



Justiits- ja Digiministeerium  
info@justdigi.ee

Teie 21.01.2026 nr 8-1/482-1;  
JDM/26-0088/-1K  
Meie 13.02.2026 nr 1.1-11/308-2

**Riigi info- ja  
kommunikatsioonitehnoloogiliste  
arendusprojektide määruse eelnõu  
kooskõlastamine**

Austatud proua Pakosta

Rahandusministeerium ei kooskõlasta justiits- ja digiministri määruse „Riigi info- ja kommunikatsioonitehnoloogiliste arendusprojektide määrus“ eelnõu järgmistel põhjustel.

1. Määruse sisu ja ulatus ei vasta määruse alusena märgitud normidele, mistõttu puudub justiits- ja digiministril pädevus sellise sisu ja ulatusega määruse kehtestamiseks. Kehtivas õigusdogmaatikas on selgitatud, et Riigikohus on volitusnormi puudumise või volituse piiride ületamise tõttu tunnistanud põhiseadusvastaseks ja kehtetuks arvukalt Vabariigi Valitsuse ja kohaliku omavalitsuse volikogu määrusi. Riigikohus on kinnitanud ka seda, et määrust kehtestades ei või Vabariigi Valitsus ega minister minna vastuollu seadustes sätestatuga. Seda nõuet täpsustab määruste puhul ka haldusmenetluse seaduse § 89 (vt PS kommenteeritud väljaanne § 3 kohta, punkt 7). Seega on ka kõnealuse määruse puhul vajalik selgus selle osas, et määrusega ei ületataks määruse aluseks olevaid volitusnorme. Kui selline volituse piiride ületamine toimub, ei saa määruse kehtestamine olla õiguspärane.

1.1 Avaliku teabe seaduse (edaspidi *AvTS*) § 43<sup>2</sup> lõike 2 kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister määrusega kehtestada riigi infosüsteemi infotehnoloogilise auditeerimise korra ja nõuded riigi infosüsteemiga seotud arendusprojektide algatamisele, läbiviimisele ja aruandlusele.

Määrusega soovitakse reguleerida selgelt määratlemata hulga andmekogude ja lisaks ka muude infosüsteemide arendusi, mis ületab *AvTS* § 43<sup>2</sup> lõike 2 ulatust.

*AvTS* volitusnorm annab õiguse sätestada riigi infosüsteemi auditeerimise korra, mida eelnõus siiski ei reguleerita. Sätestatud on üldsõnaliselt IKT juhtkogu pädevus auditeerida IKT arendusprojekte. Volitusnorm annab pädevuse ühtlustada riigi infosüsteemide

auditeerimise reeglid, kehtestades selleks ühtse korra, mida asutused saavad andmekogude loomisel arvestada. Eelnõu ja volitusnorm selles osas ei ühti.

AvTS volitusnorm annab õiguse kehtestada nõuded riigi infosüsteemiga seotud arendusprojektide algatamisele, läbiviimisele ja aruandlusele. Eelnõu sätestab aga kõigi IKT arendusprojektide kooskõlastamise kohustuse. Sellist volitust volitusnormist ei tulene.

Selleks, et AvTS § 43<sup>2</sup> piire, mõtet ja eesmärki piiritleda, tuleb vaadata riigi infosüsteemidesse puutuvat regulatsiooni laiemalt. Eelkõige on asjakohane AvTS § 43<sup>3</sup> (andmekogu asutamine). Selle lõike 3 kohaselt tuleb enne andmekogu asutamist, andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või andmekogu lõpetamist kooskõlastada selle tehniline dokumentatsioon Riigi Infosüsteemi Ametiga, Andmekaitse Inspektsiooniga ja Statistikaametiga. AvTS § 43<sup>3</sup> lõike 4 välistab ainult organisatsiooni sisemise töökorralduse vajadusteks või asutustevaheliseks dokumentide menetlemiseks peetava ja riigi infosüsteemi mittekuuluva andmekogu kooskõlastamise.

AvTS § 43<sup>3</sup> lõike 5 kohaselt sätestab Riigi Infosüsteemi Ametiga ning Andmekaitse Inspektsiooniga kooskõlastamise täpsemad tingimused ja korra ning vajadusel andmekogu asutamise ja pidamise tehnilised ja korralduslikud nõuded Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsuse 28. veebruari 2008. a määruse nr 58 „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“ §-s 5 on sätestatud riigi infosüsteemide haldamise põhimõtted. Ei ole võimalik aru saada, kuidas nende põhimõtete valguses mõista eelnõu §-ga 6 sätestatavaid võrreldava sisuga IKT-arendusprojekti puhul järgitavaid põhimõtteid. Kas need oleks mõeldud täiendama Vabariigi Valitsuse kehtestatud põhimõtteid?

AvTS § 44 kohaselt teostavad AvTS ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle järelevalvet Andmekaitse Inspektsioon, Riigi Infosüsteemi Amet, Statistikaamet ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. AvTS ei nimeta Justiits- ja Digiministeeriumi kontrolli- ega järelevalveorganina. Arvestades, et arendusprojektide üle teostatav järelevalve hakkaks olulisel määral mõjutama riigi infosüsteemidega seotud andmekogude loomist ja andmekogude kooskõlastamist, tuleks selline õigus seadusega kehtestada, mitte tuletada pädevuse piire ületades meelevaldselt infosüsteemide auditeerimisreeglite kehtestamise õigusest ega arendusprojektide aruandlusnõuete kehtestamise õigusest.

**1.2** Määrusega moodustatakse riiklik IKT-juhtkogu ning selle nõukojad. Määruse preambulis volitusnormina kasutatud Vabariigi Valitsuse seaduse § 46 lõike 6 ei ole volitusnorm määruse andmiseks, vaid on pädevusnorm. Nimetatud sätte kohaselt võib minister moodustada üksnes nõuandva õigusega komisjone ja nõukogusid.

Ka Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 1996. a määruse nr 319 „Justiits- ja Digiministeeriumi põhimääruse kinnitamine“ punkti 55 kohaselt võib minister ministeeriumi valitsemisalas moodustada üksnes nõuandva õigusega ajutisi komisjone ja nõukogusid, punkti 57 kohaselt võib ministri ja kantsleri moodustatud komisjonil olla ka otsuste langetamise õigus, kui see tuleneb otseselt seadusest.

Eelnõus kavandatakse komisjonide töö tähtajatult ning IKT-juhtkogu ja selle nõukodade pädevus ületab selgelt nii Vabariigi Valitsuse seaduses kui ka ministeeriumi põhimääruses sätestatud ministri õigust moodustada nõuandva õigusega komisjone, kuivõrd eelnõuga kavandatavas sõnastuses peavad Justiits- ja Digiministeeriumi kooskõlastuse (ja vajadusel nõukodade läbivaatuse) läbima sisuliselt kõik arendusprojektid, sõltumata nende mahust.

**1.3** Ministeeriumidele muudetakse kohustuslikuks valdkonna eest vastutava ministri (ilmselt justiits- ja digiministri) käskkirjaga kinnitatud riigi infosüsteemi koostalitlusvõime raamistiku nõuded. Vabariigi Valitsuse seaduse § 52 lõike 1 kohaselt saab minister anda käskkirju teenistusalastes ja muudes üksikküsimustes. Käskkiri ei ole sobiv vorm ministeeriumidele ühtsete nõuete kehtestamiseks.

**1.4** Eelnõu § 7 lõike 2 punkti 2 kohaselt koordineerib riiklik IKT-juhtkogu eri asutuste IKT-arendusi, kontrollides nende vastavust määruse § 3 põhimõtetele. Paragrahv 3 sätestab määruse tähenduses asutuse mõiste. Seega on viide väär.

**2.** Määruse §-de 7–11 ja § 13 lõike 6 koosmõjus kujuneb olukord, kus nõukodade positiivne arvamus on IKT-arendusprojekti kooskõlastamise eelduseks, andes neile sisuliselt vetoõiguse. Samas ei ole määruses sätestatud nõukodade vastutust nende otsuste tagajärgede eest. Teenuse toimimise, õiguskuulekuse, infoturbe jms eest vastutab jätkuvalt asutus, kuigi määrusega on IKT arendusprojektide osas otsustusruum keskse menetlusega oluliselt piiratud. Seetõttu ei ole otsustusõigus ja vastutus enam tasakaalus.

Arvestades, et § 13 lõike 2 kohaselt kuulub kooskõlastamisele väga lai ring IKT-arendusprojekte ning taotluste maht on paratamatult suur, on reaalne oht menetluse ülekoormuseks ja ekslike järelduste tegemiseks. On küsitav, kas JDM kui IKT-arendusprojektide keskne kooskõlastaja suudab hinnata valdkonnaspetsiifilisi äri vajadusi piisava detailsusega, näiteks Maksu- ja Tolliameti andmepeeglitega seotud lahendusi. Ekslik tõlgendus võimaliku „dubleerimise“ kohta võib seetõttu viia kriitilise tähtsusega tehniliste lahenduste peatamiseni. Ebaselge on ka see, kas reeglid kehtivad ka asutuse enda sisemistele arendustele või väikearendustele. Samuti ei ole määrusest aru saada, kes vastutab võimalike tehniliste probleemide või turvaintsidentide eest juhul, kui keskne menetlus toob kaasa kohustuse muuta arhitektuuri.

Samuti ei ole eelnõus selgelt kirjeldatud menetlust juhaks, kui arendusprojekt saab negatiivse hinnangu. Kuigi eelnõu § 13 lõige 10 näeb ette põhjenduste ja suuniste andmise, ei selgu määrusest, milline on edasine menetlus pärast negatiivset otsust ega kuidas projektiga sisuliselt edasi liigutakse.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõike 1 punktide 1 ja 2 kohaselt juhib ministeeriumi ja korraldab oma valitsemisala tegevusi ning vastutab põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest minister. ITK-arenduste osas otsustusõiguse puudumine seab ohtu valitsemisala põhitegevused. Olukord, kus tulevikus on vajalik sisuliselt kõigi ITK-arenduste kooskõlastamine ja keskne koordineerimine, piirab ka teatud asutuste seaduses sätestatud tegevusautonoomia rakendamist (nt Rahapesu Andmebüroo, kellele on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 53 lõike 1 kohaselt tegevusautonoomia). Loodava juhtkogu õigus kinnitada riiklikke arendusplaane (§ 12) sekkub valdkonnaministrite ning Vabariigi Valitsuse eelarvelisse pädevusse.

Ka ei ole mõeldud asutuste funktsioonidele, mis seadustest tulenevalt peavad tegutsema autonoomselt. Viidatud soovitus ja selle juurde koostatud tõlgendavaid märkuseid analüüsides järeldub, et olukord, kus tulevikus on vajalik sisuliselt kõigi RAB-i tegevust puudutavate ITK-arenduste kooskõlastamine ja keskne koordineerimine, piirab RAB-i võimalust enda tegevusautonoomia rakendamiseks

3. Eelnõus ei ole IKT-arenduste planeerimise ja kooskõlastamise protsessid kooskõlas riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia menetlusloogikaga. Määruse § 12 ja § 13 lõikes 1 sätestatud nõue kooskõlastada järgmise aasta IKT-arendusprojektid juba eelneva aasta septembriks ei ole kooskõlas riigieelarve (edaspidi *RE*) ja riigi eelarvestrateegia (edaspidi *RES*) menetlusloogikaga. Nõue eeldab, et valitsemisala arendusplaan esitatakse ja kooskõlastatakse ning kinnitatakse enne, kui *RE* ja *RES* raames on tehtud lõplikud otsused, mistõttu tekib sisuline konflikt eelarvemenetluse ja IKT-arenduste planeerimise ning kinnitamise protsesside vahel.

Sageli selgub arenduste tegelik maksumus ja teostatavus alles IV kvartalis, kui on tehtud otsused kulude ja investeringute aastate vaheliste ümbertõstmiste ning võimalike lisarahastuste kohta (nt õigusaktide muudatustest tingitud). Seetõttu põhineb arendusplaan osaliselt oletustel ja muudab planeerimise formaalseks bürokraatiaks.

Maksu- ja tollivaldkonna IKT-arendused tulenevad sageli seadusemuudatustest ning on ajakriitilised. Eelnõu ei erista olukordi, kus arendusvajadus tuleneb vahetult õigusaktidest või on vajalik turbe- ja toimepidevuse tagamiseks, mistõttu peavad ka sellised ajakriitilised arendused läbima tavapärase keske kooskõlastus- ja otsustusprotsessi. See võib viia olukorrani, kus asutusel on seadusest tulenev kohustus muudatus tehniliselt ellu viia, kuid arenduse alustamine ja elluviimine sõltub Justiits- ja Digiministeeriumi (IKT-juhtkogu) menetlusest ja ajakavast. Selline menetlusloogika ei toeta ajakriitiliste arenduste elluviimist ega võimalda rakendada agiilset arendusprotsessi.

Täiendavat ebaselgust tekitab § 13 lõige 11, mille kohaselt on Rahandusministeeriumil õigus küsida Justiits- ja Digiministeeriumi arvamust juhul, kui arendusprojekti rahastust taotletakse riigieelarve vahenditest. Kuigi Rahandusministeeriumi õigus küsida arvamusi eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu koostamise protsessis tuleneb riigieelarve koostamise aluseks olevast määruse §-st 5<sup>1</sup>, ei selgu eelnõust, millises menetlusetapis ja millises ajaraamis toimub § 13 lõike 11 kohane Justiits- ja Digiministeeriumi arvamuse küsimine ning kuidas see on seotud määruses kirjeldatud riigi IKT-arenduste plaani koostamise ja kinnitamisega.

Lisaks jääb eelnõust ja seletuskirjast ebaselgeks, milliste põhimõtete alusel toimub IKT-arendusprojektide prioriseerimine. Kuigi määruse § 12 lõige 3 sätestab, et riigi IKT-arenduste plaan on prioriseeritud tegevuste dokument ning aluseks riigi IKT-arenduste prioriteetide seadmisele ja rahastuse kavandamisele, ei ole eelnõus ega seletuskirjas prioriseerimise põhimõtteid sisuliselt käsitletud.

Samuti ei ole määruses defineeritud „põhjendatult kiireloomulise arendusprojekti“ mõistet, mis jätab menetluse ebamääraseks ja suurendab otsuste ettearvatust.

4. Eelnõu seletuskirja punktis 1.3 viidatud Vabariigi Valitsuse tööplaani punktide mõte ei ole vastavuses eelnõu reguleerimisulatuslega. Tööplaani punktid keskenduvad riiklike teenuste ühtsete platvormide kasutamisele ja IKT haldamise raamistiku kujundamisele, mitte kogu avaliku sektori IKT arenduste juhtimise bürokraatliku haldusorganisatsiooni kujundamisele. Eesmärk ja selle täitmiseks kavandatud tegevused peaksid olema proportsioonis, samuti võtma arvesse loodava regulatsiooni negatiivseid mõjusid.

---

<sup>1</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122023013#para5>

5. Halduskoormuse kasv on seletuskirjas alahinnatud. Seletuskiri käsitleb täiendava ressursivajadusena üksnes Justiits- ja Digiministeeriumi vajadust kolme lisatöökoha järele, jättes arvestamata teiste ministeeriumide (sh Rahandusministeerium) ja nende valitsemisala asutuste märkimisväärse halduskoormuse kasvu. Kavandatud täiendavad kooskõlastus- ja aruandlusnõuded (rohemõju arvestamine, TKTA nõuetele vastavuse selgitamine, mõõdikud, vastavuse selgitamine kehtivatele õigusaktidele jms) eeldavad Rahandusministeeriumi valitsemisala arendusportfelli mahtu arvestades märkimisväärset lisatööd. Seega arendusportfelli juhtimise põhimõtete muutmine, täiendav kooskõlastus ja aruandlus toovad kaasa täiendava halduskoormuse, mille katteks ei ole eelnõus ette nähtud täiendavat ressursi ega eelarvelist katet.

Ka aruandlusnõuded ei ole eelnõus proportsionaalsed. Määruse § 14 kohane 30-päevane aruandlustähtaeg pärast projekti lõppu on suuremahuliste ja keerukate arenduste puhul ebarealistlik. Samuti ei ole määruses ega seletuskirjas täpsustatud aruandluse vorme ega nõutavat detailsust. Lisaks lisab sama paragrahvi lõige 2 asutustele täiendava aruandluskohustuse, mille mõju halduskoormusele ei ole seletuskirjas hinnatud. Ka ei selgu seletuskirjast, millise metoodika alusel ega millise ressursi arvelt peaksid asutused hindama iga tehnilise lahenduse rohemõju. Ilma selgete juhusteta lisandub asutustele täiendav analüüsi- ja dokumenteerimiskohustus, mille tegelik mõju arenduste sisulisele kvaliteedile jääb ebaselgeks.

Kuigi eelnõu eesmärgiks on „vältida liigset bürokraatiat“ (seletuskiri, lk 4), loob see praktikas mitmeastmelise ja ressursimahuka kooskõlastusmehhanismi, mis suurendab aruandluskoormust ja vähendab võimalust keskenduda sisulisele arendustööle.

6. Mõistame eelnõus seatud eesmärgi parandada riigi IKT-arenduste tervikvaadet ja vältida põhjendamatut dubleerimist. Samas ei arvesta kavandatud regulatsioon piisavalt asutuste erinevat rolli, arendusportfelli mahtu ega olemasolevaid juhtimis- ja eelarveprotsesse. Selle tulemusel kasvab halduskoormus ebaproportsionaalselt, otsustusõigus ja vastutus lahknevad ning menetlus jääb ebaselgeks.

Peame vajalikuks viia regulatsioon kooskõlla Vabariigi Valitsuse seadusega, piirates nõukogude rolli selgelt nõuandvaks ning vältides olukorda, kus Justiits- ja Digiministeeriumile kujuneb sisuline vetoõigus asutuste arendustele. Samuti tuleks seletuskirja täiendada põhjaliku halduskoormuse analüüsiga, mis hõlmab kõiki mõjutatud osapooli, mitte üksnes Justiits- ja Digiministeeriumi.

Täiendava sammuna teeme ettepaneku käsitleda riigi IKT-arenduste koordineerimist teenusedisaini vaates pilootprojekti (*proof of concept*) vormis. Pilootprojekti käigus võiks koos suuremate valitsemisaladega katsetada, kuidas §-s 6 põhimõtteid on võimalik § 4 tähenduses arendusprojektide puhul sisuliselt rakendada, suurendades läbipaistvust ja vähendades dubleerimist ilma täiendava halduskoormuseta. Piloodi elluviimisel võiks Justiits- ja Digiministeerium tugineda määruse §-s 10 nimetatud nõukodade ekspertiisile ning teha seda koostöös valitsemisalade ja asutustega, kellel on vahetu vastutus arenduste elluviimise eest.

Selline lähenemine võimaldab hinnata erinevaid tööviise ja leida praktikas toimiva, proportsionaalse ning rakendatava mudeli. Pilooti võiks vajaduse korral toetada andmepõhiste ja tehisintellekti lahendustega, tingimusel, et see ei too kaasa täiendavaid ja mahukaid dokumenteerimis- ega aruandlusnõudeid.

Rahandusministeeriumi valitsemisala on valmis sellises koostöös raamistikus kaasa mõtlema ja panustama lahendustesse, mis toetavad riigi digiarenduste tervikvaadet.

Käesoleval kujul riivab eelnõu aga põhjendamatult asutuste haldusautonoomiat ja ministeeriumide õigust juhtida oma valitsemisala arendusi ning toob kaasa kulusid, mille katteallikaid Justiits- ja Digiministeerium ei ole planeerinud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi  
rahandusminister

Virge Aasa 5885 1493  
[Virge.Aasa@fin.ee](mailto:Virge.Aasa@fin.ee)

Kristi Mürsepp 5885 1397  
[Kristi.myyrsepp@fin.ee](mailto:Kristi.myyrsepp@fin.ee)

Rando Kängsepp 5982 5053  
[Rando.kangsepp@fin.ee](mailto:Rando.kangsepp@fin.ee)

Anneli Valgma 5885 1315  
[Anneli.valgma@fin.ee](mailto:Anneli.valgma@fin.ee)

Taavi Annus 5434 5599  
[taavi.annus@emta.ee](mailto:taavi.annus@emta.ee)