

Haldusmenetluse seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnou kooskõlastustabel

1. Riigikohus

Jrk nr	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
1	Automatiseeritud otsused ilma inimsekkumiseta ka kaalutlusotsuste ja määratlemata õigusmõiste korral. HMS muudatusega antakse haldusorganile üldine volitusnorm automatiseeritud haldusakti või toimingute tegemiseks. Eelnouga täiendatakse HMS-i §-ga 7¹, mille lg 1 sõnastab, et haldusorgan võib anda haldusakti või muu dokumendi või sooritada toimingute või menetlustoimingute automaatselt infosüsteemi vahendusel ilma haldusorgani nimel tegutseva isiku vahetu sekkumiseta. Seletuskirjast ei tulene selget vastust küsimusele, kas HMS § 7¹ lg 1 on üldvolitus kasutada automatiseeritud haldusmenetlust sõltumata sellest, kas valdkonnaseaduses on vastav alus loodud. Eelnou kohaselt on automaatne menetlus võimalik ka kaalutlusotsuste ja määratlemata õigusmõiste korral. Seletuskiri annab mõista, et selliseid kaalutlusotsuseid saab teha määratud reeglite alusel, kus valikute hulk kui ka oluliste asjaolude kogum on piiratud. Riigikohtu hinnangul mitte kõikide kaalutlusõiguse teostamist eeldavate normide rakendamist ei ole võimalik lihtsalt	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus. 1. HMS § 7¹ kui üldvolitusnorm. Eelnouga kavandatud HMS § 7¹ lg 1 on üldnorm, mis kohaldub nii nagu kohaldub HMS tervikuna kõikidele haldusmenetlustele. Seega kohaldub ka uus kavandatud automaatse haldusmenetluse norm mistahes haldusmenetlusele. HMS on üldseadus, mis reguleerib haldusmenetlust tervikuna. HMS § 2 lg 1 määratleb haldusmenetluse kui „haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingute sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel“. Kavandatud HMS § 7¹ lg 1 annab haldusorganile kaalutlusõiguse („võib“) kasutada automaatset haldusmenetlust. See on kooskõlas HMS §-ga 4, mis reguleerib kaalutlusõigust üldiselt. Kuna üldnorm annab juba õigusliku aluse automaatse haldusmenetluse kasutamiseks, siis ei ole	Seletuskirja on täiendatud osas, mis puudutab kavandatud HMS § 7¹ lg 1 rakendamist üldnormina. Eelnou ja seletuskirja täiendatud lg 7 osas (alguses eelnou versioonis lg 8), mis puudutab menetlustoimingute ja muu dokumendi automatiseerituse lubatavust vaidemenetluses.

automatiseerida tagades HMS § 54 põhimõtet. Automatiseeritud süsteemi on hõlpsam rakendada valdkondades, kus on õiguslik määratletus täpne. Asjaolud ja nende määratud väärtused on ülimalt olulised, sest just nende põhjal saab algoritm teha oma järelduse. Kaalutlusotsute tegemine ei pruugi olla mõeldav determineeritult, vaid võib eeldada masinõppe ja tehisaru agendi rakendamist. Eelnõust ei ilmne sõnaselget volitust, et haldusorganid võivad kasutada tehisaru aitamaks sisustada määratlemata õigusmõisteid. Iga üksikjuhtumi elulised asjaolud on erinevad ja seega tuleb vastavalt kaalutlusõiguse piiridele valida sobiv õiguslik tagajärg. Selleks, et tehisaru oleks võimeline teostama võrdväärset kaalutlusõigust, peaks tehisarul olema kättesaadav ja „mõistetav“ vastav haldus- ja kohtupraktika, õiguse üldpõhimõtted ja seadusse kirjutamata teadmised ja reeglid. Jätakuvalt on olemas oht, mida seletuskirjast välja ei paista, et masinal jääb tüüpjuhtumites tuvastamata erijuhud. Mistõttu tuleks automatiseeritud otsuste kaalutlus- või hindamisruumi rakendada esmalt tüüpjuhtumite osas ja tagada erandite tuvastamine, sest nendel juhtudel on edasise menetluse jätkamiseks nõutav inimsekkumine. Kohus teostab kaalutlusotsuse kontrolli hinnates, kas haldusorgan on järginud kaalutlusõiguse piire ja eesmärki ning lähtunud lubatud, asjakohastest ja sobivatest kaalutlustest (HKMS § 158 lg 3 teine lause).¹	erinorme eriseadustes tingimata vaja. Üldnorm toimib sarnastelt teistele HMS üldnormidele (nt vormivabadus § 5 lg 1, elektroonilise haldusakti võimalus § 55 lg 3) ja on kooskõlas haldusmenetluse seaduse süsteemiga. 2. Automatiseerimine kaalutlusotsuste ja määratlemata õigusmõistete korral. Eelnõu ei eelda ega võimalda kaalutlusõiguse piiratud automatiseerimist. Seletuskirjas viidatud võimalus kasutada automatiseerimist ka kaalutlusotsuste korral eeldab, et kaalutlusruum on selgelt piiritletud, otsuste aluseks olevad asjaolud on standardiseeritavad ning otsustuspõhimõtted eelnevalt normatiivses või halduspraktikas kindlaks määratud. Nõustume, et mitte kõik kaalutlusnormid ei ole automatiseeritavad ning praktikas saab automatiseerimine kõne alla tulla eelkõige tüüpjuhtumite puhul. Eelnõu loogika kohaselt peab erandlike või ebatüüpiliste juhtumite tuvastamisel menetlus jätkuma menetleja osavõtuga. Eelnõu ei loo eraldi volitusnormi tehisaru kasutamiseks määratlemata õigusmõistete sisustamisel. Automatiseeritud menetluse kasutamine peab igal juhul vastama HMS §-des 3 ja 4 sätestatud põhimõtetele ning haldusorgan vastutab selle eest, et kasutatav süsteem ei
---	--

¹ RKHKo 3-23-885/83 , p 66.

	Automaatse kaalutud otsuste puhul on ohuteguriks nende kaalumisprotsesside arusaamine, mille taha võivad takerduda hilisemad vaide- ja kohtumenetlused. Programmi kaalumisotsuse protsess peab olema inimkeeli mõistetav nii menetlejale kui ka isikule, kelle osas otsus langetati. Olgugi, et eelnõu jätab häduseks infotehnoloogilised piirid, mille all mõeldakse automatiseeritud haldusmenetlust, siis HMS § 7¹ lg 6 seab omamoodi tehnoloogia kasutamise piiri. Lisatav säte põhineb IKÜM-i artikli 22 lõike 2 punktil b) ja põhjenduspunktil 71. Automaatsed otsused on lubatavad, kui see on sätestatud liikmesriigi õigusega, milles on sätestatud andmesubjektide õiguste kaitseks ka vastavad tagatised, et andmetöötlus peab olema inimese jaoks läbipaistev ning välistada tuleb algoritmide kallutatuse ja läbipaistmatusega sageli kaasnevaid vigu. Selleks täiendatakse ka AvTS § 28 lõiget 1 punktiga 3¹, et teave automaatses haldusmenetluses kasutatava infosüsteemi funktsiooni ja toimimise loogika kohta ning teave, kuidas tagatakse sellise infosüsteemi kasutusele võtmisega põhiõigustele kaasnevate riskide leevendamine. Küsitav on tehisaru agendi otsuse kasutamine, mille otsusprotsessi on üldjuhul keeruline ümber sõnastada selgesse kirjakeelde. Täiendavalt peab haldusorgan tagama läbipaistvuse nõude selliselt, et viimane ei paljastataks otsustusprotsessi selliselt, mis võimaldaks süsteemi kuritarvitada. Seadusandjal on võimalik tehisaru kasutamist lubada, kui ta mõtleb üksikasjalikumalt läbi algoritmi meetodite ja	asendaks õiguslikku kaalutlust seal, kus see ei ole võimalik. 3. Läbipaistvus ja kaalumisprotsessi kontrollitavus. Jagame seisukohta, et automatiseeritud otsuste õiguspärasuse kontroll eeldab otsustusloogika arusaadavust menetlusosalisele nii vaide- kui ka kohtumenetluses. Sel põhjusel on HMS § 7¹ lg-s 6 (uues eelnõu versioonis lg 5) sätestatud kohustus selgitada otsustuspõhimõtteid ja kriteeriume selles ulatuses, mis võimaldab mõista otsuse aluseid. Tegemist ei ole nõudega avaldada kogu tehnilist lahendust, vaid tagada otsuse sisuline jälgitavus ja vaidlustatavus. 4. Andmekaitse, riskihindamine ja EL õigusaktide kohaldumine. Eelnõu ei vabasta haldusorganeid kehtivatest andmekaitse- ega tehisintellektiõigusest tulenevatest kohustustest. Isikuandmete töötlemisel tuleb jätkuvalt lähtuda IKÜM-st, sh vajadusel teha andmekaitsealane mõjuhindang. Eelnõu lähtub põhimõttest, et konkreetse süsteemi kasutusele võtmise otsus, sh riskihindamine ja vastavus EL õigusele, on haldusorgani ja asutuse juhi vastutus. 5. Inimsekkumise õigus ja tavamenetluse valik. Kavandatav HMS § 7¹ lg 3 sätestab menetlusosalise õiguse isiklikule kontaktile	
--	--	---	--

kasutusvaldkonna spetsiifilised riskid ja nende maandamise vahendid. Eelnõu järgi lükatakse süsteemide kasutamise võimalused ja riski hindamine automatiseeritud haldusmenetlust kasutava haldusorgani kanda. Seletuskirjas jääb vajaka mõjuhinnangutega seonduv ja nende järgimine. IKÜM näeb ette mõjuhinnangu (nt IKÜM art 35), tehisintellektimäärus (EL) 2024/1689 näeb ette teatud juhtudel mõjuhinnangu (nt suure riskiga tehisintellektisüsteem art 6, vt nt art-d 26 ja 27 juurutaja kohustused). Kas ja kuidas on need asjakohased ja kuivõrd tuleb neid ühildada jms otsustamiseks, kas saab automatiseerida? Lõpliku otsuse selliste süsteemide kasutusele võtmisel lasub asutuse juhil. Tuleb ka lisada, et mitte kõik haldusmenetlused ei puuduta isikuandmeid, mis puhul nt IKÜM (ja kohustus teha mõjuhinnang) ei kohaldu. Mistahes otsuse automatiseerimisel keerukama tehisaruga (või masinõppe) abil peab eelnema riskihindamine (täpsemalt riskijuhtimissüsteem), sh kas masin on võimelike õigusnorme õigesti kohaldama. Eelnõus on ka uus menetlusõigus HMS § 7¹ lg 3 näol, mille järgi on igal ajal õigus isiklikule vahetule kontaktile ametniku või menetlejaga. Haldusorgan peab igat menetlusosalist või taotlejat teavitama selle õiguse kasutamise võimalusest. Eelnõus on nimetatud erandid või nõ kaitsemeetmed, mille korral automaatne haldusmenetlus katkeb ja jätkub tavamenetlus. Nendeks on ärakuulamisõigus (HMS § 40), haldusmenetluse uuendamine (§ 7¹ lg 7) ja vaidemenetluse etapp (§ 7¹ lg 8). Seletuskirja lugedes tekib küsimus, kas	menetlejaga. See säte on mõeldud tagatisena juhuks, kui automatiseeritud menetlus ei ole konkreetse isiku jaoks sobiv või arusaadav. Eelnõu ei välista võimalust, et haldusorgan võimaldab praktikas ka tavamenetlust isiku taotlusel. Siiski ei ole samal ajal eesmärk kehtestada üldist subjektiivset õigust nõuda alati menetluse läbiviimist üksnes tavamenetlusena. 6. Vaidemenetlus ja automatiseerimine. Nõustume, et vaidemenetluses ei ole täielik automatiseerituse välistus põhjendatud, kuivõrd vaidemenetluses sooritatakse ka mitmeid menetlustoiminguid, mida on ka edaspidi mõistlik teha automaatselt (nt vaide edastamine, vaide tagastamine jne). Selliste toimingute automatiseerimine ei ohusta menetlusosalise õigusi ning vastab HMS § 5 lõike 2 eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttele. Kavandatava HMS § 7¹ lg 8 (uues eelnõu versioonis lg 7) kohaselt on vaidemenetluses välistatud sisulised automaatsed otsused (vaideotsused ja toimingud), kuid tehniliste menetlustoimingute automatiseerimine jääb lubatuks, et tagada menetluse efektiivsus, säilitades samal ajal menetleja kontrolli vaide sisulise lahendamise üle.	
---	--	--

	vaidemenetluses on täiesti välistatud automatiseeritus, kuigi vaidemenetluses on ka menetlustoiminguid, mida eelnõu lubab automatiseerida? Eelnõu seletuskirjas mainitakse, et soovi korral on inimesel õigus nõuda ka tavamenetlust. Ebaselgeks jääb, kuidas ja kas igal juhul seda soovi järgitakse. Eelduslikult võiks selline õigus olla sõnastatud ka eelnimetud lõikes 3. Seevastu avaldajal või menetlusosalisel ei peaks ainult erandi korral olema õigus tavamenetlusele, vaid igal ajal avaldada tahet, millist pakutavatest haldusmenetluse viisidest kasutada. Keeruline on ette kujutada, et automatiseeritud menetlus täielikult asendab tavamenetlust, vaid oleks esmane efektiivne viis haldusmenetluse läbiviimiseks.		
2	Isikuandmete kaitse ja andmeanalüüs. IKÜM artiklist 22 tulenev üldreegel keelab teha isiku kohta otsust, mis põhineb üksnes automatiseeritud töötusel, sealhulgas profiilianalüüsil, mis toob kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi või avaldab talle märkimisväärset mõju (IKÜM art 22 lg 1). Sellisel töötlemisel, sealhulgas profiilianalüüsil põhinev otsuste tegemine peaks olema lubatud siis, kui see on sõnaselgelt lubatud liidu või liikmesriigi õigusega või kui see on vajalik lepingu sõlmimiseks või täitmiseks või siis, kui andmesubjekt on andnud selleks oma selgesõnalise nõusoleku.² Lisatav HMS § 7¹ lg 2 lubab, et automaatne	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus. 1. IKÜM art 22 üldreegel ja kavandatava HMS § 7¹ suhe. Eelnõu on koostatud kooskõlas IKÜM art 22 lõike 2 punktiga b, mis lubab liikmesriigil sätestada aluse automatiseeritud isikuandmete töötlemiseks. Nimetatud artiklis toodud kaitsemeetmed on eelnõu selge osa. Kavandatavas sõnastuses on nii õiguslik alus kui ka kaitsemeetmed piisavad IKÜM art 22 mõttes. Samuti sätestab eelnõu sõnastus selge	Lõige 2 eelnõust välja jäetud. Edasises regulatsioonis lähtutakse põhimõttest, et eriliiki isikuandmete töötlemine automatiseeritud haldusmenetluses saab toimuda üksnes selgesõnalise õigusliku aluse olemasolul, mis tuleneb asjakohasest

² Keelust on tehtud erandid muuhulgal juhuks, kui otsus on vajalik andmesubjekti ja vastutava töötleja vahelise lepingu sõlmimiseks või täitmiseks (IKÜM art 22 lg 2 p a)), 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 art 22 lg 2 p b) või kui andmesubjekt on andnud selgesõnalise nõusoleku andmete töötlemiseks (IKÜM art 22 lg 2 p c). Täiendavalt on lõikes 4 märgitud, et lõikes 2 osutatud otsused ei tohi põhineda artikli 9 lõikes 1 osutatud isikuandmete eriliikidel, välja arvatud juhul, kui kohaldatakse artikli 9 lõike 2 punkti a või g ning kehtestatud on asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste, vabaduste ja õigustatud huvide kaitsmiseks.

haldusakt võib põhineda eriliiki isikuandmetel isiku nõusolekul, välja arvatud juhul, kui seaduses on sätestatud teisiti. Eriliiki isikuandmete töötlemine eeldab, et õigusaktiga on selgelt sätestatud asutuse õigus eriliiki andmete töötlemiseks.³ Eelnõukohane HMS § 7¹ lg 2 sätestab, et automaatne haldusakt võib põhineda eriliiki isikuandmetel isiku nõusolekul, välja arvatud juhul, kui seaduses on sätestatud teisiti. Ka seletuskiri ütleb, et eriliiki isikuandmete automatiseeritud kasutamine lubatud üksnes erandjuhtudel, eelkõige isiku nõusolekul või seadusest tuleneval alusel. Siinkohal peab rõhutama automatiseeritud lahenduste puhul on avalike ülesannete täitmiseks isikuandmete töötlemise eelistatud alus õigusnorm ja loobuda tasub nõusoleku kontseptsioonist. Kui isik võtab oma nõusoleku tagasi, võib talle jääda mulje, et siis haldusorgan ei või eriliiki isikuandmeid üldse enam töödelda. Eelduslikult sellega tegu ei ole, vaid lihtsalt nõusoleku tagasivõtmine tähendaks seda, et automaatset haldusmenetlust enam ei või teha. Nõusoleku andmise ja tagasivõtmisega võib kaasneda liialt segadust. Samas jääb ebaselgeks, mis või kust tulenvad need erandid seadusest, kus, rõhutades siinkohal oluline avalik huvi, nõuab automaatset lahendust. Eelduslikult saavad need tulla ainult vastava valdkonnaseadusest. Haldusmenetluses haldusülesannete täitmisel on asjakohane IKÜM artikli 6 lõike 1 punkt e, mille kohaselt isikuandmete töötlemine on õiguspärane, kui	õiguse vahetule kontaktide ja seisukohtade esitamisele enne lõplikku otsuse jõustumist. Eelnõu lisab olulise piiri, et kaitsta menetlusosalist või taotlejat liigse automatiseerimise eest. Säilitab läbipaistvuse nõuded ja tehnilised kohustused. 2. Eriliiki isikuandmete töötlemine ja nõusoleku roll. Nõustume tagasisides väljendatud seisukohaga, et avalike ülesannete täitmisel on isikuandmete töötlemise esmane ja eelistatud õiguslik alus vastav õigusnorm (IKÜM art 6 lg 1 p e ning eriliigiliste andmete puhul art 9), mitte andmesubjekti nõusolek. Samuti peame põhjendatuks tähelepanu juhtimist sellele, et nõusoleku kasutamine automatiseeritud haldusmenetluses võib tekitada praktikas segadust, eelkõige seoses nõusoleku tagasivõtmise õiguslike tagajärgedega. Arvestades vajadust tagada selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus eriliiki isikuandmete töötlemiseks, nõustume, et eelnõus kavandatud HMS § 7¹ lg 2 ei ole vajalik. Vastav lõige eelnõust välja jäetud. 3. Automatiseerimise erandid ja oluline avalik huvi. Seadusest tulenevad erandid, mis võimaldavad automatiseeritud lahenduste kasutamist olulise	valdkonnaseadusest ning vastab IKÜM nõuetele. Seletuskirja kavandatava HMS § 7¹ lg 1 juures täiendatud viisil, et ei jääks muljet, nagu looks HMS iseseisva aluse eriliiki isikuandmete töötlemiseks. Eelnõu uue versiooni lõike 5 sõnastust muudetud viisil, et otsustuspõhimõtete selgitus on osa põhjendamiskohustuse täitmisest. Uus sõnastus kinnitab, et HMS § 56 kohaldub täies ulatuses ning välistab tõlgenduse, et lõige 5 on <i>lex specialis</i>, mis asendaks üldise põhjendamiskohustuse.
--	--	---

³ EKo C-667/21 – Krankenversicherung Nordrhein, p 79.

	see on „vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks“ või art 6 lg 1 p a. Eriliigiliste andmete töötlemise alus tuleb vastavalt artiklist 9. Oluline on see, et koheselt oleks selge õiguslik alus, mis töötlemise käigus peab jääma muutumata. Tervitatav on lisatav HMS § 7¹ lg 5 nõue anda ülevaade andmekogudest tehtud päringutest (andmetöötlustest teavitamine). See on kookõlas AvTS eesmärkidega tagada juurdepääs teabele kui ka täidab IKÜM artikkel 12 lg 1 kohustus, vastutav töötleja esitama andmesubjektidele kokkuvõtlikult, selgelt, arusaadavalt ning lihtsasti kättesaadavas vormis teabe nende isikuandmete töötlemise kohta. Teavitamiskohustus peab jääma automatiseeritud haldusmenetluste puhul, kus isikuandmeid ei ole kasutatud. Ebamääraseks jääb ka selgitus, et suuremahulise teavitamiskohtuse korral võib haldusorgan jätta haldusakti liigse teabega koormamata ja selgitada, kust on vajalik teave soovi korral kättesaadav. Sellist teavet ei peaks menetlusosaline ise hakkama koondama, veel vähem esitama teabenõuet. HMS § 7¹ lg 6 alusel tuleb menetlusosalisele selgitada kokkuvõtlikult, selgelt, arusaadavalt ning lihtsasti kättesaadavas vormis menetlust ja põhimõtteid, mida konkreetset rakendatakse selle isiku isikuandmete automatiseeritud töötlemisel teatud tulemuse.⁴ Selline teave võib olla esitatav näiteks iseteeninduskeskkonnas või menetlusosalise soovi korral edastavad läbi muu infokanali.	avaliku huvi tõttu saavad tuleneda eeskätt vastavatest valdkonna seadustest. Kavandatav HMS § 7¹ ei defineeri neid erandeid iseseisvalt, vaid eeldab, et konkreetne automatiseerimine põhineb alati selgel materiaalsoiguslikul alusel. Avalike ülesannete täitmisel on isikuandmete töötlemise üldine alus IKÜM art 6 lg 1 p e ning eriliiki isikuandmete puhul IKÜM art 9, kusjuures valitud õiguslik alus peab menetluse käigus jääma selgeks ja muutumatuks. 4. Andmetöötlustest teavitamine (kavandatav HMS § 7¹ lg 5). Teavitamiskohustus kehtib automatiseeritud haldusmenetluse puhul sõltumata sellest, kas kasutati isikuandmeid või mitte, kuivõrd menetlusosalise jaoks on oluline mõista otsuse tegemise aluseid ja kasutatud andmeallikaid. Selgitame, et seletuskirjas viidatud võimalus vältida haldusakti liigset koormamist suuremahulise tehnilise teabega ei tähenda, et menetlusosaline peaks ise hakkama teavet koondama või esitama teabenõuet. 5. Kavandatava HMS § 7¹ lg 6 ja otsustusloogika selgitamine. Kavandatava HMS § 7¹ lg 6 kohaselt tuleb menetlusosalisele esitada kokkuvõtlik, selge ja arusaadav selgitus automatiseeritud otsustuse põhimõtete kohta. Selgituse eesmärk ei ole	
--	--	--	--

⁴ EKo C-203/22, p 66.

		kirjeldada kogu tehnilist otsustusprotsessi, vaid avada, milliseid andmeid ja kriteeriumi konkreetse isiku suhtes rakendati ning kuidas need mõjutasid otsuse tulemust. Selline teave peab olema menetlusosalisele lihtsasti kättesaadav, sh võimaluse korral iseteeninduskeskkonnas või menetlusosalise soovil muu sobiva infokanali kaudu. Lisaks muudetud lg 6 sõnastust (uues eelnõu versioonis lg 5), kuna HMS §-st 56 tulenev põhjendamiskohustus on üldine ja kehtib kõikidele kirjalikele haldusaktidele, sh automaatsetele.	
3	Õiguskaitse. Eelnõus mainitakse riskidena valeandmete kasutamist või profiilianalüüsi ebaõige tõlgendamist, mida püütakse vältida eelnõus sätestatud kaitsemeetmetega. Eelnõus on nimetatud erandid või nii-öelda kaitsemeetmed, mille korral automaatne haldusmenetlus katkeb ja jätkub tavamenetlus. Nendeks on ärakuulamisõigus, haldusmenetluse uuendamine (§ 7¹ lg 7) ja vaidemenetluse etapp (§ 7¹ lg 8). Menetlusosalise õigus saada menetleja kontakti ja olla ära kuulatud ei ole preventiivne kaitsemeede, vaid riskist tuleneva tagajärjega tegelemine. Lisaks puudub meede tagamaks arvutitarkvarade ja algoritmide korrapärasest kontrolli või algoritmide auditit, et masinõppesüsteemide väljatöötatud ja nende kasutatavate algoritmide ei anna diskrimineerivaid, valesid või põhjendamatuid tulemusi. Kaitsemeetme funktsioon on ennetavalt hoida ära riskide realiseerumine.	Antud selgitus. Selgitame eelnõus kavandatud kaitsemehhanismide rolli ja ulatust. Eelnõu eesmärk ei ole ammendavalt reguleerida automatiseeritud otsustussüsteemide tehnilist arendust, järelevalvet ega auditit, vaid kehtestada HMS-i õiguslik raamistik, mis tagab isikute põhiõiguste kaitse automatiseeritud menetluses. Seetõttu keskendub eelnõu eelkõige õiguskaitsele ja menetluslikele tagatistele, mitte tehnilistele kontrollimeetmetele. 1. Menetluslikud kaitsemeetmed ja nende preventiivne mõju. Kuigi ärakuulamisõigus, vahetu kontakt ametnikuga ning menetluse jätkumine tavamenetluses võivad esmapilgul näida	

		reageerimisena juba realiseerunud riskidele, on nende normide eesmärk ennetada õigusrikkumisi juba enne lõpliku otsuseni jõudmist. Menetlusosalise õigus pöörduda menetleja poole ning nõuda selgitusi võimaldab tuvastada valeandmete olemasolu, ebakorrektsed eeldusi või süsteemi eksimusi enne, kui automaatne otsus tekitab isikule pöördumatuid tagajärgi. Seega täiendavad need meetmed ka preventiivset funktsiooni haldusmenetluse sees. 2. Automatiseerimise katkestamine erandjuhtudel kui riskiennetus. Kavandatava HMS § 7¹ lg-tes 7 ja 8 sätestatud automatiseerimise välistamine haldusmenetluse uuendamise ja vaidemenetluse etapis on teadlik valik, mille eesmärk on vältida olukordi, kus automaatne süsteem hindaks keerukaid, vaidlustatud või muutunud asjaolusid. Selline lahendus toimib preventiivse kaitsemehhanismina, suunates kõrgendatud riskiga juhtumid koheselt inimliku kaalutluse alla. Samuti välistab ärakuulamisõiguse kohaldumine automaatse menetluse jätkamise olukordades, kus isiku seisukoha ärakuulamine on otsuse õiguspärasuse eeltingimus. See aitab ennetada kaalutlusvigu ja tagada, et automatiseerimine ei asenda olukordades, kus see ei ole sobiv, sisulist inimlikku otsustamist.	
--	--	--	--

		3. Algoritmide kontroll ja audit väljaspool HMS-i regulatsiooni. Mööname, et tagasisides tõstatatud vajadus algoritmide korrapäraseks kontrolliks ja auditiks on asjakohane, kuid ei kuulu HMS-i kui üldmenetlusseaduse reguleerimisalasse. Automatiseeritud otsustussüsteemide tehniline järelevalve, sh masinõppesüsteemide kallutatuse, diskrimineerivuse ja usaldusväärsuse hindamine on reguleeritud või reguleeritav muude õigusaktidega (nt IKÜM ja EL tehisintellektimäärus 2024/1689 kui ka avaliku sektori sisekontrolli, infoturbe ja IT-juhtumise raamistikega). Eelnõu lähtub põhimõttest, et automatiseeritud haldusmenetluse kasutusele võtmise otsus ja vastavate tehniliste ning organisatsiooniliste meetmete rakendamine lasub haldusorganil, kes vastutab nii haldusotsuse õiguspärasuse kui ka kasutatava tehnilise lahenduse sobivuse eest. 4. Kavandatava HMS § 7¹ roll õiguskaitstes. Kavandatav HMS § 7¹ ei asenda tehnilist riskijuhtimist, vaid loob menetlusõiguslikud pidurid ja suunajad, mis tagavad, et automatiseeritud menetlus ei toimuks väljaspool haldusõiguse üldpõhimõtteid ega piiraks isikute õigust tõhusale õiguskaitsele. Koosmõjus vaide- ja kohtukaebeõigusega ning andmetöötluse läbipaistvuse nõuetega moodustavad need sätted mitmetasandilise	
--	--	---	--

		kaitsesüsteemi, mille eesmärk on nii riskide ennetamine kui ka nende realiseerumisel tõhusa õiguskaitse tagamine. Eelnõus sätestatud kaitsemeetmed on teadlikult menetlusõiguslikud ning toimivad koos muude õigusraamistikega, mis reguleerivad algoritmide tehnilist kontrolli ja järelevalvet. Ühtlasi väldib selline lähenemine dubleerimist, tagab õigusselguse ning võimaldab automatiseeritud haldusmenetluse rakendamist viisil, mis on kooskõlas põhiõiguste kaitse ja hea halduse põhimõttega.	
--	--	--	--

2. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Jrk nr	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
1	Eelnõuga kavandatava haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 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. Seletuskirjas esitatud selgitused keskenduvad automaatse haldusmenetluse iseloomustamisele ega selgita, kas automaatse haldusmenetluse kasutuselevõtmiseks tuleb kavandavat normi käsitada üldvolitusnormina või tuleb õiguslik alus kehtestada eriseaduses. Viimasel juhul tuleks eelnõu täiendada ka juba kasutatavate automaatsete haldusaktide andmise aluseks olevate seaduste muudatustega, et tagada antavate haldusaktide jätkuv kooskõla seadustega ja vältida õiguslike lünkade teket. Teeme ettepaneku täiendada eelnõu või seletuskirja asjakohaste	Arvestatud ja antud selgitus. HMS § 7¹ kui üldvolitusnorm. Eelnõuga kavandatav HMS § 7¹ lg 1 on üldnorm, mis kohaldub nii nagu kohaldub HMS tervikuna kõikidele haldusmenetlustele. Seega kohaldub ka uus kavandatav automaatse haldusmenetluse norm mistahes haldusmenetlusele. HMS on üldseadus, mis reguleerib haldusmenetlust tervikuna. HMS § 2 lg 1 määratleb haldusmenetluse kui „haldusorgani tegevus määruse	Seletuskirja on täiendatud osas, mis puudutab kavandatava HMS § 7¹ lg 1 rakendamist üldnormina.

	selgitustega, et tagada automaatse haldusmenetluse regulatsiooni ühetaoline mõistetavus ja rakendamine.	või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel“. Kavandatav HMS § 7¹ lg 1 annab haldusorganile kaalutlusõiguse („võib“) kasutada automaatset haldusmenetlust. See on kooskõlas HMS §-ga 4, mis reguleerib kaalutlusõigust üldiselt. Kuna üldnorm annab juba õigusliku aluse automaatse haldusmenetluse kasutamiseks, siis ei ole erinorme eriseadustes tingimata vaja. Üldnorm toimib sarnastelt teistele HMS üldnormidele (nt vormivabadus § 5 lg 1, elektroonilise haldusakti võimalus § 55 lg 3) ja on kooskõlas HMS-i üldise süsteemiga.	
2	Eelnõu seletuskirjas antakse mitmes kohas mõista, et automaatse haldusmenetluse korral on võimalik tagada inimese osalemine haldusmenetluses, sellisel juhul automaatne haldusmenetlus katkeb ning jätkub tavamenetlus. Eelnõus vastavasisulist normi ei ole, mistõttu teeme ettepaneku täiendada eelnõu vastavalt. Õigusselguse huvides on oluline, et automaatse haldusmenetluse reeglistik sisaldaks ka haldusorgani õigust otsustada lahendada küsimus tavamenetluses.	Antud selgitus. Selgitame, et eelnõu ei loo automaatset haldusmenetlust eraldiseisva ja haldusorganit siduva menetlusliigina, vaid annab haldusorganile võimaluse kasutada automaatset menetlust ühe võimaliku menetlusviisina. Haldusorganil on ka kehtiva õiguse alusel õigus ja kohustus tagada menetluse õiguspärasus ning vajadusel korral kohaldada	

		menetlusviisi, sh lahendada asi tavamenetluses, kui see on konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades vajalik. See tuleneb HMS-i üldpõhimõtetest, eelkõige menetluse eesmärgipärasuse, proportsionaalsuse ja hea halduse põhimõtetest, ning ei eelda eraldi normi automaatse haldusmenetluse peatamise või katkestamise kohta. Juhime tähelepanu, et eelnõus on sõnaselgelt sätestatud olukorrad, kus automaatne menetlus ei ole lubatud või peab lõppema (nt ärakuulamisõiguse rakendamise korral, menetluse uuendamisel ja vaidemenetluses). Lisaks on § 7¹ lg-s 3 tagatud menetlusosalise õigus isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga, mis praktikas tähendab võimalust inimese sekkumiseks ja vajaduse korral tavamenetlusele üleminekuks. Seletuskirjas kirjeldatud ametniku sekkumise võimalus ei tähenda eraldiseisva uue menetlusnormi loomist, vaid selgitab kehtivate ja eelnõus sätestatud põhimõtete toimimist automaatse menetluse kontekstis.	
--	--	--	--

3	Eelnõuga kavandatava HMS-i § 7¹ lõike 3 kohaselt on menetlusosalisel või taotlejal igal ajal õigus vahetule isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga. Seletuskirjas antud selgituste kohaselt on Riigikohtu 28. septembri 2023. a otsusele nr 3-21-979 tuginedes nimetatud kolm erandit, millal automaatset haldusmenetlust ei tohiks kasutada. Siinjuures neist kahe puhul, so menetluse uuendamine ja vaidemenetlus, on erandid kavas kehtestada HMS-i § 7¹ lõigetes 7 ja 8. Seletuskirjast ei selgu, miks ei ole kavas kehtestada ärakuulamiskohustuse kohta samaväärset erandit. Samuti leiame, et nimetatud kolm erandit peaksid olema kehtestatud asjakohaste sätete juures.	Arvestatud. Nõustume, et kui menetluse uuendamise ja vaidemenetluse erandid on eelnõus selgesõnaliselt sätestatud kavandatavas HMS § 7¹ lg-tes 7 ja 8, siis ärakuulamiskohustusega seotud erand on seni kajastunud üksnes seletuskirjas. Arvestades ärakuulamisõiguse kesksel rolli haldusmenetluses ning Riigikohtu lahendi nr 3-21-979 suuniseid, on õigusselguse ja normi süsteemse ülesehituse huvides põhjendatud sätestada ka ärakuulamiserand selgesõnaliselt seaduse tekstis. Eelnõu täiendamiseks on asjakohane täiendada kavandatava HMS § 7¹ lg 3 ls 1 sõnastust. Leiame, et ei ole põhjendatud kõik kolm erandit koondada asjakohaste sätete juures, kuna eelnõu ülesehitus lähtub põhimõttest, et kavandatav HMS § 7¹ reguleerib automaatse haldusmenetluse erisusi üksnes ulatuses, milles need ei tulene juba kehtivast õigusest.	Eelnõud ja seletuskirja vastavalt tagasisidele muudetud.
4	Eelnõuga kavandatava HMS-i § 7¹ lõike 4 teises ja kolmandas lauses kehtestatavad nõuded on erandid HMS-i § 55 lõikes 4	Antud selgitus.	

	kehtestatud erinormist, mis reguleerib kirjaliku haldusakti vorminõudeid. Teeme ettepaneku kehtestada lõike 4 teine ja kolmas lause HMS-i §-s 55.	Selgitame, et kavandatav HMS § 7¹ lg 4 teine ja kolmas lause on kavandatud erisätetena, mis on sisuliselt ja funktsionaalselt seotud automaatse haldusmenetluse regulatsiooniga. Kuigi nimetatud sätted puudutavad kirjaliku haldusakti vormistuselemente, ei ole nende eesmärk muuta või üldiselt täiendada HMS § 55 lg-s 4 sätestatud vorminõudeid, vaid kehtestada automaatse haldusakti puhul täiendavad nõuded, mis tulenevad selle menetlusviisi eripärast. HMS § 55 reguleerib kirjaliku haldusakti vorminõudeid üldiselt kõigi haldusaktide jaoks. Automaatne haldusakt ei ole aga iseseisev haldusakti liik, vaid konkreetne menetluslik erijuht, mille puhul on vajalik normatiivne täpsustus just automaatse menetluse kontekstis (nt allkirja asendamine e-templiga, viide automaatsusele ja kontaktandmete esitamine). Selliste erisuste koondamine kavandatava HMS § 7¹ juurde aitab säilitada HMS-i süsteemset ülesehitust ning võimaldab adressaadil ja	
--	---	---	--

		rakendajal leida automaatse haldusmenetlusega seotud erinõuded ühest kohast. Kui vastavad sätted paigutada HMS § 55 juurde tekiks oht, et automaatse haldusakti spetsiifilised vorminõuded hajuva üldregulatsiooni sisse ning nende seos automaatse haldusmenetluse erisustega muutub vähem selgeks. Samuti võib see jätta eksliku mulje, justkui kehtiksid need erisused kõigi kirjalike haldusaktide suhtes.	
5	Eelnõuga kavandatava HMS-i § 7¹ lõike 5 kohaselt avaldatakse 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. Eelnõu seletuskirjas märgitakse, et avaldamine toimub haldusakti puhul automaatses haldusaktis, samuti on märgitud ka võimalus, et kui rohke teabe esitamine muudaks haldusakti raskesti mõistetavaks, võib haldusorgan jätta haldusakti liigse teabega koormamata ja selgitada, kust on vajalik teave soovi korral kättesaadav. Arvestades HMS-i § 55-57 peavad kõik haldusaktis kohustuslikuna märgitavad andmeliigid või andmed, nagu näiteks selle andnud haldusorgani andmed, põhjendus, vaidlustamisviide, tulenema seadusest. Seejuures ka sellest erandi tegemise võimalus peab tulenema seadusest.	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus. Eelnõu lähtekoht on, et automaatse haldusakti andmisel avaldatavad andmekogude nimed moodustavad osa haldusakti põhjendustest. HMS § 56 tähenduses. Nimetatud teave ei ole eraldiseisev uus andmeliik, vaid täpsustab automaatse otsuse kujunemise aluseid. Kui tavapärasel haldusaktis esitatakse põhjenduses tuvastatud asjaolud ja tõendid, siis automaatse haldusakti puhul on otsustuse kujunemise aluseks	Eelnõu sõnastust on muudetud ning seletuskirja vastavalt tagasisidele täiendatud. Samuti on nii eelnõud kui ka seletuskirja täiendatud viisil, et riigi infosüsteemi haldussüsteemi kohaselt on kasutatud läbivalt mõistet „andmekogu nimi“.

Nii näiteks HMS-i § 56 lõike 1 kohaselt võib haldusakti põhjenduse esitada haldusakti asemel muus menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. HMS-i § 57 lõike 1 kohaselt peab haldusaktis olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. HMS-i § 62 lõike 6 kohaselt haldusakti avalikul teatavakstegemisel avaldatakse muu hulgas viide kogu haldusaktiga tutvumise võimalustele. Samad põhimõtted peaksid kehtima ka automaatselt antava haldusakti korral. Eelnõuga kavandatava HMS-i § 7¹ lõikes 5 ei ole täpsustatud, kas haldusaktis avaldatavaid andmekogude nimesid tuleks käsitleda haldusakti põhjendusena või on tegemist eraldi haldusakti märgitava ja seni HMS-is nimetamata andmete liigiga. Seetõttu ei ole eelnõus sätestatu piisav selleks, et seadusest aru saada nii, et andmekogude nime avaldamine peab automaatse haldusakti andmise korral toimuma haldusaktis või selles viidatud muus menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis. Ka automaatse toimingute korral tõusetub küsimus, kus kohas kasutatud andmekogude nime avaldamist nõuetekohaseks või piisavaks võib pidada. Kas selle kohustuse täitmiseks on piisav HMS-i § 7 lõikes 2 sätestatud haldusmenetlust käsitleva olulise teabe, millena tuleks ilmselt käsitleda ka automaatse toimingute korral kasutatavate andmekogude nimesid, väljapanek haldusorgani asukohas ning sellekohase teabe avaldamine ametlikul veebilehel ja HMS-i § 36 raames isiku soovil toimuva selgituskohustuse täitmisel või peetakse vajalikuks veel eelnevale lisaks toimuvat avaldamist. Viimasel juhul tuleks see kohustus ja avaldamise viis sõnaselgelt HMS-is ette näha. Seejuures märgime, et avaliku teabe seaduse alusel kehtestatud riigi infosüsteemi	andmekogudes sisalduvad andmed. Seega tuleb kavandatavat HMS § 7¹ lg-t 5 tõlgendada koosmõjus HMS § 55-57 sätetega. Andmekogude nime avaldamine peab toimuma haldusaktis endas või HMS § 56 lg 1 kohaselt haldusaktis viidatud menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis. Eelnõu ei loo põhjenduse esitamisele erandit, vaid täpsustab selle sisu automaatse menetluse kontekstis. Teabe avaldamine automaatsete toimingute korral. Toimingute puhul, kus haldusakti ei anta (nt automaatsed päringud, logimised või menetlustoimingud, mis ei lõpe haldusaktiga), ei ole võimalik lisada selgitusi konkreetsele dokumendile. HMS § 7 lg 2 kohustab haldusorganit avaldama olulise teabe (sh juhendid ja selgitused) oma veebilehel. Sellisel juhul on nõue täidetud, kui vastav üldine teave on avaldatud haldusorgani veebilehel või teenuse kasutustingimustes. Menetlusosaline peab saama üldise teabe selle kohta, milliseid	
--	---	--

haldussüsteemi kohaselt on riigi andmekogudel nimed, mitte nimetused. Lisaks sellele on jätkuvalt küsimuseks, nagu Regionaal- ja Põllumajandusministeerium oma 30.12.2021 kirjas nr 1.4-2/2324 -1 märkis, profiilialalüüsi kasutamine. Eelnõu arvestades on küsimuseks, kas profiilialalüüsi kasutamisest haldusakti andmisel tuleks isikut samuti haldusaktis, sealhulgas automaatselt antud haldusaktis, teavitada või, samuti nagu käesoleva kirja punktis 1, tuleks vastav alus kehtestada eriseaduses või asjakohase andmekogu põhimääruses. Siinjuures tõstatasime küsimuse, kas näiteks pindalatoetuse saamise nõuetele vastavuse üle tehtavaks kontrolliks profiilialalüüsi kasutamise korral tuleb isikule teada anda, et isiku suhtes rakendatakse profiilialalüüsi ning millal seda teha tuleks (kas toetuse taotlemisel, kohapealse kontrolli tegemisest teavitamisel, kohapealse kontrolli protokollis või märkida üksnes kontrolli tulemusena koostatavas haldusaktis). Hetkel kasutab Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) kratti SATIKAS pindalatoetusega kaasneva rohumaaade niitmise kohustuse täitmise või täitmata jätmise kohta andmete saamiseks üle terve Eesti. Saadud andmete alusel kavandatakse kohapealse kontrolli tegemise vajadust. Oluline on, et toetuseid makstaks vaid neile taotlejatele, kes täidavad toetusmeetmetes sätestatud nõudeid (teevad kulutusi selleks, et nõudeid täita). Toetuste taotlemine on võimalus ja mitte kohustus, ning toetustaotlust esitades peab taotleja olema teadlik, et teda võidakse nõuete täitmise osas kontrollida, sealhulgas kasutades profiilialalüüsi. Kuna algoritmilisi süsteeme saab ja tuleb (näiteks EL-i õigusest tuleneva kohustuse täitmiseks) rakendada ühiskonnas	andmekogusid ja infosüsteeme konkreetse teenuse osutamisel automaatselt kasutatakse, enne toimingute tegemist või üldise teavituse kaudu. Terminoloogia ühtlustamine. Nõustume, et riigi infosüsteemi haldussüsteemi kohaselt on korrektne kasutada mõistet „andmekogu nimi“, mitte „nimetus“. Vastav täpsustus eelnõusse ja seletuskirja sisse viidud. Profiilialalüüsi kasutamine. Käesolev eelnõu ei reguleeri profiilialalüüsi lubatavust ega kasutamise sisulisi aluseid. Profiilialalüüsi kasutamise õiguslik alus peab tulenema kas eriseadusest, EL õigusest või andmekogu põhimäärusest ning vastama isikuandmete kaitse nõuetele. HMS-i tasandil ei ole peetud põhjendatud kehtestada eraldi ja detailset regulatsiooni profiilialalüüsi kohta, kuna selle kasutusviisid, eesmärgid ja mõjud on valdkonniti väga erinevad. Kui profiilialalüüsi kasutatakse haldusakti andmise otseseks	
---	--	--

	reeglina selgelt määratletud eesmärgil ja vastavalt kindlaks määratud sihtgrupi põhiselt ning sinna kuuluva isiku taotluse alusel, ei tohiks algoritmiliste süsteemide kasutamine olla käsitletud nende sihtgruppide ulatusliku eraelu ja informatsioonilise enesemääramisõiguse intensiivse riivena. Profiilianalüüsi tulemusena tekivad täiendavad andmed inimese kohta (hinnang või otsus). Seega ilmselt ei ole need andmed hetkel kajastatud ka registrite põhimäärustes andmekogusse kogutavate andmete koosseisus. Kas selliste andmete puhul oleks vaja ette näha, millises registris neid kogutakse, kas tegemist on avalikult kättesaadavate andmetega ja kui kaua neid tekkinud lisaandmeid säilitada tuleb?	aluseks või see mõjutab isiku õigusi ja kohustusi, tuleb isikut sellest teavitada kooskõlas kehtiva õigusega, sh andmekaitsealaste teavitamiskohustusega. Teavitamise täpne aeg ja vorm (nt taotluse esitamisel, kontrollist teavitamisel või haldusaktis) sõltub konkreetse meetme iseloomust ning on sobiv lahendada eriseaduse tasandil. Toetuste valdkonnas, kus kontrollide ja riskihindamise võimalus on taotlejale ette teada ning toetuse taotlemine on vabatahtlik, ei pruugi profiilianalüüsi kasutamine kujutada endast ebaproportsionaalset riivet, kuid see hinnang peab igal juhul põhinema konkreetse regulatsiooni analüüsil. Profiilianalüüsi tulemusena tekkivate andmete (nt riskihinnangud, kontrollivajaduse indikaatorid) töötlemine ja säilitamine eeldab samuti selget õiguslikku alust. Küsimused selle kohta, millises andmekogus neid andmeid hoitakse, kas ja millisel määrad on need avalikud ning kui kaua neid säilitatakse, ei kuulu	
--	--	---	--

		HMS-i üldregulatsiooni esemesse ning tuleb lahendada vastava andmekogu põhimääruses või eriseaduses, lähtudes andmete minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõttest.	
6	Eelnõu §-ga 1 kavandatava HMS-i § 7¹ lõike 6 kohaselt lisatakse automaatsele haldusaktile või toimingule kasutatud otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide selgitus sellises ulatuses, mis võimaldab menetlusosalisel mõista otsuse aluseid. Normi on seletuskirjas põhjendatud järgmiselt: „<i>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.</i>“ Leiame, et viidatud lõike 6 sõnastus jääb ebaselgeks.	Arvestatud. Eelnõu eesmärk ei ole karmistada HMS § 56 sätestatud põhjendamiskohustust automaatse haldusmenetluse korral. Lõike 6 sõnastust muudetud (eelnõu uues versioonis lg 5), kuna HMS §-st 56 tulenev põhjendamiskohustus on üldine ja kehtib kõikidele kirjalikele haldusaktidele, sh automaatsetele.	Eelnõu uue versiooni lõike 5 sõnastust muudetud viisil, et otsustuspõhimõtete selgitus on osa põhjendamiskohustuse täitmisest. Uus sõnastus kinnitab, et HMS § 56 kohaldub täies ulatuses ning välistab tõlgenduse, et lõige 5 on <i>lex specialis</i> , mis asendaks üldise põhjendamiskohustuse. Samuti on ka seletuskirja täiendatud.

	Esmalt võib sõnastusest järeldada, et eelnõuga kavandatakse HMS-i §-s 56 kehtestatud põhjendamiskohustuse karmistamist automaatses haldusmenetluses, kuna haldusorgan peaks edaspidi lähtuma põhjenduste esitamisest iga normiadressaadi subjektiivsest võimekusest. See annab aga põhjendamiskohustusele uue sisu ning toob praktikas kaasa ka halduskoormuse kasvu. Nõustume seletuskirjas antud selgitustega põhjendamiskohustuse positiivsete mõjude kohta üksikisikule, kuid teeme ettepaneku täiendada seletuskirja ka õigustehniliste selgitustega. Sellega tagab eelnõu koostaja ühetaolise tõlgenduse põhjendamiskohustusest ja annab selged suunised automaatse haldusmenetluse rakendajale. Teisalt võib kavandatava lõike 6 sõnastusest järeldada haldusakti põhjendamiskohustuse teatud leevendamist või ka kitsendamist automaatses haldusmenetluses. HMS-i § 56 lõike 3 kohaselt tuleb kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Määratledes aga põhjendamiskohustust automaatses haldusmenetluses selliselt, et põhjendused lisatakse „<i>ulatuses, mis võimaldab menetlusosalisel mõista otsuse aluseid</i>“ on eelnõu koostaja põhjendamiskohustust oluliselt kitsendanud. Selle kohta aga seletuskiri selgitusi ei anna. Kui põhjendamiskohustuse kitsendamine ei ole siiski eelnõu koostaja eesmärk, teeme ettepaneku HMS-i § 7¹ lõike 6 sõnastust parandada selliselt, et tegemist oleks kas arusaadava erandiga või eraldiseisva nõudega HMS-i §-s 56 kehtestatud põhjendamiskohustusest.		
--	---	--	--

	Mööname, et teatud haldusaktide puhul saabki piirduda nõ standardpõhjendustega ja see on ka praktikas väljakujunenud lahendus ning seega vastaks kavandatavale lõikele 6. Samas peab õigusnorm olema nii universaalne, et on kohaldatav igale tema mõjusfääri jäävale reguleerimisobjektile. Seetõttu teeme ettepaneku võimalusel vältida eelnõus haldusmenetluse üldpõhimõtete kohta erandite kehtestamist. Sellega on automaatse haldusmenetluse rakendajal võimalus lähtuda haldusmenetluse üldpõhimõtetest ning kujundada oma praktika normiadressaadi vaates parimal võimalikul viisil, s.o lähtudes valdkonna spetsiifikast ja haldusorgani senisest menetluskogemusest.		
7	Leiame, et kui juhtumi eripära tõttu tuleb rakendada ulatuslikku kaalutlusõigust ja uurimispõhimõtet, mida ei saa automaatse otsuse tegemisel algoritmis eelnevalt arvestada, on väga keerukas leida õigustust automaatse haldusmenetluse eelistamisele inimliku kaalutluse ees. Teeme ettepaneku täiendada eelnõu asjakohaste alustega, mis määratleks haldusorgani kaalutlusõiguse piirid automaatse haldusmenetluse kasutamise lubatavuse kohta, ja seletuskirja selgitustega isiku põhiõiguste tagatuse kohta sellises olukorras. Samuti teeme ettepaneku käsitada seletuskirjas põhjalikumalt ka võimalikke riske vaidemenetluste hulga suurenemisele ja seeläbi halduskoormuse tõusule, mis võivad olla tingitud ebatäpsetest andmetest ja algoritmidest.	Antud selgitus. Eelnõu lähtub põhimõttest, et automaatne haldusmenetlus on sobiv eelkõige standardiseeritud ja korduvate juhtumite lahendamiseks, kus otsustuspõhimõtted ja kriteeriumid on selgelt normeeritud ning kaalutlusruum on piiratud või olemuselt formaalne. Eelnõuga ei soovita ega lubata automaatse haldusmenetluse kasutamist kaalutlusotsuste tegemiseks viisil, mis välistaks sisulise inimliku hinnangu seal, kus see on õiguslikult või faktiliselt vajalik. Haldusorgani kaalutlusõiguse piirid automaatse	

		haldusmenetluse kasutamisel tulenevad juba kehtivast HMS-st, eelkõige uurimispõhimõttest, proportsionaalsuse põhimõttest ning hea halduse tava põhimõttest. Automaatne menetlus ei vabasta haldusorganit kohustusest hinnata konkreetse menetlusviisi sobivust konkreetse asja lahendamiseks. Kui algoritmiline otsustamine ei võimalda arvesse võtta kõiki asjakohaseid asjaolusid või kaaluda erinevad õigushüvesid, peab haldusorgan lahendama asja tavamenetluses. Eelnõu ei piira seda kaalutusõigust ega loo automaatse menetluse eelistamise kohustust. Isiku põhiõiguste tagatised on automaatse haldusmenetluse kontekstis tagatud mitme mehhanismi kaudu: • isikul on õigus saada teavet automaatse menetluse kasutamise kohta; • mõista otsuse aluseks olevaid põhimõtteid ja kriteeriume; • võtta ühendust haldusorgani nimel tegutseva isikuga;	
--	--	--	--

		• kasutada kõiki tavapäraseid õiguskaitsevahendeid. Lisaks on eelnõus sõnaselgelt välistatud automaatse menetluse kasutamine menetluse uuendamisel ja vaidemenetluses, kus kaalutus- ja õiguskaitsevajadus on eriti suur. Mis puudutab võimalike riske vaidemenetluste arvu suurenemisele, sh ebatäpset andmete või algoritmiliste vigade tõttu, siis nõustume, et seda ei saa välistada. Nii nagu vigade tekkimist ei saa välistada ka tavamenetluste puhul. Eelnõu eesmärk on neid riske pigem maandada läbipaistvuse suurendamise, selgitamiskohustuse ja inimsekkumise võimaluse kaudu. Automaatse menetluse kasutamine ei vähenda haldusorgani vastutust andmete kvaliteedi ega otsuse õiguspärasuse eest.	
--	--	--	--

3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Jrk nr	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
--------	-------------------------	----------------------------	---------------

1	Palume eelnõu seletuskirjas täpsemalt selgitada, milliseid aspekte peab hõlmama automatiseeritud haldusmenetluse regulatsioon eriseadustes. Seletuskirja kohaselt luuakse eelnõuga üldine õiguslik raamistik ning valdkonnaseadustes tuleb täiendavalt ette näha automaatse haldusmenetluse alus. Samas ei nähtu eelnõust ega seletuskirjast, mida täpselt ja millises ulatuses peab eriseadusega kehtestatav õiguslik alus reguleerima. Automaatseid haldusotsuseid tehakse juba praegu ja vastavad õiguslikud alused on eriseadustes olemas. Näiteks töötuskindlustuse seaduse § 23 lõige 4, mille alusel Eesti Töötukassa teeb automatiseeritud haldusotsuseid. Kuivõrd seletuskirja selgitused on üldised, on keeruline hinnata, kas eelnõuga kavandavatest muudatustest lähtuvalt on vajalik muuta või täpsustada eriseadustes juba olemasolevaid automatiseeritud haldusmenetluse õiguslikke aluseid. Sellest tulenevalt palume eelnõu seletuskirjas täpsemalt lahti selgitada, milliseid aspekte ja millises ulatuses peab eriseaduste regulatsioon hõlmama, tuues seletuskirjas välja selle kohta elulisi näiteid.	Antud selgitus. 1. Üld- ja erinormi suhe. Kavandatav HMS § 7¹ on mõeldud üldnormina, mis annab haldusorganitele üldise menetlusõigusliku volituse kasutada automatiseeritud haldusmenetlust, kui konkreetse haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks esineb materiaalsoiguslik alus. Kavandatav HMS § 7¹ ei eelda, et automatiseeritud haldusmenetluse kasutamiseks peaks igas valdkonnaseaduses olema eraldi ja täiendav volitusnorm. Automaatse menetluse lubatavus tuleneb üldjuhul HMS §-st 7¹ koos konkreetset haldusülesannet reguleeriva eriseaduse materiaalsoiguslikust normist, mis määrab kindlaks haldusakti eeldused ja sisu. Kavandatav HMS § 7¹ lubab üldnormina kasutada infosüsteemi otsuse tegemiseks ilma ametniku vahetu sekkumiseta. Samuti kehtestab üldnorm menetluslikud tagatised (läbipaistvus, vahetu kontakt, automatiseerimise piirangud vaidemenetluses ja	Seletuskirja on täiendatud osas, mis puudutab kavandatava HMS § 7¹ lg 1 rakendamist üldnormina.
---	---	---	---

		menetluste uuendamise puhuks). Seega kui eriseadus annab loa automaatseks otsustamiseks, kuid ei täpsusta menetlusreegleid (nt vaidlustamine, põhjendamine, vahetu kontakti nõue), siis kohaldub koosmõjus erinormiga ka HMS § 7¹. See vähendab vajadust dubleerida samu menetlusnorme igas eriseaduses. 2. Eriseadustes reguleeritavad aspektid. Võttes aluseks kavandatava eelnõu üldnormi ja Teie tagasisides toodud näite TKindlS alusel peaks eriseadus määratlema järgimisi aspekte: • Automatiseerimise ulatus ja lubatavus. Eriseadus peab täpsustama, milliste konkreetsete haldusaktide andmine või toimingute sooritamine on lubatud automaatselt (vrd TKindlS § 23 lg 4). • Andmeallikate ja infosüsteemide määratlemine. Kuigi kavandatav HMS § 7¹ lg 5 nõuab andmekogude ja infosüsteemide avaldamist	
--	--	--	--

		otsuses peab eriseadus looma õigusliku aluse nende kasutamiseks. Näiteks TKindlS § 35 sätestab Töötukassa andmekogu eesmärgid ja koosseisu, mis on aluseks automaatsele kontrollile. 3. Mõju kehtivatele eriseadustele (nt TKindlS). Olemasolevaid eriseadusi ei ole tingimata vaja muuta, kui need on kooskõlas kavandatavas HMS § 7¹ sätestatud põhimõtetega. Kui eriseadus (nt TKindlS § 23 lg 4) lubab automaatest otsustamist, kuid ei reguleeri nt e-templi kasutamist või selgituste andmist, täidab kavandatav HMS § 7¹ need lüngad. 4. Eluline näide seletuskirja täiendamiseks. Sotsiaalkindlustusamet määrab peretoetusi. Perehüvitiste seadus sätestab, et toetusi võib määrata automaatselt andmekogude andmete põhjal. Kavandatav HMS § 7¹ määrab, et taotlejal on õigus nõuda menetleja sekkumist, kui ta pole automaatse otsusega rahul (lg 3); ja et otsusele	
--	--	--	--

		tuleb lisada selgitus, milliste reeglite alusel summa arvutati (lg 6). Neid protseduurilisi detaile ei ole vaja perehüvitiste seadusesse dubleerida.	
2	Palume täpsustada kavandatava HMS § 7¹ lõikega 3 seonduvat. Eelnõuga kavandatava HMS § 7¹ lõike 3 kohaselt on menetlusosalisel või taotlejal igal ajal õigus vahetule isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga. Samas on seletuskirjas selgitatud, et isiklik kontakt – kas telefoni, e-kirja või vahetu kohtumise kaudu – on see kanal, mille kaudu saab inimene kasutada õigust olla ära kuulatud. Leiame, et sätte sõnastuses väljend „vahetu isiklik kontakt“ viitab isikutevahelisele füüsilisele kohtumisele, mida ka menetlusosaline ei pruugi alati soovida. Seega palume täpsustada sätte sõnastust, jättes sellest välja sõna „vahetule“.	Arvestatud. Eelnõu teksti muudetud ning seletuskirja vastavalt täiendatud. Nõustume märkuse sisuga, kuivõrd sõna „vahetu“ kasutamine koos väljendiga „isiklik kontakt“ võib õiguspraktikas ja tavakeeles viidata ekslikult üksnes füüsilisele samas ruumis viibimisele (kohtumine). Haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttest (HMS § 5 lg 2) tulenevalt ei ole põhjendatud piirata suhtlust vaid füüsilise kohtumisega, kui sama eesmärki (inimese poolne ärakuulamine) on võimalik saavutada sidevahendite kaudu.	Eelnõud ja seletuskirja vastavalt tagasisidele muudetud.
3	Palume täpsustada automaatse haldusakti andmise või automaatse toimingute sooritamise korral andmekogude nimetuste ja kasutatud infosüsteemi kohta andmete avaldamise kohustusega seonduvat. Eelnõuga kavandatav HMS § 7¹ lõike 5 sätestab, et automaatse haldusakti andmise või automaatse toimingute korral avaldatakse nende andmekogude nimetused, milles	Osaliselt arvestatud ja antud selgitus. Selgitame, et nõude peamine eesmärk on tagada otsustamise läbipaistvus ning võimaldada adressaadil mõista, milliste	Eelnõu teksti muudetud ning seletuskirja täiendatud osas, mis puudutab haldusaktide ja toimingute puhul teabe edastamist.

	sisalduvaid isikuandmeid on haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel kasutatud, ning andmed automaatse haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel kasutatud infosüsteemi kohta. Vastavalt eelnõu seletuskirjale võib haldusorgan suuremahulise teavitamiskohustuse korral, näiteks kui kasutatakse üle kümne andmekogu andmeid, jätta haldusakti liigse teabega koormamata ja selgitada, kust on vajalik teave soovi korral kättesaadav. Juhime tähelepanu, et eelnõu sellist erandit ette ei näe, vaid kohustab haldusorganit sõltumata teavitamiskohustuse mahust andmekogude nimetused avaldama. Seega palume vastav erisus ka eelnõus selgelt sätestada. Eelnõu ja seletuskirja põhjal ei ole ka üheselt arusaadav, mida peetakse silmas kasutatavate infosüsteemide kohta andmete avaldamise kohustuse all ning kuidas see aitab kaasa andmesubjekti õiguste kaitsele. Palume täpsustada, millisel viisil ja vormis peab vastav teave olema avaldatud ning kas nõude täitmiseks piisab näiteks sellest, kui vastav teave on avaldatud haldusorgani veebilehel ja automaatselt sisaldab viidet veebilehele? Samuti palume täpsustada, kuidas on mõeldud toimingute puhul kasutatavate andmekogude ja infosüsteemide kohta teabe avaldamine. Kuna toimingute puhul haldusakti ei anta, siis kas nõude täitmiseks piisab, kui vastav teave on avaldatud haldusorgani veebilehel?	andmeallikate alusel otsus kujunes. Sätet tuleb tõlgendada koosmõjus HMS §-ga 56. Andmekogude nimede ja infosüsteemide avaldamine on käsitletav haldusakti põhjenduse osana HMS § 56 tähenduses. See tähendab, et juhul, kui kasutatud andmekogude loetelu või infosüsteemi kirjeldus on mahukas ning selle täielik esitamine haldusakti tekstis muudaks selle raskesti mõistetavaks, võib haldusorgan esitada detailsema teabe haldusaktis viidatud muus menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis. Selline võimalus tuleneb juba kehtivast HMS § 56 lg-st 1 ning ei eelda eraldi erandi sätestamist kavandatavas HMS § 7¹ lg-s 5. Seejuures tuleb arvestada ka valdkondlikke eripärasid. Seega ei ole tegemist sisulise erandiga teavitamiskohustusest, vaid põhjenduse esitamise tehnilise vormiga. Haldusakt peab sisaldama selget viidet sellele, milliseid andmekogusid kasutati ning kust on võimalik saada täpsemat teavet.	Eelnõu ja seletuskirja täiendatud lg 7 osas (algses eelnõu versioonis lg 8), mis puudutab menetlustoimingu ja muu dokumendi automatiseerituse lubatavust vaidemenetluses.
--	--	---	--

		1. Infosüsteemide kohta andmete avaldamise sisu ja eesmärk. Nõustume, et vaidemenetluses ei ole täielik automatiseerituse välistus põhjendatud, kuivõrd vaidemenetluses sooritatakse ka mitmeid menetlustoiminguid, mida on ka edaspidi mõistlik teha automaatselt (nt vaide edastamine, vaide tagastamine jne). Selliste toimingute automatiseerimine ei ohusta menetlusosalise õigusi ning vastab HMS § 5 lõike 2 eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttele. Kavandatava HMS § 7¹ lg 8 (uues eelnõu versioonis lg 7) kohaselt on vaidemenetluses välistatud sisulised automaatsed otsused (vaideotsused ja toimingud), kuid tehniliste menetlustoimingute automatiseerimine jääb lubatuks, et tagada menetluse efektiivsus, säilitades samal ajal menetleja kontrolli vaide sisulise lahendamise üle. 2. Teabe avaldamine automaatsete toimingute korral.	
--	--	---	--

		Toimingute puhul, kus haldusakti ei anta (nt automaatsed päringud, logimised või menetlustoimingud, mis ei lõpe haldusaktiga), ei ole võimalik lisada selgitusi konkreetsele dokumendile. HMS § 7 lg 2 kohustab haldusorganit avaldama olulise teabe (sh juhendid ja selgitused) oma veebilehel. Sellisel juhul on nõue täidetud, kui vastav üldine teave on avaldatud haldusorgani veebilehel või teenuse kasutustingimustes. Menetlusosaline peab saama üldise teabe selle kohta, milliseid andmekogusid ja infosüsteeme konkreetse teenuse osutamisel automaatselt kasutatakse, enne toimingu tegemist või üldise teavituse kaudu.	
4	Palume selgitada kavandatava HMS § 7¹ lõikega 6 seonduvat. Eelnõuga kavandatava HMS § 7¹ lõike 6 kohaselt lisatakse automaatsele haldusaktile või toimingule kasutatud otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide selgitus sellises ulatuses, mis võimaldab menetlusosalisel mõista otsuse aluseid. Ka tavapärase haldusmenetluses peab haldusorgan haldusaktis selgitama, millistele faktilistele ja õiguslikele alustele tuginedes on otsus tehtud ja mis on otsuse tagajärg adreessaadile. Eelnõu ja seletuskirja põhjal ei ole üheselt	Arvestatud ja antud selgitus. Lõike 6 sõnastust (uues eelnõu versioonis lg 5) , kuna HMS §-st 56 tulenev põhjendamiskohustus on üldine ja kehtib kõikidele kirjalikele haldusaktidele, sh automaatsetele.	Eelnõu uue versiooni lõike 5 sõnastust muudetud viisil, et otsustuspõhimõtete selgitus on osa põhjendamiskohustuse täitmisest. Uus sõnastus kinnitab, et HMS § 56 kohaldub täies ulatuses ning välistab tõlgenduse, et lõige 5 on <i>lex specialis</i>, mis asendaks üldise põhjendamiskohustuse.

	arusaadav, millist täiendavat infot otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide kohta on vajalik otsustele lisada, võrreldes tavapärase menetluse nõuetega.	Selgitame, et kavandata HMS § 7¹ lg 6 (uues eelnõu versioonis lg 5) ei kehtesta automaatsele haldusaktile uut ega ulatuslikumalt põhjendamiskohustust võrreldes haldusmenetluse seaduse üldiste nõuetega, vaid täpsustab nende kohaldamist automatiseeritud haldusmenetluse eripära arvestades. Tavapärase haldusakti puhul on haldusorganil kohustus märkida akti andmise faktiline ja õiguslik alus ning kaalutlusõiguse teostamisel kaalutlused, millest lähtuti. Kavandata HMS § 7¹ lg 5 täiendab seda, nõudes „otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide selgitust“. Kuna automaatne haldusmenetlus toimub infosüsteemi vahendusel ilma isiku vahetu sekkumiseta (kavandata HMS § 7¹ lg 1), on oluline tagada isikuandmete töötlemise eesmärgikohasus ja läbipaistvus. Otsustuspõhimõtete selgitamine on vajalik, et täita andmesubjekti õigust saada teavet töötlemise õigusliku aluse ja loogika kohta.	
--	--	---	--

		Erinevalt tavamenetlusest, kus ametnik kirjeldab konkreetse juhtumi asjaolusid, põhineb automaatne otsus eelseadistatud kriteeriumidel ja andmekogude ristsuhtlusel. Kavandata HMS § 7¹ lg 5 keskendub aga lisaks süsteemi loogika selgitamisele. Automaatse menetluse puhul on lisaks õiguslikule alusele vajalik selgitada, milliseid reegleid, valemeid või algoritme infosüsteem kasutas, et sisendandmetest (nt registripäringud) järelduseni jõuda. See on tehnilise protsessi tõlkimine inimkeelde. See tähendab selgitust selle kohta, millised parameetrid olid otsustavad.	
5	Palume kaaluda, kas vaidemenetluses iga automaatse toimingu või menetlustoimingu keelamine on põhjendatud. Eelnõuga kavandatava HMS § 7¹ lõike 8 kohaselt ei ole vaidemenetluses automaatse haldusakti või muu automaatse dokumendi andmine või automaatse toimingu või menetlustoimingu sooritamine lubatud. Kõik toimingud ja menetlustoimingud ei pruugi omada vaidemenetluses tehtavale otsusele mõju, samas võib toimingute automatiseerimine vähendada oluliselt haldusorgani halduskoormust. Seetõttu palume täiendavalt analüüsida, kas	Arvestatud. Nõustume, et vaidemenetluses ei ole täielik automatiseerituse välistus põhjendatud, kuivõrd vaidemenetluses sooritatakse ka mitmeid menetlustoiminguid, mida on ka edaspidi mõistlik teha automaatselt (nt vaide edastamine, vaide tagastamine jne). Selliste toimingute automatiseerimine ei	Eelnõu ja seletuskirja täiendatud lg 7 osas (algses eelnõu versioonis lg 8), mis puudutab menetlustoimingut ja muu dokumendi automatiseerituse lubatavust vaidemenetluses.

	vaidemenetluses kõigi automaatsete toimingute ja menetlustoimingute keelamine on põhjendatud või võiks see olla osaliselt siiski lubatav.	ohusta menetlusosalise õigusi ning vastab HMS § 5 lõike 2 eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttele. Kavandatava HMS § 7¹ lg 8 (uues eelnõu versioonis lg 7) kohaselt on vaidemenetluses välistatud sisulised automaatsed otsused (vaideotsused ja toimingud), kuid tehniliste menetlustoimingute automatiseerimine jääb lubatuks, et tagada menetluse efektiivsus, säilitades samal ajal menetleja kontrolli vaide sisulise lahendamise üle.	
6	Palume kavandada muudatuste rakendamiseks piisav üleminekuaeg. Juhime tähelepanu, et muudatuste jõustumisaeg eelnõus ja seletuskirjas ei lange kokku, eelnõus on konkreetne kuupäev ja seletuskirjas, et muudatused jõustuvad üldises korras. Seletuskirja kohaselt puudub vajadus pikemaks vacatio legis'e perioodiks, sest tegemist on üldseaduse täiendamisega, mis annab võimaluse automaatseks haldusmenetluseks ja on iga haldusorgani enda otsus, millal seda võimalust kasutama hakata. Arvestada tuleb aga sellega, et praktikas on automatiseeritud haldusmenetlus juba kasutuses ja mitmetes eriseadustes vastavad alused ka sätestatud. Igal juhul peaks olema võimalus jätkata juba kehtiva õiguse alusel toimuvates automaatmenetlustes haldusaktide andmist. Eelnõuga kavandatavate muudatustega seoses tekib vajadus vastavad alused üle vaadata ning hinnata nende täiendamise või	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus. Selgitame, et eelnõu eesmärk ei ole katkestada kehtiva õiguse alusel juba toimivaid automatiseeritud haldusmenetlusi ega seada haldusorganitele kohest kohustust olemasolevaid infosüsteeme ümber kujundada. Kavandatav HMS § 7¹ on üldnorm, mis loob ühtse menetlusõigusliku raamistiku automatiseeritud haldusmenetluseks ning mille	Eelnõud ja seletuskirja täiendatud jõustumise uue kuupäevaga ning üleminekusätetega.

	muutmise vajadust, samuti on võib olla vajalik automaatseid haldusakte täiendada. Seega on vajalik seaduses kehtestada piisav üleminekuaeg eriseaduste HMSiga vastavusse viimiseks.	kohaldamine sõltub haldusorgani otsusest ja valmisolekust. Arvestades, et praktikas juba rakendatakse automatiseeritud haldusmenetlusi ning mitmetes eriseadustes on vastavad alused olemas, on oluline tagada õigusselgus ja menetluste järjepidevus. Kuivõrd eelnõu kooskõlastusring on võtnud aega, siis on põhjendatud muuta eelnõus ja seletuskirjas seaduse jõustumise aega. Ajaraami arvestades on põhjendatud märkida seaduse jõustumise kuupäevaks 2027. aasta 1. jaanuar. Üleminekusätte eesmärk on tagada kehtiva õiguse alusel juba toimivate automatiseeritud haldusmenetluste katkematu jätkumine ning anda haldusorganitele piisav aeg hinnata ja vajaduse korral viia olemasolevad lahendused kooskõlla uue menetlusõigusliku raamistikuga.	
--	--	---	--

4. Eesti Linnade ja Valdade Liit

Jrk nr	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
--------	-------------------------	----------------------------	---------------

1	Eelnõu eesmärgiks on halduskoormuse vähendamine, kuid praktikas võib automaatse haldusmenetluse rakendamine halduskoormust hoopis suurendada. Seletuskirja leheküljel 14 on märgitud, et edaspidi tuleb kirjeldada, milliseid andmeid haldusotsuse tegemisel või toimingute sooritamisel kasutati ning kuidas need andmed otsust mõjutasid. Kui see teave on puudulik või raskesti mõistetav, suureneb vaide- ja kohtuvaidluste risk. Samuti võib tekkida täiendav koolitusvajadus, et menetlejad oskaksid automaatse haldusmenetluse korral selgitada andmete kasutamise loogikat. Eeltoodu ei soosi automaatse haldusakti andmist kui menetlust lihtsustavat meetet ning seega ei täida eelnõu kavandatud eesmärki. Kuigi seletuskirjas (lk 8) on märgitud, et suuremahulise teabe korral võib haldusorgan jätta haldusakti liigse teabega koormamata ja selgitada, kust on teave kättesaadav, ei sisalda eelnõu tekst selget erandit viitamise võimaluse kohta. Ettepanek: • loobuda sedavõrd detailsete nõuete sätestamisest automaatse haldusakti sisule või • täiendada eelnõu sättega, mis võimaldab tehnilise info (nt andmekogude loetelu, infosüsteemi detailid) asendada haldusaktis selge viitega üldsusele kättesaadavale dokumendile. See tagaks haldusakti selguse ja loetavuse.	Antud selgitus. Selgitame, et eelnõu eesmärk ei ole kehtestada automaatse haldusakti andmisele rangemaid vormi- või sisunõudeid kui tavamenetluses, vaid tagada, et ka automatiseeritud otsuste puhul oleks isikule arusaadav, millistel andmetel ja põhimõtetel otsus põhines. Andmekogude ja otsustuspõhimõtete avaldamise nõuded tulenevad eeskätt läbipaistvuse ja tõhusa õiguskaitse tagamise vajadusest. Samuti ka IKÜM-st tulenevatest kohustustest. Ilma miinimumnõueteta suureneks risk, et automaatne haldusmenetlus kahjustab isikute õigust mõsta otsuse aluseid ja seda vaidlustada. Samas on seletuskirja lehekülgedel 8 ja 14 selgitatud, et eelnõu ei eelda kogu tehnilise või mahuka info detailset esitamist iga üksiku haldusakti tekstis. Juhul, kui kasutatud andmekogude loetelu on ulatuslik või muudaks haldusakti raskesti loetavaks, on haldusorganil võimalik jätta haldusakt liigse teabega koormamata ning viidata sellele	Eelnõu teksti muudetud ning seletuskirja täiendatud osas, mis puudutab haldusaktide ja toimingute puhul teabe edastamist. Eelnõu lg-st 4 (algses eelnõu versioonis lg 5) on välja jäetud andmete avaldamise kohustus infosüsteemide kasutamise kohta.
---	--	--	---

		selgelt ja arusaadavalt, kust vastav teave on üldsusele kättesaadav.	
2	Eelnõu ja seletuskirja põhjal jääb ebaselgeks, kas automaatse haldusmenetluse kasutamine või selle võimalus peab olema täiendavalt sätestatud eriseaduses või kohaliku omavalitsuse määruses. Kavandatav HMS-i muudatus seda selgelt ei väljenda, samas kui seletuskirjas (lk 12) on märgitud: „Kui valdkonnaseadusega selline alus luuakse, võimaldab see automatiseerida...“. See tekitab segadust, kas HMS-i muudatusest piisab või peavad KOV-id hakkama muutma kõiki oma teenuseid reguleerivaid määrusi (nt toetuste andmise kordasid), et luua eraldi alus automaatseks menetluseks. Ettepanek: Täpsustada vastavat asjaolu seletuskirjas üheselt.	Antud selgitus. HMS § 7¹ kui üldvolitusnorm. Eelnõuga kavandatav HMS § 7¹ lg 1 on üldnorm, mis kohaldub nii nagu kohaldub HMS tervikuna kõikidele haldusmenetlustele. Seega kohaldub ka uus kavandatav automaatse haldusmenetluse norm mistahes haldusmenetlusele. HMS on üldseadus, mis reguleerib haldusmenetlust tervikuna. HMS § 2 lg 1 määratleb haldusmenetluse kui „haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel“. Kavandatav HMS § 7¹ lg 1 annab haldusorganile kaalutusõiguse („võib“) kasutada automaatset haldusmenetlust. See on kooskõlas HMS §-ga 4, mis reguleerib kaalutusõigust üldiselt. Kuna üldnorm annab juba õigusliku aluse automaatse haldusmenetluse kasutamiseks, siis ei ole erinorme eriseadustes tingimata vaja. Üldnorm toimib sarnastelt teistele HMS	Seletuskirja on täiendatud osas, mis puudutab kavandatava HMS § 7 ¹ lg 1 rakendamist üldnormina.

		üldnormidele (nt vormivabadus § 5 lg 1, elektroonilise haldusakti võimalus § 55 lg 3) ja on kooskõlas haldusmenetluse seaduse süsteemiga.	
3	Automaatse haldusmenetluse õiguslik alus. Nii kaaskirjas kui ka seletuskirjas (lk 12) on märgitud, et valdkonnaseadusega automaatse haldusakti andmise võimaluse loomine võimaldab automatiseerida lihtsamaid otsuseid ja toiminguid ning rakendada proaktiivseid teenuseid. Samas ei viita eelnõu tekst otseselt vajadusele oodata valdkonnaseaduste muutmist. Eriti vastuoluline on see olukorras, kus seletuskirja alguses (lk 4) viidatakse juba praegu tehtavatele automatiseeritud otsustele kui hästi toimivale lahendusele. Kui lisaks HMS-i muudatustele tuleb oodata ka eriseaduste muutmist, lükkub eelnõu eesmärkide saavutamine määramatusse tulevikku. Seetõttu tuleks eelistada lahendust, kus haldusmenetluse seadus kui üldseadus loobki õigusliku aluse automaatse haldusmenetluse kasutamiseks kõigis valdkondades, ilma eraldi eriseadusest tuleneva loata. Näiteks kaalub Tartu linn automatiseeritud otsuste kasutamist lapse lasteaeda vastuvõtu otsuste tegemisel. Tegemist on lihtsa haldusaktiga, mille resolutiivosa on ühe lausega ning mille puhul puudub vajadus pika õiguslike aluste ja faktiliste asjaolude kirjelduse järele. Alusharidusseaduses vastav säte puudub ning seetõttu tuleks sadu otsuseid jätkuvalt teha tavamenetluses.	Antud selgitus. Vt eelmise märkuse tagasiside.	Seletuskirja täiendatud.
4	Eelnõu § 1 (lisatav § 7¹) Lõike 2 kehtiv sõnastus võib jätta mulje, et isiku nõusolekule võib, kuid ei pea tuginema. Ettepanek:	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus.	Lõige 2 eelnõust välja jäetud. Edasises regulatsioonis lähtutakse põhimõttest, et eriliiki isikuandmete töötlemine

	Sõnastada lõige 2 järgmiselt: „Eriliiki isikuandmetele tuginev automaatne haldusakt saab anda ainult isiku nõusolekul, välja arvatud juhul, kui seaduses on sätestatud teisiti.“	Avalike ülesannete täitmisel on isikuandmete töötlemise esmane ja eelistatud õiguslik alus vastav õigusnorm (IKÜM art 6 lg 1 p e ning eriliigiliste andmete puhul art 9), mitte andmesubjekti nõusolek. Samuti peame põhjendatuks tähelepanu juhtimist sellele, et nõusoleku kasutamine automatiseeritud haldusmenetluses võib tekitada praktikas segadust, eelkõige seoses nõusoleku tagasivõtmise õiguslike tagajärgedega. Arvestades vajadust tagada selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus eriliiki isikuandmete töötlemiseks, nõustume, et eelnõus kavandatud HMS § 7¹ lg 2 ei ole vajalik. Vastav lõige jäetakse eelnõust välja.	automatiseeritud haldusmenetluses saab toimuda üksnes selgesõnalise õigusliku aluse olemasolul, mis tuleneb asjakohasest valdkonnaseadusest ning vastab IKÜM nõuetele. Seletuskirja kavandatava HMS § 7¹ lg 1 juures täiendatud viisil, et ei jääks muljet, nagu looks HMS iseseisva aluse eriliiki isikuandmete töötlemiseks.
5	Lõike 3 esimese lause sõnastus on kohmakas. Ettepanek: „Kuni haldusakti andmiseni on menetlusosalisel või taotlejal õigus teavitada haldusorganit automaatsest haldusmenetlusest loobumisest sooviga jätkata tavamenetlusega.“	Antud selgitus. Selgitame, et sätte sõnastus on teadlikult sõnastatud laiemana, hõlmates abi ja selgituste saamise õigust kogu menetluse jooksul, sh ka olukordades, kus automaatne menetlus ei katke, kuid isik vajab täiendavad inimlikku sekkumist.	Vt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tagasiside nr 2 ja selle kohta antud selgitusi. Seletuskirja täiendatud vastavalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tagasisidele.

		Pakutud sõnastus kitsendaks isiku õigusi, sidudes need üksnes automaatsest menetlusest loobumisega ning piirates õiguse ajaliselt haldusakti andmise eelse etapiga. See ei oleks kooskõlas eelnõu eesmärgiga tagada isikukesksne ja läbipaistev menetlus ning IKÜM-st tuleneva nõudega võimaldada igal ajal vahetut inimkontakti automatiseeritud otsuste tegemise korral. Küll aga on sõnastust on muudetud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettepanekul. Lõike 3 esimese lause sõnastuses väljend „vahetu isiklik kontakt“ viitab isikutevahelisele füüsilisele kohtumisele, mida ka menetlusosaline ei pruugi alati soovida. Seega on sätte sõnastusest välja jäetud sõna „vahetule“.	
6	Lõikes 4 puudub analüüs automaatse haldusakti vastavusest HMS-is haldusaktile kehtestatud muudele nõuetele (nt HMS § 55 lg 4). Ettepanek: Täiendada seletuskirja tavamenetluses antava haldusakti olulistest tingimustest lähtudes.	Antud selgitus. Selgitame, et kavandatav HMS § 7¹ lg 4 ei loo automaatsele haldusaktile eraldiseisvat haldusakti liiki ega vabasta haldusorganit HMS-is sätestatud haldusakti üldnõuete järgimisest.	

		Automaatne haldusakt on HMS-i mõttes haldusakt ning sellele kohaldatakse kõiki haldusaktile esitatavaid nõudeid, sh HMS § 55 sätestatud vormi- ja sisunõudeid ja seda ulatuses, milles eelnõu ei sätesta sõnaselget erisust. Lõikes 4 on nimetatud üksnes need erisused, mis tulenevad automaatse haldusakti tehnilisest iseloomust (nt allkirja puudumine ja e-templi kasutamine, kohustus märkida haldusorgani kontaktandmed ning viide automaatsusele). Muudes osades kehtivad automaatsele haldusaktile samad nõuded nagu tavamenetluses antavale haldusaktile, sh põhjendamine, selguse ja arusaadavuse nõue. Sel põhjusel ei ole peetud vajalikuks eraldi analüüsida kõigi HMS-is haldusaktile kehtestatud nõuete kohaldumist, kuna need laienevad automaatsele haldusaktile vahetult seaduse alusel.	
7	Lõigetes 5 ja 6 sätestatud nõuded andmekogude, infosüsteemide ning otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide detailseks kirjeldamiseks muudavad haldusakti adressaadi jaoks ülemäära mahukaks ja raskesti mõistetavaks, eriti lihtsate haldusaktide puhul. Ka tavamenetluses ei esitata	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus. Selgitame, et lõigetes 5 ja 6 sätestatud teavitamis- ja	Lõike 5 (uues eelnõu versioonis lg 4) osas seletuskirja täiendatud osas, mis puudutab päringuid andmekogudesse, mille tulemusel

	sellisel kujul teavet kasutatud andmekogude kohta (nt rahvastikuregister, kinnistusraamat, ärireister). Infosüsteemi otsustusloogika võib olla pikk ja keerukas ning selle detailne esitamine ei pruugi anda adressaadile sisuliselt vajalikku teavet. Lisaks ei selgu lõike 5 seletuskirjast üheselt, kas loetleda tuleb ainult andmekogud, kust saadi isikuandmeid, või ka need, kuhu tehti päring, kuid andmeid ei saadud. Ettepanek: Täiendada seletuskirja lähtudes põhimõttest, et haldusakt on lakooniline ja annab taotlejale lihtsas keeles vastuse tema taotlusele.	selgitamiskohustuste eesmärk ei ole muuta haldusakt tehniliseks või raskesti loetavaks. Samuti ei ole eesmärgiks infosüsteemide sisese loogika detailse tehnilise kirjelduse dubleerimisega. Nõuete sisuks on tagada, et isikul oleks võimalik mõista, milliste andmete ja üldiste otsustuspõhimõtete alusel tema suhtes otsus tehti, ning vajadusel korral hinnata otsuse õiguspärasust ja kaaluda selle vaidlustamist. See eristab automaatset haldusmenetlust tavamenetlusest, kus otsuse tegemise loogika on reeglina seotud konkreetse ametniku kaalutlusega, mitte infosüsteemi poolt rakendatud reeglistikuga. Nii lõike 6 sõnastus kui ka seletuskiri lähtuvad põhimõttest, et selgitus peab olema esitatud sellises ulatuses ja vormis, mis on adressaadile arusaadav ning sisuliselt vajalik. See tähendab, et lihtsate ja standardsete haldusaktide puhul võib ka otsustuspõhimõtete kirjeldus olla lakooniline ning piirduda põhiliste kriteeriumide nimetamisega (nt millised tingimused pidi olema täidetud).	isikuandmeid ei saadud või otsuse tegemisel ei kasutatud. Eelnõu uue versiooni lõike 5 sõnastust muudetud viisil, et otsustuspõhimõtete selgitus on osa põhjendamiskohustuse täitmisest. Uus sõnastus kinnitab, et HMS § 56 kohaldub täies ulatuses ning välistab tõlgenduse, et lõige 5 on <i>lex specialis</i>, mis asendaks üldise põhjendamiskohustuse. Eelnõu lg-st 4 (algses eelnõu versioonis lg 5) on välja jäetud andmete avaldamise kohustus infosüsteemide kasutamise kohta
--	--	--	---

		Lisaks on seletuskirjas rõhutatud, et suuremahulise teabe korral ei ole haldusorgan kohustatud haldusakti liigse infoga koormama ning võib viidata kohale, kus täpsem teave on soovi korral kättesaadav. Selline lähenemine võimaldab säilitada haldusakti adressaadi jaoks selguse, järgides samal ajal läbipaistvuse nõudeid. Lõike 5 puhul, mis puudutab andmekogude loetlemist selgitame, et eelnõu eesmärk on teavitada isikut nendest andmekogudest, mille isikuandmeid haldusakti andmisel tegelikult kasutati. Päringud andmekogudesse, mille tulemusel isikuandmeid ei saadud ega otsuse tegemisel ei kasutatud, ei kuulu teavitamiskohustuse alla.	
8	Seletuskirjas lõike 6 kohta toodud viide ära kuulamisõigusele ei ole asjakohane, kuna andmete päritolu ja otsustusloogika kirjeldamine ei tähenda ära kuulamisõiguse rakendamist. Ära kuulamisõigus saab rakenduda üksnes automaatse menetluse katkestamisel ja tavamenetlusele üleminekul. Ettepanek: Viia seletuskiri vastavas osas kooskõlla eelnõu sisuga.	Antud selgitus. Nõustume, et andmete päritolu ning otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide kirjeldamine automaatses haldusaktis ei ole samastatav ära kuulamisõiguse rakendamisega HMS § 40 tähenduses. Ära kuulamisõigus eeldab isiku aktiivset kaasamist menetlusse ning saab automaatse	

		haldusmenetluse kontekstis realiseeruda üksnes juhul, kui automaatne menetlus katkestatakse ja jätkatakse tavamenetlusega. Seletuskirjas lõike 6 juures kasutatud viite eesmärk ei ole käsitleda selgitamiskohustust kui ärakuulamisõiguse osa, vaid rõhutada, et otsuse loogika selgitamine on üks menetluslikest tagatistest, mis toetab isiku võimalust mõista tema suhtes tehtud otsust ning otsustada, kas ja millisel viisil kasutada oma menetlusõigusi, sh taotleda haldusorgani nimel tegutseva isiku sekkumist või esitada vaie.	
9	Lõike 7 tekst räägib automaatse uuendamise keelust, seletuskiri aga automaatsest haldusmenetlusest menetluse uuendamisel. Need ei ole sisuliselt samased mõisted. Ettepanek: Viia seletuskiri kooskõlla lõike 7 eesmärgi ja mõttega.	Arvestatud. Nõustume, et kavandatava HMS § 7¹ lõike 7 sõnastus ja seletuskirjas kasutatud terminoloogia ei kattu. Lõike 7 eesmärk on keelata haldusmenetluse uuendamise automatiseerimine, st olukord, kus juba antud haldusakti uuendamine toimuks infosüsteemi vahendusel ilma haldusorgani nimel tegutseva isiku sisulise sekkumiseta. Seletuskirjas on lõike 7 selgitamisel kasutatud väljendit	Seletuskirja täiendatud lõigete 7 ja 8 osas.

		„automaatne haldusmenetlus menetluse uuendamisel“, mille eesmärk oli kirjeldada samasisulist keeldu, kuid terminoloogiliselt võib see jätta ebaselge mulje, justkui oleks tegemist eraldiseisva või laiemalt mõistetava automaatse menetlusega. Õigusselguse huvides on põhjendatud viia eelnõu ja seletuskiri omavahel kooskõlla.	
10	Lõike 8 teksti soovitame sõnastada esitada selgemas vormis nii, et selles oleks selgesõnaliselt keelatud automaatse haldusakti või muu automaatse dokumendi andmine või automaatse toimingu või menetlustoimingu sooritamine.“ Kui lõigete 7 ja 8 eesmärk on sama, tuleks kaaluda nende liitmist, sätestades et haldusmenetluse uuendamise menetluses ja vaidemenetluses on keelatud automaatse haldusakti või muu automaatse dokumendi andmine või automaatse toimingu või menetlustoimingu sooritamine.	Antud selgitus. Kavandatud sõnastus on valitud eesmärgiga katta nii automaatse haldusakti andmise kui ka toimingu sooritamise välistus vaidemenetluses. Lõigete 7 ja 8 eesmärgid ei ole täielikult kattuvad. Lõige 7 reguleerib haldusmenetluse uuendamist HMS § 44 tähenduses. Lõige 8 puudutab vaidemenetlust kui eraldiseisvat õiguskaitsemenetlust. Mõlema puhul on küll ühine põhimõte, et automatiseeritud otsustamine ei ole lubatud, kui tegemist on eri menetlusliikidega, mille eraldi käsitlemine aitab rõhutada nende	

		iseseisvat rolli ja tähendust haldusmenetluse süsteemis. Sel põhjusel ei ole põhjendatud lõigete liitmist üheks normiks.	
11	Eelnõu § 2 osas ei selgita seletuskiri piisavalt, kuidas ja millises ulatuses teabevaldaja kohustust täidab ning kas teave esitatakse veebilehel üldise loeteluna või iga automaatse menetluse raames. Samuti ei ole selge, miks regulatsioon puudutab ainult infosüsteeme, mitte andmekogusid, kuigi automaatse haldusakti aluseks võivad olla ka andmekogudest saadavad andmed. Ettepanek: Kirjutada säte seletuskirjas põhjalikumalt lahti koos praktiliste näidetega, lähtudes seejuures ka rakendaja vaatest ning esitada selgitus vastava sätte juures, mitte hajutatult üle seletuskirja.	Antud selgitus. Selgitame, et eelnõu eesmärk ei ole kehtestada kohustust esitada teavet iga üksiku automaatse haldusmenetluse raames eraldi, vaid luua avalik ja üldine läbipaistvusmehhanism automaatse haldusmenetluse kasutamiseks rakendatavate infosüsteemide kohta. Tegemist on AvTS-st tuleneva üldise teabe avalikustamise kohustusega, mis on mõeldud täitmiseks eeskätt haldusorgani veebilehel või muus üldsusele kättesaadavas kanalis struktureeritud ja asjakohase teabena. Selline lähenemine võimaldab huvilistel, sh menetlusosalistel, saada ülevaade automaatse haldusmenetluse toimimisest ilma, et iga konkreetne haldusakt muutus ebaproportsionaalselt mahukaks või tehniliseks. Regulatsioon keskendub infosüsteemidele, kuna automaatne haldusmenetlus	

		realiseerub praktikas infosüsteemi kui otsust toetava või otsust tegeva tehnilise terviku kaudu. Infosüsteem hõlmab endas nii otsustusloogikat kui ka andmetöötlusprotsesse, sh päringuid erinevatesse andmekogudesse. Andmekogude kasutamine on automaatse haldusmenetluse raames kaetud eelnõu § 7¹ lg-s 5 sätestatud individuaalse teavitamiskohustusega haldusakti adressaadi suhtes. HMS reguleerib konkreetse otsuse tasandil isikule antavat teavet, samal ajal kui AvTS reguleerib üldist ja süsteemset läbipaistvust. Seega täiendavad HMS-i ja AvTS-i sätted teineteist.	
12	Eelnõu § 3 sätestatud seaduse jõustumine 1. jaanuaril 2026 on eksitav. Ettepanek: Viia jõustumissäte ja seletuskiri omavahel kooskõlla ning lahendada HMS-i kui üldseaduse ja eriseaduste vaheline rakendamine üheselt. Täiendavalt juhime tähelepanu, et eelnõus ei ole käsitletud vastutaja määramist automaatses menetluses. Vastus ei saa olla anonüümne ega „tehisaru“. Adressaadi jaoks peab olema selge, millise ametniku poole pöörduda küsimuste või vaide esitamiseks.	Arvestatud osaliselt. Jõustumise aeg. Kuivõrd eelnõu kooskõlastusring on võtnud aega, siis on põhjendatud muuta eelnõus ja seletuskirjas seaduse jõustumise aega. Ajaraami arvestades on põhjendatud märkida seaduse jõustumise kuupäevaks 2027. aasta 1. jaanuar. Üld- vs erinorm.	Eelnõud ja seletuskirja täiendatud jõustumise uue kuupäevaga ning üleminekusätetega. Seletuskirja on täiendatud osas, mis puudutab kavandatava HMS § 7¹ lg 1 rakendamist üldnormina.

		Kuivõrd HMS § 7¹ on üldnorm, mis annab võimaluse automatiseeritud haldusmenetluse kasutamiseks, kuid ei kohusta haldusorganeid seda viivitamata rakendama, on seaduse jõustumisega ette nähtud ka üleminekuperiood. Üleminekusätte eesmärk on tagada kehtiva õiguse alusel juba toimivate automatiseeritud haldusmenetluste katkematu jätkumine ning anda haldusorganitele piisav aeg hinnata ja vajaduse korral viia olemasolevad lahendused kooskõlla uue menetlusõigusliku raamistikuga. Vastutaja määramine. Selgitame, et eelnõu koostamisel on lähtutud eeldusest, et automaatne haldusmenetlus ei kujuta endast haldusorgani pädevuse delegeerimist infosüsteemile ega „tehisarule“. Automaatne süsteem on haldusorgani tehniline abivahend ning lõppvastutus haldusakti andmise või toimingu sooritamise eest jääb alati haldusorganile. See põhimõte	
--	--	--	--

		tuleneb juba kehtivast HMS-st ning on eelnõu seletuskirjas läbivalt rõhutatud. Adressaadil ei teki olukorda, kus otsus oleks anonüümne või vastutaja tuvastamatu. Automaatsele haldusaktile märgitakse haldusorgani kontaktandmed ning menetlusosalisel on igal ajal õigus isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga. Vaide- ja kohtumenetluses on haldusorgan endiselt vastustaja rollis ning vaie või kaebus esitatakse samal viisil nagu tavamenetluses antud haldusakti puhul. Konkreetse ametniku määramine ning töökorralduslik vastutus jäävad haldusorgani sisemise korralduse küsimuseks ega ole vajalik üldseaduse tasandil reguleerida.	
--	--	--	--

5. Sotsiaalministeerium

Jrk nr	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
1	Automaatmenetluse mõju sotsiaaltöö olemusele ja väärtustele. Meie hinnangul ei tohi automatiseerimine kujuneda sotsiaalvaldkonnas vaikimisi kvaliteedimõõdikuks.	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus.	Seletuskirja vastavalt tagasisidele täiendatud.

	Sotsiaaltöö on olemuslikult juhtumipõhine ja kompleksne ning „hea haldusotsus“ ei saa tähendada pelgalt kiiret algoritmi vastust, vaid peab arvestama inimese tegelikku olukorda. Lähtuvalt eeltoodust teeme ettepaneku täiendada seletuskirja selgitusega, et automaatmenetlus on abistav tööriist standardsete protsesside (nt toetuste väljamaksed) jaoks ning kaalutusotsuste automatiseerimisel peab säilima sotsiaaltöötaja vahetu kontrolli- ja sekkumisõigus, tagamaks inimesekeskne lähenemine.	Nõustume, et sotsiaaltöö on oma olemuselt juhtumipõhine ja inimesekeskne ning automatiseerimine ei saa ega tohi asendada professionaalset kaalutusõigust ega sotsiaaltöötaja rolli. Eelnõu eesmärk ei ole muuta automatiseerimist kvaliteedi mõõdikuks, vaid luua tehnoloogianeutraalne õiguslik raamistik, mis võimaldab haldusorganitel kasutada automaatset menetlust seal, kus see on sisuliselt otstarbekas ja põhjendatud. Eelnõu annab võimaluse mitte ei sea ranget kohustust rakendada automatiseerimist. Eelkõige on eelnõu mõeldud standardsetele ja korduvate haldusaktide ja toimingute andmise tarbeks. Samuti ei ole eesmärk kaalutusõigust kaotada. Tagasisides märgitud sotsiaaltöö väärtused on kaitstud kehtivate üldpõhimõtetega. Eelnõus on ette nähtud mitmed kaitsegarantiid, mis tagavad inimese vahetu rolli ja kontrolli: • menetlusosalisel on igal ajal õigus isiklikule	
--	---	---	--

		kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga (kavandatava HMS § 7¹ lg 3); • automaatse otsuse puhul tuleb avaldada, milliseid andmekogusid ja otsustuspõhimõtteid kasutati (kavandatava HMS § 7¹ lg-d 5-6); • haldusmenetluse uuendamine ja vaidemenetlus on alati inimese juhitav ning automaatsus ei ole neis menetlustes lubatud (kavandatav HMS § 7¹ lg-d 7-8). Seletuskirjas on rõhutatud, et automaatne menetlus ei vabasta haldusorganit haldusmenetluse põhimõtete järgimisest ning kui menetluses ilmneb vajadus kaalutusotsusteks või ärakuulamiseks, jätkub menetlus tavamenetlusena inimese osalusel. Siiski peame ettepanekut sisuliselt põhjendatuks ning selguse huvides täiendame seletuskirja selgitusega, et automaatne haldusmenetlus on abistav tööriist	
--	--	--	--

		standardsete ja korduvate protsesside jaoks ning kaalutusõiguse automatiseerimisel peab säilima sotsiaaltöötaja isiklik kontrolli- ja sekkumisõigus.	
2	Nõusoleku menetluslik lihtsus (HMS § 7¹ lg 2). Eelnõu praegune sõnastus võib jätta mulje, et isikult eeldatakse eraldiseisvat nõusolekut menetlusvormi (automaatika) kasutamiseks, mis tekitaks uue bürokraatliku kihi. Selle vältimiseks võiks sõnastada HMS § 7¹ lg 2 viisil, mis välistab dubleeriva nõusoleku küsimise. Leiame, et kui isik on juba andnud nõusoleku eriliiki isikuandmete töötlemiseks, peab see olema piisav ka automaatse menetluse läbiviimiseks.	Arvestatud. Avalike ülesannete täitmisel on isikuandmete töötlemise esmane ja eelistatud õiguslik alus vastav õigusnorm (IKÜM art 6 lg 1 p e ning eriliigiliste andmete puhul art 9), mitte andmesubjekti nõusolek. Samuti peame põhjendatuks tähelepanu juhtimist sellele, et nõusoleku kasutamine automatiseeritud haldusmenetluses võib tekitada praktikas segadust, eelkõige seoses nõusoleku tagasivõtmise õiguslike tagajärgedega. Arvestades vajadust tagada selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus eriliiki isikuandmete töötlemiseks, nõustume, et eelnõus kavandatud HMS § 7¹ lg 2 ei ole vajalik. Vastav lõige jäetakse eelnõust välja.	Lõige 2 eelnõust välja jäetud. Edasises regulatsioonis lähtutakse põhimõttest, et eriliiki isikuandmete töötlemine automatiseeritud haldusmenetluses saab toimuda üksnes selgesõnalise õigusliku aluse olemasolul, mis tuleneb asjakohasest valdkonnaseadusest ning vastab IKÜM nõuetele. Seletuskirja kavandatava HMS § 7¹ lg 1 juures täiendatud viisil, et ei jääks muljet, nagu looks HMS iseseisva aluse eriliiki isikuandmete töötlemiseks.
3	Õigus isiklikule kontaktile ja selgitustele (HMS § 7¹ lg 3 ja 6). Automaatne menetlus ei tohi isoleerida abivajajat riigist.	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus.	Seletuskirja vastavalt tagasisidele täiendatud.

	Menetlusosalisel peab säilima reaalne õigus vahetule kontaktile ametnikuga ja arusaamine otsuse loogikast. Selle tagamiseks tuleks täpsustada eelnõus, et teavitamine isikliku kontakti võimalusest peab olema adressaadile selgelt nähtav, kuid see ei pea tähendama personaalse kontaktisiku määramist igale automaatotsusele. Samuti peab lg 6 kohane selgitus olema esitatud inimesele mõistetavas keeles, mitte tehnilise algoritmi kirjeldusena.	Nõustume, et automaatne haldusmenetlus ei tohi vähendada isikute ligipääsu riigile ega asendada inimlikku suhtlust seal, kus see on vajalik. Eelnõu eesmärk on toetada haldusmenetluse tõhusust, säilitades samal ajal menetlusosaliste põhiõigused ja inimesekeskne lähenemine. Kavandata HMS § 7¹ lg 3 tagab menetlusosalisele õiguse igal ajal pöörduda haldusorgani nimel tegutseva isiku poole ning haldusorganil lasub kohustus isikut sellest võimalusest teavitada. See tähendab, et automaatne menetlus ei välista inimese sekkumist ega otsest suhtlust. Eelnõus ei ole peetud vajalikuks nõuda igale automaatotsusele eraldi kontaktisiku määramist, kuna see ei ole menetlusosalise õiguste tagamiseks sisuliselt vajalik ning tekitaks põhjendamatut halduskoormust. Kavandatava HMS § 7¹ lg 6 kohane selgitamiskohustus on kavandatud eesmärgiga tagada, et menetlusosaline mõistab otsuse tegemise aluseid. Kavandata
--	---	---

		eelnõu ei eelda tehnilise algoritmi või lähtekoodi avaldamist, vaid üldiste otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide arusaadavat kirjeldamist. Seletuskirjas on rõhutatud, et selgitused peavad olema esitatud inimesele mõistetavad keeles ning teenima eelkõige läbipaistvuse ja õiguskaitse eesmärki.	
4	Läbipaistvus ja andmekogude nimetamine (HMS § 7¹ lg 5). Isiku usaldus automaatse otsuse vastu tugineb läbipaistvusele. Isiku vaates pole oluline süsteemide tehniline liidestatus, vaid see, milliseid andmeid tema kohta kasutati. Oleme jätkuvalt seisukohal, et seaduses on õige sätestada kohustus nimetada automaatses haldusaktis kõik otsuse tegemisel kasutatud andmeallikad (sh asutusesisesed andmebaasid). Kuid teeme ettepaneku, et esitatav loetelu peab olema ammendav, kuid menetlusökoonoomia huvides adressaadile sisuliselt arusaadav, vältides asjatut tehnilist detailirohkust.	Antud selgitus. Kavandatava HMS § 7¹ lg 5 sätestab haldusorgani kohustuse avaldada nende andmekogude nimed, mille andmeid automaatse haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel kasutati. Sätte mõte on tagada, et isik saab ülevaate otsuse aluseks olnud andmeallikatest ning vajadusel kontrollida andmete õigsust. Seletuskirjas on juba selgitatud, et see kohustus laieneb kõigile andmekogudele, mida haldusorganid kasutavad, sõltumata nende tehnilisest liidestatusest. Samuti on ette nähtud, et kui loetelu on väga mahukas, võib haldusorgan esitada selle viisil, mis ei koorma haldusakti tehnilise	Eelnõu teksti muudetud ning seletuskirja täiendatud osas, mis puudutab haldusaktide ja toimingute puhul teabe edastamist. Eelnõu lg-st 4 (alguses eelnõu versioonis lg 5) on välja jäetud andmete avaldamise kohustus infosüsteemide kasutamise kohta.

		informatsiooniga, vaid teeb teabe adressaadile kättesaadavaks.	
5	Vaidemenetluse ajakohastamine (HMS § 79, 85 ja 86). Leiame, et automaatmenetluse raamistik on sobiv hetk ka üldise vaidemenetluse efektiivsemaks muutmiseks, et vähendada asjatut töökoormust ja kiirendada abi jõudmist inimeseni. Mistõttu teeme järgmised ettepanekud: • asendada HMS §-s 79 mõiste „vaide tagastamine“ täpsema mõistega nagu „vaide läbivaatamata jätmine“ või „vaide käiguta jätmine“; • täiendada HMS § 85 selliselt, et vaideotsusega oleks võimalik koheselt anda välja uus sisuline haldusakt (nt määrata toetus uues summas), vältides vajadust eraldiseisva järelmenetluse ja täiendava haldusakti koostamiseks. • täiendada HMS § 86 erandiga, mille kohaselt ei pea koostama eraldi kirjalikku vaideotsust juhul, kui haldusorgan tunnistab vaidlustatud akti täies ulatuses kehtetuks.	Mittearvestatud. Täname ettepaneku eest, mis puudutab HMS vaidemenetluse sätete ajakohastamist. Selgitame, et kavandatava eelnõu raamistik keskendub automaatsele haldusmenetlusele. Seetõttu ei ole käesolev eelnõu sobiv koht vaidemenetluse sätete muutmiseks ega nende täiendamiseks. Vaidemenetluse täiendamine on omaette oluline teema ja seda tuleks kaaluda eraldi eelnõuga, millele peab eelnema ka väljatöötamiskavatsus ning sidususe hinnang olemasoleva haldusmenetluse korraga. Selline lähenemine aitab vältida sätete segadust ning tagada selge ja ühtne regulatsioon nii automaatse haldusmenetluse kui ka vaide lahendamise osas.	
6	Mõjude hindamine ja rakenduskulud. Leiame, et väide, et muudatusel puudub kulu, kuna tegemist on võimalusega, on eksitav. Automatiseerimise rakendamine eeldab massiivseid IT-arendusi ja personali koolitamist. Seega on oluline, et seletuskirjas täiendataks mõjude peatükki, eristades selgelt juriidilise kohustuse puudumise ja	Antud selgitus. Nõustume, et automaatse haldusmenetluse rakendamine toob praktikas kaasa arendus- ja koolituskulusid. Eelnõu eesmärk	

	automatiseerimise rakendamisega kaasneva reaalse ressursivajaduse (analüüs, arendus, järelevalve), et tagada sotsiaalvaldkonna asutustele ja KOV-idele vajalik ettevalmistusaeg ja vahendid.	on siiski luua õiguslik raamistik, mitte kehtestada haldusorganitele kohustust automaatset menetlust rakendada. Seletuskirjas kasutatud sõnastus, et muudatusel „puudub kulu“, on mõeldud kitsalt. See viitab sellele, et eelnõuga ei kaasne otsest ja kohustuslikku rakendamisnõuet.	
--	---	--	--

6. Haridus- ja Teadusministeerium

Jrk nr	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
1	HMS 2. jao kohaldamisala ebaselgus. Eelnõust ei selgu, millises ulatuses kohaldub automaatsele haldusmenetlusele HMS 1. peatüki 2. jagu, eeskätt haldusakti õiguspärasuse nõuded (sh põhjendamise kohustus). Seletuskiri viitab küll, et automaatsele haldusmenetlusele kohalduvad kõik HMS-i põhimõtted, kuid normitekst ise jääb selles osas üldsõnaliseks. Praktikas võib see tekitada õigusselgusetust, näiteks küsimuse osas, kuidas täidetakse haldusakti põhjendamise kohustust olukorras, kus otsuse teeb algoritm. Soovitav oleks normitekstis sõnaselgelt täpsustada, kas ja milliste erisustega HMS 2. jao nõuded automaatsele haldusmenetlusele kohalduvad.	Antud selgitus. Eelnõu eesmärk on tagada, et ka automaatses haldusmenetlus järgitakse kõiki haldusmenetluse seaduse üldpõhimõtteid ja õiguspärasuse nõudeid, sh haldusakti põhjendamise kohustust. Eelnõu koostamisel on lähtutud põhimõttest, et automaatne haldusmenetlus ei kujuta endast eraldiseisvat või „leebemat“ menetlusliiki, vaid on üks viis HMS-i kohaldamiseks, kus infosüsteem toimib haldusorgani tehnilise abivahendina.	

		HMS 1. peatüki 2. jao kohaldamine automaatsele haldusmenetlusele tuleb üldisest seaduse süsteemist ning kavandatavast HMS § 7¹ lg-st 1, mille kohaselt annab haldusakti endiselt haldusorgan, mitte algoritm. Seetõttu kohalduvad automaatselt kõik HMS-is sätestatud õiguspärasuse nõuded, sealhulgas seaduslikkuse, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja põhjendamise põhimõtted. Automaatsus ei vabasta haldusorganit ühestki HMS-ist tulenevast kohustusest. Tagasisides tõstatatud põhjendamiskohustuse küsimus on eelnõus käsitletud täiendavate erinormidega. Kavandatav HMS § 7¹ lg 6 täpsustab automaatse haldusakti põhjendamise eripära, sätestades kohustuse esitada otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide selgitus sellises ulatuses, mis võimaldab menetlusosalisel mõista otsuse aluseid. Tegemist ei ole HMS §-s 56 sätestatud põhjendamiskohustuse asendamisega, vaid selle sisulise konkretiseerimisega	
--	--	--	--

		automatiseeritud otsuste kontekstis. Seeläbi on tagatud, et ka algoritmi tehtud otsus on adressaadile arusaadav ning vajaduse korral vaidlustatav. Normisõnastust ei ole peetud vajalikuks täiendavalt täpsustada HMS 1. peatüki 2. jaotise kohaldumise osas, kuna erandite või piirangute puudumisel kohalduvad üldnormid automaatselt. On oht, et täiendav erisäte võiks ekslikult jätta mulje, justkui muudel juhtudel HMS-i põhimõtted automaatsele haldusmenetlusele ei laieneks. Õigusselguse tagamiseks on seletuskirjas rõhutatud, et automaatsele haldusmenetlusele kohalduvad kõik haldusmenetluse põhimõtted ning kavandatakse HMS § 7¹ sisaldab üksnes neid täpsustusi, mis on vajalikud automaatse otsustamise eripära tõttu.	
2	Kaalutusotsused ja põhjendamiskohustus. Eelnõu ja seletuskiri lubavad automaatikat ka kaalutusõiguse alusel antavate haldusaktide puhul. Seejuures jääb ebaselgeks, kuidas on tagatud individuaalne ja sisuline põhjendamine juhtumites, kus kaalumise eeldab konkreetsete asjaolude hindamist.	Antud selgitus. Eelnõu ei sea eesmärgiks kaalutusõiguse sisulist muutmist ega HMS-ist tulenevate kaalutus- ja põhjendamiskohustuste leevendamist, vaid muudab nende	

	Automaatne menetlus võib sellistes olukordades viia standardlahendusteni, mis ei pruugi vastata kaalutlusõiguse olemusele. Kui seadusandja eesmärk on lubada HMS 2. jaost erandeid, tuleks need erandid normitekstis selgesõnaliselt sätestada. Vastasel juhul tuleb eeldada, et kehtivad kõik HMS-ist tulenevad nõuded täies mahus.	vormi. Vastupidi, eelnõu lähtub põhimõttest, et ka automaatse haldusmenetluse korral peab haldusakt vastama kõigile kehtivatele haldusmenetluse seaduse nõuetele, sealhulgas kaalutlusõiguse teostamisele ja põhjendamiskohustuse täitmisele. Kui infosüsteem ei võimalda kõiki olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve automaatselt kaaluda, on haldusorganil kohustus tagada sisuline kaalumine. Selleks näeb kavandatud HMS § 7¹ lg 3 ette menetlusosalise õiguse isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga, mis võimaldab individuaalset asjaolude esitamist ja hindamist. Automaatne kaalutlusotsus on lubatud üksnes juhul, kui kaalutlused on võimalik eelnevalt normatiivsete otsustuspõhimõtete kaudu struktureerida viisil, mis võimaldab individuaalsete asjaolude sisulist arvestamist. Kui konkreetse juhtumi eripära tõttu ei ole võimalik tagada õiguspärasest kaalumist või piisavat individuaalset põhjendamist, tuleb automaatne menetlus katkestada ning jätkata tavamenetluses
--	---	--

		haldusorgani nimel tegutseva isiku poolt. Seda lähenemist toetavad ka eelnõus sätestatud kaitsemehhanismid, sh õigus isiklikule kontaktile ning automaatse menetluse välistamine vaidemenetluses ja menetluse uuendamisel. Põhjendamiskohustuse täitmine automaatse kaalutusotsuse korral on tagatud eelkõige kavandatava HMS § 7¹ lg 6 kaudu, mis kohustab esitama otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide selgituse sellises ulatuses, mis võimaldab menetlusosalisel mõista, milliseid asjaolusid arvestati ja kuidas need otsust mõjutasid. Tegemist ei ole abstraktse selgitusega, vaid konkreetse haldusakti põhjendamise erivormiga, mis peab võimaldama hinnata, kas kaalutusruumi on kasutatud õiguspäraselt, proportsionaalselt ja võrdse kohtlemise põhimõtet järgides.	
3	Mõistete „isik“ ja „inimene“ kasutus. Eelnõus ja seletuskirjas kasutatakse vaheldumisi mõisteid „isik“ ja „inimene“, sh automaatse haldusmenetluse garantiide (nt vahetu isiklik kontakt, selgitamiskohustus) kirjeldamisel.	Antud selgitus. Eelnõu koostamisel on lähtutud HMS-is üldiselt kasutatavast mõistete süsteemist, mille	

	Kuigi kehtivas õiguses on „isik“ lai mõiste, mis hõlmab nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid, viitavad mitmed eelnõus kirjeldatud menetlusgarantiid sisuliselt üksnes füüsilisele isikule kui inimesele. Selline mõistete paralleelne kasutus võib vähendada regulatsiooni arusaadavust ning tekitada ebaselgust normi adressaadi ja kaitse-eesmärgi osas. Õigusselguse ja arusaadavuse huvides oleks soovitatav normitekstis ja seletuskirjas järjekindlalt eristada, millal peetakse silmas füüsilist isikut (inimest) ja millal isikut üldmõistena.	kohaselt on „isik“ üldmõiste, mis hõlmab nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid. Samas kui mõistet „inimene“ kasutatakse eeskätt seletuskirjas selgitavas ja kirjeldavas kontekstis, rõhutamaks automaatse haldusmenetluse inimkeskset eesmärki ja kaitsefunktsiooni. Normitekstis on põhimõtteliselt lähtutud mõistest „menetlusosaline“ või „isik“, mis vastab HMS-i süsteemile ja tagab, et regulatsioon on kohaldatav kõigile haldusmenetluses osalejatele, sõltumata nende õiguslikust vormist. Automaatse haldusmenetluse menetlusgarantiid, nagu õigus isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga või õigus saada selgitusi otsuse aluste kohta, on normitekstis sõnastatud selliselt, et need oleks kasutatavad nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute poolt. Seletuskirjas kasutatakse mõiste „inimene“ on teadlik ja eesmärgipärane, et rõhutada automaatse haldusmenetluse puhul esilekerkivaid põhiõiguslikke ja praktilisi riske,
--	---	---

		mis avalduvad eelkõige füüsiliste isikute puhul (nt arusaadavus, tehnoloogiline ebavõrdsus, vajadus vahetu suhtluse järele). See ei tähenda, et regulatsioon oleks mõeldud üksnes füüsilistele isikutele või et juriidilised isikud jääksid menetlusgarantiidest ilma. Kui konkreetne menetlusgarantii on oma olemuselt seotud füüsilise isiku vajadusega (nt tehnilise toe või selgitamise vajadus), ei välista see selle kasutamist ka juriidilise isiku poolt, kes tegutseb menetluses alati füüsiliste isikute kaudu. Menetlusosalised (taotleja, adressaat, kolmas isik) on defineeritud kui isikud, eristamata nende liiki. Seega laienevad automaatse haldusmenetluse garantiid kõigile menetlusosalistele, sõltumata sellest, kas tegemist on füüsilise või juriidilise isikuga.	
4	Algoritmilise kallutatuse riski maandamine. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu piisavalt selgelt, kuidas maandada riski, et automaatse haldusmenetluse käigus kasutatav algoritm hakkab tegema kallutatud või süsteemseid menetlusvigu. Senine praktika näitab, et algoritmilised otsustussüsteemid kipuvad reprodutseerima ja võimendama olemasolevaid andmetest tulenevaid kallutatusi ega ole väärtusneutraalsed.	Antud selgitus. Eelnõu koostamisel on arvestatud asjaoluga, et algoritmilised otsustussüsteemid ei ole väärtusneutraalseid ning võivad ebaõigete lähteandmete, sobimatute otsustusreeglite või	

	Kuigi seletuskiri viitab üldiselt riskide ennetamisele ja haldusorgani vastutusele, puuduvad konkreetsed viited mehhanismidele, nagu regulaarne kallutatuse hindamine, sõltumatu audit, testandmestike mitmekesisuse nõuded jms. Soovitame käsitleda algoritmilise kallutatuse riski sõnaselgelt vähemalt seletuskirjas ning täpsustada, milliste organisatsiooniliste ja tehniliste meetmetega haldusorganid peavad seda riski maandama.	puuduliku järelevalve korral viia kallutatud või süsteemsete vigade tekkeni. Eelnõu eesmärk ei ole selliste riskide eitamine, vaid automaatse haldusmenetluse kasutamise võimaluse pakkumine üksnes koos vastutuse, läbipaistvuse ja kontrollitavusega. Algoritmilise kallutatuse maandamine tuleneb eelnõus eeskätt üldisest konstruktsioonist, mille kohaselt on automaatne süsteem haldusorgani tehniline abivahend ning lõppvastutus õiguspärasuse eest lasub alati haldusorgani. See on nii ka tavamenetluste puhul. Algoritmiliste vigade või kallutatuse korral vastutab haldusorgan HMS-ist tulenevate põhimõtete rikkumise eest samamoodi nagu tavamenetluses tehtud kaalutlusvigade puhul. Automaatsus ei vähenda ega hajuta vastutust. Eelnõus on ette nähtud mitmed õiguslikud kaitsemehhanismid, mis aitavad algoritmilise kallutatuse mõju arvestada ja korrigeerida. Nende hulka kuuluvad mh:
--	--	---

		• kohustus selgitada otsustuspõhimõtteid ja kriteeriume (kavandatav HMS § 7¹ lg 6), mis võimaldab nii menetlusosalisel kui ka järelevalveasutusel kui ka kohtutel hinnata, kas otsustusloogika on kooskõlas seaduse eesmärgi ja võrdse kohtlemise põhimõttega; • kohustus avaldada kasutatud andmekogud ja infosüsteemid (kavandatav HMS § 7¹ lg 5), mis võimaldab tuvastada andmetest tulenevaid võimalikke kallutusi; • menetlusosalise õigus isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga ning õigus vaidlustada automaatne otsus, mille tulemusel hindab asja sisuliselt inimene; • automaatse menetluse välistamine vaidmenetluses ja menetluse uuendamisel,	
--	--	--	--

		mis tagab, et õiguspärasuse kontroll ja vigade parandamine toimub alati inimliku kaalutluse kaudu. Eelnõu ei näe ette detailselt konkreetseid tehnilisi või organisatsioonilisi meetmeid (nt auditi sagedust, testandmestike koostamise nõudeid), kuna tegemist on üldseadusega, mille eesmärk on luua tehnoloogianeutraalne raamistik. Selliste meetmete täpne sisu sõltub paratamatult menetluse liigist, kasutatavast tehnoloogist ja valdkondlikust riskitasemest, mida on otstarbekam määratleda nt haldusorgani sisestes eeskirjades.	
5	Negatiivse tagajärjega otsused ja ärakuulamisõigus. Majandustegevusteadete lõpetamine või muud isikule ebasoodsad otsused automaatmenetluses eeldavad, et enne otsuse tegemist on tagatud ärakuulamisõigus. Kuigi seletuskiri viitab HMS § 40 kohaldumisele, võiks eelnõu selgemalt rõhutada, et automaatne menetlus ei tohi viia ärakuulamisõiguse sisulise tühjenemiseni.	Arvestatud. Arvestades ärakuulamisõiguse kesket rolli haldusmenetluses ning Riigikohtu lahendi nr 3-21-979 suuniseid, on õigusselguse ja normi süsteemse ülesehituse huvides põhjendatud sätestada ka ärakuulamiserand selgesõnaliselt seaduse tekstis. Eelnõu täiendamiseks on asjakohane täiendada kavandatava HMS § 7¹ lg 3 ls 1 sõnastust.	Eelnõud ja seletuskirja vastavalt tagasisidele täiendatud.

6	Eriliiki isikuandmete kasutamine alaealiste puhul (HMS § 7¹ lg 2). Säte lubab eriliiki isikuandmete kasutamist isiku nõusolekul või seaduses sätestatud alusel. Noortevaldkonnas eeldab see selget regulatsiooni nõusoleku andmise kohta (alaealine vs seaduslik esindaja). Kui valdkonnaseadus või halduseeskiri ei täpsusta piisavalt automaatmenetluse raames nõusoleku andmise korda, võib automaatsete otsuste tegemisel tekkida õigusliku aluse puudujääk. Soovitav on see risk eelnõu seletuskirjas selgesõnaliselt adresseerida.	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus. Avalike ülesannete täitmisel on isikuandmete töötlemise esmane ja eelistatud õiguslik alus vastav õigusnorm (IKÜM art 6 lg 1 p e ning eriliigiliste andmete puhul art 9), mitte andmesubjekti nõusolek. Arvestades vajadust tagada selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus eriliiki isikuandmete töötlemiseks, leiame eelneva tagasiside põhjal, et eelnõus kavandatud HMS § 7¹ lg 2 ei ole vajalik. Vastav lõige jäetakse eelnõust välja.	Lõige 2 eelnõust välja jäetud. Edasises regulatsioonis lähtutakse põhimõttest, et eriliiki isikuandmete töötlemine automatiseeritud haldusmenetluses saab toimuda üksnes selgesõnalise õigusliku aluse olemasolul, mis tuleneb asjakohasest valdkonnaseadusest ning vastab IKÜM nõuetele. Seletuskirja kavandatava HMS § 7¹ lg 1 juures täiendatud viisil, et ei jääks muljet, nagu looks HMS iseseisva aluse eriliiki isikuandmete töötlemiseks.
---	---	---	--

7. Rahandusministeerium

Jrk nr	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
1	Riskikohti näeme HMS planeeritud § 7¹ lõikes 3, mis kohustab tagama isikule „igal ajal õiguse vahetule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga“. Juhime tähelepanu, et mõiste „vahetu kontakt“ on avaliku teabe seaduses kasutuses füüsilise vahetu kontakti tähenduses (§ 13 p 1 ja § 17 lg 1 p 2). Eelnõu seletuskirjast võib küll mõista, et sõnaga „vahetu“ sooviti rõhutada mitte-masinaga suhtlemise võimalust, kuid me ei ole veendunud, et piisab	Arvestatud ja antud selgitus. Eelnõu eesmärk ei ole kehtestada isikule õigust nõuda automaatse haldusmenetluse peatamist ega asendada automatiseeritud menetlusi tavamenetlusega olukordades, kus kaalutlusruum puudub ja isiku õigused on juba	Kavandatava HMS § 7¹ lg 3 sõnastust parandatud, vt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi märkust nr 2 ning selle kommentaare. Seletuskirja täiendatud.

üksnes seletuskirjas toodud selgitustest terminitele tavapärasest erineva tähenduse andmiseks. Lisaks on küsitav, kas on üldse võimalik tagada kontakt ametnikuga „igal ajal“. Automaatne menetlus tähendab, et isiku taotluse ning saadava otsuse vahele ei jää mõõdetavat aega, mille jooksul oleks üldse võimalik isikule selgitusi jagada. Küll aga on juba täna haldusorganil selgitamiskohustus, mis peab tagama vastused ka automaatse haldusmenetluse kohta (HMS § 36 ning maksuasjades maksukorralduse seaduse §-id 13 ja 14). Seda nii enne menetluse algust kui haldusaktide ja toimingute vaidlustamise faasis. Isiku õigustatud taotlusele järgneb automaatselt positiivne haldusakt ning lisajuhendamist selles faasis isik ei vaja. Juhul, kui isiku initsiatiivil toimuv automaatne haldusmenetlus ebaõnnestub ehk taotlusele ei järgne automaatselt positiivset haldusakti (isik ei täida õigusaktides sätestatud automaatse haldusakti andmise kriteeriume), rakenduvad nõ automaatselt tavapärased menetlusreeglid. Sellisel juhul lahendatakse asi tavamenetluses, kus ametnik selgitab isikule tema õiguseid ja kohustusi. Isikute õiguste kaitset tavamenetluses suundumine ei vähenda. Samuti on faktiliselt võimatu tagada isikule personaalset kontakti kõikides automaatse haldusakti andmise faasis asjades, mis menetletakse haldusorgani initsiatiivil (nt maksuteate koostamine). Maksu- ja Tolliametil (edaspidi MTA) on kohustus maksuteade väljastada seaduses sätestatud tähtjaks. Sõltumata sellest, kas maksuteate koostab ja	kehtiva õigusega piisavalt kaitstud. Mõiste „vahetu kontakt“ kasutamise soovisime rõhutada, et isikul peab olema võimalud suhelda vajaduse korral haldusorgani nimel tegutseva isikuga mitte üksnes automatiseeritud infosüsteemiga. Nõustume, et kehtivas õiguses kasutatav terminoloogia võib viidata füüsilisele kontaktile ning seetõttu ei pruugi seletuskirjas toodud selgitus üksinda olla piisav. Ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tõi oma märkuses välja sarnase sõnastusliku probleemi, mistõttu oleme tänaseks eelnõu teksti muutnud (vt kommentaar ja seletuskiri). Eelnõud ja seletuskirja on täiendatud viisil, et oleks üheselt selge, et tegemist ei ole õigusega nõuda igal ajal vahetut suhtlust automaatse menetluse käigus. Samuti nõustume seisukohaga, et väljend „igal ajal“ ei saa tähendada kohustust tagada ametniku kättesaadavus	
--	---	--

	allkirjastab ametnik käsitsi või käivitatakse maksuteate koostamine automatiseerituna, tagavad kehtivad seadused isiku õiguste kaitse nii enne kui pärast maksuteate koostamist. Kättetoimetamise reeglid ei erine. Seletuskirjas tasuks avada selgemalt, mida peetakse silmas „igal ajal“ selgituste jagamise all. Palume kaaluda, kas HMS planeeritava § 7¹ lõikes 3 kirjeldatud õigused oleks võimalik tagada viisil, mis ei võtaks haldusorganilt võimalust kasutada seaduses sätestatud õigust menetleda asi automatiseeritult. Eelkõige tuleks isiku õiguste kaitse tagada sellega, et valdkondliku õigusaktiga ei antaks õigust teha automatiseeritult otsuseid või toiminguid asjades, milles on vaja isiku aktiivset kaasamist (ärakuulamist) ning tõendite kaalumist. Asjad, mida saab lahendada automatiseeritult on reeglina sellised, mille lahendamise käigus ei ole vajalik ega põhjendatud isiku aktiivne kaasamine (näiteks maksuvõla tasumise ajatamine, mida saab MTA otsustada automatiseeritult vaid väga rangelt ettekirjutatud tingimustel, mis on sätestatud rahandusministri 30.04.2002 määrusega nr 60 „Riiklike maksude maksuvõla tasumise ajatamise kord“). Isiku taotluse ja ajatamise otsuse saamise vahele ei jää aega, mil tekiks võimalus pakkuda isikule „igal ajal vahetut isiklikku kontakti“. Kindlasti ei tohiks luua õigusraamistikku, mis välistab isiku tahtmisel mistahes automatiseeritud menetlused ja sunnib haldusorganeid läbi viima ressursimahukaid tavamenetlusi asjades, kus kaalutlusvõimalus puudub ja isikul ei ole võimalik saada haldusorganilt automaatse menetlusega võrreldes soodsamat lahendit.	automaatse haldusakti andmise igas tehnilises faasis. Seda eriti menetlustes, kus taotluse esitamise ja otsuse tegemise vahele ei jää tõepoolest ajavahemikku. Normi mõte on tagada, et isikul oleks kogu menetluse vältel, sh enne menetluse algatamist ning pärast haldusakti andmist, reaalne võimalus pöörduda haldusorgani poole selgituste saamiseks ning oma õiguste kaitseks. See on kooskõlas ka juba kehtiva selgitamiskohustusega (HMS § 36) ning eriseadustes sätestatud regulatsiooniga, sh maksuasjades. Eelnõu ei sea kahtluse alla automaatse haldusmenetluse kasutamist haldusorgani initsiatiivil toimuvates menetluses, nagu näiteks maksuteadete koostamine, ega sea täiendavaid nõudeid võrreldes kehtivate kättetoimetamis- ja õiguskaitsemehhanismidega. Isiku õiguste kaitse on sellistes menetlustes tagatud nii enne kui ka pärast haldusakti andmist ning automaatse menetluse kasutamine	
--	--	--	--

	Palume HMS planeeritava § 7 ¹ lõike 3 sõnastus parandada ning seletuskirjas täpsemalt selgitada normi mõtet ja eesmärki.	ei vähenda isiku võimalusi oma õigusi kaitsta.	
2	Põhimõtteliselt mõistame ja saame toetada HMS planeeritud § 7¹ lõigete 5 ja 6 eesmärki, kuid palume üleminekuregulatsiooni praegu kasutusel olevate automaatsete haldusaktide jaoks. Enesestmõistetavalt on automatiseeritud haldusakti andmise protsess täielikult elektrooniline ja seega mistahes muudatus automaatselt antavas haldusaktis vajab infosüsteemide arendustöid. Reeglina on MTA infosüsteemide arendused väga ajamahukad ja kulukad. HMSi lisatavate uute selgitustega haldusakti väljatöötamiseks ja arendamiseks vajab MTA vähemalt ühte aastat vahendite planeerimiseks, analüüsiks, arendustöödeks jne. Viidatud sätted kohustavad haldusorganit avaldama andmekogude nimetused, milles sisalduvaid isikuandmeid on haldusakti andmisel või toimingute sooritamisel kasutatud, ning andmed automaatse haldusakti andmisel või toimingute sooritamisel kasutatud infosüsteemi kohta (lg 5) samuti lisama haldusaktile otsustuspõhimõtete ja kriteeriumide selgituse (lg 6). MTA kasutab oma ülesannete täitmisel kokku üle 60 erineva andmekogu ja andmeregistri, sh andmeid teiste asutuste andmekogudest (nt rahvastikuregister, äriregister). Reeglina on ühes menetluses kasutuses erinevad andmekogud ja andmeregistrid, mis omakorda on seotud teiste MTA andmekogude ja andmeregistritega. Seega ainuüksi üksikasjalik andmete liikumise kaardistamine on töömahukas	Arvestatud. Selgitame, et eelnõus kavandatavate HMS § 7¹ lg-te 5 ja 6 eesmärk on suurendada automaatsete haldusaktide läbipaistvust ning tagada isikule parem arusaam otsuse aluseks olevatest andmetest ja otsustusloogikast. Nõustume, et MTA valdkonnas antavate haldusaktide eesmärk on sisuliselt suures osas juba saavutatud, kuna haldusaktide õiguslik alus, tingimused ja kriteeriumid on paika pandud õigusaktiga ning on MTA tegevusalas on valdkondi, kus kaalutlusruum praktiliselt puudub. Võtame arvesse, et kehtivate automaatsete haldusaktide puhul, mille andmise alused ja otsustuskriteeriumid on juba ammendavalt ja selgelt reguleeritud õigusaktides (nt rahandusministri 14.03.2019 määrus nr 15), ei ole isiku õigusselguse ja õiguste kaitse seisukohalt alati vajalik sama	Eelnõud ja seletuskirja täiendatud jõustumise uue kuupäevaga ning üleminekusätetega. Eelnõu lg-st 4 (algses eelnõu versioonis lg 5) on välja jäetud andmete avaldamise kohustus infosüsteemide kasutamise kohta

	ning HMS muudatuste planeeritud jõustumise ajaks võimatu saavutada. HMS planeeritud § 7¹ lõike 6 puhul märgime lisaks, et MTA automaatsete haldusaktide puhul on õigusselgus juba tagatud õigusaktide tasandil. Automaatselt antavate haldusaktide ammendav loetelu on sätestatud rahandusministri 14.03.2019 määruse nr 15 „Maksu- ja Tolliameti e-teenuse keskkonnas elektroonilise asjaajamise tingimused ja kord, automaatselt antavate haldusaktide ja dokumentide loetelu ning riigi-, valla- ja linnaasutuste poolt elektrooniliselt esitatavate deklaratsioonide ja muude dokumentide nimekiri“ §-s 8. MTA enda initsiatiivil automaatselt antavate haldusaktide õiguslik raamistik tuleneb seadusest ning täiendavaid kriteeriume ei ole loodud ka ameti tasandil. Esitame näidetena maamaksuteate ning korralduse deklaratsiooni esitamiseks ja selles esinevate puuduste kõrvaldamiseks ühes sunniraha rakendamise hoiatusega. Maamaksuteade väljastatakse registrites olevate andmete pinnalt seaduses sätestatud raamistikus. Korraldus teabe esitamiseks ja sunniraha hoiatus saadetakse samuti seaduses sätestatud juhul ja tähtajal. Isiku jaoks ei ole õiguslikult ega praktiliselt vahet, kas maksuteade on koostatud automaatselt või käsitsi ametniku poolt, kuna maksuteade on sisuliselt olemasolevate andmete pinnalt tehtav arvutustehe. Kaalutlusruum puudub. Ka ei ole deklaratsiooni esitamata jätmisel tõlgendamise ega kaalumise kohta vaid lihtsakoeline fakti küsimus. Deklaratsiooni esitamata jätmise korral on MTA-l õigus teha korraldus deklaratsiooni esitamiseks ning samas hoiatada sunniraha määramise eest.	detailisel tasemel täiendavate selgituste lisamine automaatsele haldusaktile. Seetõttu täiendasime eelnõud ja seletuskirja täpsustustega, et eelnõu jõustumine ei muuda kehtetuks ega peata automaatselt juba kasutusel olevaid automatiseeritud menetlusi. Lisaks selgitame seletuskirjas täiendavalt, et haldusorganitel on võimalik jätkata automaatsete haldusaktide andmist kehtivate eriseaduste alusel ning et kavandatav HMS § 7¹ kohaldub edaspidi ka nendele menetlustele ulatuses, mis ei nõua viivitamatuid tehnilisi või organisatsioonilisi muudatusi.	
--	--	---	--

	Isiku taotlusel antavate haldusaktide näidetena toome enammakse tagastamise otsuse ja maksuvõla tasumise ajatamise otsuse. Enammakse tagastamise õiguslikud alused tulenevad seadusest. Automaatselt saab enammakse tagastamise otsuse anda juhul, kui enammakse tagastamise alused on selged. Nagu eelnevalt märgitud, on maksuvõla tasumise ajatamise automaatse otsuse tegemiseks rahandusministri määrusega ette nähtud ranged kriteeriumid, mis kaalutlusruumi ei sisalda ning kriteeriumid on üksikasjalikult loetletud ministri määruses. Märgime veel, et maksukorralduse seadus sätestab juba praegu MTA kohustuse maksukohustuslane ära kuulata ning anda isikule selgitusi tema õiguste ja kohustuste kohta (§-d 13 ja 14).		
3	Palume seletuskirjas parandada HMS-i loodava § 7¹ lõike 1 selgituses (lk 5) järgmine lause: „Näiteks saab süsteem kaaluda, kas määrata maksuviivis või mitte, kui on teada tasumise hilinemise aeg, korduvus ja eelnev ajalugu.“. Siit ei ole aru saada, millises kontekstis on viidatud maksuviivisele. Juhul, kui on mõeldud maksuintressi, siis on lause sisu faktiliselt eksitav - MTA praegu maksuintresside kohta automaatselt haldusakte ei anna, kuigi õiguslik alus selleks on olemas. Kindlasti aga ei loodaks automatiseeritud süsteemi, mis sisaldaks erinevate tõendite ning õiguslike asjaolude sisulist kaalumist (korduvus, eelnev ajalugu). MTA õigused automaatsete haldusaktide ja dokumentide andmiseks on ja jäävad olema väga kitsalt piiritletud ning ilma kaalutlusruumita asjades.	Arvestatud. Võttes tagasisidet arvesse oleme seletuskirjas esile toodud näite asendanud sellise näitega, mis kajastab selgemini automaatse haldusmenetluse tegelikku ja kavandatavat kasutusala.	Seletuskirja vastavalt tagasisidele parandatud.

8. Välisministeerium

Jrk	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
-----	-------------------------	----------------------------	---------------

nr			
1	Kavandata HMS § 7¹ lõige 2 näeb ette, et automaatne haldusakt võib põhineda eriliiki isikuandmetel isiku nõusolekul, välja arvatud juhul, kui seaduses on sätestatud teisiti. Seletuskirja lk-l 6 selgitatakse, et <i>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. /---/ 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.</i> Kuna automaatne haldusmenetlus on avaliku võimu teostamine, siis kas on muutunud senine põhimõte, et üldjuhul ei saa isikuandmete töötlemisel tugineda nõusolekule, vaid avaliku võimu teostamiseks peaks isikuandmete töötlemise alus olema sätestatud seaduses? Seletuskirjas esitatud selgitusest võib järeldada, et isik saab valida, kas ta soovib automaatset haldusmenetlust. Kui isik selle valib, siis toimub isikuandmete töötlemine haldusmenetluse raames, mis on avaliku võimu teostamine. Seega saab isik valida menetluse viisi, aga mitte seda, kas ta on nõus oma isikuandmete töötlemisega, kui ta haldusmenetlust soovib (ükskõik kas automaatselt või nn	Arvestatud. Nõustume tagasisides väljendatud seisukohaga, et avalike ülesannete täitmisel on isikuandmete töötlemise esmane ja eelistatud õiguslik alus vastav õigusnorm (IKÜM art 6 lg 1 p e ning eriliigiliste andmete puhul art 9), mitte andmesubjekti nõusolek. Samuti peame põhjendatuks tähelepanu juhtimist sellele, et nõusoleku kasutamine automatiseeritud haldusmenetluses võib tekitada praktikas segadust, eelkõige seoses nõusoleku tagasivõtmise õiguslike tagajärgedega. Arvestades vajadust tagada selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus eriliiki isikuandmete töötlemiseks, nõustume, et eelnõus kavandatud HMS § 7¹ lg 2 ei ole vajalik. Vastav lõige jäetakse eelnõust välja.	Lõige 2 eelnõust välja jäetud. Edasises regulatsioonis lähtutakse põhimõttest, et eriliiki isikuandmete töötlemine automatiseeritud haldusmenetluses saab toimuda üksnes selgesõnalise õigusliku aluse olemasolul, mis tuleneb asjakohasest valdkonnaseadusest ning vastab IKÜM nõuetele. Seletuskirja kavandatava HMS § 7¹ lg 1 juures täiendatud viisil, et ei jääks muljet, nagu looks HMS iseseisva aluse eriliiki isikuandmete töötlemiseks.

	tavamenetlusena). Teeme ettepaneku täpsustada eelnõu sõnastust ja eelnõu seletuskirja.		
2	Eelnõu seletuskirja lk 6 märgitakse, et <i>isiklik kontakt ametniku või menetlejaga võimaldab esitada oma selgitusi, väljendada emotsioone ja vajadusi</i> . Kuigi haldusmenetluses on oluline menetlusosaliste ära kuulamine, ei näe HMS ette, et haldusmenetluse eesmärk oleks isikute emotsioonide väljendamine.	Antud selgitus. Nõustume, et HMS ei sätesta haldusmenetluse eesmärgina isikute emotsioonide väljendamist ning eelnõuga ei ole kavandatud selle põhimõtte muutmist. Seletuskirja lk-l 6 kasutatud viide emotsioonide väljendamise võimalusele ei ole mõeldud haldusmenetluse iseseisva eesmärgina, vaid kirjeldava selgitusena isikliku kontakti funktsioonist automaatse haldusmenetluse kontekstis. Selle mõttega soovisime rõhutada seda, et vahetu kontakt ametniku või menetlejaga võimaldab menetlusosalisel oma seisukohti ja selgitusi esitada viisil, mis ei pruugi olla täielikult kaetud automaatsete lahendustega ning aitab haldusorganil paremini mõista menetlusosalise positsiooni. Emotsioonide mainimine seletuskirjas on seotud eelkõige ära kuulamisõiguse sisulise tagamisega ja hea halduse tava põhimõttega.	

3	Seletuskirja samal leheküljel selgitatakse, et <i>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</i>. Edasi järgneb loetelu eranditest. Märkime, et eelnõu HMS §-s 7¹ ei väljendu need seletuskirjas esitatud mõtteid. Palume seletuskirjas selgitada, kuidas selgub, et ei ole võimalik automaatse haldusmenetluse käigus õiguspärast otsustust teha ja asja peaks lahendama haldusorgani nimel tegutsev isik, kui menetlus on automaatne ja inimene selles ei osale.	Antud selgitus. Seletuskirjas toodud selgitus, et teatud erandite korral automaatne haldusmenetlus katkeb ja jätkub tavamenetlus, ei tähenda, et automaatse menetluse käigus toimuks pidev inimlik järelevalve. Eelnõu on üles ehitatud selliselt, et nii automaatse haldusmenetluse kavandamisel ja rakendamisel määratleb haldusorgan ette olukorrad ja tingimused, mille esinemisel ei ole automaatne otsustamine lubatud või võimalik ning mille korral peab menetlus üle minema haldusorgani nimel tegutseva isiku osalusel toimuvale menetlusele. Seega „selgub“ automaatse menetluse sobimatus mitte menetluse käigus inimese aktiivse hindamise tulemusel, vaid süsteemi eelnevalt määratletud loogika ja kontrollimehhanismide kaudu. Automaatne menetlussüsteem peab olema kavandatud nii, et see tuvastab olukorrad, kus seadusest tulenevalt tuleb tagada ärakuulamisõigus; tuvastab juhtumid, kus sisendandmed on	
---	---	--	--

		puudulikud, vastuolulised või ebatüüpilised ning tuvastab olukorrad, kus otsuse tegemine eeldaks sellist kaalutlust või hinnangut, mida ei ole võimalik etteantud reeglite abil õiguspäraselt automatiseerida. Selliste tingimuste ilmnemisel ei tee süsteem lõplikku haldusotsust, vaid suunab menetluse edasi haldusorgani nimel tegutsevale isikule, kes jätkab asja lahendamist tavamenetluse korras. Selline ülesehitus on automaatse haldusmenetluse lahutamatu osa ning eeldus selle õiguspärasusele. Kavandatav HMS § 7¹ ei loetle kõiki võimalikke tehnilisi või faktilisi olukordi, mille korral automaatne menetlus katkeb, kuna tegemist on üldregulatsiooniga.	
4	HMS-i uue §-ga 7¹ luuakse terviklahendus automaatse haldusmenetluse tarbeks, kuid lõigete 7 ja 8 asukoht ning sõnastus eelnõus jätab mulje, et nimetatud sätted käivad läbiviidava automaatse haldusmenetluse kohta, mitte ei ole üldised keelud, mil automaatne haldusmenetlus ei ole lubatud. Parema arusaadavuse huvides tuleks need keelud tõsta §-i 7¹ algusesse, sätestades, et automaatne haldusmenetlus ei ole lubatud haldusmenetluse uuendamise ja vaidemenetluse korral.	Antud selgitus. Eelnõu koostamisel on lõiked 7 ja 8 paigutatud paragrahvi lõppu, lähtudes loogikast, et need käsitlevad automaatse haldusmenetluse erandeid ja piiranguid pärast seda, kui on avatud automaatse haldusmenetluse üldine lubatavus, menetlusosaliste õigused ning	

		läbipaistvus- ja vorminõuded. Sisuliselt on tegemist siiski üldkeeldudega, mille kohaselt automaatne haldusmenetlus ei ole lubatud haldusmenetluse uuendamise ega vaidemenetluse korral, sõltumata automaatse menetluse liigist või ulatusest.	
5	Seletuskirja lk 11 selgitatakse, et <i>esiteks on eelnõus reguleeritud olukorrad, kus ärakuulamisõiguse korral sekkub kohe automaatsesse menetlusse inimene ning võtab automaatse menetluse üle ehk jätkab tavamenetlusega. /---/ Kolmandaks antakse automaatsest haldusmenetlusest inimesele teada (inimene ei ole teadmatuses) ning soovi korral on inimesel õigus nõuda ka tavamenetlust. Märgime, et HMS §-s 7¹ need olukorrad ei kajastu.</i>	Arvestatud. Arvestades ärakuulamisõiguse kesksel rollil haldusmenetluses ning Riigikohtu lahendi nr 3-21-979 suuniseid, on õigusselguse ja normi süsteemse ülesehituse huvides põhjendatud sätestada ka ärakuulamiserand selgesõnaliselt seaduse tekstis. Eelnõu täiendamiseks on asjakohane täiendada kavandatava HMS § 7¹ lg 3 ls 1 sõnastust.	Eelnõud ja seletuskirja vastavalt tagasisidele muudetud.
6	Seletuskirja lk 13 on märgitud, et <i>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. Seletuskirja lk 5 selgitatakse, et automaatse haldusakti või muu dokumendi andmise või automaatse toimingu või menetlustoimingu võib algatada nii haldusorgan omal initsiatiivil, arvestades HMS-i §-s 35 sätestatud, kui ka haldusakti või toimingut sooviv isik, esitades näiteks</i>	Antud selgitus. Automaatse haldusmenetluse algatamine toimub HMS § 35 kohaselt samadel alustel nagu tavamenetluse puhul. Eelnõuga ei muudeta haldusmenetlus algatamise üldreegleid ega menetluse alguse hetke. Kui automaatne haldusmenetlus	

<i>haldusorgani veebiväras või elektroonilises iseteenindusportaalis taotluse ja lisades sellele vajalikud andmed või kinnitades riigil olemas olevate andmete õigsust ja lisades need menetluse juurde.</i> Seletuskirja lk-1 7 märgitakse, et <i>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.</i> HMS § 35 lõige 1 näeb ette, et haldusmenetlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks algab: taotluse esitamisega haldusorganile; <u>haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise teavitamisega menetlusest</u>; haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamise. Eelpool välja toodud selgitused seletuskirjas tekitavad segadust selles, millal peab automaatse haldusmenetluse kasutamisel isikut sellest teavitama ja kas automaatses haldusmenetluses saab isik ise esitada haldusorganile täiendavaid andmeid. Palume seletuskirjas selgitada, millal tuleb olukorras, kui isik ei ole taotlust esitanud, haldusorganil isikut teavitada (HMS § 35 lg 1 p 2), et algatatud on teda puudutav automaatne haldusmenetlus, milles on menetlusosalisel või taotlejal igal ajal õigus § 7¹ lõikes 3 nimetatud vahetule isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga. Lisaks märgime, et ehk vajaks eelnõu seletuskirjas automaatse haldusmenetluse rakendamise kontekstis kogu	algatatakse isiku taotluse alusel, on isik menetluse algatamisest juba teadlik taotluse esitamise kaudu. Sellisel juhul võib isik esitada haldusorganile andmeid nii taotluse esitamisel kui edasise menetluse käigus, sh kinnitada riigil olemasolevate andmete õigsust või esitada täiendavaid selgitusi, sõltuvalt konkreetse menetluse liigist ja õiguslikest eeldustest. Kui automaatne haldusmenetlus algatatakse haldusorgani initsiatiivil ilma isiku taotluseta, kohaldub HMS § 35 lg 1 p 2. Sellisel juhul tuleb menetlusosalist menetluse algatamisest teavitada. Automaatse haldusmenetluse puhul tähendab see, et isikut tuleb teavitada sellest, et tema suhtes on algatatud haldusmenetlus, ning lisaks tuleb HMS § 7¹ lg 4 kohaselt märkida, et menetlus toimub automaatselt. Teavitamine võib toimuda enne haldusakti andmist või pärast haldusakti andmist, sõltuvalt menetluse iseloomust ja sellest, kas menetlus sisaldab menetlustoiminguid enne otsuse tegemist. Mõlemal juhul
---	--

	automaatse haldusmenetluse protsessi menetlusetapid alates menetluse algusest põhjalikumalt analüüsi.	peab teavitamine tagama, et isik ei ole automaatselt menetlusest teadmatuses ning tal on ka tegelik võimalus kasutada oma menetlusõigusi. Seletuskirjas viidatud võimalus teavitada nii enne kui ka pärast haldusakti andmist ei tähenda, et teavitamiskohustus oleks ebamäärane või suvaline. Enne haldusakti andmist teavitamine on vajalik eelkõige juhtudel, kus menetlus hõlmab ärakuulamisõigust või muid menetlusosalise aktiivset osalemist eeldavaid menetlustoiminguid. Pärast haldusakti andmist teavitamine on põhjendatud olukordades, kus haldusakt antakse isiku suhtes automaatselt ilma eelnevate menetlustoiminguteta (nt toetuse määramine või andmete ajakohastamine), kuid isikul peab ka sel juhul olema võimalik saada teavet menetluse viisi kohta, kasutada HMS § 7¹ lg-s 3 sätestatud õigust vahetule kontaktile ametnikuga ning vajaduse korral otsust vaidlustada. Automaatne haldusmenetlus ei välista isiku võimalust esitada	
--	---	--	--

		täiendavaid andmeid või selgitusi. Kavandata HMS § 7¹ lg 3 tagab menetlusosalisele või taotlejale õiguse isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga. Kui isik kasutab seda õigust ning esitab täiendavaid asjaolusid, mis ei ole automaatse menetluse raames õiguspäraselt arvesse võetavad, tuleb menetlust jätkata tavamenetluse korras.	
7	Seletuskirja leheküljel 12 märgitakse, et kui valdkonnaseadus näeb ette automaatse haldusmenetluse võimaluse, peab haldusorgan enne selle rakendamist tegema kaalutud otsuse eelnõu seletuskirjas loetletud asjaolude kohta. Eelnõu § 7¹ automaatse haldusmenetluse rakendamiseks vajalikku otsuse tegemist ei reguleeri. Palume selgitada, millises õigusaktis haldusorganile selline sisulise analüüsi tegemise kohustus ette nähakse.	Antud selgitus. Seletuskirja lk-l 12 kirjeldatud kohustus ei kujuta endast uut, kavandatava HMS §-da 7¹ loodavat eraldiseisvat menetluslikku nõuet ega eelda eraldi otsuse tegemist formaalse haldusaktina. Tegemist on haldusorgani üldisi õiguslikke kohustusi koondava kirjeldusega automaatse haldusmenetluse rakendamise kontekstis. Haldusorgani kohustus hinnata enne automaatse haldusmenetluse kasutusele võtmist selle sobivust ja õiguspärasust tuleneb mitmest kehtivast õigusallikast. Esiteks tuleneb see põhiseaduse §-dest 3 ja 14, mille kohaselt peab avaliku võimu teostamine põhinema	

		seadusel ning riik peab tagama põhiõiguste tõhusa kaitse. Automaatse haldusmenetluse kasutuselevõtt kui avaliku võimu teostamise viis eeldab seega eelnevat hinnangut selle kooskõlale põhiõigustega. Teiseks tuleneb analüüsikohustus HMS-i üldpõhimõtetest, eelkõige HMS §-dest 3,5 ja 6. Haldusorgan peab tegutsema õiguspäraselt, eesmärgipäraselt ja proportsionaalselt ning tagama menetlusosaliste õiguste kaitse. Automaatse menetluse kasutamine olukorras, kus see ei võimalda neid põhimõtteid järgida oleks õigusvastane, mistõttu on haldusorganil kohustus enne automatiseerimise rakendamist hinnata selle vastavust nimetatud põhimõtetele. Kolmandaks tuleneb sisulise analüüsi tegemise vajadus isikuandmete töötlemise õigusest, eelkõige IKÜM-st. IKÜM art 2,24 ja 25 panevad vastutavale töötlejale kohustuse rakendada asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid ning hinnata andmetöötlemise vastavust õigusnormidele.	
--	--	--	--

		Lisaks tuleb analüüsikohustus ka avaliku teabe seaduse ja riigi infosüsteemide toimimist reguleerivatest normidest, mis nõuavad infosüsteemide arendamisel riskide hindamist, läbipaistvuse tagamist ja vastutuse selget määratlemist. Seega ei ole seletuskirjas kirjeldatud kaalutud otsuse tegemise kohustus ette nähtud ühes konkreetses üksiknormis, vaid tuleneb haldusorgani üldistest põhiseaduslikest, haldusõiguslikest ja andmekaitsealastest kohustustest.	
--	--	---	--

9. Siseministeerium

Jrk nr	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
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	Antud selgitus. Selgitame, et eelnõu § 7¹ lg-s 1 kasutatud sõnastuse eesmärk ei ole vastandada automaatset menetlust „tavapärasele digitaalsele asjaajamisele“ või lihtsustatud ametnikutööle, vaid luua selge õiguslik eristus olukordade vahel, kus otsus või toiming tehakse infosüsteemi poolt ilma haldusorgani nimel	

	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 kirjas, et haldusorgan võib anda haldusakti või muu dokumendi või sooritada toimingut või menetlustoimingu 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.“	tegutseva isiku vahetu sekkumiseta. Oluline ei ole see, kui suurel määral on ametniku töö standardiseeritud või rutiinne, vaid kas konkreetse haldusakti andmise või toimingut sooritamise hetkel toimub sisuline inimlik sekkumine otsustusprotsessi. Automaatsuse eristamine on vajalik eelkõige menetlusosalise teavitamise ja läbipaistvuse tagamiseks (isik peab teadma, kas otsuse tegi infosüsteem või inimene); IKÜM art 22 kohaldamisala ja kaitsemeetmete määratlemiseks ning menetlusosalise õiguste (nt õigus isiklikule kontaktile ametnikuga) selgeks sidumiseks automaatse otsustamise olukorras. Seega ei ole automaatsuse rõhutamine deklaratiivne, vaid loob aluse eriregulatsioonile ja täiendavatele kaitsemehhanismidele. Välja toodud erinevus kavandatava HMS § 7¹ lg 1 ning järgnevate lõigete sõnastuste vahel on taotluslik. Lõige 1 määratleb automaatse haldusmenetluse võimalikult laialt, hõlmates haldusakte, muid
--	---	---

		dokumente, toiminguid ja menetlustoiminguid. Järgnevad lõiked keskenduvad aga eeskätt nende automaatse menetluse tulemustele ja etappidele, millel on vahetu mõju isiku õigustele ja kohustustele. Näiteks vorminõuded, läbipaistvus- ja põhjendamiskohustused (§ 7¹ lg-d 4-6) on eelkõige seotud haldusaktide ja lõppotsustega. Samas menetluse uuendamise ja vaidemenetluse keelud (§ 7¹ lg-d 7-8) on oma olemuselt seotud haldusaktidega, mitte üksikute menetlustoimingutega. Eelnõu ei loo uut üldist alust proaktiivseks haldusmenetluseks ega isikuandmete töötlemiseks ilma taotluseta. Automaatse haldusmenetluse rakendamine, sh enne haldusakti andmist isikuandmete töötlemine peab ka edaspidi tuginema konkreetsele seaduslikule alusele, mis tuleneb valdkonnaseadusest ja HMS §-st 35. Kui valdkonnaseadus näeb ette haldusmenetluse algatamise haldusorgani initsiatiivil (sh isikut soodustavate haldusaktide puhul), on haldusorganil ka õigus ja	
--	--	--	--

		kohustus töödelda menetluse läbiviimiseks vajalikke isikuandmeid kehtiva õiguse alusel. HMS § 7¹ ei laienda ega kitsenda seda alust, vaid võimaldab sellist menetlust teatud tingimustel läbi viia automaatselt. Välja pakutud normi sõnastus kirjeldab sisuliselt proaktiivse teenuse või soodustava haldusakti andmise mehhanismi. Eelnõu eesmärk on aga sätestada üldine menetluslik raamistik, mitte kehtestada uusi materiaalõiguslikke aluseid isiku vastavuse kontrollimiseks või õiguse tekkimise tuvastamiseks.	
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.“.	Antud selgitus. Nõustume, et elektroonilistes iseteeninduskeskkondades on taotluste eeltäitmine riigil juba olemasolevate andmete alusel laialt levinud. Selgitame, et eelnõu eesmärk ei ole piirata ega keelata sellist ennetavat andmetöötlust. Vastupidi, kavandatakse HMS § 7¹ lõige 1 võimaldab haldusorganil kasutada infosüsteeme haldusmenetluse läbiviimisel, sh	

		taotluspõhise menetluse algatamisel ja menetlustoimingute tegemisel automaatselt. Taotluse eeltäitmine riigi andmekogudes juba olemasolevate andmete alusel on käsitatav menetlustoiminguna HMS tähenduses ning mahub seega kavandatava HMS § 7¹ lõike 1 kohaldamisalasse. Lisaks tagavad kavandatavad HMS § 7¹ lõiked 5 ja 6 läbipaistvuse ning isiku teadlikkuse andmete kasutamisest. Isikut teavitatakse kasutatud andmekogudest ning otsuse või toimingu aluseks olnud põhimõtetest. Praktikas tähendab see, et isikul on võimalik kontrollida, millistest andmeallikatest eeltäidetud andmed pärinevad ning vajaduse korral taotleda nende parandamist või selgitust. Peame vajalikuks rõhutada, et eeltäidetud taotluse kasutamine ei vabasta isikut HMS-st ja andmekaitseõigusest tulenevast üldisest hoolsuskohustusest esitatud andmete õigsuse osas. See	
--	--	--	--

		põhimõtte tuleneb juba kehtivast õigusest ega vaja eraldi normi HMS-is, kuna vastutus ebaõigete andmete esitamise eest on reguleeritud valdkonnaseadustes ning üldistes menetluspõhimõtetes. Seetõttu leiame, et ettepanekus kirjeldatud lahendus on sisuliselt kaetud eelnõus kavandatava regulatsiooniga ja eraldi täiendava sätte lisamine HMS-i ei ole põhjendatud. Kavandatav tehnoloogianeutraalne raamistik jätab haldusorganitele piisava paindlikkuse eeltäidetud taotluste kasutamiseks, tagades samal ajal isikute põhiõiguste kaitse ja menetluse läbipaistvuse.	
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:	Antud selgitus. Eelnõu eesmärk on luua automaatse haldusmenetluse jaoks üldine raamistik, jättes haldusakti teatavakstegemise ja kättetoimetamise detailse regulatsiooni HMS-i üldnormide (eelkõige HMS § 25-28) ja valdkonnaseaduste reguleerimisalasse. Haldusakti teatavakstegemine ja	

	„(X) Kui haldusakt antakse kaalutusõigusega 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 tulemus on pabermaailma mõistes „dokument“ või „haldusakt“. Tegelikult 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 väljavõtte on võrdväärne haldusakti kehtiva mõistega.	kättetoimetamine on isikute põhiõiguste seisukohalt keske tähtsusega menetlusetapp, mistõttu peab regulatsioon olema piisavalt universaalne ega saa piirduda automaatsete või positiivsete haldusaktidega. Kehtiv HMS võimaldab juba praegu ulatuslikult elektroonilist kättetoimetamist, sh infosüsteemide ja e-posti kaudu, ning lähtub põhimõttest, et haldusorgan valib teatavakstegemise viisi, mis on konkreetset juhtumist arvestades tõhus ja proportsionaalne. Füüsiline kättetoimetamine ei ole kohustuslik esmavalik, vaid rakendub eeskätt olukordades, kus elektrooniline teatavakstegemine ei ole võimalik või ei ole andnud tulemust. Seetõttu on ettepanek piirata negatiivsete haldusaktide puhul füüsilist kättetoimetamist üksnes „viimase abinõuna“ sisuliselt juba kaetud kehtiva õiguse loogikaga ning ei vaja eraldi sätestamist. Ettepanek loobuda lähenemisest, mille kohaselt infosüsteemis
--	---	--

		tehtud automaatse otsus on käsitletav „dokumendina“ või „haldusaktina“, ei ole kooskõlas HMS-i üldise loogikaga. Haldusakti õiguslik tähendus ei tulene selle visuaalsest vormist, vaid haldusorgani tahteavaldusest, millega otsustatakse konkreetse isiku õiguste ja kohustuste üle. Ka automaatse haldusmenetluse puhul on tegemist haldusakti või toiminguga HMS-i tähenduses, sõltumata sellest, kas see on tehniliselt realiseeritud andmebaasikirjena või kuvatud kasutajaliideses tekstina. Haldusakti mõiste säilitamine on vajalik õigusselguse, vaidlustatavuse ja õiguskaitse tagamiseks ning selle asendamine abstraktse „andmekogumi“ käsitleusega ei oleks kooskõlas haldusõiguse põhimõtetega.	
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	Arvestatud. Nõustume tagasisides väljendatud seisukohaga, et avalike ülesannete täitmisel on isikuandmete töötlemise esmane ja eelistatud õiguslik alus vastav õigusnorm (IKÜM art 6 lg 1 p e ning eriliigiliste andmete puhul art 9),	Lõige 2 eelnõust välja jäetud. Edasises regulatsioonis lähtutakse põhimõttest, et eriliiki isikuandmete töötlemine automatiseeritud haldusmenetluses saab toimuda üksnes selgesõnalise õigusliku aluse olemasolul, mis tuleneb

	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. Siseministeriumei 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.“	mitte andmesubjekti nõusolek. Samuti peame põhjendatuks tähelepanu juhtimist sellele, et nõusoleku kasutamine automatiseeritud haldusmenetluses võib tekitada praktikas segadust, eelkõige seoses nõusoleku tagasivõtmise õiguslike tagajärgedega. Arvestades vajadust tagada selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus eriliiki isikuandmete töötlemiseks, nõustume, et eelnõus kavandatud HMS § 7¹ lg 2 ei ole vajalik. Vastav lõige jäetakse eelnõust välja.	asjakohasest valdkonnaseadusest ning vastab IKÜM nõuetele. Seletuskirja kavandatava HMS § 7¹ lg 1 juures täiendatud viisil, et ei jääks muljet, nagu looks HMS iseseisva aluse eriliiki isikuandmete töötlemiseks.
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?	Antud selgitus. Selgitame, et tegemist on olulise sättest tuleneva garantiiga, mille eesmärk on vältida olukorda, kus automaatne haldusmenetlus muutub isiku jaoks „suletud süsteemiks“ ilma reaalse võimaluseta inimesega suhelda.	

	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?	Menetlusosalise ja taotleja eraldi nimetamine. See ei ole mõeldud nende sisuliseks eristamiseks, vaid selguse huvides. Taotleja on küll HMS-i mõistes menetlusosaline, kuid mitte kõik menetlusosalised ei ole taotlejad (nt kolmandad isikud). Sõnastusega on soovitud üheselt hõlmata nii haldusmenetluse algatanud isik kui ka teised menetlusosalised, sh kolmandad isikud. Seega on kolmandad isikud sättega kaetud ning tegemist ei ole menetlusosalise mõiste kitsendamisega. Õigus vahetule isiklikule kontaktile. Sätte sõnastust eelnõus on muudetud, eemaldatud on sõna „vahetule“. Selgitame, et isikliku kontakti võimaluse all ei ole mõeldud isiku subjektiivset õigust nõuda automaatse haldusmenetluse kasutamist ega ka õigust nõuda, et menetlus jätkuks automaatselt olukorras, kus isik soovib ametnikuga vahetult suhelda. Automaatne haldusmenetlus on eelnõu kohaselt haldusorgani võimalus mitte kohustus. Kui isik soovib	
--	--	---	--

		isiklikku kontakti haldusorgani nimel tegutseva isikuga ning see toob kaasa vajaduse sisuliseks inimlikuks sekkumiseks, võib automaatne menetlus katkeda ja menetlus jätkuda tavamenetlusena. Kavandatava HMS § 7¹ lg 3 eesmärk ei ole kohustada haldusorganit tagama automaatse menetluse raames paralleelselt pidevat isiklikku teenindust, vaid tagada, et isikul oleks tegelik võimalus pöörduda haldusorgani nimel tegutseva isiku poole juhul, kui automaatne lahendus ei ole arusaadav, ei ole kasutatav või tekitab menetluses takistusi. See hõlmab eelkõige õigust saada selgitusi, esitada küsimusi, kasutada ärakuulamisõigust ning vajaduse korral suunata menetlus üle tavamenetlusse. Isiklik kontakt lg 3 tähenduses ei ole piiratud üksnes füüsilise suhtlusega kohapeal. Isiklik kontakt võib toimuda ka telefoni, e-posti, videosilla või muu vahetut suhtlust võimaldava kanali kaudu. Oluline ei ole kontaktivorm, vaid see, et isik suhtleb haldusorgani	
--	--	--	--

		nimel tegutseva füüsilise isikuga, kellel on pädevus menetluses selgitusi anda ja vajaduse korral menetluse kulgu suunata. Kirjeldatud praktika, mille kohaselt isikut teavitatakse iseteeninduses automaatse otsustamise võimalusest ning talle jäetakse valik esitada taotlus kas elektrooniliselt või kohapeal, on kooskõlas eelnõu eesmärgiga. Kavandatud HMS § 7¹ lg 3 ei välista sellist lahendust ega nõua, et automaatne menetlus oleks igal juhul kättesaadav isikule, kes soovib isiklikku kontakti. Vastupidi, säte toetab lähenemist, kus isikliku kontakti soov viib menetluse tavamenetlusse. Eesmärk on sätestada menetlusgarantii mitte teenindusstandard.	
6	Eelnõu § 7¹ lõige 4 sätestab, et automaatses haldusaktis märgitakse, et see on antud automaatselt. Automaatsele haldusaktile ei kohaldata nõuet märkida selles haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja kinnitada see tema allkirjaga, kuid selles märgitakse haldusorgani kontaktandmed. Automaatsele haldusaktile lisatakse e-tempel.	Arvestatud. Nõustume, et HMS § 55 lg 4 teine lause loob üldise erandi elektroonilise haldusakti allkirjanõudest ning sätestab, et digitaalallkirja lisamine ei ole kohustuslik, kui haldusorgani juht või tema volitatud isik on	Eelnõust välja jäetud e-templi nõue ning seletuskirja täiendatud selgitusega, et nime ja allkirja nõue ei kohaldu; e-templi lisamise kohustus puudub, kuna HMS § 55 lg 4 ei nõua seda elektroonilise haldusakti puhul.

	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.	turvalisel viisil tuvastatav. Automaatse haldusakti puhul, kus vahetu isiklik sekkumine puudub definitsiooni kohaselt, täiendab kavandatav HMS § 7¹ lg 3 seda üldist erandit <i>lex specialis</i> ehk siis nime ja allkirja nõue ei kohaldu üldse, ning haldusorgani identifitseerimiseks piisab kontaktandmete märkimisest. Seega ei ole e-templi lisamine automaatsele haldusaktile kohustuslik, kuna HMS § 55 lg 4 pakub selleks piisava õigusliku aluse, mida kavandatav § 7¹ lg 3 täpsustab ja konkretiseerib.	
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	Antud selgitus. Eelnõuga kavandatava HMS § 7¹ lg 5 eesmärk on tagada automaatse haldusmenetluse läbipaistvus ning isiku informeeritus tema kohta tehtud otsuse aluseks olnud andmetöötlustest. Tegemist on täiendava menetlusgarantiiga, mis tuleneb nii haldusmenetluse üldpõhimõtetest kui ka isiku informatsioonilise enesemääramise põhiõigusest ning IKÜM art 22. Sätte keskne eesmärk ei ole dubleerida andmekogude põhimäärustes või	Eelnõu teksti muudetud ning seletuskirja täiendatud osas, mis puudutab haldusaktide ja toimingute puhul teabe edastamist. Eelnõu lg-st 4 (algses eelnõu versioonis lg 5) on välja jäetud andmete avaldamise kohustus infosüsteemide kasutamise kohta.

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 teabe 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	muudes õigusaktides juba sisalduvat teavet, vaid võimaldada konkreetsel juhul adressaadil mõista, milliste andmekogude andmeid tema suhtes tehtud automaatse otsuse või toimingu tegemisel tegelikult kasutati. Nõustume, et mitmetes valdkondades on andmekogudevahelised andmevood juba detailselt reguleeritud ning avalikult kättesaadavad. Samas ei pruugi see teave olla menetlusosalisele kergesti leitav ega seostatav konkreetse automaatse otsusega. Siiski on eelnõu lähtekoht, et automaatse haldusakti andmisel avaldatavad andmekogude nimed moodustavad osa haldusakti põhjendustest. HMS § 56 tähenduses. Nimetatud teave ei ole eraldiseisev uus andmeliik, vaid täpsustab automaatse otsuse kujunemise aluseid. Kui tavapärasel haldusaktis esitatakse põhjenduses tuvastatud asjaolud ja tõendid, siis automaatse haldusakti puhul on otsustuse kujunemise aluseks andmekogudes sisalduvad andmed. Seega tuleb kavandavat	
--	---	--

	lubatavus seaduses ning määruse tasemel on täpsustused, näiteks elukohamenetluses on meil määruhes loetelu nii: Automaatkande tegemiseks kontrollitakse elukohateate andmete vastavust kehtestatud nõuetele automaatselt järgmiste andmekogude vahendusel: 1) rahvastikuregister; 2) aadressiandmete süsteemi infosüsteem; 3) kinnistusraamat.	HMS § 7¹ lg-t 5 tõlgendada koosmõjus HMS § 55-57 sätetega. Andmekogude nimede avaldamine peab toimuma haldusaktis endas või HMS § 56 lg 1 kohaselt haldusaktis viidatud menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis. Eelnõu ei loo põhjenduse esitamisele erandit, vaid täpsustab selle sisu automaatse menetluse kontekstis. Seletuskirjas on ka selgitatud, et juhul, kui kasutatavate andmekogude loetelu on mahukas ja selle esitamine muudaks haldusakti raskesti mõistetavaks, võib haldusorgan jätta haldusakti liigse teabega koormamata ning viidata kohale, kus vastav teave on kättesaadav. Seega ei ole eesmärk muuta haldusakte ebaproportsionaalselt mahukaks. Mis puudutab teabe valdamise vormi ja kohta, siis eelnõuga kavandatava HMS § 7¹ lg 5 on mõeldud kohalduma automaatse haldusakti andmisel ning automaatse toimingu või menetlustoimingu sooritamisel. Praktikas tähendab see, et teave	
--	--	--	--

		avaldatakse üldjuhul koos haldusaktiga või muul selgelt seostataval viisil, mis võimaldab isikul otsuse tegemise aluseid mõista. Säte ei välista ega nõua, et kogu teave peaks olema kirjas üksnes konkreetses haldusaktis. Kui valdkonnaseaduses või määrukses on automaatse menetluse kasutamine ning kasutatavad andmekogud selgelt ja arusaadavalt reguleeritud ning haldusaktis on sellele selgelt viidatud, võib see olla piisav, eeldusel et adressaadil on tegelik võimalus vastavale teabele ligi pääseda ja seostada see oma konkreetse juhtumiga. Seega on võimalik kombineeritud lähenemine, kus üldine loetelu on sätestatud seaduse või määruse tasemel ning konkreetse haldusakti puhul antakse vastav viide või lühem kokkuvõte. Andmekogu vs infosüsteem kasutamise tähenduse erinevus. Andmekogu tähistab konkreetset andmete kogumit. Infosüsteem võib olla tehniline lahendus või	
--	--	---	--

		otsust toetav süsteem, mis kasutab mitme andmekogu andmeid või rakendab otsustusloogikat. Infosüsteemi üldise toimimisloogika avalikustamine läheb kaugemale sellest, mis on vajalik menetlusosalise õiguste tagamiseks. Seega on eelnõu lg-st 4 (algses eelnõu versioonis lg 5) välja jäetud andmete avaldamise kohustus infosüsteemide kasutamise kohta.	
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	Antud selgitus. Eelnõuga kavandatava HMS § 7¹ lg 6 eesmärk on tagada automaatse haldusmenetluse puhul otsuse adressaadile arusaadavus ja läbipaistvus olukorras, kus otsus või toiming tehakse infosüsteemi poolt ilma haldusorgani nimel tegutseva ametniku sekkumiseta. Säte täidab automaatse otsustamise kontekstis täiendava menetlusgarantii rolli ning on seotud nii haldusmenetluse üldpõhimõtetega kui ka isiku õigusega saada sisulisi selgitusi automatiseeritud otsuste aluste kohta. Selgitame, et eelnõuga kavandatava HMS § 7¹ lg 6 ei ole	Eelnõu uue versiooni lõike 5 sõnastust muudetud viisil, et otsustuspõhimõtete selgitus on osa põhjendamiskohustuse täitmisest. Uus sõnastus kinnitab, et HMS § 56 kohaldub täies ulatuses ning välistab tõlgenduse, et lõige 5 on <i>lex specialis</i>, mis asendaks üldise põhjendamiskohustuse.

	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.	mõeldud HMS § 56 lg-s 4 sätestatud põhjendamiskohustuse erandit kõrvale jätma ega tühistama. Muudetud lg 6 sõnastust (uues eelnõu versioonis lg 5), kuna HMS §-st 56 tulenev põhjendamiskohustus on üldine ja kehtib kõikidele kirjalikele haldusaktidele, sh automaatsetele. Säte on kohaldatav nii positiivsete kui ka negatiivsete automaatsete haldusaktide ja toimingute puhul. Ka positiivse otsuse korral võib olla isiku jaoks oluline mõista otsuse aluseid, näiteks selleks, et veenduda kasutatud andmete õigsuses. Automaatse otsustamise puhul ei ole isikul alati võimalik tajuda otsuse loogikat nõ. menetluse käigus, mistõttu hilisem selgitus on olulisem kui tavamenetluses, kus isik suhtleb vahetult ametnikuga. Nõustume, et isikute infovajadus võib olla erinev ning et otsustuspõhimõtted ja kriteeriumid on paljudel juhtudel juba seaduse või määruse tasemel	
--	---	---	--

		reguleeritud. Eelnõuga kavandatava HMS § 7¹ lg 6 ei eelda nende normide ümberkirjutamist. Sätte sõnastus „sellises ulatuses, mis võimaldab menetlusosalisel mõista otsuse aluseid“ annab haldusorganile paindlikkuse esitada selgitus proportsionaalsel ja praktilisel viisil. See võib tähendada lühikest ja lihtsas keeles esitatud kokkuvõtet, viidet asjakohasele õigusaktile või selgituse kättesaadavaks tegemist infosüsteemi kaudu.	
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.	Antud selgitus. HMS § 7¹ kui üldvolitusnorm. Eelnõuga kavandatav HMS § 7¹ lg 1 on üldnorm, mis kohaldub nii nagu kohaldub HMS tervikuna kõikidele haldusmenetlustele. Seega kohaldub ka uus kavandatav automaatse haldusmenetluse norm mistahes haldusmenetlusele. HMS on üldseadus, mis reguleerib haldusmenetlust tervikuna. HMS § 2 lg 1 määratleb haldusmenetluse kui „haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingut	Seletuskirja on täiendatud osas, mis puudutab kavandatava HMS § 7¹ lg 1 rakendamist üldnormina.

		sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel“. Kavandata HMS § 7¹ lg 1 annab haldusorganile kaalutusõiguse („võib“) kasutada automaatset haldusmenetlust. See on kooskõlas HMS §-ga 4, mis reguleerib kaalutusõigust üldiselt. Kuna üldnorm annab juba õigusliku aluse automaatse haldusmenetluse kasutamiseks, siis ei ole erinorme eriseadustes tingimata vaja. Üldnorm toimib sarnastelt teistele HMS üldnormidele (nt vormivabadus § 5 lg 1, elektroonilise haldusakti võimalus § 55 lg 3) ja on kooskõlas haldusmenetluse seaduse süsteemiga.	
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?	Antud selgitus. Selgitame, et automaatse haldusmenetluse puhul on tegemist kvalitatiivselt erineva olukorraga võrreldes tavamenetlusega, mis viiakse läbi ametniku poolt. Automatiseeritud otsustamine võib olla isiku jaoks vähem hoomatav ning selle toimimise loogika ja otsustusprotsessi alused ei ole menetluse käigus vahetu suhtluse kaudu nähtavad. Samuti võivad	

	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?	automatiseeritud süsteemid kaasa tuua spetsiifilisi põhiõiguste riske, nagu andmete väärkasutus, ebaõiged seosed andmekogude vahel, läbipaistmatu otsustusloogika või kallutatuse oht. Seetõttu on põhjendatud, et automaatse haldusmenetluse korral kehtib täiendav avalikustamise kohustus, mida tavapäraste haldusaktide puhul ei ole vajalik eraldi sätestada. Eelnõuga kavandatav muudatus AvTS § 28 lg 1 p-s 31³ ei ole mõeldud täitmiseks konkreetse haldusakti kaudu ega eelda, et põhiõiguste riskide leevendamise kohta käiv teave esitatakse igal üksikjuhul adressaadile koos otsusega. Tegemist on üldise avalikustamise kohustusega, mis tuleb täita teabevaldaja veebilehel või muus avalikult kättesaadavas keskkonnas. Seega eesmärk ei ole koormata haldusakte liigse ja adressaadi jaoks ebaolulise teabega eha vähendada e-teenuste kasutajasõbralikkust. Säte ei erista positiivset ja negatiivset haldusakti, kuna AvTS § 28 reguleerib üldist teabe	
--	---	--	--

		avalikustamist, mitte konkreetse menetlusosalise teavitamist. Samas aitab sellise teabe olemasolu avalikkusel ja üksikisikul vajaduse korral paremini mõista automaatse haldusmenetluse toimimist. Selgitame, et kavandatava AvTS § 28 lg 1 p-s 31³ ei ole mõeldud kogu andmekogu või infosüsteemi ajaloolise kasutuselevõtu või üldise toimimisega kaasnevate põhiõiguste riskide kirjeldamist. Avalikustamise kohustus puudutab konkreetse automaatse haldusmenetluse või automatiseeritud funktsionaalsuse kasutusele võtmist ja toimimist. See tähendab seda, millist otsustusloogikat vastav automatiseeritud lahendus rakendab ning milliseid meetmeid on rakendatud just selle konkreetse automatiseerimisega kaasnevate põhiõiguste riskide leevendamiseks.	
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	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus. 11.1. Seletuskirja vastavat lauset on muudetud viisil, mis rõhutab, et	Seletuskirja vastavalt tagasisidele osaliselt täiendatud.

	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.	selge õiguslik regulatsioon loob aluse isikule arusaadava ja läbipaistva teabe andmiseks automaatse menetluse, otsuse aluste ja vaidlustamisvõimaluste kohta. 11.2. Nõustume, et ametniku ja menetleja eraldi esiletoomine ei ole vajalik. Seletuskirja vastavalt tagasisidele muudetud. 11.3. Viidatud lauseosa all on mõeldud, et kuigi automaatseid otsuseid antakse praktikas juba ka praegu, ei ole olnud seni HMS-is selget regulatsiooni, mis määraks automaatse haldusmenetluse lubatavuse tingimused, piirid ja menetlusgarantiid (nt läbipaistvus, selgitamiskohustus, inimese sekkumise võimalus). 11.4. Selgitame, et lauses peetakse silmas seda, et eelnõu vastuvõtmine iseenesest ei too automaatselt kaasa muudatusi, kuna automaatse haldusmenetluse kasutamine on haldusorganile võimalus mitte kohustus.	
--	--	--	--

	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.	11.5. Nõustume, et teatud valdkondades, sh rahvastikuregistri näitel, võib halduskoormuse vähenemise mõju avalduda kohe, kuid eelnõus on mõeldud kõiki aspekte mitte ainult konkreetseid juhtumeid. 11.6. Viidatud lauses peetakse silmas eelnõus sätestatud kaitsemeetmeid, nagu kohustus teavitada automaatsest menetlusest, anda selgitusi otsuse aluste kohta, tagada isiku õigus vahetule kontaktile menetlejaga, võimalus vaidlustada automaatne otsus ning keeld kasutada automaatset menetlust vaidemenetluses ja menetluse uuendamisel. 11.7. Eelnõu ei dubleeri IKÜM-i sätteid ega loo nendega vastuolu. Vastupidi, eelnõuga täpsustatakse IKÜM-st tulenevaid üldisi põhimõtteid haldusmenetluse kontekstis, eelkõige seoses automatiseeritud otsustamise lubatavuse ja menetlusgarantiidega. IKÜM jätab mitmes küsimuses liikmesriikidele otsustusruumi
--	--	---

		ning eelnõu kasutab seda ruumi, sätestades täiendavad tagatised automaatse haldusmenetluse puhul. 11.8. Sätte eesmärk on võimaldada paindlikku teavitamist, arvestades erinevate valdkondade ja menetluste eripära. Eelnõu ei sea kohustuslikku reeglit, et teavitamine peab toimuma nii enne kui ka pärast haldusakti andmist, vaid jätab haldusorganile võimaluse valida sobiv ajastus. Kui valdkonnaspetsiifiline regulatsioon, nagu rahvastikuregistri automaatkannete puhul, näeb ette teavitamise enne automaatse menetluse läbiviimist ning isikule loobumisvõimaluse andmise, on see jätkuvalt lubatud ja kooskõlas eelnõuga.	
--	--	---	--

10. Tartu Ülikool

Jrk nr	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
1	Muudatuse kooskõla siseriikliku õigusega Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneb üldine seadusereservatsiooni põhimõte, mille kohaselt tohib riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas	Antud selgitus. Nõustume, et automatiseeritud ja inimliku otsustusprotsessi vahel	

	olevate seaduste alusel. Iga isiku õigusi ja kohustusi mõjutav riigivõimu teostamine peab tuginema seadusandja poolt kehtestatud normatiivsele alusele, tagamaks selle demokraatliku legitimeerituse, õigusselguse ning kaitse meelevaldse halduspraktika eest. Täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning vastavad menetlusnormid peavad olema seda täpsemad, mida intensiivsem on põhiõiguste riive.⁵ Kavandatav HMS § 7¹ lg 1 sätestab, et haldusorganil on õigus kasutada haldusaktide andmisel, toimingute ja menetlustoimingute sooritamisel arvutiprogrammil põhinevat automaatset haldusmenetlust, ilma et selleks oleks vaja täiendavat eriseadusest tulenevat volitusnormi. Seega käsitatakse automaatotsust ühe võimaliku menetlusvormina, mille kasutamine sõltub haldusorgani otsustusest ning mida võib rakendada igal juhul, kui haldusorganil on pädevus vastav haldusakt anda. Normi sõnastus ei erista automaatse menetluse kasutamise lubatavust otsuse liigi, kaalutusruumi ulatuse ega määratlemata õigusmõistete esinemise järgi. Automaatne menetlus on lubatud ka olukordades, kus haldusorganil tuleb teha sisulisi kaalutusotsuseid või sisustada abstraktseid õiguslikke standardeid. Seaduseelnõu seletuskirjast võib tuletada, et Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et asjaomane seadusmuudatus täidab nõuet reguleerida „automaatse haldusmenetluse kasutamist sõnaselgelt seaduses, määrates, millises ulatuses ja tingimustel võib	esinevad sisulised erinevused otsuste kujunemises, põhjendatavuses ja jälgitavuses ning et need erinevused eeldavad seadusandlikke menetlusgarantiisid. Eelnõu eesmärk ei ole samastada automaatset haldusakti menetleja poolt antud haldusaktiga otsustamise sisulises mõttes, vaid käsitleda automaatset menetlust ühe võimaliku menetlusvormina haldusorgani pädevuse teostamisel. Just nimetatud erinevuste tõttu nähakse eelnõus automaatse haldusmenetluse kasutamisele ette eraldi ja täiendavad piirangud ning kaitsemehhanismid, mida tavamenetluses ei ole vaja sõnaselgelt reguleerida. Kavandatava HMS § 7¹ eesmärk on luua üldine seaduslik alus automaatse haldusmenetluse kasutamiseks olukordades, kus haldusorganil on juba seadusest tulenev pädevus vastav haldusakt anda või toiming sooritada. Säte ei vabasta haldusorganit kehtivatest
--	---	---

⁵ Vt ka: RKPJKo 12.10.2017, 5-24-25/17, p 48; RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, punkt 41. Põhjalikumalt ka M. Ernits. § 3. Kommentaarid 1–208 ja 230–275 ja T. Pajuste. § 3. Kommentaarid 209–229. – U. Lõhmus (peatöim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2023, komm 104 jj.

haldusorgan teha otsuseid ilma ametniku vahetu sekkumiseta.”⁶ Vastava seisukoha õigsuses tuleb kahelda põhjusel, et automaatotsust ei ole võimalik samastada inimese poolt tehtud otsustega. Automaatselt koostatud haldusakt ja ametniku poolt välja antud haldusakt on sisuliselt erinevad. Erinevuse tuum seisneb selles, kuidas otsus tehakse, selle kvaliteedis ning samuti sellest tulenevast otsuse kontrollitavuses. Ametniku poolt välja antud haldusakt põhineb hindaval otsustusprotsessil. Ametnik ei võta asjaolusid vastu pelgalt andmekogumina, vaid liigitab need õiguslikult, kaalub asjakohaseid asjaolusid ja põhjendab, miks just need asjaolud olid otsuse tegemisel olulised ja teised mitte. Otsus põhineb inimlikul tõlgendamisel, õiguslikul subsumptsioonil ja normatiivsel hindamisel. See võimaldab samal ajal ka otsuse kontrollitavust: kolmandad isikud saavad põhjenduse ja toimiku alusel aru, kuidas ametiasutus on faktidest tulemuseni jõudnud. Lisaks on otsus seostatav konkreetse isikuga, mis tagab isikliku vastutuse. Automaatselt koostatud haldusakt on seevastu sisult reeglite- ja andmepõhine. Otsus tehakse eelnevalt kindlaksmääratud otsustusreeglite või statistiliste mudelite kohaldamise abil sisestatud andmetele. Süsteem ei hinda üksikjuhtumit individuaalse õigusliku kaalumise mõttes, vaid liigitab selle eelnevalt määratletud kategooriatesse. Sellest lähtuvalt on eriti tehisintellekti ja masinõppe lahenduste abil genereeritud otsus põhjendatav ainult piiratud ulatuses: küll on võimalik	materiaalõiguslikest ega menetlusõiguslikest piirangutest ega anna iseseisvat volitust põhiõigusi intensiivsemalt riivavate otsuste automatiseerimiseks. Automaatset menetlust saab kasutada üksnes juhul, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, sh haldusõiguse üldpõhimõtete, põhiõiguste kaitse ning valdkonnaspetsiifiliste erinormidega. Eelnõuga ei jäeta automaatse menetluse kasutamise ulatust piiritlemata. Vastupidi, kavandatav HMS § 7¹ sisaldab mitut sisulist ja õiguslikult siduvat piiranut. Automaatne menetlus ei ole lubatud olukordades, kus isiku ärakuulamine on kohustuslik, menetluse uuendamisel ega vaidemenetluses. Samuti on menetlusosalisel alati õigus isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga ning õigus saada selgitusi otsuse aluste kohta. Need sätted välistavad automaatse menetluse kasutamise juhtudel, kus otsuse õiguspärasus eeldab	
--	---	--

⁶ SK lk 4.

	kirjeldada, milliseid reegleid või parameetreid on rakendatud, kuid üldiselt mitte seda, miks need konkreetsel juhul on asjakohased.⁷ Eriti keerukamate süsteemide puhul ilmneb automaatlahenduste ning eeskätt tehisintellekti abil genereeritud automaatlahenduste puhul nn musta kasti omapära: tee sisendist väljundini on ka seda rakendava asutuse jaoks vaid piiratud ulatuses selge.⁸ Eelöeldust lähtuvalt on inimese ja tehnoloogia abil tehtud otsuse jälgitavus sisuliselt erinev. Kui inimese otsust saab rekonstrueerida keele, argumenteerimise ja juriidilise loogika abil, siis automatiseeritud otsuste puhul jääb sageli ebaselgeks, millised kaalutlused, seosed või kriteeriumid olid konkreetsel juhul otsustavad. Seetõttu on ka vastutus sisuliselt erinev: otsust ei saa omistada konkreetsele otsustajale, vaid ainult süsteemi disainile ja abstraktsele arvutiprogrammile, mis nõrgendab otsuse individuaalset vastutuse mõõdet ja eeldab selle eraldi reguleerimist.⁹ Sisu poolest on tegemist seega kahe olemuslikult erineva otsuse tüübiga: inimese haldusakt või toiming on normatiivselt põhjendatud üksikotsus, automaatne haldusakt on reeglipõhine või statistiline klassifikatsioon. Just need erinevused põhjendatuses, jälgitavuses ja vastutuse omistatavuses selgitavad, miks neid kahte ei saa mõista sisuliselt võrdväärsete riiklike otsustusvormidena.	sisulist kaalutlust, määratlemata õigusmõistete individuaalset sisustamist või normatiivset hindamist. Seetõttu ei saa nõustuda väitega, et seadusandja jätaks eelnõuga automatiseerimise ulatuse ja intensiivsuse piiritlemata ning täielikult haldusorgani otsustada. Haldusorgan ei saa automaatset menetlust kasutada meelevaldselt ega kõrvale kalduda menetlusgarantiidest, vaid üksnes seaduse raamides ja nendes olukordades, kus otsus on olemuselt formaliseeritav, reeglipõhine ja objektiivsetel andmetel põhinev. Vastutuse ja kontrollitavuse osas selgitame, et automaatse haldusakti puhul jääb vastutus haldusorganile kui haldusakti andjale. Automaatne otsustamine ei vabasta haldusorganit haldusakti õiguspärasuse eest	
--	---	--	--

⁷ M. Ebers jt teoses: M. Ebers, P.K. Tupay (toim.). Artificial Intelligence and Machine Learning Powered Public Service Delivery in Estonia. Data Science, Machine Intelligence, and Law, vol 2. Springer, 2022, lk 23 j.

⁸ Vt sel teemal põhjalikumalt nt I. Pilving, M. Mikiver. Kratt haldusorganiks: algoritmilised otsused ja haldusõiguse põhimõtted. Kohtute aastaraamat, 2019.

⁹ M. Ebers jt teoses: M. Ebers, P.K. Tupay (toim.). Artificial Intelligence and Machine Learning Powered Public Service Delivery in Estonia. Data Science, Machine Intelligence, and Law, vol 2. Springer, 2022, lk 27 j.

HMS § 7¹ lg 1 ei sisalda ühtegi sisulist piirangut ega kriteeriumi selle kohta, millistel juhtudel, millise intensiivsusega õiguste riive korral või millist liiki haldusotsuste puhul on automaatse, sh tehisintellekti abil genereeritud menetluse kasutamine lubatav. Norm ei erista näiteks juhtumeid, kus automaatne menetlus mõjutab üksnes haldusakti tehnilist vormistamist, olukordadest, kus automatiseerimine mõjutab otsuse sisulist kujunemist.¹⁰ Täiendavalt väärrib tähelepanu, et lähtuvalt seaduse eelnõust ei ole riigil ka kavas koordineerida haldustegevuse automatiseerimisega seotud küsimusi ega hinnata konkreetselt nende mõju. Nagu kinnitab ka seaduse seletuskiri, on automaatse menetluse rakendamine haldusorganile vabatahtlik ning “[m]õju ulatus sõltub [üksnes] sellest, kui laialdaselt seda menetlust kasutama hakatakse – mida laiem on kasutus, seda suurem on mõju nii elanikkonnale kui ka avalikule sektorile tervikuna.”¹¹ Seletuskirjast ei järgne õiguslikku ega sisulist hinnangut võimalike mõjude kohta, vaid tõdetakse kokkuvõtvalt, et väheneb halduskoormus. Puudub ka hinnang kulude kohta, mida automatiseeritud menetluse süsteemide ülalpidamine ning nende vajalik turvalisuse tagamine endaga kaasa toob. Sellise regulatsiooni selgust ja kindlust (PS § 3) ei saa seetõttu pidada piisavaks. Nagu ülalpool selgitatud, on just tehisintellekti abil genereeritud automaatotsuste üheks omapäraks konkreetse vastutuse taandumine ning otsuste läbipaistmatus. Seda selgemini peab seetõttu olema reguleeritud vastutuse kandmine, kui avalik võim otsustab neid kasutusele võtta.	vastutamisest ega välista kohtulikku kontrolli. Haldusakti vaidlustamisel hinnatakse jätkuvalt nii otsuse õiguspärasust, kasutatud andmete õigsust kui ka menetlusnormide järgimist. Automaatse menetluse eripärast tulenevalt on eelnõus ette nähtud täiendav läbipaistvus- ja selgitamiskohustus, mis aitab tagada otsuste kontrollitavuse ka automatiseeritud otsuste puhul. Tagasisides viidatud Hollandi SyRI juhtum kinnitab pigem vajadust selge ja piirava regulatsiooni järele, mitte automaatse menetluse üldist lubamatust. Eelnõu lahendus erineb SyRI süsteemist, kuna see ei võimalda massilist ja läbipaistmatut riskiskoorringut ega uute õigusi intensiivselt riivavate automatiseeritud järelevalvemehhanismide kasutuselevõttu ilma selge õigusliku aluseta. Järelevalvemenetluses kasutatavad automatiseeritud	
---	--	--

¹⁰ Ei saa välistada, et ka väljaspool IKÜM art 22 toimeala võib keerukamate tehnoloogiate, nagu iseõppivate algoritmide abil oluliste haldusotsuste tegemiseks osutada mõnel juhul PS § 3 lg-st 1 tulenevalt vajalikuks asjakohane menetluslik volitusnorm. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-21-979/44>.

¹¹ SK lk 1.

Tähelepanuta ei saa tänases olukorras ka jääda julgeolekuohud, mis kaasnevad olukorraga, kus üksikud haldusorganid saavad endamisi ja iseseisvalt otsustada, mis ulatuses, kuidas ja milliste tehnoloogiliste lahenduste abil riigikorraldust automatiseerida. Sellise lahendusega kaasevad potentsiaalsed ohud, mis võivad tuleneda nt võõrvõimude või ka lihtsalt pahatahtlike inimeste poolt koordineeritud rünnakutest süsteemidele, teiste riikide või korporatsioonide huvides installeeritud tarkvarast jne vajavad maandamist enne seda, kui regulatsioon vastu võetakse. Automatiseeritud toimingud tulevad kõne alla ka haldusorgani algatusel alustatud järelevalvemenetluses, kus massandmevõrdlust kasutades on võimalik automaatselt tuvastada erinevate rikkumiste fakte.¹² Nii on õiguskirjanduses väljendatud seisukohta, et kuivõrd järelevalve ettevalmistamise eesmärgil massisikuandmete töötlemine tähendab intensiivset eraelu puutumatus riivet, ei ole andmete automatiseeritud võrdlus konkreetsete haldusmenetluste jaoks loodud üldiste volitusnormide alusel lubatav.¹³ Regulatsioon vastab seega küll näiliselt põhiseaduse § 3 lg-st 1 tulenevale seaduslikkuse põhimõttele, kuna automaatne haldusmenetlus kui riigivõimu teostamise vorm on otsesõnu sätestatud seaduses. Automaatse, sh tehisintellekti abil genereeritud haldusmenetluse üldine ja diferentseerimata	andmevõrdlused peavad ka edaspidi tuginema selgesõnalistele materiaaõiguslikele volitusnormidele ning vastama isikuandmete kaitse ja põhiõiguste proportsionaalsuse nõuetele. Julgeoleku- ja küberturvalisusega seotud riskide osas tuleb arvestada, et infosüsteemide arendamine ja kasutamine avalikus sektoris allub juba kehtivale riiklikule küberturvalisuse, andmekaitse ja infosüsteemide turbe regulatsioonile. Kavandatav HMS § 7¹ ei vabasta haldusorganeid nendest kohustustest ega anna erandit riigi infosüsteemide kooskõlastus-, turbe- ja järelevalveraamistikest. Leiame, et kavandatav regulatsioon vastab põhiseaduse § 3 lg-st 1 tulenevale seadusreservatsiooni põhimõttele.	
--	--	--

¹² Näiteks kaugseire (droonid, satelliidiandmed, aerofotod) abil kogutud andmete automaatse võrdlemise varasemate andmetega ning nende alusel ettekirjutuse/sunniraha/tagasinõude määramise. Vt põhjalikumalt ka Algoritmiliste süsteemide mõjude reguleerimise väljatöötamise kavatsus („krati VTK“), lk 12 jj, samuti M. Ebers jt teoses: M. Ebers, P.K. Tupay (toim.). Artificial Intelligence and Machine Learning Powered Public Service Delivery in Estonia. Data Science, Machine Intelligence, and Law, vol 2. Springer, 2022, lk 27.

¹³ M. Mikiver, N. Siitam. Massisikuandmete sõelumine kui haldusmenetluse ettevalmistus: õppetunnid Euroopa Kohtu otsusest asjas C-175/20. Juridica 2023/7, lk 596-597.

lubatavus tähendab, et seadusandja on jätnud otsustamise automatiseerimise ulatuse ja intensiivsuse osas sisuliselt täies ulatuses haldusorgani otsustada. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et kavandatud regulatsioon ei ole sisuliselt kooskõlas üldise seadusereservatsiooni põhimõttega, kuna vabal volil haldusorganite poolt rakendatavate automaatotsuste puhul ei ole tagatud haldusotsuste demokraatlik legitimeeritus, õigusselgus ega inimese piisav kaitse meelevaldse halduspraktika eest. Eelöeldut näitlikustab muuhulgas Hollandi kogemus ja sellest sündinud kohtuvaidlus. Nimelt kasutasid Hollandi sotsiaalvaldkonna haldusorganid SyRI (Systeem Risico Indicatie) riskihindamise süsteemi, mis töötles suures mahus andmeid, et tuvastada võimalikke sotsiaaltoetuste, maksude ja muude hüvede kuritarvitajaid. Süsteem toetus laiale andmete riskasutamisele eri riigiasutuste vahel, kasutades muuhulgas automatiseeritud ja masinõppepõhiseid riskiskooringsid. Praktikas tõi see kaasa olukordi, kus peresid hakati intensiivselt kontrollima, toetusi peatati või nõuti tagasi ning mitmel juhul seati kahtluse alla vanemate võimekus lapsi kasvatada. Mõnel juhtumil viis see laste ajutise või püsiva perest eraldamiseni. Teistel puhkudel kaasnesid perede sotsiaalse ja majandusliku olukorra halvenemisega vaimse tervise kriisid kuni enesetappudeni välja. Süsteemi toimimise mõju ning sellest tingitud tagajärjed tulid laiemalt ilmsiks alles pärast mitmeaastast SyRI kasutamist. Haagi ringkonnakohus otsustas 2020. aasta veebruaris, et SyRI rikkus Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklit 8, millest tuleneb põhiõigust eraelu puutumatusele. Mh leidis kohus, et süsteem ei vastanud artikli 8 lõike 2 nõuetele.	Automaatne haldusmenetlus on eelnõu tasandil sõnaselgelt ette nähtud ning selle kasutamisele on kehtestatud sisulised ja menetluslikud piirangud, mis tagavad haldusotsuste demokraatliku legitimeerituse, õigusselguse ja isikute põhiõiguste kaitse.	
---	---	--

	Artikkel 8 lõige 2 lubab eraellu sekkumist üksnes tingimusel, et sekkumine põhineb selgel ja arusaadaval seaduslikul alusel ning on proportsionaalne. Kohus rõhutas, et seadus peab andma inimestele arusaamise, milliseid andmeid, kuidas ja milleks kasutatakse. SyRI puhul ei olnud selgelt teada, milliseid riskinäitajaid kasutatakse; ei olnud võimalik hinnata algoritmi toimimist; andmete suur ulatus ja riskasutus muutis süsteemi sisuliselt „mustaks kastiks“. Kohus leidis, et selline läbipaistmatus ei võimalda inimestel mõista, kuidas nende andmeid kasutatakse, mistõttu ei ole sekkumine „seaduses ette nähtud“ artikli 8 tähenduses. Samuti leidis kohus, et seadus andis riigile liiga laialdased volitused andmeid siduda ja töödelda. Kohus rõhutas, et seaduslik alus peab olema piisavalt konkreetne, et kaitsta isikuid meelevaldse või ülemäärase sekkumise eest. Kohus rõhutas ka, et uute tehnoloogiate (nt masinõppe riskisüsteemide) rakendamisel on riigil eriline kohustus tagada kõrgendatud kaitsemeetmed ja kontroll, et vältida põhiõiguste rikkumist. SyRI puhul sellised tagatised puudusid. Haagi Ringkonnakohtu otsust peetakse oluliseks pretsedendiks automaatotsuste, riskiskooringu ja avaliku halduse automaatse andmetöötuse õiguspärasuse hindamisel kogu Euroopas.¹⁴		
2	Muudatuse koostööla IKÜM-iga Peame küsitavaks ka eelnõus väljapakutud üldvolituse koostööla IKÜM-ga. IKÜM art 22 lg 1 näeb üldpõhimõttena ette (inimväärikuse põhimõttele tagasiviidava) õiguse olla mitte automaatotsuste subjektiks: „Andmesubjektil on õigus, et tema kohta ei võetaks otsust, mis põhineb üksnes automatiseeritud töötusel, sealhulgas profiilianalüüsil, mis toob kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi või avaldab	Antud selgitus. Kavandata HMS § 7¹ loob siseriikliku õigusliku aluse automatiseeritud haldusotsuste tegemiseks IKÜM art 22 lg 2 p b tähenduses ning sätestab sellega koos ka kaitsemeetmed, mida	

¹⁴ Vt põhjalikumalt nt Van Bakkum, Marvin, and Frederik Zuiderveen Borgesius. "Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment." European Journal of Social Security 23.4 (2021): 323-340.

talle märkimisväärset mõju.“. Kõnealust põhimõtet ei rakendata lg 2 punkti b kohaselt juhul, 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“. Seega IKÜM lubab täielikult automatiseeritud otsuseid ainult siis, kui need on: (1) (liidu või) liikmesriigi õigusega ette nähtud ja (2) sisaldavad kaitsemeetmeid (õigus inimlikule sekkumisele, selgitustele, vaidlustamisele (IKÜM art 22 lg 2 p b)). IKÜM rõhutab lisaks õigusselguse põhimõtet, millest tulenevalt peab ka automaatotsuse võimalikkus olema puudutatud isikutele ettenähtav.¹⁵ Lisaks on IKÜM art 22 lg 2 p b) kohaselt täielikult automatiseeritud otsusete kehtestamisel siseriikliku õiguse alusel üheks tingimuseks asjakohaste meetmete kehtestamine andmesubjekti õiguste ja vabaduste ning õigustatud huvide kaitseks. Sõnaga „asjakohased“ rõhutatakse vajadust arvestada konkreetse valdkonna automatiseerimise eripäradega, arvestades vastava automaatotsuse (sotsiaalvaldkond või ettekirjutus, tegevusloa peatamine või kehtetuks tunnistamine) ohtudega ja riivatavate põhiõigustega. IKÜM pp-s 71 tuuakse välja, et „igal juhul	IKÜM selliste otsuste lubatavuse eeltingimusena nõuab. Seega ei ole tegemist IKÜM-st kõrvalekalduva üldvolutusega, vaid IKÜM-i poolt ette nähtud liikmesriigi õiguse tasandil kehtestatud regulatsiooniga. IKÜM art 22 lg 2 p b kohaselt on täielikult automatiseeritud otsuse lubatud juhul, kui need on: 1) ette nähtud liikmesriigi õigusega ja 2) sellega on kehtestatud asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste ja vabaduste ning õigustatud huvide kaitseks. Eelnõu täidab mõlemad tingimused. Automaatne haldusmenetlus on kavandatava muudatusega HMS-is sõnaselgelt reguleeritud ning selle kasutamisele on kehtestatud mitmekihiline kaitsemehhanismide süsteem. Eelnõus sätestatud kaitsemeetmed vastavad IKÜM art 22 lg 3 ning põhjenduse 7¹ miinimumnõuetele.	
--	--	--

¹⁵ IKÜM pp 41: “Kui käesolevas määruses osutatakse õiguslikule alusele või seadusandlikule meetmele, ei pea selleks tingimata olema parlamendi poolt vastu võetud seadusandlik akt, ilma et see piiraks asjaomase liikmesriigi põhiseaduslikust korrast tulenevate nõuete kohaldamist. Selline õiguslik alus või seadusandlik meede peaks siiski olema selge ja täpne ning selle kohaldamine peaks olema eeldatav isikute jaoks, kelle suhtes seda kohaldatakse vastavalt Euroopa Liidu Kohtu („Euroopa Kohus“) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale.”

tuleks sellise töötlemise korral kehtestada sobivaid kaitsemeetmeid, mis peaksid hõlmama andmesubjektile konkreetse teabe andmist ja õigust otsesele isiklikule kontaktile, õigust väljendada oma seisukohta, õigust saada selgitust otsuse kohta, mis tehti pärast sellist hindamist, ning õigust seda otsust vaidlustada. Selline meede ei tohiks puudutada last.“ Seletuskirja kohaselt on nendeks kaitsemeetmeteks eelnõus ette nähtud regulatsioon, mille kohaselt peavad automaatses haldusaktis olema nimetatud andmekogude ja infosüsteemid, mida otsuse tegemiseks on kasutatud, samuti andmesubjekti õigus vahetule isiklikule kontaktile haldusorganiga, millest kohustab seadus andmesubjekti teavitama.¹⁶ IKÜM art 22 lg 3 kohaselt kuulub sama artikli teise lõike punktis b) nimetatud kaitsemeetmete hulka vähemalt õigus otsesele isiklikule kontaktile vastutava töötlejaga, et väljendada oma seisukohta ja vaidlustada otsus. Võib küsida, kas eelnõus kehtestatud regulatsioon, mille kohaselt haldusorgan peab tagama, et menetlusosalist või taotlejat teavitatakse sellest, et tal on võimalus vahetule isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga, annab piisavalt selgelt edasi normi eesmärgi, milleks on andmesubjektile otsuse ülevaatamise õiguse andmine.¹⁷ Küsitav on samuti, kas IKÜMi mõte ei ole pigem siiski nõuda liikmesriigil „asjakohased“ kaitsemeetmete kehtestamist, lähtuvalt konkreetse automatiseeritava otsustusega kaasnevate ohtude ja eripärade hindamisest.	Menetlusosalisel on alati õigus isiklikule kontaktile haldusorgani nimel tegutseva isikuga, sh õigus olla ära kuulatud. Lisaks on isikul õigus saada selgitusi automaatse otsuse aluste kohta, õigus otsust vaidlustada ning õigus, et automaatset menetlust ei kasutata olukordades, kus see ei ole oma olemuselt sobiv (nt ärakuulamiskohustuse korral, menetluse uuendamisel ja vaidemenetluses). Need õigused ei ole üksnes deklaratiivsed, vaid seovad haldusorgani otsustusruumi õiguslikult. Selgitame, et teavitamiskohustus isikliku kontakti võimaluse kohta ei ole mõeldud kitsalt tehnilise informeerimisena, vaid on osa laiemast menetluslikust garantiist, mille eesmärk on tagada andmesubjektile tegelik võimalus otsuste ülevaatamiseks menetleja poolt. Seetõttu on kavandatavas HMS § 71 lg-s 3 selgesõnaliselt seostatud isiklik kontakt ärakuulamisõigusega ning see tagab IKÜM art 22 lg 3 eesmärgi	
---	---	--

¹⁶ SK lk 8 j.

¹⁷ Vt ka: von Lewinski, teoses: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (vlj.), BeckOK Datenschutzrecht, DS-GVO Art. 22 komm 50 (Seis: 01.11.2025).

		sisulise täitmise, mitte üksnes formaalse teavitamise. Mis puudutab „asjakohaste“ kaitsemeetmete valdkonnaspetsiifilist diferentseerimist, siis eelnõu lähtub teadlikult kaheastmelisest regulatsioonimudelist. Kavandata HMS § 7¹ kehtestab automaatse haldusmenetluse kasutamise üldised piirid ja miinimumgarantiid, mis kehtivad kõigis valdkondades. See ei välista ega asenda valdkonnaseadustes täiendavate, konkreetse automaitseeritava otsustuse iseloomust tulenevate kaitsemeetmete kehtestamist. Vastupidi, IKÜM „asjakohasuse“ nõue eeldabki, et suurema riskiga või intensiivsemaid põhiõiguste riiveid kaasa toovad automatiseeritud otsused peavad tuginema täpsemale ja kitsamale valdkondlikule regulatsioonile. Seega ei ole eelnõu eesmärk ühtne ja diferentseerimata luba kõikide automatiseeritud otsuste tegemiseks, vaid kehtestada selge ja etteennustatav raamistik, mille	
--	--	---	--

		sees on automatiseerimine lubatav üksnes koos IKÜM-ga kooskõlas olevate kaitsemeetmetega ning mille puhul jääb seadusandjale ja valdkonnaspetsiifilisele regulatsioonile võimalus ja kohustus riske täiendavalt hinnata ja maandada.	
3	Muudatuse kooskõla tehisintellektimäärusega Täiendavalt pöörame siinkohal tähelepanu Euroopa Parlamendi poolt 2024 vastu võetud tehisintellektimäärusele (TI-määrus (EL) 2024/1689), mille keskse tähtsusega keelud hakkasid kehtima veebruarist 2025 ja üldised kohustused kõrge riskiga tehisintellekti süsteemide suhtes muutuvad siduvaks alates 2. augustist 2026. Nagu nähtub ka Eesti poliitilistest ning seadusandlikest eesmärkidest laiemalt, on üheks eelnõuga ette nähtud automaatotsuste oluliseks rakendusvaldkonnaks tehisintellekti-lahenduste kasutamise võimaldamine halduses. Sellega seoses märgime järgmist: TI-määruse jõustumisega ei ole AI kasutamine avaliku sektori asutuste poolt enam liidu õiguse kohaselt ainult siseriiklike pädevus- või volituste normide küsimus, vaid sellega on seotud täiendavad, vahetult kohaldatavad Euroopa õiguse nõuded. Siinjuures tuleb mh silmas pidada, et haldusasutuste tehisintellekti süsteemid, mis mõjutavad oluliselt füüsiliste isikute tervist, ohutust või põhiõigusi, tuleb klassifitseeruvad üldjuhul kõrge riskiga tehisintellekti süsteemideks (TI-määruse artikkel 6 koostoimes selle lisaga III). Selliseid süsteeme tohib kasutada ainult juhul, kui enne nende kasutamist on kehtestatud dokumenteeritud riskijuhtimissüsteem, mis käsitleb mh diskrimineerimise ja	Antud selgitus. Nõustume, et TI-määrus toob avalikus sektoris tehisintellekti kasutamisele kaasa olulised täiendavad ja vahetult kohaldatavad nõuded, millega tuleb automaatse haldusmenetluse rakendamisel arvestada. Siiski ei ole ega saa olla eelnõu eesmärk tehisintellekti ammendav reguleerimine halduses. Kavandatav HMS § 7¹ kujundab raamistiku automaatse haldusmenetluse kasutamiseks siseriiklikus õiguses ning reguleerib küsimust, millistel tingimustel ja milliste menetlusgarantiidega on haldusorganil lubatud kasutada automatiseeritud otsustamist haldusmenetluses. TI-määrus seevastu reguleerib tehisintellekti	Seletuskirja täiendatud osas, mis selgitab eelnõu ja TI-määruse vahelist koosmõju.

	valede otsuste riske (artiklid 9–13 AI Act). Kohustuslik on mh ka selliste süsteemide tõhus inimjärelvalve, mis tagab, et automatiseeritud tulemusi saab kontrollida, parandada või tühistada ning et otsustusvastutus ei kandu tegelikult üle süsteemile (TI-määrus art 14). Lisaks kehtivad eraldi nõuded tehnilisele töökindluse ja turvalisuse (mh TI-määrus art 15). Selle taustal ei piisa siseriiklikust regulatsioonist, mis lubab avaliku sektori asutustel üldiselt kasutada tehisintellekti oma äranägemise järgi kõikjal, kus neil on juba materiaaloiguslik otsustuspädevus. TI-määrus seab tehisintellekti kasutamisele halduses sisulised ja menetluslikud piirangud, mida tuleb järgida sõltumata riiklikust õigusest, sh riskide klassifitseerimise, kaitsemehhanismide ja inimkontrolli osas. Kuna antud küsimust ja regulatsioonide koosmõju ei ole käesoleva seadusmuudatuse raames täiendavalt selgitatud tuleb asuda seisukohale, et siseriiklik regulatsioon võib aidata kaasa sellele, et sellele tuginevad Eesti haldusorganid jäävad tähele panemata täiendavalt (otse-)kohalduva EL TI-määruse. Ka antud küsimuses ei saa asjaomast eelnõud pidada piisavalt selgeks.	süsteemide arendamist, turule laskmist ja kasutamist Euroopa Liidu õiguse tasandil ning on oma olemuselt tehnoloogia- ja riskipõhine horisontaalne regulatsioon. Lisaks on TI-määrus vahetult kohaldatav ning selle nõuete järgimine on haldusorganitele kohustuslik sõltumata siseriikliku õiguse sisust. Kavandata HMS § 7¹ ei anna ega saa anda haldusorganitele õigust kasutada tehisintellekti viisil, mis oleks vastuolus TI-määrusest tulenevate kohustustega, sh kõrge riskiga tehisintellekti süsteemidele kehtestatud nõuetega. Seetõttu ei ole põhjendatud käsitada kavandatava HMS § 7¹ lg-t 1 üldvolitusena kasutada tehisintellekti „oma äranägemise järgi“. Automaatse haldusmenetluse kasutamine on lubatud üksnes juhul, kui see vastab kõigile kohaldatavatele õigusnormidele, sh TI-määrusele. Kui automatiseeritud haldusmenetluses kasutatakse tehisintellekti süsteemi, mis kvalifitseerub TI-määruse alusel kõrge riskiga süsteemiseks (nt	
--	---	---	--

		mõjutab oluliselt isikute põhiõigusi), peab haldusorgan enne selle kasutamist täitma kõik TI-määrusest tulenevad eeltingimused. Nende nõuete täitmata jätmine muudaks vastava automaatse haldusmenetluse õigusvastaseks. Eelnõu ei püüa dubleerida ega ümber sõnastada TI-määruse tehnilisi ja organisatsioonilisi nõudeid, kuna see ei ole HMS kui üldmenetlusseaduse ülesanne ega oleks ka normitehniliselt otstarbekas. Vastupidi, eelnõu lähtub õiguskorra üldpõhimõtetest, mille kohaselt kohaldatakse automaatse haldusmenetluse puhul kumulatiivselt nii siseriiklikku menetlusõigust kui ka vahetult kohaldatavat Euroopa Liidu õigust. Kavandatud HMS § 7¹ reguleerib küsimus „kas ja millistel menetluslikel tingimustel võib automaatset otsustamist kasutada“, TI-määrus aga reguleerib küsimust „kuidas tohib tehisintellekti süsteemi tehniliselt ja organisatsiooniliselt kasutada“.	
--	--	---	--

4	Eriliiki isikuandmetel põhineva automaatse haldusakti andmine isiku nõusolekul Eelnõu § 7¹ teise lõike kohaselt võib automaatne haldusakt põhineda eriliiki isikuandmetel isiku nõusolekul. Juhime siinkohal tähelepanu, et üldjuhul ei ole nõusolek sobiv õiguslik alus isikuandmete töötlemisel avaliku võimu poolt, kuna avaliku võimu ja isiku vahel puudub tegelik võrdsus. IKÜM põhjenduspunkt 43 kohaselt: „Selle tagamiseks, et nõusolek on antud vabatahtlikult, ei tohiks nõusolek anda isikuandmete töötlemiseks kehtivat õiguslikku alust konkreetsel juhul, kui andmesubjekt ja vastutav töötleja on selgelt ebavõrdses olukorras, eriti juhul kui vastutav töötleja on avaliku sektori asutus, ning seega on ebatõenäoline, et nõusolek anti selle konkreetse olukorra kõigi asjaolude puhul vabatahtlikult.“ Arvestades sellega, et kavandatud seadusmuudatus annab haldusorganitele täiesti vabad käed otsustamiseks, kunas nõusoleku alusel töödelda eriliiki isikuandmeid automaatotsustes, ei saa sellist regulatsiooni pidada piisavalt õigusselgeks. On tõenäoline, et haldusorgan võib normi sõnastuse õigsust usaldades selle rakendamisel rikkuda EL andmekaitseõigust.	Arvestatud. Nõustume tagasisides väljendatud seisukohaga, et avalike ülesannete täitmisel on isikuandmete töötlemise esmane ja eelistatud õiguslik alus vastav õigusnorm (IKÜM art 6 lg 1 p e ning eriliigiliste andmete puhul art 9), mitte andmesubjekti nõusolek. Samuti peame põhjendatuks tähelepanu juhtimist sellele, et nõusoleku kasutamine automatiseeritud haldusmenetluses võib tekitada praktikas segadust, eelkõige seoses nõusoleku tagasivõtmise õiguslike tagajärgedega. Arvestades vajadust tagada selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus eriliiki isikuandmete töötlemiseks, nõustume, et eelnõus kavandatud HMS § 7¹ lg 2 ei ole vajalik. Vastav lõige jäetakse eelnõust välja.	Lõige 2 eelnõust välja jäetud. Edasises regulatsioonis lähtutakse põhimõttest, et eriliiki isikuandmete töötlemine automatiseeritud haldusmenetluses saab toimuda üksnes selgesõnalise õigusliku aluse olemasolul, mis tuleneb asjakohasest valdkonnaseadusest ning vastab IKÜM nõuetele. Seletuskirja kavandatava HMS § 7¹ lg 1 juures täiendatud viisil, et ei jääks muljet, nagu looks HMS iseseisva aluse eriliiki isikuandmete töötlemiseks.
5	Kaalutusõigus, määratlemata õigusmõisted ja hindamisotsused Eelnõus nähakse ette automaatsete haldusaktide ja toimingute tegemise võimalus sõltumata sellest, kas haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel tuleb sisustada määratlemata õigusmõisteid või rakendada kaalutusõigust.	Antud selgitus. Eelnõu eesmärk ei ole samastada automatiseeritud otsustamist inimese poolt teostatava õigusliku kaalumise ega väita, et automaatne kaalutusotsus oleks	

Seletuskiri selgitab siinjuures järgnevat: <i>“Automaatne menetlus on võimalik ka kaalutusotsuste 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 kaalutusotsuseid, 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 kaalutusotsuseid fakt, et igal ajahetkel säilib inimese sekkumise võimalus ehk inimene peab tehtud otsuse üle kontrollima, kui menetlusosaline seda soovib. Tuleb arvestada, et ka n-õ traditsiooniline, inimese osalusel toimuv haldusmenetlus võib olla vigane, kaalutluste ja põhjendusteta. Seevastu võib õige algoritm õiges olukorras õiguspäraste haldusotsuste osakaalu suurendada ja halduskulusid vähendada.“</i> Antud seisukohaga ei ole – lähtuvalt tänase päeva teadmiste seisust – võimalik nõustuda. Nagu ka ülalpool selgitatud, võrdsustab tehtav seadusmuudatus omavahel kahte kvalitatiivselt erinevat otsustusloogikat: õiguslikku kaalumist ja statistilist või reeglipõhist valikut. Inimese poolt teostatav kaalumine ei ole üksnes tehniline valik mitme variandi vahel, vaid kognitiivne otsustus, milles haldusorgan peab siduma õigusnormi	olemuslikult samaväärne inimese normatiivse otsustusprotsessiga. Nõustume, et inimlik kaalumine hõlmab õiguse eesmärgist lähtuvat hinnangut, väärtuste tasakaalustamist ja üksikjuhtumist mõtestamist viisil, mida automatiseeritud süsteemid ei suuda täiel määral jäljendada, eriti keerukate või suure põhiõiguste riivega juhtumite korral. Seletuskirjas toodud selgituste eesmärk on olnud rõhutada, et automaatne menetlus ei ole piiratud üksnes täiesti mehaaniliste või tehniliste otsustega, vaid teatud juhtudel võib olla kasutatav ka sellistes menetlustes, kus seadusandja on kaalutlusruumi juba oluliselt piiranud või struktureerinud. Sellisel juhul ei toimu automatiseerimine mitte abstraktse normatiivse kaalumise tasandil, vaid eelnevalt seadusandja või halduspraktika poolt kindlaks määratud kaalutlusraamistiku sees. See ei tähenda, et iga kaalutusotsus oleks automatiseerimiseks sobiv, vaid üksnes seda, et	
--	---	--

eesmärgi, konkreetse juhtumi asjaolud ja põhiõiguste kaitse. Isegi kui kaalutluskriteeriumid on seaduses või halduspraktikas standarditud, eeldab nende rakendamine inimese poolt teostatavat, individuaalset hinnangut sellele, milline asjaolu on konkreetsetes olukorras otsustav, kuidas neid omavahel kaaluda ning kas tuleb vastab õiguse eesmärgile. Isegi väga täpne automatiseeritud lahendus või algoritm ei teosta sellist „kaalumist“, vaid rakendab kas deterministlikku reeglistikku või tõenäosuspõhist mudelit. Viimasel juhul ei tehta otsust normatiivse põhjenduse alusel, vaid tõenäosusarvutuse või mustripõhise järelduse tulemusena, mistõttu kanduvad otsustusse paratamatult automaatselt ka andmestikus ja mudelis sisalduvad varjatud eeldused ja kallutatused, mida ei hinnata ega korrigeerita õiguse normatiivsetest eesmärkidest lähtuvalt.¹⁸ Seetõttu on just automatiseeritud süsteemidele omane see, et diskrimineerivad või ebaproportsionaalsed tulemused ei ilmne üksikute eksimustena, vaid korduvad süsteemselt ja skaleeritult kõigi sarnaste juhtumite puhul. Erinevus seisneb ka selles, et õigusliku kaalumise põhjendamist võib nõuda seda teostanud inimeselt viisil, mis võimaldab otsuse sisulist kontrolli, samas kui algoritmi otsus on üldjuhul tagantjärele seletatav vaid üldisel tasandil („süsteem pidas seda lahendust sobivaimaks“), ilma et oleks võimalik tuvastada, miks just selle isiku puhul konkreetne tulemus kujunes. Õiguskantsler on eelöeldud mõtteid kokku võtnud järgenvate sõnadega: „[...] kaalutlusõigus ja otsuste loov eluline	kaalutlusõiguse olemasolu iseenesest ei välista automaatse menetluse kasutamist. Eelnõu ei anna haldusorganitele õigust automatiseerida kaalutlusotsuseid piiranguteta. Automaatse haldusmenetluse kasutamine on välistatud olukordades, kus otsuse õiguspärasus eeldab isiku ärakuulamist, üksikjuhtumi kaalutlust või sisulist normatiivset hinnangut, mida ei ole võimalik reeglipäraselt ette määrata. Seda tagavad eelnõus sätestatud menetluslikud piirangud ja garantiid, sh ärakuulamisõiguse selgesõnaline seostamine isikliku kontaktiga haldusorgani nimel tegutseva isikuga, automaatse menetluse välistamine menetluse uuendamisel ja vaidemenetluses, isiku õigus saada selgitusi otsuse aluste kohta ning õigus otsus vaidlustada, kohustus loobuda automaatsest menetlusest juhul, kui menetluse käigus ilmneb vajadus sisuliseks üksikjuhtumi kaalumiseks. Seega ei ole eelnõu	
---	--	--

¹⁸ P.K. Tupay jt teoses: M. Ebers, P.K. Tupay (toim.). Artificial Intelligence and Machine Learning Powered Public Service Delivery in Estonia. Data Science, Machine Intelligence, and Law, vol 2. Springer, 2022, lk 139.

põhjendamine on ainsad teed õiglaste, mõistlike, inimõigusi austavate lahendusteni. Elu kogu ta keerukuses mõistab inimene, sest inimesel on tunded ja inimlik loovus. Inimese saatust otsustavaid lahendusi masinale usaldada ei luba ka Euroopa Liidu isikuandmete kaitse ega tehisaru kasutamise määrused.¹⁹ Ka ei kõrvalda väide inimese sekkumise võimaluse säilimisest automatiseeritud otsustamise põhimõttelisi probleeme. Kui inimese roll piirdub üksnes automaatse otsuse järelkontrolliga menetlusosalise taotluse alusel, nihkub otsustamise raskuskese siiski masinale. Praktikas tähendab see, et esmane ja määrav otsus sünnib algoritmi loogika alusel ning inimese sekkumine toimub alles siis, kui isik oskab ja suudab otsust vaidlustada. See eeldab aga, et isik mõistab otsuse aluseid, mis automatiseeritud menetluses on sageli piiratud või abstraktsed. Seetõttu ei ole inimsekkumine sellisel kujul samaväärne olukorraga, kus otsus kujuneb algselt inimese normatiivse kaalutluse tulemusena. Nõustuda ei saa ka argumendiga, mille kohaselt automatiseeritud kaalutusotsused on õigustatumad seetõttu, et ka inimotsused võivad olla vigased või puudulikult põhjendatud. Õigusriiklikust vaatepunktist ei ole küsimus selles, kas otsused võivad olla ekslikud, vaid selles, kas otsustusprotsess ise vastab õiguse struktuursetele nõuetele. Inimese tehtud kaalutusotsus on põhimõtteliselt alati individuaalne ja vastutusega seostatav; selle puudusi saab hinnata ja parandada õiguskaitsevahendite kaudu. Automatiseeritud otsuse puhul on vastutus, normatiivne	lähtekohaks seisukoht, et masin „kaalub“ samaväärselt inimesega, vaid arusaam, et teatud liiki otsustused on seadusandja poolt juba sellisel määral standardiseeritud, et nende automatiseerimine ei muuda otsustamise normatiivset iseloomu ega suurenda põhiõiguste riivet.	
--	--	--

¹⁹ Õiguskantsler Ülle Madise ettekanne Eesti Juristide Liidu konverentsil „Õigusemõistmise tulevik: reformid, riskid ja regionaalne tasakaal“. Tallinn, 26.09.2025. Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/seisukohad-ja-algatused/koned-artiklid-intervjuud/oiguskantsler-ulle-madise-ettekanne-eesti-3>.

	põhjendus ja kaalutluse sisu hajutatud süsteemi, reeglite ja andmetike vahele, mistõttu ei ole eksimus üldjuhul üksikjuhtum, vaid potentsiaalselt süsteemne ja selle võimalik negatiivne mõju oluliselt ulatuslikum kui inimese põhjustatud individuaalne viga. Eelöeldust lähtuvalt ei saa automatiseeritud menetlust kaalutlusotsuste tegemisel pidada inimese kaalutlusotsusega sisuliselt samaväärseks ega järeldada, et selle kasutamine oleks põhimõtteliselt õiguspärasem või eelistatavam. Erilist mõju võib tehisintellekti poolt genereeritud, kaalutlusõigusega automaatotsuste puhul omandada neile omane diskrimineerimise risk, mille maandamise vajadusele pöörab eraldi tähelepanu ka IKÜM pp 71. AI-süsteemide tehniline kallutus võib tuleneda kasutatud andmete eelnevast kallutusest, kuid võib tekkida ka AI-süsteemi rakendamisel. Näiteks preventiivse politseitöö puhul võivad tagasisidemehhanismid viia teatavate (sh madalama sissetulekuga või ka immigratsioonitaustaga elanike suure osakaaluga) piirkondade suurema järelevalveni, mis viib omakorda „kõrge riskiga” isikute ebaproportsionaalselt kõrge politseilise kontrollini, sõltumata tegelikust kuritegevuse määrast.²⁰ Kui teatud rühmi on ajalooliselt koheldud ebasoodsamalt, võtab mudel selle praktika omaks ning taastoodab seda näiliselt neutraalse optimeerimisprotsessi kaudu. Seejuures võib diskrimineeriv mõju ilmned ka siis, kui otseselt kaitstud tunnuseid, nagu sugu või rahvus, ei kasutata, sest algoritm suudab nende asemel tugineda proksitunnustele (nt sissetulek, elurajoon), mis on nendega		
--	---	--	--

²⁰ Lähemalt: M. Ebers jt teoses: M. Ebers, P.K. Tupay (toim.). Artificial Intelligence and Machine Learning Powered Public Service Delivery in Estonia. Data Science, Machine Intelligence, and Law, vol 2. Springer, 2022, lk 26.

	tihedalt seotud ning viivad sisuliselt sama tulemuseni. Automatiseeritud kaalutlusotsus üldistab ja standardiseerib kaalutluse, rakendades sama otsustusloogikat suurele hulga juhtumitele võimaluseta võtta arvesse individuaalset konteksti. Kui algoritmi loogika on kallutatud, siis ei avaldu diskrimineeriv mõju juhuslikult, vaid süstemaatiliselt ja korduvalt, mis suurendab selle mõju ulatust ja intensiivsust.		
6	Automaatotsused ja riigivastutus Juhime tähelepanu ka asjaolule, et õiguskirjanduses on I. Pilving osundanud vajadusele täpsustada seoses automaatsete haldusaktidega ka riigivastutuse seadust. Automaatsete haldusotsuste puhul on tõusetub küsimus, kas arvutisüsteemi poolt antud otsusega tehtud vigu saab riigile omistada samamoodi nagu haldusorgani nimel tegutsevate ametnike omi. Eesti riigivastutusõigus nähakse ühelt poolt küll kahju tekitajana avaliku võimu kandjat, mitte konkreetset ametnikku, mistõttu näib loogiline omistada ka automaatseid otsuseid avaliku võimu kandja tegevuseks, kuid kehtiv seadus ei väljenda seda sõnaselgelt. Täisautomaatsete otsuste korral võib tõusetuda tõlgendusprobleem, sest RVastS § 12 räägib füüsilise isiku poolt põhjustatud kahjust, mis ei kirjelda hästi algoritmide autonoomset tegevust. Seetõttu on õiguskirjanduses peetud otstarbekaks seadust täiendada selgesõnalise sättega, et ka infosüsteemi vahendusel tehtud teod loetakse avaliku võimu tegevuseks.²¹ Automatiseerimisega kaasneb sageli suurem keerukus, ettenägematus ja nn musta kasti efekt, mistõttu on raske kindlaks teha konkreetseid vigu ning nende põhjustajaid. Riigivastutuse süsteem peaks seetõttu võimaldama	Antud selgitus. Eelnõu lähtekohaks on arusaam, et automaatse haldusmenetluse ja selle tulemusena antud haldusaktide puhul on tegemist haldusorgani tegevusega ka siis, kui otsus sünnib infosüsteemi vahendusel. Automaatne haldusakt ei ole iseseisev ega autonoomne „masina otsus“, vaid haldusorgani poolt kavandatud, hallatav ja kasutusele võetud menetlusviis, mille eest vastutus jääb avaliku võimu kandjale. Seetõttu on ka automaatse menetluse käigus tehtud vead põhimõtteliselt omistatavad haldusorganile samadel alustel nagu ametniku tegevusest tulenevad vead. Kehtiv riigivastutuse seadus lähtub kahju omistamisel avaliku	

²¹ Lähemalt: M. Ebers jt teoses: M. Ebers, P.K. Tupay (toim.). Artificial Intelligence and Machine Learning Powered Public Service Delivery in Estonia. Data Science, Machine Intelligence, and Law, vol 2. Springer, 2022, lk 26.

	keskenduda lõpptulemuse õigusvastasusele, mitte üksikute ametnike süüle. Kui automaatika suurendab tavapärast riski, peab riik kandma kahjuriski täielikult, et mitte suunata selle tagajärgi juhusliku kannatanu kanda. ²²	võimu kandja vastutusest ega seo vastutust konkreetse menetleja isikuga. Sellest tulenevalt on võimalik ka kehtiva õiguse alusel käsitada infosüsteemi vahendusel tehtud haldusotsust avaliku võimu teostamisena ning selle tulemusena tekkinud kahju riigivastutuse esemena. Eelnõu ei muuda ega piira kehtivaid riigivastutuse aluseid ega õiguskaitsevahendeid ning automaatse haldusmenetluse kasutamine ei tohi kaasa tuua isiku õiguskaitse taseme alanemist.	
--	--	---	--

11. Andmekaitse Inspeksioon

Jrk nr	Ettepaneku/märkuse sisu	Arvestatud/mittearvestatud	Kommentaariid
1	Kavandata HMS § 7 ¹ lõige 1 on üldnorm, mis annab haldusorganile iseseisva menetlusliku pädevuse automaatsete toimingute tegemiseks ega vaja rakendumiseks eraldi volitusnormi eriseaduses, eeldusel et haldusakti andmise sisuline õiguslik alus on eriseaduses olemas (seletuskirja lk 6). Isikuandmete töötlemine eeldab õigusliku aluse olemasolu (IKÜM art 6 lg 1) ja seda peab silmas pidama ka automatiseeritud haldusmenetluse puhul. Siinkohal peab AKI selguse huvides vajalikuks vähemalt seletuskirjas täpsustada, et kavandata HMS § 7 ¹ ei loo haldusorganile eraldiseisvat õiguslikku alust isikuandmete töötlemiseks, vaid on lihtsalt	Arvestatud. Nõustume, et isikuandmete töötlemine automatiseeritud haldusmenetluses peab igal juhul tuginema IKÜM art 6 lg-s 1 sätestatud õiguslikule alusele ning seda tuleb praktikas üheselt mõista.	Seletuskirja kavandatava HMS § 7 ¹ lg 1 all andmekaitse osas oluliselt täiendatud.

²² Samas.

	aluseks menetluse automatiseerimisele. Praktikas kiputakse seda taoliste üldnormide puhul unustama ning seetõttu oleks vajalik seda eraldi rõhutada.	Seletuskirja lõike 1 all andmekaitse aspektidest lähtuvalt oluliselt täiendatud.	
2	Kavandatava HMS § 7 ¹ lg 1 osas on seletuskirjas (lk 5-6) märgitud, et muuhulgas võib erinorm olla vajalik juhul, kui on vaja täpsustada konkreetseid otsustuspõhimõtteid st teatud valdkondades võib olla vajalik täpsustada, millistel kriteeriumidel automaatne otsustamine toimub. Seletuskirjast ei nähtu, millised need valdkonnad olla võiksid ja ei ole analüüsitud, kas HMS-is oleks vajalik ehk reguleerida ka kriteeriumid, mille täitmisel vajaks automatiseeritud haldusmenetlus täiendavat regulatsiooni eriseaduses.	Arvestatud osaliselt ja antud selgitus. Üldise ja ammendada kriteeriumite loetelu kehtestamine HMS-is ei ole meie hinnangul otstarbekas, kuna automatiseerimise kasutamine on valdkonniti väga erinev. Lisaks võib liiga detailne regulatsioon osutada kas ülereguleerivaks või jääda kiiresti ajale jalgu. Samas peame põhjendatuks seletuskirja täpsustada, et selgemalt avada olukorrad, kus eriseaduses täpsustav regulatsioon võib olla vajalik.	Seletuskirja kavandatava HMS § 7 ¹ all täiendatud osas, mil võib vaja olla eriseaduste täiendamine.
3	Kavandatava HMS § 7 ¹ lg 2 sõnastus on eksitav (nähtub ilmekalt ka Lisan 1 toodud tagasisidest) ja ei ole kooskõlas IKÜM-iga. Seletuskirjast nähtub, et sõnastuse eesmärk on tagada, et haldusorgani tegevus ei ületaks IKÜM-iga kehtestatud lubatud piire ning säte ei loo ka õiguslikku alust isikuandmete töötlemiseks automatiseeritud haldusmenetluses. 3.1. Seletuskirjas märgitakse, et eriliiki isikuandmete töötlemine haldusmenetluses on lubatav üksnes juhul, kui selleks esineb IKÜM art-st 9 tulenev selge õiguslik alus.	Arvestatud. Nõustume tagasisides väljendatud seisukohaga, et avalike ülesannete täitmisel on isikuandmete töötlemise esmane ja eelistatud õiguslik alus vastav õigusnorm (IKÜM art 6 lg 1 p e ning eriliigiliste andmete puhul art 9), mitte andmesubjekti nõusolek. Samuti peame põhjendatuks	Lõige 2 eelnõust välja jäetud. Edasises regulatsioonis lähtutakse põhimõttest, et eriliiki isikuandmete töötlemine automatiseeritud haldusmenetluses saab toimuda üksnes selgesõnalise õigusliku aluse olemasolul, mis tuleneb asjakohasest valdkonnaseadusest ning vastab IKÜM nõuetele.

	Selline selgitus on eksitav, IKÜM art 9 ei loo eraldiseisvaid õiguslikke aluseid isikuandmete töötlemiseks. Isikuandmete töötlemise alused on sätestatud IKÜM art 6 lg-ga 1. Eriliiki isikuandmete töötlemine on vaikumisi keelatud (IKÜM art 9 lg 1). Kui soovitakse siiski eriliiki isikuandmeid töödelda, siis peab kohalduma lisaks IKÜM art 6 lg-st 1 tulenevale õiguslikule alusele ka mõni art 9 lg-s 2 nimetatud erandist. 3.2. Üldjuhul ei peaks haldusorgan töötleva avaliku ülesande täitmisel isikuandmeid isiku nõusoleku alusel. IKÜM-ist nõusolekule tulenevate nõuete täitmine ei ole haldusülesannete puhul üldjuhul võimalik.²³ Seega esmajoonel peab avaliku sektori andmetöötlus tuginema IKÜM art 6 lg 1 p-le e ja sellega on ka eelnõu seletuskirjas nõustatud. See kehtib kõikide isikuandmete osas. Samas jätab kavandatava säte sõnastus (ja kohati ka seletuskiri, vt lk 6 viimane lause), vaatamata seletuskirjas toodud selgitustele, mulje, justkui andmesubjekti nõusolek on vaikumisi aktsepteeritav õiguslik alus ja seadusest tulenev alus on erandlik. Seletuskirjas (lk 6, viimane lause) märgitakse, et: „<i>Erand, mis tuleneb seadusest, võimaldab aga paindlikkust olukordades, kus avalik huvi nõuab automaatset lahendust</i>“. Jääb arusaamatuks, mida selle all täpsemalt mõeldakse? Sellele eelnevalt räägitakse nõusolekust kui erandist. Erandiks on nõusolek, mis tuleneb HMS-ist? Kui avalik huvi nõuab automaatset lahendust, siis isikuandmete töötlemiseks peab olema seadusest tulenev õiguslik alus (IKÜM art 6 lg 1 p e koosmõjus lg-ga 3 ning eriliiki isikuandmete puhul täiendavalt IKÜM art 9 lg 2 p g).	tähelepanu juhtimist sellele, et nõusoleku kasutamine automatiseeritud haldusmenetluses võib tekitada praktikas segadust, eelkõige seoses nõusoleku tagasivõtmise õiguslike tagajärgedega. Arvestades vajadust tagada selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus eriliiki isikuandmete töötlemiseks, nõustume, et eelnõus kavandatud HMS § 7¹ lg 2 ei ole vajalik. Vastav lõige eelnõust välja jäetud.	Seletuskirja kavandatava HMS § 7¹ lg 1 juures täiendatud viisil, et ei jääks muljet, nagu looks HMS iseseisva aluse eriliiki isikuandmete töötlemiseks.
--	---	---	---

²³ 20.02.2026 RKKKo nr 3-22-938, p 23.

	3.3. Seletuskirjas märgitakse, et kavandatavas HMS § 7¹ lg-s 2 nimetatud isiku nõusolek ei ole mõeldud üldise või esmase alusena eriliiki isikuandmete töötlemiseks haldusmenetluses, vaid kajastab IKÜM-st tulenevat võimalust kasutada automatiseeritud lahendust üksnes neil juhtudel, kus seadusest tulenev töötlemisõigus puudub, kuid isik soovib ise kasutada automaatset haldusmenetlust ning annab selleks teadliku ja vabatahtliku nõusoleku. Seletuskirja kohaselt on sellised juhtumid erandlikud. Seletuskirjast ei nähtu, millised võiksid sellised erandlikud juhtumid olla, mille puhul on võimalik olukord, kus haldusorganil puudub seadusest tulenev õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks, kuid andmesubjekt võiks siiski anda sellisel juhul haldusorganile nõusoleku isikuandmete töötlemiseks. 3.4. Seletuskirjas (lk 7) selgitatakse, et: „Isiku nõusoleku tagasivõtmine ei tähenda, et haldusorgan kaotaks õiguse eriliiki isikuandmeid üldse töödelda, kui selline töötlemine on vajalik avaliku ülesande täitmiseks ja tugineb õigusnormile“. Kuidas on võimalik üldse nõusolekule kui õiguslikule alusele tugineda, kui andmetöötluseks on haldusorganil juba olemas õiguslik alus konkreetse õigusnormi näol? Sellisel juhul on nõusolek olnud algusest peale näiline. 3.5. Kavandatava HMS § 7¹ lg 2 selgitus on vastuolus senise arusaamaga andmetöötluse alustest. Automatiseeritud haldusmenetluses ei ole võimalik luua eriliiki andmetöötluse lubamiseks nõ nõusolekupõhine tagauks. Isegi kui seda pole nii mõeldud, siis normi sõnastus ja seletuskiri on selles osas väga segadust tekitavad. Seletuskirjast jääb segaseks, mis on üldse kavandatava HMS § 7¹ lg 2 eesmärk. Seletuskirja kohaselt sätte sõnastus tagab,		
--	---	--	--

et haldusorgani tegevus ei ületaks IKÜM-iga kehtestatud piire ehk sisuliselt on deklaratiivselt soovitud öelda, et eriliiki isikuandmete töötlemine peab vastama IKÜM-ile. HMS-s ei ole vajalik dubleerida seda, mis IKÜM-iga on juba reguleeritud ning mille täitmise peab haldusorgan niikuinii tagama. Pigem peaks sellisel juhul olema eriliiki isikuandmete töötlus automaatses haldusmenetluses reguleeritud nendes valdkondlikes eriseadustes, kus selline andmetöötlus on vajalik ning kus on kehtestatud ka asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste, vabaduste ja õigustatud huvide kaitsmiseks. Konkreetseid eriliiki isikuandmete töötlemise aluseid seaduses eeldab sisuliselt ka IKÜM art 22 lg 4 koosmõjus art 6 lg-ga 3 ja art 9 lg 2 p-ga g. Märkida tuleb sedagi, et paljudes valdkondlikes õigusaktides ei ole isikuandmete töötlemise alused praegu niigi piisavalt täpselt reguleeritud ning seda enam on kavandatav säte segadust tekitav ning vajaks täiendavat tähelepanu valdkondades, kus selline eriliiki isikuandmetel põhinev automaatne andmetöötlus on vajalik. Kui kavandatavas sättes üldse eriligiliste andmete töötlustest rääkida, siis seda vastupidises loogikas – automaatne haldusakt ei tohi põhineda isikuandmete eriliikidel, välja arvatud juhul, kui eriliiki isikuandmete töötluseks esineb õiguslik alus. Nagu eelpool mainitud, siis nõusolekule seatud kriteeriume ei ole üldjuhul haldusorgani puhul võimalik täita. Samas kui peakski praktikas esinema mõni väga erandlik olukord, kus on võimalik rääkida IKÜM-i nõuetele vastavast nõusolekust, siis sätte sõnastus seda ei välista, kuid rõhutab eraldi eriliiki isikuandmete töötlemiseks vajaliku õigusliku aluse vajalikkuse tähtsust.		
---	--	--