



Kristen Michal  
Majandus- ja Kommunikatsiooni-  
ministeerium

Teie: 24.11.2015 nr MKM/15-1672, 2-3/15-  
00603/001

Meie: kuupäev digiallkirjas nr 1.4-2/4651-2

## **Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused eelnõu kooskõlastamine**

Austatud härra Michal

Maaeluministeerium kooskõlastab Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused” eelnõu (edaspidi *eelnõu*) järgmiste märkustega arvestamisel.

**1.** Eelnõu preambuli kohaselt kehtestatakse määrus Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõike 3 ja arhiiviseaduse § 6 lõike 2 alusel. Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 27 lõike 3 kohaselt annab Vabariigi Valitsus määrusi vaid valitsusasutuste ülesehituse, asjaajamise ja töö korraldamiseks. Arhiiviseaduse § 6 lõike 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kehtestada määrusega avalikke ülesandeid täitvate asutuste ja isikute dokumendihalduse alused. Eelnõu 4. peatükiga aga reguleeritakse kogu teabehalduse korraldamist, mille üheks alategevuseks on eelnõu § 3 lõike 4 kohaselt dokumendihaldus.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 90 lõige 1 sätestab, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kavandades eelnõuga teabehalduse korraldamise aluste kohaldamist ka avalikke ülesandeid täitvate isikute suhtes (eelnõu § 1 lõige 4), ei ole eelnõu koostamisel järgitud volitusnormi ulatust ja eesmärki.

Eelnõu §-ga 22 kehtetuks tunnistada kavandatav Vabariigi Valitsuse 26. veebruari 2001. a määrus nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused” (edaspidi *AÜA*) on kehtestatud avaliku teabe seaduse (edaspidi *AvTS*) § 58 lõikes 1 ja digitaalalkirja seaduse (edaspidi *DAS*) § 43 lõikes 2 sisalduva volitusnormi alusel ning reguleerib mu hulgas kõigi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute dokumendihaldusele esitatavaid nõudeid ning dokumentide vormistamise nõudeid. Seletuskirjast ei selgu, mis saab AvTSi § 58 lõikes 1 ja DASi § 43 lõikes 2 olevatest volitusnormidest, mis pärast AÜA kehtetuks tunnistamist tühjaks jäävad.

**2.** Eelnõu § 2 lõikes 7 määratletakse termin „omanik”. Omanik on asjaõigusseaduse (AÕS) termin. AÕSi § 68 kohaselt on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle, omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist, omaniku õigused võivad olla kitsendatud

ainult seaduse või teiste isikute õigustega ning omand tekib ainult seaduses sätestatud juhtudel.

Arvestades, et eelnõus peetakse omanikuna silmas valitsusasutust, võiks kaaluda riigivaraseaduses (RVS) kasutatava terminoloogia kasutamist. RVSi kohaselt on riik vara omanik ja ministeerium on riigivara valitseja, kelle õigused ja kohustused tulenevad seadusest. RVSi § 8 lõikest 1 tuleneb ka riigivara valitseja kohustus valitseda riigivara eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult. Eelnõu § 2 lõikest 7 tuleneb aga, et „omanik” on see, kes vastutab protsessi, teenuse või teenuste osutamise kanali haldamise ja arendamise eest.

Seega ei väljenda õiguslikult termini „omanik” kasutamine eelnõus seda omanikutundega kaasnevat vastutust ja hoolt, mida seletuskirja kohaselt väljendada soovitakse, vaid see tekitab üksnes õigusselgusetust.

Teeme ettepaneku eelnõu § 2 lõikes 7 määratletav termin „omanik” muuta, et viia eelnõu kooskõlla kehtivate seadustega.

Eespool toodust tulenevalt ei ole eelnõu kooskõlas ka Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” nõuetega, mh selle § 52 lõikega 1 mille kohaselt peab määruse eelnõu olema kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega, teiste seadustega, Euroopa Liidu õigusega, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega ning Eesti Vabariigi välislepingutega, ja §-ga 53, mille kohaselt määruse eelnõu sisu peab olema kooskõlas seaduses või seaduses ja Euroopa Liidu õigusaktis sätestatud volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga ning määruse eelnõu ei tohi kitsendada ega laiendada volitava seaduse või Euroopa Liidu õigusakti sätteid.

Samuti leiame, et eelnõu termin „avalik teenus” vajaks määratlemist pigem seaduse tasandil. Tegemist on eelnõu olulisima terminiga, mis peab tagama eelnõu ühese mõistetavuse ja selguse. Eelnõu seletuskirjast (edaspidi *seletuskiri*) selgub, et eelnõus kasutatava termini „avalik teenus” sisu püütakse avada läbi erinevate seaduste, nagu näiteks avalik teenus kui avalik ülesanne ja üldkasutatav teenus avaliku teabe seaduse (AvTS § 5 lg 2, § 28 lg 1 p 27) tähenduses, avalik teenus kui konsulaarteenus konsulaarseaduse (KonS § 26) tähenduses ja avalik teenus kui ohvriabi teenus ja lepitusteenus ohvriabi seaduse (OAS § 3 lg 1 ja § 6<sup>3</sup> lg 1) tähenduses. Samas ei viidata eelnõus nimetatud seadustele ega nende sätetele ning AvTSs kasutatav üldkasutatava teenuse termin on seaduseski määratlemata. Seetõttu jätab ka termini määratlus eelnõus endiselt arusaamatuks termini tähenduse.

Oluline oleks, et avaliku teenusena ei käsitataks ja eelnõuga ei reguleeritaks haldusmenetlust, mida reguleerib haldusmenetluse seadus. Sellepärast on eksitav seletuskirjas toodu, et proaktiivset teenust võib haldusmenetluse tähenduses mõista kui haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlust. Samuti näited, mille kohaselt on avalikuks teenuseks lubade taotlemine ja järelevalve.

Leiame, et eelnõus „avalikku teenust” käsitav osa võib ületada VVSi § 27 lõikes 3 valitsusasutuste asjaajamise ja töö korraldamiseks antud volitusnormi piire ja seega vajaks valdkond „avalikud teenused” esmalt seaduse tasandil reguleerimist.

**3.** Eelnõu § 1 lõike 5 punktid 1 ja 2 näevad ette, et määrukses sätestatud ei kohaldata riigisaladuse ja salastatud välisteabe töötlemisele ega dokumendivahetusele välisriikidega. Juhime tähelepanu, et riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (edaspidi *RSVS*) § 36 lõike 1 kohaselt lähtutakse salastatud teabekandja üle arvestuse pidamisel haldusmenetluse seadusest, arhiiviseadusest avaliku teabe seaduse § 58 lõike 1 alusel kehtestatud Vabariigi

Valitsuse määrusest (milleks eelnõuga kavandatud määruse jõustumiseni oli AÜA) ja nende alusel antud õigusaktidest, arvestades RSVSi ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud erisusi. Nagu viitasime oma kooskõlastuskirja punktis 1, muutub pärast eelnõuga kavandatud määruse jõustumist AvTSi § 58 lõikes 1 olev volitusnorm tühjaks.

RSVSi § 50 lõige 1 sätestab, et salastatud välisteabele kohaldatakse selle salastatuse tasemele vastavale riigisaladusele kohaldatavaid RSVSi 1. peatüki, 2. peatüki 3. jao ja 4. peatüki sätteid, arvestades RSVSi 3. peatükis sätestatud erisusi, kui välislepingust ei tulene teisiti.

Vabariigi valitsuse 20. detsembri 2007. a määruse nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord” § 49 lõike 3 kohaselt võib piiratud tasemel salastatud teabekandjaid registreerida töötleva üksuse juhi otsusega ka üldises dokumendiregistris, kui on tagatud, et salastatud teave ei saa seetõttu teatavaks kõrvalistele isikutele, samuti sätestab nimetatud määruse § 61, et salastatud dokumendi koostamisel ja vormistamisel tuleb juhinduda dokumentide vormistamise üldnõuetest.

Kuna AÜA reguleerib kõigi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute dokumendihaldusele esitatavaid nõudeid ning dokumentide vormistamise nõudeid, siis kohaldatakse neid nõudeid ka riigisaladuse ja salastatud välisteabe töötlemisele.

Seletuskirjast ei selgu, kuidas on edaspidi kavandatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe töötlemine ning millised hakkavad olema nõuded salastatud dokumendi koostamisele ja vormistamisele. Kui RSVSi ei ole kavas selles osas muuta, siis tuleb ilmselt AvTSi § 58 lõike 1 alusel kehtestada asjakohane Vabariigi Valitsuse määrus, mis tuleks õigusliku tühimiku vältimiseks kehtestada koos käesoleva määrusega.

Teeme ettepaneku seletuskirja selles osas täiendada.

**4.** Eelnõu § 5 lõiked 4 – 6 näevad ette, et asutuste üleste teenuste arengu koordineerijate (MKM, Andmekaitse Inspeksioon ja Riigi Infosüsteemi Amet) juures tegutsevad veel nõukogud, kelle liikmed peavad tagama, et koordineerija juhised ja soovitusel ja nõukogu otsused jõuaksid asjaomaste asutuste ja isikuteni.

Selgusetuks jääb, miks on nimetatud sätet eelnõusse toodud, kui vastavalt VVSi § 46 lõikele 6 on ministril õigus oma ministeeriumi valitsemisalas moodustada nõuandva õigusega komisjone ja nõukogusid, määraates ühtlasi nende ülesanded ja töökorra. Sellest tulenevalt ei toeta me nimetatud nõukogude moodustamise kohustuse panemist eelnõuga kavandatult Vabariigi Valitsuse määruse tasandil.

Lisaks on vastutus ministeeriumi valitsemisala teenuste korraldamise eest tervikuna eelnõu § 5 lõikega 3 pandud ministeeriumi kantslerile või asjaomasele asekantslerile. Nii kantsleri kui ka asekantsleri täpsemad tööülesanded ja nende täitmise kord sätestatakse aga VVSi § 53 lõike 10 ja § 55 lõike 6 kohaselt ministeeriumi põhimääruses.

**5.** Eelnõu § 6 punkt 2 – juhime tähelepanu asjaolule, et väärtust mitteloovate teenuste lõpetamine eeldab vastava meetrika või juhendi olemasolu, mille alusel vastav otsus teha. Leiame, et seda on võimalik rakendada üksnes nende teenuste puhul, mille osutamise kohustus ei tulene õigusaktist, mõõta tuleks eelnevalt vähemalt teenuse maksumus, sellele kuluv aeg, kasutatavus, kliendi rahulolu ning mõõta tuleks ühtses korras ja nii, et isikutele oleks tagatud nende põhiseadusest tulenevad põhiõigused, nagu näiteks võrdne kohtlemine, proportsionaalsus jne.

Teeme ettepaneku täiendada eelnõu vastavate nõuete osas või näha ette selle sätte hilisem jõustamise aeg arvestusega, et sätte jõustumise ajal on olemas mõõdikud või indikaatorid, mille alusel otsustada väärtust mitteloovate teenuste lõpetamine.

**6.** Eelnõu § 7 lõige 6 näeb ette, et tuleb vältida samade tehniliste võimalustega infosüsteemide loomist.

Peame vajalikuks märkida, et arvestades Maaeluministeeriumi valitsemisala suurust ning erinevate valdkondade spetsiifikat, peaksime eelnõu kohaselt pikemas perspektiivis konsolideerima näiteks erinevate asutuste järelevalve toimingute infosüsteemid kokku üheks süsteemiks, mis aga lahutaks need toimingud ja menetlused süsteemidest, mis sisaldavad endas ainult ühele valdkonnale omaseid võimalusi. Seega tekiks nn „mammutsüsteem”, mille loomine on vastuolus riigi IT arhitektuuri juhendiga. Muu hulgas eeldab määruse rakendamine kogu ministeeriumi valitsemisala protsesside põhjalikku analüüsi, teabe pääsuhaldust, selle logimist, teabe haldamist ja arhiveerimist, mõõdikute implementeerimist ning iga-aastast kontrolli, milleks hetkel puuduvad vajalikud vahendid ja personal.

**7.** Eelnõu §-d 8 ja 9 näevad ette, et asutusel on vaja avalike teenuste loetelu koostada ja avalikustada vastavalt 1. märtsiks 2016. a (elektrooniliste kanalite kaudu osutatavad avalikud teenused) ja kõik avalikud teenused 1. juuliks 2017. a (eelnõu § 18). Arvestades asjaoluga, et määrus on kavandatud jõustada 1. veebruaril 2016. a ning koordineerijal (eelnõu § 5 lg 1) on kohustus koostada määruse jõustumisel avalike teenuste loetelu koostamiseks ja haldamiseks ühtne kirjeldusvorm ja –keel ning juhend, siis leiame, et eelnõu §-s 18 nimetatud tähtajad ei ole täitmiseks reaalsed.

Kuna teenuste korraldamise aluste ja nõuete täitmiseks on vajalik kaardistada kõik ministeeriumi, tema valitsemisalas asuvate valitsusasutuste ja ministeeriumi hallatavate riigiasutuste teenused, määrata vastutajad, töötada välja igale teenusele meetrika ja see kõik realiseerida infosüsteemis, teeme ettepaneku pikendada eelnõu § 18 lõigetes 1 – 6 nimetatud tähtaegu 31. detsembrini 2017. a.

**8.** Eelnõu § 9 lõike 3 kohaselt ei pane asutus isikule kohustust kontrollida ja kinnitada asutuste loodud või töödeldud andmete õigsust, kuid isikul peab olema võimalus avastatud veast andmeallikat teavitada.

Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika raames antavate toetuste puhul on Euroopa Liidu õigusest tulenevalt (näiteks EL määrus nr 809/2014 preambula punktid 14 ja 20, artikli 21 lõige 2 ja lõige 5) just isiku vastutus kontrollida ja kinnitada tema kohta olemas olevate andmete õigsust. Seetõttu teeme ettepaneku täiendada sätet nii, et seda kohaldatakse juhul kui õigusaktides ei ole sätestatud teisiti.

**9.** Eelnõu § 12 lõige 7 – asutus peab avaldama avalike teenuste loetelu nii oma veebilehel, Eesti teabevärvast eesti.ee ( ühtne kontaktpunkt elektroonilistele üldkasutatavatele teenustele) ning kirjeldama pakutavaid teenuseid veel teenuste otsingus „riigiteenused.ee”, dubleerides seega sama teavet mitmes erinevas kohas. See aga läheb kaudselt vastuollu eelnõuga kinnistada soovitava andmete korduvküsimise keelu põhimõtte rakendamisega.

Teeme ettepaneku veelkord kaaluda sellise dubleerimise kohustuse panemise vajalikkust ja põhjendatust.

**10.** Eelnõu § 14 – leiame, et isiku tahte ehk nõusoleku samastamine nõudega aktiveerida e-posti aadress eesti.ee teabevärvast ei ole kooskõlas HMSi § 27 lõikega 2.

Justiitsministeerium on (16.09.2014 kirjades nr 8-2/14-6812 ja nr 8-2/14-6816) muu hulgas märkinud, et *HMS-i regulatsioon on koostatud põhimõttel, et haldusorganil tuleb haldusmenetluses arvestada kättetoimetamisel adressaadi tahtega (HMS § 14 lg 3 p 4, § 27 lg 2, § 55 lg 3). Põhjuseks on vajadus tagada inimese valmisolek elektroonilise dokumendi vastuvõtmiseks (isik saab dokumendi kätte ning aktsepteerib seda), mis aitab vältida hilisemaid vaidlusi. Hea halduse põhimõttega koosõlas oleks lahendus, kui anda isikule võimalus märkida taotluses selgesõnaliselt „Soovin dokumendi kättetoimetamist elektronposti aadressil (...)”. Sellisel kujul saab lugeda HMS § 27 lg 2 oleva isiku nõusoleku nõude selgemini täidetuks. Alati peab arvestama ka adressaadi õigustega ning menetluse tulemus peab olema isikule kättesaadav teda võimalikult vähe koormaval viisil.*

Sama põhimõtet on järgitud ka näiteks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses (MsüS) ja maksukorralduse seaduses. MsüS sätestab, et kui ettevõtja ei ole majandushaldusasutusele teatanud oma elektronposti aadressi, toimetab majandushaldusasutus asjaomase haldusakti andmist kajastava registriandmete väljatrüki ja viite haldusakti vaidlustatavusele ning vajaduse korral haldusakti põhjenduse ja resolutiivosa ettevõtjale kätte tähtkirjaga või haldusorgani poolt haldusakti andmise päevale järgneval tööpäeval allkirja vastu ettevõtja poolt majandushaldusasutusele teatatud postiaadressil, selle puudumise korral aga ettevõtja asukoha aadressil. Teade loetakse tähtkirjaga saatmise korral kättetoimetatuks viie ja välisriiki saatmise korral 30 päeva möödudes postitamisest arvates (MsüS § 60 lg 3).

Maksukorralduse seaduse (§ 54 lg 1) kohaselt käsitletakse dokumendi elektroonilise kättetoimetamisena: 1) dokumendi üleslaadimist Maksu- ja Tolliameti e-teenuse keskkonda „e-maksuamet/e-toll” tingimusel, et dokumendi adressaat on e-maksuameti kasutaja ja ta on teatanud maksuhaldurile oma elektronposti aadressi või mobiiltelefoni numbri; 2) dokumendi saatmist dokumendi adressaadi nõusolekul tema elektronposti aadressil, mille dokumendi adressaat on maksuhaldurile teatavaks teinud. Ühtlasi toimetatakse elektrooniliselt kättesaadavaks tehtud dokument kätte ka posti teel, kui isik seda soovib ja kui esinevad teised MKSi § 54 lõikes 4 nimetatud asjaolud.

Teeme ettepaneku viia eelnõu § 14 kooskõlla HMS-i nõuetega.

**11.** Eelnõu § 16 lõike 3 kohaselt asutus loob, kooskõlastab ja menetleb dokumente elektrooniliselt ning kui dokument on vaja väljastada paberkandjal ja kui õigusaktiga ei ole sätestatud teisiti, võib asutus väljastada elektroonilise dokumendi paberkandjal koopia. – Kalalaevadel peab pardal olema paberkujul kalalaevatunnistuse originaal, mida võivad kontrollida rahvusvahelised inspektorid olenemata, kas laev viibib väljaspool Eesti territoriaalvett või viibib Eesti vetes. Seega kalanduses tuleb dokumentide koostamisel lähtuda ka Euroopa Liidu õigusaktidest. Nendes on ette nähtud ka paberdokumendid, millele kehtivad kindlad nõuded nende täitmise, seal olevate andmete elektroonilisse andmekogusse sisestamise ja säilitamise osas. Kõiki neid ei ole võimalik muuta elektrooniliseks, arvestades nende täitmise aega ja kohta nagu näiteks kalapüügipäeviku leht, kala esmakokkuostukviitungid, kala üleandmisdeklaratsioonid jne.

Teeme ettepaneku täiendada seletuskirja ja selgitada kas ja kuidas kohaldub eelnõu § 16 lõige 3 Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevatele nõuetele dokumentide vormistamisel ning kuidas see on koosõlas eelnõu § 18 lõikega 7, kuna hiljemalt 1. jaanuariks 2019. a peab toimima riskasutus erinevate andmekogudega (liiklusregister, laevakinnistusraamat, äriregister, rahvastikuregister jne), mistõttu ei tohi enam samalt isikult teises andmekogus olevaid andmeid uuesti küsida.

**12.** Eelnõu § 16 lõige 4 – skaneerimine tähendab koopia tegemist elektrooniliselt. Seega sisuliselt omistatakse eelnõu kohaselt näiteks isiku esitatud toetuse taotluse koopia Vabariigi

Valitsuse määrusega samad õiguslikud tagajärjed nagu omakäelisele või digitaalallkirjaga dokumendile. Samas digitaalallkirja puhul on selline õigusliku tagajärje saabumine sätestatud seadusega. DASi § 3 lõikes 1 sätestatu kohaselt on digitaalallkirjal samad õiguslikud tagajärjed nagu omakäelisel allkirjal, kui seadusega ei ole neid tagajärgi piiratud ning on tõendatud allkirja vastavus seaduse § 2 lõike 3 nõuetele ehk üheselt on võimalik tuvastada sertifikaadi omanik, kelle nimel digitaalne tempel on antud, kindlaks on võimalik teha templi andmise aeg ja see peab olema seotud digitaalse templi dokumendi andmetega sellisel viisil, mis välistab võimaluse tuvastamatult muuta andmeid või nende tähendust pärast templi andmist. Skaneeritud dokumendi puhul DASi § 2 lõikes 3 nimetatud nõudeid täita ilmselt pole võimalik. Kui ka vaatamata sellele asjaolule tahetakse paberdokumendi skaneerimine võrdsustada omakäelise allkirjaga analoogselt digitaalallkirjale, siis tuleb see ette näha seadusega. Isikuandmeid sisaldavate paberdokumentide skaneerimise puhul on ilmselt tegemist ka isikuandmete töötlemisega, mille puhul tuleb rakendada andmete kasutuse piiramise põhimõtet ning milleks on vajalik isiku nõusolek.

Lisaks teeme ettepaneku sätet täpsustada nagu seletuskirjas märgitud, et asutus määrab oma sisemist töökorraldust reguleerivates aktides, millistel juhtudel millist praktikat rakendada, arvestades õigusaktide nõudeid, sealhulgas ka Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid. Näiteks kinnistusraamatuseadus sätestab, et paberil, sealhulgas posti teel, esitatud kinnistamisavalduse ja selle lisadokumentide skaneerimise, kinnistustoimikusse salvestamise, tagastamise ja hävitamise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmas Kruuse  
Minister

Mari Hõbemäe  
6256 274 mari.hobemae@agri.ee  
Lya Mägi  
6256 543 lya.magi@agri.ee  
Airi Aunbaum  
6256 281 airi.aunbaum@agri.ee  
Kristjan Koskor  
6256 196 kristjan.koskor@agri.ee  
Janne Raba  
625 6147 janne.raba@agri.ee