

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduste valdkond  
Ühiskonnateaduste instituut  
Infokorralduse õppekava

Anu Tuvikene

Üldhariduskoolide dokumendiregistrite avaliku vaate vastavus  
avaliku teabe seadusest tulenevatele nõuetele

Lõputöö

Juhendaja:  
Katrin Kannukene, MA

Tartu 2024

# Sisukord

<b>SISSEJUHATUS</b>	<b>4</b>
<b>1 TEOREETILISED LÄHTEKOHAD</b>	<b>6</b>
1.1 Avaliku teabe läbipaistvus . . . . .	6
1.2 Avaliku teabe seadus ja juurdepääsupiirangud . . . . .	8
1.3 Dokumendiregistritega seotud mõisted ja nõuded . . . . .	9
1.3.1 Dokumendiregistritega seotud põhimõisted . . . . .	9
1.3.2 Nõuded dokumendiregistritele . . . . .	10
1.4 Teadaolevad probleemkohad dokumendiregistrites . . . . .	11
1.5 Uurimisküsimused . . . . .	16
<b>2 METOODIKA</b>	<b>17</b>
2.1 Valimi moodustamine . . . . .	17
2.2 Andmete kogumine ja analüüs . . . . .	20
<b>3 TULEMUSED</b>	<b>24</b>
3.1 Dokumendiregistrite puudumise põhjused . . . . .	24
3.2 Üldhariduskoolide dokumendiregistrite vastavus seadusest tulenevatele nõuetele . . . . .	26
<b>4 ARUTELU</b>	<b>31</b>
4.1 Dokumendiregistrite puudumine . . . . .	31
4.2 Dokumendiregistrite vastavus nõuetele . . . . .	32
4.3 Meetodi kriitika . . . . .	34
4.4 Ideid tulevikuks . . . . .	36
<b>KOKKUVÕTE</b>	<b>38</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>39</b>

<b>KASUTATUD KIRJANDUS</b>	<b>41</b>
<b>LISAD</b>	<b>48</b>
Lisa 1. Koolidele saadetud kiri . . . . .	48
Lisa 2. Hindamismudel . . . . .	49
Lisa 3. Näide dokumendiregistrist . . . . .	52
<b>LIHTLITSENTS</b>	<b>53</b>

## SISSEJUHATUS

Alates 2009. aasta 1. jaanuarist on avaliku teabe seadusega (AvTS) kõik riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused olnud kohustatud tegema kättesaadavaks asutuste digitaalsed dokumendiregistrid. On arusaadav, et uute nõuete ja muutustega kohanemine võtab aega, kuid nüüdseks on antud seaduse kehtima hakkamisest möödunud juba rohkem kui 15 aastat. Seda, kuidas erinevad asutused täidavad dokumendiregistritega seotud nõudeid, kontrollib Andmekaitse Inspeksioon (AKI).

Avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise üks eesmärk on luua võimalused, et kontrollida riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste ülesannete täitmist. Avaliku teabe üheks esitlusviisiks on dokumendiregister, mida võivad kasutada kõik isikud või teised asutused neid huvitava teabe saamiseks. Töövahendina teabe hankimiseks kasutavad antud võimalust ajakirjanikud, tänu kellele on osundatud mitmetele probleemidele dokumendiregistrites. Aastate jooksul on ilmnunud tõsisemaid probleeme ulatuslike andmeleketega ehk avalikustatud on andmeid, mida ei tohiks (Esse ja Pärnapuu, 2018; Püss, 2019; Hindre, 2020). Juurdepääsupiiranguga dokumentide avalikustamine on lubamatu, sest sellega kaasnevad kahjud võivad olla suured nii riigi- kui ka üksikisiku tasandil. Teistpidi on probleemkohaks andmete peitmine ehk liigsete juurdepääsupiirangute kasutamine ametnike poolt (Pild jt, 2022; Andmekaitse Inspeksioon, 2023a). Avatud suhtlus ning läbipaistvus aitavad asutustel põhjendada langetatud otsusi. Seevastu andmete peitmine tekitab umbusaldust ning võib soodustada korrupsiooni teket.

AKI viis läbi riigigümnaasiumite ja kutseõppeasutuste dokumendiregistrite seire 2016. aastal ja üldhariduskoolide dokumendiregistrite seire 2017. aastal. Selgus, et probleeme oli nii juurdepääsupiirangute määramisel, piiranguteta e-kirjadele juurdepääsu võimaldamisega kui ka dokumendiregistrite kättesaadavusega (Biin, 2016; Ojangu, 2017).

Lõputöös võtan vaatluse alla üldhariduskoolide dokumendiregistrid. Töö eesmärk on hinnata üldhariduskoolide dokumendiregistrite vastavust seadusest tulenevatele nõuetele. Lõputöö jaguneb neljaks peatükiks. Esimeses peatükis annan ülevaate avaliku teabe olemusest ning vajalikkusest, töös

kasutatud mõistetest, dokumendiregistritele kehtivatest nõuetest ja teadaolevatest probleemkohtadest. Teises peatükis kirjeldan andmete kogumise etappe ja andmete analüüsimeetodit. Kolmandas peatükis toon välja kogutud andmete tulemused ning neljandas peatükis keskendun töös püstitatud uurimisküsimuste analüüsile ning järeldustele.

Täna oma juhendajat meeldiva koostöö ja asjalike kommentaaride eest. Samuti avaldan tänu Mari-Liis Tikerperile sisukate lõputöö seminaride, kaasamõtlemise ning põhjalike selgituste eest.

# 1 TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

Selles peatükis selgitan, mida peetakse avalikuks teabeks ning miks see on oluline, kuidas on avalik teave seotud dokumendiregistriga ning millised nõuded neile kehtivad. Samuti toon välja, millised probleemkohad on hetkel teada seoses dokumendiregistriga.

## 1.1 Avaliku teabe läbipaistvus

**Teabevabadust** defineeritakse kui universaalset õigust pääseda juurde avalik-õiguslike asutuste valduses olevale teabele (Carlsson, 2011: 52). Teabevabaduse seadused peegeldavad põhieeldust, et valitsuste, valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste valduses olev teave on põhimõtteliselt avalik (Carlsson, 2011: 52). Teabe kättesaadavus ning andmete läbipaistvuse teema tõusis Euroopas eriti jõuliselt päevakorda alates aastast 2000, mille põhjuseks oli EU tasandil seadusandluse arendamine ja interneti revolutsioon (Thomsen, 2013).

AvTS-i (2023) § 3 lg 1 põhjal on **avalik teave** “mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites”. Sellest lähtuvalt tuleneb, et kogu avaliku võimu omanduses olev info ongi avalik teave. Avaliku teabe vastand on erateave (ning mitte salastatud teave), mis kuulub eraettevõtetele, eraühingutele või eraisikutele (Andmekaitse Inspektsioon, 2016: 7).

Avaliku teabe oluliseks põhimõtteks on kõrge **läbipaistvuse tase**. Läbipaistvuse terminile pole ühte kindlat definitsiooni, kuid leian, et selles töös on sobilik kirjeldus, et läbipaistvus on organisatsiooni või osaleja kohta teabe kättesaadavus, mis võimaldab välistel osalejatel jälgida selle organisatsiooni sisemist tööd või tulemuslikkust (Grimmelikhuijsen ja Meijer, 2014).

Avaliku sektori läbipaistvuse kasutegurite analüüsis on autorid Rodríguez-Navas jt (2021) välja toonud kolm mõtet: demokraatia, teadmised ja areng (vt Tabel 1). **Demokraatia** olemasolu teeb võimalikuks hea valitsemistava, mille osadeks on nii otsuste tegemise kui ka ressursside kasutamise

Tabel 1. Läbipaistvuse kasutegurid Rodríguez-Navas jt põhjal (2021).

	kasutegurid
demokraatia	hea valitsemistava aruandekohustus dialoog osalus koostöö usaldus maine
teadmised	sünergia allikas meediale valeuudiste takistaja
areng	uued võimalused juhtimise parandamine korruptsiooni takistamine

läbipaistvus ning aruandekohustuste täitmine (Addink, 2019). Samuti on leitud, et demokraatia võimaldab dialoogi, kaasatust ning koostööd erinevate osapoolte vahel (Rodríguez-Navas *jt*, 2021). Nende kõikide tegevuste üheks eelduseks ongi informatsioonile juurdepääs. Infole juurdepääsu võimaldamist peetakse vajalikuks ka usalduse tekkimiseks, kuid samas on antud küsimuses leitud vastuolulisi tulemusi. Nimelt võivad avalikkusele kättesaadavaks tehtud teabe sisu üksikisikud või inimrühmad tõlgendada erinevalt ehk teabe avalikustamine võib mõnede jaoks tõsta usaldust antud teabevaldaja kohta ja teistel vastupidi kahandada usaldust (Adeoye, 2023). Usaldus ning parem maine tekib kergemini juhul kui erinevate osapoolte vahel on efektiivne ja edasiviiv dialoog ning koostöö (Rodríguez-Navas *jt*, 2021).

Info kättesaadavaks tegemine ja kõrge läbipaistvus annab positiivse efekti tekkivatele **teadmistele**. Läbipaistvus võib soodustada sünergiat – tekib võimalus näha erinevate asutuste tegutsemisviise, juhtimist ja tavasid, mille näidetel on võimalik sobilikud praktikad ka teistel asutustel käibesse võtta (Rodríguez-Navas *jt*, 2021). Juurdepääs usaldusväärsele teabele on oluline allikas meediale ning vahend valeuudiste ära hoidmiseks või ümber lükkamiseks. Andmetele ligipääs teeb ajakirjanduse süstemaatilisemaks, täpsemaks ja usaldusväärsemaks (Zamith, 2019). Ilma andmeteta ei ole võimalik tekitada adekvaatset infot ning seetõttu on ajakirjanikud väljendanud oma pahameelt, kui avalikule teabele juurdepääs on kehv või on planeeritud juurdepääsule kehtestada uusi piiranguid (Vahter, 2018; Pärl, 2020).

**Arengu** osas tuuakse välja, et läbipaistvusel on otsene mõju paremale juhtimisele, sest see aitab kontrollida teabevoogu nii asutuste sees kui ka erinevate asutuste vahel, mis võimaldab juhtidel teha

usaldusväärset ja täielikult teabel põhinevaid otsuseid (Rodríguez-Navas *jt*, 2021).

Lisaks on avatud tegutsemisviis ja andmete kättesaadavaks tegemine korrupsiooni vältimiseks olulised eeldused. Kui otsused ja tegevused on avalikud, on neid raskem varjata või teostada ebaausalt.

Selleks et teabe avalikustamine eelpool kirjeldatud kasusid tooks, peavad asutused ja seal töötavad inimesed ise olema veendumusel, et teabe avalikustamine ning läbipaistvad otsused ja tegutsemine on väga oluline (Rodríguez-Navas *jt*, 2021). Seega parimate tulemuste saamiseks peaks läbipaistev tegutsemisviis olema kogu asutuse jagatud väärtus ning teadlik hoiak.

## **1.2 Avaliku teabe seadus ja juurdepääsupiirangud**

Eestis hakkas kehtima AvTS 01.01.2001. Seaduse eesmärgiks oli ja on jätkuvalt tagada juurdepääs üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (Avaliku teabe seadus, 2023). Lisaks tuuakse seaduses välja, et teabele juurdepääs tuleb tagada igäühele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil (Avaliku teabe seadus, 2023). Riigiasutustele ja kohaliku omavalitsuste asutustele oli ka varasemalt võimalik teha ametlikke päringuid avaldustele vastamise seaduse alusel (Avaldustele vastamise seadus, 1994), kuid see oli keerulisem, aeglasem ja vähemate võimalustega info saamise viis.

Juurdepääs avalikule teabele ei ole piiramatult, vaid teatud teabele peab kehtestama juurdepääsupiirangud. Antud valdkonda reguleerib Eestis lisaks AvTS-le veel Eesti Vabariigi põhiseadus, isikuandmete kaitse üldmäärus, isikuandmete kaitse seadus. Juurdepääsupiirangute oluliseks lähtekohaks on õigus isikuandmete ja eraelu kaitsele. Isikuandmete kaitse tõhustamise vajalikkuse üks põhjustest on tänapäeva ühiskonna suurenenud võimekus infovahetuseks. Varasematel aegadel ei olnud võimalik rünnata isiku eraelu nõnda, nagu tänapäeval, kui saab luua andmebaase ning automatiseeritult töödelda isikuandmeid (Ilus, 2002). AvTS § 35-s (2023) on välja toodud juhud, mille korral tuleb andmetele juurdepääsu piirata, lisaks võivad juurdepääsupiirangud tuleneda ka valdkondlikest eriseadustest. Juurdepääsupiirangute eesmärk on kaitsta infot, mille avalikuks tulemine võib riivata kellegi eraelu, kahjustada majandustegevust läbi ärisaladuse ilmsiks tulemise või olla julgeolekuoht riigile (Avaliku teabe seadus, 2023). AvTS-st on aastate jooksul vastu võetud 37 redaktsiooni ning enamasti ongi muutused olnud seoses juurdepääsupiirangute lisandumiste ja täpsustustega. Kõik teabevaldajad peavad olema täpselt kursis, millistest seadustest nad peavad kinni pidama, et avalik teave oleks kättesaadav, kuid samas vajalikul määral kaitstud.



## 1.3 Dokumendiregistritega seotud mõisted ja nõuded

Selles alapeatükis toon välja töös palju kasutamist leidvad ning töö seisukohalt oluliste mõistete tähenduse. Lisaks selgitan dokumendiregistritele kehtestatud nõudeid, mida olen järginud hindamismudelit koostades.

### 1.3.1 Dokumendiregistritega seotud põhimõisted

Selles töös mõistetakse dokumendiregistri tähendust AvTS § 11 (2023) kohaselt ehk dokumendiregister on digitaalne andmekogu, milles registreeritakse asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumendid. Dokumendiregistris eristatakse avalikku vaadet ja kasutaja vaadet. Avalik vaade on info, mida näevad kõik inimesed, kes tutvuvad dokumendiregistriga sisse logimata. Kasutaja vaade on info, mida näeb inimene, kes haldab konkreetset dokumendiregistrit. Selles töös on kõik kasutatud andmed pärit dokumendiregistrite avalikust vaatest.

Arhiiviseaduse § 2 lg 1 (2019) defineerib, et dokument “on mis tahes teabekandjale jäädvustatud teave, mis on loodud või saadud asutuse või isiku tegevuse käigus ning mille sisu, vorm ja struktuur on küllaldane faktide või tegevuse tõendamiseks.” Lisaks sisule sisaldab dokument ka informatsiooni konteksti kohta, mis esitatakse metaandmete kujul (Noodapera *jt*, 2009: 20). AKI juhistes defineeritakse metaandmeid kui andmeid, “mis sisaldavad teavet muude andmete kohta” (Andmekaitse Inspeksioon, 2015) ning oma seirete tulemuste avaldamises kasutavad nad samuti seda mõistet, nt “isikuandmete kajastamine metaandmetes” (Biin, 2016; Ojangu, 2017). Samas AvTS-s metaandmete terminit kasutatud ei ole, vaid seal on kirjeldus “dokumentide kohta käivad andmed”. Selles töös on kasutatud nii terminit “metaandmed” kui ka kirjeldust “dokumentide kohta käivad andmed”.

Dokumendiregistrite kontekstis on oluline teada, mida mõeldakse isikuandmete all. Isikuandmete kaitse üldmääruse põhjal on isikuandmed igasugune teave inimese ehk füüsilise isiku kohta, mille abil saab teda otseselt või kaudselt tuvastada (Isikuandmete kaitse üldmäärus, 2016). Lisaks on selle töö kontekstis oluliseks mõisteks infotöötaja. Erinevates asutustes tegelevad mitmesuguste ametinimetustega inimesed (nt sekretär, juhiabi, assistent, referent, dokumendihaldur, andmespetsialist, personalijuht vm) dokumendihalduse korraldamisega. Selles töös on mõeldud infotöötajaga isikut, kes tegeleb üldhariduskoolide dokumendiregistrite haldamisega.

### **1.3.2 Nõuded dokumendiregistritele**

AvTS-s § 11 ja § 29 (Avaliku teabe seadus, 2023) on teabele juurdepääsuks ning teabe avaldamiseks välja toodud erinevad võimalused: asutuse digitaalne dokumendiregister, teabenõude esitamine teabevaldajale, asutuse veebileht, trükiajakirjandus jm. Enda töös olen vaatluse alla võtnud Eestis tegutsevate üldhariduskoolide dokumendiregistrite õiguspärasuse ja seetõttu annan ülevaate dokumendiregistritele esitatavatest nõuetest. Peamine lähtekoht nende nõuete täitmiseks tulenebki AvTS-st, kuid dokumendiregister peab vastama ka kõikidele teistele EV-s kehtestatud seadustele ja õigusaktidele.

#### **Dokumendiregistri asukoht**

Asutused peavad panema oma veebilehele viite dokumendiregistri asukoha kohta (AvTS § 28 lg 1 p 31 ja AvTS § 29 lg 1) (Avaliku teabe seadus, 2023). AKI soovitude kohaselt (Andmekaitse Inspeksioon, 2016: 11) peab dokumendiregistri info asuma veebilehe sisukorras esimesel valikutasandil, et info oleks leitav kergesti ja kiiresti. Samuti on kohustus kasutada viites sõna “dokumendiregister”, sest dokumendihaldusprogrammide nimetused ei pruugi info otsijale midagi öelda. Lisaks peab iga dokumendiregistri juures olema juhend registri kasutamiseks.

#### **Dokumentide liigid**

Dokumendiregistris peab registreerima asutusele saabunud dokumendid ja asutusest väljasaadetud dokumendid, samuti asutuses koostatud ja allkirjastatud õigusaktid ning lepingud (§ 12 lg 1 p 1) (Avaliku teabe seadus, 2023). Dokumendiregistrisse ei pea kandma nt raamatupidamisdokumente (§ 12 lg 2), riigisaladust ja salastatud välisteavet sisaldavaid dokumente (AvTS § 2 lg 2 p 1), tellimata saadetud reklaami (AvTS-i § 3 lg 1) ja muid dokumente, mis on juba registreeritud mingis muus andmekogus või infosüsteemis (AvTS § 12 lg 21) (Avaliku teabe seadus, 2023). Samas peab nendele dokumentidele olema siiski viidatud juurdepääsuvõimalus.

#### **Kohustuslikud andmed dokumentide kohta**

Iga dokumendiregistris leiduva dokumendi kohta peavad olema esitatud alljärgnevad andmed vastavalt AvTS-i § 12-le (Avaliku teabe seadus, 2023):

1. kellelt on saabunud või kellele väljastatud;
2. saabumise või väljastamise kuupäev;
3. mil viisil dokument saabus või väljastati (elektronposti, posti, faksi või kulleriga või anti üle isiklikult);
4. dokumendi rekvisiidid;

5. dokumendi liik (avaldus, märgukiri, resolutsioon, teabenõue, kiri vms);
6. dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud.

**Isikuandmete kajastamine.** Infotöötaja peab veenduma, et dokumendiregistri avalikus vaates ei kuvata dokumentide pealkirjades või failinimedes saatja nime, samuti ei tohi dokumendi pealkirjades avalikustada füüsiliste isikute aadresse või muud isikute otsesest tuvastamist võimaldavaid andmeid (AvTS § 12 lg 3<sup>1</sup>) (Avaliku teabe seadus, 2023). Inimese nime asemel on võimalik registri avalikus vaates kasutada kas inimese nime initsiaale või terminit “eraisik”. Samas peab ka ainult nime initsiaalide (ja ka muude andmete) avalikustamisega kaalutlema, ega konteksti panduda pole võimalik selle põhjal isikut tuvastada. AKI õppevideos (Adamson, 2021a) leitakse, et mida täpsem ja selgem on pealkiri, seda läbipaistvam on asutus, aga ohuna tuleb arvestada liigset avalikustamist. Seega peab dokumendiregistris täites hoolikalt mõtlema, kuidas sõnastada infot, et oleks piisavalt täpne, aga ei tekiks ülemäärast avalikustamist. Kui tegemist on asutuste vahelise kirjavahetusega, siis ei tohiks samuti kasutada inimeste nimesid avalikus vaates, vaid selle asemel asutuste nimesid (Andmekaitse Inspektsioon, 2016). Üks põhjendus, miks ei tohi inimene olla tuvastatav dokumendiregistri avalikus vaates (saaja, saatja, pealkirjades), on julgustada inimesi pöörduma oma muredega asutuste poole. Kui inimese iga probleem on dokumendiregistris nähtav, siis võib see tekitada inimestes hirmu asutuste poole pöördumisel (Kanger, 2009).

**Juurdepääsupiirangud.** Juurdepääsupiirang määratakse igale dokumendile eraldi. Need dokumendid kantakse samuti dokumendiregistrisse, kuid neile ei ole juurdepääsu. Juurdepääsupiirangu lisamisel tuleb määrata, millisel alusel on piirang kehtestatud ja kui kaua piirang kehtib. Selleks et juurdepääsupiiranguid oleks lihtsam kehtestada, on välja töötatud juurdepääsupiirangute klassifikaator, mis on leitav Riigi Infosüsteemi haldussüsteemi veebilehelt. Klassifikaatori eesmärgiks on lisaks infotöötaja abistamisele tagada, et dokumentidele juurdepääsupiirangute kehtestamisel lähtutakse ainult kehtivatest juurdepääsupiirangute alustest, ühtlustada dokumentide kohta andmete esitamist avalikes dokumendiregistris ning vähendada käsitsitööd ja vigu saadud dokumentide registreerimisel (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2017). Klassifikaatoris on välja toodud loetelu kõikidest võimalikest juurdepääsualustest koos infoga, millisest seadusest konkreetne juurdepääsupiirang tuleneb ning kui kaua on juurdepääsupiirangu kehtivus.

## 1.4 Teadaolevad probleemkohad dokumendiregistris

Eestis annab soovitusi ning teeb järelvalvet AvTS-i täitmise kohta AKI. Aeg-ajalt on nad võtnud fookusesse kindla profiiliga asutused ning juhuvalimiga teostanud dokumendiregistris kontrollse-

reid. Näidetena saab tuua üldhariduskoolide ja avalik-õiguslike ülikoolide dokumendiregistrite seire 2017 (Ojangu, 2017) ja kohalike omavalitsuste seire 2020 (Andmekaitse Inspeksioon, 2022a), mille tulemustest selgub, et probleeme on dokumendiregistrite täitmisel erinevaid. Samuti on avaliku teabega seotud probleemidele juhtinud tähelepanu ajakirjandus. Lisaks on mitmetes üliõpilastöodes uuritud dokumendiregistrite kasutamist kas kohalikes omavalitsustes või ministeeriumites, samuti on vaadeldud juurdepääsupiiranguga seotud probleeme.

**Teadmata asukohaga dokumendiregistrid.** Viide dokumendiregistri asukohale on nõutav asutuse veebilehel (Avaliku teabe seadus, 2023). Selle nõude täitmata jätmine ei pruugi tunduda suure eksimusena, kuid selle mitte täitmine ei kattu AvTS-i § 30 (2023) printsiibiga – teave tuleb tagada igäihele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil. Kui ei ole võimalik tuvastada dokumendiregistri asukohta, siis ei saa sealt ka infot, isegi kui dokumendiregister on olemas ja töös. Lisaks leiab AKI, et "selleks et osata teavet küsida, on vaja teada, mis teavet teabevaldajal üldse on" (Andmekaitse Inspeksioon, 2016) ning üheks teabe leidmise võimaluseks ongi dokumendiregister. Asutuste dokumendiregistrite sisu ei tohiks olla leitav avalikele otsingumootoritele (Andmekaitse Inspeksioon, 2016) ehk internetiotsing ei ole alternatiiv dokumendiregistrilt info leidmiseks.

2017. aasta AKI koolide dokumendiregistrite seires vaadeldi 18 üldhariduskooli ja 2 ülikooli dokumendiregistreid. Leiti (Ojangu, 2017), et kõikidele nõuetele vastas ühe kooli dokumendiregister ning kaheksal koolil ei olnud dokumendiregister kooli veebilehelt leitav. Selles seire avalikustatud tulemustest ei selgu, et kui kooli dokumendiregister polnud leitav veebilehelt, kas siis dokumendiregister oli tegelikkuses olemas või mitte. Seda, et koolide veebilehtedel puudub info dokumendiregistri kohta, tõdeti ka TÜ lõputöös, milles vaadeldi Tartumaa koolide veebilehekülgedel teabe avaldamise praktikaid (Hüssoon, 2015). Selgus, et Tartu maakonna kümne põhikooli veebilehel oli ainult kolmel info dokumendiregistri asukoha kohta (Hüssoon, 2015).

AKI esindaja on öelnud, et rohkem on juhtumeid, kus dokumendiregister on avalikust vaatest maas mingiks ajaks tehniliste või turvalisuse probleemide tõttu (Palgi, 2023). Samas ei jõua AKI kõiki asutusi kontrollida ja nii tulebki aeg-ajalt esile asutusi, kellel puudub toimiv dokumendiregister. Näiteks selgus 2023. aasta jaanuaris, et Tallinna Kiirabil ei ole dokumendiregistrilt (Palgi, 2023), kuigi kohaliku omavalitsuse allasutusse kuuludes on neil see kohustus. Tallinna Kiirabi juht soovis, et nende asutusele võiks erand olla ja nad ei pea dokumendiregistrilt omama (Palgi, 2023). Selliseid erandeid hetkel tehtud ei ole.

**Puudulikud andmed dokumentide kohta.** AKI aastaraamatus (Andmekaitse Inspeksioon, 2022a) tuuakse välja, et osades asutustes on eksimusi dokumendiregistris dokumentide kohta käivate

andmete avalikustamisega. Probleemiks on poolikud andmed ning seetõttu pole arusaadav, ntkellelt on dokument laekunud või kellele väljastatud (Andmekaitse Inspeksioon, 2022a). Samuti on probleemkohaks isikuandmete avaldamine dokumentide pealkirjades ja/või failinimedes. Selle nõude vastu eksimist on AKI tuvastanud nii koolide kui omavalitsuste dokumendiregistrite seirete käigus (Ojangu, 2017; Biin, 2016; Andmekaitse Inspeksioon, 2022a).

**Puudulik juurdepääs dokumentidele.** 2021. aasta sügisel seiras AKI riigiasutuste veebilehekülgi ning dokumendiregistreid ja selgus, et üheks probleemkohaks asutuste dokumendiregistrites oli dokumentidele juurdepääs. Sellega on mõeldud olukorda, kui registrisse kantud dokumendile pole määratud juurdepääsupiirangut, kuid sellegipoolest ei ole võimalik tutvuda dokumendi sisuga (Andmekaitse Inspeksioon, 2022a). Antud seire oligi ajendatud AKI-le saabunud märgukirjadest, kus juhiti korduvalt tähelepanu olukordadele. (Andmekaitse Inspeksioon, 2022a).

**Dokumentidele juurdepääs pärast juurdepääsupiirangu lõppemist.** Dokumendiregistrite haldamisel on süsteemne probleem dokumentidega, mille juurdepääsupiirang on lõppenud ja mis peaksid olema pärast seda ligipääsetavad, kuid ei ole (Andmekaitse Inspeksioon, 2022a; Berendsen, 2017). Sama probleemi analüüsiti ka TÜ lõputöös “Teabe käitlemine pärast juurdepääsupiirangu kehtivusaja lõppemist” (Rootalu, 2016). Antud probleemi lahendamiseks hetkel tehnilised lahendused puuduvad. Võimalik on juurdepääsupiirangud üle vaadata igal dokumendil eraldi, kuid selline tegutsemisviis on väga ajamahukas ning seetõttu on AKI antud juhul seisukohal, et sellele kitsaskohale tuleb leida lahendus kas seaduse muutmise või täiendavate tehnoloogiliste lahenduste teel (Andmekaitse Inspeksioon, 2022a).

**Liigsed juurdepääsupiirangud.** Mitmetes töodes on leitud, et dokumentidele lisatakse juurdepääsupiirangud ilma, et selleks oleks õigustatud alus (Andmekaitse Inspeksioon, 2022a; Pild jt, 2022; Pormeister, 2022; Pärl, 2020; Vahter, 2018). Selle probleemi üheks põhjenduseks on asjaolu, et registripidajad kardavad võtta vastutust ning eksida juurdepääsupiirangu määramata jätmisel (Areguseire Keskus, 2022; Pormeister, 2022; Õne, 2016). Kartus omakorda tuleneb regulatsioonide keerukusest ning paljudel juhtudel pole asutusesiseselt kehtestatud abistavaid sisekordi või -reegleid, millest ametnik saaks juhinduda (Areguseire Keskus, 2022; Pormeister, 2022). Sarnaselt leitakse TÜ lõputöös "Dokumentide avalikustamine vs. dokumentidele juurdepääsu piiramine Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistris"(Õne, 2016), et ametnikud ei ole alati teadlikud kehtivatest seadustest, seda eriti olukordades, kui dokumendi sisu on ametniku jaoks tavapärasest erineval teemal. AKI juht Pille Lehis leiab, et liigseid juurdepääsupiiranguid kasutatakse nii teadlikuse kui ka julguse puudumise tõttu jätta juurdepääsupiirangud määramata (Hindre, 2024).

Sellela, et dokumendiregistris kasutatakse liigseid piiranguid, on nõustunud ka AKI ekspert avaliku teabe suunal. Ta toob välja, et "kõige sagedamini kasutatav piirangu alus on AvTS-i § 35 lg 1 p 12 (teave, mis sisaldab isikuandmeid, kui andmete avalikustamine võib oluliselt kahjustada eraelu puutumatust)"(Adamson, 2021b). Tegelikult tohib seda juurdepääspiirangut kasutada ainult siis, kui isikuandmete avalikustamisega riivatakse oluliselt inimese eraelu. Adamson toob välja asjaolu, et ka AKI ei saa ainuüksi dokumentide pealkirjade järgi otsustada, kas dokument võib sisaldada eraelulisi andmeid (Pärli, 2020). Kuid tema hinnangul on ikkagi väga palju nt riigiasutuste vahelist kirjavahetust, millel on peal juurdepääsupiirang, kuigi dokumentide pealkirjad ei anna alust arvata, et need sisaldavad eraelulisi andmeid (Pärli, 2020). Nii on AKI oma seirete käigus leidnud dokumente, mis on ministeeriumi või õiguskantsleri poolt edastatud kõigile omavalitsustele ilma juurdepääsupiiranguta, kuid mõnes omavalitsuses olid need märgitud piiranguga teabeks eraelu kaitseks (Pärli, 2020).

Liigsete juurdepääsupiirangute sätestamine ning andmete peitmine riigiasutuste poolt oli ka riigikontrolör Janar Holmi 2023. aasta novembris riigikogule tehtud ettekande fookuses (Holm, 2023). Ta tõi näiteid, kus andmete kätte saamisel on olnud probleeme nii Riigikontrollil, Riigikogu liikmetel kui ajakirjanikel ning seda olukordades, kus tegelikult ei ole asutustel olnud seaduslikku põhjust kehtestada andmetele juurdepääsupiiranguid (Holm, 2023). Ta leidis, et tegemist on väga muret tekitava olukorraga, sest ohus on avaliku sektori avatus (Holm, 2023). Probleemi tõsidust rõhutatakse ka analüüsis "Miks ja kuidas ohjeldada avaliku sektori andmete määramist asutusesiseseks kasutamiseks". Konkreetsete näidetena on välja toodud teadlased (nt ajaloolased), kes on kogunud teadustööd tehes juurdepääsupiirangutest tingitud probleeme (Tammel, 2023). Andmed on oluline vahend teadustöös ning nende tarbetu piiramine pärsib uute teadmiste teket.

### **Juurdepääsupiiranguga dokumentide avalikustamine**

Ajakirjanduses on kajastatud mitmeid juhtumeid olukordadest, kus suur hulk juurdepääsupiiranguga dokumente on olnud avalikud. Koolide dokumendiregistritega seotud probleem avastati 2018. aastal, kui selgus, et dokumendihaldussüsteemis EKIS olid avalikud sajad dokumendid alaealiste isikuandmetega (Luts, 2018; Lõugas, 2018). Antud juhtumi kohta leidis haridusministeerium, "et andmete lekke põhjuseks on kasutajate poolt dokumentide registreerimise avalikustamisega seonduvate sätete tähelepanuta jätmine ning dokumente on ekslikult registreeritud valedel alustel ja/või vale liigina" (Kask, 2018). Selle seisukohaga ei nõustunud kõik registripidajad, kes leidsid, et probleemid tekkisid seoses muudatustega EKISes (Esse ja Pärnapuu, 2018).

Dokumendiregistris juurdepääsupiiranguga dokumentide avalikuks jätmisega on hädas olnud lisaks

koolidele ka mitmed teised riigiasutused. Näiteks 2020. aasta juulis avastati, et Justiitsministeeriumi dokumendiregistris olid avalikud enam kui 1000 inimese isikuandmed (Hindre, 2020). 2018. aasta novembris selgus, et Kaitseväe dokumendiregistris oli aastaid avalikult üleval asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendid inimeste isikuandmetega (Loonde *jt*, 2018). Mõlema juhtumi puhul tuvastas AKI, et probleemi põhjustasid registrit täitnud isikute eksimused (Püss, 2019).

Seda et juurdepääsupiirangute jälgimine ja korrektselt kasutamine on oluline infotöötajate jaoks, leiti TÜ lõputöodes “Privaatsust puudutavad praktilised väljakutsed infotöötaja töös” (Liister, 2018) ja “Dokumentide avalikustamine vs. dokumentidele juurdepääsu piiramine Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistris” (Õne, 2016). Samas pole see iseenesest mõistetav nõudmine kõigi jaoks, sest pärast EKISes toimunud koolide dokumentide leket leidis ühe kooli direktor, et tema ei näe probleemi laste isikukoodidega andmete avalikustamises (Esse ja Pärnapuu, 2018). Õne (2016) tõi oma lõputöös veel välja, et üheks põhjuseks juurdepääsupiirangu määramata jätmisel tuleneb unustamisest või teadmatusest, samuti võivad põhjuseks olla infotöötaja puudulikud oskused kasutada dokumendihaldustarkvara.

### **Probleemide kokkuvõte**

Kui ülaltoodud probleemid kokku võtta, siis avaliku vaate seisukohalt on dokumendiregistris kaks suuremat probleemi:

1. info, mis peab olema avalik, pole kättesaadav;
2. info, mis ei tohi olla avalik, on kättesaadav.

Info varjamine ja raskesti kättesaadavaks tegemine nõrgendab avaliku sektori läbipaistvuse taset. Läbipaistvus on oluline, et säilitada usaldus avaliku sektori vastu ning vältida korruptsiooni teket, tagada usaldusväärsete andmete levik, soodustada uute teadmiste teket ja kasutust.

Koolide dokumendiregistris kajastatakse palju õpilastega seotud isikuandmeid ja selliste andmete leke võib kaasa tuua väga tõsiseid tagajärgi. Potentsiaalsete probleemidena on välja toodud õpilastele tekkiv vaimne kahju (nt kiusamine, häbimärgistamine, piinlikkus, hirm, ebakindlus, ähvardused) ja/või füüsilised ohud (nt kättemaks) (GAO, 2020). Probleemid ei pruugi tekkida koheselt, vaid avalikustatud dokumendid võivad häirivaks osutuda ja mõju avaldada ka aastaid hiljem kui õpilastest on saanud juba täiskasvanud (Esse ja Pärnapuu, 2018). Seega dokumendiregistri täitjatel kui ka dokumendiregistris tarkvara haldajatel on väga suur vastutus tagamaks, et vajalik info oleks juurdepääsetav, kuid info, mida ei tohi avaldada, poleks nähtav.

## **1.5 Uurimisküsimused**

Dokumendiregistritest leitav avalik teave on olulise väärtusega ühiskonna läbipaistvuse seisukohalt. Samas on jätkuvalt probleeme asutustel dokumendiregistritele kehtivate nõuete täitmisel.

Minu töö eesmärk on hinnata üldhariduskoolide dokumendiregistrite vastavust seadusest tulenevatele nõuetele. Lähtudes töö eesmärgist olen püstitanud kaks uurimisküsimust:

1. Millistel põhjustel puudub ligipääs dokumendiregistritele?
2. Milline on üldhariduskoolide dokumendiregistrite vastavus seadusest tulenevatele nõuetele?



## 2 METOODIKA

Antud peatükis kirjeldan ma valimi moodustamist ning teen ülevaate uuringus kasutatud andmete kogumise meetoditest ning nende etappidest.

### 2.1 Valimi moodustamine

Valimi moodustamiseks sobilik üldkogum oli Eestis tegutsevad üldhariduskoolid. Üldhariduskoolid on põhikoolid ja gümnaasiumid, kuid nende tegutsemisvormid (nt lasteaed-alkool, põhikool jm) on erinevad. Valimi moodustamisel ei pidanud ma oluliseks eristada asutuste tegutsemisvorme, küll aga õppevormi. Soovisin valimisse kaasata ainult statsionaarne õppega koolid. Mittestatsionaarne õppega koolides (nõ täiskasvanute gümnaasiumites) pole nt hoolekogusid, mille protokollide avalikustamist soovisin vaadelda. AvTS-i § 11 lg 1 (2023) kohaselt on dokumendiregistri pidamine kohustuslik riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele ning seega ei kuulu üldkogumisse erakoolid. Ma ei pidanud vajalikuks valimit vähendada ega kitsendada rohkemate tunnuste põhjal, nt maakond või kooli suurus. Kaasates valimisse kõik sobilikud uurimisobjektid, annab see võimaluse saada tervikliku ülevaate olukorra kohta.

Üldkogumi välja selgitamiseks kasutasin avaandmeid Eesti Hariduse Infosüsteemist (EHIS) seisuga 10.12.2023 (Haridus- ja Teadusministeerium, 2023a). Saadud andmed on võimalik importida tabelarvutusprogrammi. Tulemuseks sain, et seisuga 10.12.2023 tegutseb Eestis 440 mittestatsionaarse õppega riigi- ja munitsipaal üldhariduskooli.

Taustaandmetena soovisin koolide kohta teada nende suurust. Nt võib kooli suurus mõjutada töötajate ülesandeid – kas on eraldi inimene, kes tegeleb dokumendiregistriga või on see kellelegi lisäülesandeks. Jagasin koolid suuruse järgi kolme rühma: väikekoolid, keskmised koolid ja suuri koolid. Eestis ei ole ametlikult määratletud, kuidas jagada õpilaste arvu põhjal koolid väikesteks, keskmisteks või suurteks. Õpilaste arvud iga kooli jaoks sain EHISe avaandmetest (Haridus- ja Teadusministeerium, 2023a), millest selgub, et kõige väiksemates koolides on vähem kui 10 õpilast

ning suurimates koolides rohkem kui 1500 õpilast. Kui ajakirjanduses või Haridusministeeriumi dokumentides on olnud juttu väikekoolidest, siis olenevalt kontekstist on kasutatud väikekooli terminit koolide kohta, kus on kuni 100 õpilast. Näiteks väikeste maakoolide säilimiseks mõeldud toetuse maksmisel kehtestati õpilaste piirmääraks kuni 90 õpilast (Haridus- ja Teadusministeerium, 2023b).

Otsustasin jagada koolid suuruse järgi (arv üldkogumist):

- väikekoolid: 1–100 õpilast (146 kooli)
- keskmised koolid: 101–400 õpilast (150 kooli)
- suurkoolid: 401 või rohkem õpilast (144 kooli)

Sellise jaotuse puhul jäävad ka väiksemate maakondade suurem(ad) kool(id) suurkoolide rühma ning selline jagamine tundub ka tunnetuslikult loogiline. Lisaks koolide suurusele vaatasin taustandmetena veel koolide omandivormi: munitsipaalkool või riigikool. Üldkogumis oli 47 riigikooli ning 393 munitsipaalkooli.

Uurimusküsimustele vastamiseks oli vajalik koostada kaks valimit, mis vastasid erinevatele tunnustele. Mõlema valimi koostamiseks olid valimi moodustamise protsess algetapis sama.

*Uurimisküsimus 1.* Millistel põhjustel puudub ligipääs dokumendiregistritele?

Tunnus:

- koolil ei ole avalikku digitaalset dokumendiregistrit.

*Uurimisküsimus 2.* Milline on üldhariduskoolide dokumendiregistrite vastavus seadusest tulenevatele nõuetele?

Tunnused:

- koolil on avalik digitaalne dokumendiregister;
- kooli dokumendiregistrit täideti ajavahemikus 01.01.2023 kuni 31.12.2023 ühes ja samas dokumendihaldusprogrammis.

Ülalpool toodud tingimustele vastavate koolide tuvastamiseks oli vajalik külastada koolide veebilehti, et kindlaks teha, kus asub kooli dokumendiregister. Selleks külastasin kõigi 440 kooli veebilehte ajavahemikus 15.12.2023 kuni 10.01.2024. Kooli veebilehel viibides oli minu esimeseks tegutsemisviisiks leida viide dokumendiregistrile intuiitiivselt (nt menüüst valides dokumendid või avalik teave). Kui ma visuaalsel vaatlusel soovitud infot ei leinud, kuid kooli veebilehel oli otsingu võimalus, kasutasin ka seda. Kooli veebilehelt saadud info fikseerisin:

1. on link töötavale dokumendiregistrile;
2. on mittetöötav või vale link dokumendiregistrile;
3. ei leia infot dokumendiregistri kohta.

Pärast kõikide koolide veebilehtede külastamist sain tulemuseks:

- dokumendiregister tuvastatud: 236 kooli;
- viide olemas, kuid vale: 36 kooli;
- viidet ei tuvastanud: 168 kooli.

Arvatavad põhjused, miks ma ei leidnud infot dokumendiregistri kohta jagunesid kaheks: ma ei osanud leida veebilehelt õiget kohta dokumendiregistri infoga või selle kohta puuduski info. Saatsin kõikidele koolidele, millede kohta mul puudus info, e-kirja. Kokku saatsin 162 e-kirja (vt Tabel 2). Erinevus välja saadetud e-kirjade vahel võrrelduna koolidega, millede kohta ma koolide

Tabel 2. Koolidele saadetud ja vastuseks saadud e-kirjade arv.

	Kokku	Väikekoolid	Keskised koolid	Suurkoolid
Välja saadetud e-kirjade arv	162	86	55	21
Tagasi tulnud vastuste arv	92	46	34	12
Ei saanud vastust	70	40	21	9

veebilehtedelt infot ei saanud, tuleneb sellest, et osade koolide kohta tuvastasin ma nende dokumendiregistrid iseseisvalt. Näiteks kasutavad Tartu linna koolid suures osas ühist Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistrit, mille abil oli võimalik tuvastada Tartu linna koolide dokumendiregister. Koolide veebilehtedelt ei tuvastanud ma 204 kooli dokumendiregistrit, kuid iseseisvalt suutsin leida info 42 dokumendiregistri kohta.

Kokku vastas mulle 92 kooli esindaja ning selgus, et avalikku digitaalset dokumendiregistrit ei ole 56-l koolil. Teistel vastanud koolidel oli dokumendiregister olemas, kuid paljudel juhtudel ei olnud neil lihtsalt viidet kooli veebilehel. Seega esimese uurimisküsimuse valimisse kuulus 56 kooli, mis olid kõik munitsipaalkoolid. Suuruse järgi jagatuna olid valimis 36 väikekooli, 15 keskmist kooli ja 5 suurkooli.

Pärast lisainfo saamist koolidelt selgus valimi suurus dokumendiregistrite hindamiseks – 262 dokumendiregistrit. Koolide omandivormi vaadates kuulus valimisse 46 riigikooli ja 216 munitsipaalkooli dokumendiregistrit. Koolide suurust vaadatuna oli valimis 59 väikekooli, 94 keskmise suurusega kooli ja 109 suurkooli digitaalsed dokumendiregistrid.

## 2.2 Andmete kogumine ja analüüs

Andmete kogumine töö eesmärkide saavutamiseks oli jagatud kahte etappi:

1. Koolidega suhtlus e-kirja teel, et teada saada põhjused dokumendiregistri puudumise kohta.
2. Koolide dokumendiregistrite hindamine.

**Suhtlus koolidega.** E-kirjas koolidele (vt Lisa 1) kirjeldasin enda töö eesmärki ning selgitasin, et nende antud põhjendusi võin kasutada lõputöös anonüümselt. Koolidele saatsin kirjad ühekaupa, et saaksin teemareal kasutada kooli nime. Lootsin, et kooli nime rõhutamine näitab vajadust saada infot justnimelt nende kooli kohta ja seeläbi suurendada võimalust vastuse saamiseks.

Koolidelt saadud põhjenduste analüüsimiseks kasutasin kvalitatiivset sisuanalüüsi, mis võimaldab keskenduda teksti peamistele ja olulistele tähendustele (Kalmus *jt*, 2015). Analüüsimiseks kasutasin kõiki koolidelt saadud vastuseid. Vastuste kodeerimiseks kasutasin QCMap programmi, mis võimaldab tekstist välja toodud tähenduslikele üksustele anda ühtse koodnimetuse ning seejärel analüüsida saadud kategooriate esinemissagedust. Kokku tekkis töö käigus 9 kategooriat, millest hiljem koondus kokku 5 kategooriat. Kuna erinevate vastuste hulk oli suhteliselt väike, ei pidanud ma vajalikuks eraldi alamkategooriate tekitamist.

**Dokumendiregistrite hindamine.** Dokumendiregistrite hindamiseks koostas hindamismudeli, mille välja töötamisel tuginesin vastavusauditi standardile (ISSAI 4000, 2019). Vastavusauditi standardit kasutatakse avaliku sektori asutuste tegevuse kontrollimiseks, et hinnata, kuidas nad oma tegevuses täidavad neile kehtestatuid kohustusi, mis tulenevad nt määrustest, seadustest, regulatsioonidest vms (ISSAI 4000, 2019: 11). Minu töös on hindamise aluseks AvTS-is (Avaliku teabe seadus, 2023) kehtestatud nõuded.

Vastavusauditi läbi viimise etappideks on (ISSAI 4000-4200, i.a):

1. hindamise planeerimine;
2. läbiviimine;
3. kogutud materjali hindamine;
4. järelduste tegemine.

**Hindamise planeerimisel** on oluline määratleda esmalt eesmärk, miks on hindamine vajalik ja mida soovitakse teada saada. Seejärel saab koostada täpsed kriteeriumid, mida ning mille põhjal hinnata. Hindamiskriteeriumite koostamisel kasutasin varasemates AKI dokumendiregistrite seiretes hinnatud aspekte (Biin, 2016; Ojangu, 2017). Täpsed nõuded, mida hindamisel arvestada, pärinevad AvTS-st (Avaliku teabe seadus, 2023). Jagasin hinnatavad aspektid viide kategooriasse, mille kohta

annan siin lühiülevaate. Täpsed viited, mille alusel on antud nõuded kehtestatud, asuvad Lisas 2. Samuti on seal asuvas hindamismudelil välja toodud lisatingimused, mida järgida hindamist läbi viies.

*Kategooria 1:* dokumentide metaandmed.

Hinnata dokumentide kohta käivate andmete olemasolu ja adekvaatsust. Sellisteks andmeteks on info, kes kirja saatis või kellelt kiri on saadud, samuti saabumise ja väljastamise viis, kuupäev ja dokumendi rekvisiidid. Kui need andmed on puudu, siis see võib raskendada huvi pakkuvate dokumentide leidmist ning samuti kannatab registri usaldusväärsus.

*Kategooria 2:* dokumentide liigitus.

Hinnata, kas dokumentidele on määratud adekvaatne liigitus. Dokumendiregistris on tihti võimalik dokumente filtreerida liigituse järgi, nt otsida ainult lepinguid, protokolle jne. Juhul kui liigitus on määramata või valesti määratud, siis see halvendab tuntavalt dokumendiregistrist pärineva info kättesaadavust.

*Kategooria 3:* isikuandmete avaldamine.

Teha kindlaks, et dokumendiregistris pole avaldatud teavet, mis ei tohi olla avalik. Siia alla kuulub nõue, et dokumentide metaandmetes pole märgitud teavet, mis võimaldab tuvastada füüsilist isikut. Enamasti on sellisteks andmeteks isiku nimi. Lisaks jälgida, et dokumendiregistris pole avalikud dokumendid, mis ei tohiks seda olla. Lubamatute isikuandmete avaldamine kuulub kindlasti tõsiste rikkumiste hulka, eriti juhtudel, kui tegemist on nt alaealistega, delikaatsete isikuandmetega, suure hulga andmete korraga avaldamisega (Andmekaitse Inspeksioon, 2022b).

*Kategooria 4:* piiranguta dokumentidele juurdepääs.

Teha kindlaks, kas juurdepääsupiiranguta dokumentidele on olemas juurdepääs. Juurdepääsu võimaldamine juurdepääsupiiranguta dokumentidele on asutuse töö läbipaistvuseks väga vajalik ja seetõttu on antud punkti täitmine oluline.

Kategooriate 1–4 nõuetele vastavust saab hinnata objektiivselt.

*Kategooria 5:* juurdepääsupiirangute aluste usaldusväärsus.

Hinnata dokumentidele määratud juurdepääsupiirangute aluste usaldusväärsus. Hindamise eesmärgiks on leida dokumente, mille puhul tundub, et juurdepääsupiirangu alus ei pruugi olla õigustatud. Antud hindamine ei saa olla täielikult objektiivne, sest dokumentide sisuga pole võimalik tutvuda.

Esialgse hindamisjuhendi alusel andsin hindeid 30-le dokumendiregistrile, kuid saadud tulemusi analüüsidest leidsin segadust tekitavaid olukordi ja seetõttu muutsin juhendi täpsemaks. Näiteks

alguses juhendis hindasin ühtse komplektina kõiki dokumente kirjeldavaid andmeid. Leidsin, et eksimustest aru saamiseks on parem luua eraldi kategooria dokumentide liigituse korrektsuse jälgimiseks. Samuti tekitasid kõhklusi situatsioonid, kus täitmata olid metaandmed ainult vähestel kordadel. Selliste väikeste eksimuste tõttu ei pidanud ma õiglaskest dokumendiregistri antud kategooriat koheselt liigitada “ei vasta nõuetele”, vaid tekitasin lisavõimaluse “tuvastati mõningaid eksimusi”, mis siiski kuulub kokkuvõttes “vastab nõuetele” hinnangu alla. Samas esimese 30 registri hindamisel ma ei märganud, et dokumentide liigitusel oleks juhuslikke eksimusi ning seetõttu ei pidanud vajalikuks sellesse kategooriasse hindamiseks lisavalikut anda.

Lisaks leidsin pärast esimese 30 dokumendiregistri hindamist, et väga levinud dokumendid, mis võiksid olla ilma juurdepääsupiiranguta, on garantiikirjad ja seega proovisin igas registris ka selliseid dokumente leida.

**Hindamise läbi viimisel** kasutasin kolme erinevat võtet: kontrollimist, võrdlemist ja kordushindamist. Kontrollimise alla kuulus dokumentide andmete üle vaatamine ja seejärel otsustamine, kas antud andmed vastavad kehtestatud nõuetele. Võrdlemist kasutasin olukordades, kui hindasin juurdepääsupiirangute adekvaatsust. Juhul kui kiri oli saabunud teiselt riigiasutuselt (nt Haridus- ja Teadusministeeriumilt), siis vaatasin, milline juurdepääsupiirang oli kehtestatud kirja välja saatvas asutuses. Mõningatel juhtudel teostasin ka korduvhindamist, et veenduda saadud tulemuse korrektsuses. Abistava vahendina kasutasin dokumendiregistrite veebilehtedel pakutavaid IT-tehnilisi lahendeid. Näiteks on osades registrites võimalik filtreerida dokumendid soovitud tunnuse põhjal, nt dokumendid, millele pole määratud juurdepääsupiirangut. Selliste lisavõimaluste kasutamine aitab aega efektiivsemalt kasutada.

**Kogutud materjali hindamine.** Dokumendiregistrite hindamismudeli välja töötamise aluseks olnud vastavusauditi standardis ei ole konkreetseid juhendeid kogutud materjali hindamiseks, vaid see sõltub hinnatavast materjalist, kontekstist ja hindaja töömeetoditest. Oluline on hindamise meetodi läbipaistvus ja võimekus näidata, kuidas on jõutud järeldusteni.

Arvestades minu töö eesmärki ja hinnatavate dokumendiregistrite arvu, pidasin sobilikuks kasutada statistilist andmeanalüüsi, täpsemalt binaarsete tunnuste analüüsimeetodit. Binaarne tunnus on tunnus, millel on vaid kaks võimalikku väärtust (Kaart, 2012: 3). Minu tööst näide: dokumentide liigitus vastab nõuetele ning võimalikeks väärtusteks on “vastab nõuetele” ning “ei vasta nõuetele”. “Analüüsimiseks esitatakse binaarne tunnus enamasti nõ 0-1-tunnusena, st et huvipakkuva sündmuse toimumist tähistatakse arvuga 1 ja sündmuse mittetoimumist arvuga 0 (Kaart, 2012: 3)”. Mina kasutasin dokumendiregistritest leitud tulemuste fikseerimiseks LibreOffice’i tabelarvutusprogrammi.

Iga kooli dokumendiregitril oli andmetabelis oma rida. Tabelis fikseerisin hinnatavate omaduste olemasolu või nende puudumise vastavalt 1 või 0.

**Järelduste tegemine.** Dokumendiregistrite kokkuvõtivate tulemuste arvuliste tulemuste saamiseks kasutasin LibreOffice tabelarvutusprogrammi ning sealseid erinevaid valemeid info koondamiseks. Tulemuste esitamisel olen kasutanud tunnuste sagedusjaotust, mida esitatakse enamasti tabelites ja joonistel protsentide või vastajate arvudena (Rootalu, 2014).

### 3 TULEMUSED

Selles peatükis esitlen tulemusi, mille sain koolidega suheldes ning koolide dokumendiregistrite analüüsil. Tulemused on esitatud alapeatükkidena lähtuvalt uurimisküsimustest.

#### 3.1 Dokumendiregistrite puudumise põhjused

Sain e-kirjaga kinnituse 56 kooli esindajalt, et neil ei ole digitaalset dokumendiregistrit (jaanuar 2024). Siinkohal toon välja selgitused dokumendiregistrite puudumiste kohta, mille andsid koolide esindajad. Toon kirjadest välja illustreerivaid väljavõtteid, mis on eristatud kursiivis kirjaga. Iga väljavõtte lõpus on ära toodud esindatava kooli koodnimetus, nt K199K. Koodi viimane täht näitab kooli suurust: V – väikekool, K – keskmine kool, S – suurkool.

**Omavalitsusega seotud põhjendused.** Mitmetes vastustes nenditi, et kool on sõltuv kohaliku omavalitsuse otsustest. Omavalitsustega toimuvad arutelud antud teemal, aga asjaajamiste kiirus ning otsuste vastu võtmine võtab aega. Lisaks toodi välja, et hetkel on käsil koolivõrgu korrastus ja enne kui pole selge, millised koolid alles jäävad või liituvad, ei võeta puuduvate dokumendiregistritega midagi ette. Läbiva joonena avaldati soovi, et ühe omavalitsuse koolidel oleks dokumendiregistri pidamiseks sarnane süsteem.

*... kohalik omavalitsus tegeleb uue keskkonna kokkulepete ja lepinguga, et meie valla väiksed koolid saaksid sarnastel alustel loodud dokumendipuu. /K312V/*

*Valla poolt on meile digiregister lubatud, aga see töö on alles tegemisel, st ise ka ootame. /K312V/*

*Vald töötab välja koolidele standardset dokumendiregistrit, millega dokumente hallata. /K65V/*

Vastustest ei selgunud, millised oleksid konkreetsete ajalised eesmärgid, et koolid saaksid hakata digitaalsete dokumendiregistriteid kasutama.

**Ümberkorraldused.** Paljudes vastustes tunnistati, et nad on puudustest teadlikud ning tegelevad sellega, et dokumendiregister saaks lähitulevikus avalikuks. Ümberkorralduste üheks levinud



põhjenduseks oli EKISega lepingu lõpetamine ja ettevalmistused uue süsteemi kasutusele võtuks. Ettevalmistuste all toodi välja andmete migreerimist ja infotöötajale vajalike oskuste saavutamist uues süsteemis. Samuti on ümberkorraldused seotud koolide ühendamise ja ajaliselt pakuti, et avalik digitaalne dokumendiregister on koolil olemas alates käesoleva aasta märtsist, alates uuest kooliaastast või ei osatud aega määratleda.

*Me oleme praegu esimese ühendaasta tohuvapohus – asutuste ühendamisel vahetusid mõlema asutuse juhid uue vastu, administratiivne tugipersonal samuti uus. /K65V/*

**Teadmatus.** Koolidele on esitatud mitmeid nõudeid, milline info peab olema nende veebilehel. Siia alla kuulub nt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses § 69 (Põhikooli ja gümnaasiumi seadus, 2010) väljatoodud loetelu kooli dokumentidest (nt kooli õppekava, põhimäärus, arengukava jm), mis peavad olema esitatud kooli veebilehel. Seega viidatigi mitmetes kirjades nendele dokumentidele kooli veebilehel. Samuti arvati, et koolil ei ole kohustust pidada digitaalset dokumendiregistrit.

**Ajapuudus.** Sellist põhjendust kasutasid eelkõige väikeste koolide esindajad. Vastustest selgus, et kuna koolid on väikesed, siis on personali vähe (ja nad töötavad osalise koormusega), kuid erinevaid tööülesandeid on palju. Keeruline on dokumendiregistri alustamisega algust teha, sest alguses on vajalik veel lisa-aeg, et süsteem ära õppida.

*Dokumendiregistri loomine on meil plaanis, kuid kuna hetkel on väga palju teisi erakorralisi ülesandeid olnud, siis pole me sellega veel tegeleda jõudnud. /K199K/*

*Jah, digitaalset dokumendiregistrit meil tõesti ei ole. Meie kool on väga väike. // Meil on õpetamise ja muu koolitööga palju tegemist, keegi meist ei ole täiskohaga tööl, ... /K370V/*

*Väikeses asutuses vastutab asutuse toimimise eest üksinda direktor. Kuna erinevaid tegevusi on nii palju, siis on raske leida rahulikku aega dokumendiregistriga toimetamiseks. Pean varuma aega, kuna selles toimetamine on alles uus. /K83V/*

Antud vastuste ühistegurina saabki välja tuua, et mitmeteks vastajateks olid koolide direktorid ning nad olid hiljuti (eelmisest või sellest õppeaastast) antud kooli juhtimist alustanud.

**Muud põhjused.** Lisaks eelnevalt kirjeldatud põhjustele toodi dokumendiregistri puudumise põhjendusteks välja mugavust, harjumust, usaldamatust digitaalse dokumendiregistri suhtes ning samuti asjaolu, et mitte keegi ei ole kunagi tundnud dokumendiregistri vastu huvi.

*Meil ei ole digitaalset dokumendiregistrit. Pole näinud vajadust, kuna dokumentidega toimetab ainult üks inimene. /K217V/*

*Meie väiksel põhikoolil pole tõepoolest elektroonilist dokumendiregistrit. Teoorias on vald asutustele Amphora tellinud, kuid praktikas pole see koolidele seadistatud. Igapäevaelus puudub ka reaalne vajadus. /K298V/*

*... kuid seal (eelnevalt kasutatud dokumendiregistris) oli pidevalt probleeme dokumentide infolekkega ja me loobusime. Peame endiselt dokumendiregistrit paberkandjal. /K217V/*

Koolides, kus ei kasutata digitaalset avalikku dokumendiregistrit, ongi alternatiivina kasutusel kas paberkandjal dokumendiregister või hübriidsüsteemina nii paberil kui arvutis. Nendest mitmed koolid kirjutasid, et neil on üleminekuplaanid digitaalsele dokumendiregistrile.

Koolid, kellel on dokumendiregister olemas, kuid vastav info puudus veebilehel, põhjendasid seda enamasti nõ unustamisega. Paljudel juhtudel lubati dokumendiregistri info ka koheselt veebilehele lisada. Mõningatel juhtudel tunnistati, et nad ei teadnud, et see viide peab veebilehel olema.

### **3.2 Üldhariduskoolide dokumendiregistrite vastavus seadusest tulenevatele nõuetele**

Kõigis dokumendiregistrites hindasin nõuetele vastavust viies kategoorias: dokumentide metaandmed, dokumentide liigitus, isikuandmete avaldamine, piiranguta dokumentidele juurdepääs ja juurdepääsupiirangute aluste usaldusväärsus. Toon alguses igas kategoorias saadud tulemused eraldi välja.

**Dokumentide metaandmed.** Hindasin, kas on täidetud korrektselt dokumentide kohta käivad andmed. Antud nõuete täitmisel ei olnud probleeme kuupäeva esitamisega. Väga sagedaseks probleemiks oli saatja ja/või saaja kohta puuduv info. Mõningatel juhtudel jäid täidetud andmetes silma vastuolud, nt dokumendi pealkiri: Garantiikiri AHHA, dokumendi saaja: eraisik. Selles kategoorias oli kõige rohkem registreid, mis said hinnanguks “esineb mõningaid puudusi” (vt Tabel 3).

Tabel 3. Dokumentide metaandmete korrektsus

Hinnang	Ei tuvastatud eksimusi	Mõningad eksimused	Palju eksimusi
Dokumendiregistrite arv	49	147	66

**Dokumentide liigitus.** Dokumentide liigituses põhjustasid eksimuse enamasti olukorrad, kus liigitust ei olnud dokumentidele määratud (vt Lisa 3). Vähemal määral leidis registreid, kus liigitus oli märgitud ilmselgelt valesti. Näiteks leidis registreid, kus kõik dokumendid olid kirjad.

Tabel 4. Dokumentide liigituse korrektsus

Hinnang	Ei tuvastatud eksimusi	Tuvastatud eksimused
Dokumendiregistrite arv	207	55

**Isikuandmete avaldamine.** Ma leidsin 21 dokumendiregistrit, mille dokumentide pealkirjades leidis isikut tuvastada võimaldavaid andmeid. Enamasti olid sellisteks juhtumiteks isikute nimed. Tõsisemate juhtumite alla läheb minu hinnangul kaks olukorda:

1. Dokumendi pealkiri “Kiri politseisse – õpilase EES- JA PEREKONNANIMI iseloomustus”. Antud dokumendiregistris oli sellise pealkirjaga (erinevad nimed) 2 dokumenti, saadetud samal kuupäeval, kuid dokument ise oli juurdepääsupiiranguga.
2. Dokumendi pealkiri “Teade abivajajast lapsest (EESNIME ESITÄHT ja PEREKONNANIMI).”

Isikuandmete liigse avaldamise alla käib ka juhtum, kui dokumendi pealkirjas pole küll isiku nime välja toodud, kuid konteksti panduna on võimalik andmete põhjal tuletada, millisest isikust on jutt. Näitena toon olukorra (vt Joonis 1), kui dokumendiregistris on dokument pealkirjaga “Noomitus”, lisatud on (eeldatavalt) õpilase initsiaalid ning klass. Eraldiseisvate andmetena ei paljasta see meile isikut, kuid teades ka antud kooli, on võimalik isik tuvastada.

Fail	Number	Liik	Pealkiri	Kuupäev
	2-9/11	Õigusakt	<a href="#">Noomitus G.T. (7b)</a>	13.12.2023
	2-9/10	Õigusakt	<a href="#">Vali noomitus (3e M.T.)</a>	07.12.2023
	2-9/43	Õigusakt	<a href="#">Noomitus M.P. (5b)</a>	05.05.2023
	2-9/39	Õigusakt	<a href="#">Noomitus J-R. H</a>	04.04.2023
	2-9/38	Õigusakt	<a href="#">Noomitus (8.d)</a>	03.04.2023

Joonis 1. Näidis dokumendiregistrist.

Dokumendiregistritega tutvudes leidsin ma kaks dokumenti, millel oleks pidanud olema juurdepääsupiirang, aga ei olnud. Ühes dokumendiregistris olid avalikud kaks CV-d, mis on esitatud kandideerimaks klassiõpetaja ametikohale. CV-d koos motivatsioonikirjadega olid täies mahus loetavad.

**Piiranguta dokumentidele juurdepääs.** Juhul kui dokumendile ei ole määratud juurdepääsupiirangut, siis peab olema võimalik selle dokumendiga tutvuda. Eksimuse põhjustavadi olukorrad, kui dokumendiga ei saa tutvuda. Selle kriteeriumi hindamisel tuvastasin ekimusi 148-s dokumendiregistris ning ei tuvastanud eksimusi 114-s registris. Selles kategoorias oli vähe üksikuid eksimusi,

s.t. et kui dokumendiregistris puudus juurdepääs ilma piiranguta dokumentidele, siis oli see läbiv joon kogu registris.

**Juurdepääsupiirangute aluste usaldusväärsus.** Juurdepääsupiirangute juures jälgisin, millistele dokumentidele ning millistel alustel oli määratud juurdepääsupiirang. Nagu ka eelnevalt põhjendatud, siis tegelikkuses ei ole võimalik ilma dokumenti nägemata öelda, kas juurdepääsupiirang on määratud korrektselt või mitte. Kõige levinum juurdepääsupiirangu alus oli AvTS-i § 35 lg 1 p 12 ehk teave, “mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus”. Ühele dokumendile võib kehtida ka mitu juurdepääsupiirangu alust ning sellisel juhul ongi õigustatud nende kõikide kasutamine. Samas leidsin ma dokumendiregistreid, kus juurdepääsupiiranguid oli kasutatud kõigil dokumentidel samadel alustel. Näitena toon dokumendiregistri, kus oli määratud kõikidele dokumentidele juurdepääsupiirangu aluseks AvTS § 35 lg 1 p 11-15. Näiteks on sellise piiranguga garantiikiri (vt Joonis 2) saadetud Kangadzungel OÜ-le.

<b>Juurdepääsupiirang:</b>	AK
<b>Juurdepääsupiirangu alus:</b>	AvTS § 35 lg 1 p 11-15
<b>Kehtiv alates:</b>	08.11.2023
<b>Kehtiv kuni:</b>	01.11.2098

---

**Adressaat:** Kangadzungel OÜ

Joonis 2. Näide juurdepääsupiirangu alusest.

Siin toodud piirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 15 (Avaliku teabe seadus, 2023) on teave, “mis kirjeldab isiku vaimseid või füüsilisi kannatusi”. On vähe usutav, et garantiikiri sisaldab selliseid andmeid ehk kasutatud juurdepääsupiirangut ei saa pidada usaldusväärseks.

Toon veel näiteid dokumentidest, mille puhul juurdepääsupiirang pole kindlasti õigustatud:

1. HM teade EKISe sulgemisest, juurdepääsupiirangu alus AvTS § 35 lg 1 p 2.
2. Korruptsiooni ennetamise juhend, alus AvTS § 35 lg 1 p 12.

Antud dokumendid on kirja väljastanud dokumendiregistris ilma juurdepääsupiiranguta ja seega on võimalus tutvuda ka nende sisuga. Sarnaseid juhtumeid, kus osades asutustes on dokument avalik, kuid teistes juurdepääsupiirangutega, oli veel nt seoses streigitatega ja info-, ring-, või märgukirjadega erinevatest riigiasutustest. Lisaks oli ka hulga registreid, kus dokumendi juures oli märke asutusesiseseis kasutamiseks, kuid puudus alus, mille põhjal see otsus oli tehtud.

Dokumendiregistris hindasin esmajärjekorras hoolekogu tööga seotud dokumente ja garantiikirju. Lisaks antud dokumentidele olid vaatluse all rendilpeingud, erinevad teenuslepingud, kirjavahetus teiste riigiasutustega.

Selles kategoorias saadud tulemused on Tabelis 5. Kuna riigikoolide ja munitsipaalkoolide tulemused on väga erinevad, siis on need lisaks eraldi välja toodud.

Tabel 5. Juurdepääspiirangute nõuetele vastavus erinevat tüüpi koolides

	Kõik koolid	Riigikool	Munitsipaalkool
Vastab nõuetele	83 (32%)	37 (80%)	46 (21%)
Ei vasta nõuetele	179 (68%)	9 (20%)	170 (79%)

Vaadeldud dokumendiregistris leidis hulgaliselt selliseid, kus juurdepääsupiiranguta pole mitte ühtegi või on mõni üksik dokument.

**Enim eksimust põhjustavad nõuded.** Tabelis 6 on välja toodud saadud tulemused kategooriate kaupa. Selgus, et arvuliselt oli kõige vähem eksimusi seoses isikuandmete avaldamisega.

Tabel 6. Erinevates kategooriastes nõuetele vastanud / mitte vastanud dokumendiregistrite arv.

Hinnatud kategooria (K)	Vastab nõuetele	Ei vasta nõuetele
K1 dokumentide metaandmed	196	66
K2 dokumentide liigitus	207	55
K3 isikuandmete avaldamine	240	22
K4 piiranguta dokumentidele juurdepääs	148	114
K5 juurdepääsupiirangute alused	83	179

Kõige rohkem eksimusi dokumendiregistris on seotud dokumentidele juurdepääsu võimaldamise ja juurdepääsupiirangute aluste määramisega.

Tabel 7. Korrektsete kategooriate arv kõigis koolides kokku ning eraldi riigi- ja munitsipaalkoolide dokumendiregistris (arv ja protsent hinnatud registritest).

Korrektsete kategooriate arv	5	4	3	2	1
Kõik koolid	68 (26%)	74 (28%)	70 (27%)	45 (17%)	5 (2%)
Riigikoolid	33 (79%)	8 (19%)	4 (10%)	1 (2%)	0 (0%)
Munitsipaalkoolid	35 (16%)	66 (31%)	66 (31%)	44 (20%)	5 (2.3%)

Tervikliku pildi saamiseks dokumendiregistrisest toon välja, kuidas jagunesid nõuetele vastanud / mitte vastanud kategooriad dokumendiregistris vahel. Selgus, et 68-l dokumendiregistril ei tuvastatud probleeme üheski kategoorias. Eraldi vaatasin koolide andmeid riigi- ja munitsipaalkoolide

hulgas (vt Tabel 7). Siin oli tulemustes väga suur erinevus. Selgus, et riigikoolidel on võrrelduna munitsipaalkoolidega tunduvalt rohkem dokumendiregistreid, milles polnud eksimusi üheski kategoorias.

Tabel 8. Korrektsete kategooriate arv erineva suurusega koolide dokumendiregistrites (arv ja protsent hinnatud registritest).

Korrektsete kategooriate arv	5	4	3	2	1
Väikekoolid	15 (25%)	19 (32%)	12 (20%)	11 (19%)	2 (3%)
Keskmised koolid	24 (26%)	26 (28%)	23 (24%)	19 (20%)	2 (2%)
Suurkoolid	29 (27%)	29 (27%)	35 (32%)	15 (14%)	1 (1%)

Lisaksin vaatlesin, kas dokumendiregistrite nõuetele vastavuses ilmneb erinevusi sõltuvalt koolide suurusest (vt Tabel 8). Selgus, et tulemused erineva suurusega koolide hulgas on väga sarnased.

## 4 ARUTELU

Lõputöö eesmärgiks oli hinnata üldhariduskoolide dokumendiregistrite vastavust seadusest tulenevatele nõuetele.

Vastavalt käesoleva lõputöö eesmärgile ning uurimisküsimustele on siin välja toodud olulisemad uurimistulemused ning võrdlus varasemate uuringutega.

### 4.1 Dokumendiregistrite puudumine

Töös selgus, et 2024. aasta jaanuaris ei olnud avalikku digitaalset dokumendiregistrit 56-l üldhariduskoolil, 73 kooli dokumendiregistri kohta jäi info ebaselgeks. On üllatav, et nii palju aastaid pärast antud nõude kehtima hakkamist on ikkagi terve hulk koole, kus veel ei ole digitaalne dokumendiregister kasutusele võetud. Samas kui vaadata erinevatel aegadel tehtud AKI seirete tulemusi (Biin, 2016; Ojangu, 2017), siis nende tulemuste valguses on ka praegune seis mõneti ootuspärane.

Dokumendiregistri puudumist põhjendati päris palju hetkeliste ümberkorraldustega. AKI on välja toonud, et tihti on dokumendiregistri avalik vaade maas tehniliste või turvalisuse probleemide tõttu (Palgi, 2023). Täpselt selliseid põhjendusi koolid välja ei toonud, küll aga mainiti, et nende dokumendiregistri puudumine on seotud dokumendihaldustarkvara EKISE töö lõpetamisega alates juunist 2024. Sellel põhjusel jäid ka osad koolid hindamata, kuigi neil oli dokumendiregister. Nimelt vahetasid koolid dokumendihaldustarkvara 2023. aasta augustis või septembris, mis on kooli aastaringi arvestades loogiline aeg, kuid sellisel juhul ei olnud nad antud töö jaoks sobilikud.

Paljud koolid tõid välja, et dokumendiregistriga seotud teemad on nende jaoks hetkel aktuaalne ning toimub koostöö kohaliku omavalitsusega, et võtta kasutusele dokumendiregister. Osades vastustes oli sees konkreetsus – tulevase dokumendihaldustarkvara on otsustatud, hetkel toimub väljaõpe ja varsti on ka register avalik. Samas oli ka vastuseid, mille puhul ei saanud aru, kas arutelu antud teemal on olnud edasiviiv või on see miski, millest on lihtsalt juttu olnud ja tuleb uuesti arutlusele tulevikus teadmata ajal.

Minu jaoks oli nõutust tekitav, et mitmetest koolidest saadeti mulle viide kooli veebilehel asuvatele dokumentidele. Vastustest oli aru saada, et seda lehte peeti tõepoolest dokumendiregistriks. Ühel juhul küll küsiti üle, et kas ma mõtlen ikkagi neid dokumente. Praegusel juhul ei saa ka arvata, et ma suhtlesin inimestega, kes ei ole antud teemaga kursis. Mõistetamatu oli minu jaoks ka olukord, kui mulle anti viide dokumendiregistrile, kus oli ainult üks dokument aastatagusest ajast. See kool läks ikkagi kirja kui ilma dokumendiregistriga kool, hoolimata sellest et juriidiliselt on neil dokumendiregister olemas.

Üllatavad olid ka vastused, kus toodi välja, et koolil ei ole aega, et tegeleda dokumendiregistriga. Nagu tulemuste osas viidatud, siis sellise põhjenduse tõid mitmed väikekoolide esindajad. Nad selgitasid, et koolis on väga palju erinevaid ülesandeid ja neil ei ole eraldi inimest, kes tegeleb dokumentidega ehk vähe ressursi ja palju tööd. Siit jõuabki töö ühe avastuseni – avalikud digitaalsed dokumendiregistrid on puudu tunduvalt rohkem väikekoolides võrreldes suuremate koolidega. Kui vaadata arve, siis koolid olid jagatud töös suuruse põhjal kolme rühma ning nende arv oli väga sarnane: väikekoole 146, keskmisi koole 150 ja suurkoole 144. Kui aga vaadata mitme kooli dokumendiregistrit oli võimalik hinnata, siis on tulemus väga erinev: väikekoolid 59, keskmised koolid 94 ja suurkoolid 109. Ilmselt selle olukorra üheks põhjenduseks ongi välja toodud probleem, et väikekoolis on personali väga vähe ning tegevus killustatud. Teiseks ei paista väikekooli dokumendiregistri puudumine nii palju silma võrreldes suuremate koolidega. Kuna dokumendiregistri üheks huvirühmaks võivad olla lapsevanemad, siis suurtes koolides on tõenäosus suurem, et dokumendiregistri puudumisel antakse sellest teada ja kool peab seetõttu astuma samme, et olukord lahendada.

Üheks üllatavaks tulemuseks oli väga suur erinevus dokumendiregistrite olemasolus riigi- ja munitsipaal-koolidel. Kuna riigikoolidel on kooli pidajaks riik ning munitsipaal-koolidel kohalik omavalitsus, siis järelevalve nõuete täitmise kohta on erinev.

## **4.2 Dokumendiregistrite vastavus nõuetele**

Koolide dokumendiregistrid peavad vastama AvTS-is välja toodud nõuetele ning sellest lähtuvalt viidi läbi dokumendiregistrite analüüs. Sarnaselt varasemates käsitlustes leitule (Biin, 2016; Arenguseire Keskus, 2022; Andmekaitse Inspektsioon, 2023a; Ojangu, 2017), on ka paljudes üldhariduskoolide dokumendiregistrites probleeme nõuetele vastamisega.

AKI koolide seires (Ojangu, 2017) vastas 20st valimisse sattunud koolist ainult ühe kooli dokumendiregister täielikult nõuetele. Mina enda töös ei tuvastanud eksimusi 68 kooli dokumendiregistris.



Seda, kui paljudel koolidel oli tõsisemaid probleeme dokumendiregistrite täitmisega, ei ole võimalik AKI seire tulemustest teada saada. Antud töö põhjal saab öelda, et hinnatud viiest kategooriast vähemalt kolmes kategoorias oli probleeme 50-l koolil.

Väga suur erinevus ilmnis riigi- ja munitsipaal-koolide dokumendiregistrite vastavuses nõuetele. Eelnevates uuringutes ei ole seda eraldi vaadeldud.

Vaatlen eraldi kategooriates saadud tulemusi võrreldes varasemalt teadaolevate tulemustega.

Andmed dokumentide kohta. Probleemiks on dokumendiregistris olevate dokumentide puudulikud (nt puudu on kirja saaja) või valed andmed. Valed andmed on probleemiks suuresti juhtudel, kui kõiki dokumente on koheldud sama mõõdupuuga, nt kõik dokumendid on märgitud kirjadeks ja kõigile on määratud täpselt samadel alustel juurdepääsupiirang. Metaandmete puudulikule täitmisele on juhtinud tähelepanu ka AKI (Andmekaitse Inspektsioon, 2022a). Dokumendi juures saatja / saaja puudumine teeb dokumentide sisu hoomamise keerulisemaks. Metaandmete täitmise juures võis täheldada, et kui kiri tuli mõnest riigiasutusest (nt politsei, terviseamet, AKI), siis pigem olid andmeväljad korrektselt täidetud ka nendes registrites, kus teiste dokumentide juures olid andmed poolikud. Selliste dokumendiregistrite puhul, kus andmete korrektsus oli valikuline, saab eeldada, et dokumendiregistri täitjal on olemas oskused teha asju korrektselt. Küsimusi tekitab, miks seda järjepidevalt ei teha. Liisteri lõputöös (2018) pakutakse, et üheks vigade tekkepõhjuseks on lohakus. Berendsen (2017) leiab, et ametnikud jälgivad, milliste normide täpset täitmist nõutakse ning millele tehakse järelvalvet. Sellele mõttele tuginedes saab arvata, et dokumendiregistrite poolikult täitmise tõttu ei ole probleeme tekkinud ja seetõttu on mugavam ja aega säästlikum osad andmeväljad täitmata jätta. Sellisel juhul tekivad küsimused registritäitjate ja -pidajate hoiakute kohta.

Isikuandmete avaldamine. Antud töös ei avastanud ma suuri rikkumisi seoses isikuandmete avaldamisega ning see ühtib AKI seirete tulemustega (Ojangu, 2017; Biin, 2016). Sellegipoolest ka avastatud 21 rikkumist on võimalik ära hoida, kui infotöötajad on tähelepanelikud dokumendiregistris täites. Töös välja toodud nõrgemad juhtumid, kus dokumendi pealkirjades olid avalikustatud isikuandmed, liigituvad minu hinnangul pigem eksimusteks ja mitte süstemaatilise valesti tegutsemise tagajärjeks, sest dokumendiregistri muud dokumendid olid nõuetekohaselt esitatud. Samas teises näites välja toodud olukord, kus kasutati noomituse puhul õpilase initsiaale ja klassi, oli selline dokumendiregistri täitmine tavapraktika ja mitte üksikjuhtum.

Liigsete isikuandmete avalikustamisega seotud juhuslike vigade avastamiseks ja vältimiseks tundub hetkel kõige parem soovitus AKIlt. Nimelt peaks nt kord nädalas infotöötaja kriitiliselt üle vaatama dokumendiregistri avaliku vaate eesmärgiga leida üles kõik kogemata tekkinud vead. Selline

tegutsemisviis nõuab järjepidevust ja võtab aega, samas on see koheselt teostatav. Ootused on küll tehnoloogia ja tarkvara arengule, et tõsta dokumendiregistrite taset nii korrektse esituse, vigade vältimise kui ka inimtööjõu kokkuhoiu aspektides.

Puudulik juurdepääs dokumentidele. Paljudes koolide dokumendiregistrites oli dokumente, millele polnud määratud juurdepääsupiirangut, kuid sellegipoolest polnud võimalik dokumendiga tutvuda. Samale probleemile juhtis tähelepanu AKI 2021. aastal tehtud riigiasutuste dokumendiregistrite seire kokkuvõttes (Andmekaitse Inspeksioon, 2022a).

Juurdepääsupiirangud. Dokumendiregistritega seoses on suurima probleemina kõlanud mure, et asutused määravad dokumentidele alusetult juurdepääsupiiranguid (Pärli, 2020; Adamson, 2021b; Vahter, 2020; Andmekaitse Inspeksioon, 2022a; Biin, 2016). Üldhariduskoolide dokumendiregistrite hindamisel jõudsin ma samuti järeldusele, et väga paljudel juhtudel tekitavad juurdepääsupiirangu alused küsitavusi. Juurdepääsupiirangute õigsust on keeruline hinnata ja antud küsimuses on töös kindlasti eksimusi. Minul kui töö autoril ei olnud võimalik näha dokumendi sisu, et hinnata, kas juriidiliselt oli alus seaduslik või mitte. Samas olen kindel, et antud töö põhjal on juurdepääsupiirangute määramise tendents selgelt suunitletud: väga-väga palju leidub dokumente, mille puhul tekib küsimus, miks on antud juurdepääsupiirang määratud. Kokku oli töös 107 dokumendiregistrit, millel oli probleeme nii juurdepääsupiirangute määramisega kui ka juurdepääsu võimaldamisega dokumentidele, millele juurdepääsu pole määratud. Need on registrid, kus avalikke dokumente praktiliselt polegi. Samas kui vaadata eraldi riigi- ja munitsipaalkoole, siis on tulemus väga erinev, kuigi mõlemat liiki koolide dokumendiregistritele on samad nõudmised ja neid hinnati samadel alustel. Seega vaadates antud andmeid, leian, et munitsipaalkoolide kohta kehtib väide, et üldhariduskoolide dokumendiregistrites esineb palju liigseid juurdepääsupiiranguid. Antud väide ei kehti riigikoolide kohta.

### **4.3 Meetodi kriitika**

Töös dokumendiregistrite hindamiseks kasutatud vastavushindamine ei anna täielikku kindlust, et kõik nõuetele mittevastavused avastatakse (ISSAI 4000-4200, i.a). Üheks võimalikuks ohuks on liiga vähese hulga materjali kasutamine hindamisel. Seega peab hindamise läbi viimisel arvestama, et usaldusväärsete tulemuste saamiseks on oluline hinnata piisavat hulka materjali (ISSAI 4000-4200, i.a). Selle riski vähendamiseks on hindamisjuhendi punkt 1-s nõue, et hindama peab vähemalt viit dokumneti, mis ei ole sisestatud järjest. Meetodi juhendis on soovitusena välja toodud, et kui hindajal on kahtlus, kas saadud tulemus on adekvaatne, peab jätkama materjalidega tutvumist, et

jõuda põhjendatud otsusele. Antud soovitus kasutasin ma väga paljudel kordadel.

Alati ei ole võimalik üheselt otsustada, kas hinnatav aspekt vastab nõuetele või mitte. Kahtlust tekitavate olukordade puhul soovitatakse võtta arvesse varasemalt tehtud otsuseid (ISSAI 4000-4200, i.a). Antud töös on kõige keerulisem objektiivselt hinnata juurdepääsupiirangute põhjendatust (hindamismudeli kategooria 5), sest hindajal ei ole võimalik tutvuda dokumendi sisuga. Sellegipoolest on teatud dokumendid, mille puhul on alust arvata, et juurdepääsupiirangu vajalikkus on vähem tõenäoline. Hindamisel võtsin eeskujul AKI praktikast koolide ja omavalitsuste seiretest ning samuti juhtumitest, kui AKI on mingil põhjusel kontrollinud avaliku asutuse dokumendiregistrit. Näiteks on AKI kahelnud juurdepääsupiirangute adekvaatsuses ja palunud need menetluses osalenud koolidel üle kontrollida: “Taotlus RIA kübertesti kasutamiseks”, “Ruumi üürileping”, “Spordisaali üürileping” (Andmekaitse Inspeksioon, 2023b); kooli töötajate koosseisu kinnitamine, lähetused ja korralised puhkused (Andmekaitse Inspeksioon, 2023c).

Kindlasti on antud meetodi puhul riskiks inimlike vigade esinemine. Selliste vigade tekkimist võivad põhjustada paljud erinevad faktorid, nt stress, väsimus, ajaline surve, halvasti koostatud tööjuhendid, ebakompetentsus jm (Nkosi *jt*, 2020). Enda teadmiste parandamiseks antud valdkonnas töötasin läbi palju teemakohaseid materjale, juhendeid ning seadusi. Samuti vaatasin AKI õppevideoid "Dokumendiregister"(Andmekaitse Inspeksioon, 2021a) ja "Juurdepääsupiirangud"(Andmekaitse Inspeksioon, 2021b). Lisaks tegin ekspertintervjuu 27.12.2023 ühe kooli infotöötajaga, et saada vastused minul tekkinud küsimustele seoses antud teemaga. Ajalisest survest tekkivate vigade vähendamiseks alustasin dokumendiregistrite hindamist varakult (jaanuar 2024), et vältida sunnitud kiirustamist.

Samas on dokumendiregistrites veel nüansse, mis näitavad, kas kõiki nõudmisi on täidetud. Antud töös ei kuulunud uurimise alla aspekt, kas dokumendiregistrites sisalduvad kõik dokumendid, mida peaks registripidaja sinna lisama. Selline uurimus vajaks usalduslikku koostööd konkreetse dokumendiregistri pidajaga.

Lõputöös hindasin dokumendiregistrite korrektsust vastavalt AvTS-le. Samas ei edasta hinnang “ei vasta nõuetele” lõplikku tõde dokumendiregistrist saadava võimaliku nõ kasuteguri kohta. Nõuetele mittevastavate dokumendiregistrite hulgas on registreid, kus on väga vähe dokumente ja teisalt on registreid, kus dokumentide hulk on väga suur, kuid nende vormistus ei vasta nõuetele. Kui on olemas loetelu dokumentidest, siis on võimalik esitada teabenõue antud dokumendi kohta erinevalt registrist, mida polegi täidetud.

Töös ei vaadeldud, kui kaua on koolid tegutsenud. On väga erinev, kas kool on töös juba aastaid

ning seal ei kasutata nõutud dokumendiregistrit või on kool uus ja seetõttu pole jõutud kõiki asju korda teha.

#### **4.4 Ideid tulevikuks**

Mina enda töös keskendusin dokumendiregistrites tehtavate vigade leidmisele. Järgmine loogiline samm oleks välja selgitada, kuidas saab antud olukorda parandada. Enne oma töö alustamist suhtlesin ma AKI töötajaga, et uurida teema aktuaalsuse kohta. Mulle vastati, et nad on teadlikud, et koolidel on probleeme dokumendiregistritega. Neid huvitaks minu töö tulemus ja samuti, milles need probleemid seisnevad ning kas ka nemad saaksid midagi teha, et kooli aidata. Minu algne idee oligi seejärel uurida põhjuseid, miks esineb koolide dokumendiregistrites probleeme. Leidsin, et antud uurimuse kasutegur on suurem, kui seda teha nende koolide seas, kellel on reaalselt kehvad dokumendiregistrid ning seetõttu leidsingi, et esmalt on vajalik dokumendiregistrite olukorrast ülevaate saamine. Paraku osutus see niivõrd mahukaks tööks, et selle lõputöö raames polnud võimalik põhjuste uurimiseni jõuda. Seega on kindlasti üheks edasiseks uurimisvõimaluseks välja selgitada, millistest teguritest tulenevad eksimused dokumendiregistrites. Eriti oluline oleks teada eksimuste põhjuseid nendes registrites, kus esinesid vead mitmetes kategooriates korraga. Samuti on tähelepanuväärne, et riigi- ja munitsipaalkoolide dokumendiregistrite täitmise tase on väga erinev. Suutes välja selgitada põhjused, mis tekitavad sellist erisust, on võimalik riigikoolide positiivseid praktikaid üle võtta ka munitsipaalkoolidele.

Praktilise väljundina oleks võimalik välja töötada dokumendiregistri hindamismudel, mille abil oleks võimalik leida üles dokumendiregistris leiduvad vead. Lisaks aitaks mudel lahti mõtestada, milles eksimused seisnevad, kuidas oleks korrektne ning samuti viited, miks nii on õige ja kust on võimalik asjakohast infot juurde leida. Sellise mudeli välja töötamisel on kindlasti suureks abiks teadmine, millistes aspektides kõige rohkem eksitakse. Samuti on vajalik koostöö infotöötajatega, et valideerida ja katsetada mudelit.

Arvan, et praktiline hindamismudel on vajalik, sest koolidelt e-kirja teel infot küsides dokumendiregistri kohta sain mitmeid vastuseid, kus küsiti minult lisaküsimusi. Nt sooviti teada, kas ma oskan välja tuua veel puudusi seoses nende veebilehe või dokumendiregistriga. Samuti taheti teada, et kui kooli infotöötajal tekib kunagi tulevikus küsimusi dokumendiregistriga seonduvalt, kas ta võib konsultatsiooniks minu poole pöörduda. Ning ühe kooli esindaja, kellel veel pole digitaalset dokumendiregistrit, esitas hüpoteetilise küsimuse, et kes küll teda õpetaks!?!

Selles töös ei hinnatud eraldi dokumendiregistri kasutusmugavust. See küll ei liigitu dokumendire-

gistri enda korrektsuse alla, kuid kindlasti peaks see vastama AvTS-is välja toodud printsiibile, et info peab olema leitav kiirel ja hõlpsal viisil. Pärast rohkem kui 250 dokumendiregistriga tutvumist julgen öelda, et kasutusmugavus ning soovitud info leidmise kiirus olid erinevates keskkondades väga erinevad. Isegi kui koolid kasutasid sama dokumendihaldustarkvara, siis programmis sees on võimalik programmi haldajal seadistustega “mängida” ning tulemuseks võibki olla erinev kasutajakogemus.

Üheks võimalikuks uurimisteenaks on ka välja selgitada, kuivõrd ajamahukas on praeguste nõudmistele juures dokumendiregistri täitmine infotöötajale ning kas erinevused tekivad sõltuvalt kasutatavast dokumendihaldustarkvarast.

Arvestades mitmeid arvamused (Andmekaitse Inspektsioon, 2022a; Vahter, 2018; Hindre, 2024), et AvTS ning seoses sellega teabe avalikustamise praktikad vajaksid uuendusi, oleks kindlasti ka asjakohane uurimustöö välja selgitada infotöötajate nägemus paremast dokumendiregistrist.

## KOKKUVÕTE

Lõputöö on kirjutatud teemal “Üldhariduskoolide dokumendiregistrite avalikust vaatest leitava info vastavus avaliku teabe seadusele”. Töö eesmärgiks oli hinnata üldhariduskoolide dokumendiregistrite vastavust seadusest tulenevatele nõuetele. Töö teostamiseks külastasin koolide veebilehekülgi, suhtlesin koolidega e-kirja teel ning analüüsisin koolide dokumendiregistreid.

440 kooli dokumendiregistrist oli võimalik hinnata 262 registrit. Põhjused, miks ei olnud võimalik hinnata 178 kooli registrit, olid registri puudumine, puuduv info dokumendiregistri asukoha kohta või analüüsiks liiga väheste andmete hulk registris.

Koolidesse saadeti e-kirjad, et selgitada registrite puudumise põhjuseid. Selgus, et üheks põhjuseks on ümberkorraldused dokumendihaldustarkvara vahetamisega seonduvalt. Samuti on mitmetes koolides pooleli arutelud omavalitsusega, milline on parim dokumendihalduse süsteem koolile. Lisaks ilmnes, et väikekoolides ei ole piisavat ajalist ressursi, et tegeleda dokumendiregistritega.

Suured erinevused dokumendiregistri olemasolus on riigi- ja munitsipaalkoolidel. Riigikoolidel on olemas dokumendiregister kõigil, kuigi ühe kooli registrit ei saanud töös hinnata. Seevastu munitsipaalkoolidel on dokumendiregister puudu 56-l koolil (73 kooli kohta puudub info). Tugevalt mõjutab dokumendiregistri olemasolu kooli suurus. Väikekoolidel on dokumendiregister puudu palju suurema tõenäosusega kui suurematel koolidel.

Dokumendiregistrites on probleemiks puudulikud andmed dokumentide kohta ning samuti on probleeme dokumentidele juurdepääsuga. Suureks probleemiks on dokumentidele määratud juurdepääsupiirangud, mis tekitavad küsimusi, kas juurdepääsupiirangu alus on õigustatud. Juurdepääsupiiranguga seotud probleemid on väga suurel hulgal munitsipaalkoolidel, kuid enamasti pole see probleemiks riigikoolidel.

Kokkuvõttes peab nentima, et vaadeldud üldhariduskoolide dokumendiregistritest paljud ei vasta AvTS-is kehtestatud nõuetele. Riigikoolide dokumendiregistrite tase on tunduvalt kõrgem kui munitsipaalkoolidel. Dokumendiregistrite täitmisel ei ilmnenud erinevusi sõltuvalt kooli suuruselt.

## **SUMMARY**

The thesis is written on the topic “Compliance of Information Found in the Public View of Document Registers of General Education Schools with the Public Information Act.” The aim of the work was to assess the compliance of the document registers of general education schools with the requirements set by law. To carry out the work, I visited the websites of the schools, communicated with the schools via email, and analyzed the schools’ document registers.

Out of 440 school document registers, it was possible to evaluate 262 registers. The reasons why it was not possible to evaluate the registers of 178 schools included the absence of a register, missing information about the location of the document register, or insufficient data in the register for analysis.

Emails were sent to the schools to clarify the reasons for the absence of registers. It turned out that one reason was the reorganization related to the change of document management software. Additionally, many schools are discussing with the municipality to determine the best document management system for the school. It also emerged that small schools do not have sufficient time resources to manage document registers.

There are significant differences in the existence of document registers between state and municipal schools. All state schools have a document register, although the register of one school could not be used in the analysis. In contrast, 56 municipal schools lack a document register (in addition to 73 schools for which there is no information). The existence of a document register is strongly influenced by the size of the school. Small schools are much more likely to lack a document register than larger schools.

Problems in document registers include insufficient data about documents and issues with access to documents. A major problem is the access restrictions placed on documents, raising questions about whether the basis for the access restriction is justified. Issues related to access restrictions are prevalent in many municipal schools, but this is generally not a problem in state schools.

In conclusion, it must be noted that many of the document registries of the general education schools examined do not comply with the requirements established by the Public Information Act. The level of document registries in state schools is significantly higher than in municipal schools. No differences were observed in the completeness of the document registries based on the size of the school.



## KASUTATUD KIRJANDUS

- Adamson, E. (2021a). Avaliku teabe seaduse rakendamisest. Kasutatud 01.04.2024, <https://www.youtube.com/watch?v=qrbLkefg2gE&list=PLkGThf5hS1zyHus7EcnTaySF6tv9gMShM&index=3>
- Adamson, E. (2021b). Tähelepanekutest sotsiaalvaldkonnas andmekaitse inspeksiooni juristi pilgu läbi. *Sotsiaaltöö*, (2), 54–57. Kasutatud 25.02.2024, [https://www.tai.ee/sites/default/files/2021-11/Sotsiaalto\\_2\\_2021\\_web\\_link.pdf](https://www.tai.ee/sites/default/files/2021-11/Sotsiaalto_2_2021_web_link.pdf)
- Addink, H. (2019). *Good Governance. Concept and Context*. Oxford University Press. doi: 10.1093/oso/9780198841159.001.0001
- Adeoye, O. (2023). Government transparency: paradoxes and dilemmas. *Public Management Review*. doi:10.1080/14719037.2023.2181981
- Andmekaitse Inspeksioon (2015). *Metaandmed ja privaatsus*. Kasutatud 28.11.2023, <https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/metaandmed.pdf>
- Andmekaitse Inspeksioon (2016). Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Kasutatud 28.11.2023, [https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku\\_teabe\\_seaduse\\_uldjuhend.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku_teabe_seaduse_uldjuhend.pdf)
- Andmekaitse Inspeksioon (13.08.2021a). *Dokumendiregister [Video]*. Kasutatud 26.11.2023, <https://www.youtube.com/watch?v=ajcjafbIpAc&t=329s>
- Andmekaitse Inspeksioon (13.08.2021b). *Juurdepääsupiirangud [Video]*. Kasutatud 26.11.2023, <https://www.youtube.com/watch?v=qrbLkefg2gE>
- Andmekaitse Inspeksioon (2022a). Avaliku teabe seaduse täitmisest. Kasutatud 28.11.2023, <https://aastaraamat.aki.ee/aastaraamat-2021-2022-avalik-teave-ja-oigusloome/avaliku-teabe-seaduse-taitmisest>

- Andmekaitse Inspeksioon (2022b). Isikuandmete avalikustamine meedias: Andmekaitse Inspeksiooni sekkumiskriteeriumid. Kasutatud 25.04.2024, [https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/aki\\_meediavaidlusse\\_sekkumise\\_kriteeriumid\\_veebuar\\_2022.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/aki_meediavaidlusse_sekkumise_kriteeriumid_veebuar_2022.pdf)
- Andmekaitse Inspeksioon (2023a). *Aastaraamat 2023. Probleemkohad avaliku teabe seaduse täitmisel*. Iconprint OÜ. Kasutatud 23.03.2024, <https://aastaraamat.aki.ee/sites/default/files/inline-files/Aastaraamat%202023%20viimane%20versioon%2031.01.2024.pdf>
- Andmekaitse Inspeksioon (2023b). Järelevalvemenetluse lõpetamise teade 2.1.-4/23/662-1704-3. Kasutatud 02.04.2024, [https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku\\_teabe\\_seaduse\\_uldjuhend.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku_teabe_seaduse_uldjuhend.pdf)
- Andmekaitse Inspeksioon (2023c). Menetluse lõpetamise teade 2.1.-4/20/3913. Kasutatud 02.04.2024, <https://adr.rik.ee/aki/dokument/7889280>
- Arenguseire Keskus (2022). Avaliku teabe kasutamise kitsaskohad. Arenguseire Keskus. Kasutatud 17.12.2023, [https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2022/10/2022\\_avaliku-teabe-kasutamise-voimalused\\_uuring.pdf](https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2022/10/2022_avaliku-teabe-kasutamise-voimalused_uuring.pdf)
- Arhiiviseadus (13.03.2019). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 26.11.2023, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121032011001?leiaKehtiv>
- Avaldustele vastamise seadus (27.06.1994). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 26.11.2023, <https://www.riigiteataja.ee/akt/22292>
- Avaliku teabe seadus (07.03.2023). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 26.11.2023, <https://www.riigiteataja.ee/akt/26643?leiaKehtiv>
- Berendsen, V. (2017). Veiko Berendsen: dokumendiregistrid tuleb sulgeda. Kasutatud 30.11.2023, <https://arvamus.postimees.ee/4127229/veiko-berendsen-dokumendiregistrid-tuleb-sulgeda>
- Biin, S. (2016). Riigigümnaasiumide ja kutseõppeasutuste dokumendiregistrite seire kokkuvõte. Kasutatud 11.04.2024, [https://www.aki.ee/sites/default/files/seired/riigigymnaasiumid\\_ja\\_kutseoppeasutused\\_2016.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/seired/riigigymnaasiumid_ja_kutseoppeasutused_2016.pdf)
- Carlsson, U. (2011). Good Institutions, the Public Sphere and Media Literacy. *Freedom of Information. The Right to Know*, (2), 52–58. Kasutatud 25.02.2024, <https://unesdoc.unesco>

org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef\_0000193653&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach\_import\_d291c1b6-4444-4de0-ba1e-8405b983c7a0%3F\_%3D193653eng.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000193653/PDF/193653eng.pdf#%5B%7B%22num%22%3A218%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22Fit%22%7D%5D

Esse, E., Pärnapuu, P. (2018). Sadade laste delikaatsed dokumendid rippusid aastaid avalikult internetis. Kasutatud 18.12.2023, <https://tv.postimees.ee/6429640/sadade-laste-delikaatsed-dokumendid-rippusid-aastaid-avalikult-internetis>

GAO (2020). K-12 data breaches show that students are vulnerable to harm. Last accessed 02 January 2024, [https://iapp.org/media/pdf/resource\\_center/gao\\_us\\_student\\_privacy\\_risk.pdf](https://iapp.org/media/pdf/resource_center/gao_us_student_privacy_risk.pdf)

Grimmelikhuijsen, S., Meijer, A. J. (2014). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137–157. Kasutatud 25.02.2024, <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.1093/jopart/mus048>

Haridus- ja Teadusministeerium (2023a). Eesti Hariduse Infosüsteemi avaandmed - õppeasutused. Kasutatud 15.12.2023, <https://avaandmed.eesti.ee/datasets/eesti-hariduse-infosusteemi-avaandmed-oppeasutused>

Haridus- ja Teadusministeerium (2023b). Omavalitsused saavad täiendavat toetust väikeste maakoolide pidamiseks. Kasutatud 27.03.2024, <https://hm.ee/uudised/omavalitsused-saavad-taiendavat-toetust-vaikeste-maakoolide-pidamiseks>

Hindre, M. (2020). Ministeerium inimesi nende õiguste rikkumisest ei teavitanud. Kasutatud 30.11.2023, <https://www.err.ee/1129691/ministeerium-inimesi-nende-oiguste-rikkumisest-ei-teavitanud>

Hindre, M. (2024). Pille Lehis: AKI ei hakka kunagi ametnike postkaste ja dokumendiregistrit võrdlema. Kasutatud 08.05.2024, <https://www.err.ee/1609336089/pille-lehis-aki-ei-hakka-kunagi-ametnike-postkaste-ja-dokumendiregistrit-vordlema>

Holm, J. (2023). Riigikontrolör Janar Holmi kõne 15. novembril 2023 Riigikogu täiskogu ees riigi rahandusest aastal 2022 ning energeetikavaldkonna suundumustest. Kasutatud 25.12.2023, <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrol%c3%b6r/K%c3%b5nedjaesinemised/>

RVKSk%c3%b5ned/tabid/299/889GetPage/1/889Year/2023/ItemId/2420/amid/889/  
language/et-EE/Default.aspx

Hüsson, R. (2015). *Tartumaa põhikoolide infotöötajate põhimõtted ja põhjendused koolide veebilehtedel teabe avalikustamisel*. Lõputöö. Tartu Ülikool, info- ja dokumendihalduse õppekava. Kasutatud 15.03.2024, <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/33f9b277-829a-4472-9060-d0e474ededbb/content>

Ilus, T. (2002). Isikuandmete kaitse olemus ja arengusuunad. *Juridica*, 7, 435–446

Isikuandmete kaitse üldmäärus (04.05.2016). *Euroopa Liidu Teataja*. Kasutatud 26.04.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>

ISSAI 4000 (2019). Compliance Audit Standard. Kasutatud 14.05.2024, <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-4000-Compliance-Audit-Standard.pdf>

ISSAI 4000-4200 (i.a). Compliance Audit Guidelines – General Introduction. Kasutatud 14.05.2024, <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Withdrawn-ISSAI-4000-to-4200-E.pdf>

Kaart, T. (2012). Binaarsete tunnuste analüüsimeetodid. Kasutatud 20.05.2024, [http://ph.emu.ee/~ktanel/bin\\_tunnuste\\_analyys/bin\\_tunnuste\\_analyys.pdf](http://ph.emu.ee/~ktanel/bin_tunnuste_analyys/bin_tunnuste_analyys.pdf)

Kalmus, V., Masso, A., Linno, M. (2015). Kvalitatiivne sisuanalüüs. Kasutatud 15.02.2024, <https://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys/>

Kanger, L. (2009). Kas avalik dokumendiregister või isikuandmete kaitse? *Juridica*, (1), 39–46. Kasutatud 12.12.2023, [https://juridica.ee/article.php?uri=2009\\_1\\_kas\\_avalik\\_dokumendiregister\\_v\\_i\\_isikuandmete\\_kaitse\\_normikriitiline\\_k\\_sitlus](https://juridica.ee/article.php?uri=2009_1_kas_avalik_dokumendiregister_v_i_isikuandmete_kaitse_normikriitiline_k_sitlus)

Kask, M. (2018). Dokumentide avalikustamisest Eesti hariduse infosüsteemis. Kasutatud 28.11.2023, <https://dok.hm.ee/et/document.html?id=276a30ec-2a11-4f41-b624-1d20013012cd>

Liister, M. (2018). *Privaatsust puudutavad praktilised väljakutsed infotöötaja töös*. Lõputöö. Tartu Ülikool, infokorralduse õppekava. Kasutatud 03.01.2024, <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/e63396b3-9e04-49a7-9f21-6dea9a70ca0d/content>

Loonde, E., Riives, A., Tismus, M. A., Saar, C., Randoja, M., Köidam, L., Eesmaa, M., Punamäe, O.-M., Reineberg, L., Roosve, G.-L., Rosenberg, S. (2018). Kaitseväge salajased dokumendid rippusid aastaid avalikult internetis. Kasutatud 30.11.2023,

<https://epl.delfi.ee/artikkel/84260115/kaitsevae-salajased-dokumendid-rippusid-aastaid-avalikult-internetis>

Luts, P. (2018). Koolide infosüsteemis paljastus laste delikaatseid andmeid puudutav leke. Kasutatud 28.11.2023, <https://www.err.ee/869538/koolide-infosusteemis-paljastus-laste-delikaatseid-andmeid-puudutav-leke>

Lõugas, H. (2018). Koolide infosüsteemist lekkisid õpilaste iseloomustused. Kasutatud 30.11.2023, <https://digi.geenius.ee/rubriik/uudis/koolide-infosusteemist-lekkisid-opilaste-iseloomustused/>

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2017). Juurdepääsupiirangute klassifikaator. Seletuskiri. Kasutatud 26.03.2024, [https://varamu.riha.ee/resources/Juurdepaasupiirangute\\_klassifikaator/v11/JPP\\_klassifikaator\\_seletuskiri.pdf](https://varamu.riha.ee/resources/Juurdepaasupiirangute_klassifikaator/v11/JPP_klassifikaator_seletuskiri.pdf)

Nkosi, M., Gupta, K., Mashinini, M. (2020). Causes and Impact of Human Error in Maintenance of Mechanical Systems. *MATEC Web Conf.*, 312(9). Kasutatud 04.03.2024, DOI:10.1051/mateconf/202031205001

Noodapera, P., Tarandi, T., Vares, H. (2009). *Dokumendi- ja arhiivihaldus*. Ecoprint AS. doi:10.1093/oso/9780198841159.001.0001

Ojangu, L. (2017). Üldhariduskoolide dokumendiregistrite seire kokkuvõte. Kasutatud 28.11.2023, [https://www.aki.ee/sites/default/files/seired/uldhariduskoolide\\_dokumendiregistrite\\_seire.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/seired/uldhariduskoolide_dokumendiregistrite_seire.pdf)

Palgi, G. (2023). Andmekaitse inspeksioon võttis Tallinna kiirabi puuduliku info pärast ette. Kasutatud 17.12.2023, <https://epl.delfi.ee/artikkel/120163970/andmekaitse-inspeksioon-vottis-tallinna-kiirabi-puuduliku-info-parast-ette>

Pild, M., Turk, K., Kose, K., Lehemets, M. (2022). Avaliku teabe kasutamise võimalused. Arenguseire Keskus. Kasutatud 30.11.2023, [https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2022/10/2022\\_avaliku-teabe-kasutamise-voimalused\\_uuring.pdf](https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2022/10/2022_avaliku-teabe-kasutamise-voimalused_uuring.pdf)

Pormeister, K. (2022). Kärt Pormeister: Riigiasutuste dokumendid saavad AK-märke liiga lihtsalt. Kasutatud 18.03.2024, <https://arenguseire.ee/uudised/kart-pormeister-riigiasutuste-dokumendid-saavad-ak-marke-liiga-lihtsalt/>

Pärli, M. (2020). Andmekaitse omavalitsuste moodi: ametnikku kaitseme, inimese avalikusta-

- me. Kasutatud 25.02.2024, <https://www.err.ee/1147230/andmekaitse-omavalitsuste-moodi-ametnikku-kaitseme-inimese-avalikustame>
- Põhikooli ja gümnaasiumi seadus (09.06.2010). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 26.11.2023, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13332410>
- Püss, F. (2019). Kaitseväge AK-dokumendid sattusid avalikku registrisse töötajate eksimuste tõttu. Kasutatud 30.11.2023, <https://www.delfi.ee/artikkel/85615303/kaitsevae-ak-dokumendid-sattusid-avalikku-registrisse-tootajate-eksimuste-tottu>
- Rodríguez-Navas, P. M., Medranda Morales, N., Muñoz Lalinde, J. (2021). Transparency for Participation through the Communication Approach. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(9). doi:10.3390/ijgi10090586. Kasutatud 04.03.2024
- Rootalu, A. (2016). Teabe käitlemine pärast juurdepääsupiirangu kehtivusaja lõppemist. Kasutatud 28.11.2023, <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/ae90795c-b706-4cd5-a321-8432bf6c4faa/content>
- Rootalu, K. (2014). Sotsiaalse Analüüsi Meetodite ja Metodoloogia Õpibaas. Kirjeldab statistika. Kasutatud 16.05.2024, <https://samm.ut.ee/kirjeldav-statistika/>
- Tammel, K. (2023). Miks ja kuidas ohjeldada avaliku sektori andmete määramist asutusesiseseks kasutamiseks. Kasutatud 25.02.2024, <https://digiriidul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/3167/Tammel-andmete-ohjeldamine%20A4%20web.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Thomsen, J. (2013). Developing a Model for Understanding Government Transparency. *Public Administration Review*, (73), 439–440. Kasutatud 04.03.2024, DOI: 10.1111/puar.12054
- Vahter, T. (2018). Kes kurat loob Eestis riiki, kus keegi midagi teada ei tohi?! *Õhtuleht*, 21. juuni. Kasutatud 17.12.2023, <https://www.oh tuleht.ee/883784/kes-kurat-loob-estis-riiki-kus-keegi-midagi-teada-ei-tohi>
- Vahter, T. (2020). Ratas lubas läbipaistvat riiki, ametnikud uputavad mõtet tiiki. Kasutatud 25.02.2024, <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/89614267/ratas-lubas-labipaistvat-riiki-ametnikud-uputavad-motet-tiiki>
- Zamith, R. (2019). Transparency, Interactivity, Diversity, and Information Provenance in Everyday Data Journalism. Kasutatud 04.03.2024, <https://doi.org/10.1080/21670811.2018.1554409>

Õnne, S. (2016). *Dokumentide avalikustamine vs. dokumentidele juurdepääsu piiramine Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistris*. Lõputöö. Tartu Ülikool, infokorralduse õppekava. Kasutatud 28.11.2023, <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/ec02bf6e-0d5a-4b7a-86ea-e39bc6b98002/content>

# LISAD

## Lisa 1. Koolidele saadetud kiri

Tere!

Palun infot, millisel veebilehel on võimalik tutvuda Teie kooli avaliku digitaalse dokumendiregistriga!

Õpin Tartu Ülikoolis dokumendihalduse erialal ning teen enda lõputöö Eesti üldhariduskoolide dokumendiregistritest. Minu töö eesmärgiks on välja selgitada, kui paljud koolid kasutavad digitaalset dokumendiregistrit ning milline olukord on kasutusel olevate registritega.

Avaliku teabe seaduse § 11 järgi peaks iga riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse (ehk siis antud juhul kooli) veebilehel olema viide kooli dokumendiregistrile. Vaatasin Teie kooli veebilehe läbi ja seda kahjuks ei leidnud. Võimalik, et see on Teil kenasti olemas ja ma lihtsalt ei märganud või otsisin seda infot valest kohast.

Juhul kui Teie koolil ei ole digitaalset dokumendiregistrit, siis palun ka sellest mulle teada anda. Eriti hea oleks, kui Te lisaksite põhjenduse, miks see nii on. Antud põhjendusi kasutaksin enda lõputöös, kuid seda anonüümselt ehk kooli nimesid ma töös ei kasuta.

Aitäh Teile abi eest!

Parimate soovidega

Anu Tuvikene

TÜ info- ja dokumendihalduse eriala



## Lisa 2. Hindamismudel

Dokumentide hindamiseks kasutada dokumente ajavahemikust 01.01.2023–31.12.2023.

### **Kategooria 1.** Dokumentide metaandmed

Hindamise kriteerium. Hinnata dokumentide kohta käivate andmete olemasolu ja adekvaatsust.

Hindamiseks on vajalik vähemalt viie dokumendi andmetega tutvumine, lisatingimusena ei tohi need dokumendid olla sisestatud järjest.

Hinnata:

1. Kellelt on dokument saabunud või kellele on väljastatud.

Näited: asutuse nimetus, nt Haridus- ja Teadusministeerium, eraisik J.L.

Nõude alus: AvTS § 12 lg 3 p 1 (2023).

2. Dokumendi saabumise või väljastamise kuupäev.

Nõude alus: AvTS § 12 lg 3 p 1 (2023).

3. Dokumendi saabumise või väljastamise viis.

Näited: e-kiri, post, antud üle isiklikult vm.

Nõude alus: AvTS § 12 lg 3 p 3 (2023).

4. Dokumendi rekvisiidid. Dokumendiregistris võib olla kasutusel terminid dokumendi viit, number, asjaajamisnumber.

Nõude alus: AvTS § 12 lg 3 p 4 (2023).

Vastusevariandid.

- Vastab nõuetele: kõik vajalikud andmeväljad on täidetud adekvaatselt või andmeväljade täitmisel esineb juhuslikke eksimusi.
- Ei vasta nõuetele: andmeväljad on täitmata hulgal, mida ei saa pidada juhuslikeks eksimusteks või andmeväljad on täidetud valesti.

### **Kategooria 2.** Dokumentide liigitus

Hindamise kriteerium. Hinnata dokumentide liigituse korrektsust.

Näide: avaldus, märgukiri, resolutsioon, teabenõue, kiri, leping vms.

Nõude alus: AvTS §12, lg 3, p5 (2023).

Vastusevariandid.

- Vastab nõuetele: kõik vajalikud andmeväljad on täidetud adekvaatselt.
- Ei vasta nõuetele: andmeväljad on täitmata või on täidetud valesti.

### **Kategooria 3.** Isikuandmete avaldamine

Hindamise kriteerium. Teha kindlaks, et dokumentide metaandmetes pole märgitud füüsilist isikut tuvastatavat infot. Lisaks teha kindlaks, et dokumendiregistris pole jäetud kehtestamata juurdepääsupiirang juhul kui see oleks olnud vajalik.

Näide. Dokumendi pealkirjas või failinimes ei tohi olla isiku nime. Samuti ei tohi olla isik tuvastatav kaudselt, nt on isiku intsiaalid, kuid lisainfona on märgitud koolis õppiva lapse klass.

Nõude alus: “Dokumendiregistris ei avalikustata isikuandmeid sisaldavaid dokumente, kui avaldamise kohustus ei tulene seadusest.” AvTS § 12 lg 4<sup>2</sup> (2023) ja “Kui asutusele saabunud dokumentide saatja või asutusest väljastatud dokumentide saaja on füüsiline isik, siis ei märgita dokumendiregistri avalikus vaates teavet, mis võimaldaks füüsilist isikut tuvastada” AvTS § 12 lg 3<sup>1</sup> (2023).

Vastusevariandid:

- Vastab nõuetele: dokumendiregistris ei tuvastatud isikuandmete avaldamist või dokumente, millele peaks olema juurdepääsupiirang.
- Ei vasta nõuetele: dokumendiregistri avalikus vaates füüsilist isikut tuvastada võimaldava teabe avalikustamine (nt isikute nimed dokumentide pealkirjades või failinimedes).

### **Kategooria 4.** Piiranguta dokumentidele juurdepääs

Hindamise kriteerium. Teha kindlaks, kas juurdepääsupiiranguta dokumentidele on olemas juurdepääs.

Juhul kui dokumendiregistris on kõikidele dokumentidele määratud juurdepääsupiirang, siis on ka see 0 punkti, sest puuduvad hindamiseks sobilikud materjalid. Eelduseks on, et igas dokumendiregistris peaksid vähemalt mõned dokumendid olema ilma juurdepääsupiiranguta.

Nõude alus: “Dokumendiregistris registreeritud ja asutuse dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, tagatakse juurdepääs dokumendiregistri kaudu.” AvTS § 12 lg 4 (2023).

Vastusevariandid:

- Vastab nõuetele – juurdepääs on olemas dokumentidele, millele ei ole määratud juurdepääsupiirangut.
- Ei vasta nõuetele – juurdepääsupiiranguta dokumentidele ei ole juurdepääsu.

### **Kategooria 5.** Juurdepääsupiirangute aluste usaldusväärsus

Hindamise kriteerium. Leida dokumendid, millele võiks eeldatavalt olla juurdepääs (nt garantiikiri, hoolekogu protokollid), kuid juurdepääsu ei ole. Hinnata juurdepääsupiirangu aluse usaldusväärst.



Nõude alus: AvTS § 12 (2023).

Vastusevariandid:

- Vastab nõuetele – ei tuvastata mitte ühtegi või tuvastatakse ühe teemaga (nt rendileping või garantiikiri) dokument, mille puhul tekib küsitavus juurdepääsupiirangu adekvaatsuses.
- Ei vasta nõuetele – tuvastatakse kaks või rohkema teemaga dokumenti, mille puhul tekib küsitavus juurdepääsupiirangu adekvaatsuses.

## Lisa 3. Näide dokumendiregistrist

Dokumendiregister

Avaleht

Kõik asutused ▼

Vali kataloog .. ▼

Avaandmed

Kõik

Õigusaktid

Lepingud

Kirjavahetus

Eelnõud ja päevakorrad

Pealkiri või metaandme...

Registreeritu

-

-

Dokumendi liik

Kõik liigid x ▼

Otsi

tühista

Fail	Number ▼	Liik ▼	Pealkiri ▼	Kuupäev ▼
	14-7/64		<a href="#">14-7/64 Töölepingu lõpetamine</a>	20.03.2023
	14-12/15		<a href="#">Töölepingu lõpetamine</a>	20.03.2023
	14-12/14		<a href="#">avaldus</a>	20.03.2023
	14-11/68		<a href="#">14-11/68 puhkusele</a>	19.03.2023
	13.3-1/1	Akt	<a href="#">13.3-1/1 Mahakandmise akt Rahva Raamat OÜ</a>	17.03.2023
	1.1-3/31		<a href="#">1.1-3/31 Uurimistööde eelkaitsmise komisjoni moodustamine</a>	17.03.2023
	1.1-3/30		<a href="#">1.1-3/30 Uurimistööde lisakaitsmise komisjoni moodustamine 2023</a>	17.03.2023
	1.1-3/29		<a href="#">1.1-3/29 Loovtööde kaitsmiskomisjoni moodustamine 2023.docx</a>	17.03.2023
	14-7/63		<a href="#">14-7/63 Lisatasu maksmine</a>	17.03.2023
	1.1-3/28		<a href="#">1.1-3/28 Loovtööde lisakaitsmiskomisjoni moodustamine 2023.docx</a>	16.03.2023
	1.1-5/24		<a href="#">1.1-5/24 kooolitus</a>	16.03.2023
	14-11/67		<a href="#">14-11/67 puhkusele</a>	16.03.2023
	14-11/66		<a href="#">14-11/66 õppepuhkus</a>	16.03.2023
	14-11/65		<a href="#">14-11/65 puhkusele</a>	16.03.2023
	14-7/62		<a href="#">14-7/62 Hoiatus</a>	13.03.2023
	14-11/64		<a href="#">14-11/64 puhkusele</a>	13.03.2023

Joonis 3. Näide dokumendiregistrist, kus on puudu dokumendi liigid.

# **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Anu Tuvikene,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
**Üldhariduskoolide dokumendiregistrite avaliku vaate vastavus avaliku teabe seadusest tulenevatele nõuetele,**  
mille juhendaja on Katrin Kannukene, MA, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktis 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Anu Tuvikene,

Tartu, 22. mai 2024. a.