmtingimata salastada. Riigid on siin kas rohkem või vähem suletud, kuid avatust ja avalikkust seostatakse üldjuhul suurema teadlikkuse ja tõenduspõhisusega. Tõenduspõhise politseistöo juurutamiseks on vaja koguda tõendusmaterjali selle kohta, millised taktikad töötavad ning millised mitte. Selle suuna eestkõnelejad<sup>6</sup> näevad teadust politseistöo osana ning toovad paralleeli meditsiinivaldkonnaga, mis on pidevas arengus tänu üha lisanduvatele kliinilistele uuringutele (Sherman, 1998; Sherman, 2022). Nii nagu ei saa usaldusväärne olla arst, kes ütleb, et tema teadusandmetest ei hooli, ei saa ka õiguskaitseorganid olla oma tegevuses efektiivsemad, kui nad ei tea, mis töötab ning mis mitte.

Kui mõlemad osapooled on selleks valmis, saab avaliku sektori asutuse ja uurija vahelist suhet käsitleda kui suhet patsiendi ja raviarsti vahel. Selleks, et raviarst saaks patsienti aidata, on tal vaja nii teoreetilisi teadmisi kui ka võimalust patsiendi tervislikku seisukorda lähemalt uurida. Kuid kuidas saavutada selline usalduslik suhe avaliku sektori asutuse (eriti mõne õiguskaitseorgani) ja uurija vahel? Üks võimalus on pikaajaline koostöö ja usalduse ehitamine. Eesti-suguses väikeriigis on see ühtaegu lihtne (puuduvad jäigad hierarhiad) kui ka keeruline (inimesed vahetuvad kiiresti nii uurijate kui uuritavate poolel).

Usalduse tekitamiseks on ka institutsionaalseid võimalusi – näiteks esitab uurija andmeid küsides oma asutuse kinnitus- või toetuskirja. Sellist meetodit on üleriigiliste uuringute puhul rakendanud näiteks tellija rollis olev Riigikantselei. See praktika ei ole Eestis siiski veel üldiselt levinud. Sellise tava juurutamist tasuks kaaluda, kuigi arvestada tuleb sellega, et võrreldes teiste uurijatega saavad siis eelise konkreetsete institutsioonide toetuskirja omavad uurijad, jättes vabakutselised ilma neile olulistest sisendandmetest.

Kolmandat probleemi, nimelt ametniku tahtmatust uurijat aidata, tuleb samuti süsteemselt lahendada. Kuna see küsimus on tihedalt seotud ametnikueetikaga, tuleks seda teemat käsitleda nii ametnike (täiend)koolitustel kui Eesti avaliku sektori töötajate eetikakoodeksis.

---

<sup>6</sup> Vt Lawrence W. Sherman, Cynthia Lum, Jerry Ratcliffe jt.

# KOKKUVÕTE

Mõttepaber keskendus probleemile, milleks on suure osa avalikus sektoris loodud andmete määramine asutusesiseseks kasutamiseks. Probleem on tõsine, kuna avaliku sektori andmete tarbetu varjamine takistab ühiskonna teadmiste kasutamist otsuste tegemiseks või nende aluste mõistmiseks. Teaduspõhiseid otsuseid ei ole võimalik teha olukorras, kus teadlastel ei ole ligipääsu uuringu sisendandmetele. Avalike andmete varjamine on ohtlik trend, mis ähvardab ka demokraatlikku ühiskonnakorraldust. Kuigi probleemile on aastate jooksul pidevalt tähelepanu juhitud, puudub siiani töötav lahendus, mis selle trendi tagasi pööraks. Seadusesätteid, mis võimaldavad AK-märget kasutada, on avaliku teabe seadusesse aja jooksul üha juurde tulnud ning silmapiiril ei paista algatusi, mis seda trendi peatada või ümber pöörata võiksid.

Mõttepaberis analüüsisin põhjuseid, miks kasutatakse Eesti avalikus sektoris AK-märget liiga kergekäeliselt. Sel teemal koostatud ülevaated ja uuringud näitavad, et ametnikud võivad seda teha nii hirmust, teadmatuses kui ka harjumusest. Andmete määramist asutusesiseseks kasutamiseks soodustab ebaselge ja keeruline õiguslik keskkond, millele lisandub ametkondade välja antud juhendite üleküllus ja süsteemitu terminikasutus.

Praeguse süsteemi nõrkus on asjaolu, et olemas on karistused info avaldamise eest, kuid puuduvad võrreldava kaaluga sanktsioonid andmete asutusesiseseks kasutamiseks määramise eest.

Mõttepaberis tõin välja probleemid, millele AK-märke tegija ei pruugi alati mõelda. Nimelt tuleb juurdepääsupiirangu perioodi lõppemisel otsustada, kas seda perioodi pikendada või mitte. Tavaliselt ei ole otsustaja enam piirangu kehtestanud ametnik, vaid inimene/struktuuriüksus, kes peab hakkama hindama piirangu asjakohasust. Sellist avaliku sektori bürokraatiat poleks, kui AK-märget ei oleks kasutatud. AK-märke eemaldamine on asutuste jaoks koormav ning liigne käsitöö.

Uuriija vaatenurgast lähtuvalt tõin välja probleemi, mis takistab nii avaliku sektori enda arengut kui ka teadustööd. Kui uurija ei pääse ligi vajalikele algallikatele, ei ole võimalik selles valdkonnas uusi teadmisi luua. Valdkonnad, milles teadustööd ei tehta, ei arene. Kasutades paralleeli meditsiinivaldkonnaga, on ka julgeolekuvaldkond viimastel kümnenditel liikunud tõenduspõhisuse poole. Tõenduspõhised praktikad aga ei saa sündida, kui teadmisi töötavatest ja mittetöötavatest praktikatest ei koguta, süstematiseerita ega jagata.

Mõttepaberis pakkusin välja, et kooskõlas Eesti digiühiskonna kontseptsiooniga tasuks eksperimenteerida otsustustoe loomist, mille algoritm aitaks ametnikul otsustada, kas määrata mingi konkreetne info asutusesiseseks kasutamiseks või mitte. Taoline eksperiment sunniks enne tehnilise lahenduse loomist süsteemselt üle vaatama praeguse AK-märke tegemise õiguslikud ja sisulised alused. Määratledes andmete liigset varjamine ühelt poolt kui ohtu demokraatiale ning arengule ja teiselt poolt kui ressursi raiskavat bürokraatiat, ei tohiks olla võimatu leida ka ametkond, kes selle teema vedamise enda kanda võtab.

# LISA. OTSUSTUSTUGI JUURDEPÄÄSUPIIRANGU KEHTESTAJALE

Kuna juurdepääsupiirangu kehtestamine hõlmab kaalutlemist, kus kaalu ühel poolel on väärtuseks avatud ühiskond (läbipaistev riik, demokraatia) ning teisel poolel vajadus kedagi/midagi kaitsta, peaks iga AK-märke sündima argumenteeritud otsuse tulemusena. Otsustustoe algoritmi väljatöötamist tasub kaaluda kahel põhjusel. Esiteks annab otsustustoe väljatöötamise protsess ülevaate juurdepääsupiirangu määramise erinevatest alustest ja aitab neid korrastada. Isegi kui esialgu ei valmi tehnilist lahendust (asutusesisest vestluskratti), annab protsessi süvenemine ülevaate olemasolevatest kitsaskohtadest ja nende parandamise võimalustest. Asutusesisese vestluskrati teine roll võiks olla koostada dokumendi juurde vestlusprotokoll, mis omakorda võimaldaks aastate pärast aru saada, millistel kaalutlustel juurdepääsupiirang loodi, ning otsustada, kas need kaalutlused on endiselt asjakohased.

## *Näited asutusesisese vestluskrati jutupunktidest:*

### 1. Keda tahad juurdepääsupiiranguga kaitsta?

#### 0.1. Erasisikut

##### 0.1.1. Milline on oht?

##### 0.1.1.1. Kui pikalt see oht võiks kesta?

0.1.1.1.1....

0.1.1.2....

0.1.1.3....

#### 0.2. Riigi julgeolekut

##### 0.2.1. Milline on oht?

0.2.1.1....

0.2.1.2....

0.2.1.3....

#### 0.3. Välisriigi julgeolekut

##### 0.3.1. Milline on oht?

0.3.1.1....

0.3.1.2....

# KASUTATUD ALLIKAD

- Adamson, E., 2021. *Tähelepanekutest sotsiaalvaldkonnas andmekaitse inspeksiooni juristi pilgu läbi*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.tai.ee/et/sotsiaaltoe/tahelepanekutest-sotsiaalvaldkonnas-andmekaitse-inspeksiooni-juristi-pilgu-labi> [Kasutatud 05.06.2023].
- Andmekaitse Inspeksioon, 2020. *Avaliku teabe seaduse täitmisest ja isikuandmete kaitse tagamisest aastal 2019. Aastaettekanne*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://aastaraamat.aki.ee/sites/default/files/inline-files/AKI%20aastaraamat%202019.pdf> [Kasutatud 05.06.2023].
- Andmekaitse Inspeksioon, 2018. *Isikuandmete töötaja üldjuhend*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/isikuandmete\\_tootleja\\_uldjuhend.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/isikuandmete_tootleja_uldjuhend.pdf) [Kasutatud 05.06.2023].
- Andmekaitse Inspeksioon, 2014. *Juurdepääsupiirangute seire kokkuvõte*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.aki.ee/sites/default/files/seired/juurdepaasupiirangute\\_seire\\_kokkuvote\\_2014.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/seired/juurdepaasupiirangute_seire_kokkuvote_2014.pdf) [Kasutatud 05.06.2023].
- Avaliku teabe seadus (lühend – AvTS)* RT I, 2000, 92, 597.
- Eesti Vabariigi põhiseadus* RT 1992, 26, 349.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679*, 27. aprill 2016 (isikuandmete kaitse üldmäärus, lühend IKÜM).
- Hindre, M., 2021. Lauri dokumentide avalikustamisest: tegemata töö tuleb ükskord ära teha. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/1608332018/lauri-dokumentide-avalikustamisest-tegemata-too-tuleb-ükskord-ara-teha> [Kasutatud 05.06.2023].
- Isikuandmete kaitse seadus (lühend – IKS)* RT I, 04.01.2019, 11.
- Koppel, K., 2023. Kergekäeliselt salastatud dokumendid jätvad avalikkuse pooliku infoga. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/1608846475/kergekaeliselt-salastatud-dokumendid-jatavad-avalikkuse-pooliku-infoga> [Kasutatud 05.06.2023].
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021. *Digiühiskonna arengukava*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digiuhiskonna-arengukava-2030>.
- Olgo, T., Ambrozevits, H., Sillaots, A., Raudsepp, S., 2021. Juurdepääsupiiranguga teabe haldamine. Nõuandev töö nr 2021/7. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://adr.siseministerium.ee/sisemin/dokument/1043400> [Kasutatud 05.06.2023].
- Pild, M., Turk, K., Kose, K., Lehemets, M., 2022. *Avaliku teabe kasutamise võimalused*. Uuring. Arenguseire Keskus. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://arenguseire.ee/raportid/avaliku-teabe-kasutamise-voimalused/> [Kasutatud 05.06.2023].

- Pormeister, K., 2022. Riigiasutuste dokumendid saavad AK-märke liiga lihtsalt. *Maksumaksja*, 11, lk 22-24.
- Pärli, M., 2020. Andmekaitse omavalitsuste moodi: ametnikku kaitseme, inimese avalikustame. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/1147230/andmekaitse-omavalitsuste-moodi-ametnikku-kaitseme-inimese-avalikustame> [Kasutatud 05.06.2023].
- Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (lühend – RSVS)* RT I 2007, 16, 77.
- Sherman, L. W., 1998. Evidence-Based Policing. *Police Foundation*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.policinginstitute.org/wp-content/uploads/2015/06/Sherman-1998-Evidence-Based-Policing.pdf> [Kasutatud 05.06.2023].
- Sherman, L. W., 2022. Goldilocks and the three „Ts“: Targeting, testing, and tracking for „just right“ democratic policing. *Criminology & Public Policy*, 21, 175-196. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12578>.
- Vahter, T., 2020. Uus suur salastamisplaan ei saanud riigikohtu toetust. *Eesti Ekspress*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://dea.digar.ee/article/eestiekspress/2020/05/13/10.13> [Kasutatud 05.06.2023].

# MÕTTEPABER KESKENDUB EESTIS ESINEVALE PROBLEEMILE, MILLEKS ON SUURE OSA AVALIKUS SEKTORIS LOODUD ANDMETE MÄÄRAMINE ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS.

Kuigi probleemile on aastate jooksul korduvalt tähelepanu juhitud, puudub siiani töötav lahendus, mis selle trendi tagasi pööraks.

Sisekaitseakadeemia kui Siseministeeriumi haldusalasse kuuluva teadus- ja haridus- asutuse ülesanne on luua uusi teadmisi, mida kasutada nii õppurite kui kogu valdkonna arendamiseks. Kui uurija ei pääse ligi uuringuks vajalikele alusandmetele, jääb uus teadmine loomata. Kui uuringutulemustele seatakse juurdepääsupiirang, jääb uus teadmine levimata. Demokraatliku Eesti hoidmiseks ja arendamiseks peame tagama ligipääsu uurimistööks vajalikele andmetele ja uute teadmiste levimise.



[sisekaitse.ee](http://sisekaitse.ee)