

Haldusmenetluse seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu täiendused

Justiits- ja Digiministeerium esitas arvamuse andmiseks HMS ja AvTS muutmise eelnõu, millega soovitakse luua selge ja tehnoloogianeutraalne õiguslik raamistik automaatseks haldusmenetluseks. Eelnõu esimeselt kooskõlastusringilt saadud tagasiside põhjal on tehtud eelnõu ja seletuskirja teksti täiendused, mille osas anti võimalus täiendavaks tagasisideks. Riigikohus tunnustab, et saadud märkused töötati läbi ja anti nende põhjal selgitusi seletuskirja täiendustena. Seejuures märgib Riigikohus, et selgitavaid norme on vaja lisada ka seaduse teksti.

Haldusmenetlus võib alata ka haldusorgani initsiatiivil, st ilma menetlusosalise taotluseta, haldusorgani esimese menetlustoimingu sooritamise. Selliseks menetlustoiminguks võib olla näiteks mitme andmekogu andmete omavaheline võrdlemine (nt erineva kuupäevaga tehtud aerofotode omavaheline võrdlemine tuvastamaks muutusi) või andmekogusse kogutud andmete teatud viisil töötlemine (nt aerofotode töötlemine tarkvaraga, mis tuvastab teatud objekte). Eelnõu autorid on kooskõlastustabelis selle kohta vastanud, et "järelvalvemenetluses kasutatavad automatiseeritud andmevõrdlused peavad ka edaspidi tuginema selgesõnalistele materiaaõiguslikele volitusnormidele ning vastama isikuandmete kaitse ja põhiõiguste proportsionaalsuse nõuetele." Riigikohus ei ole veendunud, et ilma seaduse teksti või seletuskirja täienduseta ei välistata haldusorganite eksliku arusaama, et IKÜM art 22 kontekstis isikuandmete massandmevõrdlus on lubatud ilma eriseaduses kehtestatud konkreetse aluse ja reeglita (mh andmete säilitamise ning andmesubjektide ning menetlusosaliste teavitamise kohta). Vastasel juhul on oht väärtpraktikaks ning tulevastest kohtuvaidlustes tuleb olulisel hulgal toiminguid, haldusakte ning andmetöötlust õigusvastaseks tunnistada.

Märgime, et eelnevalt kirjeldatud massandmehõive ja massandmevõrdlus on mh problemaatilised ka teavitamiskohustuse täitmise vaatest. Nende puhul ei pruugi HMSi kohane ärakuulamiskohustus rakenduda, seda juhul, kui andmetöötluse tulemusel ei leita nõ põhjust haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks ning menetlus lõpeb andmete võrdlusel saadud tulemuste teatavaks võtmisega (et rikkumist ei leitud või sellele praegu ei reageerita). IKÜMi järgi on teavitamiskohustus, kui andmetöötleja kogub andmeid (hiljemalt 1 kuu jooksul andmete saamisest). Kui andmetöötleja kasutab tal juba olemasolevaid andmeid massandmevõrdluseks, ei pruugigi teavitamiskohustust tekkida.

Teavitamiskohustusega peab olema tagatud, et isikuid teavitatakse sellest, kes ja milliseid isikuandmeid on kogutud ning millistel eesmärkidel neid andmeid kasutatakse. Menetlusest informeerimine on üks fundamentaalsemaid hea halduse tunnuseid. Teavitamiskohustus ei saa piirduda ainult haldusakti andmisega. Alates esimesest automaatsest haldusmenetluse toimingu tegemise hetkest tuleb teavitada isikuid, kelle andmeid koguti või töödeldi või keda puudutavas küsimuses haldusmenetlust alustati. Välistada tuleb olukordi, kus automatiseeritud haldusmenetluse käigus kogutakse isiku kohta teavet ilma, et sellest teavitatakse andmesubjekti. Teave menetluse algatamisest on oluline tagamaks isikute võimalus kasutada oma õigusi. Seaduse sõnastusest ei tule sõnaselget teavitamiskohustust just automatiseeritud haldusmenetluse alustamisest. Kaheldav on, et ainuüksi HMS § 35 lg 1 p 2 täidab automatiseeritud haldusmenetluse alguse teavitamiskohustuse täitmist. Ekslik on tõlgendus, et isikut teavitatakse alles algatatud automaatsest haldusmenetlusest, kuivõrd HMS § 35 lg 1 p 2 sõnastuse järgi haldusmenetluse algab alles isiku teavitamisest. Oluline on see, et ka praktikas täidetakse teavitamiskohustust massandmetöötluste osas.

Seletuskirjas täpsustati, et kavandatav HMS § 7¹ lg 1 on üldvolitusnorm, mis kohaldub nii nagu kohaldub HMS tervikuna kõikidele haldusmenetlustele. Seega kohaldub ka uus kavandatav automaatse haldusmenetluse norm mistahes haldusmenetlustele. Samuti antakse mõista, et HMS vastav säte (üldnormina) täidabki liikmesriigi õiguse loa rolli (vrdl IKÜM art 22) ning sisaldab ka nõutavaid garantiisid (nt õigus inimese sekkumisele, selgituste saamisele), mistõttu ei ole eriseadusesse eraldi alust vaja, kui järgitakse HMS-is toodud tingimusi. Eelnõu jätab ebamääraseks piiritlemaks eriliiki isikuandmete töötlemise automatiseeritud haldusmenetluses ja tavamenetluses. Eriliiki isikuandmete töötlemine eeldab, et õigusaktiga on selgelt sätestatud asutuse õigus eriliiki andmete töötlemiseks. Küsitav on, kas HMS § 7¹ lg 1 üldvolitusnorm ikkagi täidab IKÜM § 22 lg 1 p b) eelduse või nõuab see asjakohast erinormi vastava valdkonnaseaduses. Automatiseeritud otsuste tegemine eriliigiliste isikuandmete põhjal peaks olema lubatud ainult eritingimustel. Küsitav on automaatses haldusmenetluses eriliigiliste isikuandmete töötlemine pelgalt HMS § 7¹ lg 1 üldvolitusnormi alusel. Selleks, et tagada andmesubjekti suhtes õiglane ja läbipaistev töötlemine, võttes arvesse isikuandmete töötlemise konkreetseid asjaolusid, tuleks kohaldada asjakohaseid meetmeid, mida on võimalik sätestada eriseadustes.

Eelnõu eesmärk on luua tehnoloogianeutraalne regulatsioon, sh ei piirata ega reguleerita tehisiaru kasutamist automatiseeritud haldusmenetluses. Seletuskirjas mainitakse, et vajaduse korral on võimalik täpsustada tehisintellektimääruse rakendamisega seotud küsimusi valdkondlikes õigusaktides või rakenduspraktikas. Selgitusest olenemata esineb konkreetse piirangu puudumise tõttu mõõdukas risk, et haldusorganid mõistavad automatiseerimise all ka tehisiaru kasutamise võimalust ja jätavad tähelepanuta tehisintellektimäärusest (TI-määrus (EL) 2024/1689) tulenevad sisulised ja menetluslikud piirangud. Seaduse sõnastuses jääb ebaselgeks, millal on vajadus kehtestada konkreetse automatiseeriva otsuse tegemiseks erinormid. Eelduslikult tuleb keerukamate süsteemide kasutusele võtmisel ja tehisharu rakendamisel kehtestada erinormid eriseadustes, et tagada selge regulatsioon ja kaitsegarantiid.

Võiks sätestada, et automaatotsusele kehtestatud vorminõuded (iseäranis HMS § 7¹ lg 6) ei välista põhjendamiskohustust ega piira selle ulatust. Muidu võib lg 6 küll põhjustada väärarusaama, et piisav on mingi üldine süsteemi toimimise kirjeldus ja konkreetseid põhjendusi pole vaja. Tolereerida ei saa, et kavandatava lõike 6 sõnastusest saab järeldada haldusakti põhjendamiskohustuse teatud leevendamist või ka kitsendamist automaatses haldusmenetluses.

Automaatse haldusmenetluse kasutamine eeldab avaliku sektori asutustelt mitte ainult tehnilist võimekust, vaid ka sisulist analüüsi selle sobivuse, sihtrühma, õiguskaitsemehhanismide ja vastutuse kohta. Ainuüksi põhiseaduse §-dest 3 ja 14 ja muudest õigusaktidest tulenevad kohustused haldusorganile ei pruugi selgelt tagada analüüsi tegemise kohustust. Sõnaselge kohustus tuleks ka vastavalt §-i 7¹ kirja panna, et haldusmenetluse automatiseerimise peab otsustama asutuse juht ning sellele peab eelnema riskide analüüs. Sellisel juhul on tagatud ka kontroll, et haldusorgan on enne automatiseerimise kasutusele võtmist enda jaoks läbi mõelnud süsteemi rakendatavuse ja vastavuse õigusaktidele (vt HKTS § 5).