

SISEMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 04.03.2005 nr OSIV-2.7.1/05/344
Meie 30.03.2005 nr 2-4-2/10413

Arvamus kontrollaruande eelnõu kohta

Siseministeerium, tutvunud Riigikontrolli poolt ettevalmistatud auditi "Uuringute avalikustamine" kontrollaruande eelnõuga ja selles sisalduvate ettepanekutega siseministrile, esitab sellele oma seisukoha.

Kontrollaruandes on välja toodud puudused seoses avaliku teabe seadusest tuleneva riigiasutuste kohustusega avaldada teavet nende poolt tellitud uuringute ja analüüside kohta.

Riigikontrolli poolt läbiviidud uuring on tänuväärne kuna see viitab asjaolule, et riigiasutused ei täida seadusest tulevat nõuet avalikustada teavet oma tegevuse kohta. Kindlasti ei ole uuringute ja analüüside avalikustamata jätmine ainus avaliku teabe seadusest tuleneva teabe avalikustamise nõude täitmata jätmine.
Teisalt viitab kontrollaruanne seaduse puudujääkidele osas, mis puudutab seadusest arusaadavust. Kui riigiasutused ei saa üheselt aru uuringuid ja analüüse puudutavast, siis võib eeldada, et avaliku teabe seaduse § 28 lõikes 1 olevas loetelus on seaduse rakendajate jaoks veel segadust tekitavat.

Riigikontrolli soovitustest siseministrile.

Siseministeerium ei pea otstarbekaks ega kohaseks hakata avaliku teabe seaduses defineerima mõisteid "uuring", "uurimus" ja "analüüs". Leiame, et nimetatud mõistetele eritähenduse andmine avaliku teabe seaduses ei ole põhjendatud. Samuti on problemaatiline ammendava loetelu sätestamine töödest, mida käsitleda uurimustena ja analüüsidena avaliku teabe seaduse tähenduses.

Olulisem on seadusest arusaamisel keskenduda mõistele "riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse tellitud". See peaks andma selguse selles osas, et mida avalikustada. Oluline on, et tegemist on riigi- või kohaliku omavalitsuse poolt tellitud tööga, mille sisuks on mingi valdkonna või teema sügavam käsitlemine.
Tuleb möönda, et segadust võib tekitada see, millises mahus, või mida täpselt avalikustama peab. Selles osas seadus midagi täpsemat ei sätesta. Kontrollaruande kokkuvõttes (lk 2) esitatud kriteeriumid tunduvad olevat asjakohased ning selles osas võib seaduse täiendamine kõne alla tulla. Küsitav on, kuivõrd oluline on selle info hulgas uurimuse või analüüsi maksumuse kajastamine. Huvi korral saab seda eraldi küsida vastavat teabenõuet esitades. Leiame, et selles

SB 040929

Pikk 61
15065 TALLINN
Reg. kood 70000562

Telefon 612 5001
Telefon 612 5002
Faks 612 5087
E-post sisemin@siseminn.gov.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 31.03.05 Reg nr OSIV-2-

Konto 10220027689012
Viite nr 1200000362
Saaja Rahandusministeerium
Eesti Ühispank

osas, kuivõrd tähtis on riigiasutuste poolt maksumaksja raha kasutamise veebilehel kajastamine uuringute ja analüüside tellimisega seonduvalt, on oluline Rahandusministeeriumi arvamus.

Kõne alla võib tulla ka vajadus muuta avaliku teabe seadust osas, mis täpsustaks uuringute ja analüüside avalikustamise aega.

Samas ei ole eespoolnimetatud asjaolud ainult uurimuste ja analüüside avaldamisega seotud küsimused. Tuleb tõdeda, et ka muu veebilehel avaldamiseks kohustusliku teabe osas ei täpsusta seadus, millises mahus, mida täpselt või millal teabe avalikustama peab ning kui kaua peab seda teavet veebilehel kättesaadavana hoidma.

Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekutest ei pea Siseministeerium vajalikuks täiendada avaliku teabe seadust osas, mis puudutab nõudmisi riigiasutuste poolt uurimuste ja analüüside teostamiseks sõlmitavate lepingute sisule. Kuna riigiasutus on vastutav avaliku teabe seaduses nõutava teabe avalikustamise eest, peab ta ise olema võimeline hindama, millistel tingimustel ta uurimuse või analüüsi läbiviimiseks lepingu sõlmib. Oluline on, et teave selle uurimise või analüüsi kohta tuleb avaldada ning seda peab asutus lepingut sõlmides arvestama.

Nõustuda ei saa ettepanekuga täiendada avaliku teabe seadust osas, mis käsitleks riigiasutuse kohustust kehtestada uurimuste ja analüüside andmete veebilehel avalikustamise korraldus ning määrata selle eest vastutav isik. Seadus kohustab teabevaldajat (sh riigiasutusi) vastava teabe veebilehel avalikustama. Avaliku teabe seaduse § 10 lg 1 kohaselt vastutab teabevaldaja poolt teabele juurdepääsu seadusekohase korraldamise eest teabevaldaja juht.
See tähendab, et vastava asutuse juht peab oma asutuse sees määratlema, kuidas toimub avaliku teabe seaduse täitmine asutuse sees. Seega peaks ka praegu riigiasutustes olema määratletud see, kuidas avalikku teavet avaldatakse ja kes selle eest vastutavad.

Ettepaneku osas tagada uuringute, uurimuste ja analüüside avalikustamise üle põhjalikuma riikliku järelevalve teostamine Andmekaitse Inspektsiooni poolt ei näe Siseministeerium omalt poolt võimalust seda protsessi mõjutada. Andmekaitse Inspektsioon on riikliku järelevalve teostamisel sõltumatu. Peab arvestama Andmekaitse Inspektsiooni ressursse ning seda, millele on olulisem Andmekaitse Inspektsiooni järelevalve tegevuses tähelepanu pöörata. Eraldi kõrgendatud tähelepanu osutamine uuringute ja analüüside avalikustamisele ja avalikustamise kvaliteedile keskendumine ei oleks põhjendatud.

Arvestama peab kuivõrd oluline inimeste põhiõiguste ja vabaduste aspektist on see, et riigiasutuste veebilehtedel oleks andmed tellitud uurimuste ja analüüside kohta. Kahtlemata on oluline, et seadust täidetaks, ning Andmekaitse Inspektsioon juhib avaliku teabe seaduse üle järelevalvet teostades ja asutuste veebilehtede pidamise kohustust kontrollides tähelepanu muu hulgas ka sellele, et veebilehel kajastuksid andmed tellitud uurimuste ja analüüside kohta.
Seaduse rakendamiseks vajalike soovituste andmine Andmekaitse Inspektsiooni poolt ei ole ka praegu välistatud.

Samas leiame, et peamine probleem on seaduse rakendamises, sellest tulenevate kohustuste täitmises, mitte selle sõnastuses. Nagu näitas riigikontrolli audit, siis riigiasutustes on olemas teave selle kohta, milliseid uurimusi ja analüüse on riigiasutus tellinud. Seega on probleemiks

see, et avalikkust ei teavitata läbiviidud uuringutest ja analüüsidest. Kahtlemata on kahetsusväärne, et neid andmeid veebilehel ei avaldata, kuid see ei ole niivõrd seaduse probleem, kui seaduse täitmise probleem. Pole garantiid, et kui seadust muudetaks, siis sellest midagi muutuks. Uuringute veebilehel avalikustamine on vajalik, ja seda just neil eesmärkidel, mis kontrollaruandes välja on toodud – et tekiks avalikkuse kontrolli võimalus avaliku sektori tegevuse üle.

Riigikontrolli poolt kontrollaruandes osundatud tähelepanekuid tuleb kindlasti arvestada, kuid kuna probleemid avaliku teabe seadusest arusaamisega on ilmselt laiemad, kui pelgalt riigiasutuste poolt uurimuste ja analüüside tellimise avaldamisega seonduv, siis vajaks avaliku teabe seadus põhjalikumat analüüsi.

Lugupidamisega

Margus Leivo
Minister

Märt Kraft
Kantsler

Kaido Jõgeva 612 5056
kaido@sisemin.gov.ee

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Hr Olav Lüüs
Peakontrolör
IV auditiosakond

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 04.03.2005 nr OSIV-2-7.1/05/343

Meie 18.03.2005 nr 1.2-5/05/122

Arvamus auditi „Uuringute avalikustamine" kontrollaruande eelnõu kohta

Alljärgnevalt esitame oma seisukohad auditi „Uuringute avalikustamine" kontrollaruande eelnõus (edaspidi eelnõu) märgitud avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) muudatusettepanekute osas.

Andmekaitse Inspektsioon (AKI) nõustub eelnõu autoritega, et seadusandluses puudub mõistete „uuring", „uurimus" ja „analüüs" definitsioon. Puudub ühtne ja selge arusaam, millised teabevaldajate poolt teostatud või tellitud tööd on käsitletavad uuringutena ja analüüsidena. Samas oleme seisukohal, et AvTS-is ei tuleks uuringu mõistet või sellena käsitletavate tööde loetelu sisustada. AvTS-i näol on tegemist siiski üldseadusega, milles on sätestatud paljude erinevate teabeliikide avalikustamise kohustus. Seega ei ole mõeldav üldseaduses üksikute teabeliikide mõistete täpsem sisustamine.

Nõustume eelnõus tehtud ettepanekuga, mille kohaselt tuleks AvTS-is sätestada uuringute, uurimuste ja analüüside kohta asutuse veebilehel avalikustamisele kuuluvate andmete loetelu. Samuti tuleks seaduses reguleerida kohustuslik andmete avalikustamise aeg/ajavahemik. Kehtiva seaduse sõnastuses puudub seaduse rakendajatel ühtne arusaam, millised andmed uurimuste ja analüüside kohta tuleb avalikustada ning millise ajavahemiku jooksul seda teha tuleb. AvTS § 28 lg-s 1 on sätestatud pikk loetelu teabest, milline tuleb asutuse veebilehel avalikustada ning enamus selles loetelus sisalduvatest teabeliikidest on sätestatud sarnaselt uurimuste ja analüüside andmete avalikustamisega üldiselt, märksõnaga „andmed". Näiteks tuleb asutuste veebilehehtedel avalikustada andmed ohu kohta inimeste elule, tervisele ja varale, andmed keskkonnaseisundi, keskkonnakahjustuste ja ohtlike keskkonnamõjude kohta, samuti andmed monopoolsete äriühingute hinnakujunduse kohta. Nimetatud näidete osas ei sätesta AvTS, sarnaselt uuringute ja uurimuste andmetega, veebilehel avalikustamisele kuuluvate andmete koosseisu.

Eeltoodust tulenevalt on AKI seisukohal, et ainult uurimuste ja analüüside avalikustamise nõuete osas AvTS-i muudatusi algatada ei tuleks. Juhul kui siiski otsustatakse algatada

CCC4178

Väike-Ameerika 19
10129 Tallinn

Tel 627 4135
Faks 627 4137

E-mail: info@dp.gov.ee
http://www.dp.gov.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 31.03.05 Reg nr OSIV-2-7.1/05/343-2

AvTS-i muudatused, tuleks seaduses täpsemalt reguleerida asutuste veebilehtedel avalikustamisele kuuluvate andmete loetelu ja avalikustamise aeg ka muu teabe osas, mitte ainult uuringute ja uurimuste osas.

Mis puudutab aga eelnõus tehtud ettepanekut kehtestada AvTS-is uurimuste ja analüüside andmete veebilehel avalikustamise täpsem korraldus, siis siinkohal leiame, et seaduses on teabele juurdepääsu korraldus, sealhulgas teabe avalikustamise korraldus piisavalt ja üheselt arusaadavalt reguleeritud. AvTS §-s 10 on sätestatud teabele juurdepääsu korraldamise nõuded, mille kohaselt vastutab teabe nõuetekohase avalikustamise eest eelkõige teabevaldaja juht ehk asutuse juht. Samas võib teabevaldaja asjaajamiskorra või muude dokumentidega määrata kindlaks teabe avalikustamise eest vastutavad struktuuriüksused ja ametnikud või töötajad.

Samuti oleme seisukohal, et puudub vajadus kehtestada AvTS-ses eraldi säte, mis kohustaks teabevaldajat kujundama asutuse veebilehte nii, et sealt oleks kerge leida andmeid tellitud uurimuste ja analüüside kohta. Juurdepääs teabele võimaldatakse teabevaldaja poolt kas teabenõude täitmisega või teabe avalikustamisega ning teabevaldajal on kohustus tagada igaühe juurdepääs võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil kogu avalikule teabele, mitte ainult uuringute ja uurimuste andmetele. AvTS § 4 lg 2 kohaselt tuleb juurdepääs teabele tagada igaühele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil. Antud säte hõlmab ka veebilehe pidamise kohustuse täitmist. Juhul kui siiski peetakse vajalikuks reguleerida seaduses täpsemad nõuded veebilehe kujundamise osas, tuleks need jällegi kehtestada kogu avalikustamisele kuuluva teabe osas, mitte ainult uuringute ja uurimuste osas.

Üheks eelnõus märgitud ettepanekuks on muuta AvTS-i ka riiklikku järelevalvet puudutavate sätete osas selliselt, et uuringute ja uurimuste avalikustamise puhul oleks AKI poolt tagatud põhjalikum riiklik järelevalve, sealhulgas asutustele meiepoolsete soovituste andmine. Ka antud ettepaneku osas oleme seisukohal, et seaduse muutmiseks vajadus puudub. Leiame, et nõuded riikliku järelevalve osas on AvTS-is piisavalt reguleeritud. Samuti sätestab kehtiv seadus AKI õiguse teha teabevaldajatele ettepanekuid ehk soovitusi teabele juurdepääsu paremaks korraldamiseks (AvTS § 50 lg 1 p 5). Asjaolu, et inspektsiooni algatusel ei ole eraldi uuringute avalikustamist teabevaldajate puhul kontrollitud, ei ole mitte seaduse puudujääk vaid eelkõige ressursi puudujääk. Just ressursivähesus ei võimalda AKI-l uuringute andmete avalikustamise kontrollimisel tegutseda ennetavalt, mistõttu oleme siiani järelevalvet teostades tegutsenud kaebustepõhiselt.

Lugupidamisega

Urmas Kukk
peadirektor

Marve Tischler 627 4146