



E-kirjavahetuse registreerimine ja dokumendihaldus Saue Vallavalitsuses

Nõuandev töö

August – september 2025

KPMG Baltics OÜ
Ahtri 4
10151 Tallinn

30. september 2025

Saue Vallavolikogu
Kütise 8
76505 Saue linn

Lugupeetud härra Pajundi

Vastavalt 19.05.2022 allkirjastatud töövõtulepingule koostas KPMG Baltics OÜ (edaspidi KPMG) perioodil august 2025 – september 2025 **Saue valla dokumendihaldust puudutava nõuandva töö**, mille tulem on esitatud käesolevas dokumendis.

Nõuandva töö tulemis sisalduv informatsioon on töös osalenud isikute poolt kooskõlastatud.

Materjalide avalikustamine kolmandatele osapooltele on reguleeritud vastavalt Saue Vallavalitsuse ja KPMG vahel sõlmitud lepingu üldtingimustele. KPMG poolt Kliendile käesoleva lepingulise suhtega seoses edastatud mistahes teave, arvamused või muu Teenuste osutamise tulem on mõeldud ainult Kliendi poolt kasutamiseks. Klient nõustub, et kui ta teeb ülalviidatud teabe, arvamused või muu teenuste osutamise tulemi kättesaadavaks kolmandale isikule, teavitab Klient seda kolmandat isikut kirjalikult asjaolust, et KPMG poolt saadud mistahes teave, arvamused või muu teenuste osutamise tulem on mõeldud ainult Kliendi jaoks ning põhineb spetsiifilistel faktidel ja asjaoludel ning KPMG ja Kliendi vahelisel lepingulisel suhtel ning selle sihtotstarbeline kasutus ei näe ette sellele tuginemist mistahes kolmandate isikute poolt.

Oleme hea meelega valmis käesoleva nõuandva töö tulemusi Teiega arutama.

Lugupidamisega,
Hanno Lindpere
Partner
KPMG Baltics OÜ

Sisukord

- 4** Olulisemad ettepanekud
- 6** Töö eesmärk ja metoodika kirjeldus
- 9** Juurpõhjuste tuvastamine (kalaluu diagramm)
- 13** Lahendus juurpõhjusele 1: teadmiste tõstmine
- 27** Lahendus juurpõhjusele 2:
regulatsioonide ja kohustavate meetmete puudulikkus
- 33** Lahendus juurpõhjusele 3: tehnilised lahendused
- 39** Lisad

Olulisemad soovitused

Olulisemad soovitus

Saue valla varasemates siseauditites on mitmel juhul ilmnunud, et kõik valla töötajad ei registreeri alati nõuetekohaselt ja ühtse praktika alusel dokumendihaldussüsteemis Amphora ametlikku e-kirjavahetust. See võib kaasa tuua erinevaid riske seoses kirjade säilimisega, kättesaadavusega, mis võib tekitada omakorda olukorra, kus vald ei suuda täita õigusaktide nõudeid, andmekaitsereegleid või pidada õigusvaidlusi.

Teadlikkuse tõstmine

Soovitame kaardistada ametliku kirjavahetuse registreerimise teemalised koolitusvajadused ja sihtgrupid, teha nende koolituste läbimine sihtgrupile kohustuslikuks ja pidada aruandlust koolituse läbimise kohta, samuti kaaluda koolituse läbinud töötajate teadmiste testimist (nt test, kaasuse lahendamine, grupitöö).

Rollide ja vastutuse täpsustamine

Soovitame luua abimaterjale ametliku kirjavahetuse registreerimise kohta, sealhulgas kaaluda lühivideote loomist.

Soovitame Saue Vallavalitsuse ja allasutuste juhtidel rõhutada ametlike kirjavahetuste registreerimise ja säilitamise tähtsust ja vajalikkust, edastada sellekohaseid sõnumeid selgelt ja järjepidevalt, näidata eeskuju, märgata ja lahendada probleeme.

Soovitame Saue vallavalitsuse ja allasutuste dokumendihalduskordasid täiendada sätetega, mis reguleerivad järelevalvemeetmete rakendamist, vastutajaid ja aruandluse kohustusi.

Soovitame Saue valla allasutustel uuendada ja kaasajastada oma dokumendihalduse regulatsiooni, sealhulgas dokumentide liigitusskeemi, samuti sätestada, mis on ametlik kiri ja kõigi töötajate kohustuse neile saabuval ametlikud kirjad registreerida või suunata registreerimisele.

Soovitame Saue Vallavalitsusel ja allasutustel välja töötada järelevalvemeetmed, määrata vastutajad ja aruandluse ning läbi viia pistelisi kontrole organisatsiooniüleselt (st Saue vallavalitsuses ja selle hallatavates asutustes) dokumentide registreerimise nõuetest kinnipidamise kohta (seotud soovitusel regulatsioonide täiendamise kohta).

Tehnilised lahendused

Soovitame ametijuhendites kirjeldada dokumendihaldusega seotud kohustused.

Soovitame kaardistada vajaduse Amphora Outlooki liidestuse järele organisatsiooniüleselt ja korraldada selle paigaldamine, alustades prioriteetsetest ametikohtadest.

Soovitame kaaluda Äriregistriga liidestuse, adressaatide massilisamise funktsiooni ja dokumendile potentsiaalselt kohalduvate lipipääsupiirangute eristamise (nt lemmikute märkimine) võimaluse tellimist.

Töö eesmärk ja metoodika kirjeldus

Nõuandva töö plaan

Eesmärk

Välja selgitada, kuidas toimub Saue Vallavalitsuses ja hallatavates asutustes **olulise e-kirjavahetuste** registreerimine ja selle säilitamine dokumendihaldusregistrisse erinevat liiki menetluste käigus ja erinevaid menetlusprogramme (nt SPOKU, STAR) kasutades ning kuidas on korraldatud dokumendiregistri korrashoid ja järelevalve selle üle. Töö käigus tutvutakse asjakohaste sisekordadega ja iiakse läbi intervjuusid, vajadusel töötubasid. Töö tulemiks on ettepanekud selle kohta, kuidas parendada oluliste e-kirjavahetuste salvestamist dokumendiregistris ning tagada registri nõuetekohane toimimine. Eesmärk on aidata Saue vallal sõltumatu nõuandja rollis koostada lähtuvalt parimatest praktikatest dokumendihalduse mudel.

Tegevused

- ❖ Olukorrast ülevaate loomine (millised on Saue valla vajadused, praktikad, menetlused, puudused olemasolevas protsessis).
- ❖ Koostöös Saue vallaga dokumendihalduskorras olulise e-kirjavahetuse ja säilitamise ning dokumendihaldusregistri korrashoiu ja järelevalve nõuete ja protsesside täiendamine, sh ettepanekute esitamine, tagasiside saamine, vajadusel täiendav arutelu.

Tulemid

Valmib kaardistus ja ettepanekud, mida saab kasutada dokumendihaldusega seotud kordade täiendamiseks.

Töö metoodika kirjeldus

Töö läbiviimisse olid kaasatud:

- Saue Vallavalitsus,
- Saue valla poolt välja valitud kolm allasutust: Ääsmäe Põhikool, Haiba Lastekodu ja Saue Spordikeskus (edaspidi allasutused).

Moodustati juhtrühm, millesse kuulusid vallasekretär ning dokumendi- ja teabehaldur:

- kellega viidi läbi töökoosolekuid, mille käigus tehti jooksvalt ülevaateid töö käigus tehtust ja lepiti kokku edasistes tegevustes,
- kes abistasid nõuandva töö läbiviimisel valla poolt (nt töötoas osalejate määramine, ülevaated kirjavahetuse registreerimisest).

Tutvuti asjakohaste sisemiste regulatsioonide ja dokumentidega:

- Saue valla asutuste ühtse dokumendihalduskorraga,
- Saue Vallavalitsuse ja kolme allasutuse dokumendihaldust reguleerivate sisekordadega (sh lisad ja dokumentide liigitusskeemid),
- muud töö läbiviimiseks vajalikud dokumendid (nt andmed koolituste kohta, ametijuhend, ülevaated allasutuse kirjavahetuse registreerimisest).

Kaardistati ametlike e-kirjade registreerimise, säilitamise ja järelevalve praktikad, seejuures tutvuti koostöös dokumendi- ja teabehalduriga Amphora kasutamise praktiliste näidetega ja dokumendihalduskordadega.

Kaardistati vajadused, mida Saue vallavalitsuse ja allasutuste esindajad ise välja töid. Selleks:

- viidi läbi intervjuud Saue Vallavalitsuse ja kolme allasutuse esindajatega,
- viidi läbi töötuba, mille eesmärk oli välja selgitada juurpõhjused, miks ei ole olulised/ametlikud kirjavahetused Amphoras nõuetekohaselt registreeritud,
- tutvuti ülevaadetega allasutuse kirjavahetuse registreerimisest.

Intervjueeriti väliseid eksperte, et koguda asutusevälist teadmist selle kohta, millised võiksid olla võimalused olukorra parendamiseks ja uuriti võimalike dokumendihaldussüsteemide tulevikusuundasid (nt seoses tehisarutuse kasutuselevõtuga).

Koostati aruanne, mis kirjeldab oluliste e-kirjade registreerimisega seotud probleemide juurpõhjuseid ja sisaldaks soovitusi olukorra parendamiseks (sh korralduslikke, tehnilisi ja regulatiivseid).

Juurpõhjuste tuvastamine (kalaluu diagramm)

E-kirjade registreerimisega seotud probleemide juurpõhjused

1. Regulatsioonide ja kohustavate meetmete puudulikkus

Puudused sisemistes regulatsioonides:

puudulik või uuendamist vajav asjaajamise sisemine regulatsioon (nt allasutused)

Tähtsus on teadvustamata:

Dokumendihaldusega seotud kohustuste mitte teadvustamine ja väärtustamine

Koolitustele ei ilmu need, kes kõige enam peaksid

3. Tehniliselt keeruline

Keeruline ja aeganõudev, liiga palju väljasid täita:

Adressaatide lisamine keeruline (sh saatjaväljade puhastamine)

tehnilised puudused otsingufunktsioonis

ligipääsupiirangute lisamine on keeruline, võimaldab eksimist

Probleemid liidestusega Amphora ja Outlooki vahel:

liidestus on ainult vanal Outlooki versioonil

osadel (sh allasutused) arvutitel puudub liidestus

2.1. Teadmiste puudulikkus

Sisseelamiskava puudulik, ei tunne protsessi ega saa aru, kuhu mida registreerida

Kirjade registreerimine on keeruline:

registreerimisel ei osata lisada dokumenti identifitseerivat tunnust, et seda hiljem leida

ei osata valida õiget ligipääsupiirangu alust

ei teata Outlooki liidestusest Amphoraga ega osata seda kasutada

ei osata või peeta vajalikuks luua seoseviitasid

Vastuvõtusekretäride abi ei küsita

2.2. Teadmiste puudulikkus

Dubleeriv registreerimine infosüsteemides:

puudub selgus, milliseid teistes infosüsteemides (nt Star, Stuudium, SPOKU) registreeritud dokumente tuleb registreerida ka Amphoras

Ei osata ära tunda ametlikku kirja:

valdkondades, kus toimub palju välist suhtlust, ei osata ära tunda ametlikku suhtlust (nt allasutused)

Chattivas stiilis kirjavahetus kodanikuga:

teadmatus, kuidas *chattivat* kirjavahetust registreerida, et näiks mõistlik

Ülevaade juurpõhjustest

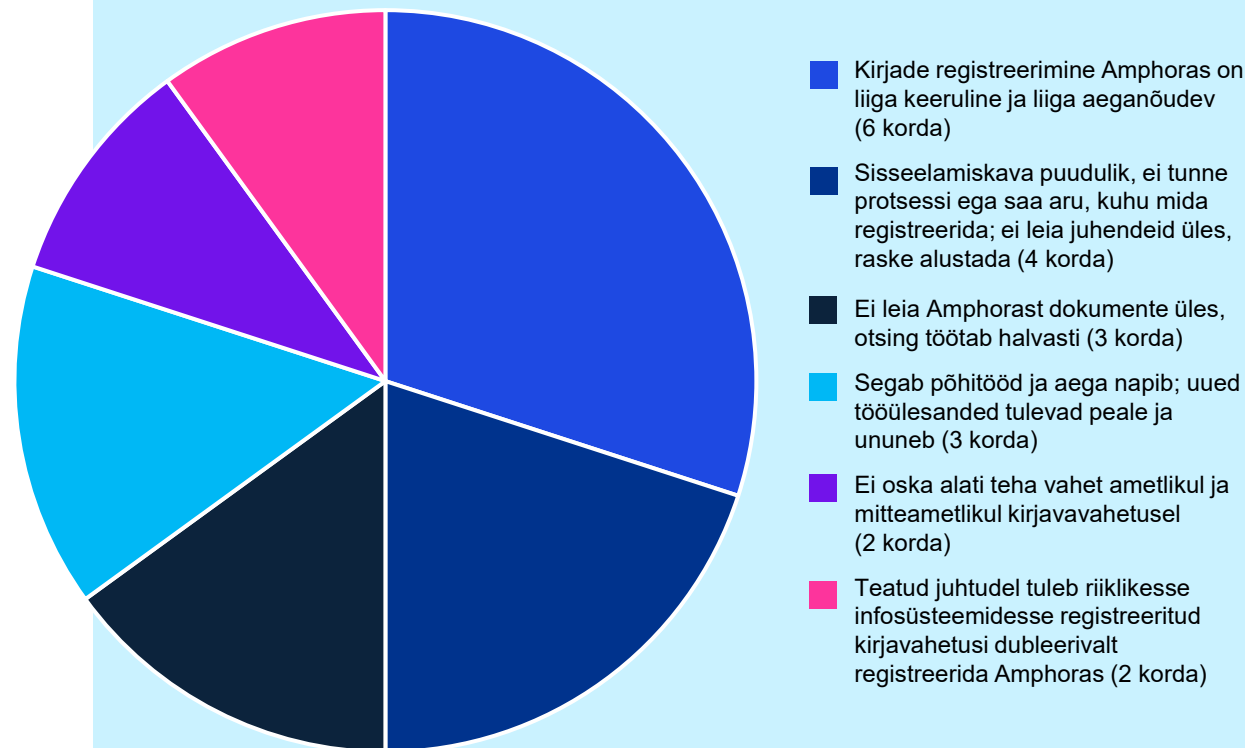
Statistiline ülevaade:

Statistilise ülevaate eesmärk on näidata, millised põhjused toodi töötoas (töötoas osalejate nimekirja vaata lisast nr 1) seoses ametliku kirjavahetuse mitte nõuetekohase registreerimisega arvuliselt kõige enam välja. Statistiline ülevaade on üks viis mõista, mida töötajad ise peavad probleemi põhjusteks ja kuhu seega lahenduste leidmisel tähelepanu suunata.

Märkus: Töötoas välja toodud põhjusi analüüsid leidsime, et ametliku kirjavahetuse mitte nõuetekohase registreerimise juurpõhjuste on kokku kolm ning need on:

- (1) regulatsioonide ja kohustavate meetmete puudulikkus,
- (2) teadmiste puudulikkus ja
- (3) Amphora tehniline keerukus.

Töötoas toodi kõige enam välja alltoodud põhjuseid, mida anname edasi, püüdes nende algset sõnastust võimalikult vähe muuta:



Ülevaade juurpõhjustest

Kvalitatiivne analüüs

Leiame, et omavahel on tugevalt seotud teadmiste puudulikkus ja tehniline keerukus. Ühelt poolt võib teadmiste puudulikkus (sh nipid, põhimõtete ja reeglite ebaselgus) takistada Amphora olemasoleva funktsionaalsuse võimalikult tõhusat kasutamist. Teiselt poolt vähendab kohati esinev tehniline ebafunktsionaalsus (nt otsingud, probleemid liidestuses) töötajate valmisolekut Amphorat kasutada. Vajalik on seega nii parandada töötajate teadmiste taset kui ka Amphora tehnilist funktsionaalsust.

Täiendavalt rõhutame töötoas vabas vormis antud selgituste, intervjuude ja muude analüüsitud andmete alusel, et ka puudused sisemistes dokumendihalduse regulatsioonides (nt allasutuste puhul) ja kohustavate meetmete puudumises võivad olla oluline põhjus, miks kirjavahetusi ei registreerita või registreeritakse neid puudulikult.

Järgnevatel slaididel toome välja võimalikud lahendused, mis aitavad komplekselt kirjavahetuste registreerimist organisatsioonis (st Saue vallavalitsus koos hallatavate asutustega) tervikuna parendada ning juurpõhjused likvideerida või vähemalt nende mõju oluliselt vähendada.

Lahendus juurpõhjusele 1: teadmiste tõstmine

Juhtkonna eeskuju ja sõnum

Ametliku kirjavahetuse registreerimise ja säilitamise tähtsus

Saue Vallavalitsuse ja selle hallatavate asutuste kohustus on tagada, et kõik ametlikud kirjavahetused oleksid nõuetekohaselt registreeritud ja säilitatud dokumendihaldussüsteemis (edaspidi DHS), samuti et toimiks tõhus järelevalve selle üle. Ainult DHS-I kasutades on võimalik tagada valla ja selle allasutuste ametliku kirjavahetuse haldamise ja säilitamise vastavust seadustele, standarditele, heale tavale, aga ka Saue valla poolt välja antud õigusaktidele, sealhulgas Saue valla asutuste ühtsele dokumendihalduskorrale.

Ametlikke kirjavahetusi tuleb Saue Vallavalitsuses ja selle hallatavates asutustes säilitada elektroonsel kujul dokumendihaldussüsteemis Amphora. Üksnes Amphoras, aga mitte e-kirja postkastis saab hallata asutuse tegevuse käigus loodud dokumente, sealhulgas väliseid e-kirjavahetusi viisil, mis tagab nende jälgitavuse, juurdepääsu, turvalisuse, säilimise ja arhiveerimise vastavalt nõuetele kogu organisatsiooni ulatuses.

Ühtlasi märgime, et e-kirjavahetuste nõuetekohane registreerimine võimaldab neid hiljem leida nii töötajal enda kui ka teiste selleks õigustatud isikute poolt, kelleks võivad olla vastuvõtusekretärid, vallasekretär ja järelevalve teostajad. Eraldiseisvalt tõstaks seejuures esile asutusele andmekaitsereeglitest tulenevat kohustust vastata andmesubjekti päringule, kes soovib saada ülevaadet asutuse poolt töödeldavatest tema isikuandmetest. Ainult korrektne dokumentide registreerimine võimaldab asutusel sellist nõuet täita.

Soovitame Saue vallavalitsuse ja allasutuste juhtidel:

- **Jätkuvalt ja järjepidevalt selgitada ametlike kirjavahetuste registreerimise ja säilitamise tähtsust ja vajalikkust**, sh töötaja kohustust osata ära tunda oma töös ettetulevat ametlikku kirjavahetust, mis tuleb registreerida.
- **Selgelt ja järjepidevalt edastada töötajatele sõnumeid** selle kohta, et ametlik e-kirjavahetus peab olema nõuetekohaselt registreeritud ja säilitatud ning selgitada võimalikke tagajärgi, kui neid kohustusi ei täideta.
- **Näidata eeskuju juhtivtasandil**, millega demonstreeritakse kehtestatud reeglitest kinnipidamise tähtsust.
- **Olla probleemide suhtes avatud, märgata ja lahendada neid**, sh arvestades järelevalvemeetmeid.

Teadmiste tõstmine

Töötajate poolt välja toodud probleemid

Ühe probleemina nimetati töötoas lühidalt kokku võttes oskuste puudumist. Välja toodi (i) **sisseelamiskava puudulikkust** ning seda, et (ii) **ei osata Amphorat kasutada ega tunda dokumentide registreerimise protsessi, ei leita üles juhendeid üles ja raske on alustada**. Eeltoodud toetavad mitmed eraldiseisvalt nimetatud põhjused:

- kirjade registreerimine on keeruline: (a) registreerimisel ei osata lisada dokumenti identifitseerivat tunnust, et seda hiljem otsida; (b) ei osata valida õiget ligipääsupiirangu alust; (c) ei osata või peeta vajalikuks luua seoseviitasid; (d) ei teata Outlooki liidestusest Amphoraga ega osata seda kasutada;
- vastuvõtusekretäridelt abi ei küsita;
- ei osata ära tunda ametlikku kirja, eriti valdkondades, kus toimub palju välist suhtlust;
- puudub selgus, milliseid teistes infosüsteemides (nt Star, Studium, SPOKU) registreeritud dokumente tuleb dubleerivalt registreerida ka Amphoras;
- teadmatus, kuidas nõ *chattivas* stiilis kirjavahetust registreerida, et see näiks mõistlik.

Olemasolev praktika

Positiivselt toome esile, et Saue Vallavalitsuse dokumendihalduskorra p 1.2 sätestab dokumendi- ja teabehaldurile kohustuse tutvustada uutele ja olemasolevatele teenistujatele kõnealust korda, kuid selles ei käsitleta koolituste läbiviimist (sh Amphora kasutamist) ja volitused on piiratud Saue Vallavalitsusega.

Saue Vallavalitsuses kehtib praktika, mille alusel viib dokumendi- ja teabehaldur kõigile uutele töötajatele läbi kohustusliku individuaalse dokumendihalduse ja Amphora kasutamise tutvustuse, selgitades muuhulgas dokumentide registreerimise olulisust, juurdepääsupiirangute lisamist ja Amphora kasutamist. Samuti on Saue Vallavalitsuse poolt lähiaastatel läbi viidud mõned välise lektoriga dokumendihalduse koolitused (nt 2022. a kaks koolitust haridusasutustele seoses dokumentide liigutusskeemi koostamise ning avaliku teabe seaduse nõuetega, 2024/2025 a avaliku teabe seaduse koolitus, sh allasutuste juhtidele). Töö käigus läbi viidud intervjuude alusel võimalik vallavalitsuse struktuuriüksuste ja allasutuste juhtidel võimalik tellida vallavalitsuse dokumendi- ja teabehaldurit koolitusi. Allasutustes näiteks Ääsmäe põhikool viib uute töötajate dokumendihalduse koolitust läbi iseseisvalt, kaasates vajadusel vallavalitsuse dokumendi- ja teabehaldurit. Täiendavalt märgime, et Saue Vallavalitsuses on juhtkonna infokoosolekutel regulaarselt välja toodud vajadust registreerida ametlikku kirjavahetust Amphoras.

Teadmiste tõstmine

Järgnevalt esitame loetelu täiendavatest töötajate (sh allasutustes) teadlikkuse tõstmisega seotud meetmetest, mis aitavad kaasa teadmiste puudulikkusega seotud põhjuste lahendamisele.

1) Koolituste regulaarne läbiviimine

Soovitame kaardistada ametliku kirjavahetuse registreerimise teemalised **koolitusvajadused ja sihtgrupid**, kes peavad antud koolitusel osalema. Koolitused võivad olla teema- või ametikohapõhised, asutusepõhised või asutuste ülesed.

Soovitame teha dokumentide registreerimise **koolituse läbimine sihtgupile sisemiste töökorralduslike aktidega kohustuslikuks** ja **pidada aruandlust koolituse läbimise kohta** (nt Amphora kaudu saata koolituskutse; isikupõhise koolituste ajaloo tekitamine personaliportaali). Selleks, et võimaldada koolituse läbimist kõigile sihtgrupi liikmetele (arvestades puhkuseid, töövõimetuslehti, lähetusi jmt), soovitame sama sisuga koolitus viia läbi erinevatel aegadel (nt kord kvartalis).

Kaaluda võib ka **n.ö. koolitusampsude läbiviimist koos asutusepõhiste näidetega**. Näiteks, mis on juhtunud, kui kiri või dokument jäi DHS-i registreerimata, millised tagajärjed see kaasa tõi (tõendamised, vaided jms) ning mis oleks teisiti olnud, kui see oleks õigesti registreeritud. Näidete toomist soovitame kaaluda kõigis koolitusformaatides, kuna elulised lood jäävad inimestele kõige paremini meelde.

2) Teadmiste testimine

Soovitame kaaluda koolituse läbinud **töötajate teadmiste testimist** (nt test, kaasuse lahendamine Amphoras testversioonina, grupitöö).

Saue Vallavalitsus ja hallatavad asutused koostöös

Saue Vallavalitsus ja hallatavad asutused koostöös

Teadmiste tõstmine

3) Abimaterjalide, soovituslikult lühivideote loomine

Soovitame luua abimaterjale ametliku kirjavahetuse registreerimise kohta, sealhulgas kaaluda lühivideote loomist. Lühivideo maksimaalseks kestvuseks soovitame kolm minutit, mis kergendab ühtlasi nende uuendamist võimalike muudatuste korral. Kaaluda võib ka kirjalike juhendite loomist (nt teemade kaupa nt kuidas ära tunda ametlikku kirja; illustreerida kuvalõigetega) või nende kombineerimist lühivideotega. Soovitame ka abimaterjalides tuua sarnaselt koolitustega elulisi näiteid (sh tagajärgede kohta ja kuidas oleks pidanud toimima). Samuti soovitame läbi mõelda nende uuendamise plaan, mis on mõistlikult teostatav.

Abimaterjalid soovitame teha **mõistlikult kättesaadavaks** kõigile Saue Vallavalitsuse ja hallatavate asutuste töötajatele.

Saue vallavalitsus
lühivideote loomisel

Saue vallavalitsus ja
hallatavad asutused
koostöös kirjalike
juhendite vmt loomisel

Koolitustel ja abimaterjalides käsitletavat soovituslikud teemad

Töötajate poolt välja toodud probleemid

Formuleerisime töötajate poolt töötoas ja intervjuudes välja toodud puudulike teadmistega seotud probleemid ümber küsimusteks, mis võiksid potentsiaalselt leida käitlemist koolituste käigus või abimaterjalides. Järgnevalt anname praktilisi näpunäiteid selle kohta, milliseid alateemasid või vastuseid võiksid sisaldada neile küsimustele antavad vastused. Tugineme seejuures ühtlasi Saue valla esindajate ja väliste ekspertidega läbi viidud intervjuude käigus kogutud mõtetele.

Erinevate meie poolt välja pakutud meetmete (nt koolitused, lühivideod, juhendid) raames võiksid leida käitlemist vähemalt järgmised küsimused:

- Kuidas Outlookis kirjutatud e-kirja hõlmata Amphorasse registreerimiseks ja välja saatmiseks?
- Kuidas võimalikult lihtsalt sisestada Amphorasse adressaate?
- Kuidas ära tunda ametlikku e-kirjavahetust, mis tuleb Amphoras registreerida?
- Kuidas valida õiget juurdepääsupiirangut?
- Millal tuleb luua seoseviitasid ja kuidas seda teha?
- Kuidas ja millisel ajahetkel või sisuga registreerida nõ chattivas stiilis kirjavahetusi?
- Kuidas otsida Amphorast dokumente?
- Kuidas registreerimisel kasutada identifitseerivaid tunnuseid selleks, et lihtsustada asjakohase kirjavahetuse otsimist?
- Millised riiklikes infosüsteemides (nt Star, Studium) säilitatud kirjavahetusi tuleb dubleerivalt registreerida Amphoras?

Koolitustel ja abimaterjalides käsitletavat soovituslikud teemad

Kuidas ära tunda ametlikku kirjavahetust, mis tuleb Amphoras registreerida?

Antud küsimusele vastamisel soovitame võtta aluseks Saue valla dokumendihalduskorra lisa 1 "Dokumendiringlus" punktis 2.2. loetletud ametliku e-kirjavahetuse tunnuseid ja tuua nende alusel **elulisi näiteid** stiilis:

- Näited e-kirjade kohta, mis sisaldavad konkreetse asja menetluses olulist asjaolu võiksid soovituslikult hõlmata ka näiteid lepingute sõlmimise või väikeostude läbiviimisega seotud menetluste kohta, mille puhul võib olla raskem ametlikku kirjavahetust ära tunda, kuid mille tulemusel võidakse potentsiaalselt sõlmida konkreetse isikuga (suuline või kirjalik) leping. Eelkõige võib taoliste ametlike kirjavahetuste äratundmisega esineda probleeme väiksematel allasutustel.
- Näited e-kirjade kohta, milles küsitakse infot, mis vajab edasist menetlust ja vastuse koostamist võiksid hõlmata ka olukordi, kus tegemist ei ole avaldusega ja pole selge, kas menetlust alustatakse, kuid suhtlus on sisuline ja seda ei saa ühe kirja või telefonikõne teel ära lahendada.
- Soovitame kaaluda kirjeldust, kuidas käituda, kui pöördumine asutuse poole toimub telefoni teel, kuid see vastab ametliku suhtluse tunnustele. Eelkõige võib taoliste ametlike kirjavahetuste äratundmisega esineda probleeme väiksematel allasutustel.

Täiendavalt soovitame kirjeldada näiteks:

- olukordi, millal ei ole tegemist ametliku kirjavahetusega (näiteks küsitakse asutuse lahtiolekuaegu, klassi tunniplani, avalikustatud planeeringute asukohta) ja soovi korral kasutada analoogiat telefonikõnedele vastamise reeglina, mille alusel juhul, kui küsimusele saab vastata ühe telefonikõne jooksul, siis seda ei ole vaja registreerida;
- kuidas ja kelle poole pöörduda abi saamiseks, kui ei saada ise kirja registreerimisega hakkama (nt vastuvõtusekretäri poole) või olenemata ametliku kirja äratundmiseks loetletud põhimõtete rakendamisest ei osata ikka otsustada, kas tegemist on ametliku kirjaga või mitte;
- töötaja kohustust osata oma tööülesannetest lähtuvalt otsustada, milline kirjavahetus on ametlik ja tuleb registreerida.

Soovitame kaaluda asutuste dokumendihalduskordades keelu kehtestamist, mille alusel on keelatud töötajatel ametlikult e-kirja aadressilt pidada isiklike kirjavahetust ja seda teadmist ka töötajateni viia.

Saue Vallavalitsuse ametiasutus ja hallatavad asutused koostöös

Koolitustel ja abimaterjalides käsitletavat soovituslikud teemad

Kuidas valida õiget ligipääsupiirangut?

Antud küsimusele vastamisel soovitame rõhutada töötaja kohustust hinnata iga kirjavahetuse puhul eraldiseisvalt, millist ligipääsupiirangut tuleb rakendada ning vajadusel rakendada mitut ligipääsupiirangut.

- Soovitame suunata töötajaid tegema **avaliku teabe seadusest** (edaspidi ATS) **väljavõtteid** tema töölesannete täitmisega seotud asjakohastest juurdepääsupiirangu alustest koos lühikirjeldusega, mida see juurdepääsupiirangu alus hõlmab ja milliste dokumentide või sarjade puhul millise juurdepääsupiirangu lisamist tuleb kaaluda. Antud väljavõte oleks igapäevaseks töövahendiks töötajale, mistõttu võiks see olla talle nähtavas või kergesti juurdepääsetavas kohas.
- Samuti soovitame õpetada ja juhendada töötajaid selles, kuidas kasutada **asutuse dokumentide liigitusskeemi** kui abistavat materjali, seejuures hoides liigitusskeemi ajakohase ja täielikuna.
- Võimalik, et töötajad vajavad **väljavõtte tegemisel ja dokumentide liigitusskeemi mõistmisel juhendamist**, mistõttu soovitame kaaluda erinevaid grupipõhiseid või individuaalseid lähenemisi ja näiteks kaasata Saue vallavalitsuse dokumendi- ja teabehaldur või muu selleks määratud isik.

Eeltoodud soovitused lähtuvad sellest, et ligipääsupiirangute lisamine ja avalikustamine on kõrgema riskiga valdkond ametlike kirjavahetuste registreerimisel (eriti isikuandmeid ja muid konfidentsiaalseid andmeid sisaldavate kirjavahetuste puhul). Eeltoodust tulenevalt on ka asutuste võimalused piiratud töötajate tööd lihtsustavate tehniliste lahenduste kasutuselevõtmisel (nt vaikimisi alused). Seetõttu peab olema töötajate teadlikkus juurdepääsupiirangute lisamise kohta Saue Vallavalitsuses ja selle hallatavates asutustes ühtlaselt kõrgel tasemel. Soovitame töötajate teadlikkuse tõstmiseks erinevate meetmete kombineeritud rakendamist.

Saue Vallavalitsus ja hallatavad asutused koostöös

Koolitustel ja abimaterjalides käsitletavat soovituslikud teemad

Kuidas otsida Amphorast dokumente?

Soovitame antud küsimust käsitleda sarnases stiilis alltooduga, sealhulgas arvestada toodud praktilisi näiteid.

Saue Vallavalitsus ja hallatavad asutused koostöös

Amphoras toimub otsingute tegemine otsingukasti kaudu. Otsing toimub dokumendi metaandmetest, sealhulgas dokumendi pealkirjast ja teksti sisust. Otsing on fraasipõhine, kuid puuduseks on see, et süsteem ei oska arvestada käändelõppudega.

Nipid.

- Kasuta sõnaosa + tärn lõppu (nt tänav). Näiteks, kui dokumendi sees on fraas „tänavate remont“ ja otsingusõnaks pannakse „tänav“, siis vastet ei tule. Otsingu tulemus tuleb positiivne, kui kasutada fraasi „tänav*“.*

- Kui õiget vastet ei tule esimesel leheküljel välja, siis muuda otsingut, sisestades uue fraasi.

*Amphoras on olemas eraldi **algatuskirja otsing**, millest saab otsida dokumente saaja või saatja nime või dokumendi pealkirja alusel.*

Kui jääte otsingu tegemisega hätta, siis võite saata ... [adressaat] teate (nt probleemi kirjelduse koos kuvalõikega).

Lisaks eelnevale soovitame vajadusel ja võimalusel kasutada administraatori poolt **eelseadistatud otsingute** funktsiooni, mis aitavad selleks õigustatud isikutel teha enda tööks vajalikke otsinguid (nt juristidel otsida kehtivaid lepinguid). Juhul, kui selline otsingufunktsioon ei ole kasutusel, siis konsulteerida Amphora esindajaga.

Koolitustel ja abimaterjalides käsitletavat soovituslikud teemad

Kuidas registreerimisel kasutada identifitseerivaid tunnuseid selleks, et lihtsustada asjakohase kirjavahetuse otsimist?

Soovitame organisatsiooniüleselt **leppida kokku põhimõtetes ja reeglites**, kuidas dokumentide pealkirju sõnastada ja millistele lisaväljadele (nt kommentaaride või sisulahter) lisada muid identifitseerivaid tunnuseid, mida ei ole lubatud avaldada dokumendi pealkirjas ning tuua nende kohta **elulisi näiteid** (sh selle kohta, kuidas ei tohi teha). Pakume välja põhimõtted ja reeglid, mille kohaselt:

- (i) dokumendi pealkirja väljale kirjutada dokumendi üldine nimetus (nt dokumendi liik);
- (ii) võimalusel lisada pealkirjale identifitseeriv tunnus, mis on neutraalset laadi (näiteks “Riigihanke nr 12345 hankekomisjoni moodustamise protokoll”, milles identifitseeriv tunnus on riigihankenumber);
- (iii) kui pealkirja ei ole võimalik identifitseerivat tunnust lisada (nt tegemist on isikuandmetega), siis kirjutada see kommentaaride või sisuväljale (näiteks haridusasutuste puhul lapse ees- ja perekonnanimi õpilasega seotud dokumendi puhul);
- (iv) dokumendi kommentaaride ja sisuväljale ei tohi lisada muud tundlikku teavet (nt Rajaleidja otsus, lapsel on õpiraskused, kui seal on juba avaldatud lapse nimi).

Soovitame (nt abimaterjalis) markeerida need väljad, millel avaldatud andmed tehakse avalikus dokumendiregistris kõigile nähtavaks. Märkime, et näiteks alternatiivse dokumendihaldussüsteemi Postiposi kujunduses tehakse avalikustatavad andmed töötajate jaoks süsteemi poolt roheliseks.

Juhul, kui sama isikuga on seotud mitu dokumenti, siis aitab dokumentide hilisemale leidmisele kaasa see, kui erinevat liiki dokumentidel on erinevad sarjatähised ja ligipääsuõigused sarjadele on antud töötajatele üksnes vajaduspõhiselt (st vähendab dokumendi vale sarja alla registreerimise võimalust). Samas soovitame siinkohal siiski lähtuda põhimõttest, et dokumentide liigitusskeem ei oleks liiga detailne ja keeruliseks, mis võib Hakata otsingu funktsioonile hoopis pärssivalt mõjuma.

Saue Vallavalitsus ja hallatavad asutused koostöös

Koolitustel ja abimaterjalides käsitletavat soovituslikud teemad

Kuidas võimalikult lihtsalt sisestada Amphorasse aadressaate?

Soovitame antud küsimust käsitleda sarnases stiilis alltooduga, sealhulgas arvestada toodud praktilisi näiteid.

Adressaatide lisamine toimub Amphoras läbi **edastuste paneeli**, mis sisaldab **isikute ja asutuste moodulit**.

Isikute andmeid saab vajadusel Amphorasse **importida**. Selleks on vaja teada isiku ees- ja perekonnanimi ja/või telefoni. Keerumakatel juhtudel on mõistlik aadressaatide andmete importimise puhul konsulteerida Amphora klienditoega juhtumipõhiselt, et teha kindlaks olemasolevad võimalused.

Kui töötamisel Amphoraga tuleb ette takistusi või muresid, siis suunata töötajaid kirjutama helpdeskile, mille kontaktid on süsteemis olemas. Asjakohasel juhul, kas vastatakse teatele või võetakse teadmiseks/arvesse edasiste arenduste planeerimisel.

Saue Vallavalitsus ja hallatavad asutused koostöös

Koolitustel ja abimaterjalides käsitletavat soovituslikud teemad

Kuidas registreerida chattivas stiilis kirjavahetust?

Soovitame antud küsimust käsitleda sarnases stiilis alltooduga, sealhulgas arvestada toodud praktilisi näiteid.

*Vahel võib töös ette tulla kirjavahetust (nt kodaniku, äriühingu esindajaga), mille puhul toimub kirjavahetus **chattivas stiilis**. See tähendab, et **pöörduja ei koonda oma küsimusi ühte kirja kokku, vaid esitab need suhtluse kulgedes eraldi kirjadena**, mistõttu võib kirjavoog minna väga pikaks. Tegemist võib sellest hoolimata olla ametliku kirjavahetusega, mis tuleb registreerida. Sellise pikaks veniva kirjavahetuse registreerimisel on soovitatav lähtuda järgmistest **reeglitest**. Lisaks kohalduvad asutuse reeglid, milles ollakse omavahel eelnevalt kokku leppinud. Soovitame kaaluda sellise reegli rakendamist, mille kohaselt tuleb nõ chattivas stiilis kirjavahetus **registreerida**:*

*(a) **ühe kirjana**, mille puhul tuleb registreerida esimene kiri ja edasise kirjavahetuse säilitamiseks kirjutada kommentaaride (st tekstiredaktor) lahtrisse lühidalt suhtluse sisu või -*

*(b) **kahe kirjana**, mille puhul tuleb registreerida esimene ja viimane kiri, sealhulgas viimane e-kiri kogu eelneva katkematu kirjavahetusena (e-kirja fail).*

*Soovitame eraldisesivalt **kokku leppida**, kas ja millistel juhtudel võiks kasutada kirjale vastamiseks asutuse üldist e-kirja aadressi, et selle abil suunata suhtlust ametlikumaks. Eeltoodud lahendus ei pruugi toimida juhul, kui kodanik on juba alustanud otsesuhtlust menetlejaga.*

Juhul, kui tekib vajadus tegeleda **saripöördujatega**, kes teevad avaldusi Saue valla erinevatesse asutusesse, siis soovitame kaaluda sellisele isikule eraldiseisva e-kirja postkasti, kuhu kõik tema poolt saadetud oördumised (avaldused, kirjad, kandideerimised) kokku kogutakse. Küll aga tuleb sellisel juhul välja töötada lahendus, kuidas nende e-kirjadega edasi tegeleda (nt vastamisele suunamine).

Saue Vallavalitsus ja hallatavad asutused koostöös

Koolitustel ja abimaterjalides käsitletavat soovituslikud teemad

Millal tuleb luua seoseviitasid ja kuidas seda teha?

Soovitame antud küsimust käsitleda sarnases stiilis alltooduga, sealhulgas arvestada toodud praktilisi näiteid.

Saue Vallavalitsus ja hallatavad asutused koostöös

Amphoraga töötades on kasutusel mõiste „asjatoimik“. Asjatoimik on kohustuslik luua erinevat liiki menetluste, näiteks riigihangete ja erinevat liiki planeeringute menetluste läbiviimisel.

Reegel on, et asjatoimik peab olema täielik, sh selle kaudu on võimalik saada tervikvaade kõigist asjas tähtsust omavatest dokumentidest. Asjatoimikus peab olema registreeritud menetluse kestel peetud kirjavahetus (sh e-kirjade manused).

Asjatoimikusse saab lisada dokumente, isikuid, asutusi, kalendrikoosolekuid. Lisaks saab lisada seoseviitade loomise teel asjaga seotud dokumente teistest sarjadest (nt lepingute sarjast riigihankelepingu, otsuste alt hankekomisjoni loomise otsus jne).

Seoseviitade loomiseks saab Amphoras kasutada seoste paneeli, mille kaudu saab otsida asjakohast lisatavat dokumenti.

Lisaks eeltoodule soovitame suunata töötajaid kasutama **dokumentide liigutusskeemi**, näiteks kontrollima, milliseid seoseviitasid tuleb erinevate asjatoimikute juurde lisada. Vajadusel soovitame dokumentide liigutusskeemi selles osas täiendada ja hoida ajakohasena.

Samuti soovitame **kontrollnimekirjade** loomist üksuse tasandil selle kohta, millised dokumendid peavad olema menetluse lõppedes asjatoimikus loodud (nt vallavalitsuse otsuste, lepingute ja muude dokumentidega).

Antud soovitused kehtivad hallatavatele asutustele neile asjakohases ulatuses (nt seoses kirjavahetuste ja dokumentide vahel seoste loomine).

Koolitustel ja abimaterjalides käsitletavat soovituslikud teemad

Milliseid dokumente ja kirjavahetusi tuleb lisaks riiklikele infosüsteemidele (nt Star, Studium) dubleerivalt registreerida Amphoras?

Soovitame sisse seada üldreegli, mille alusel teistes infosüsteemides (nt SPOKU, ARNO, Star, Studium) registreeritud kirjavahetused säilitatakse antud infosüsteemis ja neid ei dubleerita töötajate poolt Amphoras (st v.a. kui see toimub automaatselt liidestuse abil). Samas tuleks kokku leppida ka erandites, mille esinemisel tuleb teises infosüsteemis säilitatud kirjavahetus täiendavalt registreerida ja säilitada Amphoras. Soovitame sellised erandid eraldiseisvalt kaardistada. Võimalike eranditena soovitame kaaluda näiteks järelevalvemenetluste alustamist asutuse suhtes ja kodanike poolt esitatud vaideid. Taolistel juhtudel võib olla vajalik registreerida asjakohase asjatoimiku või kirjavahetuse juures ka teises infosüsteemis säilitatud asjakohased kirjavahetused ja dokumendid.

Täiendavalt soovitame juhendada töötajaid kasutama dokumentide liigitusskeemi näiteks kontrollimaks, kus on mingite dokumentide hoiukohad. Vajadusel soovitame dokumentide liigitusskeemi selles osas täiendada ja hoida ajakohasena.

Selleks et välja selgitada, milliseid teises infosüsteemis registreeritud kirjavahetust tuleb dubleerivalt registreerida Amphoras, soovitame iga asjakohase kirjavahetuse puhul viia läbi analüüsi ja vastata vähemalt järgmistele küsimustele:

- (i) kas dokument tuleb avaliku teabe seaduse alusel avalikustada ning kui tuleb avalikustada, siis kas riiklikus infosüsteemis on avalikustamine tagatud;
- (ii) kas dokumendile on ette nähtud säilitustähtaeg ja kuidas on tagatud dokumendi hävitamine säilitustähtaja saabudes või arhiveerimise nõuete täitmine, kui dokument on pika säilitustähtajaga.
- (iii) kas dokument on seotud Amphoras registreeritud asjatoimiku või kirjavahetusega (nt vaie, järelevalvemenetlus, muu seaduse alusel läbiviidav menetlus).

Kuna on üldlevinud probleem, et asutuse tööks vajalik teave on säilitatud erinevates infosüsteemides, siis soovitame uurida võimalusi erinevate liidestuste loomiseks teiste infosüsteemidega. Ühtlasi soovitame vajalike liidestuste loomiseks teha koostööd teiste valdadega, kes samuti kasutavad Amphorat.

Saue Vallavalitsus ja hallatavad asutused koostöös

Lahendus juurpõhjusele 2: regulatsioonide ja kohustavate meetmete puudulikkus

Regulatsioonide ja kohustavate meetmete puudulikkus

Töötajate poolt välja toodud probleemid

1) Dokumendi- halduskordade täiendamine uute sätetega

2) Allasutuste poolt dokumendihaldus- kordade uuendamine ja ajakohastamine

Peamiste juurpõhjustena, mis on seotud vajadusega täpsustada rolle ja vastutusi toodi töö käigus läbi viidud töötoas ja intervjuudes välja (i) puudulikku või uuendamist vajavat dokumendihalduse siseregulatsiooni, eriti just hallatavate asutuste puhul, (ii) dokumendihaldusega seotud kohustuste mitte teadvustamist ja väärtustamist ning seda, et (iii) koolitustele ei ilmu need, kes kõige enam peaksid.

Järgnevalt esitame loetelu võimalikest lahendustest, mille tulemusel saavad regulatsioonid täpsustatud ja ajakohastatud ning võetakse kasutusele kohustavaid meetmeid.

Soovitame Saue vallavalitsusel ja selle hallatavatel asutustel **täiendada oma dokumendihalduskordasid**, sätestades järelevalvemeetmete (sh pistelised kontrollid) rakendamise, vastutajad ja aruandluse kohustused, sealhulgas arvestades võimalikke organisatsioonisiseseid alluvussuhteid (vt järgnevalt punkte 3-5).

Soovitame **hallatavate asutuste dokumendihalduskordades sätestada**, mis on ametlik kiri ja kõigi töötajate kohustuse neile saabuvad ametlikud kirjad registreerida või suunata registreerimiseks vastavale isikule.

Soovitame Saue valla hallatavatel asutustel uuendada ja kaasajastada oma dokumendihalduse regulatsiooni, sealhulgas dokumentide liigitusskeemi, mille vajalikkust toodi intervjuude käigus välja ka allasutuste juhtide poolt. Seejuures mainime, et ühel hallataval asutusel vajab dokumendihalduskord ja dokumentide liigitusskeem sisuliselt alles loomist. Antud ülesande täitmist soovitame alustada täieliku ja ajakohastatud dokumentide liigitusskeemi koostamisest.

Saue Vallavalitsus ja
allasutused koostöös

Allasutuste juhid
koostöös Saue
Vallavalitsuse
dokumendihalduse eest
vastutavate isikutega

Regulatsioonide ja kohustavate meetmete puudulikkus

3) Järelevalve-meetmete välja töötamine (sh läbiviimise sagedus ja vastutajad)

Töö käigus teostatud analüüsi käigus selgus olulise probleemkohana, et vallas ja selle allasutustes on järelevalvemeetmed ja nende rakendamise korraldus kehtestamata või puudulik, mis nähtub alltoodud väljavõtetest vaadeldud dokumendihalduskordadest:

- Saue valla dokumendihalduskorra lisa 7 “Dokumendi lahendamise tähtaeg ja selle pikendamine” sätestab, et struktuuriüksuse juht on kohustatud DHSi kaudu vähemalt üks kord kahe kuu jooksul kontrollima talle alluvatele teenistujatele antud ülesannete täitmise tähtaegadest kinnipidamist;
- Haiba lastekodu asjaajamiskord sätestab, et lastekodu juhataja teostab dokumentide tähtaegse täitmise kontrolli;
- Saue spordikeskuse dokumendihalduse ja asjaajamise kord sätestab, et järelevalvet teostab Saue vallavalitsuse määratud isik või audiitor;
- Ääsmäe põhikooli asjaajamiskord ei sätesta järelevalvemeetmeid.

Positiivselt toome samas esile, et vallavalitsuse dokumendi- ja teabehaldur jälgib igapäevaselt Amphoras eelmisel päeval registreeritud kirjavahetust, tagamaks nii juurdepääsupiirangute korrektsus kui ka see, et avalik info ei jääks põhjendamatult piiranguga. Eeltoodud kontrollid ei hõlma allasutusi.

Soovitame lähtuvalt Saue valla asutuste ühtse dokumendihalduskorra § 6 lg 4 punktist 3 Saue Vallavalitsusel ja hallatavatel asutustel esmalt **kaardistada** ja seejärel **sätestada** sisemistes dokumendihalduskordades ja muude sisemiste dokumentidega (nt käskkiri, otsus) **dokumentide registreerimise ja vastamise järelevalvemeetmed, nende läbiviimise sagedus ja vastutajad**, sealhulgas silmas pidades seda, milliseid meetmeid rakendatakse **organisatsiooniüleselt** (st Saue Vallavalitsuse poolt allasutuste üle) ja milliseid **asutusesiseselt** (nt osakonnajuhtide, allasutuste juhtide või selleks määratud isikute poolt).

Määrates organisatsiooniüleselt konkreetsete järelevalvemeetmete eest vastutajaid, soovitame pöörata tähelepanu asjaolule, et käesolevas töös osalenud hallatavates asutustes tegeleb dokumentide, sealhulgas kitsamalt ametlike kirjavahetuste **registreerimisega kitsas ring isikuid**: ühes austuses üks isik – juhataja; ühes asutuses kaks isikut – juhataja ja tegevdirektor; kolmandas asutuses kolm isikut – juhataja, juhi abi ja valdkonnajuht.

Saue vallavalitsus ja allasutused oma volituste piires iseseisvalt, seejärel organisatsiooniüleste järelevalvemeetmete väljatöötamine kooskõlastatult

Regulatsioonide ja kohustavate meetmete puudulikkus

Näited võimalikest järelevalvemeetmetest

Eeltoodud alluvussuhet arvestades soovime kõrgema riskiga tegevuste (nt juurdepääsupiirangu lisamise ja avalikustamise kontroll) puhul rakendada järelevalvemeetmeid võimalusel organisatsiooniüleselt, et tagada dokumendihalduse ühtlast taset Saue vallas ja selle hallatavates asutustes tervikuna.

Soovituslikud järelevalvemeetmed koos vastutajatega ja sagedustega võiksid olla järgmised:

- **Lahendus:** tähtajaks vastamata e-kirjade ja/või tähtaegselt täitmata dokumentide/ülesannete ülevaatus. **Vastutaja:** Saue Vallavalitsuses struktuuriüksuse juhid, allasutustes asutuse juht või tema poolt selleks määratud isik. **Sagedus:** kord nädalas.
- **Lahendus:** juurdepääsupiirangute lisamise õigsuse ja avalikustamise nõuete täitmise ülevaatus. **Vastutaja:** Saue Vallavalitsuses dokumendi- ja teabehaldur, allasutustes soovime määrata ülevaatus teostajaks Saue Vallavalitsuse dokumendi- ja teabehalduri (vt eelnevat märkust alluvussuhte ja riskitaseme kohta). **Sagedus:** kaaluda iganädalast monitoorimist (vähemalt avalikustamisele minevate dokumentide puhul).

Lisaks soovime läbi mõelda rakendatavate järelevalvemeetmete jaoks **vajalikud tehnilised lahendused**, sealhulgas ülevaadete saamise automatiseerimine ja kasutajamugavus (nt Amphora väljavõtete automaatne edastamine vastutajale iga nädala esmaspäeval; juhi töölaual igapäevast seiret võimaldav Amphora vaade). Vajadusel soovime vajalike tehniliste lahenduste osas konsulteerida Amphora esindajaga. Seejuures on oluline, et **vastutajate juurdepääsuõigused oleksid piiratud** (st ülevaadet saab näha ainult oma üksuse kohta).

Selleks, et eeltoodud järelevalvemeetmete rakendamisega oluliselt vähendada dokumentide registreerimisega seotud puuduseid, pakume järgmisena välja järgnevad tegevused.

Regulatsioonide ja kohustavate meetmete puudulikkus

4) Järelevalve-meetmete rakendamise praktikas (st aruandlus)

Soovitame sätestada ja sisse seada selge, täpse ja järjepideva ametliku kirjavahetuse nõuetekohase registreerimisega seotud järelevalvemeetmete rakendamise kohustustest kinnipidamise aruandlus. See on vajalik, et tagada ülevaade juhtkonnale ja tagasiside andmine isikutele, kes pole nõuetekohaselt täitnud ametlike kirjade nõuetekohase registreerimise kohustust või juhtivate kohtade töötajate puhul temale pandud järelevalvekohustust. Eeltoodu eesmärk on ühtlasi edastada töötajatele sõnumit, et korrektne dokumendihaldus on tähtis ja sellele pööratakse pidevalt tähelepanu.

Toome näiteid võimaliku aruandluse kohta:

- **Üksuste tasand:** Struktuuriüksuste või allasutuste puhul (nt osakonna iganädalane koosolek) ülevaate esitamine puudustega registreerimistest (sh tagasisidestamine, lahenduste leidmine, tunnustamine).
- **Tippjuhtkonna tasand.** Regulaarselt (näiteks kvartaalselt) toimuvatel juhtkonna koosolekutel ühe päevakorra punktina ülevaate tegemine dokumendihalduse probleemidest (sh näiteks dokumentide nõuetekohase registreerimisega seotud puudused) ja tehtud edusammudest. Märgime, et Saue Vallavalituses on 2025. a juhtkonna infokoosolekutel meile esitatud dokumentaalsete materjalidel alusel regulaarselt välja toodud kohustust ametlikke kirjavahetusi registreerida. Samas vajalik võib süsteemsem lähenemine (nt kas kontroll ametliku kirjavahetuse registreerimise üle toimib).

Saue Vallavalitsus ja allasutused, sh koostöös

5) Pisteliste kontrollide läbiviimine

Soovitame teostada Saue Vallavalitsuse dokumendi- ja teabehalduri poolt pistelisi kontrole organisatsiooniüleselt, eesmärgiga saada ülevaadet kirjavahetuste registreerimise ja sellega seotud järelevalvemeetmete rakendamise vastavuse kohta. Soovitame Saue valla dokumendihalduskorras sätestada dokumendi- ja teabehalduri poolt teostavate pisteliste kontrollide läbiviimine valla hallatavates asutustes.

Saue Vallavalitsus

Regulatsioonide ja kohustavate meetmete puudulikkus

6) Ametijuhendite täiendamine

Soovitame kaaluda võimalust, et **kõigi järelevalvemeetmeid rakendavate isikute ametijuhendites oleksid kirjeldatud nende tööülesanded seoses neile pandud järelevalvekohustustega** (nt dokumendihaldur, struktuuriüksuste juhid, allasutustes selleks määratud isikud) ametijuhendites soovitame täiendavalt kirjeldada konkreetsete järelevalvemeetmete rakendamise kohustus. Soovituse eesmärk on jõustada sisemistes regulatsioonides toodud ametliku kirjavahetuse registreerimise nõudeid ja järelevalveülesandeid ning teadvustada neid individuaalsel tasandil.

Saue vallavalitsus ja allasutused

Lahendus juurpõhjusele 3: tehnilised lahendused

Üldine teave tehniliste uuenduste kohta Amphoralt

Amphora üldine arengusuund

Dokumendihaldussüsteemi kasutajamugavus omab positiivset mõju sellele, kui alati on töötajad seda kasutama. Ka mitmed töö käigus ilmnunud kirjavahetuse nõuetekohase registreerimisega seotud probleemid olid seotud Amphora keerukuse ja sellest tuleneva ajakulukusega. Seega anname võimalikest tehnilistest lahendustest ülevaate kahes etapis:

- Amphora uue AI-põhise versiooni arendamine;
- võimalikud parendused Amphora olemasolevas versioonis.

Amphora AI-põhise versiooni arendamine

Peamise lahendusena, kuidas dokumendihaldust teha kliendisõbralikumaks ja viia läbi kvalitatiivset hüpet, näeb Amphora arendaja AI-põhises tootes. Selleks arendatakse **loomulikult keelel põhinevat kasutajaliidest, mille abil automatiseerida dokumendihaldust ja arhiveerimist** (nimetatakse targaks sekretäriks). Esimeses etapis plaanitakse uuendada järgmiseid funktsioone:

- dokumentide liigitamine,
- metaandmete väljalugemine (nt lepingufailidest),
- olemasoleva info baasil automaatsete menetluste loomine,
- otsingud.

Amphora esindaja sõnul jääb lõppkasutajale, kui ta ei saa mingit tegevust AI-põhise Amphora kasutajaliidese abil teha, tehniliselt võimalus lingi kaudu tagasi vanasse versiooni minna ja seal tegevus lõpuni viia.

AI-põhise Amphora testimine

Esindaja sõnul plaanitakse anda **AI-põhise Amphora beeta versioon kasutajatele testimiseks 2026. aasta alguses.**

Näited

Kui saabub kodaniku kiri, suudab AI-põhine Amphora ise kirja läbi lugeda, koostada vastuse ja otsustada, millise sarja alla kiri salvestada, millist juurdepääsupiirangut kasutada ning millisele ametnikule see saata ülevaatamiseks ja allkirjastamiseks.

Kui teenistuja soovib minna puhkusele, siis saab ta kirjutada seda süsteemi lihtlausena. Amphora vastab töötajale näiteks, et näeb, tema kasutamata puhkusepäevade arvu, juulis on ilusad ilmad, teen puhkuseavalduse nende kuupäevadega ja kui oled nõus, siis kinnita ja ma saadan puhkuseavalduse kooskõlastamiseks. Kasutaja ei pea teadma, millist vormi ja sarja tuleb valida.

Probleemid liidestusega Amphora ja Outlooki vahel

Liidestus Outlooki uue versiooniga

Ühe juurpõhjuseks toodi välja probleem liidestusega Amphora ja Outlooki vahel, mis seisneb selles, et (i) liidestus on ainult vanal Outlooki versioonil ja (ii) osadel, sealhulgas allasututuste tööarvutitel puudub Outlooki liidestusega Amphoraga.

Eeltoodud probleemiga seoses selgitas Amphora esindaja plaani **luua 2025. aasta novembriks liidestus Outlooki uue versiooniga**. Kuigi Amphora poolt teostatav tehniline lahendus lahendab korraga mõlemad probleemid, pakume välja tegevuskavad kaheks erinevaks stsenaariumiks:

Korralduslikud lahendused

1) Kui liidestuse tegemine Outlooki uue versiooniga valmib tähtaegselt 2025 aastal:

- Paigaldada Amphora Outlooki uue liidestusega versioon kõigi Saue valla ametiasutuste ja valla allasutuste juhtide ja töötajate tööarvutitesse, kui see on kooskõlas sõlmitud lepingutega.
- Teavitada Saue valla ametiasutuste ja valla allasutuste juhte ning töötajaid tehnilisest uuendusest ja sellega kaasnevatest võimalustest (nt infokoosolekud, teavituskirjad jmt) ning vajadusel viia läbi koolitused (ettepanekuid koolituste korraldamise kohta vt slaididelt 14-16).

2) Kui liidestuse tegemine Outlooki uue versiooniga viivitub oluliselt:

- Kaardistada organisatsiooniüleselt ametikohad, kellel on prioriteetne vajadus olemaoleva Outlookiga liidestuse järele ja paigaldada rakendus asjakohaste isikute tööarvutitesse (sh näiteks allasutuste juhid ja teised dokumendihaldusega seotud võtmeisikud), kui see on kooskõlas sõlmitud lepingutega.
- Koolitada asjakohaseid isikuid Outlooki liidestuse kaudu kirju registreerima ja välja saatma.

Teostaja:
Amphora

Saue Vallavalitsus

Saue Vallavalitsus ja
allasutused koostöös

Saue Vallavalitsus ja
allasutused koostöös

Saue Vallavalitsus

Amphoraga seotud muud tehnilised probleemid

Töötajate poolt välja toodud probleemid

Amphora kasutamise seoses nimetati mitmeid probleeme, millega seotud tehnilisi parendusi võib olla mõistlik kaaluda lähemas tulevikus, jäämata ootama AI-põhise versiooni valmimist. Kaalumisel tasub arvestada, et praktikas võib õnnestuda tulevikus AI abil ellu viia mitmeid lihtsamaid, kergemini standardiseeritavaid ja reeglipõhiseid tehnilisi lahendusi (nt otsingufunktsioonid). Samas valdkondades, kus andmeanalüüs on keerukas ja rikkumistega võivad kaasnedä tõsised tagajärjed (nt isikuandmetega seotud rikkumiste puhul järelevõlvementlus ja sanktsioonid), on soovitatav AI-põhiste funktsioonide kasutuselevõtmisel rakendada konservatiivset lähenemist.

Töötoas toodi välja järgmiseid Amphora kasutamise seotud tehnilisi probleeme:

- adressaatide lisamine Amphorasse eeldab paljude erinevate väljade täitmist;
- e-kirja koostamisel Outlookis ja suunamisel Amphorasse registreerimiseks tuleb saatjavälja puhastada digiprügist;
- otsingufunktsioon ei tööta hästi ega leia otsitavaid kirjavahetusi;
- ligipääsupiirangute lisamine on keeruline, võimaldab eksimist.

Järgnevalt toome loetelu võimalikest tehnilistest lahendustest töötoas välja toodud juurpõhjustele, kirjeldades parema jälgitavuse huvides olemasolevat tehnilist lahendust ja sellega seotud võimalikku uuendust.

Amphoraga seotud muud tehnilised probleemid

Järgnevalt toome loetelu võimalikest tehnilistest lahendustest töötoas välja toodud probleemidele, kirjeldades parema jälgitavuse huvides olemasolevat tehnilist lahendust ja sellega seotud võimalikku uuendust, kui see on lepinguliselt võimalik ja kulutõhus.

1) Adressaatide lisamise lihtsustamine Äriregistri liidestuse kaudu

Adressaatide korrektseks lisamiseks kontaktide lahtrisse tuleb täita vähemalt järgmised väljad: (i) füüsilise isiku puhul näiteks tema ees- ja perekonnanimi, e-kirja aadress; (ii) juriidilise isiku puhul näiteks korrektne juriidiline nimi, registrikood, kontaktisiku ees- ja perekonnanimi, e-kirja aadress.

- **Juriidiliste isikute lisamine:** Tehniliselt oleks võimalik parendada **juriidiliste isikute andmete lisamise funktsiooni, tellides Amphoralt liidestuse Äriregistriga**. Andmete pärimine Äriregistrist aitaks vältida sisestusvigu, näiteks juriidiliste isikute nimede õiges kirjaõigsuses, dubleerimisel jmt.
- **Füüsiliste isikute lisamine:** Kuna füüsiliste isikute kontaktide lisamiseks tehnilisi lahendusi praegu pole – andmete korrektne sisestamine jääb töötaja ülesandeks –, siis saab Saue Vallavalitsus töötajat selles abistada, töötades välja abimaterjale (nt lühivideosid) või viies läbi koolitusi.
- Juhul, kui on vajadus **kontaktandmete massilisamise** funktsionaalsuse järele, mis võimaldaks iga-aastastelt toimuvate ühetaoliste või juhtumipõhiste suuremahuliste tegevuste puhul saata kirju välja korraga paljudele isikutele (nt lasteaialepingute allkirjastamine, üldplaneeringute menetluse teated), siis soovitame sel teemal konsulteerida Amphoraga. Soovitame vajadusel kaaluda antud tehnilise lahenduse tellimist koostöös teiste valdadega.

Saue Vallavalitsus
koostöös allasutustega

2) Amphora poolt liidestuse loomine Outlooki uue versiooniga

E-kirja koostamisel Outlookis ja selle suunamisel Amphorasse registreerimiseks ja välja saatmiseks satub digiprügi kirja saatja reale, mis on seotud tehnilise probleemiga. **Amphora esindaja plaanib probleemi parandamist liidestuse loomisel Outlooki uue versiooniga 2025 aasta lõpuks.**

Amphora

Amphoraga seotud muud tehnilised probleemid

3) Amphora poolt hägusa otsingu arendamine loodavas AI-põhises versioonis

Amphora praeguses versioonis on kasutusel **fraasipõhine täistekstiotsing**, mille puuduseks on see, et süsteem ei arvesta käändelõppudega ega võta arvesse sünonüüme. Amphora esindaja sõnul hakkab Amphora uus versioon sisaldama AI-põhist **hägusa otsingu funktsiooni**, mille puhul võtab otsing arvesse ka käändelõppe ja sünonüüme. Lisaks plaanitakse arendada **häälkäskluse põhinevat otsingut** (nt saab öelda Amphorale, et palun otsi mulle kõik eelmise aasta lepingud, mis lõppevad sellel aastal ja Amphora esitab vastava nimekirja).

Otsingufunktsiooni toimimist saab parandada ka **töötajate teadmiste tõstmise teel** selle kohta, milliseid nippe dokumentide otsimisel kasutada ja kuidas kirjavahetuste registreerimisel kasutada seda identifitseerivaid tunnuseid.

4) Dokumendile kohalduvate ligipääsupiirangute eristamine (nt lemmikute märkimine) tellimine

Amphora olemasolev versioon **võimaldab seadistada igale dokumentide sarjale ühe vaikimisi ligipääsupiirangu**. Tehniliselt puudub võimalus eristada pikemast ligipääsupiirangute nimekirjast mitut potentsiaalselt kohalduvat ligipääsupiirangut. Kui vald peaks pidama vajalikuks lahendust, mis võimaldaks **eristada konkreetse sarjade puhul ainult sellele kohalduvat ligipääsupiirangute valikut** (sealhulgas näiteks lemmikute märkimise pikemast ligipääsupiirangute loetleust), siis **soovitame tehnilise arenduse osas konsulteerida Amphoraga**.

Rõhutame, et ligipääsupiirangute lisamine on tugevalt seotud nii avaliku teabe seaduse kui ka isikuandmete kaitse reeglitega. Seega soovitame lähtuda põhimõttest, et sarjade puhul, kus töötajal tuleb teha teadlik valik mitme potentsiaalselt kohalduva ligipääsupiirangu vahel või kohaldada korraka mitut erinevat ligipääsupiirangut, kasutada tehnilisi lahendusi, mis sunnib töötajat tegema teadlikku valikut (st minimeerida vaikimisi juurdepääsupiirangute kasutamist erinevate sarjade puhul). Ühtlasi soovitame tõsta töötajate teadlikkust ligipääsupiirangute lisamise kohta, millega seotud soovitusi.

Amphora

Saue Vallavalitsuse ametiasutus

Lisad

Intervjueeritud, töötuppa või testimisele kaasatud isikud

Intervjueeritud isikud

- Kirsti Saar – Saue vallavalitsuse vallasekretär
- Mare Rabi – Saue vallavalitsuse valladokumendi- ja teabehaldur, andmekaitsespetsialist
- Sirje Just - Haiba Lastekodu juhataja
- Ergo Rohi - Saue Spordikeskuse juhataja
- Jaanus Kallion - Ääsmäe põhikooli direktor
- Helje Kala – Ääsmäe põhikooli juhiabi
- Tallinna linna ja Riigi Tugiteenuste Keskuse dokumendihalduse ja asjaajamise eksperdid (5 isikut)
- Amphora esindaja

Töötuppa kaasatud isikud

- Kirsti Saar - vallasekretär
- Mare Rabi – dokumendi – ja teabehaldur
- Elmet Puhm - sotsiaalosakonna juhataja
- Caroli Kruus - ehitusosakond loamenetluse koordinaator
- Ergo Rohi – Saue Spordikeskuse juhataja
- Indrek Eensaar – arendusosakonna juhataja
- Gedi Aver – jurist
- Aile Kaarlep - vastuvõtusekretär
- Heli Puusepp – Riisipere halduskeskuse vastuvõtusekretär
- Lily Roop - haridusosakonnast haridusspetsialist
- Maria Hansen – Haiba lastekodu tegevjuht
- Helje Kala – Ääsmäe põhikooli juhiabi

Analüüsitud sisemiste dokumentide nimekiri

Sisemised dokumentid

- Saue valla asutuste ühtne dokumendihalduskord (jõustunud 13.03.2022)
- Saue valla haridusteenuste haldamise infosüsteemi ARNO põhimäärus (jõustunud 08.07.2018)
- Saue valla taotluste esitamise ja menetlemise andmekogu asutamine ja põhimäärus koos lisaga 1 (jõustunud 07.06.2019)
- Saue Vallavalitsuse dokumendihalduskord (19.03.2025) koos lisadega
- Saue Vallavalitsuse dokumentide liigitusskeem
- Haiba Lastekodu asjaajamiskord (dateerimata)
- Haiba Lastekodu toimikute nimekiri
- Saue Spordikeskuse dokumendihalduse ja asjaajamise kord (kinnitatud 13.08.2025)
- Ääsmäe Põhikooli asjaajamiskord (kinnitatud 21.12.2009)
- Ääsmäe Põhikooli Amphora dokumendiliigitusskeem
- Dokumendi- ja teabehalduri ametijuhend
- Saue vallavalitsuse poolt esitatud ülevaated Haiba lastekodu ja Saue Spordikeskuse kirjavahetuste registreerimise kohta (sh kvalõiked)
- Andmed Saue Vallavalitsuse poolt korraldatud dokumendihaldusega seotud koolituste läbiviimise kohta (alates 2022)
- Saue Vallavalitsuse poolsed dokumendihalduskorra muudatustega seotud teavitused allasutustele
- Dokumentaalsed näited Saue Vallavalitsuse 2025. a infokoosolekute käigus tehtud meeldetuletustest ametlike kirjavahetuste registreerimise kohustuse kohta



© 2025 KPMG Baltics OÜ, Eesti osaühing ja Inglise eraõigusliku äriühinguga KPMG International Limited, mille vastutus on piiratud tagatisega, lepinguliselt seotud sõltumatute ettevõtjate KPMG globaalse võrgustiku liige. Kõik õigused kaitstud

Document Classification: KPMG Confidential