



JUSTIITSMINISTEERIUM

e-HMS ülevaade

Signe Reinsalu

JM avaliku õiguse talituse nõunik

märts 2014

e-HMS teemad jagunevad järgmiselt:

- 1. Üldpõhimõte „elektrooniline haldusmenetlus on võrdsustatud ...”
- 2. Taotluste esitamine ja nõuded
- 3. Kättetoimetamise regulatsioon
 - a) konservatiivne lähenemine lähtuvalt kehtivast HMS “nõusoleku” loogikast
 - b) radikaalsem lähenemine (fiktsioonid “*loetakse kättetoimetatuks*”)+ kättesaamiskinnitus
Kättetoimetamine etteantud vormis (post) on vaidemenetluses ja avatud menetluses.
- 4. Muud seonduvad teemad:
 - Õigusakti andmise vormi nõuded (HA ja määrus)
 - Digiallkirja teema (§ 14 lg 4 – e-taotlus tuleb digitaalselt allkirjastada)

- **Elektronilist menetlust reguleerivad sätted:**
- HMS § 5 lõige 6 „Õigusakti või volikirja võib anda elektroonilises vormis seaduses või määruses sätestatud juhtudel.“
- 13 lg 2 – volikirja vorm (volituse võib edastada digiallkirjaga varustatult elektrooniliselt)
- § 14 lg 3 – kättetoimetamise viis
- 14 lg 4 – taotluse digiallkirjastamine
- 19 – dokumentide säilitamine
- § 25 lg 1 – kättetoimetamise viis
- § 26 postiga kättetoimetamine
- § 27 – elektrooniline kättetoimetamine, lg 2 nõusolek
- § 31 – AT säte sõltub seisukohast RT talituse ettepaneku osas
- § 47 lg 2 – avatud menetluse algatamise teade posti teel
- § 49 lg 4 – avatud menetluses eelnõu või taotluse isiku kahjuks muutmine – teavitatakse posti teel
- § 55 lg 3 – HA andmise vorm
- § 62 – HA teatavaks tegemine (kaaluda, kas piisab § 27 muudatusest)

- § 76 – vaide esitamine (kirjalik või suuline)
- § 79 lg 3 – vaide tagastamisest teatamine posti teel
- § 84 vaide tähtaja pikendamisest teavitamine posti teel
- § 86 lg 1 – vaideotsus toimetatakse vaide esitajale ja kolmandale isikule kätte.
- § 92 – määruse andmise vorm koosmõjus § 5 lg 3 vt Riigikantselei
- § 101 lg 2 – kirjaliku nõusoleku võib edastada elektrooniliselt (kui me ei tee üldklauslit, et alati võib elektrooniliselt edastada)
- § 108 – toimingu põhjendamise nõue – kirjalikult (ei reguleeri edastamise vormi, st kirjalik vs suuline on siin mõeldud)

e-HMS

Tänaused HMS e-menetluse nõuded:

- üldpõhimõttena kehtib menetlustoimingu **vormivabadus** (HO kaalutusõigus § 5 lg 1 ja 2).
- elektrooniline asjaajamine on **võrdsustatud** kirjaliku asjaajamisega (§ 5 lg 6).

e-HMS

- Lähtekoht HMS-s: **kehtib isiku valikuvabadus riigiga suhtlemise vormi valikul.**
- **Taotluse** võib esitada menetluse algatamiseks või menetluse käigus reeglina vabas vormis. (*isik vs asutus suhtluse vorm*)
- HMS näeb **kirjaliku** taotluse puhul ühe nõudena ette, et selles peab sisalduma HA kättetoimetamise soovitatav viis ning selleks vajalikud kontaktandmed (§ 14 lg 3).

2008.a e-riigi harta

“Igaühel on õigus valida, mil viisil ta avalikku teenust tarbib ja ametiasutusega suhtleb. Avalikke teenuseid pakutakse kõigi suhtluskanalite kaudu: teenindusbüroos, posti teel, telefonitsi, Interneti, sh e-posti vahendusel.”

e-HMS

- Riigikontrolör 2011

“Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia-lahenduste olemasolu ei tähenda siiski, et ametiasutused ei pea inimestega enam muus vormis (isiklik vastuvõtt, postside) suhtlema. Inimesele peab jääma võimalus valida, milline viis suhtlemiseks on tema jaoks kõige mugavam, ning õigus nõuda kvaliteetset teenust kõigi suhtluskanalite kaudu.”

Ka Õiguskantsler on sama põhimõtet rõhutanud.

e-HMS

- Üldpõhimõte: **õigusakti** või volikirja võib anda elektroonilises vormis seaduses/määruses sätestatud juhtudel (§ 5 lg 6).
- **Haldusakti** andmise vorm § 55 lg 3:
elektrooniliselt võib anda vaid siis, kui isik on nõus ja HA ei kuulu avaldamisele.

e-HMS

- **Määruste** elektrooniliselt andmisel tuleb arvestada, et:
 - tõlgendus, mille kohaselt „kirjalik vorm“ hõlmab „elektroonilise“;
 - määruse andmine elektrooniliselt vajab alati eraldi seadusest tulenevat alust (§ 5 lg 6). Üldsäte elektrooniliselt andmiseks täna puudub.

e-HMS

- Kättetoimetamine
(asutus vs isik suhtluse vorm)
- HMS regulatsioon lähtub põhimõttest, et isik peab elektrooniliseks suhtluseks väljendama **nõusolekut**.
(nt haldusakti kättetoimetamine § 27 lg 2 ja § 55 lg 3)

e-HMS

Kättetoimetamine on riigivõimu teostamine

- HA hakkab kehtima teatavaks tegemisest (§ 61 lg 1)
- HO peab menetlusvormi valikul arvestama menetlusosalise võimaluste ja soovidega ning samas mõtlema ka **tõendatusele**.
- õigusriigis kehtib põhimõte, et kui avalik võim piirab põhiõiguse kandja õigusi (nt koormav HA), peab avalik võim sellest põhiõiguste kandjat teavitama.
- **koormav HA kehtib kättetoimetamisest (§ 62 lg 2).**

e-HMS

- Kohtpraktika: HA teatavakstegemise viis peab võimaldama haldusaktile igakülgse hinnangu andmist, otsustamaks, kas haldusaktiga rikutakse isiku õigusi või mitte.

HA kehtimisest alates algab vaidlustamistähtaja kulgemine (vaide esitamiseks või halduskohtusse pöördumiseks).

e-HMS

- Õigusteoreetiline lähtekoht

M. Ernits „Kättetoimetamine põhiõiguste valguses“ (Juridica V/2004, lk 324 - 325)

Elektroonilise kättetoimetamise puhul tuli seadusandajal lahendada mitu probleemi:

- 1) tagada saatja identiteet** (lahendus: digiallkirja nõue);
- 2) kaitstud adressaadi õigused** (lahendus: nõusolek). Nõusolek tagab, et isik hindab ise oma tehnilisi võimalusi tutvuda elektrooniliselt edastatud dokumendi sisuga);
- 3) tagatud kättetoimetamise fakti tõendamisfunktsioon** (ettepanek: lisada nõue, et isikul tuleb tagastada HO-le digiallkirjastatud saamiskinnitus e-posti teel, lihtkirjana või faksiga).

e-HMS

Kohtupraktika kättetoimetamise osas **RKHK 3-3-1-75-07**

“ Kolleegium rõhutab, et kuigi HMS § 26 lg 3 sõnastusest ei tulene otseselt erisusi füüsilistele ja juriidilistele isikutele dokumentide kättetoimetatuks lugemise kohta, on juriidilisel isikul kohustus korraldada oma registrijärgsel aadressil posti pidev vastuvõtmine selleks pädeva isiku poolt.

Sama ulatuslik kohustus ei saa aga kehtida füüsilise isiku suhtes. Kui puuduvad tõendid selle kohta, et füüsilisest isikust menetlusosaline on postkasti jäetud väljastusteate kätte saanud, siis ei ole ka alust lugeda, et haldusakti sisu on adressaadile teatavaks tehtud. Füüsiliste isikute puhul ei ole postitöötaja poolt kaebaja postkasti tähitud kirja saabumise kohta teate jätmise võrdsustatav haldusorgani poolt haldusakti teatavakstegemisega.”

e-HMS kriitika

- **HMS üldine loogika peaks paremini/selgemini toetama riigi üldist suunda elektroonilisele suhtlusele** (paremad teenused ja efektiivsem avalik sektor IKT vahendite abil).

MKM SOOV: elektrooniline suhtlus on e-riigi kontseptsiooni arvestades HO jaoks eelistatud suhtluse vorm ja pabersuhtlus on selle alternatiiv. Nõusolekut ei peaks küsima.

e-HMS kriitika

- Õigusakti **andmise** vormi nõuded:
 - elektrooniline HA andmine on piiratud 2 tingimusega:
 - 1) avaldamisele kuuluvaid ei saa anda ainult elektrooniliselt;
 - 2) adresaadi nõusoleku nõue vajalik.
- määrus – üldalus elektrooniliseks andmiseks HMS-s puudub. Seadusest tulenev alus igakordselt vajalik.

MKM SOOV: HA andmine elektrooniliselt peaks olema lubatud lisatingimusteta.

e-HMS kriitika

- **Teavitamise viisi teema**
- avatud menetlus § 47 lg 2 algatamise teade posti teel
- § 49 lg 4 eelnõu või taotluse isiku kahjuks muutmine – teavitatakse posti teel
- § 79 lg 3 – vaide tagastamisest teatamine posti teel
- § 84 vaide tähtaja pikendamisest teavitamine posti teel

MKM SOOV: sätted üle vaadata. Erasisikut võiks teavitada menetluse käigust ka digitaalselt e-posti aadressile või riigiportaali eesti.ee kaudu, haldusorganit e-posti või DVK kaudu. Elektrooniline teavitamine võiks olla printsiibiks ning posti teel teavitamine alternatiivne viis.

HMS kriitika

- MKM SOOV: kui isik suhtleb riigiga elektrooniliselt (e-post, eesti.ee jms), võiks haldusakti samuti elektrooniliselt kätte toimetada **sama kanalit** kasutades. Eraldi nõusolekut elektroonilise kättetoimetamise kohta ei peaks küsima.

HMS kriitika

- **Digiallkirja teema (§ 14 lg 4)** elektrooniliselt edastatud taotlusele peab lisama digitaalalkirja.

MKM SOOV: Kui vormikohane taotlus esitatakse turvalises elektroonilises keskkonnas, autenditud ja autoriseeritud isiku poolt (nt eesti.ee) ning viisil, mis võimaldab isikut hiljem tuvastada, tuleks kaaluda digiallkirja (ja templi) asemel nn kinnitusmärke lubamist.

Eeskujuks Tsiviilkohtumenetluse seadustik § 336 lg 1: „Dokument peab **olema varustatud saatja digitaalalkirjaga või edastatud muul sellesarnasel turvalisel viisil, mis võimaldab saatja tuvastada.** Saatja loetakse üheselt tuvastatavaks, kui elektronkirjale on lisatud saatja isikliku võtme abil moodustatud autentsustunnistus.“

e-HMS kriitika

- **Taotluse esitamise vorm**

MKM SOOV: kui taotlus on võimalik esitada elektroonilises keskkonnas, autenditud ja autoriseeritud isiku poolt, on asutusel õigus mitte vastu võtta e-posti teel esitatud taotlusi.

HMS

- MKM soov: **andmete topeltküsimise keeld** üldpõhimõttena HMS-sse.

e-HMS kriitika

- Arhiiviseaduse §-s 9 Arhivaalide säilitamine ja kaitse
- (2) Arhivaalis sisalduvat teavet võib üle kanda teisele teabekandjale, kui teabe hoidmine teisel teabekandjal on põhjendatud.

Arhiivieskirja § 13 lg 3: (3) Asutus võib dokumendi teabekandja hävitada juhul, kui dokumendis olev teave on üle viidud teisele teabekandjale. Üleviimise protseduur, teostaja, aeg, kasutatud riist- ja tarkvara peavad olema dokumenteeritud ja kontrollitavad ning teabe autentsus, usaldusväärsus, terviklus ja kasutatavus peavad olema tagatud.

MKM SOOV: ka mitte-arhiiviväärtuslikud dokumendid samadel tingimustel hävitada. Alus ette näha HMS-s.

NB! HMS kohaselt dokumentide säilituskord tuleneb arhiiviseadusest (§ 19). HMS ei saa ette reguleerida küsimust, mida kohus tõendina aktsepteerib. HKMS raames vaadatakse üle e-toimiku sätted.

Kokkuvõtteks

Mõttekohad õigusloomeks

- e-haldusmenetluse lähtekoht (sh § 5 lg 6, § 27 lg 2 ja § 55 lg 3, st nõusolek ja vormi valiku vabadus)
- Kodanikuportaali kaudu kättetoimetamine kui HMS § 27 lg 2 nõudeid järgiv lahendus. Eeldus, et konto on aktiveeritud ja isik reaalselt kasutab oma e-posti.

Nt eeskuju e-maksuamet (e-maksuameti konto omanikele loetakse kättetoimetatuks, kui dokument avatakse e-maksuametis. Kui ei ole 5 tööpäeva jooksul avatud, siis saadetakse paber kandjal).

Kodanikukontole sisselogimine ja kättetoimetamise kinnitus?

Reeglina on adressaadil ootus, et piiravast haldusaktist antakse nõ eraldi teada!

- Andmete topeltküsimise keeld (riik ei tohi koguda andmeid, mis on juba riigi infosüsteemis) tuleks lisada HMSi haldusmenetluse ühe üldpõhimõttena).

Kokkuvõtteks

- Üle vaadata õigusakti andmise vorm (HA, määrus)
- Üle vaadata digiallkirja nõude põhjendus, kui vormikohane taotlus esitatakse turvalises elektroonilises keskkonnas, autenditud ja autoriseeritud isiku poolt (nt eesti.ee) ning viisil, mis võimaldab isikut hiljem tuvastada.



JUSTIITSMINISTEERIUM

Aitäh!

**Infot ja ettepanekuid ootame:
Signe.Reinsalu@just.ee**