

## Eesti õigusinfosüsteem ESTLEX

Riina Vende (RiTo 14), AS Andmevara ESTLEX-i osakonna juhataja

**Juristide laialdaselt kasutatav Eesti õigusinfo otsisüsteem ESTLEX tähistas 2006. aastal 15. sünnipäeva. Algselt personaalarvutis paiknenud lihtsast andmebaasist on kujunenud keerukas ja mitmekülgne elektrooniliselt kättesaadavat õigusinfot integreeriv professionaalne töövahend.**

ESTLEX on kogu oma tegevusaja jooksul toiminud teenusepakkujana, kelle kasutajaskond on püsinud ja laienenud eelkõige lisaväärtuste loomise ning avaliku õigusinfo ühtseks infosüsteemiks integreerimise tõttu. Lisaväärtused, mis põhinevad ESTLEX-i juristide tehtaval tööol, on aidanud kokku hoida suure hulga teiste juristide tööaega vajaliku materjali leidmisel ja selle süsteemsel läbitöötamisel.

ESTLEX-i aktiivseimad kasutajad on nii avalikus kui ka erasektoris töötavad kõrge kvalifikatsiooniga juristid, eelkõige kohtunikud, prokurörid, advokaadid, notarid, linna- ja vallasekretärid, riigiasutuste ja firmade juristid. Ühesõnaga kõik need, kellel on õigusinfot vaja igapäevatoos ja paljude allikate läbitöötamiseks aega napib.

### ESTLEX-i kontseptsiooni väljatöötamine

ESTLEX-i süünd on seotud Isemajandava Eesti (IME) käivitumisega, kui algas intensiivne õigusloomeperiood. Toimuva talletamiseks esitas tollane majandusministeerium (praegu rahandusministeerium) 1990. aasta varakevadel oma infokeskusele (praegu AS Andmevara) tellimuse IME seadusandluse andmebaasi väljatöötamiseks. IME seadusandlus oli raskesti määratletav osa kogu seadusandlusest ning piire sai seada ainult ajaliselt – esimene eesmärk oli 1990. aasta õigusaktid andmebaasi kanda. Nii algaski andmete kogumine ja sisestamine paralleelselt andmebaasi haldamise tarkvara väljatöötamisega. Tagantjärele tolle üheaastase õigusloome mahtusid vaadates ei tundu need kuigi suured – ülemnõukogu ja valitsuse õigusakte oli aastas kokku 2000 ringis, neist normatiivse sisuga kuni 500 ja aktimuudatusi mitte üle 200. Ministeeriumide õigusaktide kättesaamisega oli tol ajal probleeme, neid avaldati valikuliselt eraldi bülletäänides ning need jäid seetõttu esialgu kõrvale.

Esimeseks andmeallikaks sai majandusministeeriumi juristi Kadi Stalmeistri koostatud õigusaktide kartoteek – ilusate värviliste reiteritega kastitüüpi perfokaarte. Sellele järgnesid ülemnõukogu ja ülemnõukogu presiidiumi seaduste ja seadluste registreerimisraamatud Kadriorus ning valitsuse määruste, korralduste ja protokollide registreerimisraamatud Toompeal, millest said pikemaks ajaks kõige usaldusväärsemad infoallikad, kust võimalikult täpselt kogu andmestik andmebaasi kanti, kaasa arvatud kasutamata (tühjad) aktinumbrid, et olla kindel – midagi tähtsat puudu pole jäänud. Kadriorus registreerimisraamatuid välja viia ei lubatud, õigusaktide registreerimiseks tuli koos oma arvutiga paariks päevaks praegusesse presidendilossi kolida. Valitsuse aktide rekvisiite kontrolliti juba väljatrükkide ja registreerimisraamatu võrdlemise teel, sest enamasti olid need majandusministeeriumi paberkaartteegis olemas ja sealt andmebaasi kantud. Aktide nimekiri sai suhteliselt kiiresti korda, keerulisem oli lugu tekstidega. Ainult valitsuse määrusi oli võimalik masinakirjabüroo

Robotronide diskettidelt otsimas käia, aga needki tuli igaks juhuks täht-tähele üle kontrollida, sest akti lõpliku vormistamise käigus oli tavaks viimased kõige kiiremad parandused käsitsi lisada. Seaduste tekstid tippis arvutisse masinakirjutaja ja need loeti hiljem üle. Lugemine tähendas seda, et üks inimene luges teksti koos kõikide kirjavahemärkide, sulgude, suurtähtede, taandridade ja muu sellesarnasega ette ja teine kontrollis samal ajal arvutiekraanil teksti. Osale kolleegidele sobis sellest tööst ainult ettelugemise pool, sest kuulaja ja kontrollija rollis kippusid nad ekraani taga tukkuma jääma.

Nii või teisiti – aasta lõpuks oli andmebaas personaalarvutis olemas ning vajalike andmete põhjal sai akte otsida ja teksti ekraanil vaadata. Arvuti oli Compac 286, operatsioonisüsteemina oli kasutusel DOS ja andmebaasi süsteemiks Dbase IV.

Sellesama 1990. aasta kevadel kutsus justiitsministeerium ESTLEX-i kontseptsiooni koostamiseks kokku ametkondadevahelise töörühma. Töörühma juhtis infoinstituudi osakonnajuhataja Ally Renter, kes oli õigusaktide andmebaasi temaatikaga juba aastaid tegelnud, justiitsministeeriumi poolt kureeris kontseptsiooni väljatöötamist ministri esimene asetäitja Märt Rask.

Eeltöid õigusaktide andmebaasi loomiseks olid eri asutused teinud mitu korda. Kõige varasem ja sisukam neist valmis juba 1977. aastal, kui Tartu Ülikooli juures töötati professor Ilo Sildmäe juhtimisel välja juriidiline tesaurus ja juriidilise info otsisüsteemi JURIOS tehniline lahendus. Plaanikomitee arvutuskeskuses oli samuti üks selline lahendus välja töötatud ja mõnda aega kasutuselgi olnud. Teemaga tegelesid eelmainituile lisaks infoinstituut, plaaninstituut ning sideministeeriumi info- ja arvutuskeskus. Kõik nimetatud asutused osalesid ühtlasi kontseptsiooni väljatöötamise töörühmas. Nimi ESTLEX oli Soome FINLEXi eeskujul juba mõnda aega kasutusel olnud ning isegi valitsuse 1990. aasta 22. jaanuari määruses nr 16, millega ministeeriumide põhifunktsioonid sätestati, oli justiitsministeeriumi ühe põhifunktsioonina toodud õigusteabesüsteemi Estlex väljatöötamine ja kasutuselevõtt. ESTLEX-i eelmine kontseptsioon oli valminud aastal 1988. Paraku olid kõik ilusad kavatsused takerdunud ühelt poolt tollaste EC-seeria arvutite kohmakuse ja madala töökindluse ning teiselt poolt finantseerimis- ja koordineerimisprobleemide taha.

Aasta lõpuks sai kontseptsioon kaante vahele, ning kuigi edasine kujunes sellest küllaltki erinevaks, oli kontseptsiooni koostamisest ESTLEX-i arengu seisukohalt palju kasu, sest mõnedki olulised sisulised küsimused arutati töö käigus põhjalikult läbi.

### **IME seadusandluse andmebaasist riiklikuks registriks**

Samal ajal korraldati ümber ministeeriumide tööd, sellega kaasnes töötajate kiire vahetumine. Aasta jooksul jõudis IME seadusandluse andmebaasi tellija esindaja ministeeriumis mitu korda vahetuda ning aasta lõpuks oli majandusministeeriumi huvi selle vastu raugenud. Nii olekski võinud vastvalminud andmebaasiga minna samamoodi kui varasematega – pärast esimeste tulemusteni jõudmist ei leitud juurutamise ja edasise finantseerimise jaoks piisavalt huvi ja vahendeid ning tulemused jäid riitulile tolmu koguma.

Õnneks tundis valminud lahenduse vastu huvi justiitsministeerium ja pärast jõulude paiku toimunud esitlust otsustati asutada selle põhjal riiklik õigusaktide register. Asutamine ise sai teoks valitsuse 1991. aasta 14. juuni määrusega nr 110 (RT 1991, 22, 266). Registri pidamise kulud pidi kaetama riigieelarvest Informaatikafondi kaudu, kasutajaile osutatavate infoteenuste kulud neilt saadavatest teenustasudest.

1991.–1996. aastal toimis ESTLEX riigi finantseerimistoel. Sel perioodil täiendati intensiivselt andmestikku ja arendati välja teenused. Andmestiku ajalised raamid muutusid tunduvalt konkreetsemaks, andmestik ise laiemaks ja järjest põhjalikumalt kontrollituks. Töötati välja korrektne tarkvara riikliku registri pidamiseks, õigusharude klassifikatsioon õigusaktide liigitamiseks, jõuti esimeste lahendusteni *online* –täistekstandmebaasi loomisel, loodi välislepingute andmebaas. Regstripidamist ja selleks vajalikke arendustöid finantseeriti riigieelarvelistest vahenditest Informaatikafondi kaudu. Paralleelselt tehti tootearendust tarbijatele teenuste pakkumiseks, selleks vajalik raha saadi teenuste müügist. Kui esimesed lepingud teenusekasutajatega sõlmiti 1992. aasta alguses, siis paari järgneva aasta jooksul kasvas kasutajaskond kiiresti poole tuhandeni.

Kasutajate aktiivne huvi oli kahtlemata olulisim arengut stimuleeriv tegur, sellele lisaks oli kätte jõudnud personaalarvutite laialdase leviku periood ning arvuti oli muutunud ülemuse lauakaunistusest realselt kasutatavaks töövahendiks. Esiialgu peamiselt küll intelligentseks kirjutusmasinaks, iga lisafunktsioon sellele abimehele oli teretulnud.

### **Riiklikust õigusaktide registrist elektroonilise Riigi Teatajani**

1996. aasta oktoobrist muutusid õigusaktide algtekstid Riigi Teataja elektroonilise andmekoguna veebi kaudu tasuta kättesaadavaks. Samal aastal otsustas Riigikantselei riigi infosüsteemide osakond, tuginedes riigi infosüsteemide eelarve ekspertiisi ja järelevalve komisjoni ettepanekule, riikliku õigusaktide registri riigipoolse finantseerimise lõpetada. Riigikantselei oli veendunud, et õigusaktide registrit finantseerida on otstarbekas ESTLEX-i teenuste müügist saadavatest tuludest. Seega tegutses 1997. aastast riiklik õigusaktide register isemajandamisel, säilitades riigiga formaalse sideme justiitsministeeriumi ja AS Andmevara vahelise tasuta regstripidamise lepingu kujul. Kõik registri toimimiseks vajalikud vahendid tuli hankida ESTLEX-i teenuste müügist.

1997. aastal algatas justiitsministeerium uutal alustel toimiva õigusaktide registri väljatöötamise. Peamine erinevus oli idee viia alg- ja terviktekstide sisestamine info tekkekohtadesse, pädevatesse riigiasutustesse ning anda sellega riigi garantii registris sisalduvale infole. Riigihanke tulemusena jõudis AS Andmevara aastail 1998–1999 välja töötada projektdokumentatsiooni õigusaktide registri uue tarkvaralahenduse loomiseks. Et paralleelselt toimunud tegevus riikliku õigusaktide registri seaduse eelnõu väljatöötamisel takerdus, peatati 1999. aastal arendustööd kuni seaduse vastuvõtmiseni. Seaduseelnõu edasise menetlemise käigus jõuti otsusele, et riiklik õigusaktide register oleks mõistlik ühendada Riigi Teataja elektroonilise versiooniga, otsus leidis kajastuse Riigi Teataja seaduse ja andmekogude seaduse muutmise seaduses, millega sätestati elektroonilise Riigi Teataja (eRT) loomine. eRT tarkvara väljatöötamise hankekonkursi võitis OÜ WebMedia.

Aktide algtekstid eRT jaoks võeti Riigi Teataja elektroonilisest andmekogust ja kehtivad terviktekstid ESTLEX-ist. eRT volitatud töötleja leidmiseks välja kuulutatud hankekonkursi võitis AS Andmevara, kes seda funktsiooni alates eRT käivitumisest 1. juunil 2002 täidab. Samal ajal andmete üleandmisega vormistati riikliku õigusaktide registri pidamise lepingu lõpetamine. Sellega sai läbi tähtis ja mõnevõrra vastuoluline etapp ESTLEX-i tegevuses ning algas ärilisel alusel teenusepakkujana tegutsemise ajajärk.

### **ESTLEX kui integreeritud õigusinfosüsteem**

ESTLEX on integreeritud mitme avalikult kasutatava andmebaasiga. Keskne koht selles süsteemis on õigusaktid koos varasemate redaktsioonidega. Arhiiv ulatub seaduste puhul tagasi kuni 16. novembrini 1988, mis on tinglikult võetud infosüsteemi ajaliseks alguspiiriks. Varasemast ajast on registreeritud ainult üksikud aktid, peamiselt välislepingud, mida muul moel oleks raske leida. Õigusaktide vahele on loodud seosed, mille abil on võimalik nii aktide vahel liikuda kui ka saada ülevaadet näiteks sellest, millised aktid on meid huvitava akti alusel vastu võetud või millised teised aktid sisaldavad viiteid sellele aktile. Aktid on varustatud linkidega ametlikule algtekstile, terviktekstile eRT-s ning ingliskeelsele tõlkele justiitsministeeriumi hallatavas tõlgete andmebaasis. Regulaarselt vaatavad ESTLEX-i juristid läbi Riigi Teatajas avaldatavaid Riigikohtu lahendeid ja seovad need õigusaktidega, millele lahendis viidatakse. Kui õigusaktis on viide Euroopa Liidu direktiivile või määrusele, lisatakse lingid viidatud õigusaktidele Eur-Lexi andmebaasis, et hõlbustada vajaliku dokumendi leidmist.

Enamikul ESTLEX-i seadustel on olemas venekeelne aktuaalseisus tõlge. Tõlgete tegemist alustati juba 1994. aastal. Pikka aega oli võimalik Riigi Teataja Kirjastuselt osta väljaandes „Правовые акты Эстонии” (ПАЭ) ilmunud tõlgete kasutusõigust ning nende põhjal koostada terviktekste, ise muudatusi tõlkides. Kui algasid ettevalmistused Euroopa Liitu astumiseks, kasvas vastuvõetud õigusaktide arv ja maht sedavõrd, et neid ei jõutud enam tõlkida ПАЭ-s avaldamiseks, tõlgete ilmutamine muutus väga valikuliseks ning kasvas vajadus ka algtekste ise tõlkida. 2005. aasta lõpus lõpetati ПАЭ väljaandmine üldse, see tähendas ESTLEX-ile mitmekordset tõlkemahu suurenemist. Praegu on ESTLEX-il kõige mahukam aktuaalseisus venekeelsete aktitõlgete andmebaas Eestis.

### **Lõpetuseks**

Kui vaadata tagasi ESTLEX-i 15 tegevusaastale, on süsteemi areng kulgenud käsikäes õiguse ja infotehnoloogia arenguga, seejuures on mõlemad selle aja jooksul tundmatuse ni muuten muutunud. Postsovetlik õigussüsteem on asendunud Euroopa Liidu liikmesriigi arenenud õigussüsteemiga ning üksikud personaalarvutid üleilmse võrgustikuga. Muutumatu on aga püsinud kasutajate heatahtlik huvi ESTLEX-i vastu ja paljude inimeste koostöövalmidus. Suur tänu kõigile neile, kelle nõu ja abiga on kunagisest IME seadusandluse andmebaasist saanud eri avalikke allikaid integreeriv mitmekesine õigusinfosüsteem.