



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn

Teie 04.02.2026 nr 8-1/890-1, JDM/26-
0167/-1K

Meie 16.03.2026 nr 2-3/406-3

**Vabariigi Valitsuse määruse „Muud
väärtuslike andmetike kategooriad, nende
andmetike nimekirjad ning avaldamise ja
taaskasutamise tingimused ja kord“ eelnõu
kooskõlastamine**

Austatud minister

Kooskõlastame Vabariigi Valitsuse määruse „Muud väärtuslike andmetike kategooriad, nende andmetike nimekirjad ning avaldamise ja taaskasutamise tingimused ja kord“ eelnõu **üksnes märkustega arvestamisel**.

Toetame eelnõu eesmärki suurendada avaliku sektori loodud teadmuse läbipaistvust ja taaskasutust. Samas on eelnõu kavandatud kujul mitmes olulises aspektis sisuliselt läbimõttlemata ning jätab rakendamise põhimõtted ebaselgeks. See toob paratamatult kaasa asutustele märkimisväärse täiendava halduskoormuse, mille maht ja põhjendatus ei ole eelnõus hinnatud ega proportsionaalselt tasakaalustatud. Seetõttu vajab eelnõu enne vastuvõtmist põhjalikku täpsustamist, et tagada rakendatavus, õigusselgus ja halduskoormuse mõistlikkus.

Järgnevalt on esitatud meie märkused koos konkreetsete ettepanekutega.

- 1) **Halduskoormuse alahindamine ja vastuolud seletuskirjas.** Juhime tähelepanu, et seletuskiri ja eelnõu sisaldavad halduskoormuse hinnangu osas vastuolulisi väiteid. Seletuskirja sissejuhatuses on märgitud, et „määruse rakendamine ei suurenda inimeste, ettevõtjate ega vabaühenduste halduskoormust ning avaliku sektori töökoormuse kasv on vähene“. Samas näeb eelnõu § 7 „Määruse kohaldamine enne selle jõustumist tehtud uuringutele, teadustöödele ja analüüsidele ning nende alusandmetele“ ette tagasiulatuva kohaldamise ning kohustuse avalikustada enne määruse jõustumist valminud uuringud, teadustööd ja analüüsid koos alusandmetega kuue kuu jooksul.

Selline nõue toob asutustele kaasa märkimisväärse täiendava ressursivajaduse ja halduskoormuse: olemasoleva materjali kaardistamise, hindamise, korrastamise ja avalikustamise protsesside loomise, tööprotsesside ümberkujundamise ning vastava

kompetentsi ja tööjõu tagamise. Samuti tähendab see, et kõigil juhtudel tuleb hinnata juurdepääsupiiranguid ning mida ja milliseid andmeid on üldse ja millisel kujul võimalik avalikustada. Ka seletuskirja punkt 5 viitab vajadusele määrata teabe avalikustamise eest vastutavad ameti- või töökohad ning tunnistab, et muudatustega kaasneb täiendav töökoormus olemasolevate uuringute, teadustööde ja analüüside kaardistamisel.

Määrus ei sätesta tagasiulatuvat tähtaega. Arvestades, et kasutatud andmestike kasutusväärtus vananeb ajas kiiresti, peame varasemate andmete avalikustamisega kaasnevat töömahtu väga ebamõistlikuks. Ka otsustamine, mida avalikustada ja mida mitte, nõuab märkimisväärset lisatööd. Kuna eelnõu ei täpsusta, kuidas hinnata “mõistlikkust”, siis see suurendab ebaühtlase rakendamise riski.

Eeltoodust tulenevalt:

- a. **ei ole põhjendatud seletuskirjas esitatud hinnang, et avaliku sektori töökoormuse kasv on vähene. Palume halduskoormuse mõju realistlikult hinnata ning viia seletuskirja ja eelnõu sätted omavahel kooskõlla.**
 - b. **teeme ettepaneku uuringute, teadustööde ja analüüside ning nende alusandmete, meetodika ja metaandmetega avalikustamist tagasiulatuvalt mitte teha.**
- 2) **Teabevaldaja vastutus rahastatud uuringute puhul on ebaselge.** § 6 lg 1 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud avalikustama tema poolt või tema rahastuse toel saadud või loodud uuringud, teadustööd ja analüüsid. Ministeeriumi enda koostatud või tellitud uuringute puhul on teabevaldaja roll selge. Palume täpsustada, kas riigi poolt rahastamise fakt (nt strateegilise partnerluse või tegevustoetuse kaudu) toob kaasa määruse alusel andmete avalikustamise kohustuse ka partneri poolt iseseisvalt koostatud uuringutele ja analüüsidele ning kes avalikustamise eest sel juhul vastutab?

Keeleandmestikke puudutav regulatsioon ei anna selgust, mida konkreetsete andmestike (nt „terminibaas“) all mõeldakse. Seetõttu ei ole õiguslikult selge, millistel puhkudel määrust rakendada tuleb. Näiteks, kas määrus kohaldub ka sellistele veebis avaldatud mõistekogumikele, mis koosneb eelkõige juba mujal avaldatud (nt EL agentuuri terminibaas, Eesti või rahvusvaheline õigusakt) terminite selgitustest? Kas määrus rakendub (ja selles esitatud nõuded on proportsionaalsed) juhul, kui avaldatud terminite hulk on väike (nt 20? 50?) ja need on koondatud mujal juba avaldatud terminitest ning nende selgitustest? Kas nõue rakendub ka infosüsteemide toimimist toetavatele terminibaasidele?

- 3) **Mõiste „uuring, teadustöö ja analüüs“ vajab täpsustamist** (§ 6 lg 2). Praktikas koostatakse mitmesuguseid auditeid, nõustavaid hinnanguid, kiiranalüüse ja väikemahulisi küsitlusi (nt ligipäasetavuse auditid või väikesemahulised teaduskonsultatsioonid), mis olemuselt on süstemaatilised teadmusloomed ja mis on vormistatud eraldi dokumendina, kuid samas on mahu poolest väiksemad või ebatraditsioonilisemad võrreldes klassikalise uuringuraportiga. Ebaselgus regulatsioonis ning potentsiaalselt ebaproportsionaalselt suured nõuded andmete ja meetodikate avalikustamisele võrreldes teadmusloome tulemuse mahuga võib mõjutada selliste teenuste maksumust ja vähendada ka pakkujate valmisolekut selliseid teenuseid osutada. Teeme ettepaneku piiritleda määruuses selgemalt uuringu, teadustöö ja analüüsi mõiste

ning tagada, et avalikustamise kohustus oleks proportsionaalne konkreetse töö mahu, eesmärgi ja sisuga ega tooks kaasa ebamõistlikku koormust ja ressursikulu.

- 4) MKM-i vastutusvaldkonda kuuluva ruumilise planeerimise kontekstis põhjustaks uuringute, teadustöö ja analüüside Eesti teabevärras avalikustamise kohustus ebaselgust, dubleerimist ning potentsiaalselt täiendavaid vaidlustusvõimalusi ning seeläbi takistusi planeeringuprotsessides. Pea iga planeeringu koostamisel tellitakse kohalike omavalitsuste või MKM-i poolt või nende juhtimisel mitmeid uuringuid: alates lihtsamatest topo-geodeetilistest uuringutest (mõõdistustest) kuni looduskeskonna uuringute (nt dendroloogiline uuring) või liiklusuuringuteni konkreetses asukohas parima ruumilahenduse väljatöötamiseks. Vastavate uuringute avalikustamist reguleerib planeerimisseadus (vt nt PlanS § 3 lg; § 15 lg 5, § 57 lg 5, sarnased sätted ka muude planeeringuliikide puhul). Määruse eelnõu kohaselt rakenduks ka neile uuringutele kohustus hoida andmeid lisaks teabevärras, kuigi olulisim on nende avalikustamine koos planeeringumaterjalidega kaalutluste selgitamiseks. Vastavad lahendused on juba loodud planeeringute menetluse infosüsteemi e-ehituse platvormil, kus koondatakse kogu planeeringute info. Sarnane keerukus võib kaasneda erinevates loamenetlustes (ehitusload, keskkonnaload jm). Teeme ettepaneku jätta määruse reguleerimisalast välja ruumilise planeerimise valdkond ning kaaluda sama ka muude sarnaste valdkondade puhul.
- 5) **Alusandmete, metoodika ja metaandmete avalikustamise ulatus.** § 6 lg 3 kohustab avalikustama alusandmed, metoodika ja metaandmed avatud masinloetavas vormingus. Avaldamiskohustuse sisu ja ulatus ei ole määruses piisavalt määratletud, mistõttu ei ole selge, milline on teabevaldaja jaoks täidetud kohustuse miinimumstandard. See võib praktikas kaasa tuua ebaühtlase rakendamise ning õigusliku ebakindluse. Näiteks tekivad järgmised küsimused:
 - a. Metoodika: Kui detailne peab metoodika kirjeldus olema? Kas piisab lühikirjeldusest (nt kasutatud andmeallikad ja analüüsimeetodid) või eeldatakse täielikku reprodutseeritavuse taset (valemid, skriptid, kaalud jms)?
 - b. Alusandmed: Kui analüüs põhineb näiteks Statistikaameti avalikel tabelitel või rakendustes kuvatud andmetel, kas piisab viitest allikale või kas eeldatakse, et avalikud andmed tuleb eraldi alla laadida ja uuesti avalikustada? Kuidas toimida juhul, kui alusandmed pärinevad registritest, mille kasutamine toimub piiratud juurdepääsuga keskkonnas? Kuidas käsitleda kvalitatiivseid alusandmeid (nt süvaintervjuude või fookusgruppide transkriptsioone, pildimaterjal) - kas eeldatakse nende anonüümitud kujul avalikustamist või loetakse kohustus täidetuks metoodika ja analüütilise kokkuvõtte avaldamisega, arvestades isiku tuvastamise riski?
 - c. Metaandmed: kas metaandmete miinimumkoosseis on kuskil defineeritud? Ilma selge miinimumtaseme määratluseta võib tekkida ebavõrdne praktika asutuste vahel. Selguse huvides on vajalik määruses normi täpsustamine ja lisaks praktilise juhise loomine, kus on selgitatud milliste andmekategooriate (sealhulgas näiteks registriandmed, Statistikaameti avaldatud andmed, uuringu raames koostatud ja läbiviidud küsitlusuuringu andmed, kvalitatiivsed intervjuuandmed) puhul millistest tingimustest lähtuda ning mis on tüüplahendused.

- 6) **Andmete avalikustamine.** § 6 lg 4 sätestab, et kui alusandmeid ei saa täielikult avalikustada, tuleb avalikustada „andmed koondatud kujul“. Juhul, kui uuringutes jt teadustöös kasutatakse isikuandmeid, on tavapärane, et aluseks on andmekaitse inspeksioonilt saadud isikuandmete töötlemise luba, mis seab selged piirangud andmete töötlemisele ja talletamisele. Ka koondatud andmete avalikustamine / kättesaadavaks tegemine eeldab senisest erinevaid kokkuleppeid. Palume täpsustada, mida tähendab andmete koondatud kujul avalikustamine. Näiteks tekivad küsimused:
- a. millisel agregeerimistasemel kvantitatiivsete andmete koondamine on piisav;
 - b. kas piisab avaldatud raportis esitatud tabelitest ja joonistest ning mida see tähendab kvalitatiivsete andmete (näiteks süvaintervjuud) korral;
 - c. kuidas on mõeldud andmete avalikustamine tagasiulatuvalt, et oleks tagatud ka kooskõla andmekaitse, intellektuaalomandi, ärisaladuse, autoriõiguse jm andmete kogumist, levitamist ja töötlemist sätestavate õigusaktidega.
- 7) Teeme ettepaneku täpsustada määruises, et § 6 lõikes 3 sätestatud alusandmete avalikustamise kohustus ei loo iseseisvat alusandmete säilitamise kohustust ega pikenda nende säilitamistähtaega. Alusandmete avalikustamise kohustus peaks kehtima üksnes juhul, kui andmete säilitamine tuleneb õigusaktidest või on põhjendatud nende töötlemise algse eesmärgiga. Isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt tohib isikuandmeid säilitada üksnes nii kaua, kui see on vajalik töötlemise eesmärgi saavutamiseks (GDPR (EL 2016/679) artikkel 5 lõige 1 punkt e). Uuringu eesmärgi täitmisel võib andmete edasine säilitamine osutuda põhjendamatuks ning üldjuhul tavapraktikas andmed uuringu raporti valmimise järel hävitatakse. Eelnõu tõlgendus, mille kohaselt tuleks kogutud andmed enne hävitamist anonümiseerida ja seejärel avaldada, võib kaasa tuua märkimisväärse täiendava ressursikulu ning vähendada oluliselt ka andmete analüütilist väärtust. Lisaks võib kohustus avaldada andmeid anonüümitud kujul mõjutada uuringus osalemise valmidust, kui andmesubjekte tuleb teavitada andmete avaldamisest ja võimalikust kasutamisest muudel eesmärkidel.
- 8) § 7 üleminekusäte näeb ette, et enne määruse jõustumist tehtud uuringud, alusandmed, metaandmed ja meetodikad tuleb kuue kuu jooksul avalikustada ulatuses, milles see on „mõistlik“. Palume täpsustada, mida tähendab „mõistlik“. Kas on ajaline piir (nt viimased 5 või 10 aastat) või eeldatakse täielikku ajaloolist kaardistust? Kuna see eeldab täiendavat töökoormust, siis teeme ettepaneku vähemalt varasemate uuringute alusandmete, metaandmete ja meetodikate avalikustamise nõudest loobuda. Avalikustamine on lihtsam ja vähem töömahtu nõudev uuringuraportite puhul, eriti kuna need on praktikas juba üldjuhul ka avalikustatud. Samuti tulenevalt üldisest praktikast isikuandmed pärast uuringuraporti valmimist hävitada ei pruugi uuringu alusandmed tagantjärele kättesaadavad olla.
- 9) **Pikaajaline kättesaadavus ja säilitamistähtajad.** Palume täpsustada, kas määruse eesmärk on tagada uuringute ja alusandmete püsiv ja pikaajaline kättesaadavus või üksnes nende avalikustamine avaldamise hetkel. Pelgalt viide välisele digihoidlale ei pruugi tagada andmete pikaajalist leitavust ja kontrollitavust, arvestades andmekogude struktuuri muutumist, arhiveerimist ja linkide aegumist. Samuti vajab selgitust, millise ajaperioodi jooksul tuleb alusandmeid säilitada, et avalikustamiskohustust lugeda täidetuks, ning kuidas see suhestub andmete säilitamise piiranguga isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

10) **Masinloetav vorming.** Leiame, et määruhes tuleb täpsustada, mida määruhe kontekstis mõistetakse „masinloetava vormingu“ all ning kas see nõue laieneb üksnes alusandmetele või ka uuringu lõppdokumendile. Praktikast avaldatakse uuringute raportid valdavalt tekstipõhises PDF-vormingus. Vajab selgitamist, kas selline vorming loetakse nõuetele vastavaks või eeldatakse struktureeritud andmevormingute (nt CSV, XML, JSON) kasutamist. Samuti, kui säilib nõue ka enne määruhe jõustumist valminud uuringute ning nende alusandmete, metaandmete ja metoodikate avaldamiseks, kas sellega kaasneb vajadus juba avaldatud materjalide formaati muuta? Juba avaldatud materjalide formaadi muutmine on ressursimahukas töö ning toob asutustele kaasa märkimisväärse koormuse ja kulu.

11) **Mõjude analüüs vajab täiendamist.** Eelnõu mõjude analüüsi kohaselt on määruhe rakendamise mõju piiratud ning avaliku sektori töökoormuse kasv vähene. Meie hinnangul vajab see järeldus täiendavat analüüsi.

- a. Määruhes seatud kohustus ei tähenda üksnes uuringute avaldamist, vaid toob kaasa täiendavad ülesanded, sh olemasolevate uuringute kaardistamise, metaandmete loomise, alusandmete avaldamisvõimaluse hindamise ning vajadusel anonümiseerimise või agregeerimise.
- b. Lisaks mõjutab määruhe uuringute planeerimise ja tellimise protsessi ning uuringu maksumust. Tegemist ei ole üksnes tehnilise avaldamiskohustusega, vaid sisulise muutusega, mis mõjutab uuringute ja analüüside planeerimise, läbiviimise ja dokumenteerimise praktikat ning hinna kujunemist. Juba analüüsi kavandamisel tuleb arvestada alusandmete hilisema avalikustamise ja taaskasutatavuse nõuetega ning reguleerida vastavad küsimused lähteülesandes ja lepingutes. Ebaproportsionaalselt suured nõuded võivad avaldada mõju uuringute ja analüüside läbiviijate valmisolekule vastavaid teenuseid osutada, mistõttu võib kannatada teadmispõhise poliitika kujundamine. Palume mõjude analüüsi täiendada selgitusega, millel põhineb hinnang töökoormuse vähesel kasvu osas, hinnata mõju uuringute ja analüüside hinnale ja uuringute läbiviijate motivatsioonile teenust osutada, ning kirjeldada, kuidas kavandatakse maandada uutest ülesannetest tulenevat töökoormuse kasvu ja pädevuse puudumise ning ebaühtlase praktika riski (nt juhendmaterjalid, koolitused, ühtne metoodiline tugi).
- c. Planeeringute valdkonnas oleks tegemist täiendava kohustusega, mis dubleeriks juba sätestatud kohustusi ilma lisaväärtust loomata.

12) **Proportsionaalsus ja eesmärgi saavutamine.** Meie hinnangul oleks asjakohane täiendavalt hinnata, kas loodav regulatsioon saavutab kavandatud eesmärgi (teadmuse parem kättesaadavus ja taaskasutus) proportsionaalsel viisil. Kuna paljud uuringute alusandmed sisaldavad isikuandmeid või on piiratud ligipääsuga, siis tõenäoliselt täidetakse määruhes ette nähtud kohustus metaandmete ja metoodika avaldamise kaudu. Samas laiapõhjaline anonümiseerimine toob kaasa märkimisväärse töökoormuse ja täiendava kulu.

Lisaks juhime tähelepanu,

- Seletuskirja peatükis 2 tuuakse välja, et „Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist“, kuid eelnõu ise koosneb seitsmest paragrahvist.

- Seletuskirjas viidatakse eelnõu paragrahvile 4, mis reguleerib keeleandmestike taaskasutamise tingimusi, kuid eelnõus puudub paragrahv 4.

Palume eelnõu täiendada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Erkki Keldo

majandus- ja tööstusminister

Marili Süld

+372 5887 3903 Marili.Syld@mkm.ee

Ingel Kadarik

+372 545 10226 ingel.kadarik@mkm.ee

Külliki Tafel-Viia

+ +372 5885 1142 kylliki.tafel-viia@mkm.ee