

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaal- ja haridusteaduskond

Ühiskonnateaduste instituut

Info- ja dokumendihalduse õppekava

Mairi Tiks

**DOKUMENTIDE AVALIKUSTAMINE VÕRU  
MAAKONNA KOHALIKES OMAVALITSUSTES**

Lõputöö

Juhendaja: Lea Baumann, MA

Kaitmisele lubatud .....

Tartu 2014

# SISUKORD

SISUKORD .....	2
SISSEJUHATUS .....	3
1. TÖÖ TEOREETILISED LÄHTEKOHAD JA METOODIKA .....	6
2. VARASEMA UURIMUSE KIRJELDUS JA TULEMUSED .....	9
2.1. Vaatluse kirjeldus .....	9
2.2. Andmete analüüs, vaatluse tulemused .....	11
2.2.1. <i>Dokumendiregistrite kasutajamugavus</i> .....	12
2.2.2. <i>Dokumentide avalikustamise nõuetele vastavus</i> .....	13
3. KÜSITLUS „TEABE AVALIKUSTAMINE“ VÕRU MAAKONNA KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE .....	17
3.1. Küsitluse ülesehitus, eesmärk .....	17
3.2. Küsitluse tulemused .....	18
3.2.1. <i>Dokumendiregistri kasutajamugavus</i> .....	21
3.2.2. <i>Dokumentide avalikustamise nõuetele vastavus</i> .....	23
4. VAATLUSE JA KÜSITLUSE TULEMUSTE VÕRDLUS .....	32
KOKKUVÕTE .....	36
KASUTATUD ALLIKAD .....	38
LISAD .....	40
Lisa 1 Andmete koondtabel .....	40
Lisa 2 Küsitlus teabe avalikustamisest .....	41
SUMMARY .....	45

## SISSEJUHATUS

Dokumentide avalikustamine ja neile juurdepääsu võimaldamine on demokraatliku ja avatud ühiskonna üheks alustalaks. Juurdepääsu võimaldamine dokumentidele tagab asutuse tegevuse läbipaistvuse, kontrollitavuse ja usaldusvärsuse.

Kohalik omavalitsus on omavalitsusüksus, kes oma tegevuses peab lähtuma Eesti Vabariigi seadusandlusest.

Tulenevalt avaliku teabe seadusest on kohalik omavalitsus teabevaldajaks. Avaliku teabe seadus sätestab teabevaldaja kohustused, avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise põhimõtted ja nõuded asutuse dokumendiregistrile.<sup>1</sup> Avaliku teabe seaduse täitmise üle teeb järelevalvet Andmekaitse Inspeksioon.<sup>2</sup> Eesmärgiga vähendada ebaühtlast seaduse täitmist ja tõlgendamist on Andmekaitse Inspeksioon riigi- ja kohalikele omavalitsustele koostanud avaliku teabe seaduse täitmise üldjuhendi.<sup>3</sup> Siiski ei saa kindel olla, et kõik omavalitsused neid juhiseid üheselt tõlgendavad.

Vabariigi Valitsuse määrus nr 80 *Asjaajamiskorra ühtsed alused* reguleerib kohaliku omavalitsuse dokumendiregistrile esitatavaid nõuded.<sup>4</sup> Lisaks neile üldist dokumendihaldust korraldavatele seadustele peavad kohalikud omavalitsused lähtuma veel mitmetest eriseadustest nagu näiteks kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.<sup>5</sup>

Aastate jooksul on üliõpilaste poolt korduvalt uuritud dokumentide avalikustamist omavalitsuste veebilehtedel kasutades selleks vaatlust. Sellised uurimused on ühepoolsed ja sisaldavad uurija poolseid järeldusi samas kui avalikustajate poolset arvamust pole senini põhjalikumalt uuritud. Käesolevas töös uurib autor läbi küsitluse asutuse teabe avalikustamisega seotud töötajate

---

<sup>1</sup> *Avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS)*. RT I 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5.

<sup>2</sup> *Andmekaitse Inspeksiooni põhimäärus ja koosseis*. § 1; § 9.

<sup>3</sup> Andmekaitse Inspeksioon. 2014. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. <http://www.aki.ee/et/juhised/avaliku-teabe-seaduse-uldjuhend> (21.04.2014).

<sup>4</sup> *Asjaajamiskorra ühtsed alused (edaspidi AÜA)*. § 1 p 4.

<sup>5</sup> *Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS)*. RT I 1993, 37, 558; RT I, 22.11.2013, 3.

arvamusi, hinnangut dokumentide avalikustamisele ning sellele, kuidas nad esitatavaid nõudeid järgivad ja juhendist aru saavad.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada, kuidas hindavad Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistri haldamise, dokumentide avalikustamise ja asutuse asjaajamise korraldamise eest vastutavad ametnikud oma asutuse teabe avalikustamise ulatust/kvaliteeti ja teabe kättesaadavuse kasutajamugavust. Teada saada, miks nende meelest on osade dokumendiliikide avalikustamine problemaatiline, milliseid lahendusi näevad ametnikud, mis aitaks parandada teabe avalikustamine kvaliteeti. Analüüsitakse küsitluse vastuseid. Võrreldakse ning analüüsitakse vaatluse ja küsitluste tulemusi.

Käesoleva uurimuse teema on seotud autori varasema seminaritööga „Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris.“<sup>6</sup> Töö eesmärgiks oli välja selgitada millises ulatuses järgitakse asutustele kehtestatud nõudeid omavalitsuste poolt ning kui lihtne ja mugav on otsitava dokumendi leidmine. Uuriti, kas Võru maakonna kohalike omavalitsuste lõikes kerkivad dokumentide avalikustamisel esile sarnased probleemid ja missugused need on.

Seminaritöö järeldused ning huvi selle vastu, kuidas omavalitsused hindavad oma tööd teabe avalikustamisel, olid lõputöö teema valiku aluseks.

Varasemalt on andmete avalikustamist kohalike omavalitsuste dokumendiregistris uurinud Jaanika Aava, kelle 2008. aastal Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemias koostatud I seminaritöö kandis pealkirja „Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Järvamaa omavalitsuste veebilehtedel“<sup>7</sup> ja 2009. aastal II seminaritöö „Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Lääne-Virumaa omavalitsuste veebilehtedel“.<sup>8</sup> 2013. aastal koostas Aili Adamson seminaritöö „Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris“.<sup>9</sup> 2014. aastal koostas Kaiu Kuhi Tartu Ülikoolis seminaritöö teemal

---

<sup>6</sup> **Tiks, M.** 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu.

<sup>7</sup> **Aava, J.** 2008. *Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Järvamaa omavalitsuste veebilehtedel*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [I seminaritöö]. Viljandi.

<sup>8</sup> **Aava, J.** 2009. *Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Lääne-Virumaa omavalitsuste veebilehtedel*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [II seminaritöö]. Viljandi.

<sup>9</sup> **Adamson, A.** 2013. *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi.

„Dokumentide avalikustamine Võru linnavalitsuse dokumendiregistris“.<sup>10</sup> Nimetatud töid uurimuses ei kasutata, sest nende metoodika ei sobi käesoleva uurimuse metoodikaga. Töö autorile teadaolevalt pole varasemalt kirjutatud temaga seonduvalt ühtegi tööd, mis kasutaks samasugust lähenemist ehk küsitlust, mis viiakse läbi ühe maakonna kõigis omavalitsustes.

Käesolev uurimus on kombineeritud. Töö on kvantitatiivne, kuid sisaldab ka võrdlust varasema tööga, mis oli kvalitatiivne. Töö autor koostab küsitluse, mis sisaldab avatud ning valikvastustega küsimusi. Küsitluse koostatakse Google Drive keskkonnas kasutades Google Form'i. Küsitlus edastatakse vastamiseks Võru maakonna kohalikes omavalitsustes dokumentide haldamise, dokumentide avalikustamise ja asutuse asjaajamise korraldamisega tegelevatele ametnikele. Vastuseid analüüsitakse, võrreldakse seminaritöös läbi viidud vaatluse tulemustega ning tehakse järeldusi.

Töö koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis kirjeldatakse uurimuse teoreetilisi seisukohti. Teises peatükis taasesitatakse seminaritöö need osad, mida käesolevas töös edasi uuritakse ning mis on olulised võrdluse läbiviimiseks. Kolmandas peatükis kirjeldatakse läbi viidud küsitlust, analüüsitakse kogutud andmeid ning tehakse järeldusi. Neljandas peatükis võrreldakse vaatluse ja küsitluse tulemusi, tehakse nende põhjal järeldusi.

Kohaliku omavalitsuse tegevuse uurimine teabe avalikustamisel on oluline, sest teabe kättesaadavus tõstab oluliselt usaldust piirkonna avalike teenuste vastu ning parendab nende kvaliteeti.

---

<sup>10</sup> **Kuhi, K.** 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru linnavalitsuse dokumendiregistris*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu.

## 1. TÖÖ TEOREETILISED LÄHTEKOHAD JA METOODIKA

Kvantitatiivse uurimise traditsiooniliseks tüübiks on *survey*-uurimus, mille peamiseks andmekogumise meetodiks on küsitlus.<sup>11</sup> Inglisekeelne termin *survey* tähendab selliseid küsitluse, intervjuu ja vaatluse vorme, kus andmed kogutakse standardiseeritult ja katseisikud moodustavad valimi või näidise suuremast üldkogumist. Standardiseeritus tähendab seda, et küsimused küsitakse kõigilt vastajatelt täpselt samal viisil.<sup>12</sup>

Küsitlus on vahendiks, millega kogutakse esmaseid andmeid. Esmaste andmete eeliseks on see, et need kogutakse just käsiloleva projekti jaoks. See tähendab, et nad on kooskõlas uurimisküsimustega ja uurimiseesmärkidega.<sup>13</sup>

Küsitlus on tõhus vahend, et hankida arvamusi, hoiakuid ja kirjeldusi, samuti põhjuse-tagajärje suhteid.<sup>14</sup>

Küsitlusuurimuse eeliseks peetakse seda, et nende abil saab koguda suure andmestiku: haarata palju inimesi ja esitada neile palju küsimusi. Küsitlusmeetod on tõhus, sest see säästab uurija aega ja vaeva. Ajakava ja kulutusi on võimalik üsna täpselt ette planeerida. Hoolikalt koostatud ankeedi puhul saab andmed kiiresti talletada ning arvuti abil analüüsida. Küsitlusega kogutud andmete töötlemiseks on olemas mitmesuguseid statistilisi analüüsi- ja aruande viise, mistõttu uurijal pole vaja hakata neid ise välja mõtlema.<sup>15</sup>

Küsitluse puuduseks on see, et kogutud andmeid on peetud pinnapealseks ja vastava uurimuse teoreetilist panust tagasihoidlikuks. Leitakse, et pole võimalik kontrollida, kui tõsiselt vastajad uurimusse suhtuvad: kas nad vastavad hoolikalt ja ausalt. Pole võimalik selgeks teha, kui õnnestunuks vastajad esitatud vastusevariante peavad, küsimuste valesti mõistmist on raske

---

<sup>11</sup> Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina, lk 178, 180.

<sup>12</sup> *Samas*, lk 180.

<sup>13</sup> Ghauri, P. & Gronhaug, K. 2004. Äriuuringu meetodid. Praktilisi näpunäiteid. Tallinn: Külim, lk 92-93.

<sup>14</sup> *Samas*, lk 105.

<sup>15</sup> Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina, lk 182.

avastada. Pole võimalik teada, kas vastajad on kõnealuse valdkonnaga kursis või selles kogenud. Vastamata jäänud küsimuste hulk võib vahel kujuneda üsnagi suureks.<sup>16</sup>

Küsitluses võib küsimusi esitada mitmeti. Tavaliselt kasutatakse kolme tüüpi küsimusi. Avatud küsimused, kus esitatakse ainult küsimusi ning jäetakse tühi koht vastuse kirjutamiseks. Valikvastustega küsimusi, kus uurija koostab vastusevariandid, mille hulgast vastaja tähistab kas ühe või mitu vastusevarianti vastavalt talle antud juhtnööridele. Astmestikel ehk skaaladel põhinev küsimustüüp, kus esitatakse erineva tugevusega väited, millest vastaja valib endale sobivaima.<sup>17</sup> Käesolevas uurimuses kasutatakse küsimustikus avatud ning valikvastustega küsimusi.

Avatud küsimuste pooldajad põhjendavad oma valikut sellega, et avatud küsimused annavad vastajale võimaluse väljendada oma tegelikku arvamust, samal ajal kui valikvastustega küsimused teda kammitsevad. Küsimustüübi vastu räägib see, et avatud küsimused annavad sisult liiga kirju ja kahtlase usaldusväarsusega andmestiku, mida on raske töödelda. Samas leitakse, et avatud küsimused on vältimatu etapp valikvastuste väljatöötamisel.<sup>18</sup> Käesoleva töö autor nõustub antud seisukohaga, sest töö aluseks oleva küsitluse väljatöötamisel kujunesid paljudest avatud küsimustest valikvastustega küsimused. Valikvastustega küsimuste poolt räägib see, et vastajad vastavad küsimustele nii, et nende vastused on võrreldavad. Vastustest tekib vähem kirju andmestik, mida on kergem arvutiga töödelda ja analüüsida. Valikvastuste poolt räägib ka see, et need aitavad vastajale asju meenutada, mis muudab vastamise kergemaks.<sup>19</sup>

Käesoleva uurimise valimi moodustavad Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistri haldamise, dokumentide avalikustamise ja asutuse asjaajamise korraldamise eest vastutavad ametnikud. Valim moodustati teadlikult, eesmärgiga saada vastust kõigist Võrumaa 13 kohalikest omavalitsusest. Antud valimit nimetatakse eesmärgipäraseks valimiks.<sup>20</sup> L. Õunapuu nimetab seda ka kui ettekavatsetud valim, sihipärane valim, suunatud valim, tahtlik valim. Antud valimi puhul valib liikmed valimisse uurija ise, lähtudes oma teadmistest,

---

<sup>16</sup> Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina, lk 182.

<sup>17</sup> Samas, lk 185-187.

<sup>18</sup> Samas, lk 188.

<sup>19</sup> Samas, lk 188.

<sup>20</sup> Jarvis, P. 2004. *Praktik-uuriija. Praktikast teooriani*. Tartu: Eesti Vabaharidusliidu Kirjastus, lk 123.

kogemustest ja eriteadmistest mõne grupi kohta. Valimisse püütakse leida populatsiooni kõige tüüpilisemad esindajad.<sup>21</sup>

Uurimise aluseks olev küsitlus (vt *lisa 2*) koostati Google Drive keskkonnas kasutades Google Form'i. Esmalt saadeti küsitlus kohalike omavalitsuste kodulehel kirjas olevale üldisele e-posti aadressile. Omavalitsustele, kellelt vastuseid ei laekunud, saadeti küsitlus uuesti, kuid personaalsemalt ehk näiteks vallasekretäri e-postile. Küsitlusele oli lisatud kaaskiri, milles paluti see edastada vastamiseks omavalitsuses dokumentide haldamise, dokumentide avalikustamise ja asutuse asjaajamise korraldamisega tegelevatele ametnikele. Küsitlus toimus perioodil 13.–28.03.2014.

Küsitluse käigus saadud vastuseid võrreldakse omavahel, reastatakse ehk tuuakse välja näiteks kõige paremini leitavad dokumendiliigid ning analüüsitakse. Tulemuste paremaks mõistmiseks kasutatakse joondiagrammi, tulpdiagramme ja sektordiagramme.

---

<sup>21</sup> **Õunapuu, L.** 2014. *Valimid kvantitatiivsetes ja kvalitatiivsetes uurimustes*. [Õppematerjal]. [http://www.e-ope.ee/download/euni\\_repository/file/3402/sisupakett3.zip/index.html](http://www.e-ope.ee/download/euni_repository/file/3402/sisupakett3.zip/index.html), (21.04.2014).



## 2. VARASEMA UURIMUSE KIRJELDUS JA TULEMUSED

Käesolevas peatükis taasesitatakse seminaritöö „Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris”<sup>22</sup> need peatükid ja alapeatükid, mida lõputöös edasi uuritakse ning mis on olulised võrdluse läbiviimiseks. Tuuakse välja seminaritöös läbi viidud vaatluse kirjeldus, tulemused ja analüüs.

### 2.1. Vaatluse kirjeldus

Uurimuse valimi moodustasid Võru maakonna kohalike omavalitsuste veebilehel asuvad dokumendiregistrid. Uurimus viidi läbi töö koostaja kodumaakonnas, sest koostajat huvitas, kuidas tema kodumaakonnas on korraldatud teabe avalikustamine dokumendiregistris.

Maakonnas on 13 kohalikku omavalitsust, neist üks linn ja 12 valda.<sup>23</sup> Tabelis 1 on toodud nende nimekiri ning veebilehe aadress.<sup>24</sup>

Tabel 1 Võru maakonna kohalikud omavalitsused ja nende veebilehe aadressid

Linn/vald	Veebilehe aadress 11.11.2013
Antsla vald	<a href="https://antsla.kovtp.ee/et/uldinfo">https://antsla.kovtp.ee/et/uldinfo</a>
Haanja vald	<a href="http://www.haanja.ee">http://www.haanja.ee</a>
Lasva vald	<a href="https://lasva.kovtp.ee/et/uldinfo">https://lasva.kovtp.ee/et/uldinfo</a>
Meremäe vald	<a href="https://meremae.kovtp.ee/et/uldinfo">https://meremae.kovtp.ee/et/uldinfo</a>
Misso vald	<a href="http://www.misso.ee/">http://www.misso.ee/</a>
Mõniste vald	<a href="http://www.moniste.ee/">http://www.moniste.ee/</a>
Rõuge vald	<a href="http://rouge.kovtp.ee/et/uldinfo">http://rouge.kovtp.ee/et/uldinfo</a>
Sõmerpalu vald	<a href="http://www.somerpalu.ee/">http://www.somerpalu.ee/</a>

<sup>22</sup> Tiks, M. 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu.

<sup>23</sup> Eesti Statistikaamet. 2013. *Võru maakond* <http://www.stat.ee/ppe-voru-maakond> (11.11.2013).

<sup>24</sup> EESTI. 2013. Riigiportaal eesti.ee. [https://www.eesti.ee/est/kontaktid/kohalikud\\_omavalitsused](https://www.eesti.ee/est/kontaktid/kohalikud_omavalitsused) (18.11.2013).

Linn/vald	Veebilehe aadress 11.11.2013
Urvaste vald	<a href="http://urvaste.kovtp.ee/et/uldinfo">http://urvaste.kovtp.ee/et/uldinfo</a>
Varstu vald	<a href="http://varstu.kovtp.ee/et/uldinfo">http://varstu.kovtp.ee/et/uldinfo</a>
Vastseliina vald	<a href="http://vastseliina.ee">http://vastseliina.ee</a>
Võru vald	<a href="http://www.voruvald.ee/">http://www.voruvald.ee/</a>
Võru linn	<a href="http://www.voru.ee/">http://www.voru.ee/</a>

Andmete kogumiseks tehti omavalitsuste dokumendiregistris päringuid, mille tegemisel järgiti kriteeriumeid, mis valiti välja lähtuvalt dokumentide avalikustamise nõuetest. Valikus oli seitse kriteeriumit ning nende järgi hinnati dokumentide avalikustamise kvaliteeti. Kriteeriumide aluseks oli Andmekaitse Inspektsiooni poolt koostatud avaliku teabe seaduse täitmise üldjuhend (edaspidi AKI juhend).<sup>25</sup>

#### 1) Dokumendiregistri kuvamine asutuse veebilehel

Soovitav on kuvada register võrgulehe sisukorra esimesel valikutasandil, nn ühe kliki reegel registri juurde jõudmiseks. Jaotise tähistus peab olema „*Dokumendiregister*“. Muud tähistused (nt „*Amphora*“, „*Postipoiss*“) tekitavad segadust.

#### 2) Sisujuhi olemasolu

Sisujuhi all tuleb mõista dokumendiliikide loetelu.

#### 3) Kasutusjuhendi olemasolu

Kasutusjuhend on mõeldud dokumentide leidmise hõlbustamiseks. Asutused kasutavad erinevaid tarkvaralahendusi, sellest tulenevalt on nende dokumendiregistris avaldamine erinev.

#### 4) Ületekstiotsing

Ületekstiotsing sisaldab täpsustava valiku võimalusi, piirates otsitavat näiteks ajavahemike, dokumendiliikide ja tunnuste abil. Ületekstiotsing peab võimaldama teha otsingut, mis hõlmaks terve registri avaliku vaate üldandmestikku.

#### 5) Dokumentide leitavus

Dokumentide leitavus tehti kindlaks metaandmete avalikustamise kontrollimise teel. Valimis olnud kohalike omavalitsuste dokumendiregistris otsiti järgnevat dokumente:

<sup>25</sup>Andmekaitse Inspektsioon. 2014. Avaliku teabe seaduse üldjuhend. <http://www.aki.ee/et/juhised/avaliku-teabe-seaduse-uldjuhend> (21.04.2014)

- a) volikogu määrus;
- b) volikogu otsus;
- c) valitsuse määrus;
- d) valitsuse korraldus;
- e) vallavanema või linnapea käskkiri;
- f) volikogu protokoll;
- g) vallavalitsuse protokoll;
- h) leping;
- i) kiri.

## **6) Otseligipääsu võimaldamine juurdepääsupiiranguta digitaaldokumentidele**

Uurimise käigus jälgiti, kas dokumentidele on lisatud failid ja kas need avanevad.

## **7) Juurdepääsupiirangu kuvamine**

Juhul kui dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang, peab register sisaldama andmeid juurdepääsupiirangu aluse ja tähtaja kohta.<sup>26</sup>

Andmed kohalike omavalitsuste dokumendiregistritest koguti vaatluse meetodil 2013. aasta 25. novembril ja 02. detsembril. Andmete kirjapanekuks koostati MS Excelis koondtabel, mis on tööle lisatud (vt *lisa 1*). Tabeli päise moodustavad nõuded, mille täitmist uuriti ning igale reale kanti erinev omavalitsus tähestikulises järjekorras.

Andmete kogumisel vaadeldi dokumendiregistrites iga dokumendi liigi juures nelja dokumenti, mis valiti juhuslikult. Üldjuhul leiti kõik dokumendid sisujuhist.

## **2.2. Andmete analüüs, vaatluse tulemused**

Vaatluse aluseks olnud kriteeriumid jagati kaheks grupiks. Esimesed neli kriteeriumit – dokumendiregistri kuvamine, sisujuhi olemasolu, kasutusjuhendi olemasolu, ületekstiotsingu võimalus – näitavad eelkõige dokumendiregistri kasutajamugavust, järgnevad kolm – dokumentide leitavus, otseligipääsu võimaldamine juurdepääsupiiranguta digitaaldokumentidele, juurdepääsupiirangu kuvamine – aga dokumentide avalikustamise nõuetele vastavust.

---

<sup>26</sup> AÜA. § 23 lg 3.

### **2.2.1. Dokumendiregistrite kasutajamugavus**

Valimis olnud 13 omavalitsusest kuuel asus dokumendiregister ühe kliki kaugusel, kolmel kahe kliki kaugusel ja neljal omavalitsusel kolme kliki kaugusel.

Kui dokumendiregister polnud kuvatud esilehel, asus ta järgmistes alajaotistes: avalik teave, dokumendid, juhtimine, kohalik võim. Mitu korda esines juhtum, et esilehel oli kuvatud jaotis dokumendiregister, kuid sellel klikates ei avanenud dokumendiregister vaid tuli valida järgmine alajaotis:

- xxx vallavalitsuse dokumendiregister;
- xxx valla dokumendiregister;
- xxx valla dokumendid;
- xxx valla dokumentatsioon.

**Tähistust** „dokumendiregister“ kandsid 10 omavalitsuse registrid, kahel korral kasutati tähistust „xxx valla dokumendid“ ja ühel korral „avalikud dokumendid“.

**Sisujuht** oli olemas kõigi 13 Võrumaa kohaliku omavalitsuse dokumendiregistris. Valdav osa uurimuse andmetest koguti just sisujuhi abil.

**Kasutusjuhend** oli olemas 12 omavalitsuse registris. Ühel juhul oli nõue täidetud osaliselt. See tähendab seda, et dokumendiregistris on jaotis „kasutusjuhend“, kuid see ei avane. Samas oli enne registrisse sisenemist lühike juhend, kus kirjas kuidas dokumendid on grupeeritud, kuidas dokumendid avanevad. 12 omavalitsust kasutavad sama dokumendihaldussüsteemi, seega oli kasutusjuhend kuvamine ühesugune. Juhend ilmub ekraanile, kui klõpsata „otsi“ nuppu.

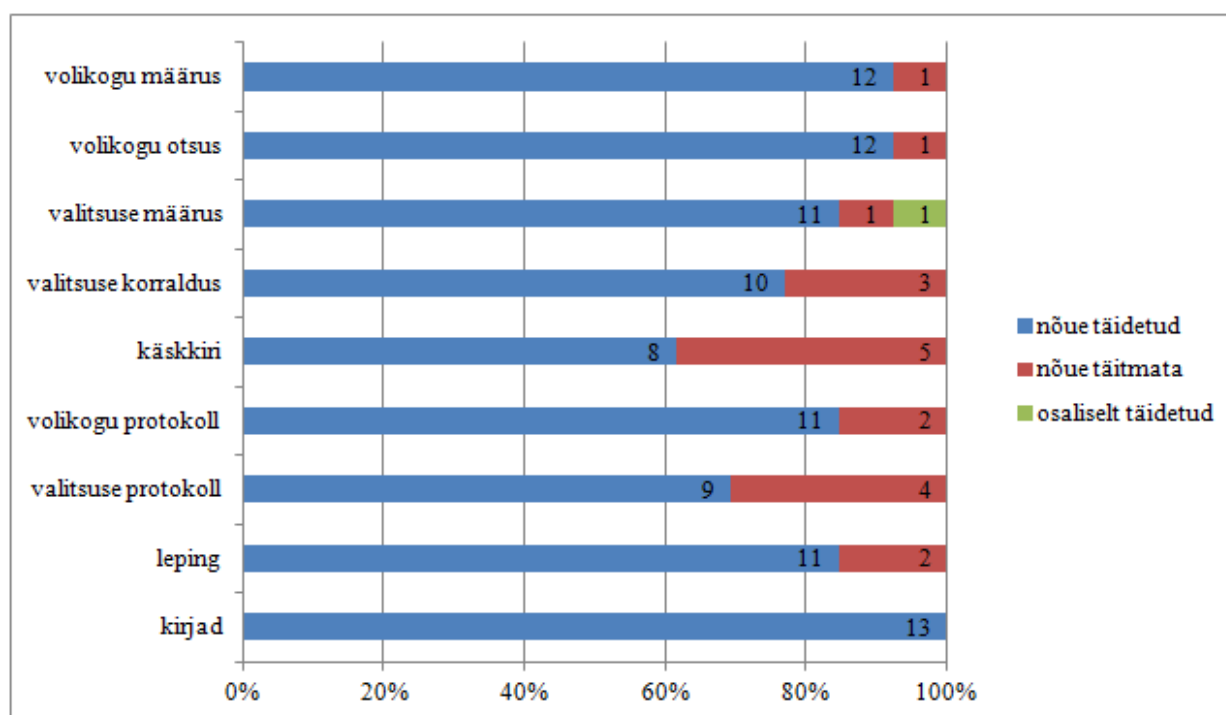
**Ületekstiotsingut** oli võimalik kasutada kõigi vaadeldud 13 omavalitsuse dokumendiregistris. Ületekstiotsing avaneb klikkides klahvil „otsi“/“otsing“.

Analüüsi tulemusena saab järeldada, et valimis olnud omavalitsuste dokumendiregistrid on veebilehtedel kergesti leitavad. Dokumendiregistrite avalik vaade on üles ehitatud loogiliselt, dokumentide leidmisega probleeme ei teki. Küsimuste korral saab abi kasutusjuhendist. Töö autor tutvus kasutusjuhenditega enne otsingu sooritamist. 12 omavalitsusel oli kasutusjuhend tabeli vormis. Tabeli veergudes olid välja toodud otsingus kasutavate väljade nimetused, kirjeldus, mida väljale sisestada ning näide. Just näite olemasolu tegi otsingu kasutamise väga kasutajasõbralikuks.

### 2.2.2. Dokumentide avalikustamise nõuetele vastavus

Dokumentide avalikustamise nõuete täitmist vaadeldi kolmest aspektist. Esmalt tehti kindlaks, millised eelnevalt välja valitud dokumendiliikidest (vt *lisa 1, päis*) kajastatakse dokumendiregistris metaandmetega. Teiseks uuriti, kas dokumentidele on võimaldatud otseligipääs, jälgides manuse olemasolu. Kolmandaks jälgiti, kas olemasolevad manused avanevad. Otselgipääsu puudumisel tehti kindlaks, kas tegu on juurdepääsupiiranguga dokumendiga. Juurdepääsupiiranguga dokumendi puhul jälgiti seda, kas on lisatud piirangu alus ja tähtaeg.

Dokumentide avalikustamine registrites koos metaandmetega on kujutatud *joonisel 1*.

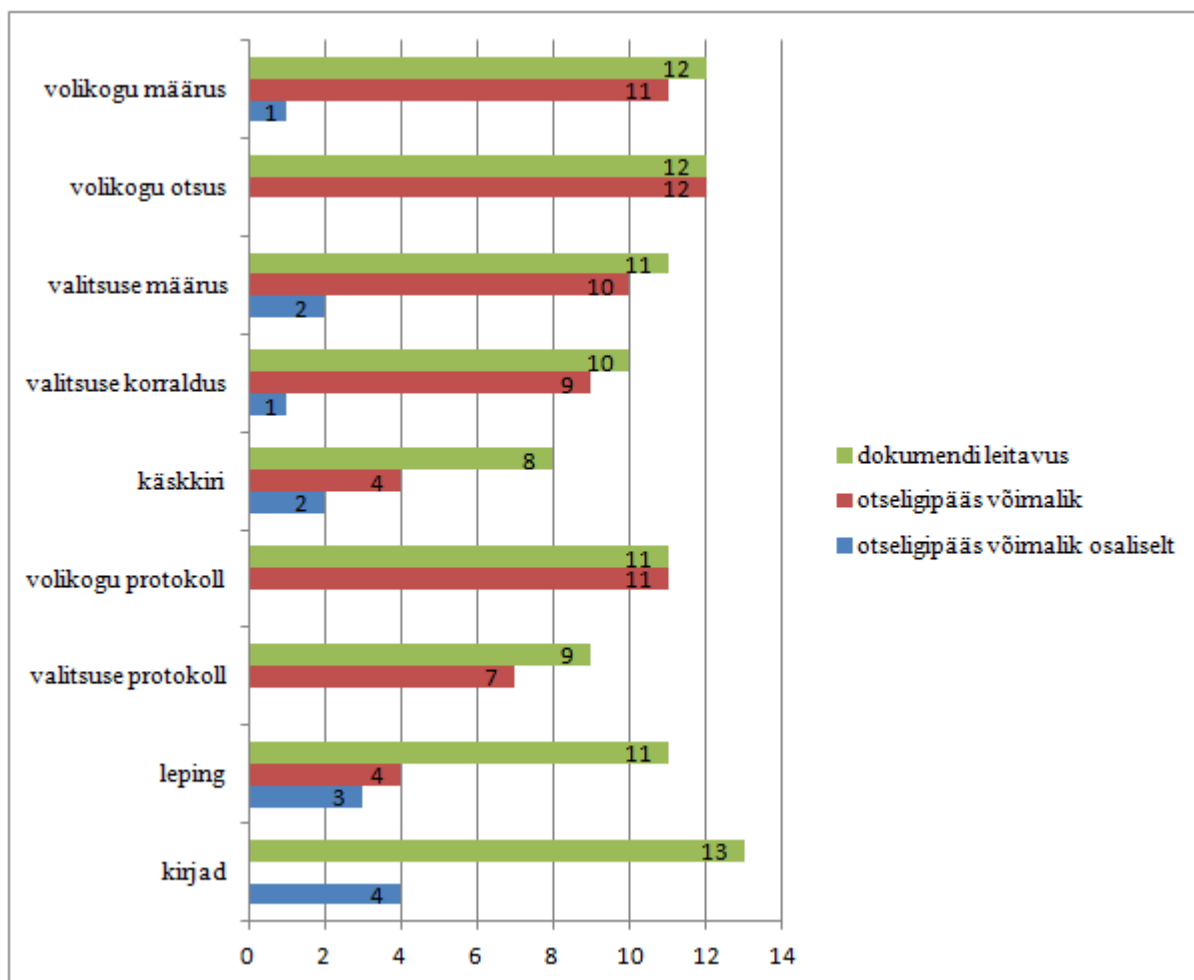


Joonis 1 Dokumentide avalikustamine metaandmetega

Kõige paremini on avalikustamise nõue täidetud kirjavahetuse osas - kirjad koos metaandmetega on avalikustatud kõigil valimis olnud omavalitsustel. Väga hea tulemus on ka omavalitsuste volikogu õigusaktide avaldamises, need puudusid vaid ühe omavalitsuse registrist. Vallavalitsuse õigusaktide avalikustamise osas eristus üks omavalitsus, kes oli avalikustamise nõude osaliselt täitnud ehk avaldatud olid vaid ühe aasta dokumendid ning polnud võimalik kindlaks teha, mille põhjal selline valik tehtud oli.

Uurimuse tulemusena selgus, et kõige vähem avalikustatud dokumendiliigid olid käskkirjad, mis olid leitavad kaheksa omavalitsuse dokumendiregistris, ja valitsuse protokollid, mis olid leitavad üheksa omavalitsuse registris.

**Otseligi pääsu võimaldamise nõude täitmine** on kujutatud *joonisel 2* tulpdiagrammina.



*Joonis 2* Otseligi pääsu võimaldamine dokumentidele

Tulpdiagrammi esimeses tulbas on kujutatud dokumendiliigi leitavust dokumendiregistris. Teine tulp kujutab seda, kui paljudel omavalitsustel oli lubatud otseligi pääs dokumendi sisule ehk nõue on täidetud. Kolmas tulp kujutab seda, kui paljudel on nõue täidetud osaliselt. Osalise täitmise all mõtleb töö autor seda, et asutuses on osadele sama liigi dokumentidele otseligi pääs võimaldatud, kuid osadele mitte ja pole võimalik kindlaks teha, mille alusel selline valik tehtud on.

Kõige paremini on võimaldatud juurdepääs volikogu õigusaktidele ja protokollidele ning valitsuse määrustele. Volikogu otsuste ja protokollide osas saab öelda, et kõik omavalitsused, kelle dokumendiregistris on need leitavad, võimaldavad juurdepääsu ka nende sisule.

Valimis olnud 13 omavalitsusest ei võimalda ükski täielikult juurdepääsu kirjavahetuse sisule. Vaid neli omavalitsust täidavad seda nõuet osaliselt, ülejäänud üheksal on nõue täitmata. Avalikustamise nõudeid ei ole täidetud ka lepingute ja käskkirjade osas, neile võimaldab nõutud otsejuurdepääsu vaid neli asutust. Lepingutele võimaldavad otsejuurdepääsu Lasva, Meremäe, Misso ja Sõmerpalu dokumendiregistrid, käskkirjadele Antsla, Rõuge, Sõmerpalu ja Urvaste.

Positiivse tulemusena saab välja tuua, et manuste avanemisel probleeme ei tekkinud – kõik vaatluse käigus kontrollitud failid avanesid. Igast omavalitsusest prooviti uurimuse käigus iga dokumendiliigi juures avada neli dokumenti. Kui valitud dokumendile oli määratud juurdepääsupiirang, siis valiti veel üks dokument.

Juurdepääsupiirangu mäрге oli kuvatud korrektselt üheksal omavalitsusel, neljal on nõue täidetud osaliselt.

Nõude täitmisel all mõtleb töö autor seda, et märgitud oli piirangu alus ja tähtaeg. Osadel omavalitsustel oli piirangu mäрге juurde lisatud sõnaline selgitus, et dokument sisaldab delikaatseid isikuandmeid.

Osalise täitmise all mõtleb käesoleva töö autor seda, et märgitud on piirangu alus, kuid puudub tähtaeg või vastupidi.

Nõude mittetäitmise all mõtles töö autor seda, et märgitud on piirang, kuid puuduvad viited alusele ja tähtajale. Vaatluse käigus selliseid dokumente ei leitud. Küll aga leiti ühe omavalitsuse registrist korraldused, kus olid kirjas kodaniku nimi, isikukood, aadress, pangakonto number ja määratud toetuse suurus. Need dokumendid oleks pidanud olema juurdepääsupiiranguga, sest lähtuvalt AvTS § 35 p 1 lg 12 sisaldavad eraelulisi andmeid.

Vaatluse ja analüüsi tulemusena saab järeldada, et nõuete täitmisel ilmneb sarnasusi. Omavalitsused avalikustavad volikogu ja vallavalitsuse õigusakte ja volikogu protokolle nõuetele vastavalt ning seda kõigis esitatud kriteeriumides. Erinevused ilmnevad käskkirjade, lepingute ja kirjavahetuse avalikustamisel. Isegi kui eelnimetatud dokumendiliigid on dokumendiregistris koos metaandmetega leitavad, siis vähem kui pooled omavalitsused võimaldavad otseligiipääsu nende sisule.

Uurimuse tulemusena selgus, et omavalitsused ei täida nõudeid ühtlaselt, kuigi esitatavad nõuded on kõigile kohalikele omavalitsustele ühesugused ja need on väga konkreetselt kirjas. Ühtlustamiseks seaduse täitmist on veel omakorda kirjutatud AKI juhend, mis selgitab lahti

paragrahvid, mis kommenteerib seaduse neid sätteid, mille tõlgendamisel võib tekkida erimeelsusi. Ülaltoodust jäeldub, et kohalike omavalitsuste dokumendihaldusega tegelevad ametnikud pole kas esitatud nõuetega kursis, ei oska kasutada dokumendihaldusprogrammi võimalusi või on tööga üle koormatud ega jõua sellele valdkonnale piisavalt tähelepanu pöörata. Omavalitsustes on erinev töökultuur, erinevad inim- ja tehnilised ressursid. Asutustel on tekkinud teatav rutiin, nõudeid täidetakse valdavas ulatuses, dokumendid on leitavad ja nende sisule on tagatud juurdepääs.



### **3. KÜSITLUS „TEABE AVALIKUSTAMINE“ VÕRU MAAKONNA KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE**

Käesolevas peatükis kirjeldatakse kohalike omavalitsuste ametnike seas läbi viidud küsitluse (vt *lisa 2*) ülesehitust ja eesmärki. Analüüsitakse Võru maakonna kohalike omavalitsuse dokumendiregistri haldamise, dokumentide avalikustamise ja asutuse asjaajamise korraldamise eest vastutavate ametnike seas läbi viidud küsitluse vastused.

#### **3.1. Küsitluse ülesehitus, eesmärk**

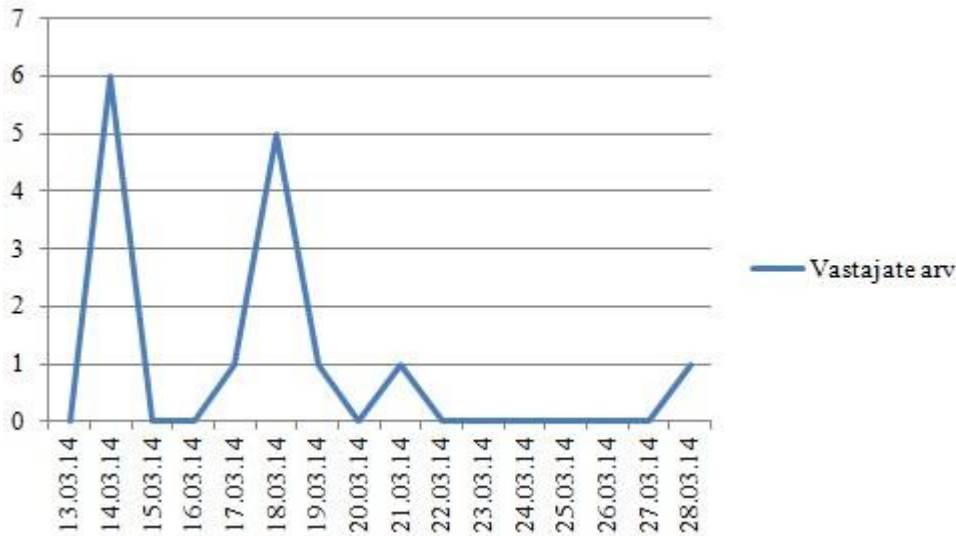
Uurimuse aluseks olev küsitlus (vt *lisa 2*) on üles ehitatud eesmärgiga saada vastuseid järgnevatele küsimustele:

- milline dokumendihaldusprogramm on omavalitsuses kasutusel;
- kuidas hindavad ametnikud oma dokumendihaldusprogrammi kasutamise oskust;
- kas ametnikud on tutvunud AKI juhendiga ning rakendavad seda oma töös;
- kuidas hinnatakse oma asutuse dokumentide avalikustamise ulatust ja kasutajamugavust;
- mille alusel otsustatakse dokumendi avalikustamine;
- millised dokumendid on ametnike meelest kõige paremini avalikustatud ja millised mitte, millest tulenevad probleemid osade dokumentide avalikustamisel;
- kuidas suhtuvad ametnikud volikogu ja valitsuse määruste Riigi Teatajas avaldamisse;
- milliseid lahendusi nähakse, mis aitaks parandada dokumentide avaldamise kvaliteeti.

Küsitlus koostati Google Drive keskkonnas, kasutades Google Form'i. Küsitlus koosnes avatud ja valikvastustega küsimustest. Esmalt saadeti küsitlus kohalike omavalitsuste kodulehel kirjas olevale üldisele e-posti aadressile. Omavalitsustele, kellelt vastuseid ei laekunud, saadeti küsitlus uuesti, kuid personaalsemalt ehk näiteks vallasekretäri e-postile.

### 3.2. Küsitluse tulemused

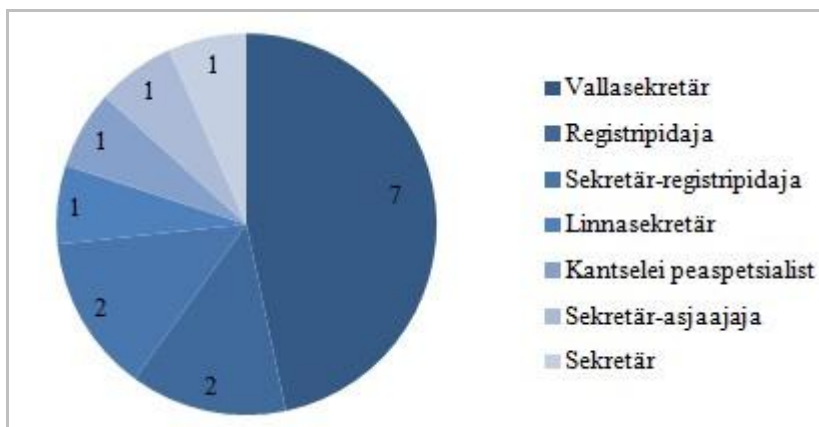
Küsitlus edastati omavalitsustele 13. märtsil 2014 aastal. Vastused laekusid ajavahemikus 13.–28.03.2014. Küsitlusele vastanute arv kuupäeva lõikes on välja toodud *joonisel 3*.



*Joonis 3* Küsitlusele vastajate arv

Jooniselt nähtub, et kõige enam vastati küsitlusele 14. ja 18. märtsil ehk küsitluse saatmisele järgneval päeval ning meeldetuletuse saatmise päeval. Vastuseid saabus kokku 15 ehk kaks tükki rohkem kui loodeti. Töö autor seadis eesmärgiks saada vastus igast omavalitsusest ehk vähemalt 13 vastust, sest see võimaldaks analüüsida ning teha järeldusi, mis kataks kogu Võru maakonna.

Küsitluse kaaskirjas paluti see edastada kohaliku omavalitsuse nendele töötajatele, kes tegelevad asutuse dokumendiregistri haldamisega, dokumentide avalikustamisega või vastutavad asutuse asjaajamise korraldamise eest. *Jooniselt 4* on näha, millisel ametikohal töötavad inimesed oma vastused edastasid.



*Joonis 4* Küsitlusele vastajate ametikoht

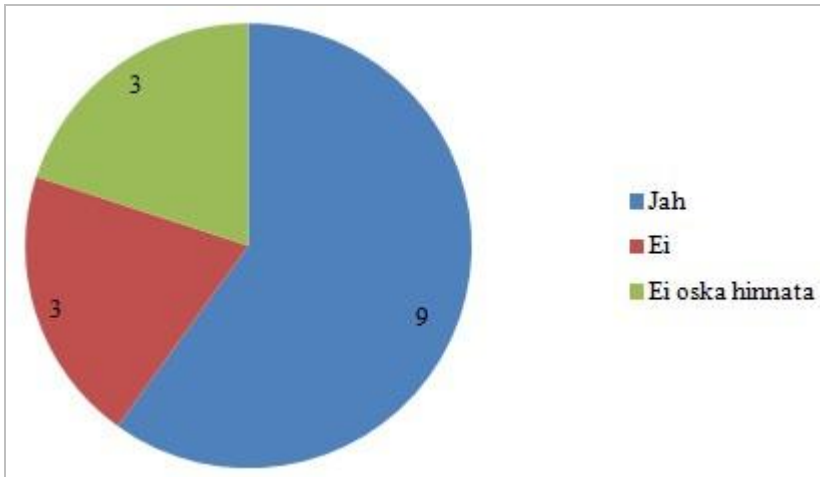
Vastajate seas moodustasid kõige suurema osa vallasekretärid, neid oli kokku 47%. Lisaks nendele olid esindatud kaks registripidajat, kaks sekretär-registripidajat, linnasekretär, kantselei peaspetsialist, sekretär-asjaajaja ja sekretär. Vastajate ametinimetustest saab järeldada, et kõik vastajad peaksid olema kursis oma asutuse asjaajamise toimimisega ning kvalifitseeruvad antud küsimustikule vastama.

Maakonnas küsitlusele vastanutest staažikamad on ametis olnud 43 aastat, kaks töötajat 37 aastat ning üks üle 25 aasta. Seitsme töötaja tööstaaž jääb vahemikku 21 kuni 10 aastat ning kolm alla 10 aasta. Tulemustest lähtuvalt saab järeldada, et omavalitsuse ametnikud on oma eriala pikaajalised töötajad ning peaksid valdkonda hästi mõistma ning sellega kursis olema.

Võrumaa kohalikes omavalitsustes kasutatakse valdavalt dokumendihaldustarkvara Amphora, mis on kohaldatud just kohalikele omavalitsustele. Omavalitsustest üks, Võru linnavalitsus kasutab GoPro Case Professional programmi.

Võrumaa omavalitsused on pikaajalised dokumendihaldusprogrammi kasutajad. Väidet toetab see, et 80% vastajatest ehk 12 ametnikku vastas, et programmi on kasutatud kümme aastat või enam. Kakskümmend protsenti vastas, et programm on kasutusel olnud üle viie aasta. Alla viie aasta pole programm üheski omavalitsuses kasutusel olnud. Lähtudes sellest, et kõikides omavalitsustes on dokumendihaldusprogramm kasutusel olnud kauem kui viis aastat ning vastajatest 12 on praegusel ametikohal töötanud kauem kui viis aastat, peaksid töötajad olema väga hästi kursis programmi poolt pakutatavate võimalustega.

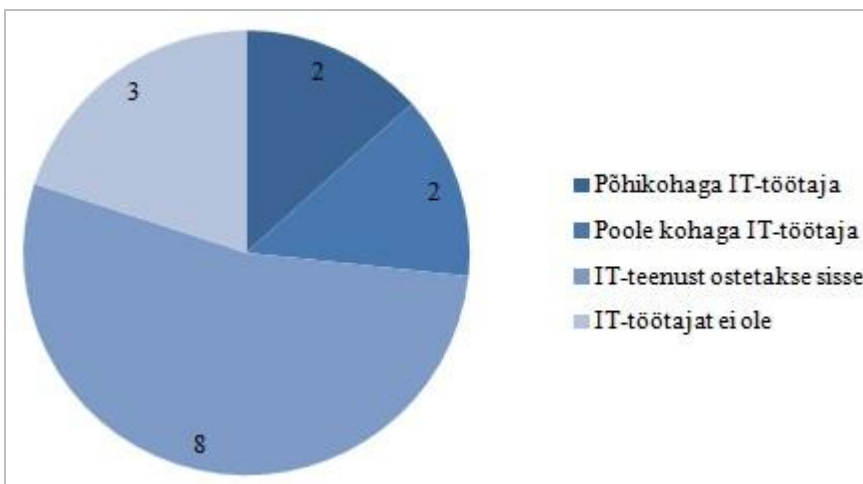
Küsimustikus paluti töötajatel hinnata, kas nad on enda arvates hästi kursis asutuse dokumendihaldusprogrammi poolt pakutatavate võimalustega. Valikuvariantideks olid „jah“, „ei“ ning „ei oska hinnata“. Vastuseid küsimusele on kujutatud *joonisel 5*.



Joonis 5 Ametnike hinnang dokumendihaldusprogrammi kasutusoskustele

Jooniselt nähtub, et vastajatest üheksa ehk 60% leiavad, et nad on hästi kursis dokumendihaldusprogrammi poolt pakutavate võimalustega. Kolm vastajat leiavad, et nad ei ole pakutavate võimalustega kursis ning kolm ei oska oma oskuseid hinnata. Kui 40% vastajatest leiab, et nad ei oska programmi võimalusi kasutada või ei oska oma oskusi hinnata, siis see võib olla üheks põhjuseks, miks dokumentide avalikustamine dokumendiregistris on problemaatiline.

Dokumentide avaldamisel veebilehel ja dokumendihaldusprogrammi administreerimisel on väga oluline infotehnoloogia spetsialisti töö ehk tema ülesannete hulka kuulub dokumendihaldussüsteemi funktsioneerimise ja kasutatavuse tagamine. Küsimustiku abil uuriti, kas Võrumaa omavalitsustes on tööl IT-töötaja või ostetakse teenust sisse. Tulemused kajastuvad *joonisel 6*.



Joonis 6 Kas asutuses on olemas IT-töötaja või ostetakse IT-teenust sisse

Töö autor eeldas, et valdavas osas asutustes on olemas täis või poole kohaga IT-töötaja, kuid küsitluse tulemused näitavad, et põhikohaga IT-töötaja on olemas vaid kahes asutuses. Kaks vastajat erinevatest asutustest vastas, et neil on poole kohaga IT-töötaja ning kolmes omavalitsuses puudub selline töötaja. Jooniselt nähtub, et omavalitsustes on levinud IT-teenuse sisse ostmine. Töö autor järeldab, et selle all peetakse silmas seda, et kohalikud omavalitsused ostavad sisse näiteks AS Andmevara poolt pakutavat kasutajatoe teenust ehk kohaliku omavalitsuse teenusportaali (KOVTP).<sup>27</sup>

Küsitlusest selgus, et 86% Võrumaa kohalike omavalitsuse dokumendihaldusega tegelevatest töötajatest pole võimalust koheselt pöörduda spetsialisti poole, kes neid infotehnoloogilistes küsimustes abistaks.

Käesoleva töö teises peatükis anti ülevaade seminaritöös läbi viidud vaatlusest. Vaatlusel hinnati asutuse dokumendiregistreid põhinedes kriteeriumide, mille koostamisel oli aluseks avaliku teabe seaduse üldjuhend. Küsitluses uuriti, kas omavalitsuste töötajad on selle juhendiga tutvunud ja seda oma töös rakendanud. Küsimusele oli viis erinevat vastusevarianti:

- Jah, olen tutvunud ning rakendan seda oma töös.
- Jah, olen tutvunud, kuid pole seda rakendanud, sest pole olnud tehnilisi võimalusi.
- Jah, olen tutvunud, kuid pole rakendanud, sest pole olnud vajadust.
- Teadsin juhendi olemasolust, aga ei ole tutvunud, sest minu arvates ei anna sellised juhendid midagi kasulikku.
- Ei, ei teadnud sellise juhendi olemasolust.

Küsitlusele vastanud 15 töötajast 14 vastas, et on juhendiga tutvunud ning rakendab seda oma töös. Üks inimene vastas, et on juhendiga tutvunud, kuid pole rakendanud, sest pole vajadust olnud.

### ***3.2.1. Dokumendiregistri kasutajamugavus***

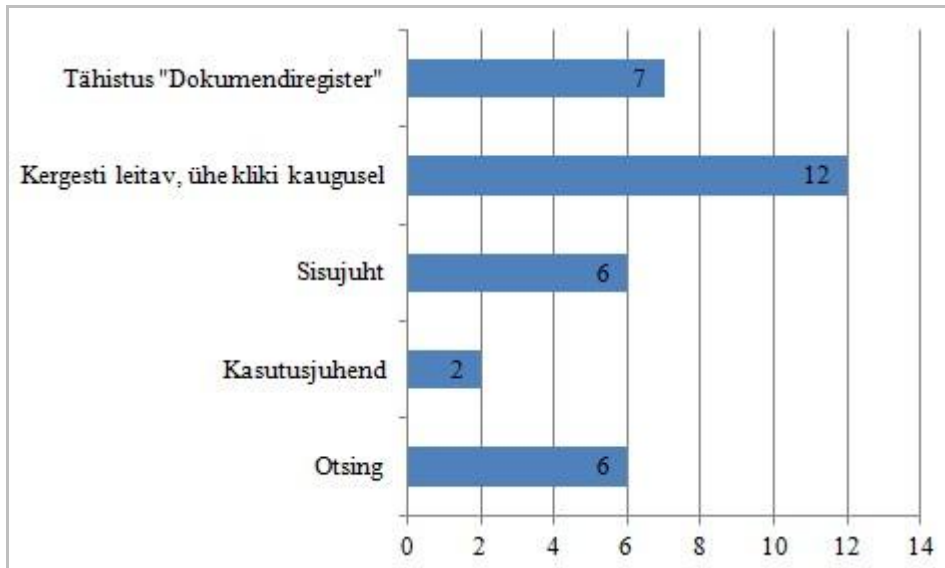
Võru maakonna kohalike omavalitsuste töötajatel paluti küsitluses hinnata oma asutuse dokumendiregistri avaliku vaate kasutajasõbralikkust. Hindamiseks olid välja toodud järgnevad kriteeriumid, mis on pärit AKI juhendist ning mille täitmist kontrolliti ka seminaritöös:

- Dokumendiregister kannab tähistust „dokumendiregister“.

---

<sup>27</sup> AS Andmevara. 2014. *Kasutajatoe teenus*. [http://www.andmevara.ee/?page\\_id=88](http://www.andmevara.ee/?page_id=88) (02.04.2014)

- Dokumendiregister on kergesti leitav, asub veebilehel ühe kliki kaugusel.
- Olemas on sisujuht ehk dokumendiliikide loetelu.
- Kasutusjuhendi olemasolu.
- Otsingu olemasolu.



Joonis 7 Dokumendiregistri kasutajasõbralikkus

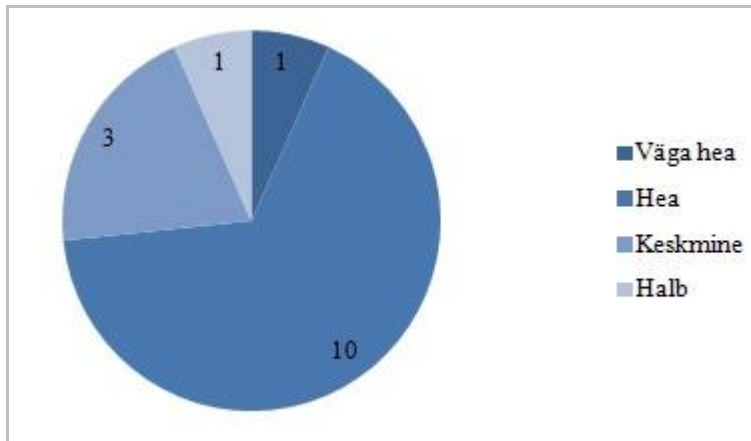
Küsimuse vastused on näha *joonisel 7*. Eelnevas küsimuses selgus, et 93% vastajatest on kursis AKI juhendiga ning rakendab seda oma töös. Sellest lähtudes eeldab autor, et töötajad leiavad, et nende asutuses on kõik kriteeriumid täidetud, kuna need on kirjas AKI juhendis.

Vastajatest seitse ehk vähem kui pooled leiavad, et nende dokumendiregister kannab avalikus vaates tähistust „dokumendiregister“. Kõige kõrgemalt hinnatakse dokumendiregistri leitavust, 12 vastajat 15-st arvab, et see on kergesti leitav, asub ühe kliki kaugusel. Sisujuhi ehk dokumendiliikide loetelu ja otsingu arvab olemas olevat kuus töötajat. Vaid kaks töötajat vastas, et nende dokumendiregistris on olemas kasutusjuhend.

Küsimuse tulemustest selgub, et autori eeldus on vale. Kõrgelt hinnatakse vaid dokumendiregistri leitavust. Teiste kriteeriumide olemasolu kinnitavad vähem kui pooled vastajatest. Küsimusest järeldub, et töötajate vastus AKI juhendi rakendamisele on vastuolus käesoleva küsimuse vastustega. Kui töötajad juhendid rakendaksid, siis peaksid nad leidma, et kõik kriteeriumid on täidetud. Kahe küsimuse vastuolu võib peituda ka selles, et töötajad pole tutvunud enda asutuse dokumendiregistri välisvaatega.

### 3.2.2. Dokumentide avalikustamise nõuetele vastavus

Tulenevalt avaliku teabe seadusest on teabe avalikustamine ja sellele juurdepääsu tagamine kohaliku omavalitsuse kui teabevaldaja kohustuseks.<sup>28</sup> Omavalitsuse töötajatele esitati küsimus, kuidas nad hindavad oma asutuse teabe avalikustamise ulatust. Vastusevariandid olid väga heast kuni halvani. Tulemust on kujutatud *joonisel 8*.



*Joonis 8* Teabe avalikustamise ulatus

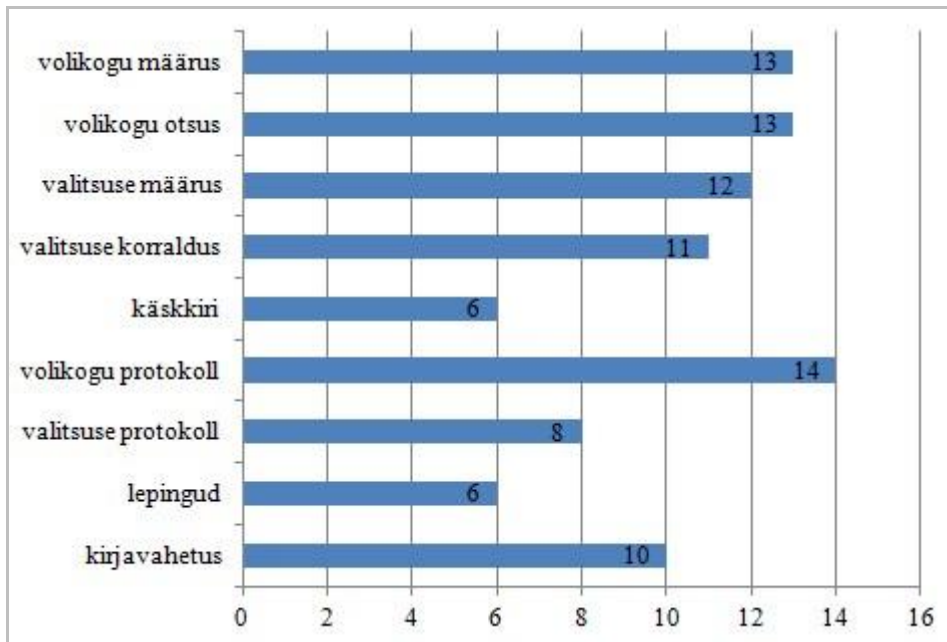
Väga heaks hindab oma asutuses teabe avalikustamise ulatust üks töötaja. Kõige suurem hulk, 11 töötajat hindab enda asutuse teabe avalikustamise ulatust heaks. Kolm vastajat annab keskmise hinnangu ning üks töötaja leiab, et nende asutuses on teabe avalikustamise ulatus halb.

Dokumentide avalikustamisega kaasneb ka kohustus tagada juurdepääs nende sisule (v.a juurdepääsupiiranguga dokumendid). Küsitluses uuriti töötajatelt kas nad võimaldavad seda ehk kas nende asutuses on dokumentidele lisatud skaneeritud või elektroonsed failid. 14 vastajat 15-st vastas, et nad teevad seda. Üks töötaja vastas eitavalt. Juhul kui vastati eitavalt, siis paluti küsitluses seda põhjendada. Põhjendusi eitavalt vastanud isik ei lisanud.

Käesoleva töö autor vaatles seminaritöös,<sup>29</sup> millised dokumendiliigid on kõige paremini avalikustatud ehk dokumendiregistri avalikus vaates leitavad koos metaandmetega. Küsitluses toodi välja sama nimekiri dokumente ning paluti töötajatel hinnata, millised on nende arvates asutuses kõige paremini avalikustatud. Töötajate arvamus on kujutatud *joonisel 9*.

<sup>28</sup> AvTS. § 5 lg 1.

<sup>29</sup> **Tiks, M.** 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu, lk 13.

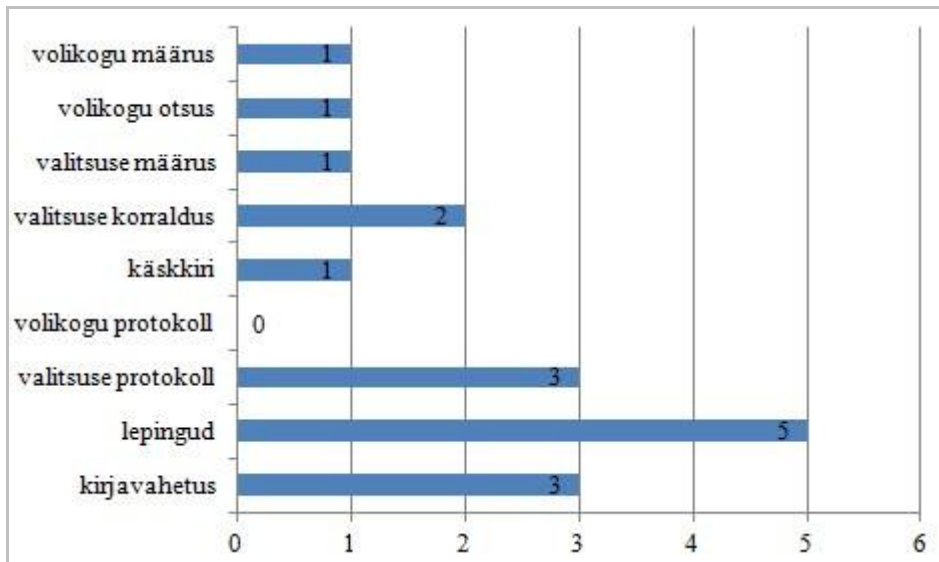


Joonis 9 Avalikustatud dokumendiliigid

Jooniselt nähtub, et kõige paremini avalikustatud dokumendiliigiks peetakse volikogu protokoll, selle on ära märkinud 14 vastajat 15-st. Sellele järgnevad volikogu määrus ja otsus, mis on märgitud 13 vastaja poolt. Rohkem kui pooled vastajad leiavad, et leitavad on valitsuse dokumendid ehk 12 töötajat on ära märkinud valitsuse määruse, 11 valitsuse korralduse ja kaheksa valitsuse käskkirja. Kaks kolmandikku vastajatest ehk 10 leiab, et nende dokumendiregistris on leitav kirjavahetus. Küsitluse tulemusena selgub, et kõige vähem avalikustatud dokumendiliikideks on käskkirjad ja lepingud, need on ära märgitud vaid kuue vastaja poolt.

Lisaks sellele, et vastajad tõid välja kõige paremini avalikustatud dokumendiliigid, paluti neil ära märkida ka dokumendid, mille avalikustamine on nende meelest probleemne. Küsimusele vastas üheksa töötajat 15-st. Töötajate arvamus on välja toodud *joonisel 10*.





Joonis 10 Probleemsed dokumendiliigid

Jooniselt on näha, et kõige probleemsemaks peetakse lepinguid, selle variandi on ära märkinud viis vastajat. Lisaks sellele on probleemsed ka valitsuse protokollid ning kirjavahetus. Kõige vähem probleeme leitakse olevat volikogu dokumentidega.

Käesoleva küsimuse tulemusi saab võrrelda eelneva küsimusega ning leida, kas need on omavahel kooskõlas. Võrreldes *joonist 9* ja *10* nähtub, et kooskõlas on volikogu dokumentide avalikustamise hindamine. Töötajad leidsid, et kõige paremini on avalikustatud volikogu protokollid ning probleemsete dokumentide juures pole seda valikuvarianti kordagi märgitud. Kõrgelt hinnati volikogu määruste, otsuste ning valitsuse määruste avalikustamise ulatust. Nimetatud dokumendid leidsid probleemsetena äramärkimise ühe töötaja poolt. Ka selles osas on küsimused omavahel kooskõlas. *Joonisel 9* märkis kõige vähem vastajaid ära käskkirja ja lepingu. Lepingute osas valitseb kooskõla, viis vastajat märkis selle oma asutuses probleemseks dokumendiks. Erinevus ilmneb näiteks käskkirjade osas. Kui *joonisel 9* paistab see silma kui üks probleemsemaid dokumendiliike, siis *joonisel 10* on selle ära märkinud vaid üks isik.

Lõputöö üheks eesmärgiks oli teada saada, miks omavalitsuse dokumendihaldusega tegelevate ametnike meelest on osade dokumendiliikide avalikustamine problemaatiline. Selle eesmärgi saavutamiseks esitati küsimus, kus paluti selgitada, miks nende arvates mõned dokumendiliigid ei ole hästi avalikustatud. Omapoolse arvamuse kirjutas kuus vastajat. Järgnevalt tuuakse välja tehtud tähelepanekud.

- Leitakse, et lepingute avalikustamine on probleemne, sest see eeldab lepingu sisuga põhjalikku tutvumist. Sageli on nii, et leping ise kuulub avalikustamisele, aga lepingu

mõned punktid on sellised, mida ei tohi avalikustada. Lepinguga selliselt tutvumine nõuab ametnikult tõsist süvenemist, aga ajapuudusel ei jõua seda teha. Seega jääbki leping avalikustamata.

- Vallavalitsuse protokollid. Märgitakse, et kuna vallavalitsuse istungid on reeglina kinnised ja andmekaitse seadusest tulenevalt tuleb kustutada palju teksti, siis on mõttekam neid mitte avalikustada. Samuti märgitakse ära, et tihti jäävad vallavalitsuse protokollid avalikustamata, sest kantselei töö on ülekoormatud ning tuleb teha valikuid, mis on olulisem.
- Märgitakse ära, et asi ei seisnegi dokumentide avalikustamise probleemsuses vaid andmekaitstes. Avalikustatakse see, mis kuulub avalikustamisele.
- Kaks vastajat toob välja, et avalikustamisega ei ole probleeme.

Küsitlusele vastajatel paluti kirjeldada, mille põhjal nad otsustavad, kas dokument kuulub avalikustamisele või mitte. Küsimusele vastas 11 isikut 15-st. Vastati, et avaldamisel lähtutakse õigusaktidest, täpsemalt avaliku teabe seadusest või isikuandmete kaitse seadusest. Toodi välja, et otsuse tegemisel lähtutakse dokumendi sisust seal sisalduvatest andmetest. Oluline on selgeks teha, kas teave kahjustab isiku puutumatus või mitte. Kirjutati, et kahtluse korral kuulutatakse dokument pigem asutusesiseseks kasutamiseks. Ühel juhul kirjutati, et juurdepääs tagatakse neile elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut.

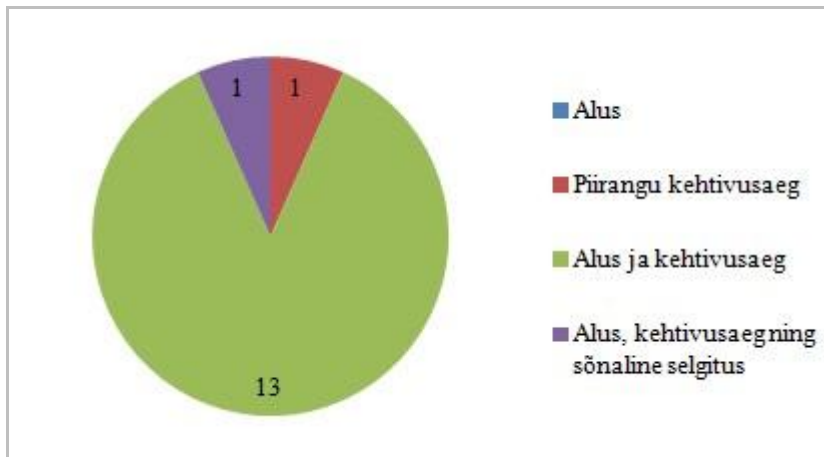
Juhul kui dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirang, peab register sisaldama andmeid juurdepääsupiirangu aluse ja tähtaja kohta.<sup>30</sup> Omavalitsuse töötajatel paluti selgitada, kuidas nad märgivad juurdepääsupiiranguga dokumendi piirangud. Valikus oli toodud neli vastusevarianti:

- Märgin ainult juurdepääsupiirangu aluse.
- Märgin ainult juurdepääsupiirangu kehtivusaja.
- Märgin juurdepääsupiirangu aluse ja kehtivusaja.
- Märgin juurdepääsupiirangu aluse, kehtivusaja ning sõnalise selgituse.

Töötajate vastuseid on kujutatud *joonisel 11*.

---

<sup>30</sup> AÜA. § 23 lg 3.



Joonis 11 Juurdepääsupiirang

Küsimusele vastasid 15 töötajat ning 13 nendest märgib juurdepääsupiiranguga dokumendile piirangu aluse ja kehtivusaja. Üks vastaja märgib lisaks alusele ja kehtivusajale ka sõnalise selgituse. Üks vastajatest märgib piirangule vaid kehtivusaja. Vastustest lähtuvalt saab järeldada, et juurdepääsu piirangute märkimise tase Võrumaal on hea.

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest avalikustatakse alates 01. jaanuarist 2013 volikogu ja valitsuse määrused Riigi Teatajas ja dokumendiregistris neid enam avaldama ei pea.<sup>31</sup> Käesoleva töö autorit huvitas, kas omavalitsused jätkavad nende dokumentide avalikustamist ka dokumendiregistris. 15 vastajast 13 vastas, et nemad jätkavad nende dokumentide avalikustamist dokumendiregistris. Kaks isikut vastas eitavalt.

Jaatavalt vastanutel paluti selgitada, miks nad seda jätkavad. Välja toodi mitmeid erinevaid põhjuseid.

- Jätkatakse, kuni lõpetatakse kõikide vanade, kuid hetkel kehtivate määruste terviktekstide esitamisega Riigi Teatajasse.
- Kohaliku omavalitsuse üksus võib kuni 2014. aasta 1. juunini esitada avaldamiseks esitamise ajal määruste kehtivaid terviktekste, mis on jõustunud enne 2013. aasta 1. jaanuari.
- Seda tehakse, sest siis on endal lihtsam neid leida, aasta lõpus koondeid teha jne.
- See võimaldab inimestel infot saada mitmest allikast.
- Sest need dokumendid on niikuinii registreeritud dokumendiregistris.
- Kuna dokumendiregistrisse kantakse volikogu istungite protokollid ja otsused, siis on loogilisem, et ka määrused oleksid samast kohast kättesaadavad.

<sup>31</sup> KOKS. § 7 lg 5; AvTS. § 12 lg 4<sup>1</sup>.

- Arhiveerimise eesmärgil.
- Nii kodanikel kui ametnikel on kergem leida vajalikku informatsiooni.

Seminaritöös (vt peatükk 1) tõi autor välja seisukoha, et tõenäoliselt otsivad kodanikud dokumente pigem kohaliku omavalitsuse veebilehel asuvast dokumendiregistrist kui Riigi Teatajast.<sup>32</sup> Sellest seisukohast lähtuvalt esitati küsimus, kus paluti avaldada arvamust, kas omavalitsuse kodanikud oskavad neid dokumente Riigi Teatajast otsida. Küsimusele oli kaks vastusevarianti „jah“ või „ei“. Küsimusele vastas 14 isikut, kelle vastused jagunesid pooleks. Seitse leidis, et nende omavalitsuse kodanikud oskavad kohalikul tasandil dokumente Riigi Teatajast otsida ning seitse, et ei oska. Üks mitte-vastanu lisis kommentaari, et ei oska öelda, kui hästi/halvasti Riigi Teatajat kasutatakse. See, kellel on seda tööalaselt vaja, oskab kasutada ning küsijaid suunatakse.

Vastajatel paluti välja tuua põhjendused, miks nad sellisel seisukohal on. Jaatavalt vastanud põhjendasid oma vastust sellega, et valla kodulehel on olemas vastav viide, mis juhatab Riigi Teataja veebikeskkonda ning ka selgitus. See hõlbustab andmete leidmist, kuid kindlasti on inimesi, kes ei oska kasutada interneti otsingu võimalusi. Sellisel juhul on omavalitsusse helistatud ning inimesi juhendatud. Eitavalt vastanud leiavad, et senine kogemus näitab, et enamus kodanikke otsib määruste tekste ning vastuseid küsimustele ikka valla kodulehelt ja dokumendiregistrist. Leitakse, et kui kodanik peab otsima Riigi Teatajast, siis teeb ta seda harva st üksikutel kordadel ja tavakodanik ei ole lihtsalt kursis, kuidas dokumente otsida. Samuti tuuakse põhjusena välja teadmatus, kõik ei ole sellest võimalusest teadlikud ja paljudel kodanikel puudub üldse arvuti ja internetiühendus.

Vastajate põhjendustest järeldeb töö autor, et nii riik kui ka kohalikud omavalitsused on Riigi Teataja kasutamise osas teinud kodanikele selgitustööd ebapiisavalt.

Lisaks kodaniku vaatele paluti töötajatel tuua välja omapoolne hoiak. Kas volikogu ja valitsuse määruste Riigi Teatajas avalikustamise nõue on nende arvates olnud mõistlik? Välja toodi järgmised vastusevariandid:

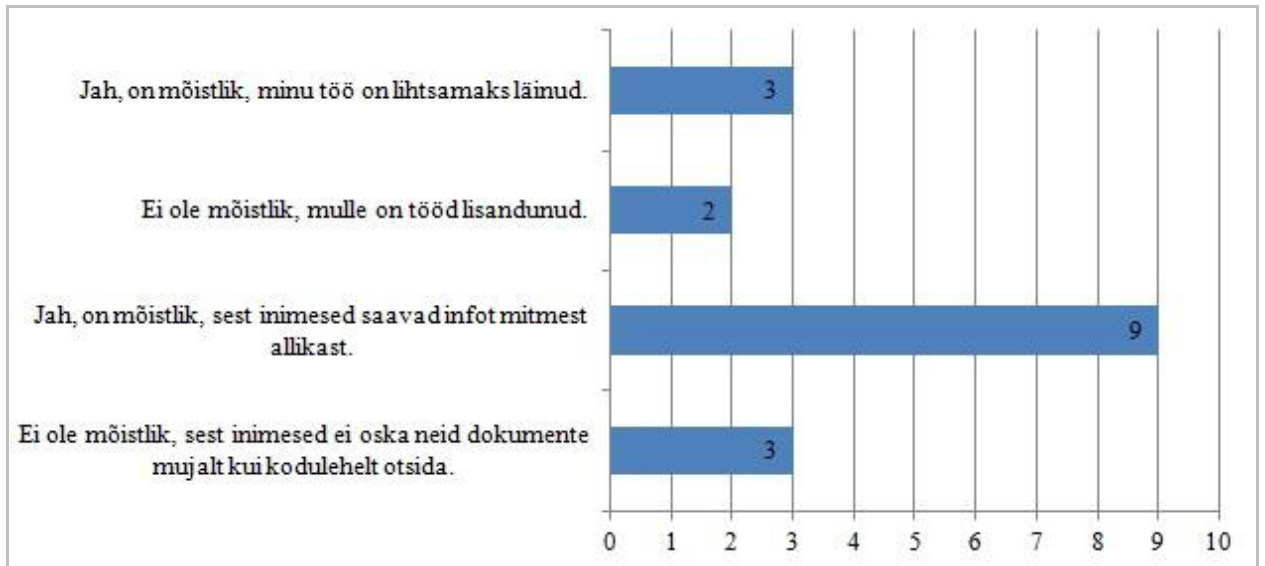
- Jah, on mõistlik, minu töö on lihtsamaks läinud.
- Ei ole mõistlik, mulle on tööd lisandunud.
- Jah, on mõistlik, sest inimesed saavad infot mitmest allikast.

---

<sup>32</sup> **Tiks, M.** 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu, lk 10.

- Ei ole mõistlik, sest inimesed ei oska neid dokumente mujalt kui kodulehelt otsida.

Esimesed kaks varianti kujutavad nõude mõju töötaja töökoormusele ning kaks teist selle mõju kodanikele. Vastajad võisid valida mitu valikuvarianti. Oma arvamust avaldas 14 isikut 15-st. Vastajate arvamus on näha *joonisel 12*.



*Joonis 12* Õigusaktide avaldamine Riigi Teatajas

Jooniselt on näha, et üheksa vastajat leiab, et seadusemuudatuse mõju on positiivne olnud just kodanikele, sest tänu sellele saavad kodanikud infot mitmest allikast. Samas märgib kolm töötajat, et see ei ole mõistlik, sest inimesed ei oska neid dokumente mujalt kui kodulehelt otsida. Oma tööst lähtudes vastavad kolm töötajat, et seoses sellega on nende töö lihtsamaks läinud ning kaks leiab, et see on tööd juurde toonud. Üks vastaja lisab kommentaari, et Riigi Teatajas dokumentide avalikustamine on kahtlemata õige, aga see, et juba avaldatud määrused tuleb uuesti töödelda ja avalikustada, see on väga mahukas lisatöö ning tekitab nõrdimust.

Lõpetuseks esitati töötajatele küsimus, milliseid lahendusi nad näevad, mis aitaks parandada nende asutuse teabe avalikustamise kvaliteeti. Oma arvamuse tõi välja seitse ametnikku.

Üks vastaja toob välja, et nad pole sellele mõelnud, sest leiavad, et nende asutuses on teabe avalikustamise kvaliteet hea. Märgitakse, et teabe avalikustamise kvaliteet seisab pigem selle taga, et koduleht on liiga aeglane. Teised toovad põhilise lahendusena välja selle, et tööjõudu oleks juurde vaja, praegusel juhul ollakse tööga liiga üle koormatud. Samuti märgitakse ära teabe avalikustamise teemaliste koolituste vajadus.

Küsitlusest selgub, et Võru maakonna omavalitsustes töötavad staažikad töötajad ning asutused on pikaajalised dokumendihaldusprogrammi kasutajad. Samas ei avaldu see töötajate hinnangus oma oskustele. Kuigi 60% töötajatest leiab, et on programm pakutavate võimalustega kursis, siis 40% vastajatest leiab, et nad ei oska programmi võimalusi kasutada või oma oskusi hinnata. See protsent toetab seminaritöö järeltööd,<sup>33</sup> milles toodi välja, et omavalitsuse ametnikud ei oska kasutada asutuse dokumendihaldusprogrammi võimalusi.

Kõik ametnikud on kursis avaliku teabe seaduse üldjuhendiga ning 93% neist rakendab seda oma töös. Samas järeltööd küsitlusest, et Võrumaa omavalitsused ei hinda oma asutuse dokumendiregistrite kasutajamugavust kõrgelt. Arvatakse, et nende dokumendiregister on kergesti leitav, kuid muud kriteeriumid leiavad vähest vastukaja. Sellest järeltööst avaldub vastuolu AKI juhendi rakendamiseks. Kui töötajad juhendit rakendaksid, siis peaks kasutajamugavus saama kõrge hinde. Kahe küsimuse vastuolust järeltööd, et töötajad ei mõista kriteeriumide sisu, pole siiski juhendiga tutvunud, ei rakenda seda või pole nad tutvunud oma dokumendiregistri avaliku vaatega.

Teabe avalikustamise ulatust oma asutuses hinnatakse heaks ning dokumentide sisule tagatakse juurdepääs ehk lisatakse failid. Töötajad leiavad, et kõige paremini avalikustatakse volikogu ja vallavalitsuse õigusakte, volikogu protokolle ning kirjavahetust. Kõige probleemsemateks peetakse lepinguid ja valitsuse protokolle. Põhjuseks toovad ametnikud välja selle, et antud dokumendid vajavad avalikustamise eel põhjalikku sisuga tutvumist, selleks aga pole aega ning nii jäävad need avalikustamata.

Dokumentide avalikustamisel lähtutakse eelkõige dokumendi sisust ning õigusaktidest, täpsemalt avaliku teabe seadusest ja isikuandmete kaitse seadusest. Juurdepääsupiiranguga dokumendile märgitakse nii alus kui piirangu kehtivusaeg.

Küsitlusest järeltööd, et omavalitsuse töötajad on teadlikud, milliste dokumentide avalikustamine on problemaatiline ja nad toovad välja põhjuseid, samas ei tehta olukorra muutmiseks midagi. Lahendustena nähakse eelkõige seda, et juurde oleks vaja tööjõudu, sest praegu ollakse tööga üle koormatud ning vaja oleks ka teabe avalikustamise teemalisi koolitusi.

Võrumaa omavalitsused jätkavad volikogu ja valitsuse määruste avaldamist lisaks Riigi Teatajale ka asutuse dokumendiregistris. Töötajad leiavad, et seadusemuudatus on olnud

---

<sup>33</sup> **Tiiks, M.** 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu, lk 21.

mõistlik, sest inimesed saavad infot mitmest kohast. Küsimuses, kas kodanikud oskavad neid dokumente Riigi Teatajast otsida, jaguneb arvamus pooleks, pooled arvavad, et kodanikud oskavad neid dokumente otsida ja pooled, et mitte. Põhjusena, miks neid otsida ei osata, tuuakse välja teadmatus. Autor teeb sellest järelduse, et nii riik-, kui ka kohalikud omavalitsused on Riigi Teataja kasutamise osas teinud kodanikele vähe selgitustööd.

Küsitluse analüüsi tulemusena järeltab töö autor, et Võru maakonna kohalike omavalitsuste töötajad on valdkonna õigusaktide ja nõuetega kursis, kuid nad rakendavad või tõlgendavad neid erinevalt. Dokumentide avalikustamise ulatust ja kvaliteeti peetakse heaks. Selle saavutamiseks on välja kujunenud teatav rutiin, ülekoormatuse tõttu tehakse valikuid, mis on olulisem.

#### 4. VAATLUSE JA KÜSITLUSE TULEMUSTE VÕRDLUS

Käesolevas peatükis võrreldakse omavahel vaatluse ja küsitluse tulemusi. Tähelepanu pööratakse sellele, millised tulemused on omavalitsuste dokumendiregistrite kasutajamugavuses, dokumentide avalikustamise nõuetele vastavuses, juurdepääsupiirangute märkimises. Võrreldakse, kas järeldused on omavahel kooskõlas.

Dokumendiregistrite kasutajamugavuse võrdluse tulemused on ära toodud *tabelis 2*.

*Tabel 2* Dokumendiregistri kasutajamugavuse võrdlus

<b>Kriteerium</b>	<b>Vaatluse tulemus</b>	<b>Küsitluse tulemus</b>
Tähistus „Dokumendiregister“	10	7
Kergesti leitav, ühe kliki kaugusel	6	12
Sisujuhi olemasolu	13	6
Kasutusjuhendi olemasolu	12	2
Otsingu olemasolu	13	6

Tabeli esimeses veerus on kujutatud hinnatavaid kriteeriume, teises veerus vaatluse tulemusi, mis on saadud andmete koondtabelist (*vt lisa 1*) ning kolmandas veerus küsitluse tulemusi, mida on kujutatud alapeatükis 3.2.1 *joonisel 7*. Tabelist nähtub, et tulemused ei ole omavahel kooskõlas. Kui vaatluse käigus tuvastati, et sisujuht ja ületekstiotsing on olemas kõigi 13 omavalitsuse dokumendiregistris, siis küsitluses märkisid selle variandi ära vaid kuus vastajat. Kasutusjuhend tuvastati 12 omavalitsuse registris, kuid küsitluses märkis selle ära vaid kaks. Vaatluse käigus tehti kindlaks, et tähistust „Dokumendiregister“ kannab 10 registrit, samas kui küsitluses märgiti see ära seitsme vastaja poolt. Küsitluses leidis kõige kõrgema vastukaja dokumendiregistri leitavus, see märgiti ära 12 vastaja poolt. Samas tehti vaatlusel kindlaks, et kergesti leitav, ühe kliki kaugusel on vaid kuue omavalitsuse register. Võrdlusest selgub, et omavalitsuse töötajad hindavad oma dokumendiregistrite avaliku vaate kasutajamugavust oluliselt madalamalt kui see tegelikult on. Sellest järeldub, et omavalitsuste asutuse töötajad pole



kas oma dokumendiregistri avaliku vaatega tutvunud, ei mõista kriteeriumide sisu, mõistete tähendust või tõlgendavad neid erinevalt.

Vaatluse analüüsimisel jõuti järeldusele (vt alapeatükk 2.2.2, *joonis 1*), et dokumendiregistris on koos metaandmetega kõige paremini avalikustatud kirjavahetus, mis oli avalikustatud kõigil 13 omavalitsusel. Küsitluses see nii kõrget tagasisidet ei saanud, see märgiti ära kümnel korral. Vaatluses leiti, et kõige paremini on registrites leitavad volikogu õigusaktid ja protokollid ning samale järeldusele jõuti ka küsitluse analüüsis. Samuti leidsid vaatluses ja küsitluses kõrge hinnangu valitsuse korraldused ja määrused. Vaatluses olid valitsuse korraldused leitavad kümne ja määrused üheteistkümne omavalitsuse registris. Küsitluses märgiti korraldused üheteistkümne ja määrused kaheteistkümne isiku poolt. Vaatlusest selgub, et probleemne on käskkirjade ning valitsuse protokollide avalikustamine. Käskkirjad on avalikustatud kaheksa omavalitsuse registris ning valitsuse protokollid üheksas omavalitsuses. Küsitluses leidsid kõige vähem tagasisidet käskkirjad, valitsuse protokollid ning lepingud. Käskkirjad ja lepingud leidsid äramärgimise vaid kuue ning valitsuse protokollid kaheksa vastaja poolt. Kooskõla valitseb käskkirjade ja valitsuse protokollide osas, kuid mitte lepingutega. Lepingud said vaatlusel kõrge tulemuse ehk olid leitavad 11 omavalitsuses 13-st. Kuigi vaatluses leiti, et kõige vähem avalikustatud on käskkirjad, olid need siiski leitavad rohkem kui pooltes omavalitsustes, samas küsitluses leidsid käskkirjad äramärgimise vähem kui poolte omavalitsuste töötajate poolt. Eelnev arutus viitab sellele, et asutuse töötajad ei ole kursis oma asutuse dokumendiregistri avaliku vaatega või ei oska hinnata oma dokumentide avalikustamise kvaliteeti.

Küsitluses märkis 14 vastajat 15-st, et omavalitsuse dokumendiregistris võimaldatakse otseligipääs dokumentide sisule ehk lisatakse elektrooniline või skaneeritud fail. Seda küsimust võrreldi vaatlusega ning leiti vastuolu. Vaatluse tulemusena selgus (vt alapeatükk 2.2.2, *joonis 2*), et valimis olnud 13 omavalitsusest ei võimalda ükski täielikult juurdepääsu kirjavahetuse sisule. Avalikustamise nõudeid ei ole täidetud ka lepingute ja käskkirjade osas, neile võimaldab nõutud otsejuurdepääsu vaid neli omavalitsust. Seega hindavad omavalitsuse töötajad otseligipääsu nõude täitmist kõrgemalt, kui see reaalselt on.

Vaatlusest selgus, et üheksa omavalitsust 13-st märgib juurdepääsupiiranguga dokumendile piirangu aluse ja kehtivusaja (vt alapeatükk 2.2.2). Seda tulemust võrreldi küsitluse tulemusega, millest selgus, et samamoodi märgistab piiranguid 13 töötajat 15-st. Küsitlusele vastajate seas on nõude täitmise protsent isegi suurem ehk 87% ning vaatluses 69%.

Küsitluse ja vaatluse tulemuste ning järelduste võrdluse tulemusena jõuab autor järeldusele, et Võru maakonna kohalike omavalitsuste töötajad ei ole kursis oma asutuse dokumendiregistri avaliku vaatega või ei oska hinnata oma asutuse dokumentide avalikustamise kvaliteeti.

Seminaritöös tõi töö autor välja seisukoha,<sup>34</sup> et olenemata seadusemuudatusest jätkatakse volikogu ja valitsuse määruste avaldamist asutuse dokumendiregistris ning tõenäoliselt otsivad ka kodanikud neid pigem kohaliku omavalitsuse veebilehel asuvast registrist. Seisukohta põhjendati sellega, et kodanikud lihtsalt ei oska otsida kohalikul tasandil infot Riigi Teatajast. Antud seisukohad leiavad küsitlusele vastajate seas toetust. Nimelt jätkab 13 vastajat 15-st nende dokumentide avaldamist lisaks Riigi Teatajale ka asutuse dokumendiregistris. Samas jagunevad arvamused pooleks selles osas, kas nende omavalitsuse kodanikud oskavad seda infot Riigi Teatajast otsida või mitte. Vastajad, kes arvavad, et kodanikud ei oska, toovadki põhjendusena välja teadmatuset ning kogemust, mis näitab, et esmalt otsib kodanik ikka infot valla kodulehelt ja dokumendiregistrist.

Seminaritöös jõuti järeldusele, et asutustel on tekkinud teatav rutiin ja seda väidet tõestab asjaolu, et küsitlusele vastanutest kuus ametnikku on praegusel ametikohal töötanud 10 kuni 20 aastat ja viis ametnikku kauem kui 20 aastat. Nii pika aja jooksul kujuneb välja teatav rutiin ning seda on raske muuta.

Ühe probleemina dokumentide avalikustamise juures toodi välja, et kohalike omavalitsuse asutuste töötajad ei ole kursis kehtivate nõuetega (vt alapeatükk 2.2.2). Järelduse lükkab ümber küsitluse tulemus, millest selgub, et 93% töötajatest on kursis avaliku teabe seaduse üldjuhendiga ning rakendab seda oma töös. Samas tuuakse seminaritöös välja ka järeldus, et omavalitsused ei täida nõuded ühtlaselt, sest neid tõlgendatakse erinevalt. Seda tõestab toodud analüüs selle kohta, kuidas vaatluse ja küsitluse tulemusi võrreldi dokumendiregistrite kasutajamugavuse juures.

Seminaritöös jõudis autor järeldusele, et üks põhjustest, miks asutuste dokumendiregistrites dokumentide avalikustamine võib olla probleemne, on see, et asutuse töötajad ei oska kasutada dokumendihaldusprogrammi poolt pakutavaid võimalusi (vt alapeatükk 2.2.2). Järeldust saab võrrelda küsitluse tulemusega (vt *joonis 5*), kust selgus, et 20% vastajatest ei ole enda arvates hästi kursis asutuse dokumendihaldusprogramm poolt pakutavate võimalustega ning 20% ei osanud oma oskuseid hinnata. Kui 15 ametnikust kuus leiab, et nad ei ole programmi

---

<sup>34</sup> **Tiks, M.** 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu, lk 10.

võimalustega kursis või ei oska seda hinnata, siis see võib tõesti olla üheks põhjuseks, miks dokumentide avalikustamisel esineb probleeme.

Kohalike omavalitsuse töötajad on tööga üle koormatud ega jõua sellele valdkonnale piisavalt tähelepanu pöörata (vt alapeatükk 2.2.2). Käesolevat järeldust toetavad küsitluse tulemused, kus töötajad tõid välja, et osade dokumendiliikide avalikustamine on problemaatiline, sest avaldamise otsus nõuab dokumendi sisuga põhjalikumat tutvumist, kuid ajapuudusel pole see võimalik. Samuti tuuakse ülekoormuse ja tööjõu puuduse probleem välja küsimuses, kus paluti tuua lahendusi, mis aitaks parandada nende asutuse teabe avalikustamise kvaliteeti.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, kuidas hindavad Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistri haldamise, dokumentide avalikustamise ja asutuse asjaajamise korraldamise eest vastutavad ametnikud oma asutuse teabe avalikustamise ulatust/kvaliteeti ja teabe kättesaadavuse kasutajamugavust. Teada saada, miks nende meelest on osade dokumendiliikide avalikustamine problemaatiline, milliseid lahendusi näevad ametnikud, mis aitaks parandada teabe avalikustamine kvaliteeti. Analüüsida küsitluse vastuseid. Võrrelda ning analüüsida vaatluse ja küsitluste tulemusi.

Küsitlusest selgub, et Võru maakonna omavalitsustes töötavad staažikad töötajad ning asutused on pikaajalised dokumendihaldusprogrammi kasutajad.

Dokumentide avalikustamisel lähtutakse eelkõige dokumendi sisust ning õigusaktidest, täpsemalt avaliku teabe seadusest ja isikuandmete kaitse seadusest. Juurdepääsupiiranguga dokumendile märgitakse nii alus kui piirangu kehtivusaeg.

Võru maakonna kohalike omavalitsuste töötajad hindavad teabe avalikustamise ulatust oma asutuses heaks, dokumentide sisule tagatakse juurdepääs ehk lisatakse failid. Töötajad leiavad, et kõige paremini avalikustatakse volikogu ja vallavalitsuse õigusakte, volikogu protokolle ning kirjavahetust. Kõige probleemsemateks peetakse lepinguid ja valitsuse protokolle. Põhjusena toovad ametnikud välja selle, et antud dokumendid vajavad avalikustamise eel põhjalikku sisuga tutvumist, selleks aga pole aega ning nii jäävad need avalikustamata.

Teabe avalikustamise kvaliteedi parendamise võimalusena nähakse eelkõige seda, et juurde oleks vaja tööjõudu, sest praegu ollakse tööga üle koormatud ning vaja oleks ka teabe avalikustamise teemalisi koolitusi.

Küsitluse tulemuste analüüsist järeldus, et Võru maakonna kohalike omavalitsuste töötajad on valdkonna õigusaktide ja nõuetega kursis, kuid nad rakendavad või tõlgendavad neid erinevalt.

Dokumentide avalikustamise ulatust ja kvaliteeti peetakse heaks. Selle saavutamiseks on välja kujunenud teatav rutiin, ülekoormatuse tõttu tehakse valikuid, mis on olulisem.

Küsitluse ja vaatluse võrdlusest selgub, et omavalitsuse töötajad hindavad oma dokumendiregistrite avaliku vaate kasutajamugavust oluliselt madalamalt kui see tegelikult on. Sellest järeldub, et omavalitsuste asutuse töötajad pole kas oma dokumendiregistri avaliku vaatega tutvunud, ei mõista kriteeriumide sisu, mõistete tähendust või tõlgendavad neid erinevalt.

Võrreldes omavahel küsitluse ja vaatluse tulemusi leiti, et kõige paremini on omavalitsuste dokumendiregistris leitavad volikogu õigusaktid ja protokollid. Kõrgelt hinnati ka valitsuse korralduste ja määruste avalikustamise ulatust. Probleemsetena märgitakse ühiselt käskkirjad ja valitsuse protokollid. Võrdlusest järeldus, et otseligi pääsu nõude täitmist hinnatakse omavalitsuse töötajate poolt kõrgemalt, kui see vaatluses avaldus.

Küsitluse ja vaatluse tulemuste võrdlemisel jõudis autor järeldusele, et Võru maakonna kohalike omavalitsuste töötajad ei ole kursis oma asutuse dokumendiregistri avaliku vaatega või ei oska hinnata oma asutuse dokumentide avalikustamise kvaliteeti.

Käesolevat uurimust on võimalik jätkata, viies samasuguse vaatluse ja küsitluse läbi viia mõnes teises maakonnas ning võrreldes omavahel saadud tulemusi.

Töö tulemustest saab järeldada, et töö eesmärgid on täidetud.

Käesolevat tööd saavad kasutada kohalikud omavalitsused saamaks teada, milline on dokumentide avalikustamise korraldatus Võru maakonna omavalitsustes. Samuti saavad omavalitsused hinnata töö tulemuste võrdlemisel enda asutuse dokumendiregistris dokumentide avalikustamise seis. Uurimus on oluline just seetõttu, et selle aluseks on asutuste dokumendihaldusega tegelevate inimeste arvamused ja seisukohad. Uurimust saab kasutada hindamaks omavalitsuse asutuse dokumentide avalikustamist, teadvustada probleeme ja leida võimalusi probleemide lahendamiseks vastavalt iga omavalitsuse võimalustele. Olukorra parendamiseks võiks kohalike omavalitsuste juhid töötajatega läbi viia arenguveestlusi, vähendada töökoormust, korraldada tööd ümber või võimaldada koolitusi vastavalt omavalitsuse võimalustele.

## KASUTATUD ALLIKAD

**Aava, J.** 2008. *Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Järvamaa omavalitsuste veebilehtedel*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [I seminaritöö]. Viljandi.

**Aava, J.** 2009. *Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Lääne-Virumaa omavalitsuste veebilehtedel*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [II seminaritöö]. Viljandi.

**Adamson, A.** 2013. *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi.

Andmekaitse Inspeksioon. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. 17.05.2010; 28.02.2013.  
<http://www.aki.ee/et/juhised/avaliku-teabe-seaduse-uldjuhend> (21.04.2014).

Andmekaitse Inspeksioon. 2013. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*.  
<http://www.aki.ee/et/juhised/avaliku-teabe-seaduse-uldjuhend> (21.04.2014).

*Andmekaitse Inspeksiooni põhimäärus ja koosseis*. RTL 2007, 17, 266; RT I, 05.05.2013, 5.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/105032013005> (21.04.2014).

AS Andmevara. 2014. *Kasutajatoe teenus*. [http://www.andmevara.ee/?page\\_id=88](http://www.andmevara.ee/?page_id=88) (02.04.2014).

*Asjaajamiskorra ühtsed alused*. RT I 2001, 20, 112; RT I 19.06.2012, 7.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/119062012007> (08.04.2014).

*Avaliku teabe seadus*. RT I 2000, 92, 59; RT I, 19.12.2012, 5.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/119122012005>, (08.04.2014).

Eesti Statistikaamet. 2013. *Võru maakond*. <http://www.stat.ee/ppe-voru-maakond> (29.12.2013).

EESTI. 2013. Riigiportaal eesti.ee. [https://www.eesti.ee/est/kontaktid/kohalikud\\_omavalitsused](https://www.eesti.ee/est/kontaktid/kohalikud_omavalitsused) (18.11.2013).

**Ghuri, P. & Gronhaug, K.** 2004. Äriuringute meetodid. Praktilisi näpunäiteid. Tallinn: Külim.

**Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P.** 2005. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina.

**Järvis, P.** 2004. *Praktik-uurija. Praktikast teooriani*. Tartu: Eesti Vabaharidusliidu Kirjastus.

*Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus*. RT I 1993, 37, 558; RT I, 26.03.2013,6.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006> (08.04.2014).

**Kuhi, K.** 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru linnavalitsuse dokumendiregistris*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu.

**Tiks, M.** 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu.

**Õunapuu, L.** 2014. *Valimid kvantitatiivsetes ja kvalitatiivsetes uurimustes*. [Õppematerjal]. [http://www.e-ope.ee/download/euni\\_repository/file/3402/sisupakett3.zip/index.html](http://www.e-ope.ee/download/euni_repository/file/3402/sisupakett3.zip/index.html), (21.04.2014).





## Lisa 2 Küsitlus teabe avalikustamisest

### Küsitlus "Teabe avalikustamine"

Olen Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi info- ja dokumendihalduse eriala III kursuse tudeng. Kirjutan lõputööd, mille eesmärk on uurida dokumentide avalikustamist Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites. Olen tänulik, kui leiaksite aja, et vastata küsimustele, mis annaksid edasi infot Teie asutuses dokumentide avalikustamise kohta. Küsitlusele vastajad jäävad anonüümseks. Küsitlusi ei edastata kolmandatele osapooltele, küsitluse vastuseid kasutatakse üldise analüüsi tegemiseks.

Ette tänades

Mairi Tiks  
[mairi.tiks@gmail.com](mailto:mairi.tiks@gmail.com)

\* Kohustuslik

**Kohalik omavalitsus \***

**Ametikoht \***

**Tööstaaž praegusel ametikohal**

**Millist dokumendihaldustarkvara Teie omavalitsuses kasutatakse, kirjutage programmi nimetus.**

**Kui kaua on programm kasutusel olnud?**

- Alla viie aasta
- Üle viie aasta
- Kümme aastat või enam

**Kas te olete enda arvates hästi kursis asutuse dokumendihaldusprogrammi pakutavate võimalustega?**

- Jah
- Ei
- Ei oska hinnata

**Kas asutuses on olemas kohapeal IT-töötaja või ostetakse IT-teenust sisse?**

- Meil on põhikohaga IT-töötaja
- Meil on poole kohaga IT-töötaja
- IT-teenust ostetakse sisse
- IT-töötajat ei ole

**Avaliku teabe seaduse täitmise ja tõlgendamise ühtlustamiseks on Andmekaitse Inspeksioon riigi- ja kohalikele omavalitsustele koostanud avaliku teabe seaduse üldjuhise. Juhendi võeti vastu 17. mail 2010. aastal ning on kättesaadav Andmekaitse Inspeksiooni kodulehel (<http://www.aki.ee/et/juhised/avaliku-teabe-seaduse-uldjuhend>). Kas Te olete selle juhisega tutvunud ja seda oma töös rakendanud?**

- Jah, olen tutvunud ning rakendan seda oma töös
- Jah, olen tutvunud, kuid pole seda rakendanud, sest pole olnud tehnilisi võimalusi
- Jah, olen tutvunud, kuid pole rakendanud, sest pole olnud vajadust
- Teadsin juhendi olemasolust, aga ei ole tutvunud, sest minu arvates ei anna sellised juhendid midagi kasulikku
- Ei, ei teadnud sellise juhendi olemasolust

**Kas Teie asutuse dokumendiregistri avalik vaade on kasutajasõbralik?**

Märkige kriteeriumid, millele Teie omavalitsuse dokumendiregister Teie arvates vastab.

- Dokumendiregister kannab tähistust „dokumendiregister“
- Dokumendiregister on kergesti leitav, asub veebilehel ühe kliki kaugusel
- Olemas on sisujuht ehk dokumendiliikide loetelu
- Kasutusjuhendi olemasolu
- Otsingu olemasolu

**Tulenevalt avaliku teabe seadusest on teabe avalikustamine ja sellele juurdepääsu tagamine kohaliku omavalitsuse kui teabevaldaja kohustuseks. Kuidas Te hindate oma asutuse teabe avalikustamise ulatust?**

- Väga hea
- Hea
- Keskmine
- Halb

**Millised dokumendid on Teie asutuses kõige paremini avalikustatud (dokumendiregistri avalikus vaates leitavad koos metaandmetega)?**

Märkige sobivad variandid.

- Volikogu määrus
- Volikogu otsus
- Valitsuse määrus
- Valitsuse korraldus
- Käskkiri
- Volikogu protokoll
- Valitsuse protokoll
- Lepingud
- Kirjavahetus

**Milliste dokumentide avalikustamine on Teie meelest kõige probleemsem?**

Märkige sobivad variandid.

- Volikogu määrus
- Volikogu otsus
- Valitsuse määrus
- Valitsuse korraldus
- Käskkiri
- Volikogu protokoll
- Valitsuse protokoll
- Lepingud
- Kirjavahetus

Soovi korral selgitage, miks Teie arvates mõned dokumendi liigid ei ole hästi avalikustatud.

Dokumentide avalikustamisel tuleb tagada juurdepääs nende sisule (v.a juurdepääsupiiranguga dokumentid) ehk lisada failid (skaneeritult või elektroonselt). Kas Te võimaldate seda?

- Jah
- Ei

Kui vastasite Ei, siis põhjendage seda.

Kirjeldage mille põhjal Te otsustate, kas dokument kuulub avalikustamisele või mitte?

Kuidas Te märgite juurdepääsupiiranguga dokumendi piirangud?

- Märgin ainult juurdepääsupiirangu aluse
- Märgin ainult juurdepääsupiirangu kehtivusaja
- Märgin juurdepääsupiirangu aluse ja kehtivusaja
- Märgin juurdepääsupiirangu aluse, kehtivusaja ning sõnalise selgituse

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest avalikustatakse alates 01. jaanuarist 2013 volikogu ja valitsuse määrused Riigi Teatajas ja dokumendiregistris neid enam avaldama ei pea. Kas Teie asutus jätkab nende dokumentide avalikustamist ka dokumendiregistris?

- Jah
- Ei

Kui vastasite JAH, siis miks te seda teete?

**Mis Te arvate, kas Teie omavalitsuse kodanikud oskavad neid dokumente Riigi Teatajast otsida?**

- Jah
- Ei

**Palun põhjendage oma vastust.**

**Kas volikogu ja valitsuste määruste Riigi Teatajas avalikustamise nõue on Teie arvates olnud mõistlik?**

- Jah, on mõistlik, minu töö on lihtsamaks läinud
- Ei ole mõistlik, mulle on tööd lisandunud
- Jah, on mõistlik, sest inimesed saavad infot mitmest allikast
- Ei ole mõistlik, sest inimesed ei oska neid dokumente mujalt kui kodulehelt otsida

**Milliseid lahendusi näete, mis aitaks parandada Teie asutuses teabe avalikustamise kvaliteeti?**

**Täna vastamast!**

## **SUMMARY**

### **PUBLIC DISCLOSURE OF DOCUMENTS IN THE LOCAL MUNICIPALITIES OF VÕRUMAA**

The aim of the present thesis is to determine how local municipality employees responsible for the administration of document register, public disclosure of documents and records management estimate the extent/quality and the convenience of accessibility of information in their office. To find out why they think the disclosure of certain documents is problematic, which solutions do they propose and what would improve the quality of public disclosure of information. To analyse responses to the questionnaire. To compare and analyse the results of the survey to the observation carried out for the seminar paper.

The thesis is based on the questionnaire compiled by the author. It includes multiple choice and open-ended questions. The questionnaire was presented to officials working in the local municipalities of Võrumaa who are responsible for the administration and public disclosure of documents as well as records management.

The results demonstrate that experienced officials working in Võru county are long-term users of document administration programmes.

Public disclosure of documents proceeds mostly from the content of the document and legislation, specifically Public Information Act and Personal Data Protection Act. Documents with restricted access have the basis as well as duration of the restriction marked on them.

The employees of Võru local municipalities feel that the extent of information disclosure in their office is good. Access to the content of documents is guaranteed, that is, files are added. Employees think that public disclosure is most efficient when it comes to the legislation of councils and rural municipality governments as well as correspondence. Agreements and council protocols are most problematic. The reason is that the contents of these documents need

thorough investigation for which there is no time, therefore, these documents are not made public.

Public disclosure of information could be improved by hiring more workforce because at the moment officials are overburdened and in need of training concerning public disclosure of information.

As a result of the analysis of the survey, the author concluded that the employees of Võru county local municipalities are aware of the legislation and requirements of the field but they interpret and apply them differently. The extent and quality of public disclosure of documents is considered to be good. In order to achieve this, a certain routine has developed: due to great work load, employees have to choose which information is most important.

The comparison of the survey and observation revealed that the employees of local municipalities consider the usability of their document register to be much worse than it actually is. Hence the conclusion that the officials have either not familiarised themselves with the public view of the document register, do not understand the content of the criteria, meaning of terms or interpret them differently.

The comparison of the results of the survey and observation demonstrated that council legislation and protocols are the easiest to access. Council regulations and orders also ranked high. Local government directives and protocols caused problems. The comparison showed that municipality employees rate direct access requirement higher than could be concluded from the observation.

As a result of the comparison of survey and observation results the author reached the conclusion that employees of Võru county local municipalities are not familiar with the public view of their organisation's document register or they cannot judge the quality of public disclosure of documents.

The present thesis can be of interest to local municipalities to find out what is the general situation in Võru county municipalities and make comparisons with their own organisation. This research is important especially because it is based on the opinions of the people working in record management. The study can be used to make estimations about the public disclosure of documents in a local municipality, acknowledge problems and find solutions according to the possibilities of each municipality.

## **LIHTLITSENTS LÕPUTÖÖ REPRODUTSEERIMISEKS JA LÕPUTÖÖ ÜLDSUSELE KÄTTESAADAVAKS TEGEMISEKS**

Mina **Mairi Tiks** (sünnikuupäev: **07.09.1989**)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “**Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalikes omavalitsustes**”, mille juhendaja on **Lea Baumann**,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 12.05.2014