

Ministeeriumite võrgulehtede ja dokumendiregistrite 2026. aasta seire kokkuvõte

Avaliku teabe seaduse eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe avalikkus selliselt, et igaühel oleks võimalik sellisele teabele juurde pääseda. Riigi- ja kohalike omavalitsuste tegevuse avalikkus ja läbipaistvus on üks olulisemaid põhimõtteid, mis tagab demokraatliku riigikorralduse ning igaühe õiguste ja vabaduste teostamise. Peamine põhimõte teabe avalikustamisel on avaliku sektori kohustus oma tegevuse käigus saadud ja loodud teabe avalikustamine ning üheks selliseks väljundiks on asutuse võrguleht. Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 28 lõige 1 annab loetelu teabest, mille teabevaldajad on kohustatud oma võrgulehel avalikustama. AvTS § 28 lg 1 punkti 31 kohaselt tuleb võrgulehel avalikustada ka asutuse dokumendiregister. Täpsemad nõuded dokumentide avalikustamise osas dokumendiregistri kaudu on ära toodud AvTS §-s 12.

2026. aasta seire käigus võttis Andmekaitse Inspeksioon tähelepanu alla kõikide ministeeriumite võrgulehed ja dokumendiregistrid.

Seire viidi läbi ajavahemikul 02.10.2026 - 14.10.2026.

1. Seire eesmärk

Seire eesmärk oli hinnata, kas ministeeriumid täidavad avaliku teabe seadusest tulenevaid avalikustamiskohustusi asutuse võrgulehel ning dokumendi nõuetekohase registreerimise nõudeid dokumendiregistris. Valiku tegemisel, millise teabe avalikustamist kontrollida, sai lähtutud muu hulgas ka sellest, mille osas on Andmekaitse Inspeksioonile esitatud vaideid, kaebusi ja märgukirju ning millise teabe leidmine võiks olla inimesele oluline.

Seire ei piirdu üksnes formaalse olemasolukontrolliga. Tähelepanu all on ka see, kas tavakasutaja leiab vajaliku teabe mõistliku vaevaga, saab ülevaate asutuse dokumentidest ja teavet asutuse tegevuse kohta.

2. Seire ulatus ja üldpõhimõtted

- ✓ Seire hõlmas ministeeriumite võrgulehti ja avalikke dokumendiregistreid
- ✓ Seire raames kontrolliti ministeeriumi andmekaitse spetsialisti kontaktide olemasolu e-äriregistris
- ✓ Kontroll tehti üksnes avalikult kättesaadava teabe põhjal, asutustelt täiendavaid dokumente või selgitusi ei küsitud
- ✓ Hindamiselt lähtuti tavakasutaja vaatest ja hindamise hetkel nähtavast olukorrast
- ✓ Dokumendiregistri kontroll teostati valimi alusel
- ✓ Kõikide ministeeriumite puhul kasutati sama metoodikat ja punktiskaalat.

3. Võrguleht

Võrgulehe seire eesmärk oli hinnata, kas avalikustamisele kuuluv põhiinfo on lehel olemas ja leitav.

Ulatus ja hindamiskriteeriumid:

- ✓ Teenistujate kontaktid (nimi, e-post, telefon)
- ✓ Ametijuhendid (kontrolliti kokku 20 teenistuja osas)
- ✓ Uuringud ja analüüsid
- ✓ Dokumendiregister
 - Dokumendiregistri kasutusjuhendi olemasolu
 - Dokumendiregistri ületekstiotsingu olemasolu ja toimivus
- ✓ Teave riigihangete kohta
- ✓ Hallatavad asutused
- ✓ Andmekaitsetingimused
- ✓ e-äriregistris andmekaitespetsialisti kontaktandmete avaldamine

Punktiskaala:

“1”	teave leitav
“0,5”	teave osaliselt leitav
“0”	teave ei ole leitav

Võrgulehtede seire tulemusel saab öelda, et need vastavad hinnatud nõuetele üldiselt väga hästi: keskmine tulemus oli 90,5%.

Teenistujate kontaktid on üldiselt kenasti avalikustatud, kuid ametijuhendite avalikustamisel esineb siiski märkimisväärsed puudused. Kuid samas ei ole välisel vaatlusel võimalik lõpuni aru saada, kas tegemist on töölepinguga töötajatega või ametnikega. Avaliku teabe seadus kohustab avalikustama ametnike ametijuhendeid. Samas tekitab siiski küsimust olukord, kus ametijuhendid ei olnud leitavad ühegi teenistuja osas.

Suurimaks kitsaskohaks kujuneski ametijuhendite leitavus. Seega soovitame ministeeriumitel ametijuhendite avaldamine üle kontrollida. Kokkuvõttes põhiteave on siiski asutuste võrgulehtedelt leitav.

4. Dokumendiregister

Dokumendiregistri seire eesmärk oli hinnata, kas registri avalik vaade sisaldab endas kohustuslikke metaandmeid. Seda põhjusel, et tavapäraselt otsitakse registrist dokumente ületekstiotsinguga. Sel puhul tehakse otsing registri metaandmete mitte dokumendi sisus oleva teabe põhjal. Seega korrektselt täidetud ning sisulised kanded dokumendiregistri metaandmetes tagavad kiirema ja parema dokumentide leitavuse. Mis omakorda vähendab nt teabenõuete esitamist teabevaldajale. Lisaks vaadeldi seire käigus, kas dokumendile määratud

juurdepääsupiirangu tähtaeg vastab piirangu alusele ning kas juurdepääsupiiranguta dokument on avalikult kättesaadav.

Vaatluse alla võeti lepingud, käskkirjad ja sissetulevad kirjad perioodil 01.01. - 30.09.2026. Mõnedel ministeeriumitel ei ole avalikustatud lepingu, käskkirja, sissetuleva kirja eest vastutaja andmeid. Arvestades, et osade ministeeriumite puhul võib see teave olla seadusest tuleneva piiranguga, siis seire käigus ei loetud nende asutuse puhul seda puuduseks ega ka nõuetekohaseks andmete avaldamiseks ning ministeerium sai 0,5 punkti. Kui mõnel dokumendil oli välja toodud ainult vastutav osakond, kuid teenistuja nime mitte või vastupidi, siis hindamisel selle eest punkte maha ei võetud.

Punktiskaala:

“1”	teave nõuetekohane
“0,5”	teave osaliselt nõuetekohane
“0”	teavet ei ole või ei ole valdavalt nõuetekohane

Lepingute puhul hinnati perioodil 01.01. - 30.09.2026 registreeritud lepingute hulgast kokku 12 kirjet. Vaadeldi, kas lepingu metaandetes on näha järgmine teave:

- ✓ Pealkiri
- ✓ Lepingu teine osapool
- ✓ Registreerimise kuupäev
- ✓ Dokumendi liik
- ✓ Dokumendi viit
- ✓ Vastustaja/vastutav üksus
- ✓ Juurdepääsupiiranguga dokumendil AK märged
- ✓ Juurdepääsupiirangu tähtaja vastavus piirangu alusele
- ✓ Juurdepääsupiiranguta dokument on avalikult kättesaadav

Vaadeldud lepingute puhul saab öelda, et üldjuhul on korrektselt täidetud dokumentide registreerimise metaandmed, juurdepääsupiiranguga lepingutele määratud piirangu tähtaeg kui ka piiranguta dokumendid on registris avalikult kättesaadavad. Seega on ministeeriumid vaadeldud perioodil lepingute kohustuslikud metaandmed dokumendiregistris nõuetekohaselt täitnud.

Käskkirjade puhul hinnati perioodil 01.01. - 30.09.2026 registreeritud käskkirjade hulgast kokku 12 kirjet. Vaadeldi, kas käskkirja metaandmetes on näha järgmine teave:

- ✓ Pealkiri
- ✓ Registreerimise kuupäev
- ✓ Dokumendi liik
- ✓ Dokumendi viit
- ✓ Vastustaja/vastutav üksus
- ✓ Juurdepääsupiiranguga dokumendil AK märged

- ✓ Juurdepääsupiirangu tähtaja vastavus piirangu alusele
- ✓ Juurdepääsupiiranguta dokument on avalikult kättesaadav

Ka seiresse jäänud käskkirjade puhul võib öelda, et dokumendiregistris registreeritud käskkirjade kohustuslikud metaandmed olid üldiselt korrektselt täidetud.

Sissetulevate kirjade puhul hinnati perioodil 01.01. - 30.09.2026 registreeritud sissetulevate kirjade hulgast kokku 30 kirjet. Vaadeldi, kas dokumentide metaandmetes on näha järgmine teave:

- ✓ Pealkiri
- ✓ Saatja
- ✓ Saatmise viis
- ✓ Registreerimise kuupäev
- ✓ Dokumendi liik
- ✓ Dokumendi viit
- ✓ Vastustaja/vastutav üksus
- ✓ Juurdepääsupiirangua dokumendil AK märged
- ✓ Juurdepääsupiirangu tähtaja vastavus piirangu alusele
- ✓ Pöörduja nime mitteavaldamine metaandmetes
- ✓ Juurdepääsupiiranguta dokument on avalikult kättesaadav
- ✓ Täitmise tähtaeg

Sissetulevate kirjade puhul jäi registri metaandmetes silma rohkem puudusi. Taaskord jäi silma vastutaja märkimata jätmine. Seiresse sattus ka dokument, millele oli määratud juurdepääsupiirang, kuid saatja asutuse dokumendiregistris oli dokument avalik. Rohkem puudusi oli juurdepääsupiirangute tähtaja õigsusega, nt ühel juhul oli piirang määratud 75 aastaks, kuigi seaduse järgi võib see olla 5 aastat. Kahel korral oli piirangu tähtajaks märgitud 10 aastat. Vastavate piirangu aluste kohaselt määratakse piirang korraga 5 aastaks, mida saab vajadusel pikendada veel 5 aastaks. Seega koheselt sellisele dokumendile pikema piirangutähtaja (10 aastat) märkimine ei ole kooskõlas seadusega.

Sissetulevate kirjade registreerimisel oli kõige rohkem probleeme vastamise/täitmise tähtaja märkimisel. Kuna Andmekaitse Inspektsioonile esitatavate vaiete hulgas on kaalukas osa sellistel pöördumistel, mille kohaselt ei ole teabenõudele tähtaegselt vastatud, siis sellest tulenevalt hinnati seire käigus just teabenõuete registreerimisega seonduvat. Vaatluse käigus selgus, et koguni viiel ministeeriumil oli teabenõudele vastamise tähtaja märkimine puudulik ehk vastav tähtaeg oli üldsegi märkimata jäänud. Ühel ministeeriumil ei olnud ühegi seiresse jäänud teabenõude puhul täitmise tähtaega märgitud.

AvTS § 18 lõike 1 kohaselt tuleb teabenõue täita hiljemalt viie tööpäeva jooksul. Kuna teabenõudena pealkirjastatud pöördumine võib oma sisult olla ka midagi muud, nt selgitustaotlus või enda kohta andmete küsimine vms, siis sellest tuleneb ka vastamise tähtaeg.

Seega ei ole seire käigus puuduseks loetud seda, kui teabenõude täitmise tähtjaks on määratud pikem aeg kui viis tööpäeva. Küll aga tuleb sel juhul teabevaldajal silmas pidada, et kuna inimene ei pea teadma, millise pöördumisega tegemist on, siis ootab tema teabenõudele vastust tähtaegselt. Seega peab teabenõudena pealkirjastatud pöördumisele igal juhul vastama viie tööpäeva jooksul ja andma inimesele teada, millena tema pöördumist käsitletak, mis põhjusel ja millal vastatakse.

Kuna seadus ei näe ette kindlat vorminõuet dokumendi pealkirjale, siis seire käigus pealkirja informatiivsuse eest eraldi punkte ei antud. Küll aga oli rõõm näha, et üldiselt olid seiresse jäänud dokumentide pealkirjad sisulised, mõnel ministeeriumil rohkem, teisel veidi vähem. Kuna asutuse võrgulehel avalikustatud dokumendiregister aitab tagada avaliku sektori läbipaistvust üleüldiselt, siis sama eesmärgi kannab ka dokumendi sisu avav pealkiri. Dokumendi pealkiri on osa dokumendiregistri metaandmetest, mille järgi dokumente registrist otsitakse. Selleks, et tagada dokumentide lihtne ja kiire leidmine, võiks pealkiri olla selline, et dokumendi sisu oleks pealkirja järgi arusaadav. Seega võiks dokumendi pealkiri võimalusel kajastada dokumendi põhiteemat või toimingut ning olla piisavalt konkreetne, et eristada dokumenti teistest samalaadsetest dokumentidest. Seega, mida sisukam ja täpsem pealkiri, seda lihtsam ja kiirem on otsitavat dokumenti registrist leida.

5. Kokkuvõte

Dokumendiregistri osas olid ministeeriumid väga hästi täitnud seadusest tulenevat kohustuslike metaandmete märkimise kohustust nii lepingute kui käskkirjade registreerimisel. Sissetulevate kirjade metaandmete osas oli vajakajäämisi. Kuna arvuliselt oli puudusi tegelikult vähe, siis kokkuvõttes saab tõdeda, et ministeeriumid täidavad dokumendiregistri metaandmeid korrektselt ning loodetavasti on käesoleva seire puudused need, milles edaspidi enam ei eksita.

Võrgulehtede seire tulemusel saab öelda, et need vastavad hinnatud nõuetele üldiselt väga hästi: keskmine tulemus oli 90,5%.

Koostajad: Karin Uuselu, Virve Lans