



Arvamus avaliku teabe seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu osas

Justiits- ja digiministeerium (edaspidi JDM) on esitanud arvamuse avaldamiseks **avaliku teabe seaduse ja teiste seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi AvTS eelnõu)**, mis koondab viis erinevat teemat. Statistikaamet on varasemalt avaldanud arvamust kahe avaliku teabe seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse osas, millest üks puudutas andmejälgijat ning teine andmete teabevärava korraldust (edaspidi RIHA VTK). Lisaks avaldasime arvamust keskse teabe edastuse ja dokumentide kättetoimetamise tõhustamise lahenduse väljatöötamise kavatsuse osas. Kuivõrd kõik arvamused koos selgitustega on esitatud AvTS eelnõu lisas, siis käesoleva arvamuse puhul **keskendume andmekorralduse ja andmete teabevärava osale**, mida peame eelnõus väljapakutuga seonduvalt Statistikaameti jaoks kõige kriitilisemaks edaspidise töö planeerimisel.

1. Statistikaamet on RIHA VTK puhul viidanud vajadusele täiendada AvTS-i põhimõttega, et **Andmete Teabevärava ehk ATV kaudu peab olema kättesaadav info taaskasutatava teabe ja selle kasutamise tingimuste kohta**. JDM on selle kommentaari osas selgitanud, et eelnõu koostamisel tuleb sõnastada piisavalt täpselt, kuidas eristada omavahel andmekirjeldused, taaskasutatav teave, juurdepääsupiirangud ning teabe kasutamise õiguslikud tingimused. AvTS eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse AvTS §-i 3¹ lõiget 6, mille tulemusena teabe kohta avaldatakse andmekirjeldused, kuid üldiseks kasutamiseks antakse üksnes selline osa teabest, mis ei sisalda juurdepääsupiirangu teavet ning mille üldiseks kasutamiseks andmisega ei kaasne juurdepääsupiirangu teabe avalikuks tuleku oht. Sellisel juhul oleks kirjeldused avalikud, kuid säilitatakse kontroll teabe tegeliku jagamise ja taaskasutuse üle, kui see võiks ohustada piirangu teabe kaitset. Lisaks AvTS eelnõu § 1 punktis 3 sõnastatakse ümber AvTS § 29 lõige 6, mille kohaselt teabevaldaja tagab masinloetaval kujul avaandmete ja **kogu tema poolt avalike ülesannete täitmiseks kasutatava avaliku teabe kohta käivate andmekirjelduste kättesaadavuse** Eesti teabevärava kaudu. Kavandatud lahenduse järgi avalikustatakse ATV-s seega nii avaandmed kui ka kõik teised andmekirjeldused, mitte üksnes avaandmete kohta käivad kirjeldused.

AvTS eelnõu § 1 punktiga 2 lisatakse AvTS esimesse peatükki **kaks uut legaldefiniitsiooni – andmeelement ning andmekirjeldus**, kus esimene tähistab andmekogus väikseimat eristatavat andmeüksust ning andmekirjeldus on andmeelemendi ja seda sisaldavate struktuuride formaliseeritud kirjeldus. Eelnõu seletuskirjas on viide, et selguse loomiseks on Statistikaamet koostöös JDMiga teinud ka andmekirjelduse juhised.

Seega need täiendused on **Statistikaameti jaoks sobivad**.

2. Statistikaamet on RIHA VTK puhul ka rõhutanud, et kui andmete teabevärav ehk ATV oleks tulevikus keskne koht, kust leiab nii andmekirjeldused kui ka selge info selle kohta, kuidas ja millistel tingimustel andmeid taaskasutada saab, siis oleks **asjakohane mõelda ka tehnoloogiliselt eelkontrolli võimaldamisele, mis annaks hinnangu nii kohustuse täitjale endale kui võimalikule järelevalve teostajale**, kas sisestatud info on asjakohane või puudulik ning millises faasis on kirjelduste esitamine. Selles osas oli JDM seisukohal, et **ATV eesmärk on kujuneda Eesti keskseks andmete kontaktpunktiks**, kus on kättesaadavad nii andmekirjeldused kui ka ülevaade taaskasutamise võimalustest. Samuti on VTK-s juba ette

nähtud, et ATV peab tulevikus olema liidestatav teabevaldajate andmehaldustarkvaradega, et andmekirjeldused ja nende muudatused kanduksid võimalikult suures ulatuses üle automatiseeritult.

Siinkohal on AvTS eelnõuga tehtud **rida muudatusi AvTS §-is 32¹**. Eesti Teabeväravasse ehk selle alamkihti ATV-sse lisatakse ka andmekirjeldused, teabevaldajatele kehtestatakse selgesõnaline kohustus lisaks andmekirjelduste kättesaadavaks tegemisele hoida neid õigete, korrastatud ning ülevaatlikena vastates kokkulepitud kirjalikule standardile. Viimase osas viidatakse, et **andmekirjelduste kvaliteedist ja detailsusest sõltub, kas praktikas on võimalik järgida andmete ühekordse kogumise põhimõtet, toetada andmete rist- ja taaskasutust ning tagada andmete leitavus**. Samuti on see oluline tõhusa järelevalve võimaldamiseks. Täiendatakse ka **AvTS § 32¹ lõike 5 volitusnormi sõnastust**, et vajadusel oleks võimalik tagada avaliku sektori üleselt ühetaolisel viisil ATV kui Eesti teabevärava osaks oleva keskkonnaga liidestumine ning selles ühetaolisel kujul ja kõrge kvaliteediga avaandmete ja andmekirjelduste avaldamine.

Statistikaamet on seisukohal, et sellise keskse teabevärava aluste sätestamisel on oluline ka rakendamisel kaaluda vajadusel täiendavate funktsioonide lisamist, kui see võimaldab kasutajatele tuge pakkuda.

3. Andmekogude asutamise ja pidamise, sealhulgas RIHA kooskõlastusprotsessi osas esitati RIHA VTK-s neli alternatiivi, millest **Statistikaamet eelistas III varianti**, mille puhul säiliks andmekogude registreerimiskohustus, jääks alles kontrollimehhanism ehk rikkumiste ennetamiseks enne andmekogude kasutuselevõttu ning loodaks üks keskkond põhiandmete, andmekogude ja avaandmete jaoks, mis soodustab andmete taaskasutust. Selles osas jäi JDM seisukohale, et ei piisa olemasoleva RIHA õigusliku raamistiku ümbernimetamisest ja keskkonna ümberkujundamisest, kui soov on lahendada ka tänase kooskõlastusprotsessi sisulised probleemid. Seetõttu soovitakse eelnõu edasises väljatöötamises lähtuda jätkuvalt lahendusest, kus **andmekogude registreerimiskohustus säilib, kuid viiakse üle ATV-sse, RIHA kooskõlastusprotsess lõpetatakse ning uus mudel kujundatakse võimalikult automatiseeritavaks ja üheseks**. AvTS eelnõuga loobutaksegi RIHA kui eraldiseisva keskkonna ülalpidamisest ning andmekogude asutamise ja pidamisega seotud formaalne ja tehniline „taristu“ (nii andmete ja andmekirjelduste avaldamise kui ka andmekogude registreerimise mõttes) viiakse ühtselt ATV juurde.

AvTS eelnõu teeb mitmed **muudatused AvTS §-ides 43², 43³, 43⁵ ja 43⁹**, kuna kaotatakse ära RIHA kooskõlastamine. Seega jääb ära andmekogude riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreerimine ning viiakse sisse eelnõude tavapärase kooskõlastamise kõrval kohustus **kooskõlastada andmekogude põhimäärused Andmekaitse Inspektsiooniga (edaspidi AKI), Maa- ja Ruumiametiga, Statistikaametiga ning Riigi Infosüsteemi Ametiga (edaspidi RIA)**. Ajendiks on eelnõu seletuskirja kohaselt olukorras, kui RIHA kooskõlastamist enam ei toimu, anda samadele asutustele võimalus tutvuda andmekogude põhimäärustega ja enda pädevuse ning avalik-õiguslike ülesannete piires anda tagasisidet.

Siin toob Statistikaamet välja kaks asjaolu, mis vajavad eelnõus hindamist ja täpsustamist. Esiteks **kas põhiandmed (sealh klassifikaatorid andmekvaliteedi käsitluses) peaksid olema loetletud andmekogu põhimääruses või piisab andmekoosseisu märkimisest ATV-s**. Teiseks soovime aru saada **kui tekib eelnõude kooskõlastamise paralleelne protsess, siis millise õigusliku kaaluga on AvTS-i alusel toimuv kooskõlastus ja kuidas toimub vastava protsessi fikseerimine**.

4. **AvTS eelnõu § 1 punktid 16 -19** sätestavad andmete teabevärava järelevalve ja põhiandmete märgistamise. **AKI-le antakse AvTS § 45 lõikele 1 lisatava punktiga 4 sõnaselge järelevalvepädevus haldusjärelevalve teostamisel ka andmekogude vastutavate töötajate üle avaandmete ja andmekirjelduste avalikustamisel ja kättesaadavaks tegemisel** ehk kas need on Eesti teabevärava kaudu kättesaadavaks tehtud. AvTS § 51 lõike 1 punktiga 5¹ täiendamise kaudu on tulevikus AKI-l võimalik teha ettekirjutus, kui andmekogu vastutav töötaja on jätnud avaandmed või andmekirjeldused nõuetekohaselt kättesaadavaks tegemata. Kuivõrd **eelnõu seletuskirja mõjude osas on välja toodud hinnang üksnes RIA ja AKI ressursile**, jääb ebaselgeks, millist sisulist kompetentsi AKI kui teabe avalikustamise ning andmekogude asutamise ja pidamise eest vastutavalt järelevalveasutuselt oodatakse, kui toimub üleminek reaktiivselt RIHA kooskõlastusprotsessilt proaktiivsemat panustamist nõudvale riskipõhisele

seirele. Kuna Statistikaamet teostab AvTS § 53² kohaselt haldusjärelevalvet andmehalduse nõuete täitmise üle, siis nending seletuskirjas, et **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, vajab ka dubleerimise või lünkade ennetamise mõttes pädevuste täpsustamist.

Lisaks kui samas mõjude osas tuuakse välja, et RIA saab koheselt ülesandeks ATV kui ühe keskse süsteemi haldamise, asutuste ja ATV vaheliste liidestusvõimaluste arendamise ning asutuste nõustamise ja koolitamise, siis puudub viide, **kas ja kuidas Statistikaamet uues olukorras peaks nõustamise ja koolitamise funktsioone täitma**. Seda olukorras, kus AvTS § 46⁶ lõikega 3 täiendamisel määrab andmete põhiandmeteks oleku andmekogu vastutav töötaja andmekogu aluseks oleva õigusakti alusel Eesti teabevärravas. See on kooskõlas RIHA VTK osas Statistikaameti märkusega, et kui õigusaktist tulenevad nõuded on mitmeti tõlgendatavad ja asutusel puudub selge visioon ning arusaam tema valduses olevate andmete potentsiaalset, siis RIHA kogemus näitab, et **detailsete juhiste väljatöötamine ning süsteemne andmeomanike koolitamine on endiselt oluline ja ainult sund ning karistamine ei tekita koostöö õhkkonda**. Sellega haakub ka tõsiasi, et üksnes kohustuslike infoväljade kehtestamine ei taga veel kvaliteetseid ja sisuliselt täidetud metaandmeid süsteemis.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmet Lee
peadirektor

Koostajad:

Liina Osila
5690 7559, liina.osila@stat.ee

Annika Uibopuu
5473 0306, annika.uibopuu@stat.ee

Veiko Berendsen
5667 6471, veiko.berendsen@stat.ee