

Vabariigi Valitsuse määruse „Riigi kooslome keskkonna Sätla põhimäärus“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase määrusega kehtestatakse riigi kooslome keskkonna Sätla põhimäärus. Sätla on Riigi Teataja seaduse alusel loodav andmekogu, mille eesmärk on toetada akti eelnõude koostamist, menetlemist ning sellega seotud asutusesisest ja asutustevahelist koostööd, avalikku konsultatsiooni ning menetlusteabe avalikustamist ühes digitaalses keskkonnas.

Põhimääruses täpsustatakse Sätla ülesehitus, turvaklassid, vastutavate ja volitatud töötajate ülesanded, Sätlasse kantavad andmed, andmeandjad, akti liigid ja menetlusetapid, juurdepääsuõigused, andmete väljastamine, logimine, säilitamine ning määruse jõustumine. Regulatsioon lähtub Riigi Teataja seaduse § 12¹ lõikes 10 sätestatud volitusnormist ning täpsustab seaduses ette nähtud andmekogu pidamise korralduslikke ja tehnilisi küsimusi.

Määruse eelnõu toetab Sätla etapiviisilist kasutuselevõttu. Esimeses etapis on eesmärk võtta Sätla kasutusele Vabariigi Valitsuse algatatavate seaduse muutmise seaduse eelnõude koostamisel ning laiendada edaspidi keskkonna kasutust teistele akti liikidele ja menetlusetappidele.

Määruse rakendamisega kaasneb eeldatavasti positiivne mõju õigusloome töökorraldusele, menetlusteabe jälgitavusele, andmete taaskasutatavusele ja avalikkuse kaasamisele. Mõju avaldub eelkõige Sätlat kasutavate riigiasutuste töökorralduses ja töökoormuses. Halduskoormuse tasakaalustamise reegli tähenduses ei suurenda põhimäärus inimeste, ettevõtjate ega vabaühenduste halduskoormust, sest sellega ei kehtestata neile uusi informeerimis-, aruandlus- ega tegevuse õigusaktiga kooskõlla viimise kohustusi. Põhimäärus reguleerib Sätla kasutamise korraldust avaliku sektori tööprotsessis ning selle praktiline mõju seisneb eeldatavasti käsitsi tehtava töö, andmete korduva sisestamise ja dubleeriva infovahetuse vähendamises. Seetõttu ei ole eelnõus vaja kavandada eraldi halduskoormuse vähendamise meetet.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna riigi kooslome keskkonna nõunik Karmen Vilms (karmen.vilms@justdigi.ee). Põhimääruse eelnõu koostamisel on osalenud Justiits- ja Digiministeeriumi julgeoleku ja teabe kaitse talituse nõunik Sander Heinsoo (sander.heinsoo@justdigi.ee). Põhimääruse eelnõu on läbi arutatud ka Riigikantselei õigusosakonna kooslome keskkonna projektijuhi Kristina Liigiga ning Sätla volitatud töötaja Registrate ja Infosüsteemide Keskusega. Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Määruse eelnõu on seotud Riigi Teataja seaduse muutmise seadusega, mis jõustub 1. oktoobril 2026. aastal ja millega loodi Sätla õiguslik alus ning milles sisaldub volitusnorm põhimääruse kehtestamiseks.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Seos seisneb asjaolus, et keskkonda kasutatakse ka Euroopa Liidu algatuste riigisisises menetluses ja hilisemal Euroopa Liidu õiguse Eesti õigusesse ülevõtmisel ja rakendamisel.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

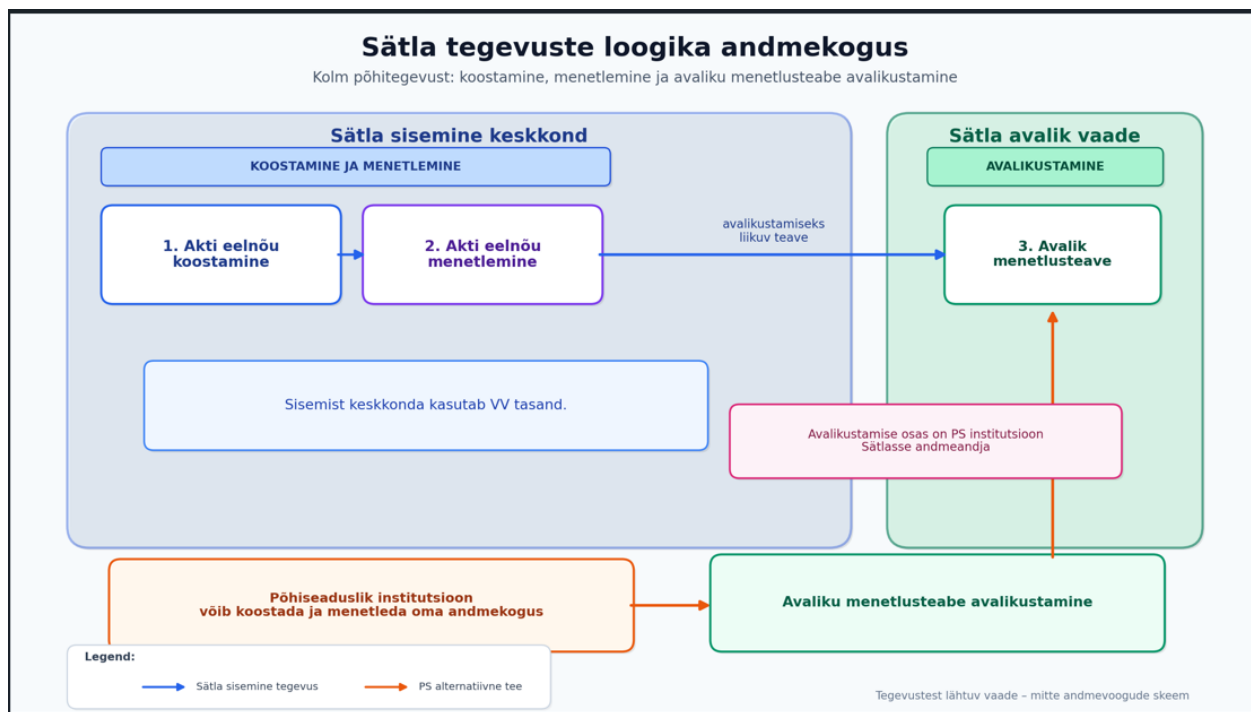
2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse eelnõu koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis nähakse ette Sätla üldsätted, teises peatükis Sätlasse kantavad andmed, andmeandjad ja akti liigid, kolmandas peatükis juurdepääsuõigused, andmete väljastamine, logimine ja säilitamine ning neljandas peatükis rakendussäte määruse jõustumise kohta.

Paragrahviga 1 sätestatakse andmekogu ametlik nimetus. Kuna seaduse tasandil on andmekogu juba nimetatud Sätlaks, väljendab määrus üksnes selle ametliku nime kasutamist rakendusakti tasandil ega loo uut regulatiivset sisu. Säte, mille järgi peetakse Sätlat eesti keeles, lähtub andmekogu eesmärgist teenida Eesti õigusloomet ja menetlusteabe avalikkuse eesmärki. Eesti keele esiletõstmine toetab nii õigusselgust kui ka ühtset terminikasutust ning aitab vältida olukorda, kus andmekogu põhiandmed, väljad või kasutajaliides hakkaksid eri menetlustes paralleelsete nimetuste tõttu killustuma.

Paragrahviga 2 nähakse ette Sätla ülesehitus. See on jaotatud kaheks funktsionaalselt erinevaks, kuid omavahel seotud osaks. Sisemine töökeskkond teenib akti eelnõude ettevalmistamise, ühise redigeerimise ja menetlemise eesmärki, avalik vaade aga läbipaistvuse ja kaasamise eesmärki. Selline lahendus vastab seaduses sätestatud eesmärgile koondada ühte andmekogusse nii koostamine, menetlemine kui ka menetlusteabe avalikustamine. Joonisel 1 on kujutatud Sätla kolme põhitegevuse – akti eelnõu koostamise, menetlemise ja menetlusteabe avalikustamise omavahelist seost. Üldjuhul koostatakse ja menetletakse akti eelnõu Sätla sisemises töökeskkonnas. Avalikustamisele kuuluv teave edastatakse Sätla avalikku vaatesse. Põhiseaduslik institutsioon võib akti eelnõu koostada ja menetleda ka muus andmekogus ning anda Sätlasse avaliku menetlusteabe avalikustamiseks vajalikud andmed.

Mikroteenustel põhinev ülesehitus võimaldab käsitleda keskkonna eri funktsioone eristatavate teenustena. See on oluline nii etapiviisilise kasutuselevõtu, andmevahetuse kui ka edasiarendamise seisukohalt. Sama arhitektuuriline valik võimaldab vajaduse korral kasutada eraldi infosüsteeme nii, et avalik menetlusteave oleks siiski koondatud ühtsesse vaatesse.



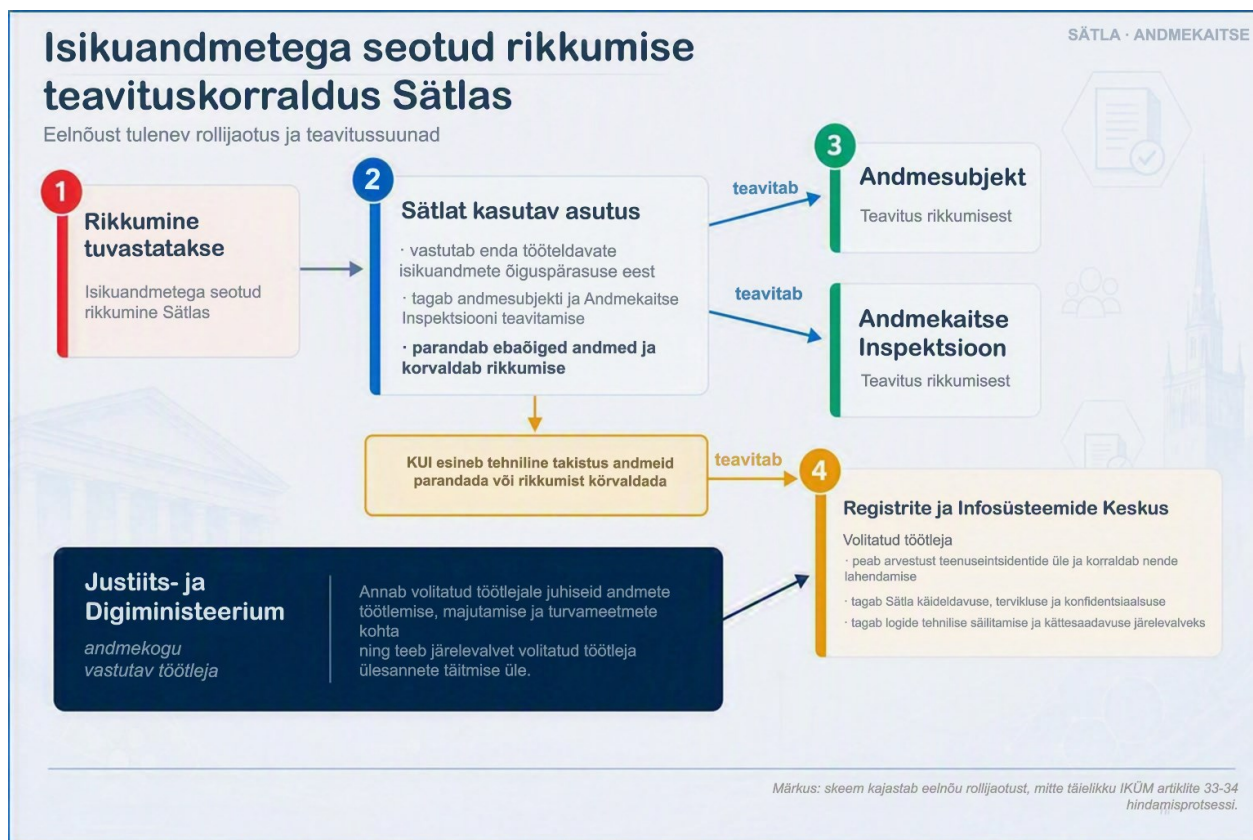
Joonis 1. Sätla töövood

Paragrahviga 3 nähakse ette Sätla turvataseme alused, lähtudes andmekogu tegelikust rollist õigusloome igapäevases töökorralduses. Sätlas koostatakse ja menetletakse akti eelnõusid kogu õigusloomekaare

ulatuses ning sama keskkonda kasutatakse nii sisemiseks ettevalmistamiseks, asutustevaheliseks koostööks kui ka avaliku menetlusteabe kuvamiseks. Seetõttu tuleb turvaklass määrata nii sisemise töökeskkonna kui ka avaliku vaate põhjal, mis tähendab, et lisaks avalikus vaates avalikustatavale teabele tuleb lähtuda ka sisemises töökeskkonnas töödeldavatest tööversioonidest, menetlusteabest ja juurdepääsupiiranguga materjalidest. Turvaklasside määramine loob aluse nii tehniliste kui ka korralduslike meetmete kujundamiseks, sealhulgas juurdepääsu halduseks, logimiseks, varundamiseks, intsidentide lahendamiseks ja teenuse toimepidevuse tagamiseks. Käideldavuse taseme K3 määramine on põhjendatud seetõttu, et Sätla on õigusloomega kokkupuutuvate ametnike põhiline töövahend ning seda tuleb kasutada kõigis menetlusetappides. Juba mõnetunnine katkestus ei tooks kaasa pelgalt ebamugavust, vaid reaalse tööseisaku: koostaja ei pääseks ligi varasematele versioonidele, seletuskirjale ega menetlusteabele ning kiireloomuliste eelnõude korral tuleks ajutiselt teha tööd väljaspool keskkonda. See omakorda suurendab lisatöö mahtu, vähendab menetluskäigu läbipaistvust ja kasvatab vigade tekkimise riski, sest Sätla automaatikat – näiteks terviktekstipõhine muudatuste haldus, vormindus ja seletuskirja seoste hoidmine – väljaspool süsteemi samal kujul kasutada ei saa. Väga hea käideldavus on seega vajalik Vabariigi Valitsuse, ministeeriumide, Riigikogu menetluse ja avaliku kaasamise sujuvaks toimimiseks. Tervikluse taseme T2 määramine on põhjendatud seetõttu, et Sätlas loodavad ja menetletavad andmed on vahetult seotud kehtiva õiguse kujunemisega. Kui õigusakti eelnõu koostamise ja muutmise käigus ei ole igal ajahetkel selge, kes, millal ja millisel õiguslikul või menetluslikul alusel andmeid löi, muutis või kustutas, ei ole võimalik hiljem piisava kindlusega tõendada menetluse korrektsust ega välistada volitamata muudatusi. Sätlas peab seetõttu saama reaalajas ja tagantjärele kontrollida nii avalike ja kinnitatud versioonide kujunemist kui ka kõiki olulisi töötlemistoiminguid. Tase T2 eeldab, et andmete muutmise ja hävitamise fakt peavad olema **tuvastatavad** ning toimub perioodiline õigsuse kontroll. Lisaks taseme T2 nõuetele rakendatakse rangemaid meetmeid. Näiteks on muudatuste jälgimine tagatud muudatuste ajaloo talletamise kaudu ja muudatuste jälitamise funktsioon võimaldab iga ajahetke seisuga näha, kes on dokumendis muudatusi teinud. Vastutaja aktseptita muudatused dokumenti automaatselt üle ei kandu. Versioonid on seostatavad nende looja, loomisaja ja kontekstiga ning logide ja kontrollimehhanismide abil on võimalik tagada andmete õigsus, täielikkus ja ajakohasus kogu menetluse vältel. Konfidentsiaalsuse taseme S2 määramine on põhjendatud sellega, et kuigi Sätla avalikus vaates avalikustatakse S0-taseme menetlusteavet, sisaldab sisemine töökeskkond ka selliseid tööversioone, koostöörühma materjale ja asutusesisese koostööringi dokumente, millele ei tohi pääseda ligi piiramatu isikute ring. Koostöörühmades võivad osaleda üksnes konkreetselt määratud õigustega isikud – riigiasutuste teenistujad, eksperdid või huvirühmade esindajad. Tase S2 väljendab nõuet, et juurdepääs juurdepääsupiiranguga teabele oleks lubatud ainult kindlaksmääratud kasutajarühmadele ning turvalisel ja jälgitaval viisil. Praktilisel tasandil hindab teabevaldaja iga kord avaliku teabe seaduses või muus seaduses sätestatud juurdepääsupiirangu kehtestamise vajadust Sätlas töödeldavale teabele. Näiteks on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks sellise teabe, mis võib kahjustada välissuhtlemist (avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 1 p 3), või teabe, mis võib ohustada riigi julgeolekut (AvTS § 35 lg 1 p 3¹). Kõne alla võivad tulla ka eriseadustes sisalduvad alused, mille kohaselt on mingit laadi teave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave. Samuti on eelnõu ettevalmistaja hinnata, kas mingi osa avalikult konsultatsioonilt saadud tagasisidest on laadilt selline, et võib kahjustada oluliselt mõne andmesubjekti eraelu puutumatust (AvTS § 35 lg 1 p 12). Seetõttu on ta kohustatud niisuguse osa tagasisidest tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

Paragrahviga 4 eristatakse Sätlat kasutavad asutused kui isikuandmete kaasvastutavad töötlejad ning Justiits- ja Digiministeerium ja Riigikantselei kui andmekogu arendamise eest Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud asutuste ülesannete piires vastutavad kaasvastutavad asutused. Selline ülesehitus võimaldab hoida lahus andmekogu kasutamise seotud sisulise vastutuse ning andmekogu arendamise ja pidamise korraldusliku vastutuse. Justiits- ja Digiministeeriumi ning Riigikantselei eraldi nimetamine kaasvastutavate asutustena lähtub Riigi Teataja seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas kirjeldatud lahendusest, mille kohaselt on need kaks asutust Sätla tellijad ja arendamise eest vastutajad oma pädevuse piires. Volitatud töötleja roll jääb seejuures tehniliseks ja on seotud teenusepidamisega.

Sätlat kasutava asutuse ülesanded on seotud eelkõige tema enda loodavate, esitatavate ja töödeldavate andmetega. Kasutav asutus vastutab selle eest, et tema vastutusalas toimuv isikuandmete töötlemine oleks õiguspärane ning et tema loodud või Sätlasse esitatud andmed oleksid õiged. Samuti määrab kasutav asutus enda vastutusalas olevatele materjalidele juurdepääsuõigused ja otsustab nende avalikustamise ulatuse kooskõlas seadusega. See tähendab, et andmekogu tehniline pidamine ei vii sisulist vastutust andmete õigsuse, avalikustamise või juurdepääsupiirangute kohaldamise üle volitatud töötlejale ega andmekogu arendamise eest vastutavatele asutustele. Kasutav asutus vastab ka tema loodud või esitatud andmeid puudutavatele teabenõuetele ja andmesubjekti pöördumistele, korraldab Riigi Teataja seaduse § 12¹ lõikes 8 nimetatud juhul andmete tagantjärele Sätlasse kandmise ning teavitab volitatud töötlejat ebaõigetest andmetest või isikuandmetega seotud rikkumisest, kui kasutav asutus ei saa tehniliste takistuste tõttu ise rikkumist kõrvaldada. Tegevusjuhisis rikkumise avastamise korral on esitatud joonisel 2. Asjaomastest vajadustest lähtuvalt on Sätlat kasutaval asutusel võimalik teha Justiits- ja Digiministeeriumile ka ettepanekuid arendusvajaduste kohta.



Joonis 2. Isikuandmetega seotud teavituskorraldus Sätlas

Paragrahviga 5 määratakse kindlaks Sätlasse kantavad andmed. Säte lähtub põhimõttest, et andmekogus ei koguta andmeid iseseisva eesmärgina, vaid üksnes selles ulatuses, mis on vajalik akti eelnõu koostamiseks, menetlemiseks ja avaliku menetlusteabe kuvamiseks. Seetõttu on loetletud nii menetluse objektiks olevad dokumendid kui ka nende menetlemiseks vajalikud struktuursed metaandmed, nagu staatus, akti liik, tähtpäevad ja menetlusetapp. Samuti on loetletud Sätlat kasutava isiku ja menetluses osaleja kohta andmekogusse kantavad andmed. Kasutava isiku üldandmetest kantakse Sätlasse nimi, isikukood ja e-posti aadress ning lisaks üldandmetele ametikoht ning eemaloleku- ja asendamisperiood. Menetluses osaleja andmetest kantakse Sätlasse ees- ja perekonnanimi, juriidilist isikut või asutust esindades ka selle nimi, registrikood ja e-posti aadress. Põhiseaduslike institutsioonide suhtes sätestatud erireegel tagab, et juhul kui eelnõu koostatakse ja menetletakse mõnes muus andmekogus, koondatakse Sätlasse siiski seaduses ette nähtud avalik menetlusteave. Lõigetes 3 ja 4 täpsustatakse Riigi Teataja

seaduses juba sätestatud põhimõtet, et Sätlas ei koostata ega menetleta riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldavat akti eelnõu. Sätte eesmärk on tagada ühelt poolt kooskõla salastatud teabe töötlemise nõuetega ja teiselt poolt säilitada Sätlas seaduses ette nähtud avalik menetlusteave selles ulatuses, milles see tohib olla avalikustatud või andmekogus hoitud.

Paragrahviga 6 reguleeritakse seda, kuidas säilitada andmekogu täielikkus juhul, kui ajutiselt kasutatakse keskkonnavälist töökorraldust. Seejuures nähakse ette põhimõte, et teabe tagantjärele sisestamine toimuks mõistliku aja jooksul. Kuivõrd nii materjalide maht kui ka Sätla kasutamise takistus võib varieeruda, ei ole ühtse tähtaja määramine võimalik. Samas tuleb arvestada vajadust tagada menetluse ülevaatlikkus ja menetlusteabe ajakohasus. Kui takistust tekitav olukord võimaldab, võiks lähtuda sellest, et viivitus ei tohi takistada järgmisi menetlusetappe (nt kooskõlastamine või avalik konsultatsioon) ega eksitada avalikkust menetluse staatuse suhtes.

Paragrahviga 7 täpsustatakse andmeandjaid. Sätte eesmärk on näha põhimääruse tasandil ette selline detailsus, mida volitusnorm eeldab andmeandjate ja nendelt saadavate andmete puhul olukorras, kus Sätla töökorraldus eeldab konkreetsete registrite ja süsteemide andmete kasutamist. Asutusesisese töökorralduse sujuvaks korraldamiseks kasutatakse riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu, täpsemalt riigile personali- ja palgaarvestuse teenust osutava ühtse majandusarvestustarkvara SAP ning sellega liidestatud riigitöötaja iseteenindusportaali andmeid. Nende andmete kasutamine vähendab kätsi sisestamise vajadust ning võimaldab ülesandeid määrates arvestada muu hulgas eemaloleku- ja asendamisteabega. Juriidiliste isikute andmete puhul on põhjendatud nimetada andmeandjana äriregistrit, sest esindatava tuvastamise ja ühendusevõtu seisukohalt on just sealt võimalik saada juriidilise isiku nime ja registriandmetega seotud kontaktteavet. Sätte näeb andmeandjana ette ka volituste haldamise andmekogu, kust küsitakse andmeid juriidilise isiku esindusõiguse kontrollimiseks juhul, kui isik avaldab Sätla avaliku vaate kaudu arvamust esindatava nimel. See tähendab, et inimene saab Sätlas avaldada avalikule konsultatsioonile esitatud materjalide kohta arvamust nii füüsilise isikuna enda nimel kui ka juriidilise isiku esindajana juhul, kui talle on volituste haldamise süsteemis sellekohane volitus antud. Riigi Teataja nimetamine andmeandjana väljendab omakorda Sätla otsest seost ametliku tekstialikaga: eelnõu koostamisel kasutatakse muudetava akti ametlikku teksti ning menetluse tulemus peab olema suunatav edasi avaldamiseks või edasiseks menetluseks.

Paragrahviga 8 seotakse põhimäärus seaduses sätestatud etapiviisilise kasutuselevõtu loogikaga. Põhimäärus näeb ette, millist liiki aktide eelnõusid saab Sätlas ette valmistada, kuid kasutuselevõtu ulatus määratakse eraldi. Näiteks on Sätla esimene kasutuselevõtu etapp sätestatud 1. oktoobril jõustuva Riigi Teataja seaduse § 14 lõikega 6, mille kohaselt Vabariigi Valitsuse algatatav seaduse muutmise seaduse eelnõu koostatakse Sätlas alates 2026. aasta 1. oktoobrist. Järgmisi kasutuselevõtu etappe saab seaduse alusel otsustada Vabariigi Valitsus. Sätte sõnastus võimaldab akti liikide loetelu tulevikus laiendada, ilma et põhimääruse ülesehitust tuleks iga üksiku etapi puhul ümber teha.

Paragrahviga 9 sätestatakse juurdepääsuõigus Sätlale. Paragrahv eristab avalikku vaadet ja sisemist töökeskkonda ning näeb neile ette erineva juurdepääsurežiimi. Avaliku vaate kaudu on igal isikul juurdepääs avalikule menetlusteabele, kuid avalikustatud akti eelnõu kohta arvamuse avaldamiseks tuleb isikul end autentida. Sisemise töökeskkonna puhul on lähtekohaks vajaduspõhine ligipääs: juurdepääs on akti eelnõu eest vastutava asutuse teenistujal, teise Sätlat kasutava asutuse teenistujal talle antud juurdepääsuõiguse ulatuses ning muul füüsilisel isikul üksnes konkreetse akti eelnõu koostamises osalemiseks vajalikus ulatuses. Riigiasutusevälisele füüsilisele isikule antud juurdepääsuõigus on isiklik ega ole üleantav. Juurdepääsuõiguse annab, seda muudab ja selle võtab ära eelnõu koostamise või menetlusetapi eest vastutav isik ning juurdepääs tuleb sulgeda või selle ulatust muuta viivitamata, kui juurdepääsuvajadus on ära langenud või muutunud.

Paragrahviga 10 sätestatakse andmete väljastamine. Paragrahv eristab andmete kättesaadavaks tegemist tavapärasel töövoos ja andmete väljastamist individuaalse pöördumise alusel. Selline lahendus säilitab andmed loonud või menetlusse toonud asutuse sisulise vastutuse.

Paragrahviga 11 reguleeritakse andmete logimist ja logide säilitamist. Logide pidamine on vajalik nii süsteemi turvalisuse, kasutajatoimingute kontrollitavuse kui ka järelevalve seisukohalt. Kaheaastane säilitamistähtaeg tagab mõistliku tasakaalu ühelt poolt kontrollivajaduse ja teiselt poolt minimaalsuse põhimõtte vahel. Lühem säilitamistähtaeg võib piirata võimalust tuvastada rikkumisi või tõendada töötlemistoimingute õiguspärasust juhul, kui asjaolud selguvad alles pikema aja möödudes. Samas ei ole pikem säilitamine vajalik logide töötlemise eesmärgi saavutamiseks, kuna tavapärased kontrolli-, auditi- ja järelevalvemenetlused on selle aja jooksul läbiviidavad ning logide tõendusväärtus väheneb aja möödudes.

Paragrahviga 12 sätestatakse andmete säilitamine. Lõiked 1 ja 2 taasesitavad regulatsiooni tervikluse huvides Riigi Teataja seaduse § 12¹ lõike 9 sisu. Lõikes 2 sätestatud Sätla andmete kustutamine toimub automaatselt pärast menetluse lõppemist (akti vastuvõtmist või väljakuulutamist), tuginedes süsteemis märgitud menetlusstaatus muutusele. Vastutav asutus ei pea andmeid käsitsi kustutama. Lõikes 3 oleva regulatsiooni eesmärk on võtta arvesse valitsuse tasandi õigusloome spetsiifikat, mille tõttu ei lange eelnõud valitsuse vahetudes menetlusest automaatselt välja. Seetõttu võib olla vajalik pooleli jäänud menetlusi mõne aja pärast uuesti jätkata. Samas ei ole andmehalduse mõistlikkuse ja läbipaistvuse tagamiseks põhjendatud säilitada lõputult selliseid ettevalmistavaid materjale, mis on jäänud aastateks seisma. Otsuse selliste menetluste lõpetamise ja seetõttu ka ettevalmistavate materjalide säilitamise lõpetamise kohta saab teha eelnõu koostamise eest vastutava asutuse juht või tema määratud pädev teenistuja. Otsustamisel tuleks lähtuda sellest, kuivõrd tõenäoline on, et teemaga võidakse kunagi edasi tegeleda ja kas tehtud eeltöö on enam kasutatav ja ajakohane.

Paragrahviga 13 nähakse ette, et Sätlat kasutavate asutustega tuleb enne järgmiste etappide kasutusele võtmist koostööd teha. Selleks tuleb nende asutustega korraldada testimised. Kui seejärel ilmneb vajadus teha olulisi arendusi, tuleb need ära teha. Esmajoones on selle sätte puhul silmas peetud kasutajate eelnevat testimist, aga ka mõne asutuse eripärast tulenevat arendusvajadust ja sellekohast koostööd.

Paragrahviga 14 nähakse ette Sätla rahastamine Justiits- ja Digiministeeriumi eelarve kaudu.

Paragrahviga 15 sätestatakse määruse jõustumine. Jõustumistähtpäev on seotud seaduses sätestatud kasutuselevõtu esimese etapiga. Kuna samast kuupäevast hakkab Sätlas toimuma Vabariigi Valitsuse algatatavate seaduse muutmise seaduse eelnõude koostamine, peab ka põhimäärus olema selleks ajaks jõustunud, et andmekogu pidamine toimuks selge ja kehtiva rakenduskorra alusel.

Andmekaitseline mõjuhinnaang on esitatud seletuskirja lisa 1.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määruse eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega ning Euroopa Liidu õigus ei reguleeri liikmesriigisisest õigusloomemenetlust ega Sätla pidamise korraldust. Eelnõu ei ole Euroopa Liidu õigusega vastuolus.

4. Määruse mõjud

Eelnõu kohaselt kehtestatakse riigi koosloome keskkonna Sätla põhimäärus, mis reguleerib uue keskse IT-süsteemi ülesehitust, haldamist ja kasutamist õigusaktide eelnõude koostamiseks ja menetlemiseks. Eelnõu peamine mõju on seotud riigiasutuste õigusloome korralduse ühtlustamise, avalikkuse kaasamise ja läbipaistvuse suurendamisega uue e-teenuse kaudu ning andmevahetuse tõhustamisega riigi infosüsteemide vahel. Kõikide mõjuvaldkondade vaatest on tegemist püsiva mõjuga. Sätla kasutuselevõtuga koondatakse akti eelnõu koostamine, menetlemine, asutustevaheline koostöö, avalik

konsultatsioon ja menetlusteabe avalikustamine ühte keskkonda. Lisaks dokumentidele talletatakse struktureeritud kujul ka menetlusega seotud andmed. See võimaldab menetlusteavet automaatselt töödelda, taaskasutada ja eri vaadetes kuvada ning vähendab vajadust sama teavet korduvalt sisestada.

Eelnõu peamine mõju on seotud riigiasutuste õigusloome korralduse ja tööprotsesside ühtlustamisega, avalikkuse kaasamise ja läbipaistvuse suurendamisega uue e-teenuse kaudu ning andmevahetuse tõhustamisega riigi infosüsteemide vahel.

4.1. Sihtrühmad

Mõju avaldub eelkõige riigiasutuste õigusloome korralduses ja tööprotsessides, asutuste ülesannete ja vastutuse jaotuses, teenistujate töökoormuses, infosüsteemidevahelises andmevahetuses ning avaliku menetlusteabe kättesaadavuses ja avalikkuse kaasamises. Samuti avaldub mõju isikuandmete töötlemisele, andmete turvalisusele ja Sätla toimepidevuse tagamisele.

Sätla kasutuselevõtt mõjutab eelkõige ministeeriumides ja Riigikantseleis õigusloomega tegelevaid teenistujaid, kes hakkavad Sätlas akti eelnõusid koostama ja menetlema. Mõju avaldub ka põhiseaduslikele institutsioonidele. Ministeeriumides ja Riigikantseleis oli 2025. aastal kokku ligikaudu 2500 teenistujat¹. Kõik neist ei tegele õigusloomega, seetõttu ei ole Sätla vahetute kasutajate täpset arvu võimalik kindlaks määrata.

Otseselt mõjutatud sihtrühmade hulka kuuluvad Justiits- ja Digiministeerium, Riigikantselei ning Registrate ja Infosüsteemide Keskus, kes vastutavad Sätla arendamise, haldamise ja tehnilise toimimise eest, samuti andmekogude pidajad, kelle andmeid kasutatakse süsteemi toimimiseks ja andmevahetuse tagamiseks.

Kaudselt mõjutab Sätla kasutuselevõtt inimesi, ettevõtjaid, vabaühendusi, kohaliku omavalitsuse üksusi ja teisi organisatsioone, kelle õigusi, kohustusi või tegevust Sätlas koostatavad akti eelnõud võivad puudutada. Mõju avaldub ka ajakirjanikele, teadlastele, huvikaitseorganisatsioonidele ja teistele õigusloome jälgijatele, kelle jaoks paraneb avaliku menetlusteabe kättesaadavus ning akti eelnõude menetluse jälgitavus.

4.2. Mõjuvaldkonnad

Määruse mõjuvaldkonnad on eelkõige:

- riigivalitsemine;
- infotehnoloogia ja infoühiskond;
- sotsiaalvaldkond;
- majandus;
- regionaalvaldkond;
- riigieelarve.

Mõju riigivalitsemisele tuleneb õigusloome korralduse, tööprotsesside, vastutuse ja töökoormuse muutumisest. Mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale tuleneb keskse digitaalse keskkonna kasutuselevõttust, andmevahetusest teiste andmekogudega ning Sätla turvalisuse ja toimepidevuse tagamisest. Sotsiaalne ja majanduslik mõju avaldub eelkõige menetlusteabe kättesaadavuses ning

¹ [Avaliku sektori statistika | Rahandusministeerium](#)

õigusloomes osalemise võimalustes. Sätla kasutuselevõttuga kaasnevat mõju on põhjalikumalt analüüsitud Riigi Teataja seaduse muutmise käigus².

Järgnevalt analüüsitakse määruse mõju mõjuvaldkondade kaupa.

4.2.1. Mõju riigivalitsemisele

Määrusega reguleeritakse uue keskse IT-süsteemi (Sätla) kasutuselevõttu õigusloomeprotsessis, mis muudab otseselt ministeeriumide ja teiste riigiasutuste seniseid tööprotsesse, rolle ja vastutust.

Sihtrühm: Sätlat kasutavad asutused (ministeeriumid, Riigikantselei jt)

Määrusega luuakse ühtne ja kohustuslik digitaalne keskkond õigusaktide eelnõude koostamiseks, menetlemiseks, kooskõlastamiseks ja menetlusteabe avalikustamiseks. See asendab senised hajutatud või asutusepõhised lahendused, ühtlustades õigusloomeprotsessi kogu täitevvõimu ulatuses. Asutused peavad kohandama oma töökorraldust uue süsteemiga, määrama kasutajaõigusi ning vastutama enda sisestatud andmete õigsuse ja seaduspärasuse eest. Uus süsteem suurendab menetluse läbipaistvust ja jälgitavust, kuid nõuab ka töötajatelt uue töövahendi kasutamiseks vajalike oskuste omandamist.

Praegu toimub suur osa õigusloomes vajalikust menetlusest dokumentide (eelnõud, seletuskirjad, kooskõlastused, arvamused) kaudu. Sätlas talletatakse lisaks dokumentidele struktureeritud kujul ka menetlusega seotud andmed. See võimaldab menetlusteavet automaatselt töödelda, taaskasutada ja eri vaadetes kuvada. Eelnõu koostaja jaoks tähendab see väiksemat vajadust sama teavet korduvalt sisestada, paremat ülevaadet menetluse seisust ning võimalust kasutada automatiseeritud töövooge. Kooskõlastaja jaoks tähendab see kiiremat ligipääsu menetluse käiku, muudatusi ja esitatud arvamusi puudutavale teabele ning väiksemat vajadust koguda infot eri dokumentidest ja süsteemidest.

Mõju ulatus: märkimisväärne, kuna muudab riigiasutuste üht põhitegevust – õigusloomet.

Sihtrühma suurus: kõik ministeeriumid, Riigikantselei ning teised valitsusasutused ja põhiseaduslikud institutsioonid, kes osalevad õigusloomeprotsessis.

Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine. Riskid on seotud uue süsteemi tehniliste tõrgete ja kasutajate ebapiisava koolitusega või vastuseisuga uuele töökorraldusele, mis võib ajutiselt vähendada tööefektiivsust. Süsteemi käideldavuse probleemid (eelnõu kohaselt käideldavuse K3-taseme nõue) võivad halvata kogu õigusloomeprotsessi.

Leevendusmeetmed: Sätla kasutuselevõtt on etapiviisiline. Esimene etapp hõlmab üksnes Vabariigi Valitsuse algatatavate seaduse muutmise seaduse eelnõude koostamist. Kui vajalikud lahendused süsteemis esialgu puuduvad, võib koostada eelnõu süsteemiväliselt. Sätla arendamise käigus ja selle kasutamise õiguslikku algust kavandanud eelnõu (Riigi Teataja seaduse muutmine) menetluse ajal tehti mitu tutvustust eri ministeeriumidele ja riigiasutustele. Ministeeriume on kaasatud ka katseprojektidesse ja sellega on plaanis jätkata nende funktsionaalsuste puhul, mida jätkuvalt arendatakse. Septembris 2026 toimuvad kasutajate koolitused, mida vajadust mööda edaspidi korratakse. Kasutuselevõttu toetavad ka kasutajajuhendid, pakutakse kasutajatuge. Süsteemi toimepidevust toetavad koormus- ja kasutustestid, tehniline monitooring, varunduslahendused ning võimalus kasutada seaduses ette nähtud tingimustel ajutiselt süsteemivälist töökorraldust.

Sihtrühm: Registrate ja Infosüsteemide Keskus (RIK)

² Riigi Teataja seaduse muutmise seaduse 879 SE materjalid Riigikogu veebilehel: [Eelnõu – Riigikogu](#)

RIK määratakse Sätla volitatud töötlejaks, kelle ülesanne on tagada süsteemi tehnoloogiline toimimine, sealhulgas majutus, käideldavus (K3), terviklus (T2), konfidentsiaalsus (S2), varukoopiate tegemine, intsidentide lahendamine ja andmevahetus teiste infosüsteemidega.

Mõju ulatus: märkimisväärne, kuna lisab RIK-i hallatavate kriitiliste riigi infosüsteemide hulka uue ja kompleksse süsteemi.

Sihtrühma suurus: üks asutus, kuid mõju selle tehnilistele ja inimressurssidele on suur.

Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine. Risk seisneb ebapiisavates ressurssides (raha, inimesed), mis ei võimalda tagada nõutud turbe- ja käideldavustasemeid. Tehnilised rikked RIK-i taristus võivad peatada kogu õigusloomeprotsessi.

Leevendusmeetmed: Sätla kasutuselevõtu ettevalmistuse juurde kuuluvad RIK-is tehtavad koormustestid. Justiits- ja Digiministeeriumi ning RIK-i vahel tuleb sõlmida selged teenustaseme lepingud (SLA).

Sihtrühm: Justiits- ja Digiministeerium ning Riigikantselei

Justiits- ja Digiministeerium määratakse Sätla vastutavaks töötlejaks ning koos Riigikantseleiga ka kaasvastutavaks arendajaks. See tähendab juhtrolli süsteemi haldamisel, arendamisel, seaduslikkuse tagamisel ja kasutuselevõtu korraldamisel.

Mõju ulatus: märkimisväärne, lisab ministeeriumile ja Riigikantseleile uue olulise vastutusvaldkonna.

Sihtrühma suurus: kaks asutust, kuid mõju koondub konkreetsetesse osakondadesse.

Ebasoovitavate mõjude risk: väike. Riskid on peamiselt seotud projektijuhtimise, arendusvajaduste prioriseerimise ning asutustevahelise koostööga. Ülesanded on kooskõlas asutuste põhipädevustega.

4.2.2. Mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale

Määrusega luuakse uus riiklik e-teenus ning reguleeritakse selle tehnilist ülesehitust, turvanõudeid ja liidestamist riigi teiste andmekogudega, mis mõjutab otseselt infoühiskonna toimimist. Sätla näol luuakse õigusloome jaoks keskne digitaalne töökeskkond, milles menetlusega seotud teavet töödeldakse senisest suuremas ulatuses struktureeritud andmetena. See parandab riigi infosüsteemide koostalitlusvõimet, võimaldab menetlusteavet paremini taaskasutada ning vähendab vajadust sama teavet eri süsteemides ja töövahendites korduvalt hallata. Mõju infoühiskonnale avaldub ka avaliku menetlusteabe paremas kättesaadavuses ning võimaluses kasutada menetlusteavet masinloetaval ja taaskasutataval kujul.

Sihtrühm: liidestatavate andmekogude pidajad ja haldajad

Sätla liidestatakse mitme olemasoleva keskse andmekoguga (§ 7), sh riigi personali- ja palgaarvestuse andmekoguga, äriregistriga, Riigi Teataja andmekoguga ja volituste haldamise andmekoguga. See nõuab uute andmevahetusteenuste arendamist ja haldamist. Andmevahetus suurendab riigi andmete taaskasutust ja infosüsteemide koostöövõimet. Liidestused võimaldavad kasutada kordusisestamise vältimiseks olemasolevaid andmeid, vähendada käsitsi andmesisestamise vajadust ning kontrollida automaatselt kasutajate ja esindusõiguste andmeid. Riigi Teataja andmekoguga liidestamine võimaldab kasutada eelnõude koostamisel kehtiva õiguse ametlikke andmeid ning siduda eelnõud ja menetlusteabe automaatselt Riigi Teataja andmetega. Selle tulemusena väheneb oht andmesisestamisel vigu teha ning õigusloome menetlused muutuvad tõhusamaks.

Mõju ulatus: märkimisväärne liidestatavate andmekogude pidajatele ja haldajatele, kuna nõuab arendus- ja testimisressurssi. Mõju on püsiv, sest andmevahetus muutub õigusloome igapäevase töökorralduse osaks ning liidestusi tuleb Sätla kasutamise ajal hallata, seirata, hooldada ja edasi arendada.

Sihtrühma suurus: neli andmekogu ja nende haldajat.

Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine. Riskid on seotud andmevahetuse tehniliste tõrgetega või ühes süsteemis olevate ebakvaliteetsete andmetega, mis võivad kanduda üle teise süsteemi ja takistada Sätla toimimist (nt kasutajate tuvastamisel või andmete pärimisel).

Leevendusmeetmed: koostatud on detailsed tehnilised spetsifikatsioonid liidestustele, tehtud põhjalik integratsioonitestimine ning rakendatud tõrketöötuse ja monitooringu lahendused andmevahetuse stabiilsuse tagamiseks. Etapiiviisiline kasutuselevõtt võimaldab tuvastada ja kõrvaldada tehnilisi probleeme enne Sätla kasutusulatus laiendamist.

4.2.3. Sotsiaalsed mõjud

Sätla avalik vaade ja seal arvamuse avaldamise võimalus suurendavad oluliselt õigusloome läbipaistvust ja avalikkuse kaasatust, mis mõjutab kodanikuühiskonna toimimist ja põhiõiguste teostamist. Sätla avalik vaade koondab ühte keskkonda avaliku menetlusteabe, eelnõud, seletuskirjad ja avaliku konsultatsiooni käigus esitatud tagasiside. See muudab õigusloomeprotsessi paremini jälgitavaks ning lihtsustab eelnõude kohta teabe leidmist ja arvamuse avaldamist. Teabe parem kättesaadavus võib suurendada inimeste ja huvirühmade võimalusi õigusloomes osaleda.

Sihtrühm: avalikkus, huvirühmad ja kodanikuühendused ning teadlased ja ajakirjanikud

Eelnõu kohaselt luuakse keskne ja standarditud platvorm (Sätla avalik vaade), kus kogu avalik õigusloometeave on koondatud ja kättesaadav. Kavandatavaid muudatusi on võimalik lugeda märgistatud terviktekstist. See parandab oluliselt kodanike, vabaühenduste ja teiste huvirühmade võimalusi jälgida seadusandluse väljatöötamist ja selles kaasa rääkida. Mõju seisneb põhiõiguste (õigus teabele ja õigus osaleda riigivalitsemises) paremas tagamises ja kaasava valitsemise põhimõtete edendamises.

Mõju ulatus: mõõdukas kuni märkimisväärne. Juurdepääs teabele ja osalemine õigusloomes lihtsustub oluliselt, varasemad takistused (info hajutatuse, keeruline leitavus) eemaldatakse.

Sihtrühma suurus: potentsiaalselt kogu Eesti elanikkond, kuid eriti oluline on mõju aktiivsetele kodanikele ning tuhandetele Eestis tegutsevatele kodanikuühendustele ja sihtasutustele.

Ebasoovitavate mõjude risk: väike. Risk on see, kui avalikkuse kaasamine jääb formaalseks ja esitatud arvamustega sisuliselt ei arvestata, mis võib kaasa tuua pettumust ja usaldamatust riigi vastu.

Leevendusmeetmed: avaliku kommunikatsiooni ja katseprojektide kaudu suurendatakse teadlikkust uuest võimalusest õigusloomes kaasa rääkida. Püütud on tagada süsteemi kasutajasõbralikkus, ligipääsetavus ja levinumate autentimisviiside (ID-kaart, Mobiil-ID, Smart-ID) tugi.

4.2.4. Majanduslikud mõjud

Ettevõtjatele ja nende esindusorganisatsioonidele luuakse uus digitaalne kanal õigusloomes osalemiseks, mis võib mõjutada nende tegevuskeskkonda ja võimet kaitsta oma majanduslikke huve. Sätla ei too ettevõtjatele kaasa uusi õigusi ega kohustusi, kuid ettevõtjaid mõjutavate akti eelnõude kohta teabe saamine ja avalikus konsultatsioonis osalemine muutub senisest lihtsamaks. Mõju avaldub eelkõige

regulatiivse keskkonna paremas jälgitavuses ja võimaluses saada varakult teavet kavandatavate muudatuste kohta.

Sihtrühm: ettevõtjad ja nende esindusorganisatsioonid

Sätla avalik vaade koos arvamuse esitamise võimalusega on ettevõtjatele ja nende esindusorganisatsioonidele (nt erialaliidud, kaubanduskoda) senisest süsteemsem, kiirem ja läbipaistvam kanal oma huve potentsiaalselt mõjutavate eelnõude jälgimiseks ja kommenteerimiseks. Ettevõtjate ja nende esindusorganisatsioonide jaoks võib väheneda ajakulu, mis kulub eri kanalitest õigusloome kohta teabe kogumisele ja asjakohaste eelnõude jälgimisele. Koondatud menetlusteave võimaldab lihtsamini hinnata, millised kavandatavad õigusaktid võivad ettevõtjate tegevust mõjutada ja millises menetlusetapis need on.

See võimaldab paremini kaitsta ärihuve ning vähendada ootamatute ja ebasoodsate regulatsioonide riski. Süsteem võimaldab isikut siduda esindatava juriidilise isikuga, mis muudab tagasiside ametlikumaks.

Mõju ulatus: mõõdukas. Tegemist ei ole uue õiguse loomisega, vaid kaasamisprotsessi digitaliseerimise ja tsentraliseerimisega, mis muudab selle tõhusamaks ja juurdepääsetavamaks.

Sihtrühma suurus: kõik Eestis tegutsevad majanduslikult aktiivsed ettevõtjad (ca 160 000 juriidilist isikut³), kuid praktikas on mõju kõige suurem suurettevõtetele ning paarikümnele suuremale esindusorganisatsioonile, kes tegelevad aktiivselt õigusloome monitooringuga.

Ebasoovitavate mõjude risk: väike. Peamine risk on see, et ettevõtjad ei võta uut kanalit omaks.

Leevendusmeetmed: suuremaid ettevõtlusorganisatsioone teavitatakse uue süsteemi võimalustest ja koolitatakse seda kasutama, et tagada nende organisatsioonide aktiivne osalus. Loodud on lahendus, mis võimaldab esitada Sätlasse arvamusi juriidilise isiku nimel, kui arvamust avaldaval inimesel on olemas volitus seda teha.

4.2.5. Mõju regionaalarengule

Sätla ühe mõjuna suureneb avalikkuse kaasatus õigusloomesse. Ühtlasi tekivad eeldused regionaalse ja kohaliku tasandi esindajate laiemaks ja sisulisemaks kaasamiseks õigusloomeprotsessi ning seeläbi paremaks piirkondlike mõjudega arvestamiseks eelnõude väljatöötamisel. Sellega peaks omakorda paranema uute õigusaktide kvaliteet regionaalarengu mõjudega arvestamise seisukohast, mis aitab toetada eri piirkondade ühtlasemat arengut ning vältida õigusaktidega kaasneva kasu või piirangute mõju koondumist kindlatesse piirkondadesse.

4.2.6. Mõju haldus- ja töökoormusele

Sätla kasutuselevõtt ei suurenda inimeste, ettevõtjate ega vabaühenduste halduskoormust, sest määrusega ei kehtestata neile uusi kohustusi. Menetlusteabe koondamine ühte keskkonda võib vähendada õigusloome kohta teabe otsimisele ja eelnõude jälgimisele kuluvat aega.

Riigiasutuste töökoormus võib kasutuselevõtu alguses ajutiselt suurenedagi, sest tööprotsesse tuleb kohandada ning kasutajaid koolitada ja toetada. Pikemas perspektiivis eeldatakse töökoormuse vähenemist, kuna kahaneb käsitsi tehtava töö, andmete korduva sisestamise ja dubleeriva infovahetuse vajadus. Ajutise töökoormuse suurenemise riski maandatakse etapiviilise kasutuselevõtu, koolituste ja kasutajatoega.

³ [Statistikaamet](http://statistikaamet.ee)

4.2.7. Mõju riigieelarvele

Määruse kehtestamine ei suurenda rahastamisvajadust võrreldes Sätla arendamiseks, kasutuselevõtuks ja ülalpidamiseks juba kavandatud tegevustega. Sätlaga seotud kuluks on kavandatud Justiits- ja Digiministeeriumi eelarvesse hinnanguliselt 630 000 eurot aastas, mis hõlmab nii ülalhoiu- kui ka arenduskulu. Riigikantselei teeb Justiits- ja Digiministeeriumile ettepanekuid eelarve kasutamise osas vastavalt oma pädevusele ning vajadusel taotleb arenduskulu jaoks lisavahendeid. Määruse rakendamise tagajärjel ei ole ette näha otseseid riigieelarvelisi tulusid.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja eeldatavad tulud

Määruse rakendamine eeldab Sätla tehnilise ja töökorraldusliku kasutuselevõtu jätkamist, kasutajate juhendamist, juurdepääsuõiguste haldamise korraldamist ning andmevahetuse tehnilist seadistamist. Justiits- ja Digiministeerium ning Riigikantselei korraldavad oma pädevuse piires Sätla arendamist ja kasutuselevõttu. Registrite ja Infosüsteemide Keskus tagab volitatud töötlejana Sätla tehnilise toimimise, sealhulgas majutamise, haldamise, turbe- ja toimepidevusmeetmete rakendamise ning andmevahetuse tehnilise toimimise. Sätlat kasutavad asutused kohandavad oma tööprotsesse ja loovad tingimused, et nende teenistujad oleksid valmis Sätlat kasutama. Arendamisel olevaid lahendusi katsetatakse kasutajatega enne kasutuselevõttu, samuti korraldatakse enne määruse jõustumist koolitusi.

Määruse kehtestamine ei too kaasa eraldi riigieelarvelisi kulusid ega tulusid. Sätla arendamise, majutamise ja haldamise kulud kaetakse Sätla arendamiseks ja ülalpidamiseks ette nähtud vahenditest. Määruse rakendamisega kohaliku omavalitsuse üksustele kulusid ei kaasne.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. oktoobril 2026. Kuupäev on valitud seetõttu, et samal ajal on kavandatud Sätla esimese kasutuselevõtuetaapi rakendamine. Jõustumistähtpäev annab asutustele ja volitatud töötlejale võimaluse teha vajalikud tehnilised ja korralduslikud ettevalmistused.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks kõigile ministeeriumidele, Riigikantseleile, Riigi Tugiteenuste Keskusele ja Andmekaitse Inspeksioonile (AKI). Kuna Sätla põhimääruse eelnõus keskendutakse esmajoonel andmekogu tehnilisele ülesehitusele ja asutustevahelisele ülesannete jagunemisele ning kuna võrreldes Sätla õigusliku aluse regulatsiooniga Riigi Teataja seaduses avalikkusele, ettevõtjatele ja huvirühmadele põhimääruse eelnõuga vahetult uut mõju ei kaasne, siis põhimääruse eelnõu puhul laiemat avalikku konsultatsiooni ei kavandata. Eelnõule esitasid märkused AKI, Kliimaministeerium, Siseministeerium, Kaitseministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Esitatud märkustega arvestamine on kajastatud seletuskirja lisas 2.