



JUSTIITSMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 24.11.2015

Meie 28.01.2016

nr MKM/15-1672/-1K; 2-
3/15-00603/001
nr 8-2/8049

Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu kooskõlastamine

Justiitsministeerium tervitab Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ eelnõu taotletavat eesmärki katta kõik kaasaegse asjaajamise aspektid ja toetada nii asutuste töö efektiivsuse kui ka avalike teenuste kvaliteedi kasvu tänapäevases keskkonnas.

Siiski ei saa Justiitsministeerium eelnõu menetlemise praeguses etapis seda veel kooskõlastada, kuna eelnõu ja seda selgitav seletuskiri ei väljenda taotletavat eesmärki piisava selgusega.

Meie märkused on järgmised:

1. Eelnõu eesmärgiks on juurutada riigis teenuspõhist juhtimis- ja mõtlemisstiil. Samas on küsitav, kas kõnealune määrus, mis eelkõige asendab 26.02.2001 vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrus nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused“ ning mille eesmärgiks on katta kaasaegse asjaajamise aspektid ja toetada nii asutuste töö efektiivsuse kui ka avalike teenuste kvaliteedi kasvu tänapäevases keskkonnas, on kõige õigem vahend riigihaldust läbiva juhtimisparadigma muutmiseks. Määruse koostajad mõnnavad ka ise, et hõlmates avalike teenustena vaid nn mitteheitsaid avalikke teenuseid, ei kata see kõiki täitevvõimu tegevusi. Teisalt soovitakse määrust laiendada kõikidele tugiteenustele. Selline lähenemine võib kokkuvõttes nendes asutustes, kus otseselt eraõiguslikele isikutele osutatavaid teenuseid on vähe (nt ministeeriumid), kaasa tuua pigem keskendumist tugiteenustele. Seetõttu tuleks kaaluda määruse reguleerimisala täpsustamist selliselt, et tugiteenuste all peetakse silmas eelkõige asutusesisest teabehaldust, mitte aga kõikvõimalikke muid tugiteenuseid.

2. Eelnõust ei ole võimalik aru saada, millised teenused peab seoses dokumendihaldusega kaardistama. Nii nt ei ole võimalik aru saada, kas asutuse avalik dokumendiregister on avalik teenus. Kui jah, siis tõusetub küsimus, miks peavad asutused selle eraldi kaardistama. Avalik dokumendiregister vastab kindlatele tingimustele, mis on määratud avaliku teabe seaduses ja millest tuleneb ka teenus, mida kõik avalikud asutused osutavad ühtmoodi. Kas asutus peab kaardistama kõik tugiteenused, mida asutuses kasutatakse ja mille täitmiseks üldjuhul kasutatakse dokumendihaldussüsteemi? E-teenuse olemus ja selle kasutuselevõtmisest saadav kasu peab olema väga selgelt põhjendatud.

3. Eelnõu § 2 lõigetes 3 ja 4 kasutatakse mõisteid „proaktiivne teenus“ ja „sündmusteenus“. Justiitsministeeriumi hinnangul on tegemist kohmakate ja tegelikult ka mittevajalike mõistetega (nt mõistet „proaktiivne teenus“ kasutatakse üksnes mõistet ennast defineerivas sättes). Mõistetele puudub sisuliselt lisandväärtus ning soovitame need eelnõust välja jätta.

4. Eelnõu § 2 lõige 7 sisustab omaniku mõistet määruse tähenduses – tegemist on asutuse või asutuse struktuuriüksuse ja selle määratud ametniku või töötajaga, kes vastutab protsessi, teenuse või teenuste osutamise kanali haldamise ja arendamise eest. Justiitsministeeriumi hinnangul ei vasta seegi mõiste tegelikule sisule. Mõiste selgitusest võib järeldada, et pigem on tegemist haldajaga. Palume mõiste uuesti üle vaadata ja kas muudatusest loobuda või viia see kooskõlla selle tegeliku sisuga.

5. Eelnõu §-s 3 on selgitatud teabe ja teabehalduse ning dokumendi ja dokumendihalduse käsitust määruks. Selgusetuks jääb mõistete „teave“ ja „dokument“ kirjeldus. Nii teabena kui ka dokumendina käsitatakse arhiivseaduse (ArhS) § 2 lõigetes 1 ja 2 nimetatud teavet. Ühtlasi tekitab küsimusi, kas § 3 lg 2 lauses 1 eristatakse teabe mõistet avaliku teabe seaduse § 3 lõikes 1 sätestatud avaliku teabe mõistest või mitte. Juhul, kui need ei erine, teeme ettepanku selguse huvides viidata avaliku teabe seaduse regulatsioonile.

Määruse mõisteaparaat peab lähtuma olemasolevast õigusmõistete süsteemist. Uute mõistete loomine või kehtivale mõistele uue sisu andmine peab olema põhjendatud ja sisuliselt vajalik. Meie kirja punktides 2, 3 ja 4 nimetatud juhtudel ei ole aga uute mõistete loomine ega muutmine tegelikult vajalik. Palume mõisted üle vaadata ja need tegeliku vajaduse ja kehtiva õigusega kooskõlla viia.

6. Eelnõu § 4 lõike 2 kohaselt tuleb määratleda ameti- või töökohad, millel töötavad isikud tagavad asutuse avalike teenuste korraldamise ja kvaliteedi, protsesside korraldamise ja kvaliteedi jne. Juhime tähelepanu, et asutuse kui terviku avalike teenuste kvaliteedi tagamise eest saab vastutada asutuse juht. Allapoole vastutust delegeerides saab teenuse kvaliteedi tagamise panna vastava ametikoha teenistujale ainult antud ametikoha volituste piires.

7. Eelnõu § 5 lõige 1 määratleb asutuste ülest teenuste arengut koordineerivad asutused. Selles loetelus peaks olema ka Rahandusministeerium, arvestades asjaolu, et avalike teenuste korraldamine on tihedalt seotud tegevuspõhise eelarvestamisega, mida Rahandusministeerium veab.

8. Eelnõu § 7 lõike 3 kohaselt hindab asutus vähemalt kord aastas asutuse teenuste kvaliteeti ja maksumust ning näeb muu hulga ette, mida on asutus teenuste kvaliteedi hindamisel kohustatud analüüsima. Kuivõrd antud säte reguleerib teenuste kirjeldamist üldiselt, võib sellest järeldada, et asutusele tekib iga-aastane kohustus analüüsida nii kõiki tugiteenuseid kui ka avalikke teenuseid. See toob kaasa aga ebaproportsionaalselt suure töökoormuse ning täiendavad ressursivajadused asutustele, millest tulenevalt ei saa vastava kohustusega nõustuda. Samuti jääb selgusetuks sellise kohustuse täitmisest saadav lisandväärtus.

9. Eelnõu § 7 lõike 7 kohaselt töötab asutus koostöös andmekogusid haldavate asutustega välja proaktiivse teenuse, kui avaliku teenuse osutamiseks vajalik teave on riigi infosüsteemi andmekogudes olemas ja võib eeldada isiku tahet teenuse saamiseks. Antud sõnastuses tekib sisuliselt asutusele kohustus arendada enda teenuseid, kui mõnes andmekogus on vajalik teave olemas ja isik seda tõenäoliselt soovib. Kuigi mõistame seda eesmärki, mida antud regulatsiooniga on soovitud saavutada, ei ole võimalik näha seda asutusele ette kohustusena. Juhul, kui see pole mõeldud kohustusena, tuleks muuta sätte sõnastust.

10. Eelnõu § 8 reguleerib avalike teenuste loetelu loomist. § 8 lõige 2 sätestab seejuures ka andmed, mida asutus peab loetelus kajastama, tuues kaasa ebaproportsionaalse töökoormuse nii andmete kogumise kui ka analüüsimise näol.

11. Eelnõu § 8 lõike 5 kohaselt tuleb avalike teenuste loetelu avaldada veebilehel ning lisaks elektroonilistes kanalites, mida isikud eelistavad teenuseni jõudmiseks. Ühtlasi peab eelnõu § 9 lõikest 1 tulenevalt olema avalike teenuste kasutamiseks vajalik teave avaldatud Eesti teabeväravas. On oluline, et isikud leiaksid vajaliku teabe üles võimalikult lihtsalt, kuid teabe mitmekordne dubleerimine erinevates allikates pole mõistlik, tuues kaasa pideva uuendamise vajaduse kõikides allikates (pigem tuleks nt luua vajalik lingisüsteem).

Sama märkuse teeme ka eelnõu § 9 lõike 1 osas.

12. Eelnõu § 9 lõikega 2 soovitakse peamise nõudena avalike teenuste osutamisele kehtestada nõue, mille kohaselt asutus ei pane isikule kohustust esitada uuesti andmeid, mis on juba kantud seaduse alusel asutatud andmekogusse, kuid isikul peab olema võimalus andmete muutumisest andmeallikat teavitada ning eelnõu § 9 lõikega 3 nõue, mille kohaselt asutus ei pane isikule kohustust kontrollida ja kinnitada asutuste loodud või töödeldud andmete õigsust, kuid isikul peab olema võimalus avastatud veast andmeallikat teavitada. Sellise põhimõtte kehtestamine soovitud kujul ning väljapakutud sõnastuses riivab ülemääraselt isikute otsustusvabadust ja informatsioonilist enesemääramisõigust ning on vastuolus isikuandmete kaitse seaduse §-s 6 sätestatud isikuandmete

töötlemise põhimõtetega, § 14 lõikes 1 sätestatud andmesubjekti nõusolekuta tema isikuandmete töötlemise lubatavuse kriteeriumide ning § 14 lõikes 2 sätestatud andmesubjekti nõusolekuta tema isikuandmete edastamise lubatavuse kriteeriumitega. Samuti võib eksisteerida vastuolu isikuandmete kaitse seaduse §-is 17 sätestatud automaatsete otsuste (andmetöötlussüsteemi poolt ilma andmesubjekti osaluseta otsuse) tegemise lubatavuse kriteeriumidega.

13. Eelnõu § 12 lõikega 4 soovitakse kehtestada nõue, mille kohaselt infosüsteemi väljatöötamisel või arendamisel luuakse tehnoloogilised ja organisatoorsed tingimused, mis võimaldavad isikule ülevaate sellest, kes ja millal tema isikuandmeid infosüsteemis kasutab. Isikuandmete kaitse seaduse § 19 lg 1 punkti 5 kohaselt peab isikuandmete töötleja tegema andmesubjektile tema soovi korral teatavaks kolmandad isikud, kellele tema isikuandmeid on edastatud. Kolmas isik on isikuandmete kaitse seaduse § 8 kohaselt füüsiline või juriidiline isik, välismaa äriühingu filiaal või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes ei ole: 1) isikuandmete töötleja ise; 2) andmesubjekt; 3) füüsiline isik, kes isikuandmete töötleja alluvuses töötleb isikuandmeid. Seega ei ole kolmandaks isikuks isikuandmete vastutav ega ka volitatud töötleja, ega ka viimaste töötajad. Eeltoodust tulenevalt tuleks seega muuta eelnõu § 12 lõike 4 sõnastust. Kuna isikuandmete kaitse seaduse § 19 kohaselt hõlmab andmesubjekti õigus lisaks teabele kolmandate isikute kohta, kellele tema isikuandmeid on edastatud, õiguse nõuda veel ka tema kohta käivaid isikuandmeid, siis tuleks täiendada eelnõu § 12 lõiget 4 ning lisada sinna ka õigus saada teavet tema kohta ning konkreetses infosüsteemis töödeldavate isikuandmete kohta. Eeltoodust tulenevalt tuleks eelnõu § 12 lõike 4 sõnastada järgmiselt:

„(4) Infosüsteemi väljatöötamisel või arendamisel luuakse võimalusel tehnoloogilised ja organisatoorsed tingimused, mis võimaldavad anda isikule ülevaate sellest, milliseid tema kohta käivaid andmeid infosüsteemis töödeldakse, samuti kellele ja millal tema isikuandmeid on infosüsteemist edastatud.“

14. Eelnõu § 14 sätestab isiku ja asutuse vahelise suhtluse kanaliks eesti.ee-lõpuga meiliaadressi, eeldusel, et isik on sellise aadressi aktiveerinud.

Justiitsministeerium peab vajalikuks siinkohal üle korrata elektroonilise kättetoimetamisega seonduvat. Dokumendi kättetoimetamisega seonduv üldregulatsioon sisaldub haldusmenetluse seaduses. Konkreetselt elektroonilise kättetoimetamise sätestab § 27. Selle sätte lõike 2 kohaselt toimetatakse dokument isikule elektrooniliselt kätte, kui isik on sellega nõus. Seega on võtmeküsimuseks isiku nõusolek.

Käesoleval juhul annab isik nõusoleku, mis laieneb sisuliselt kõikidele isikule kättetoimetatavatele dokumentidele, s.h haldusaktidele. Seetõttu on äärmiselt oluline, et asjakohane nõusolek oleks isikule ka väga selge ja samas lihtsalt arusaadava tekstina vormistatud. Justiitsministeeriumi hinnangul ei peaks nõusoleku tekst kajastama mitte üksnes nõusolekut ennast, vaid selgitama ka õiguslikke tagajärgi (kasvõi näite teel) ja seda, et nõusolek on igal ajal tagasivõetav.

Ideaallahenduse korral eristab eeltäidetud nõusoleku vorm erinevaid haldusmenetluse liike vastavalt eriseadustes reguleeritule (nt võimalik oleks kuvada menetluste loetelu, et tekiks selgem arusaam, mida nõusolek hõlmab). Kuivõrd see muudaks süsteemi ja nõusoleku sisu keerukamaks, võib esialgu lahendada olukorra *üldise nõusoleku* andmise teel. Arvestades isiku informatsioonilise enesemääramise õigust ning põhiõigust heale haldusele (vt Riigikohus tuletanud PS §-st 14) peab sellist laadi üldine nõusolek olema põhimõtteliselt igal ajal täielikult tagasi võetav. Oluline on siinkohal ka haldusmenetluse seaduse keskne eesmärk: luua isiku õigusi kaitsev ja isiku osalust võimaldav menetlus. Seega peab isikule jääma samuti võimalus üksiku juhtumil avaldada soovi dokumentide kätte toimetamiseks posti teel, kui asjaolud seda nõuavad (nt peaks saama taotluses määrata teisiti, kui isik on ajutiselt internetiühendusest eemal, nt operatsioonil haiglas, reisil vms). Omaette küsimus on ka see, kuidas muuta isiku nõusoleku andmine ja tagasivõtmine vaidluste korral tehniliselt kontrollitavaks. Üheks võimaluseks on üldise nõusoleku kui iseseiseva taotluse digitaalne allkirjastamine. Oluline on teadvustada käesoleva õiguspraktika muutmisega, et nõusoleku tähendust laiendatakse, sellega võtab isik endale mh kohustuse teabeväravas aktiveeritud e-postiaadressi kasutada ja hoida töökorras ning oluline on, et ta seda teadvustaks.

Lähtudes ülaltoodust võiks Justiitsministeeriumi soovitusena kaaluda üldise nõusoleku sõnastust, millega isik kutsub enda suhtes esile olulisi õiguslikke tagajärgi, olla järgmisel kujul: „Käesolevaga

kinnitan, et olen edaspidi nõus mistahes dokumentide, sealhulgas haldusaktide elektroonilise kätte toimetamisega haldusmenetluse seaduse (§ 27 lõike 2) tähenduses. Ühtlasi kinnitan, et olen teadlik sellest, et eeltoodud üldise nõusoleku võin igal ajal täielikult või osaliselt tagasi võtta, ning samuti sellest, et üksikjuhtumil võin nõuda haldusmenetluses dokumendi kätte toimetamist posti teel haldusmenetluse seaduse (§ 26) tähenduses.“

Vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja §-le 63 on seletuskirja eesmärgiks muu hulgas anda ülevaade määruse mõjudest. Kuivõrd eelnõu kohaselt annab isik üldise ja mitte konkreetsel juhul elektrooniliseks kättetoimetamiseks vajaliku nõusoleku, mis toob endaga kaasa otseselt isiku jaoks olulisi õiguslikke tagajärgi (nt kaebetähtaja kulgemine), siis peab seletuskirjas sisalduma eraldi osa selle kohta, milline on eelnõus kavandatud § 14 mõju isiku põhiõiguste aspektist. Mõjuhinna peab hõlmama muu hulgas ülevaadet Riigikohtu asjakohastest lahenditest, analüüsitud peavad olema erinevad võimalikud olukorrad, mis nõusoleku andmise ja selle tagasivõtmisega seonduvad (nt kui isik on küll andnud nõusoleku, ent teatud haldusmenetlustes suhtleb hiljem riigiga posti teel) jms. See kõik on vajalik selleks, et veenduda valitud lahenduse õiguspärasuses.

15. Arvestades asjaoluga, et asutused on teenuste korraldamisel ja teenuste kvaliteediga tegelemisel erineval arengutasemel, ei ole määruse eelnõu rakendussätetes määratud tähtajad realistlikud. Samuti ei ole realistlik määruse eelnõu seletuskirjas kirjeldatud nõue, et määrust tuleb rakendada suures mahus olemasolevate ressurssidega ja et määruse rakendamine ei saa kaasa tuua ametnike ja töötajate arvu kasvu.

16. Eelnõu § 14: avaliku e-toimiku puhul saadetakse käesolevaga teavitusi isiku ametlikule e-posti aadressile eesti.ee teabevärvavas juhul, kui isik ei ole ise määranud muid kanaleid, mille kaudu talle teavitusi edastada. Vastavad teavitused sisaldavad eelnõu § 14 lõikes 1 märgitud linki, mille kaudu on võimalik avaliku e-toimiku keskkonda sisse logida. Mõnikord sisaldavad vastavad teavitused ka isikule mõeldud dokumente. Lahendada tuleb küsimus, kas määruse jõustumisel peaks välistama dokumentide manusena edastamise ja piirduma vaid lingiga või on vajalik dokumentide manusena edastamise puhul tundliku teabe kaitsmiseks igal üksikul juhul dokumendid krüpteerida. Märgime, et § 14 lõikes 3 on sõna „saata“ kaks korda järjest.

17. eelnõu § 17 lõike 2 kohaselt on asutus kohustatud kehtestama ja hoidma ajakohasena korrad, milles sätestatakse nõuded teabe kvaliteedi tagamise, teabe hoidmise, jagamise ja kaitse, teabele juurdepääsu võimaldamise ning teabe hävitamise ja avalikku arhiivi või teenusepakkujale üleandmise kohta. Täiendavat selgitamist vajab, miks peab kehtestama mitu erinevat korda ja mida need täpsemalt sisaldama peavad.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmas Reinsalu
Minister

Mirjam Rannula 620 8195
Mirjam.Rannula@just.ee
Maria Suurna 620 8193
Maria.Suurna@just.ee
Liis Laaneloog, 620 8121
Liis.Laaneloog@just.ee
Liisi Pars 680 3115

Liisi.Pars@just.ee

Bert Blõs 680 3127

Bert.Blos@just.ee

Agnes Loot

agnes.loot@just.ee

Aleksandr Beloussov

aleksandr.beloussov@just.ee

Liis Kõu

liis.kou@just.ee

Vesta Laansoo

vesta.laansoo@just.ee

Signe Haug

signe.haug@just.ee

Triin Tammkõrv

triin.tammkorv@just.ee