

Haldusmenetluse seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse haldusmenetluse seadust (HMS), et luua selge ja tehnoloogianeutraalne õiguslik raamistik automaatseks haldusmenetluseks. Muudatus on vajalik, et tagada haldusmenetluse kiirus, tõhusus ja õiguspärasus nüüdisaegses ühiskonnas. See võimaldab pakkuda inimestele paremini toimivaid ja isikukesksemaid teenuseid ning tugevdab usaldust riigi vastu. Ilma selge ja läbipaistva regulatsioonita ning isikule arusaadava teavitamiseta automaatse haldusmenetluse toimimisest võib isikul tekkida raskusi mõista, miks tema suhtes konkreetne otsus tehti ja millised on tema võimalused seda otsust vaidlustada. Automaatse haldusmenetluse õigusliku raami loomine on Eesti riigi jaoks oluline, sest see loob aluse targale, kiirele ja usaldusväärsele suhtlusele riigi ja kodaniku vahel digitaalses ühiskonnas. Ühtlasi aitab kavandatav muudatus kaasa personaalse riigi¹ visiooni elluviimisele.

Automaatse haldusmenetluse õiguspärasus saavutatakse eelkõige sellega, et järgitakse kõiki haldusmenetluse põhimõtteid ka siis, kui menetlust korraldab algoritm, mitte inimene.

Automaatne haldusmenetlus on menetlus, kus otsused või toimingud tehakse automaatselt, ilma inimese otsese sekkumiseta, kasutades selleks infotehnoloogilisi lahendusi. Teisisõnu on tegemist protsessiga, kus haldusotsus tehakse infosüsteemi abil automaatselt, ilma haldusorgani nimel tegutseva menetleja vahetu sekkumiseta.

Juba praegu kasutatakse automaatset haldusmenetlust mitmes valdkonnas, kuid puudu on sõnaselge õiguslik raamistik, mis määraks automaatse haldusmenetluse rakendamise piirid ja kaitsemehhanismid.

Tegemist on eelnõuga, mis annab üldised suunised automaatsete haldusaktide või muude automaatsete dokumentide andmiseks või automaatsete toimingute või menetlustoimingute tegemiseks.

Automaatse menetluse kasutuselevõtt ei avalda haldusorganitele ega inimestele kohest mõju, kuna selle rakendamine on vabatahtlik. Mõju ulatus sõltub sellest, kui laialdaselt seda menetlust kasutama hakatakse – mida laiem on kasutus, seda suurem on mõju nii elanikkonnale kui ka avalikule sektorile tervikuna.

Vahetut mõju halduskoormusele ei kaasne. Muudatustega luuakse eeldused ja võimalused rakendada haldusmenetluses soovi korral automatiseerimist. See omakorda toob pikas perspektiivis kaudse mõjuna kaasa halduskoormuse vähenemise. Inimeste koormus riigiga suhtlemisel väheneb kahel tasandil: väheneb informeerimiskohustuste hulk ja nende täitmiseks kuluv aeg, samuti lüheneb menetlusotsuste ootamise aeg.

Laialdase rakendamise korral võib automaatne menetlus avaldada märkimisväärset mõju: see võib muuta haldusmenetluse korraldust, vähendada halduskoormust ning parandada avalike teenuste kättesaadavust. Võimalikud riskid, näiteks valeandmete kasutamine või profiilialalüüsi ebaõige tõlgendamine, on ennetatavad ja maandatavad eelnõus sätestatud kaitsemeetmetega.

¹ <https://www.justdigi.ee/digi-side-ja-kuber/digiteenused/personaalne-riik>

Eelnõuga kavandatavatel muudatustel on mõju nii üksikisikutele kui ka ettevõtjatele ja haldusorganitele ning nende töökorraldusele. Samuti on eelnõul mõju õiguskorrale ja ühiskonnale tervikuna. Automatiseerimisega suureneb elektroonilise infovahetuse osakaal ja tähtsus. Kui haldusorganite menetlusprotsessid tänu automatiseeritusele olulisel määral lühenevad, väheneb isikute jaoks menetlusotsuste ooteaeg ning paraneb asjaajamise tempo. Siiski on automaatne haldusmenetlus võimalus, mitte kohustus, mida soovi ja otstarbekuse korral kasutada.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja valmistas ette Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Margreth Adamson (margreth.adamson@justdigi.ee; teenistussuhe peatatud alates 16.03.2026). Seletuskirja mõjuanalüüsi aitas koostada õigusloome korralduse talituse nõunik Karen Alamets (karen.alamets@justdigi.ee). Eelnõu ja seletuskirja keeletoimetuse tegi õigusloome korralduse talituse toimetaja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõul on puutumus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EL) 2016/679 (edaspidi IKÜM), täpsustades IKÜM automaatse haldusmenetluse ja profiilianalüüsi käsitlevaid üldisi sätteid.

Eelnõuga muudetakse HMS-i avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 31 ja AvTS-i avaldamismärkega RT I, 05.07.2025, 3.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja **Riigikogu poolthäälte enamust**, sest ei muudeta seadust, mille vastuvõtmiseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 104 kohaselt vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

Eelnõu on seotud Eesti Reformierakonna ja erakonna Eesti 200 valitsusliidu aluslepingu punktiga 158², mille kohaselt on Vabariigi Valitsuse eesmärgiks laiendada automaatset ja kiiret haldusmenetlust.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu ettevalmistamisele eelnes 2020. aastal algoritmiliste süsteemide mõju reguleerimise väljatöötamiskavatsus ehk n-ö krati VTK³. Lisaks on eelnõul puutumus nii strateegiaga „Eesti 2035“⁴ kui ka arengukavaga „Eesti digiühiskond 2030“⁵.

2021. aastal esitas Justiits- ja Digiministeerium (endise nimetusega Justiitsministeerium) kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks haldusmenetluse seaduse muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mis sätestas reeglid haldusmenetluses automaatsete otsuste tegemiseks. Eelnõu nägi ette seadusliku aluse nõude automaatse haldusakti andmiseks, kuid keelas selle olukorras, kus haldusakti andmise õiguslik alus sisaldab

² <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027/digiriik>

³ <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/93ebe63d-de8c-4662-9908-3232aa7f987c#XveXHfSm>

⁴ <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>

⁵ <https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digihiskonna-arengukava-2030>

määratlemata õigusmõisteid või haldusorgani kaalutusõigust. Seejärel esitati 2022. aastal muudetud kujul eelnõu Riigikogule vastuvõtmiseks. Eelnõu 634 SE läbis Riigikogus esimese lugemise, kuid langes seejärel Riigikogu koosseisu vahetumise tõttu menetlusest välja. Kuigi eelnõu järgi oli automaatse haldusakti andmine lubatud ka juhul, kui selle andmise õiguslik alus sisaldab kaalutusõigust või määratlemata õigusmõisteid, kohustunuks haldusorgan koostama nn halduseeskirja, milles oleks kirjeldatud seaduse rakendamise tüüpjuhud ja etteantud kohustuslikud lahendused. Ebatüüpilistel juhtudel ei oleks aga olnud automaatsus lubatav.

Praeguseks on Euroopa Parlament vastu võtnud määruse (EL) 2024/1689, mis käsitleb tehisintellekti ning selle süsteemide ohutust, eetilistust ja usaldusväärsust. Samuti on jõustunud Riigikohtu lahend⁶, mis annab olulised suunised algoritmipõhise otsustamisprotsessi reguleerimiseks. Seega on Justiits- ja Digiministeerium nüüdseks välja töötanud haldusmenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille sisuks on tehnoloogianeutraalne regulatsioon, mis lubab teatud eranditega algoritmipõhist otsustamist ka juhtudel, kus algoritm kaalub õiguslikke asjaolusid iseseisvalt, lähtudes kujunenud otsustusreeglitest

Eelnõuga tehtavate muudatuste peamine eesmärk on sätestada haldusmenetluse seaduses automaatse haldusmenetluse üldised õiguslikud alused ja tingimused. Tehnoloogia areng ning digiriigivõimekus on loonud eelduse muuta haldusmenetlus automaatseks, kasutades infosüsteeme ja algoritmilist otsustusloogikat. Eesti õiguses on automaatse haldusmenetluse võimalikkus aktuaalne teema seoses digitaliseerimise ja halduskoormuse vähendamisega.

Eelnõuga taotletakse järgmisi eesmärke:

- kiiruse ja efektiivsuse kasv (aitab kaasa HMS-i § 5 lõike 2 toimimisele);
- bürokraatia ja asjaajamisele kuluva aja oluline vähenemine (see käib nii kodanike, ettevõtjate kui ka haldusorganite kohta);
- tööprotsesside lihtsustumine;
- olemasolevate andmete tõhusam kasutus;
- inimlike eksimuste vähenemine;
- kulude kokkuhoid;
- digiriigi areng.

Automaatsete haldusaktide või muude dokumentide ning automaatsete toimingute ja menetlustoimingute eesmärk on eelkõige teha olemasolevate andmete põhjal otsuseid kiiresti, õiglaselt, kuluefektiivselt, säilitades samal ajal inimese õiguse saada selgitusi ja otsuseid vaidlustada. Eelnõu annab võimaluse rohkemaid menetlusi standardida ja automatiseerida, mis tähendab, et otsused tehakse võimalikult suurel määral automaatselt, ilma inimese sekkumiseta. Siiski tuleb automatiseeritud haldusotsuste puhul tagada, et loodav regulatsioon vastaks kehtivale õigusele, eelkõige põhiseaduses ja haldusmenetluse seaduses sätestatud põhimõtetele, nagu isikute võrdne kohtlemine, õigus olla ära kuulatud, haldusakti põhjendatus ja õiguskaitse kättesaadavus. Samuti peab automaatne haldusmenetlus olema kooskõlas IKÜM-st tulenevate nõuetega.

Eespool välja toodud põhjustel on vaja reguleerida automaatse haldusmenetluse kasutamist sõnaselgelt seaduses, määrates, millises ulatuses ja tingimustel võib haldusorgan teha otsuseid ilma ametniku vahetu sekkumiseta. Eesmärk on tagada, et ka automatiseeritud menetlus oleks õiglane ja läbipaistev, isikute põhiõigused oleksid kaitstud ning haldusorganite tegevus kontrollitav ja usaldusväärne.

Ka praegu kehtivast õigusest võime leida automaatse haldusmenetluse näiteid. Üks näide on tulumaksutagastus, mille puhul kontrollib Maksu- ja Tolliamet deklaratsiooni automaatselt ning teeb otsuse tagastuse kohta. Samuti on automaatne lastetoetuse maksmine – süsteem kontrollib

⁶ RKHKo 3-21-979.

tingimusi (nt lapse vanust, elukohta) ja määrab toetuse ilma inimese osaluseta. Ka Töötukassa kasutab töötuna arvele võtmisel ja töötuskindlustushüvitiste määramisel automaatset haldusmenetlust.

Vaatamata sellele, et HMS-ist saab tuletada automaatseks haldusmenetluseks kaudse õigusliku aluse, on õigusselguse mõttes vaja luua ka konkreetne seaduslik alus, mis aitaks kaasa seaduse ühetaolisele rakendamisele.

Eelnõuga luuaksegi asjakohane seaduslik alus, eesmärgiga kiirendada ja ajakohastada haldusmenetlust ning riigi ja kodaniku suhtlemisviisi ning võimaldada e-teenuste kasutamist ja edasiarendamist. Suhtluskanalite avarumine võimaldab luua haldusorganile lisaviise ülesandeid täita ja tegevusi tõhustada, tagades inimestele vajalike otsuste tegemise senisest kiiremini.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse HMS-i, §-ga 2 muudetakse avaliku teabe seadust (edaspidi AvTS) ning §-ga 3 nähakse ette jõustumine.

3.1. Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse HMS-i **uue §-ga 7¹** ja luuakse terviklahendus automaatse haldusmenetluse tarbeks.

Loodava HMS-i § 7¹ **lõikega 1** antakse haldusorganile võimalus (mitte kohustus) kasutada haldusaktide või muude dokumentide andmisel või toimingul või menetlustoimingul sooritamisel arvutiprogrammil põhinevat automaatset haldusmenetlust. Automaatne haldusmenetlus on tegevuste kogum menetluse algusest lõpuni, samas kui automaatne haldusakt on selle menetluse konkreetne, isiku õigusi ja kohustusi määrav lõpptulemus. See tähendab, et automaatne haldusmenetlus on andmesüsteemi vahendusel ilma ametniku vahetu sekkumiseta koostatud haldusakt või dokument (või sooritatud toiming või menetlustoiming). Sõnastuse kohaselt tähendab automaatsus HMS-i § 7¹ kontekstis seda, et inimene selles tegevuses ei osale. Erinevus n-ö traditsioonilise ja automaatse otsuse vahel seisneb selles, millises menetlusetapis on peamiselt kavandatud inimese osalemine haldusorgani nimel. Siiski on võimalik ka automaatse haldusakti andmise või toimingul tegemise korral haldusorganil kindlustada inimese osalemine haldusmenetluses haldusorgani nimel hilisemates menetlusetappides teatud põhjendatud olukordades (nt ärakuulamise saadud tagasiside arvestamise korral, samuti ka menetluse uuendamise ja vaidemenetluse korral).

Automaatne menetlus on võimalik ka kaalutlusotsuste ja määratlemata õigusmõiste korral. See tähendab, et haldusakti on võimalik anda automatiseeritult ka juhul, kui otsustamisel on vaja lähtuda mitmest asjaolust või leida isikule mitme võimaluse seast sobivaim lahendus. Arvutitarkvarad on suutelised tegema ka kaalutlusotsuseid, kui kaalutlused on neile ette määratud reeglitega ehk standarditud. See tähendab, et valikute hulk on piiratud ning süsteem valib sobiva lahenduse oma loogikat järgides. Kui kaalutlust toetab väga täpne algoritm ja andmestik, on tarkvara võimeline hindama olulisi asjaolusid ning tegema õige otsuse. Näiteks saab süsteem automaatselt koostada maksuteate või enammakse tagastamise otsuse, kui selleks vajalikud andmed tulenevad registritest ning otsus tehakse seaduses sätestatud selgete ja objektiivsete kriteeriumide alusel. Samuti toetab automaatseid kaalutlusotsuseid fakt, et igal ajahetkel säilib inimese sekkumise võimalus ehk inimene peab tehtud otsuse üle kontrollima, kui menetlusosaline seda soovib.

Siiski tuleb automaatse haldusmenetluse rakendamisel arvestada valdkondade sisulist eripära. Näiteks sotsiaalvaldkonnas ei tohi automatiseerimine kujuneda vaikumise kvaliteedimõõdikuks

ega asendada inimlikku kaalutlust olukordades, kus haldusotsus eeldab inimese tegeliku olukorra terviklikku hindamist. Sotsiaaltöö on oma olemuselt juhtumipõhine ja kompleksne ning seetõttu saab automaatmenetlust kasutada eeskätt standardsete ja korduvate protsesside (näiteks toetuste tehniline määramine või väljamaksmine) abistava tööriistana. Juhtudel, kus haldusotsus sisaldab kaalutusõigust või mõjutab oluliselt isiku õigusi ja toimetulekut, peab säilima sotsiaaltöötaja isiklik kontrolli- ja sekkumisõigus. Selline lähenemine tagab, et automatiseerimine toetab haldusmenetluse tõhusust, kuid ei kahjusta sotsiaaltöö põhimõtteid ega inimesekeskset otsustamist.

Tuleb arvestada, et ka n-ö traditsiooniline, inimese osalusel toimuv haldusmenetlus võib olla vigane, kaalutluste ja põhjendusteta. Seevastu võib õige algoritm õiges olukorras õiguspäraste haldusotsuste osakaalu suurendada ja halduskulusid vähendada.

Automaatse haldusakti või muu dokumendi andmise või automaatse toiminguga või menetlustoimingu võib alata nii haldusorgan omal initsiatiivil, arvestades HMS-i §-s 35 sätestatud, kui ka haldusakti või toimingut sooviv isik, esitades näiteks haldusorgani veebiväras või elektroonilises iseteenindusportaalil taotluse ja lisades sellele vajalikud andmed või kinnitades riigil olemas olevate andmete õigsust ja lisades need menetluse juurde.

Andmetöötlusel põhinev süsteem on haldusorgani tehniline abivahend, mistõttu laieneb haldusorganile seaduses konkreetse haldusakti andmiseks või toiminguga tegemiseks antud volitus ka olukorrale, kus haldusakt antakse või toiming tehakse automaatselt.

Otsuse, kas menetlus toimub automaatselt või traditsiooniliselt (tavamenetlus), teeb haldusorgan ise, võttes arvesse oma tehnilist võimekust ning ametnike valmisolekut. Lõppastmes vastutab automaatse haldusmenetluse eest haldusorgan, kuna tegemist ei ole haldusorganile antud volituse delegeerimisega süsteemile (ei halduslepinguga ega sisepädevuse raames HMS-i § 8 lõike 2 tähenduses). Automaatsüsteemi kasutamine ei vabasta haldusorganit ühegi asjakohase õigusnormi järgimise kohustusest⁷.

Siinkohal on oluline, et automaatse haldusakti andmisele või toiminguga või menetlustoimingu tegemisele laienevad kõik haldusõiguse põhimõtted ning HMS-is sätestatud nõuded.

Kavandatav HMS § 7¹ lg 1 on üldvolitusnorm, mis kohaldub nii nagu kohaldus HMS tervikuna kõikidele haldusmenetlustele. Seega kohaldub ka uus kavandatav automaatse haldusmenetluse norm mistahes haldusmenetlustele. HMS § 5 lg 1 sätestab vormivabaduse põhimõtte, mille järgi „Menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti.“. Kavandatav HMS § 7¹ lg 1 täpsustab seda põhimõtet automaatse haldusmenetluse kontekstis, andes haldusorganile võimaluse valida automaatne menetlusviis.

Erinorme eriseadustes ei ole tingimata vaja, kuna:

1. üldnorm annab juba õigusliku aluse automaatse haldusmenetluse kasutamiseks;
2. HMS § 5 lg 1 kohaselt määrab haldusorgan menetluse üksikasjad kaalutusõiguse alusel, kui seadus ei sätesta teisiti;
3. kavandatav HMS § 7¹ sisaldab ka piisavaid tagatisi (lg 3-8), mis kaitsevad menetlusosaliste õigusi.

Erinorme võib siiski vaja olla järgmistel juhtudel:

- kui soovitakse automaatset menetlust kohustuslikuks teha - üldnorm annab vaid võimaluse ("võib"), mitte kohustuse;

⁷ RKHKo nr 3-21-979, p 38.

- kui on vaja täpsustada konkreetseid otsustuspõhimõtteid - teatud valdkondades võib olla vajalik täpsustada, millistel kriteeriumidel automaatne otsustamine toimub;
- kui on vaja keelata automaatne menetlus - HMS § 5 lg 1 võimaldab seadusega sätestada teisiti.

Üldnormi piisavust toetab ka analoogia teiste normidega. HMS sisaldab mitmeid üldnorme, mida kohaldatakse ilma erinormideta:

- HMS § 6 (uurimispõhimõte) - kohaldub kõikidele haldusmenetlustele;
- HMS § 3 (õiguste kaitse) - kohaldub üldiselt;
- HMS § 55 (haldusakti vorm) - võimaldab elektroonilisi haldusakte ilma erinormideta.

Sarnaselt viidatud normidele on ka kavandatav HMS § 7¹ lg 1 piisavalt üldine, et kohalduda ilma erinormideta.

IKÜM artikkel 22 keelab üldjuhul täielikult automatiseeritud otsused, mis toovad kaasa õiguslikke tagajärgi, välja arvatud juhul, kui see on lubatud liikmesriigi õigusega. HMS vastav säte (üldnormina) täidabki selle liikmesriigi õiguse loa rolli ning sisaldab ka nõutavaid garantiisid (nt õigus inimese sekkumisele, selgituste saamisele), mistõttu ei ole eriseadusesse eraldi alust vaja, kui järgitakse HMS-is toodud tingimusi.

Silmas tuleb pidada, et kavandatav HMS § 7¹ lg 1 ei loo iseseisvat ega üldist õiguslikku alust isikuandmete, sh. eriliiki isikuandmete töötlemiseks automatiseeritud haldusmenetluses. See tähendab, et HMS § 7¹ lg 1 on üldnorm, mitte materiaalõiguslik andmetöötluse alus. Isikuandmete töötlemise õiguslik alus peab tulenema IKÜM art-st 6 ning eriliiki isikuandmete puhul IKÜM art-st 9 koos asjakohase valdkonnaseadusega.

Avalike ülesannete täitmisel on isikuandmete töötlemise õiguslikuks aluseks üldjuhul IKÜM art 6 lg 1 p e, mille kohaselt on töötlemine õiguspärane, kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks. Eriliiki isikuandmete töötlemine on lubatav üksnes IKÜM art 9 lg-s 2 sätestatud alustel ning eeldab selget ja täpset õigusnormi, millest tuleneb haldusorgani pädevus selliseid andmeid töödelda. Oluline on rõhutada, et IKÜM art 22 kohaldub sõltumata sellest, kas seaduses on eraldi säte isikuandmete töötlemiseks. Kavandatav HMS § 7¹ ei laienda IKÜM-is lubatud, vaid loob menetlusliku raamistiku selle rakendamiseks.

Kui valdkonnaseadus ei näe ette eriliiki isikuandmete töötlemist või puudub IKÜM art 9 lg-s 2 nimetatud alus, ei või haldusorgan selliseid andmeid kasutada ka automatiseeritud menetluses. Samuti ei saa automaatne menetlus laiendada isikuandmete töötlemise alust võrreldes tavamenetlusega. Automatiseerimine on üksnes menetluslik vorm, mille rakendamisel tuleb järgida kõiki isikuandmete kaitse põhimõtteid, sh eesmärgikohasust, minimaalsust, läbipaistvust ja õigusliku aluse olemasolu. Juhul, kui andmetöötlus väljub eriseaduses sätestatud raamidest, nt on vaja töödelda rohkem andmeid kui seadusega lubatud, siis tuleb ka vastavat eriseadust muuta.

Eelnõukohase HMS § 7¹ lõikega 2 luuakse uus menetlusõigus, mille järgi on menetlusosalisel või taotlejal õigus isiklikule kontaktile menetlejaga. See tähendab, et suhtlus ei ole piiratud üksnes füüsilise kohtumisega, kuna sama eesmärgi (menetleja poolne ära kuulamine) on võimalik saavutada ka sidevahendite kaudu.

Kehtiv HMS sisaldab mitmeid sätteid, mis toetavad paindlikku suhtlust haldusorgani ja menetlusosaliste vahel. HMS § 5 lg 1 sätestab vormivabaduse põhimõtte, mille kohaselt menetlustoimingu vormi määrab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

HMS § 40 lg 1 sätestab arvamuse ärakuulamise põhimõtte, mis võimaldab menetlusosalisel esitada oma arvamus ja vastuväited kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis. HMS § 5 lg 6 näeb ette elektroonilise asjaajamise võrdsustamise, mille kohaselt elektrooniline asjaajamine on haldusmenetluses võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega.

Lisaks on sätte eesmärk rõhutada selgesõnaliselt, et see õigus hõlmab ka ärakuulamisõigust HMS § 40 tähenduses. Seejuures peab haldusorgan ise teavitama menetlusosalist või taotlejat, et tal on selline võimalus ja õigus. Oluline on, et haldusorgan ei saa eeldada, et isik teab sellisest võimalusest, vaid teavitab teda sellest aktiivselt. Sättega kehtestatud teavitamiskohustus tähendab, et haldusorgan ei või eeldada isiku teadlikkust oma õigustest automaatse haldusmenetluse korral, vaid peab isikut aktiivselt teavitama nii isikliku kontakti kui ka ärakuulamisõiguse olemasolust. Niisugune lähenemine tugevdab menetluses osalevate isikute õiguskindlust, suurendab usaldust avaliku võimu vastu ning aitab vältida võimalikke arusaamatusi menetluse käigus. Samuti aitab säte tagada automaatse haldusmenetluse vastavuse IKÜM artiklist 22 tulenevatele nõuetele, eelkõige isiku õigusele saada otsese inimliku sekkumisega kaitset automatiseeritud otsustamise puhul.

Menetlusosalisel või taotlejal on õigus menetleja abile igas menetlusetapis, kui menetlusosaline või taotleja tunneb, et automaatne lahendus on tema jaoks ülemäära keeruline või võimatu kasutada (näiteks tehniliste oskuste või nende puudumise tõttu). Eesmärk on tagada menetlusosalisele või taotlejale arusaadavus ja läbipaistvus. Nii säilitatakse poolte infovahetus ning täidetakse haldusorgani selgitamiskohustust (HMS§ 36). Isiklik kontakt menetlejaga võimaldab esitada oma selgitusi, väljendada emotsioone ja vajadusi. Isiklik kontakt – kas telefoni, e-kirja või vahetu kohtumise kaudu – on see kanal, mille kaudu saab inimene kasutada õigust olla ära kuulatud⁸. Isiklik kontakt annab võimaluse kiiresti vigu välja selgitada ja lahendada ega lase neil „süsteemis ära kaduda“. Ühtlasi on tegemist kaitsegarantiiga automaatse haldusmenetluse negatiivsete mõjude vältimiseks.

Ärakuulamisõigus on haldusmenetluse keskne põhimõte, mille eesmärk on tagada isikule võimalus esitada enne tema õigusi või huve mõjutava otsuse tegemist oma seisukohti ja vastuväiteid. Automaatse haldusmenetluse kontekstis on ärakuulamisõiguse selgesõnaline esiletoomine vajalik, kuna infosüsteemi vahendusel toimuv menetlus ei võimalda isikul menetluse käigus tajuda inimliku suhtluse olemasolu ega otsuse kujunemise loogikat samal viisil nagu tavamenetluses. Lõike 2 eesmärk on tagada, et automaatne haldusmenetlus ei piiraks isiku õigust olla ära kuulatud ning et olukordades, kus ärakuulamine on HMS § 40 kohaselt kohustuslik, ei saa haldusakti anda ega toimingut sooritada üksnes automaatselt.

Samuti seisneb uue regulatsiooni mõte selles, et erandi korral automaatne haldusmenetlus lõpeb ning jätkub tavamenetlus. See tähendab konkreetse menetlusliigi ehk ilma inimese sekkumiseta toimuva protsessi lõpetamist antud asjas. Menetlus ise ei katke ega lõppe lõplikult HMS § 43 tähenduses (kus menetlus lõpeb haldusakti teatavakstegemise, taotluse tagasivõtmise vms korral). Selle asemel asendub automaatne vorm tavapärase haldusmenetlusega, kus osaleb haldusorgani nimel tegutsev isik. Seega ei tähenda "lõppemine" lõike 2 tähenduses asja menetlemise lõpetamist, vaid üleminekut ühelt menetlusviisilt (automaatne) teisele (isiku osalusega). Kui selgub, et juhtumi eripära tõttu ei ole võimalik automaatse haldusmenetluse käigus õiguspärast otsustust teha, lahendab asja haldusorgani nimel tegutsev isik. Seda seisukohta toetab ka Riigikohtu 28.09.2023. a otsus haldusasjas nr 3-21-979.

Erandid kehtivad järgmistel juhtudel:

- **Ärakuulamisõiguse korral.** Ärakuulamisõigus on HMS-i § 40 lõigetes 1 ja 2 sätestatud universaalne kohustus kuulata ära menetlusosalise arvamus ja vastuväited ning see

⁸ PS-i § 14 ja EL-i põhiõiguste harta art 41.

kehtib ühtmoodi nii tavamenetluses antavate haldusaktide ja toimingute kui ka automaatsete haldusaktide ja toimingute korral. Haldusorgan peab tagama, et isikul oleks võimalik tutvuda temale olulise informatsiooniga ning vajadusel esitada oma seisukohti. Kui seda kohustust ei ole automaatse haldusakti andmisel võimalik tagada, siis ei saa ka haldusakti automaatselt anda. Õigus ärakuulamisele on põhiseadusest tulenev menetlusgarantii, mistõttu on seda võimalik piirata vaid seadusega⁹. Seega juhul, kui õigusnorm sisaldab ärakuulamiskohustust, ei saa automaatse haldusmenetlusega jätkata ning edasine menetlus jätkub tavamenetlusena. Valdkindlikult on võimalik teha üldisest ärakuulamiskohustusest erisus (HMS-i § 40 punkt 7). Näiteks kui haldusorgan teeb selliseid automaatseid haldusotsuseid, mis ei mõjuta isiku õigusi, nagu andmete ajakohastamine või lihtsad tehnilised muudatused, siis ei pruugi ärakuulamine olla vajalik, sest need otsused ei mõjuta isikuid vahetult. Üldpõhimõtte, millest kõrvalekaldeid teha ei saa, on see, et automaatne haldusmenetlus ei vabasta haldusorganit ärakuulamiskohustusest, kui menetlus võib mõjutada isiku õigusi või huve.

- **Haldusmenetluse uuendamise korral** (HMS-i § 44 koosmõjus eelnõu lõikega 6). Menetluse uuendamine tähendab juba tehtud otsuse ümbervaatamist. Kui menetlust uuendatakse, tuleb analüüsida uusi asjaolusid või tõendeid, mis ei olnud enne teada. Samuti võib olla põhjendatud varasema otsuse korrigeerimine. Tihtipeale tuleb hinnata, kas varasem otsus oli ebaõiglane, kaalutlusvigadega või muutunud olukorra tõttu enam ei kehti. Seega toob haldusmenetluse uuendamine paratamatult kaasa haldusaktide või toimingute muutmise või kehtetuks tunnistamise, mistõttu on sellistel juhtudel põhjendatud üksnes tavamenetlus, mis nõuab inimlikku kaalutlust. Haldusmenetluse uuendamisega on tagatud ka isikute õigus õiglasele menetlusele, mis tähendab, et isikul on võimalik selgitada oma seisukohti ning esitada taotlusi ja vastuväiteid, misjärel ametnik vaatab uue info üle ning hindab olukorda.
- **Vaidemenetluse korral** (koosmõjus eelnõu lõikega 7). Vaidemenetluses hinnatakse, kas varasem otsus oli õiguspärane ja õiglane. See puudutab õigusemõistmise kõige kesksemat põhimõtet – õiglane menetlus ja inimlik kaalutlus. Inimesel peab alati olema õigus teada, kuidas ja miks otsus tema suhtes tehti, ning seda otsust vaidlustada. See kehtib ka automaatse menetluse korral ehk inimene saab esitada vaide või pöörduda halduskohtusse nagu iga teise haldusotsuse puhul. Kui isik leiab, et tema suhtes tehtud otsus on vale, saab ta selle vaidlustada ja inimene (ametnik või kohtunik) vaatab asja üle. See eeldab inimlikku arutlusvõimet ja mõistmist, mida masin pakkuda ei suuda. Samuti on oluline ka see, et vaidemenetluses ei kontrollita lihtsalt andmeid ja reegleid – seal tuleb hinnata olukorra nüansse, tõlgendada seadust ja mõnikord isegi kaaluda erinevaid õigusi (nt avalik huvi vs. erahuvid).

Eelnõukohase HMS § 7¹ lõikega 3 reguleeritakse automaatse haldusakti vorminõuete erisusi. Nähakse ette, et automaatse haldusakti andmisel tuleb märkida, et see tehti automaatselt. Teavitamine võib aset leida nii enne kui ka pärast haldusakti andmist. Ka mõlemal ajahetkel teavitamine on lubatud. Automaatselt menetlusest teavitamine aitab kaasa menetluse läbipaistvusele, st inimene mõistab, millisel viisil tema suhtes menetlus toimub.

Automaatse haldusakti andmisel ei kohaldata nõuet märkida haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja kinnitada see allkirjaga. Erinevalt tavapärasest haldusaktist, milles on kirjas haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, ei ole viidatud elementide olemasolu automaatsel haldusaktil nõutav, kuna automaatse haldusmenetluse korral puudub definitsiooni kohaselt haldusorgani nimel tegutseva isiku vahetu sekkumine. See tähendab, et

⁹ A. Aedma jt. Haldusmenetluse käsiraamatu, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 225.

ei ole konkreetset füüsilist isikut (haldusorgani juhti ega tema volitatud isikut), kelle nimi ja allkiri haldusaktile lisada.

Küll aga peavad automaatsel haldusaktil olema haldusorgani kontaktandmed, et vajaduse korral saaks inimene ühendust võtta ning oma tekkinud küsimustele vastused saada. See on ühtlasi osa kaitsemeetmetest (IKÜM-i artikli 22 lõike 2 punkt b ja IKÜM-i põhjenduspunkt 71: „õigus otsesele isiklikule kontaktile“).

HMS § 55 lg 4 teine lause loob juba praegu võimaluse anda elektrooniline haldusakt ilma digitaalallkirjata, tingimusel et haldusorgani juht või tema volitatud isik on turvalisel viisil tuvastatav. See tähendab, et kehtiv õigus ei nõua absoluutselt kõigil juhtudel digitaalallkirja ega e-templi elektroonilisele haldusaktile. Kuivõrd automaatse haldusmenetluse puhul puudub haldusorgani nimel tegutseva isiku vahetu sekkumine, siis see tähendab, et ka e-templi lisamine eeldaks samuti, et on olemas identifitseeritav allkirjastaja või templi andja. Seega täpsustab lõike 3 sõnastus seda olukorda, sätestades *lex specialis*, et automaatsele haldusaktile ei kohaldata HMS § 55 lg 4 esimeses lauses sätestatud nime ja allkirja nõuet. Kuna automaatse haldusakti puhul ei ole tegemist ühegi füüsilise isiku allkirjaga, ei ole digitaalallkiri ega e-tempel HMS § 55 lg 4 teise lause mõttes kohustuslik. Säte vabastab digitaalallkirja nõudest juba siis, kui isik on turvalisel viisil tuvastatav. E-templi lisamine automaatsele haldusaktile ei ole kohustuslik, kuna HMS § 55 lg 4 pakub selleks piisava õigusliku aluse, mida kavandatakse § 7¹ lg 3 täpsustab ja konkretiseerib.

Eelnõukohase HMS § 7¹ lõikega 4 kehtestatakse nõue anda ülevaade andmekogudest tehtud päringutest (andmetöötlusest teavitamine). Ühtlasi täpsustab see automaatse haldusakti põhjendamise eripära. Kui tavapärasel haldusmenetluses esitatakse haldusakti põhjendustes tuvastatud asjaolud, tõendid ja kaalutlused, siis automaatse haldusakti puhul kujuneb otsustus infosüsteemi vahendusel ning tugineb kindlates andmekogudes sisalduvatele andmetele. Ka AvTS § 9 lõike 2 punktide 1 ja 8 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu dokumentidele ja mitte andma eksitavat teavet. Seetõttu nähakse lõikes 4 ette kohustus avaldada automaatses haldusaktis nende andmekogude nimed, milles sisalduvaid isikuandmeid haldusakti andmisel kasutati. Nimetatud teave on käsitatav haldusakti põhjenduse osana HMS § 56 tähenduses. Andmekogude nimede avaldamine võimaldab adressaadil mõista, milliste andmeallikate põhjal otsus tehti ning hinnata vajadusel otsuse õigsust ja vaidlustamise perspektiivi. Tegemist ei ole uue iseseisva haldusakti kohustusliku osaga, vaid põhjenduse sisulise täpsustusega automaatse menetluse kontekstis.

Selleks et inimesel oleks alati teada, millest tema kohta tehtud otsuse korral on lähtutud, on vaja seada lisagarantii. Kohustus laieneb kõikidele andmekogudele, mida haldusorganid avalike ülesannete täitmisel kasutavad, olenemata sellest, kas need on liitunud riigi andmevahetuskihiga või mitte. Ühtlasi on see kooskõlas avaliku teabe seaduse eesmärgiga tagada juurdepääs teabele (AvTS-i § 8 lõige 1) ja teabevaldaja kohustusega võimaldada juurdepääs tema valduses olevale teabele (AvTS-i § 9 lõige 1). Seega peab haldusorgan andma inimesele teada, millistest andmekogudest pärit andmete alusel otsus tehti. Juhul kui teavitamiskohustus on suuremahuline või kui rohke teabe esitamine muudaks haldusakti raskesti mõistetavaks, võib haldusorgan jätta haldusakti liigse teabega koormamata ja selgitada, kust on vajalik teave soovi korral kättesaadav. Võimalus jätta haldusakt liigse teabega koormata ei tähenda, et menetlusosaline peaks vajaliku teabe ise kokku koguma või esitama selleks eraldi teabenõude. Sellisel juhul peab haldusakt sisaldama selget viidet sellele, kust ja kuidas on võimalik vastava teabega tutvuda. Teave võib olla kättesaadav näiteks haldusorgani iseteeninduskeskkonnas, asutuse veebilehel või muus elektroonilises keskkonnas, mis tagab adressaadile tegeliku ja lihtsa juurdepääsu. Seejuures peab olema teave seotud konkreetse toiminguga või menetlusega ning menetlusosalisele mõistlikult leitav. Vajaduse korral peab haldusorgan suutma menetlusosalisele selgitada, milliseid andmeid ja süsteeme tema suhtes kasutati.

Tegemist on täiendava läbipaistvuse garantiiga, mis täiendab nii haldusmenetluse üldpõhimõtteid kui ka IKÜM art-st 12 tulenevat kohustust esitada andmesubjektile teave isikuandmete töötlemise kohta kokkuvõtlikult, selgelt ja arusaadavalt.

Lõikes 4 sätestatud teavitamiskohustus hõlmab üksnes neid andmekogusid, mille isikuandmeid automaatse haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel tegelikult kasutati ja mis mõjutasid otsuse tegemist. Andmetöötlustest teavitamise kohustus kehtib automatiseeritud haldusmenetluses ka juhul, kui otsuse tegemisel ei ole kasutatud isikuandmeid või kui kasutatud andmed ei kuulu eriliiki isikuandmete hulka. Seega ei laiene teavitamiskohustus andmekogudele, kuhu tehti tehniline päring, kuid mille tulemusel isikuandmeid ei saadud või mille andmeid otsuse tegemisel arvesse ei võetud. Selliste päringute loetlemine ei suurendaks adressaadi jaoks otsuse mõistetavust ning oleks vastuolus haldusakti adressaadikeskse põhimõttega. Küll aga tuleb sellisel juhul menetlusosalisele selgitada, millistel andmetel või eeldustel otsus põhines ning kas ja milliseid andmekogusid menetluses kasutati. Täienduse eesmärk on vältida haldusakti liigset tehnilist detailsust ning tagada, et isikule esitatav teave oleks asjakohane, arusaadav ja otsuse sisuliseks mõistmiseks vajalik.

Andmetöötlustest teavitamise eesmärk on võimaldada menetlusosalisel mõista, kuidas tema suhtes tehtud otsuseni jõuti, kontrollida kasutatud andmete õigsust ning kasutada vajaduse korral oma õigust otsus vaidlustada. Seega tuleb teabe esitamisel lähtuda mitte üksnes formaalsest, vaid sisulisest arusaadavuse ja kasutajasõbralikkuse põhimõttest.

Samuti on andmetöötlustest teavitamise nõue seotud informatsioonilise enesemääramise põhiõigusega, kust tuleneb, et inimene peab teadma, kes ja milliseid tema isikuandmeid kogub ning millistel eesmärkidel neid andmeid kasutatakse. Teabe esitamise lisakohustuse seadmine kannab endas ka HMS-i üldist eesmärki, milleks on tagada inimväärikuse põhimõte menetlusosalise võimalikult tõhusa kaasatuse ja informeerituse¹⁰ kaudu. Andmekogude nimede avaldamine aitab kaasa läbipaistvusele ja andmesubjekti õiguste kaitsele.

Eelnõukohase HMS § 7¹ lõige 5 sätestab läbipaistvuse kohustuse automatiseeritud otsuste puhul. Selle normi eesmärk on tagada, et isik, kelle suhtes automaatne haldusakt on antud või toiming sooritatud, mõistab otsuse tegemise aluseid ega pea leppima selgusetuse või teadmatusega. IKÜM-i artikli 22 kohaselt on igal isikul õigus saada sisulisi selgitusi automatiseeritud otsuse loogika, olulisuse ja tagajärgede kohta. Selgitused ei pea hõlmama algoritme või lähtekoodi detailselt, kuid need peavad avama otsuse tegemise üldised põhimõtted ja kriteeriumid arusaadaval kujul (nt milliseid andmekogusid kasutati, millised tingimused või näitajad olid määravad). See suurendab menetluse läbipaistvust, tugevdab isiku usaldust haldusorgani vastu ning loob eeldused tõhusaks õiguskaitseks, kuna isik saab kontrollida ja seeläbi otsustada, kas otsus oli õiguspärane ja kas selle vaidlustamiseks on alust. Lõige 5 ei kehtesta erandit haldusmenetluse üldpõhimõtetest ega põhjendamiskohustusest, vaid võimaldab nende põhimõtete rakendamist automaatse haldusmenetluse kontekstis viisil, mis tagab nii läbipaistvuse kui ka praktilise rakendatavuse. Otsene viide HMS §-le 56 välistab väärarusaama, et automaatne menetlus vabastab haldusorgani kohustusest esitada faktilised ja õiguslikud alused (HMS § 56 lg 2). Tavapärase haldusakti puhul on haldusorganil kohustus märkida akti andmise faktiline ja õiguslik alus ning kaalutlusõiguse teostamisel kaalutlused, millest lähtuti. Eelnõukohane lõige 5 täiendab seda, nõudes otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide selgitust. Kuna automaatne haldusmenetlus toimub infosüsteemi vahendusel ilma isiku sekkumiseta, on oluline tagada isikuandmete töötlemise eesmärgikohasus ja läbipaistvus. Otsustuspõhimõtete selgitamine on vajalik, et täita andmesubjekti õigust saada teavet töötlemise õigusliku aluse ja loogika kohta.

¹⁰ Vrd HMS-i §-ga 1.

Erinevalt tavamenetlusest, kus ametnik kirjeldab konkreetse juhtumi asjaolusid, põhineb automaatne otsus eelseadistatud kriteeriumidel ja andmekogude ristsuhtlusel. Seega lõige 5 keskendub lisaks põhjendamiskohustusele süsteemi loogika selgitamisele. Automaatse menetluse puhul on lisaks õiguslikule alusele vaja selgitada, milliseid reegleid, valemuid või algoritme infosüsteem kasutas, et sisendandmetest (nt registripäringud) järelaluseni jõuda. See on tehnilise protsessi tõlkimine inimkeelde. See tähendab selgitust selle kohta, millised parameetrid olid otsustavad (nt "süsteem kontrollis sissetulekut X registrist ja elukohta Y registrist ning kuna sissetulek ületas piirmäära Z, genereeriti keelduv otsus").

Samuti aitab lõike 5 sõnastus vältida olukorda, kus automatiseeritud menetlus kahjustaks isikute õigust olla ära kuulatud või õigust mõista, miks riik on tema suhtes otsuse teinud. See tugevdab see haldusmenetluse üldpõhimõtteid, eriti põhjendamiskohustust ja õiguskindlust.

Eelnõukohase HMS § 7¹ lõigetega 6 ja 7 sätestatakse automaatse haldusmenetluse selgesõnalised piirangud menetluse uuendamise ja vaidemenetluse korral (vt põhjendusi lk 8).

Eelnõukohase lõikega 6 sätestatakse keeld haldusmenetlust automaatselt uuendada. Menetluse uuendamine HMS § 44 tähenduses eeldab varasema haldusakti sisulist ümberhindamist, sh uute asjaolude või tõendite arvestamist, võimalike vigade tuvastamist ning vajaduse korral haldusakti muutmist või kehtetuks tunnistamist. Selline otsustus eeldab paratamatult inimlikku kaalutlust ja õiguslikku hinnangut, mida ei ole võimalik tagada üksnes infosüsteemi vahendusel. Lõike 6 sõnastus viitab sellele, et uuendamine ei tohi toimuda ilma kaalutluseta, sõltumata sellest, kes algatuse teeb. See hõlmab nii olukorda, kus isik esitab taotluse ja haldusorgan uuendab menetluse automaatselt ilma sisulise kaalumiset, kui ka olukorda, kus haldusorgan uuendab menetluse omal initsiatiivil automaatselt.

Lisaks on lõike 6 eesmärk on välistada olukord, kus menetluse uuendamine toimuks täielikult automaatselt ilma haldusorgani nimel tegutseva isiku sisulise sekkumiseta. Keeld ei puuduta menetluse uuendamist kui sellist, vaid üksnes selle automatiseeritud läbiviimist. Menetluse uuendamise korral peab haldusorgan jätkama tavamenetluses, tagades menetlusosalise ärakuulamisõiguse ning kõik muud HMS-st tulenevad menetluslikud garantiid.

Lõike 7 kohaselt ei ole automaatse haldusakti ega automaatse toimingu sooritamine lubatud vaidemenetluses. See tähendab, et lõige 7 välistab vaidemenetluses üksnes automaatse haldusakti (vaideotsuse) andmise ja automaatse toimingu (HMS § 106 tähenduses) sooritamisega. Seega menetlustoimingute või muu dokumendi automaatne sooritamine vaidemenetluses ei ole selle sättega otseselt keelatud. HMS § 7¹ lõike 1 üldnorm lubab sooritada muid dokumente või menetlustoiminguid automaatselt ilma haldusorgani nimel tegutseva isiku vahetu sekkumiseta. Paljud vaidemenetluse menetlustoimingud on puhtalt tehnilist laadi ega eelda kaalutlusõiguse teostamist – näiteks vaide edastamine pädevale organile (HMS § 80 lg 1), tähtaja pikendamisest teavitamine (HMS § 84 lg 2) või vaideotsuse kättetoimetamine (HMS § 86 lg 1). Selliste toimingute automatiseerimine ei ohusta menetlusosalise õigusi ning vastab HMS § 5 lõike 2 eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttele. Lisaks tagab HMS § 7¹ lõige 2 menetlusosalisele igal juhul õiguse isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga ning ärakuulamisõiguse (HMS § 40). Ärakuulamisõiguse kasutamisel lõpeb automaatne menetlus ja jätkub tavamenetlus inimese osalusel. See kaitsemehhanism kehtib ka vaidemenetluses, mis leevendab automatiseerimisega kaasnevaid riske.

Vaidemenetluse eesmärk on kontrollida varasema haldusakti või toimingu õiguspärasust ja põhjendatust ning anda isikule tõhus õiguskaitse enne kohtusse pöördumist. See eeldab õiguse tõlgendamist, kaalutlusvigade tuvastamist ning sageli ka erinevate õigushüvede omavahelist tasakaalustamist, mida ei ole võimalik õiguspäraselt ja piisava paindlikkusega teostada automatiseeritud süsteemi abi.

Kui põhimenetluses on otsuseni jõutud valede järelduste kaudu või kui järgimata on jäänud HMS-i üldpõhimõtted, on just menetluse uuendamise või vaidemenetluses haldusaktide muutmise ja kehtetuks tunnistamise kaudu võimalik tagada isikute õiguskaitse. Näiteks ei ole ära kuulamata jätmise mõju isikute õigustele nii intensiivne, kui kaebemenetluses on isiku ärakuulamisõigus tagatud. Seega on tegemist kaitsegarantiiga võimalike negatiivsete mõjude vähendamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse HMS 8. peatükki §-ga 111¹.

HMS-i täiendav § 111¹ on vajalik haldusmenetluse õigusliku selguse ja sujuva ülemineku tagamiseks. HMS § 5 lg 5 sätestab üldpõhimõtte, et kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, kohaldatakse menetluse alguses kehtinud õigusnorme. Rakendussäte § 111¹ täpsustab seda põhimõtet uue automaatse haldusmenetluse (§ 7¹) kontekstis, määrates kindlaks, et automaatse menetluse sätteid kohaldatakse vaid menetlustele, mis algavad 2027. aasta 1. juulil või hiljem. See väldib olukorda, kus pooleliolevates menetlustes peaks tagasiulatuvalt rakendama uusi nõudeid.

Eelnõu §-is 2 on sätestatud AvTS-is tehtav muudatus. AvTS on üldseadus, mis reguleerib avaliku teabe kättesaadavust ja avalikustamist kõigis valdkondades. Seetõttu on loogiline, et automatiseeritud haldusmenetluseks kasutatavate infosüsteemide toimimise kohta käiv teave kuulub samuti selle seaduse reguleerimisalasse.

Muudatus täiendab AvTS-i § 28 lõikes 1 sätestatud teabevaldaja kohustust avalikustada teavet. Ühtlasi on muudatus kooskõlas PS-i § 44 lõikega 1, mis annab igäühele õiguse vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. See aitab tagada läbipaistvuse ja võimaldab avalikkusel mõista automaatse haldusmenetluse toimimist ja sellega kaasnevaid riske. Samuti muutub kättesaadavaks teave selle kohta, kuidas on kaalutud ja maandatud riskid, mis võivad kaasneda isikute põhiõiguste, näiteks eraelu puutumatuse või andmekaitse riivega. Muudatus on vajalik, et tagada automatiseeritud haldusmenetluse läbipaistvus ja kooskõla IKÜM-i nõuetega. AvTS-i täiendamine loob mehhanismi, mille kaudu ühiskond saab kontrollida, kuidas avalik võim kasutab tehnoloogilisi lahendusi ja milline on nende mõju põhiõigustele.

Eelnõu § 2 punktiga 2 täiendatakse AvTS 7. peatükki §-ga 58⁴.

HMS § 112 lg 2 kohaselt kohaldatakse haldusmenetluse seadust eriseadusega reguleeritud menetlustele vaid juhul, kui seda näeb ette eriseadus. Kuna kõnealune muudatus puudutab teabevaldaja kohustust teave avalikustada (AvTS § 28 lg 1 p 31³), on tegemist avaliku teabe valdkonna kohustusega, mis peab kajastuma AvTS rakendussätetes. Eelnõukohane AvTS § 28 lg 1 p 31³ kohustab teabevaldajat avalikustama infosüsteemi funktsiooni ja loogika. Üleminekusäte võimaldab seda teavet ettevalmistusperioodil veel mitte avaldada. HMS § 7¹ lõiked 4-6 kehtestavad spetsiifilised nõuded automaatse haldusakti märgistamisele, e-templile ja otsustusloogika selgitamisele. Üleminekusäte annab haldusorganile aega tehniliste arenduste lõpetamiseks, säilitades samal ajal üldise põhjendamiskohustuse ja selguse põhimõtte.

3.2. Automaatse haldusmenetluse põhiseaduspärasus

Automaatse haldusmenetluse kooskõla põhiseadusega sõltub sellest, kuidas on menetlus üles ehitatud ning milliseid põhiseaduslikke õigusi ja põhimõtteid see puudutab. Automaatsel haldusmenetlusel on puutumus PS-i §-dega 3, 10, 14 ja 15.

Esmalt on oluline välja tuua PS-i § 3 lõike 1 lause 1, mille järgi tohib riigivõimu teostada üksnes seaduse alusel. See tähendab, et isiku õigusi piiravad otsused peavad põhinema selgelt ja täpselt sätestatud seaduslikel alustel, mis tagavad õiguskindluse ja volituste piiride selguse. Automaatne haldusmenetlus on kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega, kui seadus täpsustab, millal ja kuidas võib automaatset menetlust rakendada, ning tagab otsustusprotsessi läbipaistvuse ja loogilisuse. Samuti peab isikul olema reaalne võimalus mõista otsuse

põhjendusi ning kasutada vaidlustamisvõimalust. Sellised tingimused on täidetud loodavas HMS-i üldregulatsioonis, mis tagab automaatse haldusmenetluse põhiseaduspärasuse ja kooskõla õiguskindluse ning õiguskaitse põhimõttega.

PS-i § 10 on keskne säte, mis väljendab õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid. Automaatne otsustamine peab olema seadusega selgelt reguleeritud, sh peab olema täpselt määratud, kuidas infosüsteem või algoritm otsuseid teeb. See tagab isikutele võimaluse mõista oma õigusi ja kohustusi ning luua õiguspärane ootus kehtiva regulatsiooni püsijäämise suhtes. Lisaks peab olema tagatud vaidlustamisvõimalus ning otsuste selgitamine, mis kinnitab automaatse menetluse kooskõla õiguskindluse põhimõttega. Loodav regulatsioon vastab PS-i §-s 10 sätestatud põhimõtetele ning toetab seeläbi usaldust riigi otsustusprotsesside vastu.

Kolmandaks tuleneb PS-i §-st 14 üldine nõue põhiõiguste tagamiseks vajalikule menetlusele ja korraldusele. See tähendab õigust nõuda teatud organisatoorse raamistiku loomist¹¹ ning seda, et riik tagab isikute õiguste ja vabaduste tõhusa kaitse. Õiglane menetlus hõlmab võimalust saada teavet selle kohta, kuidas otsus tehti, esitada omapoolseid seisukohti ning kaebeõigust. See kehtib ka automaatsete otsuste puhul, kus läbipaistvus ja inimsekkumise võimalus on eriti olulised. Samuti peab olema haldusotsus põhjendatud ja arusaadav, isegi kui selle teeb infosüsteem või algoritm. Õiguste riive korral peab olema tagatud võimalus tehtud haldusotsust muuta ning see, et asjaga tegeleb vastutav haldusorgan koostöös vastutava ametnikuga. Ühtlasi nõuab seda ka IKÜM artikli 22 lõige 1. Loodava HMS-i üldregulatsiooniga säilib võimalus isikute õigusi ja vabadusi tõhusalt kaitsta, seega on automaatse haldusmenetluse regulatsioon kooskõlas PS-i §-ga 14.

Neljandaks on oluline tagada õigus õiglasele menetlusele ning õigus pöörduda kohtusse, mis tulenevad PS-i §-st 15. Igaühel peab olema võimalus haldusmenetluses oma seisukohti esitada ja vajadusel haldusakti vaidlustada. Õiglane menetlus tähendab sisult seda, et isikutel on õigus olla ära kuulatud; õigus teada, millised andmed ja põhjendused on tehtavate otsuste aluseks; õigus vaidlustada otsuseid; õigus selgitada oma seisukohti ja esitada tõendeid. Loodav HMS-i üldregulatsioon säilitab vaidlustamise ja põhjenduste kontrolli võimaluse, mis ühtlasi tähendab seda, et automaatse haldusmenetluse regulatsioon on kooskõlas PS-i §-ga 15.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid. Mõiste „automaatne haldusakt“ ei ole uus termin, selline mõiste on olemas juba kehtivas õiguses (MKS-i § 46²; KeTS-i § 33⁶).

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Euroopa Liidu tasandil kehtib Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, mille sisu käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel. Tegemist on otsekohalduva määrusega ehk IKÜM on liikmesriikides vahetult kohaldatav õigusakt.

Hoolimata sellest, et IKÜM-i artikli 22 lõikes 1 on sätestatud, et „Andmesubjektil on õigus, et tema kohta ei võetaks otsust, mis põhineb üksnes automatiseeritud töötlusel, sealhulgas profiiliallüüsil, mis toob kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi või avaldab talle märkimisväärset mõju“, võimaldab sama artikli lõike 2 punkt b jätta lõike 1 kohaldamata, kui otsus on lubatud vastutava töötleja suhtes kohaldatava liidu või liikmesriigi õigusega, milles on sätestatud ka asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste ja vabaduste ning õigustatud huvide

¹¹ M. Ernits. Põhiseaduse § 14 kommentaar 17. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017.

kaitsmiseks. IKÜM-i artikkel 22 ei keela mis tahes otsustustuge pakkuvaid infosüsteeme, vaid üksnes selliseid, kus puudub võimalus, et asjaolusid hindab sisuliselt inimene. Kui inimesel on üksnes formaalne roll, ilma et tal oleks voli näiteks teistsugust otsust langetada või tal puudub juurdepääs lähteandmetele, kuulub IKÜM-i artikkel 22 kohaldamisele. IKÜM-i artikli 22 kohaldamine eeldab, et otsus toob adressaadile kaasa õigusliku tagajärje või avaldab talle märkimisväärt mõju.

Automaatsed otsused on lubatavad, kui see on sätestatud liikmesriigi õigusega, milles on sätestatud andmesubjektide õiguste kaitseks ka vastavad tagatised (IKÜM-i artikli 22 lõike 2 punkt b). IKÜM jätab miinimumtagatiste tingimused lahtiseks. Siiski tuleneb põhjenduspunktist 71, et andmetöötlus peab olema inimese jaoks läbipaistev ning välistada tuleb algoritmide kallutatuse ja läbipaistmatusega sageli kaasnevaid vigu.

Euroopa põhiõiguste harta artikli 41 kohaselt on inimesel õigus heale haldusele. Automaatne haldusmenetlus võib seda õigust riivata, kui inimesel puudub võimalus esitada enne lõpliku otsuse tegemist oma seisukohti, saada arusaadavaid selgitusi ja põhjendusi ning kui puudub kaebeõigus. Küll aga on eelnõu koostamisel arvestatud inimeste õigusi riivavate mõjudega ning nähtud ette kaitsemeetmed õiguste kaitseks.

Eelnõu on seotud ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EL) 2024/1689, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad tehisintellekti süsteemide arendamise, kasutuselevõtu ja kasutamise kohta Euroopa Liidus. Nimetatud määrus on vahetult kohaldatav ning selle kohaldamine ei sõltu siseriikliku õiguse rakendussätet olemasolust. Tehisintellekti määrus ei anna iseseisvat volitusnormi tehisintellekti kasutamiseks halduses ega reguleeri haldusmenetluse lubatavust kui sellist, vaid sätestab horisontaalsed ja tehnoloogianeutraalsed nõuded tehisintellekti süsteemidele, sealhulgas riskihindamisele, dokumenteerimisele, läbipaistvusele, järelevalvele, töökindlusele ja turvalisusele. Avaliku sektori haldusorganite poolt kasutatavad tehisintellekti süsteemid, mis mõjutavad füüsiliste isikute õigusi või vabadusi, kvalifitseeruvad üldjuhul tehisintellektimääruse kohaselt kõrge riskiga tehisintellekti süsteemideks ning nende kasutamine on lubatud üksnes määruuses sätestatud tingimuste täitmise korral.

Käesolev eelnõu ei muuda ega piira tehisintellektimäärusest tulenevate kohustuste kohaldumist ega asenda neid. Automaatse haldusmenetluse kasutamise võimalus HMS-is ei vabasta haldusorganit kohustusest järgida tehisintellekti määrusest tulenevaid nõudeid, sealhulgas kohustust tagada tõhus järelevalve, võimalus automatiseeritud tulemusi kontrollida, parandada või tühistada ning vältida olukorda, kus otsustusvastutus kandub sisuliselt üle tehisintellekti süsteemile. Seaduseelnõu eesmärk ei ole luua haldusorganitele üldist ega piiramata luba tehisintellekti kasutamiseks, vaid reguleerida automaatse haldusmenetluse kasutamist üldseaduse vaatenurgast. Tehisintellektil põhinevate lahenduste kasutamine avalikus halduses peab toimuma nii käesoleva seaduse kui ka vahetult kohaldatava Euroopa Liidu õiguse, sealhulgas tehisintellektimääruse, koostoimes. Vajaduse korral on võimalik täpsustada tehisintellektimääruse rakendamisega seotud küsimusi valdkondlikes õigusaktides või rakenduspraktikas.

Eelnõu koostamisel on EL-i õiguse mõjudega arvestatud. Esiteks on eelnõus reguleeritud olukorrad, kus ärakuulamisõiguse korral sekkub kohe automaatsesse menetlusse inimene ning võtab automaatse menetluse üle ehk jätkab tavamenetlusega. Teiseks on automaatset menetlust võimalik nii vaidemenetluse käigus vaidlustada kui ka asjaolude muutumisel menetlust uuendada. Nii vaidemenetluse kui ka menetluse uuendamine automaatses haldusmenetluses ei ole lubatud. Kolmandaks antakse automaatsest haldusmenetlusest inimesele teada (inimene ei ole teadmatuses) ning soovi korral on inimesel õigus nõuda ka tavamenetlust. Samuti antakse inimesele automaatse haldusmenetluse käigus teada, milliseid andmebaase on tema kohta käiva otsuse puhul arvesse võetud ehk inimesele antakse ülevaade andmekogudest tehtud päringutest.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu ei kehtesta automaatse haldusmenetluse rakendamise kohustust, vaid loob õigusliku raamistiku, mis võimaldab haldusorganitel seda kasutada. Seetõttu on mõju tingimuslik – see ei avaldu automaatselt, vaid sõltub haldusorganite otsustest, tehnilisest võimekusest ja valdkondlikest vajadustest. Mõjud avalduvad avaliku sektori asutustele (haldusorganid) ja nende töökorraldusele, füüsilistele ja juriidilistele isikutele.

Sihtrühmad

a) haldusorganid (ehk ligikaudu 2300 avaliku sektori asutust), sealhulgas:

- valitsusasutused, sh ministeeriumid, ametid ja inspektsioonid, valitsusasutuste hallatavad asutused;
- kohaliku omavalitsuse üksused (linnad ja vallad), kohaliku omavalitsuse üksuse hallatavad asutused;
- teised haldusorganid HMS-i § 8 lõike 1 tähenduses, sh avalik-õiguslikud juriidilised isikud, aga ka avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud eraõiguslikud isikud;

b) haldusvälised isikud: haldusaktide, toimingute ja menetlustoimingute adressaadid. Siia hulka kuuluvad nii Eesti elanikud kui ka ettevõtjad ja muud eraõiguslikud juriidilised isikud.

Mõjud

I muudatus. Luuakse võimalus kasutada kõigi haldusaktide või muude dokumentide andmisel või toimingute või menetlustoimingute tegemisel automaatseid süsteeme, mis ei eelda inimese füüsilist juuresolekut. Siiski, kui haldusmenetluses esineb erand (ärakuulamiskohustus, menetluse uuendamine või vaidemenetlus), on menetlusosalisel või taotlejal õigus vahetule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga.

Sihtrühm a: haldusorganid ehk avaliku sektori asutused

I muudatuse mõju avaliku sektori asutuste korraldusele ja eelarvele

Vahetut negatiivset mõju muudatus avaliku sektori asutustele ei avalda. Automaatsus on võimalus, mida saab kasutada soovi ja otstarbekuse korral.

Automaatse haldusakti andmise võimaluse loomine tekitab õigusliku raamistiku tulevasele regulatsioonile, millega võib loomise järel kaasneda vahetu ja oluline mõju. Kui valdkonnaseadusega selline alus luuakse, võimaldab see automatiseerida lihtsamaid otsuseid ja toiminguid, samuti võimaldab see võtta kasutusele proaktiivseid teenuseid. Seega loob muudatus tulevikus võimaluse vähendada menetlustoimingute automatiseerimise kaudu haldusorganite töökoormust.

Seadusel on edasine mõju ka rakendamisele. Kui valdkonnaseadus näeb ette automaatse haldusmenetluse võimaluse, peab haldusorgan enne selle rakendamist tegema kaalutud otsuse järgmiste asjaolude kohta:

1. Menetluse sobivus automatiseerimiseks – kas haldusotsuse tegemine põhineb piisavalt standardsetel ja struktureeritud andmetel, mida on võimalik töödelda ilma inimese kaalutluseta.

2. Menetlusosaliste ringi määramine – kelle suhtes on automaatne menetlus asjakohane ja õiglane (nt võttes arvesse menetlusosalise vanust).
3. Õiguspärasuse ja läbipaistvuse tagamine – milliseid õigusnorme ja põhimõtteid (nt ärakuulamisõigus) tuleb menetluse käigus järgida ja kuidas need rakenduvad automaatses keskkonnas.
4. Tehnilise lahenduse arendamine ja testimine – millist infosüsteemi või algoritmi kasutatakse, kuidas tagatakse andmete õigsus, andmeturve ja lahenduse veatu toimimine.
5. Vastutuse määramine – kes vastutab lõppastmes automaatse otsuse eest, kuidas lahendatakse vaidlused ja kuidas tagatakse vigade korral õiguskaitse.
6. Teavitamine ja selgitamine – kuidas teavitatakse isikuid automaatsest menetlusest, selle toimimisest ning isikute õigustest.
7. Järelevalve ja hindamine – kuidas järgitakse menetluse toimimist praktikas ning mõju õigustele ja haldussuutlikkusele.

Automaatse haldusmenetluse kasutamine eeldab avaliku sektori asutustelt mitte ainult tehnilist võimekust, vaid ka sisulist analüüsi selle sobivuse, sihtrühma, õiguskaitsemehhanismide ja vastutuse kohta. Seega on seaduse rakendamisel otsene mõju asutuse töökorraldusele.

Sihtrühm b: isikud (nii füüsilised kui ka juriidilised)

I muudatuse majanduslik mõju

Muudatusega ei kaasne vahetut negatiivset mõju isikutele, sh üksikisikutele ega äri- või mittetulundusühingutele. Kehtestatakse vajalik õigusraamistik järgnevate muudatuste elluviimiseks ning need omakorda võivad tänu automatiseeritusele vähendada isikute halduskoormust (informeerimiskohustuste hulka riigiga suhtlemisel).

Kui haldusorganite menetlusprotsessid tänu automatiseeritusele olulisel määral kiirenevad, lüheneb isikute jaoks menetlusotsuste ootamise aeg ning paraneb asjaajamise tempo. See tähendab, et kui automaatseks haldusmenetluseks on sätestatud selged tingimused, mille alusel võib anda automaatse haldusakti või alustada haldusmenetlust ilma taotluseta, kasvab automaatsete lahenduste kasutamine avalikes teenustes ja nende järelevalves. Suhtlus riigiga muutub elanike, mittetulundusühingute ja ettevõtjate jaoks oluliselt lihtsamaks ja kiiremaks. Samas pole välistatud, et uus lahendus võib kaasa tuua ka probleeme, kui otsused tehakse vigaste või aegunud andmete põhjal. See võib kaasa tuua olukordi, kus algselt tehtud otsused tuleb hiljem üle vaadata (vaidlustamine).

Ettevõtjatele ja mittetulundusühingutele tähendab automatiseerimine eelkõige kiiremat asjaajamist – näiteks muutuvad lihtsamaks ja kiiremaks tegevuslubade või toetuste saamine, maksuteadete saamine ning majandusaasta aruannete esitamine. Samas peituvad ka siin riskid: süsteem võib valeandmete või tehnilise vea tõttu alustada järelevalvet või määrata sanktsiooni, ilma et oleks võimalust kohe olukorda selgitada. Automaatse haldusmenetluse puudujääke aitab korvata vaidlustusmenetlus.

I muudatuse mõju infoühiskonna arengule

Muudatus mõjutab kaudselt infoühiskonna arengut, kuna suureneb elektroonilise suhtlemise osakaal ja tähtsus.

Automaatse haldusmenetluse rakendamine praktikas eeldab IT-arenduste valmisolekut, sest otsuste tegemine ilma inimese vahetu sekkumiseta peab toimuma läbi infosüsteemi, mis suudab:

- andmeid koguda ja veatult töödelda;
- rakendada otsustusreegleid (nt seadusest tulenevaid tingimusi või loogikat);
- otsuse vormistada ja edastada (nt e-posti, portaali või registri kaudu);
- logida tegevusi ja tagada järelevalve (kes, millal ja miks mingi otsuse tegi);
- tagada turvalisuse ja andmekaitse;
- teavitada õiguslikest võimalustest(vaide esitamine, ärakuulamisõiguse rakendamine).

Automaatne haldusmenetlus on avaliku sektori asutuste jaoks võimalus, mitte kohustus. Juba praegu kasutab seda võimalust mitu asutust. Seega peavad need asutused oma olemasolevad IT-lahendused üksnes üle vaatama ja neid vajadusel täiendama. Need asutused, kes pole haldusotsuseid või toimingud seni automaatselt teinud ja otsustavad nüüd selle kasuks, peavad ise oma asutuse vajadustele vastavad infosüsteemid looma. See tähendab, et ka edasine haldamine ja hooldamine jääb asutuste endi kanda.

Kindlasti on siinkohal võimalik teha koostööd teiste avaliku sektori asutustega, jagades kogemusi, kuidas täiendada olemasolevat infosüsteemi või luua uus infosüsteem konkreetse asutuse jaoks.

II muudatus. Nähakse ette haldusorgani kohustus nimetada haldusaktis need andmevahetuskihiga liidestatud andmekogud, mille isikuandmeid on kasutatud haldusakti andmisel.

Sihtrühm a: avaliku sektori asutused

II muudatuse mõju avaliku sektori asutuste korraldusele

Muudatusega lisandub haldusorganitele kohustus märkida haldusaktis kõik andmekogud ning andmed, mida neist otsuse tegemisel kasutati. Andmekasutuse loogika kajastamine automaatses haldusmenetluses toob menetlejatele kaasa mitu muudatust. See tähendab, et edaspidi tuleb kirjeldada, milliseid andmeid haldusotsuse andmise või toimingu korral kasutati ja kuidas need mõjutasid otsuse tegemist. Kui see teave on puudulik või raskesti mõistetav, võib suurened vaide või kohtuvaidluse risk. Võib tekkida lisakoolituse vajadus, et menetlejad oskaksid automaatse haldusmenetluse rakendamisel selgitada andmete kasutamise loogikat.

Sihtrühm b: isikud (nii füüsilised kui juriidilised)

II muudatuse mõju füüsiliste ja juriidiliste isikute õiguste tagamisele

Isikuid teavitatakse sellest, kes ja milliseid isikuandmeid on kogunud ning millistel eesmärkidel neid andmeid kasutatakse. Selline teavitus avaldab elanikele ja ettevõtjatele positiivset mõju. Muudatuse tulemusel muutub haldusmenetlus senisest läbipaistvamaks, kuna isikutele ja ettevõtjatele on selgelt näha, milliseid andmeid otsuse tegemisel kasutati. See aitab paremini mõista, kuidas otsuseni jõuti, võimaldab kontrollida oma andmete õigsust registrites ja andmete kasutamist ning suurendab usaldust riigi vastu.

Samas võivad sellega kaasneda ka riskid. Andmekasutuse loogika võib olla keeruline, mistõttu ei pruugi adressaat sellest sisuliselt aru saada, mis toob kaasa vajaduse saada ametnikult (menetlejalt) lisaselgitusi.

Juhul kui teave on ebaselge või jääb mis tahes põhjusel arusaamatuks, võib see omakorda tekitada põhjendamatuid kahtlusi otsuse õiguspärasuse suhtes.

Mõju olulisus

Mõju sihtrühmad on suured. Sihtrühma kuulub suur osa kodanikest (kõik kodanikud suhtlevad riigiga enamal või vähemal määral) ja ettevõtjatest. Lisaks kuuluvad sihtrühma ka MTÜ-d, sihtasutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja ka kõik riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning teised avaliku sektori asutused.

Kokkupuude muudatusega on isikute jaoks pigem väike (suhtlus riigiga ei ole igapäevane), haldusorganite jaoks keskmine (haldusorganid annavad akte ja teevad dokumenteeritud otsuseid iga päev, kuid selle kõrval täidetakse ka teisi funktsioone, mille maht võib ületada dokumenteeritud suhtluse isikutega).

Muudatuste ulatus on väike: tegu on korrektiividega, mis hõlbustavad haldusorganite tegevust, samas põhimõttelist muutust haldusorganite ega isikute tegevuses ei teki. Uue olukorraga harjumiseks ei ole tarvis pikka kohanemisaega.

Eelnõu koostaja hinnangul ei kaasne muudatustega ebasoovitavaid riske, kuivõrd tegemist on võimaluse, mitte kohustusega. Need on maandatud haldusorganite sõnaselgete kohustustega ja isiku õiguste kaitse garantiidega.

Muudatuse mõju olulisust ühiskonnale tervikuna saab hinnata keskmisena. Kui muudatusega luuakse selge õiguslik alus, muutub võimalikuks uute teenuste loomine. Seeläbi muutub digiriik küpsemaks, arenedes rohkem personaalse riigi suunas. Ühtlasi saab seadusliku aluse olemasolu korral paremini kasutada tehisintellekti ja andmeanalüüsi võimalusi, et teha prognoose ja paremaid poliitikakujundamise otsuseid ning pakkuda riigi teenuseid n-ö reaalsajas.

Mõju halduskoormusele

Vahetut mõju halduskoormusele ei kaasne.

Muudatustega luuakse eeldused ja võimalused rakendada haldusmenetluses soovi korral automatiseerimist. See omakorda toob pikas perspektiivis kaudse mõjuna kaasa halduskoormuse vähenemise. Inimeste koormus riigiga suhtlemisel väheneb kahel tasandil: väheneb informeerimiskohustuste hulk ja nende täitmiseks kuluv aeg, samuti lüheneb menetlusotsuste ootamise aeg.

7. Seaduse rakendamiseks vajalikud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõuga kehtestatakse üldised alused, mida tuleb tulevastes valdkonnaseadustes arvestada. Kõnealuse eelnõuga otseselt kulusid-tulusid ei teki, kuid need tuleb välja tuua vastavate valdkonnaseaduste muutmise seaduste eelnõudes.

8. Rakendusaktid

Eelnõukohast seadust täiendavate rakendusaktide vastuvõtmise vajadus puudub.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõukohane seadus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril. Kuigi seadus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril, lükkab rakendussäte § 111¹ automaatse haldusmenetluse sätete tegeliku kohaldamise edasi 2027. aasta 1. juulile. See täiendav kuuekuuline periood on vajalik, et teabeavaldajad saaksid täita AvTS § 28 lg 1 p 31³ uue nõude avalikustada teave infosüsteemi funktsiooni, toimimise loogika ja põhiõiguste riskide leevendamise kohta.

Siiski, kuivõrd tegemist on üldseaduse täiendamisega, mis annab võimaluse automaatseks haldusmenetluseks, on iga haldusorgani enda otsus, millal seda võimalust kasutama hakata.

10. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati koostöölastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu 25-1354/01 ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Riigikohtule ja Õiguskantsleri Kantseleile. Eelnõu kohta esitasid märkused ja ettepanekud Riigikohus, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium, Välisministeerium, Siseministeerium ja Tartu Ülikool. Eraldi e-kirjaga edastati eelnõu koostöölastamiseks ka Andmekaitse Inspeksioonile. Märkused koos asjakohaste selgituste ja põhjendustega on esitatud käesolevale seletuskirjale lisatud koostöölastustabelis.

Algatab Vabariigi Valitsus2026

(allkirjastatud digitaalselt)