

Analüüs

RIHA kooskõlastamisprotsessi põhjendatus ja sellega jätkamine

21.02.2023

1. Taust

Eesti e-riigi hea toimimise tagavad koosvõimelised, ühtseid nõuded järgivad infosüsteemid. Infosüsteemidele rakenduvaid nõudeid haldavad erinevad asutused vastavalt oma konkreetsele vaatele – näiteks Maa-amet ruumandmete ühtse kasutamise osas, AKI isikuandmete töötlemise osas, samuti on kesksed nõuded olemas andmeturbe, tehnilise kvaliteedi või arhiiviväärtuslike andmete arhiveerimise vaatest. 2008. aastal otsustati nende nõuete kontrollimiseks osaliselt rakendada infosüsteemide kooskõlastamine riigi infosüsteemi haldussüsteemis (nn RIHA kooskõlastamine). Kooskõlastamisprotsess nägi ette, et asutused peavad andmekogu kavandades, kasutusele võttes, muutes või kasutuselt eemaldades andmekogu dokumentatsiooni osade nõudeid kehtestavate asutustega kooskõlastama. Kooskõlastajatele oli ette nähtud ka osaliselt nõustav funktsioon – tuvastada andmekogus võimalikud ohukohad ning soovitada parimaid praktikaid koosvõimelise ja kvaliteetse infosüsteemini jõudmiseks.

Tänapäevase RIHA kooskõlastusele on etteheidetud, et see ei toimi. Määrustega küll andmekoosseise täiendatakse, aga RIHA-s muudatusi ei kajastata. Samas teenused ehk andmevahetus töötavad ja andmed liiguvad.

Kooskõlastajate vaatest on takistuseks see, et kui infosüsteemi ei kooskõlastata (või kooskõlastamisele ei esitata) siis ei teki asutuse jaoks olulisi järeldusi – infosüsteem saab ikkagi tööle hakata, teenused ja andmevahetus toimivad. Kooskõlastajad kurdavad, et puuduvad hoovad infosüsteemide omanike suunamiseks RIHA-s muudatuste tegemisel ja infosüsteemide kirjelduste ja dokumentatsiooni ajakohasena hoidmisel.

Andmekogude omanike vaatest on probleemiks, et RIHA-sse andmete esitamine on andmekogude omanikele mahukas käsitöö, milles ei nähta olulist kasu ja mis on osaliselt kattuv andmekogu põhimääruse jaoks tehtava andmekoosseisude kirjeldamisega – ehk tegevused on nende jaoks dubleerivad. Samuti võtab kooskõlastuse saamine oluliselt aega ning sellega ei arvestata tihti infosüsteemide arenduste ajakavas. Andmed kirjeldatakse õigusruumis ja kooskõlastatakse EIS-is, kuid eraldi tuleb need ka veel RIHA-sse kanda.

Eelnevast lähtuvalt on selle dokumendi eesmärk pakkuda võimalusi tänase RIHA kooskõlastusprotsessi asendamiseks selliselt, et praegustel kooskõlastajatel oleks endiselt võimalik kontrollida infosüsteemide vastavust nõuetele ning riigis tervikuna oleks tagatud infosüsteemide vastavus nõuetele. Samal ajal soovime muuta tervikprotsessi andmekogude omanikele vähem koormavaks.

2. Kehtivad sätted ja nende eesmärk

2.1. Mida kooskõlastatakse AvTS-i alusel RIHA-s?

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 43³ lõike 3 kohaselt tuleb *enne andmekogu asutamist, andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või*

andmekogu lõpetamist **kooskõlastada** andmekogu **tehniline dokumentatsioon** Riigi Infosüsteemi Ametiga, Andmekaitse Inspeksiooniga ja Statistikaametiga.

Ruumiandmete seadus (RAS) sätestab eelviidatuga sarnase kooskõlastusmehhanismi. RAS § 75 lg 2 sätestab, et enne andmekogu asutamist, andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või andmekogu lõpetamist **kooskõlastatakse andmekogu dokumentatsioon** andmekogus töödeldavate ruumiandmete osas Keskkonnaministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri volitatud ministeeriumi valitsemisalasse kuuluva asutusega. Lõike 3 kohaselt esitatakse dokumentatsioon kooskõlastamiseks riigi infosüsteemi haldussüsteemi kaudu ning lõike 5 kohaselt hindab ja kontrollib kooskõlastaja andmekogu dokumentatsiooni kooskõlastamisel andmekogu **korralduslike ja infotehnoloogiliste tingimuste vastavust** käesolevas seaduses sätestatud nõuetele ruumiandmete töötlemise, ruumiandmekogude haldamise ja ruumiandmeteenuste osutamise kohta.

Mõlemad õigusaktid viitavad pigem tehnilise poole kooskõlastamisele. See nähtub lisaks eelmainitud normist ka AvTS-is sätestatud volitusnormi sõnastusest: *Riigi Infosüsteemi Ametiga ning Andmekaitse Inspeksiooniga kooskõlastamise täpsemad tingimused ja kord ning vajadusel andmekogu asutamise ja pidamise tehnilised ja korralduslikud nõuded* sätestatakse käesoleva seaduse § 43⁹ lõike 1 punktis 6 nimetatud kindlustavat süsteemi kehtestavas määruses (edaspidi: RIHA määrus).

Viidatud määrus sätestab kooskõlastajate teostatava kontrolli ulatuse, piiritledes need eriseadustes sätestatud nõuetega (vt määruse § 7 lõiked 4–6²) ning ei saa seega sätestada norme uute, seaduses mittesisalduvate õiguslike aluste või kehtestatud õiguslike piiride osas, vaid riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmestike kirjeldamiseks ja sidumiseks tervikuga (andmete dubleerimise vältimine, standardite ja põhiandmete kasutamine jne).

Sisuliselt kontrollib pädev asutus RIHA kooskõlastusmenetluse käigus andmekogu tehnilise dokumentatsiooni pinnalt, kas andmekogus toimuma hakkav andmetöötlus vastab seadusest tulenevatele nõuetele (nt AKI kontrollib tehnilisest dokumentatsioonist, kas andmekogus töödeldavate andmete koosseis vastab eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõtetele ehk RIHA-s kirjeldatu on kooskõlas seaduses toodud andmete üldise raami ja üksikaktis kirjeldatud täpsustustega).

Lisaks ütleb RIHA määruse eelnõu seletuskiri (2007): „Nõuetele vastamine on andmekogu **registreerimise eelduseks, mille väljaselgitamiseks viiakse läbi vastav kontroll**. Registreerimata andmekogu kasutusele võtmine on keelatud. Andmekogu registreerimisprotsess toimub elektroonselt ning **selle käigus määratakse ära ka andmekogu põhiandmed ning registreeritakse uued andmeteenused ja andmeteenuse kasutajagrupid, kui need on määratavad** (näiteks kohalikud omavalitsused, notarid vms). Andmeteenuste avamine kasutajagruppidele lihtsustab teenuse avamise protsessi andmeteenuse kasutajatele, kuna nad ei pea enam eraldi sooviavaldust esitama, sest teenused avatakse neile automaatselt. Teenuste ja kasutajagruppide seostamisel tekivad vastavad teenustegrupid, mis on kindlale kasutajagrupile avatud. Registreerimisprotsessi kirjeldatakse täpsemalt riigi Infosüsteemi haldussüsteemi kehtestavas määruses.

Andmekogu registreerimisprotsessi ja X-teega liidestamise eesmärgiks on organisatsiooniliselt ning infotehnoloogiliselt hõlmata andmekogu riigi infosüsteemi koosseisu, vältida andmete ja andmekogude dubleerimist, tagada põhiandmete määrangute

***kaudu andmete autentsus** ning luua võimalus kord juba realiseeritud andmeteenuste kasutamiseks paljudes andmekogudes (nn multilateraalsus).“*

Seega on RIHA kooskõlastusmenetluse näol sisuliselt tegemist dokumentatsioonil põhineva eelkontrolliga andmekogu vastutavale töötlejale eriseadusest (nt isikuandmete kaitse üldmäärus, IKS, RAS, RStS) tulenevate nõuete täitmise osas. Hinnatakse nõ õigusaktis toodut ja RIHA keskkonnas kirjeldatavat (ehk kui õigusakti kohaselt maksuandmeid ei ole andmekogus, ei saa neid ka RIHA-s kirjeldada).

2.2. Andmekogude põhimääruste eelnõude kooskõlastamise menetlus ja lahkkelide lahendamine

AvTS § 43³ lõike 1 alusel asutatakse andmekogu seadusega või selle alusel antud õigusaktiga. Seadusega on asutatud nt Riigi Teataja, kinnistusraamat jms, samas enamik teisi on asutatud seaduse alusel antud õigusaktidega (andmekogu põhimäärusega). Andmekogu asutatakse ja seda kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks (AvTS § 43¹ lg 1). **Seega määratletakse andmete kogumine ja eesmärk juba seadusega (kas tervikseadus või volitusnorm eesmärgi ja kogumise kohta) ja see ei saa jääda kellelegi märkamatuks.**

Teiste ministeeriumide ja nende allasutuste kaasamine toimub vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) ja kaasamise hea tava kohaselt. HÕNTE § 1 lõike 5 kohaselt tuleb õigusakti väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni ja seaduseelnõu ettevalmistamisel kaasata huvirühmad ja avalikkus ning viia õigusakti kooskõlastamine läbi reglemendis sätestatu ja reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud kaasamise hea tava korras. Sarnaselt kaasatakse huvirühmad ka seaduse mõjude järeelhindamisel kaasamise hea tava korras.¹ Selgitused märkuste kohta tuleb esitada kooskõlastustabelis seletuskirja lisana, seega nõuete mitteamistamist tuleb põhjendada (HÕNTE § 50 lg 2). Sisuliselt samu nõudeid järgitakse ka määruste menetlusel (HÕNTE § 63, 65 jne).

Viidatud valitsuse reglement kehtestab kooskõlastamise korra.² Nii tuleb enne ministri määruse andmist või õigusakti eelnõu või muu küsimuse esitamist Vabariigi Valitsusele see kooskõlastada teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid (VV reglement, § 6 lg 1). Samuti tuleb eelnõu kooskõlastada üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega, kui eelnõu puudutab kohaliku omavalitsuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust. **Kooskõlastamisel kontrollib asjaomane ministeerium muu hulgas ka oma valitsemisalasse kuuluvas osas eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisel tehtud mõjude hindamist** (VV reglement, § 6 lg 4). Seega peab vastava ministeeriumi kaudu ka valdkondliku ebakõla ja mittenõustumist indikeerima.

Kooskõlastamisel ilmnenu eriarvamuste korral arutatakse need läbi ettepaneku esitanud ministeeriumiga ja püütakse koos jõuda ühisele seisukohale (VV reglement, § 8 lg 1). Kui nimetatud viisil ei jõuta ühisele seisukohale, siis arutavad ministeeriumide vahelised eriarvamused läbi ja püüavad neid lahendada kantslerid. Kui kantslerid ei jõua vaidlusalustes küsimustes ühisele seisukohale, tuleb need läbi arutada asjaomaste ministrite vahel (VV reglement, § 8 lg 2). Kooskõlastamisel ilmnenu ministeeriumide vahelised eriarvamused esitatakse Vabariigi Valitsusele alles seejärel, kui asjaomased ministrid ei ole

¹ HÕNTE.

² VV reglement.

ühisele seisukohale jõudnud. Ettevalmistaja lisab Vabariigi Valitsusele esitatavatele dokumentidele selgituse, mis kirjeldab eriarvamust, selle lahendamise käiku ja eriarvamusele jäänud ministrite seisukohti.

Seega pakub andmekogu põhimääruse kooskõlastamise protsess tänastele RIHA kooskõlastajatele samuti võimalust kontrollida andmekogu vastavust nõuetele. Samas on õigusloome kaasamise ja kooskõlastamise protsess palju tugevama õigusjõuga kui praegune RIHA kooskõlastamise protsess. Küll on vaja lisaks tagada, et info andmekogu põhimääruse kooskõlastamisesele esitamisest jõuaks kooskõlastava asutusele, ehk et ministeerium jagaks asjakohaseid eelnõusid oma allasutustega. Lisaks näeb VVS ette ka teenistusliku järelevalve.³ Minister oma valitsemisala asutuste osas, valitsus ministeeriumide osas.⁴

On oluline rõhutada, et RIHA kooskõlastusprotsessist loobumine ei tohi kuidagi mõjutada vastutava töötleja kohustust avalikustada andmekogude andmekoosseis ehk andmekirjeldused RIHA-s.⁵ See kohustus jääb ikka ning ülevaadet riigis kogutavatest andmetest on jätkuvalt vaja.

2.3. Riigi enda trahvimine kui alternatiiv?

Üldine põhimõte on haldusõiguses, et riik riigile trahvi ei tee ning see eeldaks siis ministrite vahelist vaidlust, kokkuleppe mittesaavutamisel valitsuses kokkuleppe saavutamist (VVS § 101). Erinevate riigiorganite erimeelsusi saab seega lahendada Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 101 lg 3 järgi. Nii leidis ka Riigikohtu halduskolleegium 2010. aastal kui Maavanem keeldus aktsepteerimast Valgamaa Keskkonnateenistuse kooskõlastamata jätmist, mis tekitas sisuliselt vaidluse erinevate riigiorganite vahel. Kohus sedastas, et kahe riigiasutuse vahelisest erimeelsusest tuleneva vaidluse lahendamiseks ei ole õige pöörduda halduskohtusse. Sellele on viidanud ka Riigikohus 20. oktoobri 2004. a määruses haldusasjas nr 3-3-1-38-04. Maavanema ja Keskkonnainspektsiooni vahel on vaieldamatult õiguslik vaidlus detailplaneeringu õiguspärasuse üle. Ringkonnakohus ei näe takistusi lahendada sellist vaidlust VVS § 101 lg 3 järgi. Seega on tegemist on avalik-õigusliku vaidlusega, mille lahendamiseks näeb seadus ette teistsuguse menetluskorra, mistõttu ei kuulu selliste vaidluste lahendamine HKMS § 3 lg 2 järgi halduskohtu pädevusse.

3. RIHA ja RIHA kooskõlastamise täpsemad eesmärgid

RIHA kooskõlastajate kohtumisel 21.12.2022 ja sellele jätkunud kirjavahetuses defineerisid kooskõlastajad kuus olulist, RIHA või RIHA kooskõlastamisega seotud alamteemat või vajadust.

³ [VVS § 93 lg 1](#): Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistuslikku järelevalvet. Teenistusliku järelevalve korraldamine on Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste kohustus.

⁴ VVS § 94 jj.

⁵ [RIHA määrus, § 10 lg 3](#) Andmekogu registreerimisel ja andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmise registreerimisel tuleb andmekogu vastutaval või volitatud töötlejal aktualiseerida kõik § 18 lõike 2 punktides 1–22, 24 ja 26–28, lõigetes 3 ja 4, § 19 lõikes 2, § 20 lõikes 2 ning §-s 26 viidatud õigusaktis loetletud andmete koosseisule vastavad andmed.

Teema	Vajaduse ja probleemi täpsem kirjeldus	Võimalik lahendus
Ülevaade riigi andmetest, andmestikest ja andmekogudest	RIHA üheks algseks eesmärgiks oli pakkuda terviklikku ülevaadet riigi andmekogudest ja nendes sisalduvatest andmetest. Täna RIHAs ei ole see ülevaade ajakohane, ehk andmekogude omanikud ei uuenda regulaarselt andmekogude ja andmekoosseisude kirjeldusi. Samuti ei ole RIHAs kajastatud (teadmata) osa andmestikke, mida AvTS järgi RIHAs registreerima ei pea.	Andmekogude kirjelduste regulaarsema uuendamiseni aitab jõuda RIHAKese laialdasem kasutuselevõtt asutustes ning RIHAKese nägemine asutuse enda vajadusi toetava andmekataloogi tarkvarana. Seeläbi saab asutus hallata andmekirjeldusi enda vajadustest lähtuvalt, RIHAKe avalikustab kirjeldused automaatselt. Laiendada AvTS andmekirjelduste avalikustamise nõuet muudele andmestikele (lisaks andmekogudele). Täpsustada AvTSi andmekirjelduste avalikustamise nõuet, tuua sisse andmekirjelduse standardi kohustuslikkus andmestike ja andmeelementide kirjelduse koostamisel.
Andmekogude omanike kohustus andmeid esitada	AvTS ja RIHA määrus loovad andmekogude omanikele kohustuse andmekogude dokumentatsiooni ja (andme)kirjelduste edastamiseks RIHAsse. Samas on asutuste motivatsioon seda nõuet täita madal, kuivõrd seda nähakse kui tegevust millest ei ole asutusele endale mingit kasu – nõ tüütu ja kasutu lisategevus. Seetõttu ei ole paljud asutused RIHA kirjelduste loomist ja uuendamist defineerinud kui järjepidevat tegevust / ei ole sisemiselt andmestike omanikele sellist kohustust pannud.	Probleemiks ei ole seaduse nõue vaid asutuste motivatsioon seda nõuet täita. Seetõttu on lahenduseks asutustes juba olemasoleva dokumentatsiooni ning kirjelduste taaskasutamine andmete teabevärvasse esitamise automatiseerimiseks (RIHAKese või asutuse andmekataloogiga liidestumise kaudu). Samuti tuleb RIHAKest teadlikult arendada asutuse jaoks väärtust loovaks andmehalduse tarkvaraks (vs teiste jaoks andmekirjelduste loomise lahenduseks). Samuti võib andmete teabevärvade kõrvale alles jääda RIHA kui tehniliste komponentide dokumentatsiooni repositoorium, milles on võimalik saada ülevaade infosüsteemi tehnilise juurutuse detailidest. Oluline on jätkata teabevaldajate teadlikkuse tõstmist andmete ülevaate andmisest saadavast kasust ning tõsta avaliku sektori siseselt andmete taaskasutuse kompetentse ja oskusi.
Andmete kirjeldamisest / tähendusest õigusaktides ja tehnilises dokumentatsioonis	Hetkel toimub andmekogu andmekoosseisu kirjeldamine kahekordselt – põhimääruse andmekoosseisuna ning RIHA andmeelementide kirjeldusena. Need kirjelduste komplektid ei ole omavahel mõistlikult kokku viidavad, raske on mõista kus paiknevad andmekogu põhimääruses loetletud andmed	Juba on välja töötatud nõ semantilise kirjeldamise põhimõtted, mis võimaldab omavahel siduda andmete mõistelise vaate tehnilise vaatega (ehk siduda üldistatult esitatud andmekoosseisu tasemel kasutatud mõisted, näiteks 'isik' või 'aadress', konkreetsete andmebaasi väljadega). Nende põhimõtete rakendamine, ehk seoste loomine on võimalik RIHAKese rakenduses.

Teema	Vajaduse ja probleemi täpsem kirjeldus	Võimalik lahendus
	tehnilises lahenduses (andmebaasis).	Töö mõistelise ja tehnilise vaate kokku toomisel on alles algusjärgus, kuid pikemas perspektiivis on võimalik a) tehniliselt liidestada loodav KOOS (õigusaktide koosloome) keskkond ning RIHAKE või andmete teabevärv nii, et andmekogu põhimääruse andmekoosseis ning andmete teabevärava detailsem kirjeldus on üheselt kokku viidavad, ning b) kehtestada protsess, mis nõuab andmekogu põhimääruse loomisel mõlemal tasemel (mõistelise ja tehnilise) kirjelduse olemasolu andmete teabeväravas.
Nõuded infosüsteemidele	Riigis tervikuna on infosüsteemidele kehtestatud nõudeid erineval tasemel, sh seadustes või juhistes, mis jagunevad kohustuslikeks, vabatahtlikeks ja soovituslikeks. Puudub hea ülevaade kõigist neist nõuetest ja sellest kuidas nõudeid tuleks rakendada, alati ei ole teada nõuete omanik ja ei ole selge nõuete ülevaatamise protsess.	Teha olemasolevate nõuete otstarbekuse hindamine ja vajadusel nõuete kehtestamise viiside ühtlustamine, koondada erinevad nõuded ühtsesse ülevaatesse, tagada et kõigile nõuetele on määratud selge omanik, tagada rakendamiseks selged juhised ning tugi nõuete rakendamiseks.
Kooskõlastamine / olukorra monitoorimine	Nii riigi kui terviku kui ka praeguste kooskõlastajate (ehk osade nõuete omanike) vaatest on oluline, et oleks olemas pidev ülevaade infosüsteemidele kohalduvate nõuete täitmise hetkeseisust, ning nõuete omanikel võimalus nende nõuete täitmises veenduda. Sellist ülevaadet on vaja regulaarselt ja pidevalt uuenevana, mitte ainult andmekogu asutamise hetke dokumenteerivana. Osad kooskõlastajad peavad oluliseks tervikprotsessi vaate olemasolu – alates olukorra fikseerimisest kuni lahenduseni ja järjepideva nõuete järgimise ning monitooringuni.	Andmekoosseisude ja -kirjelduste regulaarse uuendamise tagavad ülal kirjeldatud lahendused (automaatne andmete teabeväravas avalikustatud kirjelduste automaatne uuendamine asutuste andmekataloogidest). Nõuete täitmise monitoorimise osas on võimalik rakendada regulaarne enesehinnang (nt iga-aastane) või nõuda regulaarselt andmete teabeväravas oleva info ülevaastust ja õigsuse kinnitamist. Samas ei ole sellega seotud halduskoormust, riske ja võimalusi siiani veel analüüsitud, mistõttu pole võimalik hinnata mil määral selline lahendus praktikas tööle hakkaks. Praegustele kooskõlastajatele ja teistele kesksete nõuete omanikele on võimalik andmete teabeväravas ja RIHAs (kui tulevikus vaid tehnilise dokumentatsiooni repositooriumis) võimalus kõiki kirjeldusi ja dokumentatsiooni (sh tavakasutaja eest peidetut) näha, sarnaselt võimekusega praeguses RIHAs.

Teema	Vajaduse ja probleemi täpsem kirjeldus	Võimalik lahendus
Järelevalve / nõuete täitmise tagamine	Praeguse RIHA kooskõlastamise eesmärgiks on nõudeid mitte täitvate asutuste / infosüsteemide tuvastamine ning nende suunamine nõuete täitmisele. Selle tugevaks eelduseks on ajakohane ülevaade andmekogus toimuvast – andmete koosseisust ja tehnilisest infosüsteemi realiseerimisest. Praegused kooskõlastajad ei pea järelevalvet kui sunnimehhanismi mõistlikuks, pigem on soov tuvastatud asutusi / infosüsteeme võimalikult varajases faasis (võimalusel infosüsteemide arendamise alguses) nõustada ning juhendada. Järelevalvet peaks rakendama äärmisel vajadusel ja piiratud ulatuses.	Vajadus on suures osas kaetud eelmistes punktides pakutud lahendustega. Kui nõuete omanikel on selge ülevaade riigi infosüsteemi hetkeseisust, on selle põhjal võimalik ka süsteemide (andmete teabevärv ja RIHA) väliselt selekteerida asutusi suunatud juhendamiseks. Samuti on võimalik kooskõlastamise asemel luua „soovituste ja lahenduste“ võimalus RIHAs, mis võimaldab nõuete omanikel esitada soovitusi monitooringu käigus vm moel tuvastatud probleemide lahendamiseks ning infosüsteemide omanikel vastata või probleemi lahendamisest teavitada. Viimaseks võimaluseks on kirjelduste ja dokumentatsiooni avalikustamise nõude seadmine ESF rahastuse eeltingimuseks ning tagasimakse nõude aluseks. Samas ei ole kõik infosüsteemid ESFi kaudu rahastatud ja seega oleks lahendus osaline.

Üldistatult on ka kooskõlastajate vaatest esmatähtis andmete kasutaja vaade: kõigile potentsiaalsetele andmete taaskasutajatele on tagatud hea ja ajakohane ülevaade andmekogude andmekoosseisudest ning andmete taaskasutamise võimalustest. Kooskõlastajate kitsamast vaatest on lisaks vajalik saada ülevaade tehnilisest juurutusest ning nõuete täitmise hetkeseisust.

Nende vajaduste täitmisel on peamiseks lahenduseks andmekirjelduste ja tehnilise dokumentatsiooni esitamise lihtsustamine asutuste vaatest, ehk RIHAKese, RIHA ja tulevase andmete teabevärvava arendamine mugavateks, automatiseerimist võimaldavateks ning asutustele kasulikeks keskkondadeks. Paralleelselt tuleb tegeleda teadlikkuse ja kompetentside tõstmisega, ehk selgitada infosüsteemi dokumentatsiooni ja andmekirjelduste ajakohasena hoidmisest tõusvat kasu ning pakkuda asutustele vajalikke juhiseid, koolitusi ja praktilist tuge.

Nende meetmete kõrval on vaja mõelda ka regulaarse monitooringu peale, näiteks iga-aastase enesehinnangu või muu meetodi abil. Seeläbi muutub nõudeid mittetäitvate asutuste tuvastamine ning nende nõustamine lihtsamaks, võimaldades praegustel kooskõlastajatel oma ressursse efektiivsemalt kasutada. Samuti on võimalik RIHA ja andmete teabevärvava juurde arendada spetsiaalsed vaated, otsingud või aruanded, mis võimaldavad nõuete omanikel saada lihtsalt ülevaade neile olulistest aspektidest.

Eelneva kõrval on RIHA kooskõlastamise roll ja tähtsus oluliselt väiksem ning kahekordne kooskõlastamine (RIHA + õigusakt) ei ole otstarbekas. Samas on vaja kriitiliselt üle vaadata hetkel AvTS'i ja RIHA määruse kaudu asutustele pandud seaduslik kohustus dokumentatsiooni esitamiseks ning tagada, et samalaadne või praegusest rangem kohustus ajakohaste andmete esitamise mõttes jääks ka tulevikus kehtima. Samuti peab kooskõlastamisprotsesside

ühendamisel olema tagatud ühtne ülevaade õigusakti ja andmekogu tehnilisest andmekoosseisust, nende andmekoosseisude võrreldavus ja ühtne haldamine. Seda on võimalik saavutada läbi loodava õigusaktide koosloome keskkonna ja andmete teabevärava liidestamise.

4. Tulevikuvaade

MKMi eesmärk on töötada aktiivselt selle nimel, et asutustel kasvaks motivatsioon ja võimekus avalikustada ja regulaarselt uuendada oma andmekirjeldusi ning infosüsteemide tehnilist dokumentatsiooni ning täita teisi seadusest tulenevaid nõudeid ja soovitusi. Samuti oleme valmis arutama, mil moel saavutada senisest parem ülevaade riigiülestest nõuetest IT süsteemidele ning nende täitmisest infosüsteemides.

Nende arengute kõrval ei pea me mõistlikuks jätkamist kahe paralleelse kooskõlastamisprotsessiga, eelistuseks on **ühendada tehniliste nõuete kooskõlastamine, ehk praegune RIHA kooskõlastamine, andmekogude põhimääruste kooskõlastamisega.**

Mõistame, et praegustel kooskõlastajatel on endiselt vajalik saada oma nõuete kontrollimiseks head ja ajakohast ülevaadet andmekogude andmekoosseisust ja muust dokumentatsioonist. Selle tagamiseks soovib MKM eelkõige võimendada järgnevaid aspekte:

- 1) luua andmekogude omanike **mugav keskkond andmekoosseisude kirjeldamiseks ja avalikustamiseks**. Selleks, et andmekogude omanikud ei peaks andmekoosseise dubleerivalt kirjeldama on võimalik luua keskne lahendus mis võimaldab andmekogu omanikul tekitada ühine vaade nii andmebaasi detailsest andmekoosseisust (nn tabelid ja veerud) ning siduda see andmekogu põhimääruses üldistatult esitatud andmekoosseisuga. Sellise lahenduse saab lisada andmete teabeväravasse ja RIHAKesse, lihtsustades seeläbi ka andmekogu omaniku tööd nii õigusakti koostamisel kui hilisemal vastavuse hindamisel. Samuti saab andmete teabevärava liidestada EISiga (tulevikus koosloome keskkonnaga), tagamaks õigusloome protsessi ja infosüsteemi arenduse kooskõla. Läbi lihtsama (sh osaliselt automatiseeritud) andmekoosseisude kirjeldamise tõuseb loodetavasti ka kirjelduste edastamise ja avalikustamise kiirus, ehk andmekogude omanikud avalikustavad tänasega võrreldes ajakohasemaid kirjeldusi.
- 2) **võimaldada tänastele kooskõlastajatele otsejuurdepääs** andmekoosseisude kirjeldustele ja muule vajalikule dokumentatsioonile. Hetkel loodava andmete teabevärava arendusse on võimalik lisada nõ nõuete omaniku kontrollvaade, mis võimaldab andmekogude üleselt vaadata nõuete täitmise hetkeseisu (näiteks analüüsida andmebaasi mudeli ja õigusakti andmekoosseisu vastavust, ruumiandmete korrektset kasutust, tulevikus näha kas andmekogus on juurutatud andmekvaliteedi protsess jne). Võimaluseks on selle vaate / funktsionaalsuse sidumine regulaarselt toimuva enesehinnangu, küpsushinnangu või andmeauditi läbiviimisega.

Samuti on võimalik endiselt alles jätta RIHA kui tehniliste komponentide / infosüsteemide dokumentatsiooni repositoorium, milles on võimalik dokumenteerida asutustele antud soovitusi ning nende täitmise hetkeseisu. Kokkuvõttes on RIHAKese, RIHA ja andmete teabevärava arendamisel võimalik näha ette erinevaid vastutava töötleja (andmekogu omaniku) või nõuete omanike vaateid ning funktsionaalsusi, mis teevad mõlema osapoole tegevuse tänasega

võrreldes oluliselt lihtsamaks. Sellega saab paralleelselt tegeleda ning MKM ja RIA on arenduse käigus valmis kooskõlastajate soovidega arvestama.

KOKKUVÕTE:

Oluline on rõhutada, et tänane RIHA kooskõlastus ei toimi – see ei taga kooskõlastajate poolt esitatud nõuete täitmist ja juurutamist infosüsteemides. Pigem näeme, et nõuete tutvustamiseks ja nõustamiseks on sobivamad meetmed teabepäevade korraldamine, teavituste ja juhiste jagamine ning ka sõnumite võimendamine näiteks läbi ministrite, kantslerite või asekanclerite. Vajadusel (kahtlus või pisteline kontroll) on täna RIHA kooskõlastajal võimalik alata ka haldusjärelevalve.

Teisalt on meil hea võimalus rakendada andmekogude põhimääruste eelnõude menetlemise protsessi samade nõuete tutvustamiseks, tegeleda ennetusega ja juhtida olulisemale eraldi tähelepanu. Samas eeldab see head kaasatust. **Täna kooskõlastajad saavad seda täiendavalt indikeerida oma ministriumidele (samuti saab EIS-i teavitusi näiteks eraldi meilile tellida).**

Andmekogu vastutav töötleja vastutab nii andmete töötlemise koostöö eest õigusaktidele kui töötlemise õiguspärasuse eest. Siduda iga tegevus eelkontrolliga ei ole proportsionaalne. **Pigem tuleb mõelda kuidas tehnilise toega määratakse ja koostööstatakse eelnõu puudunud osapoollega, kuidas on võimalik kiirelt ja mugavalt kontrollide andmete kirjeldusi ja koostöö õigusaktiga jms.** Samuti saab andmekogu vastutavat töötajat suunata, nõustada ja abistada ka läbi RIHA keskkonna enda, paigutades sinna sobivaid juhiseid ja viidata, et küsimuste korral võiks konsulteerida selle ja teise asutusega.

Olukorras, kus inspeksioon annab õigusakti eelnõu kohta arvamuse eelnõude koostööstamismenetluses ning pädeva asutuse huvid eest seisab ka asjaomane ministrium, ei peaks hakkama õiguspärasust ja koostööstust tegema taas teises menetluses – RIHA koostööstamismenetluses. **Andmekogu vastutav töötleja peab õigusaktidest tulenevalt niikuinii tagama õigusakti ja andmete kirjelduse koostöö.** Kui pädev asutus annab tagasiside ja sellega ei arvestata, on olukord sarnane nagu iga teise arvamuse andjaga – tuleb võimestada ja suunata kitsaskohti arutlema kantslerid ja/või ministrid. Vaevast on ka ministri huvitatud olukorrast, kus tema valitsemisalas kuuluvates asutustes eiratakse õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Põhjendatud juhtudel on ministril õigus alata teenistuslik järelevalve (nt kui normide järgimata jätmine on süstemaatiline).