



**Arvamus Avaliku teabe seaduse ja riikliku statistika seaduse muutmise eelnõule**

Statistikaamet esitab arvamuse Avaliku teabe seaduse ja riikliku statistika seaduse muutmise eelnõule ning leiab, et eelnõus Statistikaametit puudutavaid sätteid ei ole võimalik toetada esitatud kujul. Statistikaameti hinnangul ei ole piisavalt põhjendatud riikliku statistika seaduse muutmise viisil, millega lisatakse Statistikaametile uus andmeväljastusteenuse osutamise ülesanne. Sellest tulenevalt teeme ettepaneku jätta Statistikaametit puudutavad sätted eelnõust välja.

1. Kõigepealt peame vajalikuks juhtida tähelepanu eelnõu ettevalmistamise ja kaasamise praktikatele. Statistikaamet on varasemates aruteludes ja kirjavahetuses esitanud oma seisukohad, sealhulgas toonud esile küsimusi seoses andmeväljastusteenuse lisamisega riikliku statistika seadusesse. Viimane sisuline suhtlus sellel teemal toimus märtsi alguses. Pärast seda ei ole Statistikaamet saanud täiendavat tagasisidet ega selgitusi, kuid eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks sisuliselt samal kujul. Selline lähenemine ei toeta piisavalt sisulist arutelu, arvestades eelnõu võimalikku mõju Statistikaameti ülesannetele ja töökorraldusele.
2. Samuti juhime tähelepanu eelnõu kooskõlastamiseks ette nähtud tähtajale. Arvestades eelnõu võimalikku mõju Statistikaameti tegevusele, sh õiguslikke, tehnilisi ja ressursiga seotud aspekte, võib esitatud tähtaega pidada väga lühikeseks. See raskendab põhjaliku ja mitmekülgse mõjuanalüüsi tegemist ning põhjaliku tagasiside kujundamist.
3. Statistikaameti seisukoht ei ole võrreldes varasemate aruteludega muutunud. Me ei vaidlusta keske andmenõusoleku ja volituste haldamise lahenduse üldist eesmärki ega välista selle kasutamist tulevikus, kui vastav õiguslik raamistik, tehniline lahendus, vastutuse jaotus ning kulud on piisava selgusega määratletud ja läbi analüüsitud. Samas ei näe me praeguses etapis piisavalt alust siduda Statistikaametit konkreetse teenuse osutamise regulatsiooniga.
4. Kehtivas riikliku statistika seaduses on nõusoleku alusel andmete levitamine juba reguleeritud. Eelnõu lisab sellele täiendava teenusekihi ning kavandab Statistikaametile täiendava rolli andmete ettevalmistaja ja väljastajana väljaspool statistika tegemise põhieesmärki. Sellega kaasnevad mitmed sisulised, tehnilised ja andmekaitsest tulenevad küsimused, mille käsitlemine eelnõus ja seletuskirjas vajab täpsustamist.
5. Eelnõu ja seletuskiri lähtuvad eeldusest, et kehtiv õigusraamistik ei anna Statistikaametile piisavat alust andmete edastamiseks nõusoleku alusel. Statistikaameti hinnangul ei ole see järeldus piisavalt põhjendatud. Kehtivas regulatsioonis on sätestatud võimalus levitada tuvastatavaid andmeid isiku nõusolekul, kuid seletuskirjas ei ole üheselt selgitatud, millised konkreetsed olukorrad jäävad kehtiva õiguse kohaselt katmata ning miks olemasolevaid tõlgendusvõimalusi ei peeta piisavaks. Samuti ei ole selgelt kirjeldatud, milles seisneb kavandatava uue regulatsiooni sisuline lisandväärtus kehtiva õiguse suhtes, samuti kuidas see praktikas õiguselgust suurendab.
6. Eelkõige ei ole piisava selgusega kirjeldatud, millist konkreetset probleemi eelnõuga soovitakse lahendada. Seletuskirjas toodud näited ja kasutuslood ei võimalda üheselt järeldada, et pakutav

lahendus oleks vajalik või parim viis vastava eesmärgi saavutamiseks. Näiteks kestlikkusaruandlusega seonduvalt oli sihtrühmade tagasiside kriitiline ning viitas vajadusele lihtsamate lahenduste järele. Palgalõhe aruandluse näide ei ole otseselt seostatav kavandatava nõusolekuteenusega. Ka varasemates aruteludes ei ole esile toodud selgelt piiritletud juhtumeid, kus kavandatav lahendus oleks ainulahendus või selgelt eelistatav.

7. Seletuskirjas esitatud väide ühtsete ja selgete reeglite kehtestamisest ei ole täiel määral selge. Eelnõu keskendub eeskätt Statistikaametile ega loo võrreldavat raamistikku teiste andmevaldajate jaoks. Samuti jäävad mitmed olulised aspektid – nõusolekuteenuse protsess, täpsemad andmete väljastamise tingimused, osapoolte vastutus jm – üldsõnaliseks ja vajavad täiendavat täpsustamist.
8. Seletuskiri tugineb osaliselt argumendile, et programmivälise statistikatöö raamistik ei ole piisav, kuna selle raames võib andmeid kasutada üksnes statistilisel või teaduslikul eesmärgil. Samas on statistiliste andmete kasutamise piirangud seotud statistika usaldusväärsuse ja konfidentsiaalsuse tagamisega. Kavandatav lahendus võib neid põhimõtteid mõjutada, kuid selle mõju ulatust ei ole seletuskirjas piisava põhjalikkusega hinnatud.
9. Täiendavalt vajab tähelepanu eelnõus kasutatav mõiste „andmeväljastusteenus“. Statistikas kehtib statistilise konfidentsiaalsuse põhimõte, mille kohaselt kasutatakse andmeid eelkõige statistilistel eesmärkidel ning muudel juhtudel üksnes piiratud erandite alusel. Euroopa Liidu statistika raamistik, sealhulgas määrus (EÜ) nr 223/2009 ja Euroopa statistika praktikakoodeks, rõhutavad neid põhimõtteid. Mõiste „andmeväljastusteenus“ võib jätta ebaselge mulje andmete kasutamise tavapärasusest, kuigi praktikas on tegemist erandliku tegevusega. Samuti ei ole selle mõiste sisuline tähendus ja ulatus eelnõus piisavalt täpselt määratletud, mis võib kahjustada usaldust statistikasüsteemi vastu.
10. Seletuskirjas käsitletud juriidilise isiku nõusoleku ja IKÜM-i nõusoleku eristamine vajab täiendavat selgust Statistikaameti rolli vaates. Praegu ei ole üheselt arusaadav, millises ulatuses peaks Statistikaamet hindama isikuandmete töötlemise õiguslikku alust ning milline on praktiline vastutuse jaotus osapoolte vahel.
11. Seletuskirjas viidatakse haldusmenetluse seaduse põhimõtetele, kuid nende seos kavandatava lahendusega ei ole üheselt selge. Haldusmenetluse eesmärk on muu hulgas tagada tõhus ja efektiivne andmekasutus, kuid ei pruugi eeldada täiendava nõusolekupõhise mehhanismi kasutamist.
12. Samuti tuleb arvestada, et Euroopa Liidu andmevahelduse määrus, mis reguleerib samuti andmete kättesaadavust, on kohaldatav alates 24. septembrist 2023. Määrusest tulenevate lahenduste ja mehhanismide rakendamine Eestis on pooleli. Sellises olukorras on vajalik hinnata olemasoleva regulatsiooni rakendamist enne uue paralleelse mehhanismi loomist.
13. Eelnõuga kaasnevad ka võimalikud ressursimõjud. Seletuskiri käsitleb kulusid peamiselt liidestumise aspektist, kuid teenuse arendamise ja haldamisega seotud kulude ulatus võib olla laiem. Samuti vajab täpsustamist rahastamise korraldus ning teenuse võimalik tasulisus.
14. Lisaks jäävad eelnõus ja seletuskirjas ebaselgeks mitmed praktilised küsimused, sealhulgas andmete kasutamise ulatus, täiendavalt töödeldavate andmete mõiste ning andmete säilitamise tingimused. Samuti ei ole üheselt selge, kas eelnõuga kavandatud andmeväljastusteenuse osutamine on Statistikaametile üksnes võimalus või kujuneb sellest praktikas kohustus, ning millises ulatuses peaks Statistikaamet sellist teenust pakkuma.
15. Seletuskirjas selgitati, et laiendatakse isikute ringi, kellele füüsiline isik saab nõusoleku alusel andmeid edastada, kuid me ei leidnud eelnõust sellist muudatust.
16. Kokkuvõttes leiab Statistikaamet, et eelnõus kavandatud lahenduse vajadus, ulatus ja praktiline toimimine vajavad täiendavat analüüsi ja selgitamist. Sellises olukorras ei näe me piisavat alust siduda Statistikaametit kavandatava teenuse osutamise kohustusega.

Lähtudes eeltoodust teeb Statistikaamet ettepaneku jätta riikliku statistika seaduse muudatused eelnõust välja.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmet Lee  
peadirektor