Sõltumatu hindamismehhanism

Tegevuskava ülevaade Eesti 2025–2029

Open Government Partnership

Independent Reporting Mechanism

Sisukord

I osa. Ülevaade 2
II osa. Murdelised lubadused 5
III osa. Metoodika 17
Lisa 1. Andmed lubaduste kaupa 19
Lisa 2. Tegevuskava koosloome 20

I osa. Ülevaade

Eesti seitsmenda tegevuskava eesmärk on arendada avatud valitsemiseks vajalikke oskusi ja luua seda toetav taristu. Kõige suurema potentsiaaliga lubadused tegevuskavas on õigusloome läbipaistvuse ja selles osalemise võimaluste parandamine ning sidusrühmade koostöö tihendamine avatud valitsemise poliitika kujundamisel. Kuigi keskendumine käimasolevate reformide järkjärgulisele täiustamisele on teadlik strateegiline valik, võiks tegevuskava perioodi keskel toimuvates aruteludes kaaluda ka põhjalikumaid reforme.

Eesti seitsmes tegevuskava sisaldab kuut lubadust[1], mis on koondatud kahe laiema teema[2] alla. See on Eesti esimene nelja-aastane tegevuskava, millega arendatakse edasi varasemate tegevuskavade põhisuundi. Valitsus jätkab järkjärgulist tööd poliitikakujundajate koostöö- ja kaasamisoskuste parandamiseks ning arendab samal ajal digitaalseid osalus- ja läbipaistvusvahendeid. Tegevuskavaga nähakse ette ka AVP sidusrühmade foorumi koosseisu laiendamine ja uued nõuded valitsuse õigusloomeprotsessile.

IRMi tegevuskava ülevaates on murdelisena määratletud kaks lubadust. Lubaduse 2.1 eesmärk on võtta kõigis valitsusasutustes kasutusele uus digitaalne koosloomekeskkond õigusaktide ja poliitikaalgatuste ettevalmistamiseks ning parandada teadus- ja keelevaldkonna avaandmete kättesaadavust üldsusele. Keskkonda on arendatud kolme varasema tegevuskava ajal ning nüüdseks on see ametlikult valitsusasutustes kasutusele võetud. Õnnestumise korral parandaks see oluliselt valitsemise läbipaistvust ja suurendaks üldsuse osalemisvõimalusi, sest tekiks ühtne platvorm, kus inimesed saaksid jälgida õigusaktide eelnõude koostamist ja selles osaleda.

Lubadusega 1.2 soovitakse ümber kujundada avatud riigivalitsemise arengukomisjon (ARVAK). Komisjon täidab Eestis ka AVP sidusrühmade foorumi rolli. Reformi eesmärk on kaasata ARVAKi töösse senisest mitmekesisemaid sidusrühmi ning anda komisjonile rohkem vastutust avatud valitsemise poliitika koordineerimisel kõigis valitsusasutustes. Praegusel kujul võib lubadus tuua läbipaistvuse ja osalemise vallas kaasa üksnes tagasihoidlikke edusamme. Mõju võiks aga olla suur, kui valitsus annaks ARVAKile rohkem otsustusõigust ja kujundaks selle tööprotsessid ümber nii, et need edendaksid sisulist koostööd ja uuendusi avatud valitsemises.

Tagasihoidlikuks hinnati tulemuste saavutamise potentsiaali ka mitme teise lubaduse puhul. Nende hulka kuuluvad lubadus 1.1, mille eesmärk on jätkata poliitikakujundajate koostöö- ja kaasamisoskuste arendamist ning katsetada uusi üldsuse osalemise vorme, lubadus 2.2, mille eesmärk on suurendada avalike otsuste tegemise läbipaistvust, hõlbustada lobikohtumiste andmete ja huvide deklaratsioonide

Lühiülevaade

LIIKMESUS

2011	**AVPga liitumine**

LUBADUSED

5/6	**avatud valitsemise vaatenurgaga**
1/6	**suure tulemuste saavutamise potentsiaaliga**

MURDELISED LUBADUSED

- Suurendame avatud riigivalitsemise komisjoni rolli avatud valitsemise edendajana.
- Kasutame andmeid ja uusi tehnoloogiaid otsustamiseks.

Miinimumnõuded tegevuskava koosloomisel on täidetud: Jah

Open Government Partnership
Independent Reporting

esitamist ning avalikustamist ja täpsustada õigusloome reegleid, et teavitada üldsust varakult uutest poliitikaalgatustest, ning lubadus 2.4, mille eesmärk on koostöös erasektoriga vähendada avaliku sektori bürokraatiat.

Eesti saab kasutada esimese pikema, nelja-aastase tegevuskava pakutavaid võimalusi, et keskenduda mahukate ja keerukate reformide elluviimisele. AVP kontaktisiku sõnul valiti pikem periood selleks, et vähese töötajaskonna tingimustes saaks keskenduda koosloome ja aruandluse asemel lubaduste elluviimisele.[3] Paljud lubadused on praegu mõeldud käimasolevate reformide järkjärguliseks täiustamiseks. Kuigi see on teadlik strateegiline valik, saaks tegevuskava perioodi keskel uuendades kaaluda ka põhjalikumaid reforme, et kasutada paremini ära nelja-aastase perioodi võimalusi. Võrreldes eelmise, 2022.–2024. aasta tegevuskavaga, mille elluviimist juhtis tervikuna Riigikantselei, osaleb praeguses tegevuskavas rohkem asutusi, sealhulgas Rahandusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eri osakonnad.

Tegevuskava koosloomeprotsess pakkus kodanikuühiskonnale rohkelt osalemisvõimalusi. Näiteks sai osaleda sidusrühmade foorumi aruteludes, AVP ümarlaua kohtumistel[4], kolmenädalasel veebipõhisel ideekorjel lubadusettepanekute kogumiseks, Vabaühenduste Liidu[5] ja Riigikantselei kahepoolsetel kohtumistel ning 2025. aasta mais toimunud terve päeva kestnud kaasamisseminaril, kus arutati kodanikuühiskonna prioriteete uues tegevuskavas[6]. Ühe kodanikuühiskonna esindaja sõnul kajastab tegevuskava kodanikuühiskonna prioriteete suurel määral.[7] Samas märkis ta, et kodanikuühiskonna sidusrühmade arvates oleks võinud teha rohkem jõupingutusi avatud valitsemise teekaardi ettepanekute elluviimise nimel. Teekaart oli nimelt eelmise tegevuskava üks peamisi tulemusi.[8]

Riigikantselei ja kodanikuühiskonna esindajad vahetasid mõtteid ka selle üle, kas lisada tegevuskavasse valitsemise tõhustamise reformid. Koosloomeprotsessi viimastel kuudel lisas Riigikantselei mitu lubadust, mida ei olnud varem kodanikuühiskonnaga arutatud.[9] Riigikantselei ei nõustunud ettepanekuga kutsuda nende muudatuste arutamiseks kokku sidusrühmade foorum.[10] Küll aga korraldati kantselei eestvedamisel mitteametlik kohtumine Eesti Koostöö Kogu ja Vabaühenduste Liiduga, et saada neilt tagasisidet uutele lubadustele, ning muudeti selle põhjal tegevuskava eelnõu.[11] Täpsemalt jättis Riigikantselei põhiprojektide loetelust välja kavandatud lubaduse kehtestada tulemustasud ametnikele, kelle töö tulemusel vähenevad avaliku sektori kulud, ning bürokraatia vähendamise algatuse (lubadus 2.4). Viimase asemel lisati vabaühenduste ettepanekul kavasse koosloomekeskkonna arendamine (lubadus 2.1).[12] Riigikantselei märkis, et teavitas ka sidusrühmade foorumit sellest, et ühtegi kodanikuühiskonna varem pakutud tegevust ei olnud välja jäetud ning lisatud olid üksnes valitsuse algatused. Sellegipoolest jäi avaldatud tegevuskavasse mitu tegevust, mida Vabaühenduste Liit ei pea avatud valitsemise seisukohast asjakohaseks.[13]

Võrreldes Eesti eelmiste tegevuskavadega sisaldab seitsmes tegevuskava rohkem etappe, mille elluviimise eest vastutavad sageli eri osakonnad ja ametnikud. Kuigi laiem osalejate ring võib parandada AVP eesmärkide täitmist, võib arvukam hulk lubadusi muuta koordineerimise keerulisemaks ja suurendada killustatuse ohtu. Tegevuskava vahepealsel uuendamisel võiks valitsus tegevuste loetelu üle vaadata, täpsustada avalikkust vähem puudutavate tegevuste avaliku valitsemise vaatenurka ning seada esikohale nende lubaduste täitmine, mis aitavad otseselt kaasa avatud valitsemise eesmärkide täitmisele. Näiteks võiks täpsustada, kuidas edendavad valitsemise läbipaistvust, kodanikuosalust või avaliku sektori vastutust mõned lubaduste 1.1, 2.1 ja 2.4 alla kuuluvad tegevused ning lubadus 2.3, mis käsitleb avalike digiteenuste kvaliteedi parandamist ja GovTechi ökosüsteemi arendamist.[14]

---

[1] Kuna kuus tegevust moodustavad eraldi tegevussuunad ja sisaldavad 19 alategevust, analüüsitakse selles tegevuskava ülevaates kuut tegevust lubadustena. See võimaldab iga reformi täpsemalt analüüsida. Tegevuskavas on määratletud kokku 22 etappi. Neist kolm on seotud sidusrühmade foorumi ümberkujundamisega (lubadus 1.2) ja kaks GovTechi ökosüsteemi arendamisega (lubadus 2.3). Kui rühmitada omavahel seotud tegevused, moodustavad etapid 19 eraldiseisvat tegevust, millel on erinevad eesmärgid ja tulemused.

[2] Esimese teema (tegevuskavas lubadus 1) eesmärk on arendada avatud valitsemise oskusi avalikus halduses. Teine teema (tegevuskavas lubadus 2) on avatud valitsemist toetava taristu arendamine.

Open Government Partnership
Independent Reporting

[3] Marten Lauri (Riigikantselei nõunik ja AVP kontaktisik), intervjuu, 10. märts 2026.
[4] AVP ümarlaud on avatud valitsemise teemadest huvitatud kodanikuühiskonna organisatsioonide mitteametlik võrgustik.
[5] Vabaühenduste Liit on Eesti suurim kodanikuühiskonna huvikaitseorganisatsioon ja Eesti AVP sidusrühmade foorumi pikaajaline liige.
[6] Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2025–2029, Riigikantselei, 15. jaanuar 2026, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2025-2029.
[7] Marcus Ehasoo (Vabaühenduste Liidu huvikaitsejuht), intervjuu, 31. märts 2026.
[8] IRMi tulemusaruanne: Eesti 2022–2024, AVP, 4. juuni 2025, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-results-report-2022-2024. Sidusrühmade foorumi 2026. aasta märtsi koosolekul esitatud teabe järgi tegeldakse uues tegevuskavas teekaardi 30 ettepanekust seitsmega, kümme ettepanekut on aga lõimitud teistesse valitsuse tööprotsessidesse. Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni koosoleku protokoll, ARVAK, 11. märts 2026, https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT004103BA/%24file/ARVAK26P1.pdf. ARVAKi koosoleku esitlus, jaganud Marten Lauri (Riigikantselei nõunik ja AVP kontaktisik), kirjavahetus IRMi teaduriga, 24. märts 2026.
[9] Ehasoo, intervjuu; Külli Taro (Eesti Koostöö Kogu nõukogu liige), kirjavahetus Riigikantseleiga, 6. november 2025.
[10] Taro, kirjavahetus.
[11] Marcus Ehasoo (Vabaühenduste Liidu huvikaitsejuht) sõnul toimus kohtumine 20. novembril 2025. Kirjavahetus IRMi teaduriga, 14. aprill 2026; Marten Lauri, kirjalikud kommentaarid enne aruande avaldamist, 1. oktoober 2026.
[12] Ehasoo, intervjuu.
[13] Vabaühenduste Liidu hinnangul sisaldavad lubadus 2.3 (avalike digiteenuste kvaliteedi parandamine ja GovTechi ökosüsteemi arendamine), 2.4 (avaliku sektori bürokraatia vähendamine) ja 2.1 (andmete ja uute tehnoloogiate kasutamine otsustusprotsessides) etappe, mis ei näi olevat avatud valitsemise seisukohast asjakohased.
[14]Selles ülevaates ei analüüsita põhjalikult lubadusi ja etappe, millel puudub selge avatud valitsemise vaatenurk. Neid võidakse uuesti käsitleda perioodi lõppedes, kui hinnatakse tegevuskava tulemusi.

Open Government Partnership
Independent Reporting

II osa. Murdelised lubadused

Selles osas analüüsitakse lubadusi, mille raames on IRMi hinnangul suurim potentsiaal saavutada märkimisväärseid tulemusi. Murdelised lubadused puudutavad sidusrühmade või riigi seisukohast mõnd olulist poliitikavaldkonda. Need peavad olema tõendatavad, neil peab olema avatud valitsemise vaatenurk ning nende täitumise potentsiaal peab olema tagasihoidlik või suur. Ülevaates käsitletakse lubaduste täitmisega seotud probleeme ja võimalusi ning antakse soovitusi nende elluviimiseks.

Tabel 1. Murdelised lubadused

Lubadus 1.2. Suurendame avatud riigivalitsemise arengukomisjoni rolli: AVP tegevuskavade koostamist ja täitmist jälgivast sidusrühmade foorumist kujundatakse laiapõhjaline koostööplatvorm, kus edendatakse ja katsetatakse uuenduslikke avatud valitsemise viise.
Lubadus 2.1. Võtame õigusaktide eelnõude koostamiseks kasutusele uue digitaalse koosloomekeskkonna ning parandame teadus- ja keelevaldkonna avaandmete kättesaadavust üldsusele.

Lubadus 1.2. Suurendame avatud riigivalitsemise arengukomisjoni rolli avatud valitsemise edendajana

Vastutaja: Riigikantselei.
Lubaduse täielik kirjeldus on esitatud tegevuskava punktis 1.2.

Taust ja eesmärgid

Selle lubaduse eesmärk on ümber kujundada avatud riigivalitsemise arengukomisjon (ARVAK). Komisjon täidab Eestis AVP sidusrühmade foorumi rolli. ARVAK moodustati 2019. aastal, kui ühendati varasem AVP koordineeriv kogu ja riigi haldusvõimekuse parandamisega tegelenud valitsuskomisjon.[1] Pärast 2024. aastat on ARVAK eelkõige jälginud Eesti AVP protsessi ning toetanud valitsuse koosloome arengukiirendi rakendamist ja seiret.[2]

Kodanikuühiskonna sidusrühmad on aastaid kritiseerinud ARVAKi koosolekute liigset formaalsust ning soovinud, et neil saaks sisulisemalt arutada avatud valitsemise probleeme ja nende lahendusi.[3] Lubadus 1.2 käsitlebki seda probleemi ja selle eesmärk on muuta ARVAKi tööülesandeid, koosseisu ja protsesse. Komisjoni töö peaks muutuma läbipaistvamaks ja see võiks saada sidusrühmade ühtseks koostööplatvormiks, kus edendatakse avatud valitsemise uuendusi kõigis valitsusasutustes ja ka väljaspool AVP tegevuskavade perioode. Kavandatav reform võiks parandada nii avatud valitsemise läbipaistvust kui ka üldsuse võimalusi selles osaleda.

Tulemuste saavutamise potentsiaal: tagasihoidlik

Lubaduse tulemuste saavutamise potentsiaali on hinnatud tagasihoidlikuks, sest sellega soovitakse kinnistada ARVAKi uued ülesanded ja tööprotsessid riigisekretäri käskkirjaga, millega täiendatakse komisjoni moodustamise aluseks olnud käskkirja. Praeguses reformikavas aga ei täpsustata mehhanisme ega töökorraldust, mis toetaksid ARVAKi soovituste rakendamist valitsusasutuste töös.[4]

Praegu jälgib ARVAK Eesti AVP tegevuskavade koostamist ja täitmist ning aitab riigisekretäril hinnata ministeeriumide koosloome arengukiirendisse tehtud rahastamistaotlusi.[5] Kuni 2024. aastani tegutses ARVAK ka Euroopa Liidu struktuuri- ja investeerimisfondide valdkondliku seirekomisjonina. Selles rollis jälgis komisjon nende vahendite kasutamist, mis olid ette nähtud avaliku halduse juhtimis- ja koostöövõimekuse ning poliitikakujundamise kvaliteedi parandamiseks.[6]

Open Government Partnership
Independent Reporting

Aastate jooksul on ARVAKi koosolekutel põhiliselt kinnitatud ELi vahendite kasutamisega seotud seirearuandeid, dokumente ja otsuseid ning tutvutud AVP lubaduste täitmise ülevaadetega.[7] Kuigi ARVAK on üldiselt täitnud AVP osalemise ja koosloome miinimumnõudeid, ei ole Eesti kodanikuühiskonna sidusrühmad rahul sellega, et komisjon keskendub vähemtähtsate otsuste tegemisele ning avatud valitsemise reformide ja probleemide põhjalikumaks arutamiseks jääb vähe aega.[8] Üks arutamist vajav teema on näiteks kaasamistavade täiustamine kõigis valitsusasutustes.[9] Sidusrühmad on juhtinud tähelepanu ka sellele, et Eestis puudub demokraatia ja avatud valitsemise süstemaatilise arendamise eest vastutav institutsioon.[10] Võimaliku lahendusena on vabaühendused pakkunud, et sidusrühmade foorum võiks järelevalveorgani asemel muutuda pigem sisuliseks arutelukohaks, kus valitsus ja kodanikuühiskond saaksid koos mõelda lahendusi avatud valitsemise probleemidele.[11] Samuti on soovitatud anda foorumile rohkem võimalusi ka väljaspool AVP tegevuskavasid jälgida ja eest vedada avatud valitsemise tavade elluviimist.[12]

Riigikantselei kavandab kolme tegevussuunda: 1) kaasata ARVAKi koosseisu kodanikuühiskonna, teaduse, meedia ja ettevõtluse esindajad ning suurendada valitsusväliste liikmete rolli; 2) laiendada ARVAKi tegevusvaldkonda, nii et komisjon saaks ka katsetada ja levitada avatud valitsemise tavasid kogu avalikus sektoris; 3) tutvustada avalikkusele rohkem ARVAKi tööd ja seiret. Reformi kinnitamine riigisekretäri käskkirjaga ja selle elluviimine osana tegevuskavast aitaks muudatusi institutsionaalselt kinnistada. Kuna ARVAK on Riigikantselei alaline nõuandekogu, jäävad tulemused tõenäoliselt püsima ka tegevuskava lõppedes.

Sisulisi tulemusi võiksid tõendada ARVAKi töö avalik dokumentatsioon, sidusrühmade kinnitused aktiivse ja järjepideva osalemise kohta ning tõendid komisjoni mõju kohta valitsusasutuste poliitikakujundamise tavadele. Sellist mõju võiksid ilmestada muudatused poliitika sisus, asutuste töökorralduses või selles, kuidas ametnikud avatud valitsemise põhimõtteid oma töös kasutavad. Lisatõendiks võiks olla ARVAKi suurem nähtavus, mis saavutatakse selle tegevust korrapäraselt ja avalikult tutvustades.

Riigikantselei 2026. aasta märtsis esitatud reformikava põhjal[13] võiks lubadus tuua avatud valitsemise poliitika kujundamisel kaasa tagasihoidlikke muutusi üldsuse osalemises ja läbipaistvuses. Ettepanek suurendab ARVAKi nõuandvat rolli Riigikantselei juures: AVP tegevuskavade kõrval hakkaks komisjon käsitlema ka avatud valitsemise küsimusi. Samuti antaks ARVAKile ülesanne edendada avalikku arutelu avatud valitsemise ja AVP tegevuskava põhiteemade üle. Praegune ettepanek ei pruugi aga täita eesmärki kujundada ARVAKist avatud valitsemise uuenduste keskne eestvedaja kogu avalikus sektoris. Komisjonile ei anta ülesandeks edendada ja jälgida avatud valitsemise tavade ning uuenduste elluviimist avaliku sektori asutustes, kuigi suurema mõju saavutamiseks oleks see vajalik.

Sellegipoolest kavatseb Riigikantselei korraldada kaks korda aastas ARVAKi kohtumisi[14] ning muuta komisjoni koosseisu paindlikumaks, lähtudes liikmete teadmistest AVP tegevuskava põhiteemadel. Ettepaneku järgi juhiksid foorumi tööd igal põhiteemal kaks liiget, kellest üks esindaks valitsust ja teine kodanikuühiskonda. Vajaduse korral saaks ARVAK kaasata ka väliseksperte. Need muudatused võiksid muuta ARVAKi avalikkuse ettepanekutele avatumaks ja suurendada valitsusväliste sidusrühmade rolli foorumis.

Lubadus peaks suurendama Eesti AVP protsessi läbipaistvust kahel viisil. Esiteks plaanib Riigikantselei avaldada Eesti AVP veebisaidil rohkem teavet sidusrühmade foorumi tegevuse kohta. Praegu on seal üksnes toodud foorumi tööülesannete kirjeldus, liikmete nimekiri ja viited koosolekute protokollidele.[15] AVP kontaktisiku sõnul kavatseb Riigikantselei AVP protsessi avalikku tutvustamisse senisest rohkem kaasata oma kommunikatsiooniosakonda.[16] Teiseks kaalub Riigikantselei võimalust luua kaks korda aastas avaldatavate ülevaadete asemel jooksvalt uuendatava seire koondpaneeli, kuhu kogutaks info AVP lubaduste täitmise kohta.[17] Sellise koondpaneeli loomine võiks AVP protsessi muuta palju läbipaistvamaks.

Open Government Partnership
Independent Reporting

Sidusrühmad toetavad üldiselt seda lubadust, kuid juhivad tähelepanu võimalikele puudustele. Ühe kodanikuühiskonna esindaja sõnul võiks uus töövorm küll tuua kaasa sisulisemad arutelud avatud valitsemise üle ja anda vabaühendustele rohkem võimalusi neid eest vedada.[18] Samas peab ta foorumi tööülesannetes ja ülesehituses kavandatud muudatusi suhteliselt väikesteks ning kahtleb, kas need suurendavad valitsusasutuste huvi ARVAKi töö vastu ja panevad neid rohkem arvestama avatud valitsemise põhimõtetega. Esindaja rõhutas, et sisulisemate tulemuste saavutamiseks peab Riigikantselei innustama ministeeriume ARVAKi töös aktiivselt osalema.

Ka Eesti Koostöö Kogu esindaja pidas reformi kasulikuks, kuid hoiatas, et ARVAKi-taoliste nõuandekogude mõju jääb paratamatult väikeseks, kui valitsusasutustel puudub sisuline tahe avatud valitsemise põhimõtteid rakendada.[19] Samuti rõhutas ta, et ARVAKi kohtumistest tuleb piisavalt vara ette teatada. Kui vabaühendustelt ja valitsusvälistelt ekspertidelt oodatakse arutelude juhtimises suuremat aktiivsust, peab neile jääma piisavalt aega kohtumisteks valmistuda.[20]

Tegevuse elluviimisega seotud võimalused, probleemid ja soovitused

ARVAKi reformi mõju sõltub sellest, kui ulatuslikus tööülesannete muutumises jõuavad riigisekretär, Riigikantselei ja foorumi praegused liikmed kokkuleppele. Peamine oht on, et reform viiakse ellu üksnes paberil. ARVAKi tööülesannete ametlik uuendamine ja uute liikmete nimetamine ei paranda iseenesest sidusrühmade koostöö kvaliteeti ega sisukust. Samuti ei suurenda need meetmed foorumi mõju avalikule arutelule ja poliitikakujundamisele, kui valitsusasutused ei osale aktiivselt selle töös ega ole valmis selle nõuandeid järgima.

Lubaduse eesmärk ehk tihendada ARVAKi suhtlust avalikkusega eeldab ka piisavat tööaega konkreetseteks kaasamis- ja teavitustegevusteks. Kuigi ARVAKi ülesannete hulka kuulub juba praegu Eesti AVP tegevuste „laialdane kajastamine“, on komisjonil seni suuresti puudunud selle ülesande täitmiseks vajalik võimekus.[21]

Et saavutada sisulisi tulemusi, võiks Riigikantselei teha järgmist.

- **Vaadata koosseisu ja tööülesannete muutmise kõrval üle ka ARVAKi tööprotsessid ning koosolekute korraldus, et arutelud päevakajaliste avatud valitsemise küsimuste üle oleks sisulised ja kaasavad.** Selleks võiks päevakorras jätta rohkem aega aruteludele ning eraldada tööjõudu nende põhjalikuks ettevalmistamiseks ja juhtimiseks. ARVAK võiks mitmekesistada oma töövorme, näiteks luua väiksemaid temaatilisi või ajutisi töörühmi konkreetsete probleemide lahendamiseks. See aitaks leevendada kodanikuühiskonna esindajate rahulolematust selle üle, et komisjon teeb pigem vähetähtsaid otsuseid ning avatud valitsemise reformide ja probleemide põhjalikumaks arutamiseks jäetud aeg on napp.[22] Riigikantselei võiks eeskujuks võtta Madalmaad, kus suurendati kodanikuühiskonna ühenduse Talking about Information rolli AVP protsessis. Madalmaade valitsus kavatseb korraldada tegevuskava täitmise jälgimiseks igal aastal kaheksa sidusrühmade foorumi kohtumist ning pidada igakuiseid koosolekuid lubaduste täitmise eest vastutajatega.[23]
- **Teha koostööd eri komisjonide ja osakondadega, et suurendada valitsuse tegevuse tulemuslikkust.** Avatud valitsemisega seotud uusi tööülesandeid täites võiks ARVAK koordineerida oma tegevust Riigikantselei innovatsiooniüksusega ning juhinduda oma töös Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonist (EKAK). Eeskujuks võiks võtta Ühendkuningriigi innovatsiooniüksuse Policy Lab, mis kaasab ministeeriumide projektidesse innovatsioonispetsialiste, selle asemel et luua dubleerivaid struktuure.[24]
- **Kaasata AVP protsessi avalikku tutvustamisse rohkem foorumis esindatud asutusi.** Selleks võiks aidata valitsusasutustel kujundada suhtlusvorme ja põhisõnumeid. Vabaühendustest liikmetele võiks anda sihtotstarbelist avalikku rahastust, et nad võtaksid valitsuse nimel enda kanda konkreetseid teavitus- ja kaasamisülesandeid, nagu tegi Läti oma 2021.–2025. aasta AVP tegevuskavas.[25]

Open Government Partnership
Independent Reporting

- **Luua AVP lubaduste täitmise jälgimiseks jooksvalt uuendatav koondpaneel.** See võiks sisaldada lubaduste elluviimise seisu, viiteid toimunud ja eelseisvatele tegevustele ning selgitusi algsest kavast kõrvalekaldumise kohta. Eesti võiks eeskujuks võtta Kanada AVP lubaduste täitmise koondpaneeli, kus on esitatud nii üldine täitmisstatistika kui ka eraldi lubaduste edenemise ülevaated.[26]

Lubadus 2.1. Kasutame andmeid ja uusi tehnoloogiaid otsustamiseks

Vastutajad: Justiits- ja Digiministeerium, Riigikantselei
Lubaduse täielik kirjeldus on esitatud tegevuskava punktis 2.1.

Taust ja eesmärgid

Lubadus 2.1 sisaldab nelja alategevust, milles kasutatakse avalike otsustusprotsesside läbipaistvuse ja osalusvõimaluste suurendamiseks digitehnoloogiaid. Varasematele tegevuskavadele tuginedes kavatseb valitsus muuta kohustuslikuks õigusaktide eelnõude koosloomekeskkonna Sätla kasutamise. Nii koondataks õigusaktide eelnõude koostamine ja sellega seotud üldsuse osalemise võimalused ühele digiplatvormile. Riigikantselei ning Justiits- ja Digiministeerium on keskkonda arendanud alates 2020. aastast, et lahendada pikaajalisi probleeme: üldsuse vähest osalemist ja avaliku teabe killustatust valitsuse poliitikakujundamise protsessi kohta.[27]

Et toetada valitsuse laiemat eesmärki suurendada avaandmete pakkumist ja kasutamist[28], on tegevuse raames plaanis ka liigitada eesti keele andmed ja avalikest vahenditest rahastatud teadusandmed väärtuslikeks andmestikeks ELi avaandmete direktiivi tähenduses[29]. Alates 2018. aastast on Eesti avaandmete kättesaadavust hoogsalt parandanud[30] ning suurendanud riiklikus andmeportaalis olevate avaandmestike arvu enam kui 50 korda[31]. Avaandmete küpsuse 2025. aasta aruande järgi on Eesti nüüd ELis kümnendal kohal[32] ja OECD 2025. aasta OURdata indeksi järgi neljandal kohal[33]. Valitsus on andmete kättesaadavuse parandamiseks loonud andmehalduse ja andmete avaldamise raamistikud ning juhendid[34], arendanud avaliku sektori asutuste võimekust [35] ning lisanud avaandmenõuded avaliku sektori rahastamismehhanismidesse[36]. Samal ajal ei ole üle 60% valitsusasutustest avaldanud ühtegi avaandmestikku.[37] Valitsus soovib seega veelgi täiustada avaliku sektori andmete kogumist, leitavust ja taaskasutamist – nii parandatakse teabe kättesaadavust ja edendatakse majanduskasvu.[38]

Lubadus 2.1 sisaldab ka asutusesisese andmehalduse ja andmevahetusega seotud etappe. Nende hulka kuuluvad keeleandmeruumi, turvaliste andmetöötluskeskkondade, andmepõhise otsustustoe süsteemi ja andmepõhiste teenuste arendamine. Neid tegevusi ei analüüsita siin üksikasjalikumalt, sest praeguse kirjelduse järgi on tegemist asutusesiseste reformidega, mille seos avatud valitsemisega jääb ebaselgeks. Valitsus võiks tegevuskava perioodi keskel uuendades seda seost täpsustada.

Tulemuste saavutamise potentsiaal: suur

Lubadusel on suur tulemuste saavutamise potentsiaal, sest sellega kaasnevad siduvad õiguslikud muudatused kahes valdkonnas: õigusaktide eelnõude koostamises ning keele- ja teadusandmete avaandmetena avaldamises. Uue koosloomekeskkonnaga loodaks ühtne õigusloomeplatvorm. Avaandmete avaldamisega kaasneksid juhendid, koolitused ja nõustamine avaliku sektori andmevaldajatele ning sektori rahastusmeetmetesse lisatud andmete avaldamise nõuded.

Õigusaktide koosloomekeskkonna Sätla kasutuselevõtt

Eesti eelmise tegevuskava raames töötasid Riigikantselei ning Justiits- ja Digiministeerium välja õigusaktide eelnõude koostamise koosloomekeskkonna prototüübi, mille testimine ja katsetamine jätkus pärast tegevuskava lõppu.[39] Prototüübiks oli töökeskkond, kus valitsusasutused ja kutsutud valitsusvälised sidusrühmad said õigusaktide eelnõusid koos luua ja muuta. Sellel oli ka avalik liides, mis võimaldas inimestel tutvuda menetluses olevate seaduseelnõude ja neid puudutava teabega, tellida valitud algatuste

Open Government Partnership
Independent Reporting

kohta teavitusi, esitada kommentaare ja lugeda teiste sidusrühmade kommentaare.[40] Praeguse tegevuskava raames kavatseb valitsus võtta vastu õigusaktid, millega muudetakse keskkonna järkjärguline kasutuselevõtt kohustuslikuks alates 2026. aasta oktoobrist. Samuti plaanib valitsus laiendada platvormi kasutusala ELi õigusloomealgatustele ning valitsuse ja ministrite määrustele.[41]

Lubadusega püütakse lahendada ammu teada probleeme: teabe killustatust ja kasutajasõbralike digitaalsete osaluskanalite puudumist. Praegu kasutavad valitsusasutused õigusaktide eelnõude ettevalmistamiseks mitut infosüsteemi.[42] Uue seaduse esimene eelnõu koostatakse tavaliselt vastutava ministeeriumi sisesüsteemis. Seejärel jagatakse seda teiste ministeeriumide ja huvirühmadega e-posti või dokumendihaldussüsteemide kaudu, laaditakse asutustevaheliseks kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS), edastatakse otsuse tegemiseks Vabariigi Valitsuse istungite infosüsteemi (VIIS) ning sisestatakse lõpuks parlamendis arutamiseks Riigikogu infosüsteemi. Kuigi EISile pääsevad ligi kõik soovijad, on teised süsteemid mõeldud peamiselt avaliku sektori sisekasutuseks. Seetõttu on kodanikel raske jälgida, milliseid algatusi parasjagu ette valmistatakse, kui kaugele on nendega jõutud ja kes on õigusloomeprotsessis osalenud.[43] Mõni ministeerium küll avaldab iga-aastaseid kaasamisplaane, milles tuuakse ära üldsuse tagasisidet ootavad algatused ja esitatakse nende esialgne ajakava[44], kuid enamik seda ei tee[45].

Üldsus osaleb õigusaktide eelnõude koostamises peamiselt kahes etapis.[46] Esiteks võivad valitsusasutused kutsuda vabaühendusi ja huvirühmi ettepanekuid esitama juba ettevalmistusetapis. Kuigi kaasamise hea tava soovitab kaasata sidusrühmi varakult sellistesse algatustesse, millel on „arvestatav mõju huvirühmadele või mis mõjutavad kogu ühiskonda“, küsivad valitsusasutused sageli tagasisidet alles valmis eelnõude kohta. Enamasti pöördutakse seejuures eelkõige kodanikuühiskonna katusorganisatsioonide ja pikaajaliste koostööpartnerite poole.[47] Teiseks võivad valitsusasutused esitada valmis eelnõud EISis avalikule konsultatsioonile.[48] Avalikke konsultatsioone korraldatakse siiski harva. Aastatel 2021–2026 kooskõlastas valitsus asutuste vahel sadu õigusaktide eelnõusid ja väljatöötamiskavatsusi, täites sellega kaasamise miinimumnõude. Avalikule konsultatsioonile esitati aga vaid kolm algatust.[49] Kõige levinum üldsuse kaasamise viis valitsusasutustes on hoopis valitud vabaühendustelt ja huvirühmadelt kommentaaride küsimine eelnõu EISi esitamise ajal.[50] Kuigi kõik huvilised pääsevad EISile ligi, ei ole see mõeldud üldsuse osalemise keskkonnaks ning kasutajate hinnangul on infosüsteemi keeruline kasutada.[51]

2026. aasta aprillis esitas valitsus Riigikogule Riigi Teataja seaduse muutmise eelnõu, et muuta uue koosloomekeskkonna järkjärguline kasutamine kohustuslikuks.[52] Muudatusega nõuti Sätla kasutamist õigusloome etappides[53], mis eelnevad õigusakti avaldamisele Riigi Teatajas[54]. Riigikogu võttis eelnõu vastu 2026. aasta juunis.[55]

Muudatuse vastuvõtmise korral peavad valitsusasutused alates 2026. aasta oktoobrist kasutama koosloomekeskkonda, kus koostatakse ja menetletakse valitsuse algatatud õigusaktide eelnõusid ning avaldatakse nende kohta teavet.[56] Kuigi kohustus ei laieneks Riigikogu liikmetele, näeb praegune eelnõu ette, et koosloomekeskkonnas avaldatakse läbipaistvuse huvides põhiteave kõigi õigusloomealgatuste, sealhulgas Riigikogu algatuste kohta. Koosloomekeskkonnas saaks uue õigusloomealgatuse kohta teavet kohe, kui see algatatakse, seal oleks ülevaade algatuse ajakava ja menetluskäigu kohta ning võimalus kogu protsessi vältel võrrelda õigusakti teksti eri versioone ja jälgida muudatusi.[57]

Koosloomekeskkond võiks seega vähendada teabe killustatust ja oluliselt parandada üldsuse juurdepääsu poliitikakujundamise protsessi puudutavale teabele. Kuigi keskkond ise ei loo uusi osalemisvõimalusi, koondaks see ühte kohta kogu teabe eri võimaluste kohta ning näitaks, millises etapis ja millal saavad inimesed ja organisatsioonid algatuste arutamises ja väljatöötamises osaleda.[58] Koosloomekeskkond on ühtne kasutajasõbralik platvorm, kus inimesed saavad anda tagasisidet alates koosloome varastest etappidest kuni õigusakti eelnõu avaliku konsultatsioonini.[59] See lihtsustab üldsuse osalemist poliitikakujundamises. Keskkonna kasulikkusest võiksid märku anda üldsuse aktiivsem osalemine

Open Government Partnership
Independent Reporting

poliitikakujundamise varastes etappides ning inimeste suurem rahulolu teabe kättesaadavuse ja digitaalse osalemise protsessiga.

Kodanikuühiskonna sidusrühmad peavad koosloomekeskkonda avatud valitsemise seisukohast üheks Eesti märgilisemaks projektiks ja ootavad, et see parandaks üldsuse võimalusi poliitikakujundamises osaleda.[60] Keskkonna testimises osalenud vabaühendused leiavad, et võrreldes seniste digivahendite, näiteks EISiga, hõlbustaks Sätla märgatavalt kodanikuühiskonna osalemist poliitikakujundamises.[61]

Teadus- ja keelevaldkonna avaandmete kättesaadavus üldsusele

Selle tegevuse eesmärk on parandada kaht tüüpi avaandmete, st eesti keele andmete ja avalikest vahenditest rahastatud teadusandmete kättesaadavust. Praegu sätestab avaliku teabe seadus avalikest vahenditest rahastatud teadusuuringute andmete avaldamisele suhteliselt paindlikud nõuded. Andmed tuleb teha kättesaadavaks avatud litsentsi alusel üksnes siis, kui need on juba avaldatud avalikus hoidlas. Hõlpsasti taaskasutatavad ja masinloetavad vormingud ei ole aga kohustuslikud.[62]

Kuna teadusandmete avaldamine avaandmetena võib aidata kaasa teaduse arengule, teadustulemuste kontrollitavusele ja avalike vahendite läbipaistvale kasutamisele, kavatseb Justiits- ja Digiministeerium kehtestada avalikest vahenditest rahastatud teadusuuringute andmetele rangemad avatud juurdepääsu nõuded.[63] Samal ajal soovib valitsus parandada avatud juurdepääsu ka eesti keele andmetele[64], sest need on vajalikud paljudes automaatsel keeletöötlusel põhinevates digiteenustes[65]. Need teenused võivad aidata ka keeleliste erivajadustega inimesi.[66] Suurte keelemudelite kiiret arengut arvestades näeb valitsus avatud juurdepääsus kvaliteetsetele keeleandmetele ka võimalust parandada keelemudelite eesti keele oskust ja tugevdada eesti keele kui väikese keele pikaajalist elujõulisust.[67]

Tegevuse eesmärk on vastu võtta valitsuse määrus, millega nimetatakse avaliku sektori valduses olevad või selle rahastatud keele- ja teadusandmed väärtuslikeks andmestikeks. See kohustaks andmevaldajaid järgima ELi 2019. aasta avaandmete direktiiviga kehtestatud rangeid avaldamisnõudeid.[68, 69, 70] Valitsuse eesmärk on suurendada eesti keele avatud korpuse kogumahtu seitsmelt miljardilt[71] 15 miljardile sõnale[72] ning suurendada keele- ja teadusandmestike toel riiklikus andmeportaalis olevate avaandmestike arvu lähiaastatel 5600-lt[73] 10 000-le[74]. Justiits- ja Digiministeeriumi[75] hinnangul täiendab AVP lubadus ministeeriumi andmevaldkonna tegevuskava aastateks 2025–2026, mis sisaldab mitmesuguseid tegevusi avaandmete kättesaadavuse ja taaskasutamise edendamiseks[76]. Koostoimes teiste lubadustega võiks AVP lubaduse täitmine oluliselt parandada üldsuse juurdepääsu avaandmetele.

Reform võiks püsivalt suurendada hõlpsasti taaskasutatavate avaandmestike arvu ühiskondlikult olulistes valdkondades ning soodustada riigi andmete ulatuslikumat taaskasutamist ka väljaspool valitsussektorit. Samuti võiks see soodustada uute ja kaasavamate avalike teenuste loomist, parandada teenuste ligipääsetavust puuetega inimestele ja eesti keelt teise keelena kõnelevatele inimestele ning anda üldsusele paremad võimalused valitsuse otsustusprotsesse jälgida. Näiteks võiks avaandmete abil automaatselt analüüsida valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste koosolekuprotokolle või anda juurdepääsu valitsuse tellitud poliitikauuringute alusandmetele.

Ühe avaandmete valdkonnas tegutseva organisatsiooni esindaja sõnul võiks teadusandmete avaldamine avaandmetena aidata inimestel mõista, millistele analüüsidele poliitikaotsused tuginevad. Keeleandmete laiem kättesaadavus võiks asetada ka vabaühendused võrdsemale positsioonile, kelle juurdepääs taaskasutatavatele avaandmetele sõltub valitsusest.[77] Esindaja rõhutas ka tegevuste eest vastutajate tiheda koostöö tähtsust, et eri organisatsioonide avaldatud andmeid oleks lihtne koos kasutada ja töödelda. Selleks võiks näiteks ühtlustada tehnilisi nõudeid, mille alusel andmed rakendusliideste (API) kaudu kättesaadavaks tehakse.[78]

Lubadus 2.1 sisaldab ka etappe, mille seos avatud valitsemisega on kaudne või mille kohta on vähe teavet. Digiplatvormide süsteemsete riskide analüüsimiseks mõeldud digivahendi arendamisest loobuti enne arendustöö algust ning seetõttu on see tegevus analüüsist välja jäetud.[79] Teise etapi eesmärk on luua turvaline, üksnes liikmetele avatud raamistik, mille kaudu avaliku ja erasektori organisatsioonid saavad

Open Government Partnership
Independent Reporting

vahetada keeleandmeid. See aitab saavutada majanduslikke ja tehnilisi eesmärke, mitte avatud juurdepääsu üldsusele.[80] Samuti arendab Statistikaamet turvalist andmetöötluskeskkonda avaliku sektori ja teadusasutuste volitatud kasutajatele. Kuigi see võiks parandada teadlaste juurdepääsu avaliku sektori andmetele, ei ole oodata, et need muudetaks kättesaadavaks üldsusele.[81]

Andmepõhise otsustustoe süsteemi arendamisel luuakse digivahendi prototüüp, mis kasutab suuri keelemudeleid andmete kogumiseks eri riiklikest registritest ning vastab ametnike poliitikakujundamise küsimustele loomulikus keeles.[82] Kuigi valitsus võib tulevikus kaaluda süsteemi muutmist avalikuks, arendatakse praeguses tegevuskavas üksnes sisekasutuseks mõeldud prototüüpi.[83] Selles etapis plaanitakse arendada ka andmepõhiseid teenuseid. Veel ei ole aga selge, milliseid teenuseid täpsemalt arendama hakatakse, sest valitsus ei ole määratlenud nende liiki ega sihtrühmi. Need võivad olla avalikud teenused, näiteks sotsiaaltoetuste automaatne maksmine, avalikke andmeid kasutavad erasektori teenused või avaliku sektori sisekasutuseks mõeldud andmepõhised teenused. Näiteks võidakse luua süsteem, mis koondab riigi andmekogude andmeid, et aidata lastekaitsega tegelevatel asutustel tuvastada abivajavaid lapsi.[84]

Tegevuse elluviimisega seotud võimalused, probleemid ja soovitused

Valitsus on juba algatanud seadusemuudatused koosloomekeskkonna kasutuselevõtuks ja määruse uute väärtuslike avaandmestike määratlemiseks. Lubaduse elluviimine on seega alanud, kuigi mõlema murdelise tegevussuuna puhul tuleb uusi nõudeid ja protsesse veel sidusrühmadele tutvustada.

Et koosloomekeskkond saavutaks oma potentsiaali, on oluline, et selle igapäevane kasutamine kinnistuks nii avalikus sektoris kui ka väljaspool seda. Kõige raskem on vastata eri sidusrühmade vajadustele ja võimekusele, olgu selle kasutajateks keerukate õigustekstidega harjunud poliitikakujundajad või inimesed, kes võivad vajada teavet lihtsamas keeles ja vormis. Kuigi süsteem on loodud selleks, et soodustada poliitikakujundajate ja kodanikuühiskonna koostööd õigusaktide eelnõude loomisel, eeldab avatumate poliitikakujundamise tavade omaksvõtmine põhimõttelist muutust. Üksnes digivahenditega seda ei saavuta: järjepidevalt tuleb tähelepanu pöörata ka ametnike koolitamisele ja võimekuse arendamisele.

Avaandmetega seotud eesmärkide saavutamiseks võiks uute avaldamisnõuetega kaasneda tõhusad tugimehhanismid, mis aitaksid erineva võimekusega andmevaldajatel avaldada kvaliteetseid ja taaskasutatavaid avaandmeid nõutud vormingutes. Sama oluline on mõista, millal ja kuidas kasutajad tõenäoliselt andmeid taaskasutavad. See aitab tagada, et andmed avaldatakse sobival kujul. Peale selle tuleb teha pingutusi taaskasutamise soodustamise nimel, mitte eeldada, et kasutajad leiavad uued andmestikud ise üles. Peamised rakendamisprobleemid on andmevaldajate ebaühtlane võimekus, avaliku sektori andmete avaldamistavade koordineerimiseks ja ühtlustamiseks vajalik töö ning vajadus mõista kasutajate ootusi ja neile vastata.

Et hõlbustada koosloomekeskkonna kasutamist, võiksid Justiits- ja Digiministeerium ning Riigikantselei teha järgmist.

- **Jätkata poliitikakujundajate ja kodanikuühiskonna eestvedajate koolitamist koosloomekeskkonna kasutamise teemal.** Selleks võiks luua veebipõhiseid teksti- või videojuhendeid ning korraldada koolitusi.
- **Luua tagasisidemehhanism, mille abil koguda kasutajate arvamusi koosloomekeskkonna ja osalusprotsessi kohta**, nagu soovitatakse avatud valitsemise teekaardis.[85] Tagasiside abil saaks tuvastada probleeme ning parandada avalikku liidest ja osalusprotsessi kasutajate vajaduste järgi. Samuti aitaks tagasiside hinnata, mil määral järgitakse kaasamise head tava.
- **Koguda üksikisikutelt ja kodanikuühiskonna esindajatelt infot, et hinnata ja parandada keskkonna ligipääsetavust eri rühmadele.** Selleks võiks kasutada kasutajasõbralikke või kohandatavaid kujunduslahendusi, uute õigusloomealgatuste lihtsas keeles selgitusi ja mõistmist hõlbustavaid visuaalseid abivahendeid.

Open Government Partnership
Independent Reporting

- **Lõimida keskkonna eri etappidesse kaasamise hea tava, näiteks praktiliste juhiste, meeldetuletuste ja kontrollnimekirjade kujul**, et poliitikakujundajad järgiks selle nõudeid igas algatuse ettevalmistamise etapis. Näiteks võiks koosloomekeskkond eelnõu avalikule konsultatsioonile esitamisel tuletada meelde nõuet jätta üldsusele tagasiside andmiseks vähemalt neli nädalat.
- **Lõimida koosloomekeskkonda lobiandmed.** See tegevus oli kavandatud eelmises AVP tegevuskavas, kuid jäi tehniliseks arendustööks vajalike vahendite nappuse tõttu ellu viimata.[86] Tulevikus võiks õigusloomealgatusega seotud lobikohtumiste teabe esitada nii, et oleks näha, millal ja millises algatuse ettevalmistamise või menetlemise etapis kohtumised toimusid.

Et edendada uute avaandmestike kasutamist, võiks Justiits- ja Digiministeerium teha järgmist.

- **Soodustada aktiivselt uute andmestike taaskasutamist vabaühenduste, huvikaitseorganisatsioonide, teadlaste ja väikeettevõtete seas.** Selleks võiks riiklikus andmeportaalis esile tõsta andmestikke ja huvitavaid kasutusnäiteid, korraldada valdkonna osalisi ühendavaid üritusi ja häkatone ning hõlbustada andmevaldajate ja kasutajate kohtumisi, et parandada andmete kasutatavust.
- **Jälgida, kuidas teadlased, ettevõtted ja avalike teenuste osutajad uusi andmestikke taaskasutavad.** Ministeerium võiks kasutada näiteks andmestike kordumatuid tunnuseid, allalaadimisandmeid ja vabatahtlikke kasutajate tagasisidevorme.

IRMi analüüsis tuvastati mitu tegevuse etappi, millel praegu puudub selge seos avatud valitsemisega. Valitsus võiks neid täiendada nii, et need annaksid üldsusele parema juurdepääsu teabele või rohkem osalemisvõimalusi. Näiteks võiks Riigikantselei teha järgmist.

- **Avada andmepõhine otsustustoe tööriist avalikkusele.** Seda võiks teha järk-järgult, alustades väiksemahulisest avalikust katseprojektist, mis võimaldaks uurida üldisi ja mittetundlikke poliitikakujundamise küsimusi. Katseprojekti tulemuste põhjal saaks süsteemi seejärel laiendada keerukamatele päringutele.
- **Kaaluda sõltumatute järelevalvemehhanismide loomist,** et jälgida tehisintellekti kasutamist avaliku sektori otsustusprotsessides. See oleks kooskõlas AVP avatud valitsemise väljakutse digivalitsemise suunaga.[87]
- **Seada andmepõhiste teenuste** arendamisel esikohale avalikud teenused ja kaasata nende arendamisse vabaühendusi, et protsess oleks avatud ning vastaks inimeste vajadustele.

Ülejäänud lubadused

Siin käsitletakse ülejäänud lubadusi, mida ei ole IRMi tegevuskava ülevaates määratletud murdelisena.

Mitu lubadust ja etappi käsitlevad avatud valitsemise seisukohast küll väga olulisi teemasid, kuid nende mõju avatud valitsemise tavadele jääb tõenäoliselt tagasihoidlikuks. Näiteks võiksid keskastme- ja tippjuhtide oskuste arendamise programmid (lubadus 1.1) tuua avaliku sektori valitsemistavades kaasa pikaajalisi järkjärgulisi muutusi. Keskastmejuhtide koolitusprogramm on aga suuresti asutuste endi keskne ning sellel puudub selge üldsuse kaasamise mõõde.[88] Tippjuhtide arenguprogramm on avatum: erasektori ja valitsusväliseid osalisi kutsutakse liituma avaliku teenistuse tippjuhtide meeskondadega, et ühiselt oskusi arendada ja tegelikele poliitikaprobleemidele lahendusi leida.[89] Kui selline töövorm muutuks korrapärasemaks ja seda täiendataks avatud valitsemise koolitusmoodulitega, võiks sellest kujuneda perspektiivikas viis sektoritevahelise koostöö edendamiseks, et lahendada konkreetseid poliitikaküsimusi.

Samuti on asjakohane arendada digivahendeid avaliku sektori teabehalduseks, lobiandmete esitamiseks, huvide deklareerimiseks (lubadus 2.2) ja strateegiliseks planeerimiseks (lubadus 2.4). Praegu on nende tegevuste põhieesmärk aga hõlbustada pigem poliitikakujundajate tööd kui parandada üldsuse võimalusi teabega tutvuda või sellest aru saada.[90] Kui valitsuse kavandatavas korruptsioonivastase seaduse

Open Government Partnership
Independent Reporting

muutmise eelnõus oleks sätted ka lobitegevuse läbipaistvuse süsteemi ülevaatamise kohta[91], võiks lubadus sellegipoolest aidata oluliselt parandada lobitegevuse läbipaistvust.

Lubadus 2.2 kõige üldsusekesksem etapp on hea õigusloome ja normitehnika eeskirja ajakohastamine.[92] Selle eesmärk on edendada avalikes dokumentides selget keelt ja seda, et väljatöötamiskavatsusi kasutataks rohkem selleks, et teavitada ja kaasata üldsust juba õigusloome varases etapis.[93] Kuigi kavandatud muudatused on asjakohased, ei taga need tingimata eeskirja järgimist. Vabaühenduste hinnangul on just niisuguse järelevalvemehhanismi puudumine kõige pakilisem probleem.[94] Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul on õiguslikult keeruline täiendada praegust süsteemi mehhanismiga, mis võimaldaks nõuete rikkumise korral rakendada sanktsioone.[95]

Seni, kuni puudub suurema mõjujõuga nõuete täitmise tagamise mehhanism, soovitab IRM Justiits- ja Digiministeeriumil määruste eelnõude asutustevahelisel kooskõlastamisel sõnaselgelt hinnata õigusloome eeskirja ja riigis kehtivate üldsuse kaasamise nõuete järgimist. Samuti võiks ministeerium kasutada oma õigust jätta nõuetele mittevastavad eelnõud kooskõlastamata. Lisaks võiks ministeerium luua nõuete rakendamise eest vastutavatele ametnikele praktilised juhised ja kontrollnimekirjad, mis hõlbustaks nende järgimist.

Uue üldsuse osalemise vormi arendamine (lubadus 1.1) võiks osutuda perspektiivikaks, kui valitsus lõimiks aktiivsemalt uued osalusmeetodid poliitikakujundajate igapäevatöösse. Riigikantselei on partner katseprojektis, milles kohandatakse Soomes[96] välja töötatud üleriigiliste dialoogide meetodit[97] inimeste kaasamiseks kogu Eestis. Samuti jälgib Riigikantselei valitsusväliste sidusrühmade[98] algatatud hea elu rahvakogu[99] tööd ja selle tulemusi.

Kuigi meetodid ise võivad olla perspektiivikad, ei pruugi tegevuse praegune rõhuasetus eelkõige tulemuste valitsuse veebipõhises koosloomekeskkonnas dokumenteerimisele tagada, et nende kasutamine muutub kõigis valitsusasutustes igapäevaseks.[100] Tavade kestvaks muutmiseks võiks Riigikantselei korraldada koolitusi ja soodustada aktiivset kogemuste vahetamist uuenduslikke osalusmeetodeid rakendanud organisatsioonide vahel. Samuti võiks pakkuda mentorlust ja rahastust, näiteks koosloome- ja kommunikatsioonitoe programmi kaudu, et aidata uutel organisatsioonidel neid meetodeid oma töös kasutusele võtta. Teine võimalus oleks taaselustada ministeeriumide kaasamiskoordinaatorite võrgustik. Lisaks võiks valitsus jälgida, kuidas võetakse osalusprotsessides, näiteks rahvakogudes tehtud ettepanekuid arvesse avalike otsuste tegemisel.

Tegevuskavas on ka mitu lubadust ja etappi, millel on praeguse kirjelduse järgi vähene seos avatud valitsemisega. Näiteks võiksid lubadus 2.3, mis käsitleb avalike digiteenuste kvaliteedi parandamist ja GovTechi ökosüsteemi arendamist, ning mõned lubaduste 1.1 (teadlastega kiirkonsulteerimise mudel), 2.1 (andmepõhine otsustustoe tööriist) ja 2.4 (ettevõtjate aruandluse automatiseerimine) etapid muuta valitsuse töö tõhusamaks, vähendada halduskoormust või parandada otsuste kvaliteeti. Kirjeldatud kujul ei toeta need aga otseselt valitsemise läbipaistvust, kodanikuosalust ega avaliku sektori vastutust. Tegevuskava perioodi keskel uuendades võiks valitsus ebaselge seosega lubadused üle vaadata ja ümber sõnastada, nii et saaks paremini selgeks nende seos avatud valitsemise põhimõtetega. Kui lubaduse sisu ei käsitle otseselt avatud valitsemise probleeme, võiks avatud valitsemise vaatenurka väljendada lubaduse läbipaistva elluviimise ja sidusrühmade aktiivse kaasamise kaudu. Selle kavandamisel võiks lähtuda AVP osalemise ja koosloome standarditest.[101]

---

[1] Riigi haldusvõimekuse parandamisega tegelenud valitsuskomisjon moodustati selleks, et saada ülevaade ELi struktuurivahendite kasutamise ning OECD avaliku halduse juhtimisvõimekust ja poliitikakujundamise kvaliteeti puudutavate soovituste elluviimisest. AVP koordineeriva kogu koosoleku protokoll, Riigikantselei, 24. mai 2019, https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0037B2F6/%24file/AVP19P1.pdf.

[2] Riigisekretäri 3. detsembri 2019 käskkirja nr 43 „Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni moodustamine“ muutmine, Riigikantselei, 2. aprill 2024, https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT003DB25A/%24file/RS2414.pdf, lk 14.

Open Government Partnership
Independent Reporting

[3] IRMi tulemusaruanne: Eesti 2020–2022, AVP, 30. mai 2023, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-results-report-2020-2022. IRMi tulemusaruanne: Eesti 2022–2024, AVP, 4. juuni 2025, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-results-report-2022-2024.
[4] ARVAK-u rolli suurendamine, ARVAKi 11. märtsi 2026. aasta koosoleku protokolli lisa, edastanud Marten Lauri (Riigikantselei nõunik ja AVP kontaktisik), kirjavahetus IRMi teaduriga, 24. märts 2026.
[5] Riigisekretäri 3. detsembri 2019 käskkirja nr 43 „Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni moodustamine“ muutmine, Riigikantselei.
[6] Riigisekretäri 3. detsembri 2019 käskkirja nr 43 „Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni moodustamine“ muutmine, Riigikantselei.
[7]Vt https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/protocolsbyissuer?open&path=Avatud%20riigivalitsemise%20arengukomisjon. Keskendumine ELi rahastusega seotud ülesannetele on tõenäoliselt tulenenud valdkondlike komisjonide töö rangest reguleeritusest, nagu on sätestatud perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduses (§ 33 „Valdkondlik komisjon“), Riigi Teataja, RT I, 21.06.2014, 1, https://www.riigiteataja.ee/et/akt/130062023054.
[8] IRMi tulemusaruanne: Eesti 2022–2024, AVP, 4. juuni 2025, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-results-report-2022-2024.
[9] Kai Klandorf (Vabaühenduste Liidu juhataja), intervjuu, 28. oktoober 2022; Marcus Ehasoo (Vabaühenduste Liidu huvikaitsejuht), intervjuu, 18. detsember 2024.
[10] Avatud valitsemise partnerluse kaasamisseminar tõi kokku avaliku sektori ja vabaühenduste esindajad, Vabaühenduste Liit, 2. juuni 2025, https://heakodanik.ee/uudised/avatud-valitsemise-partnerluse-kaasamisseminar-toi-kokku-avaliku-sektori-ja-vabauhenduste-esindajad.
[11] IRMi tulemusaruanne: Eesti 2020–2022, AVP.
[12] IRMi tulemusaruanne: Eesti 2022–2024, AVP.
[13] ARVAK-u rolli suurendamine, ARVAKi 11. märtsi 2026. aasta koosoleku protokolli lisa, edastanud Marten Lauri, kirjavahetus.
[14] Riigikantselei dokumendiregistri avalik vaade, Riigikantselei, https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/protocolsbyissuer?open&path=Avatud%20riigivalitsemise%20arengukomisjon.
[15] Avatud valitsemise partnerlus, Riigikantselei, https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus.
[16] Marten Lauri (Riigikantselei nõunik ja AVP kontaktisik), intervjuu, 13. märts 2026.
[17] Marten Lauri (Riigikantselei nõunik ja AVP kontaktisik), intervjuu, 12. juuni 2026. Koondpaneel sarnaneks efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja omaga, vt https://www.riigikantselei.ee/majanduskasvu-noukoda.
[18] Marcus Ehasoo (Vabaühenduste Liidu huvikaitsejuht), intervjuu, 31. märts 2026.
[19] Külli Taro (Eesti Koostöö Kogu nõukogu liige), kirjavahetus IRMi teaduriga, 14. juuli 2026.
[20] Külli Taro (Eesti Koostöö Kogu nõukogu liige), kirjavahetus Riigikantseleiga, 6. november 2025.
[21] Vt avatud riigivalitsemise arengukomisjoni 3. septembri 2019. aasta koosoleku protokolli: https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0037B1FE/%24file/ARVAK19P1.pdf.
[22] IRMi tulemusaruanne: Eesti 2022–2024, AVP, 4. juuni 2025, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-results-report-2022-2024; Kai Klandorf (Vabaühenduste Liidu juhataja), intervjuu, 28. oktoober 2022; Marcus Ehasoo (Vabaühenduste Liidu huvikaitsejuht), intervjuu, 18. detsember 2024.
[23] IRM Midterm Review: The Netherlands 2023–2027, AVP, 8. juuli 2026, https://www.opengovpartnership.org/documents/the-netherlands-midterm-review-2023-2027; IRM Action Plan Review: The Netherlands 2023–2027, AVP, 7. oktoober 2024, https://www.opengovpartnership.org/documents/netherlands-action-plan-review-2023-2027.
[24] About Policy Lab, Policy Lab UK, https://openpolicy.blog.gov.uk/about.
[25] Nevalstisko organizāciju un Ministru kabineta sadarbības memoranda īstenošanas padomes sekretariāta darbības nodrošināšana [Vabaühenduste ja ministrite kabineti koostöömemorandumi rakendamise nõukogu sekretariaadi töö tagamine], Latvijas Pilsoniskā alianse, 2026, https://nvo.lv/project/nevalstisko-organizaciju-un-ministru-kabineta-sadarbibas-memoranda-istenosanas-padomes-sekretariata-darbibas-nodrosinasana.
[26] Vt https://search.open.canada.ca/nap6.
[27] IRMi tegevuskava ülevaade: Eesti 2022–2024, AVP, 9. märts 2023, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-review-2022-2024.
[28] Andmete ja tehisintellekti valge raamat 2024–2030, Haridus- ja Teadusministeerium, Justiits- ja Digiministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, https://www.kratid.ee/_files/ugd/7df26f_9a6d060409214b9da2774e5b5eabf717.pdf.
[29] Avaandmete direktiivis on määratletud kuus väärtuslike avalike andmete kategooriat, mille peavad valitsused tegema tasuta kättesaadavaks masinloetavate avaandmetena; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024, 20. juuni 2019, avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (uuesti sõnastatud), PE/28/2019/REV/1, http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj.
[30] Vt 2025. aasta ülevaates Eesti avaandmete küpsuse arengut aastate kaupa: https://data.europa.eu/en/open-data-maturity/2025#country-profiles/country_EE/country_progressions.
[31] Andmete ja tehisintellekti valge raamat 2024–2030, Haridus- ja Teadusministeerium, Justiits- ja Digiministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
[32] Open Data in Europe 2025, Euroopa Komisjon, https://data.europa.eu/en/open-data-maturity/2025.

Open Government Partnership
Independent Reporting

[33] Digital Government Index and Open, Useful and Re-usable Data Index: 2025 Results and Key Findings, OECD, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2026/02/digital-government-index-and-open-useful-and-re-usable-data-index_dbe102ed/6347ec74-en.pdf.
[34] Juhised, Justiits- ja Digiministeerium, https://www.kratid.ee/juhised.
[35] Andmed, Justiits- ja Digiministeerium, https://www.kratid.ee/andmed.
[36] Sofia Paes (Justiits- ja Digiministeeriumi andmepoliitika nõunik), intervjuu, 8. aprill 2026.
[37] Andmete ja tehisintellekti valge raamat 2024–2030, Haridus- ja Teadusministeerium, Justiits- ja Digiministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
[38] Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri, vt „Muud väärtuslike andmestike kategooriad, nende andmestike nimekirjad ning avaldamise ja taaskasutamise tingimused ja kord“, Justiits- ja Digiministeerium, https://eelnoud.valitsus.ee/main#3GXGUy4E.
[39] IRMi tulemusaruanne: Eesti 2022–2024, AVP, 4. juuni 2025, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-results-report-2022-2024.
[40] Karmen Vilms (Justiits- ja Digiministeerium) ja Kristina Liik (Riigikantselei projektijuht), intervjuu, 23. jaanuar 2025.
[41] Kristina Liik (Riigikantselei nõunik), kirjavahetus IRMi teaduriga, 10. aprill 2026.
[42] Karmen Vilms, Riigi koosloome keskkond: uued tuuled õigusloomes, Õiguskeel 2021/3, https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-07/Karmen%20Vilms.%20Riigi%20koosloome%20keskkond%2C%20uued%20tuuled%20õigusloomes.pdf.
[43] IRM Design Report: Estonia 2018–2020, AVP, 14. oktoober 2019, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-design-report-2018-2020.
[44] Vt nt https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2026-03/JDM%20kaasamisplaan%202026_pdf.pdf.
[45] Avatud valitsemise teekaart, Riigikantselei, 2023, https://www.riigikantselei.ee/media/2566/download.
[46] Sarnast protsessi kasutatakse ka muude valitsuse dokumentide, näiteks valitsuse määruste, strateegiate ja tegevuskavade puhul.
[47] Vt kaasamise hea tava: https://riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava; Avatud valitsemise teekaart, Riigikantselei, 2023, https://www.riigikantselei.ee/media/2566/download.
[48] Asutustevaheline kooskõlastamine on kohustuslik protsess, mille käigus jagatakse õigusaktide eelnõusid teiste valitsusasutustega, et koguda nende arvamusi. Protsessi reguleerib Vabariigi Valitsuse reglemendi 2. peatükk, vt https://www.riigiteataja.ee/et/akt/112062019003.
[49] Vt EIS, https://eelnoud.valitsus.ee/main#biOIJyGC, https://eelnoud.valitsus.ee/main#hpxfPJ2t. See arv puudutab üksnes õigusloomealgatusi. Koos muude valitsuse dokumentidega korraldati sel perioodil 14 avalikku konsultatsiooni; Marten Lauri, kirjalikud kommentaarid enne aruande avaldamist, 1. oktoober 2026.
[50] Avatud valitsemise teekaart, Riigikantselei. Justiits- ja Digiministeerium andis 2021. aastal ülevaate dokumendi „Õigusloomepoliitika põhialused“ (ÕPPA) kohta. Selle järgi kaasati sidusrühmi 62% seaduseelnõude puhul üksnes EISi kaudu. 24% juhtudest kasutati lisaks EISile muid teabekanaleid, näiteks e-posti ja veebilehti, ning 11% juhtudest korraldati sidusrühmadega eraldi arutelusid ja konsultatsioone. 3% seaduseelnõude puhul ei kaasatud enne nende esitamist Justiits- ja Digiministeeriumile üldsust kooskõlastamiseks mingil moel. Avatud valitsemise teekaart, Riigikantselei, 2023, https://www.riigikantselei.ee/media/2566/download.
[51] IRM Design Report: Estonia 2018–2020, AVP.
[52] Vt https://eelnoud.valitsus.ee/main#xAsyolU4.
[53] Uus digikeskkond SÄTLA muudab seaduste tegemise inimestele selgemaks ja vähendab bürokraatiat, Justiits- ja Digiministeerium, 9. aprill 2026, https://www.justdigi.ee/uudised/uus-digikeskkond-satla-muudab-seaduste-tegemise-inimestele-selgemaks-ja-vahendab.
[54] Riigi Teataja seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Riigikantselei, https://www.riigikogu.ee/download/95bdf7e8-2215-4cbc-8c2a-a4ffa7bbc0b6.
[55] Vt https://www.riigikogu.ee/haaletustulemused/67433cad-0aa2-4e6c-a8f5-f4b62a3326b9/.
[56] Vt https://www.riigikogu.ee/download/2116861d-9c5e-434a-b911-83afacfdb4f6. Kohustus ei laiene riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldavatele õigusloomealgatustele.
[57] Vt https://www.riigikogu.ee/download/95bdf7e8-2215-4cbc-8c2a-a4ffa7bbc0b6.
[58] Riigi Teataja seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Riigikantselei.
[59] Ehasoo, intervjuu.
[60] Ehasoo, intervjuu.
[61] Ehasoo, intervjuu.
[62] Avaliku teabe seadus, https://www.riigiteataja.ee/et/akt/106032026003; avaliku teabe seaduse § 3^1, https://www.riigiteataja.ee/et/akt/106032026003.
[63] Muud väärtuslike andmestike kategooriad, nende andmestike nimekirjad ning avaldamise ja taaskasutamise tingimused ja kord, valitsuse määruse eelnõu seletuskiri, Justiits- ja Digiministeerium, https://eelnoud.valitsus.ee/main#3GXGUy4E.
[64] Keeleandmed oleksid nime- ja sõnaloendid, terminibaasid, erialasõnastikud, sõnaraamatud, tõlked, kõneandmed ning parlamendi istungite helisalvestised.
[65] Nende teenuste hulka kuuluvad eestikeelseid vestlusroboteid või masintõlget kasutavad digiteenused, mitmekeelset juurdepääsu võimaldavad teenused ning teenused, mis võimaldavad automaatselt kontrollida kohanimede või organisatsioonide nimede kirjapilti; valitsuse määruse eelnõu seletuskiri, Justiits- ja Digiministeerium.
[66] Andmete ja tehisintellekti valge raamat 2024–2030, Haridus- ja Teadusministeerium, Justiits- ja Digiministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Open Government Partnership
Independent Reporting

[67] Sofia Paes (Justiits- ja Digiministeeriumi andmepoliitika nõunik), intervjuu, 8. aprill 2026.
[68] Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri, Justiits- ja Digiministeerium.
[69] Direktiivis määratleti kuus tüüpi väärtuslikke andmeid: ruumiandmed, Maa seire ja keskkonnaandmed, meteoroloogiateave, statistika, andmed äriühingute ja nende omandisuhete kohta ning liikuvusandmed. Samuti täpsustati andmestikud, mille avaliku sektori asutused peavad avaldama tasuta ja hõlpsasti taaskasutatavates vormingutes. See tähendab, et andmed tuleks esitada masinloetavate avaandmetena, võimaldada juurdepääs rakendusliideste kaudu ning lubada asjakohastel juhtudel andmeid hulgi alla laadida.
[70] Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2023/138, 21. detsember 2022, millega kehtestatakse teatavate väärtuslike andmestike nimekiri ning nende avaldamise ja taaskasutamise kord (EMPs kohaldatav tekst), C/2022/9562, vt http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/138/oj; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024, 20. juuni 2019, avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (uuesti sõnastatud), PE/28/2019/REV/1, http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj.
[71] Keeleprogramm 2025–2028, Haridus- ja Teadusministeerium, https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2025-01/Keeleprogramm%202025-2028.pdf.
[72] Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2025–2029, Riigikantselei, 15. jaanuar 2026, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2025-2029.
[73] 2026. aasta mai seisuga, mõni kuu pärast seitsmenda tegevuskava perioodi algust, oli avaandmestike koguarv portaalis juba üle 8100, vt https://andmed.eesti.ee.
[74] Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2025–2029, Riigikantselei.
[75] Paes, intervjuu.
[76] Andmete tegevuskava 2025–2026, Justiits- ja Digiministeerium, https://e964029b-7c32-42a7-817c-37c391a3b976.filesusr.com/ugd/2d9e67_8e52776da2b94a1ea5e53950a732f193.pdf.
[77] Risto Hinno (Open Knowledge Estonia juhatuse liige), intervjuu, 6. juuli 2026.
[78] Hinno, intervjuu.
[79] Madis Vaikmaa (Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti digiplatvormide nõunik), kirjavahetus IRMi teaduriga, 20. mai 2026.
[80] Kaarel Sepp (Justiits- ja Digiministeeriumi projektijuht), intervjuu, 8. aprill 2026.
[81] Sepp, intervjuu.
[82] Kristen Maisey (Riigikantselei nõunik), intervjuu, 10. aprill 2026.
[83] Maisey, intervjuu.
[84] Mari-Liis Sööt (Justiits- ja Digiministeeriumi asekantsleri kohusetäitja), kirjavahetus IRMi teaduriga, 19. mai 2026.
[85] Avatud valitsemise teekaart, 2023, https://www.riigikantselei.ee/media/2566/download.
[86] Vt tegevus 1.1 dokumendis „Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024“, Riigikantselei, 2. september 2022, https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2022-2024.
[87] Open Government Challenge Areas, AVP, https://www.opengovpartnership.org/the-open-gov-challenge/open-government-challenge-areas/#toc05.
[88] Martin Kulp (Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna juhataja), kirjavahetus IRMi teaduriga, 29. mai 2026.
[89] Monika Tamla (Riigikantselei nõunik) ja Ave Kala (Riigikantselei avaliku teenistuse tippjuhtide arendamise juht), intervjuu, 13. aprill 2026.
[90] Kristi Madismäe (Riigi Tugiteenuste Keskuse osakonnajuhataja) ja Aire Õismäe (Riigi Tugiteenuste Keskuse projektijuht), intervjuu, 4. mai 2026; Kätlin-Chris Kruusmaa (Justiits- ja Digiministeeriumi korruptsioonivastase poliitika valdkonna juht), intervjuu, 6. mai 2026, ja kirjavahetus IRMi teaduriga, 18. mai 2026; Külli Tammur (Riigikantselei nõunik), intervjuu, 25. mai 2026.
[91] Kruusmaa, intervjuu.
[92] Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, vt https://www.riigiteataja.ee/et/akt/122052025008.
[93] Pilleriin Lindsalu (Justiits- ja Digiministeeriumi nõunik), intervjuu, 16. aprill 2026.
[94] Ehasoo, intervjuu.
[95] Pilleriin Lindsalu (Justiits- ja Digiministeeriumi nõunik), intervjuu, 16. aprill 2026.
[96] Finland Action Plan 2019–2023, AVP, 27. september 2019, https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-action-plan-2019-2023.
[97] Dialoogiringid „Kuidas ma hakkama saan?“, Eesti Koostöö Kogu, https://kogu.ee/dialoogiringid-kuidas-ma-hakkama-saan/.
[98] Marten Lauri (Riigikantselei nõunik ja AVP kontaktisik), intervjuu, 10. märts 2026.
[99] Hea elu rahvakogu, vt https://rahvakogu.info/.
[100] Vt Koosloomeranits, Riigikantselei, https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/poliitikakujundamise-tooriistad/koosloomeranits.
[101] OGP Participation and Co-Creation Standards, AVP, 2021, https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards.

III osa. Metoodika

See dokument annab tegevuskava ülesehitusest lühikese ja sõltumatu eksperdiülevaate ning käsitleb selle tugevaid külgi ja probleeme, et tegevuskava võiks tulemuslikumalt ellu viia. IRM tõstab esile lubadused, millel on suurim potentsiaal tulemusi saavutada, mis on riigi sidusrühmadele esmatähtsad või mis on riigis avatud valitsemise edendamiseks eriti olulised. Lubaduste esiletõstmisel võidakse lähtuda ka mitmest nimetatud tegurist korraga.

Riikliku tegevuskava raames koostab IRM järgmised dokumendid:

- **Koosloome lähteülevaade:** lühiülevaade varasemate IRMi aruannete õppetundidest, et edendada riigi AVP protsessi, anda infot tegevuskava koostamiseks ja võimaldada kogemustest õppida.
- **Tegevuskava ülevaade:** eksperdiülevaade tegevuskava ülesehitusest ning IRMi tuvastatud tugevatest külgedest ja probleemidest, et tegevuskava võiks tulemuslikumalt ellu viia.
- **Vahearuanne:** ülevaade nelja-aastasest tegevuskavast selle perioodi keskel tehtud uuendamise järel. Selles hinnatakse uusi või oluliselt muudetud lubadusi ning nende vastavust AVP põhimõtetele. Samuti antakse mitteformaalne ülevaade sellest, kuidas tegevuskava elluviimine on edenenud.
- **Tulemusaruanne:** üldhinnang tegevuskava elluviimisele, milles keskendutakse poliitika tasandil saavutatud tulemustele ja sellele, kuidas muutused on jõustunud, samuti kontrollitakse vastavust AVP põhimõtetele. Aruanne peaks edendama avaliku sektori vastutust ja pikemaajalist kogemustest õppimist.

Tegevuskava ülevaates hindab IRM lubadusi kolme indikaatori alusel.

1. Tõendatavus. IRM hindab, kas lubaduse elluviimist on tegevuskavas esitatud kirjelduse põhjal võimalik tõendada. Hinnang antakse järgmiselt:

- **jah/ei** – kas seatud eesmärgid ja kavandatud sammud on piisavalt selged ning sisaldavad objektiivselt tõendatavaid tegevusi, mille põhjal saab hinnata tegevuse elluviimist?
- Lubadusi, mille elluviimist ei saa tõendada, loetakse mittehinnatavaks ja edaspidi neid ei hinnata.

2. Avatud valitsemise vaatenurk. IRM hindab, kas lubadus on kooskõlas avatud valitsemise deklaratsioonis ja AVP põhikirjas määratletud avatud valitsemise väärtustega: läbipaistvuse, kodanikuosaluse ja/või avaliku sektori vastutusega. Lubaduse kirjelduse põhjaliku analüüsi alusel antakse hinnang järgmiselt:

- **jah/ei** – kas lubaduse eesmärk on suurendada mõne poliitikavaldkonna, asutuse või otsustusprotsessi läbipaistvust, üldsuse osalemist või avaliku sektori vastutust?

Et selgitada välja lubadust iseloomustav avatud valitsemise vaatenurk, võib analüüsis iga AVP väärtuse kohta lähtuda järgmistest küsimustest:

- **Läbipaistvus** – kas valitsus avalikustab senisest rohkem teavet, täiustab teabe saamise õigust tagavaid õiguslikke või institutsioonilisi norme, parandab avalikustatud teabe kvaliteeti või suurendab valitsuse otsustusprotsesside või asutuste endi läbipaistvust?
- **Kodanikuosalus** – kas valitsus loob või parandab võimalusi, protsesse või mehhanisme, mille kaudu üldsus saab anda tagasisidet poliitika, seaduste ja/või otsuste kujundamiseks, neid mõjutada või nende koosloomes osaleda? Kas valitsus loob, võimaldab või parandab vähemuste ning tõrjutud või alaesindatud rühmade osalusvõimalusi?

  Kas valitsus täiustab kodanikuühiskonna tegutsemist soodustavaid tingimusi, näiteks vabaühendusi käsitlevaid seadusi, rahastamismehhanisme, maksustamist ja aruandlusnõudeid? Kas valitsus parandab avalikus elus osalemist võimaldavaid õiguslikke, poliitilisi, institutsioonilisi või praktilisi tingimusi, näiteks tagab rahumeelse kogunemise ning sõna- ja ühinemisvabaduse?

Open Government Partnership
Independent Reporting

Kas valitsus võitleb väärinfo ja desinformatsiooni vastu, eriti veebis, et tagada inimeste juurdepääs usaldusväärsele ja faktipõhisele teabele? Seda aitavad tagada näiteks digi- ja meediapädevuse kampaaniad, faktikontroll või sõltumatu meediakeskkonna arendamine.

- **Avaliku sektori vastutus** – kas valitsus loob või parandab võimalusi nõuda ametnikelt oma tegevuse kohta aru? Kas valitsus töötab välja õiguslikud, poliitilised või institutsioonilised õigusnormid, mis toetavad ametnike vastutust?

3. Tulemuste saavutamise potentsiaal. IRM analüüsib oodatavaid tulemusi ja nende saavutamise potentsiaali, mida kontrollitakse pärast lubaduste elluviimist IRMi tulemusaruandes. Tulemuste saavutamise potentsiaal on esialgne hinnang sellele, kui tõenäoliselt võidaks lubaduse raames saavutada sisulisi tulemusi. Hinnang tugineb tegevuskavas esitatud kirjeldusele, mida võrreldakse asjaomase poliitikavaldkonna senise olukorraga. Hinnang antakse järgmiselt:

- **ebaselge** – lubadusega üksnes jätkatakse seda, mida näevad ette kehtivad õigusaktid, nõuded või poliitikasuunad. Kirjeldusest ei selgu, millist lisaväärtust lubadus loob või kuidas see aitab senisest rohkem kaasa avatud valitsemisele;
- **tagasihoidlik** – kasulik, kuid eraldiseisev algatus või muudatus protsessides, tavades või poliitikas. Lubadus ei too kaasa siduvaid ega institutsionaalselt kinnistatud muutusi kõigis valitsusasutustes või asjaomast poliitikavaldkonda juhtivates asutustes. Näiteks võivad tagasihoidliku mõjuga olla tööriistade, sealhulgas veebilehtede loomine, andmete avaldamine, koolitused või katseprojektid;
- **suur** – lubadus võib põhjalikult muuta mõne poliitikavaldkonna või avaliku sektori asutuse tavasid, põhimõtteid või institutsioone või kodanike ja riigi suhteid. See toob kaasa siduvaid ja institutsionaalselt kinnistatud muutusi valitsusasutustes laiemalt.

Ülevaates analüüsitakse eelkõige murdelisi lubadusi. Niisugused lubadused on tõendatavad, neil on avatud valitsemise vaatenurk ning nende tulemuste saavutamise potentsiaal on vähemalt tagasihoidlik. Samuti võivad need olla esmatähtsad riigi sidusrühmadele või riigi konkreetseid olusid arvestades. IRM võib koondada ühte rühma lubadused, millel on ühine poliitikaeesmärk või mis puudutavad sama reformi või poliitikaküsimust. Sellisel juhul hinnatakse kogu rühma tulemuste saavutamise potentsiaali.

Selle ülevaate koostas IRM koostöös teadur Maarja Oleskiga. Ülevaate vaatas üle välisekspert Mary Francoli. Sisemise hindamisprotsessi käigus kontrollib IRM järelduste täpsust ning kogub lisateavet: kogutakse kolleegide hinnanguid ja vajaduse korral AVP tugiüksuse tagasisidet, intervjueeritakse riigi sidusrühmi ja kontrollitakse nendega järelduste paikapidavust ning tuginetakse väliseksperdi hinnangule ja IRMi rahvusvahelise eksperdirühma järelevalve tulemustele.[1] Eksperdirühm jälgib IRMi metoodikat, aruannete kvaliteeti ja hindamisprotsessi.[2] Aruanne on koostatud kooskõlas IRMi menetlusjuhendi[3] ja tehisaru kasutamise suunistega. Lisateavet leiab IRMi veebisaidilt[4] ning IRMi ja AVP mõistete sõnastikust[5]. IRMiga saab ühendust võtta aadressil irm@opengovpartnership.org.

[1] International Experts Panel, AVP, vaadatud 15. juulil 2024, https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/international-experts-panel.
[2] Lisateavet vt Overview – Independent Reporting Mechanism, AVP, vaadatud 15. juulil 2024, https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview.
[3] IRM Procedures Manual, Independent Reporting Mechanism, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2025/06/IRM-Procedures-Manual-2025-EN.pdf.
[4] IRM Overview, AVP, https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/.
[5] OGP Glossary, AVP, https://www.opengovpartnership.org/glossary/.

Lisa 1. Andmed lubaduste kaupa[1]

Lubadus 1.1. Kasvatame poliitikakujundajate koostöö- ja kaasamisoskusi

- Tõendatav: jah
- Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk? Jah
- Tulemuste saavutamise potentsiaal: tagasihoidlik

Lubadus 1.2. Suurendame avatud riigivalitsemise arengukomisjoni rolli avatud valitsemise edendajana

- Tõendatav: jah
- Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk? Jah
- Tulemuste saavutamise potentsiaal: tagasihoidlik

Lubadus 2.1. Kasutame andmeid ja uusi tehnoloogiaid otsustamiseks

- Tõendatav: jah
- Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk? Jah
- Tulemuste saavutamise potentsiaal: suur

Lubadus 2.2. Suurendame avalike otsuste tegemise läbipaistvust

- Tõendatav: jah
- Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk? Jah
- Tulemuste saavutamise potentsiaal: tagasihoidlik

Lubadus 2.3. Parandame avalike digiteenuste kvaliteeti ja arendame GovTechi ökosüsteemi

- Tõendatav: jah
- Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk? Ei
- Tulemuste saavutamise potentsiaal: ebaselge

Lubadus 2.4. Vähendame koostöös erasektoriga bürokraatiat

- Tõendatav: jah
- Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk? Jah
- Tulemuste saavutamise potentsiaal: tagasihoidlik

[1] Toimetaja märkus: rühmitatud lubaduste puhul hinnatakse tulemuste saavutamise potentsiaali kogu rühma kohta, mitte üksiklubaduste kaupa. Lubaduste pealkirjad võivad olla lühendatud. Lubaduste täistekstid on avaldatud tegevuskavas: https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2025-2029.

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

Lisa 2. Tegevuskava koosloome

IRM hindab riikide osalemistavasid kogu tegevuskava tsükli vältel AVP osalemise ja koosloome standardite alusel.[1] Riike innustatakse standardeid täies ulatuses kasutusele võtma ja miinimumnõudeid täitma.[2] Seda, kas riik on järginud AVP protsessi, otsustab AVP kriteeriumide ja standardite allkomitee.[3]

Tabel 2. Miinimumnõuete täitmine

Miinimumnõue	Täidetud?
1.1. Dialoogi võimaldamine. Avatud riigivalitsemise arengukomisjon (ARVAK) tegutses ka selle tegevuskava koostamisel sidusrühmade foorumina.[4] Koosloomeprotsessi käigus toimus kaks ARVAKi koosolekut ja kaks valitsuse kohtumist AVP ümarlauaga: vastavalt 2024. aasta oktoobris ja 2025. aasta juunis ning 2024. aasta novembris ja 2025. aasta veebruaris.[5, 6, 7] Lisaks kohtus valitsus 2025. aasta novembris Vabaühenduste Liidu ja Eesti Koostöö Koguga, et arutada AVP tegevuskava.[8] ARVAKi põhilisi tööreegleid on kirjeldatud Eesti AVP veebisaidil.[9]	Jah
2.1. AVP veebisait. Riigikantselei haldab avalikku veebisaiti, kuhu on koondatud teave Eesti osalemise kohta AVPs. Saidil on HTML- ja PDF-vormingus avaldatud kõik tegevuskavad alates Eesti liitumisest AVPga, sealhulgas uusim tegevuskava.[10]	Jah
2.2. Koondandmed. Riigikantselei AVP veebisaidile on koondatud AVP tegevuskavade teave.[11] Seda uuendatakse vähemalt kaks korda aastas ning see sisaldab teavet tegevuskavade koosloome ja elluviimise kohta. Esimene ülevaade 2025.–2029. aasta tegevuskava elluviimisest avaldatakse 2026. aasta juulis.[12]	Jah
3.1. Etteteatamine. Riigikantselei avaldas Eesti AVP veebisaidil koosloome ajakava ja teabe üldsuse osalemisvõimaluste kohta.[13] Riigikantselei edastas teabe koosloomeprotsessi alguse kohta sidusrühmade foorumi 28. oktoobri 2024. aasta koosolekul[14] ehk kaks nädalat enne esimest koosloomekohtumist AVP ümarlauaga 13. novembril 2024.[15]	Jah
3.2. Teavitamine. Riigikantselei jagas üleskutset esitada ideid seitsmendasse tegevuskavasse sidusrühmade foorumi meililistis[16], pressiteadetes[17] ja avalikel üritustel. Ürituste loetelu on esitatud miinimumnõude 3.3 juures.	Jah
3.3. Tagasisidemehhanism. Aasta kestnud koosloomeprotsessi käigus kogus Riigikantselei tagasisidet ka väljaspool sidusrühmade foorumit: kohtumisel AVP ümarlauaga 2024. aasta novembris, kolmenädalase veebipõhise ideekorje käigus 2025. aasta jaanuaris ja veebruaris[18], terve päeva kestnud sidusrühmade kaasamisseminaril 2025. aasta mais[19], kohalikele omavalitsustele mõeldud seminaril 2025. aasta märtsis[20] ning kohtumistel maakondlike vabaühenduste konsultantidega 2024. aasta novembris ja detsembris[21].	Jah
4.1. Põhjendatud vastus. Riigikantselei tõi tegevuskavas ära sidusrühmade ettepanekud ning avaldas 2025. aasta oktoobris Eesti AVP veebisaidil kirjaliku tagasiside nende arvestamise kohta.[22] Samuti avaldas Riigikantselei 2026. aasta jaanuaris vastused teiste valitsusasutuste ja vabaühenduste märkustele, mis olid esitatud tegevuskava lõppversiooni asutustevahelise kooskõlastamise ja avaliku konsultatsiooni käigus.[23]	Jah
5.1. Avatud rakendamine. IRM hindab, kas kodanikuühiskonna sidusrühmadega korraldati vähemalt kaks korda aastas kohtumisi, et anda ülevaade tegevuskava elluviimise seisust ja võimaldada neil esitada kommentaare.	Ei kohaldu

[1] OGP Participation and Co-Creation Standards, AVP, 2021, https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards.
[2] IRM Guidelines for the Assessment of Minimum Requirements, Independent Reporting Mechanism, 2022, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/IRM-Guidelines-for-Assessment-of-Minimum-Requirements_20220531_EN.pdf.
[3] AVP kriteeriumide ja standardite allkomitee võttis 1. augustil 2025 vastu otsuse peatada ajutiselt osalemise ja koosloome tähtajaliste miinimumnõuete täitmise kontroll kõigi liikmete puhul, kes viivad ellu 1. jaanuaril 2024 või hiljem heaks kiidetud

tegevuskavasid. Lisateavet AVP protsessi nõuete järgimise kontrollimise korra kohta vt https://www.opengovpartnership.org/procedural-review/#IC.
[4] Avatud riigivalitsemise arengukomisjon, Riigikantselei, https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus.
[5] ARVAKi koosolekud toimusid 28. oktoobril 2024 ja 3. juunil 2025. Valitsuse ja AVP ümarlaua kohtumised toimusid 13. novembril 2024 ja 19. veebruaril 2025.
[6] Marten Lauri (Riigikantselei nõunik ja AVP kontaktisik), sidusrühmade foorumi meililisti saadetud e-kiri kutse ja veebilingiga ARVAKi 28. oktoobri 2024. aasta koosolekule, millel osales ka IRMi teadur.
[7] Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni koosoleku protokoll, ARVAK, 3. juuni 2025, https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT003F9E62/%24file/ARVAK25P1.pdf; Marten Lauri, vastus valitsuse e-kirjaga saadetud kutsele osaleda valitsuse ja AVP ümarlaua kohtumisel 19. veebruaril 2025.
[8] Vabaühenduste Liidus 47. nädalal, Hea Kodanik, 17. november 2025, https://heakodanik.ee/uudised/vabauhenduste-liidus-47-nadalal-2025/.[8]
[9] Avatud riigivalitsemise arengukomisjon, Riigikantselei.
[10] Avatud riigivalitsemise arengukomisjon, Riigikantselei.
[11] Avatud riigivalitsemise arengukomisjon, Riigikantselei.
[12] 2025–2029 tegevuskava tegevuste ülevaade, Avatud valitsemise partnerlus, Riigikantselei, https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus#11-kasvatame-polii.
[13] Maarja Olesk, tegevuskava ajakava ja osalemisvõimalused, 5. veebruar 2025, kuvatõmmis Riigikantselei avatud valitsemise partnerluse veebilehelt.
[14] Marten Lauri, e-kiri kutse ja veebilingiga.
[15] Marcus Ehasoo (Vabaühenduste Liit), e-kiri AVP ümarlaua meililisti, 12. november 2024.
[16] Marten Lauri (Riigikantselei nõunik ja AVP kontaktisik), e-kiri sidusrühmade foorumi meililisti, 29. jaanuar 2025.
[17] Riigikantselei kutsub osalema ideekorjel, Riigikantselei, 29. jaanuar 2025, https://riigikantselei.ee/uudised/riigikantselei-kutsub-osalema-ideekorjel; Eesti uus avatud valitsemise tegevuskava seab eesmärgiks läbipaistvama ja lihtsama riigiga asjaajamise, Riigikantselei, 22. oktoober 2025, https://www.riigikantselei.ee/uudised/eesti-uus-avatud-valitsemise-tegevuskava-seab-eesmargiks-labipaistvama-ja-lihtsama-riigiga.
[18] Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2025–2029 ideekorje, Riigikantselei, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2025-05/AVP%20ideekorje%20veebi.pdf.
[19] Avatud valitsemise partnerluse kaasamisseminar tõi kokku avaliku sektori ja vabaühenduste esindajad, Vabaühenduste Liit, 2. juuni 2025, https://heakodanik.ee/uudised/avatud-valitsemise-partnerluse-kaasamisseminar-toi-kokku-avaliku-sektori-ja-vabauhenduste-esindajad.
[20] KOV: kohaliku osaluse võimalused, Eesti Koostöö Kogu, 26. märts 2025, https://kogu.ee/kov-inspiratsioonipaev-vol-3-26-03-2026.
[21] Marten Lauri (Riigikantselei nõunik ja AVP kontaktisik), intervjuu, 10. märts 2026.
[22] Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2025–2029 tagasiside, Riigikantselei, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2025-10/Eesti%20AVP%20tegevuskava%202025-2029%20tagasiside%20veebi.pdf.
[23] Kooskõlastustabel, Riigikantselei, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2026-01/Koosk6lastustabel_EISi_14.01.pdf; avaldatud dokumendi „Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2025–2029“ juures, Justiits- ja Digiministeerium, https://eelnoud.valitsus.ee/main#F17ULudm.

Open Government Partnership
Independent Reporting