Uuringute avalikustamine

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/05/27
07.04.2005

Uuringute avalikustamine

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Riigiasutused tellivad avalikke ülesandeid täites erinevaid uurimusi ja analüüse (siin edaspidi ka *uuringud*). Aastatel 2001–2004 tellisid riigiasutused enam kui tuhat uuringut kogumaksumuses 200 mln krooni. Ligikaudu nelja viiendikku neist ei avalikustatud veebilehel, nagu seadus seda nõuab.

Riigikontroll analüüsis põhjuseid, miks andmed riigiasutuste tellitud uurimuste ja analüüside kohta on jäänud veebilehel avalikustamata. Lähtuti seisukohast, et teave riigiasutuste tellitud uuringute kohta peab olema kõigile kättesaadav. Riigikontrolli arvates vähendab uuringute nõuetekohane avalikustamine riski, et riigi raha kulutatakse dubleerivatele või mitteprioriteetsetele uuringutele.

Uuringute lähteülesande, tegijate ja uuringute eest makstud tasu avalikustamine suurendab avaliku kontrolli võimalusi ning vähendab riski, et võetakse vastu lähteülesandele mittevastavaid töid; tellitakse töid isikuilt, kes pole nende täitmiseks piisavalt pädevad; või makstakse tehtu eest põhjendamatult suurt tasu.

Riigikontrolli arvates oleks otstarbekas, kui uurimuste ja analüüside tellimisel avalikustatakse järgmised andmed: tellitud töö nimetus ja lähteülesande kirjeldus, töö tegija, maksumus ja rahastaja, töö valmimise aeg ja isiku kontaktandmed, kellelt tellitud töö kohta vajaduse korral lisainfot võib saada. Pärast töö valmimist tuleks see avalikustada kas tervikuna töö tellinud asutuse veebilehel või peaks veebilehel olema viide mõnele teisele veebilehele, kus töö on avalikustatud. Väga mahukate tööde puhul võiks piirduda töö kokkuvõtte ning kogu tööga tutvumise võimaluste avalikustamisega.

Olulisemad tähelepanekud

- Pole selge, mida seadusandja on mõelnud avalikustamisele kuuluvate uurimuste ja analüüsidena.
- Pole selge, millised andmed uurimuste ja analüüside kohta tuleb avalikustada ning millal seda peab tegema.
- Lepingute sõlmimisel uurimuste ja analüüside teostamiseks ei arvesta riigiasutused mitte alati sellega, et nad peavad tellitud tööd avalikustama.
- Mitmes asutuses pole kindlaks määratud, kuidas toimub uurimuste ja analüüside avalikustamine veebilehel ning kes konkreetselt selle eest vastutab.

Auditi tähelepanekute arutamisel Siseministeeriumis märkisid ministeeriumi ja Andmekaitse Inspektsiooni töötajad, et uurimuste ja analüüside andmete avalikustamisega analoogseid probleeme on nad täheldanud ka ülejäänud avaliku teabe seaduses veebilehel avalikustamisele määratud teabe avalikustamisel.

Peamised ettepanekud siseministrile

- Riigiasutuste tellitud uurimuste ja analüüside veebilehel avalikustamise tagamiseks algatada, vajaduse korral koostöös teiste asjassepuutuvate valitsusasutuste juhtidega, avaliku teabe seaduse muudatus, millega sätestatakse
  - seaduses kasutatavate mõistete “uuring”, “uurimus” ja “analüüs” definitsioon või nendena käsitletavate tööde loetelu;
  - uuringute, uurimuste ja analüüside avalikustamisele kuuluvate andmete loetelu ja avalikustamise aeg;
  - riigiasutuste kohustus

- kajastada uurimuste ja analüüside teostamiseks sõlmitud lepingutes valminud töö kohta andmete avalikustamise õiguse üleminek töö tellijale; piiritleda ärisaladuseks peetav teave, lähtudes teadmisest, et valminud töö tuleb avalikustada; ette näha töö aruande elektroonilisel kujul üleandmine tellijale;

- kehtestada uurimuste ja analüüside andmete veebilehel avalikustamise korraldus, sh vastutuse määramine jms;

- kujundada asutuse veebileht nii, et sealt oleks kerge leida andmeid tellitud uurimuste ja analüüside kohta.

- Otsustada, kas tuleks hinnata käesoleva auditiga tuvastatud probleemide olemasolu ka muu avalikustamisele kuuluva teabe osas, ja kui seda peetakse vajalikuks, siis anda vastavad korraldused.

- Tagada uuringute, uurimuste ja analüüside avalikustamise üle põhjalikuma riikliku järelevalve teostamine Andmekaitse Inspektsiooni poolt, sh inspektsioonipoolsete soovituste andmine asutustele avaliku teabe seaduses täpsustamata nõuete rakendamiseks.

Riigikontrolli hinnangul aitab esitatud ettepanekute rakendamine

- vähendada avaliku teabe põhjendamatut avalikustamata jätmist;

- muuta avaliku teabe leidmise huvitatud osapooltele võimalikult lihtsaks;

- avalikustada avalikku teavet tarbetu viivituseta, mis hoiab kokku huvitatud osapoolte aega;

- parandada sõlmitavate lepingute kvaliteeti;

- luua eeldused dubleerivate uuringute vältimiseks;

- suurendada riigiasutuste tegevuse läbipaistvust, mis omakorda avardab avaliku kontrolli võimalusi maksumaksja raha kasutamisel.

***

Siseministri vastusest nähtub, et Siseministeerium näeb avaliku teabe seadusega seonduvalt mitmeid olulisi lahendamist vajavaid probleeme. Riigikontrolli auditeeritud probleemistik – riigiasutuste tegevus nende tellitud uurimuste ja analüüside avalikustamisel – on küll oluline, kuid samas vaid üks paljudest mitte vähem olulistest tõsist tähelepanu vajavatest selle seaduse rakendamisega seonduvaist küsimustest. Ministri hinnangu kohaselt vajab kogu avaliku teabe seadus põhjalikumat analüüsi.

Minister ei nõustunud mitmete Riigikontrolli tehtud ettepanekutega muudatuste algatamiseks avaliku teabe seaduses. Ta põhjendas oma seisukohti konstateeringuga, et auditeerimisel tuvastatu pole tingitud mitte niivõrd puudustest seaduses, kuivõrd seaduses nõutu täitmata jätmisest. Samas ei pea minister vajalikuks ega võimalikuks nõuda Andmekaitse Inspektsioonilt selles osas järelevalve olulist suurendamist, olles seisukohal, et inspektsioon peab tema kasutada olevaid ressursse arvestades ise oma tegevuse prioriteedid määrama.

Ministri ja Andmekaitse Inspektsiooni peadirektori arvamused tervikuna on lisatud aruande lõppu.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **6**

1. ANDMED AVALIKUSTAMISELE KUULUVATE UURINGUTE KOHTA **7**

2. UURINGUTE ANDMETE AVALIKUSTAMISE AEG JA VIIS **10**

3. PARIM PRAKTIKA UURINGUTE AVALIKUSTAMISEL **13**

LISAD **14**

1. Aastatel 2001–2004 tellitud uuringute jaotus riigiasutuste kaupa **15**

2. Valimi moodustanud asutused **16**

3. Auditi käigus toimunud intervjuude loetelu **17**

4. Ümarlauanõupidamisel osalejad **18**

5. Valimi moodustanud asutuste tellitud uuringute avalikustamine veebilehel **19**

SISEMINISTRI JA ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PEADIREKTORI VASTUSED **20**

Sissejuhatus

Auditi eesmärk: juhtida riigiasutuste tähelepanu vajadusele avalikustada veebilehel informatsioon tellitud uurimuste ja analüüside kohta, nagu avaliku teabe seaduses nõutud, ning teha omapoolsed soovitused nende tööde avalikustamist käsitlevate avaliku teabe seaduse sätete täpsustamiseks. Audit korraldati Riigikontrolli tööplaani alusel.

Auditeeritud asutused: ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused ning Riigikantselei.

Auditeeritud periood: vaadeldi aastatel 2001–2004 valitsusasutuste tellitud uuringute avalikustamist asutuse veebilehel.

Auditirühma liikmed: audiitor Terje Keerberg ja nooremaudiitor Margus Tuvikene.

Valdkonna ülevaade

Riigiasutused tellivad igapäevaste tööülesannete raames erinevaid valdkonna ja organisatsiooni arendamisega seotud uurimusi ja analüüse. Avaliku teabe seaduse (AvTS) mõttes on sisuliselt tegemist teabe kogumisega avalike ülesannete täitmisel uuringute ja analüüside vormis.[1] Seega tuleb andmed uurimuste ja analüüside kohta teha avalikkusele kättesaadavaks.[2]

Tellitud uuringute avalikustamine veebilehel aitab oluliselt kaasa riigi kulutuste läbipaistvuse suurendamisele. Riigihangete seaduse kohaselt ei pea teadus- ja arendustegevusega seotud uuringute tellimise korral järgima riigihangete menetluskorda, näiteks ei pea valima töö tegijat konkursi korras, teatama riigihangete registrile, kellega ja kui suure summa peale on leping sõlmitud.[3] Samuti tellitakse mitmeid uuringuid (mis ei ole käsitatavad teadus- ja arendustegevuse uuringutena), mille maksumus jääb allapoole riigihangete piiri ning mille ostmist seetõttu ei pea kajastama riigihangete registris. Niisuguses olukorras pole avalikkusel võimalik saada asutuste tööde tellimisest täielikku ülevaadet.

Uuringute andmete avalikustamine veebilehel loob suurema kindluse, et maksumaksja raha kasutatakse otstarbekalt. Uuringute lähteülesande, tulemuste, nende täitjate ja tasutud rahasumma avalikustamine aitab kaasa sellele, et riigiasutused ei telli dubleerivaid või mitteprioriteetseid töid, et nad ei võta vastu püstitatud lähteülesandele mittevastavaid töid, tellivad neile vajalikud tööd pädevatelt isikutelt ja tasuvad tehtud tööde eest mõistliku summa.

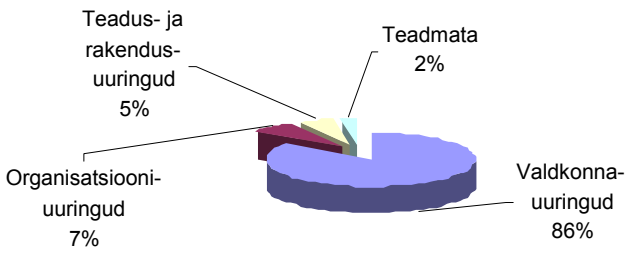
Riigikontrolli kogutud andmete kohaselt tellisid valitsusasutused ajavahemikul 2001–2004 kokku 1204 uurimust ja analüüsi (uuringut). Neid tellis kokku 63 asutust. Kõige enam uuringuid (koguarvust 40%) telliti Keskkonnaministeeriumis ja tema valitsemisalas. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ja tema valitsemisalas telliti 16% uuringutest ning Põllumajandusministeeriumis ja tema valitsemisalas 13% uuringutest (vt lisa 1).

Riigikontrollile esitatud andmete kohaselt tasuti nende tööde eest aastatel 2001–2004 ligikaudu 200 miljonit krooni. Riigiasutused tellisid avalike ülesannete täitmisel kõige enam valdkonnauuringuid, s.o uuringuid, mida ei saa teadus- või rakendusuuringuks pidada, kuid mis on seotud asutusele pandud ülesannetega (vt joonis 1).

---

[1] Avaliku teabe seadus, § 3 lg 1; § 28 lg 1 p 18; § 29 lg 1
[2] Avaliku teabe seadus, § 4 lg 2
[3] Riigihangete seadus, § 4 lg 1 p 6. Küll tuleb teadus- ja arendustegevuse korraldamise seaduse järgi (§ 17 lg 2) tellida avaliku konkursi korras ministeeriumite eelarvest rahastatavate riiklike teadus- ja arendusprogrammide täitmiseks vajalikud teadus- ja arendustööd.

Joonis 1. Asutuste tellitud uuringud 2001.–2004. aastal



Allikas: Riigikontrolli analüüs

Auditi iseloomustus

Riigikontroll otsis auditi raames vastuseid järgmistele põhiküsimustele:

- millistel põhjustel ei avalikustata tellitud uuringuid veebilehel, nagu seadus seda nõuab;
- kas ja kuidas on tellitud uuringud avalikustatud mingil muul viisil.

Uuringute veebilehel avalikustamata jätmise põhjuste väljaselgitamiseks moodustas Riigikontroll juhuvaliku printsiibil valimi uuringuist, mille kohta puudus info[4], et need on asutuse veebilehel avalikustatud. Valimisse sattus 34 asutuse tellitud 90 uuringut (vt lisa 2).

Uuringute veebilehel avalikustamata jätmise põhjuseid selgitati ka valimisse sattunud asutustes toimunud intervjuude käigus (vt lisa 3) ja arutati ümarlauanõupidamisel (vt lisa 4).

[4] Riigikontroll palus kõigil ministeeriumidel esitada loetelu nende valitsemisalas aastatel 2001–2004 tellitud uuringute kohta. Samuti küsiti, kus on nende aruannetega võimalik tutvuda.

1. Andmed avalikustamisele kuuluvate uuringute kohta

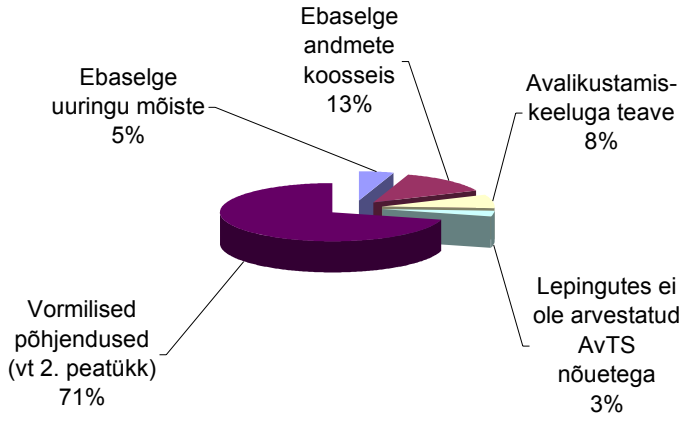
Veebilehel on avalikustamata jäetud neli viiendikku tellitud uuringutest

Riigiasutused tellivad avalike ülesannete täitmisel tegevusvaldkondade ja organisatsiooni arenguks vajalikke uurimusi ja analüüse ning avaliku teabe seaduse kohaselt tuleb andmed nende kohta avalikustada veebilehel.[5] Tegelikult ei ole avalikkusel alati võimalik tellitud uuringute kohta teavet saada, sest seda infot ei ole uuringute tellijad veebilehel avalikustanud. Riigikontrollile asutuste poolt esitatud informatsiooni kohaselt ei olnud seda neljal viiendikul juhtudest tehtud. Kokku ei olnud Riigikontrollile esitatud andmete kohaselt sel perioodil kõiki oma uuringuid veebilehel avalikustanud 57 asutust.

Veebilehtedel on jäetud enamasti kajastamata tellitud uuringute loetelu ja aruanded. Samuti puudusid viited sellele, kust ning kuidas asjast huvitatu vajaliku info võiks saada. Veebilehtedel puudus teave asutuste tellitud (pooleli olevate) uuringute ja nende tegijate ning uuringute eest makstud (maksta lubatud) tasu suuruse kohta. Ühtset riiklikku andmebaasi, mis selliseid andmeid sisaldaks, pole (selle olemasolu ei sätesta ükski õigusakt).

Uuringute veebilehel avalikustamata jätmist põhjendati mitmeti. Toodud põhjendused võib tinglikult jaotada sisulisteks ja vormilisteks (vt joonis 2).

Joonis 2. Veebilehel uuringute avalikustamata jätmise sisulised põhjendused



Allikas: Riigikontrolli analüüs

Riigikontroll on seisukohal, et uuringute avalikustamine veebilehel suurendab avaliku sektori tegevuse läbipaistvust, mis omakorda distsiplineerib nii uuringu tellijat kui ka teostajat. Informatsioon tehtud ja teoksil olevate uuringute kohta maandab riski, et mõni teine riigiasutus tellib samasisulise uuringu, teadmata, et kusagil on talle vajalikku teavet juba kogutud.

Puudub terminoloogiline selgus, mis on uurimused ja analüüsid

Avaliku teabe seadus, mis sisaldab mõisteid uuring, uurimus ja analüüs, käsib avalikustada riigiasutuste tellitud uurimused ja analüüsid. Mõistete – uurimus, analüüs, uuring – sisu ei ole seaduses avatud. Oma vastustes Riigikontrollile uuringute avalikustamise kohta käsitlesid asutused uuringutena näiteks ka auditeid, inventuure, ekspertiisianalüüse, seirearuandeid, katsetulemusi jms. Teadmata selget uurimuse ja

[5] Avaliku teabe seadus, § 3 lg 1; § 28 lg 1 p18; § 29 lg 1

analüüsi (uuringu) definitsiooni, ei pruugi asutused tellitud uuringuid teadvustada tööna, mille andmed tuleb veebilehel avalikustada.

Uuringu mõiste täpsustamisel on võimalik tugineda teadus- ja arendustegevuse seadusele, mis määratleb vaid alus- ja rakendusuuringud, ning erinevatele leksikonidele. Näiteks on uuring defineeritud mingi probleemi lahendamist taotleva eesmärgistatud tegevusena, mille kestus on ajaliselt määratud ja mille tulemused jäädvustatakse kirjaliku aruande või raportina, kusjuures eristatakse alus-, siht- ja rakendusuuringuid ning arendusprojekte.[6]

Teadus- ja rakendusuuringud[7]:

- *alusuuringud* on algupärased teoreetilised või eksperimentaalsed uuringud uute teadmiste saamiseks nähtuste ja sündmuste põhialuste kohta, seadmata eesmärgiks saadud teadmiste kohest rakendamist.

- *rakendusuuringud* on algupärased uuringud uute teadmiste saamiseks esmase eesmärgiga rakendada saadud teadmisi kindlas valdkonnas suhteliselt lühikese aja jooksul.

Uuringute kohta kasutatakse ka väljendit *uurimus*, mis on teemaga määratud teaduslik uurimustöö või siis selle tulemused, mis on teosena kirja pandud.[8]

Võõrsõnade leksikon[9] defineerib *analüüsi* millegi osadeks lahutamisena, eritlusena, vastandades seda sünteesile; mõiste *analüüs* legaaldefinitsiooni õigusaktid ei sisalda.

Riigikontrolli arvates oleks avaliku teabe seaduses vajalik anda uuringute, uurimuste ja analüüside mõistete (selle seaduse tähenduses) definitsioonid või selgitada nende tähendust, loetledes seda tüüpi tööd.

Avalikustatavate andmete koosseis ei ole kindlaks määratud

Avaliku teabe seadus ei sätesta, millised andmed uurimuste ja analüüside kohta tuleb avalikustada. Seepärast on asutuste veebilehel uuringute kohta avalikustatud info erinev või puudub üldse. Kõige enam on kajastatud uuringu pealkiri ja toimumise aeg. Mõni asutus on pidanud piisavaks uuringu kohta dokumendiregistris avalikustatud teavet, mis enamjaolt kajastab infot sõlmitud lepingu kohta. Mitmel juhul põhjendati uuringu avalikustamata jätmist uuringu spetsiifilisusega (ja sellest tulenevalt üldsuse huvi tõenäolise puudumisega uuringu vastu).

Riigikontrolli arvates oleks otstarbekas, kui uurimuste ja analüüside tellimisel avalikustatakse järgmised andmed: tellitud töö nimetus ja lähteülesande kirjeldus, töö tegija, maksumus ja rahastaja, töö eeldatav valmimise aeg ja isiku kontaktandmed, kellelt võib tellitud töö kohta vajaduse korral lisainfot saada.

Pärast töö valmimist võiks aruande lisada juba varem veebilehel avalikustatud uuringu andmete juurde. Väga mahukate tööde puhul võiks piirduda töö kokkuvõtte ning kogu tööga tutvumise võimaluste avalikustamisega. Kui valminud uuringu tulemusi mingil põhjusel ei kasutata, siis tuleb samal veebilehel selgitada, miks seda tehtud ei ole.

Avalikustamise keelu nõuet on põhjendamatult laiendatud kogu uuringuinfole

Mitmed asutused põhjendasid uuringute avalikustamata jätmist oma veebilehel sellega, et uuringutes leidub andmeid, mida ei ole lubatud avalikustada. See probleem kerkis esile eelkõige taime-, looma- ja linnuliike käsitlevate uuringute korral. Näiteks ei luba looduskaitseseadus avalikustada I ja II kaitse-

---

[6] Mereste, U. Majandusleksikon. Eesti Entsüklopeediakirjastus 2003, II kd, lk 465–466.
[7] Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus, § 2 lg 1 ja lg 6
[8] Eesti keele sõnaraamat ÕS 1999. Eesti Keele Sihtasutus, 1999.
[9] Võõrsõnade leksikon. Valgus, 2000.

kategooria liigi isendi täpset elupaika massiteabevahendites.[10] Seega tuleb uuringute avalikustamisel arvestada eriseadustega, mis piiravad avalikustatava info mahtu.

Uuringu aruandes sisalduvate mõningate andmete avalikustamise keeld ei saa olla Riigikontrolli hinnangul uuringu põhiandmete avalikustamise takistuseks, sest avaliku teabe seaduse kohaselt tuleb tagada juurdepääs sellele osale teabest, mida ei ole õigus salastada.[11] Näiteks on võimalik uuringu osaline avalikustamine, jättes välja või kattes kinni andmed, mida avalikustada ei tohi, või esitades tulemused lühikese sisukokkuvõttena.

Riigikontrolli arvates on mõistlik saavutada konsensus selles, millised andmed tuleb igal juhul avalikustada, ning määrata kindlaks, kes peab eristama uuringus sisalduva avalikustamiskeeluga ja avalikustatava teabe.

Lepingutes ei ole arvestatud avaliku teabe seaduse nõudeid

Uuringute avalikustamist takistava asjaoluna viidati töö teostajaga sõlmitud lepingus olnud avalikustamist piiravale klauslile. Arusaadavalt tuleb uuringute tellimisel täpselt fikseerida tellitud töö autorsusega seonduvad küsimused, sh leppida kokku selles, mida uuringu aruandest avalikustatakse ning millistel tingimustel. Üldjuhul peaks asutused taotlema õigust tellitud töö avalikustada.

Mitmel juhul on põhjendatud tellitud uuringu avalikustamata jätmist sellega, et töö täitja ei edastanud uuringu aruannet elektroonselt, samas ei olnud tellija ka lepingus sellist nõuet sätestanud. Riigikontrolli hinnangul hõlbustaks uuringute veebilehel avalikustamist, kui lepingutes oleks fikseeritud töö elektroonsel kujul üleandmise nõue.

Ettepanek siseministrile

- Algatada avaliku teabe seaduse muudatused, millega sätestatakse
    - seaduses kasutatud mõistete “uuring”, “uurimus” ja “analüüs” definitsioon või nendena käsitletavate tööde loetelu;
    - uuringute, uurimuste ja analüüside kohta avalikustamisele kuuluvate andmete loetelu;
    - riigiasutuste kohustus kajastada uurimuste ja analüüside teostamiseks sõlmitud lepingutes valminud töö kohta andmete avalikustamise õiguste üleminek töö tellijale; piiritleda ärisaladuseks peetav teave, lähtudes teadmisest, et valminud töö tuleb avalikustada; ette näha töö aruande elektroonilisel kujul üleandmine tellijale.

Siseminister teatas, et

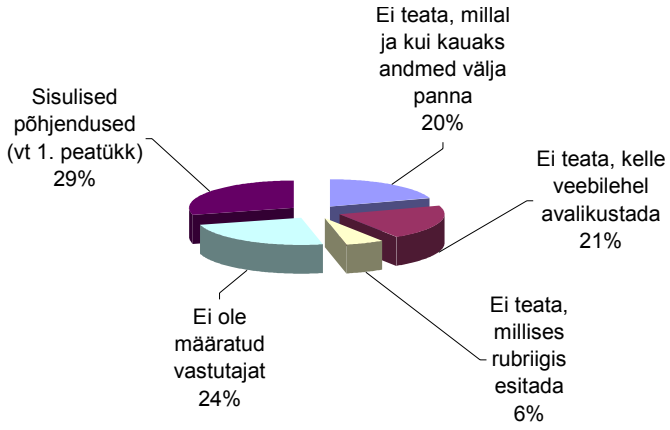
- ei pea vajalikuks seaduses mõistete defineerimist. Siseministri arvates tuleb avalikustada kõik riigi või kohaliku omavalitsuse tellitud tööd, mille sisuks on mingi valdkonna või teema sügavam käsitlemine;
- ministeerium kaalub seaduse täiendamist avalikustamisele kuuluvate andmete loeteluga;
- ei pea vajalikuks sätestada seaduses nõudeid uuringute tellimisel sõlmitavate lepingute sisule. Uuringut telliva asutuse juht peab lepingu sõnastamisel arvestama valminud uuringu avalikustamise kohustusega.

[10] Looduskaitseseadus, § 53
[11] Avaliku teabe seadus, § 38 lg 2

2. Uuringute andmete avalikustamise aeg ja viis

Peale sisuliste põhjenduste (vt 1. ptk) leidus ka hulk vormilisi põhjuseid, miks uuringute andmed olid veebilehel jäetud avalikustamata (vt joonis 3).

Joonis 3. Veebilehel uuringute avalikustamata jätmise vormilised põhjendused



Allikas: Riigikontrolli analüüs

Pole selge, millal tuleb uuringu andmed veebilehele panna ja kui kaua peab neid seal hoidma

Avaliku teabe seadus ei sätesta, millal tuleb andmed asutuse tellitud uurimuste ja analüüside kohta veebilehel avalikustada. Samas ei ole ka sätestatud ajaperioodi, mille möödudes võib need sealt eemaldada. Mitmed auditeeritud asutused paigutasid andmed tellitud uuringute kohta oma veebilehele alles auditi käigus, pärast seda kui audiitorid olid neilt küsinud, miks seda infot pole avalikustatud.

Ühe uuringute veebilehel avalikustamata jätmise põhjendusena nimetati asjaolu, et uuring on kavandatud mitmeaastasena või -etapilisena ning vahearuandeid ei peeta otstarbekaks avalikustada.

Riigikontroll on seisukohal, et andmed tellitud uuringu kohta tuleb avalikustada kohe pärast lepingu sõlmimist. Soovitatav on jooksvalt avalikustada veebilehel andmed uuringute vahearuannete kohta.

Veel põhjendati uuringu nii veebilehel avalikustamata jätmist kui ka veebilehelt mahavõtmist uuringu, sh aruande sisu aktuaalsuse kadumisega. On arusaadav, et uuringu aruande sisu ei ole aja möödudes enam nii aktuaalne, kuid Riigikontroll on seisukohal, et veebilehele peavad jääma pärast uuringu aktuaalsuse kadumist järgmised andmed: tellitud töö nimetus ja lähteülesande kirjeldus, töö tegija, maksumus ja rahastaja, töö valmimise aeg ning isiku kontaktandmed, kellelt võib tellitud töö kohta vajaduse korral lisainfot saada.

Pole kindlaks määratud, kelle veebilehel tuleb asutuse tellitud uuringu andmed avalikustada

Tavaliselt rahastavad asutused uuringuid oma eelarvevahenditest. Praktikas esineb aga juhuseid, kus mõnda uuringut on rahastanud asutuste välispartnerid[12]. Samuti on näiteid vahetult välispartneri poolt asutuse jaoks tellitud ja rahastatud uuringute kohta. Asutused väitsid, et nad pole kindlad selles, et peavad oma veebilehel avalikustama kõik nende tellitud või nende jaoks tellitud uuringud sõltumata nende tellijast, teostajast[13] või rahastajast.

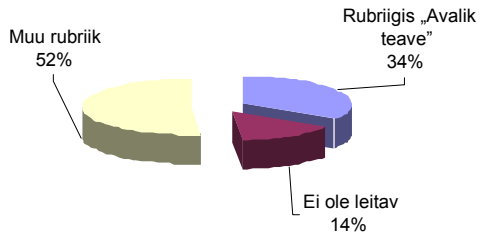
[12] Fondid, Euroopa Komisjon jms
[13] Teostaja võib olla ka asutuse oma töötaja või teine riigiasutus.

Asutuse veebilehel uuringu kajastamata jätmist põhjendati ka uuringu avalikustamisega mõne teise asutuse veebilehel. Avaliku teabe seadus ei sätesta piisavalt selgelt, et andmed uurimuse-analüüsi kohta tuleb avalikustada nimelt selle tellinud asutuse veebilehel.

Uuringuinfot on veebilehtedelt raske leida

Uuringuinfost huvitatud isikute jaoks on oluline leida vajalik teave hõlpsasti ja kiiresti üles.[14] Tegelikult võib uuringute kohta käivat infot leida nii veebilehe rubriigist "Avalik teave" kui ka mujalt (vt joonis 4 ja ka lisa 5).

Joonis 4. Uuringute kohta kajastatud info paigutus veebilehel.



Allikas: Riigikontrolli analüüs

Riigikontrolli hinnangul raskendab uuringute kohta teabe leidmist asjaolu, et erinevad asutused avaldavad info uuringute kohta veebilehe erinevates osades ja erinevate märksõnade all. Riigikontrolli arvates võiks kaaluda uuringute kohta käiva üldinfo avalikustamise nõudmist rubriigis "Avalik teave".

Asutustes puudub kindel kord uuringute andmete veebilehel avalikustamiseks

Paljudel juhtudel oli info uuringu kohta jäänud veebilehel avalikustamata lohakuse, vastutajate määramata jätmise, töötajate suure töökoormuse vms tõttu. Teabe, sh uuringute avalikustamise kohustus on üldjuhul töötajate ametijuhendites vm juhendmaterjalides kirjas. Samas ei olnud ühelgi juhul piisavalt täpselt sätestatud uuringute veebilehel avalikustamise kohustust. Riigikontrolli arvates ei taga asutustes kehtivad protseduurireeglid paljudel juhtudel uuringute andmete jõudmist veebilehele.

Uuringute avalikustamist veebilehel pole piisavalt kontrollitud

Avalikule teabele juurdepääsu, sh veebilehe pidamise üle teostab riiklikku järelevalvet Andmekaitse Inspektsioon. Inspektsioon on analüüsinud asutuste veebilehtede ülesehitust sellest aspektist, kas neis on tellitud uuringuid kajastatud, kuid pole kontrollinud, kas kõik asutuste tellitud uuringud on avalikustatud, sest nii inspektsioonil kui ka avalikkusel puudub ülevaade tellitud uuringutest. Samuti pole inspektsioon tõstatanud küsimust avalikustamisele kuuluvate andmete loetelu kättesaadavusest. Inspektsiooni teatud ebakindlus nende küsimuste käsitlemisel tuleneb selle valdkonna ebapiisavast õiguslikust reguleeritusest.

Teavet on avalikustatud ka muul viisil

Avalikkust ja huvirühmi on jooksvalt teavitatud ka nendest uuringutest, mis olid asutuse veebilehel jäetud avalikustamata. Sõltuvalt uuringu tulemuste iseloomust ja võimalikust avalikust huvist on teavitatud vahel laia avalikkust, mõnikord on informatsiooni edastatud aga ainult kitsale huviliste ringile.

[14] Avaliku teabe seadus, § 4 lg 2

Kitsale ringile on teavet levitatud suusõnaliselt, tähtkirjadega, tulemuste publitseerimisega erialaväljaannetes (sh erialaajakirjades), spetsiaalses infolehes, ettekannetega teadusfoorumitel, asutuse siseveebi kaudu. Samuti on korraldatud temaatilisi nõupäevi, spetsiaalseid uuringututvustusi, arutelusid, õppusi ja seminare.

Laiemat avalikkust on teavitatud seminaride, info-, teabe-, koolitus- ja õppepäevade, temaatiliste rahvakoosolekute raames. Vahel on tulemuste tutvustamiseks loodud infostend või muu väljapanek. Infot on jagatud pressiteadete ja -konverentside vahendusel. Teavet on levitatud kohaliku ja üleriigilise levikuga ajalehtede kaudu, suurematele raamatukogudele on saadetud kokkuvõtteid tulemuste kohta. Mõnikord on tulemused välja antud raamatuna ja uuringu tulemustest teavitamine on seotud raamatu esitlemisega.

Veebilehel avalikustamise eelis võrreldes ühekordsete teavituskampaaniatega seisneb selles, et info on kättesaadav pikema perioodi jooksul suuremale huviliste ringile. Eespool nimetatud teavitamise meetodid ei ole piisavad avaliku teabe seaduse mõttes ega loo Riigikontrolli hinnangul kindlustunnet, et kõik asjast huvitatud isikud vajaliku teabe kätte saaksid.

Ettepanekud siseministrile

- Algatada avaliku teabe seaduse muudatused, millega sätestatakse
  - riigiasutuste kohustus kehtestada uurimuste ja analüüside andmete veebilehel avalikustamise korraldus, määrates kindlaks, kes vastutab asutuse poolt tellitud uuringute andmete veebilehele jõudmise eest; kujundada asutuse veebileht nii, et sealt oleks kerge leida andmeid tellitud uurimuste ja analüüside kohta;
  - aeg, millal need andmed tuleb veebilehel avalikustada ja kui kaua tuleb neid veebilehel hoida.
- Tagada uuringute, uurimuste ja analüüside avalikustamise üle põhjalikuma riikliku järelevalve teostamine Andmekaitse Inspektsiooni poolt, sh inspektsioonipoolsete soovituste andmine asutustele avaliku teabe seaduses täpsustamata nõuete rakendamiseks.

Siseminister teatas, et

- ei pea vajalikuks seadusega sätestada uuringute avalikustamise korraldust. Uuringu tellinud asutuse juht vastutab uuringu avalikustamise eest ja peab ise otsustama, mis ta selleks tegema peab;
- ministeerium kaalub seaduse täiendamist sättega, mis reguleerib uuringute avalikustamise aega;
- ei pea võimalikuks mõjutada Andmekaitse Inspektsiooni tegevust uuringute, uurimiste ja analüüside avalikustamise üle järelevalve teostamisel. Inspektsioon peab oma tegevuse korraldamisel oma prioriteedid ise määrama, arvestades oma reaalseid võimalusi.

3. Parim praktika uuringute avalikustamisel

Riigikontroll leidis auditi käigus lisaks mitmetele probleemkohtadele ka eeskuju väärivat.

Täpsed lepingutingimused aitavad kaasa uuringute seadusekohasele avalikustamisele

Riigikontroll on seisukohal, et uuringu teostajatega sõlmitavates lepingutes on oluline sätestada selgepiiriliselt ärisaladus ja tulemuste avalikustamiseks vajalike õiguste üleminek avalikes huvides tegutsevale isikule. Näiteks on Keskkonnainvesteeringute Keskuse sihtfinantseerimise lepingus punkt, mille kohaselt on tagatud projekti tulemusel tekkivate võimalike autoriõigustega kaitstud teoste või muude intellektuaalse omandi objektide levitamise, kopeerimise, näitamise jt õiguste üleminek avalikes huvides tegutsevale isikule. Analoogselt saab sätestada õiguste ülemineku ka uuringute puhul.

Lepingusätete ühtsuse tagamiseks on näiteks Keskkonnaministeeriumis kehtestatud ühtne lepinguvorm ning valitsemisalas sõlmitavad lepingud vaadatakse eelnevalt üle ministeeriumi juriidilises osakonnas.

Uuringute avalikustamise kord ja kontrollimehhanism tagavad asutuses nõuetekohase uuringute avalikustamise

Riigikontroll on seisukohal, et uuringute veebilehel avalikustamise kohustust tuleb asutustes paremini teadvustada ning see tuleb teha kellegi tööülesandeks. Heaks näiteks asutusesisese korra kehtestamisel on Sotsiaalministeerium, kus kantsleri käskkirjaga on määratud ajaperiood, mille jooksul tuleb uuringu materjalid edastada ministeeriumi teabeosakonnale, kes peab uuringu avalikustama ministeeriumi veebilehel.

Siinkohal tuleb märkida, et kinnitatud korrad iseenesest ei taga tellitud uuringute jõudmist veebilehele. Süsteemi toimimiseks peab Riigikontrolli hinnangul käivituma ka asutusesisene kontrollimehhanism kohuseks pandud ülesannete täitmise üle.

Veebilehel oleva info uuendamine võimaldab kursis olla uuringute käiguga

Riigikontroll on seisukohal, et andmed tellitud uuringu kohta tuleb avalikustada kohe pärast lepingu sõlmimist ning neid tuleb pidevalt uuendada, sh avalikustada ka uuringute vahearuanded. Positiivseks näiteks on Haridus- ja Teadusministeerium, kes on veebilehele pannud teabe peatselt valmivate uuringute kohta, ning Statistikaameti lepingupartner Eesti Demograafia Assotsiatsioon, kes on veebilehel (www.popest.ee) avalikustanud pikaajaliste rahvastikustatistiliste programmide vahearuanded.

Uuringute andmebaas hõlbustab info hankimist ja levitamist

Riigikontroll on seisukohal, et arvukatest uuringutest ülevaate hoidmiseks on mõistlik koostada veebipõhine register või andmebaas. Keskkonnaministeerium on loonud näiteks veebipõhise trükiste andmebaasi (www.envir.ee/trykised), mille loomisel on eeskujuks võetud rahvusvaheline raamatukogude andmebaas, ning see koondab ka infot tellitud uuringute kohta. Andmebaas sisaldab selliseid uuringute tunnuseid nagu uuringu pealkiri, teema ja alateema, uuringu tellija, uuringu täitjad ehk lepingupartnerid jm. Nende tunnuste järgi on võimalik uuringut ka otsida. Otsingutulemuste kättesaamisel tekib juurdepääs täiendavale informatsioonile, mis muu hulgas sisaldab ka uuringu lühikirjeldust ja maksumust.

Olav Lüüs
IV auditiosakonna peakontrolör

Lisad

1. Aastatel 2001–2004 tellitud uuringute jaotus riigiasutuste kaupa

Asutus	Arv	Osatähtsus, %
Keskkonnaministeerium koos valitsemisalaga	481	40
sh Viljandimaa keskkonnateenistus	37	
sh Lääne-Virumaa keskkonnateenistus	33	
sh Riigimetsa Majandamise Keskus	32	
sh Karula Rahvuspargi Administratsioon	30	
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koos valitsemisalaga	187	16
sh Maanteeamet	76	
sh Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	42	
Põllumajandusministeerium koos valitsemisalaga	153	13
Haridus- ja Teadusministeerium koos valitsemisalaga	74	6
Regionaalministri valitsemisala	62	5
Sotsiaalministeerium koos valitsemisalaga	57	5
Rahandusministeerium koos valitsemisalaga	52	4
sh Statistikaamet	28	
Riigikantselei	48	4
Kaitseministeerium koos valitsemisalaga	38	3
Siseministeerium koos valitsemisalaga	22	2
Justiitsministeerium koos valitsemisalaga	15	1
Kultuuriministeerium koos valitsemisalaga	5	0
Rahvastikuministri büroo	5	0
Välisministeerium koos valitsemisalaga	5	0
Kokku	**1204**	**100**

Allikas: Riigikontrollile ministeeriumidest esitatud andmed

2. Valimi moodustanud asutused

Asutus	Uuringute arv
Haridus- ja Teadusministeerium	**6**
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala	**38**
Endla Looduskaitseala Administratsioon	1
Haanja Looduspargi Administratsioon	2
Hiiumaa Kaitsealade Administratsioon	1
Hiiumaa keskkonnateenistus	1
Järvamaa keskkonnateenistus	1
Karula Rahvuspargi Administratsioon	3
Kiirguskeskus	1
Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus	1
Lahemaa Rahvuspargi Administratsioon	1
Läänemaa keskkonnateenistus	2
Lääne-Virumaa keskkonnateenistus	1
Nigula Looduskaitseala Administratsioon	3
Põlvamaa keskkonnateenistus	2
Raplamaa keskkonnateenistus	1
Riigimetsa Majandamise Keskus	7
Silma Looduskaitseala Administratsioon	1
Soomaa Rahvuspargi Administratsioon	2
Tartumaa keskkonnateenistus	2
Viljandimaa keskkonnateenistus	5
Justiitsministeerium	**3**
Kaitseministeerium	**2**
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koos valitsemisalaga	**9**
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	5
Maanteeamet	3
Sideamet	1
Põllumajandusministeerium koos valitsemisalaga	**18**
Põllumajandusministeerium	16
Taimetoodangu Inspektsioon	2
Rahandusministeerium koos valitsemisalaga	**6**
Rahandusministeerium	2
Statistikaamet	4
Rahvastikuministri büroo	**1**
Regionaalministri valitsemisala	**1**
Harju Maavalitsus	1
Riigikantselei	**1**
Siseministeerium	**1**
Sotsiaalministeerium	**4**
Kokku	**90**

3. Auditi käigus toimunud intervjuude loetelu

1. Maanteeamet, Harri Kuusk (peadirektori asetäitja), Raul Rom (liiklusohutuse osakonna juhataja), 05.11.2004
2. Põllumajandusministeerium, Ruve Šank (välissuhete ja arenduse asekantsleri kohusetäitja), Ivari Niinemäe (teadus- ja arendusosakonna juhataja asetäitja kohusetäitja), 09.11.2004
3. Riigimetsa Majandamise Keskus, Silvia Rõigas (reklaamijuht), 17.11.2004
4. Harju Maavalitsus, Anne Väin (peaspetsialist personali alal), 18.11.2004
5. Riigimetsa Majandamise Keskus, Kalev Männiste (jahimajanduse juht), 18.11.2004
6. Karula Rahvuspargi Administratsioon, Kaili Preismann (seire ja andmehõive spetsialist), 28.01.2005 (telefoniintervjuu)
7. Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakond, Ülle Harak (looduskaitse osakonna juhataja kt), Riinu Rannap (kaitsealuste liikide spetsialist), Kadri Möller (Natura programmi peaspetsialist), 31.01.2005
8. Kiirguskeskus, Merle Lust (direktor), 31.01.2005
9. Põllumajandusministeerium, Merje Tammsaar (teavitusbüroo juhataja), 01.02.2005
10. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Janno Järve (majandusanalüüsi talituse juhataja), 02.02.2005
11. Andmekaitse Inspektsioon, Marve Tischler (menetlustalituse juhataja), 08.02.2005

4. Ümarlauanõupidamisel osalejad

Ümarlauanõupidamisel (03.02.2005) osalesid:

- Ave Mellik (Justiitsministeeriumi üldosakonna avalike suhete talituse juhataja),
- Andri Ahven (Siseministeeriumi sisejulgeoleku analüüsi osakonna nõunik),
- Heli Jalakas (Keskkonnaministeeriumi siseaudiitor),
- Vahur Eenmaa (Keskkonnaministeeriumi infosüsteemide osakonna juhataja) ja
- Marve Tischler (Andmekaitse Inspektsiooni kontrolliosakonna menetlustalituse juhataja).

5. Valimi moodustanud asutuste tellitud uuringute avalikustamine veebilehel

Asutus	Rubriigis „Avalik teave”	Mujal	Ei ole leitav
Haridus- ja Teadusministeerium	x		
Keskkonnaministeerium		x	
Endla Looduskaitseala Administratsioon	x		
Haanja Looduspargi Administratsioon		x	
Hiiumaa Kaitsealade Administratsioon		x	
Hiiumaa keskkonnateenistus		x	
Järvamaa keskkonnateenistus	x		
Karula Rahvuspargi Administratsioon		x	
Kiirguskeskus	x		
Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus		x	
Lahemaa Rahvuspargi Administratsioon	x		
Läänemaa keskkonnateenistus		x	
Lääne-Virumaa keskkonnateenistus			x
Nigula Looduskaitseala Administratsioon		x	
Põlvamaa keskkonnateenistus	x		
Raplamaa keskkonnateenistus		x	
Riigimetsa Majandamise Keskus	x		
Silma Looduskaitseala Administratsioon		x	
Soomaa Rahvuspargi Administratsioon			x
Tartumaa keskkonnateenistus			x
Viljandimaa keskkonnateenistus			x
Justiitsministeerium		x	
Kaitseministeerium		x	
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium		x	
Maanteeamet	x		
Sideamet			x
Põllumajandusministeerium		x	
Taimetoodangu Inspektsioon	x		
Rahandusministeerium	x		
Statistikaamet		x	
Rahvastikuministri büroo		x	
Regionaalministri valitsemisala			
Harju Maavalitsus	x		
Riigikantselei	x		
Siseministeerium		x	
Sotsiaalministeerium		x	

Siseministri ja Andmekaitse Inspektsiooni peadirektori vastused

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 siscmin@sisemin.gov.ee

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

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

Meie 28.03.2005 nr 1.2-5/05/122

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

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

0004178

Väike-Ameerika 19
10129 Tallinn

Tel 627 4135
Faks 627 4137

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

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr

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