

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Carrie Raiend

**KVALITEETSEMA ÕIGUSLOOME ARENDAMINE INFOTEHNOLOOGILISTE
LAHENDUSTE KAUDU**

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Mario Rosentau

TALLINN
2017

Sisukord

SISSEJUHATUS.....	4
1. HETKEOLUKORRA KAARDISTAMINE	8
1.1. Õigusloome protsess	8
1.1.1. Algatus.....	10
1.1.2. Ettevalmistus	11
1.1.3. Eelnõu koostamine, kooskõlastamine ja heakskiitmine	14
1.1.4. Riigikogu menetlus.....	16
1.2. Õigusloome kvaliteet	21
1.2.1. Õiguskindlus, õigusselgus ja legitiimsus.....	22
1.2.2. Sisulised ja protseduurilised puudused.....	25
1.2.3. Teadmuspõhine õigusloome	29
1.3. Strateegilised dokumendid.....	32
1.3.1. Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020	32
1.3.2. Eesti infoühiskonna arengukava 2020.....	33
1.3.3. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018	35
1.3.4. Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2016-2019.....	37
1.3.5. Õigusloome mahu vähendamise kava	42
1.4. Õigusloome tööprotsessid infosüsteemides	44
1.4.1. Eelnõude infosüsteem.....	46
1.4.2. Riigikogu infosüsteemid.....	49
1.4.3. Osalusveeb.....	51
1.4.4. Riigi Teataja	53
1.4.5. Asutustevaheline koostöö ja kommunikatsioon	56
2. SOOVITUD OLUKORRA KAARDISTAMINE	59
2.1. Õigusloome infosüsteemi arenduse planeerimine	59
2.2. Justiitsministeeriumi IT kord	59
2.3. Struktuuritoetused.....	61
2.3.1. Prioriteetne suund 11: IKT teenuste taristu	61
2.3.2. Prioriteetne suund 12: Haldusvõimekus	63
2.4. Projekti ja lähteülesande koostamine.....	67
2.4.1. Kavandatava projekti tulemuste mõju investeringute kavas või avatud taotlusvoorus seatud eesmärkide täitmisele.....	69
2.4.2. Projekti seos asutuse eesmärkidega.....	69
2.4.3. Projekti eesmärgid	71
2.4.4. Projekti skoop	72
2.4.5. Projekti kirjeldus	73
2.4.6. Olemasolev olukord ja ülevaade projekti vajalikkusest	73

2.4.7.	Projekti tulemus.....	73
2.4.8.	Projekti mõju	74
2.4.9.	Õiguslik regulatsioon.....	75
2.4.10.	Projekti kasusaajad – sihtgrupp	75
2.4.11.	Kolmandad osapooled ja kulud.....	75
2.4.12.	Projekti innovaatus.....	75
2.4.13.	Projekti eeltingimused	76
2.4.14.	Projekti ettevalmistuse hetkeseisu kirjeldus	77
2.4.15.	Punktid 15 – 21	77
2.5.	Olemasolevad infotehnoloogilised lahendused	77
2.5.1.	Õigusaktide indekseerimine	77
2.5.2.	Digitoimik.....	79
2.5.3.	LIMS.....	80
2.5.4.	Git	81
2.5.5.	Idufirmad ja ülikoolid.....	82
2.5.6.	Teised avaliku sektori lahendused.....	83
KOKKUVÕTE		87
IMPROVING THE QUALITY OF LEGISLATIVE DRAFTING BY INFORMATION TECHNOLOGY SOLUTIONS.....		90
Kasutatud materjalid.....		93
Kasutatud kirjandus		93
Kasutatud normatiivmaterjalid		94
Avaliku sektori materjalid		95
Justiitsministeeriumi haldusala materjalid		97
Kohtulahendid		97
Muud materjalid		98

SISSEJUHATUS

Eesti õigussüsteem põhineb Mandri-Euroopa ning Rooma õigusel, mida on nimetatud ka seadusõiguseks. Raul Narits on kirjutanud, et täiuslik õiguskord euroopalikus mõttes saabki olla seaduseraamatute abil kujundatud ja nendel tuginev õiguskord.¹ See tähendab, et meie õiguskord baseerub peamiselt seadustel ja seega on seadus meie riigis kõige olulisemaks õiguse allikaks² – kohaks, kust õigust ning õigusnorme leida. Kuna seadus on primaarne õigusallikas, on Riigikogul, kellele rahvas seadusandliku võimu põhiseaduse § 59 kohaselt usaldanud on, oluline roll täita, kuna õigusloome protsessi tulemusena kujunevad õigusaktid mõjutavad kõigi isikute elu. Sama oluline, kui mitte isegi olulisem kui Riigikogu formaalne roll seaduste vastuvõtmisel (põhiseaduse § 65 p 1 kohaselt võtab Riigikogu vastu seadusi ja otsuseid), on ka täidesaatva võimu roll ehk seadusalgatus, mis on sätestatud põhiseaduse § 87 lg-s 4.

Aastaid on nii valitsuse liikmed³, aga ka Vabariigi President juhtinud tähelepanu, et õiguskorra hoogtööna ehitamise aeg on möödas ning aeg on seada uued eesmärgid, kus seaduste hulga asemel tegeleme nende sisuga, nende otsese ja kaudse mõjuga.⁴ 2014. aasta 1. jaanuaril kehtinud 384 seadusest oli õigusloome mahu vähendamise kava avalikule konsultatsioonile saatmise hetkeks muutunud 320 seadust ja mõned neist mitmeid kordi.⁵ Olemasolevate andmete pinnalt ei saa väita, et õigusloome mahud oleksid vähenemas või vähenenud, kuigi Justiitsministeeriumis on mitmeid sellekohaseid programme käivitatud.

Rahulolematus õigusloome protsessiga tuleb välja nii mitmetest uuringutest kui ka osapoolte sõnavõttudest. Riigikogus on väljendatud seisukohta, et eelnõude lugemisel oleks hädavajalik või vähemalt muudatustest arusaamist lihtsustav, kui eelnõu oleks presenteeritud kujul, kus on olemas muudetav tekst ning eelnev tekst, sarnaselt näiteks tänasele Riigi Teataja redaktsioonide võrdlusele. Näiteks leidis Valdo Randpere Riigikogu õiguskomisjoni istungil karistusseadustiku muutmise vajaduse üle arutades, et parema ülevaatlikkuse saamiseks võiks istungil olla kasutada ka karistusseadustiku tekst, kuhu on plaanitavad muudatused juba sisse

¹ R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia. Juura 1997, lk 5.

² Seaduste rolli õiguse allikana on käsitletud ka Katri Pettai magistritöös „Seaduse ja kohtulahendi roll õiguse allikatena tänases Eestis“.

³ Rein Lang. Justiitsministri poliitiline avaldus. Stenogrammid. <http://stenogrammid.riigikogu.ee/201102231400>

⁴ Vabariigi President õigusteadlaste päeval Vanemuise Kontserdimajas 30. septembril 2010. <https://vp2006-2016.president.ee/et/ametitegevus/koned/5050-vabariigi-president-õigusteadlaste-paeeval-vanemuise-kontserdimajas-30-septembril-2010/index.html>

⁵ Seaduste ületootmine tuleb peatada. – Justiitsministeerium. <http://www.just.ee/et/uudised/seaduste-uletootmine-tuleb-peatada>

viidud.⁶ Selliseid mõtteväljatusi on tulnud paljudelt õigusloomes osalevatelt isikutelt. Kahjuks tänased õigusloome protsessis kasutusel olevad infosüsteemid⁷ sellist illustreerivat ja kasutajate vajadusi rahuldavat muudatuste presenteerimist ja visualiseerimist ei võimalda.

Käesoleval hetkel on õigusloome protsessides kasutusel peamiselt 3 infosüsteemi: eelnõude infosüsteem, Riigikogu infosüsteem ning Riigi Teataja. Lisaks on loodud Osalusveeb, mille abil saab avalikkust kaasata. Seotud osapoolte kooskõlastuste küsimine väljendub tänasel päeval dokumendifailide saatmises erinevate protsessiosaliste vahel ja muudatuste presenteerimist heal juhul tabeli kujul. Sageli edastavad osapooled oma ettepanekuid, soovitusi ja nõusolekuid lihtsalt eraldiseisva tekstina, mis pole mingil moel muudetava sätte sisuga seotud. Osasid tähelepanekuid võetakse arvesse, teisi mitte ja eelnõu sisu osas võib sageli kuni kolmanda lugemiseni selgus puududa, sest seda muudetakse pidevalt ning muudatusi ei kajastata piisavalt selgelt. Esialgne väljatöötamiskavatsuse järgselt loodud eelnõu tekst ning iga järgneva lugemise tekst võivad kardinaalselt erineda ning need muudatused sisalduvad sageli vaid viimases dokumendifailis, mida tuleb võrrelda esimese dokumendifailiga, mida omakorda tuleb võrrelda kehtiva seaduse terviktekstiga. See ei jälgi kaasaegse infotehnoloogia kasutamise põhimõtet⁸, mis sätestab, et tuleb maksimaalselt ära kasutada olemasolevaid infotehnoloogia võimalusi ja digitaalset andmetöötlust.

Magistritöö autori eesmärgiks on täpsemalt uurida, kaardistada ja analüüsida õigusloome protsessi olemust ja seda, millised on olemasolevad infosüsteemid selle protsessi haldamiseks ja assisteerimiseks ning kas need vahendid on tänaseid võimalusi arvesse võttes piisavad. Töö käigus vaadeldakse olemasolevaid õigusloome infosüsteeme ning hinnatakse nende sobivust ning võimalikke probleeme ning puuduseid. Selline käsitus on uudne, sest infosüsteeme on küll analüüsitud teistes menetlustes (kohtumenetluses ja kohtueelses menetluses), kuid eelnõude menetluses mitte. Eestis puudub ülevaatlik õigusloome protsesside kaardistus valdkondlike infosüsteemide seostega.

Tööga püütakse tõstatada aktuaalseid probleeme tänases õigusloome protsessis ning analüüsida nende võimalikke lahendusi. Kuna õigusloome valdkond on paljude protsessiosaliste ja keerukate protseduuride tõttu komplitseeritud, käsitleb töö nii sotsiaalseid, teoreetilisi kui ka

⁶ Riigikogu õiguskomisjoni istungi protokoll nr 96. 19.01.2017: <https://www.riigikogu.ee/download/62fbeb87-6d1a-4c3d-ad41-745fefdc3921>

⁷ Infosüsteem on andmeid töötlev, salvestav või edastav tehniline süsteem koos tema normaalseks talitluseks vajalike vahendite, ressursside ja protsessidega. - Infosüsteemide turvameetmete süsteem. Vabariigi Valitsuse 25.01.2009 määrus. § 3 lg 1 p 4. RT I 2007, 71, 440.

⁸ Riigi infosüsteemi haldussüsteem. Vabariigi Valitsuse määrus. RT I, 29.03.2016, 6.

metodoloogilisi probleeme ning analüüsib neid viisil, mis võimaldab teemat arendada, pidades silmas ka töö praktilist väärtust. Selleks on autor valinud käsitleda ja kõrvutada erinevaid olemasolevaid infosüsteeme ning tuua välja ka võimalikke juba kasutusel olevaid lahendusi oma seisukohtade põhistamiseks, lisades õigusloome protsessile innovaatilise vaatenurga ja seosed infotehnoloogiliste lahendustega. Seeläbi tuuakse välja lüngad protsessis ning seatakse edasise arengu eesmärgid.

Töö eesmärgist lähtuvalt saab esitada hüpoteesi, et praegused infosüsteemid on pigem dokumentide haldamise süsteemid (DHS-id) ning on seetõttu ebapiisavad ja puudulikud, pakkudes väheseid ja ebarahuldavaid võimalusi õigusloome protsessi juhtimiseks ja haldamiseks. Sellest tulenevalt on praegune legislatiivne protsess üpris suletud, aeglane, segadust tekitav ja halvasti hallatav. Lisaks ei taga sellised lahendused õigusselguse põhimõtte järgimist ega kaasamist õigusloome protsessides ning kodanikuaktiivsus eelnõude menetlemisel on vähene. Õigusloome protsessi efektiivsuse ja kvaliteedi tõusule aitaks kaasa uudse tehnoloogilise lahenduse kasutuselevõtmine.

Hüpoteesist ja seeläbi tekkivatest uurimisülesannetest tulenevalt on töö jaotatud kaheks mahukaks peatükiks, millest esimene käsitleb hetkeolukorda ja teine soovitud olukorda. Seega jälgib töö ülesehitus tarkvaraarenduse protsessides laialdast kasutust leidnud kirjeldavat mudelit, kus esiteks presenteeritakse *as is* (nõ *de lege lata* infosüsteemide arenduse mõistes) ning seejärel *to be* (nõ infosüsteemi *de lege ferenda*). Eelduslikult kujuneb *as is* olukorra kirjeldust koostades veendumus, et täna õigusloome protsessis kasutusel olevad infosüsteemid ei vasta e-riigi ja menetluse protsessiosaliste vajadustele. Vähefunktsionaalsed infotehnoloogilised lahendused vähendavad informatsiooni selgust, kättesaadavust ning analüüsivust ja seeläbi kogu õigusloome kvaliteeti.

Töö esimene peatükk on lähtesituatsiooni uuriv ja käsitleb õigusloome protsessi olemust, alustades seadusealgatusest, liikudes edasi eelnõu menetluseni ja Riigikogu menetluseni, andes seeläbi põhjaliku protsessikirjelduse seadusandliku tegevuse mõistmiseks. Kuna tööga soovitakse anda süstemaatiline ülevaade kogu õigusloome valdkonnast, siis tugineb töö esmalt olemasolevale õiguslikule regulatsioonile ja seejärel õigusteadlaste teoreetilistele käsitlustele ja seisukohtadele, avades sellega käsitlusi õigusloome kvaliteediprobleemide kohta, et näitlikustada õigusloome sisulise ja tehnilise mõistmise vajalikkust. Seejärel on põhjalikku käsitlust leidnud olemasolevad strateegilised dokumendid, mis aitavad mõista, kus Eesti õiguspoliitilisel maastikul ning valdkondlikul arengutasemel asub ning mis on põhjused, miks

valdkonna areng tehnoloogilisel tasandil on soiku jäänud. Strateegilise kaardistuse illustreerimiseks järgnebki õigusloome tööprotsesside lahenduste presenteerimine.

Teine peatükk on tulevikku vaatav, kirjeldades sihtsituatsiooni ehk soovitud olukorra saavutamise meetodeid. Õigusvaldkonna infosüsteemide arendamine väärib interdistsiplinaarse nähtusena põhjalikku käsitlust, mida on selgitatud alustades infosüsteemi arenduse planeerimisest ning jätkates IT korra ning struktuuritoetuste taotlemise võimaluste tutvustamisega. Kuna töö on praktiline väärtus, mis seisneb õigusloome valdkonna infotehnoloogilise arendamise toetamises, on järgmine osa pühendatud projekti koostamise nüanssidele, sobitades potentsiaalset uut õigusloome infosüsteemi olemasolevasse projekti raamistikku. Projekti koostamise järel on toodud mitmeid innovaatilisi lahendusi nii teistest riikidest kui ka erasektorist, mis toimivad abistava sisendi ning inspiratsioonina lähteülesande püstitamise koostamiseks, mille abil saaks vajadusel koostada taotluse Euroopa struktuurfondidest rahastuse taotlemiseks, et tellida ja arendada uus töövahend õigusloome protsessi paremaks juhtimiseks. Autor soovib tööga juhtida tähelepanu õigusloome valdkonnas valitsevatele süstemaatilistele, tehnoloogilistele ja protseduurilistele puudustele ning kasutada analüüsi tulemusi ja hetkeolukorra kaardistust lähteülesande vormistamisel.

Autor kasutab tulemuste lahti mõtestamisel ja selgitamisel üldiselt kvalitatiivset, kombineeritud ja võrdlevat meetodit, mis võimaldab erinevaid probleeme komplekselt ja seostatult tõlgendada ning selgitada, illustreerides neid siiski vahel ka kvantitatiivsete näitajatega. Peamiselt on töö koostatud võrdleva analüüsi ja sisuanalüüsi meetodite abil. Arutlus liigub üldiselt üksikule ning teoreetilistelt käsitlustel strateegilistele dokumentidele ning praktika uurimisele. Soovitava olukorra kirjeldusel kasutatakse meetodeid nii IT arenduste ärianalüüsi protsessidest, aga ka e-teenuste tellimise soovitusi, sidudes neid õigusloome protsessi nii õigusliku kui ka tehnilise küljega. Läbi mitmete meetodite kasutamise valmib holistiline ülevaade õigusloome protsessist ja selle protsessi lihtsustamisest läbi uue infosüsteemi. Paljud töös kasutatud materjalid on avaldamata, kuid kättesaadavad läbi teabenõude.

Töö märksõnadeks on: õigusloome, õiguspoliitika, infosüsteemid, seaduseelnõud

1. HETKEOLUKORRA KAARDISTAMINE

1.1. Õigusloome protsess

Riigikantselei tegevuskavas on ühe probleemina välja toodud, et õigusloome protsess on raskesti hoomatav. Pole selge, kust saab protsess alguse, kuidas toimub menetlus, kes teeb otsuseid, millal saab arvamust avaldada. Üksikute eelnõude menetluse kohta ei ole info lihtsasti kättesaadav, kuna info asub fragmenteeritult Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis, ministeeriumide tööplaanides, eelnõude infosüsteemis, osalusveebis ja mujal.⁹ Seetõttu antakse järgnevalt ülevaade õigusloome protsessist ning tutvustatakse selle erinevaid etappe ning probleeme. Seejärel käsitletakse õiguslikku raamistikku, mis seda valdkonda reguleerib, mis jätkub õigusloome tööprotsesside kirjeldusega infosüsteemide tasemel, tuues ülevaate hetkel kasutusel olevatest infosüsteemidest ning nende puudustest.

Eesti infopoliitika põhialuste heakskiitmise otsus tehti aastal 1998. ning seda pole tänaseni uuendatud. Kuigi tegemist on üldiste alustega ning kasutatud on ka küllalt üldist sõnastust, vajab see dokument kaasajastamist. Siiski on seal punktis 16 toodud, et infoühiskonna arengu seisukohalt on oluline, et õigusloome puudujääkidest tekkinud tühimikud kaotatakse võimalikult kiiresti, sest see tõstab oluliselt Eesti arengu kiirust liikumisel infoühiskonna poole, tagab Eesti majanduse konkurentsivõime ja lõppresultaadina viib inimeste heaolu tõusule. Punktis 18 on sätestatud, et kogu loodav regulatiivne raamistik peab olema selge ja loogiline ning tagama õigusloome arengu stabiilsuse.¹⁰ Õigusloome valdkonna areng on aga tehnoloogilises plaanis seisma jäänud ning see vähendab tunduvalt õigusloome läbipaistvust ning õigusselgust.

Nii nagu riik on asunud looma avatud lähtekoodiga tarkvara, tuleb mõelda ka avatud õigusloome süsteemi peale, kus igasugused muudatused oleksid kõigile jälgitavad, versioonid kontrollitavad ja ka eelnõu tasandil vaadeldavad. Läbipaistvust suurendaks see, kui lõppkasutajani ei jõuaks muudatused vaid uue redaktsiooni jõustumisega. Mario Rosentau on kirjutanud, et informatsioonipuudusest sünnib vältimatu potentsiaalne kahju, sest isik ei saa kasutada või edastada infot, mis talle vajalik on.¹¹ Läbi ebapiisavate tehnoloogiliste lahenduste

⁹ Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014-2016. Riigikantselei. Tallinn 2014, lk 8.

¹⁰ Eesti infopoliitika põhialuste heakskiitmine. RT I 1998, 47, 700.

¹¹ M. Rosentau. E-tempora, e-mores. – Juridica 2015 nr 2.

on raskendatud informatsiooni kätte saamine ja selle mõistmine ning sellel võib olla ebasoovitavaid tagajärgi.

Seadusandlus on seaduste ettevalmistamise ja kehtestamise tegevus ning kõik sellega seotu ning seaduste toimimise tõhusust uurides on jõutud järeldusele, et seadusloome ees seisvate ülesannete lahendamist tuleb mõista probleemikompleksina, mida suudetakse tänapäeva vajadusi rahuldaval viisil käsitleda ainult interdistsiplinaarselt.¹² Kuna seadusest arusaamine eeldab laiemat teadmist kui vaid õigusteaduslik normitehnika ja õigusakti tõlgendamise meetodite rakendamine, on oluline, et õigusriigi toimimise eelduseks olevate seaduste koostamisel ja kehtestamisel tagatakse seaduste arusaadavus ja seeläbi ka õigussüsteemi tõhusus. Seaduste eelnõusid koostavad mitme eri tegevusala esindajad ja isegi pealtnäha puhtjuriidilise seaduse puhul ei piisa ainult juriidilisest ekspertiisist.¹³ Seega on õigusloome kogu seaduse muudatusel või seaduse loomisel eelnenud ja sellega seotud tegevus ning kuna seadusel endal on kanda primaarne roll, on ka selle õigusakti loomise protseduur oluline. Seadusandlik protsess on jaotunud valitsuse ja parlamendi vahel, kuid on leitud, et keskmiselt teeb ministeerium eelnõuga 20 % rohkem tööd kui parlament.¹⁴

Õigusteaduse õpikus on seaduse väljatöötamise menetluses eristatud järgmisi seadusandliku protsessi staadiume:

- 1) Seaduse algatamine;
- 2) Seaduseelnõu arutamine;
- 3) Seaduseelnõu vastuvõtmine seadusena;
- 4) Seaduse väljakuulutamine ehk promulgatsioon;
- 5) Seaduse avaldamine¹⁵

Käesoleva magistritöö raames on peamiseks analüüsikohtadeks esimene ja teine staadium, mis peaksid olema kaetud uue loodava infosüsteemiga. Küll aga koosnevad need staadiumid erinevatest etappidest. Näiteks on „Normitehnika käsiraamat“ jagatud nelja ossa, milleks on:

- 1) Eelnõu väljatöötamise kavatsus;
- 2) Eelnõu normitehnika;
- 3) Õigusakti muutmine ja õigusakti kehtetuks tunnistamine;

¹² U. Mereste. Õigusloome radadel. Lk 17-18.

¹³ *Ibid.*, lk 3-21.

¹⁴ M. Veskimäe. Seadusloomefunktsioon täidesaatvas ja seadusandlikus institutsioonis. Magistritöö. Tartu Ülikool 2016, lk 57.

¹⁵ A. Kiris. Õigusõpetus. Õpik. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Külim 2012, lk 68.

4) Eelnõu seletuskiri.¹⁶

Eeltoodust nähtub, et erinevaid õigusloome protsesside liigitusi on mitmesuguseid, kuid autori eelistus langeb siinkohal Riigikantselei õigusloome protsessi kirjeldusele, kuna see on piisavalt ülevaatlik kõikide olulisemate protsessi etappide kaardistamiseks. Etapid on toodud alljärgnevalt:

- 1) Algatus;
- 2) Ettevalmistus;
- 3) Eelnõu koostamine;
- 4) Eelnõu kooskõlastamine;
- 5) Valitsuse heakskiit;
- 6) Riigikogu menetlus;
- 7) Vabariigi President;
- 8) Riigi Teataja.¹⁷

Käesolevas magistritöös keskendutakse peamiselt etappidele 1-4, 6 ja 8, millest viimane ei ole kirjeldatud antud alapeatüki raames, vaid Riigi Teataja infosüsteemi kirjeldavas osas. Protsessi kaardistus vastab avaliku sektori äriprotsesside kirjelduse nõuetele ehk on kirjeldav, vastab tehtavate tegevuste järjekorrale, kajastab loodavad lisaväärtused ning paiknemise organisatsiooni struktuuris ning funktsiooniüleste protsesside puhul kaardistab ära protsesside üleandmise.¹⁸

1.1.1. Algatus

Täidesaatva võimu seadusalgatuse roll on sätestatud põhiseaduse § 87 lg-s 4 ning sätestab, et Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule seaduseelnõusid. Põhiseaduse § 103 kohaselt on seaduste algatamise õigus Riigikogu liikmel, fraktsioonil, komisjonil, Vabariigi Valitsusel ja Vabariigi Presidendil põhiseaduse muutmiseks. Sama paragrahvi kohaselt on Riigikogul õigus koosseisu häälteenamusega tehtud otsuse alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga algatada Riigikogu poolt soovitatav eelnõu ning § 105 sätestab Riigikogu õiguse panna seaduseelnõu rahvahääletusele. Vabariigi Valitsuse seaduse¹⁹ 4. peatükis „Ministeeriumid“ 4. jaos on sätestatud ministeeriumide valitsemisalad ning järgnevates paragrahvides kirjeldatud

¹⁶ Normitehnika käsiraamat. Justiitsministeerium. Juura 2003, lk 3.

¹⁷ Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. <https://riigikantselei.ee/et/poliitikakujundamise-ja-oigusloome-protsess>

¹⁸ Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat, lk 3-4.

¹⁹ Vabariigi Valitsuse seadus. RT I, 22.06.2016, 31.

iga ministeeriumi lõikes kas „vastavate õigusaktide eelnõude koostamine“ või „ministeeriumi pädevuse kohane õigusloome“. Seega on õigusloomeline tegevus ning ka eelnõude algatamine lisaks valdkondade tegevuse koordineerimisele ministeeriumide üheks peamiseks tegevusalaks. Täpsemalt saab ministeeriumite õigusloome korralduse, protsessi etappide, planeerimise ja tööplaani koostamise kohta lugeda Justiitsministeeriumi analüüsist „Õigusloomemenetluse kaardistus“.²⁰

Riigikantselei kirjeldab, et algatusele eelneb probleemi äratundmine ja määratlemine ning see võib alguse saada mitmel erineval moel, muu hulgas ka kollektiivse pöördumise alusel,²¹ mille kohaselt saab kehtiva regulatsiooni muutmiseks ettepaneku teha Riigikogule, kui selle jaoks on kogutud 1000 Eesti kodaniku toetusallkirja.²² Selle tarbeks on loodud ka eraldi keskkond <https://rahvaalgatus.ee/>, mis võimaldab koostada ja Riigikogule esitada kollektiivseid pöördumisi ning sealjuures jälgida, kas need algatused saavad seaduseelnõudeks.²³ Sääraseid lahendusi digiallkirjastamiseks tasuks kaaluda ka avaliku sektori ametlikes kanalites kooskõlastamiseks. Kooskõlastamiseks eraldi dokumendi koostamine on ajakulukas ning nõusolekut või kooskõlastamise fakti saaks väljendada ka vaid tõeväärtusega ja linnukesega infosüsteemis. Kollektiivse pöördumise menetlemise kord on sätestatud riigikogu kodu- ja töökorra seaduse 18². peatükis.

1.1.2. Ettevalmistus

Täpsemalt sätestab eelnõude ja muude küsimuste ettevalmistamise Vabariigi Valitsuse reglement. Selle 2. peatükis on toodud sätted nii koostöö ja kaasamise, mõjude hindamise, kooskõlastamise ja dokumentide nõuete kohta. § 4 lg 2 sätestab, et eelnõu ettevalmistamisse kaasatakse huvirühmad vastavalt kaasamise heale tavale ja § 5 kohaselt tuleb eelnõude ettevalmistamisel hinnata nende mõjusid vastavalt mõjude hindamise metoodikale.²⁴ Siin etapis tuleks töötada välja eelnõu väljatöötamiskavatsus ehk VTK, mille põhieesmärk on analüüsida eelnõu koostamise vajalikkust ja otstarbekust ning hinnata kaasnevaid mõjusid. Pärast VTK asutusesisest kooskõlastamist saadetakse see avalikule konsultatsioonile ja ministeeriumide vahelisele kooskõlastamisele EIS-i kaudu.²⁵

²⁰ Õigusloomemenetluse kaardistus. Õigusloome korralduse talitus. Õiguspoliitika osakond. Justiitsministeerium. Tallinn 2012.

²¹ Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. *Op.cit.*

²² Kollektiivne pöördumine. <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/raakige-kaasa/esitage-kollektiivne-poordumine/>

²³ Rahvaalgatus. <https://rahvaalgatus.ee/>

²⁴ Vabariigi Valitsuse reglement. VV määrus. RT I, 29.12.2011, 233.

²⁵ Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. *Op.cit.*

1.1.2.1. Väljatöötamiskavatsus

Väljatöötamiskavatsus ehk VTK on riigisiseste küsimuste arutamiseks nõutav vorm, mis HÕNTE § 1 lg 2 kohaselt ei ole küll alati nõutav. Abistava materjaline on loodud VTK vorm, mida on soovituslik jälgida seaduseelnõu väljatöötamisel. Vorm aitab planeerida ja taustinformatsiooni hõlpsamalt esitada ning sisaldab olulisemaid punkte, mida HÕNTE § 1 lg 1 järgi tuleb käsitleda. Kuigi vormi võib ümber struktureerida, tuleb jälgida, et vormiga nõutud teave oleks esitatud. Sinna hulka kuuluvad probleemi kirjelduse ja tekkepõhjuse tutvustus, sihtrühma kindlaksmääramine, eesmärk, hetkeolukorra kaardistus nii kehtiva regulatsiooni kui ka tehtud uuringute tutvustusega. Samuti tuleb selgitada, milliste huvirühmadega on VTK ettevalmistamisel koostööd tehtud, millised on probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused ja võimalikud regulatiivsed lahendused. Regulatiivsete lahenduste kohta tuleb esitada mõjude eelanalüüs ja mõju olulisuse hindamine. Mõjude osa ülesehitus on toodud vormi lõpus ning peab olema üles ehitatud mõjuvaldkondade alusel. Lõpus tuleb esitada kavandatava õigusliku regulatsiooni ja väljatöötamise tegevuskava.²⁶

1.1.2.2. Õigusaktide mõjude analüüs

Viimase kümnendi jooksul on õigusaktide mõjude analüüsimine hoogu juurde saanud. OECD ja Euroopa Liit on õigusloome kvaliteedi ja tõhususega tegelenud juba 1980. aastatest. ÕMA näol on tegemist otsustusvahendiga, mis aitab süsteemselt ja järjepidevalt hinnata valitsuse ja parlamendi tegevuse mõjusid eelnevalt ning annab informatsiooni otsusetegijatele. OECD poolsed ÕMA parimad kasutusviisid on kirja pandud 1997. aastal, kuigi peamiselt läheneb organisatsioon õigusaktide mõjude analüüsile peamiselt kontrollküsimustike ja riikide kogemuste üldistamise kaudu. Olulisem kui OECD tegevus, on aga Mandelkerni raport. Selle tulemusena leppisid 15 liikmesriiki kokku parema õigusloome olulisuses ja saavutamise viisides. Sinna kuulusid 7 põhivaldkonda:

- 1) alternatiivide hindamine poliitikate kujundamisel;
- 2) õigusaktide mõjude analüüs;
- 3) konsulteerimine;
- 4) seadusandluse lihtsustamine;
- 5) parem juurdepääs õigusaktidele (sh õigusaktide konsolideerimine);
- 6) tugistruktuurid parema õigusloome saavutamiseks;
- 7) õigusaktide rakendamine (sh riigi õiguse ühtlustamine Euroopa Liidu õigusega).²⁷

²⁶ VTK vorm. http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/vtk_vorm_1.04.2016.rtf

²⁷ E. Illing. Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas. 14. juuni 2004. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-9/õigusaktide-mojude-analuusi-areng-euroopas/>

Õigusaktide mõjude analüüsi²⁸ ehk ÕMA²⁹ vajadus peaks üldiselt nähtuma VTK etapis. Peamiseks valdkondlikuks dokumendiks³⁰, millest juhinduda, on „Mõjude hindamise meetodika“ ehk MHM. Selle kohaselt on mõjude hindamine „protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärg“. Poliitikavalikute mõjude analüüsimise käigus tehakse läbi protseduur, mille tulemiks on analüüsitud mõjude kirjeldus eelnõu juures selle üle otsustamise eel. Esmase mõjuanalüüsi raames toimub mõjude tuvastamine ja nende olulisuse väljaselgitamine. Need protseduurid on vaja läbida kõigi eelnõude puhul, mis läbivad mõjude hindamise.³¹ Õigusloomeprotsessis on mõjude hindamist võimalik alustada erinevates etappides, näiteks väljatöötamiskavatsuse koostamisel hinnatakse, millised on kavandatavate lahenduste rakendamisel tõenäoliselt avalduvad olulised mõjud ja kuidas neid on plaanis hinnata. Pärast väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamist asutakse tuvastatud olulisi mõjusid hindama.³²

Magistritöö autori hinnangul vajab MHM uuendamist. Tegemist on 2012. aastal loodud dokumendiga ning ei anna sobivat meetodikat mõjude hindamiseks riigi infosüsteemidele. Olemas on küll küsimus, kas eelnõu mõjutab infoühiskonna arengut, kuid see ei taga piisavat analüüsi õiguskaitse valdkonna infosüsteemidele. Infosüsteemide mõjude hindamise meetodika tuleks välja töötada koostöös teiste valitsuse IT-asutustega. Mitme eelnõuga on mõjutatud väga paljud osapooled alates kohtutest (KIS2) ja lõpetades vanglatega (KIR ehk kinnipeetavate isikute register), samuti tuleb kaasata Siseministeeriumi IT-asutust SMIT-i, kes haldab väärtemenetluse portaali VMP-d ja erinevaid politsei infosüsteeme. Selleks tuleks luua ühtne vorm, mis võimaldaks täpsemalt eri süsteemide lõikes oodatavaid muudatusi ja mõjusid hinnata ja hiljem ka hallata. Asutuste tööjaotus peaks võimaldama, et iga eelnõu puhul on selleks määratud isik kohustatud oma infosüsteemi poolt mõjude hinnangu esitama. Hinnang ei tohiks olla üldsõnaline vaid spetsiifiline ning seeläbi olema ka kaalukaks sisendiks õigusloome protsessis osalejatele. Kui planeeritava muudatusega kaasneb infosüsteemides väga olulisi, ajamahukaid ja kulukaid arendusi, siis tuleks seda eelnõud arutades arvesse võtta ning arutada

²⁸ Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon. Aprill 2009.

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/oigusakti_mojude_analuusi_kontseptsioon.pdf

²⁹ Koostatud on ka „Õigusaktide mõjude analüüs: juhend õigusloomega tegelevatele ametnikele“. ÕMA töögrupp. 2009.

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/oigusaktide_mojude_analuus_juhend_oigusloomega_tegelevatele_ametnikele.pdf

³⁰ Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus. 2008.

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/oigusaktide_mojude_analuusi_susteemi_uldkirjeldus.pdf

³¹ Mõjude hindamise meetodika. Justiitsministeerium ja Riigikantselei. 2012, lk 3-4

³² *Ibid.*, lk 8.

ka seda, kust leitakse vastavateks muudatusteks vahendeid. Lõpptulemusena oleks võimalik genereerida omalaadne sätete ja infosüsteemi nõuete võrk, mis hiljem võib võimaldada mõjude analüüsi automatiseerimist. See oleks võimalik juhul, kui iga säte on mingil moel seotud nende infosüsteemide teenustega, mis sellest sättest mõjutatud on. Justiitsministeeriumis on loodud küll arendusvajaduse hindamise tabel, kuid autori hinnangul on see ebapiisav ja väheinformatiivne. Eesti, kes üha enam soovib end presenteerida innovaatilise ja eesrindliku e-riigina, jätab enamus eelnõude arutamisel oma olemasolevad e-lahendused ning eelnõu mõju nendele teenustele sootuks analüüsimata. Sedalaadi mõjude hindamise võiks luua uude õigusloome infosüsteemi.

1.1.3. Eelnõu koostamine, kooskõlastamine ja heakskiitmine

Enamasti vaadeldakse seadustest ja õigusloomest rääkimisel just eelnõusid. Eelnõu ja selle juurde kuuluva seletuskirja väljatöötamine algab pärast ettevalmistuste tegemist ja vajaliku info kogumist. Eelnõu on õigusakti, otsuse või mõne muu dokumendi tekst koos kõigi selle juurde kuuluvate rekvisiitidega ja ettevalmistamisele kohalduvad erinevad koostamisreeglid, näiteks „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ ehk HÖNTE.³³

1.1.3.1. Seletuskiri

Seletuskiri põhjendab seaduse vastuvõtmise vajalikkust, eelnõu põhiseisukohti ja sellest tulenevaid muudatusi ning anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest.³⁴ Seletuskirjad on eelnõude mõistmisel üks olulisemaid dokumente lisaks eelnõu tekstile. Aare Kasemets koostas juba 1998. aastal selgitava tabeli eelnõude seletuskirjade informatsiooniallikaks olemise kohta. Peamiste nõuete kategooriatena seletuskirjadele on muu hulgas välja toodud oodatavad tulemused ja vahendid nende saavutamiseks; millised on muudatused kehtivas legislatsioonis ning nende muudatuste tegemise vajadus; analüüsid ja andmed, millele tuginedes on eelnõu koostatud jpm.³⁵

1.1.3.2. Kooskõlastamine

Valminud eelnõu, seletuskiri ja muud asjassepuutuvad dokumendid esitatakse ministeeriumide vahelisele kooskõlastamisele, mis esialgu võib toimuda mitteformaalselt, kuid hiljem ametlikult EIS-i kaudu. Protsessi raames antakse eelnõule ja seletuskirjale hinnang lähtudes oma

³³ Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. *Op.cit.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Chancellery of the Riigikogu. Society, parliament and legislation. The Role of Socio-Economic Studies and Parliamentary Information and Research Services in Legislation – in the context of EU enlargement. A. Kasemets. The Roles of Small Parliamentary Information & Research Services in the Political and Social Interaction. Tallinn 1999, lk 110.

ülesannetest ja pädevusest. Kooskõlastamisel ilmnenu eriarvamused ja märkused tuleb eelnõu autoril märkuse esitajatega läbi arutada ning jõuda konsensusele. Ühise seisukoha leidmise võimatuse korral arutavad eriarvamusi kantslerid, ning nende suutmatuse korral kompromissini jõudmisel jätkub läbirääkimine ministrite vahel. Ilmnenu eriarvamused võib esitada valitsusele alles seejärel, kui ka ministrid ei ole ühisele seisukohale jõudnud. Seejärel vaatab eelnõu koostaja läbi kõik laekunud ettepanekud ning vajadusel teeb eelnõus parandusi. Kõik kooskõlastamisel laekunud ettepanekud ja avalikul konsultatsioonil saadud arvamused lisatakse koos arvestamise või mitteamvestamise märkega eelnõu seletuskirjale.³⁶

Eelnõu elutsükli kohta on kirjutanud Janek Laidvee põhjaliku kirjelduse artiklis „Eelnõust seaduseni“. Selle kohaselt on eelnõude menetlemine alaliste komisjonide peamiseks ülesandeks ning igale eelnõule määratakse vastutav nõunik, kes hakkab sellega sisuliselt tegelema. Nõuniku ülesandeks ongi tagada juriidiliselt korrektse õigusakti vastuvõtmine. Kuna komisjoniametnik peab olema suuteline ise formuleerima muudatusi eelnõu teksti ning sõnastama komisjoni istungil otsustatud muudatusettepanekud, nõutakse temalt sageli kvaliteetset tulemust vähesel tegutsemisajal olukorras. Kui komisjonis on eelnõu läbi arutatud ja täiskogule lugemisele saadetud, teeb ametnik kõik ülejäänud vajalikud toimingud, näiteks kanded eelnõude menetlemise elektroonilisse süsteemi, koostab komisjoni istungi protokollid ning vormistab kõik muud eelnõuga seonduvat materjalid, näiteks eelnõu teksti, seletuskirja ja muudatusettepanekute loetelu. Need esitatakse paljundamiseks. Nõunikud muretsevad sageli, kas dokumendid saavad õigeaegselt valmis, komisjoni esimehe poolt allkirjastatud ja paljundatud. Kui materjalid pole seaduses nõutud tähtjaks täiskogule esitatud, ei ole eelnõu võimalik täiskogus arutada. Nõunikud viibivad pärast dokumentide ettevalmistamist eelnõu arutelu ajal täiskogu istungil, nõustades eelnõuga seonduvates küsimustes ja teenindades istungit kiireloomuste otsuste tegemiseks, näiteks muudatusettepanekute uue tähtaja määramiseks. Enne eelnõu viimast menetlusfaasi toimub eelnõu keeleteoimetamine, kus vaadatakse üle keeleteoimetaja ettepanekud ja märkused ning komisjoniametnik kujundab seisukoha, millised ettepanekud ja märkused võib eelnõu teksti sisse viia. Keeleteoimetatud teksti vaatab komisjon üle. Pärast eelnõu vastuvõtmist saadab ametnik seaduse teksti stenogrammi- ja tõlkeosakonnale, kus see korrektselt vormistatakse. Kui on saadud kinnitavad allkirjad komisjoni esimehelt ja Riigikogu esimehelt, saadetakse vastuvõetud seadus juba

³⁶ Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. *Op.cit.*

Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks.³⁷ See kirjeldus annab eelnõu elutsüklile hea perspektiivi protsessiosalise vaatenurgast.

Tasub ära märkida, et juba aastakümneid tagasi tuli muudatusettepanekuid eelnõudele sageli üle saja ning nende vormistamine võttis väga palju aega. Sageli tuli juba järgmisel päeval anda tekst ja ettepanekud saali. Need olid esitatud käsitsi kirjutatud paberilehtedel, mitu ettepanekut korraga. Ka komisjoni arutelus tekkinud ettepanekud vajasisid korrektset sõnastamist. Sageli ei jäänud muud üle, kui lõigata ettepanekud lehtedelt lahti ja panna need vaheldumisi komisjoni ettepanekutega järjekorda. Muudatusettepanekute loetelu nimetati esialgu parandusettepanekute tabeliks ning need püüti tulpadesse vormistada, kandes sisse järjekorranumbri, esitaja, ettepaneku sisu ja komisjoni otsuse. Selline meetod oli aga tüütu ning peagi hakati kirjutama ettepanekuid järjestikku üksteise alla. Samuti tõsteti muudatuse tegija nimi muudatuse ning selle kohta käiva põhjenduse alla. Komisjoni otsusele tuli lisada eelnõu autori seisukoht. IT-lahenduste kohta kirjutab Terje Põder, et tollal tundus optimaalsete lahenduste leidmine keeruline ning loetelu püüti liigselt „tehniseerida“, mis mitte ei hõlbustanud tööd vaid muutis selle keerulisemaks.³⁸ Sellest kirjeldusest saab tegelikult tuletada sobiliku lahenduse ka uuele tööriistale – nimelt ettepanekute „lahtilõikamine“ sellisel viisil, et kõik sama sätte kohta käivad muudatusettepanekud kuvataks ühtses järjekorras.

EIS-i kaudu on kõigile nähtav, millisel kujul ja millal eelnõu valitsuse istungile esitati. Selles etapis üldjuhul eelnõusse sisulisi muudatusi enam ei tehta. Viimase ministeeriumidevahelise kooskõlastusena käsitletakse kantslerite nõupidamist, kus vaadatakse üle valitsusele esitatud materjalid. Vabariigi Valitsus otsustab oma istungil ministeeriumides ette valmistatud seaduseelnõude heakskiitmise. Valitsuses heakskiidetud seaduse eelnõu esitatakse Riigikogule.³⁹

1.1.4. Riigikogu menetlus

Põhiseaduse § 59 kohaselt kuulub seadusandlik võim Riigikogule ja põhiseaduse § 65 p 1 kohaselt võtab Riigikogu vastu seadusi ja otsuseid. Praeguse XIII Riigikogu koosseisu tööülevaate ning eelnõude statistiliste andmete kohaselt on seisuga 13.04.2017 Riigi Teatajas avaldatud 253 erinevat menetluses olnud õigusakti, mille hulka kuuluvad nii Riigikogu otsused ja nende eelnõud kui ka seadused ja nende eelnõud. Menetluses on 84 eelnõud, tagasi lükatud

³⁷ T. Kaljumäe (koostaja). Parlamendi parem käsi. Arhiivinoppeid ja mälestuskilde Riigikogu Kantslei ajaloost. Riigikogu Kantslei. Tallinn 2014. Janek Laidvee. Eelnõust seaduseni. Lk 162-163.

³⁸ T. Kaljumäe (koostaja). *Op.cit.* Terje Põder. Mõned mälukillud suuremast mosaiigist. Lk 172-174.

³⁹ Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. *Op.cit.*

72 eelnõud, tagasi võetud 2 eelnõud, tagasi võetud täiskogul menetlemata 8 eelnõud, tagastatud 2 eelnõud, vastu võetud 4 eelnõud ja välja kuulutatud 2 eelnõud. Kokku on kirjeid praeguse Riigikogu koosseisu tabelis 427 õigusakti kohta.⁴⁰ Seejuures XII Riigikogu koosseisu lõppemisega jäi lõpuni menetlemata 71 eelnõud⁴¹, koosseis ise võttis vastu 477 seadust ja 143 otsust.⁴²

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) § 91 lg 1 kohaselt antakse eelnõu istungisaali kõnetoolist üle Riigikogu istungi juhatajale enne päevakorras olevate küsimuste arutamist. Tegemist on tseremoniaalse üleandmisega, kuid see ei välista eelnõu esitamist elektrooniliselt.⁴³ RKKTS § 92 sätestab eelnõule esitatavad nõuded, selle lg 1 kohaselt peab eelnõu vormistuselt vastama Riigikogu juhatuse poolt kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele, lg 2 kohaselt peab eelnõu olema allkirjastatud ja lg 3 nõuab eelnõule seletuskirja lisamist, mis põhjendab selle algatamist või esitamist. Riigikogu juhatus on Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja kehtestanud 2011. aastal otsusega nr 136. Peamised nõuded on suunatud vormistuslikele elementidele, näiteks nõuded eelnõu ülesehitusele, struktuurile, keelele, kohustuslikele elementidele.⁴⁴ RKKTS § 158¹ kohaselt on Riigikogus ja Riigikogu Kantseleis koostatud dokumendid avalikud.

Infotehnoloogilised vahendid võimaldaksid automatiseerida suure osa Riigikogu eelnõu menetlemise protseduuridest. Näiteks saab RKKTS § 92 sätestatud eelnõule esitatavate vormistusnõuetele vastavuse kontrollimine olla kindlaks määratud automaatsete protsesside tulemus, mis tagastab kontrollijale koheselt informatsiooni, kui esitatud õigusakt ei vasta mõnele normitehnilisele nõudele (näiteks on allkiri panemata või mõni kohustuslik element lisamata). See võimaldaks ka RKKTS § 93 kohast Riigikogu menetlusse võtmise otsustamist lihtsustada, kui mitte suurel määral automatiseerida. Kuna süsteem saab info eelnõu üleandmise kohta, saab see ka ise arvutada kolme tööpäeva tähtaega, mille RKKTS § 93 lg 1 sätestab menetlusse võtmise otsustamiseks. Kuna see protseduur kujutab endast peamiselt erinevate eelduste täitmise mehaanilist kontrolli (vormistus, õigustatud subjektid, pädevus, nõutav arv

⁴⁰ Riigikogu tööülevaade. Statistika. XIII Riigikogu õigusaktid ja käsitletud teemad seisuga 13.04.2017. <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2017/04/XIII-koosseisu-eeln%C3%B5ud-2.xlsx>

⁴¹ Riigikogu statistika. <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2016/01/RIIGIKOGU-STATISTIKA-2.pdf>

⁴² Riigikogu XII koosseis. Statistika ja ülevaateid. Riigikogu kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Tallinn 2015, lk 11. <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Riigikogu-XII-koosseis.-Statistikat-ja-levaated.pdf>

⁴³ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012, lk 278.

⁴⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. *Op.cit.*, lk 280-281.

Riigikogu liikmeid⁴⁵), saaks need ülesanded lihtsa vaevaga standardiseerida. RKKTS § 94 kohaselt tuleb Riigikogu poolt algatatud seaduseelnõu kohta küsida Vabariigi Valitsuse seisukohta. RKKTS § 98 lg 2 kohaselt toimub esimesel lugemisel peamiselt eelnõu üldpõhimõtete arutelu ning selle eesmärgiks on saada ülevaade eelnõu eesmärkidest, sisust ja mõjudest. Eelnõu algataja või esitaja teeb ettekande, vastab küsimustele, samuti teeb ettekande juhtivkomisjoni esindaja, kes tutvustab eelnõuga komisjonis tehtud tööd.⁴⁶ RKKTS § 99 sätestab muudatusettepanekute esitamise tähtaja, tingimused ja korrad. Kuna ettepanekuid võivad esitada kõik Riigikogu liikmed, võib tekkida olukord, kus RKKTS § 99 lg 3 kohased „soovitava muudatuse täpsed sõnastused“ ja viited eelnõu muudetavale osale kuhjuvad mahult suuremaks kui oli esialgne eelnõu. Kuna levinud hea praktika on, et muudatusettepaneku esitaja lisab ka selgituse ja avab esitatud ettepaneku eesmärgi ja sisu, see peab olema vormistatud kirjalikult ning ka allkirjastatud,⁴⁷ oleks intelligentsel infosüsteemil siinkohal otstarbekas luua sobilik platvorm nende tegevuste sooritamiseks ilma dokumenti vormistamata.

On oluline mainida, et digitaalne allkirjastamine ja muudatusettepanekute elektrooniline esitamine ei ole küll RKKTS-iga vastuolus, kuid muudatusettepanekule ette nähtud konkreetset vormistusnõuded teevad selle siiski küllaltki jäigaks, võimaldamata muudatuste sisu jälgimist. Näiteks on RKKTS kommentaarides toodud välja, et muudatusettepanek tuleb vormistada järgmise näite kohaselt:

Muudatusettepanek

Ehitusseaduse, korteriühistuseaduse, korteriomandiseaduse ja hooneühistuseaduse muutmise seaduse (156 SE) eelnõule

Täiendada eelnõu § 1 uue punktiga 12, muutes vastavalt järgmiste punktide järjestust, ja sõnastada see järgmiselt:

„(12) paragrahvi 31 täiendatakse lõikega 5² järgmises sõnastuses.

„(5²) Energiamärgise tellimisega seonduvad kulud kaetakse riigieelarvest.““

Selgitus: Kuna kohalike omavalitsuste valduses on mitmeid sellistele kriteeriumitele vastavaid hooneid (sealhulgas lasteaiad, koolid, muuseumid jt hooned), tähendab neile kõigile energiamärgise tellimine märkimisväärset lisakulu, millega kohalikud omavalitsused ei ole arvestanud. Seda eriti olukorras, kus kohaliku omavalitsuse tulubaasi riik jätkuvalt vähendab.

Lugupidamisega

⁴⁵ *Ibid.*, lk 282-283.

⁴⁶ *Ibid.*, lk 193-294.

⁴⁷ Riigikogu juhatus 09.02.2012 otsusega nr 30 kinnitatud „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“, p 3.

[Nimi]

[Fraktsiooni nimi] esimees⁴⁸

Sellise muudatuse analüüsimiseks tuleb analüüsijal tööd teha kõigi asjassepuutuvate seaduste kehtivate redaktsioonidega. Samuti tuleb avada eelnõu tekst ning vaadata, millist konkreetset seadust ja sätet eelnõu § 1 käsitleb. Seejärel tuleb otsida paragrahv, mille osas ettepanek tehakse ning teostada oma peas nõ redaktsioonide võrdlust. Teadupärast on eelnõudes paragrahvide struktuur, mis ei vasta seaduse omale. Ilmselt kunagi viitamise lihtsustamiseks loodud meetod on tänaseks aga külvanud palju segadust, kus muudatuse sisu jälitamine on osutumas üha enam aeganõudvaks tegevuseks.

Sisuline töö eelnõu tekstiga aga algab pärast esimese lugemise lõpetamist. Eesmärgiks on vormistada tekst ja saavutada kokkulepe eelnõu sisu osas, nii et eelnõu oleks vastuvõtmiseks valmis. Selle protsessi raames toimub suurem osa muudatusettepanekute arutamisi ja otsustamisi. Selles osas kaasatakse vahel ka institutsioone ja huvigruppe, kelle tegevust eelnõu mõjutab, kuigi enamasti tehakse seda eelnõu esimest lugemist ettevalmistaval arutelul. Õiguslikult komplitseeritumate teemade puhul pööratakse sageli eelnõu kohta õigusliku analüüsi saamiseks Riigikogust väljapoole, näiteks ülikooli õigusteadlaste poole. Täiskogus on võimalik eelnõu teksti mõjutada vaid muudatusettepanekute hääletamisega.⁴⁹ Kuna RKKTS § 100 lg 1 sätestab juhtivkomisjonile kohustuse vaadata läbi kõik nõuetele vastavad muudatusettepanekud ja kohustab nende arvestamise või mittearvestamise kohta otsustama ning selgitama, võib ainult ette kujutada, kui palju eeltoodud kujul muudatusettepanekute läbivaatamine tööle kuluvat aega pikendab, võrreldes olukorraga, kus iga muudatus kuvatakse visuaalselt koheselt eelneva teksti kõrvale ühes seda seletava kommentaariga. Menetlusökoonomia põhimõte saab sellise meetodi tagajärjel kindlasti natuke kahjustatud.

Kui muudatused on eelnõu teksti viidud, siis nimetatakse esimest teksti algtekstiks ja teisele lugemisele esitatud teksti eelnõu uueks tekstiks. Kui eelnõu teine lugemine katkestatakse, on muudatusettepanekute tegemisel algtekstiks eelnõu tekst, mis täiskogule esitati. Seal on ka muudatusettepanekud, mis juhtivkomisjoni toetust ei pälvinud ja eelnõu uues tekstis ei sisaldunud, kuid mida täiskogu hääletusel toetas. Praktikas esitatakse muudetud teksti

⁴⁸ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. *Op.cit.*, lk 299.

⁴⁹ *Ibid.*, lk 300-301.

allajoonitult, nii et uues tekstis joonitakse alla muudetud kohad, sealhulgas näidatakse ära vormistuse muudatused, mis tuleb teha seoses muudatusettepanekute arvestamisega.⁵⁰

RKKTS § 102 lg 1 kohaselt koostab juhtivkomisjon eelnõu teiseks lugemiseks eelnõule esitatud muudatusettepanekute loetelu, mis sisaldab eelnõu sätete järjekorras muudatusettepaneku sõnastust, esitaja nime ja juhtivkomisjoni otsust. Lisaks tuleb esitada eelnõu uus tekst RKKTS § 101⁵¹ kohaselt ning juhtivkomisjoni seletuskiri RKKTS § 103⁵² kohaselt. RKKTS § 105 lg 1 kohaselt toimub eelnõu teisel lugemisel sätete arutelu ning § 105 lg 2 kohaselt muudatusettepanekute hääletamine, mille hääletamist on nõutud. RKKTS § 110 lg 1 kohaselt võib kolmandal lugemisel teksti viia vaid keelelisi ja tehnilisi täpsustusi.

See tähendab, et teisele lugemisele esitatakse vähemalt 3 dokumenti, milles on läbivalt viidatud nii teistele esitatud dokumentidele kui ka seadustele. Võib ette tulla, et eelnõuga tööd tehes peab olema avatud nii valitsuse poolt koostatud eelnõu seletuskiri, Riigikogu seletuskiri, I ja II lugemise tekst, muudatusettepanekute loetelu ja kehtiva seaduse tekst. Kuna on juhtunud, et esitatakse suurel hulgal identseid muudatusettepanekuid,⁵³ oleks ka menetlusökonoomia printsiibi valguses kasulikum, kui juba kellegi teise poolt kirja pandud ettepanekud oleksid koheselt vaadeldavad sätte juures. Kuigi neid võib kanda loetellu ühe ettepanekuna, eeldab see süstematiseerimine ja koondamine siiski inimese töötunde ja mahukat analüüsi.

Vastuvõetud seadusele kirjutab alla Riigikogu esimees ning seejärel saadetakse seadus väljakuulutamiseks Vabariigi Presidendile. Välja kuulutatud seadused avaldatakse Riigi Teatajas.⁵⁴

1.1.4.1. Seadus

„Seadus on tänapäeva tähtsam igapäevasem õiguse allikas“ kirjutati juba ligi 90 aastat tagasi ajalehes Ühistegelised Uudised. Kuigi ka tollal oli seadusandlus noor, kirjutati siiski, et võim kuulub Riigikogule ning kirjeldati ka seadusealgatuse õigust ehk õigust esitada seadusi seadusandlikule organile. Selline õigus oli muu hulgas nii vabariigi valitsusel tema tervikus kui ka 25 000 hääleõiguslikul Eesti vabariigi kodanikul. Ka tollal lasus suurim sisuline olulisus

⁵⁰ *Ibid.*, lk 307.

⁵¹ RKKTS § 101 lg 1 sätestab: „Juhtivkomisjon koostab eelnõu teiseks lugemiseks eelnõu uue teksti, millesse viiakse kõik arvestatud muudatusettepanekud ning juhtivkomisjoni enda tehtud muudatused.“

⁵² RKKTS § 103 sätestab: „Juhtivkomisjon koostab eelnõu teiseks lugemiseks seletuskirja, mis sisaldab eelnõu menetlemisega seonduvat teavet, nagu muudatusettepanekute arvestamise ja arvestamata jätmise põhjendused, eelnõu algataja või esitaja, eelnõu menetlemisest osavõtnud ekspertide ja teiste isikute seisukohad.“

⁵³ *Ibid.*, lk 209.

⁵⁴ Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. *Op.cit.*

teisel lugemisel, kus tuleb seadus üksikasjalikult arutusele – iga üksik paragrahv, lause ja sõna kaalutakse läbi. Pärast Riigikogus vastuvõtmist läheb seadus väljakuulutamisele „Riigi Teatajas“.⁵⁵ Seega Eesti õiguskorras on seadusel õiguse allikana kandev roll.

Järgnevalt tasub lühidalt peatuda seaduse definitsioonidel. Näiteks Kalle Merusk on andnud seadusele järgmise formaalse määratluse: „seadus on seaduse vormis kas Riigikogu poolt Riigikogu kodukorraga või rahvahääletusel rahvahääletuse seadusega kindlaks määratud korras vastu võetud õigusakt, millel on kõrgeim õigusjõud“⁵⁶. Õigusõpetuse õpikus on seadust defineeritud kui normatiivakti, mis on vastu võetud riigivõimu kõrgeima esindusorgani poolt või rahva tahte vahetu väljendusena.⁵⁷

Aulis Aarnio on kirjutanud, et seaduse all mõeldakse iga õigusnormi, mis kuulub põhiseadusega kaetud normihierarhiasse. Seejuures seadusandja eesmärgke selgitava informatsiooniallikana tulebki kasutada seadusloome eeltöid, milleks on muu hulgas mitmesugused väljaanded, raportid, protokollid ja arvamused. Sellest hoolimata on sageli eelnõud väga lünklikud. Problemaatilise seadus teksti selgitamisel vajatakse lisapõhjendusi ning täpsustusi.⁵⁸ Kõlama jäävad sõnad: kõrgeim õigusjõud, rahva tahte vahetu väljendus ja põhiseadusega kaetud normihierarhia – kahtlemata on seadus üks olulisemaid õigustandvaid akte ning sellest tulenevalt kasutatakse sageli õigusloome asemel sünonüümseid termineid „seadusloome“ ja „seadusandlus“, kuigi õigusloome on oluliselt laiem mõiste.

1.2. Õigusloome kvaliteet

Õigusloomesüsteemi probleemid, mis sõnastati kahe aastakümne tagasi tellitud uuringute, allikate ja tekstide põhjal, pole oma olemuses eriti muutunud ning on aktuaalsed tänapäevalgi.⁵⁹ Näiteks on siiani Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude ning nende seletuskirjade kvaliteet ebaühtlane. Istungitel kulub sageli palju aega taustinfo hankimisele, eelnõu algatajate vigade parandamisele ja muudele tehnilistele detailidele. Kõik see vähendab Riigikogu töö tulemuslikkust. Siiani pole ka loodud järelevalvemehhanismi normitehnika eeskirjade täitmise järelevalve jaoks. Esineb täidesaatva võimu funktsioonide mittetäitmist, infotupikuid

⁵⁵ Ühistegelised Uudised, nr 19, 11. mai 1929, lk 4.

⁵⁶ K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2. trükk. Juristide Täienduskeskus 1995, lk 9.

⁵⁷ A. Kiris jt. Õigusõpetus. Õpik. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Külim 2012, lk 67.

⁵⁸ A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Õigusteabe AS Juura 1996, lk 175-178.

⁵⁹ A. Kasemets. Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. 15. juuni 2000. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-1/seaduseelnoude-seletuskirjade-informatiivsus-sotsiaal-majanduslike-mojude-eurointegratsiooni-ja-osalusdemokraatia-valdkonnas/>

horisontaaltasandil. Endiselt muudetakse seadusi liiga sageli, alati ei tehta ka mõjude analüüsi. Vahel ei vormistata isegi asja „kiireloomulisuse“ tõttu väljatöötamiskavatsust. Ministeeriumide vaheline koostöö on nõrk ning selle parandamine ja tehniliste lahenduste loomine ei ole hetkel ühegi riigiasutuse ülesandeks ega prioriteediks. Avalikkus ei pea seadusandlust piisavalt legitiimseks ning ei usu oma võimalustesse avaliku sektori otsuseid mõjutada.

1.2.1. Õiguskindlus, õigusselgus ja legitiimsus

Põhjus, miks üldse on vajalik õigusloome kvaliteedist rääkida ning arutleda selle protsessi lihtsustamise üle, seisneb asjaolus, et seadusandliku protsessiga on väga tihedalt seotud nii õigusselguse kui ka õiguskindluse põhimõtted. Ilma seadusandja taht mõistmata ei saa neid põhimõtteid täiel määral järgida ning kui seadusandlik protsess on lohakalt läbi viidud või ebapiisavalt dokumenteeritud ning analüüsitud, ongi tulemuseks negatiivne järeelm. Riigikohus on leidnud, et „igaühel peab olema võimalus avaldatud seadusest teada saada ja seda ka mõista“.⁶⁰ Eelnõu seletuskirjadele on tuginetud väga paljudes kohtuotsustes. Näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi määruses 3-3-1-92-16 on kirjas: „...eelnõu (665 SE) seletuskirjast ei nähtu...“, kriminaalkolleegiumi otsuses 3-1-1-101-16 on välja toodud, et „Nähtuvalt karistusseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (360 SE, XI koosseis) seletuskirjast...“, tsiviilkolleegiumi otsuses nr 3-2-1-165-16 on kirjas, et „...kinnitab kolleegiumi arvates ka asjakohase seaduseelnõu seletuskiri...“ jpm. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses esineb sõna „eelnõu“ lahendi tekstis 131 korral, halduskohtumenetluses 1713 korral, tsiviilkohtumenetluses 219020 korral, kriminaalkohtumenetluses 187 korral ja väärteomenetluses 55 korral.⁶¹ Seega ka kohtuvõim tunnistab eelnõude ja nende seletuskirjade rolli tähtsust seadusesätte mõistmisel.

Seaduse mõistmisel on oluline roll tõlgendamisel. Tõlgendamise argumentidest on õigusloome protsessides olulisima tähendusega just geneetiline ehk subjektiiv-teleoloogiline argument, mis põhineb seadusandluses osalenud isikute tegelikul tahtel ning see tahe peab olema kuskil fikseeritud. Kuna seaduse puhul avaldub seadusandja tahe eelkõige seaduse seletuskirjas, aga ka Riigikogu kõnepuldist öeldus, mis on fikseeritud Riigikogu stenogrammis või Riigikogu komisjoni protokollis,⁶² on oluline, et õiguskindluse põhimõtte tagamiseks ja seadusandja tahte säilitamiseks sellised tahte väljendused ilmneksid konkreetse sätte juures.

⁶⁰ RKKKo 3-1-1-86-97.

⁶¹ Riigi Teataja. Kohtulahendite otsing. https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/koik_menetlused.html

⁶² T. Annus. Riigiõigus. Juura 2006, lk 98-101.

Kuigi seaduste vastuvõtmine on Riigikogu olemuslik ülesanne, ei saa tema rolli praktilises elus üle tähtsustada, sest veelgi olulisem on täidesaatva võimu seadusandliku initsiatiivi ja seaduste ettevalmistamise kompetents. Kuna enamik seadusi valmistatakse ette täidesaatva võimu poolt, kujuneb Riigikogust sageli lihtsalt seaduste kinnitaja roll ilma erilise omapoolse panuseta.⁶³

Õiguskindluse näol on tegemist ühelt poolt õiguse poolt kindlate aluste loomisega ühiskondlikeks suheteks ja teisalt kindlusega kehtiva õigusliku olukorra püsivuse suhtes. Esimene on õiguse läbi loodud kindlus ja teine kindlus õiguses. Õigusselgus on õiguse arusaadavus ning selle olulisus seisneb isikute vajaduses aru saada, millised õigused ja kohustused neil õiguskorras eksisteerivad. Normid peaksid olema ülevaatlikud, vastuoludeta ja loogiliselt üles ehitatud. Paindlikkust kaotama peaks õigusaktid olema sõnastatud piisavalt täpselt. Õiguskindluse osaks on ka *vacatio legis* põhimõte, mis peab jätma normide muutmisel enne nende jõustumist normiadressaatidele piisavalt aega uute normidega tutvumiseks ja vajalike ümberkorralduste tegemiseks. Õigusaktid peavad olema avaldatud, et isikutel oleks selgus õigusaktide olemasolust ja kohustustest.⁶⁴

Paul Varul on selgitanud, et kord vastu võetud seadusi ei tohiks kergekäeliselt muuta, kuna õiguskindlust tuleb pidada tähtsaks. Analüüsi sügavus seaduse hea kvaliteedi tagamiseks ja heade praktiliste lahenduste pakkumise suutlikkus on õigusloome keskseteks probleemideks. Varuli hinnangul on praegune õigusloome vähemalt tsiviilõiguses puudulikult organiseeritud, kuna ei ole kaasatud piisavalt õigusteadlasi ja väliseksperthe, seaduste parandamisega tegelevad peamiselt Justiitsministeeriumi ametnikud ning parandusettepanekud ei ole süsteemselt läbi mõeldud. Näiteid selle kohta, kuidas Justiitsministeeriumist on esitatud läbimõtlematuid seadusparandusi, mis Riigikogus pikemalt mõtlemata on heaks kiidetud, on Varuli hinnangul küllaldaselt. Ta toob välja, et Justiitsministeeriumis tuleks kiiremas korras luua süsteem kodu- ja välismaiste ekspertide kaasamiseks seadusparandustesse.⁶⁵

Samuti on Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kirjutanud, et õigusselgus ehk kindlus kehtiva õiguse sisus on üks õigusriigi alustalasid ning õigusele rajatud õigusriigi põhimõte on põhiseaduse preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid.⁶⁶ Kuna tõlgendamise subjektiivse teooria kohaselt on tõlgendamise eesmärgiks seadusandja tahte

⁶³ *Ibid.*, lk 120.

⁶⁴ *Ibid.*, lk 95-104.

⁶⁵ P. Pruks (koost). Õigusteaduse osa Eesti õiguskorra kujunemises. Programm ja teesid. P. Varul. Teaduslik analüüs tsiviilõigusloomes. Juura 2009, lk 25.

⁶⁶ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26.

väljaselgitamine,⁶⁷ tekib küsimus, mis saab siis, kui seadusandja tahe on ebamäärane, vastuoluline või seda pole võimalik välja selgitada. Madis Ernits on pakkunud, et demokraatlikus põhiseadusriigis kõnelevad põhimõtted subjektiivse teooria kasuks, aga mõeldav on ka diferentseeritud lahendus – esmalt tuleks eelistada subjektiivset teooriat, kuid seda *prima facie*. Selge sõnastuse korral pole tarvidust tõlgendamise järele.⁶⁸ Virgo Saarmetsa ennustuse kohaselt jääb seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide kasutamine seaduste tõlgendamisel vaid abistavaks allikaks, kuigi on kohtumenetluses põhimõtteliselt aktsepteeritud.⁶⁹

Õigusloomes tõusetub esmajärjekorras ka legitiimsuse küsimus. Näiteks on Jürgen Habermas leidnud, et legitiimsed on vaid seadused, mis on lähtunud kodaniku diskursiivsest õigusloome protsessist. See tähendab, et enne otsustamist on kodanikke vajalikul määral kaasatud ning sellele on eelnenud diskussioon ja arutus.⁷⁰ Üheks õigusloome peamiseks kriteeriumiks on luua õigus, mida mitte vaid seaduseloja legitiimseks ei pea, vaid ka autoritaarsushinnangu annab ühiskond. Õiguse autoriseeriv jõud aga peitub eelkõige tema selgusel.⁷¹ Karl-Dieter Opp on oma teoorias seaduse järgimise intensiivsust mõjutava tingimusena toonud välja ka isiku seadusest informeerituse määr. Mida suurem see on, seda sagedamalt isikud seadust järgivad.⁷² Kõik see tõendab asjaolu, et nii seadused kui ka seaduste kommentaarid ja eelnõude seletuskirjad, on oluliseks allikaks ühiskonnale ning seaduse legitiimsus ning selle järgimine sõltub tema selgusest ja arusaadavusest. Täiendavalt saab legitiimsuse küsimust ning õigusloome ja õigussotsioloogia vahekorra kohta lugeda Henn Kääriku artiklist „Õigussotsioloogia ja õigusloome“, kus on muu hulgas Habermasi radikaalsusele viidates toodud välja tema seisukoht, et õigusloome saab tugineda vaid argumentatsioonil rajanevale kommunikatsioonivormile.⁷³

Õiguse tundmine eeldab kohustusliku elemendina õigusest arusaamist. See pole pelgalt seaduseraamatute tekstidega tuttav olemine. Arusaamine saab tuleneda teatud reeglite,

⁶⁷ R. Narits. Tõlgendamine: teadus või seadus? *Juridica* 1994/9, lk 228-230.

⁶⁸ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 89-90.

⁶⁹ V. Saarmets. Seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide kasutamine kohtumenetluses. 11. juuni 2003. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-7/seaduste-ettevalmistamist-kajastavate-materjalide-kasutamine-kohtumenetluses/>

⁷⁰ J. Habermas. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press. 1996, lk 110.

⁷¹ S. Kaugia (toim). Õiguse sotsiaalsest olemusest ja toimest ühiskonnas. Artiklite kogumik. Õigus sotsiaalse ja poliitilise fenomenina. A. Mark. Tartu 2009, lk 113.

⁷² K.-D. Opp. *Soziologie im Recht*. Berlin: 1973, lk 190-199.

⁷³ H. Käärik. Õigussotsioloogia ja õigusloome. 15. juuni 2000. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-1/oigussotsioloogia-ja-oigusloome/>

seaduspärasuste, printsiipide jms tundmisest, mis aitavad kaasa õiguse olemise, tema seaduspärasuste tunnetamisele, seoste ja suhete tuvastamisele teiste sotsiaalsete fenomenidega, lõpuks individuaalsete juriidiliste otsususte tegemisele.⁷⁴ Kõik see annab tunnistust, et Riigikogu kui organ, kes õigusloomes orienteeruma ning sellekohaseid otsuseid vastu võtma peab, võiks lõppastmes õigusotsustuste tegemisel oma otsusest ka täiel määral aru saada. Ometi esineb endiselt õigusloome valdkonnas keele ja õiguse vahekorda puudutavaid probleeme.⁷⁵ Näiteks normatiivseks aluseks ehk ühiskonna normaalse toimimise siduvaks aluseks olemiseks peaks seadus arusaadav olema, aga ka see nõue ei ole sageli täidetud. Keelekvaliteeti ja õigusteadvuse taset aitab tõsta kodanikuosaluse aktiivne kasvatamine. Seadused ei ole enam keskmisele kodanikule arusaadavad.⁷⁶

Adekvaatse seaduse loomise ning seadusandluse efektiivsuse kindlustamise küsimused peaksid õiguse loomise protsessis pidevalt meeles olema, sest õigus peaks looma kindlust mitte vaid tänase, vaid ka homse päeva suhtes. On oluline mõjude analüüsi läbiviimine ning tänapäevane õiguse tunnetusviis. Mõjude analüüs on Naritsa hinnangul oluline ka õigusökonoomilisest aspektist ning ta avaldab lootust, et Eesti jõuab regulatiivsete mõjude analüüs komplekssemal kujul Riigikogusse.⁷⁷ Ta on kirjutanud, et eluliste asjaolude ebaadekvaatne hinnang võib viia vale reguleerimisviisi valimiseni.⁷⁸ Seega on õigusselgus õigusloome protsessides oluline, samuti on äärmiselt vajalik kõikide faktorite süsteemne uurimine ja mõistmine.

1.2.2. Sisulised ja protseduurilised puudused

Protseduur tähendab seda, et õigustloovad aktid võetakse vastu kindlate, üksteisele järgnevate toimingute kaudu. Algamise, menetlemise ja vastuvõtmise kord on reguleeritud nii põhiseaduse kui seadustega. Õiguslike ettekirjutuste tabavuse ja sobivuse saavutamiseks on oluline mitmesuguse majandusliku, sotsiaalse ja muu info kogumine enne eelnõu väljatöötamist. Siiani võib ette heita, et pole püsivalt toimivat tagasisidet seaduste rakendajate ja institutsiooni vahel, kus seadusloome toimub. Tänapäevani on menetluses üheaegselt mitu seaduseelnõud ühe sama kehtiva seaduse muutmiseks.⁷⁹

⁷⁴ R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia. Juura 1997, lk 6.

⁷⁵ Täpsemalt on seaduseelnõude sõnastusest ja keelenõuetest kirjutanud Karl Jaak Rebane oma magistritöös „Seaduseelnõude sõnastusest ja terminikasutusest Eesti tänapäevasel õigusmaastikul“. Tartu Ülikool. 2015.

⁷⁶ R. Narits. Juriidiline semantika Eesti õigusloomes. 14. juuni 2002. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-5/juriidiline-semantika-eesti-ogusloomes/>

⁷⁷ R. Narits. Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. 19. detsember 2001.

<https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-4/seadusloome-ogusliku-ja-regulatiivse-moju-hindamine/>

⁷⁸ R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia. *Op.cit.*, lk 19-20.

⁷⁹ K. Tamm. Õigusloome normitehnika olemus, vajalikkus, probleemid. 15. juuni 2000.

<https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-1/ogusloome-normitehnika-olemus-vajalikkus-probleemid/>

Lõhest õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel kirjutas Aare Kasemets ka 2009. aastal, kus 170 eelnõu seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi tulemusena toodi välja vastuolud seletuskirjade sisus ning valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjades mõjude hindamisega seotud normide vahel. Kasemets on Riigikogu ametnikuna töötanud välja eelnõude normatiivse sisuanalüüsi metoodika. Tulemusena sai ta Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade mõjude hindamise ja kaasamisega seotud nõuete täitmise määra (%) ja mõjude hindamise ulatuse ja kvaliteedi näitaja (1-4). Üllataval kombel on just Justiitsministeeriumi skoor kõige madalam, ühes Siseministeeriumi ja Välisministeeriumiga (keskmine 48 %). Probleeme on seoste välja toomisel Euroopa Liidu õigusega, aga puudusi esineb samuti allikaviidetes, kaasamises ja mõjude hindamise infokategooriate esinemises seletuskirjades. Just kaasamise osas on Justiitsministeeriumil kõige halvem näitaja.⁸⁰ Riigikogu komisjonide eelnõude seletuskirjade keskmine informatiivsus oli teise uuringu põhjal vaid 25 % võimalikust.⁸¹ Kaasamise hea tava näeb küll ette, et avalik konsultatsioon tuleb igal juhul läbi viia kahes menetlusetapis: siis, kui eelnõu väljatöötamiseks alles taotletakse mandaati, ning siis, kui eelnõu on juba välja töötatud,⁸² kuid reaalsuses on avalikkuse kaasamine marginaalne.

Isegi Justiitsministeerium ise on õigusloomele ette heitnud liigset kaasusepõhisust, liigset vohavust ja läbimõtlematust, mida sageli tingivad poliitilised või kõrgema ametnikkonna poolt antud ettekirjutused, mis ei jätta aega analüüsiks.⁸³ Ministeeriumi hinnanguid õigusloome kvaliteedi tõstmiseks on täpsemalt käsitletud magistritöö alapeatükis, mis analüüsib Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2016-2019.

Ka Hanno Pevkur on justiitsministrina kirjutanud üleskutse õigusloome läbipaistvuse ja selguse suunas, mille märgilise sündmusena toob välja näiteks eelnõude mõjude hindamise metoodika kinnitamise. Kuigi kiire õigusloome on vahel vältimatu ja vajalik, siis võiks reeglits olla põhjalikult kaalutud otsustusprotsess, mis annaks kvaliteetsema lõpptulemuse. Õigusloomet tervikuna ootab ees rohkem analüüsi, kaasamist ja muudatuste mõjude uurimist. Ta toob välja,

⁸⁰ A. Kasemets. Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel. 18. juuni 2009. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-19/lohe-oigusloome-normide-ja-faktide-vahel-mojude-hindamise-ja-huviruhmade-kaasamise-teabe-esitamisel/>

⁸¹ A. Kasemets. Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. 15. juuni 2000. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-1/seaduseelnoude-seletuskirjade-informatiivsus-sotsiaal-majanduslike-mojude-eurointegratsiooni-ja-osalusdemokraatia-valdkonnas/>

⁸² Kaasamise hea tava. <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

⁸³ Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2016-2019, lk 24-25.

et Riigikogu on vastu võtnud õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018 ning kiideti heaks hea õigusloome ja normitehnika eeskiri.⁸⁴

Aulis Aarnio on ühe etteheitekena kirjutanud, et seadusandluse mehhanism on liiga raske ja aeglane selleks, et reageerida paindlikult ühiskonnas esilekerkivatele uutele nõudmistele. Ta on välja toonud, et tekkinud pingeid kehtestatud normide ja ühiskonnas valitseva tegelikkuse vahel saaks leevendada seadusetahte paindlikumaks muutes ehk normatiivakte tõlgendades.⁸⁵ Tavalisel inimesel on võimatu seaduste suure arvu tõttu aktiivselt seadusandlikku tööd jälgida ning suur osa seadusandlusest kiidetakse passiivselt heaks, süsteemi usaldades.⁸⁶ Pingeid ja raskusi ilmneb ka tehtud uuringutest. Juba 2009. aastal kirjutas Timo Reinthal, et Eesti seadusloome tugineb praegu pigem emotsioonidele kui teaduslikule süvaanalüüsile ning vajalik oleks seaduslooja ja seaduse rakendaja tihe koostöö, sest kõiki seaduslooja ebakõlasid pole võimalik kohtupraktikaga lahendada.⁸⁷

1.2.2.1. Riigikontrolli audit õigusaktide mõju hindamise korralduse kohta

Riigikontroll auditeeris 2011. aastal, kas Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude seletuskirjad sisaldavad mõjuanalüüsi ning kas õigusaktide mõju hindamise korraldus tagab selle, et tehtud analüüsid annavad Riigikogu liikmetele ja avalikkusele usaldusväärset infot õigusakti rakendamise võimalike tagajärgede kohta. Samuti auditeeriti Justiitsministeeriumi tegevust õigusaktide mõju analüüsimise arendamisel ja parandamisel. Riigikontroll on auditi tulemusel järeldanud, et õigusaktide mõju analüüsitakse puudulikult, mistõttu ei ole õigusakti vastuvõtjatel ega avalikkusel piisavat ja usaldusväärset teavet seaduse võimalike tagajärgede kohta. Justiitsministeerium ei ole valdkonna koordinaatorina aastate jooksul suutnud luua tulemuslikku õigusaktide mõju analüüsimise korraldust ning teised ministeeriumid ei ole mõjude hindamise nõudeid täielikult rakendanud. Muu hulgas on auditi tulemustes välja toodud, et seletuskirjades ei kajastata negatiivseid tagajärgi, avalik kontroll mõjude analüüsi tulemuste üle on nõrk ning Riigikogule ei esitata huvirühmade arvamusi ega infot nendega arvestamise või mitteamvestamise kohta.⁸⁸

Lahendamata on probleem, et huvirühmad ei pääse ligi infole EL-i õigusloome varases etapis. Ebarealistlikult hinnatakse seaduse jõustumiseks vajalikku aega ja planeeritakse puudulikult

⁸⁴ H. Pevkur. Eessõna. Juridica 2012/10, lk 725.

⁸⁵ A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Õigusteabe AS Juura 1996, lk 23-24.

⁸⁶ *Ibid.*, lk 28.

⁸⁷ T. Reinthal. Seadus, kohus, karistus – mis on valesti? 17. detsember 2009. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-20/seadus-kohus-karistus-mis-on-valesti/>

⁸⁸ Õigusaktide mõju hindamise korraldus. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. 2011, lk 1-2.

rakendamiseks vajalikke tegevusi. Paljudel õigusaktidel puudusid jõustumise päeval vajalikud rakendusaktid. Kuigi Justiitsministeerium on alates 2007. aastast endale seadnud eesmärgi õigusaktide mõju analüüsimise korraldust ja mõjude analüüsi kvaliteedi parandada, pole seda eesmärki täidetud. Eelmisest auditist 2007. aastal pole kvaliteet paranenud. Riigikogus 2011. aastal vastuvõetud õiguspoliitika arengusuundade rakendamiseks vajalikkude töömahtu on alahinnatud ning realistlik rakendusplaan koos rahastamisega puudub. Ka Riigikogu, kes võiks olla kvaliteedihindajaks, ei ole vaatamata puudulikele mõjuanalüüsile keeldunud nende õigusaktide eelnõude menetlemisest, mille mõju ei ole normitehniliste eeskirjade kohaselt analüüsitud. Ühe soovitusena on Riigikontroll välja toonud, et mõjuanalüüs tuleks õigusakti eelnõu juures senisest selgemalt esitada. Samuti tuleks sisse seada järjepidev ja sisuline kvaliteedikontroll ning parandada huvirühmade õigusloomesse kaasamist.⁸⁹

Riigikontroll on andnud justiitsministrile soovitusel luua 2012. aasta jooksul andmebaas, kuhu süstemaatiliselt koguda ministeeriumide koostatud või tellitud õigusaktide mõju analüüsimise aruandeid ja teha need avalikkusele igal ajahetkel kergesti kättesaadavaks. Justiitsminister on vastanud, et kuigi toetab soovitusel sisuliselt, on andmebaasi loomise korral tegemist andmete dubleerimisega, kuna mõjude analüüsid on oluliseks osaks seaduse eelnõust ning tulevikus peaksid need kõigile olema kättesaadavad samast andmebaasist, kust seaduse eelnõud, seletuskirjad ja muud asjakohased lisamaterjalid.⁹⁰

Riigikontroll on soovitanud töötada 2012. aasta jooksul välja konkreetsed juhised seaduse rakendustegevuste, muu hulgas näiteks infosüsteemide ja koolituste planeerimiseks, et olulised ülesanded ja arendused ei jääks tegemata. Õigusakti jõustumiseni jäetud aeg pole sageli piisav õigusakti rakendamise ettevalmistamiseks ning normiadressaatidele tuleb jätta piisavalt aega vajalike reeglitega tutvumiseks ja ümberkorralduste tegemiseks. Justiitsminister on aga vastanud, et vastav info peaks olema seletuskirja osa ning eraldi rakendustegevuste planeerimise juhised pole asjakohane kehtestada.⁹¹ Samuti on andnud Riigikontroll soovitusel järeelhindamise korralduse reguleerimiseks.⁹²

Õigusaktide mõjude analüüsi vajalikkus avaldub nii kvantitatiivselt mõõdetavas kasus kui ka otsuste legitiimsuses, mis kaasneb otsustusprotsessi läbipaistvuse suurenemisega. Tollel tutvustatigi peamise muudatusettepanekuna väljatöötamiskavatsuse kohustuslikuks tegemist

⁸⁹ *Ibid.*, lk 2-3.

⁹⁰ Riigikontrolli audit. *Op.cit.*, lk 12-13.

⁹¹ *Ibid.*, lk 37.

⁹² *Ibid.*, lk 44.

kõigi olulisi mõjusid kaasa toovate seaduseelnõude puhul. Justiitsministeeriumist sai tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 59 lg 1 sätestatud rollist täidesaatva võimuna õigusloome koordineerimisel, keskne koordineerija õigusaktide mõjude analüüsi korraldamisel.⁹³ „Ülevaade ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsist“⁹⁴ koostati 2007. aastal. Magistritöö autori hinnangul tuleks järjepidevamalt kontrollida nii seaduseelnõude kui ka väljatöötamiskavatsuste nõuetele vastavust ning hinnata mõjude analüüside piisavust, tõenduspõhisust ja nõuetele vastavust.

1.2.3. Teadmuspõhine õigusloome

Riiklik õigusloomeprotseduur on ellu kutsutud teatud kindlate sotsiaalsete tagajärgede saavutamiseks ning seetõttu peab juriidiline diskursus võimaldama öelda, mida õiguskorra raames sündiv lahendus endast sisuliselt kujutab ning milline on selle mõistlik lahendusprotseduur.⁹⁵ Kuna seadus on kommunikatsioonimeedium seaduseandja ja seaduserakendaja suhetes,⁹⁶ peab seadus olema üheselt hoomatav ja arusaadav. Narits on ühe võimaliku meetmena objektiivse õiguse korrastamiseks pakkunud kompetentsikeskuse rajamist Eestisse ning rõhutanud vajadust diskussiooni järele kodifitseerimistöö kohta õigusreformi kontekstis.⁹⁷ Iga reform ja sisuline muudatus hõlmab endas aga suurt hulka tööd, mida saaks lihtsustada heade ja kaasaegsete tööriistadega.

Eelnõude kvaliteedi üheks peamiseks puuduseks on peetud mõjuanalüüsi kohustuse eiramist. Näiteks on Uno Mereste leidnud, et eelnõude puudused ei ole üksnes formaaljuriidilised, ka seadused on raskesti arusaadavad ja seetõttu ka ebatõhusad ning kroonilisteks puudusteks on muu hulgas näiteks seaduste eeldatava mõju arvestamise vajaduse pea täielik eiramine; õigusloome-ökonoomiline nihilism, mis seisneb selles, et ei arvestata, kui palju ressursse võtab seaduse nõuete täitmine.⁹⁸

⁹³ T. Ligi. Eesti õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi arendamise võimalused. 18. juuni 2009.

<https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-19/eesti-õigusaktide-mojude-analuusi-susteemi-arendamise-voimalused/>

⁹⁴ Ülevaade ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsist. Justiitsministeerium. 2007.

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ulevaade_ministeeriumide_oigusloome_mojude_analuusist.pdf

⁹⁵ R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia I. *Op.cit.* lk 70-71.

⁹⁶ *Ibid.*, lk 75.

⁹⁷ R. Narits. Objektiivse õiguse korrastamisest Eestis: kodifitseerimisest õiguse ümberkujundamiseni. 14. detsember 2005. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-12/objektiivse-oiguse-korrastamisest-eestis-kodifitseerimisest-oiguse-umbrukujundamiseni/>

⁹⁸ U. Mereste. *Op.cit.*, lk 26.

Uuringus „Teadmistepõhise poliitika ja õigusloome kaksteist institutsionaalset eeldust“ on Aare Kasemets toonud välja, et riigiametnike küsitlus selgitab, miks õigusloome normid ja faktid ei ole kooskõlas ning miks võtab teadmuspõhise õigusloomekultuuri kujunemine palju aega. Korduma jääb küsimus, miks paljud Eesti riigiametnikud ei järgi mõjude hindamise, infoallikatele viitamise ja huvirühmade kaasamise teabega seotud hea õigusloome norme.⁹⁹ Ta on juba 2001. aastal osundanud, et Eesti ülikoolide suuremat tähelepanu vajaksid uurimisprobleemid Riigikogu põhiseaduslike ülesannete käsitlemisel, näiteks asjaolu, et informatsiooni kvaliteet määrab seadusloome ja seaduste kvaliteedi. Ühe teesina on ta välja toonud, et seaduseelnõud ja seadused on avalikud teenused, mis peaks vastama õiguslikult tagatud kvaliteedistandarditele. Ühe probleemina toob välja, et kuigi seaduseelnõude seletuskirjade ja lisade info on sisendiks teistele õigusosal tegutsevatele isikutele, jätab nende kvaliteet soovida ja neid pole Põhjamaade sarnaselt võimalik kasutada.¹⁰⁰

Seaduseelnõude seletuskirjade vastavuse hindamise ja sisuanalüüsis kerkis küsimus, millised õigusloome institutsionaalsed eeldused peaksid olema täidetud, et otsustusahel oleks läbipaistvalt dokumenteeritud ning mõjud vähemalt miinimumtasemel hinnatud ja sihtrühmade esindajad kaasatud. Mõned negatiivsed töökogemused ja umbusuavaldused ametnikelt puudutavad valitsuse hea õigusloome ja normitehnika eeskirja faktilist kehtivust ning vajalikkust, aga ka liigset bürokraatiat. Nimelt tunduvad õigusriigi põhimõtted, õigusloome normid ja protseduuriline demokraatia liiga bürokraatlikuna. Paraku on aga normid ning mõjuhindamise ja kaasamise nõuded vajalikud, et tagada poliitika töötamine kodanike huvides, aga ka inimeste põhiõiguste ja demokraatliku osaluse kaitse. Samuti on nende protseduuride eesmärgiks põhiseaduslik kord ja õigusriik laiemalt, ühes õigussüsteemi legitiimsuse, kehtivuse ning stabiilsusega. Ilma mõjuhindamiseta on raske väita õigusakti kehtivust kooskõlas põhiseadusega erinevate mõjude osas.¹⁰¹

Uuringus on vastused saadud paljudele küsimustele seoses teadmuspõhise õigusloomekultuuriga. Näiteks on esitatud küsimusi eeltingimuste täitmise ning süsteemi toimimise kohta, millest üks puudutas andmekogumise strateegiaid, uuringuid, riiklike registreid ja andmebaase (ehk informatsioonilist valmisolekut mõjude hindamiseks). Küsimusele vastas 39 % „nii ja naa“ ning 30 % vastanutest leidis, et eeltingimus on täitmata.

⁹⁹ A. Kasemets Teadmistepõhise poliitika ja õigusloome kaksteist institutsionaalset eeldust. Lk 149-150

¹⁰⁰ A. Kasemets. Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. 19. detsember 2001.

<https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-4/seadusloome-kvaliteedi-ja-mojude-hindamise-probleeme/>

¹⁰¹ A. Kasemets. Teadmistepõhise poliitika ja õigusloome kaksteist institutsionaalset eeldust. Op.cit., lk 150-151.

Üsna negatiivsed tulemused¹⁰² olid ka otsuste läbipaistvuse ja avaliku teabe kvaliteedi osas (seal hulgas ÕMA teabe kohta seletuskirjades) kaasamiseks ja valikute avalikuks aruteluks. Küsitlusest tuli lisaks välja, et õigusloome/seaduste legitiimsuse kaitseks puuduvad riigil sanktsioonid, mida võib rakendada õigusloome eeskirjade eirajate suhtes.¹⁰³ See tähendab, et isegi kui õigusloome kvaliteeti oluliselt parandada, siis sanktsioonide puudumise tõttu kedagi vastutusele võtta ei saa. See võib kaasa tuua olukorra, kus protsessi osalised ei ole huvitatud seadusandluse kvaliteedi tõusust, sest eeskirjade mittetäitmine mingeid negatiivseid tagajärgi kaasa ei too.

Peamiste probleemidena viidati poliitilise praktika ja hea õigusloome normide konfliktile näiteks koalitsioonileppega seotud eelnõude menetlusel, ametnike töökoormuse ja õigusloome nõuete täitmise vahendite vähesusele, õigusloome ressursside jagamise otstarbekuse ja prioriteetide küsitavusele ning seaduste liiga sagedasele muutmisele ja ettepanekute nõrgale argumenteeritusele. Need näited viitavad poliitilise otsustusprotsessi jäikusele ja läbipaistmatusele. Vastajad on kirjutanud, et info laekub asjaosalistele juhuslikult, süsteem praktiliselt puudub. Samuti on välja toodud, et liigne bürokraatia segab tööd ning eesmärgiks peaks olema mõjus ning säästlik avalik haldus. Kiirus, dünaamika on minetatud. Protsess on muutunud ebaefektiivseks, elukaueks.¹⁰⁴

Ministeeriumide vahelise koordineerimise puhul toodi välja, et mõjude hindamise ja kaasamise paremaks rakendamiseks tuleb luua keskne koordineerimisüsteem ja määratleda asutuste vastutusjaotus. Radikaalsema ettepanekuna soovitati näiteks luua parema õigusloome (ÕMA, kaasamine, tööplaanide planeerimine jm) arendamise, koordineerimise, kontrolli üksus, mis tegeleks ühtselt kogu otsustusprotsessiga nii EL, arengukavade kui ka riigisiseste küsimuste osas. Vastustes on vastuseis Justiitsministeeriumi reformidele ja õigusloome mahu vähendamise kava suhtes, mis oma eesmärgi pole täitnud. Samuti ei paista, et Justiitsministeeriumile endale ÕMA kehtib, kuid teiste ministeeriumide eelnõusid kritiseeritakse. Poliitikud ja ametnikud vajaksid seaduseelnõude juurde „suurt pilti“ sihtrühmade nägude ja sotsiaaldemograafilise teabega, et kujutada ette, kuidas õigusloome abil saavutada inimeste heaoluga seotud eesmärgid. Soovitustena toob uuringu autor välja, et HÕNTE on vaja analüüsida ja ajakohastada, samuti „Mõjude hindamise meetodika“.¹⁰⁵

¹⁰² 47 % vastanutest ütles „nii ja naa, sõltub eelnõust jm (sh otsustajate diskretsioon/suva) ja 20 % leidis, et eeltingimus on täitmata. - A. Kasemets. Teadmistepõhise poliitika ja õigusloome kaksteist institutsionaalset eeldust.

¹⁰³ A. Kasemets Teadmistepõhise poliitika ja õigusloome kaksteist institutsionaalset eeldust. Lk 149-150

¹⁰⁴ *Ibid.*, lk 154-156.

¹⁰⁵ *Ibid.*, lk 157-161.

Õigusaktide mõjude analüüs on teadmuspõhises õigusloomes olulise tähtsusega, ilma milleta on regulatiivsete muudatuste tõenduspõhisust raske selgitada.

1.3. Strateegilised dokumendid

Õigusliku raamistiku õigusloome protsessi jaoks loovad mitmed erinevad õigusaktid ja strateegilised dokumendid. Näiteks sätestab põhiseadus nii seadusandliku võimu (IV peatükk) kui ka täidesaatva võimu (VI peatükk) kohta käivat. Avaliku teabe seadus sätestab, et on teabevaldaja on kohustatud avalikustama ministeeriumides valminud seaduste ja Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud koos seletuskirjadega nende kooskõlastamiseks saatmisel ja Vabariigi Valitsusele esitamisel (AvTS § 28 lg 1 p 15). Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 3 sätestab, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus annab tasuta selgitusi tema poolt väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta. Vabariigi Valitsuse seadus sätestab ministeeriumide valitsemisalad, muu hulgas õigusaktide eelnõude koostamise ja õigusloome. Vabariigi Valitsuse reglement sätestab täpsemalt Vabariigi Valitsuse töö kavandamise ja läbiviimise korra ning eelnõude ja muude küsimuste ettevalmistamise. Vabariigi Valitsuse määrus „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ sätestab nõuded väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni ja seaduse mõju järelhindamise kohta. Samuti on määrukses reguleeritud nõuded seaduseelnõule ja seletuskirjale. Eelnõude normitehnikat reguleerib veel „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri“. Õigusloomega puutumuses olevaid õigusakte on muidugi veel, kuid magistr töö mahu piiratus tõttu pole otstarbekas nende tutvustamisel pikemalt peatuda.¹⁰⁶

Kuna täpsemaid tegevusi ning meetmeid sätestatakse valdkondlikes strateegilistes dokumentides, arengukavades ja muudes dokumentides, esitatakse alljärgnevalt ülevaade õigusloome valdkonna arenguid suunavatest strateegilistest dokumentidest.

1.3.1. Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020

„Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni heakskiitmine“ (EKAK) on Riigikogu otsus, mis on vastu võetud 12.12.2002. Ka seal on punktis 3.7 välja toodud, et kodanikeühendused ja avalik võim kujundavad ühiselt ja järgivad häid koostöötavasid poliitike väljatöötamise, elluviimise ja hindamise korraldamiseks ning kodanikeühenduste osalemiseks õigusloomes.

¹⁰⁶ Avalike e-teenuste regulatsiooni on käsitlenud Silja Vurma oma magistr töö „Avalike e-teenuste regulatsioon Eesti õiguses“. Tartu Ülikool. 2016.

Rakendamise osas on punktis 2.5 sätestatud, et lähima aja prioriteedid on mehhanismide väljatöötamine kodanikeühenduste esindajate kaasamiseks valdkondlike poliitikate ja õigusloome ettevalmistamisse ja elluviimisse.¹⁰⁷

EKAK-i alusel on koostatud mitmeid arengukavasid ning käesoleval hetkel on jõus kodanikuühiskonna arengukava perioodile 2015-2020 (KODAR). Seal on välja toodud, et poliitika kujundamises osalejad on ülekoormatud ja puudub kergesti leitav või filtreeritav informatsioon erinevatest käimasolevatest protsessidest. EIS on suunatud eelkõige valitsusasutustele, mitte sihtrühmadele, kes kaasa rääkida sooviksid ning info asja ettevalmistamise kohta jõuab sinna paljudel juhtudel alles eelnõu etapis. Samuti puudub seire või järelevalve kaasamise hea tava või kaasamise põhimõtete järgimise üle. Sageli on kaasamine pelgalt formaalne. Osalemis- ja koostöövõimalustest teadlikkuse tõstmiseks tuleb katsetada ja hinnata uudseid koostöövorme ja osalusmeetodeid ning luua nutikas lahendus tellimuspõhiseks infoedastuseks planeeritavatest otsustest ning neis kaasärääkimise võimalustest. Olemasolevaid e-osalemise kanaleid tuleb edasi arendada ja omavahel seostada.¹⁰⁸

1.3.2. Eesti infoühiskonna arengukava 2020

Dokumendi keskmes on IKT kasutamist ja nutikate lahenduste loomist võimaldava keskkonna tagamine. Käesoleva magistritöö raames on olulisemad järgmised projektid, algatused ja meetmed, mis arengukavas sõnastatud on.

- 1) Viiakse ellu avalike e-teenuste ja neid toetavate IT-lahenduste ümberkujundamise reform. E-teenused peavad olema kaasajastatud ja ühtsetele kvaliteedinõuetele vastavad. Ilma infosüsteemide pideva ümberkirjutamiseta kasvavad nende halduskulud suureks. Seetõttu rakendatakse *no legacy* põhimõtet, mis tähendab, et avalikus sektoris ei tohi olla olulise tähtsusega IKT-lahendusi, mille vanus on rohkem kui 13 aastat.¹⁰⁹
- 2) Riigi käes on infosüsteemide ja teenuste kaudu palju andmeid, neid ei kasutata piisavalt paremate poliitikaotsuste tegemiseks ja teenuste paremaks pakkumiseks. Seetõttu tõstetakse avaliku sektori analüütikalahenduste kasutamise alast suutlikkust, et andmed enda kasuks tõhusalt tööle rakendada.¹¹⁰

¹⁰⁷ Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni heakskiitmine. Riigikogu otsus. RT I 2002, 103, 606.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/231276>

¹⁰⁸ Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020. Tallinn 2015, lk 16-17.

https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/kodar_2015-2020.pdf

¹⁰⁹ Eesti Infoühiskonna arengukava 2020. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, lk 1.

¹¹⁰ *Ibid.*, lk 2.

- 3) Eesti tugevdab oma tuntust infoühiskonna alase mõttekeskusena, et jätkata meie e-riigi kogemuse levitamist ja selleks luuakse Eestisse üleilmne infoühiskonna mõttekeskus.¹¹¹

Arengukavas on välja toodud, et riigipoolses IKT kasutuses on senise arengu oluline kitsaskoht avaliku sektori piiratud võimekus kasutada IKT potentsiaali maksimaalselt ära. On palju kohmakaid e-teenuseid ning kohati toimetatakse endiselt „paberimaailmas“ ehk teenuseid ja protsesse tõhustamata, mis piirab nii teenuste kasutajate rahulolu tõusu ja teenuste kättesaadavust kui ka avaliku sektori tõhusust ja tulemuslikkust. Sageli on parim lahendus IKT-lahenduste konsolideerimine ja funktsioonide tsentraliseerimine. IKT võimalusi kasutatakse liiga vähe ka poliitikakujundamise parendamiseks, sealhulgas infoühiskonna poliitika nutikamaks suunamiseks, aga ka huviliste sisuka osalemise võimaldamiseks ning teenuste koosloome edendamiseks. Trendina on toodud välja süvaanalüütika (*advanced analytics*), suurandmed (*big data*), mistõttu on vaja leida uusi meetodeid ning tehnoloogilisi lahendusi keeruliste ja mahukate andmetega toimetulekuks ja nendest kasu saamiseks.¹¹²

Alaeesmärgiga „Nutikam riigivalitsemine“ soovitakse jõuda olukorrani, kus avaliku sektori juhtimine ja toimimine on tänu IKT võimaluste oskuslikule kasutamisele nutikam, tõhusam, terviklikum, jätkusuutlikum ning ka avatum. See tähendab suuremat (kulu)efektiivsust ning terviklikumalt ja samas avatumalt toimimist. Poliitikaotsused on läbimõeldumad ja teadmuspõhised. Avalike teenuste arendusprotsesside tõhustamiseks töötatakse välja avalike teenuste kataloog, rakendatakse portfelli juhtimise põhimõtteid, töötatakse kõigis valitsemisalades välja valdkonna IKT-strateegiad. Toetatakse ühisprojekte valdkondade ja valitsustasandite vahel teenuste terviklikuks osutamiseks või delegeerimiseks ja pilootprojekte uude lahendusmodelite ja tehnoloogiate testimiseks ja juurutamiseks.¹¹³ Rakendusplaanis aastateks 2016-2019 on küll ühe meetme ja tegevusena kirjas, et toetatakse keeletehnoloogiate kasutuselevõttu pilootprojekte avalikus sektoris, kuid selle staatus on ootel. Kasulike tegevustena rakendatakse näiteks avalike teenuste võrdlemiseks ja kvaliteedi hindamiseks ühtlustatud alusandmeid ja töötatakse välja avalike teenuste kvaliteedinõuded. Töös on ka avalike teenuste arendamise interaktiivse tööriistakogu loomine ja iseteeninduskeskkonna raamistiku väljatöötamine. Üheks alaeesmärgiks on e-Eesti tuntuse tõus maailmas¹¹⁴ ning Eesti innovaatiline õigusloome infosüsteem aitaks ka selle meetme eesmärgi saavutamisele kaasa.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*, lk 10-12.

¹¹³ *Ibid.*, lk 29-31.

¹¹⁴ Infoühiskonna arengukava rakendusplaan 2016-2019.

1.3.3. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018

Riigikogu otsus „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ heakskiitmiseks on vastu võetud 23.02.2011 aastal.¹¹⁵ Sealsete eesmärkidena on sätestatud näiteks õigusliku keskkonna arengu hindamine ja arendamine. Arengusuundade punktis 4 on toodud, et õigusloomeprotsessis tuleb kõigepealt keskenduda kvaliteetsete poliitiliste otsuse tegemisele ja seejärel luua õiguslikud vahendid nende kvaliteetseks elluviimiseks.

Punktis 6 on sätestatud, et õigusloomeprotsess peab olema ettenähtav ja avatud ning punkti 6.1. kohaselt tuleb 2012. aasta lõpuks Vabariigi Valitsusel kehtestada kord, et iga olulisi mõjusid sisaldava Vabariigi Valitsuse algatatava seaduseelnõu väljatöötamise eel koostatakse sisulise poliitikadokumendina eelnõu väljatöötamise kavatsus, mis peab sisaldama õigusnormide kehtestamise ja muude võimalike lahenduste võrdlevat analüüsi koos eelistatava regulatsiooni mõjude esmase analüüsiga.

Kolmandas peatükis sätestatakse õigusliku kvaliteedi standardid, mis paljuskki on väga üldsõnalised, näiteks p-s 8 toodud „seadus peab olema mõjus“ ja p-s 9 toodud „seadus peab olema selge“. Neljas peatükk räägib huvigruppide kaasamise vajalikkusest, viies õigusteadlikkusest. Punkt 15 sätestab seejuures, et õigusaktide ja õigusinfo kättesaadavuse parandamiseks tuleb Vabariigi Valitsusel 2012. aasta lõpuks luua praeguste mitmete õigusinfot sisaldavate infosüsteemide, nagu Riigi Teataja, e-õiguse, Riigikogu ja Riigikohtu veebilehtede, kaasamisveebi jms baasil ühtne õigusinfosüsteem. Kuuendas peatükis sätestatakse nõuded kvaliteeti toetavas organisatsiooni kohta, näiteks tuleb 2013. aasta lõpuks luua sobiv koostöövorm Vabariigi Valitsuse, Riigikogu ja teadusasutuste vahel.

Vabariigi Valitsus on vähesel määral täitnud Riigikogu ettepanekut esitada alates 2012. aastast Riigikogule hiljemalt iga aasta 1. novembriks ettekanne õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta. Näiteks on teostatud ülevaade elluviimise kohta 2015. aastal, mis on keskendunud hea õigusloome eeskirja rakendumisele ja valitsuse õigusloome vähendamise kavale. Selle kohaselt on Justiitsministeerium 2014. aastal kontrollinud 137 eelnõu ja 22 väljatöötamiskavatsust. Tunnistatakse, et väljatöötamiskavatsus kui õigusloome algetapp praktikas veel nii hästi juurdunud, kui võiks – 2015. aasta esimese 7 kuuga on VTK etapp tehtud 9 % eelnõudele. Üheks ebaobjektiivseks argumendiks, mistõttu saab eelnõud ilma VTK-ta teha, on HÕNTE-s ette nähtud erand kiireloomulisuse kohta. VTK võimaldab avalikul arutelul

¹¹⁵ „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ heakskiitmine. RT III, 07.03.2011, 1.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/307032011001>

tekkida ja olulistest küsimustest üksmeel saavutada juba eelnõu menetlemise ajaks. Eelnõude keelekasutus on ühtlustunud, kuid muutunud ka keerulisemaks. Sageli jäetakse VTK ja eelnõu vahele liiga lühike aeg, et infot analüüsida. Samuti esineb olukordi, kus seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jäetakse liiga lühike aeg. Ka Riigikogule jäetakse eelnõude menetlemiseks liiga lühike aeg. Hea õigusloome põhimõtted pole juurdunud, mõjude analüüs pole iseenesest mõistetav, põhiseadusele vastavust ei analüüsita piisavalt.¹¹⁶

„Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ seletuskirjas on seejuures välja toodud, et ÕMA raames tuleb eraldi hinnata ka IT-süsteemide kasutamise võimalust protsesside üldisel lihtsustamisel ja olemasolevate infosüsteemide koostalitlusvõime suurendamisel. Näiteks saaks „suurendada kõigi autojuhiloa saanud isikute õigusteadlikkust uuest liikluseeskirja versioonist, kui see elektrooniliselt Riigi Teatajas ilmuv tekst neile kõigile isikutunnistusele kantavale ametlikule elektronpostiaadressile saata“.¹¹⁷ Tekib küsimus, millal antud seletuskiri koostatud on, sest liikluseeskiri on kehtetu juba 2011. aastast ning antud muudatust oleks pidanud Justiitsministeerium kindlasti ette nägema. Samuti jääb selgusetuks, millisele isikutunnistusele kantakse ametlik elektronpostiaadress. Seletuskirja sõnastus on mitmes kohas ebaselge.

Seletuskirjas on välja toodud, et „tervikülevaadet sellest, mis poliitikasuunad on hetkel muutmisfaasis ja mida konkreetselt plaanitakse, on väga raske saada“. Samuti on kirjas, et „parasjagu menetlemisel olevad poliitikadokumendid ning nende realiseerimiseks plaanitavate regulatiivsete meetmete kontseptsioonid ja eelnõud peavad olema kättesaadavad ühest kohast“ ja et „ilmselt saavutatakse selline olukord siis, kui realiseerub Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud õigusinfosüsteemi projekt“.¹¹⁸ Lk 26 on toodud järgmine ettepanek: „Õigusaktide ja õigusinfo kättesaadavuse parandamiseks tuleb Vabariigi Valitsusel 2012. aasta lõpuks luua praeguste mitmete õigusinfot sisaldavate infosüsteemide, nagu Riigi Teataja, e-õiguse, Riigikogu ja Riigikohtu veebilehtede, kaasamisveebi jms baasil ühtne õigusinfosüsteem.“¹¹⁹

Ühtse õigusinfosüsteemi loomisega olulist kvaliteedimuutust eelnõude menetlemisel ja õigusloome protsessis ei ole toimunud ning kaasamine pole paranenud. Magistr töö autor on seisukohal, et valdkondlike arengusuundade kehtestamine korraga nii pikaks ajavahemikuks

¹¹⁶ „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“: ülevaade elluviimise kohta 2015. aastal, lk 14.

https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/oiguspoliitika_arengusuundade_ettekanne_2015.pdf

¹¹⁷ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Seletuskiri. Lk 20.

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/oiguspoliitika_arengusuundade_seletuskiri.pdf

¹¹⁸ *Ibid.*, lk 25.

¹¹⁹ *Ibid.*, lk 25.

pärsib innovatsiooni ja uudsete tehnoloogiliste lahenduste arendamist ja kasutusele võtmist. 2011. aastal vastu võetud arengusuunad ei ole sobilikud protsesside suunamiseks 2017. aastal.

1.3.4. Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2016-2019

Digitaalsed lahendused ja tehnoloogilised arendused on õiguskaitse valdkonda ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse tegelikult tihedalt sisse juurutatud. Kasutusel on mitmeid infosüsteeme nii kodanikule kui ka menetlejale, nii kohtuvälise kui ka kohtumenetluse tarbeks. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia on interaktiivsete meetmete ja mitmesuguste menetluse läbiviimist lihtsustavate abivahenditega implementeeritud õigusemõistmise protsessi, nii et infosüsteemid ja andmebaasid on saanud selle lahutamatuks osaks. Hetkel tundub aga, et õigusloome protsess on jäänud õigusvaldkonnas muidu toimuvast innovatsioonist puutumata ning olemasolevad tehnoloogilised lahendused pole aidanud seadusandlust lihtsustada, kuigi üks Justiitsministeeriumi ülesandeid on õiguspoliitika valdkonna areng.

„Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2016-2019“ kajastab Justiitsministeeriumi strateegilisi eesmärke ning selle kohaselt on peamiseks ülesandeks kavandada ja ellu viia riigi õigus- ja kriminaalpoliitikat, mis aitaksid tagada avatud ja turvalist ühiskonda, kus inimesed teavad oma õigusi ja võivad nende kaitses kindlad olla. Arengukava aluseks on näiteks riigi eelarvestrateegia (RES) 2015-2018 ja Vabariigi Valitsuse tegevuskava, aga valdkonna arengut suunavad näiteks ka „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ ja „Eesti infoühiskonna arengukava“. Nende kohaselt panustab Justiitsministeerium tulemusvaldkonda „õiguskord ja siseturvalisus“ läbi kolme alavaldkonna, milleks on kriminaalpoliitika, õigusemõistmine ja õiguskaitse ning õiguspoliitika. Arengukava koosneb tegevuskavast, hetkeolukorra analüüsist ja poliitikamuudatuste tabelist. Arengukava elluviimiseks koostatakse igal aastal ka tööplan,¹²⁰ mida analüüsitakse antud magistritöö raames hiljem.

Kuna Justiitsministeeriumi valitsemisala kujundab poliitikaid peamiselt läbi õigusloome ja praktika, on õigusloomel oluline roll kanda nii ministeeriumi kui riigi arengukavade täitmisel tervikuna. Lähemalt vaatleb käesoleva töö autor hetkeks õigusemõistmise ja õiguskaitse valdkonda, mille üheks eesmärgiks on õigusteabe kättesaadavus. Meede 2.2. käsitleb kohtulike registrite arendamist, mille eesmärgiks on hästi toimivad kohtulikud registrid, vajadustele vastavad infosüsteemid ja ajakohastatud õigusloome ja meede 2.4. käsitleb õigusteabe

¹²⁰ Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2016-2019.
http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/justiitsministeeriumi_arengukava_2016-2019.pdf

kättesaadavuse tagamist, mille eesmärgiks on tagada õigusteabe on integreeritult lihtne ja kiire ajakohases seisus kättesaadavus. Meetme eesmärgi saavutamist mõõdetakse nii Ametlike Teadaannete kasutajate rahuloluga kui ka Riigi Teataja kasutajate rahuloluga. Näiteks soovitakse kohtulahendite andmebaas Riigi Teatajaga siduda, et tagada õiguskorra selgus ja õigusteadlikkuse kasv. Selle tulemusena seotakse Riigikohtu lahendid asjaomaste seaduste sätetega kohtuinfosüsteemis KIS2. Ametlike Teadaannete infosüsteemiga tuleb tagada võimalikult suur kasutajamugavus, automatiseeritus ja andmete taaskasutamine.¹²¹ Eelnevast tulenevalt on selge, et Justiitsministeerium panustab vähemalt kahe valdkonna arengusse ja meetmete eesmärkide saavutamisesse just infotehnoloogiliste vahendite arendamise ja täiustamise läbi.

Kolmas valdkond on õiguspoliitika, mille eesmärgiks on riigi õiguspoliitika üldiste arengusuundade kujundamine ja rakendamine, riigisisese õiguskorra süsteemsuse tagamine ning teadmispõhise õigusloome protsessi ja selle tulemusel valmivate normide kvaliteedi eest seismine, mille tulemuseks on põhiseadusest lähtuv eesmärgipärane, efektiivne ning teiste riikidega võrreldes konkurentsivõimeline õigussüsteem, mis on isikutele piisavalt kättesaadav. Alavaldkonnale seatud eesmärkideks on institutsionaalselt hästitoimiv riik, õiguskindel ühiskond ja õigusloome kvaliteedi tagamine.¹²² Käesoleva töö raames vaadeldakse täpsemalt viimast alaeesmärki.

Alaeesmärgi 3.3. kirjelduses on toodud välja, et riigile süsteemse ja kvaliteetse õiguskorra loomine tähendab keskendumist nii õigusloomeprotsessile kui ka õiguskorra pidevale hindamisele, et tagada olemasolevate ja loodavate õigusnormide kestvalt paranev kvaliteet. Kvaliteetseks saab pidada õiguskorda, mis tagab isikute põhiõigused, on oma toimimises tõhus nii riigi, kui inimese jaoks ning oma põhiolemuses stabiilne ja kvaliteetse õigusloome nurgakiviks on võrdlevõiguslik analüüs, mis uurib teistes riikides teatud valdkonna reguleerimise parimaid praktikaid ning põhjalik mõjude hindamine ja kaasamine.¹²³ Seega on vajalik fookust seada ka mitte ainult sisulisele poolele, vaid ka protsessile tervikuna. Kuna õiguskorda on vaja pidevalt hinnata, analüüsida ja võrrelda, tuleks luua selle jaoks tehnilised lahendused, mis seda protsessi lihtsustaksid.

¹²¹ Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2016-2019, lk 15-18.

¹²² *Ibid.*, lk 19.

¹²³ *Ibid.*, lk 23-24.

Meetmetes on tehniliste lahenduste arendamise võimalus eesmärkide saavutamisel täiesti kirjeldamata. Meede 3.3.1, mis on pealkirjastatud „Teadmistepõhine ja õiguslikult kvaliteetne õigusloome“ on alavaldkondade ja programmidenä, millega eesmäärke täidetakse, näinud ette:

- 1) Õigusloome kesksete koolituste arv aastas;
- 2) Õigusloomejuristide õppereisidel osalemise arv aastas;
- 3) Uute seaduseelnõude osakaal, mille koostamisel on lähtuvalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast mõjusid hinnatud ning läbi viidud avalik konsultatsioon.¹²⁴

Ministeeriumi peamisteks planeeritud tegevusteks on:

- 1) Tagada õigusaktide kooskõla põhiseaduse ja teiste seadustega ning et õigusaktid on normitehniliselt ja keeleliselt korrektsed;
- 2) Toetada ja arendada teadmistel ning mõjude hindamisel tuginevat riigisisest õigusloome protsessi ja tagada, et õigusloome on süsteemne ja kvaliteetne ning õigusloome maht on mõistlik;
- 3) Ühtlustada õigusloomejuristide taset ja koolitada neid süstemaatiliselt;
- 4) Tagada EL õigusaktide ülevõtmine Eesti õigusesse süstemaatiliselt sobival moel, EL õigusaktide menetlemisel hinnata ka sellega kaasnevaid mõjusid.¹²⁵

Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018 kiideti Riigikogu poolt heaks 2011. aastal. Kuigi Justiitsministeeriumil on kanda oluline roll õigusloome korralduse ja taseme ühtlustamisel, ei analüüsita olukorra kirjelduses sugugi infotehnoloogiliste vahendite kasutamist protsessi lihtsustamiseks ja kvaliteedi parandamiseks. Ükski õigusloome kvaliteedi tõstmiseks oluline samm ei käsitle potentsiaalseid infosüsteeme või info- ja kommunikatsioonitehnoloogia vahendite kaasajastamist, juurutamist, arendamist. Pigem on fookus seatud kontaktvõrgustiku arendamisele, hea õigusloome ja normitehnika eeskirja arendamisele ja juurutamisele, järelanalüüsi süsteemi juurutamisele, koolitustele-seminaridele, õigusloomejuristide taseme ühtlustamisele ja koolitamisele ning õigusaktide kvaliteedi toetamisele ja arendamisele.

Konkreetsete sammudena on välja toodud järgmised olulised asjaolud:

- 1) Õigusaktide mõjude analüüsi (ÕMA) süsteemi tuleb toetada ja arendada, sealhulgas luua ÕMA kontaktvõrgustik. Tuleb edasi arendada hea õigusloome ja normitehnika eeskirja, nt juurutada ka kehtivate õigusaktide järelanalüüsi süsteem (sh mõõdikud).

¹²⁴ *Ibid.*, lk 24.

¹²⁵ *Ibid.*

- 2) Nii poliitikute kui ka tipp- ja keskastme juhtide ÕMA alast teadlikkust peaks koolituste ja seminaride kaudu tõstma, kuna ilma nende toe ja nõudlikkuseta süsteem korrektselt toimida ei saa. Praegu on selle sihtrühma teadlikkus madal, kuivõrd koolitamisel on keskendutud vaid madalama astme ametnikele.
- 3) Jätkuvalt tuleb panustada õigusloomejuristide taseme ühtlustamisele ja nende koolitamisele. Käivitada tuleb õigusloomejuristide järelkasvuprogramm. Hoolitsema peab õigusloomejuristide konkurentsivõimelise palgataseme eest.
- 4) Parema õigusloome, sh ÕMA koordineerimine on killustunud (arengukavad, riigisisene, EL). Eelduslikult toimiks süsteem paremini, kui oleks üks tugev üksus, kes vastutaks nii arenduse, monitoorimise kui ka kvaliteedikontrolli eest.
- 5) Õigusaktide kvaliteet, sealhulgas vastavus põhiseadusele ja süsteemne kooskõla teiste seadustega vajab jätkuvalt toetamist ja arendamist.¹²⁶

Kuigi ministeerium tunnistab, et õiguspoliitika üldjuhtimist, õigusloome metoodikat, õigusaktide mõjuanalüüsi ja normitehnilise ning keelelise kvaliteedi tagamist on vaja veelgi parendada ning see on Justiitsministeeriumi üks olulisi rolle¹²⁷, ei ole käesoleva magistritöö autori hinnangul valitud nende eesmärkide saavutamiseks sobivaid meetmeid ning võimalikud sammud kvaliteedi parandamiseks puudutavad pelgalt sisulist külge. Sisu mõistmine on aga sügavalt seotud selle esitamise ja edastamise viisiga.

Ühe olulise punktina on välja toodud, et õigusaktide kvaliteedi parandamiseks tuleb iga seaduseelnõu koostamisse juba väljatöötamiskavatsuse ning kontseptsiooni etapis kaasata piisavalt ja piisava ettevalmistusega juriste ning vastava valdkonna spetsialiste. Samuti on vajalik tagada, et õigusaktide kvaliteedi eest vastutavatel üksustel oleks piisavalt aega õigusaktide eelnõude läbivaatamiseks ning et nende märkusi ka tegelikkuses arvesse võetaks.¹²⁸ Eelnõude läbivaatamisele kuluv aeg ning märkuste tegemine ning nendega arvestamine muutuks lihtsamaks ja kergemini hoomatavaks, kui suudetaks tagada sobilikud süsteemid selle protsessi haldamiseks ja juhtimiseks. Olukorda ei saa lõpuni lahendada õigusloomejuristide koolitamise ning roteerumisega ja üha põhjalikuma hea õigusloome ja normitehnika eeskirja väljatöötamise ning kontrolliga. Kui valdkonna spetsialistide töövahendid ei võimalda neile mugavat ja lihtsat muudatuste ning tehtud märkuste jälgimise keskkonda, siis nende töökoormus vaid suureneb iga täiendava eeskirja ja järelanalüüsi meetme juurutamisega.

¹²⁶ *Ibid.*, lk 25.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

Arengukava lõppu on paigutatud alapeatükk info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arendamise ja juhtimise kohta justiitsvaldkonnas. Jääb mulje, et IKT vahendite kasutamine toimub pelgalt kulude kokkuhoiuks ning halduskoormuse vähendamiseks. Valdkonna eesmärgiks on juurutada aastatel 2016-2019 valdkonnapõhine IKT eelarvestamise ja juhtimine, mis peaks võimaldama selgemat ning suunatumat arengut valdkondade endi vastutusalades, muutes IT lahenduste arengud üheks osaks valdkonna arengust tervikuna. Selle tulemusena saab IKT eelarve olema jaotatud 6 valdkonna vahel (kriminaalpoliitika, õiguspoliitika, justiitshalduspoliitika, vanglad, JM ja RIK). Kuigi IKT investeeringud peaksid looma suuremat lisandväärtust¹²⁹, ei ole võimalik selle peatüki alusel hetkel hinnata, kas investeeringute puudumist IKT vahendite arendamisesse õiguspoliitika valdkonnas tingib rahaline kokkuvõtte või pole valdkonna juhid aru saanud, kas sellega kaasneb mingi muu mõõdetav lisandväärtus.

Kuna Justiitsministeeriumi planeeritud tegevustes on kirjas palju õigusloomega seonduvat, näiteks tänapäevasele majanduskeskkonnale vastava ühinguõiguse väljatöötamine; tõhusa ja kaasaegse maksejõuetusõiguse väljatöötamine, mitmete õiguslike regulatsioonide ja raamistike kaasajastamine jpm, tuleks käesoleva töö autori hinnangul tõsiselt kaaluda IKT investeeringute suurendamist ka õiguspoliitika ja õigusloome valdkondadesse ning lisada valdkondlike eesmärkide täitmiseks sobilikke meetmeid, mis võimaldaksid säästa valdkonna spetsialistide tööaega tehniliste ülesannete arvelt ja teeksid kogu seadusandliku sisu lihtsamini läbi töötatavaks ja töödeldavaks. Olukorras, kus analüüsitakse kogu kriminaalmenetluse ahela täisdigitaliseerimist ning digitaalse toimiku juurutamist kõikides kohtumenetlustes¹³⁰, on mõistetamatu, kuidas ei peeta vajalikuks kas või funktsionaalse täistekstiotsingu arendamist eelnõude menetlemiseks. Kriminaalmenetluse kiiruse tõstmiseks on kavandatud vabastada prokurörid tehnilisest tööst, et nad saaksid keskenduda menetluse õiguslikele küsimustele ning suur osa tehnilisest tööst muutuks kriminaalmenetlusregistri ajakohastamisega säästlikumaks.¹³¹ Õigusloome protsessides on meetodid aga endiselt vananenud ning infosüsteemid ei taga töö tegemisel olulist ajasäästu. Toimiv ja tõhus infosüsteem peaks olema õigusloome valdkonna prioriteetsemaks suunaks, kuna aitab samuti kokku hoida menetlusressursse ning keskenduda sisulisele tööle.

¹²⁹ *Ibid.*, lk 26-27.

¹³⁰ Vt näiteks Rasmus Karja magistritöö „Digitaalne toimik kriminaalmenetluses“ ja Martin Hirvoja analüüs „Üleminek täisdigitaliseeritud kriminaalmenetlusele“.

¹³¹ PRIS. Majanduskeskkonna rakenduskava prioriteetse suuna „Infoühiskonna edendamine“ toetuse eelotsuse deklaratsioon.

Isegi Justiitsministeeriumi IKT arengukava 2018-2021 ei käsitle uue töövahendi loomise vajadust. Lisas 1 on välja toodud projektide kavandid ja projektiideed, mis vajavad täiendamist ning seal on ühe projektina välja toodud „Menetlusinfosüsteemides XML elementide põhiste õigusaktide skeemide kasutuselevõtmine õigusloomemenetluses“. Selgitusena on toodud, et praegu liigub õigusloomemenetluses õigusakt koos seletuskirjaga erinevates vormingutes ning nende muutmisele kulub palju tehnilist lisatööd. Samuti ei ole võimalik siduda omavahel erinevaid redaktsioone, neid võrrelda ja kasutada muid õigusakti XML skeemidest tulenevaid võimalusi, mida Riigi Teatajas juba kasutatakse. Andmed ei ole seetõttu ka automaatselt töödeldavad.¹³²

Eeltoodust tulenevalt on selge, et eelnõude menetluses osalejatel ei võimaldata kasutada kaasaegseid infosüsteeme ning ei lahendata praktikas üles kerkinud probleeme. See aga pärsib kokkuhoiu saavutamist ametnike tööajas ning kiire menetluse läbiviimist läbi toetavate infotehnoloogiliste lahenduste. Magistritöö autor on veendumusel, et ametnike tööprotsesse on võimalik olulisel määral lihtsustada ja kiirendada, seejuures paraneb ka töö kvaliteet ja läbi avalikkuse kaasamise tekib ka sotsiaalpoliitiline kasu. Nii avalikkus kui ametnikud saavad langetada pädevaid ja täpseid otsuseid ning teha põhjalikumaid ja tõeseid järeldusi, kuna andmeid visualiseeritakse sobival kujul. Väheneb informatsiooni leidmisele ja analüüsimisele kuluv aeg ning andmeid on mugavam kasutada ja töödelda.

1.3.5. Õigusloome mahu vähendamise kava

Kava on koostatud koostöös riigikantseleiga ning põhineb „Valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialused“ punktil 4.2, mis näeb ette järgmist: „Hoidume ülereguleerimisest ja seaduste ületootmisest. Uue normatiivakti väljatöötamise tingimuseks on *ultima ratio* põhimõtte ehk selle vajalikkuse veenev põhjendamine ja rakenduspraktika analüüs. Toetame selge ja lihtsa õigus- ja ametikeele kasutamist. Käivitame laiapõhjalise parlamentaarse protsessi eesmärgiga kujundada bürokraatia vähendamisele suunatud õiguskultuuri.“ Samuti on arvestatud OECD soovitustega, mille peamiseks tegevussuunaks on seatud õiguskeskkonna ja õigusloome kvaliteedi parandamine. Kava eesmärkideks on õigusloome mahu ja bürokraatia vähendamine, põhjalikumalt läbimõeldud reeglite kehtestamine, õiguse kujundamisel sellega kaasneva mõju ja huvirühmade seisukohtadega arvestamine ja halduskoormuse vähendamine.¹³³

¹³² JM IKT arengukava 2018-2021. Lisa 1.

¹³³ Õigusloome mahu vähendamise kava. Justiitsministeerium. 31.12.2015. <http://www.just.ee/et/oigusloome-mahu-vahendamise-kava>

Kavas on toodud sammud õigusloome mahu vähendamiseks. Näiteks tuleb kriitiliselt hinnata iga õigusakti vajalikkust ja pöörata suurt tähelepanu õigusloomeprotsessi järgimisele ning õigusaktide kvaliteedile. Teises punktis on toodud, et tuleb suurendada huvirühmade kaasatust võimalikult varases poliitika kujundamise etapis. Viies punkt näeb ette Justiitsministeeriumi vastutuse suurendamise õigusloome kvaliteedi tagamisel ning sellega tegelevate ametnike ettevalmistamisel ja arendamisel ning õigusloome tööplaanide ühtlustamisel. Seitsmendas on välja toodud, et tuleb suurendada seaduseelnõu pealkirja informatiivsust poliitiliselt oluliste eelnõude puhul ning kaheksandas, et tuleb muuta ühtsemaks valitsuse seisukohtade esindamise eelnõude menetlemisel riigikogus.¹³⁴ Kaval on ka rakendusplaan ning põhjalikumad selgitused iga punkti kohta. Kavas ei mainita, et parandamist vajaks mõni tehniline asjaolu või arendamist vajaks mõni infosüsteemi. Tööprotsessi ebamugavust, ajakulukust või ebaoptimaalsust pole hinnatud. Tundub, et protsessis ja töökorralduses endas puudusi ei nähta, kuigi OECD raporti soovituselt on tugevdada õigusaktide mõju hindamise institutsioonilist töökorraldust, eesmärgiga tõhustada tõenduspõhist poliitikakujundust.¹³⁵ Kuigi nii kohtute kui ka kohtuväliste menetlejate töökoormuse vähendamisel on oluline roll kaasaegsetel infosüsteemidel, siis mingil põhjusel ei saada õigusloome alases menetluses infosüsteemi kaasajastamise vajadusest aru, kuigi Riigikantselei tegevuskavas on koostööpartneriks Justiitsministeerium lubaduse tegevuse juures „E-osalemise kanalite edasiarendamine kasutajale mugavamaks, võimaluse korral omavaheline integreerimine, potentsiaalsete kasutajate teavitamine e-osalemise kanalite võimalustest“.¹³⁶

1.3.5.1. Rakendusplaan

Rakendusplaanis on toodud mitmeid meetmeid ja tegevusi, näiteks VTK koostamise vajadus, sisu ja erandite kasutamise juhud peaks olema paremini mõistetavad, vorm peaks olema mugavam kasutada, õigusloome peaks olema tõenduspõhine, eelnõu koostamisele peab eelnema VTK ja koostamise kohta on avalikkusele kättesaadav ülevaade. Indikaatoriteks on näiteks ajakohastatud juhendmaterjalid, vajadusel HÕNTE ja MHM-i ning kaasamise hea tava muudatused. Samuti on kirjas, et Justiitsministeerium jätab kooskõlastamata VTK ja eelnõu, mis pole põhjendatud¹³⁷, tõenduspõhine ja argumenteeritud mõjude osaga. Kaasamise suurendamist kavatsetakse saavutada näiteks kaasamise plaani, seletuskirjade täiendamisega

¹³⁴ Õigusloome mahu vähendamise kava. *Op.cit.*, lk 2-3.

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oigusloome_mahu_vahendamise_kava_2016.pdf

¹³⁵ *Ibid.*, lk 5.

¹³⁶ Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014-2016. Riigikantselei. Tallinn 2014, lk 8-9.

¹³⁷ Põhjendamise olulisusest õigusloomes on kirjutanud Gerly Tigane magistritöös „Informaalne loogika kui täiendav võimalus seaduseelnõu põhjendamisel Eesti õigusloomes“. Tartu Ülikool. 2015.

ning õigusloome protsessi lahti kirjutamisega. Ministeeriumi vastutuse suurendamist õigusloome kvaliteedi tagamisel plaanitakse täide viia näiteks õigusloomejuristide arendamisega. Paremini koordineeritud ja terviklikum valitsuse õigusloome peaks kujunema, kui ministeeriumide tööplaanide seadusloomet puudutav osa on koondatud ühtsesse dokumenti ja ministeeriumide õigusloomeplaanide ülevaate koostamise käigus on läbi räägitud võimalikud koostööprojektid ministeeriumide vahel ja antud soovitusel hea õigusloome põhimõtete järgimiseks. Ka õigusloome läbipaistvust kavandatakse tööplaanide avalikustamise ja erinevate ülevaadete koostamise läbi. Ühtsem õigusloome valitsuse tasandil kujundatakse läbi formaalse kooskõlastamiseta ja ühise õigusteenistuse detailse juriidilise rakendatavuse analüüsiga.¹³⁸ Eeltoodust tulenevalt nähtub, et Justiitsministeeriumi rakendusplaan õigusloome kvaliteedi ja õigusloomeprotsessi parandamiseks näeb suuremas osas indikaatorite ja tulemustena ette uute juhendmaterjalide, aruannete, dokumentide ja eeskirjade koostamist ning muudatusi olemasolevates metoodikates ja eeskirjades.

1.4. Õigusloome tööprotsessid infosüsteemides

Eesti on jõudsalt astumas samme avaliku sektori kõikide tööprotsesside infosüsteemi viimisel. Näiteks oli Sotsiaalkindlustusameti uue infosüsteemi SKAIS2 üheks eesmärgiks viia paberil asjaajamine miinimumini ning toetada kõiki ameti protsesse, hõlmates nii võimalusi pensionide ja toetuste maksmiseks, kui ka ohvriabi ja riigile üle läinud elatisnõuete sissenõudmiseks.¹³⁹ Struktureeritud, automatiseeritud ja standardiseeritud andmevahetus võimaldaks juba eos vältida üleliigset andmekogumist ning teeks olemasoleva info lihtsamini jälgitavaks ja töödeldavaks. Õigusloome tegeleb küll õiguslike raamistike loomisega teistele infosüsteemidele, et võimaldada avalik-õiguslikke tööülesandeid läbi IT-lahenduste lihtsustada, kuid õigusloome enda infosüsteemid on puudulikus seisundis. Kõrvalt jälgides ei paista probleemi olevat, sest paberil ju dokumente eriti ei liigutata, kõik toimub justkui „digitaalselt“, samas on olemasolevad infosüsteemid parimal juhul vaid dokumendihoidlad ning – vahetuspunktid ning erilisi lisafunktsionaalsuseid ei oma. Avalikkuse kaasamine ei ole piisav ning seeläbi kannatab ka läbipaistvus.

Avaliku sektori digitaalset transformatsiooni käsitleva Euroopa Komisjoni raporti kohaselt on näiteks Eesti küll avaliku sektori läbipaistvuse poolest esirinnas, kuid vahe esikohaga (Malta) on väga suur. See tähendab, et indeksi osas, mis arvestab valitsuse tegevuste läbipaistvust,

¹³⁸ Õigusloome mahu vähendamise kava. Rakendusplaan.

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/omvk_rakendusplaan.pdf

¹³⁹ Algas Eesti ühe olulisema infosüsteemi arendus. Tieto: <https://www.tieto.ee/tipplood/skais2-kick-off>

teenuste pakkumist ja andmetele ligipääsu, on arenguruumi küllaga. Ka kasutajakesksuse¹⁴⁰ poolest on Eesti üsna kaugele taha jäämas, meist on eespool tervelt 16 riiki.¹⁴¹ Avaliku sektori innovatsioon peab oma küpsuse saavutamiseks aitama kaasa kiirematele, parematele ja odavamatele teenustele. Need peavad arvesse võtma kasutajate vajadusi, olema lihtsustatud ja personaliseeritud, intuiitiivsed ja lihtsasti kasutatavad kõigile. Andmete töötlemine ja teenuste automatiseerimine peaks viima kohustuslike kasutaja poolsete sammude vähenemiseni ja seega ka ajavõiduni.¹⁴²

Püüdlustest arendada infosüsteeme selle poole, et kohtumenetluses saaks toimiku sisu edasi anda metaandmetena, räägiti juba 2006. aastal. Tollal otsustati, et iga menetlusliigi töögrupp koostab õigusliku analüüsi enda menetlusliigi kohta, mõeldes läbi, millisel viisil on võimalik jõuda digitoimikuni.¹⁴³ ITK mõju tööprotsessidele ja töökeskkonnale kohtutes on analüüsitud täpsemalt Kairit Mikkini magistritöös. Kuigi seal on peatutud lahendustel enne KIS2 juurutamist, on ka seal on autor leidnud, et tehnoloogia areng peab tagama tootlikumad tööprotsessid, et tööd oleks võimalik teha paremini, mitte kasutada tehnoloogiat vaid kasutamise pärast.¹⁴⁴ Ka eelnõude menetluses ja üldse õigusloomes on olemas teatud mõistes „toimik“, seega on see oluline valdkond jäänud innovatsioonist ja analüüsist puutumata.

Õiguskaitseks ning menetlemiseks vajalike infosüsteemide arendamine vajab pidevat koostööd seadusandliku võimuga, sest need muudavad sageli nii tööprotsesse kui ka menetlustoimingute tegemise meetodeid. Kõige lihtsama näitena võib tuua digitaalse allkirja, mille kasutamine oleks võimatu, kui pärast tehnoloogilist arendust poleks sellele antud õiguslikku jõudu ning võrdsustatud teda omakäelise allkirjaga. Valdkonnas esineb pidev arutelu selle üle, kumb peaks tulema enne – kas seadus või infosüsteem? Mõlemal viisil on nii positiivseid kui negatiivseid külgi: näiteks infosüsteemi arendamine olemasolevasse õiguslikku raamistikku seaks sellele juba eos tugevad tehnoloogilised piirangud ning oleks teatud mõttes isegi innovatsiooni kahjustav.

¹⁴⁰ *The user's centricity benchmark shows better performances for usability and online availability than for ease and speed of use, which shows that many Member States are not focusing enough on the quality of the user's experience.*

¹⁴¹ Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market. European Commission. Final insight report: June 2015, lk 24-28. <https://www.mkm.ee/sites/default/files/egovernmentbenchmarkinsightreport.pdf>

¹⁴² *Ibid.*, lk 64.

¹⁴³ Digitaallallkirjastamine ja dokumentide skaneerimine. 07.12.2006.a koosoleku memo: <http://projekt.e-toimik.ee/2006/12/11/digitaallallkirjastamine-ja-dokumentide-skaneerimine-07122006a-koosoleku-memo/>

¹⁴⁴ K. Mikkin. Info- ja kommunikatsioonisüsteemide areng Harju Maakohtu näitel. Tartu Ülikool 2014, lk 39.

Teisalt tekib küsimus, kas on korrektne arendada infosüsteeme, eriti menetlusõigusega tegelevaid infotehnoloogilisi lahendusi, mis ei vasta kehtivale õigusele ja mis ei pruugi hilisemat õiguslikku valideerimist läbi seadusandliku võimu üldse saavutada. Ideaalis võiksid arendusprotsessid nii seadusloome kui ka infosüsteemide osas toimuda paralleelselt – potentsiaalne vajadus seadusemuudatusteks peaks ilmnema juba arendusprotsessi käigus ning need ettepanekud tuleks viia isikuteni, kes saaksid asuda koostama seaduseelnõusid.

Järgnevalt tuuakse ülevaade hetkel õigusloome protsessides kasutusel olevatest infosüsteemidest.

1.4.1. Eelnõude infosüsteem

Eelnõude infosüsteem ehk EIS on valitsuse ja asutuste elektrooniline töökeskkond, mille peamiseks otstarbeks on eelnõude jt dokumentide asutustevaheline kooskõlastamine; nende valitsusele ja Riigikogule esitamine ja avalik konsultatsioon. Teenuse osutajaks on Riigikantselei ning rakendamise aeg 2011. Arendajaks on Webmedia (praeguse nimega Nortal) ning hanke hind oli 415 287 eurot. Selle kaudu on eelnõu või muu küsimus võimalik esitada avalikuks konsulteerimiseks osalusveebis www.osale.ee. Seal on nii riigisiseste dokumentide ja EL-i dokumentide registrid, mis varem olid kahes eraldi infosüsteemis, lisaks sisaldab EIS kõigi õigustloovate aktide eelnõude kooskõlastamise dokumente alates 2003. aastast. See loodi eesmärgiga tõhustada õigusaktide eelnõude menetlust ning kodanike kaasatust õigusloomeprotsessi, samuti sooviti vähendada infosüsteemide arvu, lihtsustada teabe leidmist ja muuta ametnike tööd tõhusamaks.¹⁴⁵

Süsteemi kaudu on igaühel võimalik jälgida eelnõude menetlemist, leida otsingu abil infosüsteemis olevaid dokumente, osaleda avalikel konsultatsioonidel ning kooskõlastamisel oleva dokumendi kohta kommentaar esitada. Lisaks riigisisestele dokumentidele on kättesaadavad Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud ja muud Euroopa Liidu otsustusprotsessiga seotud dokumendid.¹⁴⁶ EIS-i kaudu toimuv kooskõlastamine on ametliku kinnituse andmine või sellest keeldumine. Selleks pannakse eelnõu ja muud kohased materjalid EIS-i ja seal saavad teised ministriumid nendega tutvuda ning esitada oma seisukoha, hinnates, kuidas eelnõu mõjutab neid valdkondi, mille eest ministrium vastutab. Huvirühmade kaasamine EIS-i kaudu toimub konsulteerimisena – eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks ja tagasiside

¹⁴⁵ Tarmo Kalvet, Marek Tiits, Hille Hinsberg (toimetajad). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tallinn 2013, lk 140.

¹⁴⁶ Eelnõude infosüsteem. <http://eelnoud.valitsus.ee/main#JOa7xciI>

andmiseks. Tagasiside avalikustatakse sealsamas keskkonnas ning sealt saab esitada eelnõu osalusveebi avalikule konsultatsioonile.¹⁴⁷

Kasutajad jagunevad kahte rühma:

- 1) Ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide ametnikud koos Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esindajatega. Neil lasub kohustus osaleda eelnõude menetlusprotsessis.
- 2) Avalikud kasutajad, kelle hulgas on nii kohalike omavalitsuse ametnikud, aga ka kõik ID-kaardi abil tuvastatud elanikud ning oma esindajate kaudu ka organisatsioonid ja ühendused, kes saavad eelnõusid kommenteerida.¹⁴⁸

Uuringu aruandes „E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju“ on välja toodud, et eelnõude infosüsteemi küpsusastmeks on kahesuunaline interaktsioon. Selgitusena on toodud, et süsteem on mõeldud peamiselt asutustevaheliseks infovahetus- ja menetlussüsteemiks, kuid ka avalikul kasutajal on arvamuse avaldamiseks juurdepääs. Parema küpsustaseme saavutamiseks peaks kasutusel olema kas transaktsiooni või automatiseerituse mudel.¹⁴⁹ Ka iseteeninduskeskkonna loomise eesmärke kirjeldades on elektrooniliste kanalite kaudu teenuse osutamise küpsust määratletud viie küpsustaseme alusel, kus viimane tase on täisautomaatne, integreeritud ja proaktiivne tase, kus teenust saab e-teenuse kanali kaudu kõikide etappide ulatuses menetleda ja menetlusinfo on kättesaadav ka teenuse tarbijale ning kogu vajalik ja seonduv info on riskasutuses olevatest andmebaasidest integreeritud. Otsuste tegemine peaks olema on automatiseeritud. Ka selle kohaselt tundub, et tegemist on kahesuunalise suhtlusega, kuna informatsiooni automatiseeritult ei töödelda ning veebivorme kasutusel pole.¹⁵⁰

31. oktoobril 2016 on Riigikantselei avaldanud uudise, et on parandanud valitsuse keskse infoallika, eelnõude infosüsteemi (EIS) kasutajamugavust, et lihtsustada selle kasutamist ja selles orienteerumist. Vabaühenduste soovil loodi EIS-i võimalus lisada teavitusi, mille abil saab poliitikakujundamise varases etapis teha kättesaadavaks info eelnõu või muu küsimuse väljatöötamise alustamise ja menetluse kohta, et soovijad saaksid varakult selles osaleda. Lisaks parandati otsinguvõimalusi, menetlusetapid muudeti paremini eristatavaks ning eelnõu toimiku

¹⁴⁷ U. Kübar., H. Hinsberg Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas. Käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. EMSL 2014, lk 26.

¹⁴⁸ Tarmo Kalvet, Marek Tiits, Hille Hinsberg (toimetajad). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tallinn 2013, lk 140.

¹⁴⁹ Tarmo Kalvet, Marek Tiits, Hille Hinsberg (toimetajad). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tallinn 2013, lk 34.

¹⁵⁰ Iseteeninduskeskkonna raamistik. Trinidad Consulting OÜ. 06.06.2014, lk 7.

vaade ülevaatlikumaks. EIS-i täiendused olid ette nähtud avatud valitsemise partnerluse (AVP) 2014-2016 tegevuskavas, mida koordineerib riigi ja valitsusväliste partnerite esindajatest, sh vabaühenduste, tööandjate ja töövõtjate esindajatest koosnev kogu, mille liikmeteks on ka riigikogu ja kohalike omavalitsuste esindajad.¹⁵¹

Dokumendi edastamiseks on ametnikul mitu võimalust (sarnased võimalused on vastuvõtmise puhul):

- 1) dokumendi alla laadimine oma DHS-ist ja seejärel üles laadimine EIS-i, kus kirjeldab sellega seonduvad metaandmed ja saadab teistele valitsusasutustele.
- 2) Otse DHS-ist saata dokument EIS-i kasutades selleks DVK-d.¹⁵²

Lõppjärelendusena on toodud, et infovahetus on paranenud, info on paremini kättesaadav, selle hoidmiseks on olemas sobilik koht ning toimikute automaatse registreerimise tõttu on vähenenud ka sisestusvigade arv. Positiivsest küljest võib välja tuua, et info on paremini korrastatud ja on andnud ka töökoormuse ja ajalise säästu võrreldes käsitsi tehtud tööga. Loodud on võimalus jälgida õigusloome ajalugu, sest varasemad dokumendid toodi süsteemi üle ja need on kättesaadavad samadel alustel. Samuti on see liidestatud uue õigusinfosüsteemiga (ÕIS), mis annab võimaluse otsida ja leida elektroonilise Riigi Teataja kaudu eelnõu erinevaid versioone ja menetlusetappe alates avalikust konsulteerimisest kuni avaldamiseni Riigi Teatajas. Seeläbi on tekkinud vastuvõetud ja avaldatud õigusakti seos eelnõu ajalooga. Puudustena on toodud välja, et eelseadistatud menetlusprotsesse ei kasutata. Samuti ei õnnestunud luua võimalust töödelda XML-vormingus materjale, kuna XML-redaktor ei valminud õigeaegselt.¹⁵³

Sisuliselt on siiski tegemist dokumendihaldussüsteemiga, kuhu on kodaniku jaoks lihtsalt lisatud kommenteerimise funktsioon. Juba tollal jäi õhku küsimus, miks sellist süsteemi vaja oli, sest riigil oli sellise funktsionaalsusega süsteeme varemgi, näiteks nii Justiitsministeeriumil ja ka valitsusel endal. Oleks piisanud vaid kommenteerimise funktsiooni lisamisest. Eelnõude infosüsteemi on peetud koordineerimatuse ilmekamaks näiteks.¹⁵⁴ Kuna suur osa andmeid

¹⁵¹ Eelnõude infosüsteem sai olulisi täiendusi. <https://riigikantselei.ee/et/uudised/eelnoude-infosusteeim-sai-olulisi-taiendusi>

¹⁵² Juhend infosüsteemi omanikule dokumendivahetusviiside küsimustikule vastamiseks ja juhend ametliku suhtluse klassifitseerimiseks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. PWC. 2015. Kasutuslugu 3. Eelnõude infosüsteem. Lk 23.

¹⁵³ *Ibid.*, lk 143-144.

¹⁵⁴ Kas uus ajastu IT-alastes riigihangetes? Äripäev. ITuudised.ee 07.07.2011. <http://www.ituudised.ee/arvamused/2011/07/07/kas-uus-ajastu-it-alastes-riigihangetes>

liigub läbi EIS-i, tuleb kaaluda nende andmete lisamist avaandmete hulka, et võimaldada masintöödelda ja analüüsida, kuidas õigusloome protsess toimib.¹⁵⁵

Kuigi enne EISi kasutuselevõttu tähendas eelnõu liikumine valitsusasutuste vahel või kooskõlastamine mitme infosüsteemi kasutamist (EL-i dokumentide menetlemise infosüsteem (ELIS); asutustevaheline eelnõude kooskõlastamissüsteem e-Õigus; eelnõude esitamine Vabariigi Valitsusele e-esitamises; osalusveeb, kus toimusid eelnõude avalikud konsultatsioonid)¹⁵⁶, on tänane EIS ikkagi eelnõude liikumise osas puudulik ja eelnõude menetlemine vajab endiselt mitmeid infosüsteeme. Kindlasti ei ole selle näol tegemist targa infosüsteemiga, pigem täiustatud andmebaasi ja dokumendihalduskeskkonnaga. Sellest annab tunnistust ka protsessi kirjelduses toodud funktsionaalsus, mille põhiväärtus seisneb liidestuses asutuste dokumendihaldussüsteemide ja dokumendivahetuskeskusega (DVK). Kuigi EIS suudab metaandmete järgi tuvastada, millisesse sarja ja toimikusse dokument registreerida, on selle süsteemiga imiteeritud asutustevahelist paberil toimunud dokumendiringlust, see tähendab, et lähtuti olnud äriprotsessist ja sellele vastavalt kujundati tehniline lahendus.¹⁵⁷ Selline käsitlus aga ei vasta tänapäevastele arendusmetodoloogiatele, mille üheks põhimõtteks on protsessist ebavajaliku eemaldamine, automatiseerimine, optimeerimine ja standardiseerimine. Seetõttu on EIS infosüsteemina juba loomise hetkel innovaatilisel ja tehnoloogilisel tasandil maha jäänud ning viib vaid paberil toimunud protsessi digitaalsele kujule.

1.4.2. Riigikogu infosüsteemid

1.4.2.1. Lossiveeb ja Riigikogu veebileht

Elektrooniline menetlemise süsteem (EMS) on Riigikogu elektrooniline töökeskkond Kantslei ametnikele ja Riigikogu liikmetele. See sisaldab nii eelnõude täistekste, eelnõu menetlusetappe kui ka muudatusettepanekuid, täiskogu ja komisjoni päevakordi, istungite stenogramme, hääletustulemusi, komisjonide istungite protokolle jm menetlusprotsessiga seotud infot ja dokumente. Seal olevaid menetlusprotsesse ja dokumente on võimalik jälgida kahel viisil, kas Lossiveebi ja Riigikogu veebilehel avalikustatud andmete vaatlemise kaudu või Riigikogu liikme e-töölaua kaudu. Riigikogus on kasutusel ka intranet ehk siseveeb nimega Lossiveeb. Uuringuveebi on koondatud õigus- ja analüüsiosakonna ametnike koostatud lühiinfod,

¹⁵⁵ <https://github.com/okestonia/opendata-issue-tracker/issues/52>

¹⁵⁶ Tarmo Kalvet, Marek Tiits, Hille Hinsberg (toimetajad). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tallinn 2013, lk 141.

¹⁵⁷ *Ibid.*

analüüsid ja võrdlevuuringud ning seda kaudu saab tutvuda ka eelnõude menetlemiseks ja arutlusteks vajalike taustteabe ning tellitud analüüside ja uuringutega.

Riigikogu e-töölauda, mis on elektrooniline töökeskkond Riigikogu liikmele ja Kantselei ametnikule, võimaldades hallata tööülesandeid, -aega ja infot ning avalikustada andmeid ja dokumente. Selle vahendusel saab liige tutvuda täiskogu ja komisjonide istungite päevakordadega ja dokumentidega, mida istungitel menetletakse. Seal on järgmised kasutusvõimalused:

- 1) Avaleht, kust saab ülevaate eelnõudest ja päevakordadest;
- 2) Kalender ja e-post;
- 3) Riigikogu töögraafik koos päevakorrapunktidega ja eelnõude tabel; võimalus tutvuda dokumentidega;
- 4) Komisjonide töö, mille kaudu saab näha istungite päevakordasid ja komisjoni menetluses olevaid eelnõusid koos juurdepääsuga dokumentidele;
- 5) Tööga seotud kulud.¹⁵⁸

Riigikogu infosüsteemi kehva funktsionaalsuse kohta on avatud ka probleem MTÜ Open Knowledge Estonia esinduse repositooriumis opendata-issue-tracker¹⁵⁹ GitHubis. Kirjelduses on toodud, et see ei võimalda eelnõude menetlemise protsessi jälgimist nagu EIS. Puuduvad avaandmed õigusaktide ettepanekute kohta, mis on parlamendile esitatud inimeste poolt. Eelnõude menetlemise informatsioon liigub e-mailide kaudu. Ühe osana minimaalsest andmehulgast, mida soovitakse saada, on esitatud näiteks versioneerimine. Avaldatud on lootust, et õigusloome võtab samuti IT maailmast õppust ning Git versioonikontrollimise süsteemi kasutamine võiks parandada ja muuta läbipaistvamaks õigusloome protsessi.¹⁶⁰ Kuigi Riigikogu süsteemide kohta leidub väga vähe avalikke materjale, saab siiski väita, et Ka Riigikogu infosüsteemid on dokumendihalduse programmid. Olgugi, et töökeskkonnal on Riigikogu liikme töid lihtsustavaid funktsionaalsuseid, ei sobi süsteem siiski õigusloome protsessi targaks juhtimiseks ja haldamiseks ning muudatuste jälgimiseks.

Eelnõude jälgimise funktsionaalsusest aru saamiseks tasub vaadelda näiteks eelnõud 328 SE I.¹⁶¹ Lehel on toodud kolm tekstide grupeeringut: algatamine, esimene lugemine, teine

¹⁵⁸ Riigikogu liikme ABC. Riigikogu 2011, lk 60-68.

¹⁵⁹ <https://github.com/okestonia/opendata-issue-tracker>

¹⁶⁰ <https://github.com/okestonia/opendata-issue-tracker/issues/30>

¹⁶¹ Eelnõu 328 SE I. [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6548ce0b-43f4-49a7-b670-e984917fae72/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(suhtumise%20karmistamine%20s%C3%B5iduki%20joobes%20juhtimise\)/](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6548ce0b-43f4-49a7-b670-e984917fae72/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(suhtumise%20karmistamine%20s%C3%B5iduki%20joobes%20juhtimise)/)

lugemine. Algamise alla on liigendatud Algtekstid.bdoc; Kaaskiri; eelnõu.docx; seletuskiri.docx; seletuskirja lisa.docx; eelnõu.pdf; seletuskiri.pdf; seletuskirja lisa.pdf; EIS teade. Esimese lugemise alla on paigutatud Eelnõu; Seletuskiri; Seletuskirja lisa. Teise lugemise all on Eelnõu; Muudatusettepanekute loetelu; Seletuskiri; Eelnõu tekst teise lugemise katkemise järel. Muudatuste, ettepanekute, seletuskirjade ja eelnõu teksti muutumise jälgimiseks tuleb ükshaaval avada dokumendifaile ning neid võrrelda. Dokumendid pole kuupäevade järgi eristatavad. Dokumentide koostajat ei ole märgitud. Tekstidokumentide järel on toodud eelnõu menetluskäik. Nii dokumendid kui menetluse ajajoon võiksid olla omavahel seotud.

1.4.3. Osalusveeb

Osalusveeb osale.ee on samuti Riigikantselei poolt osutatav teenus, mille näol on tegemist platvormiga, mille abil saab esitada valitsusele ideid ja ettepanekuid; avaldada arvamust töös olevate eelnõude suhtes ning otsida õigusakte või strateegiadokumente. Samuti saab koguda allkirju oma idee toetuseks.¹⁶² Peamiseks funktsiooniks on ühiskonna kaasamine valitsuse otsustusprotsessidesse.

E-kaasamise kohta on kaasamise käsiraamatus välja toodud, et konsultatsioonile tasub lisada lühike ja selgitav kokkuvõte, kuna eelnõu tekst kipub olema pikk ja detailne. Seal tuleks tuua esile peamised arutelukohad või küsimused, millele tagasisidet oodatakse ning jälgida, et materjalid oleksid ühemõtteliselt arusaadavad.¹⁶³ Osalusveebis olevad materjalid on väheinformatiivseid ning avalikku konsultatsiooni seal olulisel määral ei toimu. Osalusveebi kasutatakse vähe. Viimane aramusavaldus tehti 04.04.2016, millest eelmine oli tehtud 17.12.2015. Kasutajaid kokku on 4428. Kuigi Riigikantselei esitab avalikule konsultatsioonile eelnõusid (viimati näiteks Eesti julgeolekupoliitika aluste eelnõu)¹⁶⁴, siis avalikkus sellest eriti osa ei võta.

Kuna hetkel aktiivsed konsultatsioonid puuduvad, tuleb eelnõu avalikust konsultatsioonist aimu saamiseks see protsess läbi teha näiteks viimase eelnõuga „Eesti julgeolekupoliitika alused“, mille avaliku konsultatsiooni periood oli 09.01 2017 kuni 27.01 2017. Eelnõu tutvustavas tekstis on toodud info, et tegemist on strateegilise arengudokumendiga, kus on sõnastatud Eesti julgeolekupoliitika peaesmärk ja põhimõtted ning kajastatud valdkondi, mis on riigi julgeoleku seisukohast olulised. Dokument loob eelduse riigi julgeolekupoliitika sihipärasemaks

¹⁶² Osalusveeb. <https://www.osale.ee/>

¹⁶³ U. Kübar., H. Hinsberg. Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas. Käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. EMSL 2014, lk 72.

¹⁶⁴ Avalikud konsultatsioonid. <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php>

elluviimiseks ning praegustele ja tulevastele ohtudele või riskidele paremini vastu astumiseks.¹⁶⁵ Et aru saada osalusveebis sisalduvast infost, vaadeldakse järgnevalt seda avalikuks konsultatsiooniks esitatud eelnõud ning seal sisalduvaid dokumente. Konsultatsioonile on lisatud järgnevad failid taust- või lisainformatsiooni saamiseks: 292_JPA eelnou_03_01_2017.docx; 292_JPA seletuskiri_03_01_2017.docx; 292_RK otsuse projekt_2017.docx; 292_JPA eelnou_03_01_2017.pdf; 292_JPA seletuskiri_03_01_2017.pdf; 292_RK otsuse projekt_2017.pdf.¹⁶⁶ Failide laiendite kohaselt on kõik dokumendid dubleeritud ehk esitatud nii .docx laiendiga kui ka .pdf laiendiga.

Dokument 292_JPA eelnou_03_01_2017.docx on 21 lehekülge pikk ilma tiitelleheta koostatud kirjeldus julgeolekupoliitika ja julgeolekukeskkonna ning erinevate tegevussuundade kohta. Koostamise kuupäev on tuletatav vaid faili nimest. Dokumendi koostajate kohta failis infot ei sisaldu. Kontaktandmeid pole samuti kirja pandud, kuhu oleks võimalik küsimuste korral pöörduda. Faili metaandmete kohaselt on autoriks Margus Kolga ning viimaseks muutjaks Mari Hõbemäe.¹⁶⁷ Dokument 292_JPA seletuskiri_03_01_2017.docx on 5 lehekülge pikk, samuti ilma tiitelleheta koostatud seletuskiri „Eesti julgeolekupoliitika aluste“ juurde, kus on välja toodud uue strategiadokumendi iseloomustus ja uuendamise põhjused ja koostamise kirjeldus, samuti sisu muudatuste ja uute terminite info. Positiivse asjaoluna võib välja tuua selle, et dokumendis on koostamise protsess rahuldavalt kirjeldatud. Välja on toodud, millise seaduse alusel on algatatud eelmise julgeolekupoliitika aluste dokumendi üle vaatamine, kes on koostanud eelnõu teksti, millal eelnõu valmis ja millal toimusid istungid eelnõu arutamiseks. Kirjas on ka, kes koostamise protsessi koordineeris.¹⁶⁸ Dokument 292_RK otsuse projekt_2017.docx on 1 leheküljeline fail Riigikogu otsuse „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmise kohta.¹⁶⁹ Samuti on toodud link¹⁷⁰ eelnõule, mis viib konsulteeritava eelnõu juurde eelnõude infosüsteemis. Arvamuse avaldamiseks tuleb sisse logida. Lisaks saab arvamust avaldada vaid registreerunud kasutaja. Arusaamatuks jääb, miks ei piisa lihtsalt ID-kaardi või Mobiil-ID abil sisse logimisest.

Kokkuvõtlikult on osalusveeb vähese kasutajaskonnaga ebainformatiivne ning vananenud kasutusliidesega infosüsteem. Avalikuks konsultatsiooniks lisatud eelnõusid on vähe ning

¹⁶⁵ Eesti julgeolekupoliitika alused. <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=292>

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/292_JPA%20eelnou_03_01_2017.docx

¹⁶⁸ https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/292_JPA%20seletuskiri_03_01_2017.docx

¹⁶⁹ https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/292_RK%20otsuse%20projekt_2017.docx

¹⁷⁰ Link eelnõule: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/dfe42ba9-7219-4b0a-a1bd-196e9cdd7162?activity=2>

kaasamine on passiivne. Dokumentidest on keeruline ülevaadet saada, need on kodanikule raskesti jälgitavad ja vähearusaadavad. Pole ka infot, miks mingi eelnõu on avalikule konsultatsioonile esitatud. Avalikkuse huvi on väga väike ning infosüsteemi sisuliselt ei kasutata. Ka M. Veskimäe magistritöös „Seadusloomefunktsioon täidesaatvas ja seadusandlikus institutsioonis“ on välja toodud, et avalikkuse huvi mõõdetuna eelnõudele laekunud arvamused hulgana, on vähene – keskmiselt 5 arvamust ministriumide tasemel ning 1 parlamendi tasemel. Seejuures leidis kinnitust ka hüpotees, et mida suurem on avalikkuse huvi eelnõu vastu, seda suurem on tehtava töö maht ja selleks kulunud aeg.¹⁷¹ Seega oleks kasulik eelnõude kvaliteedi tõstmiseks kaasamise mahu suurendamine ning avalikkuse huvi tõstmine eelnõudele arvamuste avaldamiseks.

1.4.4. Riigi Teataja

Riigi Teataja on Registrate ja Infosüsteemide Keskuse poolt majutatav ja arendatav süsteem, mis ilmub Internetis alates 1997. aastast ja on käesoleval hetkel (alates 2002. aastast) ametlikuks Riigi Teataja versiooniks ja Eesti Vabariigi ametlik võrguväljaanne. 2010. aastal lõpetati Riigi Teataja paberkandjal välja andmine ning Riigi Teataja on kasutusel vaid võrguväljaandena. Riigi Teataja seaduse § 1 p 1 sätestab, et (1) Riigi Teataja on Eesti Vabariigi ametlik võrguväljaanne, milles avaldatakse õigusaktid ja muud dokumendid. Alates 2013. aastast lisatakse kõigile õigusaktidele nende avaldamisel digitaalne tempel ja ajatempel, mis muudab võrguväljaande andmekoosseisu turvalisemaks ja tagab kindlustunde, et akt on õige. Kasutaja saab seda kontrollida, kui ta võrdleb digitaalse templiga kinnitatud akti (PDF või XML vormingus) veebilehel nähtava aktiga (HTML vormingus).¹⁷²

Riigi Teataja vahendusel on käivitunud ka eelnõude menetluse jälgimine nii Riigikogu menetlusinfosüsteemist algatatud kui ka eelnõude infosüsteemis menetletud eelnõude puhul. Leitavad on kõik EMS-i või EIS-i sisestatud eelnõude menetlusetapid ja staatused, samuti Vabariigi Presidendi Kantselei dokumendihaldussüsteemi seaduse väljakuulutamise etapi osas. Otsingu vastusena antakse kasutajale lingid, mille abil saab edasi navigeeruda teistesse infosüsteemidesse.¹⁷³ Programmi arendused viidi läbi Euroopa Liidu struktuurfondidest rahastatud projekti „Liidestatud õigusinfosüsteem (ÕIS)“ kaudu ning väljamakseid tehti

¹⁷¹ M. Veskimäe. Seadusloomefunktsioon täidesaatvas ja seadusandlikus institutsioonis. Magistritöö. Tartu Ülikool 2016, lk 32-56.

¹⁷² Riigi Teataja võrguväljaandest. <https://www.riigiteataja.ee/abiLeht.html?id=1>

¹⁷³ Riigi Teataja uus lahendus hoiab kursis õigusaktide arengutega. <http://www.rik.ee/et/news/riigi-teataja-uus-lahendus-hoiab-kursis-oigusaktide-arengutega>

241 898,87 euro ulatuses.¹⁷⁴ Kui seadusi muudetakse, koostatakse enne avaldamist muudatusi sisaldavad terviktekstid, ehk tekstid, kuhu on sisse viidud kõik vastuvõetud muudatused, ja avaldatakse need koos muutvate aktidega.¹⁷⁵ Positiivse asjaoluna võib tuua Riigi Teatajas avaldatud õigusaktide avaldamine Avaandmete portaalis.¹⁷⁶ Kasutusel on XML töövahend VexPro.¹⁷⁷ Riigi Teatajal on ka palju puuduseid – ta on kasutajaliidese poolest vananenud ning ta ei võimalda ei ID-kaardi ega Mobiil-ID abil registreerumist ega sisselogimist.

Suurimaks Riigi Teataja väärtuseks peab käesoleva magistritöö autor terviktekstide redaktsioonide võrdlemise võimalust – Riigi Teataja abil saab võrrelda ühe ja sama tervikteksti erinevaid ajas kehtivaid redaktsioone. Miinusena võib tuua asjaolu, et redaktsioonide võrdlus märgistab punase või rohelisega ära terve lõigu, isegi kui sättes muutus vaid üks sõna. Selline võimalus tuleks luua ka eelnõude muudatuste hindamiseks. Näiteks on autor kasutanud Riigi Teataja redaktsioonide võrdlust, et eelnõu puhul muudatusi paremini välja tuua ja presenteerida. Seeläbi saab eelnõuga kavandatava muudatuse sisu visualiseerida samal moel nagu redaktsioonide võrdluses ning võimaldada seeläbi planeeritud muudatuse paremat analüüsi. Selleks kasutas autor VexPro nimelist töövahendit ja Riigi Teataja arenduskeskkonda, sest toodangukeskkonda sellisel moel sätteid lisada ei saaks.

(4) Üldkasuliku töö tegemisel peab süüdlane järgima kontrollnõudeid ning täitma talle pandud kohustusi vastavalt käesoleva seadustiku §-s 75 sätestatule. Kui süüdlasele on pandud kohustus osaleda käesoleva seadustiku § 75 lõike 2 punktis 8 sätestatud sotsiaalprogrammis, loetakse üldkasuliku töö tunnid kuni 30 tunni ulatuses kaetuks sotsiaalprogrammis osalemisega.

(4) Üldkasuliku töö tegemisel peab süüdlane järgima kontrollnõudeid ning täitma talle pandud kohustusi vastavalt käesoleva seadustiku §-s 75 sätestatule. Üldkasuliku töö tunnid võib lugeda kuni 30 tunni ulatuses kaetuks sotsiaalprogrammis osalemisega.

Joonis 1. Vasakul kehtiv redaktsioon ning paremal eelnõu tekst.

Kuna õigusteaduse valdkonnas Riigi Teataja võrguväljaanne ilmselt täpsemat tutvustamist ei vaja, kuna on igapäevaseks töövahendiks nii praktiseerivatele juristidele kui ka teadustöö tegijatele, käsitleb magistritöö autor hoopis seda, kuidas seadus Riigi Teatajasse kasutajale kuvatavale kujule saab, sest seda lahendust Riigi Teataja seadus ei kajasta.¹⁷⁸

Aktide avaldamiseks ja andmete töötlemiseks on loodud Riigi Teataja haldusmoodul. Aktid võetakse avaldamiseks kas mooduli töölaualt või e-kirjaga esitatud ja DVK kaudu saabunud aktide hulgast. Esimeseks sammuks on algtekstide ja terviktekstide XML vormindamisse

¹⁷⁴ 2010. aasta investeeringute kava. <https://www.ria.ee/ee/sf-investeeringud-2010.html>

¹⁷⁵ Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. <https://riigikantselei.ee/et/poliitikakujundamise-ja-oigusloome-protsess>

¹⁷⁶ <https://opendata.riik.ee/et/dataset/http-avaandmed-rik-ee-andmed-ert>

¹⁷⁷ VexPro. http://vexpro.just.ee/VexPro_dokumentatsioon.htm

¹⁷⁸ Näiteks lisati uus Karistusseadustiku redaktsioon Riigi Teatajasse 20.06.2016. Seaduse jõustumine oli märgitud kuupäevale 22.06.2016.

suunamine, mille kontrolli teostab avaldamise koordinaator, kes kontrollib nii vastavust tehnilistele nõuetele, kui ka vajalike andmete olemasolu ja aktis sisalduva jõustumisaja piisavust seadusjärgsest avaldamistähtajast tulenevalt. Kui kontroll on edukas, määrab koordinaator XML-akti omanikuks vastutaja ehk avaldaja ning edastab teksti volitusnormide kontrollijale. Teiseks etapiks on konverteerimine, mis viib elemendid XML-vormingule vastavaks. Täiendavalt kasutatakse HTML-iks vormindamiseks näiteks Dreamweaverit, avamiseks Notepad'i, XML-i kontrollimiseks Altova Spy'd. Kolmas tööetapp on avaldamise ja terviktekstide kohustuste määramine ehk konverteeritud aktile avaldamismärgete märkimine. Sellele järgneb akti avaldamiseks ettevalmistamine ja täiendavad kontrollid, kas ebavajalik on eemaldatud, vajalikud seosed märgitud, muutva akti kõik muudatused on sisse viidud jms. Sellele järgneb akti avaldamine, kus tuleb seadusele lisada Eurovoci märksõnad, süstemaatiline liigitus, lühend, lingid EL aktidele, Riigikogu otsustele ja teistele menetlusetappidele ja EIS-i veebilehele.¹⁷⁹ Terviktekstide koostamiseks ja esitamiseks on koostatud 2012. aastal põhjalik juhisp, mis on antud RTS § 9 lg 1 kohaselt. Selle kohaselt koostatakse terviktekstid XML õigusakti skeemide põhisp VexPro abil.¹⁸⁰ Järgnevalt ongi toodud VexPro töövahendi tutvustus.

1.4.4.1. Vexpro

VexPro peamine otstarve on XML dokumendi loomine, mille eelduseks ei ole seejuures XML-i tundmine, kuna kasutajaliides sisaldab endas tavapärastele tekstiredaktoritele omaseid funktsionaalsuseid, mille mallid võimaldavad kasutajal koostada XML skeemi struktuurile vastava dokumendi lihtsa vaevaga. VexPro jälgib struktuuri ehk hierarhiat, mida õigusaktid ning lubab kasutada vaid neid elemente, mida skeemi struktuur võimaldab. Muudatuste puhul tuleks esmalt Riigi Teataja lehelt alla laadida seaduse tervikteksti XML versioon ning seejärel struktuuripuu alusel muudatusi tegema hakata. Selle abil saab elemente nii lisada kui ka eemaldada, samuti muuta ning ümber paigutada. Nummerdamine on automaatne ning lihtsustab erinevate alamelementide (lõiked, punktid) nummerdamist ülaindeksite ning järjestikuste numbritega. Lisaks saab aktile lisata teisi Riigi Teatajas kasutusel olevaid elemente (vastu võtmise kuupäev, jõustumise kuupäev, avaldamismärge, muutmismärge). Pärast vajalike muudatuste tegemist tuleb uus tekkinud XML dokument üles laadida Riigi Teataja keskkonda.¹⁸¹

¹⁷⁹ Riigi Teatajas aktide avaldamise tööprotsessi juhisp. Riigikantselei.

¹⁸⁰ Tervikteksti koostamise ja esitamise juhisp.

¹⁸¹ VexPro kasutusjuhisp. <http://vexpro.just.ee/install/VexProKasutusjuhisp.pdf>

1.4.5. Asutustevaheline koostöö ja kommunikatsioon

Õigusloome protsessides esineb probleeme alates väljatöötamiskavatsusest kuni seaduse avaldamiseni Riigi Teatajas. Levinud on praktika, kus Riigi Teatajasse kantakse seaduse uus redaktsioon sisse vaid paar päeva enne akti jõustumist. See tähendab, et muudatuse puhul on kõigi muudatuste analüüsimisega ning infosüsteemides vastavuse tagamisega väga kiire. Kohati on väga raske saada ministeeriumitest õigusaktide selgitusi ja tõlgendusi, kui teostatud uurimistöö seletuskirjade ja kommentaaride näol jääb puudulikuks. Tundub, et valitsusasutused vastavad kiiremini ametlikele teabenõuetele, kui teistele avaliku sektori asutustele. Seetõttu on sageli olulised infotehnoloogilised arendused sunnitud ootama täidesaatva võimu või eelnõu koostaja selgituste taga. Jääb arusaamatuks, miks olukorras, kus sätete sisu on olemas, jõuab see asutusteni, kes reaalselt nende alusel peavad oma tööprotsesse korraldama, alles avaldamiseks mõeldud kanaleid pidi – ehk akti jõustumisel või redaktsiooni Riigi Teatajasse sisestamisel.

Näiteks algatati eelnõu 328 SE I 11.11.2016, kuid väljatöötamiskavatsuse raames ja mõjude analüüsi korras sisendit infosüsteemide muutmise vajaduse kohta ei küsitud. KPO eelnõude menetluse raames otsustati küsida RIK-i seisukohta antud muudatuste kohta olukorras, kus eelnõu oli juba Riigikogus. Esimeseks käsitletavaks teemaks oli kuni 30 h ÜKT kaetuks lugemine sotsiaalprogrammis osalemisega. Selleks sätestati eelnõu § 1 p-s 1, et KarS § 69 lg 4 teine lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: “Üldkasuliku töö tunnid võib lugeda kuni 30 tunni ulatuses kaetuks sotsiaalprogrammis osalemisega.” Eelnõu puhul ei analüüsitud infosüsteemide arendusvajadusi. Sellise muudatusega on seotud mitmed süsteimid, näiteks kohtute infosüsteem KIS ja kinnipeetavate isikute register KIR. Kuigi antud näite puhul oleks mõju KIS-ile minimaalne, sest kaetuks lugemise võimalus on juba tänasel päeval seaduses olemas, kuid võrreldes uue regulatsiooniga lihtsalt piiratumal kujul, on KIS-is hetkel selline katmine kajastatud kohtudokumendi sisus ning infosüsteemis realiseeritud ei ole. Tuleviku tarbeks võiks luua arenduse, mis võimaldab antud infot ka süsteemi märkida, sest hetkel arvestab kohtutöötaja ÜKT sisestamisel sotsiaalprogrammi aja lihtsalt maha. Kohtute koormuse vähendamiseks saab seda tulevikus rakendada ka kriminaalhooldusametnik. Suurem mõju on KIR-ile, kes peab looma võimaluse seaduses toodud katmise teostamiseks kriminaalhooldusametnikule. RIK-ini pole jõudnud KIR-i tellijalt arendustellimust antud

muudatuse realiseerimiseks.¹⁸² Seejuures eelnõu tekstist ei tulenenud asjaolu, et kriminaalhooldusametnik peaks saama seda sätet rakendada. See vormistati eelnõu seletuskirjas ettepanekuna. Eelnevast tulenevalt on selge, et info ei liigu ministeeriumi ja tema haldusala asutuste vahel, samuti ei arutata ühiselt eelnõusid ministeeriumi erinevate osakondade ja ministeeriumi poolsete infosüsteemide tellijate vahel. Mõjude ja vajalike muudatuste analüüsi teostatakse sageli alles siis, kui eelnõu on juba teisel lugemisel.

Probleeme esineb ka olukorraga, kus eelnõu saadetakse ministeeriumidele kooskõlastamiseks ning ülevaatliku infosüsteemi puudumise tõttu juhivad mitmed ministeeriumid tähelepanu samadele asjaoludele – näiteks kulude analüüsi puudumisele VTK-s. Selline dubleerimine mõjub efektiivsusele halvasti, sest aega kulutavad nii need, kes märkuseid ja ettepanekuid koostavad, kui ka need, kes neid hiljem läbi töötavad ja neile vastavad. Kommunikatsiooniprobleemid ei esine mitte ainult ministeeriumite tasandil, vaid ka teiste valitsuse rakendusasutuste ning isegi asutuste osakondade ja kohtute lõikes. Ettepanekuid ja märkusi vormistatakse erinevalt, mõni asutus viitab eelnõu paragrahvile, mõni leheküljele, mõni kohtuotsustele ja mõni õiguse üldpõhimõtetele. Mõni asutus koostab tabeli ning mõni vormistab oma märkused pika tekstiblokina. Seejuures viitavad ministeeriumid märkuste tabelis sageli üksteise selgitustele nii punktide kui ka lehekülgede kaupa.¹⁸³ See kõik teeb õigusloome protsessi haldamise ja jälgimise keeruliseks ja analüüsi tulemused ebakvaliteetseks, info liikumine on ebaefektiivne.

Juba 2001. aastal kirjeldas Suurbritannia infoarhitekt Andrew Hardie digitaalse parlamendi infostrateegia eesmärgi, milleks on parandada tõhusust ja teovõimet. Tõhususe parandamine saavutatakse info loomisel, töötlemisel, taaskasutamisel, arhiveerimisel ja arhiivist leidmisel ning täielikult integreeritud infoteenuste abil. Teovõimelisuse puhul on oluline avalikkuse täielik sidusjuurdepääs seaduseelnõudele, parlamendi liikmete kõnedele, hääletamistulemustele ja kehtivatele õigusaktidele ning info kättesaadavus taaskasutataval kujul, milleks kasutatakse parlamendi infosüsteemi. Juba siis kirjutas ta lähenemisest infole osade kaupa, et hõlbustada selle taaskasutamist, oluliseks aspektiks HTML-ilt XML-ile üleminek, mis annab võimaluse vaadata, millise infoga on tegemist ja mida see tähendab. Ta on rõhutanud, et püüelda tuleks

¹⁸² Eelnõu seletuskiri, lk 7. Vähendamaks kohtute koormust ning suurendamaks süsteemi paindlikkust tehakse ettepanek KarS § 69 lõiget 4 muuta, sätestades, et üldkasuliku töö raames sotsiaalprogrammis osalemine ei pea tingimata olema kohtu määratud kohustus, seda võib kriminaalhooldusametnik rakendada ka iseseisvalt koostöös süüdlasega.

¹⁸³ Isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja juurde. Lisa 3. Siseministeeriumi märkus kooskõlastava asutuse märkusele: „Vt. justiitsministeeriumi punktide 5 (lk 3-4) ja 11 (lk 8-10) selgitusi.“

võimalikult rikka struktuuriga info ja maksimaalse hulga metaandmete loomise poole ja kõige tõhusam on seda lisada loomise staadiumis.¹⁸⁴ Info sisaldub hetkel aga dokumendifailides ning on seega passiivne ja mittetöödeldav.

Positiivsete praktikatena võib välja tuua näiteks KRMR-i ja seonduvate eelnõude analüüsi, mille tarbeks korraldatakse nüüd koostöös prokuratuuri, Justiitsministeeriumi ja RIK-iga eelnõude koosolekuid, et hoida infot liikumas. Eelnõude paremaks jälgimiseks on loodud ühiselt kasutatav tabeli formaadis lehekülg Google'i keskkonda docs.google.com. Sinna on kantud KPO eelnõud, mille kohta on täidetud järgmised veerud: number, hüüdnimi, staatus, teema, arendusvajadus, jõustumise tähtaeg, järgmine kontrollpunkt. Tabelist nähtub ka, et valdkonna eelnõude menetlus Riigikogus on heitlik ning sageli esineb protsessis suuri ajalisi ja sisulisi muudatusi. Nendega infosüsteemide tasandil arvestamine on sageli keeruline.¹⁸⁵

¹⁸⁴ A. Hardie. Infostrateegia digitaalsele parlamendile. 18. juuni 2001. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-3/infostrateegia-digitaalsele-parlamendile/>

¹⁸⁵ KPO eelnõud.

2. SOOVITUD OLUKORRA KAARDISTAMINE

2.1. Õigusloome infosüsteemi arenduse planeerimine

Kuigi Narits on 20 aastat tagasi kirjutanud, et tuleb ületada kohati levima kippuv arusaam õigusteadusest kui mingist „tehnilisest teadusest“, mille ülesandeks on andmebaaside loomine ja nende viimine internetti,¹⁸⁶ peitub antud magistritöö puhul lahendus just seal ning õigus on samuti muutumas üha tehnilisemaks. Naritsa soovitud süsteemset ja sisukat orienteerumist nii aine metatasemel kui ka praktiliste õigusotsustuste tegemisel¹⁸⁷, saab õigusloome tekstitöötuse puhul võimaldada just funktsionaalse infosüsteemiga.

2.2. Justiitsministeeriumi IT kord

IT-arenduste algatamine ja läbiviibimine on täpsemalt reguleeritud uues Justiitsministeeriumi haldusala IT-korras, mis kehtib alates 01.09.2016. Kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg 1 punktide 1 ja 3 alusel.¹⁸⁸ Justiitsministeeriumis on ühtse infotehnoloogia juhtimist ühtse mahuka korra reguleeritud alates 2009 aastast.¹⁸⁹ Uus kord tugineb ITIL-i põhimõtetele ja kasutab valdkondlikku eelarvestamist, mis tähendab, et rahastamine on viidud kahetasemeliseks – valdkondade üleseks ja valdkondlikuks. Lisa 1 ehk „IT-teenuste arenduste algatamine ja läbiviimine ning IT-teenuste haldamine ja lõpetamine“ on 25-leheküljeline dokument, mis põhjalikult kirjeldab projekti tööprotsesse. Uues Justiitsministeeriumi korras on sätestatud miinimumnõuded ministeeriumi IT-arendustööde algatamisele ja läbiviimisele ning IT-teenuste haldamisele ja lõpetamisele järgnevate arenduste korral:

- 1) Pisiarendused;
- 2) Suurarendused;
- 3) SF arendused (s.o EL struktuurivahendite arendused, kus rahastamisotsuse teeb ja täiendavad nõuded esitab Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium);
- 4) Riigisiladusega seotud IT-teenuste arendused;
- 5) Euroopa Komisjoni otsetoetuste abil tehtavad arendused;

¹⁸⁶ R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia. *Op.cit.*, lk 6.

¹⁸⁷ *Ibid.*, lk 7.

¹⁸⁸ Justiitsministeeriumi infotehnoloogia planeerimise, juhtimise ja haldamise kord. Ministri käskkiri. 29.08.2016 nr 69. Asutusesiseseks kasutamiseks kuni 22.12.2020. Alus: AvTS § 35 lg 1 p 9 teave turvasüsteemide ja turvameetmete kohta.

¹⁸⁹ 10.02.2009.a kantsleri käskkiri nr 10 „Justiitsministeeriumi infotehnoloogia valdkonna juhtimise kord“.

- 6) Sissetuleva eelnõuga või seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusega seotud arendused.¹⁹⁰

Esimene etapp on arendusettepaneku või idee püstitamine või probleemi sõnastamine, millele järgneb arendusvajaduse ja arengukava vorm, millega paralleelselt luuakse asjatoimik Deltas, kus tuleb säilitada kõiki dokumente. Seejärel koostatakse lähteülesanne¹⁹¹ ning tulude ja kulude analüüs. Peamiselt tuleb seal ära kirjeldada, kes ja kuidas äriprotsessis osalevad; milliseid äriprotsessi osasid soovitakse automatiseerida; millised on töödeldavad andmed ja nende töötlemise reeglid, kasutatavad klassifikaatorid; millised on teiste infosüsteemide või IT-teenustega liidestamise vajadused; nõuded käideldavusele, terviklusele ja konfidentsiaalsusele (ISKE) ja teenustaseme üldnõuded; nõuded funktsionaalsusele ja viide ministeeriumi tööplaani tegevusele või õigusaktile. Suurarenduse puhul edastatakse lähteülesanne Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja ministeeriumi välisabi nõunikule. Lähteülesanne vajab eelnevalt IT-projekti juhtrühma kinnitamist, mis vormistatakse kantsleri käskkirjana, kuhu kantakse projekti nimi; omanik; juhtrühma liikmed ja link asjatoimikule. See käskkiri peab olema ajakohane kogu projekti läbiviimise ajal, mistõttu on soovituslik märkida liikmed ametikoha põhiselt, et vältida hilisemat muutmisvajadust seoses personalivahetusega.

Menetluskkeem näeb välja selline:

→ *Delta* → ITA¹⁹² → *Delta* → kantsler → *Delta* → RIK¹⁹³

Pärast protsessi õnnestunud läbimist saab alustada struktuurtoetuse taotluse koostamisega. Soovitud olukorra saavutamine näiteks Digitoimiku projekti planeerimisel algas ideekorjest, mille motiveerimiseks loodi 4000 eurone auhinnafond. Sellele järgneski taotluse koostamine struktuurifondidest rahastuse saamiseks, riigihange ning raamlepingu sõlmimine. Antud magistritöö raames tuleks esmalt analüüsida, kas uue õigusloome infosüsteemi projekt oleks üldse struktuuritoetuse taotlusvoorude tingimustele vastav. Selleks vaadeldakse käesoleva töö valdkondade raamidesse jäävaid võimalikke taotlusvoorusid.

¹⁹⁰ Justiitsministeeriumi infotehnoloogia planeerimise, juhtimise ja haldamise kord. Lisa 1. IT-teenuste arenduste algamine ja läbiviimine ning IT-teenuste haldamine ja lõpetamine. Kinnitatud ministri 29.08.2016 käskkirjaga nr 69.

¹⁹¹ SF projektide puhul ei ole tarvis Justiitsministeeriumi lähteülesande vormi jälgimine.

¹⁹² ITA on Justiitsministeeriumi infotehnoloogia ja andmeturbe talitus, kes nõustab omanikke IT-projektide planeerimise, juhtimise, haldamise ning infoturbe ja isikuandmete kaitsega seotud küsimustes ning teostab järelevalvet käesoleva korra täitmise üle.

¹⁹³ IT korra kooolitus. Registrate ja Infosüsteemide Keskus.

2.3. Struktuuritoetused

Struktuuritoetuste valdkonda reguleerivad mitmed siseriiklikud õigusaktid, muu hulgas struktuuritoetuste seadus, riigihangete seadus, haldusmenetluse seadus. Lisaks mitmed Vabariigi Valitsuse struktuuritoetuste määrused perioodi 2014-2020 kohta. Täpsemalt on Euroopa Liidu struktuuritoetuste rakendamist käsitletud Riigi Infosüsteemi Ameti käsiraamatus „Struktuuritoetuste rakendamise käsiraamat“.¹⁹⁴

Perioodil 2014-2020 saab Eesti 4,4 miljardit eurot toetust struktuuri- ja investeerimisfondidest. Rahastamisprioriteedid ning eesmärgid ja oodatavad tulemused on kokku lepitud Eesti ja Euroopa Komisjoni vahelises 5 fondi hõlmavas partnerlusleppes.¹⁹⁵ Infoühiskonna arengut Eestis toetatakse nimetatud perioodil 81 760 000 euroga, millele lisandub Eesti riigi kaasfinantseering 24 928 235 eurot.¹⁹⁶

RIA on määratud rakendusüksuseks seitsme meetme tegevusele. Käesoleva magistritöö raames oleksid potentsiaalseteks meetme tegevusteks prioriteetsete suundadena nii IKT teenuste taristu kui ka haldusvõimekuse suund, millel mõlemal on sobivaid meetme tegevusi, mille raames saaks rahastuse taotluse esitada. Käesoleva projekti raames oleks kõige tulemuslikum osaleda mitmes taotlusvoorus. Alljärgnevalt on toodud prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ meetme „Avalike teenuste pakkumise arendamise“ võimalikud taotlusvoorud, mis hõlbustaksid õigusloome alase andmeanalüüsi teostamist kui ka olemasolevate infosüsteemide kasutatavuse analüüsi.¹⁹⁷

2.3.1. Prioriteetne suund 11: IKT teenuste taristu

Antud prioriteetse suuna alla kuulub meede 11.2 nimega „Nutika teenuste taristu arendamine“. Meetmega toetatakse kaht tegevust, millest üks on investeringukavadesse lülitatud e-teenuste loomine ja rakendamist toetava baastaristu arendusprojektid ning teine infoühiskonna teadlikkuse tõstmine. Meetme kogueelarve on 45 882 353 eurot.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Struktuuritoetuste rakendamise käsiraamat. Riigi Infosüsteemi Amet. 2015. https://www.ria.ee/public/SF/RIA_TPK_26052015.pdf

¹⁹⁵ Perioodi 2014-2020 rakendamine. http://www.struktuurifondid.ee/et/rakendamine_14_20

¹⁹⁶ Struktuuritoetused. <https://www.ria.ee/ee/struktuuritoetused.html>

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Investeeringute kavad. Nutika teenuste taristu arendamine. <https://www.ria.ee/ee/nutikas-teenuste-taristu.html#investeeringutekavad>

2.3.1.1. Tegevus 11.2.1 ehk investeeringute kavad

Meetme eesmärgiks on luua uute ning uuenduslike e-teenuste loomist ja rakendamist toetav ühtne teenusruum. Tegevusega toetatakse investeeringukavadesse lülitatud e-teenuste loomist ja rakendamist toetava baastaristu arendusprojekte, investeeringu kava koostamist reguleerib majandus- ja taristuministri 12. märtsi 2015 määrus nr 21 „Nutika teenuste taristu arendamise toetamise tingimused ja investeeringu kava koostamise kord“.¹⁹⁹ Määruse § 6 lg 1 kohaselt antakse toetust projektile, mille elluviimine panustab määruse §-s 2 nimetatud väljundnäitaja²⁰⁰ saavutamisse ja toetuse andmise eesmärki ning mis vastab ühele või mitmele punktides 1-13 toodud tingimustele.²⁰¹ Õigusloome infosüsteemi loomine võiks vastata mitmele tingimusele, näiteks luuakse selle raames uusi ja ajakohastatakse kasutuses olevaid infosüsteeme (p 1); kujundatakse teenuste baastaristut ühtseks tervikuks (p 2); rajatakse või konsolideeritakse andmekeskusi (p 5); konsolideeritakse riigi infotehnoloogia infrastruktuuri haldust (p 6); viiakse läbi teabe kättesaadavust ja andmete taaskasutamist tagavaid tegevusi (p 12); viiakse ellu tegevusi riigi toimimise seisukohast oluliste infosüsteemide digitaalse järjepidevuse tagamiseks (p 13).²⁰²

Kavasse esitatud taotluste valikukomisjoni ja kavasse esitatud taotluste hindamise kord toob välja valikukriteeriumid, millele taotlus vastama peab.²⁰³ Alljärgnevalt on toodud iga kriteerium ning sellele järgnevalt ka selgitus, miks projekt vastab toodud nõuetele.

2.3.1.2. Tegevus 11.2.2 ehk infoühiskonna teadlikkuse tõstmine

Tegevuste hulka kuuluvad infoühiskonda puudutavad hindamised, kontseptsioonid, uuringud ja analüüsid, standardid, raamistikud, meetodilised juhendid ja koolitusmaterjalid, koolitused, seminarid, töötoad, konverentsid jpm. Toetusskeem viiakse ellu struktuuritoetuse seaduse § 16 alusel.²⁰⁴ Kuna toetusskeemi tegevused on suunatud nii seotud osapooltele (avalikule sektorile, poliitikakujundajatele, ettevõtjatele), aga ka üksikisikutele ja IKT-lahenduste tarbijatele²⁰⁵, tasuks antud tegevuse raames toetuse taotlus esitada peale projekti valmimist, et tutvustada

¹⁹⁹ Nutika teenuste taristu arendamine. <https://www.ria.ee/ee/nutikas-teenuste-taristu.html>

²⁰⁰ Väljundnäitajateks on uuenduslike arendusprojektide arv ja teenuste baastaristul põhinevate uute piiriüleste avalike teenuste arv.

²⁰¹ Eesmärk on uute ning uuenduslike e-teenuste loomist ja rakendamist toetava teenuste baastaristu arendamine nii, et see toetab Eesti elanike ja ettevõtjate toimetamist kodus ja piiriüleselt.

²⁰² Majandus- ja taristuminister. Määrus. Nutika teenuste taristu arendamise toetamise tingimused ja investeeringute kava koostamise kord. RT I, 17.03.2015, 4.

²⁰³ Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Käskkiri. Meetme „Nutika teenuste taristu arendamine“ raames investeeringute kavasse esitatud taotluste hindamise valikukomisjoni moodustamine ning hindamisega seotud dokumentide kinnitamine. 25.03.15 nr 15-0089.

²⁰⁴ Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine. <https://www.ria.ee/ee/nutikas-teenuste-taristu.html#teadlikkus>

²⁰⁵ EL sf toetusskeem "Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine" <https://www.ria.ee/ee/itt.html#toetusskeem>

lahenduse kasutamisevõimalusi. Samas on võimalik ka enne projektiga alustamist tellida läbi antud meetme tegevuse täpsemaid uuringuid ja analüüse hetkeolukorra kaardistamiseks. Kuna üheks eesmärgiks on suurendada olemasolevate elektrooniliste lahenduste kasutatavust, seal hulgas riigi infosüsteemi võimaluste tutvustamise läbi,²⁰⁶ aitaksid programmi tegevused osalusnäitajate tõusule kaasa.

2.3.2. Prioriteetne suund 12: Haldusvõimekus

Antud suuna alla kuulub meede 12.2. „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Eestil tuleks tegeleda mitmete kitsaskohtadega, näiteks haldussüsteemi koostöös nähakse asjatut bürokraatiat ja takistust; teadmispõhist poliitikakujundamist kasutatakse ebapiisavalt; kaasamine on ebapiisav.

Sõnastatud on mitmeid eesmärke, näiteks mõjude hindamine peaks saama poliitikakujundamise loomulikuks osaks ning mõjude hindamise tulemusi kasutatakse valitsusele oluliste otsuste langetamisel. Suurenema peaks ministeeriumide võimekus kaasata valitsuse jaoks olulistesse algatustesse huvirühmi ning huvirühmade võimekus poliitikakujundamisel kaasa rääkida. Olulisim käesoleva projekti raames on eesmärk 5: „Arukas õigusloome kodifitseeritud valdkondades ja kvaliteetsem õigusloome kujundamine“. Toetuse abiga tuleks jälgida enam aruka õigusloome printsiipe, sisaldades endas nii kaasamise, teadmispõhisuse kui ka koostöö elemente. Õigusloome peaks muutuma selgemaks. Paraku mõõdetakse eesmärgi saavutamise tulemuslikkust vaid sisuliste tulemusnäitajate abil ehk kodifitseerimisprojektide arvu, läbi mis saavutasid seatud eesmärgid ning nende õigusloomet arendavates tegevustes osalenute arvu läbi, kes pärast tegevuses osalemist olid tegevuse tulemusi kasutanud.²⁰⁷ Kuna meede sobib rohkem analüüside tellimiseks ning sisulise kvaliteedi parandamiseks, siis antud töö raames seda täiendavalt ei analüüsita.

Antud suuna alla kuulub lisaks meede 12.3. „Avalike teenuste pakkumise arendamine“. Meede on täpsemalt reguleeritud majandus- ja taristuministri 15. aprilli 2015 määruses nr 31 „Avalike teenuste pakkumise arendamiseks toetuse andmise tingimused ja kord“, mis on kehtestatud „Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020“ prioriteetsete suuna „Haldusvõimekus“ meetme „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ tegevuse „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)“ eesmärkide

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ käskkirja seletuskiri. Lk 4-7.

saavutamiseks toetuste andmise ning toetuse kasutamise tingimused ja korra avatud taotlemisel. Määruse § 2 lg 2 kohaselt saavutatakse toetuse andmise tulemusena ühtne ja läbimõeldud avalike teenuste korraldus ning olukord, kus avalike teenuste osutamine ja riigi toimimine on tänu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia nutikale kasutamisele tõhusam, terviklikum, jätkusuutlikum ja avatum. Kusjuures toetust antakse määruse § 6 lg 1 kohaselt nii uute infosüsteemide loomise tarbeks, aga ka teabe universaalsele digitaalsele kujule loomiseks, samuti eelanalüüsiks ja ärianalüüsiks.

Avatud on ka üldine taotlusvoor „Avalike teenuste arendamine info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimaluste abil“, mida on juba lisaks hetkel avatud voorule juba korraldatud neljal korral. Üheks eesmärgiks on saavutada avalike teenuste ümberkorraldamine info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil nii, et läbi selle suureneks asutuste ja valitsustasandite vaheline koostöö avalike teenuste osutamisel ja teenused on kasutajagruppidele ligipääsetavamad. Arendatavad riigiasutuste teenused peavad olema kirjeldatud teenuste kataloogis²⁰⁸ hiljemalt täistaotluse esitamise hetkeks.²⁰⁹ Toetatud projekte on juba rohkem kui 6 miljoni euro eest.

2.3.2.1. Tegevus 12.3.1 ehk olemasolevate ja uute infosüsteeme nutikas arendamine (sh analüüs)

Sobilikud oleksid hetkel kaks jooksvat taotlusvooru:

- 1) „Avaandmete ja andmeanalüüsi kasutuselevõtu edendamine“
- 2) „Avalike teenuste arendamise eel-, äri- ja kasutatavuse analüüside läbiviimine“.

Esimese eesmärgiks on andmeanalüüsi meetodite ja andmete reaajas jälgimise võimaluste abil luua eeldused avalike teenuste kvaliteedi tõstmiseks ja paremate juhtimisotsuste tegemiseks. Selle tulemusena on avaliku sektori andmed avaliku teabe seaduse § 3¹ lõike 4 tähenduses masinloetaval kujul kättesaadavad, on loodud rakendused avaandmete tõhusamaks kasutamiseks ning on loodud või kasutusele võetud andmeanalüüsi lahendusi.²¹⁰ Otsuste

²⁰⁸ Riigiteenused.ee on teenuste omanikele suunatud töövahend avalike teenuste kirjeldamiseks (sh koos olulisemate statistiliste näitajatega) ning haldamiseks teenuste kataloogis. Riigiteenused.ee-s on võimalik kirjeldada kõiki teenuseid olenemata teenuse osutamise viisist (e-teenus, veebilehed, teenusepakkuja juures vms). Hetkel ligipääs puudub. Asub aadressil <https://www.riigiteenused.ee/et/user>

²⁰⁹ Avatud taotlusvoor „Avalike teenuste arendamine IKT võimaluste abil“. <https://www.ria.ee/ee/taotlusvoor-avalike-teenuste-arendamine-aprill2017.html>

²¹⁰ Jooksev voor: Avaandmete ja andmeanalüüsi kasutuselevõtu edendamine. <https://www.ria.ee/ee/jooksev-voor-avaandmed-ja-andmeanaluus.html>

tõendus põhisis kasvat tänu andmeanalüüsi kasutamisele.²¹¹ See annaks seadusandlikus protsessis toimuvale andme- ja tekstianalüüsile lisaväärtust, kui loodav rakendus võimaldaks muudatusi paremini jälgida ning avaandmete kasutuselevõtmine võimaldaks ka erasektoril või teistel asjassepuutuvatel osalistel ise arendada omale sobilikke rakendusi muudatuste hindamiseks ja mõjuanalüüsiks. Näiteks on toetatud Maksu- ja Tolliameti projekti „Visualiseeriva andmeanalüüsi iseteenindusliku tarkvaraplatvormi soetamine ja juurutamine“, mille eesmärgiks on võtta juhtimisvahendina kasutusele kaasaegne andmete visualiseerimise ja analüüsi platvorm, mis võimaldab kaasaegsemal tasemel ja tulusamalt tegeleda organisatsiooni palgafondide, eelarvete, personali, protsesside ja ressursside planeerimisega ning aruandluse ja andmete analüüsimisega.²¹² Sellisest funktsionaalsusest võiks kasu olla ka õigusloome valdkonnas.

Teise eesmärgiks on rahastada projekte, milles tuvastatakse analüüside käigus avalike teenuste pakkumise ja osutamisega seotud probleemid. Tulemustes tuuakse välja võimalikud lahendused, kuidas muuta avalikke teenuseid kättesaadavamaks ja kasutajakeskemaks, tõsta nende kvaliteeti ning osutada neid nutikamalt ja tõhusamalt IKT-vahendite abil. Toetust võivad taotleda ka valitsusasutused ja nende hallatavad asutused.²¹³ Kõige kasulikum oleks tulemuste osas olukord, kus tulemusena on defineeritud, milline on arendatav infosüsteem kasutajate vaatepunktist. Ärianalüüsi tulemusena peaksid olema kaardistatud nii arendusprojekti vajalikkus kui ka olema leitud selged ärilised ja soovitava süsteemi eesmärgid ja ulatus. Samuti pannakse kirja projekti eesmärgid ja tegevused lähtuvalt nende realiseerimise kulust, mõjust asutuse tegelikele protsessidele. Teenused peaksid muutuma ligipääsetavamaks, tõhusamaks, nutikamaks, intuitiivsemaks, efektiivsemaks ja sujuvamaks. Leitakse üles optimeerimist vajavad kohad, mille muutmine suurendab kasutusmugavust, kasutamise efektiivsust ja kasutajate rahulolu.²¹⁴

²¹¹ Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Käskkiri. Toetuse jooksva taotlemise „Avaandmete ja andmeanalüüsi kasutuselevõtu edendamine“ tingimuste kinnitamine ja valikukomisjoni moodustamine. 13.05.16 nr 16-0151. https://www.ria.ee/public/SF/kaskkiri_Template_16-0151.pdf

²¹² <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/maksu-ja-tolliameti-projekte-toetab-1>

²¹³ Jooksev taotlusvoor: Avalike teenuste arendamise analüüs läbiviimine. <https://www.ria.ee/ee/avalike-teenuste-analuus-2015.html>

²¹⁴ Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Käskkiri. Meetme "Avalike teenuste pakkumise arendamiseks toetuse andmise tingimused ja kord" eesmärkide saavutamiseks 2015. a korraldatavate avatud taotlusvoorude kinnitamine ja valikukomisjoni moodustamine. 24.04.15 nr 15-0108. https://www.ria.ee/public/SF/jooksev_12.3.3_kaskkiri_15-0108.pdf

2.3.2.2. Tegevus 12.3.2 ehk „Avalike teenuste koosvõime loomine“

Selle meetme tegevuse tulemusena on avalike teenuste korraldus ühtne ja läbimõeldud ja riigi toimimine on tänu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia nutikale kasutamisele tõhusam, terviklikum, jätkusuutlikum ja avatum. Muu hulgas on näiteks tõhustatud koostööd avalikke teenuseid pakkuvate asutuste vahel arvestades IKT võimalusi ja suurendatud avalike teenuste kasutajasõbralikkust IKT abil, seejuures on avalikud teenused muutunud lihtsamaks ning kasutajad on rohkem kaasatud teenuste loomesse ja on ellu viidud tegevusi, mis toetavad elanike ja vabaühenduste motivatsiooni ja võimalusi ühiskonnaelus kaasa rääkida. Samuti on loodud eeldused ja viidud läbi teenuste koosloome projekte, tõstetud avaliku sektori teadmisi ja oskusi infoühiskonnast, et kavandada paremaid teenuseid. Avalik teenus seejuures ei ole tingimata vaid teenus, mis on suunatud kodanikele. Mõistet on kasutatud käskkirjas järgmises tähenduses: teenus, mida asutus osutab sobiva suhtluskanali kaudu, et võimaldada isikule tema tahtel või eeldataval tahtel, tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamiseks, luues isikule sellega mõõdetava ja tajutava väärtuse.²¹⁵ Seega saab avalik teenus olla ka teenus, mis on suunatud avaliku sektori spetsialistidele.

Koosvõime on käskkirja kohaselt erinevate ja erilaadsete organisatsioonide võime suhelda vastastikku kasulike ja kokkulepitud ühiste eesmärkide saavutamiseks, vahetades omavahel informatsiooni IKT-süsteemidel põhineva andmevahetuse kaudu.²¹⁶ Koosvõime aluspõhimõtteid, mõõtmeid ja üldist koosvõimeraamistikku on täpsemalt käsitletud Eesti riigi infopoliitilises dokumendis „Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik“.²¹⁷ Üks olulisemaid koosvõime mõõtmeid õigusloome infosüsteemi puhul oleks ilmselt semantiline koosvõime, mis on erinevate organisatsioonide võime mõista vahetatud informatsiooni tähendust ühtemoodi. Eristatakse järgmisi semantilise koosvõime varade tüüpe: metaandmed, sõnastikud, tesaurused, klassifikaatorid, taksonoomiad, teisendustabelid, ontoloogiad ja teenuseregistrid.²¹⁸ Kuna eelduslikult jääb Riigi Teataja sellisele kujule nagu ta hetkel on, siis tuleks koosvõime varade tüüpide analüüsimisel hinnata Riigi Teataja olemasolevat raamistikku.

Teine oluline koosvõime mõõde on tehniline koosvõime, mis seab infosüsteemi IT-arhitektuuri eesmärgiks muuhulgas andmete säilitamise ühes kohas ja äriprotsesside sidumise põhiteenuste

²¹⁵ Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Käskkiri. Toetuse andmine rakendusasutuse tegevusteks avalike teenuste koosvõime loomiseks. 16.10.15 nr 15-0329, lk 1-2.

https://www.ria.ee/public/SF/MKM_kaskkiri_15-0329.pdf

²¹⁶ Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Versioon 3.0. 2011, lk 3. https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi_it_koosvoime_raamistik.pdf

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*, lk 26-27.

abil.²¹⁹ Kuna õigusloome protsessi puhul on vajalik mitmesuguste dokumendifailide ja seal sisalduvate andmete liigutamine ja töövoogude edastamine teistesse asutustesse, siis võiks süsteem kanda hoolt ka selle eest, et andmed oleksid mugavalt ühes kohas ning ei peaks arvestama võimalusega, et dokumendifailis sisalduv informatsioon on juba aegunud või vananenud. See oleks lihtsam, kui kommentaarid ning selgitused liiguksid sätete peale põhiteenustega.

Koosvõime raamistiku puhul on oluline, et avalik sektor osaleks aktiivselt infotehnoloogia ning info- ja dokumendihalduse standardiseerimise protsessides. Üheks teksti masinloetavuse tarbeks olulisemaks avatud standardiks on HTML ehk HyperText Markup Language, mis on hüpertext-märgistuskeel veebidokumentide loomiseks.²²⁰

2.4. Projekti ja lähteülesande koostamine

Rahandusministeerium on koostanud juhendi projektide ettevalmistamiseks ja rakendamiseks struktuuritoetusest toetuse taotlejale ja saajale.²²¹ Kuna käesoleva töö raames on kõige olulisemaks etapiks projekti ettevalmistamine ning taotlusvoorus osalemiseks vajaliku eelanalüüsi tegemine, ei käsitleta siin ei projekti elluviimise ega projektijärgsete tegevuste osa, mis toimuvad pärast taotluse rahuldamise otsuse saamist.

Juhendis on toodud, et projekti eesmärgid peavad toetama meetme üldeesmärke ja panustama meetme tulemuste saavutamisesse. Projekt peaks olema suunatud kõrgeima tasandi eesmärgi saavutamisele, milleni jõudmiseks vajatakse sageli mitmete projektide koosmõju.²²² Toetuse taotluse esitamise keskkonnas on toodud taotluse elektrooniline vorm. Struktuurifondide lehel on e-toetuse taotluse esitamise keskkond, kus saab kirjeldada projekti sisu, tuues välja projektile sõnastatud eesmärgi ja tulemuse, projekti tegevused koos väljunditega ning nende saavutamise mõõdikud, lisaks määratleda projekti seotuse valdkonnaga, millesse projekt panustab.²²³ Kuna vormi kohane lähenemine on kõige mõistlikum ning arusaadavam, on järgnevad alapeatükid

²¹⁹ *Ibid.*, lk 28.

²²⁰ *Ibid.*, lk 30.

²²¹ Juhend projektide ettevalmistamiseks ja rakendamiseks struktuuritoetusest toetuse taotlejale ja saajale. Rahandusministeerium. 2015.

<https://www.innove.ee/UserFiles/Struktuuritoetused/Juhendid,%20abiaterjalid/Juhend%20projektide%20ettevalmistamiseks%20ja%20rakendamiseks%20struktuuritoetusest%20toetuse%20taotlejale%20ja%20saajale%202014-2020.pdf>

²²² *Ibid.*

²²³ E-toetus. <https://etoetus.struktuurifondid.ee/>

jaotatud vastavalt taotluse punktidele. Kuna e-taotluse vorm ning lähteülesande vorm on oma sisult sarnased, järgib käesolev töö lähteülesande vormi.

Vastavalt rakenduskavadele peab iga struktuurifondide poolt kaasrahastatav projekt vastama allpool esitatud kuuele põhikriteeriumile:

- 1) projekt on kooskõlas riikliku strateegiaga struktuurivahendite kasutuselevõtuks ning vastab selle prioriteetse suuna eesmärkidele, millest abi taotletakse;
- 2) projekt on asjakohane – tugineb asjassepuutuvatele uuringutele, arengukavadele ja põhjendatud vajadustele;
- 3) projekt on majanduslikult või sotsiaalselt mõjus (hinnatakse vastavalt toetust pakkuva fondi eesmärkidele);
- 4) projekt on jätkusuutlik ning looma püsiva või pikaajalise lisandväärtuse;
- 5) toetus on projekti teostamiseks vajalik;
- 6) taotleja on võimeline projekti ellu viima.²²⁴

Justiitsministeeriumi uue IT-juhtimise korra kohaselt on projekti käigus koostatavate dokumentide arv vähenenud seitsmelt kolmele, lihtsustab see suuresti projekti ettevalmistust. Uue korra kohaselt on algatamise etapis koostatavateks dokumentideks:

- 1) Arengukava vorm
- 2) Lähteülesande vorm (kasutusele võetud MKM SF taotluse vorm)
- 3) Juhtrühma käskkiri²²⁵

Kuna arengukava vorm on lühem ning sealsed vastused sisalduvad suures plaanis lähteülesande vormis, käsitletakse käesoleva töö raames vaid lähteülesande vormi. Järgnevalt on toodud lähteülesandes toodud nõutavad väljad ning hinnatud, mil määral saab kas Registrate ja Infosüsteemide Keskus või Justiitsministeerium neile vastata.

²²⁴ <http://www.struktuurifondid.ee/et/projektiabc>

²²⁵ Selgituseks uue IT korra juurde. Lisa 1. IT- teenuste arenduste algatamine ja läbiviimine ning IT-teenuse haldamine ja lõpetamine

2.4.1. Kavandatava projekti tulemuste mõju investeeringute kavas või avatud taotlusvoorus seatud eesmärkide täitmisele

Esimese punktina on toodud „Kavandatava projekti tulemuste mõju investeeringute kavas või avatud taotlusvoorus seatud eesmärkide täitmisele“, kus tuleb kirjeldada, kuidas taotletav projekt aitab kaasa käesoleva investeeringute kava või avatud taotlusvooru eesmärkide saavutamisele. Peamisteks eesmärkideks on kogu õigusloome protsessi ühtseks tervikuks sidumine ning IKT nutikam kasutamine. Seeläbi on teenuste ja riigi toimimine terviklikum ja tõhusam, samuti avatum. Projekt suurendab ka asutustevahelist kommunikatsiooni ja koostööd. Täpsemalt on sätestatud avalike teenuste pakkumise arendamiseks toetuse andmise tingimused ja kord §-is 2 ja §-is 6.

Eesti Infoühiskonna arengukava 2020 sätestab, et vältimaks vanasse tehnoloogiasse kinnijäämist viiakse ellu avalike e-teenuste ja neid toetavate IT-lahenduste ümberkujundamise reform. Eesti avalikud (e-)teenused peavad olema kaasajastatud ja ühtsetele kvaliteedinõuetele vastavad. Lisaks rakendatakse n-ö *no legacy* põhimõte, mis tähendab, et avalikus sektoris ei tohi olla olulise tähtsusega IKT-lahendusi, mille vanus on vanem kui 13 aastat.²²⁶ Hetkel kasutusel olevad õigusloome infosüsteemid on tehnoloogiliselt vananenud ning vajaksid uut platvormi, mis võimaldaks kasutada kaasaegseid meetodeid eelnõude menetluseks ning infosüsteemi küpsustaseme tõusu. Viimastel aastatel on täiendatud nii kohtute infosüsteeme kui ka menetlusinfosüsteeme, kuid õigusloome infosüsteemid on olnud töös praktiliselt muutumatul kujul.

Kuna ülalpool on toodud ülevaade võimalikest taotlusvoorudest ning analüüsitud nende eesmarke ja õigusloome infosüsteemi sobilikkust meetmete tegevuste täitmiseks, siis siinkohal pole tarvidust täiendavalt antud teemat analüüsida.

2.4.2. Projekti seos asutuse eesmärkidega

Teise punktina on toodud „Projekti seos asutuse eesmärkidega“, kus tuleb selgitada, mis on asutuse organisatsioonipõhises strateegias sätestatud suur eesmärk, mille saavutamisele selle konkreetse projekti elluviimisega kaasa aidatakse ning miks on plaani võetud just selle projekti elluviimine asutuse prioriteete ja strateegilisi eesmarke silmas pidades. Sarnane küsimus esineb ka arengukavas, kus tuleb lühidalt välja tuua projekti seos asutuse, valdkonna, infoühiskonna

²²⁶ Eesti Infoühiskonna arengukava 2020. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, lk 1.

või muu strateegia eesmärkidega. Sellele küsimusele vastuse andmiseks tuleb vaadelda erinevate asutuste eesmärke.

RIK-i missiooniks on olla riigisektorile asjatundlik ja paindlik partner, pakkudes kvaliteetset IT-teenust ideest teostuseni ning visiooniks olla hinnatuim IT-teenuste arendaja ja haldaja. Kuna RIK on Justiitsministeeriumi haldusala asutus, mille eesmärgiks on luua häid integreeritud e-teenuseid pakkuv innovaatiline keskkond riigihaldus-, õigus- ja kriminaalpoliitika efektiivsemaks rakendamiseks²²⁷, vastab õigusloome infosüsteemi loomine hästi RIK-i profiilile. Loodava e-teenuse näol oleks otsene kasu kõikidele nimetatud valdkondadele, sest õigusloome protsessides osaleb üha enam haldusala asutusi. Tegemist oleks ainulaadse terviklahendusega, mis paistaks silma ka rahvusvahelises plaanis.²²⁸ Olulisemad RIK-i strateegilised eesmärgid, mis antud valdkonda sobituvad on IT teenuste tellimine, arendamine ja juurutamine. Seejuures on üheks eesmärgiks, et tellimus koostatakse nii, et süsteemi eluiga on vähemalt 10 aastat. Samuti on RIK-i eesmärgiks olla Eesti parim kesksete ja ühishangete korraldaja; tagada töökorralduse ja dokumentatsiooni lihtsus eesmärgiga vältida ülereguleerimist.²²⁹

Justiitsministeeriumi missioon õiguspoliitika valdkonnas on luua ministeeriumi enda õigusloometegevuse ja teiste ministeeriumide õigusloome juhtimise kaudu põhiseadusest lähtuv eesmärgipärane, tõhus, kättesaadav ja teiste riikidega võrreldes konkurentsivõimeline õigussüsteem.²³⁰ Vastutusala jaguneb kolmeks: eraõigus, avalik õigus ja õigusloome kvaliteet, millest viimase vallas vastutab justiitsministeerium vigu vältiva õigusloomeprotsessi kujundamise ja õigusaktide avalikustamise eest, samuti tagab ministeerium valitsusele esitatavate seaduseelnõude normitehnilise kvaliteedi, nende mõjude hindamise ja keelelise korrektsuse.²³¹ Seega sobib õigusloome infosüsteem mõlema asutuse eesmärkide saavutamisele kaasa, sest Justiitsministeerium just õigusloome valdkonda juhib ning seda protsessi kujundab. RIK seevastu arendab ja haldab valdkondlikke infosüsteeme.

Üheks taotluste vastavuse hindamise valikukriteeriumiks on samuti see, et projekt tuleneb asutuse üldisest strateegiast ja eesmärkidest ning toetab asutuse infotehnoloogia strateegiat ja selles toodud eesmärke. Kuna Registrite ja Infosüsteemide Keskuse näol on tegemist ühe

²²⁷ RIK. Asutusest. <http://www.rik.ee/et/asutusest>

²²⁸ RIK võitis esimese koha 2015 United Nations Public Service Award (UNPSA) kategoorias „Riiklike terviklahenduste edendamine infoajastul“.

²²⁹ RIK. Siseveeb.

²³⁰ Justiitsministeerium. Õiguspoliitika. <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika>

²³¹ *Ibid.*

suurima avaliku sektori IT-asutusega Eestis. Kuna Justiitsministeeriumi üks ülesandeid on õiguspoliitika valdkonna areng ning RIK on Justiitsministeeriumi haldusala IT-asutus, mis arendab ja haldab kõiki haldusala infosüsteeme ja arvutiparki, samuti 2014. aastast keskne IT hankija riigis, on projekt asutuse üldise strateegia ning eesmärkidega kooskõlas.

Strateegilistes dokumentides on projekti kontekstis olulised eesmärgid sõnastatud järgnevalt:

2.4.3. Projekti eesmärgid

Kolmanda punkti all tuleb sõnastada selgelt projekti peamine eesmärk ehk mida püütakse saavutada ning kas tegemist on projektiga, mis eelkõige taotleb nt suuremat efektiivsust või kulude kokkuhoidu, vabanemist vananenud tehnoloogilistest lahendustest (*legacy*'st), regulatsiooniga vastavusse viimist, kõrgemat teenuskvaliteeti või muud sellist. Kirja tuleb panna projekti peamine fookus. Samalaadne punkt on samuti ka arengukavas, kus tuleb kirjeldada arendustöö eesmärke ja põhjendada lühidalt arendustöö läbiviimise vajalikkust. See punkt peab vastama küsimusele, miks on vaja midagi muuta.

Käesoleva töö abil ettevalmistatava projekti oodatav tulemus oleks õigusloome protsessi parem haldamine nii õigusloome protsessi ettevalmistavale osapoolele, kui ka selles osalejale, kes peab muudatusi analüüsima, kooskõlastama ning sätete kohta seisukohtasid võtma. Üheks taotluse valikukriteeriumiks on, et projekt loob asutusele mõõdetavat väärtust. Selle selgituseks võib öelda, et Justiitsministeerium ning tegelikult terve haldusala on õigusloome protsessis aktiivne osaleja. Sarnaselt Digitoimikuga on ka eelnõude menetlemisel vajadus sadade lehekülgede eelnõu toimiku kokkusiidumiseks ühele loetavale kujule. Eelnõude menetlemisele kulunud aeg on otseselt mõõdetav näitaja. Eelnõude menetlemiseks kulunud aega ministeeriumis ning parlamendis on analüüsitud näiteks Märten Veskimäe magistritöös. Selle kohaselt on keskmine eelnõude menetlemiseks kulunud aeg ministeeriumis 141 päeva ning parlamendis 79 päeva.²³² Hetkel kasutusel olevad infosüsteemid ei võimalda käsitleda eelnõu toimikut ühtse siduda toimikuna. Nii valitsuse kui parlamendi tööprotsessid kiireneksid ja eelnõude menetlemise ajad väheneksid. Lahendu suurendab kaasamise võimalusi ning läbipaistvust, kuna muudatused presenteeritakse lihtsasti jälgitaval kujul.

²³² M. Veskimäe. Seadusloomefunktsioon täidesaatvas ja seadusandlikus institutsioonis. Magistritöö. Tartu Ülikool 2016, lk 31.

Projekt panustab eelnevalt toodud eesmärkidesse, luues tõhusa ja toimiva infosüsteemi, mis võimaldab protsessis osalejatel menetlusressursse säästlikumalt kasutada. Projekt seab järgmised eesmärgid:

- 1) Vahetada välja vananenud tehnoloogilised platvormid
- 2) Tõhustada ja lihtsustada õigusloome protsessides osalevate isikute tööd
- 3) Vähendada õigusloomele kuluvat aega
- 4) Suurendada protsessis osalevate isikute rahulolu töövahenditega
- 5) Suurendada kodanike kaasatust õigusloomealastesse aruteludesse ja konsultatsioonidesse
- 6) Parandada asutustevahelist õigusloomealast kommunikatsiooni ja koostööd
- 7) Tagada vahendid ja luua eeldused erinevateks tekstianalüüsi meetoditeks
- 8) Võimaldada eelnõu toimikuga tutvumist sarnaselt Digitoimikule ühe kokkuseotud dokumendina, mille osad on ajalises järjestuses
- 9) Parandada andmete kättesaadavust, info operatiivset liikumist ja kiiret töötlemist
- 10) Presenteerida kogu asjakohane informatsioon ühes kohas

2.4.4. Projekti skoop

Neljandaks punktiks on projekti ulatuse ehk skoobi määratlemine. Peab olema arusaadav, millist ulatust planeeritav investeeringumaht katab ning mida investeeringuga saavutatakse. Täpsustada tuleb, milliste asutuse infosüsteemidega on arendus seotud.

Loodava süsteemi liidestused teiste süsteemiga sõltuvad loodava lahenduse eelanalüüsist ja ärianalüüsist, kus tehakse otsus, kas on võimalik juba olemasolevaid andmeid teistest infosüsteemidest pärida ning neid sobival kujul töödelda ning presenteerida või tuleb selle jaoks luua täiesti uus lahendus. Seosteks teiste infosüsteemidega on kõige olulisem E-toimikuga liidestamine, mis on andmete hoidmiseks ja vahetamiseks kogu kohtueelses ja kohtumenetluses, seal hulgas on sellega seotud ka Riigi Teataja. Teistes süsteemides muudatusi antud projekti raames ette näha ei ole. Samuti ei ole projekt sõltuvuses juriidilistest ja organisatsioonilistest muudatustest.

Eelduslikult tulevad süsteemi nii ametnikurakendus kui ka kliendirakendus, mis mõlemad on iseteeninduse vormis. Samuti hõlmaks see osaliselt kontoritarkvaralisi lahendusi, et imiteerida kasutajatele juba tuttavaid tekstitöötlusvõimalusi. Detailsema analüüsi raames tuleks otsustada, kas õigusloome infosüsteem vajaks endale ka mõningaid personaliplaneerimise

funktsionaalsuseid, et hõlbustada tööruhmade ja ametnike ning nõunike tööjaotust nii väljatöötamiskavatsuste kui ka eelnõude etappides.

Kuna tegemist on suure projektiga, siis eeldab see mitmekülgset analüüsi ning tõenäoliselt jaotatakse see mitmeteks alamprojektideks ja projektietappideks. Sageli minnakse lahendusele üle etappide kaupa, näiteks oleks võimalik, et antud lahenduse raames viiakse uuele süsteemile üle esmalt väljatöötamiskavatsuse protsessid, siis eelnõu etapp ning seejärel Riigikogu lugemised.

2.4.5. Projekti kirjeldus

Antud punkti all tuleb selgitada, kuidas eelmises punktis toodud eesmärgid on plaanis saavutada. Näiteks, kui projekti peamiseks eesmärgiks on kulude kokkuhoid, siis kirjeldada, milliste protsessi muudatustega seda saavutatakse. Projekti raames muudetakse dokumendihaldussüsteemi vormis infosüsteemid tööd sisuliselt toetavaks ning tõhustavaks. Täpsemad kirjeldused on projekti eesmärkide ja skoobi all.

2.4.6. Olemasolev olukord ja ülevaade projekti vajalikkusest

Kuuenda punkti all loodav hetkeolukorra kirjeldus hõlmab endas planeeritava arendusprojekti vajalikkuse selgitamist läbi *as is* olukorra kirjelduse. See peab sisaldama nii finantsilist ülevaadet, protsesside ülevaadet, kasutajate rahulolu, aga ka tehnilist lühiülevaadet ning ülevaadet projekti vajalikkusest. Kuna on ilmne, et sääraseid funktsionaalsusi ei ole olemasolevates süsteemides, on projekt teistest alternatiividest suurema mõjuga ega dubleeri juba olemasolevaid lahendusi. Kuna käesoleva magistritöö raames on esimeses peatükis toodud protsesside ülevaade selle kohta, kuidas protsessis osalevad isikud tänasel päeval neid tegevusi teevad ning ka ülevaade olemasolevatest infosüsteemidest, siis ei ole vajalik siinkohal täiendavalt olemasolevat olukorda kirjeldada.

2.4.7. Projekti tulemus

Siinkohal tuleks kirjeldada oodatavat mõõdetavat lõpptulemust, seal hulgas finantsiliste eesmärkide, kasutajate rahulolu, tehnilise lahenduse muudatuse ülevaadet ning ka protsesside muudatuste ülevaadet ehk millised ärilised protsessid muutuvad ning mil moel. Olulisemad tulemused seadusandlikus protsessis on dokumendivahetuse asendamine andmevahetusega, mis teeb andmed palju kergemini töödeldavaks ja analüüsitavaks ning võimaldab selle pinnalt luua uusi teenuseid protsesside automatiseerimiseks või lihtsustamiseks.

Hea kasutuskogemuse eesmärgid Nielseni teooria järgi, millest lähtuti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Trinidadide koostöös valminud analüüsis, on õpitavus, efektiivsus, meeldejäävus, vähene vigade tegemine ja rahulolu.²³³ Täpsema navigatsioonitee loomine ja prototüüpimine peaks järgnema põhjalikule kasutajate uuringule. Magistritöö autor on vestelnud mitmete osapooltega õiguskaitse valdkonnast ning praeguse protsessiga ei olda rahul. Hetkel on info fragmenteeritud ning halvasti koordineeritud. Esineb dubleerimist, sest pole jälgitav, kas uue dokumendi esitamisel midagi ka muudeti ning kui muudeti, siis millisest kohast. Paljudel dokumentidel on sama sisu ning eelneva toimik pole ühtse dokumendina ajalises järjestuses vaadeldav. Iseteenindusfunktsioon on puudulik ning ei taga andmete selget töötlemist.

Projekti tulemusena paraneksid eeltoodud protsessid ning puudused ning uus süsteem arvestaks rohkem kasutajate vajadustega, võimaldades tööd tulemuslikumalt teha, sest info on ühes koos kättesaadav ning presenteeritav sellisel kujul, mis võimaldab kiiremini muudatuste sisust ülevaadet saada ning seeläbi ka kiiremini ja paremini otsuseid vastu võtta. Uus süsteem ei vaja dokumentide uuesti esitamist ning alla laadimist ning seeläbi pole tarvis tegevusi ja andmeid dubleerida.

2.4.8. Projekti mõju

Antud punkt täidetakse vaid vajadusel ning alles peale RIK-i antud maksumuse hinnangut. PRIS-i projekti raames on kirjeldatud PRIS-i mõju tööprotsesside automatiseerimise kaudu, ajakulu vähenemise kaudu tehniliste ülesannete täitmise peale, samuti vajaduspõhiste funktsioonide loomise läbi prokuröridele. Selle tõttu suudab prokuratuur tõsta lahendatud kriminaalasjade osakaalu ning on võimalik saada juhtimisotsuste tegemiseks erinevatel tasemetel paremat ülevaadet (nt järjestusfunktsiooni abil hetkel prioriteetsetest asjadest ülevaate saamine, vajadusel sisuliste juhiste andmine prioriteetide valikul). Projekti realiseerumisel saavutatav võimalikult suures ulatuses digitaalne kriminaalmenetlus võimaldab ära kasutada kaasaegse infotehnoloogia võimalusi kriminaalmenetluste läbiviimisel. Samuti on toodud välja kasutajate rahulolu, mis tuleneb sellest, et prokurör ei pea kulutama tehniliste probleemide lahendamisele aega ning saab keskenduda õiguslikele küsimustele ja sisulisele menetlusele.²³⁴

²³³ Kasutatavuse mõõdikute süsteem avaliku sektori tarkvarasüsteemidele. Projekti töötulemid. Trinidad Consulting OÜ. 22.09.2014, lk 29.

https://www.mkm.ee/sites/default/files/kasutatavuse_moodikute_susteem_final_november_2014.pdf

²³⁴ PRIS. Majanduskeskkonna rakenduskava prioriteetse suuna „Infoühiskonna edendamine“ toetuse eeltootluse deklaratsioon.

Antud projekti raames peaks ajalise ja rahalise kokkuhoiu mõõtmiseks esmaselt teostama uuringud, et kaardistada olemasolevate protsesside peale kuluv aeg.

2.4.9. Õiguslik regulatsioon

Punkti raames tuleks anda ülevaade, kas regulatsioonides esineb kitsaskohti, mis vajaksid muutmist ning kui kaugel ollakse nende muudatuste elluviimisega. Antud töö raames on analüüsitud olemasolevat õiguslikku raamistikku ning õiguslik regulatsioon ei vaja sisulisi muudatusi, kuna tegemist on õigusloomealaste tööprotsesside tõhustamisega. Projekti eesmärgid oleks vaja sõnastada strateegilistes dokumentides täpsemini ning kaasajastada olemasolevat mõjude hindamise metoodikat.

2.4.10. Projekti kasusaajad – sihtgrupp

Siinkohal tuleb kirjeldada projekti tulemuste kasutatavuse ulatus, peamised kasutajate grupid ja orienteeruv potentsiaalsete kasutajate arv ning selgitada, millele need numbrid tuginevad. Kui projekti eesmärgiks on suurendada kasutajate arvukust või lisada uusi kasutajagruppe, selgitada, milliseid tegevusi on planeeritud teha selle eesmärgi saavutamiseks. Õigusloome protsessis osaleb väga palju erinevaid ministeeriume, teisi avaliku sektori asutusi, Riigikantseleist ja Riigikogust rääkimata. Ka kodanikud osalevad õigusloomes. Projekt loob ka ühiskonnale sotsiaalset ja majanduslikku kasu, kuna võimaldab nii kodanikel kui õigusloome protsessis kohustuslikult osalejatel efektiivsemalt muudatusi hinnata ja analüüsida.

2.4.11. Kolmandad osapooled ja kulud

Kuna õigusloomeprotsess on selline, kus osaleb palju erinevaid osapooli, siis on ka selle projekti edukaks elluviimiseks vajalik koostöö kolmandate osapooltega. Antud juhul on vajalik, et kõik õigusloome protsessis osalejad oleksid valmis uut rakendust proovima, testima ning tagasisidet andma, et oleks võimalik luua maksimaalselt kõigi kasutajate soovidega arvestav lahendus. Eelkokkuleppeid kulude ning osapoolte panustamise osas pole tehtud.

2.4.12. Projekti innovaatus

Selle punkti all tuleb selgitada projekti innovaatusist ehk kirjeldada, millist arenguhüpet projekti ellukutsumisega püütakse saavutada võrreldes tänase olukorraga. Antud projekti raames on innovatsioon nii tehnoloogiline, protsessiline kui ka organisatoorne ehk on seotud nii uute tehnoloogiate kasutuselevõtuga, protsesside oluliselt efektiivsemaks muutmisega aga

ka valdkondade vahelise uuendusliku koostöö käivitamisega. Innovaatilisuse kirjeldus on oluline, et põhjendada projekti rahastamist struktuurfondide vahenditest. Samuti on üheks valikukriteeriumiks, et projektiga loodav lahendus on uudne.

Näiteks on iseteeninduskeskkonna raamistiku analüüsis toodud, et kliendi poolt sisendi andmine ehk andmete esitamine peaks toimima viisil, et see oleks võimalikult suures osas süsteemi poolt töödeldav, mis tähendab, et andmete esitamine peaks eelkõige toimuma formaadikontrollidega varustatud andmeväljade täitmise teel.²³⁵ Kuigi olemasolevates õigusloomeks kasutatavates infosüsteemides ei kasutata paberdokumente, on info töötlemine endiselt sama mehaaniline ning seega jäik ning paindumatu. Innovaatilisus seisneb informatsiooni presenteerimise viisis, mis võimaldab kogu eelnõu toimikus oleva info üheks kokku siduda. Seeläbi muutuksid tööprotsessid automaatsemaks ja väheneb vigade tegemise oht, mis tuleneb sellest, et informatsioon on fragmenteeritult laiali kümnetes erinevates failides.

2.4.13. Projekti eeltingimused

Punkti all tuleb käsitleda, kas tekib täiendavad kohustusi riigi infosüsteemi haldussüsteemis RIHA-s, milline on ISKE klass ja millised kohustused projektile laienevad, määrata teenustaseme parameetrid (SLA) vastavalt ISKE klassi ja SLA koostamise juhendile. Samuti tuleb analüüsida, milliseid koosvõimeraamistiku dokumente projektis rakendatakse ning kas on kavandatud tegevused, mis tagavad „Iseteeninduskeskkonna raamistiku“²³⁶ funktsionaalsused ning kasutatavuse mõõtmise raamistiku²³⁷ kasutamise rahulolu analüüsil. Avaandmete hetkeseisu puhul tuleb täpsustada, kas vastavalt avaliku teabe seadusele laieneb infosüsteemile andmete masinloetavas formaadis kättesaadavaks tegemise kohustus ning juhul, kui AvTS järgi vastav kohustus tekib, siis selgitada kohustuse täitmise hetkeseisu ning projekti käigus planeeritavaid tegevusi nõuete täitmise osas. Koosvõimet on analüüsitud näiteks tegevuse 12.3.2 raames käesoleva magistritöö haldusvõimekuse suunda kirjeldavas peatükis. ISKE klassi määramisega tegeleb infoturbejuht ning SLA parameetritega teenustaseme haldamise juht. See lepitakse kokku ITA ja RIK-i vahel.²³⁸ Samuti tuleb arvestada tingimusega, et taotlusvooru raames arendatavad teenused peavad olema teenuste kataloogis kirjeldatud hiljemalt täistaotluse esitamise hetkeks aadressil www.riigiteenused.ee.

²³⁵ Iseteeninduskeskkonna raamistik. Trinidad Consulting OÜ. 06.06.2014, lk 49.

²³⁶ https://www.mkm.ee/sites/default/files/iseteeninduskeskkondade_raamistik.pdf

²³⁷ Kasutatavuse analüüs peab tuginema raamistiku „Kasutatavuse mõõdikute süsteem avaliku sektori tarkvarasüsteemidele“ printsiipidele
https://www.mkm.ee/sites/default/files/kasutatavuse_moodikute_susteem_final_november_2014.pdf

²³⁸ Justiitsministeeriumi infotehnoloogia planeerimise, juhtimise ja haldamise kord. Lisa 3. Kinnitatud ministri 29.08.2016 käskkirjaga nr 69.

2.4.14. Projekti ettevalmistuse hetkeseisu kirjeldus

Siinkohal tuleb kirjeldada lühidalt, milliseid eeltöid on projekti ettevalmistamiseks juba tehtud. Käesoleva magistritööga on teostatud osaline eelanalüüs, mis võimaldab hinnata projekti vajalikkust ning innovaativsust. Samuti on töö raames kaardistatud ära olemasolevad protsessid ning infosüsteemid. Teada on valdkonda reguleeriv õiguslik raamistik.

PRIS-i projekti raames olid näiteks ettevalmistustöödeks Justiitsministeeriumi poolse peatellija nõunikuna tööle võtmine; kasutajagruppide vajaduste ja kriitika kaardistamine ning prototüübi valmistamine. Et analüüsida, kui ajamahukas on uue infosüsteemi loomine, võib näitena tuua, et PRIS-i I projekti ettevalmistusfaas algas 2014. aasta II poolel ning I etapi analüüsi ja teostuse ajavahemikuks on 2016-2018. III etapp viiakse läbi 2020. aasta jooksul.²³⁹

2.4.15. Punktid 15 – 21

Punkte 15 – 21 ei ole otstarbekas käesoleva töö raames analüüsida, sest antud küsimustele vastuste andmine eeldab projektijuhi määramist ning ka ministeeriumi poolset tellija määramist. Kirjeldada tuleb meeskonda, projekti tegevusi ning kulude eelarved koos kalkulatsioonidega. Samuti kirjeldada kavandatavate hankemenetluste arvu, kaasnevaid riske, projekti tulemuste juurutamise protsessi ja projekti jätkusuutlikkust. Neid funktsioone täidavad finantsjuhid ja projektijuhid ning need ei vaja õiguslikku lähenemist.

2.5. Olemasolevad infotehnoloogilised lahendused

2.5.1. Õigusaktide indekseerimine

ECLI projekti raames esines arendusvajadus õigusakti sätte kohtulahendiga seostamise teenuse loomiseks, millega tagatakse kohtupraktika lihtne kättesaadavus kohtulahendis käsitletava õigusakti ja selle sätete juurest ning vastupidised seosed kohtulahendilt õigusaktile. Kohtulahendi seostamiseks õigusakti sätetega tuleb sätte indekseerida ning komponendid tuleb salvestada klassifikaatorite väärtustena. Näiteks on sellised klassifikaatorid: `satte_id`; `tervitekstiGrupiID`; `globaalID`; `sate`; `kehtivuseAlgas` ja `kehtivuseLopp`. Sätte komponent ise võib koosneda nii paragrahvist, lõikest kui ka punktist, mida väljendavadki klassifikaatorid:

²³⁹ PRIS. Majanduskeskkonna rakenduskava prioriteetse suuna „Infoühiskonna edendamine“ toetuse eeltaotluse deklaratsioon.

paragrahv; loige; alampunkt.²⁴⁰ Selle olulisuse mõistmiseks tasub vaadelda Riigi Teataja teenuseid. Riigi Teataja pakub õigusaktide otsinguks kahte teenust.

OtsiNimeAluselOigusakt on teenus, millega on võimalik Riigi Teataja infosüsteemist pärida õigusakte ja nendega seonduvat infot peamiselt süsteemseteks lisapäringuteks algandmete saamiseks. Päringu vastusena tagastatakse otsingukriteeriumitele vastavad õigusaktid. Teenus on mõeldud kogu info ühekordseks päringuks ja andmete uuendamiseks ning maha salvestamiseks. See võimaldab teha ka tühja päringu, millega tagastatakse kogu RT poolt indekseeritud andmestik. See teenus ei ole õigusloome protsesside tarbeks nii oluline ja sobib pigem esmakordseks andmesiirdeks.

AnnaSatted on teenus, millega on võimalik Riigi Teataja infosüsteemist pärida õigusakti sätteid ja nende sisu. Päringu vastusena tagastatakse otsingukriteeriumitele vastavad sätted. Järgnevalt on toodud teenuse sisend- ja väljundandmete näidis, sest tegemist on paljudele õiguskaitse valdkonna infosüsteemidele olulise teenusega ning see illustreerib hästi, et tegelikult on juba praegu vähemalt Riigi Teatajasse kantud redaktsioonide puhul andmed masintöödeldavad.²⁴¹

Sisend: lühend, paragrahv, kuupäev – tagastab konkreetse õigusakti sätte ja selle sisu

```
<?xml version="1.0"?>
<soapenv:Envelope xmlns:soapenv="http://schemas.xmlsoap.org/soap/envelope/">
  <soapenv:Header/>
  <soapenv:Body>
    <ecli:AnnaSattedRequest xmlns:ecli="http://producers.eRT.xtee.riik.ee/producer/eRT">
      <lyhend>Kars</lyhend>
      <paragrahvNr>para1</paragrahvNr>
      <kuupaev>2016-10-01T00:00:00.000+03:00</kuupaev>
    </ecli:AnnaSattedRequest>
  </soapenv:Body>
</soapenv:Envelope>
```

Sisendis on soovitud saada 2016-10-01 kehtinud KarS-i redaktsiooni paragrahvi 1 sisu.

```
<SOAP-ENV:Envelope xmlns:SOAP-ENV="http://schemas.xmlsoap.org/soap/envelope/"><SOAP-
ENV:Header/><SOAP-ENV:Body><ns3:AnnaSattedResponse
xmlns:ns3="http://producers.eRT.xtee.riik.ee/producer/eRT">
  <satted>
    <globaalId>121062016024</globaalId>
    <paragrahvNr>para1</paragrahvNr>
    <loigeNr xmlns:xsi="http://www.w3.org/2001/XMLSchema-instance" xsi:nil="true"/><alampunktNr
xmlns:xsi="http://www.w3.org/2001/XMLSchema-instance" xsi:nil="true"/>
    <lyhend>KarS</lyhend>
    <sisuTekst>Karistusseadustiku üldosa kohaldamisala</sisuTekst>
    <kuupaev>2016-07-01T00:00:00.000+03:00</kuupaev>
  </satted>
</satted>
  <globaalId>121062016024</globaalId>
  <paragrahvNr>para1</paragrahvNr>
  <loigeNr>lg1</loigeNr>
  <alampunktNr xmlns:xsi="http://www.w3.org/2001/XMLSchema-instance" xsi:nil="true"/>
  <lyhend>KarS</lyhend>
```

²⁴⁰ ECLI projekt.

²⁴¹ Riigi Teataja teenused. AK.

```

<sisuTekst> Karistusseadustiku üldosa sätteid kohaldatakse käesoleva seadustiku eriosas ja muudes seadustes
sätestatud süütegude eest karistamiseks.</sisuTekst>
<kuupaev>2016-07-01T00:00:00.000+03:00</kuupaev>
</satted>
<satted>
<globaalId>121062016024</globaalId>
<paragrahvNr>para 1</paragrahvNr>
<loigeNr>lg2</loigeNr>
<alampunktNr xmlns:xsi="http://www.w3.org/2001/XMLSchema-instance" xsi:nil="true"/>
<lyhend>KarS</lyhend>
<sisuTekst> Karistusseadus käesoleva peatüki tähenduses on käesolev seadustik või muu seadus, mis näeb ette
karistuse süüteo eest.</sisuTekst><kuupaev>2016-07-
01T00:00:00.000+03:00</kuupaev></satted></ns3:AnnaSattedResponse>
</SOAP-ENV:Body>
</SOAP-ENV:Envelope>

```

Väljundis on konkreetsetel kuupäeval kehtinud redaktsiooni ja paragrahvi sisu koos tema all olevate lõigetega. Väljundis on seega tagastatud KarS § 1 lg 1 sisuga „Karusseadustiku üldosa sätteid kohaldatakse käesoleva seadustiku eriosas ja muudes seadustes sätestatud süütegude eest karistamiseks“ ja KarS § 1 lg 2 sisuga „Karusseadus käesoleva peatüki tähenduses on käesolev seadustik või muu seadus, mis näeb ette karistuse süüteo eest.“

Õigusliku sisuga XML dokumentide parsimiseks²⁴² on loodud GPLv3 litsentsiga Java koodis loodud abivahend, mis on kättesaadav Elegadros²⁴³ ja mis suudab toime tulla õigusaktidega, mis peavad vastama 'tyviseadus.xml' skeemile. Samuti on loodud *iota-parser* nimega SeadusParser.²⁴⁴ Kuna sätted on komponentideks jaotatavad ja indekseeritavad ning komponentidele vastab juba praegu konkreetne klassifikaatori väärtus, on sätete tekstide masintöödeldavaks muutmise jaoks juba suur hulk tööd tehtud.

2.5.2. Digitoimik

Digitoimiku näol on tegemist ühe olulisima sammuga kogu kohtumenetlusahela digitaalsele kujule viimisel. Varasemalt oli Justiitsministri määruses „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord“²⁴⁵ mitmes kohas sätestatud kohustuslik dokumentide vormistamine paberile ning toimiku pidamine paberkandjal. Uudse lisana on määrusesse lisandunud § 58², mille lg 1 sätestab, et Tallinna Halduskohtus ja Tallinna Ringkonnakohtus ei peeta halduskohtumenetluse seadustiku 27. peatükis sätestatud kohtuasjade kohta pabertoimikut. Tegemist on 13.03.2017 jõustunud lõikega, mis võimaldab nüüd vähemalt osaliselt pabertoimikust loobuda. Digitoimik pole aga lihtsalt paberi analoog digitaalsel kujul, vaid kätkeb endas ka mitmeid kasutusmugavust suurendavaid funktsionaalsuseid. Näiteks võimaldab see navigeerida mugavalt ühe kohtuasja erinevate menetluste ja dokumentide vahel

²⁴² Inglise keeles *parsing*. Süntaksianalüüs, liigendamine. - <http://akit.cyber.ee/term/7259-parsing>

²⁴³ Elegadro. <https://github.com/unserializable/elegadro>

²⁴⁴ Okestonia. <https://github.com/okestonia/opendata-issue-tracker/issues/18>

²⁴⁵ Justiitsministri määrus. Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord. RT I, 09.03.2017, 6

ja vaadelda kohtutoimiku osaks olevaid dokumente koos sinna kuuluva lisainfoga. Lisaks sellele on loodud võimalused endale oluliste kohtade markeerimiseks ja kommenteerimiseks (*highlight*, märkeruut) ning ka toimiku eksportimine PDF-formaati, mille abil saab toimikuga tööd teha ka ilma võrguühenduseta või vajadusel lisada fail printimiseks. Olemasolevate .docx ja .pdf failide sisu lugemiseks kasutatakse optilise tähetuvastuse meetodeid (OCR ehk *Optical Character Recognition*). See suudab tuvastada tekstis leiduvad tähed ning vormindada need HTML kujule teksti vorminguga. Digitoimik võimaldab tarbida menetlusega seotud metaandmestikku ning otsida infot Ctrl+F stiilis otsingu näol kogu toimiku failidest kui ka metaandmetest üle terve kohtuasja. Kui mõelda, kui palju selline funktsionaalsus kiirendab igasuguses menetluses ja asja materjalides orienteerumist ning vajaliku info ülesleidmist, siis tasub selliseid asju rakendada ka eelnõude menetlemise puhul.

2.5.3. LIMS

LIMS tuleneb sõnadest *Legislative Information Management System* ja tähendab õigusliku sisu haldamist. Tegemist on esimese ja Irosofti enda sõnade kohaselt käige täielikuma haldussüsteemiga erinevate regulatiivsete ja juriidiliste dokumentide elutsükli juhtimiseks, alates mustandist ja kodifitseerimisest kuni avalikustamiseni välja. LIMS võimaldab samuti ajaloolist repositooriumit säilitada ja lihtsustab andmevahetust erinevate kasutajagruppide vahel. Andmeformaadina kasutab XML-i, sest see teeb õigusliku info tulevikukindlaks ja võimaldab erinevate lisavahendite implementeerimist. LIMS suudab koostööd teha elektrooniliste dokumentide haldussüsteemidega versioonide kontrollimiseks. LIMS koosneb kolmest peamisest moodulist: *drafting*, *codification* ja *publishing*.²⁴⁶

Eelnõu või mustandi osa hõlmab endas näiteks õiguslikke muudatusi ja selgitavaid märkusi, struktuuri generaatorit, sisu ja presenteerimise eraldamist, õigekirjakontrolli, assisteeritud mustandi koostamise keskkonda. Muidugi on seal ka erinevad funktsionaalsused teksti eristamiseks (värvid), automaatne teksti soovitamine vastavalt eelnevatele muudatustele, nummerdamise lisad, kommentaaride ja joonealuste märgete lisamise võimalused, memorandumite generaator, sisukorra generaator, ühe-kliki indeksi loomine, tekstiosade kõrvuti vaatlemine ja targad „kopeeri ja kleebi“ lahendused, mis säilitavad esialgse märgistuskeele.²⁴⁷ Konsolideerimise ja kodifitseerimise osa hõlmab endas semi-automatiseeritud modifitseeringute integreerimist, ühist muudatuste tegemist ja aktide

²⁴⁶ LIMS. <http://www.irosoft.com/en/legislative-information-management>

²⁴⁷ Markup language. dokumendi sisse paigutatavate sisu struktuuri ja esitusviisi määravate vormingusiltide süsteem; näiteks XML, HTML. - <http://akit.cyber.ee/term/6699-markup-language>

haldamist, ajalooliste märgete generaatorit, kehtetute sätete tuge ja kvaliteedi kontrollimise protsessi. Irosoft väidab, et kasutajate efektiivsus selles protsessis on tõusnud kuni 400 %.²⁴⁸ Avalikustamise osa võimaldab nii HTML, PDF, ePub, XML ja Word dokumentide produtseerimist XML failidest, avaandmete tuge, konsolideeritud ja aktuaalset sisu, mugavat otsingu ja navigatsiooni võimalust. Sisu haldamiseks on loodud nii veebilehekülje moodul, siseveebi moodul ja administreerimise moodul.²⁴⁹

2.5.4. Git

Et rääkida pealkirjas toodud funktsionaalsusest, tuleb esmalt selgeks teha, et õigusaktide kirjutamine ja programmeerimine pole oma olemuselt väga erinevad. Need mõlemad tuginevad üsna rangelt formaliseeritud keelele, kuigi programmeerimiskeeled on rangema süntaksiga. Nii programmeerimiskeele kui ka õiguskeele jaoks on olemas mitmesugused tehnilised ja sisulised õpetused, juhendid, süsteemikirjeldused ja spetsifikatsioonid, mis selgitavad, kuidas täpselt selles keeles kirjutada, struktureerida, defineerida ja refereerida tuleb. Mõlemad kasutavad suurel hulgal defineerimist. Mõlemas on suures osas ette määratud komponendid ja struktuur: paragrahvid, artiklid, seksioonid, klauslid või muud osad. Mõlema puhul proovitakse vältida kordusi, dublitseerimist ja samade definitsioonide sätestamist mitmes eri kohas. Mõlema puhul on oluliseks kasutusloo defineerimine – mida antud kood katab ja reguleerib ning mis on tema eesmärk. Mõlema puhul on mitmeid erinevaid versioone ja muudatusi. Mõlema puhul on oluline teatav tagasiside või arvustamine, mis tagab koodi kvaliteedi.

Git funktsionaalsuse kasutamine lähtekoodi asemel juriidiliste dokumentide muudatuste jälgimiseks on viimastel aastal suurenenud. Lahendus on laialt kasutust leidnud, sest tegemist on vabavaralise tarkvaralahendusega, mistõttu on selle kasutamine paindlik ning teenusepakkuja lihtsasti vahetatav. Samuti on võimalik ka kasutajal endal oma git server püsti panna. Oma repositooriumid on loonud muu hulgas näiteks Ameerika Ühendriigid, Saksamaa, Prantsusmaa, Jaapan, Taiwan jt. See on tingitud asjaolust, et mugavad lahendused inimloetava teksti muudatuste eristamiseks ja kommenteerimiseks tegelikult puuduvad. Versioneerimist kui sellist pakub küll ka näiteks Atlassiani tootekomplekti kuuluv Confluence, kuid avaliku sektori jaoks oleks tegemist liiga piiratud vahendiga. Õigus ja kood ei ole väga erinevad. Lawrence Lessig on isegi öelnud, et kood on õigus (*code is law*). Mõlemad on normatiivsed kirja pandud eeskirjad, kuidas mingi süsteem peaks toimima. Mõlemal juhul on mitmed inimesed protsessiosalised, kes peavad tööd tegema kas siis lähtekoodiga või tavalise tekstiga. Mõlemal

²⁴⁸ *Drafting*. <http://www.irosoft.com/en/drafting>. *Codification*. <http://www.irosoft.com/en/codification>

²⁴⁹ *Publishing*. <http://www.irosoft.com/en/publishing>

puhul tehakse muudatusettepanekuid ja parandusi, ettepanekuid lükatakse tagasi või võetakse vastu ja läbi promulgatsiooni või avalikustamise versioon avaldatakse. Soovitatud on juriidiliste dokumentide jaoks uue märgistuskeele keele loomist, mis oleks sarnane markdown'ile. Märgistuskeele süntaks võimaldab näiteks DSL lähenemise puhul mugavalt andmeid tekstile lisada.²⁵⁰

Avatud õigusloomele tuleb GitHubi funktsionaalsustest kasuks selline kontseptsioon nagu „diff“, mis on sisuliselt vahe sama dokumendi kahes versioonis. Iga repositoorium saab olla „forked“ ehk kloonitud kasutaja enda isiklikku muudatuste tegemiseks, samal viisil saab teha soovitusi ja ettepanekuid muudatusteks. Igaüks saaks teha soovitusettepanekuid olemasoleva legislatsiooni muutmiseks ning protsessis osalejad saaksid samal platvormil muudatuste üle hääletada, neid kommenteerida või tagasi lükata. Selle eelduseks aga on binaarsete formaatide kasutuselt eemaldamine ehk ei kasutata Microsoft Wordi .docx formaati, Adobe'i PDF-i jm analoogseid dokumendiformaate. Parim lahendus on plain text ja diffable, sest see võimaldab versiooni kontrolli. Ka XML-lahendus ei oleks inimloetavuse puhul kõige parem variant, kuigi näiteks Legal-RDF võimaldab semantiliste andmete lisamist juriidilistele dokumentidele. Laenates Naritsa sõnu, on ka eelnõude menetlemisel vajalik „igakülgne ja süsteemne uurimine selle kriitilise interpretatsiooni ja esitatud seisukohtade argumenteerimise abil.“²⁵¹ Suurimaks Git-i funktsionaalsuse miinuseks aga peab magistritöö autor seda, et kasutajat teavitatakse muudatusest *post factum*, kuid vajalik oleks muudatuste ja muudatusettepanekute reaajas jälgimine ning nende üle argumenteerimine. Git ei võimalda hetkel süsteemselt uurida ja kriitiliselt selgitada teksti selle loomise protsessi keskel.

2.5.5. Idufirmad ja ülikoolid

Mitmed idufirmad on samuti loonud erinevaid infotehnoloogilisi innovaatilisi lahendusi õigusküsimuste lahendamise assisteerimiseks, analüüsimiseks ja dokumentide paremaks automatiseeritud võrdluseks. Näiteks kasutab Beagle tehisintellekti lahendusi automaatseks lepingu analüüsiks, graafiliseks muudatuste visualiseerimiseks ning koostöövõimalust reaajas muudatuste tegemiseks.²⁵² Docracy pakub samuti võimalust juriidiliste dokumentide jagamiseks, muudatuste jälgimiseks ja muudatuste soovitamiseks. Kasutajal on võimalik sealt

²⁵⁰ *GitLaw: GitHub for Laws and Legal Documents* - a Tourniquet for American Liberty.

<https://blog.abevoelker.com/gitlaw-github-for-laws-and-legal-documents-a-tourniquet-for-american-liberty/>

²⁵¹ R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia. Juura 1997, lk 10.

²⁵² Beagle. <http://beagle.ai/>

dokument kopeerida, teha ise muudatusi või soovitada muudatusi omanikule. Kõik need erinevad versioonid on jälgitavad. Eemaldatud ja lisatud osad on erinevalt märgistatud.²⁵³

Stanfordi ülikool on loonud õiguse disaini labori, kus töötab interdistsiplinaarne meeskond, et luua kasutajakeskset disaini ideoloogial põhinevaid õiguse valdkonna teenuseid ja tehnoloogilisi lahendusi.²⁵⁴ Ka Helsinki Ülikool rajas õigustehnoloogia labori.²⁵⁵

2.5.6. Teised avaliku sektori lahendused

2.5.6.1. Euroopa Parlament

Euroopa Parlament kasutab tööriista AT4AM, mis on vabavaraline veebipõhine muudatuste tegemise tööriist. Tegemist on süsteemiga, mis põhineb XML-il baseeruvate töövoogude haldamisel. Euroopa Parlament kasutab seda 2010. aastast. Word dokumentidel põhinevad lahendused ei olnud nii hea kvaliteediga ega võimaldanud nii lihtsat ja kiiret loomist, jagamist, tabelite moodustamist, registreerimist, verifitseerimist jpm. Rakendusel on erinevad moodulid, näiteks tööriistad, mis toetavad parlamendi muudatuste autoriseerimise süsteemi, aga ka *diff*-teenus, mis võimaldab võrrelda tekstiblokke ning seal sisalduvaid muudatusi markeerida. Muudatuste mugavamaks tegemiseks on loodud nii paragrahvide, lõigete, punktide jt elementide lisamise moodulid, aga ka muud tekstiredaktori moodulid, näiteks lisainfo lisamiseks, tagasi võtmiseks ja eksportimiseks.²⁵⁶

2.5.6.2. Ameerika Ühendriigid

Viimastel aastatel on suurenenud GitHubi esialgse funktsionaalsuse ehk koodi versioonihalduse laiendamine nii eraettevõtete kui ka avaliku sektori poolt. Näiteks on Ameerika Ühendriikide Valge Maja kasutanud GitHubi, et avaldada ja juurutada avatud andmete poliitikat kõikide föderaalasutustele. USA-le on oma õigusaktide haldamiseks samuti põhjalik protsessikirjeldus välja pakutud.²⁵⁷ Samuti on loodud GovTrack, mis võimaldab jälgida kongressi arutlusel olevaid õigusakte. Selle abil saab vaadata, millal uus akt arutlusele tuleb, jälgida hääletustulemusi, milliseid seonduvaid õigusakte on koostamisel kasutatud, jälgida õigusakti elutsükli. Lahendus kogub erinevatest allikatest infot (seal hulgas on akti info saadaval XML-

²⁵³ Docracy. <http://www.docracy.com>

²⁵⁴ Legal Design Lab. <http://www.legaltechdesign.com/>

²⁵⁵ Say hello to University of Helsinki's Legal Tech Lab. <http://www.legaltech.se/blogg/say-hello-to-the-university-of-helsinki-legal-tech-lab>

²⁵⁶ AT4AM. <http://www.at4am.org/>

²⁵⁷ Phoebe Sengers. Fix the Government: Open-Source Legislation. Cornell University: <https://byparker.com/blog/2013/fix-the-government-open-source-legislation/>

kujul), ning kasutab erinevaid algoritme ja andmeanalüüsi meetodeid, et tuua kasutajani selgem ja ülevaatlikum pilt õigusloome protsessist.²⁵⁸ Ka StateDecoded on vabavaraline veebipõhine rakendus õigusaktide kuvamiseks. Lahendus teeb õigusliku teksti otsitavaks, ühendatuks, masinloetavaks, lisades allalaadimise võimalused ja võimsad semantilise analüüsi tööriistad.²⁵⁹

2.5.6.3. Holland

Holland võttis LEDA-süsteemi kasutusele 17 aastat tagasi. Probleeme õigusloome efektiivsuse ning kvaliteediga hakkas Holland kiiresti lahendama täiendavate funktsionaalsuste ja abivahendite lisamisega protsessile. Dr Wim Voermans on kirjutanud mitmeid artikleid, LEDA-süsteemist, et illustreerida, milline on Hollandi näide arvuti poolt assisteeritud õigusloomest. Informaatika kasutamine õigusloome edendamiseks on „legimaatika“²⁶⁰ valdkonnas „*field of legimatics*“²⁶¹ küll üsna noor distsipliin, kuid näitab juba mõõdukat traditsiooni. Ta toob välja, et legimaatikas esineb kaks erinevat lähenemist: informatsioonile orienteeritud lähenemine ja tehisintellekti (*artificial intelligence*) lähenemine. LEDA-sarnaseid süsteeme kasutasid vähemalt tollal Austraalia (Enact), Itaalia (Lexedit) ja Belgia (Solon).²⁶² Õigusloome protsessides osalejad võivad kõige enam tehisintellekti kontseptsioonist ja tehnikast, kuid mõlemad on andnud oma osa nelja toetava süsteemi tekkeks Hollandis. Peamised kategooriad on seadusandlik analüüs ja ülevaadete süsteem ning semi-intelligentne eelnõude toetussüsteem, mis kasutab informatsioonile orienteeritud lähenemist. LEDA pakub metodoloogilist tuge, dokumentide koostamise ja kokkupanemise tuge, informatsiooni leidmise funktsioone ja juriidilist nõu.²⁶³

2.5.6.4. Suurbritannia

UK kasutab legislation.gov.uk lehel XML andmebaasi, kuigi XML pole õigusliku sisu jaoks ideaalne ning ei võimalda märgistuskeelte üleulatumist. Ka seal saab jälgida erinevaid muudatusi, mis on jaotatud lausa 7 eri kategooriasse. Muudatuste presenteerimine jälgib skeemi, mis on õigusaktide presenteerimiseks ette nähtud.²⁶⁴

²⁵⁸ GovTrack. <https://www.govtrack.us/>

²⁵⁹ StateDecoded. <https://github.com/statedecoded/statedecoded>

²⁶⁰ Toortõlge sõnast *legimatics*.

²⁶¹ *Computing for legislation*. - <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/TematicaEng.php?Id=3>

²⁶² Dr W. Voermans. *Computer-assisted legislative drafting in the Netherlands: the LEDA-system*. Centre for Legislative Studies. Schoordijk Institute, Faculty of Law. Tilburg University. 2014. https://www.researchgate.net/publication/268001034_Computer-assisted_legislative_drafting_in_the_Netherlands_the_LEDASystem

²⁶³ Dr W. Voermans. *Modelling the draughtman's craft: the LEDA project Legimatics and legimatica-projects in the Netherlands*. https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/3658/360_070.pdf?sequence=1

²⁶⁴ Guide to revised legislation on legislation.gov.uk.

2013. http://www.legislation.gov.uk/pdfs/GuideToRevisedLegislation_Oct_2013.pdf

2.5.6.5. Saksamaa

Ka Saksamaa valitsus on loonud oma repositooriumi GitHubis.²⁶⁵ See sisaldab kõiki Saksamaa föderaalseaduseid ja regulatsioone *markdown* formaadis, kuna õigus on proosa ja ei sisalda eriti masinloetavat semantikat. Kompleksse keele nagu XML kasutamine vähendaks loetavust inimese poolt ja teeb muudatuste jälgimise keerulisemaks, kuna sisaldab palju ebavajalikku süntaksit. *Markdown* on intuitiivne teksti jaoks ning vajab minimaalselt vormistamist, küll aga on see masin-vormindatav, mistõttu saab seda lihtsasti HTML-i konverteerida ning see sobib seaduse lihtsa tekstipõhise loomuga hästi. Saksamaa selgitab GitHubi kasuks otsustamist, kuna sedakaudu saavad kõik Saksamaa kodanikud kergesti leida veebist kõige värskema versiooni seadustest. Siiski ei ole legislatiivne protsess, ajalooline evolutsioon ja muudatused kergesti ja vabalt jälgitavad. Igaüks saab soovitusi teha (*open pull request*), kuid vaid ainult Bundestagi poolt hääletatud aktid lisatakse sinna. Sakslased aga innustavad siiski kolmandat sektorit ja avalikkust kaasa rääkima, sest olgugi, kui muudatusettepanekuid arvesse ei võeta, on need ikkagi abiks konteksti mõistmisel ja hoiab arutelusid üleval. Ka ametlikud muudatusettepanekud valitsuselt avatakse *pull request*'ina, kui nad saavad avalikult kättesaadavaks.²⁶⁶

Peamised tööriistad selle protsessi haldamiseks on skriptid, mis hoiavad repositooriumi seisu päevakohasena. Esmalt laetakse kõik õigusaktid XML failidena alla lehelt www.gesetze-im-internet.de ja *extract*'itakse *directory*'sse. Seejärel konverteeritakse XML failid *markdown*'iks ja kopeeritakse nad teiste seonduvate failidega spetsiaalsesse töö *directory*'sse.²⁶⁷

2.5.6.6. Prantsusmaa

Lafabriquedelaloi.fr²⁶⁸ on 2014. aastal kasutusele võetud vabavaraline veebirakendus, mis kombineerib kogu saadaval oleva informatsiooni 290 õigusakt kohta alates 2010. aastast. Kogu õigusaktide tekst ja parandused, samuti konteksti kuuluvad dokumendid (mustandid, stenogrammid jne) on avaldatud avaandmetena, versiooni-kontrollitava tekstina erinevates repositooriumites. Mitmeid visualiseerimise meetodid aitavad kasutajal navigeeruda lihtsamalt läbi aja ning uurida, millised on õigusloome protsessi algatanud eesmärgid ja vajadused, kuidas neid arutati, kelle poolt ja kui kaua. Samuti saab võrrelda erinevate õigusaktide arutamisele kuluvat aega ning välja filtreerida erinevaid akte endale sobivate parameetrite alusel. Iga akti

²⁶⁵ Bundestag. Gesetze. <https://github.com/bundestag/gesetze>

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Tools. <https://github.com/bundestag/gesetze-tools>

²⁶⁸ Kättesaadav veebilehel: <http://www.lafabriquedelaloi.fr/>

muudatusi saab ka individuaalselt jälgida, iga õigusloome protsessi etapp on presenteeritud eraldi veeruna. Igas veerus on tekst eraldatud artikkeliteks või sektsioonideks, mille iga etapp on presenteeritud eraldi kastina. Kastil vajutades kuvatakse paremal ääres artikli sisu ning sellega toimunud muudatused sarnaselt praegusele Riigi Teataja redaktsioonide võrdlusele. Positiivse asjaoluna võib tuua iga eraldiseisva sätte muudatuste jälgimise võimaluse, alustades seaduse algatamisest ning läbi mitmete lugemiste ning muudatuste lõpuks vaadata vastu võetud versiooni. Samuti on Prantsusmaa võtnud kasutusele GitHubi repositooriumi.²⁶⁹ Prantsusmaa õigusaktide muudatuste illustreerimise lahendus on autori hinnangul seni vaadeldutest parima funktsionaalsusega.

²⁶⁹ *Le Code civil français, sous Git.* <https://github.com/steeve/france.code-civil>

KOKKUVÕTE

Eesti õiguskorras on seadusel õiguse allikana kandev roll, mistõttu on õigusloome protsessi mõistmisel ja eelnõude menetlemisel vajalik nii ministeeriumide valdkondade ülene koordinatsioon, sisuline teksti mõistmine kui ka teadmuspõhisus. Kuna õigusloome hulka kuulub kogu seaduse muudatusele või seaduse loomisele eelnenud ja sellega seotud tegevus, on õigusakti loomise protseduur üsna selgelt reguleeritud ja sisumahukas ülesanne.

Käesoleva magistritööga on soovitud juhtida tähelepanu õigusloome valdkonnas valitsevatele süstemaatilistele, tehnoloogilistele ja protseduurilistele puudustele. Töö käigus uuriti, kaardistati ja analüüsiti kogu õigusloome protsessi olemust ning selles kasutusel olevaid infosüsteeme. Infosüsteemide analüüsi puhul hinnati nende sobivust ja probleeme ning puuduseid. Töö eesmärgist lähtuvalt esitati hüpotees, et praegused infosüsteemid on pigem dokumentide haldamise süsteemid ning on seetõttu ebapiisavad ja puudulikud, pakkudes väheseid ja ebarahuldavaid võimalusi õigusloome protsessi juhtimiseks ja haldamiseks. Sellest tulenevalt on praegune legislatiivne protsess üpris suletud, aeglane, segadust tekitav ja halvasti hallatav. Lisaks ei taga sellised lahendused õigusselguse põhimõtte järgimist ega kaasamist õigusloome protsessides ning kodanikuaktiivsus eelnõude menetlemisel on vähene.

Töö vaatles uurimisülesandena olemasolevaid infosüsteeme ning analüüsis hetkeolukorda, lähtudes nii õiguslikust raamistikust, õigusteadlaste seisukohtadest, strateegilistest dokumentidest ja infosüsteemide otstarbest ning rakendamisest. Töö esimese peatükiga anti süstemaatiline ülevaade kogu õigusloome valdkonnast. Töö teine peatükk keskendus soovitud olukorra saavutamise meetoditele, analüüsides infosüsteemi arenduse planeerimist ning selle tarbeks struktuuritoetuste taotlemise võimalusi.

Töö deskriptiivse osa tulemusena selgus, et preskriptiivse poole pealt peaks ette nägema, et õigusloome valdkonnas kogutaks ja töödeldaks infot teisiti. Selleks on vajalik olemasoleva eelnõu toimiku korrastamine infotehnoloogiliste vahendite abil ning toimiku üheks dokumendiks koondamine, nii et seal sisalduvat infot saaks analüüsida ja tõlgendada lihtsamal kujul. Selleks tuleb muuta info edastamise ja esitamise viise. Õigusloome alane info peab olema otsitav, seostatud erinevate teadmuspõhiste allikatega ning ideaalis masinloetav.

Töö käigus selgus, et nii mõjude hindamise metoodika vajab ajakohastamist ja uuendamist, võimaldamaks paremini analüüsida mõjusid olemasolevatele e-teenustele ja lahendustele. 5

aastat tagasi loodud dokument ei anna sobivat metoodikat mõjude hindamiseks riigi infosüsteemidel. Infosüsteemide mõjude hindamise metoodika tuleks välja töötada koostöös teiste valitsuse IT-asutustega, et koordineeritult välja vahetada praegune küsimustik ning luua uus.

Eesti kui e-riigi maine sõltub paljuski eesrindlikest e-teenustest ja innovaatilistest õigusvaldkonna lahendustest, mis on küll mitmes menetlusliigis globaalsel tasandil kiita saanud, kuid olemasolevad õigusloome infosüsteemid funktsioneerivad seniajani vaid dokumendihaldussüsteemidena. Ajakohastamata lahendused ei võimalda mugavat ja lihtsat orienteerumist terves eelnõude menetluse protsessis, kahjustades seeläbi nii õigusselgust kui ka efektiivsust. Kõige vajalikum on eelnõu seletuskirjade ja muudatusettepanekute informatsiooni kuvamine iga paragrahvi juures koos visuaalse lahendusega, mis aitab illustreerida, kuidas paragrahvi muutmise vajaduse selgitus aja jooksul muutub ning millised on protsessiasaliste argumentid muudatuste üle arutlemisel.

Tasub kaaluda valdkondlike arengusuundade kehtestamist korraga lühemaks ajaks, sest pikaajalised kontseptsioonid pärsivad innovaatiliste lahendamiste kasutusele võtmist ja arendamist, kirjutades ette visiooni, mis ei pruugi vastata tuleviku protsesside suunamise vajadustele.

Kuigi Justiitsministeeriumi rolliks on õiguspoliitika valdkonna juhtimine, ei ole siiani valitud selle ala planeerimiseks ja arendamiseks sobilikke meetmeid. Hetkel kasutusel olevad meetmed käsitlevad detailselt vaid õigusloome sisulise kvaliteedi külje parendamist, kuid olukorda hinnates on jäetud analüüsimata võimalus, et informatsiooni mõistmine on sügavalt seotud selle esitamise ja edastamise viisiga. Seetõttu tuleb kaaluda IKT investeeringute suurendamist õiguspoliitika ja õigusloome valdkondadesse ning lisada valdkondlike eesmärkide täitmiseks sobilikke meetmeid, mis võimaldaksid säästa valdkonna spetsialistide tööaega tehniliste ülesannete arvelt ja teeksid kogu seadusandliku sisu lihtsamini läbi töötatavaks ja töödeldavaks. Hetkel on info fragmenteeritud ning halvasti koordineeritud, esineb dubleerimist ja eelnõu toimik pole ühtse dokumendina ajalises järjestuses vaadeldav. Info sisaldub mitmetes dokumendifailides ning on seega passiivne ja mittetöödeldav. Kuigi olemasolevates õigusloomeks kasutatavates infosüsteemides ei kasutata paberdokumente, on info töötlemine endiselt sama jäik ning paindumatu. Innovaatilisus seisneb informatsiooni presenteerimise viisis, mis võimaldab kogu eelnõu toimikus oleva info üheks kokku siduda. Seeläbi muutuksid

tööprotsessid automaatsemaks ja väheneb vigade tegemise oht, mis tuleneb sellest, et informatsioon on fragmenteeritult laiali kümnetes erinevates failides.

Vajalik on muudatuste ja muudatusettepanekute reaalajas jälgimine ning nende üle argumenteerimine, seega tuleb fookust seada ka mitte ainult sisulisele poolele, vaid ka protsessile tervikuna. Kuna õiguskorda on vaja pidevalt hinnata, analüüsida ja võrrelda, tuleks luua selle jaoks tehnilised lahendused, mis seda protsessi lihtsustaksid. Eelnõude kvaliteedi tõstmiseks tasub kaasamise mahtu suurendada ning avalikkuse huvi tõstmist eelnõudele arvamuste avaldamiseks.

Edasise uurimistöö käigus tuleb teostada kasutatavuse uuringud ja analüüsid ning intervjuuerida protsessiosalisi, kaardistamaks nende tööprotsessist tulenevaid ootuseid ja vajadusi. Samuti tuleb uurida visualiseeriva andme- ja tekstianalüüsi meetodite kohaldamist õigusloome protsessi juhtimiseks. Kuna töö käigus olukorda hinnates on selgunud suurem arendusvajadus, siis sobitati potentsiaalne uus infosüsteem olemasolevasse arendusprojekti raamistikku. Töö praktiline väärtus seisneb põhjaliku sisendi andmises õigusloome infosüsteemi arendamiseks, et selle kaasabil koostada taotlus Euroopa struktuurfondidest rahastuse taotlemiseks, et tellida ja arendada uus töövahend õigusloome protsessi paremaks juhtimiseks. See võimaldab magistritöö tulemusi rakendada infosüsteemi arendamise lähteülesande vormistamisel ning seeläbi reaalselt mõõdetava kasu saavutamisel. Töö tulemusena on valminud detailne lähteülesande vormistamise eelduseks olev analüüs, mis kirjeldab nii hetkeolukorda, kui ka visandab tuleviku kontseptsioone ja visioone, mis vastavad rohkem e-riigi kuvandile ja vajadustele, kui praegune süsteem, mis ei võimalda ressursse säästlikult kasutada ega rakendada uudseid IKT lahendusi tõhusama töö ning paremate otsuste tegemiseks õigusloome protsessis.

Käesoleva tööga on põhjendatud arendusvajadus ning tehtud arendusettepanekuid, tänu millele saab vastavasisulise otsuse vastuvõtmise korral asuda järgmise etapina lähteülesande koostamise ning seejärel arendustööde planeerimise ja koordineerimise juurde.

IMPROVING THE QUALITY OF LEGISLATIVE DRAFTING BY INFORMATION TECHNOLOGY SOLUTIONS

Estonian legislative procedure relies mostly on laws, since Estonian legislation is mostly influenced by Roman law and Continental law. The Constitution of the Republic of Estonia § 59 sets out, that legislative authority is vested in the Riigikogu and § 65 lists that the Riigikogu passes laws and resolutions. § 87 of the Constitution provides that The Government of the Republic introduces Bills in the Riigikogu and submits international treaties to the Riigikogu for ratification and denunciation. Since the legislative process is divided between the two, there are many actors in lawmaking.

Good lawmaking requires that the draft laws are constructed in a way that follows legitimacy, procedural and internal rules and bases on necessary and understandable needs which are further explained by substantive argumentation and knowledge-based information. The understanding of the legislative process is relevant since legal amendments are in some way associated with us all and establishing legal instruments should be co-creation between the government and citizens. Legislative drafting follows fairly clear and voluminous procedures and guidelines, therefore this master's thesis wishes to draw attention to the whole field of legislative processes.

Taking into account the purpose of the thesis, a hypothesis was provided that the current information systems in use are rather document management systems and are therefore inadequate and incomplete, offering small and unsatisfactory benefits to manage and guide the legislative process. Consequently, the current legislative process is quite closed, slow, confusing and poorly managed. In addition, such solutions do not ensure compliance with the principle of legal clarity and does not integrate innovative solutions into the legislative processes. Active citizenship is not encouraged due to insufficient systems not providing reliable and comfortable methods for participating in the process. There are prevailing systemic, technological and procedural shortcomings in the legislative process.

During writing the first part (as is) of the thesis, the process of legislative drafting was thoroughly examined, mapped and analyzed. Then the use of information systems was evaluated and their compatibility inspected. The problems and disadvantages of the information systems were analyzed. The work examined the information systems available and started by investigating the current situation with regard to the legal framework, the opinions of the legal

scholars', strategic documents and the purpose and the implementation of the information systems. The first chapter of the work gives a systematic overview of the entire legislative area. The work takes into account both the legal framework, strategic documents and information on the purpose and application of the information systems. The work of the first chapter provided a systematic of the entire field of legislation.

The second chapter focused on methods of achieving the desired situation (to be), analyzing the planning of the development of information systems and the possibilities for applying for support funding from European structural funds. As a result it was found that, in the field of legislation, information can be collected and processed better. It is necessary to improve the legislative process by means of information technology instruments, so that the information contained in the document files can be analyzed and interpreted in a harmonized way. It is imperative to amend the procedure for the transfer, submission and visualization of information currently stored in separate files and tables.

Quality of legislative policy decisions can be ensured better if they are assisted by helpful technical solutions that allow the legislative drafting process be more transparent, the information used to be more analyzable and presentable and ideally machine-readable. Legislative information must be searchable, linked to the various sources of knowledge-based information and the changes to the paragraphs should be tracked in a illustrative and understandable way.

Estonia's reputation as an e-government depends largely on the pioneering e-services and innovative solutions in the field of law, which have indeed received praise on the global level, but the existing legislative information management systems still function as document management systems. No simple orientation throughout the draft review process is provided by up-to-date solutions, thereby undermining both the legal clarity and efficiency of the officials.

Although the Ministry of Justice's role is the law policy management, they have still not chosen appropriate measures for planning and development this area. Suggested measures can help to substantially rise the quality of legislative process and improve the understanding of the changes. ICT investments should be increased in policy objectives and appropriate measures taken to ensure that specialists working with legislative drafts are enabled with tools allow them save hours of human labor thereby expenses. There is no need to focus on technical tasks, if the legislative content could be more understandable and workable. Currently, information is

fragmented and poorly coordinated, much information is duplicated and not presented in a single document nor in chronological order. Information is passive and cannot be properly processed. Innovation lies in the presentation of information in a manner that allows the entire draft document to be tied together. That would automate processes and reduce the risk of error arising from the fact that the information is fragmented and scattered in dozens of different files. Visualizing and illustrating data can help the officials to track and analyze the changes better, improving the quality of the draft legislation and the opinions presented with them.

It has become evident that the current system does not allow sustainable use of resources and implementation of innovative ICT solutions for efficient work on legislative drafts, and therefore damages the legislative process and decision-making. The practical value of this thesis lies in the comprehensive input to the legislative information system development that can help with constructing the application for European Structural Funds to apply for developing a new tool for better management of the legislative process. This allows the results of this thesis to be implemented practically for the initial task formalization of the development and thus actually helps to achieve measurable benefits. The author has yielded a detailed description for drafting the application, which describes both the current situation and outlines future concepts and visions that correspond more to the e-country's image and the needs of the current legislative process. This thesis proves the need of developing new information technology solutions for improving the quality of legislative drafting.

Kasutatud materjalid

Kasutatud kirjandus

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1996.
2. Annus, T. Riigiõigus. Juura 2006.
3. Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat. Ernst & Young Baltic AS, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Riigi Infosüsteemi Amet 2012.
4. Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014-2016. Tallinn: Riigikantselei 2014.
5. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.
6. Guide to revised legislation on legislation.gov.uk. 2013.
http://www.legislation.gov.uk/pdfs/GuideToRevisedLegislation_Oct_2013.pdf
7. Habermas, J. Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: MIT Press. 1996.
8. Hardie, A. Infostrateegia digitaalsele parlamendile. - Riigikogu Toimetised 2001, nr 3.
9. Hirvoja, M. Üleminek täisdigitaliseeritud kriminaalmenetlusele. Analüüs.
10. Illing, E. Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas. - Riigikogu Toimetised 2004, nr 9.
11. Iseteeninduskeskkonna raamistik. Trinidad Consulting OÜ. 06.06.2014.
12. Juhend infosüsteemi omanikule dokumendivahetusviiside küsimustikule vastamiseks ja juhend ametliku suhtluse klassifitseerimiseks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, PWC 2015
13. Kalvet, T., Tiits, M., Hinsberg, H. (toimetajad). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Tallinn: Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis 2013.
14. Karja, R. Digitaalne toimik kriminaalmenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool 2015.
15. Kasemets, A. Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel. - Riigikogu Toimetised 2009, nr 19.
16. Kasemets, A. Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. - Riigikogu Toimetised 2000, nr 1.
17. Kasemets, A. Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. Riigikogu Toimetised 2001, nr 4.
18. Kasemets, A. Teadmispõhise poliitika ja õigusloome kaksteist institutsionaalset eeldust.
19. Kasemets, A. The Roles of Small Parliamentary Information & Research Services in the Political and Social Interaction. - Society, parliament and legislation. The Role of Socio-Economic Studies and Parliamentary Information and Research Services in Legislation – in the context of EU enlargement. Tallinn: Chancellery of the Riigikogu 1999.
20. Kiris, A. Õigusõpetus. Õpik. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Külim 2012.
21. Käärik, H. Õigussotsioloogia ja õigusloome. - Riigikogu Toimetised 2000, nr 1.
22. Kübar, U., Hinsberg, H. Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas. Käsiraamat ametnikele ja vabaihendustele. EMSL 2014.
23. Laidvee, J. Eelnõust seaduseni. - Kaljumäe, T. (koostaja). Parlamendi parem käsi. Arhiivinoppeid ja mälestuskilde Riigikogu Kantselei ajaloost. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2014.
24. Ligi, T. Eesti õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi arendamise võimalused. - Riigikogu Toimetised 2009, nr 19.
25. Mark, A. Õigus sotsiaalse ja poliitilise fenomenina. - S. Kaugia (toim). Õiguse sotsiaalsest olemusest ja toimest ühiskonnas. Artiklite kogumik. Tartu 2009.
26. Mereste, U. Õigusloome radadel. Tallinn: Juura 2001.
27. Merusk, K. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2. trükk. Juristide Täienduskeskus 1995.

28. Mikkin, K. Info- ja kommunikatsioonisüsteemide areng Harju Maakohtu näitel. Magistritöö. Tartu Ülikool 2014.
29. Narits, R. Juriidiline semantika Eesti õigusloomes. - Riigikogu Toimetised 2002, nr 5.
30. Narits. Objektiivse õiguse korrastamisest Eestis: kodifitseerimisest õiguse ümberkujundamiseni. Riigikogu Toimetised 2005, nr 12.
31. Narits, R. Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. - Riigikogu Toimetised 2001, nr 4.
32. Narits, R. Tõlgendamine: teadus või seadus? - Juridica 1994, nr 9.
33. Narits, R. Õigusteaduse metodoloogia. Tallinn: Juura 1997.
34. Normitehnika käsiraamat. Justiitsministeerium: Juura 2003.
35. Opp, K.-D. Soziologie im Recht. Berlin: 1973.
36. Pettai, K. Seaduse ja kohtulahendi roll õiguse allikatena tänases Eestis. Magistritöö. Tartu Ülikool 2014.
37. Pevkur, H. Eessõna. Juridica 2012, nr 10.
38. Põder, T. Mõned mälukillud suuremast mosaiigist. - Kaljumäe, T. (koostaja). Parlamendi parem käsi. Arhiivinoppeid ja mälestuskilde Riigikogu Kantselei ajaloost. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2014.
39. Rebane, K. J. Seaduseelnõude sõnastusest ja terminikasutusest Eesti tänapäevasel õigusmaastikul. Magistritöö Tartu Ülikool 2015.
40. Reinthal, T. Seadus, kohus, karistus – mis on valesti? Riigikogu Toimetised 2009, nr 20.
41. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012.
42. Riigikogu liikme ABC. Riigikogu 2011.
43. Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu kantselei. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2015.
44. Rosentau, M. E-tempora, e-mores. – Juridica 2015 nr 2.
45. Saarmets, V. Seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide kasutamine kohtumenetluses. - Riigikogu Toimetised 2003, nr 7.
46. Tamm, K. Õigusloome normitehnika olemus, vajalikkus, probleemid. - Riigikogu Toimetised 2000, nr 1.
47. Tigane, G. Informaalne loogika kui täiendav võimalus seaduseelnõu põhjendamisel Eesti õigusloomes. Magistritöö. Tartu Ülikool 2015.
48. Varul, P. Teaduslik analüüs tsiviilõigusloomes. – Pruks, P. (koost). Õigusteaduse osa Eesti õiguskorra kujunemises. Programm ja teesid. Juura 2009.
49. Veskimäe, M. Seadusloomefunktsioon täidesaatvas ja seadusandlikus institutsioonis. Magistritöö. Tartu Ülikool 2016.
50. Voermans, W. Computer-assisted legislative drafting in the Netherlands: the LEDA-system. Centre for Legislative Studies. Schoordijk Institute, Faculty of Law. Tilburg University 2014. https://www.researchgate.net/publication/268001034_Computer-assisted_legislative_drafting_in_the_Netherlands_the_LEDA-_system
51. Voermans, V. Modelling the draughtman's craft: the LEDA_project Legimatics and legimatica-projects in the Netherlands. https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/3658/360_070.pdf?sequence=1
52. Vurma, S. Avalike e-teenuste regulatsioon Eesti õiguses. Magistritöö. Tartu Ülikool 2016.
53. Ühistegelised Uudised. 11. mai 1929, nr 19.

Kasutatud normatiivmaterjalid

54. Avaliku teabe seadus. RT I, 06.01.2016, 7.
55. Avalike teenuste pakkumise arendamiseks toetuse andmise tingimused ja kord. Majandus- ja taristuminister. Määrus. RT I, 17.04.2015, 11.
56. Eesti infopoliitika põhialuste heakskiitmine. Riigikogu otsus. RT I 1998, 47, 700.

57. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni heakskiitmine. Riigikogu otsus. RT I 2002, 103, 606.
58. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. RT I, 29.12.2011, 228.
59. Infosüsteemide turvameetmete süsteem. Vabariigi Valitsuse 25.01.2009 määrus. RT I 2007, 71, 440.
60. Infoühiskonna edendamise toetamise tingimused ja investeeringute kava koostamise kord. Majandus- ja kommunikatsiooniminister. Määrus. RT I, 16.10.2013, 7.
61. Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks. Riigikogu juhatus 09.02.2012 otsus nr 30.
62. Justiitsministeeriumi infotehnoloogia planeerimise, juhtimise ja haldamise kord. Ministri käskkiri. 29.08.2016 nr 69.
63. Justiitsministeeriumi infotehnoloogia valdkonna juhtimise kord. 10.02.2009.a kantsleri käskkiri nr 10.
64. Karistusseadustik. RT I, 31.12.2016, 14.
65. Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord. Justiitsministri määrus. RT I, 09.03.2017, 6.
66. Meetme „Nutika teenuste taristu arendamine“ raames investeeringute kavasse esitatud taotluste hindamise valikukomisjoni moodustamine ning hindamisega seotud dokumentide kinnitamine. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Käskkiri. 25.03.15 nr 15-0089.
67. Meetme "Avalike teenuste pakkumise arendamiseks toetuse andmise tingimused ja kord" eesmärkide saavutamiseks 2015. a korraldatavate avatud taotlusvoorude kinnitamine ja valikukomisjoni moodustamine. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Käskkiri. 24.04.15 nr 15-0108.
68. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. RT I, 25.10.2016, 16.
69. Nutika teenuste taristu arendamise toetamise tingimused ja investeeringute kava koostamise kord. Majandus- ja taristuminister. Määrus. RT I, 17.03.2015, 4.
70. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määrus. RT I, 02.09.2014, 11.
71. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määramise kehtestamiseks. Vabariigi Valitsuse määrus. RT I, 26.08.2014, 6.
72. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus. RT I, 25.11.2015, 6.
73. Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus. RT I, 30.06.2015, 52.
74. Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.
75. Riigi infosüsteemi haldussüsteem. Vabariigi Valitsuse määrus. RT I, 29.03.2016, 6.
76. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. RT I, 28.06.2016, 22
77. Riigi Teataja seadus. RT I, 06.05.2016, 11.
78. Toetuse andmine rakendusasutuse tegevusteks avalike teenuste koosvõime loomiseks. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Käskkiri. 16.10.15 nr 15-0329.
79. Toetuse jooksva taotlemise „Avaandmete ja andmeanalüüsi kasutuselevõtu edendamine“ tingimuste kinnitamine ja valikukomisjoni moodustamine. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Käskkiri. 13.05.16 nr 16-0151.
80. Vabariigi Valitsuse 25.01.2009 määrus. RT I 2007, 71, 440.
81. Vabariigi Valitsuse seadus. RT I, 22.06.2016, 31.
82. Vabariigi Valitsuse relement. VV määrus. RT I, 29.12.2011, 233.
83. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ heakskiitmine. RT III, 07.03.2011, 1.

Avaliku sektori materjalid

84. 2010. aasta investeeringute kava. <https://www.ria.ee/ee/sf-investeeringud-2010.html>

85. Avaandmete ja andmeanalüüsi kasutuselevõtu edendamine. <https://www.ria.ee/ee/jooksevoor-avaandmed-ja-andmeanaluus.html>
86. Avalike teenuste arendamise analüüside läbiviimine. <https://www.ria.ee/ee/avalike-teenuste-analuus-2015.html>
87. Avalike teenuste arendamine IKT võimaluste abil. <https://www.ria.ee/ee/taotlusvoor-avalike-teenuste-arendamine-aprill2017.html>
88. Eelnõude infosüsteem. <http://eelnoud.valitsus.ee/main#JOa7xcil>
89. Eelnõude infosüsteem sai olulisi täiendusi. – Riigikantselei uudised. <https://riigikantselei.ee/et/uudised/eelnoude-infosusteem-sai-olulisi-taiendus>
90. Eesti Infoühiskonna arengukava 2020. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.
91. Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014-2016. Tallinn: Riigikantselei 2014.
92. EL toetusskeem "Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine" <https://www.ria.ee/ee/itt.html#toetusskeem>
93. E-toetus. <https://etoetus.struktuurifondid.ee/>
94. Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market. European Commission. Final insight report: June 2015. <https://www.mkm.ee/sites/default/files/egovernmentbenchmarkinsightreport.pdf>
95. Infoühiskonna arengukava rakendusplaan 2016-2019.
96. Iseteeninduskeskkonna raamistik. Trinidad Consulting OÜ. 06.06.2014. https://www.mkm.ee/sites/default/files/iseteeninduskeskkondade_raamistik.pdf
97. Juhend projektide ettevalmistamiseks ja rakendamiseks struktuuritoetusest toetuse taotlejale ja saajale. Rahandusministeerium. 2015.
98. Kaasamise hea tava. Riigikantselei. <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>
99. Kasutatavuse mõõdikute süsteem avaliku sektori tarkvarasüsteemidele. Projekti töötulemid. Trinidad Consulting OÜ. 22.09.2014.
100. Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020. Tallinn 2015. https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/kodar_2015-2020.pdf
101. Kollektiivne pöördumine. Riigikogu. <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/raakige-kaasa/esitage-kollektiivne-poordumine/>
102. Lang, R. Justiitsministri poliitiline avaldus. Riigikogu stenogrammid. <http://stenogrammid.riigikogu.ee/201102231400>
103. Opendata. <https://opendata.riik.ee/et/dataset/http-avaandmed-rik-ee-andmed-ert>
104. Osalusveeb. <https://www.osale.ee/>
105. Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. <https://riigikantselei.ee/et/poliitikakujundamise-ja-oigusloome-protsess>
106. Prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ käskkirja seletuskiri.
107. Projekti kavandamisest elluviimiseni. <http://www.struktuurifondid.ee/et/projektiabc>
108. Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Versioon 3.0. 2011. https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi_it_koosvoime_raamistik.pdf
109. Riigi Teatajas aktide avaldamise tööprotsessi juhised. Riigikantselei.
110. Riigiteenused. <https://www.riigiteenused.ee/et/user>
111. Riigikogu statistika. <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2016/01/RIIGIKOGU-STATISTIKA-2.pdf>
112. Riigikogu tööülevaade. Statistika. XIII Riigikogu õigusaktid ja käsitletud teemad seisuga 13.04.2017. <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2017/04/XIII-koosseisu-eeln%C3%B5ud-2.xlsx>
113. Riigikogu õiguskomisjoni istungi protokoll nr 96. 19.01.2017. <https://www.riigikogu.ee/download/62fbeb87-6d1a-4c3d-ad41-745fefdc3921>
114. Seaduste ületootmine tuleb peatada. - Justiitsministeerium. Uudised. <http://www.just.ee/et/uudised/seaduste-uletootmine-tuleb-peatada>

115. Struktuurifondid. <http://www.struktuurifondid.ee>
116. Struktuuritoetused. RIA. <https://www.ria.ee/ee/struktuuritoetused.html>
117. Struktuuritoetuse rakendamise käsiraamat. Riigi Infosüsteemi Amet. 2015. https://www.ria.ee/public/SF/RIA_TPK_26052015.pdf
118. Vabariigi Presidendi kõne õigusteadlaste päeval Vanemuise Kontserdimajas 30. septembril. 2010. <https://vp2006-2016.president.ee/et/ametitegevus/koned/5050-vabariigi-president-oigusteadlaste-paeval-vanemuise-kontserdimajas-30-septembril-2010/index.html>
119. Õigusaktide mõju hindamise korraldus. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. 2011

Justiitsministeeriumi haldusala materjalid

120. Digitaalallkirjastamine ja dokumentide skaneerimine. 07.12.2006.a koosoleku memo.
121. ECLI projekt.
122. IT korra koolitus. Registrate ja Infosüsteemide Keskus.
123. JM IKT arengukava 2018-2021.
124. Justiitsministeeriumi infotehnoloogia planeerimise, juhtimise ja haldamise kord. Kinnitatud ministri 29.08.2016 käskkirjaga nr 69.
125. Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2016-2019.
126. KPO eelnõud.
127. Mõjude hindamise metoodika. Justiitsministeerium, Riigikantselei 2012.
128. PRIS. Majanduskeskkonna rakenduskava prioriteetse suuna „Infoühiskonna edendamine“ toetuse eeltaotluse deklaratsioon.
129. Riigi Teataja teenused.
130. RIK. Asutusest. <http://www.rik.ee/et/asutusest>
131. RIK. Siseveeb.
132. Selgituseks uue IT korra juurde. Lisa 1. IT- teenuste arenduste algatamine ja läbiviimine ning IT-teenuse haldamine ja lõpetamine Tervikteksti koostamise ja esitamise juhise.
133. VexPro kasutusjuhend. <http://vexpro.just.ee/install/VexProKasutusjuhend.pdf>
134. VTK vorm. http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/vtk_vorm_1.04.2016.rtf
135. Õigusaktide mõjude analüüs: juhend õigusloomega tegelevatele ametnikele. ÕMA TÖÖGRUPP 2009.
136. Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon. 2009.
137. Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus. 2008.
138. Õigusloome mahu vähendamise kava. 31.12.2015.
139. Õigusloome mahu vähendamise kava. Rakendusplaan.
140. Õigusloomemenetluse kaardistus. Õigusloome korralduse talitus. Õiguspoliitika osakond. Tallinn: Justiitsministeerium 2012.
141. Õiguspoliitika. <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika>
142. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Seletuskiri.
143. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ülevaade elluviimise kohta 2015. aastal.
144. Ülevaade ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsist. Justiitsministeerium. 2007.

Kohtulahendid

145. RKKK 3-1-1-86-97.
146. RKKK – 3-1-1-101-16
147. RKPJKo 3-4-1-17-08
148. RKHK – 3-3-1-92-16
149. RKTK – 3-2-1-165-16

Muud materjalid

150. <http://akit.cyber.ee/>
151. Algas Eesti ühe olulisema infosüsteemi arendus. - Tieto. <https://www.tieto.ee/tipplood/skais2-kick-off>
152. AT4AM. <http://www.at4am.org/>
153. Beagle. <http://beagle.ai/>
154. Bundestag. Gesetze. <https://github.com/bundestag/gesetze>
155. Computing for legislation. - <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/TematicaEng.php?Id=3>
156. Docracy. <http://www.docracy.com>
157. Elegadro. <https://github.com/unserializable/elegadro>
158. Fix the Government: Open-Source Legislation. <https://byparker.com/blog/2013/fix-the-government-open-source-legislation/>
159. GitLaw: GitHub for Laws and Legal Documents - a Tourniquet for American Liberty. <https://blog.abevoelker.com/gitlaw-github-for-laws-and-legal-documents-a-tourniquet-for-american-liberty/>
160. GovTrack. <https://www.govtrack.us/>
161. Kas uus ajastu IT-alastes riigihangetes? - Äripäev. ITuudised.ee 07.07.2011. <http://www.ituudised.ee/arvamused/2011/07/07/kas-uus-ajastu-it-alastes-riigihangetes>
162. Lafabriquedelaloi. <http://www.lafabriquedelaloi.fr/>
163. Le Code civil français, sous Git. <https://github.com/steeve/france.code-civil>
164. Legal Design Lab. <http://www.legaltechdesign.com/>
165. LIMS. <http://www.irosoft.com/en/legislative-information-management>
166. Okeestonia opendata issue tracker. - <https://github.com/okeestonia/opendata-issue-tracker>
167. Rahvaalgatus. <https://rahvaalgatus.ee/>
168. Say hello to University of Helsinki's Legal Tech Lab. - <http://www.legaltech.se/blogg/say-hello-to-the-university-of-helsinki-legal-tech-lab>
169. StateDecoded. <https://github.com/statedecoded/statedecoded>

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks

Mina, Carrie Raiend,

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Kvaliteetsema õigusloome arendamine infotehnoloogiliste lahenduste kaudu“,

mille juhendaja on Mario Rosentau,

reprodutseerimiseks ainult säilitamise, sealhulgas digitaalarhiivis DSpace säilitamise eesmärgil kuni juurdepääsupiirangu tähtaja lõppemiseni. Lõputöö avaldamine ei ole lubatud.

Olen teadlik, et punktis 1 nimetatud reprodutseerimise õigus jääb alles ka autorile.

Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 02.05.2017