



**Arvamus avaliku teabe seaduse eelnõu
väljatöötamiskavatsuse osas**

Justiits- ja digiministeerium on esitanud arvamuse avaldamiseks **avaliku teabe seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK)**, Statistikaamet täidab nii avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) kui riikliku statistika seaduse (edaspidi RStS) alusel funktsioone, mis on seotud VTK eesmärkidega riigi andmete leitavuse ning riigi andmekogude õiguspärasuse tagamisel. Nõustume VTKs esile toodud konstanteeringuga, et **muudatus peab toimima mitteregulatiivsete ja regulatiivsete meetmete kombinatsioonina**. Sealjuures tuleb vältida riski, kus lihtsalt asendatakse üks regulatsioon teisega, ilma jõustamisele täit tähelepanu pööramata. See teeb keeruliseks soovitud eesmärkide täitmise - iseäranis riigi andmete leitavuse osas.

1. Andmehaldust koordineerides on Statistikaametil samuti teadmine, et **asutustel puudub selge, täpne ja ajakohane ülevaade oma valduses olevatest andmetest ja seda nii andmekogude, andmekoosseisude kui ka andmekirjelduste tasandil**. Asutustele ei ole selge, millist avalikku teavet või avaandmeid, kus ja kuidas tuleb asutuse sees hallata. Vähesed asutused on seni suutnud halduse alla saada need andmed, mis ei ole andmekogudes. Keerukusi on nii kontseptsioonide (andmed, teave, andmestik, andmevara jne) praktilise rakendamisega haldusel kui ka sellega, mis moodi siduda ühtseks pildiks avaandmete, isikuandmete, põhiandmete ja andmeturbe vaated. Kokkuvõttes, kuna puudub ülevaade asutuste kaupa, ei ole seda ka üle riigi.

Mitmel juhul on väidetud, et kuna VV määruse Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused § 12 lõike 1 kohaselt peab asutusel olema ülevaade oma põhiülesannete täitmisel tekkiva teabe, selle allikate ja hoiukohtade kohta, siis **õiguslikult on vajalik norm olemas, kuid probleem on suuresti selles püstitatud eesmärkide täitmisel**. Praktikas näeme, et asutustes on teabehaldus, dokumendihaldus, andmehaldus, andmekaitse ja infoturve korraldatud nii, et soovitud ülevaadet ei ole tekkinud ei asutusel ega riigil. VTK toob ära hulga juhiseid, millest osa on ka Statistikaameti koostatud, kuid kuna seaduse või määruse tasemel puudub asutustele pandud selge kohustus, ei ole Statistikaamet saanud teostada kohast haldusjärelevalvet. Seega on vaja **määruses sätestada nõuded, mis võimaldaks riigil ka päriselus andmetest ülevaadet saada**.

2. Andmekogude asutamise ja pidamise, sealhulgas RIHA kooskõlastusprotsessi osas on VTK-s esitatud neli alternatiivi. **Statistikaameti seisukohad on järgmised:**
 - Leiame, et AvTS-is sätestatud riigi infosüsteemi käsitus (andmekogud ja toetavad süsteemid) on ajale jalgu jäänud. Jaotus teabe ja andmekogude vahel ei võimalda hõlmata kogu andmevara (nt andmestikud, tehisintellekti alusandmed) ühtsesse haldusesse. **Pelgalt definitsiooni muutmine ei pruugi olla piisav.**
 - **Toetame andmekogu registreerimiskohustust ATV-s. Samas ei pea vajalikuks eraldi kooskõlastusprotsessi jätkamist** – andmekoosseisu muudatustest on võimalik saada ajakohane ülevaade automatiseeritud liidestuste kaudu (nt RIHAKE).
 - Peame põhjendatuks, et **tehnilise dokumentatsiooni nõue asendataks liidestuskohustusega**, mis tagab ajakohasema ja praktilisema ülevaate.
 - **Toetame RIHA ja ATV määruste ühendamist**, kuid sellega koos tuleks ajakohastada ka klassifikaatorite määrus.

- **ATV avaandmete osa vajab täiendavat mõjuanalüüsi** ja selget rakenduslahendust nii asutuste kui ka riigi vaates.
- Varajane andmekogude kooskõlastamine (enne õigusakti ja arenduse algust) **aitaks vältida dubleerimist, soodustada andmete ristkasutust ning hoida kokku ressursse.**

Kokkuvõttes oleme hinnanud, et **III alternatiivi puhul** säiliks andmekogude registreerimiskohustus, jääks alles kontrollimehhanism ehk rikkumiste ennetamiseks enne andmekogude kasutuselevõttu ning loodaks üks keskkond põhiandmete, andmekogude ja avaandmete jaoks, mis soodustab andmete taaskasutust. Sel juhul AvTS § 43⁹ lõike 1 punktis 6 nimetatud kindlustav süsteem nimetatakse ümber „*andmete teabevärava süsteemiks*“ ning selle alusel kehtestatud RIHA määrus nimetatakse ümber ATV määruseks.

Samas jääb ebaselgeks, **kuidas ja kelle poolt oleks planeeritud korraldada järelevalve, kuivõrd ka VTK-s endas räägitakse, et ainult juhendamise ja koolitamisest ei piisa.** Teisalt kui õigusaktist tulenevad nõuded on mitmeti tõlgendatavad ja asutusel puudub selge visioon ning arusaam tema valduses olevate andmete potentsiaalset, siis RIHA kogemus näitab, et detailsete juhiste väljatöötamine ning süsteemne andmeomanike koolitamine on endiselt oluline ja ainult sund ning karistamine ei tekita koostöö õhkkonda. Sellega haakub ka tõsiasi, et üksnes kohustuslike infoväljade kehtestamine ei taga veel kvaliteetseid ja sisuliselt täidetud metaandmeid süsteemis. Seega, **tõhusam järelevalve ja selgemad, praktilised juhised aitavad tagada, et nõudeid ei täideta formaalselt, vaid metaandmed oleksid sisukad, ajakohased ja tegelikult kasutatavad nii järelevalveks kui ka andmete taaskasutuse toetamiseks.**

3. Tulenevalt eelnevast on meie ettepanek lähtuda (viitame siinkohal digiriigi arengukavale, andmete ja tehisintellekti valgele raamatule, dokumendile eesti 2035, majanduskasvu kavale 2026 jt) riigi tasandil nii andmehalduse kui tehisintellekti vaates kokkulepitust. Kui andmete teabevärav ehk ATV oleks tulevikus keskne koht, kust leiab nii andmekirjeldused kui ka selge info selle kohta, kuidas ja millistel tingimustel andmeid taaskasutada saab, siis **oleks asjakohane mõelda ka tehnoloogiliselt eelkontrolli võimaldamisele, mis annaks hinnangu nii kohustuse täitjale endale kui võimalikule järelevalve teostajale**, kas sisestatav info on asjakohane või puudulik ning millises faasis on kirjelduste esitamine. AvTS-i võiks seejuures täiendada põhimõttega, et ATV kaudu peab olema kättesaadav info taaskasutatava teabe ja selle kasutamise tingimuste kohta.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmet Lee
peadirektor

Koostajad:
Liina Osila
5690 7559, liina.osila@stat.ee
Annika Uibopuu
5473 0306, annika.uibopuu@stat.ee
Veiko Berendsen
5667 6471, veiko.berendsen@stat.ee