



Justiits- ja Digiministeerium

Teie: 18.12.2025 nr JDM/25-1354/-2K

Meie: 21.01.2026 nr 1-7/336-5

**Haldusmenetluse seaduse ja avaliku teabe
seaduse muutmise seaduse eelnõu
kooskõlastamine**

Lugupeetud minister

**Siseministeerium kooskõlastab haldusmenetluse seaduse ja avaliku teabe seaduse
muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) järgmiste lahendusettepanekutega.**

Palume siiski enne eelnõuga edasi liikumist vastuseid esitatud küsimustele ning palume hoida Siseministeeriumit kursis, kui eelnõus toimuvad sisulised muudatused ka hilisema menetluse käigus, sest rahvastikuregistri valdkonnas on meil automaatsed menetlused, mis on sellest eelnõust mõjutatud.

1. Eelnõu § 7¹ lõike 1 kohaselt võib haldusorgan anda haldusakti või muu dokumendi või sooritada toimingut või menetlustoimingut automaatselt infosüsteemi vahendusel ilma haldusorgani nimel tegutseva isiku vahetu sekkumiseta.

Palume selgitada, mis lisandväärtust annab juurde sõnastus, et haldusakt on tehtud automaatselt. Kui haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) algusaegadel võis eeldada, et menetlust viivad läbi pigem füüsiliselt ametnikud, siis tänapäeva maailmas on see järjest rohkem muutumas andmepõhiseks otsustusprotsessiks, mille lihtsamate menetluste korral määratakse paika äriprotsess koos töödeldavate andmetega. Lisaks füüsiliste ametnike töö võib olla suhteliselt automaatne, eriti juhul, kui ametnik teeb seda tööd „liinitööna“.

Lõikes 1 on alguses laiemalt kirjjas, et haldusorgan võib anda haldusakti või muu dokumendi või sooritada toimingut või menetlustoimingut automaatselt infosüsteemi vahendusel ilma haldusorgani nimel tegutseva isiku vahetu sekkumiseta. Kuid järgmistes lõigetes on mainitud vaid haldusakti või toimingut. Kas see on taotluslik? Kui jah, siis peaks see olema paremini selgitatud ja selgelt arusaadav, miks on järgmistes sätetes kitsendatud seda loetelu järgnevates lõigetes.

Paragrahvis 7¹ on küll üritatud kirjeldada kogu haldusmenetluse loogilist algust kuni selle lõpuni, siiski on puudu see osa, kas on olemas õiguslik alus selleks, et haldusorgan (tegelikkuses IT-süsteem) võib enne haldusakti andmist hakata isikuandmeid töötleva ka proaktiivse menetlusena ehk ilma isiku taotluseta, näiteks isikut soodustavate haldusaktide puhul.

Pakume välja järgmise lahenduse:

„(X) Haldusorgan kontrollib seaduses sätestatud juhul isiku vastavust haldusakti andmise tingimustele ja teavitab isikut õiguse tekkimisest. Haldusakti andmise aluseks olevaid andmeid kontrollitakse seaduses sätestatud andmekoosseisu alusel. Haldusorgan teavitab isikut e-posti aadressil või haldusorgani infosüsteemi kaudu, kui seadus ei sätesta teisiti.“;

2. Lahendamata on küsimus laialdaselt kasutusel olevate e-teeninduses töödeldavate andmete osas. Tavapäraselt on selleks juba infosüsteem osaliselt taotluse eeltäitnud. HMS peaks sellise ennetava andmetöötluse lubama.

Pakume välja järgmise lahenduse:

„(X) Taotluse esitamise korral infosüsteemi kaudu eeltäidab haldusorgan riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude või teiste andmeallikate andmete alusel isiku eest elektroonilise taotluse, lähtudes seaduses või selle alusel antud õigusaktis sätestatud taotluse andmekoosseisust. Kui isik kasutab eeltäidetud taotlust, on ta kohustatud kontrollima selle andmete õigsust ning nende ebaõigsuse või puudulikkuse korral teavitama sellest andmeandjat.“.

3. Palume anda haldusorganitele täiendavaid õigusi haldusakti teatavaks tegemise osas, sealhulgas kättetoimetamise osas ning sätestada, et haldusorganil on õigus positiivne haldusakt teha teatavaks üksnes haldusorgani iseteeninduses või e-posti kaudu.

Negatiivse haldusakti puhul võiks piirata kättetoimetamise regulatsiooni nii, et füüsiline kättetoimetamine tehakse juhul, kui muud viisid on ammendunud.

Pakume välja järgmise lahenduse:

„(X) Kui haldusakt antakse kaalutusõiguseta ning sellega ei panda täiendavaid kohustusi ega piirata isiku õigusi, võib haldusorgan haldusakti teatavaks teha üksnes isiku tuvastamist võimaldavas infosüsteemis. Sellisel juhul on haldusorgan kohustatud saatma isikule haldusakti andmise kohta teatise taotluses märgitud e-posti aadressil või haldusorgani infosüsteemi kaudu, kui seadus ei sätesta teisiti.“;

ja

„(X) Haldusakt loetakse isikule kättetoimetatuks, kui haldusakt on teatavaks tehtud isiku tuvastamist võimaldava infosüsteemi kaudu.“;

Kui isik on juba haldusorgani e-teeninduse valinud, siis kõik positiivsed ja negatiivsed haldusaktid tehakse üksnes selle kanali kaudu:

„(X) Elektroonilises vormis taotluse puhul teeb haldusorgan haldusakti andmise või keeldumise isikule teatavaks üksnes isiku tuvastamist võimaldava infosüsteemi kaudu, kui isik ei ole elektroonilises taotluses märkinud muud teatavakstegemise viisi.“;

Lisaks võiks loobuda põhimõttest, et iga infosüsteemi tehtud tulem on pabermaailma mõistes „dokument“ või „haldusakt“. Tegelikuses on infosüsteemi tehtud automaatne otsus andmete kogum, mis on üks rida infosüsteemi andmebaasis. Visuaalsel kujul kujutatakse need andmed

andmeväljadena loetavaks tekstiks. Õiguslik tähendus on andmebaasi kantud andmetel, mitte visuaalsel kujutisel. Selle väljavõte on võrdväärne haldusakti kehtiva mõistega.

4. HMS § 7¹ lõikes 2 sätestatakse kohustus küsida isiku nõusolekut eriliiki isikuandmete alusel automaatse haldusakti andmiseks.

Siseministeeriumi ettepanek on täpsustada regulatsiooni viisil, et kui automaatse toiminguga või haldusaktiga rahuldatakse isiku taotlus ja isik on eriliiki isikuandmed ise esitanud menetluses, siis ei ole eraldi nõusolek vajalik. Näiteks Politsei- ja Piirivalveameti identiteedi ja staatuste büroo kasutab eriliiki isikuandmeid haldusmenetlustes (biomeetria) ja need andmed annab taotleja ise teadlikult menetluses kasutamiseks (st ei koguta kolmandatest allikatest). Lisaks, kui on seaduse alusel juba kohustus esitada eriliiki isikuandmeid, siis puudub vajadus täiendavaks nõusolekuks nagu on kavandatud eelnõus.

Automaatsete haldusaktide andmist planeeritakse pigem positiivsete haldusaktide puhul ja kuivõrd automatiseerimise eesmärk on menetlusefektiivsuse tõstmine ja aja kokkuhoid, siis peaks haldusorganil olema võimalus ise otsustada protsesside automatiseerimist. Kui see jääb taotlejate tahte taha ja otsustada, siis ei saavutata eelnõuga soovitud eesmärki. Siseministeerium ei toeta topelt piirangute kehtestamist.

Leiame, et lõike 2 sõnastus on raskesti arusaadav ning võimaldab mitmeti tõlgendamist. Teeme ettepaneku selle sätte sõnastus üle vaadata ja võimalusel selgemalt sõnastada.

Pakume välja järgmise lahenduse:

„(X) Automaatne haldusakt võib põhineda eriliiki isikuandmetel, kui selleks on isiku nõusolek. Isiku nõusolekut ei ole vaja juhul, kui seaduses on sätestatud teisiti.“.

5. Eelnõu § 7¹ lõige 3 sätestab, et menetlusosalisel või taotlejal on igal ajal õigus vahetule isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga. Haldusorgan tagab, et menetlusosalist või taotlejat teavitatakse sellise võimaluse olemasolust.

Miks on sättes eristatud menetlusosalist ja taotlejat. Kas taotleja ei ole ka menetlusosaline ehk kas menetlusosaline ei kata juba taotlejat? Miks on siin need eraldi välja toodud? Kas kolmas isik on nendega kaetud?

Sättes on öeldud, et isikul on õigus isiklikule kontaktile, aga kas ka automaatsele menetlusele. Siseministeeriumi teenustes on hetkel nii, et kui isik soovib ametnikuga kontakti, siis ei saa enam läbi viia automaatmenetlust.

Lisaks isikule antakse iseteeninduses teada, et tema kohta võidakse teha automaatotsus ja -kanne, kui ta seda ei soovi, siis ta võib minna taotlust esitama KOV-i kohapeale. Sellest tuleneb ka küsimus, kas me peame kindlasti tagama automaatmenetluse puhul isikliku kontakti, sest materjalide põhjal võib tõlgendada nii, et automaatmenetluse pakkumine ei ole kohustuslik.

Lahendus on praegu selline, et kui isik soovib isiklikku kontakti, siis on tal alati võimalus minna kohapeale avaldust esitama, siis viib menetluse läbi ametnik, mitte ei toimu automaatmenetlust. Kuigi teatud juhtudel ka turvalises veebikeskkonnas esitatud taotlused tulevad ametniku lauale, sest automaatotsuse ja -kande tingimused ei ole täidetud.

Mida on HMS-i muutmise lõikes 3 isikliku kontakti all täpselt mõeldud? Mida see praktikas tähendab? Kas volitatud esindaja või eestkostja on hõlmatud?

6. Eelnõu § 7¹ lõige 4 sätestab, et automaatses haldusaktis märgitakse, et see on antud automaatselt. Automaatselt haldusaktile ei kohaldata nõuet märkida selles haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja kinnitada see tema allkirjaga, kuid selles märgitakse haldusorgani kontaktandmed. Automaatselt haldusaktile lisatakse e-tempel.

HMS-i § 55 lõike 4 kohaselt kirjalikus haldusaktis märgitakse selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg ning muud õigusaktiga ettenähtud andmed.

Elektroonilisele haldusaktile ei pea lisama digitaalallkirja, kui haldusorgani juht või tema volitatud isik on turvalisel viisil tuvastatav. Rahvastiku toimingute valdkonnas on ka automaatsed kanded, kas siis neile tuleb ka edaspidi lisada e-tempel? Kas nende puhul ei võiks siiski olla võimalik neid teha ilma e-templita, sest haldusorgan on tuvastatav ka ilma selleta.

7. Eelnõu § 7¹ lõikes 5 sätestatakse kohustus avaldada automaatse haldusakti andmise või automaatse toimingu korral nende andmekogude nimetused, milles sisalduvaid isikuandmeid on haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel kasutatud, ning andmed automaatse haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel kasutatud infosüsteemi kohta.

Leiame, et nõue avaldada andmekogude nimetused, milles sisalduvaid isikuandmeid on kasutatud, on liiast ning ebamõistlik.

Iga andmekogu regulatsioonis on täpsustatud, milliste teiste andmekogude andmeid selles kasutatakse – vastav regulatsioon on seaduse ja andmekogu põhimäärusega paika pandud. Selline kohustus dubleerib juba avalikult kättesaadavat infot ja muudab otsused kohmakaks ja raskesti loetavateks ning lisab ebavajalikke keerukusi arendustesse. Näiteks viisaregistri põhimääruses ja lühiajalise töötamise registreerimise andmekogu põhimääruses on mõlemas loetletud üle 20 andmekogu, mis on andmeandjateks vastavates menetlustes.

Erinevalt eelnõu paragrahvi § 7¹ lõigete 4 ja 6 sõnastusest ei öelda siin selgesõnaliselt, et nõutav teave tuleb avaldada haldusaktis. Seletuskiri siiski sellise suunise annab, seega on eelduslik teave avaldamise koht just haldusakt ise. Nii võiks õigusselguse huvides ka õigusnorm juba ise nimetatud kohustuse sätestada selle asemel, et seda mõtet seletuskirjast tõlgendada.

Palume täpsustada, kas nõue kehtib üksnes haldusaktile ning muu dokumendi või menetlustoimingu puhul seda nõuet ei tule järgida?

Kas siin on mõeldud seda, et tuleb avaldada, milliste andmekogude ja infosüsteemide andmeid on kasutatud? Kas seda sätet ei saaks selgemalt kirja panna? Kas siin on tingimata vaja korrata eraldi andmekogu ja infosüsteemi kohta sama sisu eraldi?

Kas see info peab olema kirjas igal haldusaktil või see võib olla ka mujal kirjas, nt seaduses või määruses või peab see kindlasti olema konkreetselt sellel automaatselt antud haldusaktil?

Kas see info peab olema kirjas seaduse tasemel? Meie valdkonnas on automaatmenetluse kasutamise üldine lubatavus seaduses ning määrase tasemel on täpsustused, näiteks elukohamenetluses on meil määruks loetelu nii:

Automaatkande tegemiseks kontrollitakse elukohateate andmete vastavust kehtestatud nõuetele automaatselt järgmiste andmekogude vahendusel:

1) rahvastikuregister;

- 2) aadressiandmete süsteemi infosüsteem;
- 3) kinnistusraamat.

8. Eelnõu § 7¹ lõige 6 sätestab, et automaatsele haldusaktile või toimingule lisatakse kasutatud otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide selgitus sellises ulatuses, mis võimaldab menetlusosalisel mõista otsuse aluseid.

HMS-i § 56 lõike 4 kohaselt haldusakti andmise faktilist alust ei pea põhjenduses näitama, kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata. Samas kavandatud lõikes 6 on aga öeldud, et automaatsele haldusaktile või toimingule lisatakse kasutatud otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide selgitus sellises ulatuses, mis võimaldab menetlusosalisel mõista otsuse aluseid. Miks siin on tehtud erisus, kui taotlus rahuldatakse, siis miks on see siin oluline? Kas siin on mõeldud nii positiivset kui ka negatiivset haldusakti? Kui jah, siis miks ka positiivsele haldusaktile on seda vaja kui rahuldatakse isiku taotlus?

Kuivõrd isikute ootused on väga erinevad, siis võib ka see infovajadus olla erinev, kas on mõistlik seda sellisel kujul sinna haldusakti panna, eriti kui need põhimõtted on juba seaduse ja määruse tasemel reguleeritud? Kas siin ei piisaks ka viitest õigusaktile, kus on detailne regulatsioon, mida inimene saab lugeda, mis põhimõtete ja reeglite alusel on haldusakt antud?

E-teenuste maailmas tähendaks see seda, et mugavad ja lihtsad e-teenused muudetakse täis bürokraatliku teksti, mis pärsib e-teenuste kasutamist.

9. Palume täpsustada HMS ja eriseaduses sätestatud regulatsioonide kohaldatavust.

Kas eelnõuga lisatavad sätted automaatmenetluse kohta tähendavad seda, et igas eriseaduses ei pea enam eraldi automaatmenetluste sätteid lisama, vaid saab tugineda nendele HMS-i sätetele?

Kas eriseadustes võib automaatmenetluse regulatsiooni sätestada ja ka nendest teha erandeid, sest endiselt ei piisa nendest tänapäevaste menetluste läbiviimiseks? Näiteks seletuskirja lk 12 on öeldud nii: „Kui valdkonnaseadus näeb ette automaatse haldusmenetluse võimaluse...“. Seega ei ole see meie arvates eelnõust ja seletuskirjast üheselt välja loetav ning palume seda täpsustada.

10. Eelnõu § 2 täiendatakse avaliku teabe seaduse § 28 lõiget 1 punktiga 31³ järgmises sõnastuses „31³) teave automaatses haldusmenetluses kasutatava infosüsteemi funktsiooni ja toimimise loogika kohta ning teave, kuidas tagatakse sellise infosüsteemi kasutusele võtmisega põhiõigustele kaasnevate riskide leevendamine;“.

Tavapärastel haldusaktidel ei ole seda nõuet, st põhiõiguste riskide leevendamise kohta infot, aga automaatsetel peab olema. Kas see on mõistlik ja põhjendatud erisus või saaks seda kuidagi teisiti lahendada?

Näiteks info kodulehel, portaali kasutustingimustes või teenuse kirjelduses. Kas siin ei peaks ka eristama olukordi, kus isiku taotlus rahuldatakse, siis ei ole inimese jaoks see info üldjuhul nii oluline. Kui aga keeldutakse automaatselt, siis sel juhul võib inimene tunda huvi miks ja soovib täpsemalt lugeda, aga ka siis tõenäoliselt sooviks ta rohkem infot, kui sinna haldusaktile on mõistlik panna, et see haldusakti liigselt ei koorma ebaolulise infoga.

Kas sätte kohaselt on mõeldud, et kui rahvastikuregistris viiakse läbi automaatset haldusmenetlust, kas siis peab rahvastikuregistri kasutusele võtmisega kaasnevate põhiõiguste

riskide leevendamisest rääkima või on siin mõeldud ikkagi konkreetse automatiseerimise funktsionaalsuse kasutusele võtmisega kaasnevatest riskidest?

11. Seletuskirja täpsustamise ettepanekud:

11.1. Seletuskirja leheküljel 1 on kirjas nii: „Ilma selge õigusliku raamita võib kodanik tunda, et ta ei saa aru, miks mingi otsus tehti, või ei tea, kuidas seda vaidlustada.“ Isiku jaoks on oluline info, mida talle automaatmenetluste kohta antakse, mitte õiguslik raam. Teeme ettepaneku muuta seda lauset.

11.2. Seletuskirja lk 1 on öeldud: „Teisisõnu – see on protsess, kus arvuti tarkvara teeb otsuse ametniku või menetleja asemel.“ Miks siin on ametnik ja menetleja eraldi välja toodud? Ametnik on ju ka menetleja.

11.3. Seletuskirja lk 1 on öeldud: „Juba praegu kasutatakse automaatset haldusmenetlust mitmes valdkonnas, kuid puudu on sõnaselge õiguslik raamistik, mis määraks automaatse haldusmenetluse rakendamise piirid ja kaitsemehhanismid.“ Mida selle lauseosaga on eelnõust täpselt eelnõust mõeldud?

11.4. Seletuskirja lk 1 on öeldud: „Automaatse menetluse kasutuselevõtt ei avalda haldusorganitele ega inimestele kohest mõju, kuna selle rakendamine on vabatahtlik.“ Palume täpsustada, sest automaatsel menetlusel on nii isikule, kui ka haldusorganile mõju, mis avaldub kohe kui see automaatotsus vastu võetakse nt menetluse kiirus ja ökonoomsus jne.

Kuigi automaatne menetlus aitab menetlusi nii ametniku ka inimese jaoks lihtsamaks ja kiiremaks muuta, siis kindlasti ei tohiks jätta mainimata, et automaatmenetluste välja arendamisel on suur mõju, - mida keerukam ja enamate tingimustega on menetlus, seda suurem see koormus haldusorganile automaatmenetlust välja töötada. Seda peaks seletuskirjas juba esimestel lehekülgedel mainima.

11.5. Seletuskirja lk 1 on öeldud: „See omakorda toob pikas perspektiivis kaudse mõjuna kaasa halduskoormuse vähenemise.“ Rahvastikuregistri näitel võib öelda, et see mõju tuleb kohe, seda ei pea hindama pikas perspektiivis.

11.6. Seletuskirja lk 2 on öeldud: „Võimalikud riskid, näiteks valeandmete kasutamine või profiilianalüüsi ebaõige tõlgendamine, on ennetatavad ja maandatavad eelnõus sätestatud kaitsemeetmetega.“ Mida siin on täpselt mõeldud?

11.7. Seletuskirja lk 2 on öeldud: „Eelnõul on puutumus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EL) 2016/679 (edaspidi IKÜM), täpsustades IKÜM automaatse haldusmenetluse ja profiilianalüüsi käsitlevaid üldisi sätteid.“ Kas eelnõu dubleerib antud määrust teatud küsimustes? Küsime seetõttu, et ei tekiks olukorda, kus eelnõu ja määrus võivad minna vastuollu.

11.8. Seletuskirja lk 7 on öeldud: „Teavitamine võib aset leida nii enne kui ka pärast haldusakti andmist.“ Kas edaspidi võib see teavitamine toimuda siis nii enne kui ka pärast? Küsime seetõttu, et rahvastikuregistri valdkonnas automaatkannete regulatsiooni puhul on antud suunis,

et see teavitamine peab toimuma enne, et isiku oleks võimalik loobuda, kui ta ei taha, et tema kohta võidakse teha automaatmenetlus, ja minna kohapeale avaldust esitama.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Jaanus Põldmaa 6125041
jaanus.poldmaa@siseministeerium.ee