Sisekaitseakadeemia

Esta Nurmsalu

AVALIKU TEABE AVALIKUSTAMINE TULENEVALT HEA HALDUSE TAVAST KUUSALU VALLA NÄITEL

Lõputöö

Juhendaja:
Katrin Pajunurm

Tallinn 2010

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

	Kuu ja aasta: 05.2010
Töö pealkiri: Avaliku teabe avalikustamine tulenevalt hea halduse tavast Kuusalu valla näitel	
Töö autor: Esta Nurmsalu	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas Allkiri:
Lühikokkuvõte: Lõputöö avaliku teabe valdkonna analüüsimisel keskenduti määrustes sisalduva teabe avalikustamisele ning seda tehti Kuusalu valla näitel. Töö mahuks on 36 lehekülge, sealhulgas teoreetilist osa 12 lehekülge ja empiirilist osa 9 lehekülge. Lõputöö raames läbiviidud uuringuga püüti leida vastus uurimisküsimusele: millised on vastuolud ja puudused Kuusalu Vallavalitsuse ja –volikogu dokumentides, mis reguleerivad määruste avalikustamist ja määrustes sisalduva avaliku teabe jõudmist kodanikeni, lähtuvalt hea halduse tavast. Uuring viidi läbi ankeetküsitlusena saja kodaniku seas, kel puudusid oskused ja võimalused arvuti kasutamiseks. Teabe avalikustamise ja levitamise tähtsus leidis nii teoorias kui ka empiirilises osas kinnitust ning uuringu tulemuste põhjal saab vallavalitsus mitmekesistada teabe levitamise vorme tulenevalt hea halduse tavast ja lähtudes kodanike ootustest.	
Võtmesõnad: hea haldus, avalik teave, avalikustamine, määrus, kohalik omavalitsus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: good administration, public information, disclosure, regulation, local government	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud Üldainete keskuse juhataja: Anne Valk	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Katrin Pajunurm	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON 2
SISUKORD 3
SISSEJUHATUS 4
1. HEA HALDUSE TAVA JA SELLE RAKENDAMINE 7
1.1. Hea halduse tava mõiste ja olemus 7
1.2. Hea haldustava allikad 10
1.3. Avaliku teabe avalikustamise põhimõtted 13
1.4. Määruste avalikustamine 16
2. UURIMISTÖÖ METOODIKA 19
2.1. Uuringu olemus 19
2.2. Küsitluse läbiviimine 20
2.3. Küsimustiku kokkuvõte ja tulemuste analüüs 21
3. ANALÜÜSIST TULENEVAD JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD 28
KOKKUVÕTE 30
SUMMARY 32
JOONISTE LOETELU 34
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU 35
LISA 1 37

SISSEJUHATUS

Tänapäeval avaliku halduse arengu võti on avatus, terve ja arenguvõimeline ning hea halduse tavasid järgiv Eesti ühiskond. Hea halduse tava on riigis ja kohalikus omavalitsuses kõrgel kohal, mis kaasab oma kodanikke laiaulatuslikult. Kui ei järgita hea halduse tava, kaugeneb kodanik oma riigist või siis kohalikust omavalitsusest.

Kohalik omavalitsus on organisatsioon, mis korraldab ja juhib kohalikku elu, lähtudes elanike vajadustest, huvidest ning arvestades omavalitsuse arengu iseärasusi (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 02.06.1993.a.) (edaspidi: KOKS). Teemade, küsimuste ja probleemide lahendamiseks võtavad kohaliku omavalitsuse organid vastu määrusi. Et kohalikku elu hea halduse tava mõistes korraldada, peavad määrused ja neis sisalduv teave jõudma iga selle omavalitsuse kodanikuni. Näiteks Kuusalu Vallavolikogu ja –valitsuse määrused avalikustatakse vallavalitsuse kantseleis, valla veebilehel ja elektroonilises Riigi Teatajas.

Käesoleva lõputöö avaliku teabe valdkonna analüüsimisel keskenduti määruste avalikustamisele ning eesmärgiks oli välja selgitada Kuusalu valla näitel, kas ja kuidas said määrustes sisalduvatest õigustest, kohustustest ja erinevatest võimalustest teavet need kodanikud, kel puudusid võimalused ja oskused arvuti kasutamiseks.

Lõputöö teema oli aktuaalne, sest:

- oli vaja välja uurida, kuidas valla kodanikud, kes ei kasuta arvutit, said teada omavalitsuse poolt vastu võetud määrustest, sest kodanikel on põhiseaduslik õigus saada teavet oma õigustest ja kohustustest teemade kohta, mida määrused reguleerivad;
- antud probleemile oli tähelepanu pööranud ka Riigikontroll, kes viis omavalitsustes läbi auditeerimise teabe juurdepääsu võimaldamise kohta (Teabele... 26.03.2009);
- kui probleem oleks jäänud uurimata, siis omavalitsus ei oleks saanud teada, miks jäid määrustest tulenevad õigused ja kohustused osadel kodanikel täitmata.

Töö teema valik tulenes sellest, et järjest rohkem suundub ühiskond e-riigi teenuste pakkumise ja kasutamise poole. Avalikke teenuseid antakse järjest rohkem interneti vahendusel, kuid see eeldab arvuti kasutamise oskusi ja võimalusi, kas siis omades vastavaid vahendeid või kasutades tasuta ja tasulisi võimalusi. Aga oskustest ja võimalustest tingitud puudused ei tohi olla probleemiks avaliku teabe kättesaamisel.

Eelnevast tulenes lõputöö eesmärk. Eesmärgi saavutamiseks oli vaja:

- kirjeldada Kuusalu vallavalitsuse ja volikogu määruste avalikustamist reguleerivat keskkonda ja anda ülevaade hea halduse rakendamisest selles valdkonnas;
- uurida välja, kas kodanikele, kes ei kasuta arvutit, piisab sellest, et kohaliku omavalitsuse määrused avalikustatakse vallavalitsuse kantseleis ja elektroonilistes andmebaasides;
- leida erinevaid variante määruste avalikustamiseks lähtuvalt hea halduse tavast;
- teha vallavalitsusele ettepanekuid, kuidas määrustes sisalduvat teavet viia kodanikeni, kel puuduvad võimalused ja oskused arvuti kasutamiseks.

Lähtuvalt eelnevast püstitati uurimisküsimus:
millised on vastuolud ja puudused Kuusalu Vallavalitsuse ja -volikogu dokumentides, mis reguleerivad määruste avalikustamist ja määrustes sisalduva avaliku teabe jõudmist kodanikeni, lähtuvalt hea halduse tavast?

Käesoleva töö uurimisprobleemiks oli see, et Kuusalu Vallavalitsuse ja –volikogu määrustes sisalduv avalik teave ei jõua kodanikeni, kel puuduvad oskused ja võimalused kasutada arvutit. Ühtlasi püstitati hüpotees: **määruste avalikustamine ja määrustes sisalduva avaliku teabe jõudmine kodanikeni, kel puuduvad võimalused ja oskused kasutada arvutit, ei ole kooskõlas hea halduse tavaga.**

Lõputöö koostati teoreetilisest, empiirilisest ning ettepanekute ja järelduste osast. Esimeses, teoreetilises osas anti ülevaate hea halduse tavast ja selle rakendamisest. Kasutades erinevate autorite seisukohti, kirjeldati hea halduse tava mõistet ja olemust, hea haldustava allikaid ning avaliku teabe avalikustamise põhimõtteid. Selgitati määruste avalikustamist reguleerivat keskkonda ning anti ülevaade hea halduse rakendamisest selles valdkonnas. Toodi välja ka arvamus ja analüüs selle kohta, missugused võivad olla

takistused avaliku teabe jõudmisest selle kasutajani, kuigi määruse kui õigustloova akti ülesanne on viia kodanikuni õigusnormid, mis puudutavad õigusi ja kohustusi.

Teises osa kirjeldati uurimismetoodikat, uuringu olemust, uurimisprobleeme ja eesmärke, küsitluse läbiviimist, andmete kogumist, tehti küsimustikust kokkuvõte ja analüüsiti andmete tulemusi. Uuringu läbiviimisel lähtuti püstitatud uurimisküsimusest ja küsitlusmeetodiks valiti ankeetküsitlus. Küsitlus viidi läbi saja kodaniku seas, kel puudusid võimalused ja oskused arvuti kasutamiseks. Küsitlusele eelnes pilootuuring, mille eesmärgiks oli välja selgitada uuringu kavandamisel tekkinud puudused. Seejärel toimus valimisse kuuluvate kodanike leidmine ning ankeetküsimustiku täitmine. Pärast küsitluslehtede laekumist analüüsiti kvantitatiivse meetodi alusel küsitluse tulemusi ning seejärel toimus järelduste tegemine ja tulemuste analüüsimine.

Lõputöö empiirilise osa tulemustest ning teoreetilistest seisukohtadest lähtuvalt tehti konkreetseid ettepanekuid Kuusalu Vallavalitsusele, mis kõrvaldaks puudused Kuusalu Vallavolikogu ja -valitsuse dokumentides, mis reguleerisid määruste avalikustamist ja määrustes sisalduva avaliku teabe jõudmist kodanikeni, lähtuvalt hea halduse tavast.

Läbiviidud uuringu põhjal saab vallavalitsus mitmekesistada teabe levitamise võimalusi lähtudes kodanike ootustest. Samas viiakse ellu avatud ühiskonna põhimõtet, kus üldiseks kasutamiseks mõeldud teave avalikustatakse võimalikult erineval viisil, sest vastasel juhul võib kodanikel jääda saamata neid kohustav või võimalusi pakkuv teave.

Käesolevas töös on kasutatud õigusaktide 01.05.2010 redaktsioone.

1. HEA HALDUSE TAVA JA SELLE RAKENDAMINE

1.1. Hea halduse tava mõiste ja olemus

Hea halduse mõistet ei ole võimalik üheselt määratleda ning seetõttu avatakse seda mõistet läbi erinevate autorite, tuues välja tuntud autorite käsitluse hea halduse tavast. Oma olemuselt on hea haldus otsuste tegemise ja täideviimise kulg, mis ilmneb korraldavas ja eesmärgistavas tegevuses.

Haldus on ajalooliselt pidevalt kulgenud, see on olnud otsuste tegemise ja rakendamise protsess. Hea halduse mõiste on kinnistunud paljude riikide seadustes, kuid hea halduse mõistet ei ole võimalik seadustes konkreetselt fikseerida ning seetõttu on selle piirid suhteliselt ähmased. Piiride ähmasus võimaldab omakorda käsitleda iga konkreetset juhtumit erinevalt, arvestades erinevaid olukordi ning detaile. Ühiskonna tervikliku süsteemi toimimisele on äärmiselt olulise tähendusega elukvaliteet, seadusandlus ja jätkusuutlik areng. Et ühiskond terviklikuna oleks pidevas arengus, peavad kõik kolm komponenti olema ühtselt tugevad. Kui riigis väärtustatakse head haldust, avaldab see mõju riigi majanduslikule ja sotsiaalsele heaolule. Hea halduse mõju avaldamise eelduseks on läbipaistvus, millele eelneb riigi poliitiliste eesmärkide täpne sõnastamine ja rakendamine ning kõik see peab toimuma avatult ja arusaadavalt. (Reinsalu :13) Otsustajad ei tohiks karta enne otsuste vastuvõtmist avatud dialooge rahvaga, sest otsustamisprotsessis osaledes rahvas tunnetab oma tähtsust ning seda mõjusam on edasine tegevus ehk otsuste täitmine.

Hea halduse toimimiseks kaasatakse protsessi kõik osapooled. See tagab vajaliku teabe kättesaamise ja võimaldab vastu võtta sisuliselt õige otsuse. Parrest (2006:33) väidab, et avaliku võimu tegevus on muutunud üha laiemaks ja keerukamaks. Kui varem moodustas haldusmenetluse lihtsalt isik ja haldusorgan, siis nüüd on see asendunud menetlusega, kus tuleb arvestada enam kui ühe isiku õiguste ja kohustustega ning avaliku huviga ja samas tuleb rakendada õigusnorme, leida kõige õiglasem ja tasakaalustatum lahendus. Nendest vajadustest tingitult on hea halduse põhimõtet peetud moodsaks või nüüdisaja inimõiguseks.

Reinsalu (:14) on seisukohal, et hea haldus hõlmab endas kaheksat peamist tunnusjoont, need on tulemustele suunatus, vastutus, osalus, läbipaistvus, abivalmidus, efektiivsus ja tõhusus, õigusriigi põhimõtetele tuginemine, erapooletus. On äärmiselt oluline, et rahvas saab osaleda otsustamisprotsessides. See on põhimõte, mis kehtib ka heas halduses. Osalemine otsustusprotsessides toimub seaduslike vahendajate kaudu, milleks võivad olla vastavad institutsioonid kui ka esindajad. Õigusriigi põhimõtted väljenduvad arenenud ja tõhusas seadusandluses ning selle rakendamises ja jõustamises. Siinjuures on hea halduse üheks oluliseks osaks kohtute sõltumatus ning uurijate ja prokuröride kõrge kvalifikatsioon.

Eelduseks heale haldusele ühiskonnas on erinevate huvigruppidega arvestamine ning huvigruppide vahel peab toimuma pideva dialoog, mis viib olulistes küsimustes ühisele arusaamale. Pikaajaline ning laiapõhjaline tulevikku vaatav arenguprogramm tagab jätkusuutliku arengu, mis peab arvestama vastava ühiskonna ajaloolist, kultuurilist ja sotsiaalset tausta. Ühiskonna kõik lülid peavad olema võrdselt tugevad, tervikuna võttes sõltub ühiskonna heaolu sellest, kui tugev on tema kõige nõrgem ühiskonnagrupp. Otsuste tegemisel ei eelistata vaid ühe grupi arvamusi ja soove. (Reinsalu :15)

Oma soove peaksid kodanikud julgemalt väljendama, kas siis osaledes aktiivsemalt kõikvõimalikel avalikkusele suunatud poliitilistel, majanduslikel, keskkonnaalastel jt üritustel või eelnõude väljatöötamisel. Osalus on ka üheks sammuks tõhusama halduse poole, sest siis saavad kodanikud kallutada otsuseid lähtuvalt enda huvidest, mis omakorda aitavad kaasa nende elujärje parandamisele.

Tõhususe suurendamisele on otstarbekas tähelepanu pöörata nii organisatsiooni sees kui ka teenuste osutamisel ja kaupade ümberjaotamisel. Kodanikud maksavad maksudena üldiste maksude ja sissenõuete eest, kuid sealjuures on avalikud kaubad ja teenused tasuta, sest toimib ümberjaotamise toiming. Kulude ja tulude võrdlemise süsteemi juurutamisega on võimalik soodustada tõhusust, kuid samas tuleb teha vahet sotsiaalse tõhususe ehk elanike heaolu ja organisatsiooni või poliitika tõhususe vahel. Organisatsiooni ebatõhusus võib olla tingitud liigsest bürokratiseerimisest või politiseerumisest. Tõhususe hindamise tulemusel leitakse sobivaimad lahendused haldussüsteemile. (Lane 1996:202-203) Sobivaimate

lahenduste leidmisel peavad organisatsioonid arvestama, et nad võtavad ka vastutuse nende ees, keda tehtud otsused mõjutavad.

Hea halduse tunnusjooneks on kasutatavate vahendite tõhus käsitlemine ning seatud eesmärkide saavutamine võimalikult väikeste kuludega. Võtmeteguriks on toimivad vastutusmehhanismid, mis hõlmavad lisaks avalikule sektorile ka erasektorit ja kodanikeühendusi. Tehtavad otsused mõjutavad erinevaid huvigruppe, kuid vastutuse otsuste tegemise ning nende täitmise eest peavad võtma organisatsioonid ja institutsioonid. Kuigi hea halduse saavutamine on keeruline ja raske ülesanne ning vaid vähesed riigid on selleni jõudnud, peaksid kõik riigid hea halduse poole püüdlema. (Reinsalu :16)

Avalikus halduses tähendab efektiivsus piiratud vahendite parimat ärakasutamist organisatsiooni eesmärkide nimel ning majanduslik efektiivsus võrdleb tulusid ja kulusid ehk võrdleb ressursside kasutamist saavutatud tulemustega. Ebaefektiivsust põhjustavad nõrk eelarveraamistik, puudulik töötulemuse hindamine, puudulik tasustamissüsteem ja bürokraatlik raiskamine. Samas väidetakse ka vastupidist, leides, et nendel põhjustel puudub alus. Seega on efektiivsuse tunnuste kasutamine avalikus sektoris keerulisem kui kasumile orienteeritud ettevõtete puhul. (Sørensen 2002:261-262)

Avalikus sektoris on olulisem kui erasektoris otsuste tegemise läbipaistvus. Avaliku sektori juhid on vastutavad selle eest, et avalikkusele suunatud otsused oleksid avalikustatud ning organisatsioon tagaks vaba juurdepääsu avalikele dokumentidele. Otsustusmehhanismide läbipaistvusele aitavad kaasa avalikud debatid, kirjalikud otsused, ametisse nimetamise protseduuride avalikkus jm. Samuti ka avalikkuse kontroll. On nõutav, et otsuste langetamise puhul peavad kaalutlused olema avalikud ning kodanik peab reaalselt saama osa võtta otsuste langetamise protsessist. (Lane 1996:139)

Haldusega tegelevad väga erinevad valdkonnad. Riigivalitsemisel väljendub see eriti suurte üldiste põhimõtete: seadusandluse ja poliitiliste üldpõhimõtete kujundamisel. Kujunenud põhimõtete praktikasse rakendamine ning püstitatud eesmärkide realiseerimine on halduse elluviimine. Alamal asuvatel haldusorganitel on võimalus mõjutada kõrgemate asutuste otsuseid. Näiteks kohalikele oludele viidates juhtida tähelepanu vajadusele midagi muuta. Rahvale lähemal seisvad asutused saavad teabe rahvalt ning vajadus midagi muuta jõuab ametiasutustesse, kelle võimuses muutuste tegemised asuvad. Just madalamal seisev,

tegelikkusele lähemal asuv asutus on vajaduste, probleemide ja rahuloluga kõige paremini informeeritud. Hea haldus kasvab välja rahvalähedaste institutsioonide ühendusest ning üksteist tasakaalustavalt koondavate jõudude vastasmõjust. (Herrfahrdt 1997:24)

Rahvale kõige lähemal seisev asutus on kohalik omavalitsus. Kõige vahetuma võimu teostamise võimalus ühiskonnas on antud rahvale just kogukonnas. Kohaliku omavalitsuse roll peab peegeldama rahva tahet ja otsene osalemine kohalikus omavalitsuses on selle eesmärgi saavutamise parim vahend. Pidev suhtlemine rahvaga, ettepanekute ning seisukohtade arvestamine institutsioonide poolt ning teabe levitamine erinevatel viisidel tagab hea halduse.

1.2. Hea haldustava allikad

Hea halduse juurutamisel tuleb tugineda algallikatele. Teema lahtikirjutamisel lähtutakse sellest, et hea haldustava allikateks Euroopa Liidu tasandil on Euroopa hea halduse tava eeskiri ning Euroopa avaliku halduse printsiibid, mis on kirjas Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Eesti tasandil aga eelkõige seaduslikkus ja eetika.

Euroopa parlamendi poolt on heaks kiidetud Euroopa hea halduse tava eeskiri, mille põhimõtteid peaksid järgima kõik avalikkusega suhtlevad institutsioonid ja nende ametnikud. Igaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul. Euroopa hea halduse eeskiri on ombudsmanile juhiseks, mille sätetele tuginedes ta kontrollib võimalikke väärhalduse juhtumeid. Euroopa Liidu põhiõiguste harta kuulutati välja Nice´i tippkohtumisel 2000. aasta detsembril ning nüüdseks on sellest saanud Euroopa põhiseaduse lepingu II osa. Harta sisaldab liidu kodanike põhiõigusena õigust heale haldusele (artikkel 41). (Nikiforos Diamandouros 2005)

Euroopa Ühenduse õigus tegeleb hea halduse küsimustega. Head haldust on mõistetud nii menetlusele viitavana kui ka sisulist tähendust omavana, seostades seda selliste põhimõtetega nagu võrdsus, objektiivsus, proportsionaalsus. Hea halduse mõistet seostatakse samuti nõuandekohustusega. Nõuandmiskohustus on tavaliselt sõnastatud

üldiselt ning see on seotud õigusega saada teavet. Hea haldustava ja väärhalduse teemadega tegelev Euroopa ombudsman on koostanud ka hea halduskäitumise juhise, mille põhimõtted on järgitavad avaliku halduse teostamisel. Ka paljude riikide seadused sisaldavad hea halduse mõistet, kuid samas on need piirid üsna ähmased ja ebamäärased, sest range piiritlematus võimaldaks käsitleda küsimusi lähtuvalt konkreetsest olukorrast. (Kuusikko 2001)

Maruste (2004:115) väidab, et rangelt võttes ei ole olemas eraldi Euroopa Liidu õiguse printsiipe, on üldised õigusprintsiibid ja praktikas on need esile toodud ja tuletatud liikmesriikide konstitutsioonilistest printsiipidest, Euroopa Ühenduste Kohtu praktikast, Euroopa Liidu lepingutest ja üldisest praktikast. Ta nimetab üldisteks õigusprintsiipideks lisaks muule ka õiguspärase ootuse põhimõtet, kohase protsessi ja hea halduse põhimõtet, mis sisalda endas nii õigust erapooletule kohtule, ärakuulamisele kui ka tõhusale menetlusele õiguse rikkumise korral.

Järjest rohkem on paljud hea halduse kesksed põhimõtted leidnud tunnustust ka põhiseaduslike printsiipidena. Euroopa Liidu põhiõiguste harta ei ole õiguslikult vahetult siduv, kuid ta tugineb liikmesriikide ühistele põhiseaduslikele tavadele ning demokraatia ja õigusriigi põhimõtetele ja Euroopa õigusruumis kehtivad õiguse üldpõhimõtted ning need põhiväärtused kehtivad ka Eestis. Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüsist võib järeldada, et põhiseaduse paragrahvist 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest (Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud „Maa enampakkumisega erastamise korra“ punkti 47 Põhiseadusele vastavuse kontrollimine. 3-4-1-1-03, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegium, 17.02.2003, lõik 14-16).

Et tagada hea haldus avalikus teenistuses, riigis, kus puuduvad pikaajalised avaliku teenistuse traditsioonid, on riigi esmaülesanne pakkuda turvalisust, au, stabiilsust, eneseteostust. Tagades need motivaatorid, on autoriteetne töötada organisatsioonides, mis teostavad avalikku haldust ning see omakorda tõstab usaldust ja au riigi ning avaliku teenistuse suhtes. Avalikus halduses on oma tööd hästi tegevad avalikud teenistujad ja hästi toimiv riik ning haldusorganisatsioon omavahelises sõltuvuses. (Drechsler 1997:13)

Ametnike eetilisuse tagamisele on suunatud erinevate vahendite, näiteks seaduste, normide, eeskirjade kehtestamine ning protsesside ja institutsioonide süsteem. Eestis juhinduvad haldusorganid hea halduse teostamisel eelkõige seaduslikkusest või eetikast. Paljud Euroopa hea halduse tava eeskirjas ülestähendatud põhimõtted on Eesti õiguskorras kajastatud seadustes. Näiteks õiguskantsleri seaduse (ÕKS) paragrahv 19 annab õiguse igaühele pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole ning vastava taotluse alusel õiguskantsler kontrollib, kas isiku suhtes on järgitud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava (Õiguskantsleri seadus, 25.02.1999) ja avaliku teenistuse seaduse (ATS) lisas on fikseeritud avaliku teenistuse eetikakoodeks, mille põhimõtetest peavad kinni avaliku halduse organisatsioonid ja nendes töötavad ametnikud (Avaliku teenistuse seadus, 25.01.1995).

Organisatsiooni eetika saab alguse juhtimisest ning eetikareeglid ei pea alati olema rangelt fikseeritud, pigem lihtsalt ja arusaadava eeskujuga juhtimises. Organisatsiooni liikmete eetilist käitumist mõjutavad religioon, poliitilised seotused, ilmalik filosoofia ja mõned kõrge eetilise orientatsiooniga inimesed. Kuna ei ole praktikute üksmeelt, milline peaks olema avaliku halduse kutseline eetika, siis avaliku halduse eetika omandatakse õppimise ja praktiseerimise teel. Tugeva professionaalse identiteedi puudus on tingitud sellest, et avalik haldus on suunatud rohkem avalik õiguslike kohustuste täitmisele, milleks organisatsioon on loodud, mitte organisatsiooni töökohtadest tulenevatele kohustustele. (Cooper 2004)

Samas võivad ametnikule eetikanormide täitmisel takistuseks olla poliitilised otsused. Organisatsiooni kohustusi täitval ametnikul tuleb mõnikord paratamatult eirata oma isiklikke moraalseid tõekspidamisi, viies organisatsioonis ellu ebaeetilisi otsuseid, mis on tingitud poliitilistest otsustest. Ametnik on oma positsioonilt lüli riigi ja rahva vahel ning ohtlikult lähedal rahva riigist võõrandumise rajale ning ametnikust sõltub sotsiaalsete pingete maandamine, erinevate poliitiliste jõudude tasakaalustamine ja ühiskonna stabiilne tulevikku suunatud areng. Ametnikult eeldab see pidevat enesetäiendamist ja euroopalike heade tavade tundmist ja nende sulandamist igapäevasesse praktikasse. (Laanemäe 2004:26-27) Ametnik analüüsib saadud teadmisi oma töö kontekstis nii, et töötulemused vastavad järjest paremini sihtrühma tegelikele vajadustele.

Õiguskantsler oma praktikale tuginedes väidab, et hea halduse tava kutse-eetika mõistes on rikutud, kui tuleb kasutusele võtta järgmised sõnad: mittemõistlik käitumine, sealhulgas viivitamine, ebaviisakus, hoolimatus, lohakus, võimu kuritarvitamine, korruptsioon. Ühiskonnas on hea halduse tavasid, mis on omased paljudele erinevatele haldusaladele ning on hea halduse tavasid, mis on omased ainult konkreetsetele erialadele ja elukutsetele. Eetikakoodeksite vastuvõtmine on üheks märgiks organisatsiooni usaldusväärsusest või püüdest selle poole. (Jõks 26.02.2006)

Eetika edendamisele avalikus halduses aitavad kaasa põhiväärtuste ja eetikakoodeksite selgitamine, vastavatel koolitusprogrammidel osalemine ning avaliku teenistuse põhiväärtuste tugevdamine kogu ametkonna poolt.

1.3. Avaliku teabe avalikustamise põhimõtted

Avalikustamise eesmärgiks on üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe avalikustamine ning igaühele juurdepääsu võimaldamine, samuti võimaluste loomine avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Avaliku halduse iseloomulikuks jooneks on teave. Teabe selgus ja lihtsus, liikumise kiirus, vahendamise erinevad võimalused, kaasaegsete vahendite kasutamise efektiivsus ning harjumuspäraste teabeallikate kasutamine, mis loovad toimiva süsteemi teabe liikumisel.

Avalik teenistus on valitsuste võtmeinstitutsioon teabe ajakohastamisel ning liikumisel. Liikmesriikide valitsustel on oluline roll Euroopa Liidu poliitilises korras käimasolevate muutustega ühinemisel. Euroopa ühtse avaliku halduse mudeli kujundamise keskpunktis on liikmesriikide seaduste kooskõlla viimine Euroopa Liidu seadustega, samuti kodanikkonnale muutustest teavitamine ja seaduste rakendamine, kusjuures rakendamise vajalikkuse selgus ja põhjendatus. Ühtse Euroopa avaliku halduse muutumisel tuleb panustada juhtimisele, algatusvõimele ja praktikale, samuti pidevale õppimisele. Liikmesriikide vaheline koostöö on tõhus viis avaliku halduse arengule ning regioonides teadliku avaliku teabe liikumise kujundamisele, mis soodustab avaliku sektori ja kodanike, kui teenuste kasutajate kaasatust. (Olson 2003) Euroopa Liidu seadused ja nendest tulenevad liikmesriikide rakendusseadused jõuavad kodanikeni kaasaegseid

teabevahendeid kasutades. Samas on oluline, et saadav teave oleks lihtne, selge ja üheselt mõistetav.

Ka Euroopa ombudsman rõhutas vajalikkust Euroopa õiguskorras kõrvaldada praegune segadus, mis tuleneb sellest, et enamik Euroopa Liidu institutsioonide ja organite suhtes kehtivad paralleelselt erinevad eeskirjad. Euroopa hea halduse tava eeskiri aitab tagada ühtse regulatsiooni, et institutsioonid ja organid kasutaksid kodanikega suhtlemisel samu põhiprintsiipe. Hea halduse eeskirja avalikustamiseks on võetud tarvitusele tõhusaid meetmeid, eesmärgiga teavitada avalikkust eeskirjast tulenevatest õigustest. Eeskirja teksti avalikustamisel on järgitud avaliku teabe avalikustamise põhimõtteid, sest eeskiri on kättesaadav nii elektrooniliselt kui ka levitatakse brošüürina. (Nikiforos Diamandouros 2005) Siit nähtubki, et teabe levitamise vorm ja viis sõltub teabest, mida soovitakse anda. Samuti ka sellest, kui kõrgelt teabe andja teabe olulisust ning tähtsust hindab, sest võimalikult erineval viisil teavet levitades jõuab see suurema hulga kasutajateni.

Haldusorganid täidavad avalikke huve teada olevast teabest lähtudes. Teave suunab ja kujundab halduse. Kuna haldusorganid valdavad teavet ning haldavad seda, siis kodanikud soovivad samuti sellest teabest osa saada ja samas soovivad nad haldusorganile teavet anda, eeldusel, et antud teavet piisavas ulatuses oma tegevuse kujundamisel arvestatakse. Kui haldusorgan oskab välja sõeluda organisatsiooni ja kodanike arvamusest vajaliku teabe ning kaalub vastandlikke huve ja võtab teadmiseks kodanike argumenteeritud selgitused otsuse tegijatele, siis võime arvata, et paraneb teabe vahetuse kvaliteet tervikuna. (Aedmaa 2005:103, 112) See on oskus luua koostöövõrgustikke haldusorganite vahel, samuti ka koostöösuhteid kodanike ja haldusorganite vahel. Koostööoskuste arendamiseks tuleb organisatsioonidel teadlikult tegutseda ning otsida suhtlemisel erinevaid tasandeid.

Avaliku teabe jagamise võib rühmitada kolmeks tasandiks, mille alusel toimub suhtlemine avalikkusega. Teavitamine kujutab endast suhet, kus riik teavitab oma kodanikke tegevusest, aga tagasisidet ei oota. Kui teabe vahetamise vormiks on konsulteerimine, siis küsitakse kodanike arvamust, kuid ei saa alati kindel olla, et arvamusega arvestatakse. Osalemise puhul on huvigrupid ise algatanud suhtlemist ning toimub aktiivsete kahepoolsete suhete arendamine. (Illing, Kallaste, Kasemets, Lepa, Lepp 2004) Sellised erinevad teavitamise vormid sobivad avatud kaasaegsesse ühiskonda.

Avatud ühiskonna põhimõtteks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe avalikustamine. Riik ja organisatsioonid peavad kaasa aitama sellele, et inimene jõuaks võimalikult lihtsal viisil ning pingutusteta teda huvitava teabeni ning teabe kättesaamine oleks tagatud igaühele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil ning juurdepääs võimaldatakse üldjuhul tasuta. Teabe kiire liikumine võimaldab kodanikel kiirelt ja kõiki tähtaegu arvestades reageerida. Hõlpsal viisil liigub teave kõige vastuvõetavamas vormis, mida kodanikud kasutavad, kas siis digitaalkujul või paberkandjal. Teabe hõlpsa liikumise tagamiseks on avalik-õiguslikel ja kohaliku omavalitsuse asutustel kohustus pidada veebilehte, mis peab huvilistele teavet pakkuma, mille suhtes eeldatakse avalikkuse suurt huvi.(Reinsalu :132-133)

Kuid Riigikontrolli audit tuvastas, et 45% auditeeritud kohalikest omavalitsustest, kus põhimäärused näevad ette õigusaktide avalikustamise asutuse veebilehel, ei täideta nõutud ulatuses oma kohustust. Samuti ei täideta kohustust õigusaktide avalikustamisel raamatukogudes, kus ca 65% auditeeritud omavalitsustest jätsid kohustuse täitmata. (Teabele... 26.03.2009)

Teabe avalikustamine on õigusriigi eelduseks. Teabe levitamine oma olemuselt võib toimuda aktiivses ja passiivses vormis, sõltuvalt sellest, kas algatus teavitamisest pärines isikult või haldusorganilt. Isikute ja halduse vaheline suhtlus on pidevas liikumises ning muutumises, mistõttu võib teave olla ajendatud mõlema poole huvist. Teiselt poolt tuleb tunnistada, et isiku ning halduse vaheline suhtlemine sõltub suurel määral erinevatest teavet mõjutavatest teguritest. Näiteks uute tehnoloogiliste vahendite ning igasuguste elektrooniliste võimaluste kasutuselevõtust, seniste teabekanalite tähtsuse muutumisest jne. Heaks näiteks passiivse teabe levitamisel on interneti võimaluste laialdane kasutamine ning seal avalikkusele suunatud teabe avaldamine. Suhtluse sagedust ning algatust mõjutab veel edastatava teabe iseloom. Näiteks võib vallavolikogu õigusaktid kohalikus raamatukogus väljapanekuga avalikustada, eeldades, et asjast huvitatud isikud seda võimalust kasutavad. (Aedmaa 2005:111) Teave saab olla tagajärjekas ainult juhul, kui selle olemasolust piisaval määral teatakse ja seda kasutatakse.

Kuna teabe hulk pidevalt suureneb, tuleb seetõttu otsida erinevaid kanaleid, mille kaudu riigi ja kodanike vaheline suhtlus toimiks. Järjest sagedamaks muutub teabe saamine andmekogudest, kuhu teave on kogutud. Just erinevatesse andmebaasidesse kogutud teave

ning nende andmebaaside omavaheline andmete vahetamine on tõhusaks vahendiks teabe saamisel ja levikul. Aina vähem kasutatakse isiklike kontaktide alusel teabe saamist. Olukorras, kus teavet on palju, tekib haldusorganitel vajadus kohandada teabe väljastamine vastavalt muutuvale ajale. (Ritzer, Smart 2001:201) Teabe avalikustamisel on oluline põhimõte, et see oleks jätkusuutlik, et teavet saab antud kanalist ka tulevikus ning seda arendatakse pidevalt edasi. Teabe levitajal oleks nägemus edaspidisest arengust.

Väga oluline teabe avalikustamise puhul on ajastatus. Millal kodanikke teavitada ja kaasata. Varases staadiumis kaasamine, kui otsused on väljakujunemata ning alles arengustaadiumis, võivad olla eksitavad ja tekitada vastakaid seisukohti. Teine ajaga seotud nüanss on see, kui palju aega antakse seisukohtade kujunemiseks ja ettepanekute tegemiseks. Kui soovitakse saada asjalikku ja kasulikku tagasisidet, peab olema aega seisukohtade kujunemiseks ja vormistamiseks. (Illing, Kallaste, Kasemets, Lepa, Lepp 2004)

Teabe avalikustamisel on praktiline hinnata teenust kasutaja seisukohalt. Hea halduse põhimõttele vastav ühiskond ei saa toimida ilma tõhusa suhtluseta. Teabe vahetamine haldusorgani ja isiku suhtluse igas etapis tagab menetluse läbipaistvuse, aususe ja austuse teineteise suhtes.

1.4. Määruste avalikustamine

Määruste avalikustamine kohalikus omavalitsuses on tegevus, mis mõjutab kõiki huvigruppe ning ühiskonnaliikmeid laiemalt. On oluline, et soovijad saaksid ühiskonnaelu kujundamises osaleda, kuid seda saab teha juhul, kui teatakse päevakorral olevatest teemadest.

Õigusnormide ülesanne on reguleerida ühiskondlikke suhteid. Ühiskondlikke suhteid saab reguleerida kodanikeni viidud õigusnormide kaudu ja seeläbi toimib normide täitmine. Õigusnormide täitmine on suunatud kodanikele ja organisatsioonidele, reguleerimaks nende tegevust. Kohustavate õigusnormide korral peab subjekt asuma aktiivsele

tegevusele, keelavate normide puhul hoiduma keelatud käitumisest. (Kiris, Kukrus, Nuuma, Oidermaa 2009:78)

Hea halduse eelduseks on arenenud ning tõhus seadusandlus ning selle rakendamine, jõustamine ja avalikkusele suunamine. Valla või linna määrustes sisalduva teabe olulisus kohalike elanike jaoks on ilmne, sest Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) paragrahvi 154 lõige 1, annab kohalikule omavalitsusele õiguse ise otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi (Eesti Vabariigi põhiseadus, 28.06.1992). See tähendab, et enamik esmatähtsaid avalikke teenuseid osutatakse kodanikele kohalikul tasandil. Teenuste osutamine reguleeritakse õigusaktidega.

Volikogu poolt vastuvõetud õigusaktide avalikustamist reguleerib KOKS paragrahv 23, mis kohustab need avalikustama valla või linna põhimääruses sätestatud korras, kui valla või linna põhimääruses ei ole sätestatud teisiti, loetakse volikogu määrus avalikustatuks pärast tema väljapanekut valla- või linnakantseleis. Volikogu määrused ja otsused ning istungite protokollid peavad olema seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras kättesaadavad kõigile isikutele. Valla- või linnavalitsuse poolt vastuvõetud määruste avalikustamist reguleerib KOKS paragrahv 31. Valla- ja linnavalitsuse õigusaktid avalikustatakse ning need peavad olema kättesaadavad kõigile isikutele seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Kui valla või linna põhimääruses pole sätestatud teisiti, avalikustatakse valitsuse määrus väljapanekuga valla- või linnakantseleis.

Kuusalu valla põhimääruse (Kuusalu Vallavolikogu 29.09.2005 määrus nr 23) (edaspidi: valla põhimäärus) paragrahv 32 kohustab volikogu määrused avalikustama valla veebilehel, valla kantseleis ning elektroonilises Riigi Teatajas. Kuusalu Vallavalitsuse määrused avalikustatakse valla põhimääruse paragrahv 45 alusel analoogselt volikogu määrustega.

Määruste kehtivuse tingimuseks on nende seaduspärane avalikustamine, sest kodanikel peab olema võimalus tutvuda kehtiva seadusandlusega. Juhul kui isik leiab, et määrus, mille alusel tema õigusi ja kohustusi kindlaks määratakse, ei ole õiguspärane, võib ta määruse alusel antud haldusakti vaidlustada. Igal kodanikul on õigus enda kaitseks tegevusele asuda ning haldusorganite poole pöörduda kas haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid selle eelduseks on õigusaktist teada saamine. (Olle

2004:157) Ebapiisav avalik teave tekitab mitmesuguseid probleeme. Kui kodanike vajadused olulise teabe järele jäävad rahuldamata, võib see omakorda halvendada kodaniku elukvaliteeti ja võimalusi.

Avaliku teabe kättesaadavus on valdkonniti ja piirkonniti erinev. Vallikivi (1997) seab kahtluse alla kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide kättesaadavuse. Ta väidab, et omavalitsused võtavad vastu üldist tähtsust omavaid õigusakte - määrusi, millega piiratakse isikute õigusi ja vabadusi ning need tuleb Riigi Teatajas avaldada. Eesti õiguskorras peab kohaliku omavalitsuse õigusaktide avalikustamist garanteerima KOKS ning kõik valdade ja linnade volikogude ja vallavalitsuste määrused peavad olema avalikustatud ja kättesaadavad kõigile seaduses ja valla või linna põhimääruses ettenähtud korras. Vallikivi (1997) väitel jätab kogu see protseduur siiski määruste kättesaadavaks tegemise korraldamisel üsna palju kohaliku omavalitsuse suva hooleks.

Kohalik omavalitsus on see organ, kes leiab võimalusi kohalik teave kodanikeni viia, kuid Riigikontrolli auditi aruanne Riigikogule, tuvastas auditi tulemusena, et auditeeritud omavalitsustes ei ole avalik teave alati kättesaadav. Üldistades tehti järeldus, et inimese võimalused hankida avalikku teavet kohaliku omavalitsuse asutuses kohapeal on head, kuid väljaspool ametiasutust ta omavalitsuse lubatud teabeallikatele alati loota ei saa. Kohaliku omavalitsusega seotud määruste kättesaadavus on oluline eelkõige seetõttu, et see mõjutab igaühe teadlikkust oma õigustest ja kohustustest omavalitsuses. Kui kohalikud elanikud teavad oma õigusi ja kohustusi, on nad aktiivsemad kodanikud ning elanike teadlikkus suunab omavalitsust pakkuma elanike vajadustele vastavaid avalikke teenuseid ning on teisest küljest ka eelduseks, et omavalitsus saaks tagada oma territooriumil avalikes huvides kehtestatud nõuete järgimist. Määrustes sisalduva teabe kättesaadavus muudab valla või linna võimuorganite tegevuse läbipaistvamaks ning edastab ka avalikkusele teavet oma tegevusest. (Teabele ...26.03.2009)

Juba eelnõude väljatöötamisel toimiv kodanike kaasamine või kaasamata jätmine mõjutab meie igapäevaelu. See ongi koht, kus tõuseb esile vajadus hea halduse järele. Avalikustamise vormide valikul on oluline analüüsida nende sobivust nii avalikustamise eesmärgi ja ajaliste etappidega, aga ka sellega, kas tegu on teabe levitamise, kooskõlastamise või osalusega.

2. UURIMISTÖÖ METOODIKA

2.1. Uuringu olemus

Käesoleva töö uurimisprobleemiks oli see, et Kuusalu Vallavalitsus ja -volikogu määrustes sisalduv avalik teave ei jõua kodanikeni, kel puuduvad oskused ja võimalused kasutada arvutit.

Uuringu eesmärgiks oli leida vastus küsimusele: millised on vastuolud ja puudused Kuusalu Vallavalitsuse ja -volikogu dokumentides, mis reguleerivad määruste avalikustamist ja määrustes sisalduva avaliku teabe jõudmist kodanikeni, kel puuduvad võimalused ja oskused arvuti kasutamiseks, lähtuvalt hea halduse tavast?

Et uurimisküsimusele vastus leida ning uurimisprobleemis selgusele jõuda, viidi läbi ankeetküsitlus. Uuringu esimese ploki küsimuste kaudu tunti huvi kodanike õigusalaste teadmiste vastu, sest kodanikel on kohustus täita teatud kohustusi, mis on määrustega sätestatud. Huvi kodanike teadlikkuse vastu oli tingitud ka vajadusest tagada vallavalitsuse ja –volikogu määrustes sisalduva teabe jõudmine iga kodanikuni, kes seda soovib ning vajadusest tagada vallakodanike seadusekuulekus ning seeläbi kodanikuühiskonna toimimine. Samuti selgitati järgnevate küsimuste kaudu teabekanalite kasutamine, probleemid ning valmisolek teabe vastuvõtmisel ja koostööl.

Küsimustiku abil koguti andmeid pigem faktide ning käitumise ja tegevuse kohta, seetõttu püstitati küsimused otse ja lihtsalt, millele sai vastata „ei“ ning „jah“ vastustega, siin polnud otstarbekas kasutada näiteks Likerti skaalat (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2005:184). Samas anti vastajale, kel puudus seisukoht või kogemus, võimalus valida vastus „ei oska öelda“. Kuigi küsimused olid vormistatud kindlaksmääratud vastusevariantidega, pakuti vastajatele võimalust soovi korral lisada ja põhjendada vastuseid ning anda omapoolne soovitus uuritavale teemale. Küsimuslehe näidis on lisatud lõputööle (vt Lisa 1).

Uurimistulemuste väljaselgitamiseks kasutati kvantitatiivset meetodit, kuna valimi hulk ning uurimismeetod võimaldasid küsimustele vastuseid analüüsida numbrilises vormis.

2.2. Küsitluse läbiviimine

Töö raames viidi läbi küsitlus nende kodanike hulgas, kel puudusid võimalused ja oskused arvuti kasutamiseks. Eesmärgiks oli saada 100 vastust ankeetküsimustikule, sest sellise arvu juures hakkas juba välja kujunema rahva arvamus. Küsitlusele eelnevalt viidi läbi pilootuuring, mille eesmärgiks oli välja selgitada uuringu kavandamisel tekkinud võimalikud puudused. Üheks pilootuuringu subjektiks oli endine vallavolikogu liige, kel ei ole kodus internetti ja kes ei armasta infotehnoloogiat kasutada ja teiseks subjektiks oli külavanem, kes jättis ankeetküsitlusele vastamata.

Tänu pilootuuringule jõuti selgusele, et 100 vastuse kättesaamiseks ei saa kasutada küsitluslehtede väljasaatmise ja vastuste laekumise meetodit, vaid tuleb isiklikult suhelda kõigi vastanutega ning lasta küsitlusleht täita kohapeal. Selleks oli hea võimalus kasutada vallamajas uurimistöö autori töökabinetti, kus töövõimetus- ja vanaduspensionärid ning represseeritud, kes omavad elamumaad Kuusalu valla territooriumil, võisid kirjutada taotluse maamaksu soodustuse saamiseks. Taotluste esitamise aeg oli jaanuarikuu ning samal ajal sai läbi viidud ka uurimistööks vajaminev küsitlus. Suurem osa maamaksu soodustuse taotlusi esitanud kodanikest kuulus ka valimi hulka, kel puudusid oskused ja võimalused arvuti kasutamiseks. Mõned küsitluslehed said täidetud ka koduvisiitidel ja usaldusisikute kaudu.

Küsitluslehte täites sai kodanikele isiklikult selgitada küsimuste sisu ja mõtet. Otsekontaktis olles olid inimesed avatud ning täitsid meelsasti küsitluslehte. Küsitluslehe täitmine võttis keskmiselt aega 15-20 minutit. Uuringu teema oli vastajatele huvipakkuv.

2.3. Küsimustiku kokkuvõte ja tulemuste analüüs

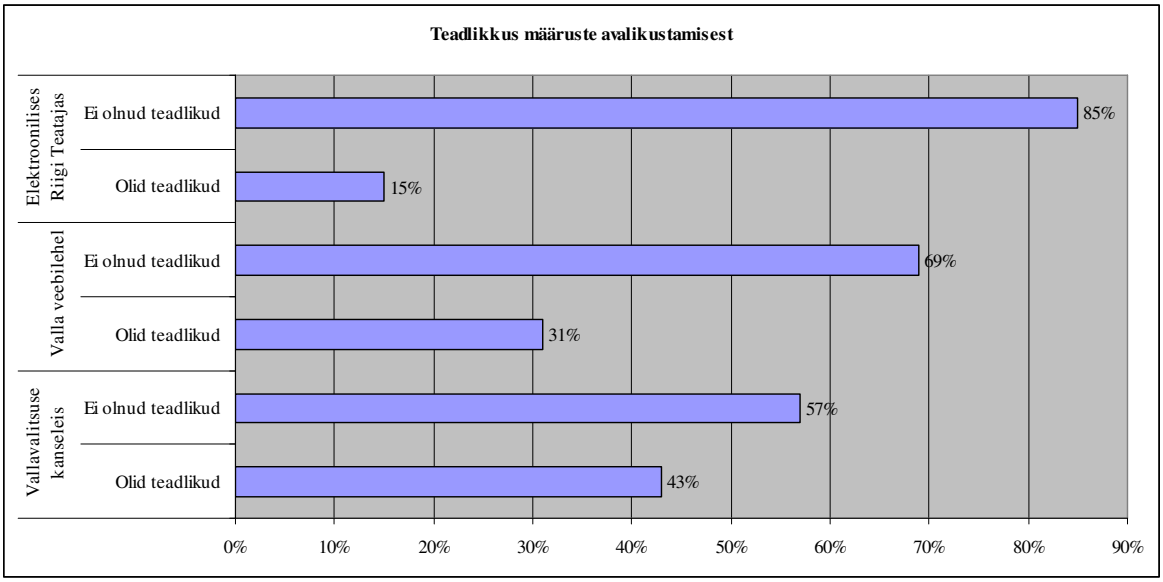
Kolm esimest küsimust on püstitatud selleks, et saada teavet vastaja õigusalastest teadmistest üldiselt ning juhatada küsitlev teemasse. Küsimusele, kas olete teadlik, et valla tegevuse korraldamiseks ja teenuste osutamiseks võetakse vastu määrusi (õigusakte), vastas 91% küsitletutest, neist 16 % ei olnud teadlik, et valla tegevuse korraldamiseks ja teenuste osutamiseks võetakse vastu määrusi, kuid 84% oli sellest teadlik. Teadlike vastajate rohkus näitab kohaliku omavalitsuse institutsioonide õiguste ja kohustustega kursis olemist, see tähendab, et kodanikud teavad, et kohalikud omavalitsused tegelevad kohaliku elu korraldamisega ning selleks on vaja välja anda õigusakte.

Samuti kodanike õigusalase teabe eesmärgil püstitatud küsimusele, kuid juba kitsendades Kuusalu vallale - kas olete teadlik Kuusalu vallas kehtivatest määrustest, andis vastuse 96% vastanutest. Kui oma mitteteadlikkust tunnistas 20%, siis teadlikke oli 8% ning osaliselt olid Kuusalu vallas kehtivatest määrustest teadlikud 72% vastanutest. Määruste sisu järgi teati nimetada, maamaksu soodustust (17 korda), jäätmekäitlust (12), sotsiaaltoetust (5), loomapidamist (3), haridusteenust (3), transporti (2), valla eelarvet (2), kultuuritegevust, ehitust ja põhimäärust (1).

Uuringu tulemustest selgus, et vastajate hulgast eristuvad vastajad, kes ei saa piisavalt teavet ja oli vastajaid, kes teavad teabe olemasolust, küsivad või ammutavad seda erinevatest kanalitest. Seose võib tuua nn passiivsete küsitletute vahel, kes ei teadnud, et valla tegevuse korraldamiseks võetakse vastu määrusi (16%), ega teadnud Kuusalu vallas kehtivatest määrustest (20%) ning küsitletute vahel, keda ei huvitanud, missugused valla elu korraldavad määrused Kuusalu vallas kehtivad (5%) ja kes ei soovinud osaleda teabepäevadel (11%). Et parandada üldist huvi ja õigusteadlikkust, on oluline viia teave esmalt just taoliste kodanikeni, sest omavalitsuse poolt väljaantud määrused sisaldavad ka kohustusi, mis on kodanikele täitmiseks.

Joonisel 1 kujutatakse valimisse kuuluvate kodanike teadlikkust vallas kehtivate määruste avalikustamisest. Küsimusele, kas teate, et vallas kehtivad määrused avalikustatakse vallavalitsuse kantseleis, valla veebilehel ning elektroonilises Riigi Teatajas, vastas 97% küsitletutest, nendest 57% ei teadnud, et määrused avalikustatakse vallavalitsuse

kantseleis, kuid 43% teadsid seda. See teadmine annab neile võimaluse vallavalitsuse kantseleist teavet saada. Määruste avalikustamisest valla veebilehel ei olnud teadlik 69% ja oli teadlik 31% ning elektroonilises Riigi Teatajas avalikustamisest ei teadnud 85% ning sellest olid teadlikud 15% vastanutest.



Joonis 1. Teadlikus määruste avalikustamisest

Kuna küsitletutel puudusid võimalused ja oskused arvuti kasutamiseks, siis võib teha järelduse, et teadlikkus arvuti vahendusel teavet saada oli ka sellest tingitult madal.

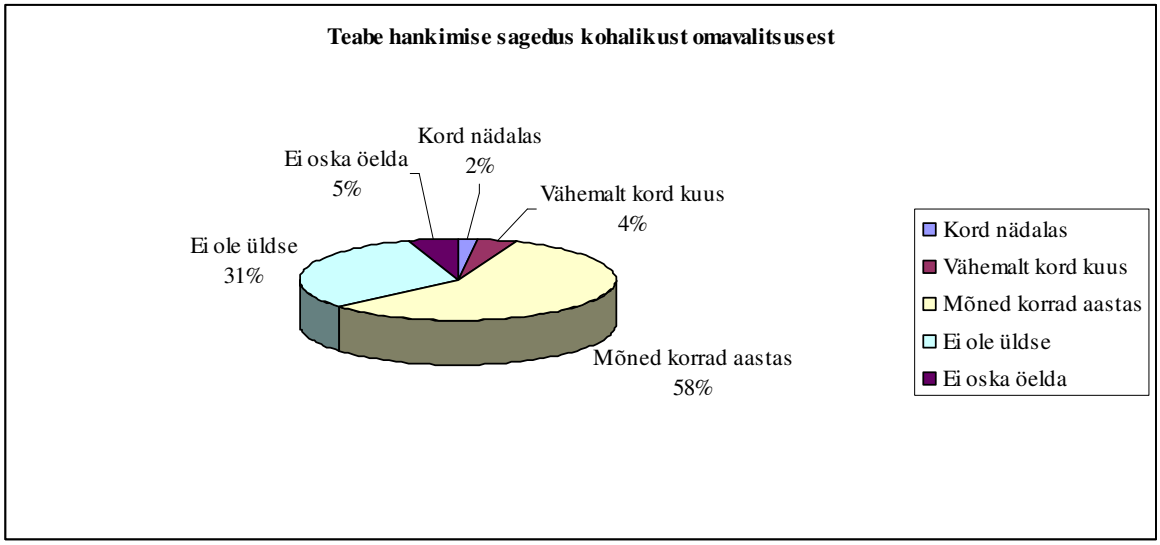
Tähtis oli välja selgitada, missuguse teabekanali kaudu teavet saadakse, kuna enim kasutatavates teabekanalites on otstarbekas suurendada teabe hulka, sest see on harjumuspärane koht uudiseid saada. Küsimusele, millise teabekanali kaudu te saate teada vallas kehtivate määruste sisust ja teemadest mida määrused reguleerivad, vastas 97% küsitletavatest. Nõuet määruste ajalehes avalikustamiseks valla põhimäärus ei sätesta, kuid küsitlusest ilmnes, et leht leiaks sellel otstarbel siiski kasutust, kuna olulisemaks teabekanali allikaks peeti ajalehte 80%, tuttavatelt teabe hankimise võimalust märgiti 48% ning vallavalitsusest või teeninduspunktist küsis teavet 31% vastanutest, 19% kasutas kõiki kolme pakutud teabekanalit. Küsimusele vastamisel oli võimalik märkida ka muu teabe saamise kanal ning neli vastajat teatasid, et nemad said teavet külavanema kaudu. Tuttavate ja külavanemate kaudu saavat teavet võib pidada viiteks algteabe otsimisel. Ei saa alahinnata suulise teabe levikut ja see on väga positiivne, et külavanemad on teabe

kandjad ning usaldusisikud vallavalitsuse ja kodanike vahel. Kui tuttavalt või külavanemalt saadakse uudis, siis kodanikul on täpsemat teavet võimalik küsima hakata.

Kohalik omavalitsus korraldab või pakub mitmesuguseid teenuseid. Teenuste eest võib osaliselt tasuda kasutaja, kuid suures osas kaetakse see kohalikust eelarvest. Mida rohkem teenuseid osutatakse, seda kõrgemaks peetakse arengutaset. Küsimusele, kust te saate teada omavalitsuse poolt pakutavatest teenustest, näiteks bussiringidest või teehooldusest vastas 100 küsitletust 90% ning nendest 82% saab omavalitsuse poolt pakutavatest teenustest teada ajalehe kaudu, 47% usaldab ja saab oma teabe tuttavatelt ning 26% küsib vallavalitsusest, 17% vastanutest kasutab kõiki kolme küsimustikus pakutud varianti ning lisati veel külavanemalt, teadetetahvlilt ja külakoosolekult teabe saamise võimalust. Toetada tuleks sellist lähenemist, et teave osutatavatest teenustest jõuaks iga kodanikuni ja ilmtingimata nendeni, kes seda otseselt vajavad.

Kahest eelnenud küsimusest ilmnes, et küsitletud kasutavad teabe saamiseks kõige rohkem ajalehte, kuid Kuusalu vallas kehtivaid määrusi üldjuhul ajalehes avalikustama ei pea. Tuginedes hea halduse tavale on siin kohalikul omavalitsusel võimalik määruste avalikustamise võimalusi laiendada.

Pöörduda kohaliku omavalitsuse asutuse poole märgukirjade ja avaldustega ning saada neile vastuseid on igaühe põhiseaduslik õigus, mille sätestab PS paragrahv 46. Et hinnata kodanike vajadust ja aktiivsust teabe kättesaamisel ning soovi vallaelu kujundamises osaleda või oma kohustusi täita, sai püstitatud küsimus, kui sageli te olete kohalikust omavalitsusest viimase 12 kuu jooksul hankinud teavet. Jooniselt 2 võib näha, et 58% hangib kohalikust omavalitsusest teavet mõned korrad aastas, see on vähem kui 12 korda aastas, 31% ei ole üldse viimase 12 kuu jooksul kohalikust omavalitsusest teavet hankinud ning 4% küsib vähemalt kord kuus, 2% kord nädalas ja 5% ei oska öelda kui tihti ta teavet hangib. Sellest võib järeldada, et kodanikeni teave teabekanalite vahendusel ei jõua ning neil tekib vajadus teavet hankida asutusest enesest.



Joonis 2. Teabe hankimise sagedus kohalikust omavalitsusest

Siseministeeriumi uuringust, elanikkonna suhted kohalike omavalitsustega, saame teada, et 993 vastajast üle Eesti 52% läheb riigiasutusse või kohalikku omavalitsusse ise kohale, et teavet saada. Seda peeti sobivaimaks suhtlemisviisiks. Sarnane kahes uuringus oli kohalikust omavalitsusest (Siseministeeriumi uuringul lisatud ka riigiasutused) teabe hankimise sagedus, mis mõlema uuringu vastustes, mõned korrad aastas, oli Siseministeeriumil 50% (Kaldaru 09.2006) ja käesolevas uuringus 58%. Nii kohalikel omavalitsustel kui ka riigiasutustel on vaja rohkem pöörata tähelepanu teabe levitamisele väljapoole ametiasutust, et muuta teabe kättesaamine väljapool asutust kõige sobivamaks suhtlemisviisiks. Sellega aitab organisatsioon kaasa teabe võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil jõudmise kodanikeni ning ametnike töökoormuse vähenemisele.

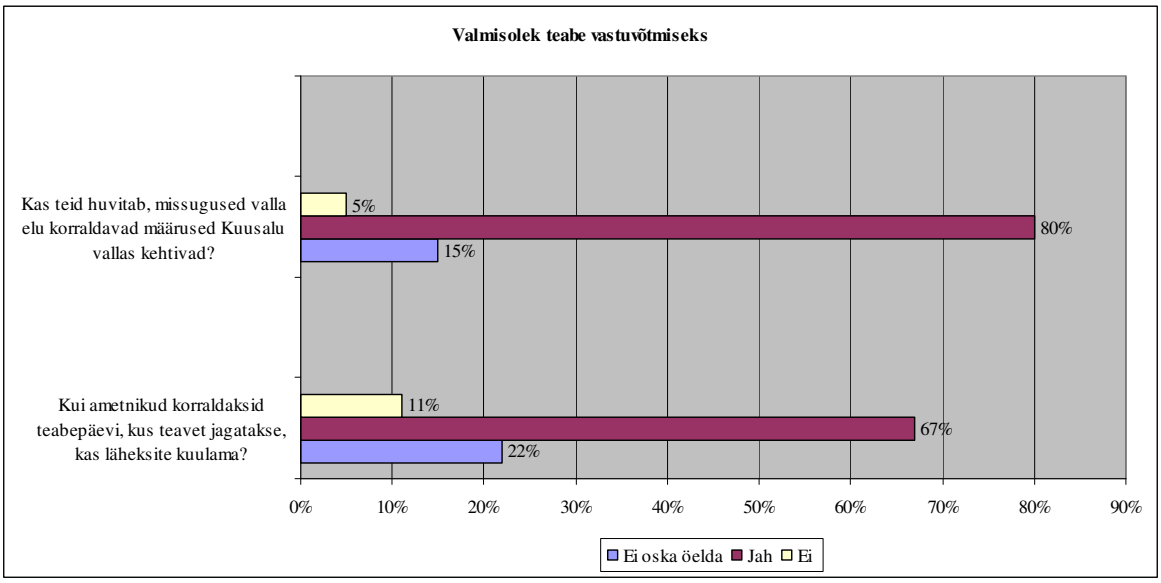
Probleemide väljaselgitamiseks oli püstitatud kolm küsimust. Väga konkreetset vastust sooviti küsimusele, kas on probleeme määrustes sisalduva teabe kättesaamisel, millele eitavalt vastas 47%. Nii suur eitavate vastuste arv võis tulla sellest, et vajadusel küsiti teavet vallavalitsusest või rahuldas ajalehe kaudu saadud teave ja seetõttu probleemi ei nähtud. Määrustes sisalduva teabe kättesaamisel oli probleeme 22% ja 31% ei osanud öelda, kas probleeme on või ei ole. Kuid samas 32% vastanutest kinnitas, et teave jõuab nendeni hilinemisega, 2% moonutatult ning ülejäänud 66% jätsid küsimusele vastamata. Vastanutele anti küsimustiku täitmisel võimalus nimetada probleeme teabe kättesaamisel ning märgiti, et teave levib halvasti ja ei jõua kohale, et teavet ei tea küsida ning nimetati

ka, et mõnedel eluhetkedel ei puutu vajaliku teabega kokku või ei ole hetkel aega tutvuda ning seetõttu läheb teave kaduma ning hiljem on teadmatus.

Häired teabe kättesaamisel võivad olla tingitud teabehankija enda aktiivsuse puudumisest või ebakvaliteetsest teabekanalist. Tuginedes käesoleva uuringu tulemustele, saadakse teada, et 48% vastanutest saavad teavet määruste sisust tuttavalt, kuid tuttavalt saadud teave võib olla moonutatud ja jõuda kohale hilinemisega.

Kas olete kannatanud kahju seetõttu, et ei ole olnud teadlik kehtivatest määrustest ja neis sisalduvatest õigustest ja kohustustest vastas 95 küsitletut. Neist 76% ei olnud kahju kannatanud, 11% olid kahju kannatanud ning osalist kahju kannatamist märkisid 13% vastanutest. Põhjenduseks märgiti näiteks seda, et kodanik ei tea, missugused on vallavalitsuse kohustused seoses teehooldusega, kui suures ulatuses peab vallavalitsus tegema lumetõrjet ning kas kodanik peab eratee lumest puhtaks ajamise eest ise maksma. Märgiti veel, et omavalitsus võiks määruste väljaandmisel arvestada rohkem kodanikke soosivaid või asjaajamist lihtsamaks tegevaid otsuseid. Ühele kodanikule on jäänud mulje, et vallavalitsus püüab ära kasutada kodanike teadmatust ning selgitusi ja abi ei kiputa jagama. Vastanutest 97% saab teavet määruste sisust ja teemadest, mida määrused reguleerivad ajalehest, tuttavalt või vallavalitsusest ning sellest võib järeldada, et vastanud siiski oma õigustest ja kohustustest nende teabeallikate kaudu teada saavad, sest vastanuid, kes kahju ei ole kannatanud oli 76%.

Kodanike valmisolekut teabe vastuvõtmisel ja koostöö valmidusel saab hinnata järgmise kahe küsimuse toel ja joonise 3 näitel. Küsimusele, kas teid huvitab, missugused valla elu korraldavad määrused Kuusalu vallas kehtivad, vastasid kõik 100 küsitluslehe täitjat. Vaid 5% nendest andis eitava vastuse ning 80% on kehtivatest määrustest huvitatud ja 15% ei osanud konkreetset seisukohta võtta. Vastustest võib teha järelduse, et kodanikele tuleb teadlikult ja järjepidevalt pakkuda teavet, sest huvi selle vastu on ja teooriast tulenevalt sõltub sellest kodanike rahulolu ja tekib tagasiside andmise võimalus.



Joonis 3. Valmisolek teabe vastuvõtmiseks

Kodanike teabealaseks teenindamiseks on mitmesuguseid võimalusi. Ametnike ja kodanike vahelisi usaldusväärsemaid sidemeid aitavad luua otsesed kontaktid, kus tekivad arutelud, tagasiside saamise võimalused jm. Üheks selliseks vormiks on teabepäevade korraldamine.

Käesolevas uuringus läheksid teabepäevadele teavet saama 67% küsitletutest, teabepäevale ei läheks 11% ja ei osanud öelda 22%. Siit võib teha järelduse, et väljaspool ametiasutust piisavalt teavet ei saa või vajavad kodanikud ametnikega suhtlemisel otsest kontakti.

Üheks kõige lahendust vajavamaks probleemiks oli teabe pakkumise arendamine ning selleks anti küsimuses võimalus valida ning pakkuda välja, millised on lahendused määruste sisu (avaliku teabe) kättesaamise võimaluste laiendamiseks. Sellele küsimusele vastas 98% ning valikvastusena pakutud võimalusi: regulaarselt avaldada ajalehes, soovitas 78% vastanutest; anda välja teemakohaseid voldikuid, soovitas 20% ning määruste lühikokkuvõte avalikustada külade teadetetahvlitel, soovitas 51%. Omalt poolt pakuti määruste sisu kättesaamise võimaluste laiendamist koostööna külavanematega, infotunde, vallajuhtide kohtumisi külaelanikega, kus tekiks küsimuste ja vastuste vormis dialoog.

Küsimusele vastanud eelistasid saada teavet ajalehe kaudu. Seda valikut toetas Riigikontrolli aruanne, mis leidis, et oluline on teadvustada infolehe võimalusi kohalike

omavalitsuste juhtimisega seotud avaliku teabe kättesaadavamaks tegemisel. Infolehe edastamine paberkandjal ja tasuta on vajalik eelkõige neile, kellel puudub võimalus hankida teavet veebilehelt, raamatukogust vm. Eeldades, et lehe lugejaskond saab lehe tasuta, on leht mõjus vahend saavutamaks kohalike elanike laialdast informeeritust kohalikus omavalitsuses kehtestatud või muudetud õigusaktidest. (Teabele ... 26.03.2009)

Selleks, et määruste avalikustamine vastaks hea halduse tavale, tuleb teadlikult pingutada teabe pakkujatel ja ka teabe soovijatel. Küsitlusleht andis ka võimaluse avatud vastusena lisada omalt poolt soovitusi, seda võimalust kasutas 10% vastanutest. Sooviti ajalehe perioodilist ilmumist, rohkem teavet ja iga määrust kirjaga koju. Soovitati vähem määrusi vastu võtta ning vastuvõetud määrused (õigusaktid) peaksid olema sõnastatud üheselt mõistetavalt ning tavainimesele arusaadavas keeles ja kindlasti inimestele kergesti kättesaadavad ja just neile, kes arvutit ei kasuta. Samuti soovitati vallavalitsusel suhtuda rahva poolt tehtud ettepanekutesse tõsiselt ja neid kaaluda, sooviti ametnikelt mõistvat suhtumist ja lihtsaid seletusi ning rohkem tähelepanu suunata nendele inimestele, kes enda eest seista ei suuda, nimelt lapsed ja vanurid.

3. ANALÜÜSIST TULENEVAD JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Lõputöö raames läbiviidud uuringuga püüti leida vastus uurimisküsimusele: millised on vastuolud ja puudused Kuusalu Vallavalitsuse ja –volikogu dokumentides, mis reguleerivad määruste avalikustamist ja määrustes sisalduva avaliku teabe jõudmist kodanikeni, lähtudes hea halduse tavast? Uurimuse tulemuste põhjal tuuakse välja peamised järeldused.

- Ankeetküsimustikust ilmnes, et üle 55% ei tea, et vallavalitsuse ja –volikogu määrused avalikustatakse vallavalitsuse kantseleis, valla veebilehel ja elektroonilises Riigi Teatajas ja samas ilmnes, et 80% küsitletutest on huvitatud, missugused valla elu korraldavad määrused Kuusalu vallas kehtivad. Sellest võib teha järelduse, et küsitluses osalenud kodanikke ei rahulda see, et määrused avalikustatakse ainult eelpool nimetatud teabekanalites. Ainuüksi kodanike teadlikkuse tõstmine määruste avalikustamise kanalitest ei lahenda probleemi, sest küsitletutel puuduvad võimalused ja oskused arvuti kasutamiseks.

- Teabe kättesaamine väljaspool kohaliku omavalitsuse asutust on probleemiks (teavet saadakse põhiliselt ajalehe kaudu), seda tõestab käesolev uuring, mis toetub küsitletud kodanike vastustele. Sama järeldus toodi välja ka Riigikontrilli auditi aruandes, kus väideti, et õigusaktide järjepideva kättesaamisega väljaspool ametiasutusi on probleeme (Teabele...26.03.2009). Kohalikust omavalitsusest on aasta jooksul teavet hankinud 63% küsitletutest, ükski vastanu ei ole väitnud, et tal oleks olnud probleeme teabe kättesaamisel ametiasutusest, seega võib järeldada, et teabe kättesaamine omavalitsuse asutusest ei ole valimi seas probleemiks

- Ankeetküsimustikule vastanud saavad suure osa kohaliku omavalitsuse kodanikke puudutavast teabest ajalehes avaldatu põhjal (80%). Kui arvestada, et avaliku teabe avalikustamise üheks põhimõtteks on teabe kiire ja hõlpsal viisil liikumine, siis ajaleht võiks olla üheks vormiks määrustes sisalduva teabe regulaarsel

avalikustamisel, kuid see peab olema sätestatud valla põhimääruses, mis tagaks õiguspärase ootuse põhimõtte täitmise.

- Läbiviidud uuringu käigus selgus, et küsitletud soovivad avalikku teavet saada regulaarselt ajalehe kaudu ning määruste lühikokkuvõtteid tuleb avalikustada külade teadetetahvlitel, samuti soovitakse teavet saada teabepäevadel.

Hüpoteesi kontrollimise käigus jõuti järeldusele, et valla põhimäärusest tulenevalt avalikustatakse Kuusalu Vallavalitsuse ja –volikogu määrused vallavalitsuse kantseleis, valla veebilehel ja elektroonilises Riigi Teatajas, kuid valimis olnud kodanikel puudusid võimalused ja oskused arvuti kasutamiseks ning käesoleva peatüki kahest esimesest järeldusest saab teha kokkuvõtte, et elektrooniliselt määruste avalikustamine ei ole teabe hankimise vormiks valimi seas, kuid vallavalitsuse kantselei kaudu teabe saamise vormi kasutatakse.

Teooriast teame, et heas halduses tähtsustatakse erinevate huvigruppide osalemist halduse teostamisel ning teavet avalikustatakse võimalikult erinevaid vahendeid kasutades ning soovitavalt kasutajatele kõige harjumuspärasemalt kasutatavate vahendite kaudu. Seega püstitatud hüpotees: määruste avalikustamine ja määrustes sisalduva avaliku teabe jõudmine kodanikeni, kel puuduvad võimalused ja oskused kasutada arvutit, ei ole kooskõlas hea halduse tavaga, leidis uuringu tulemustel ning toetudes teooriale, kinnitust.

Aluseks võttes uurimuse tulemusi ja lähtudes teoreetilises osas väljatoodud seisukohtadest tehakse Kuusalu Vallavalitsusele ettepanekud.

- Anda hinnang kodanike poolt määrustest tulenevate kohustuste täitmata jätmise ning puuduliku teabe seoste vahel.
- Täiendada Kuusalu Valla põhimäärust kohustusega avalikustada vallavalitsuse ja volikogu määrused kohalikus ajalehes.
- Koostada määruste sisust lühikokkuvõtted ning avalikustada need külade teadetetahvlitel.
- Korraldada külades kohapeal regulaarselt teabepäevi.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö uurimiseesmärgiks oli uurida, kas kodanikele, kes ei kasuta arvutit, piisab sellest, et kohaliku omavalitsuse määrused avalikustatakse vallavalitsuse kantseleis ja elektroonilistes andmebaasides ning uurimuse läbiviimine pidi andma vastuse uurimisküsimusele, millised on vastuolud ja puudused Kuusalu Vallavalitsuse ja –volikogu dokumentides, mis reguleerivad määruste avalikustamist ja määrustes sisalduva avaliku teabe jõudmist kodanikeni, lähtuvalt hea halduse tavast. Selle teadasaamiseks koostati tööle iseloomulik ja vajaminev teooriaosa.

Antud töö esimeses osas tehti ülevaade hea halduse tava mõistest ja olemusest, hea haldustava allikatest, avaliku teabe avalikustamise põhimõtetest ning anti ülevaade määruste avalikustamisest teoreetilisest lähtepunktist. Samuti kirjeldati määruste avalikustamise praktilist poolt Kuusalu valla näitel. Teooria käsitlust oli vaja selleks, et luua teoreetiline raamistik edaspidiseks uurimiseks.

Teooriat käsitledes toodi välja kodanike õigus, kui põhiõigus, heale haldusele, mis annab kindluse probleemide korral pöördumiseks ametiasutuste poole. Väga oluline on kodanikes tekitada turvatunnet, kuna selle kaudu leiavad nad koha ühiskonnas. Ka käesolev uuring näitas, et vajaduse tekkides pöördutakse kohaliku omavalitsuse poole. Head haldust käsitleti ka eetika kontekstis, mis peaks väljenduma eelkõige ametnike käitumises, kuna ametnik on lüli riigi ja rahva vahel.

Teabe avalikustamise ja levitamise tähtsus leidis teoorias kinnitust, kuna see annab kodanikele teabe, mis ühiskonnas toimub ning võimaluse osaleda protsessides. Samuti peeti oluliseks teabe levitamist võimalikult erinevate teabekanalite kaudu, sest kodanikud kasutavad mitmesuguseid võimalusi teabe hankimiseks.

Teoreetilisi aspekte oli vaja selleks, et koostada küsimustik, mille abil viidi läbi küsitlus valimi hulgas, kel puudusid oskused ja võimalused arvuti kasutamiseks. Küsitluse lõppedes analüüsiti küsitluse abil saadud andmeid, et välja selgitada millised on vastuolud ja puudused Kuusalu Vallavalitsuse ja –volikogu dokumentides, mis reguleerivad määruste

avalikustamist ja määrustes sisalduva avaliku teabe jõudmist kodanikeni, lähtuvalt hea halduse tavast.

Lõputöö tugevaks küljeks peetakse töö rakenduslikku iseloomu. Süstematiseerides analüüsist tulenevaid järeldusi ja ettepanekuid, saab luua aluse, millele toetudes Kuusalu Vallavalitsus saab teha Kuusalu Vallavolikogule ettepaneku Kuusalu Valla põhimääruse täiendamiseks. Läbiviidud uurimuse tulemuste põhjal saab vallavalitsus pöörata tähelepanu sellele, et mitmekesistada teabe levitamise võimalusi tulenevalt hea halduse tavast ja lähtudes kodanike ootustest. Seega saab tulemusi kasutada omavalitsuse arenguks vajalike muutuste elluviimisel.

Rõhutada tuleb seda, et vallavalitsus saab teabe levitamise võimaluste laiendamise otsimisel kasutada just neid uuringus väljatoodud allikaid, mida hindasid kõrgelt valimisse kuuluvad kodanikud. Avaliku teabe avalikustamisel tuleb arvestada sellega, et kodanikud kasutavad erinevaid võimalusi teabe hankimisel ning kodanikel on ka erinevad ootused vallavalitsuse suhtes.

Antud töö miinuseks võib pidada seda, et uuringusse ei kaasatud omavalitsuse ametnikke ja seetõttu jäi kajastamata omavalitsusepoolne seisukoht. Selleks, et saavutada hästi toimiv teabevahetus kodanike ja omavalitsuse vahel tuleks uuringut edasi arendada ning uurida omavalitsuse seisukohti teabe avalikustamisel lähtuvalt hea halduse tavast. Teiseks uurimisperspektiiviks võiks olla küsimus, kuidas motiveerida kodanikke õppima kasutama arvuteid, et seeläbi laiendada teabe saamise võimalusi.

Lõppkokkuvõtteks võib väita, et käesolev lõputöö saavutas oma eesmärgi ning tööst võiks kasu olla kõikidele omavalitsustele, kelle eesmärgiks on avalikkusega suhtlemise arendamine ning hea halduse toimimine.

SUMMARY

The objective of this research study was to determine if it is sufficient for those citizens who do not use computers to have local government regulations published in the municipal administration office and in electronic databases. The intention behind this study was to answer the following question: On the basis of good administration practices, what are the inconsistencies and shortcomings of Kuusalu`s municipal administration's and council's documents regarding regulations pertaining to the disclosure of public information to the citizens.

First part of study provides an overview of the concept of good administration practices and nature of good governance, the sources of policies and regulations pertaining to the disclosure of public information, and a theoretical view about the publication of regulations. The practical side of disclosing regulations in Kuusalu`s local government was also described in study's theoretical portion. The theoretical approach of this study was used as a framework for further research.

In theory, good administration practice is considered a fundamental civil right granting citizens assurances in their ability to contact local administration in case of problems. It is very important to make the citizens to feel a sense of security in order for them to find a place in a society. Current research has also proven that if people need to they will contact the local administration. It was also mentioned, under the context of ethics, that an important part of good administration practice is the behaviour of an official since he/she is the link between the government and its citizens.

To confirm the theory about the significance of disclosing and disseminating information to the public, citizens must be provided the information about current affairs and an opportunity to participate in process. It is also considered very important to disseminate the information through various communication methods, given the different methods citizens employ to obtain information.

A theoretical perspective was used to develop a questionnaire for a sample of the population whose skills and possibilities to use a computer were limited. After conducting the research, the data received from the questionnaire was collated and analyzed to identify what inconsistencies and shortcomings were present, according to good administration practices, in Kuusalu`s municipal administration and council documents pertaining to public disclosure of the information contained in the regulations?

The strength of this study is considered its practicability. Analyzing and classifying the findings of the study will allow the results to be presented as a suggestion/proposition from Kuusalu`s local government to Kuusalu`s Council for a potential upgrade to Kuusalu`s municipal statute. The results of the research are a good resource from which local government can learn to diversify the dissemination of information to its citizens according to good administration practices, while taking into account citizen's expectations. Therefore outcome can be used to implement the necessary changes that will develop local government in that field.

It should be stressed that in consideration of additional means for disseminating information, the municipal administration can extend the possibilities by reviewing the methods valued by the citizens who participated in the research questionnaire. When evaluating the disclosure of public information, it must be taken into account that citizens use different methods of obtaining information and possess a wide variety of expectations concerning local government.

A disadvantage of this study is that no government officials were involved, and therefore the local government's position was not directly expressed. To achieve a well-functioning line of communication between citizens and local government, this research should be further refined to include a study focusing the local governments understanding of the disclosure of public information according to best administrative practices. A second research perspective could be how to motivate citizens to learn to use computers with an objective to widen the potential for obtaining information.

In conclusion, it can be argued that this study was successful and could prove useful to all local authorities, whose objective is to develop better public relations and effective administration.

JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Teadlikus määruste avalikustamisest 22
Joonis 2. Teabe hankimise sagedus kohalikust omavalitsusest 24
Joonis 3. Valmisolek teabe vastuvõtmiseks 26

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aedmaa, A. 2005. Kommunikatsioon haldusmenetluses. Juridica, 2, 103-113. Välja otsitud Juridica andmebaasist 05.01.2010

Avaliku teenistuse seadus 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 50, 764 ... RT I 2009, 62, 406

Cooper, T.L. 2004 Big Questions in Administrative Ethics: A Need for A focused, Collaborative Effort Є? Public Administration Review, vol. 64, no 4, pp 395-407. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 30.01.2010

Drechsler, W. 1997. Avalik haldus kui riigiteadus. Raamatus „Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid“ (Toim. R. Kattel, I. Palgi, I. Tallo). (lk 11-21). Tartu Ülikooli Kirjastus

Eesti Vabariigi põhiseadus 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992, 26, 349 ... RT I 2007, 33, 210

Herrfahrdt, H. 1997. Haldusõpetus. Raamatus „Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid“ (Toim. R. Kattel, I. Palgi, I. Tallo). (lk 22-40). Tartu Ülikooli Kirjastus

Hirsjärvi, S., Remes, p., Sajavaara, P., 2005. Uuri ja kirjuta. Tallinn Kirjastus Medicina

Illing, E., Kallaste E., Kasemets A., Lepa R., Lepp Ü. 2004. Kaasamine otsustetegemise protsessi. Lk 17, 22. Poliitikauuringute keskuse PRAXIS kodulehelt http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/Kaasamine_otsustetegemise_protsessi.pdf välja otsitud 22.03.2010

Jõks, A. 2006. Eetilised probleemid politseitöös ja rahva õiglustunne. Politseiametnike konverentsil Radisson SAS hotellis 26.02.2006. Õiguskantsleri kodulehelt http://www.oiguskantsler.ee/index.php?menuID=22&lang=est&archive=1&show=koned välja otsitud 30.03.2010

Kaldaru, H. 2006. Elanikkonna suhted kohalike omavalitsustega. Siseministeeriumi kodulehelt http://www.siseministeerium.ee/30283/ välja otsitud 22.02.2010

Kiris, A., Kukrus A., Nuuma P., Oidermaa E. 2009. Õigusõpetus. Kirjastus Külim

Kuusalu valla põhimäärus. Kuusalu Vallavolikogu 29.09.2005 määrus nr 23. Kuusalu valla kodulehelt www.kuusalu.ee/valitsemine/alusdokumendid/pohimaarus välja otsitud 07.01.2010

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 02.06.1993 - RT I 1993, 37, 558... RT I 2009, 28, 170

Kuusikko, K. 2001. Ametnike kohustus anda kodanikele nõu kui hea haldustava. Summaria Iuridica kodulehelt http://www.nlib.ee/html/anded/pik/sumi0102.html välja otsitud 07.01.2010

Nikiforos Diamandouros, P. The European Ombudsman. 2005. The European Code of Good Administrative Behaviour. Euroopa Ombudsmani kodulehelt http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces;jsessionid=86BAE74489078 välja otsitud 09.12.2009

Laanemäe, A. 2004 Halduseetika. TTÜ Kirjastus

Lane, J.-E. 1996. Avalik sektor. Kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid. Kirjastus Külim

Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Kirjastus Juura

Olle, V. 2004. Munitsipaalõigus. Kirjastus Juura

Olson, J. 2003. Towards a European administrative space? Journal of European Public Policy, Vol.10 Issue 4, p 506, 26 p. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 09.12.2009

Parrest, N. 2006. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Juridica,1, 24-33

Reinsalu, T. Rahvusliku terviklikkuse süsteem Eestis. Jaan Tõnissoni Instituut

Ritzer G., Smart B. 2001. Handbook of Social Theory. London: SAGE Publications

Sørensen, R.J. 2002. Avalike teenuste osutamise efektiivsus. Raamatus „Avaliku sektori juhtimine“ (Toim. K. A. Eliassen, J. Kooiman). (lk 161-162).Tallinn Eesti Keele Sihtasutus

Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Riigikontrolli kodulehelt www.riigikontroll.ee/.../ka_50027_teabele_juurdepaasu_voimaldamine_ja_selle_piiramine_valdades_ja_linnades_26.03.2009_lopp.pdf välja otsitud 08.12.2009

Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud „Maa enampakkumisega erastamise korra“ punkti 47 Põhiseadusele vastavuse kontrollimine. 3-4-1-1-03, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegium, 17.02.2003, lõik 14-16

Vallikivi. H. 1997. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest, 5, 241-253. Välja otsitud Juridica andmebaasist 07.01.2010

Õiguskantsleri seadus 25.02.1999, jõustunud 01.06.1999 – RT I 1999, 29, 406 ... RT I 2009, 15, 94

LISA 1

KÜSITLUSLEHT.

Käesolev küsimustik on koostatud lõputöö kirjutamiseks ning uurimuse läbiviimiseks. Küsitluse eesmärk on uurida, kuidas saavad Kuusalu vallavolikogu ja –valitsuse poolt vastu võetud määrustest ning nende sisust teada kodanikud, kel puuduvad võimalused ja oskused arvuti kasutamiseks.

1. Kas olete teadlik, et valla tegevuse korraldamiseks ja teenuste osutamiseks võetakse vastu määrusi (õigusakte)?

   Ei ☐ Jah ☐

2. Kas olete teadlik Kuusalu vallas kehtivatest määrustest? Ei ☐ Jah ☐ Osaliselt ☐

   Nimetage mõned nendes sisu järgi .....

   .....

3. Kas teate, et vallas kehtivad määrused avalikustatakse:

   vallavalitsuse kantseleis Ei ☐ Jah ☐

   valla veebilehel Ei ☐ Jah ☐

   elektroonilises Riigi Teatajas Ei ☐ Jah ☐

4. Kas Teid huvitab, missugused valla elu korraldavad määrused Kuusalu vallas kehtivad?

   Ei ☐ Jah ☐ Ei oska öelda ☐

5. Millise teabekanali kaudu Te saate teada vallas kehitavate määruste sisust, teemadest mida määrused reguleerivad?

   Ajalehest ☐

   Tuttavalt ☐

Küsin vallavalitsusest (teeninduspunktist) ☐

Muu(nimetage).....

6. Kui sageli te olete kohalikust omavalitsusest viimase 12 kuu jooksul hankinud teavet?

Kord nädalas ☐

Vähemalt kord kuus ☐

Mõned korrad aastas ☐

Ei ole üldse ☐

Ei oska öelda ☐

7. Kas on probleeme määrustes sisalduva teabe kättesaamisel?

Ei ☐ Jah ☐ Ei oska öelda ☐

8. Teave jõuab minuni moonutatult ☐

hilinemisega ☐

Muu (nimetage) .....

9. Kust Te saate teada omavalitsuse poolt pakutavatest teenustest? (bussiringid, teehooldus jm)

Ajalehest ☐

Tuttavalt ☐

Küsin vallavalitsusest ☐

Muu (nimetage).....

10. Kas olete kannatanud kahju seetõttu, et ei olnud teadlik kehtivatest määrustest ja neis sisalduvatest õigustest ja kohustustest?

Ei ☐ Jah ☐ Osaliselt ☐

Põhjendage.....

.....

11. Millised on lahendused määruste sisu (avaliku teabe) kättesaamise võimaluste laiendamiseks?

Regulaarselt avaldada ajalehes ☐

Anda välja teemakohaseid voldikuid ☐

Määruste lühikokkuvõte avalikustada külade teadetetahvlitel ☐

Muu (nimetage)

.....

.....

12. Kui ametnikud korraldaksid teabepäevi, kus teavet jagatakse, kas Te läheksite kuulama?

Ei ☐ Jah ☐ Ei oska öelda ☐

13. Mida soovite omalt poolt lisada (soovitused)?

.....

.....

.....

TÄNAN VASTUSTE EEST.