

Riigi Teataja seaduse muutmise seaduse (riigi koosloome keskkond) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga luuakse arendatavale riigi koosloome keskkonnale (edaspidi *koosloome keskkond*) õiguslik alus, mis võimaldab hakata seda võtma etapi viisi kasutusse. Koosloome keskkond on Justiits- ja Digiministeeriumi ning Riigikantselei koostöös loodav IT-lahendus, mis koondab tulevikus õigusloomega seotud teabe ühte kohta ja katab terve õigusakti loomekaare kuni Riigi Teatajas avaldamiseni. Kaasatud on olnud ka Riigikogu Kantselei.

Koosloome keskkond loob eeldused hea õigusloome põhimõtteid väärtustavaks koosloomeliseks poliitikakujundamiseks, toetades tõhusamat, avatumalt toimivat ja ressursisäästlikumat õigusloomet.

Eelnõu järgi võetakse esimeses etapis keskkond kasutusele valitsuse algatatavate seadusemuudatuste koostamiseks. Samal ajal käivad ettevalmistused koosloome keskkonna kasutuselevõtuks ka Euroopa Liidu algatuste kohta Eesti seisukohtade kujundamisel. Muudatuse tulemusena muutub oluliselt paremaks näiteks kavandatava muudatuse konteksti esitus, kuna uues keskkonnas tehakse muudatused otse tervikteksti. Ulatuslikum koosloome varasemas koostamise etapis, mida keskkond edaspidi võimaldab, võiks hilisemas järgus esitatavaid uusi märkusi ka märkimisväärselt vähendada ja seeläbi protsesse kiirendada. Valmidus koosloomet rakendada nõuab hoiakute muutumist poliitika kujundamise protsessis. Pidades silmas käimasolevaid ettevalmistusi tööks Euroopa Liidu algatustega, on inimestel tulevikus mugavam saada ülevaade avalikule konsultatsioonile saadetud tekstidest ja nende kohta arvamust avaldada. Selleks ei pea saatma riigiasutusele kirja, vaid saab esitada tekstiga seotud kommentaare samas keskkonnas. Ka riigiasutused ei pea omavahel kirju vahetama.

Eelnõu rakendamisega kaasneb oluline positiivne mõju töö- ja halduskoormusele. Kuigi eelnõu elluviimine eeldab algul kohanemist ja töökorralduse muutmist, kaalub pikaajaline kasu selgelt üles lühiajalised kulud. Sisebürokratia ja töökoormuse vähenemine tuleneb eeskätt koosloome võimaluste rakendamisest, mitmete tegevuste automatiseerimisest ja dubleeriva käsitöö vähenemisest, halduskoormuse vähenemine tuleneb ulatuslikumatest koosloomevõimalustest. Samuti muutub läbipaistvamaks õigusloome menetlus.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna nõunik Karmen Vilms (karmen.vilms@justdigi.ee). Eelnõu koostamise käigus on selles sisalduvaid lahendusi läbi arutatud mitme osalisega nii ministeeriumi sees kui ka laiemalt. Eelnõu koostamisse on olnud kaasatud Riigikantselei õigusosakonna koosloome keskkonna projektijuht Kristina Liik (kristina.liik@riigikantselei.ee), Justiits- ja Digiministeeriumi andmekaitseõiguse talituse juhataja Kristi Värk ning sama talituse nõunikud Helen Uustalu ja Kristel Niidas. Riigiasutustest on kohtunud eelnõu teemadel Riigikantselei ja Riigikogu Kantseleiga. Eelnõuga kavandatavate lahenduste teemal on suheldud Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi ja Välisministeeriumiga. 22. novembril 2024. aastal toimus läbipaistvusteemadel eelnõu põhjal kohtumine, millel osalesid Liia Hänni kui pikaaegne E-riigi Akadeemia eestkõneleja avatud valitsemise valdkonnas, Hille Hinsberg Open Knowledge'i esindajana ja Maarja-Leena Saar Eesti Koostöökogu esindajana. Eelnõu tutvustati 5. veebruaril 2026. aastal toimunud õigusloomejuhtide ümarlaual, millel osalevad ministeeriumide õigusosakonnajuhid ning põhiseaduslikest institutsioonidest Riigikogu Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei esindajad. Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatust. Koosloome keskkonna projektiga alustati 2020. aasta kevadel, millele eelnes Riigikantselei juures tegutseva Innotiimi juhtimisel ulatuslik probleemide kaardistus koostöös puudutatud osalistega ja seejärel hulk kohtumisi, mille käigus testrühmades hinnati keskkonna loomise ideed. Testrühmades osales nii ministeeriumide ja Riigikogu ametnikke kui ka vabakondade ja huvirühmade esindajaid. Testrühmade tulemused kinnitasid vajadust projektiga alustada. Projekti juhtimiseks loodi mitteametlik juhtrühm järgmises koosseisus: Justiitsministeeriumi kantsler, riigisekretär ja Riigikogu Kantselei direktor. Kodanikuühiskonda on kaasatud avatud riigivalitsemise arengukomisjoni kaudu. Koosloome keskkonna arendamine on olnud tegevusena märgitud avatud valitsemise partnerluse tegevuskavades¹. Kuivõrd keskkonna loomise vajalikkust kinnitati juba 2020. aastal toimunud ulatusliku osaliste kaasamise käigus², ei oleks otstarbekas sama küsimust uuesti arutada väljatöötamiskavatsuses ja selle avaliku konsultatsiooni käigus.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

¹ [Avatud valitsemise partnerlus | Riigikantselei](#)

² 2020. aasta sügisel toimus ka keskkonna nimekonkurss, mille käigus otsiti loodavale keskkonnale meeldejäävat lühinime. Konkursi tulemusena sobilikku lühinime paraku ei leitud.

Seos Euroopa Liidu õiguse rakendamisega seisneb asjaolus, et riigi koosloome keskkonda kasutatakse ka ELi algatuste riigisisises menetluses ja hilisemal ELi õiguse Eesti õigusesse ülevõtmisel ja rakendamisel.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga (VVTP).

Riigikogu kinnitatud õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030³ punktide 12.3.4 ja 14.2 kohaselt tuleb jõuda olukorda, kus kõik kehtivad õigusaktid on masinloetavad, luua toimiv korraldus, et uuringute ja mõjuanalüüside tegemiseks saaks mõistlikult kasutada olemasolevaid andmeid ning luua eelnõude väljatöötamiseks tänapäevastest võimalustest lähtuv töökeskkond. Riigi arengustrateegia „Eesti 2035“⁴ seatud strateegiline siht on inimesekeskne riik, kus poliitikakujundamine on koosloomeline ja inimesed saavad osaleda oluliste otsuste tegemisel (p 3.2.5). Alates 2018. aastast on koosloome keskkonna loomine avatud valitsemise partnerluse tegevuskava lubadus. Tegevuskava 2022–2024 keskendus avaliku kasutajaliidese arendamisele ja katsetamisele. Uues tegevuskavas 2025–2029 on riigi koosloome keskkonda nimetatud üheks tegevuskava nn lipuprojektiks.⁵ Projekti algjärgus (2020 jj) oli koosloome keskkond kajastatud ka VVTP tegevusena.

Eelnõuga muudetakse Riigi Teataja seaduse 01.10.2025. aasta redaktsiooni.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääletenamus.

Eelnõu on koostatud katsetamise korras riigi koosloome keskkonnas. Ülevaatlikkuse huvides on seletuskirjale lisatud koosloome keskkonnas koostatud märgistatud muudatustega terviktekst (lisa 1).

2. Seaduse eesmärk

Seaduseelnõuga saab loodav keskkond õigusliku aluse, mis võimaldab hakata võtma keskkonda etapi viisi kasutusse. Koosloome keskkonna enda peamised eesmärgid on järgmised:

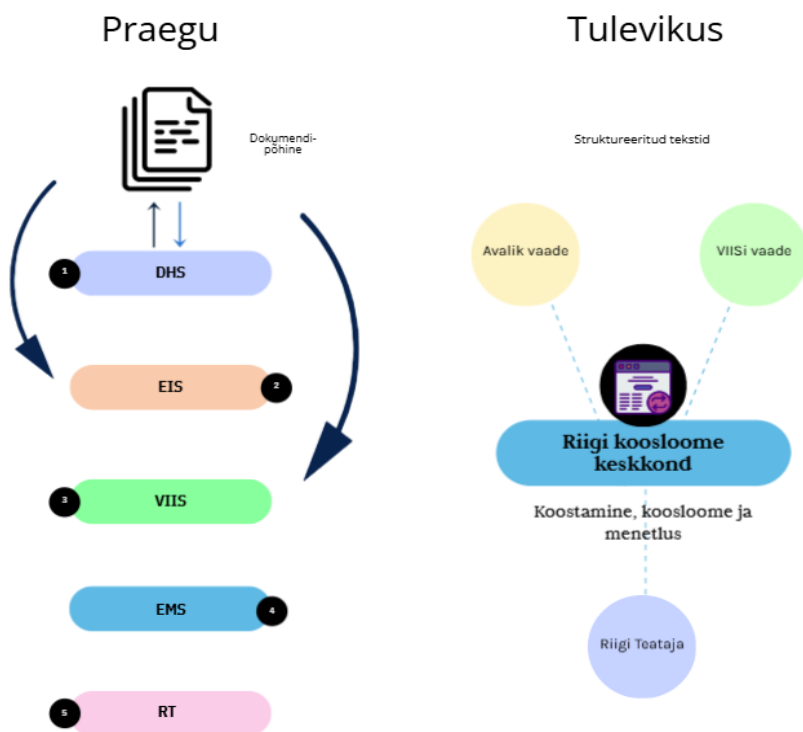
1. parandada osaliste koostööd
2. vähendada õigusloomes tehnilise töö mahtu
3. parandada õigusloome kvaliteeti
4. suurendada protsessi läbipaistvust
5. vabaneda vananenud infosüsteemidest

³ [Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine–Riigi Teataja](#)

⁴ [Riigi pikaajalise arengustrateegia "Eesti 2035" heakskiitmine–Riigi Teataja](#)

⁵ [Avatud valitsemise partnerlus | Riigikantselei](#)

Praegused õigusloomes kasutatavad infosüsteemid on dokumendipõhised. Loodav koosloome keskkond on aga struktureeritud infoga.



Joonis 1. Praegused süsteemid vs. koosloome keskkond.

Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks loob koosloome keskkonna kasutuselevõtt eeldused ja võimalused, kuidas saavutada järgmised õigusloomet puudutavad muudatused.

- **Parem jälgitavus ja ülevaatlikkus** – edaspidi ei tule algatusega seonduvat teavet otsida erinevatest infosüsteemidest, vaid see asub ühes kohas, kus kogu protsess on algusest lõpuni ülevaatlikult jälgitav. Igal eelnõul on oma ajatelg. Kõik osalised saavad samal ajal sama versiooniga koos töötada nii Eesti õigusaktide kui ka ELi algatuste riigisisisel menetlemisel. Kogu protsess on senisest läbipaistvam – avalikkusele on juba akti koostamisega alustamise hetkel nähtav, mis teemal, mis ajaks ja kellega koostöös uusi algatusi ette valmistatakse.
- **Avatus ja koosloome võimalused** – koostöö varasemas õigusloome etapis aitab vähendada mahukaid muutusi hiljem. Loodav digitaalne keskkond pakub tööriistu, mille abil on võimalik saavutada muutust senises töökultuuris selliselt, et suurem rõhk oleks koosloomel ja avatusel. Kodanikud, eksperdid ja ettevõtjad saavad õigusloomesse bürokraatiavabalt kaasuda nii varases koostamise järgus kui ka avaliku arutelu kaudu.
- **Automatiseeritud õigusloometegevused** – süsteem teeb ära suure osa normitehniliselt tööst ja vabastab poliitikakujundajad mitmetest muudest

vormistuslikest ja tehnilistest ülesannetest, tagades ühtlasema eelnõude kvaliteedi ning võimaldades keskenduda enam sisule ja hoida kokku koostamisele kuluvat aega. Suurima muutusena ei pea õiguslooja enam ise muudetava akti eelnõu vormistama, vaid tervikteksti sisestatud muudatuste alusel genereerib süsteem muutmise eelnõu automaatselt. Automaatselt genereeritakse kooskõlastustabel ja mõjude kokkuvõte. Eelnõu numeratsiooni muutumine kandub seletuskirja.

- **Struktureeritud andmestik** – võimaldab luua seoseid eri tekstide (nt eelnõu ja seletuskirja) vahel ja pakub nii senisest suuremat teabe taaskasutatavust kui ka jälgitavust, olles tehnoloogiliselt samm edasi võrreldes praeguse dokumendipõhise töökorraldusega. Samuti loob see hea lähtealuse automatiseeritud andmevahetuseks, analüüsimiseks ja tehisaru hõlmamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Seaduse muutmise sätete selgitused

§ 1. Riigi Teataja seaduse muutmine

§ 1 p 1 – riigi kooslome keskkonna reguleerimiseks seaduse tasandil täiendatakse Riigi Teataja seadust (RTS) uue paragrahviga – §-ga 12¹. Seaduses andmekogule õigusliku aluse andmise vajadus tuleneb kahest asjaolust: 1) andmekogus töödeldakse isikuandmeid. Igasugune isikuandmete töötlemine on põhiõiguste riive, mistõttu peavad sellise töötamise piirid olema sätestatud seaduses; 2) kooslome keskkonna kasutusala hõlmab tulevikus kogu seadusloomeprotsessi, hõlmates nii täidesaatvat kui ka seadusandlikku võimuharu, mistõttu ei saa sellist ülesannete jaotust määrata seadusest alama aktiga. Riigi Teataja seadus valiti kooslome keskkonda puudutavate sätete asukohaks kahe andmekogu tihedate seoste tõttu – Riigi Teatajast laaditakse alla muudetava õigusakti ametlik tekst, et sellesse kavandatavad muudatused jäljega sisse kirjutada, ning menetluse lõpus, akti vastuvõtmise järel saadetakse lõplik tekst tagasi Riigi Teatajasse.

§ 12¹ lõige 1 – kooslome keskkond on mõeldud katma kogu akti eelnõu loomekaart, alates selle koostamisest kuni vastuvõtmise ja avaldamiseni. Keskkonna praktiline kasutuselevõtt on etapiviisiline ja üleminekut reguleerivad edasised sätted. Kõnesolev säte näeb ette kooslome keskkonna kasutusala selle maksimaalses võimalikus ulatuses.

Sättest lähtudes on andmekogu eesmärk olla kohaks, kus kõiki protsessi jooksul toimuvaid tegevusi saab teha samas keskkonnas, mis tähendab, et materjale ei pea vahepeal tõstma ühest infosüsteemist teise. Süsteem on edaspidi andmete, mitte dokumendipõhine. Sama akti versiooniga saavad ühel ajal koos töötada eri inimesed, tehes seda kas koostöörühmas, mis võib lisaks riigiasutustes töötavatele inimestele hõlmata ka huvirühmade esindajaid või väliseid eksperte, või asutusesises koostöös, kus

sarnaselt praegustele dokumendihaldussüsteemidele sama asutuse eri üksused ja juhid saavad oma asutuse koostatud tekste kooskõlastada ja seeläbi sisus kokku leppida. Ära jääb igasugune käsitöö, mida praegu teevad eeskätt kantselei töötajad, et materjale erinevatesse keskkondadesse sisestada. Kuid väheneb märkimisväärselt ka eelnõu koostajate tehnilise töö maht, näiteks muutub oluliselt lihtsamaks eri osalistega aktiivse tööversiooni jagamine, kuivõrd kaasatavad saavad oma märkusi teha samasse keskkonda ning näha ka teiste märkusi. Praeguses praktikas saadetakse koostamisjärgus materjalid kaasatavatele sageli meiliga, millele vastuseks saab koostaja omakorda mitu erinevat muudatustega faili. Ka avalikult konsultatsioonilt saabuv tagasiside sisaldaks edaspidi samas keskkonnas ja laekunud märkustest moodustub kooskõlastustabel automaatselt. Oluliselt lihtsamaks läheb ka normitehnika reeglitest kinnipidamine. Paljud normitehnikaga seonduvad tegevused on automatiseeritud. Kõige olulisemana saab esile tuua muudetava akti muutmismoodulite loomise, mis on täielikult automatiseeritud. Selle tulemusena muutub eelnõu koostamise tegevuste järjestus selliselt, et esmalt laaditakse Riigi Teatajast alla muudetavad aktid. Muudatused tehakse otse tervikteksti sellesse sõnastusse, mida tahetakse muuta, ja süsteem genereerib muutmise akti eelnõu tehtavate muudatuste põhjal automaatselt. Lisaks tekib automaatselt kogu koostatava akti struktuur, mille tulemusena on keskkonnas loodavad tekstid struktureeritud. Koostaja peab ise üksnes valima õige kasutatava struktuurielemendi (näiteks lisatava paragrahvi või lõike), misjärel süsteem loob selle ja ka vormistab kohe õigesti. Sätetega on seotud nende selgitused ja nende kohta tehtavad kommentaarid, mis parandab oluliselt ülevaatlikkust sellest, mida, miks ja kuidas muuta või teha kavatakse ja milline on puudutatud osaliste – asjaomaste asutuste või huvirühmade – arvamus ja koostaja vastus sellele. Koosloome keskkonnas on kogu menetluse vältel kättesaadav jälitatud muudatustega terviktekst, mille abil on kõigil menetlusosalistel võimalik igal hetkel tutvuda kavandatavate muudatustega. Jälitatud muudatustega terviktekst võimaldab paremat arusaama muudatustest, kuna nähtav on, kuidas norm konteksti sobitub. Menetluse lõpuks, s.o eelnõu vastuvõtmise ajaks on valmis ka muudatusi sisaldav terviktekst ja seda ei pea enam RTs avaldamiseks eraldi koostama.

Koosloome keskkonnas toimub nii riigisiseste eelnõude ja muude dokumentide kavandite (nt väljatöötamiskavatsuste) menetlus kui ka ELi algatuste ja avalike konsultatsioonide riigisisene menetlemine. Keskkonna arendamist alustati seaduseelnõu ja väljatöötamiskavatsuse koostamist ja menetlust puudutava loomisest ning üsna pea laiendati süsteemi ELi asjade riigisisesele menetlusele. Eesti seisukohtade kujundamiseks on koosloomes võimalik kasutada samasuguseid lahendusi kui muude eelnõude ettevalmistamisel.

§ 12¹ lõige 2 – riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldavaid eelnõusid menetletakse väljaspool koosloome keskkonda vastavateks menetlusteks ettenähtud keskkondades. Koosloome keskkonna ametkondlikus osas võib sisalduda küll juurdepääsupiiranguga materjale, kuid nende puhul on tegemist AvTSi mõistes asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabega.

§ 12¹ lõige 3 – koosloome keskkond on küll üks andmebaas, kuid iga keskkonda kasutatav asutus on jätkuvalt enda loodud teabe (eelnõu, seletuskiri, väljatöötamiskavatsus, Vabariigi Valitsuse protokollilise otsuse eelnõu, märkused teise asutuse ettevalmistatud eelnõu kohta jne) suhtes vastutavaks asutuseks samamoodi kui kehtiva regulatsiooni kohaselt, mistõttu loetakse kõiki koosloome keskkonda kasutavaid asutusi andmekogu kaasvastutavateks töötlejateks. Sellest tulenevalt peab vastutav asutus vastama tema koostatud tekste puudutavatele teabepäringutele ja tagama ka isikuandmete töötlemise õiguspärasuse.

Andmekogu kaasvastutavatest töötlejatest eraldi on sätestatud andmekogu arendamise eest vastutavad asutused ja see reguleeritakse põhimääruse tasandil. Põhimääruse tasandil on kavas ette näha andmekogu arendamise ülesande andmine kaasvastutavatena Justiits- ja Digiministeeriumile ning Riigikantseleile. Koosloome keskkonna tellijad on projekti algusest peale olnud Justiits- ja Digiministeerium ning Riigikantselei koos. Seaduseelnõu tekstiredaktori loomisse on olnud vahetult kaasatud ka Riigikogu Kantselei. Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse kuulub õigusloome koordineerimine. Riigikantselei ülesandeks on muu hulgas toetada Vabariigi Valitsuse töö planeerimist ja koordineerida Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade kujundamist.

§ 12¹ lõiked 4 ja 5 – koosloome keskkond ei ole pelgalt materjalide ettevalmistamise ja menetlemise platvorm, vaid selle loomise üks eesmärgi on ka avalikkust paremini ja senisest läbipaistvamalt informeerida nii eelnõude sisust kui ka menetluskäigust.

Koosloome keskkond koosneb kahest osast:

1. kinnine töökeskkond, kus saab erinevate aktiivide jaoks kohandatud ühtsete mallide ja tööriistadega materjale ette valmistada;
2. avalik vaade, mis võimaldab osalust õigusloomes ja annab selge pildi õigusloomeprotsessi kõigist etappidest koos avalike materjalidega.

Avalikule vaatele pääseb ligi igaüks selleks, et avalike tekstiversioonidega tutvuda. Samuti võimaldab avalik vaade kaasuda õigusloomesse, tehes avalikule konsultatsioonile esitatud materjalide kohta märkusi ehk kommentaare. Avalikustatud materjalide kommenteerimiseks peab avalik kasutaja end esmalt autentima sarnaselt praeguse eelnõude infosüsteemiga. Ametkondlik töökeskkond on kinnine ja juurdepääs selle sisule on ühelt poolt asutusepõhine ja teiselt poolt konkreetse eelnõu või muu dokumendi kavandi materjalidele ligipääsu põhine. Ligipääsu teemale annab konkreetse eelnõu või muu dokumendi kavandi eest vastutav isik töörühma kuulumise õigusena. Riigiasutuste väliste inimeste puhul saab juurdepääsuõiguse anda üksnes konkreetsele füüsilisele isikule ja see õigus ei ole delegeeritav.

Lisatavas lõikes 5 nähakse ette, missugune teave iga teema kohta peaks alati olema avalikustatud. Tegemist on avaliku teabe seaduse § 28 lõikes 1 sätestatu täpsustamisega, mis tuleneb koosloome keskkonnast. Lisaks sättes toodud loetelule on võimalik

avalikkuse teavitamise või kaasamise eesmärgil avalikustada lisainfot. Näiteks on iga koosloome keskkonna kinnises töökeskkonnas ettevalmistatava algatuse juures selle menetluskäiku puudutav ajatelg. Kui näiteks iga Vabariigi Valitsuse algatatava eelnõu koostamise alustamise kohta tuleb alati avalikustada teade, siis muude menetluse jooksul toimuvate sündmuste puhul on eelnõu autoril võimalik ajatelge kasutada selleks, et osalisi eelseisvatest kaasamisüritustest teavitada. Nii võib lisaks seadusega nõutavale miinimumile algatuse avalikustatud ajateljel olla mitmesugust teavet akti koostamise käigus peetud kohtumiste, ürituste või menetluse jaoks tähtsate sündmuste kohta.

Lõike 5 punkti 1 kohaselt avalikustatakse edaspidi koosloome keskkonnas teave, et ministeerium on alustanud eelnõu koostamist. See ei tähenda, et avalikustataks eelnõu tööversioone, vaid üksnes antakse teada fakt, et koostamisega on algust tehtud. Soovi, et teave eelnõu koostamise alustamise kohta oleks huvirühmadele varem kättesaadav, on huvirühmad aastate jooksul korduvalt avaldanud. Näiteks sisaldub see Innotiimi juhitava õigusloome tõhustamise projekti lõppjäreldestes⁶, mis on pandud kokku väga paljude osaliste kaasamise põhjal. Osalised rõhutavad, et tihti saab teave eelnõu muutmisest avalikuks esmakordselt kooskõlastamisel, mistõttu sisuline võimalus protsessi selles etapis mõjutada on piiratud. Väljendatakse, et puudub ülevaade, millised eelnõud on töös. Samuti toonitatakse, et kuigi üldjuhul on olemas kindel alguspunkt, ei fikseerita seda avalikult nähtavana. Ka avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024 probleemikirjelduses⁷ on rõhutatud, et puudub ajakohane ülevaade sellest, millised asutused milliste teemadega tegelevad, mistõttu on keeruline varasemas etapis kaasuda ja arvamust avaldada.

Kuigi eelnõukohase lõikega 5 nähakse ette loetelu teabest, mis iga eelnõu puhul tuleb koosloome keskkonnas avalikustada, võib sellegipoolest esineda erandlikke olukordi, kus mingi osa nimetatud teabest on siiski juurdepääsupiiranguga kaitstav. See tuleneb asjaolust, et vaatamata eelnõukohase lõikega 5 tehtavale täiendusele AvTS § 28 lõikele 1 kohaldub ülejäänud osas AvTS. Praktikast tähendab see, et enne eelnõukohases lõikes 5 nimetatud teabe avalikustamist hindab teabevaldaja iga kord avaliku teabe seaduses või muus seaduses sätestatud juurdepääsupiirangu kehtestamise vajadust. Näiteks on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks sellise teabe, mis võib kahjustada välissuhtlemist (avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 3), või teabe, mis võib ohustada riigi julgeolekut (avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 3¹). Nii võib ELi algatuse kohta kujundatavate Eesti seisukohtade puhul olla materjalides tundlikku teavet, mis võib kahjustada välissuhtlemist ja millele avalikku juurdepääsu tuleb seetõttu piirata.

Kõne alla võivad tulla ka eriseadustes sisalduvad alused, mille kohaselt on mingit laadi teave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave. Näiteks on rahapesu ja terrorismi

⁶ [Õigusloome tõhustamine - lõpuesitlus.pdf](#), lk 12

⁷ [Avatud valitsemise partnerlus | Riigikantselei](#)

tõkestamise seaduse⁸ § 53 lg 4 kohaselt Rahapesu Andmebüroo teenistus- ja töökohtade koosseis ning isikkoosseis asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave avaliku teabe seaduse tähenduses. Sellisel juhul on akti eelnõu koostaja ülesanne enne teabe avalikustamist hinnata kehtiva õiguse alusel juurdepääsupiirangu vajalikkust ja määrata see vastavale osale teabest. Samuti on eelnõu ettevalmistaja hinnata, kas mingi osa avalikult konsultatsioonilt saadud tagasisidest on laadilt selline, et võib kahjustada oluliselt mõne andmesubjekti eraelu puutumatust (AvTS § 35 lg 1 p 12). Sellest tulenevalt on ta kohustatud vastava osa tagasisidest tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

Kuigi siinse eelnõuga pakutavad hüved, nagu suurem läbipaistvus ja ülevaatlikkus õigusloomest (lg 4), on olulised ja eelnõukohase lõike 5 mõte ongi reguleerida seda, milline teave on tavapärasel protsessis avalik, siis erandjuhtudel peab vastav teave siiski jääma asutusesiseseks teabeks kas avaliku teabe seaduse või mõne muu seaduse alusel. Kui asutusesiseseks kasutamise juurdepääsupiirang on hindamise järel nõutav, ei peaks piirama avalikkuse juurdepääsu kõigile vastava eelnõuga seotud materjalidele, vaid üksnes sellele osale teabest, mille suhtes piirangu alused esinevad.

§ 12¹ lõige 6 – eelnõukohases lõikes on sätestatud, milliseid isikuandmeid koosloome keskkonnas töödeldakse. Koosloome keskkonda kasutatav inimene (nii eelnõu koostaja kui ka selle koostamisse kaasatud tööühma liige), kes soovib sisse logida kinnisesse töökeskkonda, saab seda teha üksnes enda nime alt ja sõltuvalt autentimisvahendist peab ta sisestama ka isikukoodi, telefoninumbri või muud üldandmed. Ka juhul kui kasutaja soovib avalikustatud materjalide kohta arvamust avaldada, peab ta selleks end autentima. Esimesel juhul on sisselogimise nõue õigustatud sellega, et õige inimene pääseks ligi õigetele ettevalmistusjärgus olevatele materjalidele. Teisel juhul – avalikul konsultatsioonil osalemisel – aitab sisselogimise nõue välistada asjakohatu ja ebaviisaka tagasiside ja aitab kaasa õigusloomeprotsessi läbipaistvusele, näidates arvamuse juures ka seda, kes ja keda esindades selle on esitanud.

Selleks, et koosloome keskkonna ametkondlikus osas oleks tööülesannete andmine sujuv, sisaldub selles teave inimeste töölooleku kohta.

§ 12¹ lõige 7 – koosloome keskkond on veebipõhine keskkond, millega töötamiseks on vajalik internetiühendus. Juhul kui mingil põhjusel ühendust ei ole või näiteks erakorraliste loodusnähtuste või muude häiringute tõttu on ühendus häiritud või inimene ise asub kohas, kus ühendus puudub, kuid eelnõuga on tingimata vaja edasi liikuda, võib eelnõu koostada ka koosloome keskkonnast väljaspool, järgides kõiki kehtivaid vormi- ja menetlusnõudeid. Kavandatava sätte regulatsioon kehtib ka olukorras, kus näiteks avalikul konsultatsioonil osalemise takistuseks osutub veebikeskkonnas märkuste esitamise oskus või võimalused. Kui inimene soovib avalikustatud eelnõu kohta arvamust avaldada, kuid valib selleks mõne muu viisi, on see tema õigus ja vaba valik. Ka Riigikogu

⁸ [Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus–Riigi Teataja](#)

liikme vaba mandaadi põhimõttest tulenevalt ei saa tema seaduste algatamise õigust piirata konkreetse töövahendi või infosüsteemiga. Küll aga muutub keskkonna kasutamine kohustuslikuks ametnikkonnale.

Ühenduse taastudes, muude häiringute või takistuste äralangemise järel või juhul, kui info on esitatud muul teabekandjal, tuleb teave tagantjärele sisestada koosloome keskkonda, võimaldamaks hilisemat terviklikku ülevaadet akti eelnõu ettevalmistusprotsessist. Tagantjärele peab info sisestama see asutus, kes vastava akti eelnõu koostamise või menetlusetapi eest parasjagu vastutab. Näiteks avalikult konsultatsioonilt saabunud koosloome keskkonna väline arvamus tuleb keskkonda sisestada asutusel, kes vastavat sisendit kogus. Kui aga kooskõlastav asutus annab vastuse süsteemiväliselt, peaks selle vastuse takistuse äralangemise järel sisestama kooskõlastust andev asutus.

§ 12¹ lõige 8 – kogu avalikustatud teavet koosloome keskkonnas menetletud õigusaktidest või muudest dokumentidest koos neis sisalduvate isikuandmetega säilitatakse eelnõukohase lõike 8 alusel alatiselt, et tulevikus oleks võimalik akti ajalugu uurides välja selgitada akti kujunemine. Avalikustatavate eelnõu versioonide all peetakse esmajoones silmas eelnõu või muu dokumendi selliseid versioone, mille koostav asutus ametlikult asutusest välja saadab kooskõlastamisele ja avalikule konsultatsioonile, esitab Vabariigi Valitsusele või Riigikogule, samuti versioone, mis saavad heakskiidu pädevalt asutuselt või organilt. Sõltuvalt aktiliigist on menetlusetapid erinevad. Samuti võib üks ja sama menetlusetapp korduda, näiteks võidakse sama eelnõu esitada mitmel korral kooskõlastamisele. Sellisel juhul säilitatakse muu hulgas kõiki selle eelnõu kooskõlastamisele esitatud versioone koos seotud materjalidega. Lisaks akti eelnõule on alatiseks säilitamiseks mõeldud eelnõu seletuskiri koos selle lisadega, näiteks mõjuanalüüsid, kooskõlastustabel, ELi aktile vastavuse tabel jne. Alatiselt tuleb säilitada ka muid akti eelnõu menetluse käigus koostatud dokumente, mida lõike 5 alusel ei avalikustata, näiteks koordinatsioonikogule või Vabariigi Valitsusele arutamiseks esitatavaid memorandumeid, arvamusi ja muid dokumente.

Ministeeriumis ettevalmistatud eelnõu tööversioonile, aga ka sellele lisatavale kommentaarile ja muudele ettevalmistusjärgus olevatele materjalidele kohaldatakse avaliku teabe seadust⁹ koostoimes ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsiooniga (edaspidi: *Tromsø konventsioon*) (RT II, 16.09.2020, 1)¹⁰. Sellest lähtuvalt saab asutuse juht eelnõu ettevalmistamise järgus avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 alusel eelnõu tööversioonid ja ettevalmistavad materjalid tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, mis on kooskõlas Tromsø konventsiooni artikli 3 lõike 1 punktis k sätestatud töörahu tagamise alusega. Riigikogu algatatavate eelnõude avalikkust reguleerib Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse¹¹ (RKKTs) § 158¹, mis sätestab, et Riigikogus ja Riigikogu Kantseleis koostatud

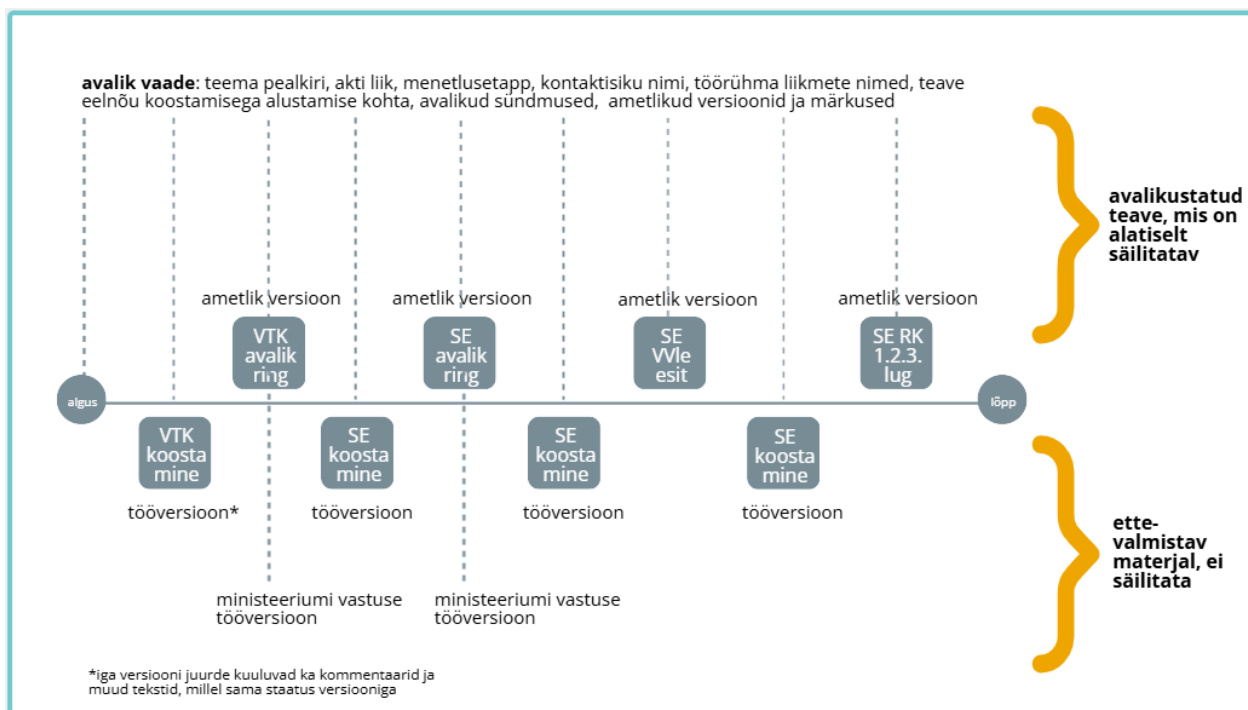
⁹ Avaliku teabe seadus–Riigi Teataja

¹⁰ Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon–Riigi Teataja

¹¹ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus–Riigi Teataja

dokumendid on avalikud (lõige 1), ja mille kohaselt dokumentidena ei käsitata dokumentide kavandeid ja nende koostamiseks kasutatavaid abimaterjale ning aruteludeks ja konsulteerimiseks koostatud materjale (lõige 3). Eelnevast lähtudes säilitatakse koosloome keskkonnas sisalduvaid tööversioone ja muud ettevalmistavat materjali ja nendega seotud isikuandmeid süsteemis üksnes kuni akti vastuvõtmise või väljakuulutamiseni. Õigusajaloo jaoks väärtuslikke materjale on võimalik keskkonnast vajaduse korral alla laadida, kuid arvestades, et aja jooksul keskkonnas menetletavate aktiliikide arv ja sellest tulenevalt ka süsteemis sisalduva teabe hulk muudkui kasvab, tuleb keskkonnas endas säilitatava teabe hulka piirata.

Alljärgneval joonisel 2 on kujutatud teabe avalikustamise ja säilitamise kohta kavandatavad sätted seadusloomeprotsessi näitel.



Joonis 2. Ametlik versus tööversioon

§ 12¹ lõige 9 – vastavalt AvTS § 43³ lõikele 1 nähakse lõikega 9 ette andmekogu põhimääruse kehtestamine Vabariigi Valitsuse määrusega. Kuivõrd koosloome keskkonna reguleerimisese puudutab nii Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisala, Riigikantselei ülesandeid kui ka õigusloome ja poliitika kujundamist laiemalt, on põhjendatud kehtestada põhimäärus Vabariigi Valitsuse määrusega. Põhimääruses sätestatakse täpsemalt kaasvastutavate asutuste, sh Justiits- ja Digiministeeriumi ning Riigikantselei ülesanded, samuti volitatud töötaja ülesanded. Andmekogu volitatud

töötaja on Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalas olev Riigi Infosüsteemide ja Registrite Keskus.

Põhimääruse tasandile delegeeritakse ka keskkonna täpsema ülesehituse, kogutavate andmete, nende väljastamise ja neile juurdepääsu, andmeandjate, logide säilitamise ning muude korralduslike küsimuste regulatsioon. Lisaks peaks põhimäärus ette nägema selle, milliste valitsuse algatatavate aktide puhul koosloome keskkond kasutusele võetakse.

§ 1 p 2 – täiendatakse RTSi olemasolevat rakendusnorme sisaldavat paragrahvi.

§ 14 lõiked 5–7 – kuna koosloome keskkond on kavandatud kajastama kogu õigusakti loomekaart eri aktiliikide puhul, on tegemist väga mahuka arendusprojektiga. Selleks, et juba arendatud lahendused ei jääks seisma, neist tulenevat positiivset mõju õigusloomele saaks juba rakendada ja et ka kasutajad saaksid uue keskkonnaga rahulikus tempos harjuda, on kavas keskkonna kasutuselevõtt samm-sammult.

Esimestena on plaanitud kasutusse anda kaks iseseisvalt käsitletavat kasutusjuhtu 2026. aastal:

- 1) Eesti seisukohtade koostamine Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude ning avalike konsultatsioonide kohta ja nende riigisisene menetlus kuni eelnõu esitamiseni Vabariigi Valitsusele;
- 2) Vabariigi Valitsuse algatatava seaduse muutmise seaduse eelnõu koostamine.

ELi asjade puhul tehti 2025. aasta suvel eelkirjeldatud kasutusjuhu ulatuses läbi kõiki ministeeriume hõlmav katseprojekt, millest saadud sisendi põhjal tehti süsteemi 2025. aasta teisel poolel mitmeid täiendusi, millega tegelemine jätkub veel ka 2026. aasta esimeses pooles. Katsetamine ELi algatustega jätkub 2026. aasta alguses, mistõttu sinne eelnõu konkreetset kasutuselevõtu kuupäeva ei sisalda. Küll aga saab selle volitusnormi alusel ette näha Vabariigi Valitsus pärast õigusliku aluse vastuvõtmist.

ELi asjas on võimalik etapiviisiline üleminek seisukohtade koostamisel, mis hõlmab ettevalmistavaid tegevusi, asutustevahelist koostööd kuni otsuse vastuvõtmiseni, avalikku kaasamist ja huvipakkuva info kohta tehtavaid asjakohaseid teavitusi. ELi asjad on Euroopa Liidus arutatavad teemad ja algatused, näiteks uued määrused, direktiivid või poliitikaotsused, mis võivad mõjutada Eestit. Eesti seisukoht tähendab riigi ametlikku ühist seisukohta selle kohta, millist lahendust Eesti nendes aruteludes toetab. Need seisukohad ei sünni korraga, vaid kujunevad samm-sammult analüüsi, asutuste koostöö ja arutelude tulemusel. Riigi koosloome keskkonnas on kogu info ja tegevused ELi asja kohta ühes kohas arusaadavalt jälgitavad. Protsess algab ettevalmistavate tegevustega ja jätkub asutustevahelise koostööga kuni otsuse vastuvõtmiseni. Menetluse jooksul on võimalik kaasata avalikkust ning anda huvilistele õigeaegset ja selget teavet.

Riigisiseste seadusemuudatuste koostamist on koosloome keskkonnas katsetatud juba mitu aastat ja selle tegevuse jaoks keskkonna kasutuselevõtt on plaanis alates 1. oktoobrist 2026. aastal. Katseperioodi jooksul on eelnõusid koostanud mitu ministeeriumi

(nt Kliimaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Välisministeerium, Kultuuriministeerium, Justiits- ja Digiministeerium). Ettevalmistustegevusi on keskkonnas tehtud nii ühe ministeeriumi piires loodud kui ka mitut ministeeriumi hõlmavates töörühmades. Olgu nimetatud mõned näited keskkonnas koostatud eelnõudest: kohtureformi eelnõud, küberturvalisuse direktiivi (NIS2) ülevõtmise eelnõu, rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muudatused, karistusseadustiku muutmise erinevad eelnõud, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse muudatused, äriseadustiku muudatused, taastuvenergia arendamise kiirendamise pakett jne. Praeguseks on keskkonnas ette valmistatud üle kümne seaduseelnõu ja rohkemgi on ette valmistamisel. Kasutajad on kõige enam olnud rahul eelnõu koostamise automaatikaga, mis vabastab nad mitmetest tehnilistest tegevustest ja võimaldab rohkem keskenduda eelnõu sisulistele küsimustele, ja lahendusega, kus samas keskkonnas saavad eri osalised koos töötada. Juba katsetamise käigus on mitmel juhul kasutatud võimalust osalisi, sh riigiasutuste välised eksperte, kaasata eelnõu koostamise juurde varasemas järgus.

Esimeses kasutuselevõtu etapis on võimalik koosloome keskkonnas koostada seaduse muutmise seaduse eelnõu ja loodud eelnõu tekst koos muudatustega terviktekstis keskkonnast välja eksportida, et selle menetlust jätkata praegustes infosüsteemides (asutuse dokumendihalduses, eelnõude infosüsteemis jne). Koosloome keskkonnas eelnõu koostamiseks on loodud automatiseeritud lahendus, mis tervikteksti sisestatud muudatuste põhjal koostab eelnõu. Riigisisese menetluse puhul toimub avalik konsultatsioon esimeses etapis veel eelnõude infosüsteemis, kuid koosloome keskkonna avaliku vaate kaudu on juba võimalik jälgida ülevaadet eelnõudest, mille koostamisega on algust tehtud. Sellist ülevaatlikku pilti ettevalmistamisel olevatest eelnõudest ei ole praegusel hetkel võimalik eelnõude infosüsteemist saada, kuna sinna sisestatakse eelnõud hetkel, mil nad esitatakse juba avalikule arutelule.

Nii ELi asjade kui ka riigisiseste seadusemuudatuste ettevalmistamiseks on loodud seletuskirja ja mõjuanalüüsi põhjad. Esimeses kasutuselevõtu etapis on eelnõu koostajal võimalik kasutada piiratud ulatuses tehisarv lahendust, mis toetab koostajat materjalide ettevalmistamisel. Järgmistes etappides asjaomane funktsionaalsus täieneb ja laieneb tulevikus ka avalikule osale.

§ 14 lõiked 8 ja 9 – järgmistes etappides saab keskkonna kasutamist laiendada paljudele menetlustegevustele kuni selleni välja, et kogu menetlus toimub samas keskkonnas. Etapiviisiline kasutuselevõtt peaks tagama parema kohanemise suure muudatusega.

Seda, millistele aktiividele ja menetlusetappidele Vabariigi Valitsus keskkonna kasutust laiendab, otsustab edaspidi eelnõukohase seaduse § 12¹ lõikes 9 sätestatud volitusnormi alusel Vabariigi Valitsus. Koosloome keskkonna Riigikogus kasutuselevõtu ajakava ja ulatuse otsustab Riigikogu ise ning eelnõus kavandatud rakendussätte põhjal on selle otsuse tegemise pädevus Riigikogu juhatusel.

Lähtudes võimude lahususe põhimõttest, ei saa täitevvõim näha ette, millal ja millises ulatuses Riigikogu Kantselei koosloome keskkonna kasutusele võtab. Seega tuleb koosloome keskkonna kasutuselevõtt Riigikogus otsustada muu aktiga – Riigikogu juhatuse otsusega. Riigikogu juhatuse ülesanded sätestab Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13, mille loetelus on nii konkreetsed ülesanded kui ka punktis 21 antakse üldpädevus Riigikogu töö korraldamiseks muul viisil. Riigikogu juhatusele sellise pädevuse andmist toetavad ka kehtivas RKKTSis sisalduvad juhatuse ülesanded. Näiteks on Riigikogu juhatuse ülesandeks kehtestada § 13 lõike 2 punkti 2 alusel muu hulgas vajaduse korral üldised juhised komisjonide töökorralduse ja tegevusvaldkondade kohta. Sellel alusel on kehtestatud muu hulgas „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“. Eelnõude vormistusnõuded on Riigikogu juhatus kehtestanud normitehniliste eeskirjade lisana sama paragrahvi sama lõike punkti 10 alusel. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse kommenteeritud väljaande¹² RKKTSi § 13 sissejuhatavas kommentaaris on kirjeldatud, et osa Riigikogu juhatuse pädevusest on koondatud RKKTSi § 13, osa paikneb laiali RKKTSis ja mõned pädevused leiab ka teistest seadustest. Kommenteeritud väljaandes on nimetatud teiste seadustena Riigikogu liikme staatuse seadust ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadust. Sellele lisaks leiab Riigikogu juhatuse ülesannete kirjelduse näiteks avaliku teenistuse seadusest. Lähtudes asjaolust, et koosloome keskkonna sätted puudutavad kasutatavat töövahendit ega muuda menetlusnorme, on põhjendatud nendega kaasnevad ülesanded ette näha koosloome keskkonna õigusliku alusega samas aktis ehk RTSis.

§ 14 lõiked 10 ja 11 – eelnõukohaste lõigete 10 ja 11 puhul on tegemist üleminekusätetega, mille eesmärk on tagada võimalikult sujuv üleminek uue süsteemi kasutamisele. Esimene neist reguleerib olukorda, kui eelnõu menetlust on juba alustatud muus keskkonnas, kuid menetluse kestel saabub tähtpäev vastava aktiiliigi või menetlusetapi puhul koosloome keskkonnale üle minna. Sellises olukorras võib viia menetluse lõpuni seni kehtinud korra järgi ja tagantjärele ei pea ühtki algatust keskkonda üle viima. Eelnõukohane lõige 11 reguleerib aga juhtusid, kui aktiiliigi puhul on keskkonna kasutamisele üle mindud, kuid konkreetses menetlusetapis seda veel kasutada ei saa, või mingi aktiiliigi puhul on keskkonnale üle mindud, kuid vastava eelnõu jaoks on siiski vajalik eraldi vorm (nt välislepingu ratifitseerimise seadus), mille lisamiseni süsteemi tuleks vastavaid algatusi menetleda kehtiva korra alusel. Eraldi lahendust vajab tõenäoliselt ka iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõu koostamine.

3.2. Seaduse jõustumise selgitused

§ 2 p 1 – eelnõu jõustumine seadusena on kavandatud 2026. aasta 1. oktoobrile, mil algab eelnõukohase esimese etapi lahenduste kasutuselevõtt koosloome keskkonnas. Nimetatud kuupäev on valitud vastavalt sellele, millal vastavate lahenduste kasutamiseks on kõik vajalikud ettevalmistustööd tehtud. Keskkonna kasutuselevõttu ei ole teadlikult

¹² Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012. Lk 61

kavandatud kalendriaasta algusse, kuivõrd pühade-eelne ja -järgne aeg võib mõjutada ülemineku sujuvust.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Euroopa Liidu õiguses liikmesriigisest õigusloomemenetlust ei reguleerita.

6. Mõju ja sihtrühm

Alljärgnevas mõjuanalüüsis on hinnatud koosloome keskkonna kasutuselevõtu mõju tervikuna ja etapi viisi, selgitades seejuures, millised muudatused avalduvad kohe esimeses etapis ja millised hiljem.

6.1. Mõju riigivalitsemisele

Keskvalitsuse korraldus

1. Sihtrühm: **kodanikud, kodanikuühendused, ettevõtjad ja ettevõtjate esindusorganisatsioonid**

Potentsiaalsed kasutajad on nii kõik kodanikud kui ka ettevõtjad, kes tunnevad huvi ühiskonnas toimuva vastu ja soovivad olla sellega kursis või ka ise kaasa rääkida. Mõeldud on nii inimesi üksikult kui ka huvirühmadesse koondunult. Eraldi rühmana võiks esile tuua ajakirjanikud, kelle jaoks on ajakohase info valdamine ka professionaalselt vajalik.

Kehtivas korralduses on menetlusinfo ja kaasamisega seotud tegevused killustunud mitme süsteemi ja dokumendi vahel ning kaasamine toimub sageli liiga hilja, mis suurendab:

- ajakulu menetlustest ülevaate saamiseks;
- koormust arvamuste ja ettepanekute formaalsel esitamisel;
- ettepanekute esitamist hetkel, mil lahendusvariandid on juba valitud;
- ebaselgust tehtud ettepanekutega arvestamise jälgimisel.

Eelnõu rakendamine **vähendab halduskoormust ja lihtsustab arvamuste esitamist**, kuna:

- menetlusinfo on edaspidi koondatud ühtsesse ja loogilisse vaatesse;
- teave eelnõu ettevalmistamisega alustamisest on kättesaadav varasemas menetlusetapis;
- väliseid osalisi on võimalik koostamisse kaasata;
- ettevalmistusetapis kaasatute puhul töötavad kõik osalised sama versiooniga, ei saada üksteisele meile ega kirju enda loodud versioonidega;
- arvamusi ja ettepanekuid saab esitada otse eelnõu konkreetse sätte kohta;
- ettepanekutega arvestamine ja vastused on hästi jälgitavad.

Kui tervikprojekt rakendub, avaldub mõju mitmetele aktiivikidele ja menetlusetappidele, kuid esimeses etapis tekib mõju esmajoones Eesti seisukohtade koostamise menetlusele. Seadusemuudatuste ettevalmistamine puudutab avalikkust esimeses etapis peaaesjalikult kahes aspektis: 1) avarduvad võimalused saada varem teavet ministeeriumide eelnõudest, mille koostamisega on alustatud; 2) kui ettevalmistaja otsustab varases etapis koostamisse kaasata ka väliseid osalisi, on neil võimalik koosloome keskkonna sisemise töökeskkonna kaudu töös osaleda.

Halduskoormuse vähenemist ei ole võimalik usaldusväärselt kvantifitseerida, kuna see sõltub eelnõu sisust, menetluse kestusest, osalejate aktiivsusest ja ka vilumusest. Mõju on hinnatud kvalitatiivselt ning see on valdavalt positiivne. Nagu iga uue süsteemi puhul, võib selle tundmaõppimine ja harjumine sõltuvalt kasutajast rohkem või vähem aega võtta. Küll aga on süsteem püütud luua võimalikult intuitiivne ja ligipääsetav ning selle saavutamiseks on seda eri etappides kasutajate peal testitud. Väga palju sõltub eelnõude koostajate valmidusest seniseid hoiakuid muuta ja osalisi protsessi varasemas etapis kaasata.

2. Sihtrühm: **valitsusasutused, Riigikogu ja valitsuse liikmed, laiemalt avaliku sektori asutused**

Mõju sihtrühmale. Koosloome keskkonna kasutajad on pea kõik nimetatud sihtrühma liikmed, kasutamise sagedus sõltub nende ülesannetest ja rollist avalikus sektoris. Koosloome keskkond puudutab nii reaametnikke kui ka juhte, kelle jaoks on oluline saada teavet, kui kaugel ollakse ülesannete täitmisega või milliste ülesannete täitmisel on vaja teiste asutustega koostööd teha ja seda enda üksuse või asutuse töö planeerimisel aluseks võtta. Kasutajad on õigusloojad ja poliitikakujundajad, kes peavad olema kursis nii oma valdkonna kui ka sellega külgnevate valdkondade arengu ja plaanidega. Ka tehnilisema tasandi töötajatel on selle tulemusena lihtsam vajalikku teavet otsida. Sihtrühma kuuluvad ka Riigikogu ja valitsuse liikmed. Esimeses etapis saavad ministrid valitsusele esitatavaid ELi asjade materjale koosloome keskkonna kaudu kinnitada ja allkirjastada. Riigikogu liikmetel on koosloome keskkonna käivitumise järel võimalik selle infoga tutvuda avaliku vaate kaudu.

Õigusloomega puutub kokku suurem osa keskvalitsuse töötajaskonnast, sh ministeeriumid, allasutused, Riigikogu ja põhiseaduslikud institutsioonid. 2012. aastal koostatud õigusloomemenetluse kaardistuse¹³ põhjal on ministeeriumides üle 600 õigusloomega tegeleva ametniku. Nimetatud analüüsis jagati ministeeriumi õigusloomega tegelevad ametnikud kolme suurde gruppi: 1) ametnikud, kes koostavad seaduseelnõusid; 2) ametnikud, kes koostavad määruseelnõusid; 3) ametnikud, kes tagavad elnõude juriidilist kvaliteeti. Samas analüüsis jõutakse järeldusele, et kui võrrelda õigusloojate arvu ministeeriumides ja Riigikantseleis nende komplekteeritud koosseisudega (tabel 21), siis nähtub, et õigusloojad moodustavad ligi 25% asutuste koosseisust. Mõnevõrra erinevad need osakaalud sõltuvalt ministeeriumist. Kuigi viidatud analüüs tehti üle kümne aasta tagasi, ei ole ministeeriumide ülesanded ja sellest tulenevalt ka õigusloomeliste tegevuste osakaalud märkimisväärselt muutunud selle ajaga võrreldes.

a) Avaliku sektori **töökoormus kahaneb**, väljendudes esimeses kasutuselevõtu etapis järgmises:

Tabel 1.

Tegevus	Mis muutub?	Kokkuhoitav tööpäevade arv aastas
• seaduseelnõu* normitehniline vormistamine	Muudatuste ettevalmistamist alustatakse terviktekstist, elnõu normitehniline vormistus on automaatne	5 tööpäeva/elõu → kokku ~525 tööpäeva
• seaduseelnõu normitehniline kontroll	Normitehnika kontrollile kuluv aeg väheneb minimaalseks	1 tööpäev / elõu / 4x (ÕO + JDM + RK + Riigikogu) → kokku ~420 tööpäeva
• seaduseelnõu muudatusi kajastav terviktekst valmib kohe	Muudatusi kajastava tervikteksti koostamine ei ole enam lisategevus, vaid põhitegevus ja seda ei pea protsessi jooksul mitu korda tegema	1 tööpäev / elõu / 2 x teise asutuse koostatud terviktekst (muu min + Riigikogu) → kokku ~210 tööpäeva
• seaduseelnõu seletuskirja (SK), sh mõjuanalüüsi vormistus	SK vormistus on ette antud ja elõu numeratsiooni muutudes muutub kaasa SK numeratsioon	1 tööpäev / elõu → kokku ~105 tööpäeva
• ELi komisjoni esitatud algatuse** alginfo sisestus ja selle seire	Iga uue algatuse kohta loodavas teemaruumis on automaatselt alginfo olemas. Teavet ei pea Exceli tabelisse sisestama, vaid see liigub automatiseeritult ja on kõigile asutustele nähtav	0,25 tööpäev / algatus → kokku ~250 tööpäeva
• Eesti seisukohti*** sisaldava VV protokollilise otsuse	VV protokollilise otsuse elõu vormistus on automatiseeritud	0,5 tööpäev / algatus → kokku ~80 tööpäeva

¹³ [Õigusloomemenetluse kaardistus_14122012](#), lk 74

eelnõu ja seletuskirja vormistus		
• kooskõlastustabelite koostamine (tehniline töö)	Kooskõlastus- ja vastavustabelid genereeritakse automaatselt, märkused on seotud sätetega	1 tööpäev / eelnõu ja EL algatus → kokku ~265 tööpäeva
		KOKKU: 1855 tööpäeva

*2025. aastal esitati Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks I ringil 105 seaduse muutmise seaduse eelnõu.

**ELi algatusi oli 2025. aastal kokku 1000.

***Eesti seisukohti ELi algatuste ja avalike konsultatsioonide kohta valmistati 2025. aastal ette 160.

Kokkuhoitavate tööpäevade arvestuse juures tuleb silmas pidada, et lähtutud on n-ö keskmise seaduseelnõu või ELi algatuse ettevalmistamisele kuluvast ajast. Praktikas see aeg varieerub sõltuvalt eelnõu pikkusest ja keerukusest. Keskmist eelnõu kui niisugust ei ole olemas.

Lisaks avaldavad töökoormust ja sisebürokratiat vähendavat mõju järgmised muudatused, mille puhul on kokkuhoitavat tööaega veelgi keerulisem kvantitatiivselt hinnata:

- 1) kogu teave koosloome keskkonnas on struktureeritud kujul, mis soosib teabegruppide omavahelist seostamist ja toetab tehisaru kasutamist keskkonnas;
- 2) osaliste vahetu kaasamine eelnõu ettevalmistamisse, kus kõik töötavad sama versiooniga ega saada meile, aitab hoida ära hilisemas järgus uute märkuste esilekerkimist;
- 3) koosloome lahendused aitavad aru saada, kes teeb milliseid muudatusi ja millal;
- 4) parem ülevaatlikkus -- kui kaugel on protsess, milline on viimane aktiivne versioon, mis on muudatuse olemus jne;
- 5) ELi asjas toimub protsess kuni Vabariigi Valitsuseni ühes keskkonnas, mistõttu ei pea tõstma faile ühest süsteemist teise (dokumendihaldus ja EIS);
- 6) lisandub tehisaru tugi.

b) Mõju menetluse kvaliteedile ja läbipaistvusele

Eelnõukohase seaduse rakendamine avaldab positiivset mõju õigusloome kvaliteedile ja läbipaistvusele. Ühtne tööprotsess ning parem seos eelnõu teksti, märkuste ja otsuste vahel:

- vähendavad vigade ja vastuolude tekkimise riski;

- parandavad õigusloome jälgitavust;
- toetavad sisulist kaasamist ja argumenteeritud otsustamist.

Kaudse mõjuna väheneb vajadus korduvate selgituste ja täiendavate dokumentide järele, mis omakorda vähendab nii töö- kui ka halduskoormust.

Kokkuvõttes kaasneb muudatuste rakendamisega oluline positiivne mõju töö- ja halduskoormusele. Kuigi muudatuste elluviimine eeldab esialgu kohanemist ja töökorralduse muutmist, kaalub pikaajaline kasu selgelt üles lühiajalise kulu. Sisebürokratia ja töökoormuse vähenemine tuleneb eeskätt koosloomevõimaluste rakendamisest, mitme tegevuse automatiseerimisest ja dubleeriva käsitöö vähenemisest, halduskoormuse vähenemine tuleneb ulatuslikumast koosloomest, aga ka menetluse läbipaistvuse ja süsteemi kasutajasõbralikkuse paranemisest.

6.2. Mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale

E-riik

Täisdigitaalset ja ühtset õigusloome keskkonda ei ole teadaolevalt veel maailmas suudetud luua. Projekti realiseerumisel oleks märkimisväärne positiivne mõju Eesti digiriigi kuvandile rahvusvahelisel tasandil. See kinnistaks Eesti võimalust olla suunanäitaja ja rahvusvahelise tasandi uuendaja. Projekt on oluline ka organisatsioonilise innovatsiooni jaoks: paraneb protsessi juhtimine, koostöö tõhustub, kooskõlastamine ja teabevahetus on hõlpsam, samuti on parem seiret teha. Koosloome keskkond võimaldab mugavat ja lihtsat orienteerumist terves eelnõude menetluse protsessis, parandades seeläbi nii õigusselgust kui ka efektiivsust. Süsteem võimaldab kuvada eelnõu seletuskirja ja muudatusettepanekute infot iga paragrahvi juures koos visuaalse lahendusega, mis aitab illustreerida, kuidas paragrahv aja jooksul muutub ning millised on protsessiosaliste argumendid muudatuste üle arutlemisel.

Peamised arenguhüpped võrreldes praeguse olukorraga seisnevad järgmistes uuendustes:

1. failivahetuselt andmevahetusele liikumine
2. ühine koostööplatvorm sisemiseks ja avalikuks koostööks
3. pilvetehnoloogia
4. mikroteenuste arhitektuur
5. töötamine samade andmetega ja sama materjaliga algusest lõpuni versioonipõhiselt
6. tehisintellekti kasutamine

6.3. Mõju riigieelarvele

Koosloome keskkonda on siiani arendanud Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Riigi Infosüsteemide ja Registrate Keskus (RIK). Esimese etapi lahenduste arendamisel on kasutatud ELi struktuurivahendite rahastust 1 000 000 euro ulatuses, mille abil arendati erasektori toel ELi asja menetlust ning asutuste sisemisi ja avalikke koostööringe. Avaliku vaate esimese etapi arendus telliti samuti erasektorist (300 000 eurot). Eelnõu koostamise tekstiredaktori ja koosloomelahendused on arendanud RIKi enda arendusmeeskond.

Keskkonna ülalhoiuga seotud kulu järgmistel aastatel on planeeritud JDMi eelarvesse ja on suurusjärgus 630 000 eurot aastas.

7. Rakendusaktid

7.1. Uued rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmisel tuleb ette valmistada järgmiste määruste terviktekstid:

1. Alus: eelnõukohase Riigi Teataja seaduse § 12¹ lg 9

Kavandatav rakendusakt: riigi koosloome keskkonna põhimäärus

2. Alus: eelnõukohase Riigi Teataja seaduse § 14 lg 7

Kavandatav rakendusakt: Vabariigi Valitsuse otsus, milliste aktide ja menetlusetappide puhul võetakse keskkond valitsusasutustes kasutusele.

Rakendusakti kavand sisaldub käesoleva seletuskirja lisa 2.

3. Alus: eelnõukohase Riigi Teataja seaduse § 14 lg 8

Kavandatav rakendusakt: Riigikogu juhatuse otsus koosloome keskkonna kasutuselevõtuks Riigikogus

7.2. Muudetavad rakendusaktid

Õigusliku aluse vastuvõtmise järel tuleb ette valmistada ka „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ ning „Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste“ asjakohased muudatused, kuna uus keskkond, ühtlustades ja lihtsustades vormindust ning töökorraldust, toob kaasa muudatusi õigusloome korralduses. Analüüsida tuleb ka Vabariigi Valitsuse reglemendi muutmise vajadust.

8. Kooskõlastamine ja kaasamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks kõigile ministeeriumidele, Riigikantseleile ja Riigikogu Kantseleile, samuti Vabariigi Presidendi Kantseleile, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikontrollile ja Eesti Pangale ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile. Arvamuse avaldamiseks saadetakse see suurematele huvikaitse organisatsioonidele ja teadusasutustele, nagu Vabaühenduste Liidule, Eesti Koostöö Kogule, E-riigi Akadeemia, Open Knowledge Estonia MTÜ-le, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Tööandjate Keskliidule, Teenusmajanduse Kojale, Eesti Advokatuurile, Notarite Kojale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Riigi Tugiteenuste Keskusele, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Pangaliidule, MTÜ-le Korruptsioonivaba Eesti, Eesti Meediaettevõtete Liidule.