

Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse seaduse muudatustega korraldatakse Justiitsministeerium ümber Justiits- ja Digiministeeriumiks ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi digivaldkonna ülesanded lähevad üle Justiits- ja Digiministeeriumile. Sellest tulenevalt viiakse ka Riigi Infosüsteemi Amet (RIA) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi alluvusest Justiits- ja Digiministeeriumi alluvusse. Muu hulgas muudetakse riigisekretäri ametinõudeid.

Eelnõuga kavandatakse sisulised muudatused:

- Justiitsministeerium nimetatakse Justiits- ja Digiministeeriumiks.
- Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse liiguvad järgmised ülesanded vastavalt VVSi muudatustele:
 - o digiühiskonna poliitika kavandamine ja elluviimise koordineerimine;
 - o kesksete digivaldkonna algatuste arendamise ja nendest teavitamise koordineerimine;
 - o digiarengu ja küberturvalisuse korraldamine ja järelevalve;
 - o riigi infosüsteemide, sealhulgas andmepoliitika kujundamine ning kesksete võrgu- ja infosüsteemide arendamise koordineerimine;
 - o telekommunikatsiooni korraldamine.
- Riigi Infosüsteemi Amet, Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus, Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus ja Eesti Interneti Sihtasutus liiguvad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalast Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse.
- Kaotatakse juriidilise kõrghariduse nõue riigisekretäri ametikohal.

Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega tehakse muudatused Vabariigi Valitsuse seaduses (VVS) ja viies muus seaduses eesmärgiga korraldada ümber ministeeriumide (Justiitsministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) tööjaotus, et tulemuslikult juhtida Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programmis aastateks 2024–2027¹ (koalitsioonileping) kokku lepitud eesmärkide² saavutamist.

¹ [Kättesaadav Vabariigi Valitsuse kodulehel](#)

² - Muudame riigi efektiivsemaks, milleks vaatame üle avaliku sektori ülesanded ja kaotame dubleerivad tegevused.

- Parandame riigi strateegilist juhtimist ja Riigikantslei võimekust Vabariigi Valitsuse töö toetamisel.

- Riigijuhtimise kvaliteedi parandamiseks eelisarendame andmepõhist otsustamist, tehisaru kasutamist ja riigiga asjaajamise automatiseerimist.

- Jätkame kohtumenetluse digitaliseerimist ja otsime võimalusi tehisaru abil kohtutoimingute kiirendamiseks.

- Andme- ja vajaduspõhiste (personaalse riigi) teenuste arendamiseks korrastame riigi andmekogud ja tagame nende riskasutuse.

- Arendame edasi e-riigi teenuseid, teeme need mobiilselt kättesaadavamaks ning suurendame nende toimekindlust ja küberturvalisust. Kujundame tervikpildi tehnoloogilisest võimekusest, et igas kriisis jätkata toimimist sidusa digiriigina.

Ministeeriumide ümberkorraldamine lähtub ka riigireformi üldisemast põhimõttest, milleks on dubleerimise vähendamine riigiametites ning avaliku teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine.

Lisaks siinsele eelnõule muudetakse 2024. a eelarvet (menetletakse eraldi eelnõuna, kuna sellele kohalduvad eraldi menetlusreeglid vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud koostöös Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikega Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Kaidi Meristo. Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik ning eelnõu mõjuhinnangu on koostanud sama talituse nõunik Pilleriin Lindsalu.

1.3. Märkused

Kuna eelnõukohase seadusega muudetakse VVSi, on seaduse vastuvõtmiseks vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

Eelnõukohase seadusega muudetakse seaduste järgmisi redaktsioone:

- Vabariigi Valitsuse seadus (RT I, 24.05.2024, 8);
- avaliku teabe seadus (RT I, 07.03.2023, 11);
- e-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seadus (RT I, 03.03.2023, 3);
- elektroonilise side seadus (RT I, 17.04.2024, 4);
- hädaolukorra seadus (RT I, 06.07.2023, 33);
- riigilõivuseadus (RT I, 21.06.2024, 22).

Muutmisel on aluseks võetud seaduste redaktsioonid, mis on jõus 2024. aasta 12. augusti seisuga.

Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega, kehtiva Vabariigi Valitsuse programmiga (eelnõu menetlemise ajal on VVTP muudatused veel koostamisel) ega Euroopa Liidu õigusega.

Lähtuvalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punktist 5 ei ole seaduseelnõu jaoks koostatud väljatöötamiskavatsust ega kontseptsiooni. Ministeeriumide ümberkorraldamist on võimalik ellu viia vaid seadust muutes, st võimalik on valida õigusliku sekkumise ja mitte midagi tegemise vahel, mistõttu hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 1 alusel koostatavas võimalikus väljatöötamiskavatsuses täiendava analüüsi tegemine alternatiivseid võimalusi ega täiendavat sisendit küsimuse lahendamiseks ei annaks.

2. Seaduse eesmärk

VVSi muutmise laiem eesmärk on luua digireformi elluviimise toetamiseks vajalik struktuur, tõhustada riigi strateegiliste ülesannete täitmist ning kasutada tõhusamalt ja mõjusamalt olemasolevaid ressursse.

Riigivalitsemine on maailmas muutumas paindlikumaks ja mitmekesisemaks. Pikaajalises arengustrateegias „Eesti 2035“ on kokku lepitud püüelda uute lahenduste kasutuselevõtu, innovatsiooni ja paindlikku riigivalitsemist toetava ühiskonnakorralduse poole. Vananeva ja kahaneva rahvastiku tõttu peab suurenema riigivalitsemise tõhusus, sest järjest väiksema ametkonnaga on vaja pakkuda üha kvaliteetsemaid avalikke teenuseid. Selleks peab valitsemiskorraldus muutuma vajaduspõhiseks ja paindlikuks ning üleilmsete muutustega kohanevaks. Riigivalitsemise tõhustamiseks tuleb edendada digiriigi teenuseid ning andmemajandust. „Justiits- ja digiteemade kohtumine on ammu igapäevane – reeglid, eriti andmete, kodanike, riikide, tehismõistuse ja ettevõtete kohtumispunkti määravad, kes mida ja kuidas teha saab. Uus majandus vajab vastutajat, kes aitaks neil selles reeglite rägastikus leida parim lahendus Euroopas.“³

Ministeeriumide ümberkorraldamise tulemusena luuakse alus digireformi eesmärkide saavutamiseks vajalike muutuste terviklikuks juhtimiseks ja elluviimiseks.

Muu hulgas muudetakse tulenevalt Riigikantselei rolli muutumisest riigisekretäri ametinõudeid.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõus on kuus paragrahvi, milles nähakse ette kuue seaduse muutmise.

Paragrahvida 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse seadust.

Muudetakse ministeeriumide valitsemisala ülesandeid ja sellega seoses ministeeriumide valitsemisalasse kuuluvaid valitsusasutusi ning lisatakse rakendussätteid. Uusi valitsusasutusi ei looda, küll aga muutub Justiitsministeeriumi nimetus. Justiitsministeerium korraldatakse ümber Justiits- ja Digiministeeriumiks. Samuti muudetakse riigisekretäri haridusnõuet.

Punktiga 1 muudetakse VVSi §-s 45 sätestatud ministeeriumide loetelu. Justiitsministeeriumi asemel on edaspidi ministeeriumide loetelus Justiits- ja Digiministeerium. Et efektiivsemalt viia ellu digireformi, laiendatakse senise Justiitsministeeriumi vastutusala. Kuna Justiitsministeeriumi valitsemisalasse liigub kogu digivaldkond, tuleb muuta ka ministeeriumi nimetus laiemaks.

Punktiga 2 sätestatakse Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisala (VVS § 59). Eelnõuga viiakse Justiits- ja Digiministeeriumiks ümber korraldatavasse ministeeriumisse lisaks Justiitsministeeriumi valitsemisala valdkondadele seni Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas olnud digiühiskonna poliitika kavandamine, kodanikele osutatavate piiriüleste avalike teenuste arendamise ja nendest teavitamise koordineerimine, digiarengu ja küberturvalisuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve, riigi infosüsteemide, sealhulgas kesksete võrgu ja infosüsteemide arendamise koordineerimine ning telekommunikatsiooni korraldamine. Samuti täpsustatakse Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisala loetelu õigus- ja kriminaalpoliitika kavandamise ja elluviimisega, mis on küll ka

³ Peaministri kandidaadi Kristen Michali 22.07.2024. a kõne Riigikogu ees valitsuse moodustamise kohta

seni olnud Justiitsministeeriumi valitsemisalas, kuid pole selgesõnaliselt VVSi §-s 59 välja toodud.

Punktiga 3 viiakse Riigi Infosüsteemide Amet (RIA) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalast Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse (VVS § 59 lg 2). RIA on riiklik kompetentsikeskus, kes kujundab ja kindlustab Eesti digiühiskonna alustalasid: arendab ja haldab digiriigi keskseid tehnoloogilisi platvorme ning tagab riigi küberturvalisuse. Lisaks lähevad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalast Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus (RIT), Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus (RIKS), Eesti Interneti Sihtasutus ning Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus (RIKS). RIT hoiab digiriiki, pakkudes avalikule sektorile keskseid arvutitöökoha ja serveri alustaristu ning mitmeid lisateenuseid. RIKS tagab riigiasutuste ja teiste riigieelarveliste institutsioonide sidealase teenindamise ning eriotstarbelise ja operatiivside ning osutab operatiivraadioside-, andmekeskuste, riigi mereside- ja telefoniteenuseid. Eesti Interneti SA on Eesti internetikogukonda esindav ja Eesti maatumunusega domeeninimesid haldav organisatsioon. Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalas on lisaks RIA-le Andmekaitse Inspektsioon, Konkurentsiamet ja Patendiamet. Selles osas muudatusi ei planeerita.

Punktiga 4 sätestatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala (VVS § 63). Sätte uue redaktsiooni kohaselt on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas edaspidi riigi majandus-, ettevõtlus-, tööhõive- ja tööturupoliitika kavandamine ja elluviimine; ettevõtjate teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni toetamine ja korraldamine; reaalamajanduse, tööstuse, kosmose ja turismi valdkonna arendamine; ekspordi arendamine ja investeringute kaasamise toetamine, sealhulgas välisinvesteringute usaldusväarsuse tagamine; metroloogia, standardiseerimise, sertifitseerimise, akrediteerimise, tegevuslubade, registrite, tarbijakaitse, toote- ja tööstusohutuse, kaubanduse ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine, riigi tegevusvaru haldamine, ohutusjuurduse korraldamine, ettevõtjatele osutatavate piiriüleste avalike teenuste arendamise ja nendest teavitamise koordineerimine, meediateenuste riiklik järelevalve; töösuhete ja töökeskkonna korraldamine ning võrdse kohtlemise ja soolise võrddõiguslikkuse edendamine ja koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Digiühiskonna arendamisega ja rakendamisega seotud tegevused viiakse Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse.

Seoses digivaldkonna üleminekuga Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalast Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse vahetub ka RIA alluvus. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse jäävad Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Tööinspektsioon.

Punktiga 5 muudetakse § 79 lõiget 2. Kehtiva sätte kohaselt võib riigisekretäriks olla üksnes juriidilist kõrgharidust omav isik. Riigisekretär juhib Riigikantseleid, mis on Vabariigi Valitsuse juures olev valitsusasutus, mille eesmärk on toetada Vabariigi Valitsust ja peaministrit poliitika kujundamisel ja elluviimisel ning aidata tagada head riigivalitsemist. Muu hulgas võtab riigisekretär sõnaõigusega osa valitsuse istungitest ning jälgib, et Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõud oleksid vastavuses põhiseaduse ja muude seadustega, andes selle kinnituseks kaasallkirja Vabariigi Valitsuse määrustele ja korraldustele ning Vabariigi Valitsuse istungi protokollidele.

Koalitsioonileppes on kokku lepitud Riigikantselei ümberkujundamises valitsuse suuremaid reforme toetavaks strateegiliseks üksuseks. Seega on riigisekretär tulevikus tippjuht, kelle roll ei piirdu vaid juriidilise nõuandega, mistõttu ei piirata eelnõu kohaselt riigisekretäriks sobivate isikute ringi edaspidi vaid juriidilist kõrgharidust omavate isikutega.

Punktis 6 on toodud ministeeriumide ümberkorraldamise rakendamise seotud sätteid (§105¹⁹ lõiked 10–14).

Justiitsministeerium korraldatakse ümber Justiits- ja Digiministeeriumiks. Ümberkorraldamise seotud toimingud teeb justiits- ja digiminister.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist üleviidava valdkonna ametnikud ja töötajad viiakse alates eelnõu seadusena jõustumisest Justiits- ja Digiministeeriumi koosseisu kooskõlas avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 16 lõikega 5 ja § 98 lõike 1 punktiga 1 ning töölepingu seaduse (TLS) § 112 lõikega 1.

ATS § 16 lõige 5 sätestab, et konkurssi ei korraldata, kui tegemist on ametniku üleviimisega § 98 lõike 1 punktide 1–3 kohaselt. Punkti 1 kohaselt viiakse ametnik tähtajatult üle teisele ametikohale, kui ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. Sama paragrahvi järgmistes lõigetes on täpsustatud sellel alusel üleviimise tingimusi ja korda.

TLS § 112 lõike 1 kohaselt lähevad töölepingud muutumatul kujul üle ettevõtte omandajale võlaõigusseaduse alusel, kui ettevõtte jätkab sama või sarnast majandustegevust. Lõike 2 kohaselt on ettevõtte üleandjal ja omandajal keelatud töölepingut üles öelda ettevõtte ülemineku tõttu.

Ministeeriumide valitsemisalade ümberkorraldamise tulemusena teise asutuse koosseisu viidavate ametnike ja töötajate teenistusülesanded ei muutu, ametnikud ja töötajad viiakse teise ministeeriumi koosseisu samade teenistusülesannetega, mida nad täitsid seni.

VVSi lisatavas §-s 105²⁰ ei ole vaja eraldi käsitleda olukordi, mida reguleerivad ammendavalt teenistus- ja töölepingualased õigusaktid, sh ametikohtade ühendamise, ülesannete muutmise (nt ATS § 90 lõiked 3 ja 4), töölepingu muutmise ja lõpetamise (TLS §-d 12 ja 89) sätteid. Iga olukorda hinnatakse eraldi sõltuvalt asjaoludest.

ATSi § 16 lõike 5¹ kohaselt ei korraldata konkurssi ka ministeeriumi asekanstleri ametikoha täitmiseks, kui asekanstler viiakse teisele ametikohale üle vastavalt ATSi § 98 lõike 1 punktile 1. ATSi § 98 ei reguleeri teenistustähtaega. Üleviimise tähtajatus tähendab, et ametnik viiakse teisele ametikohale üle kuni tema teenistustähtaja lõppemiseni. Asekanstleri teenistustähtaeg tuleneb avaliku teenistuse seaduse § 23 lõike 2 punktist 3. Paragrahvi 98 lõige 2 täpsustab, et ametniku üleviimisel teisele ametikohale § 98 lõike 1 punkti 1 alusel ei tohi tema teenistussuhte tingimused oluliselt erineda senise teenistussuhte tingimustest. Seaduses sätestatud teenistustähtaega tuleb pidada teenistustingimuseks, mille muutmine oleks oluline erinevus. Seega tähtajalisel kohal olevad asekanstlerid viiakse üle teise ministeeriumisse selle tähtajaga, milleks nad on praegu ametisse nimetatud.

Üleviidavate teenistujate arv on märgitud mõjude punktis.

Vastavalt VVS §-le 44 läheb kõigis õigussuhetes, k.a pooleliolevas haldusmenetluses, sõlmitud lepingute, sealhulgas hankelepingute puhul jne Eesti Vabariigi esindamine üle ümberkorralduse tulemusena moodustatavale ministriumile kõigi ületulevate valdkondade ja ülesannete raames.

Kõigis õigussuhetes, milles Eesti Vabariiki on esindanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõukohase seaduse § 59 lõikes 1 sätestatud valdkonnas kuni seaduse jõustumiseni, loetakse edaspidi Eesti Vabariigi esindajaks Justiits- ja Digiministeerium.

Kehtivates ja tulevikus jõustuvates seadustes loetakse sõna „Justiitsministeerium“ asendatuks sõnadega „Justiits- ja Digiministeerium“ vastavas käändes.

Kehtivates ja tulevikus jõustuvates õigusaktides loetakse kuni nende õigusaktide muutmiseni asjaomaseks ministriumiks VVS § 59 lõikes 1 ja § 63 lõikes 1 sätestatud valitsemisalast tulenev ministrium.

Riigi Teatajas avaldatud kehtivates seadustes teeb kõnesoleva paragrahvi lõigetes 3 ja 4 sätestatud muudatused Riigi Teataja väljaandja kolme kuu jooksul paragrahvi jõustumisest arvates.

Muutmist vajavate Vabariigi Valitsuse ja ministri määruste loetelu on lisatud seletuskirjale (lisa 2). Vabariigi Valitsuse korraldusi ei ole vaja seoses ministri nimetuse ja valitsemisala muutmisega muuta. VVSis sätestatud muudatuste jõustumise järel tuleb Vabariigi Valitsuse korralduste kohaldamisel lähtuda VVSis sätestatud ministriumide valitsemisaladest.

Paragrahviga 2 muudetakse avaliku teabe seadust. Seaduse § 32¹ lõikes 2 ja § 43⁹ lõikes 4 asendatakse sõnad „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium“ sõnadega „Justiits- ja Digiministeerium“ vastavas käändes. Muudatusega läheb Eesti teabevarava haldamise ja arendamise tagamise ülesanne Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt üle Justiits- ja Digiministeeriumile. Samuti sätestatakse, et riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide kasutamise kohustuse suhtes võib teha rahvusvahelisest lepingust tulenevate ülesannete täitmiseks asutatud andmekogule erandi edaspidi kooskõlastatult Justiits- ja Digiministeeriumiga. Kehtiva seaduse kohaselt on erandiks kooskõlastust vaja küsida Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt.

Paragrahviga 3 muudetakse e-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seaduse § 12 lõiget 4 ja seal asendatakse sõnad „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium“ sõnadega „Justiits- ja Digiministeerium“. Nimetatud seadus reguleerib e-identimist ja e-tehinguteks vajalikke usaldusteenuseid ning riikliku järelevalve korraldust ulatuses, milles need ei ole reguleeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 910/2014 e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnustatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ (ELT L 257, 28.08.2014, lk 73–114). Muudatusega antakse halduslepingu sõlmimise korral isikuga, kes sertifitseerib kvalifitseeritud e-allkirja andmise vahendite vastavust Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 910/2014 nõuetele, ülesande täitmise üle haldusjärelevalve tegemise pädevus üle Justiits- ja Digiministeeriumile. Kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset või esineb muu põhjus, mis takistab ülesande täitmise jätkamist, korraldab selle edasise täitmise samuti Justiits- ja Digiministeerium.

Paragrahviga 4 asendatakse elektroonilise side seaduses, välja arvatud § 140 lõikes 2, sõnad „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium“ sõnadega „Justiits- ja Digiministeerium“ vastavas käändes. Vastavalt muudatustele hakkavad edaspidi raadiosagedusi ja numeratsiooni haldama ning elektroonilise side valdkonda riiklikult korraldama Justiits- ja Digiministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse jääv Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

Paragrahviga 5 muudetakse hädaolukorra seadust. Hädaolukorra seaduse § 36 lõike 1 sissejuhatavas lauseosas asendatakse sõnad „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium“ sõnadega „Justiits- ja Digiministeerium“. Selle kohaselt läheb Justiits- ja Digiministeeriumile seaduse jõustumisest alates üle järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine:

- telefoniteenus;
- mobiiltelefoniteenus;
- andmesideteenus;
- elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine.

Paragrahviga 6 muudetakse riigilõivu seadust. Riigi Infosüsteemi Ameti toimingute riigilõivu regulatsioon tõstetakse 8. peatükist, milles reguleeritakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala toimingute riigilõivude suurusi 5. peatükki, kus reguleeritakse Justiitsministeeriumi valitsemisala toimingute riigilõivude suurusi. Riigilõivu suurused ei muutu.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

6. . Seaduse mõju

Eelnõuga kavandatud sisulised muudatused:

- Justiitsministeerium nimetatakse Justiits- ja Digiministeeriumiks.
- Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse liiguvad järgmised ülesanded vastavalt VVSi muudatustele:
 - o digiühiskonna poliitika kavandamine ja elluviimise koordineerimine;
 - o kesksete digivaldkonna algatuste arendamise ja nendest teavitamise koordineerimine;
 - o digiarengu ja küberturvalisuse korraldamine ja järelevalve;
 - o riigi infosüsteemide, sealhulgas andmepoliitika kujundamine ning kesksete võrgu- ja infosüsteemide arendamise koordineerimine;
 - o telekommunikatsiooni korraldamine.
- Riigi Infosüsteemi Amet, Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus, Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus ja Eesti Interneti Sihtasutus liiguvad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalast Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse.
- Kaotatakse juriidilise kõrghariduse nõue riigisekretäri ametikohal.

Mõju riigiasutuste korraldusele ja avaliku sektori kuludele ja tuludele

Eelnõuga kavandatud muudatused mõjutavad Justiitsministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigikantseleid. Samuti mõjutavad need Riigi Infosüsteemi Ametit ning Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskust, mis on edaspidi Justiits- ja Digiministeeriumi hallatavad riigiasutused. Vähesel määral mõjutab ministeeriumide valitsemisalade ümberkorraldamine ka Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutust ja Eesti Interneti Sihtasutust, mille juhtimises on roll valdkonna eest vastutava ministrina edaspidi justiits- ja digiministril. Kuna telekommunikatsiooni valdkonna poliitika kujundamine liigub Justiits- ja Digiministeeriumisse, siis on kaudselt mõjutatud ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet kui selle valdkonna poliitika rakendaja.

Praegustest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi struktuuriosadest liigub Justiits- ja Digiministeeriumi digiarengu valdkond, mis hõlmab digiriigi arengu osakonda, riikliku küberturvalisuse osakonda ja sideosakonda. Eelnõu koostamise ajal töötab digiarengu valdkonnas 50 ametnikku. Arvestades tugipersonali, liigub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist ära hinnanguliselt 69 täistööajale taandatud ametikohta.

2023. aasta andmetel töötas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis keskmiselt 189 teenistujat ning Justiitsministeeriumis 173 teenistujat.⁴ Seega suureneb Justiits- ja Digiministeeriumi teenistujate arv ligikaudu 40% ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi oma väheneb 37%. See mõjutab vastaval määral ka ministeeriumide tugiosakondade koormust (personali- ja avalike suhete üksused, kantselei, siseaudit).

Ministeeriumide valitsemisalade ümberkorraldamise tulemusena teise asutuse koosseisu viidavate ametnike ja töötajate teenistusülesanded eeldatavalt ei muutu, ametnikud ja töötajad viiakse teise ministeeriumi koosseisu samade teenistusülesannetega, mida nad täitsid seni.

Vaadates struktuurimuudatuse **eelarvelist mõju**, siis on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist Justiits- ja Digiministeeriumisse ümbertõstetav eelarve 2025. aastal umbes 11 miljonit eurot. Lisaks tõstetakse üle RIA eelarve 51 miljonit eurot, RITi eelarve 56 miljonit eurot ning üleriigilised digiarengu valdkonnaga seotud välisvahendid. Prognoositavad tulud on 2025. aastal umbes 32 miljonit eurot (RIA, RIT).

Eelnõu rakendamise kaasnivad mitmed ühekordsed kulud, mis tulenevad nii Justiitsministeeriumi nimevahetusest kui ka digivaldkonna ümberstruktureerimisest. Kuigi täpset kulu on raske prognoosida, siis esialgse hinnanguna võib välja tuua:

- teenistujate isiklike asjade ja arvutikomplektide kolimine – 1000 eurot;
- visiitkaardid teenistujatele – 500 eurot;
- majasisesed sildid ja viidad – 4000 eurot;
- hoonel asetsevad sildid (ministeeriumi nimetus) – 4000 eurot.

Eelnõu koostamise ajal ei ole teada, kas struktuurimuudatus tingib vajaduse muuta ministeeriumide ühishoones ruumijaotust. Sellisel juhul kaasneb oluliselt suurem kulu, sest lisaks ümberehitamisele (täiendavad seinad, ukSED) võib kaasneda vajadus tehnosüsteemide muutmiseks. Digivaldkonna osakondade ümberpaiknemine ministeeriumide ühishoones toob ahelreaktsioonina kaasa teiste struktuuriüksuste liigutamise, mis paratamatult tähendab

⁴ Avaliku teenistuse aastaraamat 2023, Rahandusministeerium, <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-05/ATAR%202023.pdf>, lk 52.

täiendavat kulu. Üks tavakorras mahutab suurusjärgus 40 töökohta, nii et mõjutatud võib olla 1–2 korrust. Eelnõu koostamise ajal ei ole siiski veel teada, millised tööd ja millises mahus on vajalikud.

Ministeeriumide struktuuride ümberkorraldamine viidi viimati läbi 2023. aastal, kui Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Rahandus-, Keskkonna- ja Sotsiaalministeeriumist liikusid ametikohad Kliima-, Regionaal- ja Põllumajandus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Rahandusministeeriumisse.⁵ Tookord puudutas struktuurireform otseselt umbes 273 teenistuskoha ning oli olemuslikult mastaapsem võrreldes käesoleva eelnõuga kavandatud muudatusega. Üldiselt on ministeeriumide paindlik ümberkorraldamine lähtuvalt poliitiliste prioriteetide muutusest struktuurireform, mille alused ja läbiviimise vorm on Eesti jaoks veel suhteliselt võõrad ning ei ole olnud tavapärane osa Eesti halduskultuurist.⁶

2024. aastal Riigikantselei tellimusel koostatud järelanalüüs⁷ keskendus 2023. aasta ümberkorraldamise kogemustele ja õppetundidele. Analüüsi käigus kirjeldati ümberkorraldamise läbiviimise protsessi, selgitati välja takistused ja edulood ning tehti ettepanekud sarnaste protsesside läbiviimiseks tulevikus. Muu hulgas tuvastati protsessi peamised väljakutsed, mis võivad olla abiks käesoleva struktuurireformi läbiviimisel ning **riskide** prognoosimisel. Nendeks olid:⁸

1. IT-süsteemide ühildamine (sh arvutitöökohtade ületamine, ühtne dokumendihaldus, keske arvutitöökohateenuse loomine);
2. eelarve ja rahandus (sh teenistuja rollide/ülesannete täpse eelarvestamise keerukus, välisvahenditega seotud mured);
3. strateegiline planeerimine (sh uute poliitikavaldkondade formaalne kujundamine ning ministeeriumides seni ebaühtlaselt rakendatud TERE meetodika, mis ei toetanud strateegilist planeerimist);
4. õigusloome (hea õigusloome tavade mittejärgimine ja eelanalüüside puudumine seaduste muutmiseks);
5. tugiteenused (sh tugiteenuste osutamise erinev loogika eri asutustes, lepingute ümberkirjutamine ja üleviimine);
6. personal (sh inimeste läbipõlemine, motivatsiooni langus, töölt lahkumine, erinevate organisatsiooni- ja töökultuuride kokkupõrked);
7. kommunikatsioon (sh ebapiisav informeerimine, eri juhtimistasandite erinev arusaam või selgus muutuse eesmärkide osas);
8. ministeeriumide erinevad organisatsioonikultuurid (sh eri tugevusega identiteedid ja märkimisväärselt erinevad tööpraktikad, sh IT-taristu kasutamise osas).

Ühe negatiivse mõjuna ilmes, et ümberkorraldamine mõjutas inimeste töölt lahkumist. Ligikaudse hinnanguna tuuakse välja, et ümberkorraldamise tõttu lahkus 5-10% muudatusest

⁵ Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, <https://eelnod.valitsus.ee/main/mount/docList/1c5b5551-dfde-411a-a678-4dc8e39be9bd>.

⁶ Ministeeriumite ümberkorraldamise analüüs, Balti Uuringute Instituut ja LevelLab OÜ (Riigikantselei tellimusel), 2024, <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Uuringuaruanne%20%28RIKA%20ministeeriumite%20%C3%BCmberkorraldamine%29.pdf>, lk 5.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, lk 37-38.

puudutatud teenistujatest.⁹ Transponeerides seda hinnangut käesolevale struktuurimuudatusel, võib üldistades oletada, et digivaldkonna liikumise tulemusena Justiits- ja Digiministeeriumi otsustab teenistusest lahkuda 3–7 teenistujat. Uute teenistusülesannete, vastutusala ja kolleegidega kohanemine võib võtta aega ning mõjutada teenistujate motivatsiooni ja efektiivsust, mis kaudselt võivad mõjutada ministeeriumide töö tõhusust.

Positiivse külje pealt ilmnes järelanalüüsisist, et tipp- ja keskastme juhid nõustuvad põhimõttelise vajadusega muutusi ellu viia: nii üldise vajadusega muutusteks kui ka sellega, et uuel valitsuskabinetil peab olema võimalus ministeeriume ja ülesannete jaotust ümber korraldada, et prioriteetseid teemasid efektiivselt ellu viia.¹⁰ See viitab, et ministeeriumides on juhtide tasandil valmisolek poliitikavaldkondade vahelise paindlikkuse suurendamiseks ning seega digi- ja õigusvaldkondade paremaks lõimimiseks.

Omavahel sõltuvuses olevate valdkondade koondamine tervikliku juhtimise alla loob pikas perspektiivis võimaluse nende valdkondade tihedamaks kooskõlaks ja sünergiaks. Tegevusi saab planeerida tervikliku süsteemina, võttes arvesse erinevate tegevuste vastastikust sõltuvust ja mõju, mis võimaldab tõhusamat ja mõjusamat poliitikakujundamist. Tervikliku juhtimise kaudu on võimalik paremini kasutada olemasolevaid ressursse, sh rahalisi vahendeid, teadmisi ja infrastruktuuri.

Mõju eelnevalt nimetatud riigiasutustele ja riigi osalusega sihtasutustele (RIA, RIT, RIKS, EIS) on võrreldes ministeeriumidega väiksem. Kuigi nende asutuste jaoks vahetub valdkonna eest vastutav minister, mis võib mõjutada selliseid aspekte, nagu asutuse tegevuse koordineerimine, aruandluskohustus, finantseerimine, auditeerimine, siis kardinaalseid muutusi poliitikakujundamises ette ei ole näha.

Infotehnoloogiline mõju

RIA ja RITi ületulemisega liiguvad Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse ka nende hallatavad tehnoloogilised platvormid ja andmebaasid. RIA haldab muu hulgas Eesti teabevärvat.

Tuleb arvestada ka vajadusega ümber korraldada ministeeriumide dokumendihaldussüsteemid (Delta) ning arvuti töökoha teenus. Samuti kaasneb vajadus seadistada e-posti aadressid, telefonid ning muuta välis- ja siseveebe.

Eelnõus nähakse ette, et Riigi Teataja väljaandja peab kehtivates ja tulevikus jõustuvates seadustes asendama sõna „Justiitsministeerium“ sõnadega „Justiits- ja Digiministeerium“, samuti muutma kehtivaid ja tulevikus jõustuvaid õigusakte vastavalt valitsemisalade muutumisele. Riigi Teatajat annab välja Justiitsministeeriumi Riigi Teataja talitus, kellel on muudatuste tegemiseks aega kolm kuud alates sätte jõustumisest.

Arvestades, et asjakohaseid seadusi ja üleriigilisi määrusi on kokku umbes 260 ning iga muudatuse peale kulub keskmiselt pool tundi tööaega (sh üle kontrollimine, rakendusasutuste info muutmine jm), siis ligikaudselt kulub Riigi Teataja muutmiseks 130 töötundi. See tähendab 3-4 nädalat ühe inimese tööaega.

⁹ *Ibid*, lk 24.

¹⁰ *Ibid*, lk 35.

Sotsiaalne mõju

Ministeeriumide struktuurimuudatus mõjutab otseselt neid teenistujaid, kes töötavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist Justiits- ja Digiministeeriumisse üleviidavatel ametikohtadel. Üle on kavas viia 69 ametikohta. Nende inimeste jaoks tähendab muudatus tööandja vahetumist, uut organisatsiooni- ja halduskultuuri ning juhtkonna vahetumist. Rahalist mõju üleviidavatele teenistujatele ei kaasne.

Võrreldes 2023. aasta ministeeriumide struktuurireformiga on mõju teenistujatele eelduslikult väiksem. Kavas ei ole muuta inimeste teenistusülesandeid ega osakondade struktuuri ega ülesandeid. Ka Riigikantselei tellitud järelanalüüsis toodi muu hulgas välja, et kokkulepe, et uued poliitikavaldkonnad koos teenistujate ja struktuuridega liiguvad muutmata kujul ning need integreeritakse vajadusel alles hiljem uute ministeeriumidega, oli üks teguritest, mis toetas ümberkorraldamise kiiret ja tõhusat elluviimist.¹¹

Paratamatult kaasneb organisatsiooni struktuurimuudatusega ärevus ja stress. Varasema struktuurimuudatusega kokku puutunud teenistujad on peamiste stressiallikatena välja toonud teadmatus, muutunud või lisandunud tööülesanded, IT-süsteemide ja tehnilised probleemid, suhtlemis- ja koostööprobleemid ning juhtimise. Positiivse külje pealt mainiti selliseid aspekte, nagu parem koostöö ja suhtlus kolleegidega, töö asukoht, professionaalsed eelised ning valdkonna mõju suurenemine.¹²

Kaudselt on muudatustest puudutatud ka RIA, RITi, RIKSi ja EISi teenistujaid ja töötajad, samuti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Justiits- ja Digiministeeriumi ülejäänud teenistujad. Kokku ligikaudu 828 inimest.¹³ Mõju neile on siiski vähene ning ette ei ole näha ebasoovitavaid riske.

7. Rakendusaktid

Eelnõu seletuskirjale on lisatud Justiits- ja Digiministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimääruste muutmise kavandid ning muud digivaldkonna üleviimisega seotud Vabariigi Valitsuse määruste ja ministri määruste kavandid (kavandid lisatud seletuskirja lisana 1). Uusi määrusi ei ole kavas kehtestada, samuti ei tunnistata ühtki määrust kehtetuks.

8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. novembril 2024. a, et valmistada ette valdkonna üleviimiseks vajalikud toimingud.

9. Eelnõu kooskõlastamine ja huvirühmade kaasamine

¹¹ Ministeeriumite ümberkorraldamise analüüs, Balti Uuringute Instituut ja LevelLab OÜ (Riigikantselei tellimusel), 2024, <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Uuringuaruanne%20%28RIKA%20ministeeriumite%20%C3%BCmberkorraldamine%29.pdf>, lk 37.

¹² *Ibid*, kokkuvõtte lk 54-55.

¹³ Andmed teenistujate ja töötajate kohta pärinevad [avaliku teenistuse aastaraamatust 2023](#) ja asutuste veebilehtedelt, sh majandusaasta aruannetest.

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja Riigikantseleile ning arvamuse avaldamiseks Riigi Infosüsteemi Ametile, Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskusele, Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutusele, Eesti Interneti Sihtasutusele ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile. Esitatud märkuste ja ettepanekute kohta antakse selgitused kooskõlastustabelis.