

## Liidestatud õigusinfosüsteemi kontseptuaalsed alused

### TAUST

Vabariigi Valitsuse 2007. – 2011. aasta tegevusprogrammi<sup>1</sup> p. 2.12 kohaselt on sel perioodil seatud eesmärgiks õigusinfoveebi asutamine, Riigi Teataja poolt õigusaktide ja nende seletuskirjade avaldamine ning veebipõhiselt igapäevase tasuta kättesaadavaks muutmine. Selleks on tegevuse nr 2.12.7 all ette nähtud õigusinfoveebi kontseptsiooni väljatöötamine Justiitsministeeriumis.

Justiitsministeeriumi arengukava<sup>2</sup> näeb õiguspoliitika valdkonna ühe strateegilise eesmärgina riigi õiguspoliitiliste otsuste kvaliteetsust, arusaadavust elanikkonnale ning eesmärkide ja meetmete mõõdetavust ja selle saavutamise ühe meetmena ühtse infokeskkonna loomise, mille kaudu oleks võimalik saada lihtsalt kätte vajalik õigusala info. Selleks näeb arengukava vajaliku tegevusena ette e-Riigi Teataja, e-õiguse, kohtulahendite andmekogude, riigikogu menetlusinfo ja õigusaktide tõlgete ühendamise ühtseks süsteemiks.

Justiitsministeeriumi 2008. a tööplaanis<sup>3</sup> on õigusinfosüsteemi väljatöötamine.

Justiitsministeeriumis on aprillis 2008. a valminud liidestatud õigusinfosüsteemi lähteülesanne<sup>4</sup>. Lähteülesandes on kaardistatud kõik olemasolevad õigusinfot sisaldavad infosüsteemid, kirjeldatud nende eesmärgid ja antud hinnang nende toimimisele.

Lähteülesandes on jõutud järgmistele seisukohtadele:

1. olemasolevate õigusinfosüsteemide hulk on kasutajate vajadusi arvestades liialt suur;
2. infosüsteemid asuvad paljudel erinevatel veebilehtedel;
3. infosüsteemid on erineva ülesehitusega ega ole sageli kasutajasõbralikud.

Sellest lähtuvalt on tehtud lähteülesandes ettepanek asuda välja töötama liidestatud õigusinfosüsteemi, mis rahuldaks kasutajate vajadusi paremini.

Lähteülesanne esitati kooskõlastamisele mais 2008. a Siseministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Riigikantseleile, Riigikogu Kantseleile ja Vabariigi Presidendi Kantseleile, neist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Riigikantselei ei kooskõlastanud seda.

Kooskõlastusringi järgselt toimus eelpool nimetatud asutuste esindajate vahel nõupidamine, kus selgitati kooskõlastusel tekkinud küsimusi. Kaardistati rida probleeme, mida esindajate hinnangul tuli enne lähteülesande Vabariigi Valitsusele esitamist põhjalikumalt analüüsida. Sel eesmärgil kutsuti justiitsministri 22.05.2008. a käskkirjaga nr 98 kokku eelpool viidatud asutuste esindajatest koosnev liidestatud õigusinfosüsteemi kontseptuaalsete aluste väljatöötamise töögrupp (edaspidi *töögrupp*). Töögrupp on arutelude käigus analüüsinud lähteülesandes välja toodud ja töö käigus ilmnunud probleeme ning pakkunud neile lahendused.

Töögrupi arutelude ja väljapakutud lahenduste tulemusena on valminud käesolev kontseptsioon. Juhul kui Vabariigi Valitsus kontseptsiooni heaks kiidab, koostatakse selle põhjal rakendusplaan, mille alusel hakatakse projekti ellu viima.

<sup>1</sup> Kättesaadav internetis aadressil [http://www.valitsus.ee/failid/2007\\_12\\_20\\_VV\\_tegevusprogramm\\_LOPLIK.pdf](http://www.valitsus.ee/failid/2007_12_20_VV_tegevusprogramm_LOPLIK.pdf)

<sup>2</sup> „Justiitsministeeriumi arengukava kuni aastani 2012“, kinnitatud ministri 15.01.2008.a käskkirjaga nr 8

<sup>3</sup> „Justiitsministeeriumi 2008. aasta tööplaan“, kinnitatud ministri 04.01.2008 käskkirjaga nr 4

<sup>4</sup> Kättesaadav internetis aadressil <http://www.just.ee/36161>

## MÕISTETE DEFINITSIOONID JA NIMESSELGITUSED

<b>AET</b>	avalik e-toimik digitaalseks osalemiseks kohtu, politsei, prokuratuuri ja tulevikus ka teiste asutuste menetlustes
<b>andmekogu</b>	süsteemiliselt või meetodiliselt korrastatud iseseisvate teoste, andmete või muu materjali kogum, mis on individuaalselt kättesaadav elektrooniliste või muude vahendite abil
<b>Digesta</b>	kohtulahendite analüüside ning seaduste kokkuvõtete ja lühi-analüüside andmekogu
<b>DVK</b>	dokumendivahetuskeskus, mille ülesandeks on ministeeriumite, Riigikantselei, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei ja KOV-de hajutatult paiknevate dokumendihaldussüsteemide liidestamine X-tee vahendusel, dokumentide lühi- ning pikaajaline säilitamine ja menetlemine
<b>e-esitamine</b>	Vabariigi Valitsusele esitatavate materjalide digitaalselt allkirjastatuna esitamise süsteem
<b>elektrooniline õigusloome</b>	süsteem, kus õigusloomega seotud dokumendid (nt õigusaktide eelnõud, seletuskirjad) liiguvad asutuste vahel mitte paberil, vaid elektrooniliste kanalite kaudu
<b>ELIS</b>	Euroopa Liidu teabe- ja dokumentide infosüsteem
<b>EMS</b>	Riigikogu eelnõude menetlemise infosüsteem
<b>eRT</b>	elektrooniline Riigi Teataja
<b>EstLex</b>	riigile kuuluva AS-i Andmevara peetav õigusaktide andmekogu
<b>Euroopa Kohtu ajaloolised lahendid</b>	Euroopa Kohtu lahendid kuni aastani 2002
<b>e-õigus</b>	ministeeriumite vaheline eelnõude digitaalse kooskõlastamise infosüsteem
<b>JM</b>	Justiitsministeerium
<b>kaasamine</b>	siin: avaliku võimu tegevus, mille sihiks on anda kodanikele või neid esindavatele ühendustele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel
<b>KIS</b>	I ja II astme kohtute kohtulahendite andmekogu, sisaldab lahendeid alates 2006. aastast
<b>KOLA</b>	I ja II astme kohtute kohtulahendite andmekogu, sisaldab lahendeid kuni 2005. aastani
<b>koosvõime</b>	infosüsteemide ja toetavate tegevusprotsesside võime vahetada andmeid ja ühiselt kasutada informatsiooni ning teadmisi
<b>liidestatud õigusinfosüsteem</b>	IT-lahendus, mis koondab õigusloomemenetlust kajastavates ja muudes õigusinfosüsteemides sisalduva teabe ühtsesse vaatesse
<b>MAIS</b>	ministrite asendamise infosüsteem
<b>osalusveeb</b>	kanal kodanike, kodanikeühenduste ja huvirühmade tarbeks, et ühiskonnaelus kaasa rääkida
<b>SEIRA</b>	valitsusasutustele antud ülesannete täitmise arvestuse pidamise andmekogu
<b>strateegilised arengukavad</b>	valdkonna ja organisatsioonipõhised arengukavad. Valdkonna arengukavad kajastavad ühe või mitme valdkonna eesmärgi ja nende saavutamiseks vajalikke meetmeid, mille elluviimist korraldab kas üks ministeerium või mitu ministeeriumi koostöös. Organisatsioonipõhised arengukavad on ministeeriumi

	valitsemisala ja ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste arengukavad.
<b>VIIS</b>	Vabariigi Valitsuse istungite infosüsteem
<b>VV</b>	Vabariigi Valitsus
<b>õigusinfosüsteemid</b>	infosüsteemid, mis sisaldavad teavet õigusloomeprotsessi erinevate etappide kohta (eelnõu väljatöötamine, eelnõu kooskõlastamine, eelnõu menetlemine Riigikogus jne), kuid ka õiguse kohta üldiselt (kehtiv õigus, õigusaktide tõlked, kohtulahendid jne)
<b>õigusteadvus</b>	arusaamad ja teadmised õiguse olemusest, sh oma õiguste ja kohustuste tundmine
<b>XML-tööriist</b>	üldotstarbeline markeerimise keel, mille eesmärgiks on struktureeritud info jagamine erinevate infosüsteemide vahel, eelkõige internetis veebipõhistes rakendustes

## PROBLEEMI KIRJELDUS

Lähteülesandes on **kaardistatud olemasolevad** omavahel sisulist puutumust omavad **õigusinfosüsteemid** (sulgudes märgitud infosüsteemi haldaja):

1. osalusveeb (Riigikantselei);
2. e-õigus (Justiitsministeerium);
3. e-esitamine (Riigikantselei);
4. VIIS (Riigikantselei);
5. EMS (Riigikogu Kantselei);
6. Vabariigi Presidendi otsused (Vabariigi Presidendi Kantselei);
7. eRT (Riigikantselei);
8. EstLex (AS Andmevara);
9. KOLA ja KIS (Justiitsministeerium);
10. Riigikohtu lahendid (Riigikohus);
11. ELIS (Riigikantselei);
12. SEIRA (Riigikantselei);
13. Digesta (Riigikohus);
14. AET (Justiitsministeerium);
15. MAIS (Riigikantselei).

Lisaks eeltoodutele haldab JM õigusaktide tõlgete andmekogu ja tegeleb Euroopa Kohtu ajalooliste lahendite tõlkeprojektiga. Samuti on Riigikogu Kantseleis kasutusel EL valdkonnapädev märksõnastik Eurovoc ning JM-s loomisel õigusmõistete andmekogu ja Rahandusministeeriumis järelevalvefunktsionaalsust omav strateegiliste arengukavade infosüsteem. Ükski viimati nimetatud kolmest süsteemist ei ole veel avalik, samuti ei ole veel avaldatud Euroopa Kohtu ajalooliste lahendite tõlkeid.

Lisaks tuleb ära märkida EL õiguse alased infosüsteemid, mida haldavad erinevad EL institutsioonid: Pre-Lex, Oeil, Eur-Lex, õigusaktide kokkuvõtted, Euroopa Kohtu uued lahendid, Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid ja Euroopa Komisjoni kaasamisportaal (ingl. k. Your Voice in Europe).

**Peamised probleemid** olemasolevate infosüsteemidega seoses on järgmised:

1. **olemasolevate õigusinfosüsteemide hulk on kasutajate vajadusi arvestades liialt suur;**
2. **õigusalane teave on raskesti leitav ja tervikliku informatsiooni kättesaamine süsteemide paljusust arvestades keeruline.** Justiitsministeeriumi läbi viidud õigusteadlikkuse uuringu<sup>5</sup> kohaselt otsitakse õigusinfot praegusel ajal enim internetist. Arvestades suurt infohulka ning asjaolu, et õigusinfosüsteeme arendavad erinevad asutused ja süsteemid on seetõttu erineva infotehnoloogilise rakendusega, on nendes orienteerumine inimeste jaoks keerukas.
3. **infosüsteemide parallelism.** Nt sisalduvad Riigikohtu lahendid Riigikohtu veebilehel, eRT-s ja tulevikus ka avalikus e-toimikus. Igasse neist sisestatakse lahendid eraldi. Topelttöö tegemise koormus kaasneb ametnike jaoks nt e-õiguse ja e-esitamise infosüsteemidega, kuna e-õigust läbivate eelnõude puhul on vaja kasutada paralleelselt mõlemat süsteemi. E-õiguses menetlemise lõpetamiseks sisestatakse infosüsteemi materjalide see versioon, mis esitatakse VV istungile, samaaegselt sisestatakse need dokumendid ka e-esitamise süsteemi.

<sup>5</sup> "Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring", Tallinn 2007, kättesaadav internetis aadressil <http://www.just.ee/30814>

4. **infosüsteemid ei vaheta omavahel infot.** Puudub võimalus saada eelnõu ühe menetlusetapi kaudu infot selle kohta, mis eelnõuga teistes etappides on toimunud. Iga etapi kohta käiv infosüsteem kajastab vaid konkreetselt selles süsteemis sisalduvat infot, eelnõu kohta käiv muu info sellega seotud ei ole.
5. **tagatud ei ole süsteemide ökonoomika.** Nt eelnõu ei liigu erinevaid menetlusetappe kajastavate infosüsteemide vahel alati elektrooniliselt, mis toob endaga kaasa topelttöö tegemise vajaduse infosüsteemidega töötavatele ametnikele; mitmed erinevad infosüsteemid sisaldavad ühesugust teavet; esinevad vajakajäämised KOV õigusaktide kehtivas seisus kättesaamisel.

Probleemide lahendamiseks on lähteülesandes tehtud ühtse, õigusinfot sisaldava veebikeskkonna ehk **liidestatud õigusinfosüsteemi loomise ettepanek**, mille töögrupp on kinnitanud. Loodav õigusinfosüsteem võimaldab teatud infosüsteemide omavahel ühendamist, osa süsteemide loodavasse õigusinfosüsteemi integreerimist ja ülejäänute sellega liidestamist.

Liidestatud õigusinfosüsteemi loomisega on võimalik:

1. koondada õiguslane teave ühtsesse keskkonda ja muuta selle kaudu teave inimestele hõlpsamini kättesaadavaks;
2. vähendada dubleerivate funktsionaalsustega andmekogude arvu;
3. astuda samme andmekogude koosvõimeliseks muutmiseks;
4. lahendada parallelismi probleemi;
5. vähendada administreerimiskulusid;
6. aidata kaasa inimeste üldise õigusteadlikkuse taseme tõstmisele;
7. kaotada topelttöö tegemise vajadus, lihtsustades nii infosüsteemidega töötavate ametnike tegevust.

### **Töögrupi lahenduse ettepanekud**

Töögrupp on lähteülesandes välja toodud probleeme analüüsisides teinud nende lahendamiseks järgmised ettepanekud.

#### **I eRT vs. EstLex**

1. **Lõpetada EstLexi teenuse pakkumine AS-i Andmevara kaudu.** Selle asemel arendada eRT-d, lisades sellesse tegelikele vajadustele vastavaid funktsionaalsusi ja parandada olemasolevaid.
2. **Riik avaldab oma õigusaktid ainult eRT-s.**

#### **Põhjendused:**

eRT on Eesti riigi ametlik väljaanne, EstLexi teenust osutab ärilistel alustel tegutsev AS Andmevara. Viimane on riigile kuuluv äriühing ja kõik oma tegevusülesanded saab ta riigilt. eRT ja EstLexi näol on tegemist kahe dubleeriva õigusaktide andmebaasiga, kusjuures EstLex konkureerib eRT-ga, olles justkui teine Riigi Teataja riigi ametliku väljaande kõrval.

EstLex sisaldab õigusaktide osas sama infot, mis eRT, sest põhineb Riigi Teataja materjalidel. Samas ei paku EstLex sama kindlust, mis eRT, kuna selles esineb sisulisi probleeme. Nt ei vasta metaandmed õiguslikule loogikale, redaktsioonid ei ole omavahel korralikult seotud, kehtivusandmete osas ei peeta eriti head arvestust. Erinevalt eRT-st, ei vastuta riik EstLexi õigusaktide andmebaasi sisu õigsuse eest.

Ei ole aktsepteeritav, et riik ühest küljest pakub tasuta teenust ja teisest küljest on samaaegselt seotud samasisulise tasulise teenuse pakkumisega.

Siseministeeriumi eriarvamus:

Ei ole põhjendatud AS-i Andmevara kaudu EstLexi teenuse pakkumise lõpetamine. Kui on selle teenuse tarbijaid, kes on nõus selle eest maksma, siis järelikult läheb teenust vaja. Tegemist on aktsiaseltsiga, mis toodab riigile kasumit. Kasum on vajalik AS-i Andmevara kaudu teiste riigile vajalike teenuste osutamiseks. Kui peetakse vajalikuks lõpetada EstLexi arendamine ja haldamine AS-i Andmevara poolt, siis teeme ettepaneku kaaluda EstLex andmebaasi (koos õiguste ja kohustustega) müümist.

## II KOV aktid

- 3. KOV akte eRT-s ei avaldata, nende avaldamiseks luua keskne süsteem.** Tegemist oleks eRT sarnase keskkonnaga KOV aktide avaldamiseks ja kehtivas seisus hoidmiseks, mis oleks kõikide KOV-ide jaoks ühesugune.
- 4. KOV aktide avaldamise tsentraalse süsteemi loomisega seotud tegevuste juhtimine panna KOV-i temaatikat koordineerivale Siseministeeriumile.**
- 5. KOV aktide terviktekstide koostamine detsentraliseerida (iga KOV koostab terviktekstid ja esitab need avaldamiseks).**

Lahendus toob endaga kaasa muudatuste tegemise vajaduse Riigi Teataja seaduses ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.

Põhjendused: tegevus KOV õigusaktide avaldamisel on kaootiline. Neid avaldatakse vastavalt KOV põhimäärusele. KOV õigusaktide eRT-le avaldamiseks saatmine on vabatahtlik, erandi moodustavad vaid üldist tähtsust omavad volikogu määrused (RTS § 2 p 14<sup>1</sup>). KOV õigusaktide avaldamine eRT-s ei ole KOKS § 23 lg 1 kohaselt aktide jõustumisega seotud.

Täna toimub KOV õigusaktide avaldamine erineval määral – neid avaldatakse üsna juhuslikult nii KOV-ide endi veebilehtedel, EstLexis kui eRT-s. Sellega seondub kaks probleemi. Esiteks on tegemist ilmse ressursiraiskamisega. Teiseks ei ole selge, kus ametlik teave õiguslikult siiski asub.

KOKS § 23 lg 1 kohaselt avalikustatakse volikogu õigusaktid valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Kui valla või linna põhimääruses ei ole sätestatud teisiti, loetakse volikogu määrus avalikustatuks pärast selle väljapanekut valla- või linnakantseleis. Volikogu määrused jõustuvad kolmandal päeval pärast nende avalikustamist, kui õigusaktis eneses ei ole sätestatud hilisemat jõustumise tähtaega. Vastavalt sama sätte 5. lõikele peavad volikogu määrused ja otsused olema ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras kättesaadavad kõigile isikutele. Üldist tähtsust omavad volikogu määrused saadetakse KOKS § 23 lg 6 kohaselt Riigikantseleile avaldamiseks nii paber kandjal kui elektroonilisel kujul nädala jooksul pärast aktile allakirjutamist.

Problemaatiline on, et puudub keskkond kõikide KOV õigusaktide avaldamiseks. Samas on nõuded aktide menetlemisele, avaldamisele ja terviktekstide pidamisele kõikidel KOV-idel ühesugused. Täna ei avalda mitte kõik KOV-d oma õigusakte kodulehel ja kui seda ka tehakse, siis sageli on õigusakte raske KOV kodulehelt üles leida. Oluline on, et oleks infrastruktuurina olemas üks koht, kuhu kõik KOV aktid, sh terviktekstid jõuavad ja kus need

oleks aktuaalses seisus. KOV õigusaktide avaldamise ühtne keskkond aitab kokku hoida riigi kaudseid topeltkulusid, suure hulga mitteühilduvate süsteemide juurdekasvu ja tagab KOV õigusaktide parema kättesaadavuse.

Problemaatiline on ka KOV õigusaktide terviktekstide pidamine. KOV-id ise terviktekste ei koosta, Riigikantseleil puudub selleks haldussuutlikkus, AS-is Andmevara koostavad KOV aktide terviktekste selleks palgatud töötajad.

Siseministeeriumi eriarvamus:

- 1) Avaldada KOV aktide terviktekstid eRT-s.
- 2) Panna KOV õigusaktide pidamise ja arendamise ülesanne Riigikantseleile. KOV õigusaktid peavad olema eRT osa, sest kõikide õigusaktide (nii riigi kui KOV-ide) paiknemine ühes andmebaasis (eRT-s) on kasutajatele arusaadavam (tervikliku õiguslase informatsiooni kättesaamine lihtsam) ja riigile odavam (ei peaks arendama ja haldama kaht analoogset andmebaasi). Ka loodava õigusinfosüsteemi kontseptsiooni eesmärkidega on paremini kooskõlas KOV õigusaktide registri arendamine eRT juures, kuna nii välditakse ühtlasi ka uute süsteemide juurdekasvu.

### III MAIS

**6. Peaministri korraldusi ministrite asendamiste kohta eRT-s mitte avaldada.**

**7. Liidestada MAIS dokumendivahetuskeskusega (DVK).**

Lahendus toob endaga kaasa muudatuste tegemise vajaduse Riigi Teataja seaduses.

Põhjendused:

MAIS-i sisestatud andmed on informatiivse tähendusega. Nende alusel vormistatakse peaministri ja ministrite äraolek ja asendaja määramine nii puhkuse, haiguse kui välislahetuse ajal igakordselt peaministri korraldusega.

Loogiline lahendus oleks, et MAIS-i funktsionaalsus sisalduks VIIS-is, kuid see on raskesti teostatav, sest VIIS-ile ei ole kõikidel MAIS-ist teavet vajavatel ministeeriumiametnikel juurdepääsu.

MAIS-i ei ole eraldiseisva infosüsteemina mõttekas pidada. Kuivõrd MAIS omab praktilist väärtust seoses ministeeriumite dokumendihaldussüsteemidega, on otstarbekas see süsteem DVK-ga liidestada.

### IV e-esitamise infosüsteemi kaotamine

**8. Kaotada e-esitamise infosüsteem. Lisada selle funktsionaalsus e-õiguse ja osalusveebi ühendamisel tekkivale ühtsele kaasamise ja kooskõlastamise infosüsteemile.**

Lahendus toob endaga kaasa muudatuste tegemise vajaduse VV reglemendis.

Põhjendus:

E-esitamise puhul oli selle loomisest alates teada, et see on ajutine lahendus kuni DVK loomiseni. E-õiguse ja DVK kontekstis puudub tegelik vajadus e-esitamise infosüsteemi järele.

Peamine probleem selle infosüsteemiga seisneb topelttöö tegemises. Nimelt on e-õigust läbivate eelnõude puhul vaja kasutada paralleelselt nii e-õigust kui e-esitamist - süsteem aktsepteerib kooskõlastuskirjade linke e-õigusest, samas ei aktsepteeri nt eelnõu linki ja eelnõu tuleb e-esitamise süsteemi mehaaniliselt uuesti sisestada. Samas seisneb e-esitamise funktsioon sisuliselt vaid ühes sammus õigusakti menetlemisel, s.o. materjalide digitaalselt allkirjastatult esitamises VV-le. Seega on piisavaks lahenduseks e-esitamise funktsionaalsuse lisamine e-õiguse ja osalusveebi ühendamisel tekkivale ühtsele kaasamise ja kooskõlastamise infosüsteemile.

## V e-õiguse ja osalusveebi ühendamine

### 9. Ühendada omavahel osalusveeb ning e-õigus ja liita neile e-esitamise funktsionaalsus.

Lahendus toob endaga kaasa muudatuste tegemise vajaduse VV reglemendis ja strateegiliste arengukavade liike ning nende koostamist, täiendamist, elluviimist, hindamist ja aruandlust reguleerivad korras.

#### Põhjendused:

E-õiguses sisaldub kaks poolt: eelnõu kooskõlastamine, mis omab seost DVK-ga, ja info avalikustamine, mis omab seost loodava õigusinfosüsteemiga.

Osalusveebi ja e-õiguse süsteemi ei ole mõttekas eraldi hoida, kuna nende tegevused on omavahel väga tihedalt seotud ja etapid ei ole seetõttu alati eristatavad. Mõistlik oleks, et kõiki nende infosüsteemidega seotud tegevusi saaks ühe süsteemi siseselt teha. Osalusveebi ning e-õiguse ühendamise ja neile e-esitamise funktsionaalsuse lisamise kaudu on võimalik luua ühtne kaasamise ja kooskõlastamise keskkond, millele oleks võimalik liita e-esitamise funktsionaalsus.

## VI Menetlusteabe kättesaadavaks tegemine

### 10. Teha avaldatud õigusaktide kohta käiv kogu menetlusteave (sh viited seaduste seletuskirjadele) ja kõik erinevate menetlustappidega seotud (avalikud) dokumendid eRT-s kättesaadavaks.

#### Põhjendused:

Täna tuleb õigusakti menetlusteavet otsida eelnõu erinevatest menetlustappidest – e-õigusest, EMS-ist jne. Mõistlik oleks, et selle leiaks ühest kohast. Kuivõrd tegemist on Riigi Teataja lisateabega, on loogiline, et menetlusteave oleks esitatud eRT juures.

Tähelepanu tuleb pöörata teabe leidmisele olukorras, kus õigusakti eelnõu ei läbi kõiki tavapäraseid õigusloomeetappe, nt ei liigu eelnõu Riigikogu menetlusest edasi ja eRT seetõttu üldse ei jõuagi. Samas peab aga kogu teave, mis eelnõu kuni Riigikogu etapini puudutab, olema infosüsteemist kättesaadav.

## VII Õigusaktide terviktekstide koostamine

**11. Õigusaktide terviktekstide koostamine tsentraliseerida.**

**12. Terviktekste koostatakse asutuses, kus asub eRT.**

### Põhjendused:

Täna koostavad õigusaktide terviktekste kõik ministriumid ise. Praktikas on terviktekstide õigsuse kontroll problemaatiline. Detsentraliseeritus ja erinev meetoodika on põhjustanud selle, et hilisemal kontrollimisel on terviktekstides ilmnenud äärmiselt palju vigu. Võttes arvesse, et ministriumitel on ebaratsionaalne seda kohustust edasi täita, ja seda, et tuleb tagada ühtne meetoodika ja andmete usaldusväärsus, on vajalik terviktekstide koostamise tsentraliseerida.

## VIII Õigusaktide tõlked

**13. Luua õigusaktide tõlgete avaldamiseks üks keskkond, kust oleks kättesaadavad kõik erinevate asutuste tehtud õigusaktide tõlked ükskõik, mis keelde.**

**14. Tõlked paiknevad loodavas süsteemis kehtivale õiguse lähedal.**

**15. Tagada kehtivate seaduste ingliskeelsete tõlgete aktuaalne seis mõistliku viivituse ajaga.**

**16. Vene keelde tõlgitakse õigusakte vastavalt võimalusele.**

### Põhjendused:

JM tõlgib Eesti õigusakte inglise keelde ja välislepinguid ning muid tekste inglise keelest eesti keelde iga-aastase tõlkeplaani alusel vastavalt ministriumite tellimustele. Ka teised ministriumid tõlgivad õigusakte, juhul kui need JM tõlkeplaani ei mahu. Piiratud ressursi tõttu on kuni 2008. aastani JM-s õigusakte vene keelde tõlgitud vähesel hulgal, alates 2008. aastast aga enam üldse mitte.

Õigusaktid asuvad eRT-s, nende vene- ja ingliskeelseid tõlked aga JM kodulehel. Samas puudub eRT-s viide õigusaktide tõlgete asukoha kohta.

Sellise olukorra lahendamiseks on otstarbekas luua tõlgete avaldamiseks üks keskkond, kust oleks kättesaadavad kõik õigusaktide tõlked. Võttes arvesse, et õigusakte tõlgitakse teatud määral ka teiste ministriumite poolt, peab tõlgete avaldamise keskkond kajastama kõikide ministriumite tõlkeid, sõltumata keelest, millesse tõlgitakse. Oluline on, et tõlgete avaldamise keskkond asuks loodavas õigusinfosüsteemis kehtiva õiguse lähedal, mis on ilmselt esimene koht, kuhu tõlgete leidmiseks pöörduetakse.

Problemaatiline on asjaolu, et tõlgete kättesaadavuse tingimused eri allikatest on erinevad. Inglise keelde tõlgitud õigusaktid on JM kodulehel tasuta kättesaadavad. EstLexi tasuta otsing õigusaktide ingliskeelsete tõlgetega ei võimalda tutvuda, küll on seda võimalik teha tasulise paketi raames. Tasulise paketi alt avanevad õigusakti ingliskeelse tõlke lingid viivad aga JM kodulehele (endise Eesti Õiguskeele Keskuse tõlgetele). Samuti on õigusaktide venekeelsed tõlked JM kodulehel tasuta kättesaadavad, EstLex aga võimaldab venekeelseid tõlkeid vaid tasulise paketi raames. Kui ingliskeelsete tõlgete puhul viitab EstLex JM tõlgetele, siis vene keelde tõlgib AS Andmevara õigusakte ise.

Teiste ministriumite tõlgete puhul võib probleeme valmistada tõlgete kvaliteet ja küsimus tõlgetes varasemalt väljakujunenud terminoloogia kasutamise järjepidevusest.

Problemaatiline on ka asjaolu, et tõlked ei ole ajakohases seisus. Pidevalt ajakohastatakse vaid olulisemaid seadusi. Vajalik on, et mõistliku viivitusaja jooksul oleks tagatud Eesti õigusaktide ingliskeelsete tõlgete kontrollseis. See on vajalik eelkõige majanduskeskkonna läbipaistvuse suurendamiseks ja välisinvestoritele kehtiva õiguse kättesaadavaks tegemiseks. Võimaluse korral tuleb tagada olulisemate seaduste venekeelsed tõlked.

Välismaalastele tõlgete kättesaadavaks tegemise probleemi üks võimalik lahendus on eRT-le täiendava ingliskeelse otsingumootori lisamine. Sellega seoses on mõttekas eRT lehel süstemaatilise jaotuse võõrkeelse (ingliskeelse) versiooni loomine. Kasulik oleks ka eRT-s sisalduvate õigusaktide pealkirjade tähestikuline loend koos tõlgetega. Võimalik variant on ka tõlgetele viitamine VM kodulehel, kuivõrd see on tõenäoliselt koht, kuhu välismaalased esmajärjekorras satuvad.

## IX Märksõnastikud

### 17. Integreerida õigusmõistete andmebaas eRT-ga.

#### Põhjendused:

Täna on olemas mitmeid märksõnastamise töövahendeid, millel on erinev eesmärk ja ülesehitus:

- 1) *eRT märksõnastikku* märksõna lisamiseks nopitakse õigusaktide pealkirjadest sõnu. Süsteemi sellise ülesehituse korral ei ole tagatud märksõnastamise süsteemsus, sest märksõnad tekivad vastavalt sellele, milline uus õigusakt parasjagu eRT-sse jõuab. eRT märksõnastiku eesmärk on hõlbustada õigusakti otsingut, samas ei ole selle lahendus eriti õnnestunud ja vajaks .
- 2) *Riigikohtu märksõnastiku* üldine jaotus põhineb menetlusliikidel. Menetlusliigid jagunevad õigusharudeks, õigusharud märksõnade jaotuseks erinevate õigusinstituutide kaupa ja need omakorda detailsemateks märksõnadeks. Riigikohtu märksõnastik erineb oma eesmärgiga oluliselt eRT märksõnastikust, võimaldades kohtulahendite otsingut.
- 3) *JM-s* on väljatöötamisel *õigusmõistete andmebaas*. Tegemist on süstemaatilise andmebaasiga, mis tähendab seda, et õigusaktid töötatakse valdkonniti läbi ja neist nopitakse välja kõik õigusmõisted. Erinevalt teistest märksõnastikest on õigusmõistete andmebaasi näol tegemist seletava sõnaraamatuga, mille eesmärgiks anda mõiste definitsioon koos allika, konteksti ja seotud mõistetega.
- 4) Riigikogu Kantseleis on kasutusel EL valdkonnapõhine märksõnastik *Eurovoc*. Eesmärgiks on kõikide Riigikogu menetluses olevate tekstide märksõnastamine. Tegemist on süsteemipuuga, mis annab mõistetevahelised seosed, ei ole selgitav märksõnastik. Märksõnastik ei ole praegu avalikkusele kättesaadav.
- 5) *Osalusveebis* sisalduva valdkondade jaotuse eesmärgiks on konsultatsioonide leidmine. Osalusveebi valdkonnajaotus ei ühti teiste (nt eRT) jaotusega.

Mõistlik oleks nii suure hulga märksõnastike ühtlustamine. Samas on ühtlustamine problemaatiline, sest, nagu eelnevast nähtub, on märksõnastike eesmärgid erinevad.

## **X Kohtulahendite kättesaadavus**

**18. Siduda kõikide aastate kohtulahendid õigusinfosüsteemiga.**

**19. Siduda Riigikohtu lahendid kehtivate õigusaktidega, I ja II astme lahendid Riigikohtu lahenditega.**

**20. Tagada kõikide kohtuastmete lahendite puhul ühtsetele standarditele (XML) üleminek.**

Lahendus eeldab muudatuste tegemist kohtute seaduses ja kohtute infosüsteemi põhimääruses.

### Põhjendused:

Kohtulahenditega seonduvatest probleemidest tuleb eelkõige nimetada seda, et I ja II astme lahendeid ei ole võimalik mõistlikult kätte saada. Kui Riigikohtu lahendeid on Riigikohtu veebilehel märksõnastiku abil lihtne üles leida, siis KIS-is on vajaliku I või II astme lahendi leidmine mõnevõrra problemaatiline. Samuti on probleemiks see, et I ning II astme ja Riigikohtu lahendid on täna avaldatud eraldi süsteemides (vastavalt KIS ja Riigikohtu veebileht) ja lahendid ei ole omavahel seotud. Ka ei ole praegu soovi korral võimalik saada teavet selle kohta, milliseid kohtulahendeid õigusakti/ selle konkreetse sätte alusel tehtud on.

Kohtulahendite paremaks leidmiseks tuleb infosüsteem, milles kohtulahendid on avaldatud, loodava süsteemiga sidustada. Õigusakti alusel tehtud I ja II astme lahendeid võiks olla seotud konkreetse Riigikohtu lahendiga, mis on omakorda vastava õigusaktiga/ seadusesättega sidustatud. Niisugune lahendus aitaks ära hoida infosüsteemi koormamist suure hulga lisateabega.

Selleks, et kohtulahendeid oleks loodavas õigusinfosüsteemis võimalik avaldada, on kõikide lahendite puhul oluline tagada ühtsetele standarditele (XML) üleminek.

## **XI Riigikohtu lahendite avaldamine**

**21. loobuda Riigikohtu lahendite (va põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendite) eRT-s avaldamisest.**

**22. Siduda Riigikohtu lahendid õigusinfosüsteemiga selle süsteemi kaudu, kus lahendid parasjagu paiknevad (KIS/ avalik e-toimik).**

Lahendus toob endaga kaasa muudatuste tegemise vajaduse Riigi Teataja seaduses, kohtute seaduses ja kohtute infosüsteemi põhimääruses.

### Põhjendused:

Riigikohtu lahendeid avaldatakse praegu Riigikohtu kodulehel, RTS § 2 p 12 alusel eRT-s ja tulevikus ka avalikus e-toimikus. Lahendite paralleelselt mitmes kohas avaldamine on ilmselgelt ebaökoonoomne. Lisaks tuleb arvesse võtta, et Riigikohtu kodulehel on lahendeid võimalik otsida märksõna või detailse otsingu alusel ja lahendid on sealt kergesti leitavad, samas kui eRT kaudu on otsing üsna vaevaline - üksiku lahendi kaupa otsimine (nt lahendi tegemise kuupäeva või kohtuasja numbriga järgi) ei ole võimalik, lahendeid saab sirvida vaid Riigi Teataja III osa erinevate numbrite kaupa.

Kuivõrd puudub tegelik vajadus Riigikohtu lahendite eRT-s avaldamiseks, tuleb sellest loobuda. Riigikohtu otsused tuleb teha kättesaadavaks, liidestades lahendeid avaldava infosüsteemi (täna KIS, tulevikus AET) loodava õigusinfosüsteemiga.

Ettepanek ei puuduta põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendeid, mille eRT-s avaldamine on vajalik, sest need lahendid võivad muuta juba avaldatud õigustloovaid akte.

## **XII Euroopa Kohtu lahendite avaldamine**

### **23. Teha Euroopa Kohtu ajaloolised ja uued lahendid õigusinfosüsteemis kättesaadavaks linkide kaudu.**

#### Põhjendused:

Huvilistel on praegu juurdepääs vaid Euroopa Kohtu uute lahendite (s.o. alates aastast 2002 tehtud lahendite) tõlgetele, mis asuvad Euroopa Kohtu kodulehel. JM-s on pooleli Euroopa Kohtu ajalooliste lahendite tõlkeprojekt. Ajalooliste lahendite tõlkeid ei ole veel kusagil avalikustatud.

Kaks võimalikku kohta ajalooliste lahendite tõlgete avaldamiseks on Euroopa Kohtu koduleht ja loodav liidestatud õigusinfosüsteem. Samas on Euroopa Kohtu senine seisukoht olnud, et kohtu kodulehel avaldatakse üksnes neid tõlkeid, mille sisu eest Euroopa Kohus ise vastutab. Sellest tulenevalt ei ole liikmesriikides tehtud ajalooliste lahendite tõlkeid kodulehel senini avaldatud.

## **XIII EL õiguse kättesaadavus**

### **24. Teha EL õigus loodavas infosüsteemis kättesaadavaks, avaldades viited EL andmebaasidele**

#### Põhjendused:

eRT-s puuduvad täna viited EL õigusele. Samas on tegemist olulise õigusvaldkonnaga, milles orienteerumine on keerukas. Seetõttu on vajalik, et loodavas liidestatud õigusinfosüsteemis oleks loodud võimalus EL õiguse leidmiseks (nt Eesti õigusaktis EL õigusaktile viitamise korral viiks tekstisisene link viidatavale õigusaktile).

## **XIV Elektrooniliselt kooskõlastatavad dokumendid**

**25. Laiendada elektrooniliselt kooskõlastatavate dokumentide hulka, kaasates elektroonilisse menetlemisse ja avaldamisse ka strateegilised ja valdkondlikud arengukavad, VV korraldused, Riigikogu ettevalmistatud seaduseelnõud ja Riigikogu otsuse eelnõud, erinevad VV protokolliliste otsuste eelnõud, programmid, poliitikasuunad, aruanded, EL õigus. Lisada loodavasse liidestatud õigusinfosüsteemi VV kabinetimaterjalide kooskõlastamise funktsionaalsus.**

**26. Avaldada strateegilised arengukavad eRT-s.**

**27. Viia arengukavade koostamine üle XML-vormingule.**

Lahendus toob endaga kaasa muudatuse tegemise vajaduse VV reglemendis, Riigikogu kodu ja töökorra seaduses, strateegiliste arengukavade liikide ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse korras.

#### Põhjendused:

Täna kooskõlastatakse e-õiguse kaudu vaid siseriiklikke õigusakte (seaduste eelnõud, seaduste eelnõude väljatöötamiskavatsused, VV määruste eelnõud, ministrite määruste eelnõud, ministriumites ettevalmistatud Riigikogu otsuse eelnõud). Nt strateegilised arengukavad ei läbi kooskõlastamise infosüsteemi, ka ei avaldata neid eRT-s (selle kohta on viide, et neid avalikustatakse kusagil veebilehel). Lisaks siseriiklikele õigusaktidele peaks ka ülejäänud dokumente, mida täna kooskõlastatakse erinevate kanalite kaudu, kooskõlastatama loodava õigusinfosüsteemi kaudu.

Kabinetinõupidamise olemusest tuleneb, et materjalide avalikku kooskõlastamist ei saa kohustuseks seada, kuid e-õiguses kui infovahetuskanalis võiks see võimalus olemas olla.

Selleks, et arengukavasid oleks loodavas õigusinfosüsteemis võimalik avaldada, on oluline tagada ühtsetele standarditele (XML) üleminek.

### **XV Eelnõu menetlus pärast VV heakskiidu saamist**

- 28. Kogu eelnõu kohta käiv info ja kõik menetlusedokumentid peavad kajastuma infosüsteemis konkreetse eelnõu menetluse juures. Lisainfo lisatakse süsteemi võimaluse korral.**
- 29. Eelnõu kohta tehtavate muudatusettepanekute põhjendused peavad olema dokumenteeritud.**
- 30. Soovitav on välja töötada ühtne reeglistik Riigikogu komisjonide protokollide ühtlustamiseks.**

Lahendus toob endaga kaasa muudatuste tegemise vajaduse VV reglemendis, Riigikogu kodu ja töökorra seaduses.

#### **Põhjendused:**

Täna on raske jälgida, mis õigusaktiga peale VV etappi toimub, kuna menetlusinfo on kohati puudulik:

- 1) Riigikogu komisjonide protokollide tase on erinev – mõne komisjoni protokollid on väga lakoonilised, teise omad sisuliselt stenogrammid.
- 2) Eelnõu liikumine peale VV istungit ei ole hästi jälgitav. Komisjoni protokollid, Riigikogus eelnõu kohta tellitud analüüsid jmt lisateave ei jõua operatiivselt veebilehele.
- 3) Kõikidest muudatusettepanekute põhjendustest ei jää avalikkusele jälg maha.
- 4) Riigikogus tellitud uuringud ei ole süstematiseeritud. Uuringud on avaldatud eraldi uuringute lehel, peaksid kuuluma infosüsteemis eelnõu juurde.

### **XVI Riigikogu algatatud eelnõu menetlus**

**31. Tagada Riigikogu algatatud eelnõude elektroonsel kujul infosüsteemi jõudmine. EMS-i puhul on vaja luua mõistlik üleminek sellisesse süsteemi, mis on teiste liidestatud süsteemide jaoks töödeldav.**

**32. Tagada, et kogu ülejäänud menetlusinfo oleks süsteemi sisestatud.**

Lahendus toob endaga kaasa muudatuste tegemise vajaduse VV reglemendis, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses.

Põhjendused:

Põhiline probleem seisneb selles, et Riigikogus algatatud eelnõu menetlus toimub väga sageli paberil ja ka ülejäänud menetlusinfo on paberil. Elektroonseks muutub dokument alles etapis, mil see komisjoni jõub.

Vajalik on, et ka Riigikogu algatatud eelnõusid saaks alates nende algatamisest elektrooniliselt menetleda. Samuti on vajalik, et ka eelnõuga seotud muu menetlusinfo (nt VV või ministeeriumitest tulnud dokumendid, teistelt isikutelt küsitud arvamused jne), oleks süsteemi sisestatud.

## **XVII VIIS-is sisalduva info osaline kajastamine**

**33. Luua VIIS-i ja loodava liidestatud õigusinfosüsteemi vahel seosed nii, et VIIS-is sisalduv teave eelnõu VV istungil arutamise kohta peegelduks loodavas liidestatud õigusinfosüsteemis, pidades silmas, et VIIS jääks ka loodava liidestatud õigusinfosüsteemi kontekstis vaid piiratud isikute ringile ligipääsetavaks.**

Lahendus toob endaga kaasa muudatuse tegemise vajaduse VV reglemendis.

Põhjendused:

Tegemist on piiratud juurdepääsuga infosüsteemiga, mis samas sisaldab osaliselt avalikkusele huvipakkuvat teavet. Seda eelkõige osas, mis kajastab eelnõu arutamise ja selle kohta otsuse vastuvõtmise fakti VV istungil. Loodava liidestatud õigusinfosüsteemi kaudu on vajalik luua võimalus selle teabe avalikkusele kättesaadavaks tegemiseks. Samas tuleb silmas pidada, et VIIS ise jääks ka edaspidi vaid piiratud isikute ringile kättesaadavaks.

## **XVIII Kodanike õiguslastele küsimustele vastamise funktsionaalsus loodavas süsteemis**

**34. Loodava õigusinfosüsteemi kaudu õigusabi ei osutata. Vajadusel luuakse vastav infoteenus, nt Euroopa Liidu samalaadse teenuse Europe Direct eeskujul.**

Põhjendused:

eRT tagasiside põhjal on ilmnunud kodanike vajadus õiguslastele küsimustele vastuste saamise järele. Kodanike niisugust soovi toetab märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise seadus.

Lähtudes sellest, et loodava IT-lahenduse eesmärk ei ole tasuta õigusabi osutamine, vaid peaaesjalikult õigusloome menetlusest, õigusaktidest ja kohtupraktikast objektiivse ja täpse info saamise võimaldamine, on õiguslaste selgituste saamise funktsionaalsuse lisamine problemaatiline kahel põhjusel: esiteks, kuhu tõmmata piir, ütlemaks, et sinnaamaani on

õiguslane selgitus lihtne ja sealt edasi keerukas; teiseks, mistahes õiguslasele küsimusele vastuse andmine on igal juhul seotud õiguse tõlgendamisega ja kas oleks sellisel juhul tagatud, et kodanikule antav tõlgendus on pädev? Ei saa kindel olla, et kodanik on oma küsimuse esitamisel kõik faktid esitanud. On olemas oht, et ametnik võib kõiki fakte teadmata kodanikule tahtmatult eksitavat informatsiooni anda.

Pigem tuleks tagada, et kodanikule oleks kättesaadav info selle kohta, kust ja kuidas on tasuta õigusabi võimalik saada (nõuandetelefon, üliõpilaste õigusbürood, riigi õigusabi).

Infoteenuse võimalusele võiks alternatiiviks olla ka see, et ministriumid peavad oma dokumendihaldussüsteemid selliseks kohaldama, et liidessüsteem saaks kõik selgitustaotlustele esitatud vastused dokumendihaldussüsteemidest välja selekteerida.

## **XIX e-õiguse, e-esitamise ja osalusveebi haldaja**

**35. e-õiguse, e-esitamise ja osalusveebi haldamine toimub ühes kohas**

**36. e-õigust, e-esitamist ja osalusveebi haldab asutus, kes haldab e-õigust.**

### Põhjendused:

E-õigus, e-esitamine ja osalusveeb on omavahel väga tihedalt seotud süsteemid ja sel põhjusel on otstarbekas, et neid haldaks üks asutus. Võimalikud alternatiivid selleks on Riigikantselei, kes juhib korralduslikult VV eelset menetlust, või JM, kes on keskne õigusloome koordineerija ja peab dokumendid VV esitamiseks ette valmistama.

## **XX Organisatoorsed küsimused**

**37. Loodav õigusinfosüsteem seotakse riigiportaaliga [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee).**

**38. Liidestatud infosüsteemi loomise eest vastutav asutus on JM.**

**39. Liidestatud infosüsteemi koordineerija on JM.**

### Põhjendused:

Iseseisvaid infosüsteeme on palju ja haldajad on erinevad. Loodavale õigusinfosüsteemile on vaja luua kodaniku jaoks kergesti leitav juurdepääs. Loogiline lahendus oleks siduda see riigiportaaliga [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee), mis sisaldab riigiga suhtlemiseks vajalikku infot ja teenuseid nii kodaniku, ametniku kui ettevõtja tarbeks.

Hoolimata sellest, et enamik liidestatud õigusinfosüsteemi moodustavatest süsteemidest jääb edasi eksisteerima, on vaja määrata ühtsele vaatele (liidessüsteemile) koordineerija. Koordineerija määramine on vajalik selleks, et tagada liidessüsteemi funktsioneerimine ja teatud osas jälgimine, ja samuti selleks, et liidestatavate infosüsteemide haldajad arvestaksid edasiste arengute puhul liidestatud infosüsteemi üldiste eesmärkidega.

## **XXI Loodava liidestatud õigussüsteemi seos XML-projekti ja DVK-ga**

**40. Liidestatavate infosüsteemide andmevahetuse korraldamise huvides tagada eelnõude, arengukavade, kohtulahendite jmt dokumentide koostamisel XML-tööriista kasutusele võtmine**

**41. Dokumentide asutustevahelise liikumise terviklikuks kajastamiseks loodavas liidestatud õigusinfosüsteemis luua lahendus, mis võimaldaks lisada liidestatud õigusinfosüsteem XML-skeemi selliselt, et asutuste dokumendihaldussüsteemide vaheline suhtlus käik läbi õigusinfosüsteemi.**

Põhjendused:

Riigikantselei tellitava XML-tööriista abil õigusaktide koostamisel muutub õigusakt ja selle menetluskäik andmetöötluse mõttes töödeldavaks. Nimetatud tööriistaga tehakse valmis struktureeritud õigusakt ning see saadetakse DVK kaudu järgmistele menetlevatele asutustele. Järgmine asutus menetlusjadas näeb õigusakti ja ka eelnenud menetlusprotsessi. Asutus teeb oma menetlustoimingud ja saadab järgmistele menetlejatele kuni õigusakti avaldamise ja rakendamiseni.

Sellel hajusal töötlemisel on see puudus, et riigi tasandil puudub terviklik ülevaade õigusaktide menetlusprotsessist. Andmestik on küll asutuste kogumis olemas, kuid selle kasutamine on vaevaline, ka peaks iga asutus tegema andmetele ligipääsuvärava.

Seda kitsaskohta leevendaks see, kui kõik õigusaktide menetlustoimingud saaksid registreeritud ühes keskses infosüsteemis. See keskne infosüsteem võiks minimaalselt olla andmekogu, mis võimaldab riigi tasemel ülevaadet, millised õigusaktide protsessid üldse on käimas ja mis on iga protsessi menetlusseisund.

Miinumvariandis on loodav õigusinfosüsteem passiivne komponent, mis kuulab õigusaktidega toimuvat ja salvestab selle maha, et kõigil asjaosalistel oleks võimalus saada ülevaade. Selle miinumvariandiga ei pea piirduma. Süsteem võiks olla ka õigusloome protsessi asutustevaheline koordinaator, mis juhib menetlemise protsessi, saadab teavitusi, jälgib tähtaegu.

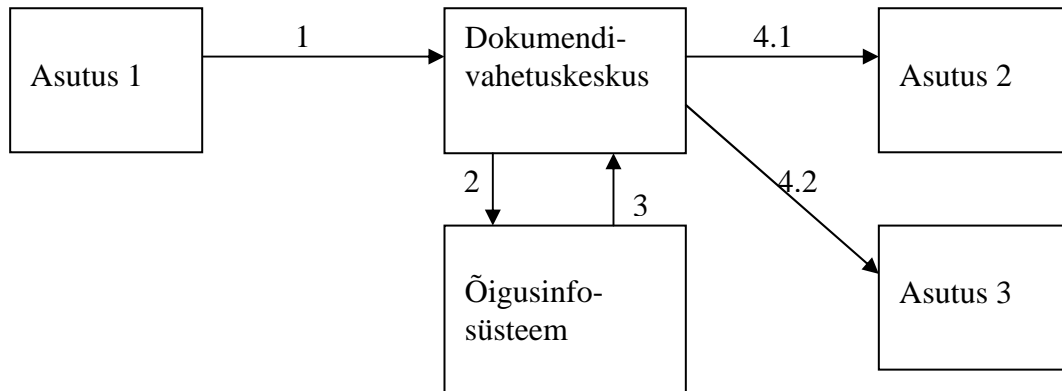
Loodav õigusinfosüsteem ei eelda menetlevate asutuste praegustest süsteemidest loobumist. Igal asutusel on oma nüansirikas menetlusprotsess ja oleks keeruline teha sellist süsteemi, mis kõiki osapooli rahuldaks. Küll aga on mõeldav õigusinfosüsteemi nende süsteemidega liidestada või nende süsteemidega laiendada, kui see otstarbekaks osutub.

Asjaolul, et loodav süsteem ei asenda kõiki menetlemiseks kasutatavaid süsteeme, on ka oma hind. Nimelt näeks loodavast süsteemist ainult neid menetlusandmeid, mida menetlev asutus on sinna saatnud. Seega kui asutusesisene menetlus on alles pooleli, siis süsteemist ei näe, kas see tähendab, et menetlus on 50% või 99% ulatuses pooleli. Küll aga saab asutuse süsteemi täiendada selliselt, et ta saadaks vaheseisundeid kesksesse süsteemi. Selleks, et loodav süsteem rakenduks, on kriitilise tähtsusega, et ükski õigusakti menetlusotsus ei läheks sellest mööda.

Riigikantselei XML tööriista kasutamise põhimõtteline suhtlusskeem on, et Asutus 1 saadab õigusakti edasiseks menetlemiseks Asutusele 2 või paralleelse edasise menetlemise korral Asutusele 2 ja Asutusele 3.

Loodava õigusinfosüsteemi töö tagamiseks on vajalik, et adressaatide hulgas oleks ka õigusinfosüsteem, mis salvestab fakti, et Asutus 1 lõpetas menetluse ja praegu menetlevad Asutus 2 ja Asutus 3.

Kindlam oleks aga asutuste vaheline otsesuhtlus üldse ära keelata, kõik peab käima läbi õigusinfosüsteemi. Seega Asutus 1 ei saada DVK kaudu dokumenti edasi Asutustele 2 ja 3, vaid Asutus 1 saadab DVK kaudu õigusinfosüsteemile dokumenti, milles palub dokument edasiseks menetlemiseks saata Asutustele 2 ja 3. Seda kirjeldab ka alltoodud joonis.



Tehniline keerukus jääb üldjoontes samaks, sest asutuse dokumendihaldussüsteemid suhtlevad endiselt DVK vahendusel. Loodava õigusinfosüsteemi lisandumine dokumendi töötlusahelasse lisab maksimaalselt mõneminutilise viivituse.

## **XXII Loodava liidestatud õigusinfosüsteemi seos ELIS2-ga**

### **42. Siduda ELIS2 siseriikliku õigusaktide menetlusega (e-õigus).**

#### Põhjendused:

Tegemist on EL dokumentide menetlemise süsteemiga. Menetlusprotsess on paljuski sarnane Eesti õigusaktide menetlemise protsessiga. Seetõttu on otstarbekas siduda ELIS2 siseriikliku õigusaktide menetlusega (e-õigusega).

## PROTSESSI KIRJELDUS

### Tegevused

Loodav õigusinfosüsteem on avalik süsteem, mis kajastab kõiki õigusloomega seotud toiminguid alates õigusakti väljatöötamiskavatsuse esitamisest kuni õigusakti avaldamiseni eRT-s. Põhirõhk on seejuures infosüsteemidel, mida iseloomustavad järgmised kriteeriumid:

1. süsteem seostub siseriikliku õigusloome teatud etapiga;
2. kasutajal esineb süsteemi suhtes õigustatud huvi;
3. õigusakti eelnõu koostanud ametnik kasutab süsteemi oma töös;
4. süsteemile on üldjuhul avalik juurdepääs.

Õigusloomeprotsessi loogilist järjekorda silmas pidades on sellisteks süsteemideks täna osalusveeb, e-õigus, e-esitamine, VIIS, EMS, Vabariigi Presidendi otsused ja eRT. Nimetatud infosüsteemide funktsionaalsused moodustaksid loodava liidestatud õigusinfosüsteemi n.ö. tuumiku. Lähteülesandes kaardistatud ülejäänud infosüsteemid omandaksid loodavas süsteemis täiendavad funktsionaalsused ilma ise süsteemis kesket kohta omamata.

Täpsemad tegevused, mida loodav süsteem peab kasutajal võimaldama teha, on õigusloomeetappide loogilist järjekorda arvestades etappide kaupa järgmised.

### I õigusloomemenetlusega seonduvad infosüsteemid

süsteemi osa	tegevused	eesmärk
kaasamise ja kooskõlastamise infosüsteem	<ul style="list-style-type: none"><li>- kodanik esitab idee</li><li>- kodanikud sisestavad oma arvamuse esitatud idee osas</li><li>- ministeerium sisestab vastuse esitatud idee osas</li><li>- ministeerium avaldab dokumendi (eelnõu, kontseptsiooni, strateegia) kodanikelt/huvirühmadelt arvamuse saamiseks (konsulteerib)</li><li>- kodanik/ huvirühm sisestab vastava konsultatsiooni juurde oma arvamuse</li><li>- ministeerium avaldab sama konsultatsiooni juures kokkuvõtte laekunud arvamustest ja ettepanekutest</li></ul>	kodaniku/ huvirühma võimalus osaleda otsuste kujundamise protsessis: <ol style="list-style-type: none"><li>1. ideede esitamise kaudu;</li><li>2. eelnõude, kontseptsioonide ja strateegiate osas arvamuse avaldamise kaudu.</li></ol>
kaasamise ja kooskõlastamise infosüsteem	<ul style="list-style-type: none"><li>- ministeerium sisestab väljatöötamiskavatsuse</li><li>- JM sisestab seisukoha nõusoleku andmiseks/ andmata jätmiseks</li><li>- ministeerium sisestab õigusakti eelnõu ja seonduvad dokumendid kooskõlastamiseks</li><li>- kooskõlastusringil osalejad sisestavad kooskõlastuse andmise / kooskõlastamata jätmise</li><li>- JM sisestab kooskõlastuse andmise / andmata jätmise</li><li>- ministeerium esitab VÄM-le välislepingu ratifitseerimise, ühinemise või</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine JM-ga</li><li>- eelnõude digitaalne kooskõlastamine ministeeriumide vahel</li></ul>

	heakskiitmise seaduse eelnõu ja seonduvad dokumendid - VÄM kas saabab välislepingu ratifitseerimise, ühinemise või heakskiitmise seaduse eelnõu tagasi ministeeriumile või sisestab eelnõu versiooni, mis esitatakse VV-le - ministeerium sisestab eelnõu versiooni, mis esitatakse VV-le	
kaasamise ja kooskõlastamise infosüsteem	- ministeerium sisestab süsteemi kooskõlastusringi läbinud dokumendid - Riigikantselei sisestab VV kooskõlastuse/ mittekooskõlastuse - Riigikantselei kannab eelnõu VIIS-i	materjalide digitaalne esitamine VV istungile
VIIS	- Riigikantselei sisestab VV otsuse eelnõu Riigikogule esitamiseks - Riigikantselei sisestab eelnõu dokumendid, mis esitatakse Riigikogule	VV istungite infosüsteem istungite päevakorra ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks ning protokollimiseks
EMS	- Riigikogu kantselei sisestab elektroonilised materjalid EMS-i - Riigikogu kantselei sisestab juhatus määratud juhtivkomisjoni - Riigikogu komisjon sisestab teated lugemiste lõpetamise kohta, eelnõu uue teksti ja vajadusel seletuskirja, eelnõu lõppteksti - Riigikogu kantselei sisestab seaduse vastuvõtmise - Riigikogu kantselei sisestab seaduse Vabariigi Presidendile kinnitamiseks saatmiseks	eelnõu menetlemine Riigikogus
Vabariigi Presidendi otsused	- Riigikogu kantselei sisestab VP otsuse seaduse väljakuulutamise/ välja kuulutamata jätmise kohta	Riigikogus vastu võetud seaduste väljakuulutamise/ väljakuulutamata jätmise
eRT	- Riigikantselei avaldab õigusakti, tervikteksti	õigusaktide terviktekstide otsing

## II Muud infosüsteemid

ELIS2	- EL-st saabuv dokument lisatakse süsteemi - dokumendile määratakse täitja - dokument edastatakse ministeeriumile - ministeerium sisestab vastusdokumendi - ministeeriumi vastusdokument läbib kooskõlastuse - dokument arhiveeritakse	EL dokumentide menetlemine
AET	- menetleja sisestab informatsiooni - menetleja loob kohtulahendi seose	kohtulahendite kättesaadavaks tegemine

	õigusinfosüsteemiga	
õigusaktide tõlked	- JM avaldab tõlgitud õigusaktid	õigusaktide tõlgete kättesaadavaks tegemine
kohtulahendid	- I ja II astme kohtud avaldavad avalikustamisele kuuluvad lahendid KIS-is - Riigikohus avaldab avalikustamisele kuuluvad lahendid oma veebilehel	I ja II astme kohtute ning Riigikohtu lahendite avalikkusele kättesaadavaks tegemine
otsingumootor	- süsteemis kasutaja määrab otsinguparameetri - süsteem kuvab otsingutulemused	süsteemist otsitava info igakülgne ja detailne leidmine

Lisaks peab süsteemis sisalduma ka muu vajalik info, mis õigusloomemenetlust otseselt ei puuduta - õigusmõisted, õigusloomega seonduvate uuringud, kokkuvõtted õigusaktide kohta, lühikokkuvõtte seaduste valmimisest, seadusenimetuste lühendid jmt.

### Kasutajarühmad

Süsteemi kasutajate grupe tuleb eristada, lähtudes nende tegevustest süsteemis ja neile antud õigustest. Selle alusel võib jagada kasutajad järgmistesse gruppidesse.

<b>administraator</b>	omab õigust teha kõiki süsteemiga seotud tegevusi
<b>peakasutaja</b>	- teeb süsteemist päringuid - tellib süsteemist teateid - sisestab süsteemi dokumente ja andmeid - muudab süsteemis dokumente ja andmeid
<b>vaatleja</b>	- teeb süsteemist päringuid - tellib süsteemist teateid
<b>kommenteerija</b>	- teeb süsteemist päringuid - tellib süsteemist teateid - lisab ettenähtud süsteemilõigus arvamusi

Peakasutaja omab ettenähtud süsteemilõigus moderaatoriõigusi. See on asutuses peamine isik, kes omab lisaks vaatlejaõigustele õigust sisestada ja muuta süsteemis dokumente ja andmeid. Peakasutaja-gruppi kuulub ametnik.

Vaatlejal on lugemisõigus, st võimalus tutvuda teda huvitava infoga ja tellida süsteemist teateid (eelnõude kooskõlastamise, õigusaktide, kohtulahendite osa jne). Sel kasutajagrupil ei ole õigust süsteemi infot lisada. Vaatlejagruppi kuulub kodanik, aga ka ametnik, kes süsteemi oma igapäevases töös kasutab.

Kommenteerijal omab samu õigusi, mis vaatleja. Lisaks võib ta, sõltuvalt portaali osast, lisada sellesse infot (nt arvamusi osalusveebi). Kommenteerijagruppi kuulub kodanik kui ka asutus, kes annab seisukoha (mingi eelnõu kohta).

Võttes arvesse, et tegemist on liidestatud õigusinfosüsteemiga, jääb liidestatavate süsteemide puhul kasutajaskond praegusega võrreldes samaks. Vaatleja kasutajagrupi jaoks muutub olukord lihtsamaks seetõttu, et süsteemi tekivad seoste õigusloomemenetluse eelnevate etappidega. Uusi kasutajaõigusi süsteemis ei looda, välja arvatud juhul, kui mõned süsteemid omavahel ühendatakse.