

Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus
Andmekogude asutamise ja pidamisega ning andmekirjelduste avaldamisega seotud
nõuete ajakohastamiseks ja andmete teabevärava reguleerimiseks

Sisukord

I. Sissejuhatus

II. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

III. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

IV. Kaalutud lahendused ja kavandatav regulatsioon

V. Möjude eelanalüüs

VI. Väljatöötamise tegevuskava

I. Sissejuhatus

Käesolev VTK käsitleb põhiosas kahte omavahel seotud teemat - riigi andmete leitavuse tagamist ning riigi andmekogude õiguspärasuse tagamist. Kuigi avalikke e-teenuseid on Eestis arendatud järjepidevalt ja need on laialt kasutusel, ei toimi kehtiv andmekorralduse raamistik mitmes olulises osas ühtselt. Selle VTK eesmärk on neid kitsaskohti analüüsida ja teha ettepanekuid regulatsiooni ajakohastamiseks, keskendudes eeskätt RIHA kooskõlastusprotsessile ning andmete teabeväravat võimaldava õigusraamistiku kujundamisele.

Taust

Eesti avalike teenuste digitaliseerituse ning e-teenuste vastu kujunenud kõrge ühiskondliku usalduse ja rahulolu¹ tase on enam kui kahekümne aasta kestel väldanud järjepideva töö tulemus. Selle aja jooksul on kõigis valitsemisalades hinnatud avalike teenuste ja nendega seotud protsesside kitsaskohti, kaardistatud tehnoloogilisi võimalusi ning uuritud teenuseid kasutavate inimeste ja ettevõtjate vajadusi ning ootusi. Saadud teadmiste pinnalt on arvukate riiklike infosüsteemide juurde arendatud üha mugavamaid ja tõhusamaid e-teenuseid ning loodud järjest käepärasemaid võimalusi avaliku teabe² taas- ja ristikasutamiseks.

Avalike e-teenuste (**e-teenused**) toimimise tagab infotehnilise taustsüsteemina muu hulgas riigi infosüsteem (edaspidi ka **RIS**), mis koosneb kahte liiki komponentidest³:

¹ OECD Avalike teenuste rahulolu-uuringu alusandmed. Kättesaadav: <https://andmed.eesti.ee/datasets/oecd-avalike-teenuste-rahulolu-uuringu-alusandmed>.

² Avalik teave AvTS § 3 lg 1 tähenduses on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

³ Avaliku teabe seaduse § 43² lõige 1.

- 1) andmekogudest, mis on infosüsteemide andmevahetuskihi liidestatud ja RIHA-s⁴ registreeritud, ning
- 2) riigi infosüsteemi kindlustavatest süsteemidest.

Selleks, et RIS ja selle komponendid võimaldaksid rajada toimivaid ja kvaliteetseid e-teenuseid, kuid selle kõrval luua väärtust ka väljaspool avalikku sektorit (*nt teadustöös ja andmepõhiste teenuste arendamise potentsiaali edendamise kaudu erasektoris*), tuleb RIS-i haldamisel lähtuda kindlastest, nii protseduurilistest kui ka sisulistest nõuetest, mille eesmärk on tagada RIS-i koosvõime, usaldatavus ja läbipaistvus. See tähendab, et nii andmekogude asutamine ja pidamine kui ka andmekoosseisudes muudatuste tegemine peavad alluma ühetaolistele, süsteemselt rakendatavatele reeglitele. Kõnealuste reeglite abil peab olema tagatud, et RIS-i kuuluvad üksnes sellised andmekogud, mille pidamine ja milles toimuv andmetöötlus on õiguspärane ning mis on ka tehniliselt koosvõimelised. Lihtsamalt öeldes kujutavad eelnimetatud, andmekogude asutamist ja pidamist puudutavad nõuded ning nende täitmises veendumiseks mõeldud protsessid endast piltlikult öeldes kvaliteedikontrolli andmekogu osas õiguslikult ja tehniliselt kavandatava suhtes. Kui nõuete täitmises veendumiseks mõeldud protsessid on mõistlikud ning neid ka süsteemselt ja järjepidevalt rakendatakse, ongi põhimõtteliselt võimalik tagada, et avaliku teabe seaduses (**AvTS**) ja RIHA määruses⁵ sätestatud andmekogude pidamisega seotud nõudeid ja põhimõtteid, mille hulka kuulub ka andmete ühekordse küsimise põhimõte⁶, järgitakse ka tegelikkuses ning need ei jää üksnes deklaratiivseteks väärtusnõueteks. Kõnealuste protsesside rakendamise järjepidevusega, kuid ka mõistlikkusega seoses (*nagu kirjeldatud VTK hetkeolukorda ja probleemi puudutavates sisulistes peatükkides*) on Eestis aga märkimisväärselt arenguruumi.

E-teenuseid, andmekogusid ja nende pidamist puudutavate nõuete kõrval ei saa aga unustada, et igasugune avaliku võimu ülesandeid täites dokumenteeritud teave kujutab endast ka „avalikku teavet“. Avalik teave, millele ei ole seatud juurdepääsupiiranguid, kvalifitseerub omakorda AvTS § 3¹ lg 1 tähenduses „avaandmeteks“⁷. Avaandmed võivad seejuures kuuluda andmekogu juurde (nn „andmekogu avaandmed“), kuid see ei pea tingimata nii olema – avaandmed võivad olla ka nn andmekoguvälised ehk need ei pea tingimata kuuluma teabevaldaja „infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogumisse“⁸. Küll aga nõuavad AvTS § 3¹ lõige 4 ning § 29 lõiked 5 ja 6, et „kui see on võimalik ja asjakohane“ peavad avaandmed olema avalikkusele kättesaadavaks tehtud ja seda masinloetaval kujul, avatud vormingus ning koos neid puudutavate andmekirjeldustega. AvTS § 29 lõige 6 seab omakorda nõude, et masinloetaval kujul avaandmed peavad omakorda olema juurdepääsetavad Eesti teabevärava (edaspidi ka **riigiportaal**) kaudu. See on peamine eeldus selleks, et tagada avaliku sektori valduses olevate andmete rist- ja taaskasutatavus ehk:

- i. võimaldada ühe asutuse tegevuse käigus loodud või kogutud andmeid teistel asutustel oma avalike ülesannete täitmiseks kasutada (neidsamu andmeid uuesti kogumata); ja

⁴ RIHA all peetakse silmas riigi infosüsteemi halduse infosüsteemi, mis koos riigi infosüsteemi haldamise põhimõtetega moodustab riigi infosüsteemi haldussüsteemi.

⁵ Vabariigi Valitsuse 28.02.2008 määrus nr 58 „*Riigi infosüsteemi haldussüsteem*“

⁶ Avaliku teabe seaduse § 43¹ lõige 3; § 43³ lõige 2.

⁷ Avaandmed on see osa avalikust teabest, mille üldist, ärilisel või mitteärilisel eesmärgil kasutamist ei ole seadusega või seadusega kehtestatud korras piiratud.

⁸ AvTS § 43¹ lg 1.

- ii. võimaldada avaliku sektori asutuste valduses olevate andmete abil luua väärtust ka väljaspool avalikku sektorit (sh nii uute teenuste arendamisel kui ka sisendina teadustöös).

Viimaste aastate jooksul on saanud selgeks, et nii andmekogude asutamist ja pidamist puudutavad nõuded kui ka andmekirjelduste avaldamist puudutav regulatsioon vajab ajakohastamist. Tänapäevaste, kehtiva õiguse poolt ette nähtud protsessides sisaldub ebavajalikku formalismi, käsitööd, topeltkohustusi ja tagatipuks nõudeid, mis ei ole oma ebapraktilisuse tõttu praktikas mitte kunagi tööle hakanud. Sellest kõigest räägitakse lähemalt VTK 2. peatükis.

VTks kasutatavate põhimõistete definitsioonid

Juba VTK avalõikudest ilmneb, et siin käsitlev teema, s.o kõige laiemas tähenduses riiklik andmekorraldus koos oma probleemkohtadega, on keerukas ning sisaldab hulgaliselt termineid, mille mõistmine ja eristamine võib andmehalduse valdkonnaga mitte igapäevaselt kokkupuutuvale inimesele olla keeruline. Ühtse arusaama tagamiseks on alljärgnevalt esitatud VTK-s kasutatavate põhimõistete definitsioonid:

- **andmed** – tegevuse, faktide või teabe mis tahes digitaalne väljendus ja selliste tegevuste, faktide või teabe kogum, muu hulgas heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestise kujul.⁹ Käesoleva VTK kontekstis räägitakse sellistest andmetest, mis kuuluvad AvTS § 3 tähenduses „avaliku teabe” määratluse alla, s.o teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud andmetest, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

Näiteks: isiku nimi, aadress, menetlustoimingu nimetus.

- **andmeelement** – kõige väiksem eristatud andmete struktuuri ühik andmekogus või muus andmestikus, jagamatuna käsitletav andmete üksus¹⁰;

Näiteks: väli andmebaasis: „isiku eesnimi”, „katastriüksuse tunnus”, „registrikood”.

- **andmekirjeldus** – andmeelemendi ning kõigi ta nime ja ta sõnu sisaldavate andmestruktuuride formaliseeritud (s.o kindlale struktuurile vastav) kirjeldus¹¹;

Näiteks: andmeelement „eesnimi” kuulub andmekogusse „rahvastikuregister”, tegemist on tekstiväljaga, välja täitmisel ei kasutata klassifikaatorit, ..

- **andmete koosseis e. andmekoosseis** – andmekogusse kogutavate andmeelementide loetelu, käesoleva VTK kontekstis konkreetsemalt riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku avalike ülesannete täitmiseks töödeldavate korrastatud andmete loetelu¹²;

Näiteks: andmekoosseisu moodustavad järgmised andmeelemendid: „eesnimi”, „perekonnanimi”, „sünniaeg”.

- **andmestik** – loogiliselt tähenduslik andmete rühm¹³

Näiteks: riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu.

⁹ Definitsioon põhineb andmehalduse määruse ((EL) 2022/868), artikli 2 punktis 1 toodul.

¹⁰ Definitsioon põhineb standardil ISO/IEC 11179-1.

¹¹ Definitsioon põhineb standardil ISO/IEC 2382-17.

¹² Definitsioon põhineb RIHA määruse § 4 lõikes 2 sätestatul.

¹³ Definitsioon põhineb standardil ISO 8000-2:2002.

- **põhiandmed** - riigi infosüsteemi kuuluvasse andmekogusse kogutavad andmekogu unikaalsed andmed, mis tekivad andmekogu haldaja avalike ülesannete täitmise käigus (AvTS § 43⁶).

Andmekoosseisu ja andmekirjelduse olulisus

Igal RIS andmekogul peab olema kindlaksmääratud andmekoosseis, s.o loetelu andmetest, mille kogumiseks just see andmekogu on loodud. See nõue tuleneb otsesõnu AvTS § 43⁵ lõikest 1. Ilma kindlaksmääratud andmekoosseisuta, sealhulgas põhiandmete määratlemiseta, ei oleks RIS andmekogude asutamisel ja pidamisel võimalik järgida andmete ühekordse küsimise põhimõtet, isikuandmete kaitse üldmääruse (**IKÜM**) artiklis 5 loetletud põhimõtteid ega laiemalt põhimõtteid, mida peame tänapäeval hea halduse tava lahutamatuks komponentideks. Lühidalt öeldes oleks avaliku sektori andmetöötlus inimese jaoks läbipaistmatu.¹⁴ Andmekaitse Inspeksioon (**AKI**) on oma juhendmaterjaliski¹⁵ selgitanud, et andmekogu aluseks olev õigusakt „*peab sisaldama ammendavat loetelu antud andmekogusse kogutavatest andmetest. Seejuures peab loetelust ka selguma, kelle kohta (st andmesubjektide kategooriad) neid andmeid kogutakse.*“. Teisisõnu on võtmetähtsusega, et andmekoosseisud ei oleks mitte ainult andmekogude aluseks olevates õigusaktides loetletud, vaid, et need oleksid ka õigusakti sihtrühmale piisavalt arusaadavad ilma, et see nõuaks õiguslaseid või tehnilisi eriteadmisi. Viimase valguses on ka AKI märkinud, et õigusaktides loetletud andmekoosseise ei tohiks koormata tehniliste andmetega, mida on vaja infosüsteemi toimimiseks (*nt andmevälja või kande liigi süsteemi-sisene tunnus või andmete muutmise aeg*)¹⁶.

Eelnev tähendab kokkuvõtvalt, et andmekogudes töödeldavaid andmeelemente loetlevad andmekoosseisud õigusaktides peavad olema esitatud võimalikult täpselt ja võrreldavalt, sealhulgas peab olema selge, millised andmed on põhiandmeteks konkreetses andmekogus. Vastasel juhul ei ole ka õigusaktide eelnõude autoritel võimalik seaduste ja määruste eelnõusid kavandades (*näiteks olukorras, kus kavandatav õigusakt paneb mõnele riigiasutusele uue avaliku ülesande*) tõsikindlalt veenduda, kas kavandatav regulatsioon eeldab ka uue andmekogu asutamist või on viimane hoopis keelatud. Nimelt on andmekogu asutamine otsesõnu keelatud juhul, kui samu andmeid juba töödeldakse mõnes olemasolevas andmekogus¹⁷. Lisaks õigusloomes kaasnevatele probleemidele ei võimalda ebatäpselt ja mittevõrreldavalt esitatud andmekoosseisud ka infosüsteemide arendajatel ja teenuseomanikel veenduda, kas ja millises olemasolevas RIS andmekogus mingid spetsiifilised andmed täna juba sisalduvad, mis omakorda põhjustab probleeme ja ebaefektiivsust ka tehnilistes protsessides.

Arvestades sellega, et andmekogud (*ja muud süsteemid, mis RIS-st andmeid pärivad*) on infosüsteemid, mis „*suhtlevad*“ omavahel infotehnoloogiliste päringute teel, peab lisaks andmekoosseisude täpselt ja võrreldavale esitusele olema tagatud ka see, et andmekogudes töödeldavaid andmeid kirjeldav teave oleks piisavalt ja üheselt mõistetavalt arusaadav ka

¹⁴ IKÜM art 5(1)a). Laiemalt ei saa sellist olukorda pidada kooskõlaliseks ka PS §-st 14 ja HMS §-st 3 tuleneva hea halduse põhimõttega.

¹⁵ Andmekaitse Inspeksioon. Andmekogude juhend. Kättesaadav: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/andmekogude_juhend.pdf

¹⁶ *Ibid.* Lk 15.

¹⁷ AvTS § 43³ lg 2

infosüsteemidele. Muu hulgas peab selline teave olema infosüsteemide vahel jagatav ja taaskasutatav (st masinloetav). Automatiseeritud andmetöötuse käigus ei ole infosüsteemidel, erinevalt inimestest, võimalik asuda andmestike sisu erinevate meetodite abil tõlgendama. See tähendab kokkuvõtvalt, et lisaks andmekogude aluseks olevates õigusaktides loetletud andmekoosseisudele peavad **täpsed, ajakohased ja võrreldavad olema ka andmekogude andmekirjeldused**.

Parimal juhul kattuvad andmekoosseisude ja andmekirjelduste sisu andmeelemente loetlevas osas kõikjal: s.o nii õigusaktides, kesketes infosüsteemides kui ka muudes asukohtades (*nt asutuse andmeportaal*) üks-üheselt, kuid seda ei ole võimalik alati tagada. Erinevalt näiteks avaandmete andmekirjeldustest, mis peavad üldjuhul AvTS-s sätestatu kohaselt vastama avatud standarditele, peab õigusaktis loetletud andmekogu andmekoosseis vastama hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas¹⁸ toodud nõuetele ja olema õigusakti adressaadile üldarusaadav.

Kuigi andmekoosseisu ja andmekogu andmekirjelduse grammatilist ühetaolisust ei ole juba eelnevast tulenevalt alati võimalik tagada, peavad need (*andmeelemente puudutavas osas*) olema ühetaolised vähemalt semantiliselt ehk *tähenduselt*. See tähendab, et andmekogu andmekirjelduse sisu peab olema õigusakti järgse andmekoosseisuga kokku viidav. Vastasel juhul võivad tekkida olukorrad, kus andmete rist- või taaskasutusest huvitatud isikutel ei ole tegelikult võimalik andmekogust selliseid andmeid pärida, mis seal andmekirjelduste järgi justkui peaks sisalduma. Halvema stsenaariumi järgi võib aga andmekirjeldusest ilmned, et andmekogus sisalduvadki n-ö „täiendavad“ andmed, mis seal õigusaktis sätestatud andmekoosseisu järgi tegelikult sisalduda ei tohiks.

Seega kokkuvõtvalt ja lihtsustatult võib käesoleva VTK kontekstis öelda, et **õigusaktides loetletud andmekogude andmekoosseisud peavad tagama andmetöötuse ulatusest piisava n-ö üldarusaadavuse, andmekirjeldused aga peamiselt masinloetavuse ning rist- ja taaskasutatavuse**. Siin tuleb möönda, et andmekirjelduste roll on andmehalduses siiski mõnevõrra laiem, kuid käesoleva VTK esemeks olevatest, andmekoosseise ja andmekirjeldusi puudutavatest probleemidest ja lahendusettepanekutest ülevaate andmiseks ning nende arusaadavuse tagamiseks on selline üldistus vajalik.

Kvaliteetsete andmekirjelduste avalikustamise seos riiklike eesmärkidega

Viimaste aastate infotehnoloogilised arengud, eeskätt masinõppe, suurte keelemudelite ja muude andmepõhiste tehnoloogiate vaates, on olnud läbimurdelised ja kvaliteetsete andmekirjelduste olulisust veelgi suurendanud. Iseäranis tähtis on andmete ja andmekirjelduste täpsus, ajakohasus ja võrreldavus tehisintellekti (**TI**) põhiste tehnoloogiate jaoks, mille rakendamise võimalusteks eelduste loomise on Vabariigi Valitsus otsesõnu eesmärgiks võtnud¹⁹.

¹⁸ Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“.

¹⁹ Valitsusliidu alusleping, pkt 7.1. Kättesaadav: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027/digiriik>;

Nii tänase valitsusliidu alusdokumendid²⁰ kui ka digiühiskonna arengukava²¹ näevad muu hulgas ette riiklikku andmetöötlust ja sellega seotud protsesse puudutava õigusruumi korrastamise. See hõlmab endas nii tänases regulatsioonis leiduvate kitsaskohtade kõrvaldamist (*üleliigsete nõuete kehtetuks tunnistamist ja regulatsiooni lihtsustamist*) kui ka seniste, tänaseks praktilisuse minetanud nõuete asendamist uute ja efektiivsematega.²² Tänaste nõuete ja protsesside korrastamine loob potentsiaalselt eeldused senisest tervikuna läbipaistvamaks ning tehnoloogia- ja õiguskindlamaks RIS andmekogude pidamiseks ja haldamiseks, s.o tegelikkuses efektiivsemaks sissejuhatuse alguses nimetatud „kvaliteedikontrolliks“. Samuti tekivad seniste kitsaskohtade lahendamiseks potentsiaalselt paremad võimalused andmete rist- ja taaskasutuseks. Viimane on jällegi aluseks uute sündmuspõhiste ja proaktiivsete teenuste kavandamisele, sektorite ülesele andmepõhiste teenuste arendamisele (*sh TI-tehnoloogiatest tulenevate võimaluste rakendamisele*) ja teadustööle.

Avaliku sektori andmetest täpse, võrreldava ja ajakohase ülevaate saavutamine eeldab senisest läbipaistvamat ning praktikas paremini toimivat andmekogude asutamise ja pidamise korraldust, sealhulgas põhiandmete vaatest, ning andmete rist- ja taaskasutuse edendamist. Selle saavutamine omakorda nõuab ühelt poolt mõningatest, valdkondlike arengute tõttu otstarbe kaotanud protsessidest loobumist ning teiselt poolt tänaste ebaefektiivsete nõuete ümberkujundamist.

RIHA kooskõlastusprotsessi ebaefektiivsus

Üks võtmetähtsusega ebaefektiivsuse ilmingutest tänases olukorras, kus riigis puudub piisvalt täpne, võrreldav ja ajakohane ülevaade avaliku sektori käsutuses olevatest andmetest, seondub osaliselt AvTS-s, kuid spetsiifilisemalt riigi infosüsteemi haldamise põhimõtteid reguleerivas määruses (**RIHA määrus**²³) sätestatud protsessidega ja nende järgimisega. Täpsemalt on selgunud, et andmekogude asutamise ja kasutuselevõtmise, kuid ka andmekoosseisude muudatuste kajastamise protsessi üks etappe, milleks on andmekogu tehnilise dokumentatsiooni (**andmekogu dokumentatsioon**) kooskõlastusprotsess (**RIHA kooskõlastusprotsess**) ning sellele järgnev andmekogu või selle andmekoosseisu muudatuste registreerimine riigi infosüsteemi haldamise infosüsteemis (**RIHA**), ei toimi praktikas kas üldse või vähemalt AvTS-s ja RIHA määruses ettenähtud, süsteemsel ja järjepideval viisil. Otsesõnu öeldes: andmekogu dokumentatsioon kooskõlastatakse sageli kas hilinevalt või ei tehta seda üldse. Samuti jäävad pahatihti RIHA-s registreerimata andmekogude andmekoosseisu muudatused.

²⁰ 1) Vt joonealune viide nr 19.

2) Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, read 3.2.9-3.2.11. Kättesaadav: <https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2024-03/VVTP%202023-2027%202024.02.29.pdf>.

²¹ Eesti digiühiskond 2030. Digiriigi järgmised arenguhüpped, lk 15 jj. Kättesaadav: https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2022-04/Digi%C3%BChiskonnna%20ARENGUKAVA_13.12.2021.pdf

²² Spetsiifilistes küsimustes tulenevad varasemast rangemad ja/või põhjalikumad, riiklikku andmekorraldust puudutavad nõuded Eestile ka Euroopa Liidu õigusest, nt määrusest (EL) 2022/868 (nn andmehalduse määrus).

²³ Vabariigi Valitsuse 28.02.2008 määrus nr 58 „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“

VTK koostajatele teadaolevalt on andmekogude vastutavate töötajate seas küllaltki levinud seisukoht, et RIHA kooskõlastusprotsess ja andmekogu (*ning selle andmekoosseisu*) registreerimine RIHA-s kujutavad endast tarbetuid tegevusi või koguni topelttööd kas üksteise suhtes või mõne muu protsessi kõrval.²⁴ Muu hulgas on korduvalt välja toodud argument, et andmekogu asutamisel tuleb selle aluseks oleva õigusakti kavand (*s.o näiteks seaduseelnõu, Vabariigi Valitsuse või ministri määruse eelnõu*) – mis on samaaegselt osa RIHA määruse järgsest andmekogu dokumentatsioonist²⁵ – niikuinii kooskõlastada teiste ministeeriumite ja Riigikantseleiga, kui neile on asjaomases eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid.²⁶ Andmekogu aluseks oleva õigusakti eelnõu tuleb Vabariigi Valitsuse reglemendi (**VV reglement**²⁷) kohaselt kooskõlastada ka juhul, kui seda muudetakse, mh näiteks andmekoosseisu osas, samuti tuleb andmekoosseisu puudutav muudatus RIHAs registreerida. Siiski ei saa väita, et siin kirjeldatud oleks universaalne ning toimiks alati ja iga RIS andmekogu puhul. Selgeks eristujaks eelkirjeldatust on näiteks kohalike omavalitsuse üksuste (**KOV**) andmekogud. KOV õigusaktide, milleks võivad olla ka andmekogude põhimäärused, eelnõude kooskõlastamist ministeeriumide ega nende allasutustega õigusaktid ette ei näe, kuid RIHA kooskõlastusprotsessi ja andmekogu registreerimise kohustus kehtib nendegi suhtes. Seega võib vähemalt nn topeltkohustusi puudutava etteheite KOV andmekogude asutamise ja pidamise protsesside kontekstis kahtluse alla seada.

Tänase RIHA kooskõlastusprotsessi ebaefektiivsused, sh arusaam sellest ja andmekoosseisu muudatuste RIHA-s registreerimise vajadusest kui „*topeltkohustustest*“ andmekogu aluseks oleva õigusakti kooskõlastuskohustuse kõrval, on toonud kaasa erinevad tõlgendused vastavate kohustuste sisust ja tähendusest. Mõnikord ei teadvustata üldse, et tegemist on õigusaktidest tulenevate kohustustega ja jäetakse need õigel ajal või sootuks täitmata. Kõrvalmärkusena väärib nentimist, et lisaks vajakajäämistele RIHA kooskõlastusprotsessi järgimisel esineb probleeme ka VV reglemendi järgsel andmekogude aluseks olevate õigusaktide kooskõlastamisel. See tähendab, et näiteks andmekogude põhimäärused ei pruugi sageli teiste ministeeriumide (*ja sealt omakorda nende allasutuste*) töölauale kooskõlastamiseks jõuda ja seda vaatamata tõsiasjale, et kõnealused eelnõud suuremal või vähesemal määral teisi valitsemisalasid ja nende ülesandeid siiski puudutavad.

Ülalkirjeldatud puudujääkide tulemuseks ongi tänane seis, kus süsteemselt, järjepidevalt ja nõuetekohaselt ei täideta kõnealuste „*topeltkohustuste*“ kumbagi poolt. See omakorda ongi põhjustanud olukorra, kus nii RIHA kooskõlastusprotsessis osalevatel asutustel²⁸ kui ka laiemal avalikkusel puudub selge, täpne ja ajakohane ülevaade riigi valduses olevatest andmetest ja seda nii andmekogude, andmekoosseisude kui ka andmekirjelduste tasandil. Selguse huvides tasub märkida, et RIHA määruse kohaselt kooskõlastamisele kuuluv andmekogu dokumentatsioon kattub olulises osas sellega, mida andmehalduses ja käesoleva VTK kontekstiski mõistetakse andmekogu puhul „*andmekirjelduse*“ all. Täpse ja ajakohase ülevaate puudumine andmekoosseisudest ja andmekirjeldustest aga takistab nii tänaste

²⁴ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. „*Analüüs. RIHA kooskõlastamisprotsessi põhjendatus ja sellega jätkamine*.“. 2023.

²⁵ RIHA määruse § 6 lg 3 - § 18 lg 2 p 5.

²⁶ Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“. - RT I, 30.09.2025, 5. § 6 lg 1.

²⁷ Vt joonealune viide nr 26.

²⁸ Riigi Infosüsteemi Amet (**RIA**), Statistikaamet (**STAT**), Andmekaitse Inspeksioon (**AKI**), Maa- ja Ruumiamet (**MARU**), Rahvusarhiiv (**RA**), ühiselt **RIHA kooskõlastajad**.

andmekogude asutamise ja pidamise põhimõtete järgimist kui ka kõigi ülalmainitud, koalitsioonilepingus ja valdkondlikes arengudokumentides määratletud eesmärkide saavutamist.

Esile tõstmata ei saa jätta sedagi, et vajakajäämistele AvTS-st ja RIHA määrusest tulenevate kohustuste täitmisel, mis tegelikult kvalifitseeruvad õigusrikkumisteks, ei ole praktikas järgnenud tagajärgi. Sellele vaatamata ei oleks reaktsioonina siiski mõistlik asuda koheselt õigusaktidesse järelevalvelaseid sätteid lisama ja olemasolevaid täiendama. Esmalt tuleb analüüsida võimalusi probleemi tegeliku põhjuse kõrvaldamiseks ning alles seejärel liikuda järelevalveraamistiku (*ja muu regulatsiooni*) täiendamise vajaduse juurde.

Andmete teabevärv (ATV)

Osaliselt on riik andmekorralduse valdkonnas viimastel aastatel juba edusamme ka teinud. Näiteks loodi 2025. aastal endise avaandmete teabevärava edasiarendusena andmete teabevärv (**ATV**). Selle eesmärk on muuta avaliku sektori andmetöötlus läbipaistvamaks ning anda igaühele, sh potentsiaalsetele andmepõhiste teenuste arendajatele, keskselt ja senisest selgemalt ülevaade riigi valduses olevatest andmetest, andmekirjeldustest ja taaskasutamise võimalustest. Asutustel lasuva, potentsiaalselt liigse töökoormuse vähendamiseks on kavas ATV tulevikus avaliku sektori üleselt ühendada teabevaldajate (*sh andmekogude vastutavate või volitatud töötajate*) andmehaldustarkvaradega. See tähendab, et avaliku sektori valduses olevate andmekogude ja andmete andmekirjeldused ning nende muudatused hakkavad automatiseeritult kajastuma ka ATV-s. Selline automatiseeritud andmekirjelduste uuendamine eeldab aga just nimelt andmekirjelduste masinloetavust. Mainimata ei saa jätta, et tegelikkuses leidub tänagi üksikuid asutusi, mis on sellise automatiseeritud protsessi, näiteks RIHAKE-se²⁹ abil, juba käivitanud.

Sarnaselt andmete ühekordse küsimise põhimõttele on ka ATV puhul oluline, et see toimiks mitte ainult teoreetiliselt, vaid ka reaalselt arendajate, analüütikute ja muude andmepõhiste teenuste huviliste jaoks praktilise töövahendina. Samuti peaks ATV võimaldama teabevaldajate kohustuste üle järelevalvet teha ehk veenduda näiteks selles, kas asutus on oma avaandmete ja andmekirjelduste³⁰ avaldamise kohustuse täitnud või mitte. Selleks peab andmete ja andmekirjelduste avaldamine ATV-s toimuma kõigi teabevaldajate üleselt võimalikult ühetaoliselt ja seda üheselt mõistetaval õiguslikul alusel. See õiguslik alus on aga täna ebaselge ja seda iseäranis andmekirjeldusi puudutavas osas. Sedagi probleemi käsitletakse üksikasjalikumalt VTK sisulistes peatükkides.

Kokkuvõte

Kokkuvõtvalt on käesoleva VTK eesmärk analüüsida võimalusi ja pakkuda lahendusi jõudmaks olukorrani, kus (i) andmekogude asutamisele ja pidamisele oleksid kehtestatud mõistlikud nõuded ja protsessid, mille abil oleks tagatud neis toimuva andmetöötluse nõuetekohasus (*nii õiguslik kui ka tehniline*); ning (ii) kus kõigis sektorites tegutsevate osapoolte jaoks eksisteeriks täpne ja ajakohane ülevaade riigi käsutuses olevatest andmetest. Selleks on vaja nii andmekogude asutamise ja pidamise kui ka andmekirjelduste avaldamise nõudeid kaasajastada ning neis leiduvad ilmsed ebaefektiivsused kõrvaldada.

²⁹ RIA arendatav riiklik andmehaldustarkvara. Täiendav info on kättesaadav siin: <https://abi.ria.ee/rihake/rihake-1>.

³⁰ Nii andmekogude ja neisse kuuluvate andmete andmekirjelduste kui ka andmekogude väliste andmete andmekirjelduste.

Kuna avaliku sektori „andmekorraldus“ hõlmab väga laia teemade valikut, keskendutakse VTK-s liigse laialivalguse vältimiseks peamiselt RIHA kooskõlastusprotsessi ja andmekogude registreerimist puudutavatele kitsaskohtadele, sealhulgas põhiandmetega seotud probleemidele, ning ATV kasutamist võimaldava õigusliku raamistiku loomisega seonduvale. Lisaks avaliku sektori andmekorraldusele keskendutakse VTK-s ka tehisaru rakendamise läbipaistvuse ja usaldusväärsuse tagamisele.

VTK on seotud Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppe 2025–2027 punktiga 156: „*Andmevärava reeglitega tagame andmete vaid ühekordse esitamise. Privaatsuskaitsetehnoloogiate abil suurendame andmete turvalist taas- ja riskasutamist.*“; punktiga 157: „*Teeme andmetega seotud õiguslikus raamistikus asjad selgeks ja ühte moodi tõlgendatavaks ning lihtsustame andmetöötlust.*“ ning peatükis 7.1 väljendatuga „*Tehisaru võimaluste rakendamiseks korrastame andmekogud ning andmetöötlust puudutava regulatsiooni, et parema kvaliteediga ja riskasutatavad andmekogud saaksid aidata kaasa avaliku sektori teenuste pakkumisele.*“.

II. Probleemid, eesmärgid ja sihtrühm

Probleemid

Probleemid, mille lahendamise kavandamiseks VTK on koostatud, jagunevad kõige üldistataval tasemel kaheks:

1. Andmekogude asutamise ja pidamise läbipaistvuse, õiguspärasuse ning tehnilise koosvõime tagamiseks loodud protsessid ei täida neile seatud eesmäärke.

Tänane RIHA kooskõlastusprotsess on aeglane ja käsitööpõhine (sh tuleb kooskõlastamiseks vajalik dokumentatsioon esitada käsitööna) ning kõigile osapooltele ebamõistlikult koormav. Ühtlasi ei toimi RIHA kooskõlastusprotsess ja andmekogu aluseks oleva õigusakti eelnõu kooskõlastusprotsess (*mis oma kontrolliesemelt osaliselt kattuvad, v.a KOV andmekogude puhul*) loogilise tervikuna. Kõige eelneva tulemusena jätavad andmekogude vastutavad töötajad sageli RIHA kooskõlastusprotsessi nõuetekohaselt järgimata. Probleeme esineb ka andmekogusid puudutavate eelnõude kooskõlastamisel. Viimased ei pruugi sageli eelnõu autorite teadmatuse tõttu või teadliku valikuna kooskõlastusringile jõudagi. Kui need aga kooskõlastamisele jõuavad, võivad eelnõud omakorda erinevate valitsemisalade sisemiste korralduslike vajakajäämistest tõttu mitte kõigi andmekogude asutamise ja pidamise nõuete eest keskselt vastutavate asutusteni ehk tänaste RIHA kooskõlastajateni³¹ jõuda.

Koosmõjus tähendab eelnev, et andmekogude asutamisel, kasutuselevõtmisel ja neis sisalduvate andmekoosseisude muutmisel jääb sageli kontrollimata nii andmekogude vastavus õigusaktidest tulenevatele nõuetele (sh isikuandmete töötlemise nõuded, andmete ühekordse küsimise põhimõte) kui ka tehniline koosvõimelisus, turvalisus ja kvaliteet.

2. Tänane andmekirjelduste avaldamist ja andmete teabeväravat (ATV) puudutav regulatsioon on ebaselge ja ei vasta muutunud vajadustele.

Teabevaldajate jaoks on kohati ebaselge, millist teavet, kus ja kuidas tuleb nii andmekoguväliste andmete kui ka andmekogude ning neis töödeldavate andmete, sealhulgas

³¹ Vt joonealune viide nr 28.

põhiandmete, kohta avaldada. Puudub regulatsioon, mis väljendaks ATV kui sellise olemasolu või mis vastaks selgelt küsimusele, mida tuleb ATV kaudu kättesaadavaks teha. Samuti puudub sõnaselge kohustus, mille järgi tuleks (*tänase korralduse järgi*) Eesti teabevärava ehk riigiportaali kaudu teha lisaks avaandmetele kättesaadavaks ka nii avaandmete kohta käivad kui ka andmekogusid puudutavad andmekirjeldused. Lisaks ei ole kehtiva õigusega ette nähtud kohustust avaldada andmekirjeldusi juurdepääsupiiranguga andmete kohta (vastav *võimalus on AvTS § 3¹ lõikega 6 küll loodud*). Arusaadavalt saab viimane kõne alla tulla ainult tingimusel, et andmekirjelduste avaldamisega ei avaldata juurdepääsupiiranguga andmeid endid.

Kogumis takistavad ülalkirjeldatud probleemid andmete rist- ja taaskasutust, hägustavad avaliku sektori andmetöötluste läbipaistvust ning kvaliteetsete ja andmepõhiste teenuste arendamist kõigis sektorites.

Konkreetsel tasandil on ülaltoodud probleemide komponendid järgnevad:

- ***Andmekogude asutamise ja pidamise ning tehnilise koosvõime, sh andmekirjelduste nõuetekohasuse ja ühetaolisuse tagamiseks loodud RIHA koostööstusprotsessi järgimine on puudulik***

AvTS § 43³ lõige 3 ja RIHA määruse § 7 lõige 1 näevad ette kohustusliku RIHA koostööstusprotsessi. See tähendab, et enne andmekogu asutamist, andmekogus töödeldavate andmete koosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või andmekogu lõpetamist peab andmekogu vastutav või volitatud töötleja esitama andmekogu dokumentatsiooni RIHA kaudu koostööstamiseks samaaegselt kõigile RIHA koostööstajatele.

Väärrib märkimist, et ***andmekogu dokumentatsioon*** moodustub andmekogu üldandmetest, andmekogus töödeldavate andmete detailsest kirjeldusest, andmekogu aluseks oleva õigusakti andmetest, andmekogu vastutava ja volitatud töötleja kohta käivatest andmetest ja kontaktisikute andmetest.³²

Seega kattub RIHA määruse § 6 lõike 3 järgne mõiste „andmekogu dokumentatsioon“ suures osas sellega, mida Statistikaameti andmehalduse juhiste³³ kohaselt peetakse andmekogu puhul silmas käesoleva VTK sissejuhatuseski kirjeldatud termini „andmekirjeldus“ all. Erisuseks on, et „andmekirjeldus“ ei hõlma klassifikaatoreid ja tehnilist dokumentatsiooni, mida aga „andmekogu dokumentatsioon“ hõlmab.

Praktikas on aga küllaltki levinud olukord, kus andmekogu dokumentatsioon esitatakse andmekogu asutamisel, kasutusele võtmise või andmekoosseisu muutumise eel RIHA koostööstusprotsessi hilinenult või halvemal juhul ei tehta seda üldse. VTK koostajatele teadaolevalt on selle peamiseks põhjuseks, et RIHA koostööstusprotsessi raames toimuv andmete esitamine ja infovahetus on paljude teabevaldajate hinnangul mahukas ja käsitööpõhine protsess, milles ei nähta olulist kasu ja mis oma sisult osaliselt kattub andmekogu põhimääruses andmekoosseisu loetlemisega ja selle VV reglemendi järgse koostööstamisega.

³² RIHA määruse § 6 lg 3.

³³ Andmekirjelduse juh. Lisa 1 andmekirjelduse standard. Kättesaadav: https://stat.ee/sites/default/files/2024-08/AH_juhis_andmekirjeldus_standard_3.0.1.pdf

VV reglemendi § 6 lõikes 1 nimetatud kooskõlastusmenetluse eesmärk on tagada õigusakti õiguslik ja normitehniline kvaliteet ning vältida muu hulgas seda, et ühes valitsemisalas kehtestatud õigusakt tooks ootamatult kaasa kohustusi teistes valitsemisalades. RIHA kooskõlastusprotsessi eesmärk seevastu on andmekogu *tehnilise* koosvõime tagamine ning veendumine, et andmekogu tehniline teostus (kavandatud kujul) vastab andmekogu aluseks oleva õigusaktiga ettenähtule ning AvTS-st ja RIHA määrusest tulenevatele üldpõhimõtetele.

Tõsi on see, et õigusakti kooskõlastamise käigus on võimalik RIHA kooskõlastajatel kui õigusaktist mõjutatud asutustel (samuti muudel asutustel) vajadusel küsida eelnõu autoritelt ka selgitusi ja muid dokumente, millest selguks muu hulgas vastus samadele küsimustele, mis muidu küsitaks RIHA kooskõlastusprotsessi raames. Andmekogud asutatakse avalike ülesannete täitmise võimaldamiseks, mistõttu on mõistlik mitme osapoolle „heakskiidul“ veenduda, et andmekogu, selle abil toimuvad protsessid ja ka andmekogu tehniline teostus vastavad õigusaktiga ettenähtule. Samas ei pruugi vastused andmekogu tehnilise koosvõime ja/või teostusega seonduvatele küsimustele veel õigusakti kooskõlastamise ajal teada olla. Veelgi enam, võiks väita, et need (vähemalt osaliselt) *ei tohiks*ki veel sel ajal teada olla, sest andmekogu kui IT-süsteemi arendamine ei tohiks põhimõtteliselt alata enne, kui selleks eksisteerib õiguslik alus (*s.o andmekogu aluseks olev õigusakt*).

Leidub ka selliseid andmekogusid, mille puhul saab küll jätkuvalt rääkida potentsiaalselt ülemäära käsitöömahukast ja koormavast RIHA kooskõlastusprotsessist, kuid samal ajal vähemasti mitte „*topeltkohustustest*“ VV reglemendi järgse õigusakti eelnõu kooskõlastuskohustuse kõrval. Selline olukord puudutab peamiselt KOV andmekogusid – nimelt on võimalik, et „*andmekogu aluseks olev õigusakt*“ on KOV määrus, mille kooskõlastamist VV reglemendis toodud kujul õigusaktid ette ei näe. See tähendab, et KOV andmekogude puhul peakski nende aluseks oleva õigusakti ja tehnilise (*kavandatud*) realisatsiooni vahelist kooskõla võimaldama kontrollida just nimelt RIHA kooskõlastusprotsess. Praktikas see, nagu eespool märgitud, paraku siiski nii kunagi toimunud ei ole.

Mainimata ei saa jätta, et ebaühtlane on ka VV reglemendist tulenev andmekogude aluseks olevate õigusaktide kooskõlastamise kohustuse järgimine. Õigusaktide eelnõud ei jõua sageli asjast puudutatud ministeeriumide töölauale ning neist omakorda valitsemisala asutusteni (sh RIHA kooskõlastajateni). Tagatipuks ei ole välistatud seegi, et andmekoosseisu puudutavad muudatused jäävad asjaomases õigusaktis üldse tegemata, näiteks põhjusel, et vastutava asutuse hinnangul on andmekoosseis juba algselt õigusaktis n-ö „*piisavalt laialt*“ loetletud. Kõigi VTK-s loetletud eesmärkide saavutamiseks, s.o riigi andmekorralduse läbipaistvuse ja usaldusväärsuse tagamiseks, andmete ühekordse küsimise põhimõtte järgimiseks, andmete ja andmekirjelduste kiire leitavuse ja taaskasutatavuse tagamiseks, peavad andmekoosseissid aga olema mitte piisavalt laiad, vaid vastupidi - *piisavalt täpsed ja detailsed*.

Õigusaktide eelnõude VV reglemendi järgse kooskõlastusmenetluse (*nn kooskõlastusringide*) korraldus, sh tagamine, et andmekorraldust puudutavad eelnõud jõuaks kõigi asjassepuutuvate valitsusasutuste ja nende allasutuste töölaudadele, on sageli korralduslik probleem. Regulaatiivsed eeldused selle kooskõlastusmehhanismi edukaks toimimiseks (*peamiselt VV reglemendi § 6 lõike 1 näol*) eksisteerivad vähemalt riiklike andmekogude aluseks olevate õigusaktide kontekstis juba täna. Nagu eelpool mainitud, on olukord keerulisem KOV andmekogudega, mille puhul õigusaktid andmekogu aluseks olevate õigusaktide (v.a juhul, kui andmekogu asutatud seadusega) kooskõlastamist

valitsusasutustega (ega nende allasutustega) ette ei näe. Tänase RIHA kooskõlastusprotsessi läbimise kohustus neil aga on.³⁴

- **Andmekoosseis või selle muudatused jäävad sageli RIHAs registreerimata**

Olukorrad, kus seadusandja otsustab avaliku ülesande täitmise lihtsustamiseks asutada uue andmekogu või kasutada olemasolevat andmekogu ka mõne täiendava ülesande täitmiseks, eeldavad andmekogu aluseks oleva õigusakti muutmist, mh andmekoosseisu osas (*lisandunud/muutunud ülesanded eeldavad ka muutunud andmekoosseisu*). Lisaks õigusakti ajakohastamisele, VV reglemendi järgsele kooskõlastusmehhanismi läbimisele ja sellega paralleelselt kaasnevale RIHA kooskõlastusprotsessile tuleb AvTS § 43⁷ lg 1 ja RIHA määruse § 10 lg 2 kohaselt andmekogu ja selle uuendatud andmekoosseis ka RIHAs registreerida. RIHA-s registreerimata andmekogu kasutusele võtmine on RIHA määruse § 13 lõike 3 ja AvTS § 43⁷ lg 1 kohaselt keelatud. Tegelikult on aga, sarnaselt RIHA kooskõlastusprotsessile, ka RIHA registreerimiskohustuse järgimine lünklik.

Mõnede andmekogude vastutavate töötajate tagasiside põhjal on siingi probleemi üheks põhjuseks, et RIHA-sse registreerimiseks andmete esitamine kujutab endast käsitööd, millel ei nähta sageli ka olulist praktilist väärtust. Ühtlasi kattub andmete RIHA-s registreerimiseks esitamine mõnede andmekogude vastutavate töötajate hinnangul andmekogu põhimääruses tehtava andmekoosseisude muudatuste loetlemisega ja/või RIHA kooskõlastusprotsessi raames niikuinii esitatava teabega. Sisuliselt on seega andmekogu pidajate vaatest siingi tegemist topeltkoormusega, kus andmekogu vastutav või volitatud töötaja peab ühed ja samad andmed esitama mitmel korral: õigusakti eelnõu kooskõlastamisel, RIHA kooskõlastamisprotsessi raames (*st nii andmekogu asutamisel, kasutuselevõtmise eel kui ka andmekoosseisu muutudes*) ja siis veelkord sellele järgneval muudatuste registreerimisel RIHA-s.

- **RIHA kooskõlastusprotsessi / andmekoosseisude registreerimise kohustuse järgimata jätmine ei too praktikas kaasa mingeid tagajärgi**

Kuigi mitmekordsete kohustustega või muul põhjusel ebaefektiivsusega seotud argumendid võivad olla põhimõtteliselt mõistetavad ja kõlada pragmaatilisel, ei ole mingil juhul aktsepteeritav olukord, kus andmekogude vastutavad töötajad ignoreerivad neile õigusaktiga pandud kohustusi, sh RIHA kooskõlastusprotsessi ja registreerimiskohustust.

Õigusaktides sätestatud kohustused ei tohi ega saa jääda õigusriigis deklaratiivseks. Kui andmekogu vastutav töötaja jätab kohustused täitmata, tuleb sellele kehtivas õiguses ettenähtud järelevalvemehhanismide raames reageerida (*avaliku sektori asutuste vahelistes suhetes on see eeskätt võimalik haldusjärelevalve raames*). Kui ilmneb, et mõni kohustus on seejuures ka sisuliselt ebaotstarbekas, siis tuleb see kehtivast õigusest kõrvaldada või ümber kujundada.

Tänases olukorras, kus esineb n-ö korduma kippuvaid viiteid tänaste protsesside ebaefektiivsusele, ei saa mõistlik lahendus olla ühekülgne ja keskenduda ainult järelevalve- või karistusmehhanismidele. Oluline on, et ebaefektiivsed protsessid ja nende põhjused tuvastataks ning eeskätt neid, mitte üksnes järelevalve alast praktikast või regulatsiooni, ajakohastataks.

³⁴ Nii on see näiteks jäätmeseaduse § 71¹ lg 1 alusel asutatavate jäätmevaldajate registritega.

- **ATV ning selles avaandmete ja andmekirjelduste avaldamine on üheselt mõistetavalt reguleerimata, samuti on tänaste andmekirjelduste kvaliteet liigselt varieeruv**

Kehtivas õiguses puudub tervikuna ATV-d puudutav regulatsioon ning mistahes sõnaselge õigusnorm, mis väljendaks, et avaandmed ja andmekirjeldused tuleb teha kättesaadavaks just ATV kaudu. Kuigi AvTS sätestab ühelt poolt avaandmete avalikustamise ja kättesaadavuse üldpõhimõtted (*sh kohustuse tagada nii avaandmete kui ka andmekirjelduste masinloetavus ja vastavus avatud standarditele*) ning teiselt poolt selle, et avaandmed peavad olema kättesaadavad Eesti teabevärava ehk riigiportaali vahendusel, ei ole ATV ametliku veebikeskkonna ega riigiportaali osana täna õiguslikult mistahes viisil määratletud. Teisisõnu puuduvad selged normid, mis sätestaks ATV olemuse kui ka nõude, et nii avaandmed ja nende andmekirjeldused kui ka andmekogude andmekirjeldused tuleb teha kättesaadavaks ATV kaudu.

Puuduliku regulatsiooni tõttu leidub erinevaid seisukohti, kas avaandmete ja (kõigi) andmekirjelduste ATV-s avaldamine toimub piisavalt õigusselgel alusel või mitte – kas tegemist on osaga riigiportaalist või eraldiseisva keskkonnaga. Isegi kui lähtuda esimesest, on ka avaandmete andmekirjelduste avaldamine ATV-s tänase seisuga ebaühtlane ja osaliselt puudulik. Näiteks on ühelt poolt arusaadav, et piiratud juurdepääsuga teavet ei saa avalikustada nii, nagu avaandmeid. Teisalt võimaldab kehtiv õigus jätta avalikustamata ka juurdepääsupiiranguga andmete *andmekirjeldused*, millel on aga arvestatav (*andmetest endist eraldi vaadeldav*) väärtus nii andmepõhiste teenuste arendamisel kui ka riiklikust andmetööstusest aktuaalse ülevaate tagamisel – seda ilma, et juurdepääsupiiranguga andmed kui sellised ise avalikustataks või muul moel ohtu satuks. Varieerub ka andmekirjelduste kvaliteet ja detailsus.

Avaliku sektori asutustel, kes kvalifitseeruvad üheaegselt nii „*teabevaldajaks*“ kui ka „*andmekogu vastutavaks töötlejaks*“, on kehtiva õiguse järgi kohustus kirjeldada ja hoida ajakohasena kahte tüüpi andmestikke: (i) avaandmete andmestikke; ja (ii) RIS andmekogude andmestikke. Seda peavad nad tegema kahes erinevas süsteemis: esimest riigiportaalil (*praktikas mõtteliselt selle juurde kuuluv* ATV-s) ja teist RIHAs. Tagatipuks peab kahes erinevas kohas andmekirjelduste avaldamine ja ajakohasena hoidmine toimima ka kahes erinevas kirjeldusvormingus (*esimesel juhul rahvusvahelistel standarditel põhineval avaandmete kirjeldusmudelil, teisel aga RIHA määrusest tuleneval, andmekogu dokumentatsiooni nõuetel põhineval vormingul*).

Riigi andmete kirjeldamine kahes erinevas süsteemis ja seda veel kahe erineva kirjeldusvormingu alusel on asutustele liigselt koormav ja ebamõistlik. Seetõttu tuleb RIS andmekogude ja avaandmete kirjeldusloogika ühtlustada ning luua võimalus hallata praegu RIHAs registreeritud andmekogude andmekirjeldusi (*parimal juhul ka kogu muud, andmekogu puudutavat ülevaatlikku teavet*) edaspidi ATV-s.

- **Põhiandmed on ebapiisavalt määratletud ning ebaühtlase kvaliteediga. Sageli ei ole põhiandmete määratlused andmekogus leitavad.**

Põhiandmete kasutamise kohustus tuleneb täna kehtiva AvTS §-i 43⁶ lõikest 2, mille kohaselt andmeid, mis on juba põhiandmetena riigi infosüsteemi kuuluv andmekogus talletatud, tuleb taaskasutada, mitte koguda neid enda asutuse vajadustele vastavalt uuesti. Täna seda regulatsiooni alati ei järgita ning andmeid kogutakse topelt. Alati ei mõelda andmekogu loomisel või olemasoleva andmekogu täiendamisel põhiandmete olemust läbi. Seetõttu iga asutuse kaardistused on erineva detailsusega.

Põhiandmed andmekogudes on varieeruva kvaliteediga, kuivõrd puuduvad ühtsed kvaliteedinõuded. Nõuded on praktikas killustunud erinevates asutustes, mistõttu on võimatu tagada andmete täielikkus ja ajakohasus nii asutuse sees kui ka riigiüleselt. Põhiandmeid talletatakse asutuste andmekogudes struktuuri ja klassifikaatoritega, mis vastavad just selle asutuse enda vajadustele. Seesugune struktuur ei pruugi aga sobida teisele asutusele, kes vajab neid samu andmeid mõne enda ülesande täitmiseks. Seega olukorras, kus ollakse valmis vajaminevaid andmeid esimesest andmekogust taaskasutama, ei saa seda teha andmete struktuuri erinevuse tõttu, on asutus sunnitud andmeid uuesti koguma ja koormama asutust ennast kui ka isikuid, kellelt andmeid on vaja saada. Olukord on sarnane, kui andmekogudes on kasutusel erinevad klassifikaatorid. Erinevate klassifikaatorite kasutamisel või ka ebapiisavate kirjelduste puhul võivad samad mõisted olla talletatud erineval viisil või asjakohased andmete kategooriad üldse puududa. Seetõttu ei ole vajaminevad põhiandmed ka leitavad.

- **Avalikus sektoris rakendatud tehisaru kasutusjuhtudest puudub ajakohane ülevaade kavandatavatest ja rakendatud tehisaru lahendustest, täna avalikustatud kasutusjuhtude kirjeldused on liigselt varieeruvad ning ei anna piisaval tasemel ülevaadet kavandatavatest ja kasutuselevõetud lahendustest, mille tulemus kannatab lahenduste taaskasutus ning puudub avalikkusel ülevaade.**

Kehtivas õiguses puuduvad nõuded tehisarul põhinevatest lahendustest läbipaistvusnõuded. Kuigi tehisintellekti määrus seab kõrge riskiga tehisaru lahendustele läbipaistvusnõuded (EL määruse 2024/1689 artikkel 50³⁵), on avaliku sektori suunal kõrgendatud ootus selleks. Läbipaistvus tähendab, et tehisaru süsteeme arendatakse ja kasutatakse viisil, mis võimaldab asjakohast jälgitavust ja selgitatavust, andes samal ajal inimestele teada kui teenustes / protsessides kasutatakse tehisaru, ning teavitades juurutajaid igakülgsest selle tehisarusüsteemi võimetest ja piiridest ning mõjutatud isikuid nende õigustest. Avalikus sektoris puudub hetkel ühtne ja ajakohane ülevaade nii kavandatavatest kui ka rakendatud tehisarulahendustest. Kuigi mitmed asutused on seniseid kasutusjuhtumeid avalikustanud, on nende kirjeldused vormilt ja sisult äärmiselt varieeruvad. See tähendab, et kasutusjuhtude detailide tase, kvaliteet, tehniline täpsus ning riskide käsitus ei ole ühtlustatud ega võimalda moodustada terviklikku pilti riigi tehisaru kasutusest.

See olukord tekitab mitu olulist probleemi:

- **Puudub läbipaistvus ja avalikkuse teavitatus:** elanikel, ettevõtjatel ja järelevalveasutustel ei ole võimalik saada adekvaatset ülevaadet, kus ja milleks tehisaru riigis kasutatakse. See vähendab usaldust ning teeb keeruliseks hinnata lahenduste mõjusid põhiõigustele ja andmekaitsele.
- **Piiratud võimalus lahenduste taaskasutuseks ja sünergiate loomiseks:** ebajärjekindlad ja puudulikud kirjeldused takistavad teiste asutuste võimalust olemasolevaid lahendusi kasutusele võtta, edasi arendada või saadud kogemustest õppida. Ressursid killustuvad ja dubleerimise risk suureneb.

³⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2024/1689, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 300/2008, (EL) nr 167/2013, (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1139 ja (EL) 2019/2144 ning direktiive 2014/90/EL, (EL) 2016/797 ja (EL) 2020/1828 (tehisintellekti käsitlev määrus). Leitav: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

- **Võimetus teha strateegilisi otsuseid:** ilma tervikliku ülevaata ei ole võimalik juhtida tehisaru kasutuse kasvutrende, hinnata riskikohti, planeerida investeringuid ega tagada vastavaus Euroopa Liidu ja riigisiseste põhimõtete ning nõuetega.
- **Puudub sisuline nähtavus kavandatavatest tehisaru lahendustest elukaare varases faasis:** täna jõuavad avaliku teadvusesse ja järelevalveasutusteni sageli vaid valmis lahendused, mitte kavandatavad või arenduses olevad projektid, mis on probleemne riskihindamise ja ennetuse seisukohalt.

Kokkuvõttlikult ei võimalda olemasolev killustatud ja ebajärjepidev praktika taganud läbipaistvust, usaldusväärsust ega tõhusat koordineerimist riiklikul tasandil. Seetõttu on vältimatu vajadus luua standardiseeritud ja ajakohane mehhanism tehisarulahenduste kavandamise, arendamise ja rakendamise süstemaatiliseks kaardistamiseks ning avalikustamiseks. Jälgitavuse ja läbipaistvuse tagamiseks peaks tehisarul põhinevate lahenduste pakkuja ja juurutaja koostama enne süsteemi kavandamist, turule laskmist või kasutuselevõtmist algoritmi läbipaistvuse standardi ning esitama Justiits- ja Digiministeeriumile.

Sihtrühm

VTK-s käsitletava probleemi ja kavandatud lahenduse sihtrühma moodustavad järgmised asutused ja isikud:

1. **Teabevaldajad**, sh andmekogude vastutavad töötlejad ehk andmekogude haldajad – asutused, kes peavad (*kehtiva õiguse järgi*) andmekogu dokumentatsiooni RIHA kooskõlastusprotsessi esitama, andmekogu RIHA-s registreerima ning avaandmed, nende andmekirjeldused ja andmekogude andmekirjeldused avalikustama. Teabevaldajaid on avaliku teabe seaduse §5 alusel kõik avaliku sektori organisatsioonid ja teatud hulk eraõiguslikke juriidilisi ja füüsilisi isikuid, ehk ligi 3000 erinevat organisatsiooni;
2. **Andmekogude volitatud töötlejad**³⁶ ehk asutused, kellele on delegeeritud avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude majutamine või andmetöötluste korraldamine ning kelle ülesandeks on (*andmekogu vastutava töötleja korralduse alusel*) sageli esimeses punktis nimetatud ülesannete täitmine;
3. **Andmete taas- ja riskasutusest huvitatud isikud ja asutused** ehk:
 - a. asutused, kes ei kogu asjassepuutuvaid avaandmeid põhiandmetena, kuid vajavad neid oma avalike ülesannete täitmiseks (*riskasutus*); ja
 - b. haldusevälised isikud, kes soovivad avaandmeid kasutada ärilisel või mitteärilisel eesmärgil (*nt vastavalt ettevõtluseks või teadustööks*), mis ei lange kokku algse eesmärgiga, mille jaoks see teave avalikke ülesandeid täites saadi või loodi;
4. **RIHA kooskõlastajad (AKI, RIA, STAT, MARU, RA)** – asutused, kellel lasuvad õigusaktidest tulenevad ülesanded andmete töötlemise, kaitse ja AKI puhul ka järelevalve korraldamisel ning RIA puhul RIHA halduri ja riigiportaali haldaja ülesannete täitmisel. Nende asutuste ülesannete tõhus täitmine eeldab detailset, täpset ja ajakohast ülevaadet riigi andmekogudest ning neis töödeldavatest andmetest, samuti

³⁶ Volitatud töötlejad kui andmekogude majutajad AvTS § 43⁴ lõike 2 tähenduses.

andmekogudest ja neis töödeldavate andmekoosseisude planeeritavatest muudatustest.

5. **Kõik avaliku sektori asutused, kes kavandavad, arendavad või kasutavad tehisarul põhinevaid lahendusi, samuti järelevalveasutused ja laiem avalikkus, kellel on kõrgendatud ootus tehisaru kasutamise läbipaistvusele.** Muudatus puudutab avaliku sektori organisatsioone, kelle tegevuses tehisaru täidab teenustes või protsessides otsustus- või abistavat rolli. Täna mõjutab suurusjärgus 100 organisatsiooni, tulevikus tehisaru kasutuselevõtu laienemisel kuni 2426 organisatsiooni.

Eesmärk

Käesoleva VTK eesmärk on pakkuda edasiseks kaalumiseks välja lahendusalternatiivid, mis looksid eeldused senisest lihtsama, selgema ja efektiivsema riikliku andmekorralduse rajamiseks.

Täpsemalt soovitakse saavutada olukord, kus;

- kõigil andmete taas- ja riskasutusest huvitatud asutustel ja isikutel on täpne ja ajakohane, ühest kohast kättesaadav ülevaade avaliku sektori valduses olevatest andmetest (*olenemata sellest, kas tegemist on andmekogudes asuvate, sealhulgas põhiandmete, või andmekogude väliste andmetega*);
- senised, topeltkohustustest ja käsitöömahukatest sammudest koormatud formalistlikud kooskõlastustegevused, mis praktikas kunagi toimunud ei ole, on asendatud ühelt poolt efektiivsema andmekogude aluseks olevate õigusaktide kooskõlastusprotsessiga ning teiselt poolt nn seirepõhise kontrollimehhanismiga, mis tagab tänastele RIHA kooskõlastajatele täpse ja ajakohase ülevaate riigi andmekogudest, nende andmekoosseisudest ja andmekirjeldustest;
- andmekogu registreerimise protsess on lihtsustatud või asendatud automatiseerimist võimaldava andmekirjelduste avalikustamise protsessiga;
- ATV on selgesõnaliselt õigusaktides määratletud keskkond, milles avaandmete ja andmekirjelduste avaldamine tugineb läbipaistvale õiguslikule alusele;
- andmekogude vastutavatel töötajatel lasuvad kohustused on tagatud senisest selgema ja tõhusama järelevalvemehhanismiga;
- andmekogude asutamisega ja neis sisalduvate andmekoosseisudega seonduvad protseduurid ja nõuded on selgemini mõistetavad ka laiemale avalikkusele ja valdkondlike eriteadmisteta isikutele;
- avalikus sektoris kavandatavatest, arendamisel ja rakendatud tehisaru kasutusjuhtudest on tervik ülevaade läbi kogu tehisarul põhineva lahenduste elukaare. Avalikkusel, järelevalveasutustel ja teistel asutustel on võimalik saada terviklik ja ajakohane ülevaade kavandatavatest ja rakendatud tehisaru kasutusjuhtudest.

VTK eesmärk on leida koostöös huvirühmadega parimad lahendused mille abil saavutada selge ja mõõdetav praktiline mõju riigi andmekorralduse kvaliteedile, mitte ainult normitehniliste muudatuste tegemine. Kõnealune mõju peab väljenduma selgemas rollide ja vastutuste jaotuses andmekogude asutamisel ja pidamisel, parema ja süsteemsema ülevaate

loomises riigi valduses olevatest andmetest ning senisest enamas mahus, kuid ka süsteemsemalt ja kvaliteetsemalt avaandmete ning andmekirjelduste avaldamises.

Samuti on VTK eesmärgiks seniste ebaefektiivsete protsesside kõrvaldamine ning järelevalve- ja vastutusmehhanismide täiendamine, kuid ka üldine avaliku sektori andmekorralduse lihtsustamine ja selle arusaadavuse parendamine laiemal avalikkuse tarbeks. Seeläbi toetavad VTK-s pakutavad lahendused avalike teenuste ja andmehalduse kvaliteedi jätkuvat paranemist, andmete rist- ja taaskasutuse võimaluste edendamist, andmepõhiste teenuste ja rakenduste loomise potentsiaali kasvu ka väljaspool avalikku sektorit ning laiemas vaates ühiskonna usaldust avaliku sektori andmetöötuse vastu.

III. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

Hetkeolukord

1. Regulaatiivne raamistik

Avaandmete ja andmekirjelduste avalikustamisele, kuid ka andmekogude asutamisele ja pidamisele kohalduvad nõuded tulenevad peamiselt AvTS-st ja selle rakendusaktidest.

Avaandmeid puudutavate kohustuste kontekstis on võtmetähtsusega säteteks:

- **AvTS § 3¹ lg 1** – esitab „avaandmete“ definitsiooni (*avalik teave, mille üldist kasutamist ei ole seadusega või seadusega kehtestatud korras piiratud, s.o avalikke ülesandeid täites kogutud teave, mille kasutamist ei takista juurdepääsupiirangud või muud, tingimuslikule juurdepääsule rajatud piirangud*);
- **AvTS § 3¹ lg 4** – sätestab teabevaldaja üldise kohustuse avalikustada avaandmed ja nende andmekirjeldused (*kui võimalik ja asjakohane, siis masinloetaval kujul ja avatud vormingus*);
- **AvTS § 29 lg 5** – sätestab andmekogu pidaja kohustuse avalikustada andmekogu avaandmed ja andmekirjeldused³⁷ (*kui võimalik ja asjakohane, siis masinloetaval kujul ja avatud vormingus*);
- **AvTS § 3¹ lg 4¹** – sätestab, et eelmises punktis nimetatud vorming ja andmekirjeldus peavad vastama kirjalikult väljendatud standardile, mis sisaldab üksikasjalikke nõudeid selle kohta, kuidas tagada tarkvara koostalitlusvõime;
- **AvTS § 3¹ lg-d 5-6** – sätestavad, et (i) juurdepääsupiiranguga teavet ei anta üldiseks kasutamiseks (*tegemist ei ole avaandmetega*); kuid (ii) luuakse ka õiguslik alus sellise teabe osaliseks, vabatahtlikuks avaldamiseks (*juurdepääsupiiranguga osa välistades*);
- **AvTS § 3¹ lg 9** – näeb ette, et avaandmed antakse taaskasutusse üldjuhul tingimusteta;
- **AvTS § 29 lg 3** – loetleb selliste avaandmete kataloogi, mis tuleb igal juhul avalikustada masinloetaval kujul ja avatud vormingus (*tegemist on andmetega, mille*

³⁷ Sättes kasutatakse terminit „metaandmed“, kuid selle termini tegelik sisu vastab omakorda AvTS § 3¹ lõige 4 tähenduses „andmekirjeldusele“.

kättesaadavaks tegemise viisi ja vormingu osas on seadusandja soovinud teabevaldaja diskretsiooniõiguse välistada³⁸);

- **AvTS 29 lg 6** – sätestab, et masinloetaval kujul avaandmed peavad olema juurdepääsetavad riigiportaali kaudu;
- **AvTS § 32¹ lg 1** – määratleb riigiportaali definitsiooni ja selle funktsiooni (*mh, et selle kaudu „võimaldatakse juurdepääs elektroonilisele üldkasutatavale teenusele ja taaskasutatavale teabele“*).

Andmekogude asutamist ja pidamist puudutavate kohustuste kontekstis on põhikohustusi sisaldavateks säteteks:

- **AvTS § 43¹ lg 1** – esitab „andmekogu“ definitsiooni (*AvTS-i ja sellest tulenevate kohustuste kontekstis räägitakse üksnes avalike ülesannete täitmiseks kasutatavatest andmekogudest*);
- **AvTS § 43² lg 1** – esitab RIS-i koosseisulise definitsiooni ehk sätestab, et RIS-i kuuluvad andmekogud, mis on infosüsteemi andmevahetuskihiga (**x-tee**) liitunud ja RIHA-s registreeritud. Samuti kuuluvad RIS-i AvTS § 43⁹ lg-s 1 nimetatud nn andmekogude pidamist kindlustavad süsteemid;
- **AvTS § 43³ lg-d 1-2** – näevad ette, et andmekogud asutatakse seadusega või selle alusel antud õigusaktiga ning et seejuures tuleb järgida nn andmete ühekordse küsimise printsiipi (*keelatud on asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid*);
- **AvTS § 43³ lg 3** – näeb ette, et enne andmekogu asutamist, andmekoosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või lõpetamist tuleb andmekogu tehniline dokumentatsioon kooskõlastada RIA-ga, AKI-ga ja STAT-ga;
- **AvTS § 43⁶ lg 2** – näeb ette, et andmete töötlemisel, mida kogub põhiaandmetena teine riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, tuleb aluseks võtta vastava teise andmekogu põhiaandmed;
- **AvTS § 43⁶ lg 3** – sätestab, et põhiaandmeteks oleks määratakse kindlaks AvTS § 43³ lõike 3 kohaselt kooskõlastatud tehnilise dokumentatsiooni alusel ning põhiaandmete kindlaksmääramisel lähtutakse andmekogu asutamise eesmärgist;
- **AvTS § 43⁷ lg 1** – näeb ette nõude, mille kohaselt tuleb andmekogu enne selle kasutusele võtmist registreerida RIHA-s;
- **AvTS 43⁹ lg 1 p 6** – volitusnorm RIHA määruse kehtestamiseks;
- **AvTS § 43⁹ lg 3** – sätestab RIS kindlustavate süsteemide (*sh RIHA*) kasutuskohustuse RIS andmekogude puhul;
- **RIHA määruse § 6 lg 1** – näeb ette kohustuse kontrollida enne andmekogu asutamist, kas vajalikke andmeid juba kogutakse mõnes olemasolevas andmekogus (*sisuliselt kordab AvTS § 43³ lg-s 2 toodud põhimõtet*);

³⁸ Avaliku teabe seaduse muutmise seadus 409 SE. Eelnõu seletuskiri, § 29 lg 3.

- **RIHA määruse § 6 lg 2** – näeb ette andmekogu dokumentatsiooni koostamise kohustuse andmekogu asutamisel või olemasoleva andmekogu andmekoosseisu muutmise vajaduse ilmnemisel;
- **RIHA määruse § 6 lg 3** – näeb ette andmekogu dokumentatsiooni koosseisu (*komponendid, millest koosneb andmekogu dokumentatsioon*);
- **RIHA määruse § 7 lg 1** – näeb ette andmekogu asutamisel või andmekoosseisu muutmisel andmekogu dokumentatsiooni koostamise kohustuse RIA, AKI, STAT, MARU ja RA-ga;
- **RIHA määruse § 7 lg 2** – näeb ette erandolukorrad, mille puhul andmekogu dokumentatsiooni koostamise kohustust ei ole ja andmekogu registreeritakse RIHA koostamisprotsessi läbimata;
- **RIHA määruse § 7 lg-d 4-6²** – näevad ette RIHA koostajate pädevuse ja ülesanded andmekogu dokumentatsiooni koostamisel (*iga RIHA koostaja pöörab sätete kohaselt tähelepanu tema vastutusvaldkonda puudutavatele, spetsiifilistele asjaoludele*);
- **RIHA määruse § 8 lg 2** – näeb ette põhimõtte, et koostamisega ei või andmekogu asutada ega andmekogu andmete koosseisu muuta;
- **RIHA määruse § 9 lg 1** – näeb ette, et RIHA-s registreeritakse kõik andmekogud ja *riigi infosüsteemi kuuluvad* andmekoguga seotud infosüsteemid³⁹;
- **RIHA määruse § 10 lg 2** – näeb ette andmekogu **vastutava töötaja** kohustuse registreerida RIHAs andmekogu andmekoosseisu muudatused hiljemalt 10 päeva jooksul pärast andmekogu asutamise või andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmise aluseks oleva õigusakti jõustumist;
- **RIHA määruse § 13 lg 3** – näeb ette reegli, mille kohaselt on RIHA-s registreerimata andmekogu kasutusele võtmine keelatud;
- **RIHA määruse § 18 lg 2 p-d 1–22, 24, p-d 26–28, lg-d 3 ja 4, § 19 lg 2, § 20 lg 2 ning § 26** – näevad ette andmekogu dokumentatsiooni koosseisu, sh tingimused andmekogu kui terviku kirjeldusele, andmekoosseisu kirjeldusele ning andmekogu õigusliku aluse kirjeldusele.

Leidub ka selliseid nõudeid ja põhimõtteid, mis tulenevad nn AvTS-i raamistiku välistest õigusaktidest ehk eriseadustest ja valdkondlikest määrustest. Näiteks tuleneb andmekogude aluseks olevate seaduste ja põhimääruste kui õigusaktide koostamise kohustus hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast⁴⁰ ja juba varasemalt mainitud VV reglemendist. STAT, RA ja MARU kui RIHA koostajate ülesanded AKI ja RIA kõrval tulenevad aga vastavalt riikliku statistika seadusest (*RStS § 29 lg 2*), arhiiviseadusest (*ArhS §-d 7 ja 8*) ja ruumiandmete seadusest (*RAS § 75 lg-d 2-5*).

³⁹ Sätet lugedes võib tekkida põhjendatud küsimus, mida tähendab „riigi infosüsteemi kuuluv andmekoguga seotud infosüsteem“, kui riigi infosüsteemi kuulumine ongi regulatiivselt määratletud ainult andmekogude kontekstis (AvTS § 43² lg 1). Eeldatavasti on sätte sõnastuse all peetud silmas siiski seda, et lisaks (kõigile) andmekogudele endile kuuluvad RIHA-s registreerimisele ka riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega seotud infosüsteemid.

⁴⁰ Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. – RT I, 22.05.2025, 8.

Andmekogude asutamist ja pidamist puudutavate õigusloomealaste kohustuste kontekstis on põhikohustusi sisaldavateks säteteks:

- **HÕNTE § 1 lõige 5** – näeb ette, et seaduseelnõu kooskõlastamine toimub vastavalt VV reglemendis sätestatule;
- **VV reglemendi § 3 lg 1 p-d 1 ja 2** – näevad ette, et Vabariigi Valitsusele esitatakse arutamiseks ja otsustamiseks seaduste ja Riigikogu otsuste eelnõud ning Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste eelnõud (*seaduste ja Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud võivad olla otseselt seotud andmekogude asutamise, nende andmekoosseisu või muude oluliste põhimõtete muutmisega*);
- **VV reglemendi § 4 lg 1** – näeb ette, et ministri otsustatava või Vabariigi Valitsusele esitatava küsimuse (*nt eelmises punktis nimetatud andmekogu asutamisega / andmekoosseisu muutmisega seonduva küsimuse*) ettevalmistaja teeb aegsasti koostööd ministeeriumide ja Riigikantseleiga;
- **VV reglemendi § 6 lg 1** – näeb ette põhimõtte, mille kohaselt enne ministri määruse andmist või õigusakti eelnõu või muu küsimuse Vabariigi Valitsusele esitamist kooskõlastatakse see teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid;

Mainimata ei saa jätta ka andmekogude pidamise ja teabe avalikustamisega seotud, järelevalvelaseid sätteid, mis sisalduvad AvTS 6. peatükis.

- **AvTS § 44 p-d 1-4** – sätestavad, et AvTS-s ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle teostavad järelevalvet AKI, RIA, STAT ja TTJA⁴¹;
- **AvTS § 45 lg-d 1 ja 2** – näevad muu hulgas ette, et AKI järelevalvepädevus hõlmab haldusjärelevalvet teabevaldajate üle seoses nende kohustustega teabenõuete täitmisel ja teabe avalikustamisel, kuid ka andmekogude asutamisel, kasutuselevõtmisel, pidamisel, ümberkorraldamisel ja lõpetamisel;
- **AvTS § 51 lg 1** – näeb ette AKI õiguse ettekirjutuste tegemiseks spetsiifilistes olukordades, kus AKI hinnangul on teabevaldaja AvTS-st tulenevate nõuete vastu eksinud;
- **AvTS § 51 lg 3** – näeb ette AKI õiguse sunniraha rakendamiseks (*ei kohaldu riigiasutuste puhul*) eelmises punktis nimetatud rikkumiste kõrvaldamata jätmise korral.

2. Andmekogu asutamise / andmekoosseisu muudatuste rakendamise ja avaandmete/andmekirjelduste avalikustamise protsessi üldistatud kirjeldus

Kehtiva olukorra ilmestamiseks võib kujutleda olukorda, kus ministeeriumis (*nt Justiits- ja Digiministeeriumis*) on väljatöötamisel seaduseelnõu, millega kavatakse panna ühele ministeeriumi valitsemisalas tegutsevale asutusele (*nt Patendiametile*) uus avalik ülesanne. Sellise avaliku ülesande sisuks võib olla näiteks teatud kriteeriumitele vastavatele isikutele mingi konkreetse avaliku teenuse osutamine.

⁴¹ Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

Piiritletud isikute ringile suunatud avaliku teenuse osutamine eeldab seda, et Patendiamet suudaks – olgu see taotluste põhjal või proaktiivselt – tuvastada, kes on kõnealuse avaliku teenuse saamiseks kvalifitseeruvad isikud ja kes mitte. See omakorda eeldab, et asutuse käsutuses oleksid teatud andmed, mille põhjal vastav hinnang anda.

Järgmiseks tuleb eelnõu väljatöötajatel tuvastada, kas riigil on juba sellised andmed olemas, mida kavandatava avaliku teenuse osutamine eeldab. Seega analüüsivad eelnõu koostajad esmalt, kas mõni RIS andmekogu juba kogub põhiandmetena selliseid andmeid, mida eelnõus kirjeldatud avalike ülesannete täitmiseks vaja on või mitte. **Kui leitakse, et kogub, siis on uue andmekogu asutamine AvTS § 43³ lg 2 kohaselt keelatud.** Selle töö käigus kasutavad eelnõu autorid allikatena põhiliselt Riigi Teataja otsingut ning mõnel juhul tõenäoliselt ka RIHA portaali (<https://riha.ee>), püüdes tuvastada, kas nende koostatava eelnõu ja selles sätestatava avaliku ülesande tarbeks vajalikud andmed on juba põhiandmetena mõnes teises andmekogus olemas.

Väärrib rõhutamist, et see, kas eelnõu autorid vastavate andmete kogumise mõnes teises andmekogus tuvastavad, sõltub väga olulisel määral andmekogude ja nende andmekoosseisude kohta põhimäärustes ning RIHA-s avaldatud teabe kvaliteedist, detailsusest ja ajakohasusest.

Kui eelnõu autorid ei tuvasta, et ükski teine RIS andmekogu selliseid andmeid, mida antud juhul uue avaliku teenuse osutamine eeldab, põhiandmetena koguks, siis tuleb eelnõu väljatöötajatel analüüsida, kas vastavate andmete kogumiseks oleks mõistlik asutada uus andmekogu või muuta mõne juba eksisteeriva andmekogu andmekoosseisu. Olukorras, kus uus avalik teenus ühegi eksisteeriva andmekogu eesmärgiga kokku ei lange, otsustatakse tõenäoliselt uue andmekogu asutamine. Kui see aga langeks kokku mõne juba eksisteeriva andmekogu eesmärgiga, võiks kõne alla tulla mõne olemasoleva andmekogu aluseks oleva õigusakti muutmine. Igal juhul kehtib põhimõte, et õigusakti väljatöötaja peab olukorras, kus ta on tuvastanud, et vajalike andmete kogumiseks või töötlemiseks on otstarbekas asutada uus andmekogu või muuta olemasolevas andmekogus kogutavate andmete koosseisu, koostama RIHA määruse § 6 lõikes 3 nimetatud andmekogu dokumentatsiooni⁴².

Kui seaduseelnõu koos asjassepuutuvate rakendusaktide kavanditega, sh potentsiaalse andmekogu põhimäärusega valmib, tuleb see VV reglemendi § 6 lõike 1 kohaselt kooskõlastada Riigikantselei ja selliste ministeeriumitega, kellele nähakse eelnõuga ette kohustusi või kui eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid. See tähendab, et kui eelnõu (*või selle rakendusaktid*) hõlmavad andmekogu asutamist või andmekoosseisu muutmist, tuleks see igal juhul esitada kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile (*v.a juhul, kui kõnealune ministeerium on ise eelnõu väljatöötajaks*), Rahandusministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Tegemist on ministeeriumitega, kelle valitsemisala puudutab igasugune andmekogu asutamine või andmekoosseisu muutmine igal juhul – nende valitsemisaladesse kuuluvad RIHA kooskõlastajad.

Paralleelselt andmekogu aluseks oleva õigusakti eelnõu kooskõlastamisega näeb RIHA määruse § 7 lg 1 ette, et andmekogu dokumentatsioon tuleb „*andmekogu asutamisel või andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmisel*“ ka RIHA kooskõlastajatele ühel ajal kooskõlastamiseks esitada. Kuna RIHA kooskõlastusprotsessis kooskõlastust saamata ei või

⁴² Vastav kohustus tuleneb RIHA määruse § 6 lõikest 2.

andmekogu asutada ega andmekogu andmete koosseisu muuta (*RIHA määruse § 8 lg 2*), siis oleks seda sätet ühest küljest justkui ainuvõimalik tõlgendada nii, et andmekogu asutamisele eelnev / olemasoleva andmekogu andmekoosseisu muutmisega kaasnev RIHA kooskõlastusprotsess tuleb läbi viia enne andmekogu aluseks oleva õigusakti vastuvõtmist. Vastasel juhul eksitaks AvTS § 43³ lõikes 3 sätestatu vastu, mille kohaselt tuleb andmekogu dokumentatsioon kooskõlastada *enne andmekogu asutamist* – kui andmekogu puudutav õigusakt on vastu võetud, saab selle AvTS § 43³ lõike 1 kohaselt õiguslikus mõttes asutatuks lugeda ja seda olenemata sellest, et vastavaid tehnoloogilisi arendusi ei pruugi veel olla tehtud. Samas sisaldab RIHA määruse järgselt kooskõlastamisele kuuluv andmekogu dokumentatsioon hulganisti tehnilist infot, mille esitamine sisuliselt eeldab seda, et andmekogu asutamiseks vajalike arendustegevustega või vähemasti IT-alase analüüsi ja kavandamise tegevustega oleks juba alustatud.

Kui aga andmekogu dokumentatsioon esitatakse tõepoolest RIHA kooskõlastusprotsessi alles *pärast* andmekogu aluseks oleva õigusakti vastuvõtmist, võib vähemalt teoreetiliselt tekkida olukord, kus RIHA kooskõlastajad ei nõustu ühel või teisel põhjusel sellise andmekogu asutamisega, nagu juba vastuvõetud õigusaktiga on ette nähtud (*mille tulemusena on ka selle andmekogu kasutuselevõtt keelatud*). Kui andmekogu aluseks olev õigusakt on ministri või Vabariigi Valitsuse määrus (*põhimäärus*), on selline olukord kahtlemata õiguslikult konfliktne ja tekitab täitevvõimu asutuste omavahelist korralduslikku segadust ja pahameelt. Kui aga andmekogu aluseks oleva õigusakti näol juhtub tegemist olema Riigikogus vastu võetud *seadusega*, võib siin tekkida olukord, kus RIHA kooskõlastajad täitevvõimu asutustena sisuliselt vetostavad seadusandja tahte realiseerimise (*ehk andmekogu kasutuselevõtmise õigusaktis ettenähtud kujul*), mis kujutab endast veelgi olulisemat probleemi, muu hulgas seoses põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttega.

Praktikas kipub nii andmekogudega seotud õigusloomeprotsessi kui ka RIHA kooskõlastusprotsessi läbimiseks antav panus sageli olema otseses seoses andmekogu tehniliste arendustegevustega ning sellest tingitud ajasurvega. Ei ole harv juhuse, kui tehnilise valmisoleku saavutamisel ja õigusakti kooskõlastamise (*ja vastuvõtmise*) järgselt enam RIHA kooskõlastusprotsessi läbima ei asutagi. Mõnikord valmivad ka süsteemi tehnilised arendused juba pikka aega koguni enne andmekogu aluseks oleva õigusakti VV reglemendi järgset kooskõlastamist, rääkimata siis selle eelnevast vastuvõtmisest.

Vaatamata sellele, et nii andmekogu aluseks olev õigusakt kui ka andmekogu dokumentatsioon läbivad (*eelduslikult*) nõutavad andmekogu asutamise eelsed kooskõlastusprotsessid, ei ole sellega andmekogu asutaja jaoks kohustuste jada lõppenud. Nimelt näeb AvTS § 43³ ette, et andmekogu dokumentatsioon tuleb RIA, AKI ja STAT-ga (*millele lisanduvad oma valdkondlikest eriseadustest tuleneva regulatsiooni ja RIHA määruse kohaselt veel ka RA ja MARU*) kooskõlastada „enne andmekogu asutamist, andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või andmekogu lõpetamist“ – see tähendab, et isegi juhul kui:

- 1) andmekogu aluseks olev õigusakt on VV reglemendi kohaselt kooskõlastatud;
- 2) andmekogu dokumentatsioon on andmekogu asutamisel AvTS ja RIHA määruse nõuete kohaselt kooskõlastatud;
- 3) andmekogu aluseks olev õigusakt on jõustunud;

tuleb andmekogu dokumentatsioon RIA, AKI, STAT-i, RA ja MARU-ga uuesti kooskõlastada ja seda isegi juhul, kui võrreldes algse (*asutamisele eelnenud*) kooskõlastusega mingeid muudatusi toimunud ei ole.

Teiseks tuleb pärast seda, kui andmekogu aluseks olev õigusakt on jõustunud, hiljemalt 10 tööpäeva jooksul esitada andmekogu ja selle andmekoosseisu (*või selle muudatusi*) puudutavad andmed veel ka RIHA-sse registreerimiseks (*RIHA määruse § 10 lg 2*). Tegemist on taaskord sama informatsiooni kontrollimisega, mis esitatakse ka RIHA kooskõlastusprotsessi raames. Samas on keeruline mõista, et kui (i) andmekogu saab „*asutatuks*“ lugeda kõige varasemalt pärast selle aluseks oleva õigusakti vastuvõtmist; ja (ii) andmekogu dokumentatsioon tuleb pärast asutamist, kuid enne andmekogu kasutusele võtmist uuesti RIHA kooskõlastusprotsessi esitada, siis kui reaalne on see, et juba 10 tööpäeva jooksul pärast andmekogu aluseks oleva õigusakti jõustumist on võimalik vastavad andmed veel ka RIHAs registreerimiseks esitada.

Oluline on mõista, et ülaltoodud Justiits- ja Digiministeeriumi ja Patendiameti hüpoteetilise andmekogu asutamise näide ei kirjelda siiski kehtivat olukorda selle kõigis võimalikes variatsioonides. Nimelt, nagu ülalpoolgi mainitud, ei läbi RIHA kooskõlastusprotsessi ja registreerimise kõrval VV reglemendi kohast õigusakti kooskõlastusmenetlust KOV andmekogude põhimäärused. Samuti ei kooskõlastata sisemise töökorralduse vajadusteks loodud andmekogusid ja RIS-i mittekuuluvaid, dokumentide menetlemiseks mõeldud andmekogusid⁴³.

KOV-de osas tuleb märkida, et kuigi avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude asutamine peab AvTS § 43³ lõike 1 kohaselt toimuma „*seadusega või selle alusel antud õigusaktiga*“, on seaduses (*mille eelnõud läbivad üldjuhul ka VV reglemendi kohasele kooskõlastusringi*) sätestatud volitusnormid KOV-de puhul sageli väga laiaulatuslikud ja võimaldavad kõigil 78 KOV-il luua ühe ja sama volitusnormi alusel eraldiseisva andmekogu (*nt JäätS § 71¹ lg 1*), mille täpset andmekoosseisu ja tehnilist koosvõimet ongi enne andmekogu asutamist võimalik täna kontrollida vaid RIHA kooskõlastusprotsessi käigus. Samas tuleb veelkord rõhutada, et see protsess ei ole praktikas kunagi ettenähtud kujul süsteemselt toimima hakanud.

Olukorras, mil andmekogu pidaja temal AvTS-i ja/või RIHA määruse kohaselt lasuvaid kohustusi eirab, näiteks asutab või muudab andmekogu andmekoosseisu ilma RIHA kooskõlastusprotsessi läbimata või võtab andmekogu kasutusele seda RIHA-s registreerimata, kerkib küsimus õiguslikest tagajärgedest.

Avaliku teabe seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sisalduvate nõuetega seonduv järelevalvekorraldus on reguleeritud AvTS 6. peatükis. Seejuures sätestab AvTS § 45 lõike 1 punkt 3, et AKI teostab teabevaldajate üle riiklikku ja haldusjärelevalvet muu hulgas „*andmekogude asutamisel, kasutuselevõtmisel, pidamisel, ümberkorraldamisel ja lõpetamisel*“. AvTS § 51 lõige 1 sätestab AKI õiguse teha ettekirjutusi seadusliku olukorra taastamiseks, kuid kõnealuses lõikes sisalduv, ettekirjutuse tegemisele aluseks olev olukordade loetelu (punktid 1-9) ei sisalda punkti andmekogu vastutava töötleja poolt andmekogu asutamise, kasutuselevõtmise, pidamise, ümberkorraldamise või lõpetamise nõuete rikkumise kohta.

⁴³ RIHA määruse § 7 lg 2.

Kõige eelneva mõjul ei saa RIHA kataloogis erinevaid andmekogusid sirvides järgmist tüüpi kannete esinemist paraku haruldaseks pidada:



Pilt 1. Väljavõte RIHA kataloogist

Probleem on aga oluliselt laiem, kui üks näidisenä esitatud kuvatömmis väljendab. 2024. aasta I poolaasta andmete kohaselt (*Justiits- ja Digiministeerium*) oli 409 keskvalitsuse andmekogust vaid 61%-le lisatud RIHA kataloogis andmekoosseis ning neist enam kui 67% puhul oli RIHA kataloogis toodud andmekoosseis vanem kui 5 aastat. Käsitsi kontrollimisel selgus aga paljudel juhtudel, et vastavate andmekogude andmekoosseise on nende aluseks olevates õigusaktides viimase 5 aasta jooksul muudetud. Sellest tingitult peaks olema muutunud ka RIHA-s kuvatav andmekoosseis, kuid ometi RIHA-s need muudatused ei kajastunud.

Kujuteldavas olukorras, kus uus andmekogu on siiski nõuetekohaselt kooskõlastatud, registreeritud ja kasutusele võetud, järgneb andmekogu vastutava töötleja jaoks küsimus avaandmete ja andmekirjelduste avaldamisest. Väärib kordamist põhimõtte, et kui teabevaldajale tekib temal lasuvate avalike ülesannete käigus tehtava töö tõttu teavet, mis omakorda dokumenteeritakse, on tegemist AvTS § 3 lõike 1 tähenduses avaliku teabega. Kui puudub alus sellisele teabele juurdepääsupiirangute lisamiseks, on tegemist ka AvTS § 3¹ lõike 1 tähenduses avaandmetega. Kui kõnealused andmed kuuluvad mõne andmekogu koosseisu (*nagu antud näites*), on tegemist ka AvTS § 29 lg 5 tähenduses „andmekogu avaandmetega“.

Avaandmed ja andmekirjeldused tuleb AvTS § 3¹ lg 4 ja § 29 lg 5 kohaselt (*vastavalt sellele, kas tegemist on andmekogu avaandmetega või mitte*) avalikustada, kui võimalik ja asjakohane, siis masinloetaval kujul ja avatud vormingus, vastavalt AvTS § 3¹ lõikes 4¹ viidatud standardile. Vormistatud avatud standardi puhul mõeldakse standardeid, mis on mõeldud avalikuks kasutamiseks ja mille levitamist ning kasutamist ei ole piiratud. Väärtuslikud andmestikud (*mh osa AvTS § § 28 lõikes 1 loetletud andmetest*) tuleb AvTS § 29 lõike 3 kohaselt masinloetaval kujul ja avatud vormingus avalikustada igal juhul, siin teabevaldajal endal diskretsiooniõigus puudub.

Kui esineb alus teabele juurdepääsupiirangu lisamiseks või on tegemist andmetega, millele juurdepääsu võimaldatakse seaduse alusel üksnes õigustatud huvi korral või millele juurdepääsuks on seadusega kehtestatud eritingimused, ei ole tegemist üldiseks kasutamiseks mõeldud andmetega ning teabevaldajal puudub kohustus (*küll aga säilib võimalus, tingimusel et kaitstud teabe konfidentsiaalsust ei kahjustata*) nii vastavate andmete kui ka andmekirjelduste avalikustamiseks.

Täpset regulatsiooni selle kohta, kus (*millises kohas*) avaandmed avalikustada tuleb, ei ole. Küll aga näeb AvTS § 29 lõige 1 ette, et § 28 lõikes 1 loetletud teave, tuleb teabevaldajal avalikustada oma veebilehel või vähemalt lisada oma veebilehele link, mille kaudu need peavad olema kättesaadavad. Igal juhul nõuab AvTS § 29 lg 6, et masinloetaval kujul avaandmed oleksid *juurdepääsetavad* Riigiportaali kaudu. Andmekirjelduste samal viisil avalikustamise kohustust kõnealune säte välja ei too.

Avaandmete ja andmekirjelduste avalikustamist ettenägeva sätte sisu on praktikas realiseerunud ATV kaudu, mis asub riigiportaali alamdomeenil <https://andmed.eesti.ee>.

Kokkuvõttes iseloomustab kehtivat regulatsiooni killustatus, mis seab andmekogude asutamisele, pidamisele, andmekoosseisude muutmisele ning andmekirjelduste avaldamisele koormavad ja omavahel põimunud nõuded. AvTS ja RIHA määrus näevad ette mitmekordse kooskõlastus- ja kontrolliprotsessi, mille eesmärk on tagada andmekogude tehniline koosvõimelisus ning vastavus andmekogu aluseks olevale õigusaktile ja RIS põhimõtetele.

Praktikas on tänane süsteem aga ebaefektiivne: kooskõlastusmehhanismid (*vähemalt osaliselt*) kordavad teineteist ning neid on keeruline seada loogiliselt ja ka praktiliselt toimivasse järjekorda, andmekogude dokumentatsioon tuleb esitada mitmel korral, tehniline arendus ja õigusloome liiguvad sageli eri tempos. RIHA kooskõlastusprotsess ei toimi – ning võiks öelda, et ei ole kunagi toiminud – ettenähtud kujul. Tulemuseks on olukord, kus paljud andmekogud on RIHA-s puudulikult kirjeldatud või aegunud andmekoosseisuga. Paralleelselt on osaliselt kattuvad, õiguselgusetud ja mitmeti tõlgendatavad ka andmekirjelduste avaldamist puudutavad nõuded, mistõttu on selleski osas praktika ebaühtlane ning kohustuste täitmise kvaliteet sõltub suuresti andmekogude pidajate enda tahtmisest ja võimekusest.

Uuringud, analüüsid ja artiklid

1. Meeslespea andmekogude asutamise ning andmekogude põhimääruste koostamise ja kooskõlastamise kohta | Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, 2015

Meeslespeas toodi välja, et andmekogude asutamisel ja põhimääruste koostamisel esineb rohkesti korduva sisulisi, kuid ka vormilisi puudusi, mistõttu tuleb enne andmekogu loomist põhjalikult analüüsida selle vajadust, mõjusid ja majanduslikku kasu ning kirjeldada need ka põhimääruse seletuskirjas. Samuti rõhutati, et samade andmete kogumiseks ei tohi luua mitut andmekogu, vajalikud andmed tuleb koguda ainult korra ja andmekogude vahelised päringud peavad toimuma üle X-tee. Vältida tuleb andmete liigset kogumist ning andmekoosseisu muudatused tuleb alati kooskõlastada RIHA-s.

Lisaks märgiti, et juurdepääsupiiranguta avalikud andmed peavad olema masinloetavalt allalaetavad, andmete ja dokumentide säilitustähtajad tuleb läbimõeldult määrata ning järgida nii RA kui ka AKI juhiseid.

2. Andmekogude juhend | Andmekaitse Inspeksioon, 2016

Juhend on suunatud andmekogude asutajatele ja pidajatele ning annab ülevaate avaliku sektori andmekogude reguleerimise praktilistest küsimustest.

Kättesaadav: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/andmekogude_juhend.pdf

3. Andmekogude põhimäärustest | Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021.

Artiklis toodi välja põhimõtted, mida Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on asutustele alates 2015. aastast andmekogude põhimääruste kooskõlastamisel ja andmekogude andmekoosseisude muutmisel meelde tuletanud.

4. Eesti andmehalduse metoodikaprojekt. Andmekirjelduse juhise | Statistikaamet, 2023

Juhise loomise eesmärk oli tagada asutustele selged tegevusjuhised, kvaliteedinõuded ja standard andmete ühtseks kirjeldamiseks ja haldamiseks. Varasemad analüüsid olid näidanud, et ühtne andmekirjelduste esitamise praktika puudub ja üleüldse on sellele pööratud vähe tähelepanu.

Juhise rakendamine toetab terviklikku andmehaldust ning võimaldab luua võrreldava ja kasutatava ülevaate riigi käsutuses olevatest andmetest, mis omakorda soodustab andmete nutikat ja väärtuspõhist kasutamist.

Kättesaadav:

https://www.kratid.ee/files/ugd/7df26f_aa72d2833b514f20a07531d3b5bf3d9c.pdf

5. Analüüs. RIHA kooskõlastamisprotsessi põhjendatus ja sellega jätkamine | Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2023

Analüüsiga tuvastati, et tänane RIHA kooskõlastusprotsess ei toimi ning ei taga RIHA kooskõlastajate poolt esitatud nõuete täitmist ja juurutamist infosüsteemides. Selliste nõuete kontrolliks oleks sobivam mitteregulatiivsete ja regulatiivsete meetmete kombinatsioon, millega tunnistataks tänane mittetoimiv protsess kehtetuks ning viidaks sisse senisest efektiivsem, asutuste koostööl põhinev ja andmekogu aluseks oleva õigusakti kooskõlastusprotsessiga integreeritud lahendus, mille käigus vastavust nii õiguslikele kui ka tehnilist koosvõimet puudutavatele nõuetele kontrollitaks.

6. Andmekirjelduse juhise. Lisa 1 andmekirjelduse standard | Statistikaamet, 2024

Andmekirjelduse juhise lisa 1 esitab andmekirjelduse standardi. Standard on loetelu kohustuslikest ja soovituslikest kirjelduselementidest, nende tähendusest näidetega ning tehnilistest ja semantilistest seostest.

Andmekirjelduse standardi rakendamine organisatsioonis tagab andmekirjelduste kokkulepitud semantikaga masintöödeldavuse. Standard võimaldab liidestuste tegemist andmekirjelduste ja ka andmete vahetamiseks nii organisatsioonide vahel kui ka riigi keskselt hallatavate andmete valdkonna infosüsteemidega (nt RIHA, ATV).

Kättesaadav:

https://www.kratid.ee/files/ugd/980182_87343e9f929143b1a566d1c96791ec09.pdf

7. Avaandmed ja andmete ühekordse küsimise põhimõte | Justiitsministeerium, 2024

Uuring näitas, milline on Eesti elanike teadlikkus ja suhtumine riigi andmete haldamise ja avalikustamise seniste tegevuste osas, millised on ootused ja vajadused. Uuringu tulemusel selgus muu hulgas, et andmete ühekordse küsimise põhimõttega on kursis 41% Eesti elanikest ja 59% ei ole, kuid 51% elanikest peab andmete ühekordset küsimist oluliseks.

Avaandmete mõiste tundus elanikkonna seas oli uuringu järgi suhteliselt vähene – seda teab kolmandik Eesti elanikest. Vaid 34% vastajatest on teadlik avaandmeid koondavast portaalist. Kogu elanikkonna seas on tundus seega veelgi madalam. Portaali on kasutanud 14% avaandmetega kursisolevast vastajaskonnast. Kõige olulisemad andmete liigid olid uuringu kohaselt transpordi, majanduse, keskkonna ja rahvastiku andmed.

Kättesaadav:

<https://andmed.eesti.ee/datasets/%22avaandmed-ja-andmete-uehekordse-kusimise-pohimote%22-uuringu-alusandmed>

8. Open Data Maturity Report | Euroopa Komisjon, 2024

Uuringu kohaselt on Eesti üldine avaandmete küpsus 93,8%. Kuigi see skoor on kõrgem Euroopa Liidu keskmisest, on see aastaga langenud 2,3%. Samal ajal on Eesti OECD avaliku teabe läbipaistvuse edetabelis esimesel kohal. Probleemide seas tõuseb esile süsteemsuse puudumine andmekirjelduste ja andmekvaliteedi haldamises. Seda kinnitab ka riigiasutuste

seas läbi viidud küsitlus. Kuigi 71,4% asutustest on määranud andmete eest vastutaja ja 68,2% on kajastanud andmete avalikustamise teemat arengukavas, esineb reaalsetes protsessides ja oskustes tõsiseid puudujääke. Värsked andmed näitavad, et süsteemne avaandmete avaldamise protsess on olemas vaid 9,1% asutustest; andmekvaliteedi tagamise protsess 13,3% asutustest ja spetsiaalset andmehaldustarkvara kasutab 23,3% asutustest.

Kättesaadav: https://data.europa.eu/sites/default/files/odm2024_full_report.pdf

9. Põhiandmete kontseptsioon ja selle rakendamise probleemid | Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2022

Analüüsi raames kaardistati peamiseid probleeme ja võimalikke lahendusi.

Kättesaadav: <https://www.kratid.ee/analused-ja-uuringud>.

10. Põhiandmete olulisuse hindamise metodoloogia ja nõuete koostamise analüüs | Ernst & Young Baltic AS ning NJORD Advokaadibüroo OÜ (õigusanalüüsi osa), 2024

Analüüsi raames vaadati põhjalikult põhiandmete regulatsioonile ja sellega seotud probleemidele. Analüüsis otsiti lahendusi neile ja teistele põhiandmete probleemidele. Analüüsi raames loodi ja piloteeriti esialgset metoodikat, mis võimaldab asutustel täpsemalt kaardistada oma põhiandmed sisulist väärtust omavate andmeobjektide tasandil ja hinnata andmeobjektide olulisust asutusesiseste ja -väliste kasutajate jaoks. Piloteerimiseks valmis metoodikast ka esialgne töövahend, mis võimaldab asutustel andmete kaardistamise ja olulisuse hindamise lihtsalt läbi viia ning visualiseerida andmete mõju, väärtust ja hetkekvaliteeti. Samuti valmis põhiandmete vaatest ka õigusanalüüs.

IV. Kättesaadav: <https://www.kratid.ee/analused-ja-uuringud>. Kavandatav lahendus ja muud kaalutud lähenemised

Kaalutud lahendused ja kõrvalejätud lähenemised

- VTK-s kirjeldatud probleemid ei ole lahendatavad üksnes mitteregulatiivselt ega üksnes regulatiivselt. Juba probleemikirjeldusest nähtub ühelt poolt, et regulatsioonist tulenevaid ebaefektiivsusi (*veelgi vähem näiteks ATV-d puudutava regulatsiooni puudumist*) ei ole võimalik lahendada üksnes teavitus- ja selgitustööga. Küll aga peab mistahes regulatiivsete muudatustega teavitus- ja selgitustöö kaasnema. Mitteregulatiivsed meetmed võimaldavad parandada teadlikkust (*sh VTK kohaselt ajakohastamisele kuuluvast regulatsioonist*), mitte aga *kõrvaldada* tänases regulatsioonis leiduvaid ülevõtteid nõudeid ja puudujääke. Näiteks: sekkumiseta praegusesse põhiandmete praktikasse ja regulatsiooni jätkuks andmete mitte taaskasutamine isegi kui lahendada muud andmete taaskasutamist takistavad probleemid.
- Sobivaks regulatiivseks lahenduseks ei ole eraldiseisva seaduse väljatöötamine. Kavandatava regulatsiooni näol ei ole oma mahu ega põhimõttelisuse poolest tegemist sedavõrd suure intensiivsusega muudatustega, mis õigustaks omaette seaduse väljatöötamist. Tulevikus on ilmselt võimalik kaaluda kogu RIS-i puudutava nn „*riigi IT-seaduse*“ eelnõu väljatöötamist, kuid käesolevas VTK-s adresseeritavad probleemid moodustavad sellise tervikseaduse reguleerimisest vaid murdosa. Vajalikud muudatused on võimalik viia sisse kehtivate seaduste koosseisus.

- Andmekoosseisude kvaliteedi ja andmekirjeldustega kattuvuse tagamisel ei ole sobivaks regulatiivseks lahenduseks ka eraldiseisvalt kõigi avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate andmekogude põhimääruste täiendamine andmekoosseise ja/või ATV-d puudutavate sätetega. Selliselt ei lahendataks probleemi keskselt ja terviklikult, vaid loodaks täiendavat killustatust, rääkimata ülemäärasest töökoormusest. Samuti ei oleks selliselt võimalik lahendada andmekogude asutamise ja pidamisega seotud, valitsemisalade üleseid probleeme.
- Regulatiivsel teel on probleem eeskätt lahendatav andmekirjelduste avaldamist puudutavate sätete korrigeerimisega, ATV-d puudutavate sätete lisamisega ning andmekogude asutamist ja pidamist puudutavate sätete süsteemse ajakohastamisega AvTS-s ja RIHA määruses. Kui andmekirjelduste avaldamist ja ATV-d puudutavas osas on kavandatavatel muudatustel pigem selgitav ja õiguselgust taotlev mõju, siis andmekogude asutamise, pidamise ja andmekoosseisude muutmise vaates on kavandatavad muudatused mõnevõrra põhimõttelisemad.

Senine, mittetoimiv andmekogu dokumentatsiooni koostöölastamise protsess tuleb asendada:

- tänasest efektiivsema, andmekogu aluseks oleva õigusakti koostöölastamise protsessiga, mille raames toimuvat koordineerimist tuleb mitteregulatiivsete meetmetega olulisel määral parandada; ja
- ATV vahendusel toimuva nn *post-hoc* ehk tagantjärele nõuetelevastavuse seire kombinatsiooniga.

Küsimust sellest, kas RIHA koostöölastusprotsessist loobumise kõrval tuleks täielikult loobuda ka andmekogu registreerimise protsessist (*või tuleks see säilitada/ümber kujundada*), on käsitletud konkreetsete lahendusalternatiivide ja nendega kaasnevate riskide juures allpool. Lühidalt ja etteulatuvalt väärrib märkimist, et üheaegselt nii RIHA koostöölastusprotsessist kui ka andmekogu ja selle andmekoosseisu muudatuste registreerimisest loobumine peamiselt *post-hoc* seirel põhineva mudeli kasuks kannab endas teatavaid riske, mis võivad olla kõrged või koguni vastuvõetamatud (*nt olukord, kus õigusaktidest tulenevatele nõuetele mittevastav andmekogu/andmetöötlus avastatakse alles pärast süsteemi kasutuselevõttu ehk pärast seda, kui inimeste põhiõiguste rikkumine on potentsiaalselt juba toimunud*).

RIHA koostöölastuskohustuse kontekstis võiks küsida sedagi, et miks ei ole kaalutud olemasoleva olukorra säilitamist ja asutuste koostöös või mistahes muul viisil sellise lahenduse leidmist, mis tooks kaasa tänaste nõuete (*peamiselt RIHA koostöölastusprotsessi*) efektiivsema täitmise. Vastus seisneb selles, et RIHA koostöölastusprotsessi on käesoleva VTK koostamisele eelnevalt püütud kõikvõimalike mitteregulatiivsete meetmetega korrastada ja ettenähtud kujul käivitada tänaseks enama kui 10 aasta vältel. Selleks on tehtud teavitus- ja selgitustööd, korraldatud koolitusi, koostatud juhendeid peetud asutusevahelisi läbirääkimisi nii töö- kui ka juhtkondade tasandil.⁴⁴ Mitteregulatiivsed meetmed ei ole toimunud.

Samuti tuleb tõdeda, et aastate jooksul toimunud õiguslike ja tehnoloogiliste arengute mõjul on tänasel kujul RIHA kui platvormi pidamise otstarbekus tervikuna kahtluse alla sattunud. Tänapäevane olukord, kus avaliku sektori andmete kirjeldamist nõutakse samaaegselt kahes

⁴⁴ Vt näiteks peatükk „Uuringud, analüüsid ja artiklid“, p1: Meelespea andmekogude asutamise ning andmekogude põhimääruste koostamise ja koostöölastamise kohta | Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, 2015. Kõnealusel dokumendis käsitleti samu probleeme, mis on aktuaalsed tänagi.

erinevas süsteemis – Eesti teabevärvas (ATV-s) ja RIHA-s – kahe erineva standardi (*kirjeldusvormingu*) alusel, on asutustele liigselt koormav ja ebamõistlik. RIS andmekogude ja avaandmete kirjeldusloogika vajab ühtlustamist. Kahe paralleelse keskkonna haldamise asemel on mõistlik vähemalt kaaluda võimalust hallata praegu RIHA-s registreeritud andmekogude andmekirjeldusi (*ja ka avaandmete andmekirjeldusi*) edaspidi ATV-s.

Kavandatah lahendus ja esialgsed sõnastusettepanekud

Kavandatah lahendus peab, nagu ülalpool kirjeldatud, toimima mitteregulatiivsete ja regulatiivsete meetmete kombinatsioonina. Olukorras, kus (*vähemalt üheks*) probleemiks on regulatiivsete nõuete mittejärgimine, ei saa lahenduseks olla üksnes uue regulatsiooni loomine. Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus vana, mittetoimiv regulatsioon asendatakse lihtsalt uue, kuid samuti mittetoimiva regulatsiooniga.

Teisisõnu peab regulatiivsete muudatustega käsikäes käima asutuste suunal intensiivne koolitustöö ja juhendite väljatöötamine, mille puhul saavad eestvedajateks olla Justiits- ja Digiministeerium, AKI ning RIA kui riigiportaali, ATV ja RIHA haldur.

VTK autorid on erinevaid regulatiivseid võimalusi kaalunud ja jõudnud seisukohale, et kavandatah muudatused on põhimõtteliselt võimalik jaotada viide kategooriasse:

1. andmekogude asutamist ja pidamist (*peamiselt RIHA kooskõlastusprotsessi*) puudutavad muudatused;
2. ATV-d ja selles andmekirjelduste avaldamist puudutavad muudatused;
3. järelevalvepädevust ja -meetmeid puudutavad muudatused;
4. põhiandmeid puudutavad muudatused (seotud ka punktidega 1-3);
5. algoritmi läbipaistvust puudutavad muudatused.

Õigusaktides kavandatah peamised muudatused on esialgsetes sõnastustes järgmised⁴⁵:

1. ANDMEKOGUDE ASUTAMIST JA PIDAMIST, SH RIHA KOOSKÕLASTUSPROTSESSI PUUDUTAVAD MUUDATUSED (4 ALTERNATIIVI)

I Alternatiiv – RIHA kooskõlastusprotsess ja andmekogude RIHA-s registreerimise kohustus kaotatakse *mõlemad* täielikult ja asendatakse ATV põhise nn järeelseirega. RIHA-s registreerimise kohustuse kehtetuks tunnistamine eeldab omakorda AvTS § 43² lõike 1 kohase „riigi infosüsteemi“ definitsiooni muutmist. RIHA määrus tunnistatakse kehtetuks. RIHA määruse § 5 olulised põhimõtted (riigi infosüsteemi haldamise põhimõtted) tõstetakse AvTSi, osas, mida ei ole seaduse tasandil täna veel reguleeritud. Üheks selliseks oluliseks põhimõtteks on põhiandmete kasutamine.

Peamised muudatused AvTS-s

1.1. Muuta AvTS § 43² lõiget 1 alljärgnevalt⁴⁶:

Kehtiv sõnastus:

„(1) Riigi infosüsteemi kuuluvad andmekogud, mis on infosüsteemi andmevahetuskihiga liitunud ja riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreeritud, ning andmekogude pidamist kindlustavad süsteemid.“

⁴⁵ VTK-s kirjeldatud regulatiivsed ettepanekud ei ole ammendavad, vaid näitlikustavad põhilisi muudatusvajadusi – eelnõu koostamise käigus tuleb pöörata tähelepanu ka ristviidetele ja muudetavaid sätteid puudutavatele, teistes õigusaktides sisalduvatele viidetele.

⁴⁶ Lisaks muule sisule võib muutuda ka lisatava paragrahvi number, sest Justiits- ja Digiministeerium on tänaseks esitanud Vabariigi Valitsusele avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse, millega mh juba kavandatakse AvTS-le sama järjekorranumbriga paragrahvi lisamist.

Kavandata sõnastus:

*„(1) Riigi infosüsteemi kuuluvad **infosüsteemide andmevahetuskihiga liitunud andmekogud ja andmekogude pidamist kindlustavad süsteemid.**“*

Põhjendus: Muudatus on vajalik mitmel põhjusel. Käesoleva alternatiivi kontekstis on peamine neist see, et RIHA määrus – koos selles sätestatud andmekogude registreerimise protsessiga, millest ka AvTS § 43² lõikes 1 juttu on – tunnistatakse tervikuna kehtetuks. Tänane preventiivne andmekogu nõuetelevastavuse ja tehnilise koosvõimelisuse kontroll asendub peamiselt *post-hoc* seirega, mida peab toetama tänagi eksisteeriv, kuid süsteemsemat rakendamist vajav õigusakti kooskõlastamise protsess.

Põhimõtteliselt võiks väita, et vaadeldav säte vajaks ajakohastamist ka teiste alternatiivide puhul ja tegelikkuses ka juhul, kui tänase olukorra lahendamiseks ühtegi neist alternatiividest ei valita, s.o ka juhul, kui RIHA määrust või sellest tulenevaid andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamise ega andmekogu registreerimise nõudeid kehtetuks ei tunnistataks. Nimelt sõltuvad andmekogu vastutavale töötlejale rakenduvad nõuded suurel määral just nimelt sellest, kas tegemist on RIS andmekoguga või mitte (*sh teise andmekogu põhiantmete aluseks võtmise nõue (AvTS § 43⁶ lg 2) ja andmevahetuses x-tee kasutamise nõue (AvTS § 43⁹ lg 5)*). „RIS andmekoguks“ kvalifitseerumine sõltub omakorda vaadeldava sätte kohaselt andmekogu RIHA-s registreerimisest. See on aga probleemne, sest kõnealuse kohustuse täitmine on valitsemisalade üleselt puudulik. **Andmekogu vastutava töötleja kohustused ja nende ulatus ei tohiks sõltuda sellest, kas andmekogu vastutav töötleja on registreerimiskohustuse täitnud või mitte, veelgi selgemalt ei saa registreerimiskohustuse täitmata jätmisest kujuneda võimalust muudest andmekogu haldamisega seotud kohustusest ümberpöikamiseks või nende täitmisega viivitamiseks.**

1.2. Tunnistada kehtetuks AvTS § 43³ lõiked 3-5:

Kehtiv sõnastus:

„(3) Enne andmekogu asutamist, andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või andmekogu lõpetamist kooskõlastatakse andmekogu tehniline dokumentatsioon Riigi Infosüsteemi Ametiga, Andmekaitse Inspeksiooniga ja Statistikaametiga.“

(4) Ainult organisatsiooni sisemise töökorralduse vajadusteks või asutustevaheliseks dokumentide menetlemiseks peetavat ja riigi infosüsteemi mittekuuluvat andmekogu ei pea käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud korras kooskõlastama.

(5) Riigi Infosüsteemi Ametiga ning Andmekaitse Inspeksiooniga kooskõlastamise täpsemad tingimused ja kord ning vajadusel andmekogu asutamise ja pidamise tehnilised ja korralduslikud nõuded sätestatakse käesoleva seaduse § 43⁹ lõike 1 punktis 6 nimetatud kindlustavat süsteemi kehtestavas määruses.“

Põhjendus: RIHA määrus ja RIHA kooskõlastusprotsessi läbimise nõue tunnistatakse vaadeldava alternatiivi kohaselt senisel kujul kehtetuks.

1.3. Muuta AvTS § 43⁶ lõiget 3 alljärgnevalt:

Kehtiv sõnastus:

„(3) Andmete põhiandmeteks olek määratakse kindlaks käesoleva seaduse § 43³ lõike 3 kohaselt kooskõlastatud tehnilise dokumentatsiooni alusel riigi infosüsteemi haldussüsteemis. Põhiandmete kindlaksmääramisel lähtutakse andmekogu asutamise eesmärgist.“.

Kavandatud sõnastus:

„(3) Andmete põhiandmeteks oleku **määrab andmekogu vastutav töötleja kindlaks andmekogu aluseks oleva õigusakti alusel Eesti teabevärras. Põhiandmete kindlaksmääramisel lähtutakse andmekogu asutamise eesmärgist.**“.

Põhjendus: Kuna muudatustepeanekute kohaselt loobutakse RIHA kooskõlastusprotsessist, ei saa ka põhiandmete määramine jääda AvTS-s RIHA kooskõlastusprotsessist sõltuma. Vastav teave kajastub edaspidi ATV-s, mis omakorda määratletakse riigiportaali ühe osana. Põhiandmete loetelu on üks osa ATV-s avalikustamisele kuuluvast andmekirjeldusest, mis tuleb andmete rist- ja taaskasutusest huvituvate isikute tarbeks ATV-s kasutajasõbralikult esile tuua. Erinevalt kehtivast regulatsioonist, milles andmete põhiandmeteks oleku määramine on jäetud umbisikuliseks („määratakse“), paneb kavandatud lahendus selle selgesõnaliselt andmekogu vastutava töötleja ülesandeks.

1.4. Tunnistada kehtetuks AvTS § 43⁷:

Kehtiv sõnastus:

“§ 43⁷. Andmekogu registreerimine

(1) Enne andmekogu kasutusele võtmist tuleb see registreerida riigi infosüsteemi haldussüsteemis. Andmekogu registreerimise kord sätestatakse käesoleva seaduse § 43⁹ lõike 1 punktis 6 nimetatud kindlustavat süsteemi kehtestavas määruses.

(2) Enne riigi infosüsteemi kuuluva andmekogu registreerimist kontrollib ja kooskõlastab vastavat pädevust omav Riigi Infosüsteemi Ameti ametnik või töötaja andmekogu tehnilise vastavuse ning kogutavate andmete koosseisu ja allikate vastavuse seaduse või selle alusel antud õigusaktiga kehtestatud nõuetele.“.

Põhjendus: Vaadeldava alternatiivi kohaselt loobutakse nii andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamise kui ka andmekogu RIHA-s registreerimise kohustustest kui aegunud ja ebaefektiivsetest nõuetest. Seetõttu tuleb tänane RIHA määrus ja AvTS järgsed andmekogu kooskõlastamise, kuid ka registreerimise nõuded siinse alternatiivi järgi kehtetuks tunnistada.

1.5. Tunnistada kehtetuks AvTS 43⁹ lg 1 p 6

Kehtiv sõnastus:

§ 43⁹. Riigi infosüsteemi kindlustavad süsteemid

(1) Andmekogude pidamiseks kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega järgmised kindlustavad süsteemid:

- 1) klassifikaatorite süsteem;
- 2) geodeetiline süsteem;
- 3) aadressiandmete süsteem;
- 4) [Kehtetu - RT I, 06.08.2022, 2 - jõust. 01.01.2023]
- 5) infosüsteemide andmevahetuskiht;

6) riigi infosüsteemi haldussüsteem.

Põhijendus: Kõnealune säte on RIHA määruse aluseks olev volitusnorm. Kavandatud lahendusalternatiiv näeb ette mitte üksnes RIHA kooskõlastusprotsessi ja andmekogude registreerimise kohustuse kehtetuks tunnistamise, vaid RIHA määruse kehtetuks tunnistamise tervikuna. Vaadeldava alternatiivi kohaselt hakatakse andmekogude andmekirjeldusi (*mis põhiosas kattub RIHA määruse järgse andmekogu dokumentatsiooni sisuga*) tulevikus avaldama ainult ATV-s, mis tähendab, et kehtetuks tuleks tunnistada ka kõik alamregistreid puudutavad sätted RIHA määruks. Sellisel kujul muutuks RIHA määrus võrdlemisi sisutühjaks, jäädes kajastama vaid §-s 5 sätestatud RIS haldamise põhimõtteid.⁴⁷ Need põhimõtted oleks mõistlik tõsta vajalikus ulatuses seaduse tasandile ja RIHA määrus tunnistada kehtetuks. Põhimõtete tõstmine seaduse tasandil on oluline õigusselguse tagamiseks.

Muudatused Eesti teabevärava (riigiportaali) määruks

VTK koostajatele teadaolevalt on Vabariigi Valitsusele esitatud avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu⁴⁸, mis näeb muu hulgas ette olulised muudatused AvTS §-s 32¹ ning selle lõike 5 alusel kehtestatud riigiportaali määruks. Kuivõrd VTK autoritele ei ole teada, millises seisus on kõnealuse eelnõu menetlus riigikogus ajal, mil käesolev VTK ja sellele potentsiaalselt järgnev seaduseelnõu kooskõlastusringile jõuavad, ei ole järgnevate sätete juures esitatud kavandatud sõnastust, vaid kokkuvõtte vajalike muudatuste sisulisest olemusest (*kehtivate sätete sõnastus võib olla VTK-le järgneva eelnõu valmimise ajaks juba muutunud*). Samuti ei saa VTK koostajad eelnõu kohaseid ettepanekuid õigusloomeprotsessi tulemusega samastada.

Eelnevast tulenevalt on AvTS § 32¹ ning riigiportaali määruks puudutavad muudatused kirjeldatud põhimõttelisel, mitte sõnastusettepaneku tasandil. Täpsed sõnastusettepanekud selguvad eelnõu väljatöötamise käigus, kui ülalviidatud, paralleelselt töös olevate õigusmuudatuste menetlus on lõpule jõudnud.

1.6. Riigiportaali määruks tuleb kehtetuks tunnistada tänasele RIHA määruks / RIHA kooskõlastusprotsessile / andmekogu registreerimisele viitavad sätted

Põhijendus: Riigiportaali määrus sisaldab läbivalt sätteid, mis viitavad tänasele RIHA määruks ja selles sätestatud protsessidele, mis aga tunnistatakse kavandatud lahenduse kohaselt kehtetuks.

1.7. Lisatavas ATV-d puudutavas peatükis / sätetes tuleb sedastada tänaste RIHA kooskõlastajate ülesanded ja pädevused

Põhijendus: Täiendus on vajalik selleks, et täna RIHA kooskõlastajatel oleks võimalik viia tänase reaktiivse RIHA kooskõlastusprotsessi asemel läbi oma valdkondadele vastavat nn *post-hoc* nõuetelevastavuse seiret. Sellise seire esemeks saavad eeldatavasti olema samad küsimused, mis ka täna RIHA kooskõlastusprotsessi kohaselt neile seatud on ja mis

⁴⁷ VTK koostajad on avatud tagasisidele ja ettepanekutele selle osas, kas kõnealused põhimõtted tuleks seadusesse üle tuua või ei ole nende regulatiivne (õigusaktiga) säilitamine põhjendatud.

⁴⁸ Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/dd42ad4e-e312-4db7-98c6-1b3ff00b94e6>.

puudutavad nii andmekogude asutamisele ja pidamisele kehtivate põhimõtete järgimist kui ka tehnilist koosvõimet. Vastutusvaldkonnad tuleks siiski asutustega eraldiseisvalt läbi arutada.

Väärib rõhutamist, et siinse „seire“ näol ei ole tegemist haldusjärelvalvega, vaid teatud valdkondade eest vastutavate asutuste poolt oma vastutusvaldkonnas toimuvate arengute süsteemse jälgimisega. Need asutused, (v.a AKI) ise ei saa võimalike puudujääkide tuvastamisel reageerida haldusjärelvalve meetmetega. Samas võib vastutav asutus võimaliku rikkumise avastamisel AKI-t sellest teavitada, kes saab olukorrale seejärel juba oma AvTS-i ptk 6 kohase järelvalvepädevuse raames reageerida.

Tõenäoliselt peab uus, määrusele kavandatu kohaselt lisatav peatükk sisaldama teisigi sätteid, mis puudutavad mh ATV kasutamise üksikasju ja selle kaudu kättesaadavaks tehtavatele andmekirjeldustele esitatavaid nõudeid. Kuigi viimaste täpne kujundamine jääb eelnõu koostamise etappi, on VTK autorid kõnealuste nõuete sisu ja loodavate sätete struktuuri osas ettepanekutele ja aruteludele avatud.

1.8. Kui andmekogud hakkavad teabeväravaga liidestuma (nt selleks, et automaatselt andmekirjeldusi edastada), peab määruse reguleerimisala seda võimaldama.

Tänaste sõnastuste järgi eeldaks see muudatusi nii määruse § 1 lõikes 1 kui ka lõikes 5.

Põhjus: ATV kontseptsiooni kohaselt ühendatakse tulevikus teabevaldajate andmehaldustarkvarad andmekirjelduste ajakohasuse tagamiseks ATV-ga. Olukorda, kus andmekogu puudutav teave (*potentsiaalselt ka avaandmete avalikustamine*) on korraldatud infotehnoloogilise otseliidese abil ATV-s, võib vähemalt mõistliku, andmehalduse valdkonna eriteadmisteta inimese seisukohalt pidada andmekogu „riigiportaali liidestamiseks“. Seetõttu tuleb kaaluda määruse tänase reguleerimisala laiendamist (*volitusnorm seda võimaldab*).

1.9. Andmete teabevärav tuleb määratleda riigiportaali ühe komponendina või selle juurde käiva süsteemi/veebilehena

Muudatus on vajalik selleks, et luua ATV õiguselgeks toimimiseks vajalik õiguslik raamistik. Avaandmed ja andmekirjeldused tehakse kättesaadavaks küll riigiportaali kaudu, kuid tegelikkuses asuvad need eraldiseisvas infotehnoloogilises keskkonnas, mis lihtsalt asub alamdomeenil <https://andmed.eesti.ee>. Vastava täiendusega loodaks õiguselgeks küsimuses, et ATV näol on tõepoolest tegemist riigiportaali komponendiga (*või muu juriidiliselt selle osaks oleva süsteemiga*), mis on mõeldud andmetest, nende kirjeldustest ja taaskasutamise võimalustest keskse ülevaate andmiseks.

**

II Alternatiiv – RIHA kooskõlastusprotsess tunnistatakse kehtetuks, kuid andmekogude RIHA-s registreerimise kohustus säilitatakse. ATV ja RIHA hakkavad toimima kahe paralleelselt eksisteeriva, kuid erinevaid eesmärgi teeniva süsteemina (*ATV toimiks avaandmete ja nii avaandmete kui andmekogude andmekirjelduste avaldamise kohana, RIHA toimiks n-ö „andmekogude kataloogina“, mille vahendusel on võimalik saada ülevaade avaliku sektori andmekogudest, nende haldajatest, nendega seotud õigusaktidest jm üksikasjadest*)

1.1 (II) Tunnistada kehtetuks AvTS § 43³ lõiked 3-5.

Põhjendus: Tegemist on samasisulise muudatusettepanekuga, nagu on toodud I alternatiivi kohta käivas punktis 1.2. Kuivõrd ka II alternatiiv eeldab RIHA kooskõlastusprotsessi kehtetuks tunnistamist, on siingi vajalik kõnealust protsessi reguleerivad AvTS § 43³ lõiked 3-5 kehtetuks tunnistada.

1.2. (II) Muuta AvTS § 43⁶ lõiget 3

Põhjendus: Tegemist on samasisulise muudatusettepanekuga, nagu on toodud I alternatiivi kohta käivas punktis 1.3 ning mis on otseselt seotud RIHA kooskõlastusprotsessi kehtetuks tunnistamisega.

1.3. (II) Tunnistada kehtetuks RIHA määruse § 9 lõige 4:

Kehtiv sõnastus:

„(4) Riigi infosüsteemi kuulub RIHA-s registreeritud andmekogu, mis on liidestatud infosüsteemide andmevahetuskihi (edaspidi X-tee).“

Põhjendus: Tegemist on tarbetu sättega, mis kordab ka praegusel ajal AvTS § 43² lõikes 1 väljendatut. Määrusega ei saa seadust muuta ning seaduse teksti kordamine on ebavajalik ja paisutab RIHA määruse mahtu. Sellest tulenevalt on otstarbekas kõnealune säte kehtetuks tunnistada.

1.4. (II) Tunnistada kehtetuks RIHA määruse paragrahvid 7 ja 8

Põhjendus: Kõnealused paragrahvid (*taasesitamiseks liiga mahukad*) täpsustavad AvTS § 43³ lõigetest 3 ja 4 tulenevat andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamise nõuet ning selle üksikasju. Arvestades sellega, et viidatud seaduse sätted tunnistatakse kavandatu kohaselt kehtetuks, tuleb kehtetuks tunnistada ka neid täpsemalt sisustavad RIHA määruse sätted.

Paralleelselt tuleb tõenäoliselt muuta ka RIHA määruse § 6 lõikeid 1 ja 3 (*andmekogu dokumentatsiooni koostamise kohustus ja selle komponendid*), kuid kuna tänaseks ei ole lõpuni kaalutud, kas on tarvilik jääda „andmekogu dokumentatsioon“ termini juurde, võtta kasutusele legaaldefiniitsioonina „andmekogu andmekirjeldus“ või midagi muud ning kas ühtlustada selle sisu üks-üheselt andmekirjelduse standardis tooduga, ei ole nimetatud sätete osas otstarbekas ka esialgseid sõnastusettepanekuid esitada.

1.5. (II) Muuta RIHA määruse § 10 lõiget 4 alljärgnevalt:

Kehtiv sõnastus:

„(4) Enne andmekogu registreerimist ja andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmise registreerimist kontrollib RIHA haldur andmekogu vastavust §-des 7 ja 8 sätestatud korra kohaselt kooskõlastatud andmekogu dokumentatsioonis esitatule 20 tööpäeva jooksul.“

Kavandatav sõnastus:

*„(4) Enne andmekogu registreerimist ja andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmise registreerimist kontrollib RIHA haldur **andmekogu vastavust andmekogu dokumentatsioonis esitatule 20 tööpäeva jooksul.**“*

Põhjendus: Muudatusvajaduse ehk RIHA kooskõlastusprotsessile viitava lauseosa kehtetuks tunnistamise vajadust on ammendavalt kirjeldatud ülalpool (*RIHA kooskõlastusprotsessi kehtetuks tunnistamine ja seniste nõuete ümberkujundamine*). Andmekogu dokumentatsiooni ehk üldistatult andmekogu andmekirjelduse ja klassifikaatorite ning tehnilise informatsiooni koostamise kohustus iseenesest säilitatakse, sest seeläbi on võimalik kontrollida andmekogu

vastavust RIS haldamise põhimõtetele, sh andmekogu tehnilist koosvõimelisust ning andmekogu tehnilise realiseerimise vastavust selle aluseks olevas õigusaktis sätestatud (vt ka eelmise punkti juures kirjeldatud põhjendavat osa).

**

III Alternatiiv – AvTS § 43⁹ lõike 1 punktis 6 nimetatud kindlustav süsteem nimetatakse ümber „andmete teabevärava süsteemiks“ ning selle alusel kehtestatud RIHA määrus nimetatakse ümber ATV määruseks. Sisuliselt kujundatakse tänane RIHA aluseks olev õigusakt ümber ATV aluseks olevaks õigusaktiks. RIHA kooskõlastusprotsess tunnistatakse kehtetuks, kuid andmekogude registreerimise kohustus säilitatakse (*registreerimine toimub ATV-s, mitte enam RIHA-s*). ATV toimiks samaaegselt nii avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise kohana (*seda nii avaandmete kui andmekogude vaates*) kui ka n-ö „andmekogude kataloogina“, mille vahendusel on võimalik saada ülevaade avaliku sektori andmekogudest, nende haldajatest, nendega seotud õigusaktidest jm üksikasjadest.

Kõnealuse alternatiivi realiseerimiseks vajalike sõnastusettepanekute väljatoomine kujutaks endast sisuliselt Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu kavandi koostamist. Seetõttu on VTK autorid otsustanudki siin piirduda vaid kokkuvõtva kirjeldusega ning juhul, kui selle alternatiivi kohane lähenemine peaks VTK kooskõlastajatelt kõige enam toetust saama, koostatakse järgmises etapis ka vastav rakendusakti kavand.

VTK autoritele ei ole täna lõpuni teada, kuidas tuleks kõnealuse alternatiivi puhul lahendada tänaste RIHA alamregistritega (*s.o metaandmetega*) seotud regulatsioon: kas kõnealused sätted tuleks kehtetuks tunnistada või peaks ka ATV regulatsioon sisaldama sarnase eesmärgiga infovälju. VTK autorid ootavad selleski küsimuses kooskõlastajate tagasisidet.

**

IV Alternatiiv – RIHA kooskõlastusprotsessi ette nägevad sätted tunnistatakse kehtetuks, andmekogude registreerimise kohustus säilib, kuid kujundatakse ümber. RIHA kui keskkonna ülalpidamisest loobutakse ning RIHA määrus tunnistatakse kehtetuks. Andmekogude registreerimine toimub ATV-s, mitte enam RIHA-s ning ei sõltu enam andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamisest. ATV toimib samaaegselt nii avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise kohana (*seda nii avaandmete kui andmekogude vaates*) kui ka n-ö „andmekogude kataloogina“, mille vahendusel on võimalik saada ülevaade avaliku sektori andmekogudest, nende haldajatest, nendega seotud õigusaktidest jm üksikasjadest.

Peamised muudatused AvTS-s

1.1. (IV) Tunnistada kehtetuks AvTS § 43³ lõiked 3-5.

Põhjendus: Tegemist on samasisulise muudatusettepanekuga, nagu on toodud I alternatiivi kohta käivas punktis 1.2. Kuivõrd ka IV alternatiiv eeldab RIHA kooskõlastusprotsessi kehtetuks tunnistamist, on siingi vajalik kõnealust protsessi reguleerivad AvTS § 43³ lõiked 3-5 kehtetuks tunnistada.

1.2. (IV) Muuta AvTS § 43⁶ lõiget 3

Põhjendus: Tegemist on samasisulise muudatusettepanekuga, nagu on toodud I alternatiivi kohta käivas punktis 1.3 ning mis on otseselt seotud RIHA kooskõlastusprotsessi kehtetuks tunnistamisega.

1.3. (IV) Tunnistada kehtetuks AvTS 43⁹ lg 1 p 6

Põhjendus: Tegemist on samasisulise muudatusettepanekuga, nagu on toodud I alternatiivi kohta käivas punktis 1.5. Siinne lahendusalternatiiv näeb ette mitte üksnes RIHA kooskõlastusprotsessi kehtetuks tunnistamise, vaid RIHA määruse kehtetuks tunnistamise tervikuna. Samuti loobutakse RIHA kui potentsiaalselt ATV-d dubleeriva eesmärgiga veebikeskkonna ülalpidamisest.

Muudatused Eesti teabevärava (riigiportaali) määrukses

Nagu ülalpool kirjeldatud, ei ole AvTS § 32¹ ning riigiportaali määrust puudutavate, Vabariigi Valitsusele esitatud muudatusettepanekute⁴⁹ valguses otstarbekas esitada kavandatavate sätete sõnastust, vaid kokkuvõtte vajalike muudatuste sisulisest olemusest.

1.4. (IV) Riigiportaali määrukses tuleb kehtetuks tunnistada tänasele RIHA määrusele / RIHA kooskõlastusprotsessile viitavad sätted. RIHA registreerimisele viitavaid sätteid tuleb ajakohastada.

Põhjendus: Riigiportaali määrus sisaldab läbivalt sätteid, mis viitavad tänasele RIHA määrusele ja selles sätestatud RIHA kooskõlastusprotsessile. RIHA määrus tunnistatakse kavandatud lahendusalternatiivi kohaselt kehtetuks ning RIHA kooskõlastusprotsessistki loobutakse. Erinevalt I alternatiivist ei nähta IV variandi puhul aga ette riigiportaali määrukses RIHA registreerimisele viitavate sätete kehtetuks tunnistamist, vaid nende ajakohastamist. Andmekogude RIHA-s registreerimise asemel registreeritakse need edaspidi ATV-s. Praegusel ajal kasutusel olevast registreerimisest, mis on käsitööpõhine ja andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamisega vahetult seotud protsess, kujundatakse tänapäevane ja automatiseeritav tegevus, mis praktiliselt kujutab endast andmekogu andmekirjelduse esitamist ATV-sse ning selle ATV halduri (RIA) poolset kinnitamist.

1.5. (IV) Lisatavas ATV-d puudutavas peatükis / sätetes tuleb sedastada tänaste RIHA kooskõlastajate ülesanded ja pädevused

Põhjendus: Tegemist on samasisulise muudatusettepanekuga, nagu on toodud I alternatiivi kohta käivas punktis 1.7. Täiendus on vajalik selleks, et täna RIHA kooskõlastajatel oleks võimalik viia tänase reaktiivse RIHA kooskõlastusprotsessi asemel läbi oma valdkondadele vastavat nn *post-hoc* nõuetelevastavuse seiret.

1.6. (IV) Kui andmekogud hakkavad teabeväravaga liidestuma (nt selleks, et automaatselt andmekirjeldusi edastada), peab määruse reguleerimisala seda võimaldama.

Tänaste sõnastuste järgi eeldaks see muudatusi nii määruse § 1 lõikes 1 kui ka lõikes 5.

Põhjendus: Tegemist on samasisulise muudatusettepanekuga, nagu on toodud I alternatiivi kohta käivas punktis 1.8.

1.7. (IV) Andmete teabevärav tuleb määratlada riigiportaali ühe komponendina või selle juurde käiva süsteemi/veebilehena

Tegemist on samasisulise muudatusettepanekuga, nagu on toodud I alternatiivi kohta käivas punktis 1.9.

⁴⁹ Vt joonealune viide nr 45.

**

VTK autorite esialgseks eelistuseks on alternatiiv IV kuivõrd see võimaldab kõige jõulisemalt vähendada nii kasutusse jäävate infosüsteemide hulka kui ka kooskõlastusprotsessi mahtu. VTK autorid ootavad kooskõlastajate motiveeritud seisukohti pakutud alternatiivide osas. Teretulnud on ka täiendavad ettepanekud, mida käesolevas VTK-s ei pruugi olla välja pakutud.

2. ATV-D JA ANDMEKIRJELDUSTE AVALDAMIST PUUDUTAVAD MUUDATUSED

2.1. Muuta AvTS § 3¹ lõiget 6 alljärgnevalt:

Kehtiv sõnastus:

„(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud teavet ei anta üldiseks kasutamiseks või antakse üldiseks kasutamiseks üksnes selline osa teabest, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet ning mille üldiseks kasutamiseks andmisega ei kaasne juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tuleku oht.“

Kavandatav sõnastus

„(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud **teabe kohta avaldatakse andmekirjeldused, kuid üldiseks kasutamiseks antakse üksnes selline osa teabest**, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet ning mille üldiseks kasutamiseks andmisega ei kaasne juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tuleku oht.“

Põhjendus: Justiits- ja Digiministeeriumi ning RIA koostöös valminud ATV kontseptsiooni kohaselt peab ATV-st kujunema Eesti keskne andmete kontaktpunkt. Selles tuleb lisaks avaandmetele avaldada ka andmekirjeldused (*sh juurdepääsupiirangutega andmete andmekirjeldused*). ATV kasutajatele tuleb andmekirjelduste kujul, ilma juurdepääsupiiranguga teavet ennast avalikustamata, pakkuda võimalikult terviklikku ülevaadet kõigist riigi andmetest. Täna puudub kohustus koostada ja avaldada andmekirjeldus ka selliste andmete kohta, mis ei ole avaandmed või mida ei anta juurdepääsupiirangute tõttu üldiseks kasutamiseks. Andmepõhiste otsuste toetamiseks ja -teenuste arendamiseks tuleks vaadeldavat sätet muuta selliselt, et teabevaldajal oleks siiski kohustus avaldada ka juurdepääsupiiranguga andmete kohta andmekirjeldus ja seda sellisel viisil, et ohtu ei satuks juurdepääsupiiranguga andmete konfidentsiaalsus. VTK koostamisele järgneva, potentsiaalse eelnõu koostamise faasis väärib täiendavat analüüsi küsimus sellest, kas sättes on põhjendatud andmekirjelduste kontekstis termini „*avaldamine*“ eristamine „*üldiseks kasutamiseks andmisest*“ või tuleks need ühtlustada.

2.2. Muuta AvTS § 29 lõiget 6 alljärgnevalt:

Kehtiv sõnastus:

„(6) *Masinloetaval kujul avaandmed peavad olema juurdepääsetavad Eesti teabevärava kaudu.*“

Kavandatav sõnastus:

„(6) Teabevaldaja tagab masinloetaval kujul avaandmete ja kogu tema poolt avalike ülesannete täitmiseks kasutatava avaliku teabe kohta käivate andmekirjelduste kättesaadavuse [Eesti teabevärava / andmete teabevärava] kaudu.“.

Põhjendus: Muudatuse eesmärk on vältida vastutuse hajumist ja väljendada selgemalt juba täna kehtivat põhimõtet, mille kohaselt vastutab oma asutuse töös tekkinud avaandmete kättesaadavuse eest riigiportaalis (konkreetselt ATV-s) teabevaldaja, mitte riigiportaali haldaja või mistahes muu asutus. Kui ATV-d puudutavat regulatsiooni ei seota juriidiliselt riigiportaaliga, tuleb kõnealuses sättes luua viide ATV-le, kuid umbisikuliselt sõnastatud sätte konkreetsmaks viimine on põhjendatud selgi juhul.

Avaandmete ja andmekirjelduste ATV kaudu kättesaadavaks tegemise eelduseks on teabevaldaja ja Eesti teabevärava haldaja (RIA) vaheline koostöö (*eeldusel, et ATV seotakse juriidiliselt riigiportaaliga*), kuid kavandatavat sätet ei ole otstarbekas koormata konstruktsiooniga, et teabevaldaja tagab andmete ja andmekirjelduste kättesaadavuse koostöös RIAGA. Vastav koostööpõhimõte, millest igal juhul tuleb lähtuda, sisaldub juba AvTS § 32¹ lõikes 3. Teisisõnu on igal juhul selge, et olukorras, kus avaandmed ja/või andmekirjeldused ei ole ATV-s kättesaadavad mitte teabevaldajast, vaid riigiportaali/ATV haldajast tulenevatel asjaoludel, ei saa seda teabevaldajale süüks panna. Rõhutamist väärrib siingi, et kavandatud lahenduse kohaselt kuuluvad ATV-s avalikustamisele avaandmed ja kõik andmekirjeldused, mitte üksnes avaandmed *ja nende kohta käivad* andmekirjeldused. Sätte lõpposas toodud alternatiivi puhul „[Eesti teabevärava / andmete teabevärava] kaudu“ tuleb sõnatuse valimisel lähtuda andmekogude asutamist ja pidamist puudutavais küsimustes valitavast lahendusalternatiivist.

2.3. Muuta AvTS paragrahvi 32¹.

Nagu ülalpoolgi selgitatud, on VTK koostajatele teadaolevalt Vabariigi Valitsusele esitatud avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis näeb muu hulgas ette olulised muudatused AvTS §-s 32¹. Seetõttu ei ole siingi esitatud uute sätete kavandatud sõnastust, vaid kokkuvõtte vajalike muudatuste sisulisest olemusest. Needki ettepanekud on sõltuvuses sellest, milline lahendusalternatiiv valitakse andmekogude asutamist ja pidamist puudutavate muudatusettepanekute juures.

- *Riigiportaali olemust kirjeldav norm (tänapäev AvTS § 32¹ lõige 1) peab selgesõnaliselt kajastama, et lisaks avaandmetele on riigiportaali kaudu kättesaadavad ka andmekirjeldused*

Põhjendus: Kehtiv AvTS § 32¹ lõige 1 määratleb riigiportaali kui veebilehe, mille kaudu on kättesaadav teabevaldajate tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutav avalikkusele suunatud teave ning mille kaudu võimaldatakse juurdepääs elektroonilisele üldkasutatavale teenusele ja „taaskasutatavale teabele“. Justiits- ja Digiministeeriumi ning RIA koostatud ATV kontseptsiooni kohaselt tuleb hinnata, kas ATV-s kavandatu kohaselt avaldatav teave (*sh andmekirjeldused, mis ei puuduta üksnes avaandmeid*) mahub teabeväravas kättesaadavaks tehtava teabe määratluse alla. VTK autorite hinnangul ei saa sellele küsimusele vähemalt sätte kehtiva sõnastuse järgi ja vähemalt ilmselgelt jaatavalt vastata. „Taaskasutatava teabe“ kontekstis räägitakse AvTS-s üksnes avaandmetest. Tänapäev sõnastus ei käsitle aga andmekirjeldusi ning isegi kui tänapäev sätte sõnastust laiendavalt tõlgendada (*ja lugeda, et andmekirjeldused käivad avaandmetega olemuslikult kokku*), ei puuduta sätte sõnastus andmekogude andmekirjeldusi ega selliseid andmekirjeldusi, mis käivad juurdepääsupiiranguga andmete kohta ehk andmete kohta, mis ei kvalifitseeru

avaandmeteks. Samuti jätab sättes tänasel kujul kasutusel olev terminoloogia, mis viitab „taaskasutavale teabele“ põhjuse ta teabevaldajate vahelise teabe vahetamise neil lasuvate avalike ülesannete täitmiseks ehk andmete riskasutuse.

- *Riigiportaali seotud teabevaldaja kohustusi puudutavast sättest/sätetest (tänane AvTS § 32¹ lg 4) peab olema selge, et teabevaldajal on lisaks oma tegevust puudutavale teabele kohustus hoida riigiportaalis aktuaalse ja ülevaatlikuna ka andmekirjeldused*

Muudatuse eesmärk on luua teabevaldajatele sõnaselge kohustus, mille alusel peavad Eesti teabevärava kaudu kättesaadavad andmekirjeldused olema aktuaalsed ja ülevaatlikud ning need peavad vastama AvTS § 3¹ lõikes 4¹ toodud tingimustele (peavad vastama kirjalikult väljendatud standardile, mis sisaldab üksikasjalikke nõudeid selle kohta, kuidas tagada tarkvara koostalitlusvõime).

Andmekirjelduste (iseäranis andmekogude andmekirjelduste) aktuaalsuse tagamine on võtmetähtsusega olukorras, kus senine RIHA kooskõlastusprotsess kehtetuks tunnistatakse. Viimane saab aga toimuma kõigi andmekogude asutamist ja pidamist puudutavate muudatusalternatiivide kohaselt. Andmekirjelduste aktuaalsusest ja detailsusest sõltub nii andmete ühekordse kogumise põhimõtte järgimine, andmete rist- ja taaskasutatavuse potentsiaal (andmete leitavus), kuid ka järelevalve efektiivsus.

- *Riigiportaali määruse volitusnorm peab ühemõtteliselt võimaldama sätestada ka nõuded riigiportaali kaudu kättesaadavaks tehtavate avaandmetele ja andmekirjeldustele ning nende avaldamise korra*

Riigiportaali määruse volitusnormis (tänase AvTS § 32¹ lõige 5) sisalduvat volitusnormi tuleb täiendada selliselt, et määrusega saaks ette näha ka riigiportaali kaudu kättesaadavaks tehtavatele avaandmetele ja andmekirjeldustele kohalduvad nõuded ja nende esitamise korra. Volitusnormi täiendamine on vajalik selleks, et vajadusel oleks võimalik tagada avaliku sektori üleselt ühetaolisel viisil ATV kui (vähemalt juriidilises tähenduses) riigiportaali osaks/sellega seotuks oleva keskkonnaga liidestumine ning selles ühetaolisel kujul ja kõrge kvaliteediga avaandmete ja andmekirjelduste avaldamine.

3. JÄRELEVALVEPÄDEVUST JA –MEETMEID PUUDUTAVAD MUUDATUSED

3.1. Täiendada AvTS § 45 lõiget 1 (AKI järelevalvepädevus) punktiga 4 alljärgnevalt:

„4) avaandmete ja andmekirjelduste avalikustamisel ja kättesaadavaks tegemisel.“

Põhjendus: Muudatus on vajalik selleks, et AKI-l oleks sõnaselgelt õigus teostada haldusjärelevalvet selle üle, kas teabevaldaja on oma avaandmete ja andmekirjelduste avalikustamist puudutavad kohustused täitnud ehk need Eesti teabevärava (ATV) kaudu kättesaadavaks teinud.

3.2 Täiendada AvTS § 51 lõiget 1 (AKI ettekirjutused) punktiga 5¹ alljärgnevalt:

„5¹) on jätnud avaandmed või andmekirjeldused nõuetekohaselt kättesaadavaks tegemata.

Muudatus on vajalik selleks, et AKI-l oleks selgesõnaline õigus ettekirjutuse abil juhtida teabevaldaja tähelepanu asjaolule, et viimane on jätnud avaandmed või andmekirjeldused avalikustamata või nõutud vormingus kättesaadavaks tegemata. Tuleb tähele panna, et

riigiasutustest teabevaldajate suhtes AvTS § 51 lg-s 3 toodud ettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha rakendamise võimalus siiski ei kohaldu.

Muudatused teistes õigusaktides

Eelnevalt kirjeldatud muudatusvajadused ei ole üheski nimetatud õigusaktis mõistetavalt ammendavad. Samuti on lisaks eelnevalt kirjeldatule ajakohastamiseks vajalikud muudatused nõutavad ka õigusaktides, mis tänasele RIHA kooskõlastusprotsessile (*ja sõltuvalt andmekogu asutamise ja pidamise nõuete juures valitavale alternatiivile, teistelegi kehtetuks tunnistatavatele sätetele*) viitavad. Selliste õigusaktide hulka kuuluvad näiteks ruumiandmete seadus, riikliku statistika seadus jt.

NB! Sarnaselt teistelegi kavandatavatele muudatustele õigusaktides on VTK-s ka RIHA määruses ja riigiportaali määruses vajalikke muudatusi käsitletud põhilises osas, mitte ammendavalt. Ühelt poolt on VTK mahu huvides jäetud osaliselt kajastamata korralduslikud (nt reguleerimisala) puudutavad, määruse tasandi muudatused. Teiselt poolt esineb aga VTK koostajatele teadaolevalt asutuste seas eriarvamusi küsimuses, kas RIHA kui infosüsteemi kasutamine on vajalike muudatuste valguses tulevikus põhjendatud ja vajalik või mitte. Sellest küsimusest, millega seondult VTK autorid jällegi kooskõlastajate tagasisidet tervitavad, sõltuvad suurel määral ka RIHA määrust ja riigiportaali määrust puudutavad muudatusettepanekud.

Muud kaalutud regulatiivsed lahendused

- VTK koostamise käigus kaaluti ka võimalust täiendada VV reglementi sätte või sätetega, mis kohustaks andmekogu aluseks oleva õigusakti eelnõu koostamisel (*sh muudatuseelnõu puhul*) eelnõu autorit selle ministeeriumite ja Riigikantselei kõrval ka otse tänastele RIHA kooskõlastajatele esitama. Seda ei saa siiski pidada heaks lahenduseks, kuna VV reglemendi eesmärk on koordineerida *valitsusasutuste* vahelist suhtlust, mitte valitsusasutuste hallatavate asutuste tegevust. Tänapäevsel kujul võimaldab (*ja isegi eeldab*) VV reglemendi § 6 lg 1 sellist töökorraldust, mille kohaselt valitsusasutused edastavad oma haldusala asutustele – vastavalt eelnõu mõjule ja valdkonnale – eelnõu koos materjalidega arvamuse andmiseks ning arvestavad kooskõlastuse andmisel või andmata jätmisel viimaste antud sisendiga.
- Samuti kaaluti võimalust muuta AvTS § 43³ lõikes 3 sätestatud ning asendada tänane RIHA kooskõlastusprotsess järgneva konstruktsiooniga:

„(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud seaduse või muu õigusakti kehtestamisel ja muutmisel esitatakse vastava õigusakti eelnõu koos andmekoosseisu puudutava teabega arvamuse andmiseks käesoleva seaduse § 43⁹ lõike 1 punkti 6 alusel kehtestatud määruses nimetatud pädevatele asutustele.“

Põhjalikuma kaalumise tulemusel jõudsid VTK autorid aga järelduseni, et selliselt asendataks sisuliselt tänane RIHA kooskõlastusprotsess uue, tavapärasele õigusakti kooskõlastamisele paralleelse protsessiga (*arvestades, et VV reglement näeb kooskõlastuse andmist otsustavate ministeeriumite juhtimisel vastava võimaluse juba niikuinii ette*). Ühtlasi leiti pärast põhjalikku kaalumist, et üheski n-ö sisulise valdkonna reguleerimisele orienteeritud seaduses ei ole kohane ega mõistlik reguleerida õigusakti eelnõude kooskõlastamisega seonduvaid küsimusi. Samuti väljutaks sellega seaduse reguleerimisala piirest.

- Kumbki eelnimetatud lähenemistest ei lahendaks ka KOV andmekogudega seotud probleeme ehk RIHA kooskõlastusprotsessist ja registreerimisest loobumisega

kaasnevat tagajärge, mille kohaselt puuduks KOV andmekogude asutamise nõuetekohasuse üle üldse igasugune preventiivne kontroll (*KOV õigusaktid ei kuulu kooskõlastamisele VV reglemendis toodud korras ning sellise kohustuse KOV-dele laiendamine kujutaks endast intensiivset ja põhiseadusest tulenevat KOV-de enesekorraldusõiguse riivet*).

4. PÕHIANDMEID PUUDUTAVAD MUUDATUSED

Põhiandmed on seotud ka üleval punktides 1-3 olevate ettepanekutega.

Praegu on juba olemas põhiandmete kasutamise põhimõte (vt RIHA määruse § 5). See põhimõte tuleks tõsta AvTS § 43⁶ juurde ning seda uuendada, pidades silmas ka põhiandmete taaskasutamisevõimaluse ja kvaliteedi tagamise vajadust. Uuendatud printsiibi kohaselt oleks teabevaldaja kohustatud oma põhiandmete kirjeldamisel arvestama võimalike taaskasutajate põhjendatud vajadusi, sealhulgas vajadusi, mis tulenevad kehtivatest andmete teisest kasutamisest avalike ülesannete täitmisel, teenuste osutamisel, analüüsimisel või teadus- ja arendustegevuses.

See omakorda tähendab, et selleks, et põhimõte oleks ka praktikas rakendatav, oleks vajalik kehtestada nõuded:

- andmete ja nende kirjelduste kvaliteedile, ajakohasusele ja usaldusväärsusele;
- andmete ja nende kirjelduste mõistetavusele väljaspool ühte andmekogu;
- andmete hõivele viisil, mis arvestab taaskasutajate vajadustega;
- andmete kättesaadavusele viisil, mis arvestab taaskasutajate põhjendatud vajadustega.

Neid nõudeid ei tohiks tõlgendada kohustusena koguda uusi andmeid, muuta andmete õiguslikku tähendust ega võtta kasutusele ebaproportsionaalseid tehnilisi ja organisatoorseid lahendusi, kui see ei ole andmete taaskasutamise eesmärki arvestades põhjendatud ja/või puuduvad vahendid nende rakendamiseks.

Kvaliteedi tagamiseks kasutatakse ATV andmekirjelduse standardeid ning põhiandmed määratakse ATVdeks (vt esimese punkti I alternatiivi sõnastus, mis puudutab AvTS § 43⁶ lõike 3 muutmist).

5. ALGORITMI LÄBIPAISTVUST PUUDUTAVAD MUUDATUSED

5.1. Lisada AvTS-i § 33¹ alljärgnevalt:

„ § 33¹. Algoritmi läbipaistvuse tagamine

(1) Käesolevas paragrahvis käsitletakse tehisarustusüsteeme, sealhulgas üld- ja eriotstarbelisi süsteeme, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) 2024/1689 tähenduses.

(2) Avaliku sektori asutusel, kes kavandab, arendab, hangib või kasutab tehisarustust, tuleb tagada süsteemi ülevaatlik dokumenteeritus. Dokumenteerimine peab hõlmama vähemalt:

1. lahenduse eesmärki ja ülevaadet lahenduse toimimisest;
2. töödeldavatest andmetest ülevaade ning andmetöötluse õiguslik alus;
3. riskimaandamise meetmeid ja andmekaitsealase mõjuhindangu läbiviimine;
4. hinnangut mõju kohta isikute põhiõigustele;
5. ülevaadet lahenduse mõjust;
6. ja muud algoritmi läbipaistvuse standardist tulenevat.

(3) Nõuded dokumenteerimisele ja algoritmi läbipaistvuse standardi avalikustamisele kehtivad alates tehisaru lahenduse kavandamisest, kogu lahenduse elutsükli vältel, kuni kasutamise lõpetamiseni.

(4) Avaliku sektori tehisarulahenduste kohta koostatakse keskne avalik nimekiri, mis peab hõlmama punktis 4.2 nimetatut. Avalik loetelu avaldatakse ja hallatakse Justiits- ja Digiministeeriumi hallataval veebilehel ning seda uuendatakse jooksvalt“

Põhijendus: JDM on välja töötanud algoritmi läbipaistvuse standardi ja avalikustatud selle aadressil <https://www.kratid.ee/algoritm-ulevaade>.

Lõige 1 määratleb, millistele lahendustele rakenduks algoritmi läbipaistvust puudutavad nõuded.

Lõige 2 on vajalik selleks, et kavandatavatest, hangitavatest, arendamisel olevatest ja kasutatavatest tehisarul põhinevatest lahendustest oleks läbipaistev ülevaade.

Lõige 3 on vajalik selleks, et tagada, et kogu tehisarul põhineva lahenduse elutsükli raames oleks tagatud dokumenteeritus.

Lõige 4 on vajalik selleks, et tagada ülevaade tehisarul põhinevatest lahendustest ühest kohast, tagamaks kõigile terviklik ülevaade.

Oma olemuselt võivad need sätted sobida paremini ka haldusmenetluse seaduse eelnõusse, mis käsitleb automaatotsuseid. Leitav aadressil <https://eelhoid.valitsus.ee/main/mount/docList/d5f01f2e-07bb-47f7-9536-564c7c136b2b>.

VTK koostajad ootad selles osas ka arvamust kaasatutelt.

V. Mõjude eelanalüüs

Käesoleva VTK järgi pakutakse II peatükis kirjeldatud probleemide lahendamiseks välja neli alternatiivset lahendust, millest kõik kujutavad endast regulatiivsete ja mitteregulatiivsete meetmete kombinatsiooni. Kõigi alternatiividega kaasneb siiski ka märkimisväärsed mõjusid. Ühe tänase olukorraga võrreldes olulisemat laadi muudatusema näevad kõik kolm alternatiivi ette RIHA kooskõlastusprotsessist loobumise.

VTK koostajate poolt sisendina kasutatud varasemad analüüsid on võrdlemisi ühemõtteliselt osutanud selles suunas, et RIHA kooskõlastusprotsessist tuleb ebaefektiivsuste tõttu loobuda. Samas ei saa eitada – kuigi see ei ole praktikas paraku kunagi soovitud kujul realiseerunud – et RIHA kooskõlastusprotsessi näol on tegemist olulise “*kvaliteedifiltriga*”, millega peaks (kui seda süsteemselt järgitaks) olema võimalik tõkestada õiguslikele ja tehnilistele nõuetele mittevastavate andmekogude asutamine ja kasutusele võtmine, nagu ka olemasolevate ja algselt nõuetekohaste andmekogude nõuetele mittevastavaks kujunemine. Kuivõrd RIHA kooskõlastusprotsessi poolt loodav väärtus on praktiliselt sellele aluseks oleva regulatsiooni loomise ajast alates jäänud üksnes teoreetiliseks ja mitte ükski mitteregulatiivne meede ei ole olukorrale leevendust toonud, ongi Justiits- ja Digiministeerium otsustanud viimaks andmekogude asutamise ja pidamisega seotud nõuete kontrollimise protsessi regulatiivselt ja põhimõtteliselt ümber kujundada. Üksikasjades on pakutavad andmekogude asutamist ja pidamist puudutavad muudatusalternatiivid aga erinevad, mistõttu on mõistlik mõjude eelanalüüsi kontekstis ka eelnimetatud kolme alternatiivi võimalikud mõjud eraldiseisvalt välja tuua.

Andmekogude asutamisega ja pidamisega seotud nõuete (*mille kaalumise tarbeks ongi esitatud kolm alternatiivi*) kõrval adresseerib VTK siiski ka muid küsimusi, mis vajavad regulatiivset sekkumist ja mille osas pakutavad lahendused samal määral ei varieeru. Küll aga võib nende vajalikkus sõltuda andmekogude asutamise ja pidamise nõuete osas valitavast alternatiivist. Sellised muudatusettepanekud puudutavad:

- (i) ATV-d ja selles andmekirjelduste avaldamist puudutavaid muudatusi; ning
- (ii) AKI järelevalvepädevust ja -meetmeid puudutavaid muudatusi.

Seetõttu ei käsitleta nende muudatusettepanekutega kaasnevaid mõjusid iga alternatiivi juures eraldi, kui seda ei ole just eraldi välja toodud.

Mõjude kategooriad

Ühelgi kavandatud lahenduse rakendamisel ei ole märkimisväärselt sotsiaalset, sh demograafilist mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, mõju elu- ja looduskeskkonnale ega mõju regionaalarengule. Küll aga kaasneb VTK autorite hinnangul kavandatud lahenduse elluviimisega kõigi alternatiivide puhul mõju (i) **majandusele**, (ii) **riigivalitsemisele** (riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele), (iii) **infoühiskonnale** ning (iv) **teadus- ja arendustegevusele**.

I Alternatiiv – RIHA kooskõlastusprotsess ja andmekogude RIHA-s registreerimise kohustus kaotatakse mõlemad täielikult ja asendatakse ATV põhise nn *post-hoc* seirega. Andmekogu RIHA-s registreerimise kohustuse kehtetuks tunnistamine eeldab omakorda AvTS § 43² lõike 1 kohase „*riigi infosüsteemi*“ definitsiooni muutmist. RIHA määrus tunnistatakse kehtetuks. RIHA määruse § 5 põhimõtted, sh põhiandmete osas tõstetakse seaduse tasandile.

- **Mõju majandusele**

Kavandatud muudatustega kaasneb majandusele eeldatavasti **möödukas positiivne mõju**, mis peamiselt väljendub kaudselt, läbi andmepõhise majanduskasvu soodustamise. Andmete ja andmekirjelduste, sh põhiandmete vaatest, kättesaadavuse parendamise kaudu luuakse andmepõhise majanduse arenguks senisest paremad eeldused.

ATV keskne roll andmekirjelduste avaldamisel, mis seisneb nii andmekogude kui ka andmekoguväliste andmete andmekirjelduste avaldamises ühes kohas – loob eeldused uute andmete taaskasutuse võimaluste tekkeks ja nende kasutamiseks. Teisisõnu toetavad ATV uus keskne roll ja andmekirjeldustega seotud muudatused prognoositult ettevõtlust ja andmepõhiste teenuste (*sh analüütika ja TI-tehnoloogiatel põhinevate teenuste*) loomist.

- **Mõju riigivalitsemisele (*riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele*)**

Kavandatud muudatustega kaasneb riigivalitsemisele, eeskätt valitsusasutuste ja nende hallatavatele asutustele, kuid ka kohalikele omavalitsustele **oluline mõju. Positiivsete ja bürokraatlikke nõudeid vähendavate muudatuste kõrval tõusetuvad märkimisväärsed riskid, mis realiseerumise korral võivad tuua kaasa väga intensiivse negatiivse mõju. Juhul, kui käesolevas VTK-s pakutud tegevuste realiseerimiseks asutakse välja töötama seaduseelnõu, vajavad kõnealused riskid (*peamised neist on loetletud allpool*) põhjalikku käsitlust.**

Esiteks saab positiivsena märkida, et kõik lahendusalternatiivid vähendavad andmekogude vastutavatel töötajatel (*praktikas sageli ka volitatud töötajatel*) täna andmekogude asutamise ja pidamisega seoses lasuvat koormust. Kõik alternatiivid näevad ette loobumise senisest käsitöömahukast ja formalistlikust RIHA kooskõlastusprotsessist, millel oli küll õige eesmärk (*andmekogude asutamise ja pidamise nõuetekohasuse tagamine*), kuid mis praktikas, vaatamata mitteregulatiivsete meetmete rakendamisele, kunagi toimima ei ole hakanud. Samas näevad kõik alternatiivid ette ka andmekirjelduste senisest ulatuslikuma koostamise ja avaldamise kohustuse, millega kõigi teabevaldajate, sh andmekogude vastutavate ja volitatud töötajate, töömaht kasvab. See töömaht on küll olulises matus automatiseeritav, ehk asutustes, kus seda veel tehtud ei ole, on mõistlik käesolevas VTKs kirjeldatud muudatuste tehniliseks toetamiseks võtta kasutusele andmekirjeldustarkvara (andmekataloog), mis võimaldab andmekogude andmekirjeldusi ATV-s pidevalt ajakohasena hoida. Vastava tarkvara hankimine, paigaldamine ja/või haldamine on asutustele teatav kulu, samas kaalub selle kulu üle saavutatav andmekorralduse parem kvaliteet.

Peamine ja kõige laiapinnalisemalt riigivalitsemisele mõju avaldav tegevus on aga kahtlemata senisest RIHA kooskõlastusprotsessist loobumine. Tegemist on protsessiga, mille käigus kontrolliti *enne* andmekogu asutamist, kasutusele võtmist, andmekoosseisu muutmist ja andmekogu sulgemist, kas tehniliselt kavandatav on kooskõlas õigusaktides sätestatud põhimõtete ja nn riigi IT-põhimõtetega. See protsess asendub VTK kohaselt peamiselt n-ö tagantjärele toimiva seiremehhanismiga, kuid ka VV reglemendi § 6 järgse, andmekogu aluseks oleva õigusakti kooskõlastusmenetluse senisest efektiivsema korraldamisega. Teisisõnu näeb VTK ette, et lisaks andmekogude asutamise ja pidamise nõuete seiramisele peab maksimaalses võimalikus ulatuses teave, sh vajadusel mitte ainult ja puhtalt õiguslik, vaid ka andmekogu (kavandatavat) tehnilist realiseerimise puudutav teave) andmekogude asutamise ja andmekoosseisude muutumise kohta jõudma tänaste RIHA kooskõlastajateni ka õigusakti kooskõlastusmenetluse raames. Viimase eelduseks on, et:

1. õigusakti väljatöötav valitsusasutus saab õigusakti nõuetekohaselt ja piisava tähtajaga kooskõlastamisele, sh Justiits- ja Digiministeeriumile,

Rahandusministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (*tegemist on ministeeriumitega, kelle valitsemisaladesse kuuluvad tänased RIHA kooskõlastajad*);

2. ministeeriumid edastavad vastava õigusakti eelnõu aegsasti oma valitsemisala asutustele (*sh tänastele RIHA kooskõlastajatele*) arvamuse andmiseks;
3. tänased RIHA kooskõlastajad küsivad (*vastavalt kokkuleppele kas iseseisvalt või koostööd oma valitsemisala juhtasutusega*) õigusakti kooskõlastamiseks esitanud asutuselt täiendavat teavet, mis võib hõlmata kõiki küsimusi, mille asutus täna peab veel nõ „topeltkohustusena“ esitama RIHA kooskõlastusprotsessi raames;
4. valitsemisala juhtasutused ehk ministeeriumid arvestavad õigusakti kooskõlastamise otsustamisel valitsemisala asutuste (*sh tänaste RIHA kooskõlastajate*) arvamusega.

Nagu VTK-s ülalpool peatükkideski selgitatud, on kehtivas õiguses olemas kõik eeldused, et siin kirjeldatud neljaastmeline protsess võiks toimida, kuid ometi leidub puudujääke isegi kõige põhilisemas ehk juba esimese sammu juures. Teisisõnu eeldab mistahes alternatiivi järgne kavandatav lahendus lisaks muutuvast regulatsioonist tulenevate protsesside sisseviimisele ka põhimõttelist mõtteviisi muudatust osas, mida võimaldab juba kehtiv regulatsioon.

Nagu VTK-s ülalpool, ei saa aga siingi jätta mainimata, et selline andmekogu aluseks oleva õigusakti kooskõlastusmenetlus ei puuduta KOV andmekogusid olukorras, kus need asutatakse põhimäärusega, mitte seadusega. Teisisõnu ei jõua I alternatiivi järgses olukorras KOV andmekogude aluseks olevad põhimäärused (*juhu, kui KOV neid just vabatahtlikult arvamuse avaldamiseks ei saada*) mingil kujul tänaste RIHA kooskõlastajate lauale, mistõttu jääb ka I või IV alternatiiviga kavandatav kaheastmeline kontrolliprotsess KOV andmekogude puhul tõenäoliselt ainult tagantjärele toimiva seire põhiseks. Põhjusest, miks ei ole mõeldav näha KOV-dele ette kohustust oma õigusakte valitsusasutustega või otse tänaste RIHA kooskõlastajatega kooskõlastada, on räägitud VTK eelmises peatükis.

Kui andmekogude vastutavate ja volitatud töötajate töökoormus andmekogude asutamise ja pidamise nõuete järgimisel tõenäoliselt langeb, siis tänaste RIHA kooskõlastajate töökoormus tõuseb seevastu praktiliselt paratamatult. Vajalik on seniste tööprotsesside ümberkorraldamine ning üleminek andmekogude asutamise ja pidamise riskipõhisele seirele (*mis omakorda eeldab vastava riskipõhise seiremetoodika väljatöötamist*). See toob püsivalt, kuid eriti üleminekuperioodil kaasa töökoormuse kasvu, mis ei pruugi kõigi tänaste RIHA kooskõlastajate puhul olla teostatav üksnes olemasoleva tööjõuressursiga. Samuti tuleb hinnata, kas kõigi tänaste RIHA kooskõlastajate osalemine uues, nn seirepõhises kontrollisüsteemis on põhjendatud (*sh kas iga tänane RIHA kooskõlastaja ise peab seda vajalikuks*) ja milline peaks olema iga asutuse täpne roll.

Eraldi tuleb asutuste seast esile tõsta RIA-d ja AKI-t puudutavad mõjud. RIA-l lasuv koormus ühest küljest väheneb osaliselt, sest RIHA sulgemise tõttu tuleb edaspidi ülal hoida mitte kahte, vaid ühte keskkonda (ATV-d). Samas nõuab uus, seirepõhine nõuetelevastavuse kontroll senisest märksa süsteemsemat andmekogude pidamise seiret ning nii andmekogude asutamise ja pidamisega kui ka andmekirjelduste haldamisega seotud nõustamise, juhendamise ja koolituskoormuse kasvu.

Muudatused toovad prognoosilt kaasa ka AKI töökoormuse suurenemise. Esiteks on AKI üks tänastest RIHA kooskõlastajatest, kelle rolli muutumist ja sellega seoses intensiivistuvat töökoormust (*koos RIHA kooskõlastusprotsessi puudutavate muudatustega*) juba ülalpool

kirjeldati. Teiseks on aga AKI näol ka tegemist AvTS § 44 punkti 1 kohase järelevalveasutusega. See tähendab (*iseäranis pakutud muudatustepanekute kohaselt*), et AKI järelevalvepädevus hõlmab ka sekkumist olukordades, kui mõni asutus eksib andmekirjelduste avaldamise nõuete vastu või rikub andmekogu asutamise ja pidamise reegleid, luues näiteks andmekogu, mille tegelik andmekoosseis ei vasta piisavalt täpselt selle aluseks olevas õigusaktis toodule. Välistamaks kahtlused küsimuses, kas AKI-l on õigus teha neis olukordades haldusjärelevalve raames ettekirjutusi, näeb VTK ette ka AvTs § 51 lg-s 1 sisalduvate, ettekirjutuse andmisele aluseks olevate olukordade kataloogi täiendamise.

Ülalkirjeldatud tegevused nõuavad AKI-lt andmekogude asutamise ja pidamise kontekstis senise, peamiselt reaktsioonipõhise lähenemise (*RIHA kooskõlastusprotsessi esitatud materjalide kontroll*) asemel proaktiivset seiret ning võib tuua kaasa vajaduse täiendava personaliressursi kaasamiseks.

Iga asutuse vastutus andmekogude asutamise ja pidamise nõuete järgimise ning andmekirjelduste avaldamise eest suureneb märkimisväärselt, sest nõuete täitmise kontroll muutub põhiosas ennetavast tagantjärele teostatavaks. Kahtlemata oleks see muudatus veelgi põhimõttelisem olukorras, kus tänast nõ ennetaval kvaliteedikontrollil põhinevat süsteemi oleks seni tõepoolest järgitud, kuid nagu VTK-s läbivalt selgitatud, ei ole see tegelikkuses kunagi nii olnud. Seetõttu tuleb regulatiivseid meetmeid ja eeskätt uut andmekogude asutamise ja pidamise korraldust toetada mitteregulatiivsete vahenditega: juhendmaterjalidega, mahuka ja regulaarse selgitus- ja koolitustööga. Asutuste tänane „keskmine“ andmehalduse alane küpsus ei ole paraku piisavalt kõrge, et soovitud tulemusteni jõudmiseks piisaks vaid regulatiivsetest meetmetest.

- **Mõju infoühiskonnale**

Kavandatud muudatustega kaasneb infoühiskonnale eeldatavasti **oluline positiivne mõju**.

Suureneb riikliku andmekorralduse läbipaistvus, sest praktiliselt kogu info riikliku andmetöötamise kohta saab kättesaadavaks ühest kanalist ehk ATV-st. Ühtlasi paraneb eeldatavasti masinloetavate andmekirjelduste, sh põhiandmete, kvaliteet. Pakutav lahendus kaotab tegevused, mida asutused on pidanud tehnilisteks „*topelttegevust*“ ja tarbetuks käsitöök, sh paralleelselt nii RIHAsse kui ka ATV-sse andmekogude andmekirjelduste esitamine.

Muudatused võivad nõuda asutustes andmehaldustarkvarade kasutuselevõttu, andmehaldusega seotud protsesside ajakohastamist ja vähesel määral täiendavaid arendusressursse. Samas loob see võimaluse võtta asutusteüleselt kasutusele ühetaolised lahendused, näiteks riigiülene andmehaldustarkvara RIHAKE, mida võib ilmselt pidada kuluefektiivseks valikuks võrreldes sellega, kui riigiülel kasutatav ja juba täna rakendatav lahendus puuduks.

Avalikkuse ning andmete rist- ja taaskasutusest huvitatud asutuste ja isikute jaoks paraneb ülevaatlikkus avaliku sektori andmetest, sh põhiandmetest, andmekogudest ja andmekirjeldustest. Samuti on võimalik luua senise, küllaltki killustatud ja tehnilise andmekogude asutamise ja pidamise ning andmekirjelduste avaldamise regulatsiooni asemele keskne, loodetavasti arusaadavam ja erialaterminitega vähem koormatud regulatiivne lahendus.

- **Mõju teadus- ja arendustegevusele**

Kavandatud muudatustega kaasneb teadus- ja arendustegevusele potentsiaalselt märkimisväärne **positiivne mõju**.

Rohkemate ja kvaliteetsemate andmekirjelduste kättesaadavus ühest tsentraalsest kohast (ATV-st) loob eeldused selleks, et neid andmeid ja andmekirjeldusi kasutataks senisest enam teadusuuringutes, sh sellistes, mis puudutavad masinõpet, statistikat ja TI-tehnoloogiaid. Rohkem kvaliteetsemat sisendmaterjali võimaldab teadustöös toota ka kvaliteetsemat ja mitmekülgsemat tulemust.

Kontseptsioon ATV-st kui kesksest, kõigile kättesaadavast ja (*peaaegu*) kõikehõlmavast avaandmete ja andmekirjelduste kättesaadavaks tegemise kohast võib soodustada ka piiriülest teadus- ja innovatsioonikoostööd.

- **Mõju ettevõtjate, elanike ja mittetulundusühingute halduskoormusele**

Ühest kesksest kohast võimaldatav ühtlustatud juurdepääs masinloetavatele andmekirjeldustele vähendab ettevõtjate koormust ja kulusid andmete leidmisel ning kasutamisel. See loob paremad eeldused andmepõhiste teenuste (*sh analüütika, TI-lahendused, andmete visualiseerimistööriistad jms*) arendamiseks. Kaudsemalt tekib võimalus andmete ühekordse pärimise printsiibi efektiivsemaks rakendamiseks ja seeläbi ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks.

MUUDATUSTEGA KAASNEVAD OLULISEMAD RISKID

- RIHA kooskõlastusprotsessist loobumisel kaob andmekogude üks nn *kvaliteedifilter*, mille eesmärk on ennetada, et õigusvastased või tehnilistele nõuetele mittevastavad andmekogud ei jõuaks asutamiseni või vähemalt kasutusele võtmiseni;
- Kuigi RIHA kooskõlastusprotsess ei toiminud praktikas ka seni, tekitab sellest täielik loobumine küsimuse, kas riik on valmis liikuma tänaselt andmekogude asutamise ja pidamise (*formaalselt*) ennetava kontrolli mudelilt uuele, ühelt poolt õigusaktide efektiivsemale kooskõlastamisele, kuid teiselt poolt ja valdavalt siiski tagantjärele seirel põhinevale mudelile;
- Andmekogu aluseks oleva õigusakti kooskõlastamise eesmärk ei ole sama, mis senise RIHA kooskõlastusprotsessi eesmärk – esimeses kontrollitakse andmekogu õigusliku ülesehituse ja õigusakti enese nõuetelevastavust, teises aga tehnilist dokumentatsiooni ja kavandatud realisatsiooni;
- Andmekogu aluseks oleva õigusakti kooskõlastamiseks esitamise ulatus ja ajaraam sõltub olulisel määral asutuse diskretsioonist ning praktikas paljudest teguritest sõltuvast ajalisest survest (*poliitilised eesmärgid, hangetest ja hankelepingutest tulenevad tähtsajad jms*);
- Esineb risk, et pärast RIHA kooskõlastusprotsessist ja registreerimiskohustusest loobumist avastatakse nõuetele mittevastavaid andmekogusid alles pärast nende kasutuselevõttu, **mis võib tähendada seda, et isikute põhiõiguste rikkumine on nõuetele mittevastava andmekogu tuvastamise hetkel juba pikemat aega aset leidnud**. Praktikas on see risk olnud olemas (*ja ka realiseerunud*) kogu senise regulatsiooni kehtivuse ajal, kuna seda protsessi sageli lihtsalt ei järgitud ning haldusesisesed järelevalvemehhanismid, sh mõjutusvahendite rakendamise võimalused on väga piiratud;
- Arvestatav lisarisk tuleneb asjaolust, et kohaliku omavalitsuse üksuste (KOV) andmekogude põhimääruste eelnõusid ei kooskõlastata valitsusasutuste ega nende

hallatavate asutustega. See tähendab, et KOV tasandil puudub täna sisuline eelhindamise mehhanism, mis toetaks andmekogude loomise ja pidamise kvaliteeti. RIHA kooskõlastusprotsess ja registreerimine olid ainsad kohad, kus KOV andmekogude dokumentatsioon võinuks saada kontrollitud (*ja vajadusel andmekogu asutamine tõkestatud*), kuid neid nõudeid ei järgitud järjekindlalt. Ühtlasi varieerub andmehalduse alane teadlikkus ja kompetents KOV-ides väga tugevalt;

- ATV rolli märkimisväärne laiendamine ja asutuste ülesannete muutmine sellega kaasnevat ressursse võimaldamata võib suurendada RIA ja teiste võtmeasutuste (*tänased RIHA kooskõlastajad*) töökoormust ulatuses, mida ei ole võimalik katta olemasolevate ressurssidega, kuid milleks ei ole võimalik ette näha ka muid rahalisi katteallikaid;
- **Kokkuvõtvalt:** kui andmekogude kasutuselevõtmisele eelnev preventiivne kontroll täielikult kaob, suureneb risk, et KOV-id või ka keskvalitsuse asutused asutavad ja võtavad varieeruva õigusliku ja tehnilise pädevuse tõttu kasutusele andmekogusid, mis ei vasta andmete ühekordse kogumise põhimõttele, isikuandmete töötlemise põhimõtetele ja/või muudele olulistele põhimõtetele, sh tehnilistele koosvõime nõuetele.

Küsimus sellest, kas andmekogude asutamisel ja pidamisel praktiliselt täielikult *post-hoc* nõuete järgimise seirele tuginemine on aktsepteeritav, nõuab seadusandja otsust.

II Alternatiiv – RIHA kooskõlastusprotsess tunnistatakse kehtetuks, kuid andmekogude RIHA-s registreerimise kohustus säilitatakse. ATV ja RIHA hakkavad toimima kahe paralleelselt eksisteeriva, kuid erinevaid eesmarke teeniva süsteemina. ATV toimiks vaadeldava lahendusalternatiivi kohaselt avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise kohana, RIHA toimiks n-ö „*andmekogude kataloogina*“, mille vahendusel on võimalik saada ülevaade avaliku sektori andmekogudest, nende haldajatest, nendega seotud õigusaktidest jm üksikasjadest.

Kui järgnevatel jaotistes ei ole välja toodud erinevust I alternatiivi kohaste mõjudega, on II alternatiivil VTK koostajate hinnangul sellele sarnane prognoositav mõju.

- **Mõju majandusele**

II alternatiivi rakendamisel on majandusele **eeldatavalt mõõdukas positiivne mõju**, kuid võrreldes I alternatiiviga jääb see mõnevõrra tagasihoidlikumaks.

Nagu esimesegi alternatiiviga kavandatu kohaselt, luuakse ATV-le üheselt mõistetava õigusliku aluse andmisega ja selles avaldatava teabe õigusaktides määratlemisega senisest õigusselgem olukord ja paremad eeldused andmepõhise majanduse arenguks. Teiseги alternatiivi kohaselt vähendab juurdepääs ühtlustatud ja masinloetavatele andmekirjeldustele ettevõtjate koormust ja kulusid andmete leidmisel ja kasutamisel.

Teisalt säilib II alternatiivi kohaselt ATV kõrval ka RIHA kui eraldiseisev nn andmekogude kataloog koos põhiandmete kirjeldustega. See tähendab, et kogu andmekogude kohta käiv info ei saa olema täielikult ühte kanalisse koondatud, vaid see jaguneb kahe süsteemi (ATV ja RIHA) vahel. Ettevõtjate vaatest võib see olla mõnevõrra segadusttekitav, kuna osaliselt võib säilida siiski vajadus erinevate keskkondade kasutamiseks. Samas on selline negatiivne mõju vähetõenäoline, sest teave, mida üldiselt võiks pidada ettevõtjale huvipakkuvaks, koondatakse siiski ATV-sse (*peamiselt avaandmed ja nii andmekogude kui ka andmekogude väliste andmete andmekirjeldused*). Teisisõnu võib ka ATV ja RIHA paralleelse ülalpidamise korral olla tagatud ettevõtjatele vajalik selguse juhul, kui mõlemal keskkonnal on selgelt määratletud eesmärk ja see on ka sihtgrupile selgelt kommunikeeritud.

Kokkuvõttes toetab II alternatiiv andmete taaskasutuse kasvu ja seeläbi majanduse arengut, kuid võiks väita, et mitte samavõrra olulisel määral, kui seda võimaldab I alternatiiv.

- **Mõju riigivalitsemisele (riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele)**

II alternatiivi rakendamisel kaasneb riigivalitsemisele valdavalt positiivne mõju. Riigivalitsemisele avalduvate mõjude seisukohast on siin I alternatiiviga võrreldes **madalamad muudatustega kaasnevad riskid, sest säilib andmekogu registreerimise kohustus ja keeld andmekogu eelneva registreerimiseta kasutusele võtta / andmekoosseisus muudatusi realiseerida.**

II alternatiiv vähendab sarnaselt I alternatiiviga andmekogude vastutavatel ja volitatud töötajatel lasuvat töökoormust, kuna loobutakse bürokraatlikust ja praktikas mittetoimivast RIHA kooskõlastusprotsessist, mis osaliselt (*täpsemalt kirjeldatud I alternatiivi juures*) kattub andmekogu aluseks oleva õigusakti kooskõlastusmenetlusega ja mis praktikas ei ole kunagi toimima ega oma eesmärki teenima hakanud. Seeläbi kõrvaldatakse üks kohustustest, mida andmekogude vastutavad töötajad on Justiits- ja Digiministeeriumile kirjeldanud ebatarvilikuna.

Kõige olulisem erisus võrreldes I alternatiiviga riigivalitsemisele avalduvate mõjude seisukohalt on aga see, et II alternatiivi kohaselt säilib andmekogude RIHA-s registreerimise kohustus. See tähendab ühest küljest, et andmekogude asutamisel ja andmekoosseisude muutmisel tuleb endiselt esitada andmeid vähemalt kahte kohta: ATV-sse (*andmekirjeldused ja avaandmed*) ja RIHA-sse (*andmekogude üldandmed, seosed õigusaktidega, tehniline teave*). Teisest küljest ja positiivsema mõjuna tähendab registreerimiskohustuse säilitamine aga ka seda, et tagantjärele toimiva nõuetelevastavuse seire kõrval säilib ka teatav preventiivne nõuetelevastavuse kontroll. See tähendab, et RIHA halduril on sarnaselt tänaselegi õigus jätta andmekogu registreerimata, kui see õiguslikult või tehniliselt nõuetele ei vasta ja seda enne, kui andmekogu võib kasutusele võtta või seda puudutavad muudatused realiseerida.

Seega võiks öelda, et II alternatiivi kohaselt säilib teatud osas küll protsesside killustatus sõltumata sellest, et RIHA kooskõlastusprotsess ise kaob, kuid teisest küljest säilib ka teatav ennetav andmekogude kontrollifunktsioon. Sisuliselt säilib RIHA halduri (*RIA*) õigus tõkestada **ennetavalt, mitte üksnes tagantjärele seire raames** õiguslikele ja/või tehnilistele nõuetele mittevastava andmekogu kasutuselevõtt.

RIHA registreerimine on tänasel kujul siiski mõistlik säilitada ainult juhul, kui lähtutakse ka muudest II alternatiivi juures toodud eeldustest ehk luuakse olukord, kus eraldi kindlaksmääratud funktsionaalsustes on kasutusel paralleelselt nii ATV kui ka RIHA. Kui RIHA säilitamiseks ikkagi mistahes praktilist vajadust ei ole (*tegemist on küsimusega, mis vajab otsustamiseks asutuste tagasisidet*), siis on võimalik kaaluda ka tänase RIHA registreerimise ümberkujundamist andmekogude ATV-s registreerimiseks. Sellise lähenemise mõjusid kajastab kõige enam allpool, alternatiivide III-IV juures kirjeldatu.

Muus osas asendatakse aga II alternatiivi puhul, nagu ka I alternatiivi puhul, RIHA kooskõlastusprotsess eelkõige VV reglemendi § 6 kohase õigusakti kooskõlastusmenetluse tõhustamisega (mitteregulatiivselt) ja tagantjärele rakendatava seiremehhanismi sisseviimisega. Õigusaktide kooskõlastamise protsessi kvaliteet ja süsteemsus muutub seega siingi tänasest veelgi olulisemaks. Teisisõnu eeldatakse, et andmekogude asutamist ja andmekoosseisude muutmist puudutavad küsimused jõuavad tänaste RIHA kooskõlastajateni valdavalt just kooskõlastusmenetluse raames (*mitte eraldiseisva kooskõlastusprotsessi kaudu*).

KOV-de puhul esinevad I alternatiiviga võrreldes sarnased mööndused: KOV andmekogude põhimääruste kooskõlastamist valitsusasutuste või RIHA kooskõlastajatega õigusaktid ette ei

näe. See tähendab, et ka II alternatiivi korral on KOV andmekogude puhul üheks peamiseks sisuliseks kontrollimehhanismiks eelkõige *post-hoc* seire. Küll aga säilib II alternatiivi kohaselt ka KOV-del kohustus andmekogu RIHA-s (*potentsiaalselt alternatiivi III kohaselt selle asemel ATV*) registreerida, millele eelnevalt on andmekogu kasutuselevõtt keelatud.

Tänastele RIHA kooskõlastajatele tähendab II alternatiiv sarnaselt I alternatiivile üleminekut nn ennetavalt kooskõlastusmudelilt riskipõhisele seirele, kuid võrreldes II alternatiiviga säilib nende jaoks ülevaatliku töövahendina ka RIHA kataloog. See võib teatud määral hõlbustada avaliku sektori andmekogudest tervikülevaate saamist, kuid nõuab paralleelselt kahe süsteemi kasutamist ning vastavate tööprotsesside efektiivset korraldamist.

Kokkuvõttes on II alternatiivi mõju riigivalitsemisele positiivne ja omab potentsiaali vähendada kõigi andmekogude asutamises ja pidamises osalevate osapoolte töökoormust. Maksimaalset protsesside lihtsustamist ei saavutata, kuna andmekogusid puudutav info jaguneb jätkuvalt kahe süsteemi vahel (*RIHA ja ATV*) ning säilib andmekogude RIHA-s registreerimise kohustus, mida võib mõtteliselt pidada RIHA kooskõlastusprotsessi jätkuks. Samas leevendaks RIHA kooskõlastusprotsessist loobumise kõrval registreerimiskohustuse säilitamine olulisel määral riske, mis ennetavate kontrollimeetmete täieliku kaotamise korral esineksid.

- **Mõju infoühiskonnale**

II alternatiivi mõju infoühiskonnale on sarnaselt I alternatiivi juures toodule **positiivne, kuid keskmise olulisusega**.

Kahtlemata suureneb ATV-le õigusliku aluse loomisega riikliku andmekorralduse läbipaistvus, kuid ATV-st ei saa üht ja ainsat kesket kanalit, millest kogu info riikliku andmetöötuse kohta kättesaadavaks tehakse.

Muus osas kattuvad infoühiskonnale avalduvad mõjud I alternatiivi juures kirjeldatuga.

- **Mõju teadus- ja arendustegevusele**

Alternatiivi II mõju teadus- ja arendustegevusele on sarnaselt I alternatiivi juures toodule **positiivne, kuid keskmise olulisusega**.

Sarnaselt I alternatiivi juures toodule loob rohkemate ja kvaliteetsemate andmekirjelduste kättesaadavus ATV-st eeldused selleks, et neid andmeid ja andmekirjeldusi kasutataks senisest enam teadusuuringutes, sh sellistes, mis puudutavad masinõpet, statistikat ja TI-tehnoloogiaid. Rohkem kvaliteetsemat sisendmaterjali võimaldab teadustöös luua ka kvaliteetsemaid ja mitmekülgsemaid tulemusi.

Kuigi alternatiiv II ei näe ette ATV täielikku kesket rolli ja RIHA sulgemist, mõjub kontseptsioon ATV-st kui kõigile kättesaadavast ja (*peaaegu*) kõikehõlmavast avaandmete ja andmekirjelduste kättesaadavaks tegemise kohast teadus- ja arendustegevusele siiski positiivselt ning võib soodustada ka piiriülest teadus- ja innovatsioonikoostööd.

- **Mõju ettevõtjate, elanike ja mittetulundusühingute halduskoormusele**

Ühest keskest kohast võimaldatav ühtlustatud juurdepääs masinloetavatele andmekirjeldustele vähendab ettevõtjate koormust ja kulusid andmete leidmisel ning kasutamisel. See loob paremad eeldused andmepõhiste teenuste (*sh analüütika, TI-lahendused, andmete visualiseerimistööriistad jms*) arendamiseks. Kaudsemalt tekib võimalus andmete ühekordse pärimise printsiibi efektiivsemaks rakendamiseks ja seeläbi ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks.

MUUDATUSTEGA KAASNEVAD OLULISEMAD RISKID

- RIHA kooskõlastusprotsessist loobumisel kaob andmekogude asutamise ja pidamise juurest üks nn *kvaliteedifilter*, mille eesmärk on ennetada, et õigusvastased või tehnilistele nõuetele mittevastavad andmekogud ei jõuaks kasutusse. Samas säilitatakse alternatiivi II kohaselt andmekogude registreerimise nõue, mis toimib *post-hoc* seire kõrval siiski võimalikke andmekogude õiguslikke ja tehnilisi probleeme ennetava tööriistana (*eeldusel, et seda kohustust järgitakse, mida peaks tagama senisest efektiivsem järelevalvekorraldus*);
- RIHA ja ATV paralleelne töösoidmine ning ka andmekogude registreerimise protsessi säilitamine võib tuua kaasa olukorra, kus asutused ei kasuta nõuetekohaselt kumbagi keskkonda ega täida nendega seotud nõudeid. Piltlikult võib tulemuseks olla olukord, kus tänane ebaefektiivne regulatsioon (*RIHA kooskõlastusprotsess*) asendatakse uue, aga jätkuvalt ebaefektiivse protsessiga.

III Alternatiiv – AvTS § 43⁹ lõike 1 punktis 6 nimetatud kindlustav süsteem nimetatakse ümber „*andmete teabevärava süsteemiks*“ ning RIHA määrus nimetatakse ümber ATV määruseks. Sisuliselt kujundatakse tänane RIHA aluseks olev õigusakt ümber ATV aluseks olevaks õigusaktiks. RIHA kooskõlastusprotsess tunnistatakse kehtetuks, kuid andmekogude registreerimise kohustus viiakse üle ATV juurde. ATV toimiks samaaegselt nii avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise kohana (seda nii põhiandmete, avaandmete kui andmekogude vaates) kui ka n-ö „*andmekogude kataloogina*“, mille vahendusel on võimalik saada ülevaade avaliku sektori andmekogudest, nende haldajatest, nendega seotud õigusaktidest jm üksikasjadest.

• **Mõju majandusele**

Kavandatud muudatustega kaasneb majandusele eeldatavasti **möödukas positiivne mõju**, mis peamiselt väljendub kaudselt, läbi andmepõhise majanduskasvu soodustamise.

Majandusele avaldub mõju ei erine märkimisväärselt I alternatiivi juures kirjeldatust. Mõlemal juhul luuakse regulatsioon, mis kujundab ATV-st ühe ja keske avaandmete ja andmekirjelduste (*sh nii andmekogude, sh põhiandmete, kui ka andmekoguväliste andmete*) avaldamiseks mõeldud keskkonna.

• **Mõju riigivalitsemisele (riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele)**

III alternatiivil on riigivalitsemisele **oluline positiivne mõju**, kuigi see eeldab märkimisväärselt ettevalmistust, mitteregulatiivseid tugitegevusi ja asutustelt endilt nii sisemist töökultuuri kui ka omavahelise koordineerimise parendamist.

Riigivalitsemisele avaldub mõju kattub suures osas II alternatiivi juures kirjeldatuga. III alternatiivi puhul seisneb teatav lisaväärtus siiski selles, et RIHA ja ATV funktsioonid ühendatakse ning andmekogude registreerimise kohustus säilib, kuid viiakse RIHA asemel ATV juurde. See vähendab tehnilisi topeltkohustusi ja lihtsustab protsesse. ATV reguleerimine ühe ja selleks spetsiifiliselt mõeldud, eraldiseisva määruse tasandil võimaldab (*ATV-d puudutavas osas*) esimesest kahest alternatiivist terviklikumat regulatiivset lähenemist ja tõenäoliselt seeläbi ka suuremat õigusselgust.

Sarnaselt I alternatiivile väheneb asutuste koormus senisest RIHA kooskõlastusprotsessist loobumise tõttu. Samas suureneb seirepõhisele andmekogu nõuetekohasuse kontrollile üleminekuiga igal asutusel eraldiseisvalt lasuv hoolsuskohustus. Kui asutus seda juba teinud ei ole, peab ta tõenäoliselt kasutusele võtma ka andmehaldustarkvara, mis võimaldab andmekirjeldusi ATV-s pidevalt ajakohasena hoida.

III alternatiivi elluviimine eeldab mitmel juhul regulatiivsete muudatuste kõrval ka olulist muutust organisatsioonikultuuris – riskipõhisele andmekogude seirele üleminekut, suuremat teabevaldajatel endil lasuvat vastutust ning nende pideva juhendamise ja koolituse vajadust, mille kandmine jääb eelduslikult peaaesjalikult STAT-le (*sisuline juhendamine ja koolitamine andmete ja andmekogude kirjeldamiseks vastavalt andmekirjelduse standardile*) ja RIA-le (*juhendamine ATV kasutamisel ning andmekirjelduse tarkvarade ATVga liidestamisel*).

- **Mõju infoühiskonnale**

III alternatiivi kohaselt kavandatud muudatustega kaasneb infoühiskonnale eeldatavasti **oluline positiivne mõju**. Mõjud infoühiskonnale kattuvad valdavalt I alternatiivi juures kirjeldatuga, kuid III alternatiivi kohaselt praktiliselt säilib (*kuid kujundatakse ümber*) tänane RIHA andmekogude registreerimise kohustus.

Seega kaotab pakutav lahendus kaotab *osaliselt* tegevused, mida mõned asutused on pidanud lisaväärtuseta käsitööks, kuid seejuures säilib RIA-I oluline kontrollmehhanism, mis võimaldab tagantjärele toimuva seire kõrval ka andmekogude asutamisele ja pidamisele seatud õiguslaseid ja tehnilise koosvõime alaseid rikkumisi ennetada (*sarnaselt II alternatiivi juures kirjeldatule*).

- **Mõju teadus- ja arendustegevusele**

Kavandatud muudatustega kaasneb teadus- ja arendustegevusele potentsiaalselt märkimisväärne **positiivne mõju**, mis kattub I alternatiivi juures kirjeldatuga.

- **Mõju ettevõtjate, elanike ja mittetulundusühingute halduskoormusele**

Ühest keskest kohast võimaldatav ühtlustatud juurdepääs masinloetavatele andmekirjeldustele vähendab ettevõtjate koormust ja kulusid andmete leidmisel ning kasutamisel. See loob paremad eeldused andmepõhiste teenuste (*sh analüütika, TI-lahendused, andmete visualiseerimistööriistad jms*) arendamiseks. Kaudsemalt tekib võimalus andmete ühekordse pärimise printsiibi efektiivsemaks rakendamiseks ja seeläbi ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks.

MUUDATUSTEGA KAASNEVAD OLULISEMAD RISKID

- Kui regulatiivsete meetmete kõrval ei rakendata piisaval määral neid toetavaid mitteregulatiivseid meetmeid (*protsesside efektiivsemaks muutmine, juhendite koostamine ja koolitus- ning selgitustöö*), kuid ka proaktiivsemat järelevalvet, võib praktikas tekkida olukord, kus üks (*tänane*) mittetoimiv regulatsioon asendatakse uue, kuid samuti mittetoimiva regulatsiooniga;
- ATV juriidiline määratlemine „*andmete teabevärava süsteemina*“ kui ühe RIS kindlustava süsteemina on mõnevõrra problemaatiline. Arusaamad RIS kindlustavate süsteemide olemusest on avalikus sektoris erinevad: ühe ja viimastel aastatel praktikas küllaltki levinud tõlgenduse järgi peab nende näol olema tegemist kitsalt selliste süsteemidega, **ilma milleta RIS juba põhimõtteliselt ja funktsionaalselt ei toimi**. Teine, varasemast ajast pärinev tõlgendus võimaldab aga siiski laiemat käsitlust, mille järgi on kindlustavate süsteemide näol tegemist infosüsteemide horisontaalset koosvõimet tagavate süsteemidega, mis „*kujutavad endast eelkõige talitlusreeglistikku*,

kuid neid võib luua ka konkreetse ühise tehnilise funktsionaalsuse põhjal⁵⁰. Viimati nimetatud määratluse alla mahuks ilmselt siiski ka ATV määratlemine RIS kindlustava süsteemina;

- ATV rolli märkimisväärne laiendamine ja asutuste ülesannete muutmine sellega kaasnevaid ressursse võimaldamata võib suurendada RIA ja teiste võtmeasutuste (*tänased RIHA kooskõlastajad*) töökoormust ulatuses, mida ei ole võimalik katta olemasolevate ressurssidega, kuid milleks ei ole võimalik ette näha ka muid rahalisi katteallikaid.

IV alternatiiv – RIHA kooskõlastusprotsessi ette nägevad sätted tunnistatakse kehtetuks, andmekogude registreerimise kohustus säilib, kuid kujundatakse ümber. RIHA kui keskkonna ülalpidamisest loobutakse ning RIHA määrus tunnistatakse kehtetuks. Andmekogude registreerimine hakkab toimuma ATV-s, mitte enam RIHA-s ning ei sõltu enam andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamisest. ATV toimib samaaegselt nii avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise kohana (*seda nii avaandmete kui andmekogude vaates*) kui ka n-ö „*andmekogude kataloogina*“, mille vahendusel on võimalik saada ülevaade avaliku sektori andmekogudest, nende haldajatest, nendega seotud õigusaktidest jm üksikasjadest.

- **Mõju majandusele**

IV alternatiivi rakendamisel kaasneb majandusele eeldatavasti mõõdukas kuni oluline positiivne mõju, mis väljendub peamiselt kaudselt ehk läbi andmepõhise majanduskasvu soodustamise ja andmete taaskasutuse võimaluste parendamise. Sarnaselt I ja III alternatiivile kujundatakse ATV-st üks keskne portaal, mille kaudu avaldatakse nii andmekogude andmekirjeldused, andmekoguväliste andmete andmekirjeldused kui ka avaandmed. Erinevalt II alternatiivist ei jätkata siinse kohaselt RIHA kui eraldiseisva keskkonna ülalpidamist. Seeläbi ei teki andmevaldkonna huviliste, sh ettevõtjate seas ka paralleelsüsteemide kasutamisega kaasnevat võimalikku segadust. Teisisõnu on teave avaliku sektori andmetöötluse kohta, olgu see siis ülevaade andmekogudest ja nendega seotud infosüsteemidest (*andmekogude kataloog*), andmekirjeldused, avaandmed või muu selline, kõik kättesaadav ATV-st kui ühest keskest kanalist ja seda maksimaalses ulatuses masinloetavalt.

Ühest keskest kohast võimaldatav ühtlustatud juurdepääs masinloetavatele andmekirjeldustele vähendab ettevõtjate koormust ja kulusid andmete leidmisel ning kasutamisel. See loob paremad eeldused andmepõhiste teenuste (*sh analüütika, TI-lahendused, andmete visualiseerimistööriistad jms*) arendamiseks.

Positiivse majandusliku mõju realiseerumise tõenäosus on II alternatiivist suurem ning I ja III alternatiiviga vähemalt võrdne.

Dokumenteermiskohustuse kehtestamine kogu tehisarulahenduse elutsükli ulatuses on positiivse majandusliku mõjuga võimaldades erinevatel osapooltel saada ülevaade realiseeritud lahendustest, nende mõjust ning teadmise, kuidas on võimalik loodut taaskasutada.

- **Mõju riigivalitsemisele (riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele)**

IV alternatiivi rakendamisel kaasneb riigivalitsemisele oluline ja valdavalt positiivne mõju, kuid sellega kaasnevad riskid on oluliselt vähemintensiivsed kui I alternatiivi puhul, sarnanedes

⁵⁰ Riigi infosüsteemi koosvoime raamistik. Kinnitatud majandus- ja kommunikatsiooniministri käskkirjaga 11-0377, 22.12.2011, lk 33. Kättesaadav: https://digiriik.eesti.ee/sites/default/files/2023-08/vana_riigi_it_koosvoime_raamistik_0.pdf

andmekogude registreerimiskohustuse säilitamise (*kuid ümberkujundamise*) tõttu III alternatiivile.

Andmekogude vastutavatel töötajatel (*praktikas sageli ka volitatud töötajatel*) lasuvatest, RIHA kooskõlastusprotsessiga seotud tänastest koormavatest kohustustest loobutakse. Samuti loobutakse RIHA kui eraldiseisva keskkonna ülalpidamisest, milles täna andmekogusid registreeritakse ja millesse andmekogude vastutavad töötajad andmekogu registreerimiseks ja dokumentatsiooni kooskõlastamiseks teavet peavad esitama. Nii jääb andmekogude asutamise ja pidamisega seotud formaalne ja tehniline „*taristu*“ (*nii andmete ja andmekirjelduste avaldamise kui ka andmekogude registreerimise mõttes*) ühtselt ATV juurde.

Nagu I ja III alternatiivid, näeb ka IV alternatiiv ette andmekirjelduste senisest ulatuslikuma koostamise ja avaldamise kohustuse, mistõttu võib andmekogude vastutavate ja volitatud töötajate töökoormus teatud ulatuses kasvada (*nt võib kaasneda vajadus värvata asutusse andmehaldur või koolitada olemasolevat personali*). Samuti tuleb asutustes, kus seda veel tehtud ei ole, kasutusele võtta andmehaldustarkvara, mis võimaldab andmekirjeldusi ATV-s pidevalt ajakohasena hoida. See suurendab lühikeses vaates asutuse töökoormust, kuid loob keskmises ja pikas plaanis eelduslikult paremad eeldused andmekorralduse kvaliteedi paranemiseks.

Võtmetähtsusega erinevus IV ja I alternatiivi vahel seisneb asjaolus, et siinse kohaselt ei kaotata RIHA määrusest pärinevat andmekogude ja sellega seotud infosüsteemide registreerimise kohustust täielikult, vaid see viiakse RIHA asemel ATV juurde. See tähendab, et lisaks *post-hoc* seirele säilib ka üks oluline, õiguslike ja tehniliste probleemide puudumist *ennetavalt* kontrolliv etapp (*andmekogu kasutuselevõtt eelneva registreerimiseta ei ole jätkuvalt lubatud*). Siiski ei ole registreerimine tulevikus IV alternatiivi kohaselt enam seotud sellele täna eelneva, andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamisega, vaid on andmekogu vastutava töötaja vaates sisuliselt automatiseeritav tegevus – viimast selle mööndusega, et sarnaselt tänasele peab ATV haldaja (RIA) andmekogu registreerimise kinnitama, mis võimaldab (*jällegi, sarnaselt tänasele*) kontrollida ka tehnilise realisatsiooni kooskõla andmekogu dokumentatsiooni ja selle aluseks oleva õigusaktiga.

Tänapäev RIHA kooskõlastajate roll muutub sarnaselt I ja III alternatiivile: ennetava andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamise asemel liigutakse kooskõlastusmenetlustes aktiivsemalt osalemise, riskipõhise seire ja juhendamise suunas. Neis asutustes nõuab ka IV alternatiiv olulises mahu tööprotsesside ümberkujundamist ja uute seiremetoodikate väljatöötamist.

RIA vaatest väärneb märkimist, et RIHA kui eraldi registri ja infosüsteemi sulgemisega väheneb selle keskkonna ülalpidamisega kaasnev töökoormus ja ressursikulu. Samas saab RIA koheselt selle asemel ülesandeks ATV kui ühe keskse süsteemi haldamise, asutuste ja ATV vaheliste liidestusvõimaluste arendamise ning asutuste nõustamise ja koolitamise. Seega kokkuvõttes saab vaatamata RIHA sulgemisele ja RIHA kooskõlastusprotsessist loobumisele prognoosida RIA töökoormuse kasvu.

AKI kui teabe avalikustamise ning andmekogude asutamise ja pidamise eest vastutava järelevalveasutuse jaoks tähendab IV alternatiiv sarnaselt I ja III alternatiivile üleminekuvajadust tänaselt, n-ö reaktiivselt RIHA kooskõlastusprotsessilt proaktiivsemat panustamist nõudvale riskipõhisele seirele ja samuti tihedamat koostööd Justiits- ja Digiministeeriumiga, et AKI seisukohtadega oleks arvestatud juba andmekogu aluseks oleva õigusakti VV reglemendi järgses kooskõlastusmenetluses (*kui tegemist on sellise õigusaktiga, mis VV reglemendi järgi kooskõlastamisele kuulub*). AKI jaoks muutub ATV lisaks kõigele muule ka tööriistaks, mille abil on võimalik haldusjärelevalvet läbi viia. Järelevalverolli muutumine ja seirepõhisele nõuetelevastavuse kontrollile üleminek võib endast aga kujutada võimalikku lisakoormust, mis võib nõuda täiendavat tööjõudu.

Kokkuvõtvalt suureneb iga üksiku asutuse vastutus andmekogude asutamise ja pidamise nõuete järgimisel ning andmekirjelduste avaldamisel märkimisväärselt, sest nõuete täitmise kontroll muutub sisult seiravaks ja tagantjärele toimivaks. Siiski ei ole siinse alternatiivi järgi pakutavad muudatused nii intensiivsed, kui I alternatiivi puhul (*säilib kasutuselevõtule eelnev andmekogude registreerimise kohustus*). Kahtlemata tuleb aga siinsegi alternatiivi järgseid regulatiivseid muudatusi toetada mitteregulatiivsete meetmetega: juhendmaterjalid, selgitus- ja koolitustöö jms, et asutuste tänased andmehalduse alased vajakajäämised ei takistaks muudatustest oodatava positiivse mõju realiseerumist.

Algoritmi läbipaistvust puudutavate sätete täpsustamine ning seostamine selgelt Euroopa Liidu tehisintellekti määruse (EL) 2024/1689 mõistetega suurendab õigusselgust avaliku sektori asutustele ning vähendab riski, et läbipaistvusnõudeid kohaldatakse ebaühtlaselt või ekslikult. Dokumenteerimiskohustuse kehtestamine kogu tehisarulahenduse elutsükli ulatuses suurendab avaliku sektori asutuste halduskoormust eeskätt lahenduste kavandamise ja juurutamise faasis, kuid vähendab pikemas perspektiivis õiguslikke, andmekaitsealaseid ja mainega seotud riske. Nõue hinnata süstemaatiliselt tehisarulahenduste mõju põhiõigustele ja dokumenteerida riskide maandamise meetmed toetab ennetavat, mitte tagantjärele reageerivat juhtimismudelit ning aitab vältida õigusvastaste või ebaproportsionaalsete lahenduste kasutuselevõttu. Järelevalveasutuste vaates muutub järelevalve objekt ja alus selgemaks, mis võib alguses suurendada menetluskoormust, kuid loob eeldused riskipõhisemaks ja tõhusamaks järelevalveks.

- **Mõju infoühiskonnale**

IV alternatiivi kohaselt kavandatud muudatustega kaasneb infoühiskonnale eeldatavasti oluline positiivne mõju.

ATV muutub üheks keskseks kanaliks, mille kaudu on võimalik saada ülevaade nii:

- 1) riigi avaandmetest ja nende kasutustingimustest;
- 2) andmekogude ning nii neis sisalduvate kui ka andmekoguväliste andmete andmekirjeldustest; kui ka
- 3) avaliku sektori andmekogudest tervikuna (*sh haldajad, õiguslik alus, seosed teiste süsteemidega*).

Erinevalt II alternatiivist ei säilitata ATV kõrval paralleelse keskkonnana RIHA-t ning kogu seal kajastuv info liigub ATV-sse. See lihtsustab nii avaliku sektori töötajate, KOV-de kui ka andmete rist- ja taaskasutusest huvitatud isikute jaoks riigi andmekorralduse üldarsaadavust.

Sarnaselt I ja III alternatiiviga kaotatakse suur osa tegevustest, mida asutused on pidanud tehniliseks „topelttegevuseks“ ja tarbetuks käsitöök (nt *sama info mitmekordne esitamine kahte eraldi süsteemi*). Avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise koha ning andmekogude nn kataloogi koondamine ühte portaali muudab andmevaldkonnast huvitatud isikute ja asutuste jaoks neile vajaliku materjali leidmise hõlpsamaks.

Keskse avaliku tehisarulahenduste nimekirja loomine parandab läbipaistvust, suurendab avalikkuse ja huvigruppide teadlikkust ning tugevdab usaldust avaliku sektori algoritmiliste otsuste vastu. Lisaks sellele toetab nimekirja loomine tehtud lahenduste taaskasutust ning seeläbi vähendab arendustele kuluvat aega ja raha.

- **Mõju teadus- ja arendustegevusele**

IV alternatiivi rakendamisega kaasneb teadus- ja arendustegevusele potentsiaalselt märkimisväärne positiivne mõju, mis on sisuliselt sarnane I ja III alternatiivi juures kirjeldatuga.

- **Mõju ettevõtjate, elanike ja mittetulundusühingute halduskoormusele**

Ühest kesksest kohast võimaldatav ühtlustatud juurdepääs masinloetavatele andmekirjeldustele vähendab ettevõtjate koormust ja kulusid andmete leidmisel ning kasutamisel. See loob paremad eeldused andmepõhiste teenuste (*sh analüütika, TI-lahendused, andmete visualiseerimistööriistad jms*) arendamiseks. Kaudsemalt tekib võimalus andmete ühekordse pärimise printsiibi efektiivsemaks rakendamiseks ja seeläbi ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks.

MUUDATUSTEGA KAASNEVAD OLULISEMAD RISKID

- RIHA kooskõlastusprotsessist loobumisel kaob andmekogude asutamise ja pidamise juurest üks nn kvaliteedikontrolli etapp, mille eesmärk on ennetada, et õigusvastased või tehnilistele nõuetele mittevastavad andmekogud ei jõuaks asutamiseni või vähemalt kasutusele võtmiseni. Kuigi IV alternatiiv säilitab andmekogude registreerimise kohustuse (ATV-s), ei asenda see üks-üheselt sisulist eelhindamist, mida RIHA kooskõlastusprotsess (*kuigi praktikas mittetoimiv*) ette nägi;
- Kuigi RIHA kooskõlastusprotsess ei toiminud praktikas ka seni, tekitab sellest täielik loobumine koos RIHA kui keskkonna sulgemisega küsimuse, kas riik on valmis liikuma suuresti *post-hoc* kontrolli mudelile, kus probleemid (*näiteks seoses andmekogu andmekoosseisu tehnilise ja õigusaktis sätestatu vahelise kooskõlaga*) võivad tulla ilmsiks mitte enne andmekogu kasutuselevõtmist, vaid tagantjärele, peamiselt seire ja järelevalvemenetluste käigus. Sellel on eriline kaal isikuandmete kaitse ja andmete ühekordse küsimise põhimõtte järgimise seisukohalt. Kõnealune risk on siin andmekogude registreerimiskohustuse säilimise tõttu madalam kui I alternatiivi puhul, kuid registreerimiskohustus ei ole oma sisult sama, mis tänane RIHA kooskõlastusprotsess;
- ATV muutmine üheaegselt nii avaandmete ja andmekirjelduste avaldamise keskkonnaks kui ka andmekogude „*kataloogiks*“ toob sellesse süsteemi kokku rohkem funktsionaalsuseid, rolle ja ootusi kui senises RIHA ja ATV „*jagatud*“ mudelis. Kui ATV tehnilist arhitektuuri, äriprotsesse ja kasutajaliidest ei kavandata piisavalt läbimõeldult, võib tekkida ühes süsteemis liigne keerukus, mis tegelikkuses hoopis raskendab nii kasutatavust, nõuete järgimise seiret kui ka haldusjärelevalvet;
- Kuna IV alternatiivi edukas rakendamine eeldab olulist mitteregulatiivset tuge (*protsesside efektiivsemaks muutmine asutustes, juhendite koostamine, koolitus- ja selgitustöö, riskipõhiste seiremeetodite väljatöötamine*), esineb arvestatav risk, et nende meetmete alarahastamisel või alahindamisel asendatakse üks mittetoimiv regulatsioon (*RIHA kooskõlastusprotsess*) uue, kuid samuti praktikas mittetoimivaga;
- ATV rolli märkimisväärne laiendamine ja asutuste ülesannete muutmine sellega kaasnevaid ressursse võimaldamata võib suurendada RIA ja teiste võtmeasutuste (*tänapäev RIHA kooskõlastajad*) töökoormust ulatuses, mida ei ole võimalik katta olemasolevate ressurssidega, kuid milleks ei ole võimalik ette näha ka muid rahalisi katteallikaid.

VI. Väljatöötamise tegevuskava

Töötatakse välja uus tervikseadus	Ei
Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	Jah
Selgitus	Kavandatavate muudatuste mahtu ja sisu arvesse võttes ei ole põhjendatud uue tervikseaduse väljatöötamine.
Muudetavad õigusaktid	
1. Avaliku teabe seadus; 2. Vabariigi Valitsuse 28.02.2008 määrus nr 58 „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“; 3. Vabariigi Valitsuse 03.10.2013 määrus nr 145 “Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord”.	
Edasine kaasamine plaan	
<i>Peamiselt kaasatakse kõiki ministeeriume, huvigruppe ja RIHA tänaseid koostöölasiid. Kaalutakse kaasamiseminari korraldamist eelnõu osas peale VTK-le tagasiside saamist.</i>	
Põhjaliku mõjuanalüüsi aeg	
<i>Eraldi analüüsi ei koostata. Mõjuanalüüs esitatakse eelnõu juures.</i>	
Eeldatav kontseptsiooni valmimise ja koostöölasiamisele saatmise aeg	Eelnõu kontseptsiooni ei koostata. Kavandataval regulatsioonil ei ole Eesti õiguskorras põhimõttelist tähendust HÕNTE § 1 lg 3 mõttes.
Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja koostöölasiamise aeg	Eelnõu esitatakse koostöölasiamisele 2026. aasta I kvartalis.
Õigusakti eeldatav jõustumisaeg	<i>2026. aasta II poolaasta.</i>
Vastutava üksuse ja ametnike kontaktandmed	Justiits- ja Digiministeeriumi digiriigi osakonna AI ja andmete talitus. AI ja andmete talituse juhataja Ott Velsberg – ott.velsberg@justdigi.ee VTK tagasiside palume saata: info@justdigi.ee