



Justiits- ja Digiministeerium

Teie: 16.02.2026 nr JDM/26-0214/-1K

Meie: 16.03.2026 nr 1-7/37-2

**Riigi Teataja seaduse muutmise seaduse (riigi
koosloome keskkond) eelnõu kooskõlastamine**

Lugupeetud minister

Siseministeerium tänab Justiits- ja Digiministeeriumi (edaspidi *JDM*) innovatiivsete lahenduste otsimisel õigusloome koordineerimisel ja korraldamisel. Toetame kõiki vahendeid, mis tagavad tänapäevaste lahenduste ja süsteemide kasutusele võtmise, vähendades aegunud tehnoloogiatest ning töövõtetest tekkinud probleeme õigusloomes. Lisaks toetame Riigi Teataja seaduse muutmise seaduse (riigi koosloome keskkond) eelnõu (edaspidi *eelnõu*) seletuskirjas kirjeldatud arenguhüppeid. Kooskõlastamisel oleva eelnõu üldeesmärk – luua õiguslik alus riigi koosloome keskkonnale ning muuta õigusloome protsess läbipaistvamaks ja tõhusamaks – on mõistetav ja tervitatav. Positiivsena tuleb esile tõsta, et eelnõu seletuskiri annab hea ülevaate kavandatava lahenduse eesmärkidest, üldisest tehnilisest toimimisloogikast ning eeldatavast mõjust.

Siiski juhime tähelepanu järgmistele tähelepanekutele ning kooskõlastame eelnõu nende arvestamisel:

1. Tekib küsimus regulatsiooni asukohast. Eelnõu paigutab koosloome keskkonda puudutavad sätted Riigi Teataja seadusesse, põhjendades seda eeskätt seosega õigusaktide avaldamisega. Samas puudutab koosloome keskkond sisuliselt õigusaktide ettevalmistamise ja menetlemise protsessi, mitte niivõrd nende avaldamist. Seetõttu võiks kaaluda, kas regulatsiooni asukoht Riigi Teataja seaduses on kõige sobivam või oleks põhjendatum reguleerida keskkonda näiteks Vabariigi Valitsuse seaduses.
2. Siseministeerium oleks soovinud enne eelnõu kooskõlastamiseks edastamist eelnevat infot. Loodame, et JDM võtab fookusesse tutvustada ministeeriumitele ja teistele asjakohastele sihtgruppidele koosloome keskkonda (infopäevad). Keeruline on anda tagasisidet normidele, kui puudub kogemus süsteemi kasutamise osas ning puudub info kogu funktsionaalsusest.
3. Seletuskirja kohaselt laetakse eelnõu Riigi Teatajast alla ja sellesse tehakse muudatusi. Kui enne seaduse jõustumist või eelnõu valmimist avaldatakse seaduse uus redaktsioon Riigi Teatajas, siis kuidas seaduse uut redaktsiooni arvestatakse eelnõu koostamisel? Kas kasutajat teavitatakse, et uus seaduse redaktsioon on saadaval? Kuidas vältida olukorda, et keegi on muutnud juba seaduse sätet, mida samuti kavas muuta ja ei tekiks sellega kaasnevaid vigu? Kuidas maandatakse automaatikast tulenevaid riske, et põhjade genereerimisel kuvatakse õiged õigusnormid ning ei tekiks kehtetuid viiteid jms? Kuidas tagatakse samal ajal sama seaduse

kohta eelnõu muudatusi, mille on algatanud näiteks Riigikogu liikmed? Palume selles osas seletuskirja täiendada.

4. Esimeses etapis on välja toodud, et on võimalik eelnõu alla laadida ja selliselt eelnõude infosüsteemi (edaspidi *EIS*) või dokumendihaldussüsteemi (edaspidi *DHS*) üles laadida. Palume täpsustada selgemalt seda funktsionaalsust, sest hetkel pole aru saada, kas *EIS* ja *DHS* kasutamine jääb paralleelselt alles või toimuvad kooskõlastamised ning allkirjastamised uues koosloome süsteemis. Kas ministri allkirjastatud eelnõu tuleb uuesti koosloome keskkonda üles laadida, et seda saaks avalikustada? Kuidas toimuvad ministeeriumisisised kooskõlastamised? Kuidas maandatakse üleminekuajaga seotud riske, mh koosloome keskkonnas ja väljaspool süsteemi eelnõu koostamise, kooskõlastamise ja menetlemisega seotud topelt töökoormust ning sellega seonduvalt võimalike vigu ja viivitusi? Kuidas ennetada kohanemiskustest tulenevat menetlustempo aeglustumist? Kas kavas on koolitused sihtgruppidele (lisaks infopäevadele)? Eelarve mõju juures on välja toodud üksnes süsteemi ülalpidamisega seotud kulud ja koolituste osas ei ole midagi ette nähtud, kuid tuleks, et riske maandada ja üleminek toimuks sujuvamalt.

5. Eelnõust ei selgu, kuidas koosloome keskkonnas on lahendatud asutusesisene ja valitsemisala sisene sisukoha kujundamise protsess. Kui täna esindab asutuse seisukohta ametlik kiri, siis kuidas tagatakse, et koosloomesse sisestatud kommentaarid esindavad asutuse seisukohta, mitte kommentaarid esitanud teenistuja seisukohta. Kui kõik teenistujad esitavad oma kommentaarid otse koosloome keskkonda, siis kuidas välditakse olukorda, et ühest asutusest tulevad vastandlikud seisukohad? Täna lahendatakse võimalikud asutusesisised vastuolud vastuskirja koostamise etapis enne ametliku seisukoha esitamist. Lisaks juhime tähelepanu, et seletuskirjas on öeldud - „Selleks ei pea saatma riigiasutusele kirja, vaid saab esitada tekstiga seotud kommentaare samas keskkonnas.“ Kuidas tagatakse see, et koosloome keskkond ei muutuks n-ö sotsiaalmeedia kommentaariumiks või võimaluseks eelnõu menetlemist tahtlikult pidurdada hulga kommentaaride esitamisega? Viimastel aastatel toimunud juhtumitest lähtuvalt võib eeldada, et ainult isiku autentimine ei pruugi seda eesmärki täita.

6. Kus toimub koosloome keskkonda sisselogimine ametniku jaoks? Kas eelnõuga töötamine ametniku jaoks liigub VIIS-i nagu võiks jooniselt 1 välja lugeda või koosloome keskkonda on eraldi sissepääs? Mis veebilehelt on võimalik avalikult keskkonda siseneda?

7. Eelnõu § 12¹ lõige 5 punkti 2 kohaselt avalikustatakse koosloome keskkonnas akti eelnõu ja seletuskirja koostajate ning arvamuse esitajate ees- ja perekonna nimed koos teabega, keda nad esindavad. Siseministeeriumi valitsemisalas on suur hulk ametikohti, mille ülesanded on tunnistatud asutusesiseseks teabeks või riigisaladuseks. Seega ei ole igakordselt võimalik avaldada koostajate või arvamuse esitajate andmeid. Seletuskirjas on küll toodud, et teabevaldaja peab igakordselt hindama, kas teave kuulub avaldamisele või mitte. Siiski eelnõu sõnastus siinkohal kaalutlusõigust ette ei näe, kuna eelnõu sõnastuse järgi on toodud eelnõus minimaalselt avaldatavad andmed. Tegemist on olulise põhimõttega, mis peaks tulema eelnõu sõnastuses üheselt välja, kuna õiguslikku tähendust omab just eelnõu sõnastus mitte seletuskiri.

8. Kuidas asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud materjalid kuvatakse teistele asutustele ja avalikult? Kas ametnik enda versioonis ikkagi näeb, kui teine asutus on märkinud info asutusesiseseks kasutamiseks (*EIS*-is hetkel ei näe enam enda materjale, kui on dokumendil AK märges)? Kuidas ja kas on tagatud, et kui eelnõu on avalik, siis tehisintellekti kasutamine oleks võimalikult tehnoloogianeutraalne ja vaba? Kas kõik näevad teiste asutuste ja isikute tagasisidet ka koheselt või koostaja kinnitab pärast tagasiside läbi töötamist tagasiside avalikustamise, enne veendudes, et tagasiside ei sisalda asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet või muud teavet, mis ei kuuluks avalikustamisele? Nii seletuskirja kui tagasiside puhul võib vale juurdepääsupiirangu valimine tuua ühelt poolt kaasa teabe lekkimise ja teiselt poolt

liiga kinnise menetluse. Lisaks võib liiga varane avalikustamine tundlikel teemadel tuua endaga kaasa sisepoliitilisi ja julgeoleku riske. Kuidas neid riske maandada? Samuti võiks põhjalikumalt käsitleda avaliku kaasamisega seotud riske. Koosloome keskkond võib praktikas suurendada massilise või pahatahtliku tagasiside esitamise võimalust ning tõstatada ka lobitegevuse läbipaistvusega seotud küsimusi. Seletuskiri puudutab neid riske vaid põgusalt.

9. Seletuskirja kohaselt on koosloome keskkonnas kogu menetluse vältel kättesaadav jälitatud muudatustega terviktekst, mille abil on kõigil menetlusosalistel võimalik igal hetkel tutvuda kavandatavate muudatustega. Kas keskkonnas vajab eelnõu projekt eraldi kinnitamist või toimub avalikustamine etapiviisiliselt? Kas kõik on kohe avalik? Kas iga koma muudatus on kohe nähtav, isegi kui see esialgne sõnastus võib-olla ebaõnnestunud ja otsitakse läbi kirjutamisega õiget sõnastust? Kas joonist 2 võiks laiendada ka avalikustamise/ettevalmistamisele (üleval pool telge avalik ja allpool telge asutusesisene) või see joonis on üksnes andmete säilitamise kohta? Segadust tekitab erinevate profiilide või süsteemi vaadete hulk. Seletuskirjas on mh märgitud, et „kui ettevalmistaja otsustab varases etapis koostamisse kaasata ka väliseid osalisi, on neil võimalik koosloome keskkonna sisemise töökeskkonna kaudu töös osaleda“. Hetkel jätab seletuskiri mulje nagu oleks eelnõu koostaja vaade, avalik vaade ja eraldi töökeskkonnas osalemise vaade. Kas teiste asutuste vaade on ka eraldi ülesehitatud? Kas seletuskirja on võimalik lisada joonised, mis tooksid välja vaadete erisused ja keskkonna kasutamise õigused ja ka detailsem protsessijoonis?

10. Vabariigi Presidendil on õigus alitada seadus Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *põhiseadus*) muutmiseks. Seletuskirjast ega eelnõus ei ole kajastatud, kas presidendi kantseleil oleks ka võimalik koosloome keskkonna kaudu põhiseaduse muutmise eelnõu alitada või mitte ja miks.

11. Eelnõus ja seletuskirjas on lähtutud põhimõttest, et protsess saab alguse tervikteksti muutmisest. Mis saab juhul, kui on vaja koostada uus terviktekst?

12. Kuidas on tabelis 1 saadud kokku hoitav tööpäevade arv aastas? Seletuskirja kohaselt on lähtutud keskmise seaduseelnõu või ELi algatuse ettevalmistamisele kuluvast ajast. Praktikas see aeg varieerub sõltuvalt eelnõu pikkusest ja keerukusest. Kokkuvõtlikult on välja toodud, et keskmist eelnõu kui niisugust ei ole olemas. Kuidas on sellisel juhul võimalik lähtuda keskmise eelnõu pikkusest ja keerukusest? Kas võimalik on tuua konkreetse eelnõu näide, millest on võimalik teha ka teistel ministeeriumidel järeldusi tulenevalt enda töökorraldusest?

13. Kas on hinnatud pilveteenuste ja mikroteenuste turvariske ning koostatud vastavad riskianalüüsid, sh andmekaitsealased mõjuhinnangud? Eriti tähtsad on need sisejulgeoleku teabe puhul. Lisaks märgime, et sihtgrupid ja kaasuvad isikud ei ole kohustatud taolisi riskianalüüsi koostama enda seadmete kaudu süsteemi logimisel. Seletuskiri ei kajasta piisavalt IT-süsteemi töökindluse ja turvalisusega seotud riske. Puudub põhjalikum analüüs küberturvalisuse riskide kohta, samuti ei ole selgitatud, milline võiks olla süsteemi katkestuste mõju õigusloome menetlusele või millised varusüsteemid või alternatiivsed lahendused on kavandatud. Kuigi eelnõu võimaldab süsteemi tõrke korral menetleda eelnõusid ajutiselt ka väljaspool koosloome keskkonda, on vastav regulatsioon pigem üldine.

14. Riigi Teataja seaduse § 14 täiendatakse lõigetega 5–10. Seletuskirjas võiks olla viide põhiseaduse §-le 103 või muule asjakohasele seadusele, millele on eelnõu koostaja tuginenud taolise etapilisuse loomisel ehk kellel on seaduse alusel õigus alitada seadusemuudatus. Esimese hooga kavandatud eelnõu lõiget 6 lugedes tekib segadus, sest paljud eelnõud saavad alguse (mitteformaalselt protsess algatatakse) enne Vabariigi Valitsusse jõudmist. Esmalt viitaks see säte, et algse töö ministeeriumis peaks keskkonnaväliselt korraldama ja alles, kui

formaalselt Vabariigi Valitsus algatab eelnõu, siis see protsess käib koosloome keskkonnas. Seletuskirja lugedes siiski on arusaadav, et eelnõu muudatusi on võimalik kohe algstaadiumis läbi viia koosloome keskkonnas. Ettepanek – täiendada seletuskirja PS § 103 või muu asjakohase sättega. Lisaks täiendatakse seadust § 14 lõikega 8, mis annab Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada menetlusetappidele ülemineku ajakava. Arusaamatuks jääb vajadus eraldi lõikega 6 kehtestada tähtaeg, millal hakatakse Vabariigi Valitsuse algatatavaid seaduse muutmise seaduse eelnõusid koosloome keskkonnas koostama. Antud küsimuses ei too selgust ka eelnõu seletuskiri. Seletuskirjas viidatakse eelnõu § 14 lõigetele 10 ja 11, kuid eelnõuga lisatakse §-le 14 lõiked 5-10. Seega on eelnõu seletuskirja jäänud vale numeratsioon.

15. Seaduseelnõu koostamisel tuleb muu hulgas arvestada ka Riigikogu juhatuse 2011. aasta 27. detsembri otsusega nr 136 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja“. Juhime tähelepanu, et kooskõlastamiseks esitatud eelnõu ja seletuskiri ei vasta nimetatud eeskirja lisale 2 „Eelnõu ja seletuskirja vormistamise juhend“.

16. Täiendamist vajab isikuandmete töötlemisega seotud regulatsioon. Eelnõus on küll loetletud koosloome keskkonnas töödeldavad isikuandmete liigid (nt nimed, esindatav organisatsioon, kasutaja üldandmed) ning nende töötlemise alus on üldjoontes põhjendatud, sest tegemist on avaliku võimu ülesande täitmisega ning andmete töötlemine on vajalik õigusloome protsessi läbiviimiseks. Siiski jääb andmekaitsealane analüüs seletuskirjas pigem kirjeldavaks. Näiteks puudub viide andmekaitse mõjuhinnangu tegemisele, samuti ei ole piisavalt käsitletud riske, mis võivad kaasneda avaliku konsultatsiooni käigus esitatud kommentaaride avaldamisega. Ebapiisavalt on põhjendatud ka andmete säilitamise kord.

Eriti problemaatiline võib olla eelnõus sisalduv lahendus, mille kohaselt avalikustatud teavet ja selles sisalduvaid isikuandmeid säilitatakse alaliselt. Selline lähenemine võib olla vastuolus andmekaitse üldpõhimõtetega, eelkõige andmete minimaalsuse ja säilitamise piirangu põhimõttega. Seetõttu tuleks kaaluda, kas alaliselt säilitada vaid õigusaktide eelnõud ja seletuskirjad kui „õigusajalooliselt“ olulised dokumendid, samas kui isikuandmete säilitamise tähtaeg võiks olla ajaliselt piiratud (näiteks 10–20 aastat). Kas ka rahvastikuregistrist on plaanis andmeid küsida koosloome andmekogusse?

17. Lisaks jätab eelnõu mitmed olulised küsimused Vabariigi Valitsuse määrusega reguleerimiseks, sealhulgas andmete täpse koosseisu, andmetele juurdepääsu korra ning logide säilitamise tähtajad. Kuigi selline delegeerimine on infosüsteemide puhul tavapärane, võiks seaduse tasandil siiski kehtestada selgemad sisulised raamid. Probleemiks on ka see, et rakendusakti kavand on esitatud üksnes pealkirjade tasemel, mistõttu ei ole võimalik hinnata, kas mõni regulatsioon võiks või peaks tegelikult olema sätestatud juba seaduses.

18. Mõju analüüsis on üheks sihtrühmaks nimetatud kodanikud. Siinkohal tundub, et tegemist on eelnõu mõistes liiga kitsa sihtrühmaga, kuna õigusloome ei mõjuta ainult kodanikke.

19. Seletuskirja kohaselt muudab eelnõu riigivalitsemise avatumaks ja läbipaistvamaks, kuid hindamata on jäänud mõju riigi julgeolekule. Tegemist on olulise mõjuga, mida tuleb hinnata. Palume seletuskirja selle osas täiendada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Jaanus Põldmaa 6125041
jaanus.poldmaa@siseministeerium.ee