

**KONTAKTTEABE
KÄTTESAADAVUS KESKASUTUSTE
VÕRGULEHTEDEL**

Avaliku teabe seaduse
täitmise seire
2009.a. augustis-septembris

Andmekaitse Inspeksioon

Meie eesmärk on aidata kujundada ühiskonda, kus väärtustatakse üksikisiku õigust eraelule ja riigi tegevuse läbipaistvust.

Sissejuhatus

Alates 2001. aastast reguleerib avaliku sektori tegevuse läbipaistvust [avaliku teabe seadus](#). Selle eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkus, ning võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest.

Siiski valitseb jätkuvalt segadus kodanikule ja ettevõtjale vajaliku võrguteabe kättesaadavusega, alates kasvõi kõige esmasest kontakt- ja personaliteabest.

Avaliku teabe seaduse üheks eesmärgiks oli avaliku sektori töötasude avalikus. Selles osas on asutuste praktika eriti kirju ja ebajärjekindel.

Andmekaitse Inspeksiooni kui avaliku teabe seaduse järelevalveasutuse roll on senini olnud eeskätt reaktiive (selgitustaotlustele, kaebustele, vaietele reageeriv). Meie hinnangul on asutuste ebahütlus avaliku sektori veebiteabe ja töötasude läbipaistvuse küsimuses muutunud niivõrd erinevaks, et olukord nõuab järelevalveasutustelt proaktiivset tegevust.

Oleme asunud omal algatusel avaliku teabe seaduse suuremaid rakendusprobleeme monitoorima ning välja töötama üldisi soovitusi seaduse otstarbekaks rakendamiseks.

Seire eesmärgid

Eesmärgiks oli kontrollida avaliku teabe seaduse § 28 lõige 1 punktide 3, 5, 6, 19, 24 ja 31 täitmist kõigi ministeeriumide ja Riigikantselei veebilehtedel. Samuti oli ka eesmärk pisteliselt teostada kohapealseid kontrole dokumendiregistris personalikäskkirjade avalikustamine osas.

Lisaks lähtusime Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakonna koostatud ning asutuste-vahelise kooskõlastusringi läbinud [Veebide koosvõime raamistikust](#)

Mida?

Asutuste veebilehtedel kontrolliti järgneva teabe olemasolu: asutuste ja struktuuriüksuste põhimäärused, ametnike ametijuhendid, asutuse koosseis ja täitmata ametikohad, ametnike nimede, kontaktandmete, hariduse ja eriala olemasolu, andmed vastuvõtuaegade kohta ja dokumendiregistri olemasolu.

Dokumendiregistrite kontrollis võrreldi sisemises ja nn avalikult veebilehel kuvatavas dokumendiregistris esinevaid erinevusi personalikäskkirjasid puudutava teabe avalikustamise osas, juurdepääsupiirangute määramise aluseid ja kehtivust ning avaliku teabe seaduse §-s 12 esitatud nõuete täitmist.

Keda?

Veebilehtede kontrolli teostati Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Välisministeeriumi ja Riigikantselei veebilehtedel. Kohapealseid kontrole dokumendiregistri osas teostati valikuliselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Välisministeeriumi ja Riigikantselei juures.

Millal?

Ministeeriumite ja Riigikantselei veebilehtede järelevalvet teostati augusti esimesel ja viimasel nädalal. Kohapealsed kontrollid viidi läbi 25-28. augustini. Kuna asutuste veebilehed on pidevalt uuendamises ei pruugi kontrolli käigus tuvastatud teave praegusel hetkel esitatavale teabele vastata.

Kokkuvõte teostatud kontrollide tulemustest

1. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja nende struktuuriüksuste põhimäärused.

Lähtudes Avaliku teabe seaduse §-st 28, mis käsitleb teabevaldajate kohustust avalikustada tema ülesannetega seotud teavet, ning nimetatud paragrahvi punkti 1 lõikest 3 on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused kohustatud avalikustama asutuse ja selle struktuuriüksuste põhimäärused.

Valdavalt on nimetatud nõue täidetud ning enamasti asuvad struktuuriüksuste põhimäärused asutuse kontaktides. Positiivse näitena tooks välja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, kes on loonud ministeeriumit puudutava informatsiooni alla ka alajaotise põhimääruste kohta.

Järelevalve objektiks olnud üheksa riigiasutuse kontrollimise tulemused on järgnevad:

Haridus- ja Teadusministeerium	Ministeeriumi põhimäärus olemas, struktuuriüksused osaliselt (4 puudu).
Justiitsministeerium	Ministeeriumi põhimäärus olemas, struktuuriüksused puudu.
Kaitseministeerium	Ministeeriumi põhimäärus olemas, struktuuriüksused puudu.
Keskonnaministeerium	Ministeeriumi ja struktuuriüksuste põhimäärused olemas, kuid struktuuriüksuste põhimääruseid tutvustav tekst on segadusseajav (viidatakse ministeeriumi põhimääruses sätestatud osakondade põhiülesannetele, samas on põhimäärused olemas kontaktide rubriigis).
Kultuuriministeerium	Ministeeriumi põhimäärus ei olnud leitav, struktuuriüksuste omad on olemas.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Ministeeriumi ja struktuuriüksuste põhimäärused olemas.
Põllumajandusministeerium	Ministeeriumi ja struktuuriüksuste põhimäärused olemas.
Rahandusministeerium	Ministeeriumi ja struktuuriüksuste põhimäärused olemas.
Siseministeerium	Ministeeriumi ja struktuuriüksuste põhimäärused olemas.
Sotsiaalministeerium	Ministeeriumi ja struktuuriüksuste põhimäärused olemas.
Välisministeerium	Ministeeriumi ja struktuuriüksuste põhimäärused olemas.
Riigikantselei	Ministeeriumi ja struktuuriüksuste põhimäärused olemas.

2. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike ametijuhendid

Avaliku teabe seaduse § 28 lõike 1 punkt 5 näeb ette, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnike ametijuhendid peavad olema avalikustatud.

Ka nimetatud nõude täitmise osas on suuri puudujääke, eriti Rahandus- ja Välisministeeriumil. Vastavalt Veebide koosvõime raamistiku punktile 4.1.4 peavad avaliku sektori veebidest allalaaditavad failid olema esitatud avatud formaatides (nt .odf, .pdf, .png, .svg, .rtf) või nende pakitud versioonid ZIP-formaadis. Firmapõhiseid formaatide (nt .doc, .xls, .ppt,) kasutamist piiratakse ning võimalusel välditakse. Veebis avaldatud failid peavad olema kasutajale loetavad (ja vajadusel redigeeritavad) vabavaraliste vahenditega.

Teostatud kontrolli tulemused on järgnevad:

Haridus- ja Teadusministeerium	Osaliselt, ametijuhendeid on vähem, kui ametinimetusi.
Justiitsministeerium	Ametijuhendid olemas
Kaitseministeerium	Osaliselt, ametijuhendeid on vähem, kui ametinimetusi.
Keskonnaministeerium	Osaliselt, ametijuhendeid on vähem, kui ametinimetusi.
Kultuuriministeerium	Osaliselt, ametijuhendeid on vähem, kui ametinimetusi.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Osaliselt, ametijuhendeid on vähem, kui ametinimetusi.
Põllumajandusministeerium	Osaliselt, ametijuhendeid on vähem, kui ametinimetusi.
Rahandusministeerium	Ei olnud leitav
Siseministeerium	Osaliselt, ametijuhendeid on vähem, kui ametinimetusi.
Sotsiaalministeerium	Osaliselt, ametijuhendeid on vähem, kui ametinimetusi.
Välisministeerium	Ei olnud leitav
Riigikantselei	Osaliselt, ametijuhendeid on vähem, kui ametinimetusi.

3. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste koosseisud

Kohustus avalikustada asutuse koosseisud ei ole täidetud, kui on avalikustatud vaid asutuses töötavate töötajate nimekiri. Asutuse koosseis hõlmab endas nii täidetud kui ka täitmata ametikohti. Rasedus- ja lapsehoolduspuhkusel olevate ametnike nimede avalikuna hoidmine võib olla ametniku eraelu puutumatus riivav teave ning samas ka kodanikule mitteoluline informatsioon.

Otstarbekas oleks asutuse koosseis avaldada asutuse kontaktides, märkides ära ka täitmata ametikohad. Sellega oleks ka täidetud nii avaliku teabe seaduse § 28 lõike 1 punkt 6 kui ka punkt 19.

Enamikel kontrollitud asutustel oli nimetatud nõue täitmata:

Haridus- ja Teadusministeerium	Ei olnud leitav.
--------------------------------	------------------

Justiitsministeerium	Ei olnud leitav.
Kaitseministeerium	Ei olnud leitav.
Keskkonnaministeerium	Esitatud on eelnevate aastate koosseisud koos palgaandmestikuga.
Kultuuriministeerium	Ei olnud leitav.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Ei olnud leitav.
Põllumajandusministeerium	Ei olnud leitav.
Rahandusministeerium	Ei olnud leitav.
Siseministeerium	Ei olnud leitav.
Sotsiaalministeerium	Ei olnud leitav.
Välisministeerium	Ei olnud leitav.
Riigikantselei	Ei olnud leitav.

4. Andmed riigi- ja kohaliku omavalitsuse täitmata ametikohtade kohta

Vastavalt avaliku teabe seaduse § 28 lõike 1 punktile 19 on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused kohustatud avalikustama andmed asutuse täitmata ametikohtade kohta.

Kontrolli tulemusena selgus, et enamikel kontrollitutest oli nimetatud nõue täitmata. Asutuste veebilehtedel on küll viide tööpakkumistele, kuid seda ei saa käsitleda infona täitmata ametikohtade kohta.

Seega on nimetatud nõude täitmise kontrolli tulemused järgnevad:

Haridus- ja Teadusministeerium	Ei olnud leitav.
Justiitsministeerium	Ei olnud leitav.
Kaitseministeerium	Ei olnud leitav.
Keskkonnaministeerium	Ei olnud leitav.
Kultuuriministeerium	Ministeeriumi struktuuri all esitatud vabade ametikohtade nimekiri.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Ei olnud leitav.
Põllumajandusministeerium	Ei olnud leitav.
Rahandusministeerium	Ei olnud leitav.

Siseministeerium	Ei olnud leitav.
Sotsiaalministeerium	Ei olnud leitav.
Välisministeerium	Ei olnud leitav.
Riigikantselei	Ei olnud leitav.

5. Ettenähtud ametikohti täitvate ametnike ees- ja perekonnanimed, haridus ja eriala, telefoninumbrid ja elektronpostiaadressid

Avaliku teabe seaduse § 28 lõike 1 punkt 6 näeb ette, et avalikustada tuleb ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuses ettenähtud ametikohti täitvate ametnike ees- ja perekonnanimed, haridus ja eriala, telefoninumbrid ning elektronpostiaadressid.

Kontrolli tulemusena selgus, et kõige rohkem on eksimusi ametnike haridust ja eriala puudutava teabe avalikustamise osas. Teine probleem on informatsiooni liigne killustatus, nt Põllumajandusministeeriumi puhul oli kontrollitav teave leitav kolmest eri rubriigist: Ministeerium-> Osakonnad, Kontaktid ja Avalik teave.

Pea täielikult puudusid ametnike (va juhtkond, osakonnapeadirektorid, direktorid ja talituste juhatajad) andmed Välisministeeriumil.

Haridus- ja Teadusministeerium	Teave on olemas.
Justiitsministeerium	Teave on olemas.
Kaitseministeerium	Osaliselt olemas.
Keskkonnaministeerium	Teave on olemas.
Kultuuriministeerium	Teave on olemas.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Osaliselt olemas.
Põllumajandusministeerium	Teave on olemas.
Rahandusministeerium	Teave on olemas.
Siseministeerium	Teave on olemas.
Sotsiaalministeerium	Teave on olemas.
Välisministeerium	Ei olnud leitav.
Riigikantselei	Osaliselt olemas.

6. Andmed vastuvõtuaegade kohta

Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused on kohustatud avalikustama muuhulgas ka teabe asutuse vastuvõtuaegade kohta.

Ka selle nõude kontrollimisel selgus, et enamik kontrollitutest ei ole oma veebilehel vastuvõtuaegasid puudutavat informatsiooni avalikustanud:

Haridus- ja Teadusministeerium	Teave ei olnud leitav.
Justiitsministeerium	Teave on olemas.
Kaitseministeerium	Teave on olemas.
Keskkonnaministeerium	Teave on olemas.
Kultuuriministeerium	Teave on olemas.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Teave ei olnud leitav.
Põllumajandusministeerium	Teave ei olnud leitav.
Rahandusministeerium	Teave on olemas.
Siseministeerium	Iga lehekülje jaluses on kuvatav info kontakteerumise kellaegade kohta
Sotsiaalministeerium	Teave ei olnud leitav, kuid on olemas informatsioon vastuvõtule registreerimise osas.
Välisministeerium	Teave ei olnud leitav.
Riigikantselei	Teave ei olnud leitav.

7. Asutuse dokumendiregister

Avaliku teabe seaduse § 28 lõike 1 punkt 31 näeb ette, et asutus on kohustatud avalikustama dokumendiregister. Nõuded asutuse dokumendiregistrile on käsitletud avaliku teabe seaduse §-des 11 ja 12. Samuti on Andmekaitse Inspeksiooni kodulehel saadaval [juhendid](#) teabevaldajale dokumendiregistri pidamiseks ning teabele juurdepääsuvõimaldamiseks.

Lähtudes eelviidatud ja seadusest tulenevatele nõuetele, peab asutuse dokumendiregistri juurde looma dokumentide leidmise hõlbustamiseks sisujuhi ja kasutusjuhendi ning tagama dokumentide leidmise infotehnoloogilise otsingusüsteemi abil ületekstiotsinguga. Lisaks peab dokumendiregistris registreeritud ja asutuse dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, olema tagatud juurdepääs dokumendiregistri kaudu (va dokumendid, mis avaldatakse Riigi Teatajas).

Dokumendiregistri nõuete täitmise osas, mis puudutas personaliga seotud dokumente, teostas inspeksioon kolme asutuse juures ka kohapealseid järelevalvetoiminguid. Kontrollitulemustest selgus, et ühegi asutuse puhul ei olnud personali käskkirjad (sh need, mis ei sisalda isikuandmeid) kättesaadavad või korrektselt kajastatud. Näiteks on kuulutatud kõik personali puudutavate käskkirjade sarjad asutusesiseseks kasutamiseks, kaalumata, kas kõik

sarjas olevad dokumendid ka sisuliselt alust selleks omavad. Sellest tulenev soovib inspeksioon hinnata ringi kõik juurdepääsupiiranguga sarjadele ja nende alamsarjadele juurdepääsupiirangu kehtestamise alused selliselt, et need ei oleks automaatselt kohaldatavad dokumendi registreerimisel dokumendiregistris.

Avaliku teabe seaduse § 36 lõige 1 punkt 9 keelab asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada dokumente riigi-, kohaliku omavalitsuse üksuse või avaliku-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Samas on teabevaldajal võimalik kaaluda dokumentide aktiivset või passiivset avalikustamist – dokumendiregistri kaudu või teabenõudega avalikustamine.

Haridus- ja Teadusministeerium	Dokumendiregister olemas.
Justiitsministeerium	Dokumendiregister olemas.
Kaitseministeerium	Dokumendiregister olemas.
Keskonnaministeerium	Dokumendiregister olemas.
Kultuuriministeerium	Dokumendiregister olemas.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Dokumendiregister olemas, kuid kogu personali käskkirjade sari on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks (AK), kaalumata kas sisuliselt dokumendid seda on. Dokumendiregistri ülesehitus on keeruline, puudub sisujuht ja kasutusjuhend. Dokumendisarjade nimekirjast ei ole kõik dokumendid leitavad, küll aga on leitav läbi otsingu funktsiooni. Osaliselt on puudu ka viited AK-ks tunnistamise alustele ning tähtaegadele.
Põllumajandusministeerium	Dokumendiregister olemas.
Rahandusministeerium	Dokumendiregister olemas.
Siseministeerium	Veebilehel olemas dokumendiotsing.
Sotsiaalministeerium	Dokumendiregister olemas.
Välisministeerium	Dokumendiregister olemas, kuid puudub kinnitatud dokumentide loetelu. Seega ei ole võimalik hinnata juurdepääsupiirangu aluseid. Kontrollimisel selgus, et dokumendiregistri avalikus vaates (st veebilehel kuvatavas dokumendiregistris) ei kuvata registreeritud dokumente ajakohaselt. Ka juurdepääsupiiranguta dokumentidega ei ole võimalik avalikus vaates tutvuda, rikkudes sellega avaliku teabe seaduse § 12 lõiget 4 ¹ .
Riigikantselei	Dokumendiregister olemas, sisemist dokumendiregistrit peegeldatakse avalikus vaates. Juurdepääsupiiranguteta dokumentidele ja manustele on tagatud ligipääs läbi avaliku vaate. Dokumendisarjad, milles registreeritakse riigisekretäri, peadirektori ja personaliosakonna juhataja käskkirjad on tunnistatud juurdepääsupiiranguga sarjadeks

	ning kõik nimetatud sarjade dokumendid ka sellisena registreeritakse. Samas teabenõude korras otsustatakse, kas nimetatud dokument väljastada või mitte.
--	--