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

1. **Sissejuhatus**
   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 õigusliku raamita võib kodanik tunda, et ta ei saa aru, miks mingi otsus tehti, või ei tea, kuidas seda 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 riigi[[1]](#footnote-1) 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 – see on protsess, kus arvuti tarkvara teeb otsuse ametniku või menetleja asemel.

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 profiilianalüüsi ebaõige tõlgendamine, on ennetatavad ja maandatavad eelnõus sätestatud kaitsemeetmetega.

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. **Eelnõu ettevalmistajad**

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

* 1. **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 158[[2]](#footnote-2), mille kohaselt on Vabariigi Valitsuse eesmärgiks laiendada automaatset ja kiiret haldusmenetlust.

1. **Seaduse eesmärk**

Eelnõu ettevalmistamisele eelnes 2020. aastal algoritmiliste süsteemide mõju reguleerimise väljatöötamiskavatsus ehk n-ö krati VTK[[3]](#footnote-3). Lisaks on eelnõul puutumus nii strateegiaga „Eesti 2035“[[4]](#footnote-4) kui ka arengukavaga „Eesti digiühiskond 2030“[[5]](#footnote-5).

2021. aastal esitas Justiits- ja Digiministeerium (endise nimetusega Justiitsministeerium) kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks haldusmenetluse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt 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 määratlemata õigusmõisteid või haldusorgani kaalutlusõigust. 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 kaalutlusõigust 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, eetilisust ja usaldusväärsust. Samuti on jõustunud Riigikohtu lahend[[6]](#footnote-6), 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 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 avardumine võimaldab luua haldusorganile lisaviise ülesandeid täita ja tegevusi tõhustada, tagades inimestele vajalike otsuste tegemise senisest kiiremini.

1. **Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse HMS-i ning §-ga 2 nähakse ette jõustumine.

* 1. **Eelnõu sisu**

**Eelnõu §-ga 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 toimingu või menetlustoimingu sooritamisel arvutiprogrammil põhinevat automaatset haldusmenetlust. 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 toimingu tegemise korral haldusorganil kindlustada inimese osalemine haldusmenetluses haldusorgani nimel hilisemates menetlusetappides teatud põhjendatud olukordades (nt ärakuulamisel 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 kaaluda, kas määrata maksuviivis või mitte, kui on teada tasumise hilinemise aeg, korduvus ja eelnev ajalugu. Samuti toetab automaatseid kaalutlusotsuseid fakt, et igal ajahetkel säilib inimese sekkumise võimalus ehk inimene peab tehtud otsuse üle kontrollima, kui menetlusosaline seda soovib.

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 toimingu või menetlustoimingu võib algatada nii haldusorgan omal initsiatiivil, arvestades HMS-i §-s 35 sätestatut, kui ka haldusakti või toimingut sooviv isik, esitades näiteks haldusorgani veebiväravas või elektroonilises iseteenindusportaalis 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 toimingu 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 kohustusest[[7]](#footnote-7).

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

**Eelnõukohase HMS § 71 lõikega 2** sätestatakse eriliiki isikuandmete töötlemise piirang. IKÜM-i artikli 22 lõike 4 kohaselt on selliste andmete automatiseeritud kasutamine lubatud üksnes erandjuhtudel, eelkõige isiku nõusolekul või seadusest tuleneval alusel. Sama loogika on üle võetud ka seadusemuudatusse. Lõike eesmärk on määratleda piirangud, millistel tingimustel tohib automaatne haldusakt tugineda eriliiki isikuandmetele. Eriliiki isikuandmed (nt terviseandmed, biomeetrilised andmed, usulised ja poliitilised veendumused) on oma olemuselt tundlikumad ning nende töötlemine on seotud kõrgendatud põhiõiguste riskidega. Lõike 2 sõnastus tagab, et haldusorgani tegevus ei ületaks IKÜM-iga kehtestatud lubatud piire ning isikute põhiõigused oleksid kaitstud.

Isiku nõusolek tähendab, et menetlusosaline peab olema teadlik oma andmete kasutamise viisidest ning saab vabalt otsustada, kas ta soovib haldusmenetluses automatiseeritud lahendust kasutada või mitte. Erand, mis tuleneb seadusest, võimaldab aga paindlikkust olukordades, kus avalik huvi nõuab automaatset lahendust.

**Eelnõukohase HMS § 71** **lõikega 3** luuakse uus menetlusõigus, mille järgi on igal ajal õigus isiklikule vahetule kontaktile ametniku või menetlejaga. 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. Niisugune lähenemine tugevdab menetluses osalevate isikute õiguskindlust, suurendab usaldust avaliku võimu vastu ning aitab vältida võimalikke arusaamatusi menetluse käigus.

Menetlusosalisel või taotlejal on õigus ametniku või 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-i § 36). Isiklik kontakt ametniku või 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 kuulatud[[8]](#footnote-8). 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.

Samuti seisneb uue regulatsiooni mõte selles, et erandi korral automaatne haldusmenetlus katkeb ning jätkub tavamenetlus. 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 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 seadusega[[9]](#footnote-9). Seega juhul, kui õigusnorm sisaldab ärakuulamiskohustust, ei saa automaatse haldusmenetlusega jätkata ning edasine menetlus jätkub tavamenetlusena. Valdkondlikult 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. Üldpõhimõte, 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 5). 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 6). 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 4** 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. Automaatsest 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. Need aktid tehakse ja vormistatakse ilma inimese osaluseta.

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“).

Automaatsele haldusaktile lisatakse e-tempel, et oleks võimalik veenduda akti autentsuses ning tagada, et seda ei saa pärast koostamist enam muuta. Tegemist ei ole uue lahendusega, vaid see tuleneb kehtivast dokumendi elektroonilise kättetoimetamise regulatsioonist (HMS-i § 27 lõige 1), mille puhul on nõutav e-tempel.

**Eelnõukohase HMS § 71** **lõikega 5** kehtestatakse nõue anda ülevaade andmekogudest tehtud päringutest (andmetöötlusest teavitamine). Automaatses haldusaktis või automaatselt sooritatud toimingu tegemisel tuleb avaldada nende andmekogude nimetused, milles sisalduvaid isikuandmeid haldusakti andmisel kasutati, ning andmed automaatse haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel kasutatud infosüsteemide kohta. 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, näiteks kasutatakse üle kümne andmekogu andmeid, 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.

Andmetöötlusest teavitamise nõue on 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 informeerituse[[10]](#footnote-10) kaudu. Andmekogude nimetuste ja infosüsteemi avaldamine aitab kaasa läbipaistvusele ja andmesubjekti õiguste kaitsele.

**Eelnõukohase HMS § 71** lõige 6 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. Lõike 6 sõnastus aitab vältida olukorda, kus automatiseeritud menetlus kahjustaks isikute õigust olla ära kuulatud või õigust mõista, miks riik on tema suhtes otsuse teinud. Samuti tugevdab see haldusmenetluse üldpõhimõtteid, eriti põhjendamiskohustust ja õiguskindlust.

**Eelnõu kohase HMS § 71** **lõigete 7 ja 8** järgi ei ole automaatne haldusmenetlus lubatud haldusmenetluse uuendamise ja vaidemenetluse korral (vt põhjendusi lk 6). 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 §-is 2** on sätestatud avaliku teabe seaduses (AvTS) 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 igaühele 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.

* 1. **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 püsimajäämise 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 loomist[[11]](#footnote-11) 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.

1. **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).

1. **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 profiilianalüüsil, 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 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 märkimisväärset 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 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.

1. **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. Mõjudavalduvadavaliku 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 suureneda 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 reaalajas.

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.

1. **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.

1. **Rakendusaktid**

Eelnõukohast seadust täiendavate rakendusaktide vastuvõtmise vajadus puudub.

1. **Seaduse jõustumine**

Eelnõu jõustub üldises korras, kuna automaatse haldusmenetluse muudatus on üks osa HMS‑ist tulenevast menetlusraamist, mis tähendab seda, et puudub vajadus pikemaks *vacatio legis*’e perioodiks. Kuivõrd tegemist on üldseaduse täiendamisega, mis annab võimaluse automaatseks haldusmenetluseks, on iga haldusorgani enda otsus, millal seda võimalust kasutama hakata.

1. **Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Seaduseelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Sotsiaalministeeriumile, Eesti Advokatuuri haldusõiguse komisjonile, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikohtule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Tartu Ülikooli avaliku õiguse osakonnale, Riigiõiguse Sihtkapitalile ja Eesti Juristide Liidule.

Algatab Vabariigi Valitsus ………………..2025

(allkirjastatud digitaalselt)

1. <https://www.justdigi.ee/digi-side-ja-kuber/digiteenused/personaalne-riik> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027/digiriik> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/93ebe63d-de8c-4662-9908-3232aa7f987c#XveXHfSm> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digiuhiskonna-arengukava-2030> [↑](#footnote-ref-5)
6. RKHKo 3-21-797. [↑](#footnote-ref-6)
7. RKHKo nr 3-21-979, p 38. [↑](#footnote-ref-7)
8. PS-i § 14 ja EL-i põhiõiguste harta art 41. [↑](#footnote-ref-8)
9. A. Aedma jt. Haldusmenetluse käsiraamatu, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 225. [↑](#footnote-ref-9)
10. Vrd HMS-i §-ga 1. [↑](#footnote-ref-10)
11. M. Ernits. Põhiseaduse § 14 kommentaar 17. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017. [↑](#footnote-ref-11)