

Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades

*Kas inimesel on lihtne hankida omavalitsuses teavet
teda huvitavates küsimustes ning kas ta saab olla
kindel, et tema isikuga seotud andmed on
omavalitsusasutuses kaitstud?*

Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades

Kas inimesel on lihtne hankida omavalitsuses teavet teda huvitavates küsimustes ning kas ta saab olla kindel, et tema isikuga seotud delikaatset teavet piisavalt kaitstuna väärkasutuse eest?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll vaatles 15 vallas ja linnas, millised on inimese võimalused hankida avalikku teavet ning kas ta saab olla kindel, et omavalitsus hoiab tema isikuga seotud delikaatset teavet piisavalt kaitstuna väärkasutuse eest.

Auditis analüüsiti valla- ja linnavalitsustes teabealaseks teenindamiseks kohapeal loodud tingimusi, inimese võimalusi hankida teavet omavalitsuse õigusaktide kohta ja teabenõuete tähtaegset menetlemist. Omavalitsuse valduses olevate andmete kaitse osas aga hinnati teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamist ning asutustes andmete hoiuks loodud tingimusi.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Kohaliku omavalitsusega seotud teabe kättesaadavus on oluline eelkõige seetõttu, et see mõjutab igäihe teadlikkust oma õigustest ja kohustustest omavalitsuses. Elanike teadlikkus suunab omavalitsust pakkuma elanike vajadustele vastavaid avalikke teenuseid ning on teisest küljest ka eelduseks, et omavalitsus saaks tagada oma territooriumil avalikes huvides kehtestatud nõuete järgimist. Samuti on omavalitsusega seotud teabe kättesaadavus oluline, et muuta valla või linna võimuorganite tegevus läbipaistvaks ning anda avalikkusele teavet oma tegevusest, muu hulgas ka maksuraha kasutamisest.

Teabe võimalikult hea kättesaadavuse kõrval on igäihe jaoks olulisemgi teadmine, et tema kohta omavalitsuse ametnikele teatavaks saanud andmeid eraelu, tervisliku seisundi vms kohta kasutatakse üksnes ja ainult eesmärgipäraselt ning et omavalitsus on selleks võtnud kasutusele vajalikud abinõud.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll tuvastas auditi tulemusena, et auditeeritud omavalitsustes ei ole avalik teave alati kättesaadav ning inimesega seotud delikaatsed andmed ei ole omavalitsusasutuses alati piisavalt kaitstud.

Erinevas ulatuses vajakajäämisi oli kõikides auditeeritud omavalitsustes, aga need ei olnud tingitud niivõrd omavalitsuse suurusest või rahalistest võimalustest, kuivõrd ametnike vähesest teadlikkusest ja suhtumisest oma tööülesannetesse.

Üldistades saab järeldada, et inimese võimalused hankida avalikku teavet kohaliku omavalitsuse ametiasutuses kohapeal on head, kuid väljaspool ametiasutust ta omavalitsuse lubatud teabeallikatele alati loota ei saa.

Teabe kättesaadavaks tegemine väljaspool omavalitsuse ametiasutusi võib olla hästi läbi mõeldud, kuid sellest ei ole kasu, kui ametnik teabe avaldamise ülesannet kohusetundlikult ei ole täitnud.

Isikuandmete käsitlemisel aga on täheldatav, et omavalitsuse ametnikud ei teadvusta sageli piisavalt riske, mis nende kätte usaldatud andmetega kaasnevad, ega arvesta neid andmete käsitlemisel. Kui ka andmete väärkasutusi ei ole toimunud, ei anna see alust jätta turvameetmed rakendamata või teha selles mööndusi.

Nii teabe kättesaadavaks tegemine kui selle kaitsmine on valdkonnad, mille korraldus on omavalitsuses tavapäraselt valla- või linnasekretäri vastutusallas. Puudused nendes valdkondades on käsitletavad ka puudustena valla- või linnasekretäri töös, kelle kvalifikatsioonile kehtivad kõrged nõuded. Võimalus võtta teenistusse kõrge kvalifikatsiooniga töötajaid sõltub omavalitsuse kui tööandja konkurentsivõimest, mille tagamine aga ei ole omavalitsuste tänase arvu juures kõikides omavalitsustes ilmselt võimalik.

Olulisemad tähelepanekud teabe kättesaadavuse kohta auditeeritud omavalitsustes:

- **Teabealaseks teenindamiseks loodud tingimused omavalitsuste ametiasutustes kohapeal on üldiselt head, kuid alati ei arvestata liikumispuudega inimese vajadusi.** Ametnike vastuvõtule või muul eesmärgil omavalitsuse ametiasutusse tulnud inimesel on võimalik teavet saada infostendidelt, suuremates omavalitsustes infosaalidest ning teavet edastatakse ka küsimustes, millega omavalitsus ise otseselt ei tegele. Samas puudub paljudes omavalitsustes liikumispuuetega inimeste vajadusi arvestav sissepääs ametiasutustesse.
- **Õigusaktide järjepideva kättesaamisega väljaspool ametiasutusi on probleeme.** Valla või linna õigusaktides sisalduva informatsiooni olulisus kohalike elanike jaoks on ilmne. Viisid, kuidas see informatsioon kättesaadavaks teha, otsustab omavalitsus põhimääruses, kuid nagu auditist selgus, ei kasutata kõiki viise sageli järjepidevalt (nt ca 65% auditeeritud KOVides ei ole nõutud viisil avalikustatud õigusakte raamatukogudes) ning loota neile püsiva infoallikana ei saa. Omavalitsuse õigusaktide avaldamine on valla- või linnasekretäri seadusejärgne kohustus.
- **Dokumendiregistrisse kandmata andmed on takistuseks teabe leidmisel omavalitsuse veebilehelt ja probleemiks teabenõuete menetlemisel.** Auditi käigus selgus, et tihtipeale ei vasta dokumendiregistri andmete koosseis seaduse nõuetele ning soovitud dokumendi leidmine dokumendiregistrist võib osutuda väga aeganõudvaks. Samuti ei kontrollita KOVides sageli teabenõude registreerimisel kõigi vajalike andmete kandmist dokumendiregistrisse (tähtajad, menetlev ametnik vms), et hiljem oleks võimalik menetlust jälgida ja vastuse viibimise kohta ametnikult aru pärida.

Olulisim tähelepanek delikaatsete isikuandmete kaitsmise kohta auditeeritud omavalitsustes:

- **Omavalitsusametnike teadlikkus teabe kaitsmise vajadusest ja meetmetest ei ole sageli piisav.** Teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise toiming delikaatsete isikuandmete ja muu teabe kaitsmisel on omavalitsustes erandlik ning seda kasutas osaliselt vaid viiendik omavalitsustest, mis iseloomustab omavalitsuse ametnike vähest teadlikkust selle vajalikkusest. Mitmes omavalitsuses ei olnud kaitstava teabe asutusesiseseks hoiuks elementaarseid abinõusid ning delikaatseid andmeid hoiti ruumides, kus toimus ka inimeste vastuvõtt, avatud riulitel või mittelukustatavates kappides.

Auditeeritud valdade ja linnade vastused: Auditeeritud omavalitsusüksused üldiselt nõustusid käesolevas aruandes esitatud Riigikontrolli soovitustega ning lubasid neid edaspidises tegevuses avaliku teabe parema kättesaadavuse tagamisel ja teabe kaitsmisel rakendada. Mitmel juhul toodi välja, et dokumendiregistri tehnilise lahenduse täiustamiseks on alustatud läbirääkimisi dokumendiregistri tarkvara arendajatega eesmärgiga viia registri kasutusvõimalused seadusega vastavusse juba lähiajal (nt Ambla vald, Torma vald, Jõhvi vald, Viiratsi vald).

Andmekaitse Inspeksioon ja regionaalminister väljendasid samuti valmisolekut järgida neile aruandes tehtud soovitusi. Seejuures kirjeldas regionaalminister oma vastuses valla- ja linnasekretäride kutsekomisjoni töös kavandatavaid muudatusi, mille järgi kaasatakse kutsevastavuse hindamisele edaspidi ka andmekaitse ja dokumendiregistri ala asjatundjad.

Sisukord

Teabele juurdepääsu tagamise ja selle piiramise alustest kohalikus omavalitsuses	5
Teabele juurdepääsu võimaldamine	8
Teabealane teenindamine valla ja linna ametiasutustes	8
Juurdepääsu loomine teabele väljaspool valla- või linna ametiasutusi	9
Dokumendiregistri tugi teabe leidmisel	13
Teabenõuete tähtaegse menetlemise tagamine	16
Teabele juurdepääsu piiramine	19
Meetmed juurdepääsupiiranguga teabe ja isikuandmete kaitseks	21
Riigikontrolli soovitusel ja soovitusi saanute vastused	24
Auditi iseloomustus	29
Auditi eesmärk	29
Hinnangu andmise kriteeriumid	29
Riigikontrolli varasemaid auditeid samas valdkonnas	32

Teabele juurdepääsu tagamise ja selle piiramise alustest kohalikus omavalitsuses

Avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine

1. Kohaliku omavalitsuse toimimise üks aluspõhimõtetest on selle tegevuse avalikkus ning kohaliku omavalitsuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevust kajastav teave on **avalik teave**, millele igäihe juurdepääsu piiramine on põhjendatud üksnes seaduses toodud asjaoludel. Nii avalikule teabele juurdepääsu tagamist kui ka selle piiramist reguleerib põhilises osas avaliku teabe seadus, mis sätestab **avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise üldpõhimõtted**, kuid muu hulgas ka nõuded asutuse dokumendiregistri ja veebilehe pidamise, saadud teabenõuete menetlemise, teabele juurdepääsupiirangute seadmise ja andmekogude pidamise kohta.

2. Avalikule teabele tagatakse juurdepääs selle avalikustamise (aktiivne meetod) või sellekohase teabenõude täitmise kaudu (passiivne meetod). Avalikustamisele kuuluva teabe sisu on esitatud üksikasjalikult avaliku teabe seaduses¹ ning selle avalikustamise viisina on ette nähtud teabe väljapanek seda valdava isiku veebilehel. Samas kehtib avalikustamise viisi valikul seaduses ka põhimõtte viia teave võimalikult kiiresti seda vajava inimeseni, mistõttu teabe väljapanek veebilehel ei pruugi alati olla piisav ning selle kõrval tuleb kaaluda ka teisi avalikustamise võimalusi. Seda eriti teades, et veel mõned aastad tagasi eelistas riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusega suhtlemisel internetti vaid ligikaudu viiendik elanikest².

3. Lisaks avaliku teabe seadusele käsitlevad kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi KOV) tegevusega seonduva teabe avalikustamist kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ning mõned valdkondlikud eriseadused (nt valla- ja linnaeelarve seadus eelarvega seotud teabe osas, planeerimiseseadus planeeringute osas jne).

4. Erinevalt avalikustamisele kuuluvast teabest, mille suhtes võib eeldada laiemat avalikku huvi ning mis seetõttu on tehtud kättesaadavaks teabe valdaja algatusel, on igäihel seadusjärgne õigus taotleda juurdepääsu avalikule teabele ka teabenõuet esitades. Teabenõude menetlemise kord ning sellele kohalduvad **tähtajad** on sätestatud avaliku teabe seaduses. Seejuures lasub teabevaldajal kohustus teabenõude esitajat menetlemise korra osas juhendada ning juhul, kui ta teabenõudes taotletud teavet ise ei valda, ka kohustus selgitada välja teabe tegelik valdaja ning edastada teabenõue viimasele selle edasiseks menetlemiseks.

Avalikule teabele juurdepääsu piiramine ja isikuandmete kaitse

5. Juurdepääsu piiramine avalikule teabele saab toimuda avaliku teabe seaduses sätestatud korras, tunnistades **teabe asutusesiseseks kasutamiseks** mõeldud teabeks. Seaduses on ka loetletud, millise teabe

Avalik teave – mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

Avaliku teabe seadus, § 3

Avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise üldpõhimõtted:

- kohustus tagada juurdepääs, arvestades seaduses toodud tingimusi ja korda,
- juurdepääsu tagamine võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil,
- juurdepääsu võimaldamisel isiku eraelu puutumatus tagamine,
- juurdepääsu võimaldamine tasuta, v.a kui seadus näeb vastava tasu ette,
- igäihe õigus nõuda teabele juurdepääsu piiramist, kui see rikub tema õigusi ja vabadusi.

Avaliku teabe seadus, § 4

Teabenõude täitmise tähtaeg – teabenõue täidetakse viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

Avaliku teabe seadus, § 18

Teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine – teavet valdava asutuse juhi või tema määratud töötaja poolt teabe sisust lähtuv tähtajalise juurdepääsupiirangu seadmine teavet sisaldavale dokumendile ning dokumendi või -kogumi tähistamine vastava märgitusega.

¹ Avaliku teabe seadus, § 28.

² Siseministeeriumi uuring 2006. a „Elanikkonna suhted omavalitsustega“, http://www.siseministeerium.ee/public/Elanikkonna_suhted_kohalike_omavalitsustega.ppt, lk 6 (31.12.2008).

puhul on vastav toiming kohustuslik (nt teave, mille ilmsikstulek kahjustaks eraelu puutumatus) ning millise puhul on see välistatud (nt dokumendid KOVi eelarvevahendite kasutamise kohta). Üldjuhul saab teabele juurdepääsu piirata kuni viieks aastaks, kuid isikuandmeid sisaldavale teabele ka kauemaks. Selle aja jooksul peab teabevaldaja rakendama halduslikke ja tehnilisi abinõusid vältimaks piiratud juurdepääsuga teabe sattumist juurdepääsuõigusega isikute kätte.

Isikuandmed – mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need on.

Isikuandmete kaitse seadus, § 4

Delikaatsed isikuandmed – poliitilisi vaateid, usulisi ja maailmavaatelisi veendumusi kirjeldavad andmed; etnilist päritolu ja rassilist kuuluvust kirjeldavad andmed; andmed tervises seisundi või puude kohta; andmed pärilikkuse informatsiooni kohta; biomeetrilised andmed (sõrmejälje-, peopesajälje jne andmed); andmed seksuaalelu kohta; andmed ametiühingu liikmelisuse kohta; andmed süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise kohta enne avalikku kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse lõpetamist.

Isikuandmete kaitse seadus, § 4

6. Lisaks avaliku teabe seadusele reguleerib KOVi valduses oleva teabe käsitlemist **isikuandmeid** puudutavas osas ka isikuandmete kaitse seadus, mis määrab **isikuandmete töötlemise** tingimused ja korra, kuid kirjeldab ka isikuandmete kaitse nõudeid. Seoses teatud valdkondades osutatavate avalike teenustega (nt sotsiaalse kaitse või hariduse alal) on eeldatav KOVi ametnike kokkupuude isikuandmete töötlemisega, mis tingib ka vajaduse rakendada selliste andmete kaitseks KOVi asutustes turvameetmeid. Viimased peavad seaduse kohaselt tagama muu hulgas selle, et kogutud isikuandmeid ei oleks võimalik kõrvalistel isikutel lugeda, kopeerida, muuta jne.

7. Isikuandmete töötlejana on KOVil seadusejärgne võimalus määrata kindlaks isikuandmete kaitse eest vastutav isik, kes kontrollib KOVi töö vastavust isikuandmete töötlemise seadusele. Seadus näeb ette sedagi, et kui isikuandmete kaitse eest vastutavat isikut ei ole määratud, tuleb juhul, kui töödeldakse **delikaatseid isikuandmeid**, registreerida end delikaatsete isikuandmete töötlejana Andmekaitse Inspeksioonis. Andmekaitse Inspeksioonile selleks esitatavas taotluses tuleb muu hulgas kirjeldada üksikasjalikud füüsilised, organisatsioonilised ja infotehnoloogilised turvameetmed, mida vastavate andmete töötlemisel KOVis rakendatakse.

Valla- ja linnasekretäri roll teabele juurdepääsu võimaldamisel ja selle piiramisel

8. Nii teabele juurdepääsu võimaldamine kui ka juurdepääsu piiramine on KOVis valdkonnad, mille korraldus on suuresti valla- või linnasekretäri vastutusallas. Kuna valla- või linnavalitsuse asjaajamine on tavapäraselt valla- või linnakantselei korraldada, peab valla- või linnasekretär kantselei juhina suutma organiseerida kantselei töö viisil, mis tagab asutuse nõuetekohase ja ladusa asjaajamise. Viimasel on vahetu mõju näiteks teabenõuete tähtaegsele menetlemisele või dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirangutest kinnipidamisele. Lisaks eeltoodule on valla- ja linnasekretäri ametikohal mitmeid kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevaid ülesandeid³, millest teabe kättesaadavuse küsimusega seondub otseselt kohustus korraldada KOVi volikogu ja valitsuse õigusaktide ja nende tööd käsitleva teabe avaldamist.

9. Seadus paneb valla- või linnasekretärile suure vastutuse ja tema kvalifikatsioonile kõrged nõudmised. Valla- või linnasekretär peab olema vähemalt 21-aastane Eesti kodanik ja tal peab olema juristi kvalifikatsioon või tunnistus vastavuse kohta seaduse alusel kehtestatud kutsenõuetele⁴. Kutsenõuete kohaselt peab valla- või linnasekretär

³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 55.

⁴ Vabariigi Valitsuse määrus „Valla- ja linnasekretäride kutsenõuete kinnitamine“.

Kas teadsite, et

15 auditeeritud KOVis oli juristi kvalifikatsioon neljal valla- või linnasekretäriil, ülejäänutel oli kutsetunnistus, mis enamasti väljastatud 1990. aastate keskpaigas.

Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmete alusel

omama üldteadmisi ühiskonna korraldusest ja juhtimisest, Eesti Vabariigi riigikorralduse alustest, orienteeruma seadustes valla või linna pädevusse antud küsimustes, suutma tagada valla või linna poolt väljaantava dokumentatsiooni vastavuse seadustele jne. Valla- ja linnasekretäride vastavust kehtestatud kutsenõuetele kontrollib ja sellekohaseid tunnistusi annab välja Vabariigi Valitsuse moodustatud valla- ja linnasekretäride kutsekomisjon, mida juhib regionaalminister⁵.

5

<http://www.siseministeerium.ee/index.php?id=29908&highlight=kutsekomisjon> (04.02.2009).

Teabele juurdepääsu võimaldamine

Teabealane teenindamine valla ja linna ametiasutustes

Võimalused hankida teavet KOVi ametiasutustes kohapeal on üldjoontes head

10. Riigikontroll selgitas auditi käigus, millised on inimese võimalused hankida teavet KOVi ametiasutustes kohapeal ning kas vastuvõttudeks loodud tingimused järgivad seaduse nõudeid. Viimaste kohaselt tuleb omavalitusasutustes nagu igas teises avalik-õigusliku juriidilise isiku asutuses tagada vastuvõtt suulise pöördumise esitamiseks vähemalt kolme tunni ulatuses ühes kuus⁶.

11. Üldistatuna saab kõikide auditeeritute kohta järeldada, et avalikkust on teavitatud ametniku vastuvõtule tulemise võimalusest ning ametnike vastuvõtuajad on avalikustatud veebilehel pea kõikides KOVides. Selle kohaselt on näiteks vallavanema-linnapea vastuvõtule võimalik minna enamikus KOVides ühel kuni kahel päeval nädalas. Samuti olid auditeeritavates valla- ja linnavalitsustes loodud vastuvõtule tulnud inimestele elementaarsed mugavustingimused (istekohad jne) oma teenindusjärjekorra ootamiseks.

12. Positiivne on Riigikontrolli arvates ka asjaolu, et elanike teabealaseks teenindamiseks on vallavalitsuste üldkasutatavates ametiruumides õigusaktide, teadete vms väljapanekuks üldjuhul infostendid. Suuremates omavalitsustes, nagu Tartu linnas ja Haapsalu linnas, aga oli rajatud sellel otstarbel muudest ametiruumidest eraldi infosaal.

13. Auditi kohapealsete kontrollitoimingute käigus testiti samuti, kuidas tuleb auditeeritud KOVis infosaali teenindav või üldtelefonile vastama määratud töötaja toime pöördumisega, mille sisuks on soov saada teavet riigi poolt pakutavate avalike teenuste kohta (nt küsimused seoses isikut tõendavate dokumentidega, kodakondsusega, tööturuteenustega jne). Testi tulemused annavad kindlust, et omavalitsusest saab teabe hankimisel abi ka küsimustes, mis otseselt nende töövaldkonda ei kuulu. Kui testis ilmeski, et ametnik ei oska ise anda küsimusele ammendavat vastust, leidis ta vajamineva informatsiooni kiiresti vastava riigiasutuse veebilehelt ja edastas selle küsimuse esitajale.

Sageli puudub liikumispuudega inimese vajadusi arvestav sissepääs KOVi ametiasutustesse

14. Üldistav järeldus auditeeritud valla- või linnavalitsuste ametiruumides elaniku teenindamiseks loodud heade tingimuste kohta ei kehti paraku liikumispuudega inimese jaoks. Kõrvalise abita valla- või linnavalitsuse ametiruumidesse siseneda on liikumispuudega inimesel võimatu enam kui pooltes auditeeritud KOVides, kus valla- või linnavalitsuse hoonesse pääsemiseks ei olnud võimalik kasutada kaldteed või selle alternatiivina tõstukit. Üldkasutatava hoone sissepääsutasandini astmeteta tõusu tagamine kaldtee või tõstuki abil on ette nähtud majandus- ja kommunikatsiooniministri sellekohases määruses juba



Infostend vallavolikogu õigusaktidega Antsla vallamajas (oktoober 2008).

Foto: Riigikontroll



Sissepääs hoonesse, kus asub Vigala Vallavalitsus (oktoober 2008).

Foto: Riigikontroll

Kaldtee või tõstuk sissepääsuks vallavalitsuse hoonesse oli lisaks Vigala vallale välja ehitamata veel järgmistes KOVides: Ambla vald, Jõelähtme vald, Tõstamaa vald, Torma vald, Kanepi vald ja Puka vald.

⁶ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus, § 4.

alates 2003. a⁷ ning see on elementaarne vastutulek liikumispuudega inimese vajadustele.

15. Tunnistades ühest küljest, et nõuded pole täidetud, väitsid ametnikud sellistes KOVIDes, et ükski liikumispuudega inimene seetõttu teenindamata ei ole jäänud ning vajaduse korral on viidud toimingud läbi liikumispuudega inimesele sobilikus kohas (nt viimase autos, kodus vm). Sellele vaatamata on liikumispuudega inimese valikuvabadused kõnealuste nõuete täitmata jätmisel oluliselt piiratumad ning selline olukord ei ole Riigikontrolli arvates aktsepteeritav. Seda enam, et mitmel teisel auditeeritud KOVil olid vastavad lisavõimalused valla- või linnavalitsuse hoonesse sisenemiseks loodud.

Juurdepääsu loomine teabele väljaspool valla- või linna ametiasutusi

Probleeme on õigusaktide väljaspool ametiasutusi avalikustamise järjepidevusega

16. Et hinnata teabe kättesaadavust väljaspool ametiasutusi, selgitas Riigikontroll, millised on kohaliku elaniku võimalused hankida KOVi puudutatavat teavet omal algatusel, pöördumata selleks valla- või linnaametniku poole. Selleks analüüsiti juurdepääsu auditeeritud KOVi õigusaktidele väljaspool valla- või linnakantseleid.

17. Riigikontrolli arvates on mõistlik eeldada, et kohaliku elukorralduse küsimustes vastuvõetud õigusaktide kättesaadavusel on oluline mõju KOVis elavate ja tegutsevate inimeste otsustele. Seda eelkõige paljudele kohustuslike käitumisreeglid kehtestavate õigusaktide korral (nt jäätmehoolduseeskiri), mille võimalikult ühetaolise ja täieliku rakendamise huvides on tagada, et nendes sisalduv informatsioon jõuaks iga asjassepuutuva isikuni.

18. Seadusest tulenevalt avalikustatakse valla või linna õigusaktid KOVi põhimääruses sätestatud korras⁸. Lahtiseletatult tähendab see seda, et avalikustamise viisid valib KOV iseseisvalt, kuid põhimäärusest peab selguma nende viiside valik. Enamik auditeeritud põhimäärustest nimetatud nõudele ka vastasid ning selgus seegi, et rohkem kui ühel viisil tuleb põhimääruste järgi avalikustada pigem volikogu õigusaktid ning valitsuse määrused (ca 80% auditeeritud KOVIDes), kus levinuima kombinatsioonina peaks õigusakt olema kättesaadav nii valla- või linnakantseleis kui ka kohalikus raamatukogus. Valla- ja linnavalitsuse korraldusi aga kohustavad põhimäärused avalikustama sageli (ca 60% auditeeritud KOVIDes) vaid ühel viisil, milleks enamasti on nende väljapanek valla- või linnakantseleis.

19. Riigikontroll leiab, et tõenäoliselt jõuab informatsioon selle tarbijateni kõige paremini siis, kui selle edastamiseks kasutatakse üheaegselt mitmeid viise, ning kahtlemata on positiivne, kui see põhimõte on aluseks võetud ka õigusaktidele juurdepääsu võimaldamisel. Sellisel juhul peaks aga KOV ka suutma tagada õigusaktide kättesaadavuse kõigil põhimääruses sätestatud viisidel. Auditeerimisel see siiski alati kinnitust ei leidnud ning puudusi õigusaktide põhimäärusele vastava

Õigusaktide avalikustamisviisid auditeeritud KOVide põhimääruste järgi

valla- või linna kantseleis	87%
raamatukogus	80%
Riigi Teatajas	67%
valla/linna veebilehel	60%
valla/linna infolehes	47%
valla teeninduspunktides	7%

Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide põhimääruste põhjal

Kas teadsite, et

Tapa vallas tuleb põhimääruse järgselt avalikustada volikogu määrused vallakantseleis, valla veebilehel, Tapa Linnaraamatukogus, Tapa valla teeninduspunktides ning üldist tähtsust omavad määrused Riigi Teatajas ja volikogu sellekohasel otsusel ka valla ajalehes. Seega, teatud juhtudel võib informatsiooni Tapa Vallavolikogus vastuvõetud määrustest leida kuuest eri kohast, mis on kindlasti positiivne.

⁷ Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus „Nõuded liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes“, p 12.

⁸ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 8.

avalikustamisega tuvastati nii raamatukogudes, KOVi veebilehtedel kui ka Riigi Teatajas.

Kas teadsite, et

paaris auditeeritud vallas asus vallakantseleiga samas hoones ka üks valla raamatukogudest, kus põhimääruse järgi samamoodi nagu ka vallakantseleis tuli võimaldada juurdepääs õigusaktidele. Seega on nõuet järgides nendes valdades õigusaktid kättesaadavad ühes ja samas hoones kahes kohas.

Kas teadsite, et

mõnes vallas ei peeta üldist tähtsust omavaks õigusaktiks näiteks volikogu määrusega vastuvõetud valla eelarvet, mida seetõttu ei ole ka avaldamiseks Riigi Teatajale edastatud.

Kas teadsite, et

auditeeritud KOVide kulud valla või linna infolehe väljaandmiseks ulatusid 2007. a sõltuvalt lehe ilmumissagedusest 12 000 kuni 450 000 kroonini aastas. Aastas väljaantud lehenumbrite arv jäi vahemikku 4 kuni 50.

Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmete alusel

20. Õigusaktid raamatukogus: Valla ja linna raamatukogudes puudusid kontrollimiseks valitud perioodi õigusaktid osaliselt või täielikult **ca 65% auditeeritud KOVidel**, kus nende raamatukogus avalikustamise kohustus tulenes põhimäärusest. Samas on auditi käigus küsitletud raamatukogutöötajate väitel külastajate huvi paberkanalil õigusaktide vastu väike ning juhul, kui õigusaktid on kättesaadavad KOVi veebilehel, saab vajaduse korral nendega tutvumiseks kasutada raamatukogu internetiühendusega arvuteid. Tasuta juurdepääsu tagamine avalikule teabele üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu on ka üks valla või linna raamatukogu seadusjärgsetest ülesannetest⁹.

21. Õigusaktid veebilehel: Sarnaselt raamatukogudes tuvastatud olukorraga ei olnud veebilehtedel õigusakte nõutud ulatuses avalikustanud **ca 45% auditeeritud KOVidest**, kus põhimäärus seda ette nägi. Enamasti puudusid üksikud õigusaktid, mis olid mitmesugustel tehnilistel või ametnikust tingitud põhjustel jäänud veebilehele lisamata.

22. Õigusaktid elektroonilises Riigi Teatajas: Seaduse kohaselt kuuluvad elektroonilises Riigi Teatajas avaldamisele selleks esitatud KOVi määrused¹⁰. Määruste edastamine avaldamiseks aga ei ole kehtiva seaduse järgi kohustuslik ning selle vajalikkuse otsustab KOV. Auditeeritud KOVide põhimäärustes oli **ca 70%** juhtudel sätestatud üldist tähtsust omavate volikogu määruste ja harvem valitsuse määruste Riigi Teatajas avaldamise nõue. Samas selgus, et kuna määruse pidamine üldist tähtsust omavaks õigusaktiks sõltub peamiselt ametniku subjektiivsest hinnangust, on määruste edastamine Riigi Teatajas avaldamiseks sageli korrapäratu ega ole kindlust, et kõik üldist tähtsust omavad määrused sinna tegelikkuses jõuavad. Auditeeritustest olid üksnes Tartu linnas ja Ambla vallas kõik ning Haapsalu linnas valdav enamik kontrollitud perioodi volikogu määrustest avaldatud elektroonilises Riigi Teatajas.

23. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile vastavalt on käesoleval ajal väljatöötamisel liidestatud õigusinfosüsteemi kontseptsioon¹¹, mis hõlmab samuti KOVi õigusaktide tervikliku kättesaadavuse parandamist. Selle kohaselt peaks edaspidi muutuma ka KOVi üldaktide, s.o määruste elektroonilises Riigi Teatajas avaldamise põhimõtted.

24. Õigusaktid kohalikus infolehes: Nõue avalikustada õigusaktid valla või linna infolehes oli auditeeritud KOVide põhimäärustes suhteliselt harva esinev kohustus, mis sätestatud sageli lisatingimusega, et avalikustamine toimub iga kord sellekohase otsuse alusel. Näiteks nõue avalikustada volikogu üldist tähtsust omavad määrused kohalikus infolehes oli põhimääruses vaid kolmandikul auditeeritud KOVidest. Analüüsides kohalike õigusaktide kajastust 2007. a infolehtedes, ilmnas, et leht leiab sellel otstarbel kasutust siiski enamikus auditeeritud KOVides, kuid erinevas ulatuses. Näiteks olid Jõelähtme valla infolehe 2007. a väljaannetes ära trükitud enam-vähem kõik selle perioodi volikogu määruste ja otsuste terviktekstid, samal ajal kui muudes

⁹ Rahvaraamatukogu seadus, § 15 lg 2.

¹⁰ Riigi Teataja seadus, § 2 p 14.1.

¹¹ Liidestatud õigusinfosüsteemi kontseptsioon <http://www.just.ee/36161> (28.01.2009).

Perioodiliselt väljaantavad infolehed auditeeritud KOVides:

Sõnumitooja (Anija vald koos Kuusalu vallaga ja Raasiku vallaga),

Otepää Teataja (Puka vald koos Otepää vallaga, Sangaste vallaga ja Palupera vallaga),

Kuukiri (Viiratsi vald),

Sõnumid/Tapaskije Vesti (Tapa vald),

Ambla Vallaleht (Ambla vald),

Antsla Valla Leht (Antsla vald),

Kanepi Teataja (Kanepi vald),

Tõstamaa Tuuled (Tõstamaa vald),

Torma Valla Teataja (Torma vald),

Vigala Sõnumid (Vigala vald),

Jõhvi Teataja (Jõhvi vald),

Haapsalu Teataja (Haapsalu linn),

Tuleviku Nimel (Audru vald),

Jõelähtme Valla Teataja (Jõelähtme vald).

auditeeritud KOVides piirdus terviktekstide avaldamine infolehes enamasti ühe-kahe õigusaktiga aastas. Ka õigusaktide sisu üksikasjalikumalt selgitavaid artikleid oli infolehtedes enamasti kahe jagu aastas. Ligikaudu poolte auditeeritute infolehtedest aga võis leida volikogu/valitsuse istungite päevakorras olnud teemade loetelu, millele näiteks Viiratsi vallas oli sageli lisatud ka pikem selgitus otsuse tinginud asjaoludest või istungil esitatud seisukohtadest.

25. Andmata hinnangut eesmärkidele, mis KOVi poolt või toetusel väljaantavale kohalikule infolehele on seatud, on Riigikontrolli arvates oluline teadvustada infolehe võimalusi ka KOVi juhtimisega seotud avaliku teabe kättesaadavaks tegemisel. Edastatuna paberikandjal ja tasuta kõigile KOVi territooriumil registreeritud postiaadressidele kujutab infoleht vajalikku informatsiooniallikat eelkõige neile, kellel puudub võimalus hankida teavet KOVi veebilehelt, raamatukogust vm. Eeldades, et infolehe lugejaskond hõlmab lehe tasuta kättesaadavuse tõttu märkimisväärse osa kohalikust elanikkonnast, on leht ka mõjus vahend saavutamaks kohalike elanike laialdast informeeritust KOVi kehtestatud või muudetud õigusaktidest.

26. Hinnates kokkuvõtvalt õigusaktide avalikustamisel tuvastatud puudusi, on paljudes auditeeritud KOVides probleemiks asjaolu, et kohalikul elanikul ei saa tekkida õiguspärast ootust tugineda õigusaktidele juurdepääsu taotlemisel järjekindlalt samale avalikustamise viisile, olgu selleks siis veebileht, raamatukogu, Riigi Teataja vm. Riigikontroll leiab, et kui mõni põhimäärusesse sätestatud avalikustamise viis ei vasta KOVi elanike vajadustele või tekitab ametnikele põhjendamatu halduskoormust, tuleks reegleid muuta, kuid see ei saa olla õigustuseks, et reegleid mitte järgida. Asjakohane on siinkohal ka rõhutada, et KOVi volikogu ja valitsuse õigusaktide avaldamine on valla- või linnasekretäri ametikohale seadusest otseselt tulenev ülesanne¹².

27. Riigikontrolli soovitus auditeeritud KOVide valla- või linnavalitsustele (v.a Tartu linn, Haapsalu linn, Jõhvi vald, Vigala vald, Tõstamaa vald, Viiratsi vald): Analüüsida ametnike tööülesandeid õigusaktide põhimäärusejärgse avalikustamise korraldamisel, sätestada vajaduse korral tööülesannetes muudatused ning tagada edaspidi õigusaktide põhimäärusejärgne avalikustamine.

Ambla Vallavalitsuse vastus: Nõustuda Riigikontrolli soovitusel ametnike tööülesannete analüüsimiseks, sätestades vajadusel muudatused ning tagada edaspidi õigusaktide põhimäärusejärgne avalikustamine.

Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Kavatselme üle vaadata ja analüüsida meie ametnike tööülesanded teabe avalikustamisel ja neid vajadusel täpsustada.

Tapa Vallavalitsuse vastus: Tapa Vallavalitsuses on (ka enne audit) ametnike tööülesannetes fikseeritud põhimäärusejärgne avalikustamise korraldamine ja vastavat regulatsiooni peame piisavaks.

Anija Vallavalitsuse vastus: Vastavalt Anija valla põhimäärusele avalikustatakse volikogu õigusaktid valla haldushoones ning valla

¹² Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 55 lg 4.

veebilehel, volikogu õigusaktide avalikustamist korraldab volikogu kantselei. Anija Vallavalitsuse õigusaktid avalikustatakse valla haldushoones ja valla veebilehel. Üldist tähtsust omavad määrused avaldatakse ka kohalikus ajalehes, milles vald avaldab ametlikke teateid. Samuti avaldatakse volikogu ja vallavalitsuse määrused Riigi Teataja elektroonilises andmebaasis. Anija vallas on põhimääruse ning ametijuhenditega reguleeritud õigusaktide avalikustamise kord ning vajadust tööülesannete muutmiseks hetkel ei ole, üldjuhul on tagatud õigusaktide põhimäärusejärgne avalikustamine.

Puka Vallavalitsuse vastus: Puka Vallavalitsus hakkab tähelepanelikumalt jälgima vallavolikogu ja vallavalitsuse üldist tähtsust omavate õigusaktide avalikustamist.

Antsla Vallavalitsuse vastus: Kuna meil on põhimääruse järgi avalikustamine ette nähtud ka raamatukogudes, siis tegime ettepaneku raamatukogude direktoritele, et nad säilitaksid valla poolt saadetud õigusakte ja jälgiks, et õigusaktid oleksid järjestatud. Plaanime läbi viia teabepäeva raamatukogude direktoritele, et nad oskaksid inimesi juhendada dokumentide leidmisel valla koduleheküljelt ja dokumendiregistrist. Põhimääruse järgi on meil ette nähtud avaldada õigusaktid ka valla lehes, kuid see osa põhimääruses vajab muutmist, kuna valla leht meil ilmub ainult 2 korda aastas. Olulisemates määrustest (põhimäärus, jäätmehoolduseeskiri jne) teeme terviktekstid ja paneme üles valla koduleheküljele. Riigi Teataja KOV õigusakte terviktekstidena ei avalda. Riigi Teatajas avalikustame kõik määrused. Ametnike tööülesanded ja avalikustamise eest vastutus on tänaseks üle vaadatud.

Kanepi Vallavalitsuse vastus: Volikogu määrused, otsused ja protokollid on kättesaadavad vallavalitsuse kantseleis ja valla raamatukogudes. Valitsuse määrused valla infotahvilil ja raamatukogudes. Üldist tähtsust omavad volikogu määrused avaldatakse Riigi Teatajas. Volikogu ja valitsuse määrused, korraldused, otsused ja protokollid avalikustatakse dokumendiregistris AMPHORA ja avaliku teabe seaduse järgi avalikustamisele kuuluv teave valla veebilehel, aadressil www.kanepi.ee. Vallasekretär (tema äraolekul sekretär-asjaajaja) korraldab volikogu ja valitsuse õigusaktide avalikustamist.

Torma Vallavalitsuse vastus: Õigusaktide avalikustamist korraldame vastavalt praegusele põhimäärusele. Augustis on volikogul kavas valla põhimääruses muudatuste tegemine. Üks muudatustest puudutab õigusaktide avalikustamist raamatukogudes. Enam ei peeta vajalikuks saata õigusakte paber kandjal raamatukokku, vaid elektrooniliselt, nii on ka kodanikele mugavam (ka praegu saadetakse elektrooniliselt). Õigusaktid avalikustatakse valla kodulehel, dokumendiregistris ja valla kantseleis. Üldist tähtsust omavad õigusaktid edastatakse elektrooniliselt RT-sse.

Audru Vallavalitsuse vastus: Audru valla põhimääruse ja volikogu töökorra järgi on vallavalitsus pärast igat vallavalitsuse või volikogu istungit toimetanud vallavalitsuse ja volikogu määrused ja korraldused valla raamatukogudesse posti teel. Sama moodi on sinna toimetatud ka 2007.a jaanuari vallavalitsuse korraldused 1 kuni 5. Raamatukogudes on korraldused ja määrused lahtiselt köidetud kausta vahele ja seega on need sealt lihtsasti eemaldatavad. Seda, et keegi neid lehekülgi sealt vahel ei eemaldaks, peaks jälgima vastav raamatukogu. Audru Vallavalitsuse ja

vallavolikogu komisjonide protokollide registreerimine on hetkel korraldamisel.

Dokumendiregistri tugi teabe leidmisel

Alates 2009. a dokumendiregistri pidamisele lisandunud nõuded:

- Dokumendiregistris registreeritud ja asutuse dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, tagatakse juurdepääs dokumendiregistri kaudu, välja arvatud dokumentidele, mis avaldatakse Riigi Teatajas.
- Dokumendiregistri pidaja peab tagama dokumentide leidmise infotehnoloogilise otsingusüsteemi abil ületekstiotsinguga.

Allikas: Avaliku teabe seadus, § 12 lg 4.1 ja 5

Auditeeritud KOVides kasutusel olnud dokumendiregistri tarkvara:

- Amphora (47%),
- Postipoiss (33%),
- WebDesktop (13%),
- GoPro (7%).

Dokumendiregistri kaudu loodud võimalused teabele juurdepääsuks ei vasta paljudes KOVides nõuetele

28. Auditis analüüsiti, kas KOVi veebilehel seaduse¹³ järgi avalikustamisele kuuluvast dokumendiregistrist on võimalik leida KOVi volikogu ja valitsuse õigusakte ning istungite ja koosolekute protokolle. Samuti hinnati, kas KOVides on rakendatud piisavalt meetmeid, et tagada tehniline valmisolek 2009. a jõustuvate dokumendiregistri pidamise lisanõuete¹⁴ täitmiseks. Mõlemad nimetatud nõuded avardavad igäihe võimalusi jõuda KOVi veebilehte kasutades muu teabe hulgas ka teda huvitava õigusaktini või protokollini.

29. Auditi käigus selgus, et peaaegu kõikides auditeeritud KOVides esines puudusi dokumendiregistrisse kantud dokumentide andmetes, mistõttu ei olnud võimalik dokumendi olemasolu või staatust tuvastada. Nõuded dokumentidele ja nende üle arvestuse pidamisele näevad ette, et dokumendiregistris registreeritakse muu hulgas asutuses koostatud protokollid¹⁵, kuid mitmes auditeeritud KOVis esines registreerimata volikogu või valitsuse komisjonide koosolekute protokolle. Nende olemasolu leidis kinnitust alles auditi kontrollitoimingute käigus. Osades KOVides ei selgunud veebilehel avalikustatud dokumendiregistrist põhjust, miks mõnede õigusaktide registrikannetele ei ole lisatud dokumendi tervikteksti. Asjaolu, et need olid mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks ja et see oleks pidanud vastava informatsioonina sisalduma ka registrikandes¹⁶, sai teatavaks samuti alles auditi käigus.

30. Nõuetekohase dokumendihalduse tagamine on tavapäraselt valla- või linnasekretäri vastutusallas olev ülesanne, mistõttu on tuvastatud puudused käsitletavad ka nende tegematajätmistena. Samuti takistavad KOVi asutuses vastuvõetud õigusaktide ja koostatud protokollide kohta osaliselt või täielikult dokumendiregistrisse kandmata jäetud andmed ülevaate saamist volikogu ja valitsuse tegevusest ning piiravad igäihe võimalusi juurdepääsuks KOViga seotud avalikule teabele.

31. Alates 2009. a jõustuvate uute dokumendiregistri pidamise nõuetega seoses selgus audititoimingute ajal 2008. a sügisel, et KOVides kasutusel olevad dokumendiregistri tehnilised lahendused võimaldasid üldiselt lisada registrikannetele dokumentide terviktekste ning õigusaktidele ja protokollidele juurdepääsu loomisel on see võimalus ka kasutust leidnud. Seega peaksid auditeeritud KOVid olema võimelised täitma 2009. aastast kehtestatud nõuet tagada dokumendiregistri kaudu juurdepääs elektroonilistele dokumentidele, sama aga ei saa väita ületekstiotsingu nõude kohta.

¹³ Avaliku teabe seadus, § 28 lg 1.

¹⁴ Avaliku teabe seadus, § 12 lg 4.1 ja 5.

¹⁵ Vabariigi Valitsuse määrus „Asjaajamiskorra ühtsed alused“, p 18.

¹⁶ Avaliku teabe seadus, § 12 lg 3.

Ületekstiotsing peab võimaldama leida dokumendiregistris registreeritud dokumendi selle kohta registrisse kantavate andmete järgi, s.o:

- kellelt on saabunud või kellele väljastatud;
- saabumise või väljastamise kuupäev;
- mil viisil dokument saabus või väljastati;
- dokumendi rekvisiidid;
- dokumendi liik (avaldus, märgukiri, resolutsioon, teabenõue, kiri vms);
- dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud.

Allikas: Avaliku teabe seadus (§ 12) ja seaduseelnõu seletuskiri (30.10.2006)

32. Testides auditi käigus KOVide dokumendiregistrite funktsionaalsust, ilmnes, et otsingu teostamise võimalus puudus üldse ühes auditeeritud KOVis, kuid ka ülejäänutes ei olnud enamasti võimalik teostada otsingut kõigi dokumendiregistrisse kantavate andmete järgi (nt dokumendile seatud juurdepääsupiirangute, osadel dokumendi liigi või dokumendi kuupäevade järgi). Riigikontrolli arvates on tähelepanuväärne ka fakt, et kolmandik intervjuueeritud vallasekretäridest ei osanud täpsustada, kas vallavalitsuses kasutatava dokumendiregistri tehnilises lahenduses on ületekstiotsingu võimalus või seda ei ole. Vaid paaris auditeeritud KOVis kinnitasid vallasekretärid auditeerimise ajal, et neil on sõlmitud kokkulepped dokumendiregistri tehnilise lahenduse täiustamiseks.

33. Käesoleva kontrolliaruande koostamise ajal 2009. a jaanuaris korratud testi tulemused kinnitavad, et aasta algusest jõustunud nõuete täitmisel ei ole auditeeritud KOVides olukord muutunud. Sellest saab järeldada, et KOVides ei ole pööratud piisavalt tähelepanu ega rakendatud aegsasti vajalikke abinõusid kõigi seadusenõuete täitmiseks.

34. Riigikontrolli soovitus auditeeritud KOVide valla- või linnavalitsustele (v.a Puka vald): Määrata tähtajaliselt tegevused, mis on vajalikud, et täiendada dokumendiregistri otsingusüsteemi seaduses ettenähtud ulatuses ületekstiotsingu võimalusega.

Ambla Vallavalitsuse vastus: Ambla valla dokumendiregistri otsingusüsteemis on tehniline lahendus lõpetamisel – lepingupartneri kinnitusel on dokumendiregistris võimalik teostada otsingut kõigi registrisse kantavate andmete järgi (ületekstiotsing) hiljemalt 30. märtsist 2009.

Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Võtame kontrolliaruandes Tõstamaa vallavalitsust puudutavad ettepanekud teadmiseks ja arvestame nendega edasises tegevuses.

Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Võtame arvesse aruandes toodud soovitusi tehniliste lahenduste rakendamise osas ja plaanime neid ellu viia, kui pingeline eelarve seda võimaldama peaks.

Viiratsi Vallavalitsuse vastus: Viiratsi Vallavalitsus on teinud võimalikuks valla kodulehel dokumendiregistris teostada otsingut dokumendile seatud juurdepääsupiirangu järgi. Otsingusüsteemi täiustamiseks rakendame meetmeid 1. maiks 2009.

Tapa Vallavalitsuse vastus: Tapa Vallavalitsuse lepingupartner dokumendiregistri osas, MicroLink Eesti AS, on lubanud tagada seadusest tulenevate nõuete täitmise ületekstiotsingu osas, s.h failide sisust. Uuendused on väljaarendamisel.

Vigala Vallavalitsuse vastus: Vigala Vallavalitsuse dokumendiregistris on võimalus teha ületekstiotsinguid.

Riigikontrolli märkus: Riigikontroll on endiselt seisukohal, et Vigala valla veebilehel avalikustatud dokumendiregistri otsingusüsteem ei vasta täielikult avaliku teabe seaduse nõuetele. Otsingusüsteemis puudub võimalus sisestada otsingukriteeriumina dokumendi suhtes kehtivaid juurdepääsupiiranguid (avaliku teabe seadus § 12 lg 3 p 6) ning teostada nende järgi otsingut.

Anija Vallavalitsuse vastus: Anija Vallavalitsuses on asunud rakendada uut dokumendiregistrit Amphora, mis võimaldab otsingusüsteemi kasutamist seaduses ettenähtud ulatuses. Varasemalt kasutusel olnud dokumendiregister tõesti ei võimaldanud otsingusüsteemi kasutamist ning seetõttu on otsustatud kasutusele võtta uus dokumendiregistri tarkvara.

Haapsalu Linnavalitsuse vastus: Haapsalu Linnavalitsus peab ettepanekut asjakohaseks ning on alustanud dokumendiregistri täiustamist, et vastata seaduses ettenähtud nõuetele. Dokumendiregistri nõuetele vastavaks viimiseks osaleme Paide Linnavalitsuse poolt juhitavas projektis, mille üheks eesmärgiks on ka dokumendiregistri kaasajastamine vastavalt kehtivatele nõuetele. Oletatav rakendamine 2009. a jooksul.

Antsla Vallavalitsuse vastus: Sisupõhist ületekstiotsingut on Amphora kaudu võimalik teha. 12. märtsil oli nõupidamine, kus infoühiskonna nõunik kogus teavet Amphora puuduste kohta ja edastab puudused Amphora tegijatele. Osaleme üleriigilises ISKE rakendamise projektis „KOV infosüsteemide turvameetmete rakendamise projektis“.

Tartu Linnavalitsuse vastus: Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri avalik otsingusüsteem võimaldab teha avalikustatud dokumentide osas ületekstiotsinguid kõigi dokumendiregistrisse kantavate ja avalikustatavate andmete järgi. Dokumendi avalikustatavad andmed sõltuvad dokumendi liigist ja kasutuspiirangutest. Tartu Linnavalitsus on algatanud hanke dokumendihaldussüsteemi kaasajastamiseks, mille käigus viiakse sisse muuhulgas ka passiivse avalikustamise võimaldamine, st luuakse meetodid, kuidas ametnik saab dokumendiregistris loodavatel dokumentidel dokumendi sisuväljades märgistada tekstilõike, mis avalikustamisele ei kuulu ja täiendatakse avalikustamismehhanismi nii, et dokumendi kopeerimisel avalikku baasi (avalikustamisel) piiratud juurdepääsuga informatsiooniks märgistatud tekstilõigud asendatakse vastava märgistusega. Tööde lõpetamise tähtaeg on 31.12.2009.

Riigikontrolli märkus: Täiendava kontrollimise tulemusena on Riigikontroll seisukohal, et Tartu linna veebilehel avalikustatud dokumendiregister võimaldab teostada dokumendiotsingut kõigi dokumendiregistrisse kantavate andmete järgi.

Kanepi Vallavalitsuse vastus: Kanepi vald on ühinenud ühistaotlusprojektis „Kodanikuvaade paberivabale asjaajamisele ja osalusdemokraatia võimaluste väljatöötamine KOV-is“. Dokumendiregistris AMPHORA on ületekstiotsingu võimalus. Vallavanema käskkirjaga on kehtestamisel dokumentide loetelus juurdepääsupiirangud, mida rakendatakse 01. jaanuarist 2009. Teabe tunnistamisel asutusesiseseks kasutamiseks tähistatakse teavet sisaldav dokument vastava märgistusega.

Jõhvi Vallavalitsuse vastus: On ühendust võetud dokumendihaldusprogrammi arendajaga, kes hiljemalt 1.07.2009 loob seadusele vastavad võimalused ületekstiotsinguks dokumendiregistrist. Asutuses määrasime tähtaja (mis puudutab piirangu teadmist dokumentidele) ja püüame sellest kinni pidada.

Torma Vallavalitsuse vastus: Dokumendiregistri otsingusüsteem viiakse seadusega kooskõlla hiljemalt 1. maiks 2009.

Audru Vallavalitsuse vastus: Meile teadaolevalt saab teostada Audru valla dokumendiregistri avalikus vaates kõikide dokumentide otsinguid. Avalikus vaates ei ole võimalik näha dokumente, mis on määratud asutusesiseseks kasutamiseks vastavalt seadusele. Nüüdsest on lisatud ka iga asutusesiseseks kasutamiseks märgitud dokumendi juurde ka Avaliku Teabe seaduse paragrahv, mille alusel seda tehti.

Riigikontrolli märkus: Riigikontroll on endiselt seisukohal, et Audru valla veebilehel avalikustatud dokumendiregistri otsingusüsteem ei vasta täielikult avaliku teabe seaduse nõuetele. Otsingusüsteemis puudub võimalus sisestada otsingukriteeriumina dokumendi suhtes kehtivaid juurdepääsupiiranguid (avaliku teabe seadus § 12 lg 3 p 6) ning teostada nende järgi otsingut.

Teabenõuete tähtaegse menetlemise tagamine

Õigus heale haldusele - igal on õigus sellele, et tema küsimusi käsitletakse asutustes erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul.

Allikas: Euroopa Liidu põhiõiguste harta

Vastamistähtaja ületanud teabenõuete suhteline jagunemine:

Päevi üle tähtaja	osakaal
1–10	71%
11–20	4%
21–30	7%
31–...	18%

Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmete põhjal

Väljavõte ühe auditeeritud KOVI vallasekretäri intervjuust teabenõuete teemal:

„...Tähtaegade ületamisi on ikka ette tulnud. Sekretär jälgib nende täitmist. Põhjus on peamiselt selles, et asi nõuab pikemat vastamist ja mõni jääb lihtsalt kahe silma vahele.“

Kui teabenõudele ei vastata, on see eelkõige nõrga kontrolli tagajärg

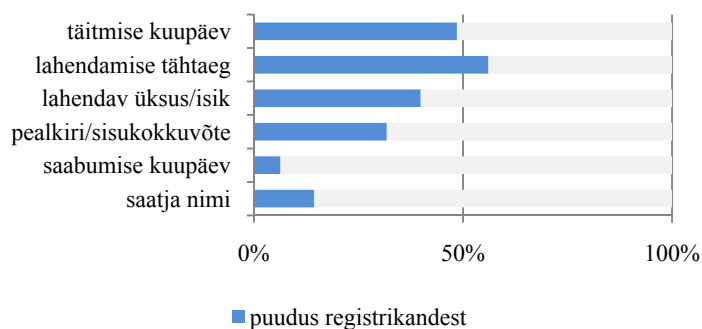
35. Pöörduda kohaliku omavalitsuse asutuse poole avaldustega ja saada neile vastuseid on igaühe põhiseaduslik õigus ja selle tagamine kohaliku omavalitsuse kohustus¹⁷. Teabenõuegi on seaduses sätestatud vormis avaldus, millele tuleb kindlaksmääratud aja jooksul vastata ning selle tegemata jätmine on käsitatav isiku põhiõiguste kitsendamisena. Teabenõude täitamata jätmine või täitmisega põhjendamatult viivitamine on vastuolus ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas kirjeldatud õigusega heale haldusele, mis Riigikohtu tõlgenduses moodustab osa isiku põhiseaduslikest õigustest¹⁸.

36. Auditis analüüsiti, kuidas on auditeeritud KOVides töökorralduslikult tagatud teabenõuete menetlemisel seaduses ettenähtud tähtaegadest kinnipidamine. Selleks valiti dokumendiregistri 2007–2008 kannete alusel kontrollimiseks kokku ca 160 kirjalikult esitatud teabenõude menetlust. Analüüsi tulemustest nähtub, et enamasti on kirjalikult esitatud teabenõuetele vastatud tähtaegselt, kuid peaaegu kõigil auditeeritud (80%) oli kontrollitud teabenõuete hulgas ka tähtaegselt vastamata nõudeid.

37. Seaduses ettenähtud vastamistähtaegade ületamise põhjused peituvad Riigikontrolli arvates nõrgas kontrollis menetlusprotsessi üle. Auditeeritud valla- ja linnavalitsuste asjaajamiskorras on dokumentide tähtaegse menetlemise kontrollireeglid küll sätestatud, kuid sageli puudusid sellise kontrolli teostamiseks dokumendiregistris teabenõude kohta kriitilise tähtsusega andmed, nagu menetluse eest vastutav ametnik või asja lahendamise tähtaeg. Tähtaja määramata jätmine ei võimalda näiteks teostada dokumendiregistri tehnilistes rakendustes sageli kasutatavat automaatset kontrolliprotseduuri, mille ülesandeks on tuletada ametnikele meelde tähtaja saabumist.

¹⁷Põhiseadus, §§ 46 ja 14.

¹⁸Riigikohtu 17.02.2003. a lahend nr 3-4-1-1-03.

Joonis 1. Dokumendiregistritest puudunud andmed vaadeldud teabenõuete koguarvust

Allikas: Riigikontroll auditeeritud 15 KOVi andmete põhjal

38. Asutusele saabunud kirja (sh teabenõude) olulisemate rekvisiitide ning asja menetlemist iseloomustavate andmete kandmine dokumendiregistrisse on kohustuslik avaliku sektori asjaajamise üldiste põhimõtete kohaselt¹⁹. Nende järgimine on ka üks olulisi eeldusi, et hoida menetluse tähtaegu asutuses kontrolli all. Välistamata muid töökorralduslikke meetmeid, leiab Riigikontroll, et ühe lahendusena, kuidas tõhustada kontrolli teabenõuete tähtaegse menetlemise üle, võiksid KOVi kaaluda abinõu muuta võtmetähtsusega andmete kandmine dokumendiregistrisse teabenõude või ka muude kirjade registreerimisel tehniliselt vältimatuks. Sellisel juhul on tagatud, et registrikande andmete koosseis vastab asjaajamise üldistele põhimõtetele ning on olemas vajalikud andmed ka menetluse tähtaegadest kinnipidamise kontrollimiseks.

39. Riigikontrolli soovitus auditeeritud KOVide valla- või linnavalitsustele: Rakendada tehnilised meetmed, et asutusele saadetud kirjade (sh teabenõuete) kohta dokumendiregistrisse nõutavas ulatuses andmete kandmine oleks vältimatu.

Ambla Vallavalitsuse vastus: Nõustuda soovituslega rakendada tehnilisi meetmeid asutusele saadetud kirjade (sh teabenõuete) kohta nõutavas ulatuses andmete kandmiseks ning tõhustada asutusesisest kontrolli menetlustähtaegadest kinnipidamiseks.

Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Võtame kontrolliaruandes Tõstamaa vallavalitsust puudutavad ettepanekud teadmiseks ja arvestame nendega edasises tegevuses.

Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Võtame arvesse aruandes toodud soovitusi tehniliste lahenduste rakendamise osas ja plaanime neid ellu viia, kui pingeline eelarve seda võimaldama peaks.

Vüüratsi Vallavalitsuse vastus: Vallavalitsusel on ettevalmistamisel uus ja ajakohane asjaajamiskord ning sisekorraeskirjade kaasajastamine. Seal pöörame põhitähelepanu elektroonilise dokumendiregistri kasutamisele ja selles tehtavate toimingute reguleerimisele. Eeltoodud dokumendid kehtestame hiljemalt 1. juuniks k.a.

¹⁹Asjaajamiskorra ühtsed alused, § 28.

Tapa Vallavalitsuse vastus: Tehnilised võimalused vastavate meetme tagamiseks on kasutataval dokumendiregistril olemas ja üldjuhul on neid võimalusi ka kasutatud.

Vigala Vallavalitsuse vastus: Ametnikke on täiendavalt juhendatud dokumendiregistri kasutamise osas. Registripidajale on ülesandeks tehtud kontrollida teabenõuete ja selgitustaotluste õigeaegset vastamist.

Anija Vallavalitsuse vastus: Anija Vallavalitsuses on asunud rakendama uut dokumendiregistrit Amphora, mis võimaldab otsingusüsteemi kasutamist ning dokumendiregistrisse nõutavas ulatuses andmete kandmist. Varasemalt kasutusel olnud dokumendiregister tõesti ei võimaldanud kõigi seadusest tulenevate nõuete täitmist ning seetõttu on otsustatud kasutusele võtta uus dokumendiregistri tarkvara.

Puka Vallavalitsuse vastus: Puka Vallavalitsus järgib soovitud.

Haapsalu Linnavalitsuse vastus: Arvestame tehtud ettepanekut ning vajadusel täiustame tehnilist lahendust.

Antsla Vallavalitsuse vastus: Dokumendiregistriga töötavatele ametnikele on selgitatud ja juhitud tähelepanu, et kõik nõutavad andmed oleksid dokumendiregistrisse kantud.

Tartu Linnavalitsuse vastus: Tartu Linnavalitsus on dokumendiregistris rakendanud mõistlikus mahus tehnilisi meetmeid, et dokumentide kohta oleks nõutavas ulatuses andmed dokumendiregistrisse kantud. Sõltuvalt registreeritava dokumendi liigist ja menetlusseisundist on nõutavate andmete loetelu erinev. Dokumendiregistri kannete üle teostab järelevalvet Tartu Linnakantselei sisekontrolliteenistus, kes edastab vigade ja puuduste kõrvaldamiseks tähelepanekud andmesisestajale. Samuti koostab vajadusel järelevalve tulemuste põhjal memosid ja meeldetuletusi dokumendihaldusprogrammi kasutajatele.

Kanepi Vallavalitsuse vastus: Võtame esitatud soovitusi täitmiseks.

Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Vastavad tehnilised meetmed on loodud ja tarvitusele võetud.

Torma Vallavalitsuse vastus: Sissetulevad kirjad registreeritakse kõik valla kantseleis, elektroonilised kirjad saavad valla üldmeilile, seega laekuvad kõik kirjad ühte kohta, kus need registreeritakse dokumendiregistris.

Teabele juurdepääsu piiramine

Asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise märgistus:

Kui teabekandja seda võimaldab, teeb asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistatud dokumendile või dokumendikogumile dokumendi vormistaja suurtähtedega märke «ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS» või kasutab selle lühendit AK. Märke lisatakse teabevaldaja nimi, juurdepääsupiirangu alus, lõpptähtpäev ja vormistamise kuupäev.

Allikas: Avaliku teabe seadus, § 41

Kas teadsite, et

Tartu Linnavalitsuses on AK märgituse tegemise lihtsustamiseks teatud dokumendivormide elektrooniliste plankide päises eeltäidetuna AK märgistusepõhi, mida saab vastavalt vajadusele muuta või plangilt eemaldada.

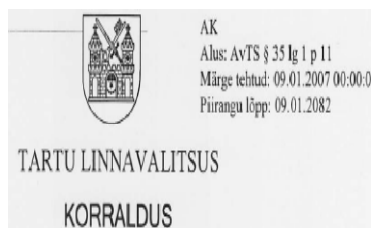


Foto: Riigikontroll

Kas teadsite, et

paljudes vallavalitsustes (11 auditeeritud KOVis) peetakse arvestust sotsiaalse kaitse tegevusvaldkonna dokumentide kohta paberkandjal, mitte elektroonilises dokumendiregistris, nagu näevad ette seadusest tulenevad dokumendihalduse nõuded.

Teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine ei ole KOVides toiminguna levinud

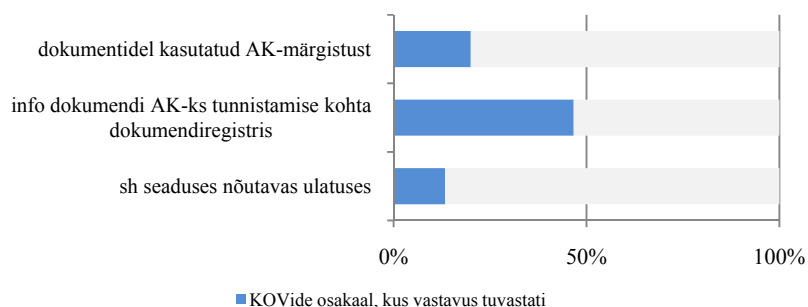
40. Teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine on toiminguna sätestatud avaliku teabe seaduses ning selle eesmärk on piirata igatüüpi juurdepääsu teabele, mille avalikuks tulek võiks kahjustada teavet valdava asutuse või mõne teise isiku võimalusi oma õigusi teostada. Selleks loetletakse seaduses teave, mille saab tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks ning teave, mille osas seda toimingut läbi viia ei saa. Teabe tunnistamisel asutusesiseseks kasutamiseks tähistatakse teavet sisaldav dokument vastava **märgistusega** (edaspidi AK märgistus).

41. Riigikontroll hindas auditis, kuidas on teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamist KOVides rakendatud, analüüsid selleks väljavõtteliselt auditeeritud KOVide sotsiaalse kaitse tegevusvaldkonna kirjavahetust ja õigusakte. Analüüsist selgus, et auditeeritustest on vaid kolmes KOVis (Tartu linn, Haapsalu linn ja Antsla vald) kasutatud AK-märgistust dokumentidel, mis sisaldasid andmeid inimese tervisliku seisundi, perekonnaelu üksikasjade või sotsiaalabi ja -teenuste taotlemise kohta, s.o andmeid, millele seaduse kohaselt tuleb juurdepääsupiirang kehtestada. Samas ei ole ka nendes KOVides tavaks teha märgistust kõikidele seda laadi teavet sisaldavatele dokumentidele, nt Tartu linnas hõlmas see vaid õigusakte ja väljaminevaid kirju.

42. Enamikus auditeeritud KOVides ei olnud AK-märgistust aga mitte ühelgi paberdokumentil, mis eelkirjeldatud andmeid sisaldasid. See ei tähenda siiski üheselt seda, et need dokumendid on igatüüpi vabalt kättesaadavad. Enamasti puudub juurdepääs nendele näiteks veebilehel avalikustatud dokumendiregistri kaudu, kust sageli ei selgu dokumendi olemasolu üldse või harvem on lisatud registrikandele erinevalt paberdokumentidest osalised või täielikud andmed juurdepääsupiirangu kohta. KOVide ametnike väitel on AK-märgistuse puudumisel dokument mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks n-ö mitteformaalsel alusel ning kõrvaliste isikute juurdepääs sellele on välistatud.

43. Märkimata seaduse nõuete eiramist, vähendab selline töökorraldus Riigikontrolli arvates kindlust, et algselt asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave tegelikkuses asutusest väljapoole ei jõua. Seda kas või põhjendusel, et AK-märgistuse puudumisel on suurem risk hinnata dokumendiga seotud edaspidiste toimingute sooritamisel selles sisalduvat teavet valesti ning otsustada teavet vabamalt käsitleda. AK-märgistuse puudumine ei võimalda ka kindlaks teha juurdepääsupiirangu õiguslikku alust ja piirangu kehtivust.

Joonis 2. Teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise toimingut iseloomustavad koondandmed KOVides



Allikas: Riigikontroll auditeeritud 15 KOVi andmete põhjal

44. Mõnedes KOVides tuvastas Riigikontroll ka juhtumeid, kus vaba juurdepääs oli andmetele, mille põhjal sai teavet inimese tervisliku seisundi või puude kohta. Viimased on seaduse määratluses delikaatsed isikuandmed, mis tuleb tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ja rakendada nende kaitseks vajalikke meetmeid. Puudus seisnes siin selles, et veebilehel avalikustatud dokumendiregistri kaudu oli võimalik tuvastada kaitstavaid isikuandmeid.

Näiteid isikuandmeid sisaldavate dokumentide avalikustamise praktikast vallasekretäride intervjuude põhjal:

„...Ma ei olegi neid avalikuks pannud. Panen piirangu peale, kuid mingeid isikuandmete katmist ma teinud pole. Mulle tundus see kummaline, et kui tekst on peale isikuandmete katmist väga üldine.“

või

„...Isikuandmed tuleb kinni katta. Meie poole on pöördunud maaküsimuses. Kuna maaküsimuste korraldus vastu võtta isikukoodiga, oleme väljastanud koopia, kus isikuandmed kaeti kinni markeriga (ilma delikaatseid andmeid edastamata)“.

45. Tapa vallas oli aga veebilehel ja raamatukogus igähele kättesaadavad osa vallavalitsuse korralduste terviktekste koos isikuandmetega ja inimesele sotsiaalabi osutamise põhjustega. Andmed sotsiaalabi või -teenuste taotlemise kohta on samuti teave, millele laieneb asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise kohustus ja selliste dokumentide avalikustamine oleks põhjendatud üksnes selles osas, mis isikuandmeid ei käsitle. Auditi käigus intervjuueeritud vallasekretärid olid üldiselt siiski teadlikud, et isikuandmeid sisaldava dokumendi avalikustamisel tuleb sellelt isikuandmed eemaldada või need kinni katta.

46. Auditi käigus tuvastatud kokku võttes leiab Riigikontroll, et teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine on toiminguna paljudes KOVides harv, mis osaliselt väljendab kindlasti KOVi ametnike ebapiisavaid teadmisi selle toimingu olemusest ja vajalikkusest. Riigikontroll leiab samuti, et teadlikkuse tõstmisel võiks olla abi asjakohasest juhendmaterjalist, mis seda toimingut käsitleb üksikasjalikult koos näidetega senisest praktikast. Sellise juhendmaterjali võiks koostada avaliku teabe seaduse üle järelevalvet teostava asutusena Andmekaitse Inspeksioon, kes on seaduse nõudeid selgitavaid juhendmaterjale koostanud ka varem (nt juhendmaterjal KOVide isikuandmeid sisaldavate õigusaktide avalikustamiseks²⁰) ning kel eeldatavasti on seaduse senise rakendamisega seotud kitsaskohtadest parim ülevaade.

47. **Riigikontrolli soovitus Andmekaitse Inspeksioonile:** Koostada KOVidele 2009. a soovituslik juhendmaterjal avaliku teabe seaduses sätestatud teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise toimingu olemusest ja rakendamisest või täiendada vastavalt varem koostatud juhendmaterjale.

²⁰ <http://www.dp.gov.ee/document.php?id=218> (29.01.2009).

Andmekaitse Inspeksiooni direktori vastus: Andmekaitse Inspeksioon nõustub aruandes välja toodud probleemidega ning koostab vastavasisulise juhendmaterjali KOVidele 2009. aastal.

Meetmed juurdepääsupiiranguga teabe ja isikuandmete kaitseks

Auditis „Sisekontrollisüsteemide toimimine isikuandmete kaitsel riiklikes andmekogudes“ oli teiste asutuste kõrval vaatluse all ka KOVi kui andmekogu kasutaja tegevus andmete sihipärase kasutamise tagamisel.

Auditis jõuti muu hulgas järeldusele, et paljud KOVid ei ole delikaatsete isikuandmete töötlemist Andmekaitse Inspeksioonis registreerinud ning asutusesisene dokumentatsioon infotehnoloogia kasutamiseks on KOVides puudulik.

Vt ka
<http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=706> (23.01.2009)

Kas teadsite, et

auditi käigus intervjueeritud valla- ja linnasekretäride hinnangul tagab nende asutuste töökorraldus üldjoontes isikuandmete kaitse ca 60% küsitletud ametnike arvates.

Kaitstavate andmete hoidmine ei ole alati korraldatud riske arvestavalt

48. Nii avaliku teabe seadus juurdepääsupiiranguga teabe kohta kui ka isikuandmete kaitse seadus isikuandmete kohta näevad ette andmevaldaja kohustuse rakendada andmete kaitseks turvameetmeid. Kui esimese kohaselt peavad kaitseks tarvitusele võetud halduslikud ja tehnilised abinõud välistama teabe sattumise juurdepääsuõigusega isikute kätte, siis isikuandmete kaitse seadus käsitleb andmete kaitse vajadust mõnevõrra laiemalt. Isikuandmete kaitseks rakendatavad infotehnoloogilised, organisatsioonilised ja füüsilised turvameetmed peavad seaduse järgi tagama isikuandmete kaitse volitamata muutmise, töötlemise ja hävitamise eest, kuid teisest küljest ka vältima takistusi isikuandmete kasutamisel selleks õigustatud isiku poolt.

49. Isikuandmete töötlemisel KOVides rakendatavaid infotehnoloogilisi turvameetmeid on Riigikontroll hinnanud varem auditis „Sisekontrollisüsteemide toimimine isikuandmete kaitsel riiklikes andmekogudes“. Käesolevas auditis analüüsiti turvalisuse seisukohast juurdepääsupiiranguga teabe ja isikuandmete hoiutingimusi valla- ja linnavalitsuste ametiruumides.

50. Auditeeritud KOVide ametnikke küsitledes ilmnis, et ametniku vastuvõtule tulnud elanike teenindamine toimub olude sunnil sageli ka ruumides, kus hoitakse kaitstavaid isikuandmeid. Juurdepääsupiiranguga teabe ja isikuandmete hoiutingimusi vaadeldes selgus aga, et enamikus KOVides oli ametnike tööruumides isikuandmeid sisaldavaid dokumendikaustu avatud riulitel ning ligikaudu pooltel auditeeritud olid osaliselt või täielikult andmete hoiuks tööruumides kasutusel mittelukustatavad kapid. Valvesignalisatsioon valla- ja linnavalitsuse hoonetes on seevastu kõigil auditeeritud KOVidel, kuigi kolmel ei katnud see kõiki ruume, kus kaitstavaid andmeid hoiti.



Sotsiaalhoolekande dokumentide, sh delikaatseid isikuandmeid sisaldavate dokumentide hoidmistingimused Tõstamaa vallas sotsiaalnouniku (fotol vasakul) ja Anija vallas sotsiaaltöötaja tööruumis (oktoober 2008).

Foto: Riigikontroll

Kas teadsite, et

Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) veebilehel www.aki.ee on lisaks muudele juhendmaterjalidele avaldatud ka AKI koostatud andmekaitse ja andmeturbe eneseabiküsimustik. Nimetatud juhend sisaldab küsimusi, mis peaksid andmete valdajal aitama iseseisvalt hinnata andmete kaitseks rakendatavate meetmete piisavust.

51. Eelnevast nähtub eelkõige, et osa KOVisid ei ole loonud töötingimusi, kus oleks isikuandmete kaitse vajadust arvestatud niisama palju kui mõnes teises KOVis. Kuigi ükski seadus ei määra andmekaitset kasutatavate meetmete täpset sisu ja selle otsustab andmevaldaja iseseisvalt, ei tohiks enamikus omavalitsuse tegevusvaldkondades käsitlevate andmete koosseis ja eesmärgid olulisel määral sõltuda KOVi suurusest või asukohast, mistõttu on ka andmete käsitlemisega seotud riskid olemuselt sarnased. Riigikontroll leiab, et kui ruumpuudusest tingituna ei ole võimalik korraldada vastuvõttu ruumides, kus kaitstavat teavet ei hoita, on esmase turvariski maandamiseks elementaarne, et sellist teavet hoitaks seal vähemalt lukustatavates kappides.

52. Turvalisuse seisukohast tuleks kaaluda juurdepääsupiiranguga teabe ja isikuandmete ametnike tööruumides hoidmise senise korralduse muutmist eelkõige Tõstamaa vallas, Audru vallas ja Vigala vallas. Nimetatud KOVides tuvastati kontrollimisel avatud riiulitel või mittelukustatavates kappides mitmeid delikaatseid isikuandmeid sisaldavaid dokumente, mida ametnikud tööalaselt iga päev ei kasuta – nt Audru vallas kirjavahetus eestkoste ja sotsiaalhoolekande küsimustes, Tõstamaa vallas sotsiaalhoolekande üksikjuhtumite kaustad jne.

53. Riigikontrolli soovitus Audru Vallavalitsusele, Tõstamaa Vallavalitsusele ja Vigala Vallavalitsusele: Hinnata riske, mis on seotud juurdepääsupiiranguga teabe ja isikuandmete hoidmisega ametnike tööruumides, ning täiendada riskidest lähtudes selliste andmete hoidmisega seotud asutusesiseseid reegleid.

Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Võtame kontrolliaruandes Tõstamaa vallavalitsust puudutavad ettepanekud teadmiseks ja arvestame nendega edasises tegevuses.

Vigala Vallavalitsuse vastus: Planeeritud on soetada lukustatavad kapid ametnike tööruumidesse isikuandmete hoidmiseks.

Audru Vallavalitsuse vastus: Käesolevaks hetkeks on Audru Vallavalitsus soetanud endale pitsati, millega lisatakse dokumentidele märke “Asutusesiseseks kasutamiseks, alus, vormistamise kuupäev ja lõpptähtpäev”. Kirjavahetuse kaustad, mis olid eelnevalt asetatud avatud riiulile, on nüüdseks paigutatud lukustatavasse kappi, mille võti on samuti üles leitud.

54. Andmete kaitse ja ka teabe avalikustamine seondub asjaajamise korralduse kaudu valla- või linnakantsleile tegevusega, mille toimumise peab kutsenõuete kohaselt suutma tagada valla- ja linnasekretär. Ajendatuna käesolevas auditis tuvastatud puudustest ja asjaolust, et suurel osal valla- ja linnasekretäri ametikohal töötavatel ametnikel ei ole juristi kvalifikatsiooni, mistõttu nende oskuste vastavust kutsenõuetele kontrollib regionaalministri juhtimisel tegutsev kutsekomisjon, tuleb Riigikontrolli arvates kutsekomisjoni vastavuse hindamisel pöörata edaspidi enam tähelepanu kantsleile juhtimiseks vajalike eelduste väljaselgitamisele.

55. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile: Parandada Vabariigi Valitsuse moodustatud valla- ja linnasekretäride kutsekomisjoni tööd nii, et tõhusamalt kontrollitaks valla- ja linnasekretäride suutlikkust juhtida kantsleile tööd vastavalt kehtestatud kutsenõuetele.

Regionaalministri vastus: Nõustun täielikult kontrolliaruande eelnõus „Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades“ toodud seisukohtadega.

Vastuseks Riigikontrolli poolt regionaalministrile tehtud soovitusel märkin, et Siseministeerium on kavandamas valla- ja linnasekretäride kutsekomisjoni koosseisu ning valla- ja linnasekretäridele Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud kutsenõudeid puudutavate õigusaktide muutmist. Põhjendusena nimetan siinkohal vajadust viia valla- ja linnasekretäride kutsenõudeid puudutavad õigusaktid kooskõlla kohaliku omavalitsuse korraldust ja haridusküsimusi reguleerivate õigusaktidega. Tulenevalt käesolevaks ajaks toimunud infotehnoloogia arengust pean vajalikuks kaasata kutsekomisjoni töösse nii Andmekaitse Inspeksiooni esindaja kui dokumendiregistri pidamist koordineeriv isik.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
Kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitusel ja soovitusi saanute vastused

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Üldise märkusena tõstis Tapa Vallavalitsus esile, et kuigi seadusest tulenevalt on pandud omavalitsustele mitmed kohustused, mis eeldavad infotehnoloogilisi arendusi, ei ole riik toetanud nende väljaarendamist ega arendanud dokumendihaldussüsteemide ühtsete aluste väljatöötamist. Teised auditeeritavad, samuti Andmekaitse Inspeksioon ja regionaalminister üldisi kommentaare auditis käsitletud teemal ei esitanud.

Riigikontrolli soovitusel	Auditeeritute ja soovitusi saanute vastused
<p>Juurdepääsu loomine teabele väljaspool valla- või linna ametiasutusi</p> <p>27. Soovitus auditeeritud KOVide valla- või linnavalitsustele (v.a Tartu linn, Haapsalu linn, Jõhvi vald, Vigala vald, Tõstamaa vald, Viiratsi vald):</p> <p>Analüüsida ametnike tööülesandeid õigusaktide põhimäärusejärgse avalikustamise korraldamisel, sätestada vajaduse korral tööülesannetes muudatused ning tagada edaspidi õigusaktide põhimäärusejärgne avalikustamine (p-d 16-26).</p>	<p>Ambla Vallavalitsuse vastus: Nõustuda Riigikontrolli soovitusel ametnike tööülesannete analüüsimiseks, sätestades vajadusel muudatused ning tagada edaspidi õigusaktide põhimäärusejärgne avalikustamine.</p> <p>Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Kavatses üle vaadata ja analüüsida meie ametnike tööülesanded teabe avalikustamisel ja neid vajadusel täpsustada.</p> <p>Tapa Vallavalitsuse vastus: Tapa Vallavalitsuses on (ka enne audit) ametnike tööülesannetes fikseeritud põhimäärusejärgne avalikustamise korraldamine ja vastavat regulatsiooni peame piisavaks.</p> <p>Anija Vallavalitsuse vastus: Vastavalt Anija valla põhimäärusele avalikustatakse volikogu õigusaktid valla haldushoones ning valla veebilehel, volikogu õigusaktide avalikustamist korraldab volikogu kantselei. Anija Vallavalitsuse õigusaktid avalikustatakse valla haldushoones ja valla veebilehel. Üldist tähtsust omavad määrused avaldatakse ka kohalikus ajalehes, milles vald avaldab ametlikke teateid. Samuti avaldatakse volikogu ja vallavalitsuse määrused Riigi Teataja elektroonilises andmebaasis. Anija vallas on põhimääruse ning ametijuhenditega reguleeritud õigusaktide avalikustamise kord ning vajadust tööülesannete muutmiseks hetkel ei ole, üldjuhul on tagatud õigusaktide põhimäärusejärgne avalikustamine.</p> <p>Puka Vallavalitsuse vastus: Puka Vallavalitsus hakkab tähelepanelikumalt jälgima vallavolikogu ja vallavalitsuse üldist tähtsust omavate õigusaktide avalikustamist.</p> <p>Antsla Vallavalitsuse vastus: Kuna meil on põhimääruse järgi avalikustamine ette nähtud ka raamatukogudes, siis tegime ettepaneku raamatukogude direktoritele, et nad säilitaksid valla poolt saadetud õigusakte ja jälgiks, et õigusaktid oleksid järjestatud. Plaanime läbi viia teabepäeva raamatukogude direktoritele, et nad oskaksid inimesi juhendada dokumentide leidmisel valla koduleheküljelt ja dokumendiregistris. Põhimääruse järgi on meil ette nähtud avaldada õigusaktid ka valla lehes, kuid see osa põhimääruses vajab muutmist, kuna valla leht meil ilmub ainult 2 korda aastas. Olulisemates määrustest (põhimäärus, jäätmehoolduseeskiri jne) teeme terviktekstid ja paneme üles valla koduleheküljele. Riigi Teataja KOV õigusakte terviktekstidena ei avalda. Riigi Teatajas avalikustame kõik määrused. Ametnike tööülesanded ja avalikustamise eest vastutus on tänaseks üle vaadatud.</p> <p>Kanepi Vallavalitsuse vastus: Volikogu määrused, otsused ja protokollid on kättesaadavad vallavalitsuse kantseleis ja valla raamatukogudes. Vallase määrused valla infotahvil ja raamatukogudes. Üldist tähtsust omavad volikogu määrused avaldatakse Riigi Teatajas. Volikogu ja vallase määrused, korraldused, otsused ja protokollid avalikustatakse dokumendiregistris AMPHORA ja avaliku teabe seaduse järgi avalikustamisele kuuluv teave valla veebilehel, aadressil www.kanepi.ee. Vallasekretär (tema äraolekul sekretärasjaaja) korraldab volikogu ja vallase õigusaktide avalikustamist.</p> <p>Torma Vallavalitsuse vastus: Õigusaktide avalikustamist</p>

	<p>korraldame vastavalt praegusele põhimäärusele. Augustis on volikogul kavas valla põhimääruses muudatuste tegemine. Üks muudatustest puudutab õigusaktide avalikustamist raamatukogudes. Enam ei peeta vajalikuks saata õigusakte paber kandjal raamatukokku, vaid elektrooniliselt, nii on ka kodanikele mugavam (ka praegu saadetakse elektrooniliselt). Õigusaktid avalikustatakse valla kodulehel, dokumendiregistris ja valla kantseleis. Üldist tähtsust omavad õigusaktid edastatakse elektrooniliselt RT-sse.</p> <p>Audru Vallavalitsuse vastus: Audru valla põhimääruse ja volikogu töökorra järgi on vallavalitsus pärast igat vallavalitsuse või volikogu istungit toimetanud vallavalitsuse ja volikogu määrused ja korraldused valla raamatukogudesse posti teel. Sama moodi on sinna toimetatud ka 2007.a jaanuari vallavalitsuse korraldused 1 kuni 5. Raamatukogudes on korraldused ja määrused lahtiselt köidetud kausta vahele ja seega on need sealt lihtsasti eemaldatavad. Seda, et keegi neid lehekülgi sealt vahel ei eemaldaks peaks jälgima vastav raamatukogu. Audru Vallavalitsuse ja vallavolikogu komisjonide protokollide registreerimine on hetkel korraldamisel.</p>
<p>Dokumendiregistri tugi teabe leidmisel</p> <p>34. Soovitus auditeeritud KOVide valla- või linnavalitsustele (v.a Puka vald):</p> <p>Määrata tähtajaliselt tegevused, mis on vajalikud, et täiendada dokumendiregistri otsingusüsteemi seaduses ettenähtud ulatuses ületekstiotsingu võimalusega (p-d 28-33).</p>	<p>Ambla Vallavalitsuse vastus: Ambla valla dokumendiregistri otsingusüsteemis on tehniline lahendus lõpetamisel – lepingupartneri kinnitusele on dokumendiregistris võimalik teostada otsingut kõigi registrisse kantavate andmete järgi (ületekstiotsing) hiljemalt 30. märtsist 2009.</p> <p>Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Võtame kontrolliaruandes Tõstamaa vallavalitsust puudutavad ettepanekud teadmiseks ja arvestame nendega edasises tegevuses.</p> <p>Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Võtame arvesse aruandes toodud soovitusi tehniliste lahenduste rakendamise osas ja plaanime neid ellu viia, kui pingeline eelarve seda võimaldama peaks.</p> <p>Viiratsi Vallavalitsuse vastus: Viiratsi Vallavalitsus on teinud võimalikuks valla kodulehel dokumendiregistris teostada otsingut dokumendile seatud juurdepääsupiirangu järgi. Otsingusüsteemi täiustamiseks rakendame meetmeid 1. maiks 2009.</p> <p>Tapa Vallavalitsuse vastus: Tapa Vallavalitsuse lepingupartner dokumendiregistri osas, MicroLink Eesti AS, on lubanud tagada seadusest tulenevate nõuete täitmise ületekstiotsingu osas, s.h failide sisust. Uuendused on väljaarendamisel.</p> <p>Vigala Vallavalitsuse vastus: Vigala Vallavalitsuse dokumendiregistris on võimalus teha ületekstiotsinguid.</p> <p>Riigikontrolli märkus: Riigikontroll on endiselt seisukohal, et Vigala valla veebilehel avalikustatud dokumendiregistri otsingusüsteem ei vasta täielikult avaliku teabe seaduse nõuetele. Otsingusüsteemis puudub võimalus sisestada otsingukriteeriumina dokumendi suhtes kehtivaid juurdepääsupiiranguid (avaliku teabe seadus § 12 lg 3 p 6) ning teostada nende järgi otsingut.</p> <p>Anija Vallavalitsuse vastus: Anija Vallavalitsuses on asutud rakendama uut dokumendiregistrit Amphora, mis võimaldab otsingusüsteemi kasutamist seaduses ettenähtud ulatuses. Varasemalt kasutusel olnud dokumendiregister tõesti ei võimaldanud otsingusüsteemi kasutamist ning seetõttu on otsustatud kasutusele võtta uus dokumendiregistri tarkvara.</p> <p>Haapsalu Linnavalitsuse vastus: Haapsalu Linnavalitsus peab ettepanekut asjakohaseks ning on alustanud dokumendiregistri täiustamist, et vastata seaduses ettenähtud nõuetele. Dokumendiregistri nõuetele vastavaks viimiseks osaleme Paide Linnavalitsuse poolt juhitas projektis, mille üheks eesmärgiks on ka dokumendiregistri kaasajastamine vastavalt kehtivatele nõuetele. Oletatav rakendamine 2009. a jooksul.</p> <p>Antsla Vallavalitsuse vastus: Sisupõhist ületekstiotsingut on</p>

	<p>Amphora kaudu võimalik teha. 12. märtsil oli nõupidamine, kus infoühiskonna nõunik kogus teavet Amphora puuduste kohta ja edastab puudused Amphora tegijatele. Osaleme üleriigilises ISKE rakendamise projektis „KOV infosüsteemide turvameetmete rakendamise projektis“.</p> <p>Tartu Linnavalitsuse vastus: Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri avalik otsingusüsteem võimaldab teha avalikustatud dokumentide osas ületekstiotsinguid kõigi dokumendiregistrisse kantavate ja avalikustatavate andmete järgi. Dokumendi avalikustatavad andmed sõltuvad dokumendi liigist ja kasutuspiirangutest. Tartu Linnavalitsus on algatanud hanke dokumendihaldussüsteemi kaasajastamiseks, mille käigus viiakse sisse muuhulgas ka passiivse avalikustamise võimaldamine, st luuakse meetodid, kuidas ametnik saab dokumendiregistris loodavatel dokumentidel dokumendi sisuväljades märgistada tekstilõike, mis avalikustamisele ei kuulu ja täiendatakse avalikustamismehhanismi nii, et dokumendi kopeerimisel avalikku baasi (avalikustamisel) piiratud juurdepääsuga informatsiooniks märgistatud tekstilõigud asendatakse vastava märgistusega. Tööde lõpetamise tähtaeg on 31.12.2009.</p> <p>Riigikontrolli märkus: Täiendava kontrollimise tulemusena on Riigikontroll seisukohal, et Tartu linna veebilehel avalikustatud dokumendiregister võimaldab teostada dokumendiotsingut kõigi dokumendiregistrisse kantavate andmete järgi.</p> <p>Kanepi Vallavalitsuse vastus: Kanepi vald on ühinenud ühistaotlusprojektis „Kodanikuvaade paberivabale asjaajamisele ja osalusdemokraatia võimaluste väljatöötamine KOV-is“. Dokumendiregistris AMPHORA on ületekstiotsingu võimalus. Vallavanema käskkirjaga on kehtestamisel dokumentide loetelus juurdepääsupiirangud, mida rakendatakse 01. jaanuarist 2009. Teabe tunnistamisel asutusesiseseks kasutamiseks tähistatakse teavet sisaldav dokument vastava märgistusega.</p> <p>Jõhvi Vallavalitsuse vastus: On ühendust võetud dokumendihaldusprogrammi arendajaga, kes hiljemalt 1.07.2009 loob seadusele vastavad võimalused ületekstiotsinguks dokumendiregistrist. Asutuses määrasime tähtaja (mis puudutab piirangute seadmist dokumentidele) ja püüame sellest kinni pidada.</p> <p>Torma Vallavalitsuse vastus: Dokumendiregistri otsingusüsteem viiakse seadusega kooskõlla hiljemalt 1. maiks 2009.</p> <p>Audru Vallavalitsuse vastus: Meile teadaolevalt saab teostada Audru valla dokumendiregistri avalikus vaates kõikide dokumentide otsinguid. Avalikus vaates ei ole võimalik näha dokumente, mis on määratud asutusesiseseks kasutamiseks vastavalt seadusele. Nüüdsest on lisatud ka iga asutusesiseseks kasutamiseks märgitud dokumendi juurde ka Avaliku Teabe seaduse paragrahv, mille alusel seda tehti.</p> <p>Riigikontrolli märkus: Riigikontroll on endiselt seisukohal, et Audru valla veebilehel avalikustatud dokumendiregistri otsingusüsteem ei vasta täielikult avaliku teabe seaduse nõuetele. Otsingusüsteemis puudub võimalus sisestada otsingukriteeriumina dokumendi suhtes kehtivaid juurdepääsupiiranguid (avaliku teabe seadus § 12 lg 3 p 6) ning teostada nende järgi otsingut.</p>
<p>Teabenõuete menetlemine</p> <p>39. Soovitus auditeeritud KOVide valla- või linnavalitsustele: Rakendada tehnilised meetmed, et asutusele saadetud kirjade (sh teabenõuete) kohta dokumendiregistrisse nõutavas ulatuses andmete kandmine oleks vältimatu (p-d 35-38).</p>	<p>Ambla Vallavalitsuse vastus: Nõustuda soovitusega rakendada tehnilisi meetmeid asutusele saadetud kirjade (sh teabenõuete) kohta nõutavas ulatuses andmete kandmiseks ning tõhustada asutusesisest kontrolli menetlustähtaegadest kinni pidamiseks.</p> <p>Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Võtame kontrolliaruandes Tõstamaa vallavalitsust puudutavad ettepanekud teadmiseks ja arvestame nendega edasises tegevuses.</p> <p>Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Võtame arvesse aruandes toodud soovitusi tehniliste lahenduste rakendamise osas ja plaanime neid ellu viia, kui pingeline eelarve seda võimaldama</p>

	<p>peaks.</p> <p>Viiratsi Vallavalitsuse vastus: Vallavalitsusel on ettevalmistamisel uus ja ajakohane asjaajamiskord ning sisekorraeeskirjade kaasajastamine. Seal pöörame põhitähelepanu elektroonilise dokumendiregistri kasutamisele ja selles tehtavate toimingute reguleerimisele. Eeltoodud dokumendid kehtestame hiljemalt 1. juuniks k.a.</p> <p>Tapa Vallavalitsuse vastus: Tehnilised võimalused vastavate meetme tagamiseks on kasutataval dokumendiregistril olemas ja üldjuhul on neid võimalusi ka kasutatud.</p> <p>Vigala Vallavalitsuse vastus: Ametnikke on täiendavalt juhendatud dokumendiregistri kasutamise osas. Registripidajale on ülesandeks tehtud kontrollida teabenõuete ja selgitustaotluste õigeaegset vastamist.</p> <p>Anija Vallavalitsuse vastus: Anija Vallavalitsuses on asutud rakendama uut dokumendiregistrit Amphora, mis võimaldab otsingusüsteemi kasutamist ning dokumendiregistrisse nõutavas ulatuses andmete kandmist. Varasemalt kasutusel olnud dokumendiregister tõesti ei võimaldanud kõigi seadusest tulenevate nõuete täitmist ning seetõttu on otsustatud kasutusele võtta uus dokumendiregistri tarkvara.</p> <p>Puka Vallavalitsuse vastus: Puka Vallavalitsus järgib soovitusi.</p> <p>Haapsalu Linnavalitsuse vastus: Arvestame tehtud ettepanekut ning vajadusel täiustame tehnilist lahendust.</p> <p>Antsla Vallavalitsuse vastus: Dokumendiregistriga töötavatele ametnikele on selgitatud ja juhitud tähelepanu, et kõik nõutavad andmed oleksid dokumendiregistrisse kantud.</p> <p>Tartu Linnavalitsuse vastus: Tartu Linnavalitsus on dokumendiregistris rakendanud mõistlikus mahus tehnilisi meetmeid, et dokumentide kohta oleks nõutavas ulatuses andmed dokumendiregistrisse kantud. Sõltuvalt registreeritava dokumendi liigist ja menetlusseisundist on nõutavate andmete loetelu erinev. Dokumendiregistri kannete üle teostab järelevalvet Tartu Linnakantselei sisekontrolliteenistus, kes edastab vigade ja puuduste kõrvaldamiseks tähelepanekud andmesisestajale. Samuti koostab vajadusel järelevalve tulemuste põhjal memosid ja meeldetuletusi dokumendihaldusprogrammi kasutajatele.</p> <p>Kanepi Vallavalitsuse vastus: Võtame esitatud soovitusi täitmiseks.</p> <p>Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Vastavad tehnilised meetmed on loodud ja tarvitusele võetud.</p> <p>Torma Vallavalitsuse vastus: Sissetulevad kirjad registreeritakse kõik valla kantseleis, elektroonilised kirjad saabuvad valla üldmeilile, seega laekuvad kõik kirjad ühte kohta, kus need registreeritakse dokumendiregistris.</p>
<p>Teabele juurdepääsu piiramine</p> <p>47. Soovitus Andmekaitse Inspeksioonile:</p> <p>Koostada KOVidele 2009. a soovituslik juhendmaterjal avaliku teabe seaduses sätestatud teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise toimingute olemusest ja rakendamiseks või täiendada vastavalt varem koostatud juhendmaterjale (p-d 40-46).</p>	<p>Andmekaitse Inspeksiooni direktori vastus: Andmekaitse Inspeksioon nõustub aruandes välja toodud probleemidega ning koostab vastavasisulise juhendmaterjali KOVidele 2009 aastal.</p>
<p>53. Soovitus Audru Vallavalitsusele, Tõstamaa Vallavalitsusele ja Vigala Vallavalitsusele:</p> <p>Hinnata riske, mis on seotud juurdepääsupiiranguga teabe ja isikuandmete hoidmisega ametnike tööruumides, ning täiendada riskidest lähtudes selliste andmete hoidmisega seotud asutusesisesed reegleid (p-d 48-52).</p>	<p>Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Võtame kontrolliaruandes Tõstamaa vallavalitsust puudutavad ettepanekud teadmiseks ja arvestame nendega edasises tegevuses.</p> <p>Vigala Vallavalitsuse vastus: Planeeritud on soetada lukustatavad kapid ametnike tööruumidesse isikuandmete hoidmiseks.</p> <p>Audru Vallavalitsuse vastus: Käesolevaks hetkeks on Audru Vallavalitsus soetanud endale pitsati, millega lisatakse dokumentidele märke "Asutusesiseseks kasutamiseks, alus, vormistamise kuupäev ja lõpptähtpäev". Kirjavahetuse</p>

	<p>kaustad, mis olid eelnevalt asetatud avatud riulile on nüüdseks paigutatud lukustatavasse kappi, mille võti on samuti üles leitud.</p>
<p>55. Soovitus regionaalministrile: Parandada Vabariigi Valitsuse moodustatud valla- ja linnasekretäride kutsekomisjoni tööd nii, et tõhusamalt kontrollitaks valla- ja linnasekretäride suutlikkust juhtida kantselei tööd vastavalt kehtestatud kutsenõuetele (p 54).</p>	<p>Regionaalministri vastus: Nõustun täielikult kontrolliaruande eelnõus „Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades“ toodud seisukohtadega.</p> <p>Vastuseks Riigikontrolli poolt regionaalministrile tehtud soovitusel märkin, et Siseministeerium on kavandamas valla- ja linnasekretäride kutsekomisjoni koosseisu ning valla- ja linnasekretäridele Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud kutsenõudeid puudutavate õigusaktide muutmist.</p> <p>Põhjendusena nimetan siinkohal vajadust viia valla- ja linnasekretäride kutsenõudeid puudutavad õigusaktid kooskõlla kohaliku omavalitsuse korraldust ja haridusküsimusi reguleerivate õigusaktidega. Tulenevalt käesolevaks ajaks toimunud infotehnoloogia arengust pean vajalikuks kaasata kutsekomisjoni töösse nii Andmekaitse Inspektsiooni esindaja kui dokumendiregistri pidamist koordineeriv isik.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas KOVides avalikule teabele juurdepääsu tagamine, juurdepääsupiirangute seadmine ja isikuandmete kaitse korraldus vastab õigusaktidest tulenevatele nõuetele, ning selgitada põhjuseid, millest on valdkonnas esinevad puudused tingitud.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditit kavandades püstitati järgmised hinnangukriteeriumid:

- KOVi õigusaktid on huvitatud inimesele kättesaadavad, kui nende avalikustamine on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud ulatuses reguleeritud KOVi põhimäärusega, kui õigusaktid on avalikustatud KOVi põhimääruse kohaselt ning kui KOVi veebilehel avalikustatud dokumendiregistris on võimalik tuvastada vastuvõetud aktide rekvisiite.
- KOVi valmisolek täita alates 2009. a jõustuvat nõuet elektroonilistele dokumentidele juurdepääsu loomiseks on hea, kui juba audititoimingute läbiviimise ajal on võimalik veebilehel avalikustatud dokumendiregistri kaudu tutvuda KOVi õigusaktide ja protokollide terviktekstidega, kasutata dokumendiregistri tehniline lahendus võimaldab dokumentide terviktekste registrikannetele lisada või on 2008. aastal sõlmitud kokkulepe olemasoleva lahenduse täiustamiseks või algatatud hange uue nõudeid täita võimaldava tehnilise lahenduse soetamiseks.
- Teabenõuete menetlemisel on KOVi töökorraldus toimiv, kui asjaajamises on määratud teabenõuete registreerimise ja täitmise ülesanded ja ülesannete täitmist kontrollitakse ning kui registreeritud teabenõuded on menetletud seaduses kindlaks määratud tähtaegade jooksul ja viisil.
- Teabele juurdepääsupiirangute seadmine on õiguspärane, kui see on toimunud avaliku teabe seaduses sätestatud nõudeid arvestades.
- Asutusesisese töökorralduse kujundamisel on arvestatud juurdepääsupiiranguga teabe ja isikuandmete kaitse vajadust ning rakendatakse meetmeid vastava informatsiooni füüsilise hoidmisega seotud riskide maandamiseks.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis vaadeldi ja analüüsiti teabele juurdepääsu tagamist KOVide ametiasutustes kohapeal; põhimäärusejärgset juurdepääsu volikogu ja valitsuse õigusaktidele; teavet volikogu ja valitsuse õigusaktide ja protokollide kohta veebilehtedel avalikustatud dokumendiregistrites ning viimaste funktsionaalsuse vastavust 2009. a jõustunud avaliku teabe seaduse nõuetele; kirjalikult saabunud ning registreeritud teabenõuete menetlemisprotsessi; teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise protseduuri kasutamist; asutusesisest töökorraldust ja füüsilisi turvameetmeid sensitiivse teabe hoidmiseks.

Auditit alustades määrati vaadeldavaks perioodiks 01.2007 kuni 07.2008. Analüüsiti teabenõudeid ja teabele juurdepääsupiirangute seadmist sel ajavahemikul. Õigusaktide avalikustamist ning andmeid õigusaktide ja protokollide kohta dokumendiregistris analüüsiti jaanuaris 2007 ja juunis 2008. Dokumendiregistrite funktsionaalsuse vastavust 2009. a jõustuvatele nõuetele ning asutusesisest töökorraldust teabe kaitseks hinnati auditi kontrollitoimingute läbiviimise seisuga 2008. a septembris-oktoobris.

Auditis keskenduti järgmistele põhiküsimustele:

- Kas valla või linna õigusaktid on vajalikus ulatuses avalikustatud? Kas KOVid on valmis rakendama alates 01.01.2009 jõustuvaid nõudeid elektroonilistele dokumentidele juurdepääsu võimaldamiseks?
- Kas asutuse töökorraldusega on tagatud esitatud teabenõuete seadusekohane menetlemine ning juurdepääs muule avalikule teabele?
- Kas juurdepääsupiirangud teabele on kooskõlas seadusega ning asutuses on isikuandmete hoidmisel tagatud nende kaitse?

Põhiküsimustele vastamiseks viidi läbi kontrollitoimingud 15 KOVis. Hinnatava informatsiooni kogumiseks kasutati intervjuusid auditeeritavate KOVide ametnikega, vaadeldi ja analüüsiti asjasse puutuvaid dokumente ning asutusesisest füüsilist töökeskkonda.

Auditeeritavad KOVid olid erineva eelarve suurusega ning eri maakondadest:

Vald/linn	Maakond	Eelarve tulud 2007
Ambla vald	Järvamaa	35 302 929
Anija vald	Harjumaa	80 966 443
Antsla vald	Võrumaa	54 901 961
Audru vald	Pärnumaa	66 441 297
Haapsalu linn	Läänemaa	177 105 317
Jõelähtme vald	Harjumaa	87 864 347
Jõhvi vald	Ida-Virumaa	165 721 974
Kanepi vald	Põlvamaa	37 129 512
Puka vald	Valgamaa	25 321 425
Tapa vald	Lääne-Virumaa	118 719 459
Tartu linn	Tartumaa	1 503 198 860
Torma vald	Jõgevamaa	46 904 114
Tõstamaa vald	Pärnumaa	28 714 416
Vigala vald	Raplamaa	25 470 192
Viiratsi vald	Viljandimaa	53 758 042

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud sooritati 2008. septembrist 2009. a jaanuarini.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Tambet Drell ning audiitorid Marko Seier ja Marit Olesk.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on KOV-2-1.4/09/8.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid samas valdkonnas

Alljärgnevates auditites on varem käsiteletud teabe kättesaadavuse ja teabe kaitse teemavaldkonda muu hulgas ka kohalikes omavalitsustes:

29.09.2006 – **Riigi tugi kohalikele omavalitsustele infoühiskonna arendamisel**

01.11.2007 – **Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas**

25.11.2008 – **Sisekontrollisüsteemi toimimine andmete kaitsel riiklikes andmekogudes**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee