

Õigusloomes tuleb arvestada ka infosüsteemide arendamise protsessi¹

Keiti Roosbaum

Registrite ja Infosüsteemide Keskuse karistusregistri talituse juhataja

Seaduseelnõude koostamise üks osa on mõjude hindamine. See ei ole lihtsalt bürokraatia, mille abil õigusloome edendajad poliitikavalikuid põhistavad, vaid on demokraatliku riigi alustala ning viis, kuidas riik suhtleb kodanikuga². Mõjude hindamine peaks olema kvaliteetne, üheselt mõistetav ja standardne iga käsitlust vajava teema, sealhulgas infotehnoloogia puhul. Oma töös olen kokku puutunud eelnõudega, kus tehnilisi muudatusvajadusi kirjeldatakse pinnapealselt. Õigusloome muudatustest tulenev vajadus muuta või luua infosüsteeme ei ole enesestmõistetav kõrvaline tegevus, vaid ressursse nõudev riikliku tähtsusega valdkond.

Eestis on 1990. aastate keskpaigast alates tehtud mitmeid õigusaktide kvaliteedi ja mõjude hindamise uuringuid, mis näitavad, et seaduste ettevalmistamisel valdab selektiivne õiguskäsitlus, ministriumite tellitud rakendusuurimused ei haaku poliitika ja õigusaktide mõjude hindamise vajadustega ning eelnõude koostajate tasemel ei tunta piisavalt mõjude hindamise ega kaasamise praktikat.³ 2019. aastal jõudis Riigikontroll aruandes avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimise kohta sarnasele järeldusele infotehnoloogiliste mõjude suhtes: õigusaktide koostamisel ei arvestata infosüsteemide loomise või täiendamise vajadust, et infosüsteemide arendused oleks võimalik valmis saada tähtajaks ja õigusaktid oleksid rakendatavad.⁴ Lisaks auditeeris Riigikontroll 2019. aastal üheksa infosüsteemi arendamist ning tuvastas, et IT-alased projektid ebaõnnestusid eelkõige puuduliku ettevalmistuse tõttu. Arendustöid alustati juhtkonna otsusel sageli ilma võimalikke lahendusi ning oodatavat kasu ja kulu hindamata. Samuti ei ole riigi tasandil kehtestatud nõudeid riigi infosüsteemiga seotud arendusprojektide algatamisele, elluviimisele ega aruandlusele.⁵

¹ Vt ka **K. Roosbaum** 2021. [Infosüsteemide arendusvajaduste kajastamine Eesti õigusloomes](#). Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, ühiskonnateaduste instituut.

² **Justiitsministeerium, Riigikantselei** 2012. [Mõjude hindamise meetodika](#). **A. Kasemets** 2016. [Teadmistepõhise poliitika ja õigusloome kaksteist institutsionaalset eeldust](#). – Riigikogu Toimetised, nr 34.

³ **A. Kasemets** 2000. Formal and informal basis of parliamentary research services – the case of Estonia. – Proceedings of ECPRD seminar: Independence of Parliamentary Research. Kiiev, 25.–26. mai. Toim. E. Afonin. Kiev: European Centre for Parliamentary Research and Documentation and Verhovni Rada of Ukraine, lk 41–55.

A. Kasemets 2009. Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel 1998–2009 mõjude hindamise ja kaasamise teabe esitamisel. – Riigikogu Toimetised, nr 19, lk 104–115. **A. Kasemets, M.-L. Sööt** 2017. The Use of Socio-legal Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts: a Precondition for Good Governance. – Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and Its Neighbours. Bratislava, Slovakia: NISPAcee. Toim. G. Janey, A. Barabashev, F. van Den Berg, lk 142–165. **A. Kasemets, A. Talmar-Pere** 2014. Implementation of Better Regulation Measures in the Internal Security Draft Legislation: the case of Estonia. – European Journal of Law Reform, lk 80–103. **A. Kasemets** 2018. [Institutionalisation of Knowledge-Based Policy Design and Better Regulation Principles in Estonian Draft Legislation](#). Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikool.

⁴ **Riigikontroll** 2019. [Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine. Miks tarkvaraarendused ebaõnnestuvad?](#) Tallinn.

⁵ Sealsamas.

Sellised järeldused vajavad kriitilist tähelepanu, sest kuigi õigusloome ja infotehnoloogia võivad tunduda erinevad valdkonnad, on need aja jooksul paljuski põimunud, sest nende loomine või muutmine on sarnased protsessid eri tasanditel. Mõlema peamine põhimõte on või peaks olema, et nende muutmine ei tohi olla eesmärk omaette, vaid üks viis, kuidas lahendada elulist probleemi, tihti toetades või teineteist täiendades. Siiski ei ole avalikus sektoris õigusloome normitehnika ja infosüsteemide arendusvajaduste hindamise nõuete areng toimunud sünergias. Senine olukord ning eespool viidatud Riigikontrolli 2019. aasta auditi tulemus näitavad, et soovides saavutada parimat tulemust, kuid jättes võrrandist välja olulise muutuja, on tegelik lõpptulemus prognoosimatu. Infotehnoloogilise aspekti alahindamise, vähetahtsustamise või kõrvalejätmise korral võib kogu õigusloome muudatus olla ebamõistlik või lausa läbikukkunud.

Kuigi õigusloomes on ühtse kvaliteedi elluvijateks juristid, kes tegeliku elu normitehnika nõuete abil juriidilisse keelde tõlgivad, ei saa juristid olla ainsad õigusloome algallikad. Valdkondi, millega tuleb arvestada ja mida mõista, on rohkem, kui juriidilise taustaga töötaja mõista jõuab ja aduma peaks. Selleks et kirjapandu oleks ka praktikas elluviidav, on vaja eriala asjatundjaid, kes neid ettepanekuid juristidele esitlevad⁶ ja ametkondadevahelist sisukat koostööd teevad.

Artikkel on kokkuvõtte autori 2021. aastal kaitsitud magistritööst „Infosüsteemide arendusvajaduste kajastamine Eesti õigusloomes”, mis kirjeldab õigusloome ning infosüsteemide arendamise põimumise punkte. Töö pöörab kriitilist tähelepanu sellele, et õigusaktide eelnõude menetlustes kajastatakse liiga vähe ja pinnapealselt andmebaaside arendusvajadusi ning ametkondade omavaheline suhtlus on pigem konkureeriv. Selline praktika aga pärsib tugevalt digiriigi arengu kvaliteeti.

Proloog

2000. aastate alguses tõdeti Eestis teatud määral seaduseelnõude mõjude analüüside vajalikkust ning olid olemas normitehnilised reeglid õigusaktide seletuskirjade koostamiseks. Need reeglid oleksid pidanud hõlmama ka õigusakti vastuvõtmisega kaasnevate mõjude analüüsi, kuid puudus selle rakendamist toetav süsteem. Alles pärast Euroopa Liiduga liitumist 2004. aastal hakati üle võtma Euroopa Liidu õigust ning ka hea õigusloome tavadid. 2000. aastate teisel poolel hakati Eestis suuremat rõhku pöörama mõjude analüüsi metodoloogiale väljatöötamisele ja kvaliteedi hindamisele.⁷

Õigusakti tasandil on siiani eelnõu koostamise esmaseks tervikliku vormistuse lähtealuseks hea õigusloome ja normitehnika eeskiri⁸ (HÕNTE), mille üks peamine eesmärk on reguleerida seaduseelnõu vastuvõtmise eelset menetlust, rõhuasetusega kavandatavate õiguslike valikute

⁶ R. Narits 2001. [Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine](#). – Riigikogu Toimetised, nr 4.

⁷ A. Pere, B. Tammiste, T. Ligi, U.-M. Peedok 2008. [Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus](#). Tallinn: Justiitsministeerium.

⁸ Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, [RT I, 29.12.2011, 228](#).

ja nende mõjude hindamisel.⁹ Eelnõude väljatöötamiskavatsuse (VTK) ja eelnõu tervikteksti koostamisel, sealhulgas mõjude analüüsi ja hindamise puhul, on peamine alus Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei koostatud ning Vabariigi Valitsuse poolt 12. detsembril 2012. aastal heaks kiidetud juhenddokument „Mõjude hindamise meetodika“ (HÕNTE § 1 lg 4), mida uuendati 2021. aastal.

Allikate¹⁰ analüüs näitas, et Eestis on olemas hea metodoloogiline raamistik õigusloomega kaasnevate üldiste mõjude hindamiseks. Puudulik on aga infosüsteemide arendamisega seotud mõjude hindamise raamistik. Paraku ei too ükski neist välja digitaalse ühiskonnaga seotud mõjude ja mõjutuste dokumenteerimise nõudeid. Olgugi et infosüsteem on probleemilahenduse vahend, ei tohi õigusloome menetluses jätta kõrvale infosüsteemi arendamise protsessi ja nõudeid. Vaatamata juhendmaterjali täiendamisele, on meetodika mõtteline sisu ajast, mil e-riigi arengus alles tehti suuremaid samme. Ajaga kaasas käivate nõuete puudumine on aga jätnud infotehnoloogia õigusloome seisukohast tugiteenuse rolli tasandile.

Hea valdkonnapõhine hindamissüsteem teenib teadmispõhise poliitika eesmärgi, aidates võtta vastu vajalikke ja proportsionaalseid otsuseid, muudab valitsemise läbipaistvamaks ning aitab vältida vastuvõetamatut vahendite ja aja kulutamist.¹¹ Mõjude sisuline analüüs saab oma olemuselt olla ainult järeltegevus varasema probleemi kaardistamisele ja parema lahendusalternatiivi valikule. Parima alternatiivi tuvastamiseks on vaja aga adekvaatseid lähtealuseid.

Infosüsteemide roll muutustes kui oluline lähtealus

Infosüsteemide ja andmebaaside (edaspidi koos ka *infosüsteemid*¹²) omanikud, arendajad ja kasutajad on ühed võimalikud pooled, keda võib õigusaktide koostamine või muutmine mõjutada ning kes peaks olema kaasatud õigusloome varajases etapis. Tarkvaraarenduse seisukohast on tihti seaduseelnõu koostaja otsused infotehnoloogiliste muudatuste lähteülesande alguspunkt.¹³ See on tänapäeval elementaarne, sest uued algatused peaks olema tihedalt seotud digitaalturuga, kuid sobituma nii füüsilisse kui ka digitaalsesse maailma.¹⁴ Autor leiab, et Eesti avaliku sektori päriseluline töö on nii põimunud e-riigi infotehnoloogiliste lahendustega, et iga muudatus praktikas on seotud digitaalsete lahendustega, mida on seetõttu samuti vaja muuta. Eesti digitaalne võimekus on oluline tööriist, millega sisustame igapäevatööd ja saavutame püstitatud eesmärgi. Nagu eesmärgipõhine õigusloome kannab endas läbipaistva õigusriigi printsiipi, on ka läbimõeldud digitaallahendused Eesti identiteedi alustalad.

⁹ [Vabariigi Valitsuse määruse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ eelnõu seletuskiri.](#)

¹⁰ Vt täpsemalt **K. Roosbaum** (viide 1).

¹¹ **R. Narits** (viide 6). **A. Pere** jt (viide 7), lk 12 ja 43. **Euroopa Komisjon**. [Planning and proposing law.](#)

¹² *Infosüsteem* ja *andmebaas* on erinevad mõisted. Avaliku teabe seaduse § 43¹ lõike 1 kohaselt on andmekogu infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum. *Infosüsteem* on tehniline, mitte õiguslik termin. Andmekaitse Inspeksiooni 2013. aastal koostatud [Andmekogude juhendi](#) kohaselt on andmekogu alati infosüsteem, kuid infosüsteem ei ole alati õiguslikus mõttes andmekogu. Infosüsteemid on ka näiteks asutuste võrgu- ehk veebilehed, Exceli tabelid, perfokaartidel peetavad nimistud, esitlusslaidid jne. See tähendab, et andmekogu on infosüsteemi üks osa, seetõttu on paslikum eelistada ühisnimetajana mõistet *infosüsteem*.

¹³ **Riigikontroll** (viide 4).

¹⁴ **Euroopa Komisjon** 2017. [Better Regulation Toolbox, #27. The digital economy and society & ICT issues.](#)

See, kuidas riigi digitaalset identiteeti ühiskonnas, aga ka üksikindiviidi tasandil mõistetakse, sõltub paljuski sellest, kuidas ja millise kvaliteediga riigi infotehnoloogiasektor avalikku teenust pakub ja kuidas eri valdkondades infotehnoloogia ja infosüsteemide olulisust adutakse ning igapäevapraktikas nähtavaks tehakse. Seega digitaliseerimine laias käsitluses on eraldiseisev aines, kuigi piiritletult õigusloome kontekstis on üks probleemilahenduse vahend, mitte valdkond ja eesmärk omaette.

Ühiskondliku probleemi lahendamisel tuleb lähtuda digitaliseerimise mõlemast käsitlusest. Oluline on hinnata mõjusid, lähtudes praegu kehtivast metodoloogiast, 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.¹⁵ Muu hulgas on vältimatu vajadus teha kindlaks, millised (digitaalselt peetavad) andmed on probleemi lahendamiseks valitud lahendusega seotud. Seejärel peab kontrollima, millistes infosüsteemides neid andmeid võidakse juba koguda ja töödelda¹⁶, nii saab mõjude analüüsi varajases etapis kaasata seotud infosüsteemid. Arendusnõuete varajane tuvastamine ja analüüsimine võimaldab arendada poolte vajadusi arvestava lahenduse.¹⁷

Autori magistritöö keskmes olid mõjud infosüsteemide arendamisele. Mõjude hindamise meetodikas kuulub see alateema „Mõju majandusele“ hulka, olles esindatud seal alateemana „Infoühiskonna areng“, kus kontrollküsimumused on üldsõnalised ning hõlmavad väga kitsast osa infotehnoloogia võimaluste käsitlusest. Esimene neist räägib ühiskonna elutähtsatest funktsioonidest, mida reguleerib hädaolukorra seaduse¹⁸ § 2 lõige 4 ning mille alla enamik infosüsteeme ei kuulu. Teine ja kolmas kontrollküsimumus on abstraktsed ning suunatud kitsalt infoühiskonnateenuste pakkumisele, kasutamisele ja kättesaadavusele, hõlmamata selgelt klassikalisi infosüsteeme. Nii mõjude hindamise meetodika tervikuna kui ka kitsalt kontrollküsimumustik ei viita vajadusele hinnata, kas seaduseelnõu tulemusena on vaja teha arendusi infosüsteemides või neile ligipääsudes. Samuti ei viidata vajaduse ilmnemisel sellele, et seejärel tuleks hinnata arenduse suurust, hinda ja mõju infosüsteemi kasutajale.

Mõjude hindamise meetodika loodi 2012. aastal. Sel ajal peeti infotehnoloogia teenuseid sageli tugiteenusteks, mida nad paljuski olidki. Siiski olid juba toona olemas suuremad

¹⁵ Euroopa Komisjon (viide 14).

¹⁶ Riigi infosüsteemi kuuluvatel infosüsteemidel on kindel andmete kogumise ja töötlemise põhimõte. Avaliku teabe seaduse § 43⁶ lõigete 1 ja 2 kohaselt on põhiandmed riigi infosüsteemi kuuluvasse andmekogusse kogutavad andmekogu unikaalsed andmed, mis tekivad andmekogu haldaja avalike ülesannete täitmise käigus ning andmete töötlemisel, mida kogub põhiandmetena teine riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, tuleb aluseks võtta vastava teise andmekogu põhiandmed.

¹⁷ Euroopa Komisjon (viide 14).

¹⁸ [RT I, 17.11.2021, 1.](#)

Justiitsministeeriumi hallatavad infosüsteemid, nagu e-toimik ja kohtute infosüsteem,¹⁹ seetõttu oli või pidi Justiitsministeeriumil olema teadmine eelnõude võimalikust mõjust avaliku sektori digitaalsetele teenustele. Aja jooksul on IT osatähtsus veelgi kasvanud ning infosüsteemide arendamist peetakse tugiteenuse asemel juba paljuski osutatavateks teenusteks.

Infotehnoloogia sektori suurust, kasvamist ajas ja sellega seotud mõjude hindamise olulisuse tõusu näitavad ka Riigikontrolli 2019. aasta auditi „Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeringutest ministeeriumides ja nende asutustes“ käigus kogutud andmed, mille kohaselt kasvasid IT haldus- ja tööjõukulud ning investeringud 2017. aastal 9 miljoni euro ja 2018. aastal 15 miljoni euro võrra. Riigi IT-töötajate arv kasvas nendel aastatel vastavalt 7,4 ja 4,9 protsendi võrra. Perioodil 2014–2020 toetas Euroopa Liit infoühiskonna arengut Eestis üle 181 miljoni euroga, millele lisandus Eesti riigi kaasfinantseering ligi 25 miljonit eurot.²⁰ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) on prognoosinud järgmisel kümnel aastal „Digiühiskonna arengukava 2030“ elluviimise kogumaksumuseks 1,2 miljardit eurot.²¹

Need arvud näitavad, et rahaline ja sisuline panus infotehnoloogiasse suurenevad pidevalt, see eskaleerib infotehnoloogia laiemas käsitluses printsiipi ühiskonna probleemilahenduses veelgi. Jättes valdkonna tähelepanuta, võib see palju maksma minna. Seetõttu on oluline näha ja hinnata mõjusid infosüsteemide arendamisele isegi kohtades, kus HÕNTE § 46 lg 1 mõistes valdconnaspetsiifilist mõju ei esine, probleem või lahendus tunduvad olevat digimaailmavälised. Praegu kehtiv infotehnoloogiliste mõjude hindamise kontrollküsimustik ei hõlma ilmselgelt praegust infotehnoloogia raamistikku ja võimekust, see teeb küsimused sisutühjaks, ei aita juriste diskursuse mõistmisel ning tekitab riski, et valdkonda alahinnatakse või jäetakse hindamata.

Infosüsteemide arendamine ja rahastamine Eestis

Riigikontroll toob välja, et IT-süsteeme ja -taristut muudetakse eelkõige probleemide kõrvaldamiseks, töökorralduse parandamiseks või õigusaktide muutmise tõttu.²² Tarkvaraarenduse tervikprotsessi elluviimiseks on eri meetodikaid, kuid lihtsustatult on kolm peamist tegevust analüüs, arendus ja testimine, millele järgneb kasutuselevõtt. Probleemide kaardistamise ja muudatuste planeerimise etapis on määrava tähtsusega kvaliteetne ärianalüüs, mis võib, aga ei pruugi (nii nagu õigusloome muudatuste ettevalmistamine) sisaldada vajadusi muuta infotehnoloogilisi lahendusi. Arenduse ettevalmistus on sarnane õigusloome ettevalmistamisega.

¹⁹ E-toimik on asutatud Vabariigi Valitsuse 3. juuli 2008. a määrusega nr 111 „E-toimiku süsteemi asutamine ja e-toimiku süsteemi pidamise põhimäärus“, [RT I 2008, 31, 197](#). Kohtute infosüsteem on asutatud justiitsministri 15. veebruari 2006. a määrusega nr 5 „Kohtute infosüsteemi põhimäärus“, [RTL 2006, 18, 317](#).

²⁰ **Riigikontroll** 2019. [Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeringutest ministeeriumides ja nende asutustes. Riigi Infosüsteemi Amet. Struktuuritoetus 2014–2020.](#)

²¹ **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium** 2021. [Eesti Digiühiskond 2030](#). Valdonna arengukava. Tallinn.

²² **Riigikontroll** (viide 4).

Eestis koordineerib keskselt riigi infosüsteemide arendamist MKM oma põhimääruse § 12 p 5 ning § 20 p-de 1 ja 11 alusel²³, samuti Riigi Infosüsteemide Amet oma põhimääruse § 7 alusel²⁴. Andmeid infosüsteemide kohta kogutakse riigi infosüsteemi haldussüsteemis (RIHA), mille eesmärk on või siis peaks olema riigi infosüsteemi haldamise läbipaistvuse tagamine, riigi infohalduse planeerimine ning riigi, kohaliku omavalitsuse ja avalikke ülesandeid täitvate eraõiguslike isikute andmekogude koosvõime toetamine ja andmekogude nõuetele vastavuse kontrollfunktsiooni võimaldamine.²⁵

Ministeeriumide infotehnoloogia haldamine toimub Eestis killustunult ning iga ministeerium on võtnud kasutusele endale sobiva viisi, kuidas hallata infotehnoloogia valdkonda. MKM-i endine asekancler Siim Sikkut kirjeldab E-Eesti ülesehituse põhimõtet, et iga ministeerium on digiministeerium ja iga asutus on oma ala digiasutus²⁶. Peamiselt on ministeeriumidel oma allasutused või -üksused, kuid osaliselt hangitakse teenuseid ka teise ministeeriumi IT-keskusest. 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. Teisalt puudub sellise lähenemise puhul aga keskne koordineerimine ja Riigikontrolli hinnangul ülevaade ministeeriumide e-riigi haldamise IT-tegevuskulude ja investeeringute kohta.²⁷ Suunates IT-ressursi ministeeriumi tasandilt eraldi IT-keskusesse tähendab ka ministeeriumi tasandil IT-pädevuse puudumist ja seeläbi väikest huvi valdkonna vastu. Muu hulgas on IT-keskuste üks ülesanne anda sisend eelnõude kooskõlastamisel, pöörates tähelepanu võimalikele arendusvajadustele,²⁸ mis tähendab, et ministeeriumide tasandil vastava spetsialiseerumisega nõunik üldjuhul puudub. Täiendavalt toob MKM välja muret tekitava praktika, et riiklikel infosüsteemidel tihti puudub omanik või on omaniku staatus formaalne, mis tähendab, et teenuse arengut sisuliselt ei juhitata.²⁹

Just keskse koordinatsiooni puudumine on üks paljudest põhjustest, miks ei ole tarkvaraarenduse projektide teostamiseks riiklikul tasemel ka kehtestatud kohustuslikke nõudeid.³⁰ 2011. aastal oli MKM seisukohal, et avaliku sektori asutused on oma infosüsteemide arendamisel vabad, kuid peavad järgima koosvõime raamistiku nõudeid ja soovitusi koostöö saavutamiseks teiste riiklike andmekogude ja infosüsteemidega.³¹ Praeguseks ajaks on MKM jõudnud tõdemusele, et riiklikult puudub ülevaade IT-arengu suundadest ning kaasnevatest

²³ Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2002. a määrus nr 323 „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus“, [RT I, 23.10.2021, 5](#).

²⁴ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 25. aprilli 2011. a määrus nr 28 „Riigi Infosüsteemi Ameti põhimäärus“, [RT I, 28.09.2021, 2](#).

²⁵ [Riigi infosüsteemi haldussüsteem](#).

²⁶ A. Rajavee 2021. [Koroonakriis lükkas digiriigi silotornid kõikumale](#). – Äripäev, 24. märts.

²⁷ **Riigikontroll** 2019. [Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes](#).

²⁸ Siseministri 17. veebruari 2020. a määruse nr 8 „Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse põhimäärus“ § 8 p 12, sotsiaalministri 28. septembri 2019. a käskkirja nr 50 „Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuse põhimääruse kinnitamine“ lisa p 17 ja RIK-i avaliku dokumendiregistri otsingu alusel.

²⁹ **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium** (viide 21).

³⁰ **Riigikontroll** (viide 27).

³¹ **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium** 2011. [Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik](#).

kuludest, ning MKM on asutuste jaoks pigem rahastuse üle otsustaja kui keskne koordineerija.³²

Kui 2011. aastal lootis MKM, et asutused on võimelised tegema koostööd, mis tagab kvaliteetse lõpptulemuse, siis tänaseks peavad osapooled tunnistama, et tugeva keskasutuse puudumine ning olukord, kus iga ministeerium oma IT-keskusega on omaette digiasutus, ei ole toonud oodatud tulemust, vaid on tekitanud olukorra, kus teenuste ühtlustamine ja standardiseerimine toimub vaid ühe ministeeriumi ja IT-keskuse tasandil.³³ Asutuste vahel puudub selge koostöö, teenuste ja andmehalduse kvaliteet on ebahütlane ning andmete taas- ja ristkasutus ei toimi vajalikul tasemel. Avalikud teenused on ebahütlase kvaliteediga, killustatud ja täis tarbetut bürokraatiat.³⁴ 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 täitmata jätmine riski, et ministeeriumi tasemel tehtud otsused ei ole tegelikkuses realiseeritavad.

Magistritöö³⁵ raames tehtud analüüsi tulemusena selgus, et osapooltel puuduvad sageli õigusloome muudatuste elluviimisest tulenevate infosüsteemide arendamise jaoks rahalised vahendid. Ühtset rahastuse allikat, millest katta valdkonnaüleised andmebaaside muutmise kulutused, ei ole ning iga osapool peab leidma vahendid asutuse eelarvest, mis ei ole alati realistlik. Ühtse rahastuse puudumisest ning eelarveliste vahendite kitsikusest tekib paratamatult konkurentsiolukord, mis mõjutab oluliselt kvaliteetset ning osapooltega arvestavat tarkvaraarendust. Kui rahalisi tagatise õigusakti väljatöötajal ei ole ning arendaja osapool ei leia, realiseerub suur oht, et eelnõu muudatused ebaõnnestuvad arenduste edasilükkumise või ärajätmise tõttu.

Magistritöö uuringu tulemustest

Lisaks infotehnoloogiliste mõjude hindamise kehtiva metoodika kirjeldamisele tegi autor uuringu praktika hindamiseks. Magistritöö uuringuandmete kogumiseks tegi autor lühiküsitluse, struktureerimata intervjuud ja kvantitatiivse seaduseelnõude sisuanalüüsi. Analüüs tehti ainuüksi eelnõude infosüsteemi esitatud dokumentide alusel, kontrollides, kas keskmisel lugejal oleks võimalik aru saada, kas eelnõus on hinnatud mõjusid infotehnoloogilistele lahendustele. Analüüsi käigus ei kogutud täiendavaid dokumente, tõendeid ega arvamusi.

Seaduseelnõude analüüsi käigus selgus, et eelnõude mõjude analüüsis ei olnud välja toodud andmebaaside arendusvajadusi, kulusid, mahtu ning ajalist perspektiivi samaväärselt. Fragmente leidis eri teemaplokkides, esimeses ja/või lõplikus seletuskirja versioonis, aga ka kooskõlastustabelis. Infosüsteemide muudatusvajadused on eelnõudes kirjeldatud

³² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (viide 21). Riigikontroll (viide 27).

³³ Riigikontroll (viide 27). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (viide 21).

³⁴ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (viide 21).

³⁵ K. Roosbaum (viide 1).

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 poolt välja toodud tõsiasia: IT-alased projektid ebaõnnestuvad puuduliku ettevalmistuse tõttu, kus arendustöid alustatakse ilma võimalikke lahendusi ja oodatavat kasu ning kulu hindamata.³⁶

Hea kaasamise tava punkti 2 kohaselt seisneb avalik konsulteerimine huvirühmadelt ja avalikkuselt tagasiside küsimises poliitikakujundamise kõigis etappides, sealhulgas probleemide püstitamisel ja eesmärkide kindlaksmääramisel. Praegune praktika ei toeta IT-keskuste varajast arendusprotsessi käivitamist. Eelnõude analüüsist nähtus laialt levinud praktika, kus infosüsteemide arendusvajaduste puhul oodatakse poolte esmast tagasisidet alles eelnõu kooskõlastamise käigus. See läheb vastuollu kaasamise hea tavaga ning mõjude hindamise metoodika varajase kaasamise põhimõtetega³⁷, tekitab riske rahastuse leidmise ja andmebaaside implementeerimisega. Need riskid oleks välditavad asutustevahelise koostöö suurendamise, (rahalise) konkurentsiolekorra vähendamise ja standardsete nõuete väljatöötamisega.

Ettepanekud kvaliteetsemaks infotehnoloogiliste mõjude hindamiseks

Autor tõi magistritöös³⁸ välja mitmed tähelepanekud, mis uurimuse järelalusena halvendasid või piirasid eelnõudes kvaliteetset infotehnoloogia mõjutuste hindamist, ning kirjeldas ettepanekud, mis võiks aidata kaasa praktika parendamisele.

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). Nõuded aga ei peaks olema üles ehitatud mõistele, kui ei ole üheselt määratletud või sätestatud nõuet määratlema, mida oluline mõju eri valdkondades (sh IT-sektoris) tähendab.

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 sisuline kvaliteet. IT-sektori suurenemisest tõstatunud probleemid aga aja jooksul isenesest ei kao, pigem järk-järgult suurenevad.

Kui mõjude hindamise metodoloogia toob üldiste mõju suuruse kriteeriumitena välja neli aspekti (mõjutatud sihtrühma suurus, mõju ulatus, avaldumise sagedus, kõrvalmõjude ilmumise tõenäosus), siis infotehnoloogia rakendamise puhul oleks näitajad erinevad ning muu hulgas tuleks hinnata ka kulusid, sh tasuvusmäära. Mõjude määratlemise

³⁶ **Riigikontroll** (viide 4).

³⁷ Vabariigi Valitsuse 29. detsembri 2011. a istungil kinnitatud „[Kaasamise hea tava](#)“. **Justiitsministeerium, Riigikantselei** (viide 2).

³⁸ **K. Roosbaum** (viide 1).

kontrollküsimustik peaks sisaldama eraldi peatükina siinse artikli aluseks olevas magistritöös tehtud analüüsi põhjal seotud tegevuste, tulemuste ja mõjude hindamine. Mõju olulisust saab hinnata võimalike riskide kaudu.³⁹

HÕNTE § 46 lõike 3 kohaselt on oluliste mõjude ilmnemisel kohustuslik koostada täiendav mõjude analüüsi aruanne. Kui ilmneb oluline mõju infosüsteemidele, peaks olema kohustuslik digitaalsete muudatuste eelärianalüüsi koostamine. See eeldaks mõju olulisuse hindamist infosüsteemidega seoses ning ühtset arusaama mõju olulisuse kohta. 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 arendusvajaduste arvestamine on kohane ja muudatused oleks jõustumise ajaks realiseeritavad. Kui seaduseelnõus on HÕNTE § 46 lg 2 punkti 7 kohaselt ette nähtud seaduse mõjude järeelhindamise aruande esitamine, peaks see muu hulgas hõlmama ka arenduse ja juurutamise edukuse hindamist.

Äärmiselt oluliseks peab autor ka seda, et eelnõu esimene kooskõlastusring ei tohi olla primaarne meede, mille abil saada hinnangut infosüsteemide mõjutuste kohta. Kui probleem on kirjeldatud ning asutakse kaaluma lahenduste alternatiive, peab olema tehtud mõjude, sealhulgas infosüsteemide arendusvajaduste eelanalüüs ning koondatud muudatusvajadused peavad olema kaardistatud. Muu hulgas tuleb esmaetapis adekvaatsete lähtealuste kaudu hinnata, kas tehnoloogia muutmine või kasutuselevõtmine kaalub üles kehtiva praktika või muu kaalutud alternatiivi ressursid. See tähendab, et digitaliseerimine ja seeläbi ametniku manuaalse töö kaotamine ei tähenda personalikulu vähenemist, mida paljuski ekslikult arvatakse, mida kinnitab ka Riigikontrolli poolt kogutud IT haldus- ja tööjõukulude arvestus.⁴⁰

Mõjutatud osapoolte tagasiside puudumisel võib olla teave, mille pinnalt valitakse näiliselt parim alternatiiv, ekslik. VTK või eelnõu koostamise ajaks peaks olema mõistetav, milline on parima lahendusalternatiiviga seotud arenduste tervik: maht, kulu ning ajaline perspektiiv, võttes arvesse ka kõikidele teistele osapooltele kaasnevaid asjakohaseid mõjusid. Praegust koostööd takistab paljuski heade digitaalsete vahendite puudumine. Valmimas on uus koosloome keskkond eelnõude koostamiseks ja menetlemiseks.⁴¹ Täiendavalt on vajadus automatiseeritud ja/või tehisintelligentsete andmetöötlusvahendite ning digiprügi vähendamise järele, mis vähendaks halduskoormust andmete korjel ning seda ka võimalike mõjutatud infosüsteemide kaardistamisel.

Suurima probleemina näeb autor aga asutuste killustatust. Põhimõte, kus iga ministerium on eraldiseisev IT-asutus⁴², on ühelt poolt mõistetav, sest iga ministerium vastutab oma

³⁹ Vt täpsemalt ettepanekut mõjude hindamise metoodika kohta **K. Roosbaum** (viide 1).

⁴⁰ **Riigikontroll** (viide 20).

⁴¹ Vt ka **K. Vilms** 2021. [Riigi koosloome keskkond: uued tuuled õigusloomes](#). – Õiguskeel, nr 3.

⁴² **A. Rajavee** (viide 26).

valdkonna arengu eest. Samas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tõdemus⁴³, et avalikud teenused on killustatud, täis tarbetut bürokraatiat ja ebahühtlase kvaliteediga, on märgiline, sest näitab, et valdkonnapõhine ja valikutevaba lähenemine ei ole olnud edasiviiv ega 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 eelnõu kooskõlastamiseks ei edastata. Lisaks, väiksemates asutustes (liidud, kohalikud omavalitsused) ei pruugi olla tehnoloogia teadmusega ametnikku, kes oskaks anda pädevat hinnangut andmebaaside mõjutuste kohta. Selle tulemusena kannatab õigusaktide eelnõudes andmebaaside arendamisvajaduste kajastamise ning lõpptulemusena realiseerimise võimekus ja kvaliteet.

Pool aastat pärast magistritöö kaitsmist, 1. detsembril 2021 loodi Riigi IKT Keskus – RIT, mille peamine ülesanne on IKT-alusteenuste osutamise keskne korraldamine kogu riigile.⁴⁴ Praegu antakse RIT-ile üle ainult tehnilised baasteenused. Artiklis kirjeldatud infosüsteemide arendustegevus jääb seniste IT-keskuste hallata. Saab vaid loota, et riigi tasandil hakatakse rohkem mõistma killustatusest tekkinud probleeme ning loodud keskus hakkab tulevikus olema ka pooli liitev vahekohtunik, kes arendab välja kesksed nõuded ja seisab hea IT-arenduse tava eest ning seda ka õigusloomevaldkonnas.

⁴³ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (viide 21).

⁴⁴ RIT 2021. [Loodav Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus alustab detsembrist tööd.](#)