

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Ühiskonnateaduste instituut
Ühiskonna ja infoprotsesside analüüsi õppekava

Keiti Roosbaum

INFOSÜSTEEMIDE ARENDUSVAJADUSTE
KAJASTAMINE EESTI ÕIGUSLOOMES

Magistritöö
15 EAP

Juhendaja: Maris Männiste, MA

Tartu 2021

SISUKORD

SISUKORD	2
LÜHENDITE LOETELU.....	3
SISSEJUHATUS	4
1. TEOREETILISED JA EMPIIRILISED LÄHTEKOHAD	7
1.1 Mõjude hindamise ajalooline taust	7
1.2 Mõjude hindamise protsess õigusloomes	8
1.2.1 Infosüsteemide arendamisega seotud mõjude hindamine	14
1.2.2 Infosüsteemidega seotud mõjude hindamist toetav tööriistakast	17
1.3 Infosüsteemide arendamine ja rahastamine	19
1.4 Digitaalsed abivahendid mõjude analüüside koostamisel.....	24
2. METODOLOOGIA	27
2.1 Valim ja andmete kogumine	27
2.2 Seaduseelnõude analüüsi meetod.....	30
3. TULEMUSED.....	31
3.1 Muudatuste ettevalmistamine ja seotud osapoolte esmane kaasamine.....	31
3.2 Mõju suuruse hindamine.....	36
3.3 Kulude hindamine.....	38
3.4 Ajaraamistiku hindamine	42
3.5 Mõjude ja ettepanekute hindamata jätmine	43
4. JÄRELDUSED JA DISKUSSIOON	46
4.1 Õigusaktide ja infosüsteemide muutmise pidepunktid	46
4.2 Infosüsteemide arendamisega seotud riskide ja mõju hindamine.....	48
4.3 Koostöövõime suurendamine	50
4.4 Ettepanekud	53
KOKKUVÕTE	55
SUMMARY	57
KASUTATUD KIRJANDUS	59

LÜHENDITE LOETELU

HITSA - Hariduse Infosüsteemi Sihtasutus

HÕNTE - Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri”

IKT - info- ja kommunikatsioonitehnoloogia

ISKE - infosüsteemide ning nendega seotud infovarade turvameetmete süsteem, mis koosneb turvanõuete spetsifitseerimise korrast ning andmete organisatsiooniliste, füüsiliste ja infotehniliste turvameetmete kirjeldustest (Vabariigi Valitsus, 2007).

JuM - Justiitsministeerium

KaM - Kaitseministeerium

KEMIT - Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus

KuM - Kultuuriministeerium

MKM - Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

RIHA - Riigi infosüsteemi haldussüsteem

RIK - Registrite- ja Infosüsteemide Keskus

RMIT - Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus

SiM - Siseministeerium

SoM - Sotsiaalministeerium

SMIT - Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus

TEHIK - Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus

ÕPPA 2030 - Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“

SISSEJUHATUS

Mõjude hindamine on enam kui lihtsalt bürokraatia, mille abil õigusloome edendajad poliitikavalikuid põhistavad. See on demokraatliku riigi alustala ning viis, kuidas riik suhtleb kodanikuga (Mõjude hindamise metoodika, 2021, Kasemets, 2016). Kasemets (2016) võtab kokku mõjude hindamise olulisuse järgnevalt: „poliitika ja õigusaktide mõjude hindamine ja kaasamine aitab tõendada, et poliitika töötab kodanike huvides. Kui seaduseelnõude ning avalike teenuste mõjude hindamine ja asjaosaliste kaasamine ei ole osa poliitikute ega ametnike otsustusrutiinidest, siis pole põhjust kõnelda ka inimeste põhiõiguste, demokraatliku osaluse ja teatava vaimse ning majandusliku autonoomia kaitsest ega modernsest kodanike võrdset kohtlemist tagavast õigusriigist, mis aitab ühiskonnas hoida inimväärikust, koostöövõimet, sisejulgeolekut jpm“.

Seaduseelnõude mõjude hindamine ei ole vana protseduur, seda eriti Eesti kontekstis. Juba 2000 aastate alguses oli olemas erinevaid normitehnilisi reegleid õigusaktide seletuskirjade koostamiseks, mis oleksid pidanud hõlmama ka õigusakti vastuvõtmisega kaasnevate mõjude analüüsi, kuid puudus reegleid toetav süsteem, mis oleks taganud nende rakendamise (Pere jt., 2008). Eestis võib pidada mõjude hindamise metodoloogia edasiarenduse oluliseks sündmuseks liitumist Euroopa Liiduga 2004. aastal, mille järel hakati üle võtma Euroopa Liidu õigust ning ka hea õigusloome tavasid.

Taasiseseisvumise järgselt on Eestis nii info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kui ka õigusmaastikul toimunud suured arengud. Tuues näiteks üksikuid verstaposte, 21. veebruaril 1996. aastal kuulutas toonane president Lennart Meri avatuks Tiigrihüppe projekti. Juba 1997 aastaks oli 97-l protsendil koolidest olemas interneti püsiühendus (Tuohy, 2012). 1998. aastal algatati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi ka MKM) Riigi Infosüsteemide osakonna poolt projekti nimega X-Tee (Veldre, 2015). 2002 aastal Maailma Majandusfoorumi poolt koostatud raporti (Braliev, Kalvet, 2002) kohaselt oli Eesti 2002. aastal piirkondlik liider internetivõrgu leviku osas. Eesti digiriik on rajatud tugevatele alusplatvormidele nagu riiklik digitaalne identiteet ja X-tee (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021).

Ka õigusloome metodoloogia on olnud aastate jooksul arengus. 2001. aasta 12. märtsil kinnitati Riigikogu Kantslei direktori käskkirjaga nr 11 „Selgitused ja näited Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja sätete juurde“ ja 2003. aastal ilmus „Normitehnika käsiraamat“

(Sõlg jt., 2003). 2008 aastal andis Justiitsministeerium välja mõjude analüüsi süsteemi üldkirjelduse. Sama aasta 3. juulil jõustus Vabariigi Valitsuse määrus nr 111 „E-toimiku süsteemi asutamine ja e-toimiku süsteemi pidamise põhimäärus“, millega pandi alus Eesti ühele suurimale menetlusandmete töötlemiseks peetavale riigi infosüsteemi kuuluvale andmekogule E-Toimik. Eelmisel kümnendil peeti Eestit põhjendatult üldiseks infotehnoloogia liidriks (Tuohy, 2012).

Seega õigusloome ja infotehnoloogia võivad tunduda erinevad valdkonnad, kuid aja jooksul on need paljuskki kokku põimunud. Käesolevas töös käsitletav temaatika, infosüsteemide arendusvajadused, on üks mõjude osa, mis võib kaasneda õigusakti eelnõu koostamisega. Siiski ei ole avalikus sektoris õigusloome normitehnika ja infosüsteemide arendusvajaduste hindamise nõuete areng toiminud sünergias. Riigikontroll auditeeris 2019. aastal üheksa infosüsteemi arendamist ning tuvastas (Riigikontroll, 2019b:2), et IT-alased projektid ebaõnnestusid eelkõige puuduliku ettevalmistuse tõttu. Arendustöid alustati juhtkonna otsusel sageli ilma võimalikke lahendusi ja oodatavat kasu ning kulu hindamata. Samuti ei ole riigi tasandil kehtestatud nõudeid riigi infosüsteemiga seotud arendusprojektide algatamisele, elluviimisele ja aruandlusele (Riigikontroll, 2019b).

Eestis on 1990. aastate keskpaigast alates tehtud mitmeid õigusaktide kvaliteedi ja mõjude hindamise uuringuid (Kasemets, 2000, 2009; Kasemets, Liiv, 2005; Kasemets, Talmar-Pere, 2014), mis näitavad, et seaduste ettevalmistamisel valdab selektiivne õiguskuulekus, ministeeriumide tellitud rakendusuuringud ei haaku poliitikate ja õigusaktide mõjude hindamise vajadustega ning eelnõude koostajate tasemel ei tunta piisavalt mõjude hindamise ega kaasamise praktikat (Kasemets, 2006; 2018). 2019 aastal jõudis Riigikontroll (2019b:2) sarnasele järeldusele infotehnoloogiliste mõjude osas - õigusaktide koostamisel ei arvestata infosüsteemide loomise või täiendamise vajadust, et infosüsteemide arendused oleks võimalik valmis saada tähtajaks ja õigusaktid oleks rakendatavad.

Töö eesmärk on pöörata tähelepanu õigusaktide eelnõude menetlustes andmebaaside arendamisvajaduste vähesele kajastamisele ja tuua välja võimalikud lahendused, mis aitaks kaasa osapoolte parema koostöö võimaluste loomisele.

Käesoleva magistritööga püüan leida vastused järgnevatele uurimisküsimustele:

- Milline on Eestis kehtiv metodoloogia ja praktika infosüsteemide arendusvajaduste hindamiseks?

- Kuidas on seaduseelnõude mõjude analüüsid hinnatud mõju infosüsteemide toimimisele?
- Kuidas saaks õigusloome muutmise ning infosüsteemide arendamise eest vastutavad valdkonnad üksteist rohkem toetada?

Olen varasemalt töötanud avalikus sektoris justiitssüsteemis, kus olen olnud vanglaametnikuna andmebaasi kasutaja, Justiitsministeeriumi nõunikuna tellija ja Registrate- ja Infosüsteemide Keskuse karistusregistri talituses töötades andmebaasi arendaja rollis. Seetõttu kombib ka antud töö piire kolme, sotsiaal- ja õigusteaduse ning infotehnoloogia distsipliini vahel. Selles seisneb ka teemapüstituse loogika tervikuna, sest mõjude hindamine, eriti infotehnoloogia harus, on oma olemuselt multidistsiplinaarne.

Töö ja kasutatavad allikad on taotluslikult pigem Eesti-kesksed, et teemapüstitus oleks probleemitäpne ja asukohapõhine. Teisalt, Eestis on läbi viidud välisriikide praktika kogumist, mis on kirja pandud nii Mõjude hindamise metoodikas (2012, 2021), A. Kasemetsa (2018) doktoritöös, Riigikogu 12.11.2020 otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ (edaspidi lühendatult ÖPPA 2030) juurde lisatud seletuskirjas (Justiitsministeerium 2018) (edaspidi ÖPPA 2030 eelnõu seletuskiri) ning käesolevas töös nende täiendav väljatoomine ei looks lisandväärtust.

Magistritöö jaguneb neljaks peatükiks. Esimeses peatükis toon välja Eestis seaduste ja määruste tasandil kinnitatud ja soovituslikes allikates kirjeldatud seaduseelnõude, sealhulgas andmebaaside ja infosüsteemide mõjutuste hindamise metoodilised lähtekohad ning Eestis toimiva praktika. Selgitan infosüsteemide rahastamise ja arendamise põhimõtteid ning analüüsin võimalusi digitaalsete lahenduste, sh. tehisintelligenti kasutamiseks mõjude analüüsi koostamisel. Teises peatükis keskendun uurimismetoodikale ja valimi moodustamise põhimõtetele. Kolmandas peatükis toon välja lühiküsitluse, intervjuude ja seaduseelnõude analüüsiga selgunud infosüsteemide arendusvajaduste kajastamise praktika. Neljandas peatükis esitan järeldused ja diskussiooni koos omapoolsete ettepanekutega, kuidas infosüsteemide arendus ning õigusloome muudatused saaksid paremini üksteist toetada. Töö lõpeb eesti- ja ingliskeelse kokkuvõttega.

1. TEOREETILISED JA EMPIIRILISED LÄHTEKOHAD

Käesolevas peatükis teen esmalt lühikokkuvõtte mõjude hindamise ajaloolisest taustast ning kirjeldan üldist metodoloogiat. Seejärel püüan leida vastust esimesele uurimisküsimusele: „Milline on Eestis kehtiv metodoloogia ja praktika infosüsteemide arendusvajaduste hindamiseks?“. Selle jaoks kirjeldan, kuidas viiakse Eestis läbi õigusloome muudatusi, mis on selle eesmärk ning kuidas haakub protsessiga mõjude hindamine ja analüüs. Kolmanda osa alajaotuses kirjutan spetsiifilisemalt tarkvaraarendusega seotud mõjude hindamise senisest praktikast ja püüan leida kehtivatest mõjude hindamise alusdokumentidest nõudeid, mis kehtivad infotehnoloogia valdkonna kajastamisel. Lisaks toon välja teemakohased probleemid ja kitsaskohad. Neljandas alapeatükis kirjelda digitaalset vahendit, mis on või peaks olema abiks hindajale mõjude analüüside koostamisel.

1.1 Mõjude hindamise ajalooline taust

Mõjude hindamise koolkonna alustalaks peetakse haridusteadlase Ralph Tyleri 1940-te aastate õppekavadega seotud programmiteooriat, millest hakkas arenema hindamine nii eriala kui distsipliinina (Donaldson, Lipsey, 2006). Esimene suurem hindamise laine tekkis Ameerikas 1960-1970, kui toonaste presidentide kabinetid asusid välja töötama viise, et valitsuse sekkumine oleks võimalikult kausaalne, kuna tekkis vajadus välja selgitada sekkumiste mõjusid ja planeerida tulevased sotsiaalprogrammide ja poliitikavalikute taktika (Donaldson, Lipsey, 2006). Euroopa Liidu liikmesriikide teadmispõhise poliitika ellu toovaks sündmuseks peetakse sama ajajärku, 1970. aastail külma sõja käigus lahvatanud ülemaailmset naftakriisi, mis sundis rikkaid riike mõtlema, kuidas ennetada strateegilise koostöö ja juhtimissüsteemide tõhustamisega kriise (Kasemets 2006). 1990-tel hakati hindamisel lähtuma programmiteooria nimetusest (Donaldson, Lipsey, 2006). Programmiteooria saab alguse tavapäraselt poliitilistest kavatsustest, mille sobivuse hindamisel kasutatakse huvigruppide arvamusi ja erinevaid infoallikaid, sealhulgas eelnevaid hindamisi ja uuringuid (Mayne, 2012:271).

Eesti kontekstis on seaduseelnõude mõjude analüüsi praktika ja rakendamine tugevalt seotud Euroopa Liidu liikmeks olemisega. Euroopa Liidu seadusandlus kujutab paratamatult teatud interventsiooni liikmesriikide õiguskorda (Narits, 2001). 2000 aastate alguses tõdeti Eestis teatud määral seaduseelnõude mõjude analüüside vajalikkust ning oli olemas erinevad normitehnilised

reeglid õigusaktide seletuskirjade koostamiseks, mis oleksid pidanud hõlmama ka õigusakti vastuvõtmisega kaasnevate mõjude analüüsi, kuid puudus rakendamist toetav süsteem (Pere jt., 2008). Alles peale Euroopa Liiduga liitumist 2004. aastal hakati üle võtma Euroopa Liidu õigust ning ka hea õigusloome tavadid ning 2000. aastate teisel poolel hakati Eestis suuremat rõhku pöörama mõjude analüüsi metodoloogia väljatöötamisele ja kvaliteedi hindamisele (Mõjude hindamise metoodika, 2012, Pere jt., 2008).

1.2 Mõjude hindamise protsess õigusloomes

Seaduseelnõu saab alguse ühiskondlikust vajadusest või lahendamist vajavast probleemist ja koostatakse sama liiki ühiskonna suhete õiguslikuks reguleerimiseks, kui vajalik õiguslik regulatsioon puudub, ei ole piisav või ajakohane ning õigusakti muutmine või loomine on parim viis, kuidas probleemi lahendada või suhteid reguleerida (HÕNTE § 1 lg 1, § 2, ÖPPA 2030 eelnõu seletuskiri, 2018). Ühiskondlike probleemide lahendamise protsessis on oluline mõista, et regulatiivne lahendus ei pruugi olla valikutest parim ning selline mõtteviis peab olema läbiv juba poliitikakujundamise algetapist (Justiitsministeerium 2020b). Poliitikakujundamise põhiprotsesside, mõjude hindamise ning kaasamise protseduuride läbimine aitavad kaasa sellele, et riiklikult viiakse ellu parimat praktikast ning tehakse vähem prognoosimata või ebaselgete tagajärgedega otsuseid (Mõjude hindamise metoodika, 2021). Vaatamata kogutud andmete hulgast või kasutatud praktikast, mõjude analüüs üksi ei anna teadmispõhist ja läbipaistvat õigusloome tulemust, kui loobutakse alternatiivide võrdlemisest (ÖPPA 2030 eelnõu seletuskiri, 2018). Mõjude sisuline analüüs saab olla oma olemuselt ainult järeltegevus varasema probleemi kaardistamisele ja parema lahendusalternatiivi valikule.

Parima alternatiivi tuvastamiseks on vaja adekvaatseid lähtealuseid. Poliitika kujundamine kui avalik teenus peaks vastama õiguslikult tagatud kvaliteedistandarditele, mille abil ja kaudu saab kõigile õiguse subjektidele ühtse kvaliteediga teavet esitada. (Narits, 2001, Kasemets, 2016, 2018). Õigusaktide mõjude analüüsi andmekorje ja töötlemise jaoks ei saa kehtestada konkreetset analüüsimeetodikat, sest iga kaasus on oma olemuselt erinev, olles seotud nii kvalitatiivse kui ka kvantitatiivse käsitlemisega. Seda, kas hindaja kasutab selleks juhtumiuuringut, vaatlust, struktureeritud või struktureerimata intervjuud, interneti- või telefoniküsitlust või hoopis eksperimenti, sõltub pigem olukorras, kuidas leida usutavaid tõendeid (ÖPPA 2030 eelnõu

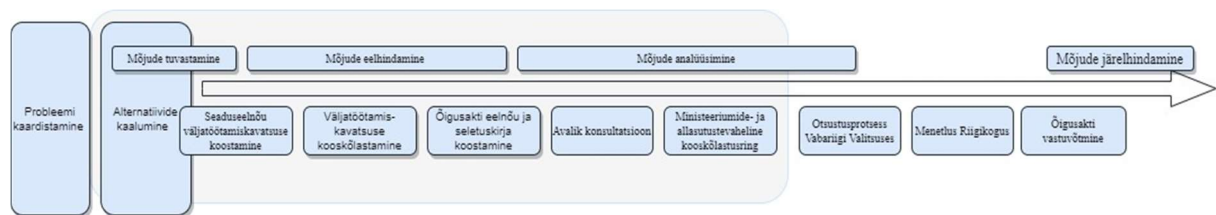
seletuskiri, 2018:57). Samas saab kehtestada valdkonnapõhiseid nõudeid ning juhendmaterjalid saavad pakkuda ideid meetodi valikuks ning mõjude eelhindamiseks ja analüüsi koostamiseks.

Samuti kasutatakse paljudes arenenud riikides ja rahvusvahelistes institutsioonides, lisaks traditsioonilisele kirjalikule mõjude analüüsile, aina enam ka uusi, eksperimentaalseid vahendeid. ÕPPA 2030 eelnõu seletuskirjas (2018) tuuakse näitena positiivset tugevat mõjutamist ehk „nügimist“ (ingl. *nudging*), arenduse jaoks eksperimentaalsete keskkondade loomist ehk „regulatiivseid liivakaste“ (ingl. *regulatory sandboxes*). Loomulikult tuleb arvestada, et selliste vahendite kasutamine on ressursimahukam, mistõttu saavad need olla üksnes täienduseks tavapärastele õiguslooja tööriistadele (ÕPPA 2030 eelnõu seletuskiri, 2018:48).

Oluline on, et alternatiivide võrdlemise ja õigusloome mõjude analüüsi näol ei ole tegemist poliitilise otsustusprotsessi asendajaga, või veel enam, riskantsete poliitiliste algatuste õigustamise protseduuriga, vaid poliitika kujundamise toetava tegevusega, olles pigem vahend kui eesmärk (Mõjude hindamise meetodika, 2012; Kasemets, 2016). Selle käigus kogutakse tõendusmaterjali, mis aitab kindlaks määrata võimalikud poliitika valikud, võrrelda nende eeliseid ja puudusi, sealhulgas minimaliseerida mittesoovitavaid mõjusid ja suurendada positiivseid tulemeid (Planning and ..., 2021; Pere jt., 2008). Hea valdkonnapõhine hindamise süsteem teenib teadmispõhise poliitika eesmärgi, aidates võtta vastu vajalikke ja proportsionaalseid otsuseid, muudab valitsemise läbipaistvamaks ning aitab vältida vastuvõetamatut vahendite ja aja kulutamist (Narits, 2001, Pere jt., 2008:12; Planning and ..., 2021).

Õigusloomes on ühtse kvaliteedi elluviijateks juristid, kes reaalse elu normitehnika nõuete abil juriidilisse keelde tõlgivad. Kuid juristid ei saa olla ainsad õigusloome algallikad. Selleks, et kirjapandu oleks ka praktikas realiseeritav, on vaja eriala asjatundjaid, kes vastavaid ettepanekuid juristidele esitlevad (Narits, 2001). Õigusakti tasandil on eelnõu koostamise esmaseks tervikliku vormistuse lähtealuseks Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE). HÕNTE seletuskirja (Habicht jt., 2011) kohaselt vajab Eesti õigusloome maastik muudatusi ning nende saavutamiseks loodi regulatsioon, mis käsitleb seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse (edaspidi ka VTK) ja kontseptsiooni koostamist ning menetlemist enne eelnõu koostamist, rõhuasetusega kavandatavate õiguslike valikute ja nende mõjude hindamisele.

Nii VTK ja eelnõu koostamisel ning mõjude analüüsi ja hindamise osas tuleb võtta aluseks Justiitsministeeriumi ja Riigikontrolli poolt koostatud ja Vabariigi Valitsuse poolt 12.12.2012 heaks kiidetud juhenddokument „Mõjude hindamise metoodika“ (HÕNTE § 1 lg 4), mis on omakorda uuendatud 2021 aastal. Dokumendi kohaselt tuleb mõjusid hinnata valdkonna arengukavade koostamisel, õigusloomes ja Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade kujundamisel (Mõjude hindamise metoodika, 2021).



Joonis 1. Mõjude hindamise ja seadusloome etappide paralleelsus (Roosbaum, Mõjude hindamise metoodika 2021 alusel).

Antud töö raames vaadeldakse peamiselt mõjude eelhindamise ja analüüsamise ning õigusloome neid etappe, mis on toodud Joonisel 1 hallil alal, eeldusega, et mõjude hindamisega alustatakse koos VTK koostamisega. Õigusloomeprotsessis on mõjude hindamist võimalik alustada erinevates etappides. Võimalik on teha esialgseid mõjusid hindav eelanalüüs või tugineda varasematele mõjude hindamisele, mis on tehtud vastavas strateegiadokumendis või Euroopa Liidu asjade menetlemise raames. Mõjude väljaselgitamist tuleb alustada hiljemalt väljatöötamiskavatsuse koostamise etapis (Mõjude hindamise metoodika, 2012:8).

Mõjude hindamise peamised eesmärgid on (Mõjude hindamise metoodika, 2012, 2021):

- kriitiliselt hinnata sekkumise vajadust;
- vältida muudatust, mille tagajärjed on prognoosimata või olulisel määral ebaselged;
- hinnata, kas eelnõu eesmärgid, nende saavutamise vahendid ja nende rakendamise prognoositavad tagajärjed on kooskõlas ja tasakaalus;
- vältida õigusakti kehtestamisega kaasnevaid negatiivseid tagajärgi;
- analüüsi ja järelduste subjektiivsuse vähendamine;
- aidata kaasa teaduspõhisele poliitikakujundamisele.

Mõjude hindamine ise jaguneb mõjude hindamise metoodika alusel (2021) kuude erinevasse etappi (vt. Joonis 1): probleemi kindlaksmääramine, eesmärkide püstitamine ja nende saavutamise

vahendite kujundamine, erinevate vahendite mõjude analüüs ja võrdlemine ning poliitika vahe- ja järelhindamise planeerimine.

Peale probleemide kaardistamist, eesmärkide seadmist ning alternatiivide kaalumist on õigusloome juriidiliseks esmaetapiks asjaomase pädevusvaldkonna institutsiooni poolt väljatöötamiskavatsuse koostamine, mille sisuks on kirjeldada eelnõu eesmärk, võimalikud või eelistatavad lahendused, regulatsiooni kirjeldus, tegevuskava ja olulised mõjud ning selgitus, kuidas kaasnevaid olulisi mõjusid analüüsitakse ja põhjendus, milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita (HÕNTE § 1 lg 1).

Kõik VTK ja eelnõud kooskõlastatakse Justiitsministeeriumi kui õigusloome koordineerijaga, Rahandusministeeriumiga, kui kaasnevad mõjud avaliku sektori kuludele või tuludele, ja teiste ministeeriumitega, kelle suhtes võivad eeldatavasti kaasneda olulised mõjud (Justiitsministeerium 2009). Teiste osapoolte kaasamise parim praktika osas on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse poolt 29.12.2011 kinnitatud juhendmaterjalis „Kaasamise hea tava“ (edaspidi Kaasamise hea tava). Kaasamise hea tava (2011) p 3.1 ja 4.2 kohaselt, kui eelnõuga kaasnevad arvestatavad mõjud huvirühmadele või mõjutatud on kogu ühiskond, tuleks ettevalmistusprotsessi kaasata ka avalikkus ja huvirühmad, kas läbi Eelnõude Infosüsteemi või otsekontaktina.

Kooskõlastamise eesmärgiks on tutvustada teistele ministeeriumidele, avalikkusele ja huvirühmadele akti ettevalmistaja eesmärki ja lahendusvõimalusi (Justiitsministeerium, 2009; Kaasamise hea tava, 2011). Tervikliku teabe kogumiseks tuleks konsulteerida võimalikult varajases menetlusetapis ja kogu protsessi vältel (Justiitsministeerium 2009, Kaasamise hea tava, 2011:4.1). Kuigi erinevatel osapooltel võib olla vastuoluline nägemus probleemi lahendamisest, tähendab erinevate seisukohtade kogumine ja analüüsimine võimalusi tuvastada seni märkamata mõjusid, saada juhiseid ning laiendada probleemilahenduse alternatiive.

HÕNTE § 1 lg 2 näeb ette erisusi, mille puhul VTK koostamine ei ole nõutav. Abstraktseks teeb VTK mittekoostamise nõude eelkõige sama paragrahvi punkt 5, mille kohaselt ei ole VTK koostamine kohustuslik, kui seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju. Levimas on ka trend, et oluliseks tunnistatud mõjudega eelnõud tunnistatakse valitsuse otsusega kiireloomuliseks ning menetletakse HÕNTE § 1 lg 2 eranditena (ÕPPA 2030 eelnõu seletuskiri, 2018:55). Samas, VTK mittekoostamisel on mõjude hindamise läbiviimine igal juhul obligatoorne, olles muuhulgas primaarne toiming, et sisustada edasist

menetluskäiku. Muuhulgas mõjude täiendav analüüs koostatakse juhul, kui eelanalüüsi käigus tuvastatakse olulised mõjud (HÕNTE § 46 lg 3, § 65 lg 2). VTK menetluse järgseks etapiks on eelnõu ning selle seletuskirja koostamine ja taaskord kooskõlastusringile esitamine (Mõjude hindamise metoodika 2021).

Selleks, et määratleda võimalikke mõjusid, on Justiitsministeerium jaganud mõjud valdkonnapõhiselt ning koostanud iga valdkonna kohta kontrollküsimustiku. Mõjude hindamise metoodikas käsitletakse seitset valdkonda, mis tulenevad ka HÕNTE § 46 lõikest 1. Kehtiva käsitlemise järgi tuleb hinnata mõju loodus- ja eluskeskkonnale, majandusele, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning kuludele-tuludele, riigi julgeolekule ja välissuhetele, demograafiale ja sotsiaalvaldkonnale. Lisaks tuleks välja tuua muud otsesed või kaudsed mõjud (Mõjude hindamise metoodika, 2021).

Mõjude hindamise metoodika (2021) kohaselt tuleb mõjude kaasnemise riski juures hinnata kaasnevate mõjude toimet sihtrühmadele, võttes arvesse nii soovitud kui soovimatud ning otsesed ja kaudsed mõjud, arvestades seejuures ka ajalist perspektiivi. Kriteeriumiteks on mõjutatud sihtrühma suurus, mõju ulatus, avaldumise sagedus, (soovimatute) kõrvalmõjude ilmnemise tõenäosus (Mõjude hindamise metoodika, 2012 2021).

Risk on suur kui:

- Sihtrühm (inimene, ettevõtte, keskkond) on suur, ehk mõjutatud on üle poole Eesti elanikkonnast, ettevõtete arvust või territooriumist;
- sihtrühma senine toimimine võib võrreldes varasemaga märkimisväärselt muutuda ning see eeldab sihiteadlikku kohanemist;
- sihtrühmadele kaasnevad mõjud on selge negatiivse iseloomuga;
- mõjutatud adressaat puutub muudatuste tagajärgedega kokku regulaarselt või reeglipäraselt ja tihti.

Risk on keskmine kui:

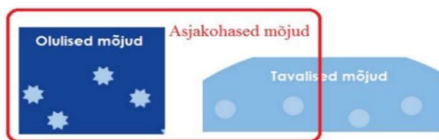
- sihtrühma suurus on keskmine, ehk mõjutatud objektide hulk võrreldes kogu grupi suurusega on 5–50%;
- sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi;

- kokkupuude on regulaarne või reeglipärane, aga mitte igapäevane;
- kaasnevad mõjud on pigem negatiivse iseloomuga.

Risk on väike kui:

- sihtrühm on väike, ehk mõjutatud on alla 5% grupist;
- sihtrühma kui terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemiseks mõeldud tegevuste järele;
- kokkupuude on ebaregulaarne, juhuslik ja harv;
- negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad või on vähesed.

Selleks, et teada (soovimatute) mõjude kaasnemise riski suurust, tuleks eraldi vaadelda nelja kriteeriumi ning iga puhul hinnata, kas mõju on positiivse või negatiivse toimega. Kui neljast kriteeriumist vähemalt üks on saanud hinnangu „suur“ või vähemalt kaks kriteeriumi on saanud hinnangu „keskmine“, kvalifitseerub mõju Mõjude hindamise metoodika alusel (2021) oluliseks. Rahandusministeerium planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveebi koduleheküljel (Rahandusministeerium, 2021) välja, kuidas hinnata mõju ning selle olulisust planeerimisseaduse tähenduses (vt. Joonis 2). Oluline on aduda, et mitte iga mõju ei vääri täiendavat analüüsi. Esmatähtis on leida just olulised mõjud ning tavaliste mõjude osas filtreerida välja asjakohased.



Joonis 2. Mõjude jaotumine (Rahandusministeerium, 2021)

Peatükis vaatlesin õigusloome ja selle ühe osa, mõjude hindamise metodoloogilist käsitlust ja praktikat. Eestis hakati suuremat rõhku pöörama mõjude analüüsi metodoloogia väljatöötamisele 2000. aastate teisel poolel (Pere jt., 2008) ning 2020ndate alguseks on mõjude hindamine jõudnud erinevatesse valdkondadesse, kus on tekkinud erinevad metodoloogiad ja praktikad. Õigusloome protsess saab alguse ühiskondlikust vajadusest või lahendamist vajavast probleemist, kuid probleemi lahenduse kirjeldamisel on oluline mõista, et regulatiivne lahendus ei pruugi olla valikutest parim ning mõjude analüüs üksi ei anna oodatud väärtust, kui jäetakse kõrvale alternatiivid (ÕPPA 2030 eelnõu seletuskiri, 2018; Justiitsministeerium 2020b). Alternatiivide ja mõjude hindamine peaks olema kesksel seisukohal juba poliitikakujundamise algetapis, sest need aitavad kaasa, et riiklikult tehakse vähem prognoosimatuid või ebaselgete mõjudega otsuseid

(Mõjude hindamise metoodika, 2012 ja 2021). Parim lahendus sünnib mitme aspekti ja osapoolde koostööst, kus koondatakse kokku parim praktika eriala asjatundjatelt, seotud osapooltelt ning põimitakse kokku realiseeritavaks õiguseks juristide poolt.

Kirjapandud suunistena on eelnõu koostamise esmasteks lähtealuseks HÕNTE ja Mõjude hindamise metoodika (2021), mille peamisteks eesmärkideks on toetada õigusloomet, aidates tuvastada parim teaduspõhine probleemi lahendamise alternatiiv ning vältida või leevendada negatiivsete tagajärgede kaasumist (Kasemets 2016, Mõjude hindamise metoodika 2021; Pere jt., 2008). Mõjude kaardistamisel tuleb lähtuda mõju olulisusest, mida saab hinnata nelja kriteeriumi (sihtrühma suurus, mõju ulatus, avaldumise sagedus, kõrvalmõjude ilmnemise tõenäosus) riskide alusel (Mõjude hindamise metoodika, 2012).

1.2.1 Infosüsteemide arendamisega seotud mõjude hindamine

Infosüsteemide ja andmebaaside (edaspidi ka koondnimega infosüsteemid¹) omanikud, arendajad ja kasutajad on üheks võimalikuks osapoolteks, keda võib õigusaktide loomine või muutmine mõjutada ning peaks olema kaasatud õigusloome varajases etapis. Tarkvaraarenduse seisukohast on tihti seaduseelnõu koostaja otsused infotehnoloogiliste muudatuste lähteülesande alguspunktiks (Riigikontroll, 2019b). See on tänapäeval elementaarne, sest uued initsiatiivid peaks olema tihedalt seotud digitaalturuga, kuid sobituma nii füüsilisse kui digitaalsesse maailma (Euroopa Komisjon, 2017). Leian, et Eesti avaliku sektori päriseluline töö on niivõrd põimunud e-riigi infotehnoloogiliste lahendustega, et iga muudatus praktikas on seotud digitaalsete lahendustega, mis samuti muutmist vajavad. Eesti digitaalne võimekus on oluline tööriist, millega me sisustamine igapäevatööd ja saavutame püstitatud eesmärgi. Nagu eesmärgipõhine õigusloome kannab endas läbipaistva õigusriigi printsiipi, on ka läbimõeldud digitaal-lahendused Eesti identiteedi alustalad.

See, kuidas riigi digitaalset identiteeti ühiskonnas aga ka üksikindiviidi tasandil mõistetakse, sõltub paljuski sellest, kuidas ja millise kvaliteediga riigi infotehnoloogiasektor avalikku teenust

¹ Infosüsteem ja andmebaas on erinevad mõisted. AvTS § 43¹ lõike 1 kohaselt andmekogu on infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum. Infosüsteem on tehniline, mitte õiguslik termin. Andmekogu on alati infosüsteem, kuid infosüsteem ei ole alati õiguslikus mõttes andmekogu. Infosüsteemid on ka näiteks asutuste võrgu- ehk veebilehed, exceli tabelid, perfokaartidel peetavad nimistud, esitlusslaudid jne. (Andmekaitse Inspektsioon 2013). See tähendab, et andmekogu on infosüsteemi üks osa, mistõttu on paslikum ühisnimetajana eelistada mõistet infosüsteem andmekogu ees.

pakub, ja kuidas erinevate valdkondade poolt infotehnoloogia ja infosüsteemide olulisust adutakse ning nähtavaks tehakse igapäevapraktikas. Seega digitaliseerimine laias käsitluses on eraldiseisev aines, kuigi piiritletult õigusloome kontekstis on üks probleemilahenduse vahend, mitte valdkond ja eesmärk omaette. Viimast mõtet kinnitab Digiühiskonna arengukava 2030 (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021), kus arengukava ise ei hõlma sihte ega tegevusi IKT kasutuselevõtu edendamiseks, vaid neid plaane peavad sisaldama valdkondlikud arengukavad.

Ühiskondliku probleemi lahendamisel tuleb lähtuda digitaliseerimise mõlemast käsitlusest. Oluline on läbi viia mõjude hindamine hetkel kehtiva metodoloogia tähenduses, mille teemavaldkondades võib olla seoseid infotehnoloogiaga, kuid sellest eraldi tuleb rõhk asetada valdkonnapõhiste infosüsteemide arendamisega seotud eesmärkidele. Digitaalseid lahendusi tuleks käsitleda poliitikavalikute arendusprotsesside osana, sest need võivad suurendada tõhusust, kasu ja/või vähendada mõne muu kavandatud alternatiivi kulusid või toetada nende rakendamist või monitooringut (Euroopa Komisjon, 2017). Muuhulgas on vältimatu vajadus kaardistada, millised (digitaalselt peetavad) andmed on probleemi valitud lahendusega seotud. Seejärel peab kontrollima, millistes infosüsteemides vastavaid andmeid kogutakse ja töödeldakse², läbi mille saab varajases etapis mõjude analüüsi kaasata seotud infosüsteemid. Arendusnõuete varajase identifitseerimise ja analüüsi, mis võimaldab arendada osapoolte vajadusi arvestava lahenduse (Euroopa Komisjon, 2017).

Mõjud infosüsteemide arendamisele, mis on antud töö fookuses, kuuluvad Mõjude hindamise metoodikas (2012) alateema „Mõju majandusele“ hulka, olles esindatud seal alateemana „Infoühiskonna areng“. Mõjuhinnangu koostamisel tuleks eelnimetatud allika alusel infotehnoloogiliste mõjude tuvastamiseks ja täpsustamiseks vastata järgmistele kontrollküsimustele (Mõjude hindamise metoodika, 2012):

- Kas eelnõu mõjutab ühiskonna elutähtsate funktsioonide sõltuvust infotehnoloogiast või andmesidevõrkudest?
- Kas eelnõu mõjutab mõne infoühiskonnateenuse kasutamist ja kättesaadavust, nt kas eelnõust tulenevate uute teenuste kasutamine eeldab erilisi seadmeid või oskusi ja võtab arvesse eri inimrühmade vajadusi?

² Riigi infosüsteemi kuuluvatel infosüsteemidel on kindel andmete kogumise ja töötlemise põhimõte. Avaliku teabe seaduse § 43⁶ lõigete 1 ja 2 kohaselt on põhiaandmed on riigi infosüsteemi kuuluvasse andmekogusse kogutavad andmekogu unikaalsed andmed, mis tekivad andmekogu haldaja avalike ülesannete täitmise käigus ning andmete töötlemisel, mida kogub põhiaandmetena teine riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, tuleb aluseks võtta vastava teise andmekogu põhiaandmed.

- Kas eelnõu mõjutab infoühiskonnateenuste pakkumist, sisu või selliseid teenuseid pakkuvate ettevõtete tegevust?

Antud kontrollküsimused on üldsõnalised ning hõlmavad väga kitsast osa infotehnoloogia võimaluste käsitlest. Esimene neist räägib ühiskonna elutähtsatest funktsioonidest, mida reguleerib Hädaolukorra seadus § 2 lõige 4 ning, mille alla enamik infosüsteeme ei kuulu. Teine ja kolmas kontrollküsimus on abstraktsed ning suunatud kitsalt infoühiskonnateenuste pakkumisele, kasutamisele ja kättesaadavusele, hõlmamata selgelt klassikalisi infosüsteeme. Nii mõjude hindamise metoodika tervikuna kui kitsalt kontrollküsimustik ei viita vajadusele hinnata, kas seaduseelnõu tulemusena on vajalik teha arendusi infosüsteemides või neile ligipääsudes, ning vajaduse ilmnemisel hinnata arenduse suurust, hinda ja mõju infosüsteemi kasutajale.

Mõistetavalt, kui Mõjude hindamise metoodika 2012. aastal loodi, peeti infotehnoloogia teenuseid sageli tugiteenusteks. Siiski oli juba toona olemas suuremad Justiitsministeeriumi hallatavad infosüsteemid, nagu E-Toimik ja Kohtute infosüsteem³, mistõttu Justiitsministeeriumil oli või pidi olema teadmine eelnõude võimalikust mõjust avaliku sektori digitaalsetele teenustele. Aja möödudes on IT-osatähtsus kasvanud veelgi ning infosüsteemide arendamist peetakse osutatavateks teenusteks (Riigikontroll, 2019a:6).

Infotehnoloogia sektori suurust, kasvamist ajas ja sellega seotud mõjude hindamise olulisuse tõusu näitavad ka Riigikontrolli (2019a) poolt kogutud andmed, mille kohaselt kasvasid IT haldus- ja tööjõukulud ning investeeringud 2017. aastal 9 miljonit ja 2018 15 miljonit eurot. Riigi IT töötajate arv kasvas nimetatud aastatel vastavalt 7,4 ja 4,9 protsenti. Perioodil 2014–2020 toetas Euroopa Liit infoühiskonna arengut Eestis 181 760 000 euroga, millele lisandus Eesti riigi kaasfinantseering 24 928 235 eurot (Struktuuritoetused 2014–2020, 2021). MKM (2021) on prognoosinud järgmise 10 aasta Digiühiskonna arengukva 2030 elluviimise kogumaksumuseks 1,2 miljardit eurot.

Antud numbrid näitavad, et rahaline ja sisuline panus infotehnoloogiasse pidevalt suurenevad, mis eskaleerib infotehnoloogia laiema käsitlese printsiipi ühiskonna probleemilahenduses veelgi. Seetõttu on oluline näha ja hinnata mõjusid infosüsteemide arendamisele isegi kohtades, kus

³ E-Toimik on asutatud Vabariigi Valitsuse 03.07.2008 määrusega nr 111 „E-toimiku süsteemi asutamine ja e-toimiku süsteemi pidamise põhimäärus“. Kohtute Infosüsteem on asutatud Justiitsministri 15.02.2006 määrusega nr 5 „Kohtute infosüsteemi põhimäärus“

HÕNTE § 46 lg 1 mõistes valdkonnaspetsiifilist mõju ei esine, probleem või lahendus tunduvad olevat digitaalmaailma välised. Hetkel kehtiv infotehnoloogiliste mõjude hindamise kontrollküsimustik ei ole hõlma ilmselgelt tänast infotehnoloogia raamistikku ja võimekust, mis teeb küsimused praktiliselt sisutühjaks. Infotehnoloogiaga seotud, sh. infosüsteemide andmete töötlemise ja kogumisega seotud mõjude hindamise metodoloogia tuleb üle vaadata kriitiliselt ning luua ajakohased kontrollküsimused. Vastasel korral on jätkuvalt kahtluse all infosüsteemide arendamisvajaduste hindamise sisulise kvaliteet. IT sektori suurenemisest tõstatunud probleemid aja jooksul iseenesest ei kao, pigem järk-järgult suurenevad.

1.2.2 Infosüsteemidega seotud mõjude hindamist toetav tööriistakast

ÕPPA 2030 (2020) alusel on üheks eesmärgiks tagada, et õigusaktide mõjude analüüsi süsteem oleks keskselt koordineeritud ning olemas vajalik metoodiline tugi ja tööriistad ning täiustamist vajab mõjude analüüsi tööriistakast (ingl. *Toolbox*). Eelpool nimetatud dokumendiga on loodud eesmärk luua Vabariigi Valitsuse poolt 2030. aastaks toimiv korraldus, et uuringute ja mõjude analüüside tegemiseks saaks mõistlikult kasutada juba olemasolevaid andmeid, sealhulgas suurandmeid. Määratlemata tulevikku seatud sisuvaese eesmärgina on kirjas, et otsitakse võimalusi kaasata analüüsimisse tehisintellekt. Samas ei ole seatud õigusloomepoliitika arengusuundades märgatavaid muutusi (Justiitsministeerium 2020a). Seetõttu jääb selgusetuks, kas tööriistakasti loomise kontseptsioon hõlmaks ka infotehnoloogiliste mõjude hindamise abinõusid.

Seesuguse tööriistakasti ehk parema õigusloome suunised ja vahendid on kirja pannud Euroopa Komisjon 2017. aastal. Eesti siseselt viitab sellele juhendmaterjalile esmakordselt ka 2021 koostatud Mõjude hindamise metoodika. Antud suunised on mõeldud eelkõige kasutamiseks Euroopa Liidu asjades, kuid mõõnduste ja täiendustega on need ülekantavad Eesti õigusesse. Käesolevas töös vaadatakse lähemalt Euroopa Komisjoni (2017) suunist #27 „Digimajandus, ühiskond ja IKT“. Suunis toob välja rea küsimusi, mille eesmärk on tuvastada iga uue algatuse täpsed digitaalsed aspektid või IKT vajadused (Euroopa Komisjon, 2017 põhjal):

- 1) Kas probleemi parima lahenduse alternatiiviga on seotud ka digitaalne tehnoloogia?
- 2) Kas digitaalne tehnoloogia mõjutab lahendatavat probleemi ja/või probleemi lähtepunkti?

- 1.1 Kas algatuse sisu on luua, muuta või kasutada infotehnoloogilisi lahendusi, sh. arendada, migreerida ja/või kasutada mis tahes uut või olemasolevat süsteemi, võrku või teenust inter- või intraneti kaudu.
- 1.2 Kas on vaja luua uusi või muuta olemasolevaid toiminguid, mille abil töödeldakse andmeid elektrooniliselt või automatiseeritud viisil?
- 1.3 Kas seni on andmeid töödeldud digitaalselt ning on vajalik töötlemine lõpetada?
- 1.4 Kas on vaja digitaalselt töödelda teavet, mis eeldab kõrgemate turvalisuse eeskirjade rakendamist või on seotud isikuandmete kaitse regulatsioonidega?
- 3) Kas konkreetne tegevusplaan, mis tundub olevat seotud ainult füüsilise maailma probleemide lahendamisega, on mingis osas seotud ka digitaalsete lahendustega?
- 4) Kas tegevusplaan võib olla vastuolus mõne digitaalset lahendust või andmete töötlemist reguleeriva seadusega ning kas täiendavate muudatuste tegemine on vajalik?

Kui mõnele neist küsimustest saab mõjuhinna raames vastata jaatavalt, on Euroopa Komisjoni (2017) hinnangul vajalik täiendava digitaalsete mõjude analüüsi koostamine. Eri tüüpi digitaalsete valikute vahel otsustamine ei pruugi olla koheselt võimalik ja võib olla vajalik mõjude analüüsi kaasata erinevad sidusrühmad, et baasstsenaariumi määratlemisel võetaks arvesse eri lähenemisviise ning sidusrühmade jaoks erinevaid tagajärgi (kulud, tulud, vastutus ja volitused). Sealhulgas tuleks arvestada (Euroopa Komisjon 2017 põhjal):

- 1) Kas planeeritavad digitaalsed muutused kaaluvad üles kehtiva olukorra või muu alternatiivi ulatused ja kasutatavad ressursid. See hõlmab ka personali suuruse küsimusi, sest digitaalsed lahendused võivad personali hulka märkimisväärselt suurendada (vt. lk 17 toodud kulud). Arenduse hinda tõstavad ka rakendatavad turvaklassid (mh. rakendatavad ISKE nõuded), spetsiifilised funktsionaalsed ja mittefunktsionaalsed nõuded.
- 2) Kui muutuv on lahendatav probleem ja kas loodav lahendus on jätkusuutlik, lähtudes tehnoloogia pidevast kiirest arenemisest. Digitaalne lahendus, mis on paindlik muutustele, hoiab potentsiaalselt kokku ressursse ka tulevikus.
- 3) Kas mõjuhinnaangud on realistlikud, arvestades sekkumise mõju kõikidele mõjutatud sihtrühmadele ja infosüsteemidele, või on veel teadmata faktoreid või võimalikke alternatiive, mida ei ole hinnatud. Digitaalsetel infrastruktuuridel on sageli kaudne mitmekordne mõju, eriti siis, kui täiendatakse või luuakse infosüsteemide vahelisi teabevahetuse vooge.
- 4) Kui mõõdikud toetavad digitaalse lahenduse kasutusele võtmist või muutmist, tuleb muuhulgas arvestada, et digitaalsed lahendused ei pruugi realiseeruda samas tempos

eeldatava seaduse jõustumisega. Õigusakti või selle osa jõustamise ajaraamistik tuleb ühtlustada infotehnoloogiliste arendustega või möönda arenduste hilisemat valmimist.

Eelnevad küsimused on oluliselt sisulisemad, kui Eestis kehtivad Mõjude hindamise metoodika (2012) kontrollküsimused, aidates tuvastada aspekte, mis võivad kaasa tuua infosüsteemide või andmete töötlemise õiguse regulatsiooni muutmise vajaduse. Eestis on olemas hea õigusloome mõjude hindamise juhendmaterjal, kuid nende koostamisel kui ka praktilises käsitluses on ära unustatud mõjutatud infosüsteemide kaardistamise ja arendusvajaduste kirjeldamise ühted nõuded. Iga VTK, kontseptsiooni või eelnõu koostaja või eraldi mõjude hindaja peab tuginema võimalike mõjutatud infosüsteemide kaardistamisel isiklikel või kollegiaalsetel teadmistel ja üldisel tunnetusel, mis aga ei taga õiguslikku kvaliteedistandardit.

Kui tuua kokku Mõjude hindamise metoodika (2021) nelja kriteeriumi (mõjutatud sihtrühma suurus, mõju ulatus, avaldumise sagedus ja kõrvalmõjude ilmnemise tõenäosus) hindamise metoodika ning eeltoodud Euroopa Komisjoni (2017) tööriistakasti pinnalt koostatud infotehnoloogiliste mõjude analüüsi läbiviimise hindamiseks, saaks tugeva alusraamistiku, millele tugineda uue VTK või eelnõu koostamisel infosüsteemide arendusvajaduste kaardistamisel. Eesti kontekstis tuleb lähtuda mõju suuruse hindamisel andmebaasi turvaklassist ja turbeastmest ning, kas mõjutatud on kriitiline andmekogu⁴. Need on lähtepunktid, mis tagaksid ühtse kvaliteedistandardi infotehnoloogiliste mõjude hindamisel ja oleks kooskõlas ka Riigikogu 12.11.2020 otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ eesmärkidega.

1.3 Infosüsteemide arendamine ja rahastamine

Riigikontroll (2019b) toob välja, et IT-süsteeme ja- taristut muudetakse eelkõige probleemide kõrvaldamiseks, töökorralduse parandamiseks või seoses õigusaktide muutmisega. MKM rõhutab, et seejuures on oluline hinnata mitte ainult tulevast mõju, vaid ka muutmise üldist vajadust. Andmekogusse kogutavate andmete hulk ja võimalike kasutajate arv ei pruugi olla piisavalt suur, et andmete töötlemine ning teenuse osutamine on varasemaid või uusi ning nutikamaid lahendusi

⁴ Eestis on identifitseeritud kümme kriitilist andmekogu: e-toimik, kinnistusraamat, äriregister, Riigi Teataja infosüsteem, maakataster, riigikassa infosüsteem, maksukohustuslaste register, rahvastikuregister, isikut tõendavate dokumentide register ja riiklik pensionikindlustuse register (Riigikontroll, 2018)

kasutades lihtsam, tõhusam, tulemuslikum ning majanduslikult odavam (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2011; 2015, Majandus- ja taristuminister, 2015). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2015) rõhutab, et eelnõude väljatöötamise käigus ning teenuste arendamisel tuleb muuhulgas analüüsida, millise andmekoosseisu töötlemine on vajalik, põhjendatud ja on kooskõlas õigusaktidega.

Tarkvaraarenduse implementeerimiseks on erinevaid metoodikaid, kuid lihtsustatult on kolm peamist tegevust: analüüs, programmeerimine ja testimine (Milani, 2019). Tarkvaraarendus algab sidusrühma poolt probleemi tajumisest, vajaduste täitmisest või potentsiaalse väärtuse kasvatamise võimalusest (Milani, 2019). Probleemide kaardistamise ja muudatuste planeerimise etapis on määrava tähtsusega kvaliteetne ärianalüüs. Ärianalüüs jaguneb seitsmesse etappi (Milani, 2019): planeerimine, hetkeolukorra kaardistus, tulevikuvaate defineerimine, alternatiivide hulgast valimine, lahenduste süstematiseerimine ja dokumenteerimine, esitlemine ja järeelhindamine. Ärianalüüsi tulem võib aga ei pruugi sisaldada vajadusi muuta infotehnoloogilisi lahendusi.

Nagu eelnevalt viitatud (Narits, 2001), vajab õigusloome eriala asjatundjaid, kes juristidele sisulisi ettepanekuid esitavad, kuid Digiühiskonna arengukavas 2030 (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021) nähakse vajadust ka õigusloomejuristide üldise kompetentsi arendamiseks. Eestis koordineerib keskselt riigi infosüsteemide arendamist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium asutuse põhimääruse § 12 p 5, § 20 p 1, 11 alusel (Vabariigi Valitsus, 2002) ja Riigi Infosüsteemide Amet asutuse põhimääruse § 7 alusel (Majandus- ja kommunikatsiooniminister, 2011). Riigikontrolli (2019a:19) uurimuse järgi peavad asutused Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi rolliks enamasti rahastamisaotluste läbivaatamist ning struktuurivahendite fondi raha jagamist. Andmeid infosüsteemide kohta kogutakse Riigi infosüsteemi haldussüsteemis (edaspidi RIHA), mille eesmärk on riigi infosüsteemi haldamise läbipaistvuse tagamine, riigi infohalduse planeerimine ning riigi, kohaliku omavalitsuse ja avalikke ülesandeid täitvate eraõiguslike isikute andmekogude koosvõime toetamine ning andmekogude nõuetele vastavuse kontrollfunktsiooni võimaldamine (RIHA kataloog, 2021).

Ministeeriumide infotehnoloogia haldamine toimub Eestis killustunult ning iga ministeerium on võtnud kasutusele omale sobiva viisi, kuidas hallata infotehnoloogia valdkonda. MKM asekancler S. Sikkut kirjeldab E-Eesti ülesehituse põhimõtet, et iga ministeerium on digiministeerium ja iga

asutus on oma ala digiasutus“ (Rajavee, 2021). Peamiselt on ministeeriumidel oma allasutused või –üksused, kuid osaliselt hangitakse teenuseid ka teise ministeeriumi IT-keskusest (vt. Tabel 1).

Tabel 1 Ministeeriumid ja nende IT-teenuste osutajad

Ministeeriumi valitsemisala	Teenuse osutaja/IT-keskus
Sotsiaalministeerium	TEHIK; RIK (mõned teenused)
Justiitsministeerium	RIK
Rahandusministeerium	RMIT; RIK (mõned teenused)
Maaeluministeerium	Maaeluministeeriumi IT-osakond
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi IT-osakond; RIK (mõned teenused)
Haridus- ja Teadusministeerium	Haridus- ja Teadusministeeriumi e-teenuste osakond; HITSA; RIK (mõned teenused)
Kultuuriministeerium	RMIT ja RIK (enamik baasteenuseid)
Keskkonnaministeerium	KEMIT
Siseministeerium	SMIT
Kaitseministeerium	Eesti Kaitseväge küberväejuhatuse
Välisministeerium	Välisministeeriumi IT-osakond
Sotsiaalministeerium	TEHIK; RIK (mõned teenused)
Justiitsministeerium	RIK

(Riigikontroll 2019a:5 järgi Roosbaum 2021)

Selliste IT-keskuste loomine on võimaldanud ministeeriumide haldusalas koondada IT-arenduse ja haldamisega seotud tegevused, ühtlustada ja standardiseerida pakutavaid IT-teenuseid ning vähendada asutuste koormust (Riigikontroll, 2019a). Teisalt puudub sellise lähenemise puhul aga keskne koordineerimine ja Riigikontrolli (2019a) hinnangul ülevaade ministeeriumide e-riigi haldamise IT-tegevuskulude ja investeeringute kohta. Suunates IT-ressursi ministeeriumi tasandil eraldi IT-keskusesse tähendab ka ministeeriumi tasandil IT-pädevuse puudumist ja seeläbi väikest huvi valdkonda. Muuhulgas annavad IT-keskused ühe oma ülesandena sisendi ka eelnõude kooskõlastamise osas võimalike arendusvajaduste aspektist⁵, mis tähendab, et ministeeriumide tasandil vastava spetsialiseerumisega nõunik üldjuhul puudub. Täiendavalt toob MKM (2021) välja muret tekitava praktika, et riiklikel infosüsteemidel tihti puudub omanik või on omaniku staatus formaalne, mis tähendab, et teenuse arengut sisuliselt ei juhita.

Keskse koordinatsiooni puudumise tõttu ei ole tarkvaraarenduse projektide läbiviimiseks riiklikul tasemel ka kehtestatud kohustuslikke nõudeid (Riigikontroll, 2019a). 2011 aastal MKM oli

⁵ Lähtuvalt siseministri 17.02.2020 määruse nr 8 „Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse põhimäärus“ § 8 p 12, sotsiaalministri 28.09.2019 käskkirja nr 50 „Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuse põhimääruse kinnitamine“ lisa p 17, ja RIK avaliku dokumendiregistri otsingu (2021) alusel.

seisukohal, et avaliku sektori asutused on oma infosüsteemide arendamisel vabad, kuid peavad järgima koosvõime⁶ raamistiku nõudeid ja soovitusi koostöö saavutamiseks teiste riiklike andmekogude ja infosüsteemidega (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2011). Praeguseks ajaks on jõudnud MKM (2021) tõdemusele, et avalikud teenused on killustatud, täis tarbetut bürokraatiat ja ebaühtlase kvaliteediga. Teenuste erinevaid etappe kirjeldavad nõuded on puudulikud (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021).

Riigikontrolli (2019a) audit kirjeldab infosüsteemide muutmise kehtivat praktikat, kus võimalike tulevikku suunatud arendustööde planeerimiseks koondatakse asutuste ja allasutuste ettepanekud ministeeriumide ning allasutuste tasandil (Riigikontroll, 2019a). Vajadused esitatakse valitsemisala IT-keskusele, kus tööd kooskõlastatakse ja eelarvestatakse, misjärel tööd koondatakse ning prioritseeritakse. Iga-aastaselt tutvustavad ministeeriumide esindajad oma valdkonna IKT strateegiaid Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumis ning ettekandeid võetakse arvesse riigieelarve koostamisel (Riigikontroll, 2019a:17), mis tähendab, et riigieelarvest eraldatakse raha IT-süsteemide arendamiseks enamasti ainult valdkonnapõhiselt kogutud teabe alusel. IKT strateegia on üldiseid eesmärgi tutvustav dokument, kus tihti ei ole hinnatud mõjusid teistele valitsusasutustele, mistõttu ei jõua riigieelarve ettepanekutesse valdkonnaülesed arendused, mille vajadus tuleneb teise ministeeriumi arendus-strateegiast⁷. Tänane praktika, kus dokumentatsioon koostatakse asutusesiseselt ning põhjustab olukorra, kus teave arendustööde teostamise vajaduse kohta jõuab kolmandate osapoolteni liiga hilises etapis. Kui andmebaasi muutmise vajadus tuleneb õigusloome muudatusest, võib jõuda teave seaduseelnõu VTK kooskõlastamisringil. Selles etapis on võimalik sidusrühmade ettepanekud, mis ei ole oma olemuselt õiguslikult siduvad, jätta arvestamata. Kui õigusaktides muudatusi vaja teha ei ole, puudub kooskõlastuse kohustuslikkus ning teave arenduste vajalikkuse osas võib jõuda seotud osapoolte lauale alles arenduse algusetapis.

Avaliku teabe seaduse § 43¹ lõike 2 kohaselt on keelatud samade andmete kogumiseks pidada eraldi andmekogusid, mistõttu tuleb enne uute andmete kogumist kontrollida, et tegemist ei oleks teise andmekogu põhiantmetega. Seetõttu ongi riigi infosüsteemi kuuluvad andmebaasid

⁶ Koosvõime on erinevate ja erilaadsete organisatsioonide võime suhelda vastastikku kasulike ja kokkulepitud ühiste eesmärkide saavutamiseks, vahetades omavahel informatsiooni info- ja kommunikatsioonitehnoloogia süsteemidel põhineva andmevahetuse kaudu. Koosvõime raamistik jaotub viieks mõõtmeks (poliitiline, õiguslik, organisatsiooniline, semantiline ja tehniline) (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2011).

⁷ Autori hinnang põhineb isiklikul kogemusel ja SMITI (2019) Siseministeeriumi ja TEHIKu (2018) Sotsiaalministeeriumi valitsemisala IKT strateegiat (2018) tutvustavale PowePoint esitlustele.

omavahel tugevalt seotud ning muudatustest mõjutatud ning infosüsteemide omanikud ja vastutavad töötajad peaks veelgi enam koostööd tegema ja seda juba tulevikuarengute planeerimise etapis. Kahjuks andmete ühekordse küsimise põhimõtet ei rakendata läbivalt (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021). Üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et RIHA andmetel on 2021. aasta märtsi seisuga Eestis üle 2600 infosüsteemi ja andmekogu (RIHA kodulehekülg, 2021). Oleks ebarealistlik eeldada, et eelnõu koostaja peaks praktikas olema valmis ning võimeline analüüsima riigi infosüsteemide kokkupuutepunkte ning tuvastama põhiandmete allika. Kuigi üksikeelnõu ei ole seotud kõikide 2600 infosüsteemiga, on võimalike puudutatud süsteemide hulk, mille funktsionaalsused või põhiandmed võivad olla mõjutatud, kohati hoomamatu.

Infosüsteemide omavaheline seostamine teenuste kaudu ja ühetüübiliste tegevuste taaskasutamine on ka olnud eesmärk koosvõime raamistik (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2011) järgi. Kui MKM lõi 2011 aastal koosvõime raamistikus välja kohustuse igal asutusel enne süsteemide liitmist individuaalselt läbi viia riski- ja tasuvusanalüüs (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2011), siis 2021. aastal Digiühiskonna arengukava 2030 raamistikus tuuakse välja probleem, et avalike teenuste kvaliteeti mõõdetakse võrdlemist mittevõimaldavatel viisidel ja metoodikate abil (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2021).

Kogutud andmed näitavad, et tänane praktika, kus IT-taristu keskseks koordineerijaks on MKM ning iga ministeerium oma IT-keskusega on omaette digiasutus, ei ole toonud oodatud tulemust. Riiklikult puudub ülevaade IT-arengu suundadest ning nendega kaasnevate kuludest ning MKM on asutuste jaoks pigem rahastuse üle otsustaja, kui keskne koordineerija (Riigikontroll, 2019a). Kui 2011 aastal MKM loosis, et asutused on võimelised tegema koostööd, mis tagab kvaliteetse lõpptulemuse, peavad tänaseks osapooled tunnistama (Riigikontroll, 2019a; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021), et tugeva keskasutuse puudumine on tekitanud olukorra, kus teenuste ühtlustamine ja standardiseerimine toimub vaid ühe ministeeriumi ja IT-keskuse tasandil. Asutuste üleselt puudub selge koostöö, teenuste ja andmehalduse kvaliteet on ebaühtlane ning andmete taas- ja riskasutus ei toimi vajalikul tasemel. Koostöövõime ja ministeeriumi tasemel IT kompetentsi puudumine mõjutab negatiivselt ka õigusloome väljatöötamisel osapooltega arvestamist. Ükskõik kui hästi ei tunta ministeeriumi tasemel mõjude hindamise metodoloogiat, ei tehta arengukavasid ja strateegiaid, tähendab infotehnoloogilise oskusteabe

puudumine ning infosüsteemi omaniku rolli mittetäitmine riski, et ministeeriumi tasemel tehtud otsused ei ole tegelikkuses realiseeritavad.

1.4 Digitaalsed abivahendid mõjude analüüside koostamisel

Allikatest (ÕPPA 2030 eelnõu seletuskiri, 2018; Raiend, 2017, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021) väljendub kriitika, et õigusloome protsessis kasutusel olevad infosüsteemid ei vasta menetlusosaliste vajadustele. Osaliselt on teave Riigikogu menetlusinfo süsteemis ning Eelnõude infosüsteemist, mis kavandati esialgu ametnike töövahendiks, on kujunenud puuduliku funktsionaalsusega infokanal. Mõlemad eelnõude infosüsteemid on oma olemuselt dokumendihaldussüsteemid, mitte aga kaasamist ja osalemist soosivad keskkonnad. Ainuüksi õige info leidmine neist nõuab eelteadmisi (ÕPPA 2030 eelnõu seletuskiri, 2018), millega puutusin ka mina töö koostamisel kokku.

Mitmes allikas (Justiitsministeerium, 2020b, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021) tõdetakse, et andmeanalüüsiks on kaugeltki kasutamata infotehnoloogilised võimalused, mille abil muuhulgas suurendada õigusloome läbipaistvust, ühtlustada ja parandada õigusloome kvaliteeti. Probleemi süvendab tõsiasi, et puudub selge ülevaade isegi riigi ja kohalike omavalitsuste poolt kogunevatest andmetest (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021). RIHA, vaatamata seal olevale andmehulgale, ei oma funktsionaalsust, mis võimaldaks ligipääsu riiklikus andmebaasis töödeldavate andmete nimekirjadele. Ministeeriumid (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2021; Justiitsministeerium, 2020b) näevad vajadust riigiülese keskse ja kasutajamugava teenusekataloogi ja õiguse koosloomekeskonna loomise järele. Sealhulgas soovitakse panustada analüütilisse võimekusse ja mõjuhinnangute kvaliteedi täiustamisse, läbi mõjude hindamise simulaatori loomise. Nimetatud eesmärkide täitmine on vältimatult vajalik, sest tänane digitaalne võimekus on ajale jäänud.

Vaatamata mõjude hindamise andmekorje metodoloogia valikuvabadusele, peaks eelnõu koostajate tarbeks olema selgem andmete kogumise ja analüüsimise strateegia ja tehnoloogia. Praktikute jaoks on keeruline ja ajamahukas eri andmebaasides olevate andmete sidumine ja ristkasutamine, mis tähendab, et iga analüüsiülesande puhul peab mõjuhinnangu koostaja alustama laiahaardelist andmeotsingut. Eesti õigusloomes ei ole kasutusel nüüdisaegseid IT-lahendusi, mis hõlbustaksid andmeanalüüsi, sh suurandmetega, võimaldaks tuvastada seoseid

seal, kus inimene ei pruugi olla suutlik, ja teha järeldusi kehtivate normide eesmärgipärasuse kohta. ÖPPA 2030 eelnõu seletuskirja (2020) kohaselt ei ole teadaolevalt ka mujal maailmas veel välja arendatud spetsiaalselt õigusloome jaoks mõeldud tehisintellekti, mis võiks õigusloojaid õigusaktide mõjude analüüsis aidata ja toetada. Selline lahendus aga aitaks oluliselt kaasa koostöövõimele ja erinevate organisatsioonide suutlikkusele mõista informatsiooni tähendust ühtemoodi.

Eestis alustati tehisintellekti küsimuste uurimisega põhjalikumalt 2018. aastal, kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigikantselei eestvõttel loodi riigiasutuste ja erasektori esindajatest koosnev ekspertrühm (Justiitsministeerium 2020a). Eesti riiklik tehisintelligent ehk Kratt on tehisintellekti süsteem ja põhineb tarkvaralisel algoritmil, mis on autonoomne, õppimisvõimeline ning täidab traditsiooniliselt inimese poolt tehtavaid toiminguid, võimaldades automatiseerida protsesse ja hoida kokku aega andmete kogumise analüüsilt (Justiitsministeerium 2020a). Krati tegevuskava 2019 – 2021 (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2019) järgi soovitakse käivitada andmehalduse süvatöötad, mille raames aidatakse asutustel koostada andmekatalooge, korrastada metaandmestike ja kujundada välja iga uue IT-arenduse “krati kõlblikkuse” nõue. Eelnimetatud andmekataloogid ja metaandmestikud ning võrdlusandmed (klassifikaatorid⁸, taksonoomiad jms) on esmatähtsad semantilise koosvõime varad (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2011).

Selleks, et Kratil oleks süsteemsed algoritmid, mis analüüsiks andmebaaside võrgustikust seoseid ja leiaks pidepunkte, ning leitu abil otsustaks võimalikud mõjukohad, on vajalik esmaetapina kaardistada ja jätkusuutlikult ajakohastada riigi infosüsteemide metaandmed ja klassifikaatorid ning luua terviklik andmete repositoorium. 18.11.2020 Eelnõude infosüsteemis registreeritud Vabariigi Valitsuse määruse „Andmekogude klassifikaatorite süsteem“ eelnõu seletuskiri kinnitab, et kehtiv olukord on ülimalt probleemne, sest klassifikaatorid peaksid olema olema aga seda ainult informatiivsel kujul RIHAs. Paradoksaalselt RIHA praegune versioon seda funktsionaalsust üldse ei sisalda. Selline olukord on suureks takistuseks klassifikaatorite laialdasemaks kasutamiseks (Berendsen, Reitel, Mägi jt., 2020).

Kõik infosüsteemidega seotud andmed peaksid olema kättesaadavad RIHAs masinloetava andmeteenusena, mille üheks kasutuse kohaks oleks võimalike seotuspunktide ja mõjude, kas siis automatiseeritud otsingu või tehisintelligenti abil tuvastamine. Oluline on läbimõeldud

⁸ Riigi infosüsteemi kuuluvas andmekogus kasutatav täpselt kirjeldatud, üksteist välistavate ning number- või tähtkoodiga tähistatud kategooriate põhjalik ja korrastatud süsteem (Vabariigi Valitsus, 10.01.2011 § 2 lg 1)

sekkumisega tagada, et andmekogude omanikud seisaks selle eest, et iga infotehnoloogilise loomise ja muutmise tulemusena oleksid kõik andmekogus kasutatavad metaandmed ja klassifikaatorid ajakohastatud, sealhulgas need, mille nimekiri esmapilgul tundub olevat sätestatud mujal⁹.

Kokkuvõtlikult, antud peatüki eesmärk oli leida vastus uurimisküsimusele, milline on Eestis kehtiv metodoloogia ja praktika infosüsteemide arendusvajaduste hindamiseks. Erinevate allikate analüüs näitas, et Eestis on olemas hea metodoloogiline raamistik üldisele õigusloomega kaasnevate mõjude hindamiseks. Puudulik on aga andmebaaside arendamisega seotud mõjude hindamise raamistik. Vaatamata sellele, et infotehnoloogia on vaid vahend soovitud eesmärkide elluviimiseks, on vajalik rohkem esile tõsta selle valdkonna mõjutuste mõistmise ja hindamise praktikat. Eestis on olemas kompetentsed IT-keskused, kes on ministeeriumidele, kui eelnõu loojatele tugipartneriteks, kuid pädev infovahetus ning koostöö toimub pigem valdkonnasiseselt. Keskse koordinaatori selge rolli puudumine on loonud maastiku, kus riigi infosüsteemid on erineva kvaliteediga, puuduvad valdkonnaülesed mõjude hindamist kergendavad ja kvaliteeti parandavad andmetöötlustööriistad ja keskkonnad. Just valdkonnaülese sisulise koostöö ja digitaalse võimekuse puudumine on üheks fundamentaalseks põhjuseks, miks eelnõude menetluses (valdkonnaväliste) andmebaaside arendamisega ei arvestada.

⁹ Näide: Kriminaalmenetluse seadustiku § 16 lõige 2 sätestab nimekirja menetlusosalistest. Infosüsteemide haldamise mõistes on tegemist klassifikaatoritega, mis peaksid samuti olema registreeritud.

2. METODOLOOGIA

Järgnev peatükk annab ülevaate uurimistöö läbiviimiseks kasutatud uurimismeetoditest, valimi moodustamise ja andmete kogumise põhimõtetest.

2.1 Valim ja andmete kogumine

Antud tööga soovisin leida vastused, kuidas on kajastatud infotehnoloogia arendusvajadusi õigusloomes. Vastuste saamiseks pidasin oluliseks analüüsida koostatud seaduse eelnõude seletuskirju ja sidusrühmade tagasisidestamist ning saada hinnang eriala ekspertidelt ministeeriumidest, IT-keskustest ja tarkvaraarendajatelt.

Valimi moodustamist mõjutas minu senine praktiline kogemus¹⁰. Vaatlen olukorda pigem avalikust sektorist lähtudes, analüüsides riigi infosüsteemi kuuluvate infosüsteemide arendusvajaduste kajastamist õigusloomes.

Andmete kogumiseks viisin läbi lühiküsitluse, struktureerimata intervjuud ja seaduseelnõude analüüsi. Lühiküsitluse saatsin e-kirja teel 06.04.2021 üheteistkümnele ministeeriumile (Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium, Rahandusministeerium, Kultuuriministeerium, Siseministeerium, Kaitseministeerium, Välisministeerium, Keskkonnaministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), viiele ministeeriumi infotehnoloogiakeskusele (TEHIK, RIK, RMIT, KEMIT, SMIT) ning neljale eraettevõttele (Helses AS, Nortal AS, AS Datel, Fujitsu Estonia), kes on teinud olulisi arendusi avalikule sektorile. Kõikidelt adressaatidelt küsisin e-kirja teel ühe küsimuse: „Kuidas Teie asutus hindab või hindaks, et tegemist on olulise mõjuga andmebaasidele, infosüsteemidele või üldisele digitaalsele andmevahetusele? Palun Teil leida mõõdikud erinevates aspektides: raha, töömaht, mõju kasutajatele, muudatuse ulatus, sihtrühma suurus, võimalikud lisatööd või mõni muu Teie poolt oluline näitaja.” Kirjalikult saadetud küsimusega soovisin täita kahte eesmärki. Esmalt, saada teada sisuline hinnang, kuidas asutusesiseselt otsustatakse, et eelnõuga kaasnevad olulised mõjud infosüsteemide arendamisele. Teiseks, hinnata asutuste üldist tunnetust, kas ministeeriumid, nende

¹⁰ Vt. sissejuhatuses minu senist kogemuse kirjeldust

IT-asutused ning koostööpartnerid aduvad infotehnoloogiliste mõjude hindamise olulisust ning hetkeolukorra probleemistikku.

Kirjale andsid tagasiside kaheksa ministeeriumit ja kaks IT-keskuse esindajat. Kirjalikult vastasid:

- Uku-Mats Peedok – Justiitsministeeriumi Õigusloome korralduse talituse nõunik
- Alari Alviste – Kaitseministeeriumi Küberpoliitika Osakonna juhataja asetäitja
- Tiit Oidjärv – Rahandusministeeriumi planeeringute osakonna juhataja asetäitja
- Mai-Liis Kullama – Sotsiaalministeeriumi Nutika arengu toetamise osakonna nõunik
- Kerli Veski – Välisministeeriumi juriidilise osakonna peadirektor
- Merle Pöld – Kultuuriministeeriumi Õigus- ja varahaldusosakonna juhataja
- Sander Pelisaar – Haridus- ja Teadusministeeriumi Õigusosakonna jurist
- Agnes Loot – Registrate ja Infosüsteemide Keskuse üldosakonna juhataja

Lühiküsitluse raames esitasid kolm erialaeksperti valmisoleku vastata küsimusele vestlusena, et mõista paremini läbiviidava uurimuse fookust. Struktureerimata intervjuud toimusid ajavahemikul 09.04.2021 kuni 14.04.2021 ning viidi läbi virtuaalselt. Vestluste sisuliseks pidepunktiks oli infotehnoloogiliste aspektide arvestamine õigusloomes ja kriteeriumid, mille abil hinnata mõju olulisust infosüsteemidele intervjuueeritava asutuse näitel. Läbiviidud intervjuudel ei olnud eelnevalt ette koostatud küsimusi. Selleks, et hoida vestluse fookuses eksperdi arvamus ning vähendada suunamist läbi küsimuste, sekkusin pigem eksperdi seisukohti reflekteerides. Ekspertintervjuud viidi läbi järgmiste isikutega:

- Viola Mäemurd - Siseministeeriumi Strateegia- ja arendusosakonna juhataja
- Janek Rozov - Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse strateegiajuht
- Alar Teras – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi Infoühiskonna teenuste arendamise osakonna nõunik

Seaduseelnõude analüüsiks valisin eelnõude infosüsteemist üheksa eelnõud. Eelnõude valiku puhul ei pidanud oluliseks, kas õigusakti algatus on Riigikogu poolt vastu võetud või mõnes menetluse etapis tagasi lükatud. Kui eelnõu on lisatud eelnõude infosüsteemi ning esitatud kooskõlastamiseks, on eelnõu ettevalmistaja väljendanud oma tahet õigusloomet muuta just nii, kuidas kirja on pandud ning selline valim näitab paremini algtekstide kvaliteeti. Eelnõud valisin juhuvalimina peamiselt järgmiste kriteeriumide alusel:

- tegemist on seaduse eelnõuga;
- eelnõu on lisatud Eelnõude Infosüsteemi aastal 2018 või hiljem;

- läbi on viidud eelnõu kooskõlastamise etapp ja sidusrühmade poolt antud tagasiside pinnalt on koostatud täiendatud seletuskiri ja kooskõlastustabel.

Tabel 2. Seaduseelnõude valim

Pealkiri	Toimiku nr	Algatamise kp	Vastutav asutus	Töös viidatud lühend
Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus	19-0701	09.07.19	JuM	KarS19-0701
Loomakaitseseaduse ja looduskaitseaduse muutmise seadus	20-0795	19.06.20	Riigi-kantsleil	LoKS20-0795
Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seadus	19-0353	16.04.19	RaM	RahaPTS19-0353
Ravimiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus	21-0089	31.03.21	SoM	RavS21-0089
Riigikaitseadus	19-0629	21.06.19	JuM	RiKS19-0629
Spordiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus	18-1142	31.07.19	KuM	SpS18-1142
Täitemenetluse seadustiku ja kohtutäituri seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus	20-0858	06.07.20	JuM	TMS20-0858
Välismaalaste seaduse ja rahvastikuregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri	18-0235	12.03.18	SiM	VMS18-0235
Vangistusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus	20-0903	20.07.20	JuM	VangS20-0903

Tekstianalüüsi läbiviimiseks vaatlen kõikides versioonides infosüsteemide arendamisvajadustega seotud mõjude teavet. Esmane versioon näitab eelnõu ettevalmistaja primaarset nägemust eelnõu mõjudest. Viimasesse versiooni on üldlevinud praktika kohaselt lisatud ka kooskõlastusringilt saabunud ja eelnõu ettevalmistaja poolt arvestatud tähelepanud. Töötasin läbi ka kooskõlastusringilt saabunud tagasiside, et otsida viited IKT aspekte puudutavatele asjakohastele kommentaaridele ning vaadata, kas kommentaaridega on arvestatud. Tekstisiselt on eelnõude dokumentidele viidatud primaarse muudetava seaduse nime lühendi ja Eelnõude Infosüsteemi toimiku numbri alusel.

Seaduseelnõude seletuskirjade vastavuse hindamist on varasemalt tehtud korduvalt. Perioodil 2012–2015 analüüsiti 268 ja perioodil 2007–2009 170 seaduseelnõude seletuskirja. Uuring näitab, et aastatel 2011–2015, peale seda kui loodi mõjude hindamise metoodika ning pöörati üldiselt suuremat rõhku mõjude analüüsi metodoloogiale, tegi Vabariigi Valitsus olulise arenguhüppe

teadmistepõhise poliitika ja hea õigusloome eeltingimuste kujundamisel (Kasemets, 2016). Eelnevad tööd vaatlesid HÕNTE nõuete järgimist sotsiaalsete, majanduslike, keskkonna-, julgeoleku-, administratiivsete ja riigieelarveliste mõjude hindamise, uuringutele viitamise ja huvirühmade kaasamise kategooriates (Kasemets, 2018). Antud töö seaduseelnõude sisuanalüüs keskendub kitsalt üksnes infosüsteemide andmete ja arendusvajaduste seotud aspektidele kajastamisele

2.2 Seaduseelnõude analüüsi meetod

Seaduseelnõude mõjude analüüside läbitöötamiseks kasutasin kvalitatiivset sisuanalüüsi. Kvalitatiivne analüüs on tundlik ja täpne, millega on võimalik pöörata tähelepanu ka harva või ainukordselt esinevatele nähtustele tekstis (Kalmus, Masso, Linno, 2015). Kvalitatiivses sisuanalüüsis ei taandata teksti ega üksiknäansse numbrilistele koodidele ega moonutata uuritavat nähtust (Kalmus, Masso, Linno, 2015). Kuigi kvalitatiivne analüüs ei võimalda erinevaid tekste täpsetel alustel võrrelda, ei ole see käesoleva töö eesmärgist lähtudes oluline. Sisuanalüüsi eesmärk on tuvastada eelnõude vastavus eeltoodud teoreetilistele lähtepunktidele. Viin analüüsi läbi ainuüksi Eelnõude Infosüsteemi esitatud dokumentide alusel, kontrollides, kas keskmisel¹¹ lugejal oleks võimalik aru saada, kas eelnõus on hinnatud mõjusid infotehnoloogilistele lahendustele. Analüüsi käigus ei koguta täiendavaid dokumente, tõendeid ega arvamusi. Püüan fookuse hoidmiseks juhinduda analüüsi puhul järgmistest küsimustest:

- Kas eelnõus on hinnatud riigi infosüsteemide andmete kasutamise või arendusvajadusi?
- Kas on kaasatud sidusrühmad ja kas nende seisukohtadega on arvestatud?
- Millises alapeatükis on toodud välja infosüsteemide arendamisega seotud mõjud?
- Kas on kirjeldatud, milles mõju seisneb ja selle suurus ning kas mõju suuruse hindamine on läbipaistev, mõistetav ja usutav?
- Kas on hinnatud vajalike arenduste maksumus, rahastuse allikas ja hilisemad kulud?
- Kas on hinnatud eelnõu rakendamise ajakava ning planeeritud ajakava tundub teostatav?

¹¹ Sisustamata mõiste. Lähtun eelkõige sellest, et minul kui analüüsi läbiviijal puudub spetsiifiline juriidiline ja tehnoloogiline haridus.

3. TULEMUSED

Järgnevas peatükis toon välja uurimuse analüüsi tulemused, kus põimin omavahel lühiküsitlusest, intervjuudest ja seaduseelnõu menetlusedokumentidest saadad andmed. Tulemused on jaotatud nelja alapeatükki, kus pöoran tähelepanu sihtrühmade kaasamisele, eelnõu menetlusedokumentides infosüsteemidega seotud mõjutuste ilmnemisele, mõju suuruse, kulude ja ajaraamistiku hindamisele ning mõjude hindamata ja ettepanekute arvestamata jätmisele. Eesmärgiks on mõista, kuidas praktikud tajuvad mõju infosüsteemide toimimisele, kuidas seda on eelnõude seletuskirjades ja mõjude hinnangus kirjalikult väljendatud ning, kas mõjude hinnang on üheselt mõistetav ning praktikas kasutatav.

3.1 Muudatuste ettevalmistamine ja seotud osapoolte esmane kaasamine

HÕNTE § 1 lg 1 järgi on tavapäraselt õigusloome esimeseks etapiks väljatöötamiskavatsuse koostamine, mis on oluline etapp muudatuste kavandamisel, sest annab varakult erinevatele sihtrühmadele teabe võimalikust vajadusest muuta tehnilisi funktsionaalsusi. Arenduste seisukohast peaks arutelud seotud osapooltega toimuma oluliselt varem, kui alles eelnõu kui ressursirohke haldusmenetluse algusetapis, on VTK viimane hetk, kui osapooli kaasama peaks. Samas on VTK ametlik, riiklikus infosüsteemis talletatud ning laialdaselt kooskõlastamisele saadetak dokument, mis on võimaluseks kirjalikult fikseerida varasemad arutelude käigus tehtud kokkulepped. Avalikus dokumendis arusaadavalt välja toodud tarkvaraarendusega seotud nüansid suurendavad õigusloome läbipaistvust infotehnoloogia valdkonnas. HÕNTE toob välja põhistatud olukorrad, millal VTK või täiendavat mõjuanalüüsi koostama ei peaks, kuid hea haldusmenetluse tagamiseks ja kaasamise hea tava põhimõtete täitmiseks ei tohiks neid võimalusi kuritarvitada eelnõu menetluse kiirendamise või töö vähendamise vähendamise eesmärgil. Seetõttu toon välja olukorrad, mis juhtudel on jäetud VTK koostamata kuid, mis võivad mõjutada infosüsteemide arenduse õigeaegset valmimist.

Metodoloogia ja praktika osas toin välja trendi, millega oluliseks tunnistatud mõjudega eelnõud kvalifitseeritakse sageli kiireloomulisteks ning menetletakse eranditena, kaldudes kõrvale kehtestatud mõjude analüüsi korrast (ÕPPA 2030 eelnõu seletuskiri, 2018:55). Seaduseelnõude analüüs tõi välja erinevad põhjused, miks on eelnõu koostaja leidnud, et väljatöötamiskavatsuse

koostamine ei ole põhjendatud või selle koostamise kohustuslikkusest võib mööda vaadata. Näiteks KarS19-0701 viidatakse Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel heaks kiidetud ettepanekutele, kus otsustati, et VTKd ei koostata, mis näiliselt nagu õigustaks seaduse järgi kohustusliku menetluse etapi ärajätmist. Samas eelnõus täiendatakse ärajätmise põhjendust asjaoluga, et seadusest tuleneva kohustuse täitmata jätmine lõpptulemusena ei takista seaduse vastuvõtmist.

Seaduseelnõu põhineb ../ Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel heaks kiidetud ettepanekutel /.../. Sellel nõupidamisel otsustati muu hulgas, et seadusele ei koostata väljatöötamiskavatsust. Kuna HÕNTE kehtestamine pole osa põhiseaduses ette nähtud seadusandlikust protseduurist, siis ei mõjuta HÕNTE-s kehtestatud nõuded PS § 87 p-s 4 sätestatud pädevust esitada Riigikogule seaduseelnõusid ega seaduste vastuvõtmist Riigikogus. Seega ei mõjuta väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmine seaduse põhiseaduspärasust (KarS19-0701).

RahaPTS19-0353 põhjendatakse kavandatavate muudatuste kohta väljatöötamiskavatsuse tegematajätmist sellega, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise tugevdamine vajab Vabariigi Valitsuse hinnangul kohest sekkumist ja meetmete võtmist. Süüteo toimepanemiste tõkestamine on alati oluline, kuid olulisus ei tekkinud hetkeseisust või ettenägematutest olukordadest lähtuvalt, tegemist on igapäevatööga. See näitab, et ka riiklikult oluliste valdkondade puhul kiputakse kiirustama ning jäetakse ära oluline avalik diskussioon. Taaskord on see näide ka sellest, et otsuse VTK ärajätmise kohta on teinud Vabariigi Valitsus, kellel selleks pädevusnormi ei ole.

Eelnimetatud kavandatavate muudatuste kohta ei koostatud väljatöötamiskavatsust /.../, kuna selle koostamine ja kooskõlastamine ei oleks võimaldanud menetleda muudatusi kiireloomulisena. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise tugevdamine vajab Vabariigi Valitsuse hinnangul kohest sekkumist ja meetmete võtmist (RahaPTS19-0353).

HÕNTE § 46 lõike 3 ja § 65 lõike 2 kohaselt on kohustuslik lisada seletuskirjale mõjude analüüsi aruanne, kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud. Lugejana näib, et mõjusid on hinnatud ebaproportsionaalselt madalalt, mis jätab mulje, et soovitatakse vältida VTK koostamist¹². Näiteks Vangistusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise

¹² Tunnetuslik vastus, millele täiendavat faktilist kinnitust ei ole.

seadus (VangS20-0903), kus on infosüsteemi arendamise kuluks hinnatud kuni 70 000 ning muutub oluliselt kahe asutuse tööpraktika, kuid leitakse, et tegemist ei ole olulise mõjuga ja väljatöötamiskavastust ei koostata.

Väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmisel jäetakse ära ka esmane mõjuhinnang ning kooskõlastusring, mis annaks sisendinformatsiooni võimalikelt mõjutatud osapooltelt. Ka eelnõude analüüs kinnitab, et infosüsteemidega seotud mõjude osas on esmane sihtrühmade kaardistamine poolik. KarS19-0701 eelnõu sõnastusest nähtub, et adutakse võimalike infosüsteemide arendusvajadusi, kuid milles need muudatused seisnevad, ei ole välja selgitatud. See tähendab, et tegelikkuses ei ole probleemilahenduse valikul hinnatud võimalikke kaasnevaid kulusid kõigile osapooltele tervikuna.

Lisaks KIS ja ET arendustele võivad arendusi vajada ka erinevate kohtuväliste menetlejate poolt kasutatavad infosüsteemid (nt MIS, VMP, VTR, TAKIS jne) (KarS19-0701).

Mäemurd tõi intervjuus välja hea tava olemasolu, et juba väljatöötamiskavatsuse või eelnõu ettevalmistamisel tehakse koostööd kõigi osapooltega. Hiljemalt enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist saadetakse see kooskõlastamiseks osapooltele, kus on viimane võimalus teisel ministeeriumil välja tuua muutusega kaasnevad kulud nende hallatavate infosüsteemide arendamisega. Mäemurru välja toodud praktika näitab, et kaasamine toimub juba eelnõu ettevalmistamise ajal ja halvimal juhul nii hilises menetlusetapis, kus infosüsteemide arendamise ebaõnnestumine on üsna tõenäoline.

Samuti joonistub analüüsitud eelnõudest (KarS19-0701, RiKS19-0629, TMS20-0858) ja vestlustest ekspertidega (Mäemurd, Teras) välja, et vajalikku infot mõjude osas oodataksegi alles eelnõude kooskõlastamise etapis. Mäemurd ütles, et eelnõude kooskõlastamise protsess ongi see koht, kus seda tagasisidet saab anda ja eelnõu ei lähe valitsuse päevakorda siis, kui on sisulised küsimused on lahendamata. Näiteks toon KarS19-0701 eelnõu, milles MKM pööras tähelepanu, et esmasest seletuskirjas ei käsitleta infosüsteemi POLIS arendustele kuluvat aega ja võimalikke kulusid. Justiitsministeeriumi poolt toodi selgituseks välja, et eelnõu saadeti muuhulgas Siseministeeriumile, millele eeldatakse tagasisidet saada.

Eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks ka Siseministeeriumile, kes edastas selle Politsei- ja Piirivalveametile. Seletuskirjas on kajastatud Siseministeeriumi poolt esitatud hinnangut infosüsteemide arendamise maksumusele (KarS19-0701).

Kehtiv praktika ei teeni teadmistepõhise poliitikakujundamise eesmärke, ei ole läbipaistev ning toob kaasa vahendite ja aja kulutamist, mida peaks Narits (2001) järgi seadusloome puhul vältima. Kui ei ole teada kõiki mõjusid ning nende suurust (arenduse vajalikkust, hinda ja teisi olulisi näitajaid), ei saa ka hinnata sekkumise kohasust. IT-süsteeme muudetakse peamiselt eluliste probleemide kõrvaldamiseks (Riigikontroll, 2019a), mis on õige. Intervjuud toetasid seda põhimõtet ning intervjueritud ekspertidest kaks, Mäemurd ja Rozov tõid välja, et alati tuleb hinnata, kas probleemi parim lahendus seisneb muuhulgas infotehnoloogia arendamises. Adekvaatseks hinnanguks on vaja aga adekvaatseid lähtealuseid, millest tänase praktika juures jääb vajaka.

Kõik intervjueritavad nõustusi, et vaja on senise metodoloogia muutust, mis hakkab vaikselt ka praktikasse jõudma. Kui aastaid tagasi muutus eelnõudes mõjude analüüsimine kohustuslikuks, oli peamine õigusakti sisuline muutus. Sellele järgnes, kuidas asutus juriidilise muudatuse töösse võtab. Viimaseks etapiks oli see, kuidas muudetud õigusnormid esitati IT-keskusele täitmiseks ja muudatuste elluviimiseks. Mäemurd tõdes, et täna on jõutud arusaamisele, et sellise lähenemisega on tehnilised arendused ühiskondlikest muututest alati maas. Lühiküsitlusest selgus, et SiM ja SMIT lähtuvad probleemide lahendamisel infotehnoloogia vabast lähenemisest. See tähendab teenusdisaini põhimõtete rakendamist, kus probleemi lahti kirjutamisel protsessianalüüsi kasutades on võimalik mõista, mida probleemi lahendamiseks vaja on. Rozov selgitas vestluse käigus vajadusest, et mõju hindamine käiks läbi kolme aspekti: protsesside vaade, organisatsiooniline vaade ja kõige viimasena, kuidas tehnoloogia seda toetab või ei toeta. Lähtuvalt sellest leidis Rozov, et eraldi tehnoloogiat hinnata ei ole mõtet, vaid tuleb lähtuda, milline tehnoloogia on meile kõige enam abiks ja kui me saame seaduse regulatsiooni toetada tänu tehnoloogiale, siis tuleb mõju tehnoloogiale hinnata.

Nende põhimõtete rakendamine peaks toimuma aga enne seaduseelnõu koostamist ja veel enam, laiale ringile kooskõlastamiseks saatmist. Eelnõu sihtrühmi kaasamata koostamine ja kooskõlastamisele saatmine läbi eelnõude infosüsteemi on ebamõistlik aja kulutamine. Täitemenetluse seadustiku ja kohtutäituri seaduse muutmise ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seadusega (TMS20-0858) sooviti luua nõuete ja arestide infosüsteem, mis

oleks koondanud mitme senise infosüsteemi funktsionaalsuse. Eelnõu seletuskirja esimeses versioonis oli kirjeldatud üksikasjalikult uue andmekogu loomise vajadused ning mõju, sh rahaline kulu Justiitsministeeriumile, kuid oli ka kirjas, et tegelik analüüs andmekogu loomise osas viiakse läbi alles eesoleva poole aasta jooksul. Lisaks puudulikule sisemisele analüüsile, olid hindamata ka mõjud sihtrühmadele, mis selgus eelnõule antud tagasiside pinnalt. Siseministeeriumi tagasiside tulemusena jäeti uue infosüsteemi arendamist puudutavad muudatused eelnõust välja. Mis aga tähendas, et uue infosüsteemi arendamist ei jäeta ära, vaid tehakse uus kaasamise ring siis, kui on selgunud tegelikult kõiki osapooli koondavad arenduskulud.

Juhime tähelepanu, et nõuete ja arestide infosüsteemi loomine toob Politsei- ja Piirivalveametile kui elektroonilise arestimissüsteemiga liitunud osapooltele kaasa arendusvajaduse /.../. Siseministeeriumi valitsemisala eelarves ei ole nimetatud arendusvajadusega kaasnevate kulude katmiseks piisavalt rahalisi vahendeid (TMS20-0858).

/.../ ärianalüüs koostatakse hiljem, mille pinnalt kujundatakse hinnang, kui suured arenduskulud võivad tekkida uue andmebaasiga liitumisel kolmandatele osapooltele. Kui arendustega seonduvad kulud on selged, kavandatakse esitada infosüsteemi loomiseks vajalikud sätted uue muudatusettepanekuna (TMS20-0858).

Analüüs näitab, et kui osapooltelt vajalikku teavet varajases etapis ei koguta, võib kogu senine haldusmenetlus muutuda ebamõistlikuks. Tegevus jäeti ära teadlikult riske võttes, sest ka eelnõu ettevalmistaja tõdes, et varasemalt küll koostatud kontseptsioon, kuid see ei hõlmanud kõiki eelnõus toodud põhimõtteid ning muudatusettepanekud vaid arutati läbi huvigruppidega. Ainult suuline läbi arutamine ei anna garantiid, et muudatusteks sisuliselt valmis ollakse.

Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsioon, mis vastas eelnõu väljatöötamiskavatsuse nõuetele, esitati huvigruppidele eelnõude infosüsteemi kaudu arvamuse andmiseks /.../. Kontseptsioon ei hõlmanud avaliku võimu kandja nõuete täitmisele esitamisel jagamise põhimõtete muutmise ning täiteasja üleandmise lihtsustamise teemasid, kuid ka need teemad on huvigruppidega enne eelnõu koostamist läbi arutatud. (TMS20-0858).

Positiivse näitena saab välja tuua Spordiseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille seletuskirjast on näha erinevate osapoolte selge kaasamine ja nendega arvestamine. Samuti eelnes eelnõu ettevalmistamisele väljatöötamiskavatsuse koostamine ja kooskõlastamine.

Lepiti kokku, et Kultuuriministeerium kutsub kokku töögrupi, mille eesmärk on koos spordivaldkonnaga välja töötada kõigile pooltele selge ja üheselt arusaadav lahendus. Vastavad arutelud on Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Maksu- ja Tolliameti, Eesti Olümpiakomitee ja spordialaliitude osalusel korduvalt toimunud (SpS18-1142).

Kuigi iga-aastaselt esitatakse IKT strateegiaid MKMile ning ettekandeid võetakse arvesse riigieelarve koostamisel (Riigikantselei 2019:17), kinnitavad ka intervjueeritavad (Teras; Mäemurd), et rahastuse taotlusel vaadeldakse eelkõige oma vajadusi. Kuigi Riigikontrolli (2019a) kirjeldab uurimuses, et osapooltele on jäänud mulje MKM-i rollist kui rahastamistaotluste läbivaatajast ja struktuurivahendite fondi raha jagajast, püüab Teras sõnul ministeerium näha arendusi laiemalt. Üksteisega mitteametlikult suhtlemise vältimiseks teeb MKM märkusi eelnõude kooskõlastamise või struktuurifondide rahastustaotluste puhul ning viimase puhul kohustavad osapooli läbirääkimistele ning kirjalike kinnituskirjade võtmisele. Teras sõnul püütakse osapooli dubleerivate tööde puhul suunata koostööle, mis mitme projekti puhul on ka õnnestunud (Riigi autentimisteenus, andmete pikaajaline säilitamine, KratiJupid).

3.2 Mõju suuruse hindamine

Küsimusega, kuidas asutused hindavad või hindaks, et seaduseelnõuga kaasneb oluline mõju infosüsteemidele või üldisele digitaalsele andmevahetusele, soovisin ma saada praktikute tunnetust infotehnoloogia ja seadusloome sümbioosist. Nelja ministeeriumi esindaja (SoM; KaM; KuM; HTM) suunasid ainult vaatama mõjude hindamise metoodikat ja lähtuma ainuüksi sealkirjutatust. Sealjuures Sotsiaalministeeriumi esindaja tõdes, et infotehnoloogilisi mõjusid eraldi valdkonnana käsitletud ei ole. Osapooled (SoM, JuM) tõdesid infotehnoloogiliste mõjude valdkonna spetsiifilisus (seotud kindla valdkonnaga, millega lahendus seotud on). Selgelt võttis selle mõtte kokku Justiitsministeeriumi esindaja.

Iga eelnõu probleemipüstitus ja avalduvad mõjud on ainukordsed ning samuti on seda ka kriteeriumid nende mõjude avaldumise täpselt kirjeldamiseks. Seetõttu ei ole /.../ põhjendatud iga teemavaldkonna ning alavaldkonna puhul unikaalsete olulisuse kriteeriumite tuletamine, eriti arvestades, et taoline nimekiri ei oleks kunagi lõplik ning alati võib ilmnedagi mõju, mille olulisust

tuletatud kriteeriumid ei võimalda hinnata. Seega on jäetud mõju avaldumise indikaatorite kirjeldamine ja tuletamine eelnõu koostaja (algataja ministeeriumi) ülesandeks (Peedosk).

Kultuuriministeerium tõdes, et kultuurivaldkonnas ei ole selliseid täiendavaid mõjude analüüse IKT valdkonnas koostatud (välja arvatud andmekaitsealase mõjuhinnangu spordiseaduse muutmisel) ja hinnatud mõjud ei ole olnud olulised HÕNTE § 46 lõike 3, tähenduses. Kaitseministeerium lähtub IKT mõjude hindamisel valdkonna mõjude kaardistamiseks mõjude hindamise metoodikas (2012) toodud infoühiskonna arengu kontrollküsimustest ja neljast kontrollmõõdikust, sh. ei hõlma mõjud üheski valdkonnas kulude analüüsi. IT-keskustest ainsana kirjalikult vastanud RIK leidis, et kuna ei ole fikseeritud tingimusi, kuidas hinnata mõju olulisust andmebaasidele, ei oska nad seda ka eraldi välja tuua. Küsitlus näitas, et mitte ükski osapool ei pea kohaseks ja oluliseks eraldiseisvalt mõõta, kas õigusloomel on olulised või väheolulised mõjud infotehnoloogiale. Ka eelnõude analüüs ei anna vastust, kuidas hinnata mõju olulisust infosüsteemidele, sest otsesõnu üheski eelnõus seda välja toodud ei olnud.

HÕNTE sätted sisaldavad mitmes paragrahvis mõistet „oluline mõju“, mille olemasolu või puudumine sisustab menetluse ülesehitust. HÕNTE § 46 lõigete 2-3 ja § 65 lõike 2 kohaselt lisatakse seletuskirjale mõjude analüüsi aruanne, kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud või märgitakse, kui olulised mõjud puuduvad.

Tänane metodoloogia eeldab mõjude hindamist valdkonnaspetsiifiliselt, millele ministeeriumi esindajad (SoM, JuM) viitasid. See aga tähendab, et kui otsene mõju konkreetsele valdkonnale (elusloodusele, regionaalarengule vm.) on väike, kuid taustal kaasneb asutusesisene või -ülene infosüsteemide arendamise vajadus, siis ka eelnõude analüüs kinnitas (KarS20-0903), et valdkonna mõjud tervikuna hinnatakse spetsiifilise teemavaldkonna järgi väikeseks. Infotehnoloogia muudatuste suurus/olulisust eraldi ei hinnata ning mõjude analüüsi aruande koostamine ei ole obligatoorne. Intervjuu käigus tõi Mäemurd välja, et kooskõlastamise etapis adekvaatse tagasiside peamiseks teguriks on esitatud lähteinfo, mille pinnalt hinnang antakse. Kuigi taustal võib vajadus olla suureks muudatuseks infosüsteemides, ei kajasta seda eelnõu dokumentatsioon ning lähteinfo, mis kooskõlastamisele sihtrühmadele edastatakse, on puudulik ning ei võimalda anda tegelikke vajadusi arvestatavat tagasiside. Muuhulgas, kui mõjusid infosüsteemidele ei ole kajastatud, ei pruugi eelnõu liikuda kooskõlastamiseks ministeeriumi IT-keskusele ja kuna ministeeriumi tasandil üldjuhul tehnoloogia valdkonna pädevus puudub, jääb ka sihtrühmade poolt infotehnoloogiaalne eksperthinnang puudulikuks või andmata.

3.3 Kulude hindamine

Realistlikuks kulude hindamises on samuti oluline, et õigusloome dokumentatsioonis oleks välja toodud kõik teostamist vajavad muudatused. Vaid tervikliku lähteinfo pinnalt on võimalik eeldada arenduse tegelikku suurust ja seeläbi maksumust. Läbiviidud eelnõude analüüsi pinnalt on keeruline aru saada, milline on hinnang infosüsteemide arendamisega kaasuvatele kuludele ja valikute kulutõhusus. Mäemurd tõdes, et tihti pannakse juhtudel, kui ei osata eelarvelisi vahendeid hinnata, kõrgem hind. Ainuüksi eelnõude pinnalt on sellele väitele kinnitust leida keeruline, see vajaks täiendavat andmete kogumist, mis käesoleva töö valimisse ei kuulu, kuid seisukoht on usutav. Kui selget ülevaadet ei ole, on mõistlikum esialgselt määrata kõrgem hind, et hiljem eelarvet mitte ületada.

- a) Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse esialgse hinnangu kohaselt on arendusvajaduse rahaline maht vähemalt 11 000 eurot (TMS20-0858)*
- b) Varasema kogemuse põhjal prognoosib MTA /.../ tehniliseks arenduseks ca 80 000 eurot (TMS20-0858)*

Mõjude hindamise metoodika ei too mõju olulisuse hindamise kriteeriumiks rahalist väärtust. Kaitseministeeriumi esindaja tõi välja, et mõjude kaardistamisel võivad esile tulla seosed võimalike IKT kuludega. KaM hinnangul ei tooda kulusid välja seletuskirja osas „Seaduse mõjud“ HÕNTE § 46 lg 1 tähenduses, vaid tehakse lõpliku eelnõu käigus, hõlmates vaid vajadust riigieelarveliste vahendite kasutamise kohta ning, kas tegemist on püsiva või ühekordse kuluga. Ka eelnõude analüüs kõikidel juhtudel olid infosüsteemide arendamise kulud välja toodud üldiste seaduse rakendamisega soetud kuludena. Siinkohal tuleb aga arvestada, et rahaline mõju on infosüsteemide muutmise osas kõige olulisem, sellest sõltub arenduse võimalikkus ja võimekus. Arenduse rahastuse puudumisel või ebaselgusel on suur risk ehk ka oluline negatiivne mõju, et paberil planeeritud eesmärgid ei realiseeru.

Justiitsministeerium hindas arendust, mille mahuks on umbes 70 000 eurot väikese mõjuga (VangS20-0903). Teras tõi välja tunnetuslikuks piiriks 50 000 eurot, kust edasi võiks mõjutada ministeeriumi eelarvet. Allasutuste lõikes võib see summa, mis tundub oluline eelarve mõistes, erinev, sõltudes asutuse suurusest, (IKT) eelarvemahust ja IT-võimekusest tervikuna. Sõltuvalt

võib ka paar tuhat eurot olla oluline summa. See suhtelisus peaks olema iga eelnõu puhul mõjude hinnangus välja toodud. Teras leidis, et kui eelnõuga reguleeritakse sisemist töökorraldust ning rahastust või omaosalust arenduse teostamiseks ning hilisem haldus- ja hoolduskulu tuleb asutuse eelarvest, võib mõju hinnata aste madalamale.

Eelnõude analüüsi pinnalt võib öelda, et mitmel juhul (RavS21-0089, TMS20-0858, RiKS19-0629) raha olemasolu või selle puudumise mõju nähakse muudatuste elluviimisel sekundaarsena. Kulude summa on eelnõu dokumentides välja toodud vaid osaliselt ning puudulikult on kajastatud rahastuse allikas ja/või selle võimalikkus või on kirjeldatud kulude katmise allikas ainult oma asutusest lähtudes (RiKS19-0629, TMS20-0858). Näiteks ei saa olemasolevaks rahaliseks katteks pidada võimalikku tulevikus läbiviidavat raha taotlemist, mille puhul raha eraldamine ei ole garanteeritud. Sealjuures rahastuse mittesaamine ei ole hinnatud kriitiliseks riskiks.

- a) *Kliiniliste uuringute määrase üle võtmiseks pole Ravimiametile raha eraldatud. /.../ Kliiniliste uuringute infosüsteemi arenduse hinnaks kujunes 259 200 eurot (koos käibemaksuga), millele lisandub TEHIKu projekti administreerimistasu 8000 eurot. Vahendid arenduse teostamiseks taotletakse struktuurifondi tegevusest 12.3.1 „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)“ (RavS21-0089).*
- b) *Justiitsministeeriumile tekib uue nõuete ja arestide infosüsteemi loomisega arenduskulu suurusjärgus 390 000 eurot /.../. Arendustegevuseks vajalik summa loodetakse saada riigieelarvest või saada toetust struktuurifondidest (TMS20-0858/1).*

Samas oli ka positiivseid näiteid (VMS18-0235, SpS18-1142, VangS20-0903), kus rahaline tagatis oli eelnõus välja toodud ja reaalselt olemas:

Eelnõus kavandatud VMS muudatustega kaasnevad kulud kaetakse valitsemisala olemasolevast eelarve rahast (VMS18-0235).

Ravimiameti näitel (RavS21-0089), raha olemasolu stsenaarium saab rakenduda mitme asjaolu kokkulangemisel sh. infosüsteemi arendustegevused on abikõlbulikud majandus- ja taristuministri 15.04.2015 määruse nr 31 „Avalike teenuste pakkumise arendamiseks toetuse andmise tingimused ja kord“ § 7 järgi ja toetust antakse taotletud ulatuses. Muul juhul peaks olema täiendavad

selgitused alternatiivsete rahastusallikate osas. Rahandusministeerium ei kooskõlastanud RavS21-0089 eelnõud, viidates samuti kindlate katteallikate vajadusele.

Suurenevate katteta kuludega ei saa me nõustuda. Raviametil on võimalus esitada antud muudatustega kaasnevate kulude lisataotlus riigi eelarvestrateegia (RES) 2022–2025 protsessi vastavalt lisataotluste menetlemise korrale või leida vajalik katteallikas Sotsiaalministeeriumi valitsemisala seest (RavS21-0089).

Uue süsteemi ülalpidamine on märkimisväärne eelarveline kulu. Kõikides eelnõudes on tervikuna lahendamata hilisemate haldus- ja hoolduskulude maksumus ning seda ka asutuse siseste arenduste puhul, rääkimata väliste osapoolte muudatustest. Seda ka ülaltoodud (RavS21-0089/03) näite pinnalt. Nagu selgus intervjuust Terasega, paistab see eriti tugevalt silma Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile struktuurifondidest raha taotlemisel, kus on põhiküsimuseks, kas teisele osapoolle tekkivad arenduskulud tähendavad ka teisele poolele hilisemaid haldus- ja hoolduskulusid, mille peale mõeldud ei ole.

Üldiseks praktikaks on kujunenud, et iga asutus tasub arendamisega seotud kulud ning teistsugune praktika on pigem erand, mida kinnitab ka vestlus Terasega. Mäemurd tõi vestluses välja, et seetõttu tuleb iga muudatuse puhul välja selgitada, kes on mõjutatud ning raha taotleb [riigieelarvest või struktuurifondide rahustusest] see, kellel kulud tekivad. Ka eelnõudes (RiKS19-0629, VangS20-0903, KarS19-0701) eeldatakse, et arenduste eest tasub asutus, kellel kulud tekitvad.

TTR arenduste rahastamine on eelnõu järgi planeeritud KaM valitsemisala eelarvesse. Teiste asutuste spetsiifilistest vajadustest lähtuvad arenduskulud tuleb kanda vastavatel ministeeriumitel (RiKS19-0629)

Tegemist ei ole vale praktikaga, kui varajases kaasamises on rahastamine läbi arutatud ja mõlemapoolselt kooskõlastatud. Probleemiks on see siis, kui arendused ei ole varajases etapis läbi arutatud ja mitmepoolselt kooskõlastanud ning planeerimata kuludele ei suudeta katet leida. Hea näitena, Kultuuriministeerium toob Spordiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas välja selge rahastamise allika, mille Siseministeerium märkusteta kooskõlastab.

Andmebaasi liidestamiseks Eesti spordiregistriga /.../ kulud kaetakse MTA eelarvest. Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutus /.../ on arvestanud vajalike arendustegevuste /.../ maksumuseks ligikaudu 30 000 eurot, mida on võimalik katta Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutus ja Kultuuriministeeriumi koostöös (SpS18-1142/04).

Enamjaolt hinnatakse liigpositiivselt halduskoormuse vähenemist infosüsteemi loomise või täiendamisega. Aruteludes, kus hinnatakse halduskoormuse vähenemist, ei ole võimalik mõista, kas digitaliseerimine tegelikkuses muudab praktikat odavamaks ja kas on arvestatud arendus- ja hilisema halduskuluga ehk kas valitud alternatiiv on kulutõhus. Mõjuhinnangutes peaks välja toodama tehtava töö ning IT valdkonna töömahu muutumise võrdlus, et oleks indikaator, kas reaalselt inimeste töötunnid vähenevad. Positiivse näitena saab tööjõukulude hinnangu osas välja tuua TMS20-0858, kus selgitatakse üksikasjalikult ära tööjõuvajaduse hetkeolukord ja tulevikuvaade.

Kolme süsteemi ülalpidamiseks on täna vaja nelja kõrgema IT-haridusega inimest, kelle tööülesanded hõlmavad baasi ja koodi uurimist, probleemide IT-tehnilist analüüsi ja lahenduste kirjeldamist. Uue infosüsteemi puhul piisab probleemide lahendamiseks telefoni teel kasutajatoest, kus töötaja tegeleb vormidega. Uue süsteemi puhul vähenevad kulud hinnanguliselt 50 000 eurot aastas (TMS20-0858).

Mäemurd tõi probleemina välja, et struktuurifondidest on võimalik raha taotleda peamiselt uuteks arendusteks kuid vanad lahendused jäävad seetõttu rahastuseta ja tähelepanuta. Samuti selgus vestlusest Mäemurdiga, et sotsiaalfondidest taotletud rahaga saab enamikel juhtudel tellida arendusi hankekorras, aga ka majasiseselt peab olema tehniliselt pädev projekti koordineeriv inimene.

Infosüsteemide arendamisega seotud kulude hindamine ei ole eelnõudes selge ja mõistetav. Valitud eelnõude analüüs näitas, et kogutud ei ole kõikide mõjutatud osapoolte kulusid, mistõttu eelnõu ettevalmistamise faasis ei saa kinnitada, et valitud lahendus on kulutõhusaim. Infosüsteemidega seotud kulude hindamine on alateema „Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud“ jaotises. Probleem taandub kehtivale infotehnoloogiliste mõjude metodoloogia põhimõtetele, kus muudatused infosüsteemis ei ole osapoolte jaoks eraldi valdkond (VäM, JuM, Rozov), mida hinnata, vaid vahend sisuvaldkonna eesmärkide elluviimiseks ning seetõttu on infosüsteemide arendusvajadused kajastatud täpsemalt

kulu tekkepõhjuseid lahti selgitamata. Üksikasjalik kirjeldus aitaks paremini erinevatel osapooltel mõista võimalike arendusvajadusi ning teha täpsemaid eelärianalüüse ja –hinnastamisi ning olemas oleks faktilised lähtealused parima lahendusalternatiivi valikul. Eelarvedefitsiit mõjutab ka IKT sektorid ning pigem kehtib olukord, kus igaüks seisab oma raha hoidmise nimel ning teisele asutusele seonduvaid kulusid kanda ei võeta.

3.4 Ajaraamistiku hindamine

Riigikontroll (2019b) oli oma aruandes kriitiline, et õigusaktide koostamisel ei arvestata infosüsteemide arenduste tähtaegse valmimisega. See sai kinnitust osaliselt eelnõudega KarS19-0701 ja TMS20-0858. KarS19-0701 algatati eelnõude infosüsteemis 09.07.2019 ja planeeriti jõustumata 2018. aasta 1. jaanuaril. Lühikesele ajakavale, mis ei võimalda valmis saada tehnilisi muudatusi, pöörasid mitmed kooskõlastajad tähelepanu, mille järel muudeti jõustumise ajaks minimaalselt üheksa kuud.

Seletuskirja osas nr 7 „Võimalikud kulud“ on märgitud, et eelnõu vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab jääma mõistlik aeg, mis võimaldaks vajalikud arendused teostada. Minimaalseks ettevalmistuse ajaks peetakse poolt aastat. /.../ jääb ebaselgeks, kust leitakse muudatuste kehtestamiseks vajalikud pool aastat (KarS19-0701).

TMS20-0858 on jäetud infosüsteemide arendamisele pikem aeg. Samas arvestades, et eelnõu koostamise ajaks ei olnud vajalikke arendusi mõjutatud osapooltega läbi räägitud ning ei olnud teada tegelik arenduse suurus, on ajaraami andmine tugevalt eelduslik ning ei anna garantiid arenduste valmimisele.

Nende sätetega, mille jõustumisaeg on 1. jaanuaril 2023, tutvumiseks ja nendeks ettevalmistamiseks, sh infosüsteemi arenduseks on vaja rohkem aega, seetõttu on jõustumisaeg ka hilisem (TMS20-0858).

Ka ajaraamistiku paikapanekuks on vajalik osapoolte varajane kaasamine. KarS19-0701 eelnõus ei olnud ajaraamistiku muutmine otseselt keeruline, kuid oli välditav, kui infosüsteemide arendamisega seotud mõjusid oleks pädeva isiku poolt varajases etapis ja sisulisemalt hinnatud. Mäemurd tõi välja, et keeruline on õigeaegselt arendusvajadused realiseerida Euroopa Liidu

õigusest üle võetavate eelnõudega. Sellistel juhtudel, kui ajagraafikusse ei jõuta, on alternatiiv vahetada andmeid käsitsi, mida Mäemurd tabavalt nimetas mõistega „Tädi-Liides“. Leian, et selline lahendus ei ole pikemas perspektiivis jätkusuutlik, sest andmete olemasolu sõltub neid töötlevatest inimestest, on ebastabiilne ning suure halduskoormusega.

Analüüsi tulemus näitas, et ajaraamistiku hindamine on eelnõudes mõningal määral välja toodud, kuid kohati ei tundu need usutavad, sest neid puudub faktipõhisus. Puudu on kirjeldus, millal ja mis järjestuses ning kelle poolt tehnilised ettevalmistused ja arendused tehakse, mis jätaks lugejale uskumuse, et kõik tehnilist laadi muudatused on teada ja valmivad eelnõu jõustumise ajaks.

3.5 Mõjude ja ettepanekute hindamata jätmine

Analüüs tõi välja mitmed eelnõud, kus mõjud infotehnoloogiale on jäetud osaliselt või täielikult tähelepanuta (VMS18-0235, VangS20-0903, TMS20-0858, LoKS20-0795, KarS19-0701). Välisministeeriumi vastusest lühiküsitlusele selgus, et nende jaoks ei ole infotehnoloogia eraldi valdkond, millele kaasnevat mõju analüüsida või hinnata, sest see on vahend sisuliste eesmärkide efektiivsemaks saavutamiseks. Sellest tulenevalt hinnatakse, kuidas infotehnoloogia kasutuselevõtt omab mõju, mitte kuidas infotehnoloogia saab mõjutatud (VäM). Lähtekoht on sisuliselt korrektne, mida toetab ka välja toodud metodoloogia ja praktika, kuid taaskord väljendust, et tehniliste muudatuste sisuline analüüs ei ole ministeeriumi hinnangul eelnõudes vajalik. Tegemist oleks otsekui elementaarse tagajärjega, millega IT-keskused hiljem vaikimisi tegelevad. Eelnõu menetlus peaks olema tervikprotsess, mille käigus kirjeldatakse, kuidas valdkonna korralduslik pool edaspidi toimima hakkab. Infosüsteemi tulevane funktsionaalsus, mis otseselt aitab ellu viia sisulisi eesmärke, kuid ka toetavad digitaalsed lahendused, on samaväärselt tervikprotsessi osad, mis peaksid sama samapalju tähelepanu kui õigusloome üldised muudatusettepanekud. Seetõttu analüüsin eraldi alapeatükina ka eelnõudes mõjude ja ettepanekute hindamata jätmist.

Vangistusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (VangS20-0903) kooskõlastas Siseministeerium märkusega, tuues välja ettepaneku, mis aitaks nende hinnangul vähendada töö dubleerimist.

Arestimajades on kasutusel /.../ arestimaja moodul, milles on loodud ka valmisolek KIR-iga liidestada. Hetkel ei ole Justiitsministeeriumist tulenevatel põhjustel võimalik KIR KAIRI-iga liidestada. Kui see takistus kaoks, välistaks liidestamine topelt töö ning ametnikul piisaks teha sisestusi ainult ühte andmebaasi. Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku võimalike Justiitsministeeriumi poolsete takistuste kõrvaldamiseks seoses KIR-KAIRI liidestamise küsimusega ning pakume probleemi lahendamisel Siseministeeriumi poolset tuge ja koostööd. Eelarvevahendid tööde teostamiseks on varasemalt kokkulepitud.

Seletuskirja parandatud versiooni ja kooskõlastamise koondtabelisse kirjeldatud ettepanekut välja toodud ei ole, mistõttu ei ole üheselt aru saada, kas märkusega arvestati. Siinkohal ei anna ma hinnangut, et tehtud ettepaneku realiseerimine on vältimatult vajalik või mõistlik. Isegi kui kirjeldatud tööd ei ole teostatavad või vaadeldakse eelnõu menetluse väliselt, peaks eelnõu koostaja võtma selguse huvides ettepaneku osas kirjaliku seisukoha.

Euroopa Komisjoni (2017) IKT mõjude hindamise tööriistakasti järgi tuleb andmete elektroonilise või automatiseeritud viisil töötlemise puhul hinnata nii uute lahenduse teket kui ka vanade muutmist. Samuti soovitab Euroopa Komisjon (2017) hinnata, kas poliitiline otsus, mis esmapilgul tundub seotud olevat ainult füüsilise maailma probleemidega, on seotud ka digitaalsete lahendustega. Nagu eelnevalt kirjutatud, ei ole Euroopa Komisjoni soovitusi ametlikult üle võetud Eesti mõjude hindamise metodoloogiasse, ainult viidatud 2021 aastal uuendatud mõjude hindamise metoodikas. Siiski väärrib teema eraldi tõstatamist, sest kui eeldatakse, et probleem on vaid päriseluline ning jäetakse kajastamata seosed infotehnoloogiaga, võivad jääda olulised muudatusvajadused kirjeldamata.

Loomakaitseseaduse ja looduskaitseaduse muutmise seaduse eelnõuga (LoKS20-0795) tehti Riigikogule ettepanek lõpetada karusloomafarmide tegevus. Seletuskirjaga jäi õhku küsimus, kas riiklikul tasandil kogutakse teavet karusloomafarmide kohta või sellega seonduvat metaandmestike infosüsteemidesse ning, kas tegevuse lõpetamisel on vajalik kustutada ka andmete kogumise funktsionaalsus. Alati ei pruugi tähendada arendusvajadus edasiminekut, vaid sammu tagasi. Kui eelnõuga muudetakse kehtivat praktikat, võib tekkida vajadus vähendada andmebaasi funktsionaalsust või minimaalselt eemaldada klassifikaatoreid. Digitaliseerivas maailmas peab olema sama vastutustundlik tekkiva (digi)prügi osas, kui reaalses maailmas. Korrastamata infosüsteem aegunud andmestikuga tähendab olulist ressursikulu andmete hoiustamisel ning teeb ükskõik millise automatiseeritud andmetöötamise ebatäpseks ehk kasutuks.

Digitaalne mõju ei ole ainuüksi infosüsteemi arendusvajadus, vaid hinnata tuleb, kas kaalutud võimalus võib olla vastuolus muu digitaalset lahendust reguleeriva seadusega ning täiendavate muudatuste tegemine on vajalik. Asjaolu, et nimetatud soovitus tuleneb ka Euroopa Komisjoni (2017) Tööriistakastist, mis ei ole Eestis täitmiseks kohustuslik, ei ole isegi relevantne, sest juurdepääsuõigusi ja andmete töötlemise nõudeid reguleerivad ka siseriiklikud õigusaktid. Isikuandmete kaitse seaduse § 14 lg 1 punkti 1 kohaselt on isikuandmete töötlemine lubatud andmesubjekti nõusolekuta ainult seaduse alusel. Sellest johtuvalt peab õigusaktiga andmete töötlemise reguleerimisel kontrollima, et nende töötlemiseks oleks õiguslik alus. KarS19-0701 näitest, kus kohtuvälistel menetlejatel tekib kohustus edaspidi lähtuda väärteo toimepanija sissetulekust, ei selgu, kas väärteomenetlejal on või antakse juurdepääs menetlusaluse isiku varalisele seisundile.

Kohtuvälistele menetlejatele avalduv mõju seisneb selles, et sissetulekupõhiste rahatrahvide korral tuleb väärteo menetlemisel selgitada välja ka menetlusaluse isiku varaline seisund. See suurendab menetleja töökoormust väärtegude menetlemisel (KarS19-0701).

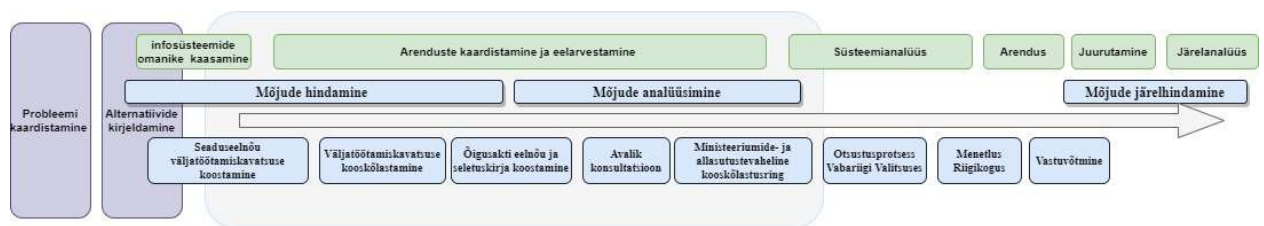
Analüüs tervikuna tõi välja, et kuigi seadusloome peaks vastama ühtsele kvaliteedistandardile (Narits 2001), oli iga läbitöötatud eelnõu mõjude hinnang erinev oma ülesehituselt ning kirjelduselt. Osaliselt on see aktsepteeritav, sest eelnõud on koostatud erinevate asutuste ja isikute poolt. Samas muudab see dokumendi läbitöötamise ja mõistmise keerulisemaks ning sisu ei puugi olla mõistetav kõigile lugejatele. Ühtse näitajana saab välja tuua, et infosüsteemide arendusvajadused, kui neid oli üldse kajastatud, ei olnud toodud „mõjud majandusele“ alapunktis, vaid kui eelnõu rakendamise seotud kulud riigile ja kohalike omavalitsusele. Infosüsteemide lõplikud arendusvajadused kaardistatakse alles esmaselt kooskõlastusringilt saabunud tagasiside pinnalt, mis on oma sisult ja kvaliteedilt aga nii terviklik, kui oli kooskõlastusele edastatud lähteinfo. Seetõttu on ka infosüsteemide sisulised arendusvajadused, maksumus, kulutõhusus ja ajaraamistik alahinnatud. Üldiselt on välja toodud asutusesisesed kulud ja mõningal juhul arenduse aeg, kuid välja toomata on arenduse spetsiifilisem kirjeldus ja hindamata, milline on laiem mõju ning mis on selle osatähtsus. Teras toob Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vaatest positiivse küljena välja, et infotehnoloogiliste mõjude hindamise kvaliteet on aastatega paranenud, sest tajutakse aina rohkem, et IT osatähtsust.

4. JÄRELDUSED JA DISKUSSIOON

Antud peatükis toon välja peamised järeldused ning diskuteerin infosüsteemide mõjude, nende hindamise kvaliteedi ning võimaluste osas, püüdes tuua lahendusi, kuidas saaks õigusloome muutmise ning infosüsteemide arendamise eest vastutavad valdkonnad üksteist rohkem toetada. Lõpetuseks toon eraldi alapeatükis välja olulisemad ettepanekud.

4.1 Õigusaktide ja infosüsteemide muutmise pidepunktid

Õigusloome ja infosüsteemide loomine või muutmine on sarnased protsessid erinevatel tasanditel. Mõlemate peamine põhimõte on, või siis peaks olema, et õigusloome või infosüsteemi muutmine ei tohi olla eesmärk omaette, vaid üks viis, kuidas lahendada elulist probleemi. Esmalt tuleb sõnastada probleem ning leida lahenduse erinevad alternatiivid ning seejärel hinnata, kas parim alternatiiv hõlmab muuhulgas ka õigusaktide- ja/või infosüsteemide muutmist. Õigusloome muudatus eeldab VTK ja eelnõu, digitaalsed muudatused ärianalüüsi koostamist. Seetõttu ka ei tohiks infosüsteemide muudatuste hindamine olla ainuüksi seaduseelnõudes valdkonnapõhiste mõjude osa, vaid on protsessis võrdväärne eraldiseisev väärtusahel. Nii tekib eeltoodud joonisele 1. menetluse kolmas mõõde, mis on seotud arendusprotsessiga (vt Joonis 3).



Joonis 3. Mõjude hindamise, seadusloome ja arenduse etappide paralleelsus (Roosbaum 2021 Justiitsministeerium 2019 alusel).

Nõustun osaliselt Justiitsministeeriumi esindaja poolt kirjalikus vastuses välja toodud seisukohaga, et avalduvad mõjud on ainukordsed igas valdkonnas, mistõttu on jäetud metoodika valik, mõju avaldumise indikaatorite kirjeldamine ja tuletamine eelnõu koostaja pädevusse. Vaatamata analüüsivõimaluste variatiivsusele peab olema hindajal kindel valdkonnapõhine raamistik, millest lähtuda.

Seaduseelnõude analüüsi käigus tuvastasin, et erinevates eelnõude mõjude analüüsides ei olnud välja toodud andmebaaside arendusvajadusi, kulusid, mahtu ning ajalist perspektiivi samaväärselt. Fragmente leidis erinevates teemablokkides, esimeses ja/või lõplikus seletuskirja versioonis aga ka kooskõlastustabelis. Infosüsteemide muudatusvajadused on kirjeldatud lakooniliselt, mis ei võimalda anda adekvaatset tagasisidet muudatuste ulatuse, ajalise perspektiivi või muude oluliste näitajate kohta. Kui õigusloome väljatöötaja ei tuvasta puuduliku sisendinfo tõttu olulist mõju infosüsteemidele ning teistes valdkondades olulist mõju ei esine, ei ole HÕNTE alusel kohustuslik väljatöötamiskava ega mõjude analüüsi aruanne. See omakorda tähendab, et sidusrühmade kaasamine võib jääda nõrgaks ning jätkub Riigikontrolli (2019b) poolt välja toodud tõsiasi - IT-alased projektid ebaõnnestuvad puuduliku ettevalmistuse tõttu, kus arendustöid alustatakse ilma võimalikke lahendusi ja oodatavat kasu ning kulu hindamata.

Eestis on olemas selged juhised õigusloome menetlemiseks. Nii lühiküsitlusele vastanud kui ka intervjueritud osapooled osundasid kindlameelselt Mõjude hindamise metoodikale (2012). Lisaks on olemas HÕNTE, Kaasamise hea tava (2011) ning JuM ja MKM koduleheküljed, milles on teavet mõjude hindamise metoodika kohta. Paraku ükski neist ei too välja digitaalse ühiskonnaga seotud mõjude ja mõjutuste dokumenteerimise nõudeid. Olgugi, et infosüsteemid on probleemilahenduse vahendid, ei tohi õigusloome menetluses kõrvale jätta infosüsteemi arendamise protsessinõudeid.

Oluliste mõjude ilmnemisel on kohustuslik koostada täiendav mõjude analüüsi aruanne (HÕNTE § 46 lg). Kui ilmneb oluline mõju infosüsteemidele (mis eeldab mõju olulisuse hindamist infosüsteemidega seoses,) peaks olema kohustuslik digitaalsete muudatuste eelärianalüüsi koostamine. Praktika muudatus eeldab, et iga eelnõu ettevalmistamise juures peab olema algusest peale kaasatud nii infotehnoloogia kui ka juriidika diskursust mõistev ärianalüütik. See tähendab, et eelnõu kooskõlastusringi, Vabariigi Valitsuse ning Riigikogu menetluse etappides on võimalik koostada juba täpsem äri- ja süsteemianalüüs, millest järgmine etapp oleks arendamine. Selline lahendus annaks suurema kindluse, et arendusvajadustega arvestamine on kohane ja muudatused oleks realiseeritavad jõustumise ajaks. Kui seaduseelnõus on HÕNTE § 46 lg 2 punkti 7 kohaselt ette nähtud seaduse mõjude järeelhindamise aruande esitamine, peaks see muuhulgas hõlmama ka arenduse ja juurutamise edukuse hindamist.

Tänane praktika ei toeta IT-keskuste varajast arendusprotsessi käivitamist. Eelnõude analüüsist nähtus laialt levinud praktika, kus infosüsteemide arendusvajaduste osas oodatakse osapoolte

tagasisidet kooskõlastamise käigus läbi Eelnõude Infosüsteemi. See läheb vastuollu Kaasamise hea tavaga (2011) ning Mõjude hindamise metoodika (2021) põhimõtetega ja tekitab riske andmebaaside implementeerimisega. Need riskid oleks välditavad. Eelnõu esimene kooskõlastusring ei tohi olla primaarne meede, mille abil saada hinnangut infosüsteemide mõjutuste kohta. Kui probleem on kirjeldatud ning alustatakse lahenduste alternatiivide kaalumist, peab olema tehtud mõjude, sealhulgas infosüsteemide arendusvajaduste eelanalüüs. See muuhulgas tähendab, et seotud infosüsteemid ning koondatud muudatusvajadused peavad olema kaardistatud. Mõjutatud osapoolte tagasiside puudumisel võib olla teave, mille pinnalt valitakse näiliselt parim alternatiiv, ekslik. VTK või eelnõu koostamise hetkeks peaks olema mõistetav, milline on parima lahendusalternatiiviga seotud arenduste tervik maht, kulu ning ajaline perspektiiv, võttes arvesse ka kõikidele teistele osapooltele kaasnevaid asjakohaseid mõjusid.

4.2 Infosüsteemide arendamisega seotud riskide ja mõju hindamine

HÕNTEs on korduvalt toodud menetluse sisustamise üheks kriteeriumiks olulise mõju esinemine (§ 1 lg 1 p 7-8, § 1 lg 2 p 5 § 46 lg 2-3, 65 lg 2) . Õigusloome nõuded ei peaks olema üles ehitatud mõistele „oluline mõju“, kui ei ole üheselt määratletud või sätestatud nõuet määratleda, mida oluline mõju erinevates valdkondades (sh. IT-sektoris), tähendab.

Esmalt tuleks hinnata, kas tehnoloogia muutmine või kasutuselevõtmine kaalub üles kehtiva praktika või muu kaalutud alternatiivi ressursid. See tähendab, et juba alternatiivide kaardistamisel ei tohiks muuhulgas ära unustada, et digitaliseerimine ja seeläbi ametniku manuaalse töö kaotamine (eelnõudes nimetatud ka kui halduskoormus) ei tähenda personalikulu vähenemist, mida kinnitab ka Riigikontrolli (2019a) poolt kogutud IT haldus- ja tööjõukulude arvestus. Arvestada tuleb, et digitaalse lahenduse üleval hoidmine võib tähendada ja enamjaolt tähendab suuremat personali vajadust ning keskkonda koormavaid ressursse, kui varasem manuaalne töö. Kõrvale ei tohi jätta juriidilisi aspekte ning tuleb hinnata, kas andmete töötlemine sellisel viisil ja mahus on vajalik (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2015) ning kas andmete töötlemiseks on regulatsioon olemas või see tuleb luua.

Isikliku kogemusena toon välja näite e-residendi digitaalse isikutunnistuse väljastamise menetlemisel läbiviidava kontrolli kohta. Isikut tõendava dokumendi seaduse § 20⁶ lg 3 punkti 1

kohaselt keeldutakse E-residendi digitaalse isikutunnistuse väljaandmisest, kui esineb viisa või tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise või sissesõidukeelu kohaldamise aluseks olev asjaolu. Nimetatud asjaolud viitavad ka Karistusregistri arhiivist andmete kontrollimisele. Kuid Karistusregistri seaduse § 20 lg 1 p 4 kohaselt on Karistusregistri arhiivis asuvaid andmeid õigus saada kodakondsuse seaduses, välismaalaste seaduses, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud menetluste läbiviimiseks. Kuna E-residendi digitaalse isikutunnistuse väljastamise menetlus on sätestatud isikut tõendava dokumendi seaduses, ei ole seaduslikku alust menetluse käigus Karistusregistri arhiivi andmeid pärida. Lõpptulemus, kus e-residentide puhul ei ole võimalik arhiivi kantud andmeid pärida, ei olnud seadusandja tahe.

Kui Mõjude hindamise metodoloogia (2021) toob kriteeriumitena välja neli aspekti (mõjutatud sihtrühma suurus, mõju ulatus, avaldumise sagedus, kõrvalmõjude ilmnemise tõenäosus), siis infotehnoloogia rakendamise puhul oleks näitajad erinevad ning muuhulgas tuleks hinnata ka kulusid, sh. tasuvusmäära. Uuendamist vajab Mõjude hindamise metoodika (2021) Lisa 3 „Mõjude väljaselgitamise kontrollküsimustik“, kus peaks olema eraldi peatükina käesolevas töös läbiviidud analüüsi põhjal seotud tegevuste, tulemuste ja mõjude hindamine. Mõju olulisust saab hinnata läbi võimalike riskide.

Risk on suur, kui:

- infosüsteemi muudatustega on seotud rohkem kui kaks asutust;
- infosüsteemi senine funktsionaalsus muutub märkimisväärselt võrreldes varasemaga ning eeldab kasutajate täiendavat koolitust;
- muudatuse rahastus on tingimuslik või teadmata;
- muudatust ei ole võimalik realiseerida õigusakti soovitud jõustumise ajaks;
- muudatus on seotud kriitiliseks hinnatud infosüsteemiga.

Risk on keskmine, kui:

- muudatustega on seotud kaks asutust;
- infosüsteemi senine funktsionaalsus muutub vähesel määral võrreldes varasemaga ning ei eelda kasutajate täiendavat koolitust;
- sihtrühmad rahastavad arendust olemasolevatest vahenditest;
- muudatust on võimalik realiseerida õigusakti jõustumise ajaks;
- muudatus on seotud elutähtsa teenusega.

Risk on väike, kui:

- muudatus on ühe infosüsteemi omaniku põhine ehk tegemist asutusesisese arendusega;
- infosüsteemi funktsionaalsuse muudatus on kasutajale väheoluline;
- arendust rahastatakse eelnõu eest vastutava asutuse olemasolevast eelarvest;
- muudatust on võimalik realiseerida igal ajahetkel lähtuvalt selle lihtsusest;
- muudatus ei ole seotud kriitilise andmebaasi või elutähtsa teenusega.

Hindamine toimuks sarnaselt mõjude hindamise metoodikas (2021) toodud tingimustele. Kui esineb üks suure riskiga kriteerium või vähemalt kaks keskmise riskiga kriteeriumi, on olemas oluline mõju ning vajalik oleks eelnõule lisada infosüsteemide muudatuste eelärianalüüs. Antud raamistik oleks esmane metoodiline tugi eelnõu ettevalmistusele, et mõista ja kajastada arenduse mõju võimalikku olulisust.

4.3 Koostöövõime suurendamine

Tänast koostööd takistab paljuski heade digitaalsete vahendite puudumine. Praegu talletatakse eelnõude menetlus sisuliselt dokumendihaldussüsteemides või ametnike e-kirjade postkastides. Justiitsministeerium (2020b) näeb vajadust luua kasutajasõbralik eelnõude menetluskeskkond. Siiski ei aita olukorda lõpuni lahendada ainult interaktiivne keskkond. Täiendavalt on vajadus andmetöötlusvahendite järgi, mis vähendaks halduskoormust andmete korjel ning seda ka võimalike mõjutatud infosüsteemide kaardistamisel. Töös selgus, et andmeid infosüsteemide kohta kogutakse Riigi infosüsteemi haldussüsteemis RIHA, kuid selle funktsionaalsused ei aita kaasa õigusloome andmekorjele. ÖPPA 2030 kompab suurandmete kasutamist ning võimalusi kaasata analüüsimisse tehisintellekt.

Senine praktika näitab, et andmete pidev uuendamine RIHAs on andmebaasi omanike jaoks kõrvaltegevus, mille jaoks ressursi ei ole leitud. Siinkohal ei ole enam mõistlik proovida muuta manuaalset protsessi toimivaks, luues kvaliteedi tõstmise lootuses kordasid või sanktsioone. RIHA ning loodav keskne eelnõude menetluskeskkond võiks olla pilootideks, kelle heaks riiklik tehisintelligent krattima suunatakse. Kvaliteetsemat väärtust annaks mööda infosüsteeme liikuv kratt, kes koguks automatiseeritult kokku infosüsteemide metaandmed. Krati liides peaks olema

samaväärne Avaliku teabe seaduse § 49⁹ lõikes 1 kirjeldatud andmekogude pidamist kindlustavate süsteemidega. Lahendus aitaks kaasa andmete dubleerimise vähendamisele, asutuste üleselt ühtlustada kasutatavaid mõisteid ning klassifikaatoreid ja seeläbi digiprügi vähendamisele. Automatiseeritud andmete kogumise puhul peab olema garanteeritud, et andmebaasis kogutakse, talletatakse ja säilitatakse ainult neid andmeid ja andmevälju, milleks on olemas õigusaktidest tulenev alus ja eesmärk ning olemas eluline vajadus. Kui seadusest tuleneb andmete kogumise alus, kuid puudub reaalne vajadus, tuleb muuta töötlemist lubavaid sätteid ning kustutada kogutav andmestik. Digiprügi kuhjamine ning mittekasutatavate andmete või koodide likvideerimata jätmine raskendab veelgi niigi raskesti hoomatava riigi infosüsteemide võrgustiku koosvõimet.

Infotehnoloogia valdkonnas esinevate mõjude eelhindamine võiks tulevikuvaates olla üksnes arvuti poolt teostatav töö. Infosüsteemide tervikliku ja usaldusväärse masinloetava metaandmestike olemasolul saaks kasutusele võtta funktsionaalsuse, mis võimaldaks VTK teksti alusel tuvastada infosüsteemid, mis võiksid olla mõjutatud õigusloome muutmisest ning genereerida primaarsed arendustööd, umbkaudse maksumuse ja ajalise hinnangu. Selgem eeltöö kiirendab eelnõu menetluse protsessi igas järgnevas etapis.

Analüüsi tulemusena selgus, et osapooltel puudub sageli õigusloome muudatuste elluviimisest tulenevate infosüsteemide arendamise jaoks rahalised vahendid. Üheks võimaluseks on taotleda rahastust struktuurifondidest, mis on enamjaolt abikõlblikud paraku uute arenduste elluviimiseks. Õigusakti muudatus toob üldjuhul kaasa aga olemasoleva lahenduse muutuse. Uute digitaalsete lahenduste loomine aga ei pruugi lahendada probleeme või ei lahenda neid efektiivselt. Uute arenduste rahastamine tähendab lisaks seda, et ka sisemised arendusressursid, eelkõige personal, on suunatud rahastuse saanud töödele ning ressursi õigusaktide muutmisest tulenevate arenduste jaoks ei jagu. Ühtset rahastuse allikat, millest katta valdkonnaülesed andmebaaside muutmise kulutused, ei ole ning iga osapool peab leidma vahendid asutuse eelarvest, mis ei ole alati realistlik. Sellistes olukordades olen oma praktikas korduvalt kuulnud lauset: „raha ei ole, raha ei tule.“. Ühtsest rahastuse puudumisest ning eelarveliste vahendite kitsikusest tekib paratamatult konkurentsiolukord, mis mõjutab oluliselt kvaliteetset ning osapooltega arvestavat tarkvaraarendust. Kui rahalisi tagatise õigusakti väljatöötaja poolt ei ole ning arendaja osapoole poolt ei leita, realiseerub suur oht, et eelnõu muudatused ebaõnnestuvad arenduste edasilükkumise või ärajätmise tõttu. Riiklik rahastuspoliitika peaks soodustama eelisjärjekorras vanade lahenduste täiendamist või taaselustamist („Digitaalne taaskasutus“). Samuti peaks õigusloome metodoloogia

hulka kuuluma standardiseeritud nõuded, kuidas ja kelle poolt arendusi rahastatakse, kui mõjutustega on seotud mitme asutuse poolt hallatavad infosüsteemid.

MKM on keskseks koordineerijaks infosüsteemide arendamisel ning püüab õigusloome protsessis kanda vahekohtuniku rolli. Siiski näitab analüüs, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi roll on pigem nõuandev ja ettepanekud ei ole eelnõu koostajale siduvad. Lisaks standardiseeritud nõuetele peaks eksisteerima ka keskne koordineeritus ja kontroll nõuete järgmise osas. MKM peaks võtma selge seisukoha ning omama pädevust selleks, et eriarvamuste puhul ei lähe eelnõu menetlus edasi ennem, kui eelhindamise raames on osapooltega kirjalikult kokku lepitud arenduse ajaline perspektiiv ja rahastus. Sealhulgas ei tohiks suurarendusi kinnitada tingimuslike rahastuse allikatega.

Suurima probleemina näen ma aga asutuste killustatust. Põhimõtte, kus iga ministeerium on eraldiseisev IT-asutus (Sikkut, 2021) on ühelt poolt mõisteta, sest iga ministeerium vastutab oma valdkonna arengu eest. Samas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2021) tõdemus, et avalikud teenused on killustatud, täis tarbetut bürokraatiat ja ebaühtlase kvaliteediga, on märgiline, sest näitab, et valdkonnapõhine ja valikute vaba lähenemine ei ole olnud edasiviiv ja osapooli põimiv. Õigusloome seisukohast, eelnõudele tagasisidet andvatel organisatsioonidel on erinev võimekus ja praktika kaasata mõjude hindamisse infotehnoloogilise pädevusega inimesi. Ministeeriumidel on olemas IT-keskused, kellega eelnõu kooskõlastamine on aga soovituslik ning kui eelnõus esmapilgul infotehnoloogiaga seotud mõjutusi ei tuvastata, on tavapärane, et IT-keskustele eelnõud kooskõlastamiseks ei edastata. Lisaks, väiksemates asutustes (liidud, kohalikud omavalitsused) ei pruugi olla tehnoloogia teadmusega ametnikku, kes oskaks anda pädevat hinnangut andmebaaside mõjutuste osas. Selle tulemusena kannatab õigusaktide eelnõudes andmebaaside arendamisvajaduste kajastamise ning lõpptulemusena realiseerimise võimekus ja kvaliteet.

Näen ilmset vajadust luua keskne sõltumatu kompetentsikeskus, kelle ülesandeks oleks õigusaktide menetluses digiriigi heaolu ning ühtse kvaliteedi eest seismine. Pädevusteks oleks muuhulgas rakendatavale probleemilahenduse alternatiivile hinnangu andmine (kulutõhusus, proportsionaalsus, eesmärgipärasus), seotud osapoolte kaardistamine ning läbirääkimiste koordineerimine ja objektiivsete eelärianalüüside koostamine. Samuti peaks olema kompetentsikeskusel audiitori roll, kes hindab osapoolte rahastuse võimekust ning oma sisemine eelarve, mille abil äärmise vajaduse korral valdkonnaüleseid vältimatuid muudatusi rahastada.

Lisaks peaks asutus läbi viima omanikujärelevalvet, mis leevendaks MKM (2021) poolt välja toodud probleemi, et riiklikel infosüsteemidel tihti puudub omanik või selle staatus on formaalne. Samuti vähendaks keskne finantsaruandlus leevendada Riigikontrolli (2019a) poolt toodud kriitikat IT-sektori rahastamise suurusjärgu ebaselguse kohta.

4.4 Ettepanekud

Käesolevas alapeatükis toon lühidalt kokku ettepanekud, mis tulenevad käesoleva magistritöö analüüsi tulemustest ning minupoolsest diskussioonist. Ettepanekute peamine eesmärk on välja tuua, kuidas saaks õigusloome muutmise ning infosüsteemide arendamise eest vastutajad valdkonnad üksteist rohkem toetada.

- 1) Riigi tasandil peaks kehtestama nõudeid riigi infosüsteemiga seotud asutuste üleste arendusprojektide algatamisele, elluviimisele ja aruandlusele, sealhulgas õigusloome muutmisest põhjustatud arendustele;
- 2) Uuendama peaks Mõjude hindamise metoodikat ning selle kontrollküsimusi. Sealhulgas tuleb tähelepanu pöörata, et tehnoloogia ja õigusloome muudatuste hindamised peaks olema üksteisest eraldiseisvad paralleelsed tegevused.
- 3) Õigusloome metodoloogia hulka peaks kuuluma standardiseeritud nõuded, kuidas ja kelle poolt arendusi rahastatakse, kui mõjutustega on seotud mitme asutuse poolt hallatavad infosüsteemid.
- 4) Infosüsteemide seotud muudatuste tuvastamiseks ning muudatustega seotud riskide ja mõjude suuruse hindamiseks on vajalik võtta kasutusele käesolevas magistritöös Euroopa Komisjoni (2017) alusel välja toodud (vt. pt. 1.3.2) ning infosüsteemidega seotud riskide hindamise (vt. ptk 4.2) kontrollküsimustikud.
- 5) Kui hindamise järgselt ilmneb oluline mõju infosüsteemidele, peaks olema kohustuslik tehniliste muudatuste eelärianalüüsi koostamine. Eelnõu esimene kooskõlastusring ei tohiks olla primaarne meede, mille abil saada hinnangut infosüsteemide mõjutuste kohta.

- 6) Rahastuspoliitika peaks soodustama eelisjärjekorras digitaalset taaskasutust ehk vanade lahenduste täiendamist või taaselustamist. Suurarendusi ei tohi kinnitada tingimuslike rahastusallikatega.
- 7) RIHA andmete ajakohaseks hoidmiseks ja keskeks riigi infosüsteemi kuuluvate andmebaaside kaardistamiseks tuleks võtta kasutusele tehisintelligent, mis juriidiliselt oleks samaväärne Avaliku teabe seaduse § 49⁹ lõikes 1 kirjeldatud andmekogude pidamist kindlustavate süsteemidega. Ajakohased andmed võimaldaks kasutusele võtta riigi infosüsteemide metaandmete otsingu ning seostamise andmekaeve halduskoormuse vähendamiseks.
- 8) Eesti vajab riikliku järelevalveteenistuse pädevusega digiarengu kompetentsikeskust, mille eesmärgiks oleks riigiüleselt kvaliteedi eest seismine. Pädevusvaldkonnaks peaks muuhulgas olema õigusloome probleemikaardistuse ja alternatiivide valiku etapiks infotehnoloogiliste mõjutuste osas seisukoha võtmine (eelärianalüüsi koostamine) ja eelnõude sisuline kontrollimine, et:
- kaasatud oleks kõik võimalikud sihtrühmad;
 - mõjude hinnangud oleks korrektsed;
 - eeldatav ajakava oleks realistlik;
 - rahastus oleks optimaalne ja realistlik;
 - eelnõu oleks kooskõlas, arengukavade ja infosüsteemide arendusplaanidega.
- 9) Peame tegema juba praegu samme, et oleks võimalik hallata olemasolevat ja aina enam tekkivat digiprügi;
- 10) Uue magistritööna võiks kaardistada IT-keskuste tööprotsessid, kirjeldada ühisosa ning teha ettepanekud, kuidas IT-keskuste tööd koondada. Eesmärgiks oleks tuua võimalikult palju tegevusi ühe IT-keskuse alla, et tagada arenduste parem ja ühtsem kvaliteet.

KOKKUVÕTE

Magistritöö „Infosüsteemide arendusvajaduste kajastamine Eesti õigusloomes“ eesmärk oli pöörata tähelepanu õigusaktide eelnõude koostamisega seotud menetlustes andmebaaside arendamisvajaduste kajastamisele ja tuua välja võimalikud lahendused, mis aitaks kaasa vähese kajastamise probleemi lahendamise võimaluste loomisele. Tunnetus töö käsitlemise vajalikkuse üle tekkis läbi praktilise töö Justiitsministeeriumis ja ministeeriumi IT-keskuses.

Magistritööga leidsin vastused järgnevatele uurimisküsimustele:

- Milline on Eestis kehtiv metodoloogia ja praktika infosüsteemide arendusvajaduste hindamiseks?
- Kuidas on seaduseelnõude mõjude analüüsides hinnatud mõju infosüsteemide toimimisele?
- Kuidas saaks õigusloome muutmise ning infosüsteemide arendamise eest vastutavad valdkonnad üksteist rohkem toetada?

Analüüsi teostamiseks viisin läbi lühiküsitluse ministeeriumide ja IT-keskuste seas, struktureerimata intervjuud ja seaduseelnõude analüüsi. Analüüsi tulemusel selgus, et Eestis on olemas tugev metodoloogia õigusaktide mõjude hindamiseks, kuid puudu on kehtiv infotehnoloogiaga seotud muudatuste tuvastamise raamistik. Seetõttu on eelnõudes infosüsteemide arendusvajadused kajastatud varieeruva kvaliteediga ning on tihti alakaardistatud. Arvestatud ei ole sihtrühmadega ning neile tekkiva ajalise ja rahalise koormusega. Infotehnoloogiliste arenduste rahastus oli mitme näite puhul tingimuslik, mida aga ei peetud eelnõu implementeerimise puhul oluliseks näitajaks.

Õigusloome ja infosüsteemide loomine või muutmine on sarnased protsessid erinevatel tasanditel. Mõlemate peamine põhimõte on, või siis peaks olema, et nende muutmine ei tohi olla eesmärk omaette, vaid üks viis, kuidas lahendada elulist probleemi. Siiski peab iga alternatiivi juures kriitiliselt hindama, kas muudatus võib olla seotud kaudselt digitaalsete lahendustega. Pidepunkti aitab leida käesolevas magistritöö punktis 1.3.2 toodud kontrollküsimustik (tööriistakast). Leian, et kvaliteetsemaks infosüsteemide muudatusvajaduste kajastamiseks ning varajaseks seotud osapoolte kaasamiseks peaks, lisaks mõjude eelanalüüsile, olema kohustuslik eelärianalüüsi koostamine.

Lisaks tõi analüüs välja asutusteülese killustatuse ning sellest tekkinud ebaühtlase tarkvaraarenduste kvaliteedi, mille mõju kajastub ka õigusloome muudatustega seotud tarkvaraarenduste implementeerimisel. Koostöövõime suurendamiseks on vajalik kehtestada nõudeid õigusaktide muutmisest tekkivate riigi infosüsteemiga seotud arendusprojektide algatamisele, elluviimisele, aruandlusele ja rahastusele. Olemas peaks olema keskne riikliku järelevalveteenistuse pädevusega digiarengu kompetentsikeskus, kes vastutaks arenduste ühtse kvaliteedi eest.

Õigusloomes infosüsteemide kajastamise kvaliteeti saaks parandada digitaalsete lahendustega. Infosüsteemidega seotud andmekaeve halduskoormuse vähendamiseks oleks vajalik võtta kasutusele tehisintelligenti funktsionaalsus, uuendada andmeanalüüsi võimekust ning luua andmeid koondav menetluskeskkond. Parema ülevaade andmetest ning nende töötlemise võimekus annab lisandväärtusena võimaluse rohelisemale digimajandusele.

Kokkuvõtlikult, infosüsteemide arendusvajaduste kajastamine õigusloome mõjuanalüüsides on madala ja ebaühtlase kvaliteediga, kuid probleem on lahendatav ning selle muutmiseks on olemas Eestil piisavalt digiväge.

SUMMARY

The purpose of the Master's Thesis „Reflecting the Development Needs of Information Systems in Estonian Draft Legislation“ is to highlight the need to reflect the necessary developments of the information systems during the process of legislative drafting, and to propose possible solutions to address the development needs. The author considers the topic of the thesis important from a practical perspective based on her work at the Ministry of Justice and Centre of Registers and Information Systems.

In the thesis, the author answered the following research questions:

- What is the current methodology and practice to evaluate the development needs of the IT systems in Estonia?
- How the impact on the functioning of IT systems is evaluated within the process of impact assessment during legislative drafting?
- How could the functions responsible for legislative drafting and development of the IT systems provide more support to each other?

In the course of analyses, the author carried out a short questionnaire to the ministries and respective IT-centres, conducted three non-structured interviews and examined the draft legislation. As the result of the analyses, it has been determined by the author that there is a strong methodology to assess the impact of draft legislation. However, there is currently no framework to assess the required changes and development of the IT systems. Therefore, the required development of IT systems in the draft legislation is reflected with a different degree of details and is often not mapped properly. The positions of the stakeholders, and the time and budget necessary for the stakeholders to adapt to the changes is often not taken into account. In several cases, financing of the developments has been mentioned as conditional, and it was not considered as important element for the implementation of the draft legislation.

Legislative drafting and development of the IT systems are two similar processes, although taking place on different levels. The main principle of both is, or at least should be, that the change should not be a goal in itself, but rather a measure to solve a practical problem. However, every possible option should be critically assessed to determine if it is linked with some digital solution. The questionnaire (Toolbox) presented in the point 1.3.2 of the Master's Thesis can be a starting point

for such an assessment. The author is of the opinion that in addition to the impact assessment, preliminary business assessment should be mandatory in order to increase the quality of mapping of the developments of IT systems and to ensure the timely involvement of the stakeholders.

The analysis also showed the fragmentation at the inter-agency level. The result is an inconsistent level of quality of software developments, which is also reflected in the implementation of the software developments in the context of legislative drafting. In order to increase coherency, it is necessary to establish specific requirements for changes for initiation, implementation, reporting and financing of the development projects related to the national IT infrastructure, when such changes are stemming from the legislative amendments. There should be a centralised authority (competency centre) for digital development with supervisory powers, who would be responsible for ensuring the consistent level of quality of the developments.

Digital solutions could help to increase the level of quality of the reflection of the needs of IT systems in the legislative drafting process. Artificial intelligence solutions can help to minimise the administrative burden from the data mining related to the IT systems. Additionally, improving the ability for data analyses and creation of the special platform for data collection would be useful. Having a better overview of the different data sets and ability to process those data sets provide an added value of developing “greener” digital economy.

To conclude, the level of quality of reflection of IT systems developments in the legislative drafting is low and very incoherent. However, there are options to solve this problem, and Estonia has sufficient digital power to address the challenge.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alviste, A. (2021). Kaitseministeeriumi nimel autorile edastatud elektrooniline kiri (22.04.2021)
2. Avaliku Teabe seadus (20.02.2019). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 26.04.2021. <https://www.riigiteataja.ee/akt/115032019011>
3. Berendsen, V, Reitel, I, Mägi, M, Pool, K, Kaskpeit, M, Liloover, S. (2020). Vabariigi Valitsuse määruse „Andmekogude klassifikaatorite süsteem“ eelnõu seletuskiri. Kasutatud 23.05.2021. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e9d3de73-a964-4722-a975-1ac26e1485d0>
4. Braliev, A., Kalver, T. (2002). Global Information Technology Report 2001-2002: Readiness for the Networked World. Estonian Profile. Kasutatud 01.10.2020 <https://cyber.harvard.edu/itg/libpubs/Estonia.pdf>.
5. Donaldson, S.I., Lipsey, M.W. (2006). Roles for Theory in Contemporary Evaluation Practice: Developing Practical Knowledge. The SAGE Handbook of Evaluation. SAGE Publications Ltd.
6. Euroopa Komisjon. (2017). Better Regulation Toolbox. #27.THE DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY & ICT ISSUES. Kasutatud 23.05.2021. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-27_en_0.pdf
7. Habicht, A., Greenbaum, T., Vilms, K., Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond, Riigikantselei, Roosileht, H. (2011) Vabariigi Valitsuse määruse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ eelnõu seletuskiri. Justiitsministeerium. Kasutatud 23.05.2021. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/174f5b00-680e-4362-9150-1096fe24a3c4>
8. Hädaolukorra seadus. (13.05.2020). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 23.05.2021. <https://www.riigiteataja.ee/akt/117052020003>
9. Isikuandmete kaitse seadus. (12.12.2018). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 26.04.2021. <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012019011>
10. Justiitsministeerium. (2009). Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon. Kasutatud 23.05.2021. https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/oigusakti_mojude_analuusi_kontseptsioon.pdf

11. Justiitsministeerium. (2018). Riigikogu 12.11.2020 otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ eelnõu seletuskiri. Kasutatud 23.05.2021. <https://www.riigikogu.ee/download/f494b965-edd8-4f3e-af17-c9d86316aa4e>
12. Justiitsministeerium. (2020a). Algoritmiliste süsteemide mõjude reguleerimise väljatöötamise kavatsus. Kasutatud 23.05.2021 <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5f9a4349-cb0d-4db1-b078-37e643573b47>
13. Justiitsministeerium. (2020b). Programm „Usaldusväärne ja tulemuslik õigusruum“. https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/jm_programm_2021-2024_.pdf?download=1
14. Kalmus, V; Masso, A; Linno, M. (2015). Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Kvalitatiivne sisuanalüüs. Kasutatud 24.04.2021. <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys>.
15. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Eelnõude Infosüsteem. Kasutatud 23.05.2021 <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/670d3d4a-8eab-4a31-a5f8-0fd712a2a0f9>
16. Kasemets, A. (2000). Formal and informal basis of parliamentary research services – the case of Estonia. Proceedings of ECPRD seminar: Independence of Parliamentary Research; Kiev; 25-26 May; 2000. Ed. Afonin, E. Kiev: European Centre for Parliamentary Research and Documentation and Verhovni Rada of Ukraine, 41–55.
17. Kasemets, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. Riigikogu Toimetised nr 14.
18. Kasemets, A. (2009). Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel 1998-2009 mõjude hindamise ja kaasamise teabe esitamisel. Riigikogu Toimetised, 19, 104–115.
19. Kasemets, A. (2016). Teadmistepõhise poliitika ja õigusloome kaksteist institutsionaalset eeldust. Riigikogu Toimetised nr 34.
20. Kasemets, A. (2018). Institutionalisation of Knowledge-Based Policy Design and Better Regulation Principles in Estonian Draft Legislation. Doktoritöö. Tartu Ülikool
21. Kasemets, A., Talmar-Pere, A. (2014). Implementation of Better Regulation Measures in the Internal Security Draft Legislation: the case of Estonia. European Journal of Law Reform, 80–103.
22. Kasemets, A.; Liiv, M.-L. (2005). The Use of Socio-legal Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts: a Precondition for Good Governance. In: Janey, G.; Barabashev, A.; Van Den Berg, F. (Ed.). Institutional Requirements and Problem Solving in the Public

23. Kriminaalmenetluse seadustik (17.12.2015). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 03.04.2021.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016019>
24. Kullama, M.L. (2021). Sotsiaalministeeriumi nimel autorile edastatud elektrooniline kiri. (24.04.2021).
25. Loomakaitse- ja looduskaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõude Infosüsteem. Kasutatud 23.05.2021
<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/d5a32ed5-8eec-49fb-a51b-81a90e2542a0>
26. Loot, A. 2021. Registrite- ja Infosüsteemide Keskuse nimel autorile saadetud elektrooniline kiri. (12.04.2021).
27. Mäemurd, V. (2021). Intervjuu Viola Mäemurdiga. [intervjuu]. (09.04.2021).
28. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2011). Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik. Kasutatud 23.05.2021
https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi_it_koosvoime_raamistik.pdf
29. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2019). Eesti riiklik tehisintelligenti alane tegevuskava 2019 – 2021. Kasutatud 23.05.2021.
https://www.mkm.ee/sites/default/files/eesti_kratikava_juuli2019.pdf
30. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 25.04.2011 määrus nr 28 „Riigi Infosüsteemi Ameti põhimäärus“. (09.12.2020). Kasutatud 23.05.2021.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/111122020009>
31. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2015). Meelespea andmekogude asutamise ning andmekogude põhimääruste koostamise ja kooskõlastamise kohta. Kasutatud 23.05.2021.
https://www.mkm.ee/sites/default/files/andmekogude_asutamine_ning_andmekogude_pohimaaruste_koostamine_ja_kooskolastamine_meelespea_2904.pdf
32. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2021). Eesti Digiühiskond 2030. Valdkonna arengukava. Kasutatud 23.05.2021.
https://mkm.ee/sites/default/files/eesti_digihiskond_2030.pdf
33. Majandus- ja taristuministri 15.04.2015 määrus nr 31 „Avalike teenuste pakkumise arendamiseks toetuse andmise tingimused ja kord“. (23.07.2018). Kasutatud 23.05.2021.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/126072018004>
34. Mayne, J. (2012). Contribution analysis: Coming of age? SAGE Publications Ltd.
35. Milani, F. (2019). Digital Business Analysis. Springer Nature Switzerland AG.

36. Mõjude hindamise metoodika. (2012). Justiitsministeerium, Riigikantselei. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse poolt 12.12.2012. Kastutatud 23.05.2021. http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodka.pdf
37. Mõjude hindamise metoodika. (2021). Justiitsministeerium, Riigikantselei. Kastutatud 23.05.2021. <https://riigikantselei.ee/media/1036/download>
38. Narits, R. (2001). Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. Riigikogu Toimetised nr 4. Kastutatud 23.05.2021. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-4/seadusloome-oigusliku-ja-regulatiivse-moju-hindamine/>
39. Oidjärv, T. (2021). Rahandusministeeriumi nimel autorile edastatud elektrooniline kiri. (07.04.2021)
40. Peedok, U.-M. (2021). Justiitsministeeriumi nimel autorile saadetud kiri 2-1/2324. (22.04.2021).
41. Pelisaar, S. (2021) Haridus- ja Teadusministeeriumi nimel autorile saadetud e-kiri. (27.04.2021)
42. Pere, A., Tammiste, B., Ligi, T., ja Peedok U.-M. (2008). Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus. Justiitsministeerium. Kastutatud 23.05.2021. https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/oigusaktide_mojude_analuusi_susteemi_uldkirjeldus.pdf
43. Planning and proposing law. Euroopa Komisjon.. Kasutatud 13.01.2021. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_en
44. Pöld, M. (2021). Kultuuriministeeriumi nimel autorile saadetud e-kiri. (23.04.2021).
45. Rahandusministeerium. Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb. Kastutatud 31.03.2021. <https://planeerimine.ee/ruumiline-planeerimine/moju/>.
46. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõude Infosüsteem. Kasutatud 23.05.2021. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3d4367d0-85f0-470f-8f5a-6e58814dd5dc>
47. Raiend, C. (2017). Kvaliteetsema õigusloome arendamine infotehnoloogiliste lahenduste kaudu. Magistritöö. Tartu Ülikool
48. Rajavee, A. (24.03.2021) Koroonakriis lükkas digiriigi silotornid kõikuma. Äripäev. Kasutatud 23.05.2021. <https://www.aripaev.ee/uudised/2021/03/24/koroonakriis-lukkas-digiriigi-silotornid-koikuma>.

49. Ravimiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Eelnõude Infosüsteem. Kasutatud 23.05.2021.
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/b93ff3e4-fe52-4dc4-87ac-340cd0f4ba3d>
50. Registrite- ja Infosüsteemide Keskuse avalik dokumendiregister. Kasutatud 23.05.2021.
<https://adr.rik.ee/rik/>
51. Riigi infosüsteemi haldussüsteemi kataloog. Riigi Infosüsteemi Haldussüsteem. Kasutatud 23.05.2021 <https://www.riha.ee/Infos%C3%BCsteemid/Vaata/f02f1ecd-9662-eedc-c9e2-d2cfd71a0606>
52. Riigi infosüsteemi haldussüsteemi kodulehekül. Kasutatud 23.05.2021.
<https://www.riha.ee/Avaleht>.
53. Riigikaitseaduse eelnõu. Eelnõude Infosüsteem. Kasutatud 23.05.2021.
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/52b68462-1871-4618-9a95-c8530c33773d>
54. Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“. Kasutatud 23.05.2021. <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oigusloomepoliitika-pohialused-aastani-2030>
55. Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ *Riigi Teataja III*. Kasutatud 23.05.2021. <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>
56. Riigikontroll. (2018). Eesti riigi kriitiliste andmekogude turvalisuse ja säilitamise tagamine. *Kas Eesti riigi jaoks kriitiliste andmete säilimine on tagatud?*. Tallinn. Kasutatud 23.05.2021.
<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2462&FileId=14200>
57. Riigikontroll. (2019a). Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes. Tallinn. Kasutatud 23.05.2021.
<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14504&AuditId=2494>
58. Riigikontroll. (2019b). Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine. *Miks tarkvaraarendused ebaõnnestuvad?*. Kasutatud 23.05.2021.
<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2488&FileId=14400>
59. Rozov, J. (2021). Intervjuu Janek Rozoviga. [intervjuu]. (12.04.2021).

60. Siseministri 17.02.2020 määrus nr 8 „Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse põhimäärus“ (28.10.2020). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 23.05.2021. <https://www.riigiteataja.ee/akt/130102020029>.
61. Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus. 2019. Siseministeeriumi valitsemisala IKT strateegia. Ettekande esitlusslaidid. Kasutatud 23.05.2021. https://www.mkm.ee/sites/default/files/ragner_paevere_simsmit.pdf
62. Sotsiaalministri 28.09.2019 käskkiri nr 50 „Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuse põhimääruse kinnitamine“. Kasutatud 23.05.2021. https://www.tehik.ee/sites/default/files/2020-12/Tervise_ja_Heaolu_Infosüsteemide_Keskuse_pohimaeerus.pdf
63. Sõlg, R; Liiva, K; Pärtel, M jt. (2003). Normitehnika käsiraamat. Juura Õigusteabe AS
64. Spordiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu. Eelnõude Infosüsteem. Kasutatud 23.05.2021. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e745a5d5-9f9b-4fe7-b17d-81f4d2a47cff>
65. Struktuuritoetused 2014–2020. Riigi Infosüsteemi Ameti kodulehekülg. Kasutatud 23.05.2021. <https://www.ria.ee/et/struktuuritoetused/2014-2020.html>
66. Täitemenetluse seadustiku ja kohtutäituri seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu. Eelnõude Infosüsteem. Kasutatud 23.05.2021. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e745a5d5-9f9b-4fe7-b17d-81f4d2a47cff>
67. Teras, A. (2021). Intervjuu Alar Terasega [intervjuu]. (15.04.2021).
68. Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus. (2018). IKT strateegia tutvustamine IT-juhtidele. Ettekande esitlusslaidid. Kasutatud 23.05.2021. https://www.mkm.ee/sites/default/files/tehik_ikt_strateegia.pdf
69. Tuohy, E. (2012). Toward an EU Cybersecurity Strategy: The Role of Estonia. Policy paper. Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus. Kasutatud 23.05.2021. http://pdc.ceu.hu/archive/00006852/01/ICDS_Toward-EU-Cybersecurity-Strategy-The-Role-of-Estonia.pdf
70. Vabariigi Valitsus 20.12.2007 määrus nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“. *Riigi Teataja I*. Kasutatud 10.09.2020. <https://www.riigiteataja.ee/akt/115092020015>
71. Vabariigi Valitsus. 29.12.2011 istungil kinnitatud. „Kaasamise hea tava“. Kasutatud 23.05.2021. <https://riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava>
72. Vabariigi Valitsuse 10.01.2011 määrus nr 11 „Klassifikaatorite süsteem“. *Riigi Teataja I*. Kasutatud 23.05.2021. <https://www.riigiteataja.ee/akt/12910889>

73. Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 määrus nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“. (10.09.2020). Kasutatud 23.05.2020. <https://www.riigiteataja.ee/akt/115092020015>
74. Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ *Riigi Teataja I*. Kasutatud 23.05.2020. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>.
75. Vabariigi Valitsuse 23.10.2002 määrus nr 323 „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus“. (28.02.2008). Kasutatud 23.05.2021. <https://www.riigiteataja.ee/akt/12934222>
76. Vabariigi Valitsuse 3.07.2008 määrus nr 111 „E-toimiku süsteemi asutamine ja e-toimiku süsteemi pidamise põhimäärus“. *Riigi Teataja I*. 01.03.2018. <https://www.riigiteataja.ee/akt/109032018005>
77. Välismaalaste seaduse ja rahvastikuregistri seaduse muutmise eelnõu. Eelnõude Infosüsteem. Kasutatud 23.05.2021. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/25957352-1d2b-4bc3-a776-139b5996c0ae>
78. Vangistusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu. Eelnõude Infosüsteem. Kasutatud 23.05.2021. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/dfb78131-bfa6-42a6-a819-473030529cab>
79. Veldre, A. (2015). Sissejuhatus X-tesse (osa 1). Riigi Infosüsteemi Ameti blogi, 28. august 2015. Kasutatud 23.05.2021. <https://blog.ria.ee/sissejuhatus-x-tesse-osa-1/>
80. Veski. K. (2021). Välisministeeriumi nimel autorile edastatud elektrooniline kiri. (06.04.2021)