

Keskse teabe edastuse ja dokumentide kättetoimetamise tõhustamise lahenduse väljatöötamise kavatsus

- I. Sissejuhatus
- II. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- III. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- IV. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- V. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- VI. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VII. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Sissejuhatus

1. Sissejuhatus

Riigi jaoks on oluline kiire, tõhus ja turvaline teabe edastamine ning ametlike dokumentide kättetoimetamine. Siiski esineb praeguses süsteemis mitmeid probleeme, mis takistavad dokumentide tõhusat ja õigeaegset kättetoimetamist. Puudulikud kontaktandmed riiklikes registrites, killustatud menetluspraktikad erinevates asutustes ja paberkandjal edastamise kulukus suurendavad avaliku sektori töökoormust ning aeglustavad menetlusi, mõjutades negatiivselt nii riigi kui ka menetlusosaliste huve. Eestis on üle 80 õigusakti, mis reguleerivad ametlike dokumentide kättetoimetamist.

Käesoleva väljatöötamiskavatsuse eesmärk on analüüsida kavandatavat õigusmuudatust, mis looks keske ja tõhusa lahenduse teabe edastamiseks ja dokumentide kättetoimetamiseks ning kättetoimetamise tõendatavusele. See lahendus peaks lisaks õigusaktides ette nähtud kättetoimetamist vajavatele dokumentidele (nt kohtukutsed, ettekirjutused, kohtumäärused, trahvid, korraldused jm) võimaldama asutusel saata inimesele ka muud edastamist vajavat informatsiooni, näiteks teateid (nt sõeluuringule kutse, teavitus dokumentide aegumise kohta) ja muud olulist informatsiooni sisaldavaid dokumente (nt valijakaart), mida praegu tehakse erinevate e-kanalite kaudu. Viimast ei peeta õiguslikus mõttes kättetoimetamiseks, vaid teabe edastamiseks.

Ühtne elektrooniline keskkond võimaldaks dokumentide ja teabe kiirema ja kuluefektiivsema kättetoimetamise, ühtlustaks erinevaid menetlusi ning toetaks põhimõtet, et e-riigis edastatakse dokumendid esmalt elektrooniliselt. See vähendaks avaliku sektori, töökoormust, suurendaks menetluste tõhusust ning tagaks, et kodanikud ja ettevõtted saavad neile suunatud teavitused ja dokumendid õigeaegselt kätte. Keskse dokumentide ja teabe kättetoimetamise keskkonna¹ loomine aitab tagada põhimõtet, et e-riigis toimub dokumentide kättetoimetamine ja teabe edastamine esmalt elektrooniliselt, välja arvatud õigusaktides sätestatud juhul või kui kodanik on märkinud või teavitanud teisiti. Lisaks soovitakse laiendada justiitshaldusalas juba toimivat dokumentide kättetoimetamisel selle tähtaegselt mittevastuvõtmisel ajutiselt e-teenuste piiramise funktsiooni kuni dokumendi kättetoimetamiseni. Kättetoimetamisportaali² lahendus on võimaldanud kohtusüsteemis postikuludid aastaga kokku hoida ligi 1 miljon eurot. Hetkel toimiva lahenduse osas on põhiõiguslikkuse analüüs e-teenuste piiramise õiguslike aluste loomisel tehtud (vt ptk 5.1), aga vajab täiendavat analüüsi uute kättetoimetamise protsesside ja e-teenuste piiramise rakendamise puhul, mis tehakse õiguslike aluste loomisel eelnõu(de) raames.

VTK-le tagasisidet andes palume asutustel läbi vaadata ja analüüsida enda dokumentide kättetoimetamismenetlusi ning enda vastuses vastata järgmistele küsimustele:

1. Milliste e-teenuste puhul oleks juurdepääsu piiramine lubatav ja milliste puhul tuleks see kindlasti välistada? (Näiteks: kas tervishoiu- või sotsiaaltoetustega seotud teenused võiksid olla piiratud?)
2. Milliste kättetoimetatavate dokumentide või kättetoimetamismenetluste puhul soovite rakendada e-teenuste piiranguid? (Palume tuua võimalusel konkreetseid näiteid.)

¹ Kättetoimetamisportaali ja riikliku postkasti (Postkast 2.0) funktsioonide ühendamine.

² Kättetoimetamisportaal loodi 2022. aastal koos Registre ja Infosüsteemide Keskusega Justiitsministeeriumi haldusalas dokumentide kättetoimetamiseks. Selle kaudu saadavad dokumente kohtud, prokuratuur ja väärtemenetlejad. [Avaleht | kattetoimetamisportaal.rik.ee](http://kattetoimetamisportaal.rik.ee) Pikem selgitus lk 11.

3. Millised e-teenustele juurdepääsupiirangud oleksid proportsionaalsed?
4. Millised e-teenuste piirangud kindlasti ei oleks proportsionaalsed?

II. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

2.1. Probleemi kirjeldus

1. **Kättetoimetamise korraldus ja teabe edastus on killustatud.** Eestis on üle 80 õigusakti, mis reguleerivad dokumentide kättetoimetamist erinevalt. Liialt erinev ja killustunud on ka dokumentide kättetoimetamise praktika. Erinevate ametlike dokumentide kättetoimetamise ja teavituse kulud on suured, toimingud aeganõudvad ja kaasaegseid võimalusi ei ole piisavalt kasutatud.³ Õigusaktiga ettenähtud dokumentide kättetoimetamise puhul pikendab see menetlustähtaegu ja raskendab teiste menetlusosaliste õiguste kaitset. Erinevad asutused mõtleavad välja suhteliselt universaalsete dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise viiside kasutamiseks oma lahendusi (nt e-maksuamet, tööelu infosüsteem). Dokumentide kättetoimetamiseks ja teabe edastamiseks arendatakse erinevaid infosüsteeme ja elektroonilisi lahendusi, mis on kulukad, samas ei tõsta need oluliselt ja ühtselt kättetoimetamise tõhusust⁴. Kättetoimetamise instituut on erinevates menetlustes reguleeritud erinevalt ja kohalduvad erinevad reeglid, mis toob kaasa liigse keerukuse, bürokraatia ja kulud.

2. **Posti teel dokumentide kättetoimetamine ja teabe edastamine ei ole tõhus ja turvaline andmeedastusmeetod.**

Paljudes asutustes ja menetlustes kasutatakse tänapäevalgi veel posti teel dokumendi kättetoimetamist ja teabe edastamist, isegi kui kodanik on edastanud kontaktandmetena enda e-postiaadressi.⁵ See on kulukas⁶, ajamahukas ning toob kaasa menetlusaegade pikenemise. Üldprintsibiina peaks rahvastikuregister kajastama inimese õiget elukohta ja kontaktandmeid, kuid teatud juhtudel ei pruugi andmed olla õiged. 2023. aasta novembris valminud rahvastikuregistri kontaktandmete ajakohastamise võimaldamise analüüsi⁷ tulemustele tuginedes arutati osapooli kaasavas juhtrühmas läbi võimalikud alternatiivid ning otsustati edasi liikuda asutuse iseteeninduskeskkonnas riikliku Postkasti 2.0 isiku kontaktandmete ajakohastamise funktsionaalsuse rakendamise arendamisega. Kokku lepitud funktsionaalsustega ning lihtsasti erinevate süsteemidega integreeritav moodul on tänaseks RIA poolt loodud ning järgmise sammuna luuakse andmevahetus mooduli ning rahvastikuregistri vahele, misjärel saavad osapooled selle kasutusele võtta. Ilma püsiva elukohata või välismaal viibivad isikud ei pruugi vajalikke menetlusedokumente ja olulist teavet saada kätte õigeaegselt. Lisaks võib kaasneda suur ajakulu erinevatest registritest ja asutustest päringute tegemisega, et selgitada välja isiku elu- või viibimiskoha andmed. Posti teel dokumentide kättetoimetamisel võivad delikaatsed andmed jõuda vale adressaadini. Seega ei ole tegemist turvalise andmeedastusmeetodiga. Kirja teel kättetoimetamise probleemidele on tähelepanu juhitud ka õiguskirjanduses.⁸

3. **Adressaadid ei pruugi olla teadlikud neile saadetud teavitustest, sh elektroonilistest teavitustest.** Elektrooniline kättetoimetamine ja teabe edastamine võib toimuda dokumendi saatmisega e-postiaadressile ja dokumendi kättesaamise kohta kinnituskirja küsimisega, samuti läbi asutuse infosüsteemi kättetoimetamisega, kuhu jääb märge dokumendi kättetoimetamise kohta. Praegused elektroonilised dokumentide kättetoimetamise kanalid ei pruugi alati olla tõhusad, sest kuigi e-postile saadetud dokument saadi kätte, ei saadeta vastu

³ Dokumentide kättetoimetamise tõhustamise juhtrühmas ja töörühmas toodi välja erinevad kättetoimetamise praktikad

⁴ Dokumentide kättetoimetamise tõhustamise juhtrühmas leiti, et asutused on küll arendanud erinevaid hästi toimuvaid iseteeninduskeskkondasid, kuid puuduvad ühtsed meetmed dokumendi kättetoimetamise tõhusamaks muutmiseks.

⁵ Näiteks Tööinspeksioon on 2022.-2023. a postiga saatnud 2555 kirja ning hindab aastakuluks ca 12 000 eurot. Ei ole teada, millistel juhtudel on asutusele teada isiku e-postiaadress, kuid dokument toimetatakse kätte posti teel paberkanalil. Arvestades tänast ligipääsu e-teenustele võib eeldada, et suuremas osas kättetoimetamisi saaks teostada elektrooniliselt.

⁶ Tähtitud kirja saatmiskulu 6 eurot, tähtitud maksikiri 6.30-8.70 eurot, Omniva hinnakiri 13.12.24: <https://www.omniva.ee/era/kiri/saatmine> (13.12.2024)

⁷ Rahvastikuregistri kontaktandmete ajakohastamise võimaldamise analüüs: [Rahvastikuregistri kontaktandmete uuendamise ärianalüüs](#) (31.03.2025)

⁸ M. Ernits. Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses – Juridica 2004/5, lk 327

kinnituskirja. Samuti on asutuste arendatud infosüsteemid erinevad ja ei võimalda kasutada kättetoimetamist edendavat e-teenuste piiramise võimalust. Rahvastikuregister kogub keskselt kontaktandmeid, aga nende kvaliteet ja ajakohasena hoidmine on keeruline, kuna e-posti aadresse vahetatakse ning erinevate asutustega suhtlemisel kasutatakse erinevaid e-posti aadresse.

4. Võimalus pahatahtlikult takistada menetluse läbiviimist või pikendada selle kulgu.

Dokumendi adressaadil on võimalik dokumendi kättetoimetamist pahatahtlikult edasi lükata või dokumenti üldse mitte vastu võtta ja sellega menetluse läbiviimist takistada. See takistab avaliku võimu tõhusat toimimist ja riivab teiste menetlusosaliste õigust kiirele ja tõhusale menetlusele. Isik, kellele püütakse dokumente edastada, ei reageeri e-kirjadele, SMS-idele ega võta paber kandjal saadetud dokumente vastu. Esineb ka olukordi, kus posti teel tähtitud kirjana edastatavad dokumendid tulevad tagasi hoiutähtaja möödumise tõttu.⁹ Üsna tihti tuleb ette, et isikud tegelikult registrijärgsel aadressil ei asu (nt ühel juhul oli aadressiks märgitud rongijaam) või on aadress ebatäpne või puudub see äriregistris sootuks. Seetõttu ei saa postiasutus ei tähtsaadetist vahetult üle anda ega ka postkasti selle saabumise kohta teadet jätta.

2.2. Sihtrühm

Plaanitava keske lahenduse kaudu toimetatakse dokumendid kätte ja edastatakse teavet füüsilistele ja juriidilistele isikule. Sihtrühma all mõeldakse nii füüsilisi isikuid kui juriidiliste isikute esindajaid erinevates rollides (nt juhatuse liikmed, volitatud esindajad jne).

Eelduslikult on keske lahenduse sihtrühmad need riigiasutused, kes hakkavad olemasolevate portaalide asemel kasutama kesket dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendust.

2.2.1. Adressaadid ja nende esindajad:

- Isikud, kellele menetluses dokumente ja teavitusi kätte toimetatakse.
- Nende esindajad või volitatud isikud, kellele dokumentide edastamine on vajalik.

2.2.2. Ametiasutused, kes toimetavad teateid ja dokumente kätte. Keske dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendusega on avaldanud soovi liituda:

- Ehitusregister
- Tervisekassa
- Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda
- Sotsiaalkindlustusamet
- Tööinspeksioon
- Kohalikud omavalitsused
- Maksu- ja Tolliamet
- Keskkonnaamet
- Politsei- ja Piirivalveamet
- Kaitseressursside Amet

Lisaks kuuluvad sihtrühma asutused, kes tulevikus soovivad keske dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendusega liituda.

2.2.3. Ametiasutused, kes toimetavad dokumente kätte ning soovivad kasutada dokumentide kättetoimetamisel e-teenuste piiramise funktsiooni. Soovi selle lahendusega liituda on avaldanud:

- Maksu- ja Tolliamet
- Politsei- ja Piirivalveamet
- Tööinspeksioon
- Sotsiaalkindlustusamet
- Kohalikud omavalitsused

⁹ Eesti Maksu- ja Tolliametil on eeskätt probleeme maksukohustusest hoiduvate füüsiliste isikutega, sest nende puhul sisuliselt kättetoimetamise fiktsioonid, kus loetakse dokument kättetoimetatuks e-postiaadressile edastades, ei kohaldu (v. a Ametlikud Teadaanded) ja neile ei laiene registrijärgsel aadressil posti vastuvõtmise korraldamise hoolduskohustus nagu äriühingute puhul. Maksukontrollides sõltub enamasti ühe dokumendi kättetoimetamisest menetluse edasine kulg ja järgmiste dokumentide koostamine, seega dokumendi vastuvõtmisest hoidumise tõttu jäävad menetlused venima ja maksuhaldur sõltub maksukohustustlase vastutulelikkusest. Keske kättetoimetamise lahendus tõhustab läbi e-teenuste piiramise dokumendi kättetoimetamist, kuid plaanis ei ole luua dokumendi kättetoimetamise fiktsioone.

2.2.4. Riigi Infosüsteemi Amet, kes on riikliku postkasti omanik

2.2.5. Registrate ja Infosüsteemide Keskus, kes on kättetoimetamisportaali omanik

2.3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse peamised eesmärgid on:

1. **Kiirus ja tõhusus:** tagada, et kätte toimetatavad dokumendid ja teave jõuaks tõhusalt ning kiiresti adressaadini.
2. **Kokkuhoid:** hoida kokku kättetoimetamisele ja teabe edastamisele kuluvat aega ja raha. Asutused saavad kasutada kesket süsteemi ega pea välja arendama ja töös hoidma enda kättetoimetamise ja teabe edastuse lahendusi.
3. **Keskne lahendus:** pakkuda riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele keskselt tõhusat infotehnoloogilist lahendust dokumentide ja teabe kättetoimetamiseks, mis lõimib olemasolevad lahendused.
4. **Regulatsioonide ja praktika ühtlustamine:** muuta kättetoimetamise regulatsioon selgemaks ja ühtlustada praktika.

Eesmärk on luua riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele keskne infotehnoloogiline lahendus dokumentide kättetoimetamiseks ja teabe tõhusaks edastamiseks. Isik saab ühest kohast kätte kõik kättetoimetamist vajavad dokumendid ja muu olulise informatsiooni, mida riik on talle edastanud. Teave kättetoimetamise või edastamise fakti ja aja kohta talletatakse asjaomastes infosüsteemides ning keskses kättetoimetamise keskkonnas.¹⁰ See süsteem lõimib olemasolevad lahendused, võimaldab erinevaid funktsionaalsuseid (täpsemalt kirjeldatud allpool) ning tagab kiire ja kuluefektiivse kättetoimetamise ja teabe edastamise. Lisaks on plaanis koostöös asutustega ühtlustada regulatsioone ja praktikaid, muutes õigusraamistiku selgemaks ja ühtsemaks.

Selleks, et õigusaktiga ettenähtud dokumentide kättetoimetamine oleks tõhusam, võimaldab keskne lahendus pakkuda lisafunktsioonina ka e-teenuste ajutist piiramist, kuni dokument on kätte toimetatud. E-teenuste ajutise piiramise funktsiooni saab kasutada vaid selliste dokumentide kättetoimetamisel, mis eeldavad kättesaamise kohta kinnituse andmist või dokumendi allalaadimist. Samuti on selle funktsionaalsuse rakendamise eelduseks õiguslik alus. E-teenuste ajutise piiramise funktsiooni ei rakendata informatiivse teabe edastamisel.

Keskne dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendus võimaldab asutusel dokumentide välja saatmisel ja muu olulise teabe edastamisel kasutada ja kombineerida erinevaid funktsionaalsuseid vastavalt asutuse vajadustele:

- informatiivse sisuga teadete/dokumentide edastamine;
- õigusaktiga reguleeritud dokumentide kättetoimetamine ja kättetoimetamise fakti talletamine asjaomastes keskse süsteemi haldusliidestest¹¹;
- piirata õigusaktiga reguleeritud dokumendi mittevastuvõtmisel ligipääsu erinevatele e-teenustele;
- dokumendi riskkättetoimetamine¹².

Samuti võib tulevikus kaaluda, et nende menetluste puhul, kus dokumente toimetatakse kätte ka Ametlike Teadaannete (edaspidi AT) kaudu, toimuks eelnevates etappides ebaõnnestunud kättetoimetamise puhul avalik kättetoimetamine keskselt AT kaudu.

Keskse lahenduse kasutuselevõtmiseks tuleb dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise põhimõtted eelnõu koostamise raames kaardistada ja ühtlustada. Eesmärgiks on kättetoimetamise lahenduse kasutuselevõtmine nendes dokumentide kättetoimetamise menetlustes, kus see edendab dokumendi kättetoimetamist. Tehnilise lahenduse kasutuselevõtmisel ja toetava õigusruumi loomisel võetakse suund võimalikult ühetaoliste reeglite loomisele ja rakendamisele kõikidele kättetoimetamist

¹⁰ Vabariigi Valitsuse poolt 2021. aasta 7. oktoobril kinnitatud [Digiühiskonna Arengukavas 2030](#) on võetud suund keskte teenuste kasutuselevõtmiseks.¹⁰ Justiitsministeeriumi programm aastateks 2022-2025 punktis 4.4.2 on võetud eesmärgiks arendada välja keskne kättetoimetamisteenus.

¹¹ Haldusliideseid haldavad asutused ise ja keskses süsteemis kättetoimetamise fakti ei talletata.

¹² Dokumendi riskkättetoimetamine on tehniline lahendus, mille puhul, kui isik logib ühte süsteemiga liidestunud infosüsteemidest sisse, aga talle on kättetoimetamiseks saadetud dokumente, suunatakse ta esmalt kesksesse kättetoimetamislahendusse, kust edasiliikumiseks peab isik talle saadetud dokumendid vastu võtma.

vajavatele dokumentidele nii haldusmenetluses, kohtumenetluses kui ka väärteomenetluses, arvestades ja säilitades seejuures erinevate menetlusliikide erisused. Toetava õigusruumi loomine on eelduseks eriti õigusaktiga ettenähtud dokumendi kättetoimetamist puudutavate regulatsioonide puhul, kus kättetoimetamise tõhustamiseks on eesmärk võimaldada kättetoimetamisest hoidumise korral isiku teiste e-teenuste ajutist piiramist. Õigusliku aluse loomine on oluline ka keskses lahenduses isikuandmete töötlemiseks. Efektivse dokumentide elektroonilise kättetoimetamise ja teabe edastamise tarbeks on oluline, et isikute kontaktandmed oleksid ajakohased ja korrektsed. Justiits- ja Digiministeeriumi ning RIA algatatud rahvastikuregistri kontaktandmete ajakohastamise projekti Postkast 2.0 eesmärk on kontaktandmete parem liikuvus erinevate riiklike süsteemide ja rahvastikuregistri vahel, mis parandab kontaktandmete kvaliteeti läbi ühtse kogumismooduli ning esitatavate andmete valideerimise ning vähendab kasutajate koormust, kuna kaob vajadus liidestunud asutustele pidevalt uuesti kontaktandmeid esitada.¹³

VTK-le on lisatud joonis ja selgitav lisa (LISA: **Kättetoimetamise VTK Lisa**)

III. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

3.1. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

3.1.1. Kättetoimetamisportaali kehtiv regulatsioon

Dokumentide kättetoimetamist reguleerivad ca 80 erinevat seadust. Peamised menetlusseadustikud, millest (menetlus)dokumentide kättetoimetamisel lähtutakse, on haldusmenetluse seadus (HMS), tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS), kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) ja väärteomenetluse seadustik (VTMS).

Kuigi tegemist on erinevate menetlusliikidega, lähtuvad dokumentide kättetoimetamise mudelid üldjoontes sarnastest põhimõtetest.

Dokumentide kättetoimetamine toimub üldjuhul järgmise skeemi järgi:

Elektrooniline kättetoimetamine



Muu viis, nt posti teel



Ametlikud Teadaanded

1. **Elektrooniline kättetoimetamine.** Üldjuhul toimub dokumendi kättetoimetamine selleks ettenähtud infosüsteemi kaudu. Infosüsteemi kaudu toimub dokumendi kättetoimetamine tavaliselt nii, et kättetoimetatud dokumendi kohta edastatakse automaatselt sellekohane teade süsteemile, millest kättetoimetatav teave pärines, ning seeläbi tagatakse, et saatja on teadlik edukast kättetoimetamisest. Samuti võib elektrooniline kättetoimetamine olla dokumendi e-postiaadressile saatmine. E-postiaadressile saadetud dokumendi puhul peab dokumendi saaja vastama kinnituskirjaga, et on kirja kätte saanud.

2. Kui elektrooniline kättetoimetamine on ebaõnnestunud või ei ole võimalik, toimetatakse dokument kätte **muul viisil**, nt posti teel või käest-kätte kättetoimetamine haldusorgani poolt.

¹³ Lähemalt projektist „Rahvastikuregistri kontaktandmete ajakohastamise võimaldamise analüüs“: [Rahvastikuregistri kontaktandmete uuendamise ärianalüüs](#) (10.03.2025)

3. Kui eelnevad kättetoimetamisviisid ei ole olnud edukad, siis toimub avalik **kättetoimetamine Ametlikes Teadaannetes**¹⁴.

Oluline on võimalikult efektiivne menetlus, mis arvestab kodanike õigustega ning toob nii rahalise kui ajalise kulu kokkuhoidu. Seda aitab tagada põhimõte, et e-riigis on alati esmane kättetoimetamisviis elektrooniline, kui kodanik ei ole teavitanud või märkinud teisiti. Alles siis, kui elektrooniline kättetoimetamine ebaõnnestub, tuleks kasutada järgmisi viise nagu kättetoimetamine posti teel, tähtitud kirjana, käest-kätte ja avaldamine Avalikes Teadaannetes.

Kohtudokumentide kättetoimetamisel kasutatakse juba praegu vastuvõtmata dokumentide puhul ajutist e-teenuste piiramist, kuni dokument vastu võetakse või toimetatakse kätte muul viisil (nt posti teel või Ametlike Teadaannete kaudu). Kui infosüsteem on liidestatud kättetoimetamisportaaliga ja on saanud dokumendi vastuvõtmise tähtaeg ning dokument on vastu võtmata, siis piiratakse juurdepääsu portaaliga liidestatud infosüsteemidele. Kättetoimetamist korraldab asutus määrab dokumendi esmase kättetoimetamise viisi, kui see ei ole seaduses ette nähtud. Kui isikule ei õnnestu dokumenti elektrooniliselt kätte toimetada, siis rakenduvad muud kättetoimetamise viisid nagu posti teel, tähtitud kirjaga kättetoimetamine ja viimases etapis vastavalt menetlusele ka Ametlikes Teadaannetes avaldamine. Piirangute rakendamine on sätestatud TsMS § 311¹ lg 9, KrMS § 156² lg 3 ja VTMS § 47¹ lg 3.

HMS sätestab üldpõhimõttena, et dokument toimetatakse menetlusosalisele kätte juhul, kui vastav kohustus tuleneb seadusest või määrusest (HMS § 25 lg 3). Näiteks kohustab haldusmenetluse seadus kättetoimetamisega teatavaks tegema haldusakti (HMS § 62 lg-d 2 ja 5):

- isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi;
- isikule, kelle kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt;
- isikule, kelle taotlus haldusakti andmiseks jäetakse rahuldamata.

HMS-s on sätestatud erinevad kättetoimetamise võimalikud viisid¹⁵, sealhulgas elektrooniline kättetoimetamine, mille korral tehakse dokument kättesaadavaks asjakohases infosüsteemis või Eesti teabeväravas või saadetakse menetlusosalise elektronposti aadressil (HMS § 27). Elektrooniliselt kättesaadavaks tehtud või edastatud dokument loetakse kättetoimetatuks näiteks juhul, kui asjakohane infosüsteem on registreerinud dokumendi avamise või vastuvõtmise.

Haldusakti või muu dokumendi kättetoimetamise viisi otsustab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel (HMS § 5 lg 1), kui kohustuslikku kättetoimetamise viisi ei ole seaduse või määrusega kindlaks määratud ning menetlusosaline pole taotluses kättetoimetamise viisi valinud (HMS § 14 lg 3 p 4). Oluline on, et valitav kättetoimetamise viis võimaldaks isikul haldusaktile igakülgse hinnangu andmist, et otsustada, kas haldusaktiga rikutakse tema õigusi või mitte.

Praktikas on olukordi, kus haldusorganid, püüdes enda menetlusi efektiivsemaks teha ja kuludid kokku hoida, on eriseadustes viinud sisse muudatusi, kus üha enam eelistatakse elektroonilist kättetoimetamist. Põhiõiguste kaitse seisukohast on probleemiks üha suurenev soov kasutada dokumentide kättetoimetamisel nn kättetoimetamise fiktsiooni, kus loetakse dokument kätte toimetatuks, kui dokument on ametlikule e-postiaadressile edastatud. On toodud välja, et see eeldab, et aadressaatidel on ligipääs elektroonilistele kanalitele ja paneb hoolsuskohustuse enda e-postkasti kontrollimiseks. Eelkõige tekitab sellise kohustuse rakendamine probleeme füüsiliste isikute puhul.¹⁶ Seevastu kättetoimetamislahenduse kasutusele võtmisel ei oleks vaja sellist laadi kohustuse kehtestamine, kuna portaali kaudu dokumendi edastamisel ei loeta seda automaatselt kättetoimetatuks, vaid dokumendi aadressaat peab selle vastu võtma ja kui aadressaat seda ette antud tähtajal ei tee, piiratakse tema ligipääsu seaduses sätestatud e-teenustele. Seega kättetoimetamislahendus edendab ja tõhustab dokumentide kättetoimetamist viisil, mis teatud juhtudel motiveerib dokumenti vastu võtma isikuid, kes muidu hoiduksid dokumendi vastuvõtmisest (nt on isikul vajalik esitada äriregistris majandusaastaaruanne, kuid ta saab seda teha peale dokumendi vastuvõtmist – see ajutine piirang motiveerib täitma kohustust dokument vastu võtta). Seejuures piiratakse e-teenuseid alles siis, kui

¹⁴ Menetluste puhul, kus dokumendi avaldamist AT-s rakendatakse.

¹⁵ Haldusmenetluse seadus (HMS) § 25 jj.

¹⁶ K. Soo, I. Nõukas, K. Lahesoo. Kuhu jäävad põhiõigused? Vastamata küsimusi kättetoimetamise fiktsiooni laiendamisel. – Juridica 2/2022, lk 117-118

dokumendi kättetoimetamise tähtaeg on juba saabunud, ja piirang eemaldatakse kohe peale dokumendi vastuvõtmist. Oluline on ka rõhutada, et kättetoimetamislahenduse kaudu kättetoimetamisel fikseerib infosüsteem dokumendi avamise või allalaadimise, mille kohta edastatakse teade süsteemile, millest kättetoimetatav dokument või teave pärines. Pakutava lahenduse kohaselt piiratakse seega ühes menetluses inimese õigust heale haldusele (vrd HMS § 5 lg 2) eesmärgiga suunata inimest olema aktiivsem talle saadetud dokumentide vastuvõtmisel teises menetluses. Seejuures tuleb eelnõu koostamise etapis iga menetluse puhul eraldi hinnata, kas hea halduse nõude piiramine abinõuna on proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes, s.o inimese vastutustunde suurendamine.

3.1.2. Riikliku postkasti regulatsioon

HMS § 27 lg 1 näeb ette, et dokumendi elektroonilise kättetoimetamise korral tehakse dokument kättesaadavaks asjakohases infosüsteemis või Eesti teabeväravas või saadetakse menetlusosalise elektronposti aadressil.

Teabe kättesaadavaks tegemine ametliku e-posti infosüsteemi kaudu on reguleeritud Vabariigi Valitsuse määruses "Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord"¹⁷

Postkast 2.0 arendamine ning keske kättetoimetamisteenuse lahenduse väljatöötamine on välja toodud ka digiühiskonna arengukavas 2030.¹⁸

3.2. Uuringud ja kaasatud osapooled

VTK ettevalmistamisesse on kaasatud Siseministeerium, Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium, Politsei – ja Piirivalveamet, Eesti Maksu- ja Tolliamet, Sotsiaalkindlustusamet, Riigi Infosüsteemi Amet, Registre ja Infosüsteemide Keskus, Tallinna Linnavalitsus ja Kohalike Omavalitsuste Liit.

Justiits- ja digiministeeriumi eestvedamisel on loodud dokumentide kättetoimetamise tõhustamise juhtrühm, mille eesmärgiks on:

- luua eeldused, et kättetoimetatavad dokumendid ja teave jõuaks tõhusalt, turvaliselt ning kiiresti adressaadini;
- hoida kokku kättetoimetamisele kuluvat aega ja raha;
- pakkuda riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele keskselt tõhusat infotehnoloogilist lahendust dokumentide ja teabe kättetoimetamiseks, mis lõimib olemasolevad lahendused;
- muuta kättetoimetamise viiside regulatsioon selgemaks ja ühtlustada praktika.

Asutused on kaardistanud dokumentide kättetoimetamisega seonduvad kulud ja prognoosinud eeldatava kokkuhoiu, kui portaal kasutusele võetakse.

Eelnevalt on analüüsitud dokumentide kättetoimetamisega seotud probleeme:

1. Kristel Kangilaski magistritöö „Avaliku kättetoimetamise standard ning praktika Eestis“.¹⁹

Töö kokkuvõttes toob autor välja ühe äärmusliku meetodina seadusemuudatuse, mille kohaselt saaks rahvastikuregistri aadressile saadetud dokumendid lugeda kättetoimetatuks, kuid näeb selles probleeme põhiõiguste riive aspektis. Samas jõudis autor töö käigus järeldusele, et kättetoimetamise praktikas ei järgita avalikku kättetoimetamise standardit.

2. Janika Simmul, magistritöö „Rahvastikuregistri andmetel põhinev kättetoimetamine tsiviilkohtumenetluses – kas lubatav põhiõiguste riive?“²⁰

Autor analüüsis rahvastikuregistri andmetel põhinevat menetlusdokumentide kättetoimetamist ilma dokumendi saaja kättesaamiskinnituse ja selle kooskõla põhiseaduse ja EIÕK art 6 lg-ga 1. Kokkuvõtteks leidis ta, et rahvastikuregistri andmetel põhinev kättetoimetamine ilma kättesaamiskinnitusega rikub isiku, kelle vastu kohtusse pöörduti, põhiõigust olla oma kohtuasja

¹⁷ Kättesaadav: [Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord–Riigi Teataja](#)

¹⁸ Kättesaadav: [Digiühiskonna arengukava 2030 | Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium](#)

¹⁹ Kangilaski, Kristel. Avaliku kättetoimetamise standard ning praktika Eestis. Tartu Ülikool, õigusteaduskond, Tartu Ülikool, 2015

²⁰ Simmul, Janika. Rahvastikuregistri andmetel põhinev kättetoimetamine tsiviilkohtumenetluses - kas lubatav põhiõiguste riive? Tartu Ülikool, 2014, lk 50.

arutamise juures, mis tõttu ei ole selline riive kooskõlas põhiseadusega. Samuti ei vasta selline viis Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud miinimumstandardile menetluskärdokumentide kättetoimetamisel.

IV. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

4. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH

4.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

1. Avalikkuse teavitamine

Avalikkuse teavitamine on madala mitteregulatiivse sekkumisega lahendus, mis võib suurendada teadlikkust ja soodustada uue keske dokumentide ja teabe kättetoimetamissüsteemi kasutuselevõttu. Kuid see ei taga laialdast ja ühtset keske dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse kasutamist ning võib põhjustada killustatust erinevate kättetoimetamislahenduste ja ka teabe edastusviiside seas, mis vähendab süsteemi efektiivsust. Samuti ei ole võimalik seadustada avalikkuse teavitamise kaudu uut kesket lahendust ega e-teenuste piiramist olukorraks, kus dokumente ei ole kätte toimetatud.

Inimeste teadlikkuse suurendamine võiks motiveerida neid vajalikke dokumente õigeaegselt vastu võtma. Teavituse suurendamine võib mingil määral suurendada õigusaktiga nõutud kättetoimetatavate dokumentide hulga vastuvõtmist, kuid ei too kaasa kõigi isikute paremat koostööd ning ei lahenda dokumendi vastuvõtmisest hoidumise probleemi.

Keske lahenduse ja uue regulatsiooni loomisel on plaanis erinevad teadlikkust tõstvad tegevused (nt iga selle portaali liitunud asutus saab keske lahenduse kasutuselevõtmise uuendusi kommunikeerida). Samuti on jätkuvalt oluline tõsta inimeste teadlikkust oma kontaktandmete ajakohasusest ja uuendamise vajadusest rahvastikuregistris ja äriregistris.

2. Rahastuse suurendamine

Rahastuse suurendamine võiks aidata kiirendada keske dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse kasutuselevõttu, vähendada tehnilisi ja rahalisi takistusi ning parandada lõppkasutajate kogemust. Samas ei pruugi see üksi tagada piisavat mõju, kui puuduvad muud motiveerivad tegurid nagu regulatiivne raamistik, mis toetab keske ja ühtse dokumentide ja teabe kättetoimetamislahendusele kasutuselevõttu, või kasutajate teadlikkuse tõstmine. Samuti ei ole võimalik rahastuse suurendamise kaudu seadustada uut kesket lahendust ega e-teenuste piiramist olukorraks, kus dokumente ei ole kätte toimetatud. Seega rahastuse suurendamine ei täidaks seatud eesmärki.

3. Mitte midagi tegemine (olemasoleva olukorra säilitamine)

Olemasoleva olukorra säilitamine tähendab, et jätkatakse kättetoimetamisprotsessiga ja teabe edastusega praegusel viisil ilma täiendavate meetmeteta. See lahendus ei paranda kättetoimetamise ega teabe edastamisega seotud probleeme. Erinevad asutused kasutavad erinevate dokumentide kättetoimetamiseks ja teabe edastamiseks erinevaid lahendusi. Kui dokument toimetatakse kätte kättetoimetamislahenduse väliselt, siis jätkuvad probleemid, kus inimene eirab elektrooniliselt saadetud teavet ja dokument edastatakse posti teel. Erinevate dokumentide edastamisega seonduvate probleemide ja kulude hulka saaks vähendada keske lahenduse kasutusele võtmisega.

4. Senise regulatsiooni parem rakendamine

Haldusmenetlustes on dokumentide elektrooniliselt kättetoimetamist võimalik soodustada ka halduspraktikat muutes, kuna võimalused selleks on loodud (HMS § 27). Kuid ilma täiendavate regulatiivsete muudatusteta ei ole võimalik kättetoimetamislahendust keskselt rakendada ning soovitud funktsionaalsuseid (nt kättetoimetamise puhul piiranguid e-teenustele) kesksle lahendusele võimaldada. Nii kättetoimetamise kui teabe edastuse kesksle lahenduse loomiseks, sh isikuandmete töötlemise lubatavuseks, ja kättetoimetamise puhul e-teenuste piiramiseks tuleb luua õiguslik alus.

4.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest

Mitteregulatiivsed lahendused ei ole piisavad kättetoimetamise tõhustamiseks ja teabe edastamiseks ning sellest tuleneva kesksle lahenduse kasutuselevõtuks, sest need ei lahenda põhiküsimust – kuidas tõhustada dokumentide kättetoimetamist ja teabe edastamist elektrooniliselt ning vähendada seeläbi kulusid. Kuigi teadlikkuse suurendamine ja protsessi lihtsustamine võivad teatud määral aidata, ei suuda need lahendused süsteemselt parandada dokumentide vastuvõtmist ja teabe kohale jõudmist ega vähendada sellega seonduvaid kulusid. Ilma regulatiivsete muudatusteta on piiratud võimalused luua tõhusam süsteem, mis julgustaks inimesi oma kohustusi täitma ja võimaldaks efektiivsemalt teadete edastamist isikutele.

4.3. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida

Taanis on välja töötatud menetlusk dokumentide kättetoimetamise süsteem, mis on kaasaegne, tõhus ja kiire, hoides kokku nii aega kui ka ressursse. Taanis kehtiv menetlusk dokumentide kättetoimetamise regulatsioon näeb ette dokumendi lihtsustatud kättetoimetamise võimaluse, mille kohaselt saab isikule saata menetlusk dokumendi isiku ametlikku e-postkasti (*e-boks*) ja dokument loetakse kättetoimetatuks, kui postkasti avamise teade tuleb menetlusk dokumendi saatnud asutusele.²¹ Juriidiliselt loetakse menetlusk dokument kättetoimetatuks, kui adressaat teate avab, kustutab või teisaldab. Vastav teade ilmub adressaadile ka hüpikaknas.²² Menetlusk dokument loetakse kättetoimetatuks teate avamise või muul moel töötlemise päeval.²³ Kui teadet mingi perioodi jooksul ei avata ega töödelda, liigutakse edasi mõne teise edastamise viisi juurde.

Lisaks menetlusk dokumentide kättetoimetamisele edastavad Taani erinevad asutused isikule ka teisi teateid ja kirju (nt valimistega seotud info, maksudega seotud teated jne), kasutades selleks isiku ametlikku e-postkasti.

Ametlik e-postkast on Taanis kõigile vähemalt 15-aastastele elanikele kohustuslik ning isik, kellel ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik seda kasutada, esitab e-postkasti haldavale asutusele taotluse dokumentide saamiseks paberil. Samuti saab isik e-postkasti kasutada ja selleks abi lähimas riigi/omavalitsuse teeninduskeskuses või raamatukogus.²⁴

V. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

5. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise tõhustamiseks on vajalik kesksle lahenduse laialdane kasutuselevõtt. Lisaks tuleb õigusaktiga ettenähtud kättetoimetamist reguleerivatesse seadustesse luua õiguslikud alused e-teenuste ajutiseks piiramiseks, et edendada õigusaktides ettenähtud kättetoimetamisele kuuluvate dokumentide vastuvõtmist.²⁵

²¹ <https://www.elov.dk/media/betaenkninger/forkyndelsesbetaenkningen.pdf>

²² <https://www.domstol.dk/SAADANGOERDU/FORKYNDELSE/Pages/default.aspx>

²³ https://themis.dk/synopsis/docs/Lovsamling/Retsplejelovens_kapitel_17.html § 156c

²⁴ <https://lifeindenmark.borger.dk/apps-and-digital-services/Digital-Post>

²⁵ Dokumente kättetoimetatavad asutused saavad analüüsida, kas dokumentide kättetoimetamisel on mõistlik kasutada ka e-teenuste piiramise funktsionaalsust. Seejuures loovad asutused õiguslikud alused enda valdkondlikesse kättetoimetamist reguleerivatesse eriseadustesse kaasates Justiits- ja Digiministeeriumi.

Dokumendi vastuvõtmise tähtajad sätestatakse vastavate dokumentide kättetoimetamist reguleerivates valdkondlikes õigusaktides ning määruses, mis sätestab keskse lahenduse nõuded. Dokumendi vastuvõtmise tähtajad, mille puhul rakendatakse kättetoimetamislahenduse funktsiooni, kus piiratakse dokumendi kättetoimetamise tõhustamise eesmärgil teistele valitud e-teenustele juurdepääsu kuni dokumendi vastuvõtmiseni, sätestatakse kättetoimetamist reguleerivas valdkondlikus seaduses. Lähtudes hetkel teadaolevatest liidestumise soovidest võivad nendeks olla maksukorralduse seadus, sotsiaalseadustiku üldosa seadus jm. Tähtaegade puhul on oluline jälgida, et dokumentide kättetoimetamise tõhustamine on oluline menetluskiiruse edendamiseks.²⁶ Dokumentide mittevastuvõtmine takistab menetlust ja mõjutab oluliselt teisi menetluses osalevaid osapooli.

Kaalutakse muuta asutusele kohustuslikuks keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse kasutusele võtmine terviklikult või osaliselt läbi pakutavate funktsionaalsuste. Kohustuslikuks muutmist kaalutakse vaid avaliku sektori asutustele. See ei kohustaks kodanikke ega ettevõtjat vahetama riigiga teavet elektrooniliselt läbi keskse lahenduse.

Keskse lahenduse võimalikud kohustusliku kasutuselevõtu alternatiivid on:

1) Asutusele on keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse kasutamine täies ulatuses kohustuslik. VTK koostajate hinnangul ei ole see eelistatud lahendus, kuivõrd menetlejale peaks jääma valikuvõimalus, millist kättetoimetamise viisi kasutada. Samas on tugevalt soovitatav eelistada elektroonilisi kättetoimetamise viise.

2) Asutusele on keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse kasutamine vabatahtlik. Vabatahtlik lahendus loob potentsiaalse olukorra, kus sarnase funktsiooniga lahendusi võidakse riigis luua mitmeid, kuid see ei ole kulude kokkuhoiu eesmärgiga kooskõlas. Samas annaks see teatud valikuvõimaluse erinevate lahenduste kasutamiseks. Kui keskse lahenduse kasutuselevõtt on vabatahtlik, siis tagab see menetlejale piisava vabaduse valida sobiv kättetoimetamise viis.

3) Teabe edastuse lahenduse kasutamine on kohustuslik. E-teenuste piiramise funktsionaalsus dokumentide kättetoimetamisel (õigusaktiga reguleeritud dokumentide kättetoimetamiseks keskse lahenduse kasutamine; e-teenuste piiramise võimaldamine) on asutusele vabatahtlik. Nendele, kes juba kasutavad e-teenuste piiramist, on kohustuslik kasutada kesket süsteemi. Tarbetu dubleerimise vältimise ja kättetoimetamise viisi vaba valiku osas on selline lahendus optimaalseim. Selline lahendus vähendab koormust ning hoiab kulusid kokku.

VTK koostajate hinnangul on eelistatuim variant võtta kasutusele lahendus, kus keskse teabe ja dokumentide edastamise süsteemi kasutuselevõtt on riigiasutustele ja kohalike omavalitsuste asutustele kohustuslik ning vabatahtlik on õigusaktiga reguleeritud dokumentide kättetoimetamiseks keskse lahenduse kasutamine ja e-teenuste piiramise võimaldamine. Keskse teabe ja dokumentide lahenduse kasutuselevõtu kohustuslikuks muutumine tähendaks seda, et asutusele on kohustuslik kasutada teabe, dokumentide ja muu olulise informatsiooni edastamisel kesket lahendust. Teabe edastamise osas oleks funktsionaalsuste keskne kasutamine kohustuslik, kuid kättetoimetamislahendusest tulenevate funktsionaalsuste osas on asutustel võimalik jätkuvalt kasutada olemasolevaid võimalusi. Keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse laialdane kasutuselevõtt avaldab sotsiaalset mõju inimeste õiguste tagamisele ning muudab inimeste jaoks mugavamaks riigiasutustega asjaajamise ja teenuste kasutamise. Dokumentide ja teabe edastamine läbi keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse võimaldab dokumentidega tutvuda sõltumata isiku viibimiskohast, dokumente on võimalik saata isikutele ka juhul, kui neil puudub püsiv elukoha aadress või nad viibivad parasjagu välismaal.

Keskse teabe edastuse lahenduse kasutamise kohustuslikkus reguleeritakse seaduse tasandil (eelduslikult avaliku teabe seadus) ning luuakse volitusnorm määruse vastuvõtmiseks.

5.1. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

5.1. Kooskõla Eesti Vabariigi Põhiseadusega

5.1.1. Keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise keskse lahenduse loomine

²⁶ Samuti tuleb jätta menetlusosalisele piisav aeg dokumentidega tutvumiseks.

Keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse loomine on puutumuses PS §-is 14 sätestatud üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele. Keskne dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendus võimaldab isikutele dokumente ja teavet edastada kiirelt, efektiivselt ja minimaalsete kuludega ning seeläbi aitab keskne lahendus tagada PS §-is 14 sätestatud põhiõigust. Riigi ülesanne on tagada isikute õigus saada neile suunatud ametlikke teateid ja dokumente õigeaegselt ja usaldusväärselt. Ühtne dokumentide ja teabe edastamise süsteem parandab teabe kättesaadavust, vähendades riski, et olulised teated jäävad tähelepanuta. Süsteemi töökindlus ja jälgitavus tagavad, et riigivõim täidab oma kohustusi efektiivselt, vältides viivitusi ja kaduma läinud teateid.²⁷

5.1.2. E-teenuste piiramine õiguslikult kättetoimetamist nõutava dokumendi edastamise puhul läbi keskse kättetoimetamislahenduse

Keskse kättetoimetamislahenduse kasutamise eesmärk on menetlusdokumentide kiire ja efektiivse kättetoimetamise kaudu tagada mh põhiseaduse §-s 14 sätestatud üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele ning §-s 15 sätestatud kohtukaebeõiguse kaitse. Samas riivavad kättetoimetamise kiiruse ja efektiivsuse tagamiseks rakendatavad meetmed, s.o ajutiselt kehtestatavad juurdepääsupiirangud erinevatele e-teenustele või keskkondadele, isikute põhiõigusi. Seega peab iga e-teenuseid piirava funktsiooniga kättetoimetamislahendusega liituda plaaniv asutus analüüsima põhjalikult, milliste e-teenuste või keskkondade juurepääsu piiramine dokumentide vastuvõtmise tagamiseks on mõistlik ja proportsionaalne.

2022. aastal loodi koos Registrite ja Infosüsteemide Keskusega Justiitsministeeriumi haldusalas dokumentide **kättetoimetamisportaal**²⁸, mille kaudu saadavad dokumente kohtud, prokuratuur ja vääртеomenetlejad. Kättetoimetamisportali loomisel on olnud läbiv põhimõte, et riigiga suhtlemisel ja teenuste kasutamisel ei ole olulised üksnes isiku enda õigused, vaid ka tema kohustused, mis võivad olla omakorda seotud teiste isikute õiguste (sh põhiõiguste) parema kaitsmise ja teostamisega. Seetõttu on kättetoimetamisportalis loodud lahendus, kus iga liidestunud asutus saab määrata tähtaja, mille möödumisel ja eeldusel, et isik ei ole dokumenti vastu võtnud, blokeerib kättetoimetamisportaal teatavate e-teenustel kasutamise. Samas ei takista kättetoimetamisportaal dokumendi vastuvõtmisega hilinemise korral teenuse kasutamist lõplikult ega seo seda aeganõudvate vastuvõtmisprotseduuridega. Kindlasti tuleb silmas pidada, et keskse lahenduse kaudu teiste e-teenuste piiramine ei muutuksülemäära riivavavaks. Vastav proportsionaalsuse analüüs tuleb teha lahenduse kasutuselevõtmise ja selleks õigusliku aluse loomise käigus. E-teenuseid piirava kättetoimetamislahenduse kasutusele võtmiseks tuleb valdkondlikke haldusmenetlusi reguleerivates eriseadustes sätestada tähtaeg dokumendi vastuvõtmiseks ja õiguslik alus asjakohastele e-teenustele juurdepääsu piiramiseks kuni dokumendi vastuvõtmiseni. Ka õiguskantsler on analüüsinud küsimust, kuidas on teenuse kasutamise piiramine kättetoimetamisega seotud²⁹. Õiguskantsler jõudis seisukohale, et vaidluse õiglase lahendamise ja poolte võrdsuse tagamiseks tuleb menetlusosalisel talle saadetud dokumendid vastu võtta õigel ajal ja ilma viivitusega. Ühtlasi pidas õiguskantsler legitiimseks seda, et kohtumenetluse venitamise tõkestamise eesmärgil seatakse aeg kättetoimetatava dokumendi vastuvõtmiseks. Ta ei ole pidanud põhiseadusevastaseks kohtumenetluse dokumentidele ja teenustele ligipääsu piiramist olukorras, kus isikul on tähtajaks jäänud dokumente vastu võtmata. Seda aga ainult juhul, kui isikul tekib varem vastu võtmata dokumentide vastuvõtmisel kohe juurdepääs ka teistele dokumentidele ja teenustele. Märkime, et viidatud Õiguskantsleri seisukoht puudutab vaid kitsalt sama menetlusega seotud dokumentide ja teenuste piiramist. Kättetoimetamisportali ja laiema e-teenuste

²⁷ Seejuures märkime, et plaanis ei ole luua dokumentide kättetoimetamise fiktsiooni, kus loetakse dokument kättetoimetatuks. Läbi e-teenustele juurdepääsu piiramise funktsionaalsuse soodustatakse dokumendi kättetoimetamist ja dokument kätte ei toimetata, kasutatakse järgmisi kättetoimetamise viise.

²⁸ Kättetoimetamisportali kasutavad hetkel e-äriregister, e-toimik ja e-kinnistusraamat. Tegemist on riskkättetoimetamist võimaldava tehnilise lahendusega, mis tähendab, et juhul, kui isik logib ühte neist infosüsteemidest sisse, aga talle on kättetoimetamiseks saadetud dokumente, suunatakse ta esmalt kättetoimetamisportali, kust edasilükkumiseks peab isik talle saadetud dokumendid vastu võtma. Portali sisselogimisel nõutakse isiku autentimist, seega ei ole võimalik isikuandmetele juurdepääs kolmandatele osapooltele. Kättetoimetatavad dokumendid tuleb vastu võtta seaduses sätestatud tähtajal (nt kohtudokumentide puhul on see hetkel 20 päeva). Kui seda ei tehta, siis kuni dokumendi vastuvõtmiseni piiratakse juurdepääsu teistele portaali liidestunud infosüsteemidele. Näiteks kui kohus on edastanud kättetoimetamiseks kohtuotsuse, kuid dokument ei ole tähtajaks vastu võetud, piirab kättetoimetamisportaal isiku juurdepääsu e-äriregistrile ja e-kinnistusraamatule. Kui isik võtab dokumendid vastu, kaovad koheselt ka piirangud ja tal on võimalik kasutada teisi infosüsteeme. Samuti juhul, kui dokumendi saatja kasutab vahepeal dokumendi kättetoimetamiseks muid viise (nt posti teel või Ametlikes Teadaannetes), võetakse kättetoimetamisportalis kättetoimetamise märke maha ning kõiki seni piiratud teenuseid on võimalik taas kasutada.

²⁹ [Õiguskantsleri seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta e-toimikus dokumentide vastuvõtmise aeg 0.pdf](#) (10.03.2025)

piiramise kehtestamise korral peab iga liidestumise puhul viima läbi põhiseaduspärasuse analüüsi põhiõiguste riive hindamiseks.

Kehtiva õiguse järgi piiratakse kohtumenetlustes vastavalt TsMS § 311¹ lõikele 9 isikul, kes ei ole menetlusedokumente ettenähtud tähtaja jooksul vastu võtnud, ajutiselt, s.o dokumendi kättetoimetamiseni, juurdepääsu e-kinnistusraamatule, e-äriregistrile ja e-toimikule. Allpool esitame TsMS-s sätestatud e-teenustele juurdepääsu piiramise põhiseaduspärasuse analüüsi.

Juurdepääsu ajutine piiramine riivab isiku põhiõigusi. Näiteks võib e-äriregistrile juurdepääsu takistamine riivata isiku ettevõtlusvabadust, e-kinnistusraamatule juurdepääsu puudumine omandiõigust jne.

Juurdepääsu piiramise eesmärgiks TsMS-s on tsiviilkohtumenetluse efektiivsuse tagamine, samuti teiste menetlusosaliste õiguste kaitse – menetlusosalise õigust tõhusale ja piisavalt kiirele kohtumenetlusele ei saa rikkuda mõne teise menetlusosalise soovimatus dokumente tähtaegselt vastu võtta ning soov seeläbi menetlust venitada. Selline eesmärk on kindlasti legitiimne. Menetluse venitamise tõkestamisele kui legitiimsele eesmärgile on viidanud ka õiguskantsler³⁰.

Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata vaid kooskõlas põhiseadusega, piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste olemust. Seega tuleb hinnata piirangute proportsionaalsust. Väljakujunenud tava järgi hinnatakse proportsionaalsust läbi kolme astme – piirangu sobivus, vajalikkus ja mõõdupärasus.

Sobivaks saab pidada piirangut, mis viib eesmärgi täitmiseni. Kui eesmärgiks on kohtumenetluse venitamise vältimine ning piirangutega takistatakse mugavate e-teenuste kasutamine (nt e-äriregistri vahendusel ettevõtte asutamine), võib lahendus viia selleni, et mugavate teenuste taastumiseks reageerib inimene dokumentide vastuvõtmise kohustusele võimalikult kiiresti. Seega aitab lahendus kaasa menetluse venitamise minimaliseerimisele ja seeläbi saavutatakse piirangu eesmärk.

Vajalik on piirang, mis riivab inimese õigusi vähimal määral, tagades samal ajal siiski soovitud eesmärgi saavutamise. TsMS-s sätestatud e-teenustele juurdepääsu piiramine on ajutine, s.o piirang lõpeb vajaliku dokumendi vastuvõtmisel. Samuti taastuvad e-teenuste kasutamise võimalused automaatselt, s.o inimene ise ei pea teenuste taastamiseks täiendavaid samme astuma (ei pea esitama mingit avaldust, taotlust vms). Seega on piirangud minimaalsed ja vastavad vajalikkuse nõudele.

Mõõdupäraseks saab hinnata piiranguid, mis ei sekku inimese õigustesse ülemäärase intensiivsusega. TsMS-s sätestatud juurdepääsupiirangud on seotud e-teenustega, mis ei ole tavaliste inimeste jaoks nõ esmatähtsad ega igapäevased. E-äriregistri kasutamine ei ole ka äriga aktiivselt tegeleva inimese jaoks igapäevane tegevus, kinnistusraamatuga seotud tehinguid ei tee inimene samuti igapäevaselt. Samuti ei ole ka piirangu rakendumise ajal äriregistri või kinnistusraamatuga seotud teenuste kasutamine täielikult välistatud. Inimesele on ka sel ajal tagatud võimalus saada teenuseid muul moel (nt kohapeal), takistatud on vaid e-teenuste kasutamine (s.o eelkõige mugavusteenuste kasutamine). Samuti ei ole vähetähtis, et piirangute rakendumist saab inimene ise hõlpsasti vältida, võttes talle edastatud dokumendi ettenähtud tähtaja jooksul vastu. Seega ei ole rakendatavad piirangud inimese jaoks ülemääraselt intensiivsed.

Lisaks konkreetsete piirangute proportsionaalsuse hindamisele tuleb tagada, et piirangute rakendamisel järgitaks võrdse kohtlemise nõuet ega riivataks ebaproportsionaalselt mõnd muud seonduvat põhiõigust (nt ei tohi e-teenustele juurdepääsu piiramine takistada juurdepääsu avalikule teabele vms).

5.2. Kooskõla rahvusvahelise, sh Euroopa Liidu, õigusega

Kavandatav keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendus vastab Euroopa Liidu õiguse üldistele põhimõtetele. Euroopa Inimõiguste Kohus ega Euroopa Kohus ei ole Eesti seadusandjatele ette kirjutanud, millist menetlusedokumentide kättetoimetamise viisi kasutades tuleks

isikule menetluskohandused kätte toimetada.³¹ Samuti ei ole Euroopa õigusest tulenevaid kohustusi teabe edastamiseks kindlal viisil või kindla tehnilise lahenduse kaudu.

Kavandatav regulatsioon peab arvestama ka andmekaitsealuste, mis tulenevad Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärusest. Elektrooniliste kanalite kasutamine ja dokumentide kättetoimetamine peavad tagama isikute andmete konfidentsiaalsuse ja andmetöötluse läbipaistvuse.

Rahvusvahelises õiguses, sealhulgas inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis³² (EIÕK), on sätestatud õigus õiglasele kohtumõistmisele ja tõhusale õiguskaitsele. Kavandatavad muudatused keskse kättetoimetamislahenduse loomise näol toetavad menetlusosaliste õigust saada dokumente õigeaegselt ja läbipaistvalt, edendades menetluslike õiguste kaitset. Samuti tuleb arvestada, et menetluskohanduste kättetoimetamise ja teabe edastamise reeglid peavad olema selged ja kergesti arusaadavad, et täita õiglase menetluse nõudeid.

EIÕK artikkel 6 sätestab, et igaühel on õigus õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele. Üldist õigust heale haldusele EIÕK ei sisalda. Kavandatavad muudatused peavad tagama, et menetlusosalised saavad tõhusalt ja viivitusteta oma õigusi teostada. E-teenuste ajutine piiramine peab olema põhjendatud ja vajalik menetluslikku eesmärki silmas pidades. Seejuures peab inimene kaitseõiguse tagamiseks menetluskohandust ka tegelikult teada saanud olema ehk kättesaamise fakt peab olema tõendatav.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti³³ artikkel 14 sätestab õiglase kohtupidamise õiguse, mis tähendab, et kavandatavad regulatsioonid peavad olema läbipaistvad, tagades kõigile menetlusosalistele võrdsed võimalused dokumentide kättesaamisel ja oma õiguste kaitsmisel.

Kokkuvõttes on regulatiivsete muudatuste eesmärk tõhustada dokumentide ja teabe keskset edastamist viisil, mis on kooskõlas Eesti põhiseaduse, Euroopa Liidu õiguse ja rahvusvaheliste inimõiguste normidega. Regulatsioonid, eriti need, mis puudutavad õigusaktiga nõutud kättetoimetamise puhul e-teenuste piiramist, peavad olema proportsionaalsed, vältima ülemäärast riivet ning tagama menetlusosaliste õiguste tõhusa kaitse ja õiglase menetluse.

Põhiseaduspärasuse proportsionaalsuse analüüs tuleb läbi viia iga valdkondlikku seaduse muutmisel.

6. Kavandatavad muudatused ja nende mõju

Keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse kasutuselevõtmine avaldab sotsiaalset mõju inimeste õiguse tagamisele ning muudab inimeste jaoks mugavamaks riigiasutustega asjaajamise ja teenuste kasutamise. Teatav majanduslik mõju avaldub ka ettevõtetele, sest läbi keskse lahenduse saadetakse ametlikke dokumente ning teateid ka juriidilistele isikutele, kelle jaoks võib väheneda halduskoormus. Otsene mõju kaasneb riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele, vähendades halduskulusid, lühendades menetluste kestust ning muutes inimesteni jõudmise lihtsamaks. Keskse lahenduse kasutuselevõtt toetab läbi infotehnoloogiliste arenduste ka e-riigi arengut.

Keskne lahenduse kasutuselevõtt puudutab potentsiaalselt kõiki Eesti elanikke, kellele on vaja dokumente ja teavitusi saata ja kellel on neid vaja saada, samuti juriidilisi isikuid tema esindusõiguslike füüsiliste isikute kaudu. Täpne isikute arv sõltub sellest, kui palju riigiasutusi keskse lahendusega liitub. Kui suureneb keskset lahendust kasutavate asutuste arv, kasvab ka nende isikute hulk, kellele on vaja asutuse poolt dokumente kätte toimetada ja teateid edastada, kasutades selleks keskset lahendust. Riiklik e-posti aadress on kõikidele Eesti inimestele juba loodud, ettevõtjale genereeritakse e-posti aadress ettevõtja registreerimisel. Eraisikud on suunanud @eesti.ee ametliku aadressi oma isiklikule e-posti aadressile enam kui 1,5 miljonil korral. Eestis on 351 885 juriidilist isikut, millest äriühinguid 274 397, mittetulundusühinguid ja sihtasutusi 23 924, korteriühinguid 25 031.

Samuti puudutab keskne dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendus kõiki riigiasutusi ja kohaliku omavalitsuse asutusi, kes saadavad välja teateid või dokumente ning kes on huvitatud keskse lahendusega liitumisest. Kohalikke omavalitsusi on Eestis 79.

³¹ M. Torga. Menetluskohanduste kättetoimetamise regulatsiooni tõhustamise võimalused rahvusvahelisi standardeid ja välisriikide praktikaid arvestades. Justiitsministeerium, 2016

³² <https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295>

³³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/23982>

Mõju riikliku postkasti arendajale (Riigi Infosüsteemi Amet)

Postkasti 2.0 arendamisega tegeleb täna Riigi Infosüsteemi Amet (RIA). Postkast 2.0 on töös olev projekt, mis on mõeldud rakenduma järk-järgult kõikidele asutustele. Teenuse arenduskulud on ligikaudu 900 000 eurot, mis sisaldab vana postkasti sulgemise ja uuele platvormile ületoomise kulusid. Postkasti jooksev arendamine ja teenusesse partneritele vajalike funktsionaalsuste loomine jätkub.

Keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse loomisel hakkab RIA-l olema keskne roll. Projekti meeskond tegeleb partnerite liidestamise, juhendamise ja toetamisega teadete (sh kättetoimetatavate teadete) edastamisel. Teenuse eeldatav iga-aastane ülalpidamiskulu RIA jaoks on ligikaudu 400 000 € (sh personalikulud).

Mõju kättetoimetamisportaali arendajale (Registrite ja Infosüsteemide Keskus)

Kättetoimetamisportaali arendaja on olnud Registrite ja Infosüsteemide Keskus (RIK). Kättetoimetamisportaali kulud on siiani olnud umbes 80 000 eurot aastas³⁴. Edasiste süsteemide liidestamise kulud kaetakse vastava asutuse eelarvest, st RIK-ile eelduslikult süsteemiarendamise kulud ei suurene. Analüüsida tuleb, milline hakkab olema RIK-i roll siis, kui keskse lahenduse tagamise roll hakkab olema RIA-l. Kuna RIK-il on kogemus kättetoimetamisportaali kaudu e-teenuseid piirava funktsionaalsuse arendamisel, siis tuleks RIA-sse ülemineku perioodil arvestada RIK-i nõustava rolliga.

6.1. Keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse kasutusele võtmine

Otsene mõju kaasneb riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele, vähendades halduskulusid ning lühendades menetluste kestust. Keskse lahendusele üleminek aitab asutuste jaoks muuta dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lihtsamaks ja sujuvamaks, suhtlus inimeste ja ettevõtetega muutub efektiivsemaks ja menetlused kiiremaks. Asutused ei pea enam välja töötama eraldi teavituse mehhanisme, kuna nad saavad kasutada kesket süsteemi. See lihtsustab haldust ja vähendab dubleerimist.

Väheneksid ka vaidlused ja erinevad lähenemised dokumendi kättetoimetamise fikseerimise ja tõendamise kohta. Langetades paberil dokumentide kättetoimetamist ja teabe edastamist vähendab see oluliselt rahalist kulu.³⁵ RIA enda hinnangul ja neile kättesaadavate andmete põhjal saaks riik teiste teavitusteenuste hoolduselt kokku hoida üle 1 000 000 € aastas. Kohtud on dokumentide kättetoimetamise kuludest hoidnud kokku 500 000 € aastas. On hinnatud, et keskse lahenduse kasutuselevõtmisel saaks ka ülejäänud ametite ja inspeksioonide kättetoimetamise kulusid vähendada kokku hinnanguliselt 500 000 € aastas.

Samuti kaoks asutustel eraldi IT-lahenduste arendamise vajadus, sest edaspidi kasutaksid dokumente saatvad asutused ühtset digikeskkonda. Arenduse maksumus on olema süsteemist, arenduse mahust ja seda saab täpsemalt hinnata konkreetse IT-lahenduse planeerimise käigus. Iga liitunud asutus tasub keskkonnaga liidestumisega seotud kulud, mis on olenevalt süsteemist asutusesti väga varieeruv. Ebasoovitava mõjuna võib välja tuua võimaluse, et keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahenduse liitumisel ületavad uue keskse lahendusega liidestumise kulud olemasoleva süsteemi tööhoidimise ja kasutamise kulud. Selle mõju vältimiseks saab süsteemi arendaja tagada, et liidestumine ning kaasnevad halduskulud ei ole asutuse jaoks ülemäära koormavad. Arvestada tuleb, et keskse lahendusega liitumisel tegeleb haldus- ja arendustöödega süsteemi arendaja.

Esialgu võib keskse lahendusega liitumisel suureneda ametiasutuste töökoormus, et kaardistada erinevad menetlusliigid, analüüsida piiranguid, analüüsimisel valmistada ette regulatsioonide muutmine. Pikemas vaates peaks nii töökoormus kui ka kulud asutustele vähenema. Seega omab muudatus positiivset mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

³⁴ RIK arendustiim (arendaja, analüütik, testijad, haldurid) palgakulud ca 50 000-60 000 eurot ja lisaks infrakulu 10 000-30 000 eurot aastas.

³⁵ Näiteks registreeriti 2023. aastal kokku veidi üle 260 000 kiiruse ületamise, millest paljud suunati ka paberil kättetoimetamisele. 2023 läksid sundtäitmisele ainuüksi PPA puhul 15 000 trahvi, mis olid suure tõenäosusega ka kättetoimetamise probleemidega.

Läbi keskse lahenduse saadetakse dokumente ja teateid ka ettevõtjatele, kelle jaoks vähenevad halduskulud läbi halduskoormuse vähendamise, st lahenduse arendamisel on ka mõningane majanduslik mõju. Keskne ja ühetaoline dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendus avaldab positiivset mõju kõigile äriühingutele, kuna suhtlus riigiga muutub selgemaks ja kiiremaks. Eelduslikult väheneb ettevõtete jt juriidiliste isikute halduskoormus, sest väheneb aeg tähtsate dokumentide paberikandjal vastuvõtmisele. Keskse lahenduse kasutuselevõtmisel koondusid kõik ametlikud dokumendid ühele platvormile, tänu millele väheneb aeg, mis isikul kulub erinevate e-keskkondade kasutamisele (nt e-maksuamet, tööelu infosüsteem jm). Täpne ajaline kokkuvõtte sõltub sellest, kui palju selliseid dokumente juriidilistele isikutele saadetakse. Eelduslikult toimetatakse juriidilistele isikutele dokumente sagedamini kui tavakodanikele, nt Tööinspeksioon saatis 2022.-2023. aastal posti teel 2555 dokumenti.

Lahendus mõjutab positiivselt e-riigi arengut, kuivõrd muudab dokumentide ja teabe elektroonilise kättetoimetamise ja suhtlemise riigiga mugavamaks, kiiremaks ja tõhusamaks ning vähendab ebatarvilikku dubleerimist. Lahendus parandab e-teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti, pakkudes ühtset platvormi riiklike teadete ja dokumentide saamiseks. See võimaldab kasutajatel saada teavitusi erinevatest riiklikest iseteenindustest ning Eesti.ee mobiilirakendusest, muutes suhtluse riigiga sujuvamaks. Lahendus aitab kaasa Eesti kui e-riigi mainekuvandi kinnistamisele, rõhutades elektroonilise asjaajamise soodustamist ja lihtsustamist. Lisaks võimaldab ühtse keskse lahenduse kasutuselevõtt edastada dokumente ja teateid läbi turvaliste kanalite ning usaldusväärsete saatjate poolt, kes on keskse lahendusega liidestatud ning liidestamisel on järgitud kehtivaid turvastandardeid.

Teiste VTK punktis 5 välja toodud alternatiivide kasutuselevõtt ei tooks endaga kaasa optimaalseimat lahendust. Juhul kui keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendus oleks asutustele vabatahtlik, loodaks ja hoiaksid töös asutused jätkuvalt oma funktsionaalsusest dubleerivaid lahendusi, mis on kulukam ja ei ole niivõrd tõhus. Juhul kui keskse dokumentide kättetoimetamise ja teabe edastamise lahendus oleks asutustele kohustuslik, väheneks küll dubleerivate süsteemide loomine, kuid asutustel, kes toimetavad kätte õigusaktiga ettenähtud dokumente, kaoks ära otsustusõigus valida dokumendi kättetoimetamiseks sobivaim viis.

6.2. Erinevates seadustes ajutiselt kuni dokumendi vastuvõtmiseni e-teenuste juurdepääsu piiramiseks õigusliku aluse loomine dokumentide kättetoimetamise funktsioonile.

Kättetoimetamislahenduse funktsionaalsus võimaldab läbi erinevate e-teenuste ajutise piiramise motiveerida inimesi võimalikult kiiresti temale saadetud dokumentidega tutvuma, mille tulemusel vähenevad inimeste võimalused menetlusi pahatahtlikult takistada või pikendada. Inimese e-posti aadressile saabuvad märguanded peaksid tagama, et dokumentidega ei jäetaks tutvumata hajameelsuse tõttu. Keskse kättetoimetamiskeskonna laialdane kasutuselevõtt toob kaasa kiirema ja efektiivsema menetluse, puudutades seega ka teisi menetluse osapooli (nt elatisvaidluses võib dokumentide vastuvõtmisega viivitamine mõjutada pere ja lapse toimetulekut; kui viivitatakse lepinguliste kohustuste rikkumisega seotud dokumentide vastuvõtmisega, võib teine pool kaotada aega ja raha, mis on vajalik kahju ennetamiseks või lepingust tulevate õiguste teostamiseks ning äritegevus võib kannatada; kui võlgnik keeldub vastu võtmast talle esitatud maksenõuet või muid dokumente, lükkub edasi võla sissenõudmise protsess, võivad lisanduda intressid ja võlausaldaja ettevõtja kannab kahju jne).

Ebasoovitav mõju avaldub neile, kes ei ole talle saadetud dokumendiga tähtaegselt tutvunud ning kellel seetõttu piiratakse teatud e-teenuste kasutamist. E-teenuste kasutamise ajutise piiramise eesmärk on motiveerida inimesi õigeaegselt dokumendid vastu võtma, ehk teatav ebasoovitav mõju on taotluslik. Tahtlik viivitamine dokumentidega tutvumisega ei ole põhjendatud. Võib küll olla objektiivseid põhjuseid, miks inimesel pole olnud võimalust dokumente vastu võtta, nt tervislikel põhjustel, tehniliste takistuste tõttu, valele e-posti aadressile suunamise korral vms. Lisaks automaatselt e-postile saadetavate teavitustele saavad haldusorganid meeldetuletusi saata ka SMS-i teel või helistades. Tasub ka märkida, et piiratud e-teenuste hulka ei kuulu inimeste põhiõigustega seotud teenused, mis oleksid inimese elu ülemäära riivavad (nt inimene ei saa retseptikeskuse kaudu osta välja talle määratud ravimeid või vaadata terviseportaalist enda raviandmeid, ta ei saa taotleda toimetulekuks vajalikke sotsiaalteenuseid jne). Kättetoimetamisportaal ei takista e-teenuse kasutamist lõplikult, vaid piirangud kaovad automaatselt, kui isik on dokumentide kättesaamist süsteemis kinnitanud. Konkreetsete e-teenuste piiramine peab olema seadusega reguleeritud, mistõttu tuleb piirangute mõju ja nende põhiseaduspärasust iga kättetoimetamisportaaliga liitunud asutuse kaupa eraldi hinnata.

Dokumendi adressaadil on võimalus dokumendi kättetoimetamist pahatahtlikult edasi lükata või dokumenti üldse mitte vastu võtta ja sellega menetluse läbiviimist takistada. See takistab avaliku võimu tõhusat toimimist ja riivab teiste menetlusosaliste õigusi kiirele ja tõhusale menetlusele. Isik, kellele püütakse dokumente edastada, ei reageeri e-kirjadele, SMS-idele ega võta paberkanalil saadetud dokumente vastu. Esineb ka olukordi, kus posti teel tähitud kirjadena edastatavad dokumendid tulevad tagasi hoiutähtaja möödumise tõttu. Eesti Maksu- ja Tolliametil on eeskätt probleeme maksukohustusest hoiduvate füüsiliste isikutega, sest nende puhul sisuliselt kättetoimetamise fiktsioonid, kus loetakse dokument kättetoimetatuks e-postiaadressile edastades, ei kohaldu (v. a Ametlikud Teadaanded) ja neile ei laiene registrijärgsel aadressil posti vastuvõtmise korraldamise hoolduskohustus nagu äriühingute puhul. Maksukontrollides sõltub enamasti ühe dokumendi kättetoimetamisest menetluse edasine kulg ja järgmiste dokumentide koostamine, seega dokumendi vastuvõtmisest hoidumise tõttu jäävad menetlused venima ja maksuhaldur sõltub maksukohustuslase vastutulelikkusest. Üsna tihti tuleb ette, et isikud tegelikult registrijärgsel aadressil ei asu (nt ühel juhul oli aadressiks märgitud rongijaam) või on aadress ebatäpne. Seetõttu ei saa postiasutus ei tähtsaadetist vahetult üle anda ega ka postkasti selle saabumise kohta teadet jätta. Kirjeldatud ebasoovitavaid mõjusid aitab e-teenuste juurdepääsu piiramine vähendada. Seejuures ei ole looda fiktsiooni dokumendi kättetoimetamiseks, vaid e-teenustele juurdepääsu piiramise funktsionaalsus soodustab dokumendi kättetoimetamist.

Seejuures on võimalik tõstatada ka küsimus, kas inimese enda valikuvõimaluste piiratus võiks panna ta põhjendamatult ebasoodsasse olukorda (nt olukorras, kus isik on ettevõtja poolt volitatud toiminguid tegema ning tööandja ei luba mõne ettevõtjat puudutava menetluse juures dokumenti vastu võtta) ja selle tõttu ei saaks ta juurdepääsu isiklikele e-teenustele. Samas tuleb tugineda põhimõttele, et inimese kohustus on kättetoimetatavad dokumendid vastu võtta. Nagu eelnevalt mainitud, on kättetoimetamisportaali loomisest olnud läbiv põhimõte, et riigiga suhtlemisel ja teenuste kasutamisel ei ole olulised üksnes isiku enda õigused, vaid ka tema kohustused, mis võivad olla omakorda seotud teiste isikute õiguste (sh põhiõiguste) parema kaitsmise ja teostamisega. Lisaks tuleb arvestada, et võimalikud piirangud dokumendi mittevastuvõtmisel on tagasihoidliku mõjuga. Teenuste piiramise funktsiooni kasutamine saab olla põhjendatud üksnes nende dokumentide kättetoimetamisel, mis ei piira ebamõistlikult mingit muud olulist hüve või põhiõiguseid (nt ei saaks olla põhjendatud meditsiiniteenuste või ravimi väljaostmise piiramine). Selliste rollikonfliktide vältimiseks tuleb iga liidestunud süsteemi puhul läbi mõelda, kas ja milliseid e-teenuseid ja mis olukordades isikutele piirata.

Samuti on riikliku postkasti arendamisel, mille osaks on ka keskne kättetoimetamiskeskond, arendamisel "Esindaja postkasti"-i vaade, kuhu liiguvad kõik teated, mis on määratud isikule, kes on esindaja rollis (advokaat, juhatuse liige, raamatupidaja jne). Nimetatud funktsionaalsusega saab ebasoovitava mõju riski vähendada.

Kui äriühingu esindaja ei ole määratud tähtajaks dokumentidega tutvunud, siis piirab kättetoimetamiskeskond teatud avalike e-teenuste kasutamist ka temale (nt ei saa ta e-äriregistris esitada majandusaasta aruannet). Juriidiliste isikute jaoks võib ebasoovitav mõju avalduda rollikonflikti kaudu. Kättetoimetamiskeskonnas kuvatakse dokumente, mis on inimesele saadetud talle kui füüsilisele isikule kui ka juriidilise isiku esindajana.³⁶

7. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Muudatuste tulemusel ja keske dokumentide edastamise lahenduse kasutuselevõtmisel väheneb asutuste töökoormus, kuna elektroonselt dokumendi kättetoimetamise ja teabe edastamise korral väheneb posti jm teel edastatavate dokumentide hulk. Samuti on menetlused kiiremad ja lüheneb dokumentide kättetoimetamisele ja teabe edastamisele kuluv aeg.

4. detsembri 2023 seisuga on kättetoimetamisportaali saadetud kokku üle 440 000 kättetoimetamist vajava dokumendi, millest on vastu võetud üle 300 000 dokumendi. Nendest ligikaudu 55 000 dokumenti on kätte toimetatud risti teiste süsteemide kaudu – need on 55 000 kättetoimetamist, kus isikule on e-toimikust või e-äriregistrist saadetud dokument, mida ta ei ole mõistlikul ajal vastu võtnud ja mille vastuvõtmise asemel on ta soovinud liikuda teise süsteemi. Ka keskmisest vastuvõtmise ajast on võimalik märkimisväärsed tähelepanekuid teha. Tavaliselt võetakse dokument vastu kuni 5 päevaga ja

³⁶ Hetkel piiratakse kättetoimetamisportaalis isiku juurdepääsu e-teenustele sõltumata sellest, mis rollis isik dokumentidega tutvuma peab.

enamik kättetoimetamisi toimub 10 päeva jooksul. Tähelepanuväärne on aga, et 52% dokumentidest võetakse vastu samal päeval ning tublimad on seda teinud kõigest loetud minutitega.

Samas aga näitab statistika ka, et mida kauem venitatakse vastuvõtmisega, seda vähem võetakse päevas dokumente vastu. Kui dokumentide vastuvõtmiseks on kulunud 20 päeva, siis saame tegelikult rääkida juba dokumendi vastuvõtmisest hoidumisest. Need on isikud, kes ei võta dokumente mingil põhjusel üldse vastu või venitavad sellega ebamõistlikult kaua. Näiteks on 2023. aasta märtsis kätte toimetatud ka dokumente, mis saadeti välja 2022. aasta oktoobris.

Eeltoodud lahendust saab rakendada ka teiste asutuste poolt läbiviidavate menetluste puhul. Riiklike e-teenuste ajutine piiramine kuni dokumendi vastuvõtmiseni motiveerib menetlusosalisi dokumente vastu võtma ja tagab seeläbi kiirema ja efektiivsema menetluse läbiviimise väiksemate kuludega. Ühtlasi väheneksid dokumentide paberkandjal edastamise mahud ja kulud.

8. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Muudatuste rakendamisega ja keskse lahendusega liidetumine võivad tuua kaasa liidestuda soovivate asutustele täiendavad arenduskulud, mille suurus sõltub asutuse infosüsteemi arendusvajadusest³⁷. Justiits- ja Digiministeerium koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga analüüsis dokumentide kättetoimetamise viise ja nende kulutõhusust. 2021. aasta andmetel on elektroonilise kättetoimetamisviisi kasutamise võimalikud kokkuhoiused olenevalt asutusest 515 € - 38 820 € aastas. **Keskse kättetoimetamise lahenduse kasutuselevõtmisel saaks ametite ja inspeksioonide poolt hoida kättetoimetamise kulusid kokku hinnanguliselt ligikaudu 500 000 € aastas, millele lisanduks kohtute poolt kättetoimetamisel kokku hoitud kulud 500 000 € aastas.** Samuti tekib rahaline kokkuhoid, kui asutused ei arenda eraldi IT-lahendusi dokumentide kättetoimetamiseks.

RIA püsikulud riikliku postkasti haldusele, toetusele ja hooldusele on ligikaudu 400 000 kuni 450 000 € aastas (sh tööjõu ja riigipilve kulud). See tähendab, et RIA tagab toe kõikidele asutustele ning asutustel endil ei ole vaja eraldi oma süsteeme töös hoida ja arendada. Halduskulud ilma tööjõukuludeta on umbes 80 000 €, see sisaldab kogu teenust (mh nt ka testkeskkonna loomist). Liitumiskulud sõltuvalt Postkast 2.0 paigaldusvariandist. Asutuse poolt paigaldades on kulud hinnanguliselt 40 000 €, RIA toel 10 000 €, kuid sinna lisanduvad täiendavad kulud (nt süsteemide sulgemised, teadete sisu ületoomised) ning need kulud võivad varieeruda.

9. Edasine mõjude analüüs

Edasine mõjude analüüs toimub eelnõude koostamise käigus ning koostöös keskse lahenduse liidestujatega.

VI. Kavandatud õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

10. Valitav lahendus				
E-teenustele juurdepääsu piirangute õiguslikud alused sätestatakse valdkondlikes kättetoimetamist reguleerivates eriseadustes. Keskse teabe edastuse lahenduse kasutamise kohustuslikkus reguleeritakse seaduse tasandil (eelduslikult avaliku teabe seadus) ning luuakse volitusnorm määruse vastuvõtmiseks.				
10.1. Töötatakse välja uus tervikseadus			10.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	x
10.3 Selgitus	Muudatuste rakendamiseks ei koostata uut seaduse tervikteksti ega ka asjakohaste määruste uusi terviktekste, vaid muudatused tehakse olemasolevates õigusaktides.			
11. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid				

³⁷ Hinnanguliselt võib see olla ca 75 000.- olenevalt süsteemist ja kas tellitakse väljast või tehakse oma arendustega.

Puudutatud ja muudetavad õigusaktid on avaliku teabe seadus, justiitsministri 6.07.2022. a määrus nr 18 „Kättetoimetamisportaali teenuse nõuded“ ja Vabariigi Valitsuse 3.10.2013. a määrus nr 145 „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“, nende valdkondade, kus soovitakse keskne lahendus kasutusele võtta, eriseadused ning kättetoimetamist reguleerivad eriseadused (sh menetlusseadustikud).

12. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse

Eelnõu koostamiseks on dokumentide kättetoimetamise tõhustamise juhtrühm kokku kutsunud töörühma, kuhu kuuluvad Justiits- ja Digiministeeriumi, Siseministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Sotsiaalkindlustusameti, Politsei- ja Piirivalveameti, Maksu- ja Tolliameti, Tööinspektsiooni ja kohalike omavalitsuste esindajad. Väljatöötamiskavatsus saadetakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele, Õiguskantsleri Kantseleile, Andmekaitse Inspektsioonile, Eesti Advokatuurile, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, kohtutele ja teadmiseks Riigikogule.

13. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg

Põhjalikumat mõjuanalüüs tehakse eelnõu(de) koostamise käigus koostöös keskse lahendusega liidestujatega.

14. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Eelnõu kontseptsiooni ei plaanita koostada.
15. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	Eelnõu kooskõlastamise aeg sõltub liidestujate huvist ja arendustest eeldatavalt 2025 ja 2026 aasta jooksul.
16. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	Eeldatav jõustumise aeg on 2026. a II kvartal.
17. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	E-teenuste piiramise kättetoimetamislahendus: Mai-Liis Kullama (mai-liis.kullama@just.ee) Riiklik postkast: Helena Lepper (helena.lepper@justdigi.ee)