



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 18.12.2025 nr 8-1/10168-1,
JDM/25-1354/-2K
Meie 02.02.2026 nr 1.1-11/5464-2

**Haldusmenetluse seaduse ja
avaliku teabe seaduse muutmise
seadus**

Austatud justiits- ja digiminister

Rahandusministeerium kooskõlastab haldusmenetluse seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu järgmiste märkustega.

Toetame automaatse haldusmenetluse raamistiku loomist haldusmenetluse seaduses (edaspidi *HMS*). Automatiseeritud menetlused annavad olulise võimaluse avaliku sektori kulude kokkuhoiuks ning piiratud juhtudel isikute taotluste kiireks lahendamiseks. Regulatsiooni loomisel tuleks aga jälgida, et HMS-is sätestatava normistiku sõnastus ei võimaldaks tühistada kehtivaid automaatse haldusmenetluse võimalusi.

- 1) Riskikohti näeme HMS planeeritud § 7¹ lõikes 3, mis kohustab tagama isikule „igal ajal õiguse vahetule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga“.

Juhime tähelepanu, et mõiste „vahetu kontakt“ on avaliku teabe seaduses kasutuses füüsilise vahetu kontakti tähenduses (§ 13 p 1 ja § 17 lg 1 p 2). Eelnõu seletuskirjast võib küll mõista, et sõnaga „vahetu“ sooviti rõhutada mitte-masinaga suhtlemise võimalust, kuid me ei ole veendunud, et piisab üksnes seletuskirjas toodud selgitustest terminitele tavapärasest erineva tähenduse andmiseks.

Lisaks on küsitav, kas on üldse võimalik tagada kontakt ametnikuga „igal ajal“. Automaatne menetlus tähendab, et isiku taotluse ning saadava otsuse vahele ei jää mõõdetavat aega, mille jooksul oleks üldse võimalik isikule selgitusi jagada.

Küll aga on juba täna haldusorganil selgitamiskohustus, mis peab tagama vastused ka automaatse haldusmenetluse kohta (*HMS* § 36 ning maksuasjades maksukorralduse seaduse §-id 13 ja 14). Seda nii enne menetluse algust kui haldusaktide ja toimingute vaidlustamise faasis.

Isiku õigustatud taotlusele järgneb automaatselt positiivne haldusakt ning lisajuhendamist selles faasis isik ei vaja. Juhul, kui isiku initsiatiivil toimuv automaatne haldusmenetlus ebaõnnestub ehk taotlusele ei järgne automaatselt

positiivset haldusakti (isik ei täida õigusaktides sätestatud automaatse haldusakti andmise kriteeriume), rakenduvad nõ automaatselt tavapärased menetlusreeglid. Sellisel juhul lahendatakse asi tavamenetluses, kus ametnik selgitab isikule tema õiguseid ja kohustusi. Isikute õiguste kaitset tavamenetlusesse suundumine ei vähenda.

Samuti on faktiliselt võimatu tagada isikule personaalset kontakti kõikides automaatse haldusakti andmise faasis asjades, mis menetletakse haldusorgani initsiatiivil (nt maksuteate koostamine). Maksu- ja Tolliametil (edaspidi *MTA*) on kohustus maksuteade väljastada seaduses sätestatud tähtajaks. Sõltumata sellest, kas maksuteate koostab ja allkirjastab ametnik käsitsi või käivitatakse maksuteate koostamine automatiseerituna, tagavad kehtivad seadused isiku õiguste kaitse nii enne kui pärast maksuteate koostamist. Kättetoimetamise reeglid ei erine. Seletuskirjas tasuks avada selgelt, mida peetakse silmas „igal ajal“ selgituste jagamise all.

Palume kaaluda, kas HMS planeeritava § 7¹ lõikes 3 kirjeldatud õigused oleks võimalik tagada viisil, mis ei võtaks haldusorganilt võimalust kasutada seaduses sätestatud õigust menetleda asi automatiseeritult. Eelkõige tuleks isiku õiguste kaitse tagada sellega, et valdkondliku õigusaktiga ei antaks õigust teha automatiseeritult otsuseid või toiminguid asjades, milles on vaja isiku aktiivset kaasamist (ärakuulamist) ning tõendite kaalumist. Asjad, mida saab lahendada automatiseeritult on reeglina sellised, mille lahendamise käigus ei ole vajalik ega põhjendatud isiku aktiivne kaasamine (näiteks maksuvõla tasumise ajatamine, mida saab MTA otsustada automatiseeritult vaid väga rangelt ettekirjutatud tingimustel, mis on sätestatud rahandusministri 30.04.2002 määrusega nr 60 „Riiklike maksude maksuvõla tasumise ajatamise kord“). Isiku taotluse ja ajatamise otsuse saamise vahele ei jää aega, mil tekiks võimalus pakkuda isikule „igal ajal vahetut isiklikku kontakti“.

Kindlasti ei tohiks luua õigusraamistikku, mis välistab isiku tahtmisel mistahes automatiseeritud menetlused ja sunnib haldusorganeid läbi viima ressursimahukaid tavamenetlusi asjades, kus kaalutlusvõimalus puudub ja isikul ei ole võimalik saada haldusorganilt automaatse menetlusega võrreldes soodsamat lahendit.

Palume HMS planeeritava § 7¹ lõike 3 sõnastus parandada ning seletuskirjas täpsemalt selgitada normi mõtet ja eesmärki.

- 2) Põhimõtteliselt mõistame ja saame toetada HMS planeeritud § 7¹ lõigete 5 ja 6 eesmärki, kuid palume üleminekuregulatsiooni praegu kasutusel olevate automaatsete haldusaktide jaoks. Enesestmõistetavalt on automatiseeritud haldusakti andmise protsess täielikult elektrooniline ja seega mistahes muudatus automaatselt antavas haldusaktis vajab infosüsteemide arendustöid. Reeglina on MTA infosüsteemide arendused väga ajamahukad ja kulukad. HMSi lisatavate uute selgitustega haldusakti väljatöötamiseks ja arendamiseks vajab MTA vähemalt ühte aastat vahendite planeerimiseks, analüüsiks, arendustöödeks jne.

Viidatud sätted kohustavad haldusorganit avaldama andmekogude nimetused, milles sisalduvaid isikuandmeid on haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel kasutatud, ning andmed automaatse haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel kasutatud infosüsteemi kohta (lg 5) samuti lisama haldusaktile otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide selgituse (lg 6).

MTA kasutab oma ülesannete täitmisel kokku üle 60 erineva andmekogu ja andmeregistri, sh andmeid teiste asutuste andmekogudest (nt rahvastikuregister, äriregister). Reeglina on ühes menetluses kasutuses erinevad andmekogud ja andmeregistrid, mis omakorda on seotud teiste MTA andmekogude ja andmeregistritega. Seega ainuüksi üksikasjalik andmete liikumise kaardistamine on tömahukas ning HMS muudatuste planeeritud jõustumise ajaks võimatu saavutada.

HMS planeeritud § 7¹ lõike 6 puhul märgime lisaks, et MTA automaatsete haldusaktide puhul on õigusselgus juba tagatud õigusaktide tasandil. Automaatselt antavate haldusaktide ammendav loetelu on sätestatud rahandusministri 14.03.2019 määruse nr 15 „Maksu- ja Tolliameti e-teenuse keskkonnas elektroonilise asjaajamise tingimused ja kord, automaatselt antavate haldusaktide ja dokumentide loetelu ning riigi-, valla- ja linnaasutuste poolt elektrooniliselt esitatavate deklaratsioonide ja muude dokumentide nimekiri“ §-s 8.

MTA enda initsiatiivil automaatselt antavate haldusaktide õiguslik raamistik tuleneb seadusest ning täiendavaid kriteeriume ei ole loodud ka ameti tasandil. Esitame näidetena maamaksuteate ning korralduse deklaratsiooni esitamiseks ja selles esinevate puuduste kõrvaldamiseks ühes sunniraha rakendamise hoiatusega. Maamaksuteade väljastatakse registrites olevate andmete pinnalt seaduses sätestatud raamistikus. Korraldus teabe esitamiseks ja sunniraha hoiatus saadetakse samuti seaduses sätestatud juhul ja tähtajal. Isiku jaoks ei ole õiguslikult ega praktiliselt vahet, kas maksuteade on koostatud automaatselt või käsitsi ametniku poolt, kuna maksuteade on sisuliselt olemasolevate andmete pinnalt tehtav arvutustehe. Kaalutlusruum puudub. Ka ei ole deklaratsiooni esitamata jätmisel tõlgendamise ega kaalumise kohta vaid lihtsakoeline fakti küsimus. Deklaratsiooni esitamata jätmise korral on MTA-l õigus teha korraldus deklaratsiooni esitamiseks ning samas hoiatada sunniraha määramise eest.

Isiku taotlusel antavate haldusaktide näidetena toome enammakse tagastamise otsuse ja maksuvõla tasumise ajatamise otsuse. Enammakse tagastamise õiguslikud alused tulenevad seadusest. Automaatselt saab enammakse tagastamise otsuse anda juhul, kui enammakse tagastamise alused on selged. Nagu eelnevalt märgitud, on maksuvõla tasumise ajatamise automaatse otsuse tegemiseks rahandusministri määrusega ette nähtud ranged kriteeriumid, mis kaalutlusruumi ei sisalda ning kriteeriumid on üksikasjalikult loetletud ministri määruhes.

Märgime veel, et maksukorralduse seadus sätestab juba praegu MTA kohustuse maksukohustuslane ära kuulata ning anda isikule selgitusi tema õiguste ja kohustuste kohta (§-d 13 ja 14).

- 3) Palume seletuskirjas parandada HMS-i loodava § 7¹ lõike 1 selgituses (lk 5) järgmine lause: „Näiteks saab süsteem kaaluda, kas määrata maksuviivis või mitte, kui on teada tasumise hilinemise aeg, korduvus ja eelnev ajalugu.“. Siit ei ole aru saada, millises kontekstis on viidatud maksuviivisele. Juhul, kui on mõeldud maksuintressi, siis on lause sisu faktiliselt eksitav - MTA praegu maksuintresside kohta automaatselt haldusakte ei anna, kuigi õiguslik alus selleks on olemas. Kindlasti aga ei loodaks automatiseeritud süsteemi, mis sisaldaks erinevate tõendite ning õiguslike asjaolude sisulist kaalumist (korduvus, eelnev ajalugu). MTA õigused automaatsete haldusaktide

ja dokumentide andmiseks on ja jäävad olema väga kitsalt piiritletud ning ilma kaalutlusruumita asjades.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Anneli Valgma 5885 1315
anneli.valgma@fin.ee

Agnes Peterson 5885 1301
Agnes.Peterson@fin.ee