

Keskne volituste, rollide ja pääsuõiguste haldamise süsteem

Õiguslik analüüs

Koostaja: Proud Engineers OÜ

Versioon: 1.1

Kuupäev: 17.12.2021

Sisukord

Kasutatud lühendid	4
1. Sissejuhatus	6
2. Osapoolte õiguslikud vajadused ja väljakutsed esindusõiguse vallas.....	8
2.1. Teenusepakkujate vajadused ja väljakutsed intervjuude kohaselt	8
2.2. Ettevõtjate õiguslikud vajadused ja väljakutsed intervjuude kohaselt	13
2.3. Järeldused	14
3. Hetkeolukorra analüüs	16
3.1. Kehtiv õigus ja selle kitsaskohad	16
3.1.1. Tsiviilseadustiku üldosa seadus	16
3.1.2. Äriseadustik.....	24
3.1.3. Mittetulundusühingute seadus	27
3.1.4. Sihtasutuste seadus.....	29
3.1.5. Tulundusühistuseadus	30
3.1.6. Menetlusseadused	30
3.1.7. Viidatud eriseadused	34
3.2. Andmekogudes olevate andmete erineva tõlgendamise probleem hooldusõiguse ja eestkoste andmete osas	37
3.2.1. Leiud	37
3.2.2. Järeldus	38
3.3. Notariaalse volikirja kasutamine esindusõiguse kontekstis	39
3.3.1. Leiud	39
3.3.2. Järeldus	41
3.4. Esindusõiguse erandite probleem.....	42
3.4.1. Leiud	42
3.4.2. Järeldus	44
3.5. Piiriülese esindusõiguse kontrollimine	45

3.5.1.	Leiud	45
3.5.2.	Järeldused.....	47
3.6.	Kokkuvõte	47
4.	Ettepanekud keskse pääsuhalduslahenduse reguleerimiseks kehtivas õiguses	49
4.1.	Reguleerimise ese.....	49
4.2.	Valitsuse määruse „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“ muutmise	51
4.2.1.	Kehtiv määrus	51
4.2.2.	Muudatusettepanekud	53
4.2.3.	Alternatiivid eesti.ee määruse muutmisele	54
4.3.	Keskne pääsuhalduslahendus kui riigi infosüsteemi toetav süsteem	55
4.4.	Keskne pääsuhalduslahendus kui riigi infosüsteemi kindlustav süsteem	57
4.5.	Keskne pääsuhalduslahendus kui andmekogu.....	58
4.6.	Kokkuvõte	59
5.	Kokkuvõte.....	62
	Lisa 1 - Intervjuu küsimused.....	63
	Lisa 2 - Läbi viidud intervjuud.....	64

Kasutatud lühendid

AvTS	Avaliku teabe seadus
AÕS	Asjaõigusseadus
AÜS	Ametiühingute seadus
Eesti.ee	Eesti teabevärv AvTS § 32 ¹ lg 1 tähenduses
EKS	Erakonnaseadus
EL	Euroopa Liit
HKMS	Halduskohtumenetluse seadustik
HMS	Haldusmenetluse seadus
IKS	Isikuandmete kaitse seadus
IKÜM	Isikuandmete kaitse üldmäärus (määrus 2016/679/EL)
InfoTS	Infoühiskonna teenuse seadus
KiKoS	Kirikute ja koguduste seadus
KOV	Kohaliku omavalitsuse üksus
KrMS	Kriminaalmenetluse seadustik
KrtS	Korteriomandi- ja korteriühistuseadus
Ig	Lõige
Is	Lause
MaaParS	Maaparandusseadus
MPÜ	Maaparandusühistu
MTA	Maksu ja- Tolliamet
MTÜ	Mittetulundusühing
MTÜS	Mittetulundusühingute seadus
P	Punkt
PKS	Perekonnaseadus
PRIA	Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet
PärS	Pärimisseadus
REÕS	Rahvusvahelise eraõiguse seadus
RIA	Riigi Infosüsteemi Amet
RIHA	Riigi infosüsteemi haldussüsteem

RIK	Registrite ja Infosüsteemide Keskus
RR	Rahvastikuregister
RRS	Rahvastikuregistri seadus
SAS	Sihtasutuste seadus
SKA	Sotsiaalkindlustusamet
TEHIK	Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus
TkindIS	Töötuskindlustuse seadus
TsMS	Tsiviilkohtumenetluse seadustik
TsÜS	Tsiviilseadustiku üldosa seadus
TTJA	Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet
TTTS	Tööturuteenuste ja -toetuste seadus
TõS	Tõestamise seadus
TÜS	Tulundusühistuse seadus
VTMS	Väärteomenetluse seadustik
VV	Vabariigi Valitsus
VÕS	Võlaõiguse seadus
ÄR	Äriregister
ÄS	Äriseadustik

1. Sissejuhatus

Volituste, rollide ja pääsuõiguste ning nende haldamise õigusliku analüüsi keskmeks on küsimused avaliku sektori teenusepakkujate ja ettevõtjate õiguslike vajaduste ja väljakutsete kohta, olemasolevate õigusaktide ja nende väljakutsete kohta ning küsimus selle kohta, missugused on tulevikus loodavat keskse pääsuõiguste süsteemi reguleerimise võimalused kehtivas õiguses. Analüüs on valminud Riigi Infosüsteemi Ameti tellimisel Proud Engineers OÜ poolt.

Õigusanalüüsi koostamiseks on läbi viidud intervjuud ja konsultatsioonid (Lisa 2 - Läbi viidud intervjuud) nimetatud asutuste esindajatega.

Õigusanalüüsi lähtub hanke tööde kirjelduses esitatud ülesandepüstitusest, mille kohaselt tuleb:

- 1) analüüsida volituste, rollide ja pääsuõiguste ning nende haldamise õiguslikku raamistikku;
- 2) selgitada välja mõjutatud osapoolte tegelikud õiguslikud vajadused. (sh isikuandmete kaitse, volitamise ja esindusõigused);
- 3) tuua välja tänases volituste, rollide ja pääsuõiguste õigusruumis eksisteerivad piiravad tegurid ja kitsaskohad ning nende põhjal esitada muudatusettepanekud õigusaktide muutmiseks;
- 4) analüüsida seotud andmekogudes asuvate andmete tõlgendamist erinevates asutustes ning teha ettepanekud tõlgendamise ühtlustamiseks asutuste üleselt (näiteks rahvastikuregistri isiku teovõime piirangute ja hooldusõiguste tõlgendamisel, juriidiliste esindusõiguste vormidest tulenevad erisused, olukorrad, kus ettevõtet peavad esindama juhatuse mitu liiget/kõik liikmed korraga jne);
- 5) analüüsida notariaalse volikirja kui esindusaluse info haldamist, talletamist ja kasutamist ja esitamise vajadusi eesmärgil, et esindusõiguseks ei tuleks edaspidi esitada täiendavaid dokumente, vaid see oleks tulevikulahenduse kaudu kontrollitav
- 6) teostada Vabariigi Valitsuse 03.10.2013.a määruse nr 145 „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“ analüüs ja esitada muudatusettepanekud, mille tulemusena oleks võimalik hiljem riigiportaalist volitusi, rolle ja pääsuõiguseid asutuste üleselt hallata;
- 7) analüüsida piiriülest ettevõtte esindusõiguse kontrollimist, milliste õigusaktidega seda reguleeritakse (nii Eesti kui Euroopa Liidu tasandil) ning kuidas see mõjutaks

ühtse tulevikulahendust (aastast 2023 lisandub piiriülese esindusõiguse jagamisel kohustus küsida ettevõtjalt selleks nõusolek); ja

- 8) analüüsida tänast Eesti Vabariigi mittekodanike (sh e-residendid) ja nende ettevõtetega seonduvat volitamise ja pääsuõiguste andmist.

Analüüs koosneb kolmest sisupeatükist. Esimeses peatükis (vt p 2) esitatakse intervjuude ja konsulteerimise tulemusi, milles uuriti avaliku sektori teenusepakkujate ja ettevõtjate väljakutseid, vajadusi ja ootusi täna kehtiva volituste, rollide ja pääsuõiguste kontekstis ning planeeritava keskse pääsuõiguste süsteemi osas. Teises peatükis (vt p 3) analüüsitakse kehtivat õigust ning pääsuõiguste haldamisega seotud külgnevaid väljakutseid. Kolmandas peatükis (vt p 4) analüüsitakse keskse pääsuõiguste lahenduse reguleerimise võimalusi kehtivas õiguses.

2. Osapoolte õiguslikud vajadused ja väljakutsed esindusõiguse vallas

Käesolev peatükk vastab küsimusele, mis on mõjutatud osapoolte - teenusepakkujate ehk riigiasutuste ja ettevõtjate - tegelikud õiguslikud vajadused esinduste, pääsuõiguste ja volituste kontekstis.

2.1. Teenusepakkujate vajadused ja väljakutsed intervjuude kohaselt

Analüüsi sisendiks olnud ettevõtjate jaoks ühtse veebipõhise kontaktpunkti visiooni p 2.3.7¹ tuvastas õiguslikust vaatenurgast järgmised väljakutsed:

- 1) andmekogude andmete tõlgendamise erisused, mis „annaks lahendust kasutusele võtvatele asutustele kindluse, et õigusruumi nõuded on tõlgendatud korrektselt.”² Peamise keerukusena toodi välja rahvastikuregistri isiku teovõime piirangute ja hooldusõiguste tõlgendamisel ja erinevate juriidiliste esindusõiguste vormide lahendamine ettevõtetega seotud tegevuste kontrollimisel (näiteks olukorrad, kus ettevõtet peavad esindama kõik juhatuse liikmed koos);
- 2) notariaalse volikirja kui esindusaluse info talletamine ja selle kasutamine, et esindusõiguseks ei peaks esitama eraldi täiendavaid dokumente, vaid ka see oleks lahenduse kaudu kontrollitav;³
- 3) piiriülene esindusõiguse kontroll. Visioon tuvastas, et „keskse pääsuahalduslahenduse jätkusuutlikkust silmas pidades on vaja ettevõtja esindusõiguse haldamisel silmas pidada kohustust ettevõtja nõusolekul piiriüleseks andmete jagamiseks aastast 2023.”⁴

Analüüsi käigus läbi viidud intervjuude tulemusena said kinnitust teine ja kolmas punkt. Andmete tõlgendamise erisuse tõi RRI andmete kasutamise probleemina välja üks asutus. Küsimuse peale, kas praktikas on olukordi, kus asutused tõlgendavad andmekogudes

¹ „Ettevõtjate jaoks ühtse veebipõhise kontaktpunkti visioon” ja selle lisad, <https://pilv.mkm.ee/s/ZRQQB89TRJZjiYn> (25.08.21).

² Lisa 2.3.7 „Volitused, rollid ja pääsuõigused”, lk 6, <https://pilv.mkm.ee/s/ZRQQB89TRJZjiYn> (25.08.21).

³ Samas.

⁴ Samas.

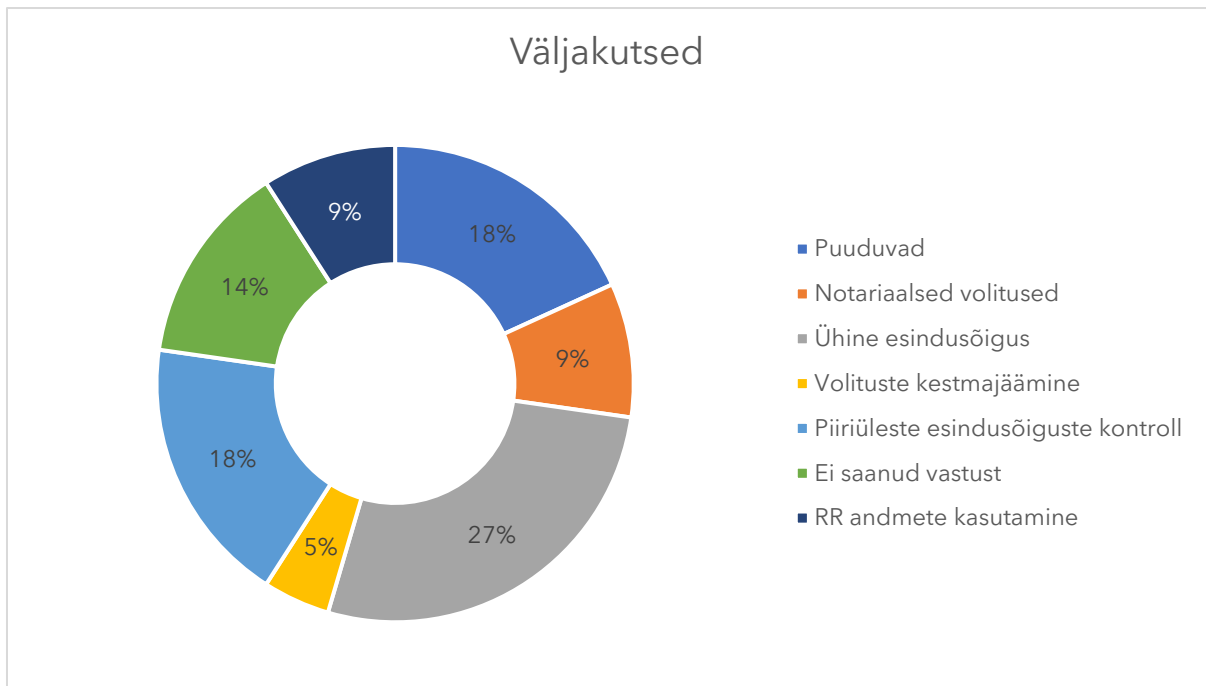
olevaid andmeid erinevalt, vastasid kaheksa asutust, et nemad ei ole praktikas sellist olukorda täheldanud või nende hinnangul pole seda esinenud. Samas tõid kolm asutust välja järgmist:

- 1) „Kohtuotsused, millega määratakse esindusõigus - niikaua kui on selline nn vabas vormis otsus, on olemas ka võimalus seda tõlgendada erineval viisil.“ Konkreetset probleemi seda välja toonud asutusel endal aga sellega pole;
- 2) „Äriregistri infosüsteemis on nii informatiivse kui ka õigusliku tähendusega andmeid ning juhtub, et ka informatiivse tähendusega andmeid peetakse õigusliku tähendusega andmeteks;“
- 3) „Nii piiratud teovõime kui ka lapse hooldusõiguse info on antud tekstiliselt ning see on probleem.“

Seega on andmete tõlgendamise küsimused intervjuudest lähtuvalt seotud kitsalt piiratud teovõime ja lapse hooldusõiguse küsimustega, mis kantakse rahvastikuregistrisse tekstina, mitte selge vastusena (vt ka p 3.2).

Ka käesoleva analüüsi raames viidi läbi küsitlus intervjuueeritud asutustega selle kohta, mis on peamine või peamised väljakutsed, mis on seotud volituste, rollide ja pääsuõiguste (s.o esindusõiguse) vaatenurgast. Intervjuu küsimused on leitavad analüüsi lisast 1 (Lisa 1 - Intervjuu küsimused).

Allolev annab ülevaate laekunud vastustest. 18 intervjuu vastused (vt Lisa 2 - Läbi viidud intervjuud) jaotusid järgmiselt:



Joonis 1. Ülevaade teenusepakkujate väljakutsetest

Kolmelt asutuselt ei õnnestunud saada tagasisidet õiguslike küsimuste kohta (14%). Neljal juhul (18%) ei toonud asutus oma valdkonna vaatest välja ühtegi esindusõigusega seonduvat õiguslikku väljakutset. Seega, 36% vastajatest ei andnud infot õiguslike väljakutsete kohta. Need 64%, kes vastasid (üks asutus võis ka mitu väljakutset välja tuua), leidsid, et suurimad väljakutsed on:

- 1) Ühise esindusõigusega seotud väljakutsed juriidiliste isikute puhul (6 vastust, 27% vastanutest). Väljakutsena toodi välja:
 - a. „Esindusõiguse kombinatoorika interpreteerimisega eksitakse;“
 - b. „Esindusõiguse erisuste väljanäitamine;“
 - c. „Ühise esindusõiguse puhul samaaegne juhatuse liikmete kinnitus õiguste määramiseks;“
 - d. „Ühise esindusõiguse korral kõikide esindajate allkirjade saamine. Kui esindajatel on ühine esindusõigus, siis on juhtumeid, kus praegune töötuna ja töötusijana arvel olevate isikute ning tööturuteenuste osutamise register äriregistri andmetest kõiki esindajaid ja piiranguid ei kuva;“
 - e. „Jagatud esindusõiguse puhul antakse peakasutaja õigused kõikidele esindusõiguslikele isikutele;“

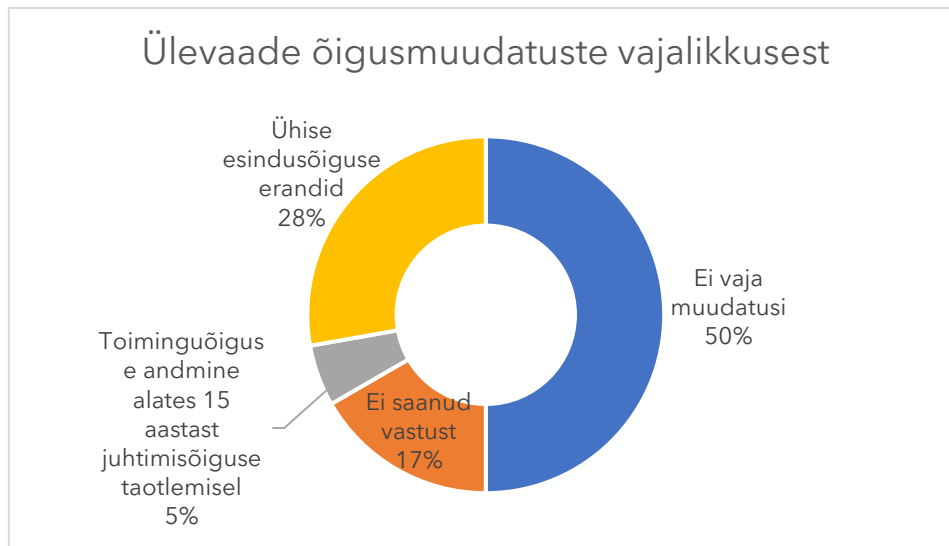
- f. „Esindusõiguse jagamine ettevõtte juhatuses. Ehk kui ÄR-s on erisus, et 3-st liikmest on allkirjaõiguslik üks liige või siis 2 liiget koos, siis on olnud vajadus selgitada, et asutuse andmekogus on andmetel informatiivne tähendus ja piisab alati ühe liikme poolt tehtud toimingust.“
- 2) Piiriüleste esindusõiguste kontroll (4 vastust, 18% vastanutest). Väljakutsena toodi välja:
- a. „Volitatakse esindama konkreetseks tehinguks (sõnastused üldsõnalised või nii spetsiifilised, mis ei võimalda pääsuõigusi anda). Nt asutamiseks antud volikiri ja asutaja soovib ligipääse, mida selle volikirja alusel ei ole võimalik anda. Välismaiste isikute tuvastamine (Eesti ettevõttel välismaine juhatuse liige ning vaja tuvastada, kas tegemist on just selle isikuga)“;
 - b. „Esitatud volikiri sisuliselt ei sobi asutusega suhtlemiseks, st tuleb volikirja sisulist sobivust ja volitaja õigusi kontrollida. Ehk siis risk jääb kui on välismaise esindaja allkirjastatud“;
 - c. „Peamised väljakutsed on seotud välismaiste ettevõtjate registreerimisega pakkujaks (unikaalse identifitseerimisnumbri tuvastamine) ja nende esindajate esindusõiguse tuvastamisega“;
 - d. „On segadust ka välismaiste dokumentidega (nt peretoetusi määratakse EL üleselt).“
- 3) Notariaalsete volikirjadega seotud väljakutsed (2 vastust, 9% vastanutest). Väljakutsena toodi välja:
- a. „Volitused, mis antakse notari juures, võiks teha masinloetavaks“;
 - b. „Notariaalsete volikirjade kehtivus kinnistusraamatu tehingute puhul - puudub võimalus reaalselt kontrollida, kas konkreetsel ajahetkel on volitus kehtiv või mitte“;
- Samas on mitmed piiriüleste esindusõiguse kontrolli väljakutsetega seotud just notariaalsete volikirjade probleemiga, sest intervjuudest selgus, et neid kasutatakse just enim mittekodanike puhul (sh ka e-residendite poolt).
- 4) Rahvastikuregistri andmete kasutamine (2 vastust, 11%). Väljakutsena toodi välja:
- a. „Kui kohus teeb otsuse vanemate esindusõiguste osas, kus määratakse ühele vanemale osaline hooldusõigus ja võetakse ära otsustusõigus lapse terviseandmete või sotsiaalkaitset puudutava suhtes, siis on ebaselge, kas ja kuidas RR täna võimaldab üldse sellist „osalist hooldusõigust“ konkreetses

valdkonnas inimesele anda. Sel teemal otsitakse RR-ga ka lahendusi. Samuti on aeg ajalt laual küsimusi esindusõiguse tõendamise osas, kui tegemist ei ole seadusjärgse esindajaga, kelle õigus tuleneks RR-st. Näiteks KOV on määratud piiratud teovõimega isiku esindajaks ja vajab esinduse teostamiseks inimese kohta andmeid – selle info saame ainult siis, kui KOV edastab kohtuotsuse ära kirja”;

- b. „Kui nt kohus teeb otsuse vanemate esindusõiguste osas, kus määratakse ühele vanemale osaline hooldusõigus ja võetakse ära otsustusõigus lapse terviseandmete või sotsiaalkaitset puudutava suhtes, kas ja kuidas RR täna võimaldab üldse sellist „osalist hooldusõigust“ väga konkreetsetes valdkonnas inimesele anda.”
- c. Volituste kestmajäämine süsteemides (1 vastus, 5%). Väljakutsena toodi välja „volituste lõpetamata jätmine (inimene ei tea, et on kunagi kellelegi volituse teinud).”

Intervjuus paluti teenusepakkujal vastata ka küsimisele, et missugust õigusakti nad esindusõiguse kontekstis muudaksid, täiendaksid või sootuks kaotaksid. Selle küsimuse eesmärk oli aru saada, kas esindusõiguse kontekstis on mõni väljakutse või probleem selline, mis teenusepakkujata arvates vajaks ka õigusmuudatust.

Sellele küsimusele vastas üheksa teenusepakkujat (50% vastanutest), et nad ei soovi midagi kehtivas õigusruumis muuta. Kolmelt asutuselt ei õnnestunud vastust saada (17%). Kuuhest vastanust viis (28% kõikidest vastanutest) leidsid, et muudatusi vajaks juriidilise isiku esindusõiguse erandite regulatsioon. Üks asutus (6%) leidis, et 15-aastastele tuleks anda toimingusõigus juhtimisõiguse taotlemisel.



Joonis 2. Ülevaade õigusmuudatuste vajalikkusest

2.2. Ettevõtjate õiguslikud vajadused ja väljakutsed intervjuude kohaselt⁵

Läbi viidud intervjuudest selgus, et:

- 1) ettevõtjad ei mõtle pääsuvaldusele kui praktilisele vajadusele;
- 2) ettevõtjad ei too keskse pääsuvalduse lahenduse puudumist välja kui probleemi, mis puudutab nende ettevõtete igapäevaelu;
- 3) ettevõtjate ootused pääsuvalduse mugavale toimimisele on suurimad seoses pangateenuste ja maksude deklareerimisega; ja
- 4) ettevõtjad ei pea pääsuvalduse väärkasutamisega seotud riske oluliseks.

Intervjuudest ei selgunud, et ettevõtjatele õiguslikust vaatenurgast pääsuvaldusele vajadusi või väljakutseid eksisteeriks. Kui nähti probleeme esindusõiguste jagamisel, siis olid need enamasti praktilist laadi ja seda nähti kui aeganõudvat lisategevust, mitte õigusliku sisu ja tagajärjega küsimust: „Kellel on õigus minu nimel tegutseda?“ Sõna „vastutus“ mainiti vaid korra ning seda läbi viidud advokaadibüroo esindajaga, kes tundis väga hästi õiguslikku konteksti. Kokkuvõttes, õigusliku sisuga küsimuste osas muret ei tundud ning sellega seotud väljakutseid esile ei toodud. Samuti ei leidnud kinnitust nagu võimaldaks keskne pääsuvaldussüsteem maandada riske andmekaitse vallas.

⁵ Vt „Keskne volituste, rollide ja pääsuõiguste haldamise süsteemi analüüs“ punkt 3.

2.3. Järeldused

Teenusepakkujate kogutud info pinnalt võib järeldada, et praktikas on esindusõiguse kontekstis peamiseks väljakutseks ühise esindusõiguse juhtumid olukorras, kus juriidilist isikut esindab kombinatsioon juhatuse liikmeid - nt olukorras, kus juriidilisel isikul on kolm juhatuse liiget ning üks neist võib esindada ühingut ainuisikuliselt ning teised juhatuse liikmed üksnes ühiselt. Selline võimalus esindamiseks tuleneb TsÜS § 34 lg-st 2 ning on kirjeldatud nii ÄS-is kui ka mitmetes eriseadustes (vt p 3.1.2.2 - 3.1.3.4). Intervjuudest ja kogutud infost järeldus, et ühise esindusõiguse erandite väljakutse tõi esile eelkõige teenusehalduri tasandil väljakutse teha kindlaks, kas konkreetsel juhul juhatuse liikmel on esindusõigus või mitte. Ühise esindusõiguse puhul on lahendusi selleks kirjeldatud dokumendis „Hetkeolukorra kaardistus ja analüüs“.⁶ Intervjuudest järeldub, et erandite võimaldamine õiguses toob praktikas kaasa tõlgendamisprobleeme ning antud väljundite tõlgendamisega eksitakse. Edasist arutelu vajab, kas õiguslikult sellise muudatuse tegemine TsÜSis, ÄSis ja seotud eriseadustes on selliseks piiravaks teguriks, mis takistab keskele pääsuhalduslahenduse väljatöötamist ja rakendamist (vt p 3.4.)

Sisulist väljakutset pakub ka piiriülene esindusõiguste kontroll (vt ka p 3.5), mida osaliselt lahendatakse teise seotud probleemiga, milleks on notariaalsete volikirjade aktsepteerimise küsimus (vt p 3.3). Kuigi intervjuudest ei selgunud, et oleks eriseadusi, mis nõuavad volituse notariaalset vormi (vt p 3.3), siis praktikas ometi esineb notariaalselt tõestatud ja kinnitatud volitusi ja volikirju sageli, mida ka teenusepakkujate poolt aktsepteeritakse, sest see jätab mulje usaldusvärsusest, sest sageli on keeruline teenusepakkujal kontrollida a) välismaise füüsilise isiku identiteeti; ja b) välismaise füüsilise isiku õigust esindada välismaist ettevõtet. Välismaiste füüsiliste isikute tuvastamise probleemi ja üle-Euroopalise äriregistri andmete usaldusvärsuse lahendamine on väljaspool selle õigusanalüüsi skoopi. Intervjuudest selgus, et notariaalsete volituste ja volikirjade tühistamine või tagasivõtmine on praktikas notaritele murekohaks ning notarid on tegemas selleks uut lahendust, et info volikirja või volituse tühistamiseks jõuaks kiiremini notariteni, kuna tänane protsess Avalike Teadaannete kaudu töötab ajalise viibega (vt p 3.3).

⁶ Hetkeolukorra kaardistus ja analüüs, p 4.

Seega on notariaalsete volituste kehtivuse küsimus probleemiks, kuid lahendus selleks on notarite jaoks sisemiselt väljatöötamisel.

Väljakutsete loetlemise kõrval selgus intervjuudest ka see, et pooled vastanutest leiavad, et õigusmuudatusi esindus- ja pääsuõiguste kontekstis ei ole vaja. Teisisõnu, väljakutseid küll on, aga need pole sellised, et vajaksid õiguslikku sekkumist. Need, kes leidsid, et õiguslikult oleks vaja muudatusi, leidsid, et muutmist vajaks just ühise esindusõiguse erandite (s.o olukord, kus juriidilist isikut võib esindada kombinatsioon juhatuse liikmeid) regulatsioon.

3. Hetkeolukorra analüüs

Käesolev peatükk kirjeldab kehtivat õigust (vt p 3.1) kui ka süvendatult punktis 2.1 nimetatud probleeme - andmekogudes olevate andmete erineva tõlgendamise probleemi hooldusõiguse ja eestkoste andmete osas (vt p 3.2), notariaalse volikirja kasutamist esindusõiguse kontekstis (vt p 3.3), esindusõiguse erandite probleemi (vt p 3.4) ja piiriülese esindusõiguse kontrollimist (vt p 3.5).

3.1. Kehtiv õigus ja selle kitsaskohad

Esindamise üldnõuded on sätestatud TsÜSis. Samas on esinduse küsimused reguleeritud äriseadustikus (ÄS) ning teiste ühingute (nt TÜS, SAS, MTÜS) eriseadustes. Samuti menetlusseadustes. Intervjuude käigus koguti informatsiooni ka valdkondlike eriseaduste kohta, kus on erisusi ette nähtud.

3.1.1. Tsiviilseadustiku üldosa seadus

TsÜSi 8. peatükk sätestab esindamise üldreeglid ehk reguleerib tehingu⁷ tegemist esindaja kaudu ning esindaja tegevuse tagajärjel tekkivaid suhteid. Esindaja kaudu tehtud tehing esindaja ja kolmanda isiku vahel on TsÜSi kohaselt esindatavale siduv, kui esindatav võib seadusest või volitusest tulenevalt tehingu teha.

TsÜS kommenteeritud väljaande kohaselt tekib vajadus esindamise järele juhul, kui isik ei soovi või ei saa teha tehinguid isiklikult ning peab selleks kasutama kolmanda isiku - esindaja - abi. Tehingu tegemisega esindaja kaudu on tegemist juhul, kui tehingu tegemiseks vajalikke tahteavaldusi ei tee tehingu pooleks olev isik isiklikult, vaid kasutab selleks teise isiku (esindaja) abi, kes tegutseb esindatava nimel.⁸ Esindamise tagajärjeks on esindusõiguse raames esindaja tehtud tehingud hakkavad kehtima esindatava suhtes selliselt, nagu oleks vastava tehingu teinud esindatav ise.

⁷ TsÜS § 67 lg 1 kohaselt on tehing toiming või omavahel seotud toimingute kogum, milles sisaldub kindla õigusliku tagajärje kaasatoomisele suunatud tahteavaldus. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt eristatakse ühe- ja mitmepoolseid tehinguid. Ühepoolne tehing on tehing, mille tegemiseks on vajalik ühe isiku tahteavaldus. Mitmepoolne tehing on tehing, mille tegemiseks on vajalik kahe või enama isiku tahteavaldus. Mitmepoolsed tehingud on lepingud.

⁸ Tsiviilseadustiku üldosa seadus, kommenteeritud väljaanne, P.Varul jt, Tallinn 2010, lk 343 (edaspidi: TsÜS kommenteeritud väljaanne).

TsÜS 8. peatüki sätetest kõrvalekaldumine ei ole lubatud, välja arvatud nende normide puhul, mis otseselt lubavad seadusest kõrvalekalduvate kokkulepete sõlmimist.

TsÜS § 115 sätestab põhimõtte, et üldjuhul on mistahes tehingu tegemine esindaja kaudu lubatud (lg 1), välja arvatud nende tehingute, mis seadusest või kokkuleppest tulenevalt tuleb teha isiklikult (lg 2; nt abielu sõlmimine⁹ või testamendi tegemine¹⁰). TsÜS § 115 lg 3 kohaselt ei reguleeri TsÜSi esindamise sätteid esindaja ja esindatava nn sisesuhet ehk esindamise aluseks olevat suhet (nt teenuse osutamise lepingut), vaid nn välist suhet ehk esindatava ja kolmanda isiku, kellega või kelle suhtes esindaja vahendusel tehingut tehakse ning esindaja ja nimetatud kolmanda isiku vahelisi suhteid.¹¹ Välise suhte puhul tuleb eristada suhteid, mis eelnevad esindaja poolt tehingu tegemisele ning suhteid, mis tekivad sellise tehingu tegemise tagajärjel. Enne esindaja poolt tehingu tegemist on välise suhte jaoks keskseks küsimuseks esindusõiguse tekkimine ja olemasolu. Pärast esindaja poolt tehtud tehingut muutub välise suhte jaoks keskseks küsimuseks, kas esindaja poolt tehtud tehing oli tehtud esindusõiguse piires. Kui oli, siis hakkab tehing kehtima esindatava ja kolmanda isiku vahelises suhtes. Kui ei olnud, siis on esindaja tehtud tehing kehtetu ning esindatava ja kolmanda isiku vahelises suhtes tehingust tulenevaid õigusi ja kohustusi ei teki. Küll aga tekivad õigused ja kohustused esindaja ja kolmanda isiku vahelises suhtes ning kolmas isik võib nõuda esindajalt kahju TsÜS § 130 alusel.¹²

Sisesuhte ja välissuhte küsimus on oluline just juhatuse liikme esindusõiguse puhul. Kui välissuhtes on juhatuse liikme esindusõigus sisuliselt piiramatult ehk juhatuse liige saab juriidilise isiku nimel teha kehtivalt mis tahes tehinguid (vt TsÜS § 34 lg 2), siis juhatuse liikme ja juriidilise isiku sisesuhtes võidakse juhatuse liikmele ette näha olulisi piiranguid esindusõiguse teostamiseks (nt põhikirjast, üldkoosolekust). TsÜS § 115 lg 3 sätestab ühtlasi ka selle, et sisesuhe ning sellest tulenevad kohustused ja piirangud esindusõiguse teostamisele ei mõjuta iseenesest välist suhet ning välises suhtes esindusõiguse piires tehtud tehingute kehtivust. See tähendab, et sisesuhte kohustuste rikkumine ei mõjuta välises suhtes nimetatud rikkumise tulemusena tehtud tehingu kehtivust tingimusel, et tehing tehti esindusõiguse piires.¹³

⁹ PKS § 7 lg 2.

¹⁰ PärS § 19 lg 2.

¹¹ TsÜS kommenteeritud väljaanne, lk 347.

¹² TsÜS kommenteeritud väljaanne, lk 347-348.

¹³ TsÜS kommenteeritud väljaanne, lk 349.

Esindusõiguse definitsioon TsÜS § 117 lg 1 kohaselt on „õiguste kogum, mille piires esindaja saab tegutseda esindatava nimel.“ Teisisõnu tähistab esindusõigus õiguslikku võimet siduda oma tehingutega esindatavat.¹⁴ TsÜS § 117 lg 2 alusel eristatakse kahte liiki esindusõigust:

- a) Tehinguline esindusõigus ehk volitus; ja
- b) Seadusjärgne esindusõigus.

3.1.1.1. Tehinguline esindus ehk volitus

Tehingu alusel esindusõiguse tekkimiseks on vajalik esindatava poolt tehingu tegemine, mille sisuks on esindatavale volituse andmine volituses nimetatud tehingute tegemiseks.¹⁵ TsÜS § 118 lg 1 kohaselt toimub volituse andmine esindatava poolt vastava tahteavalduse tegemisega esindajale või isikule, kellega tehingu tegemiseks volitus antakse, või avalikkusele. Selle sätte kohaselt on võimalik volitust anda kolmel viisil:

- a) Tahteavalduse tegemise kaudu esindajale (nn sisemine volitus);
- b) Tahteavalduse tegemise kaudu isikule, kellega tehingu tegemiseks volitus antakse (nn väline volitus); ja
- c) Avalikkusele antud volitus.

Volituse andmise viisi kindlakstegemine on oluline, kuna sellest sõltub, kuidas volitust tõlgendatakse (vt TsÜS § 120 lg 2 ls 2) ning selle lõppemine ja edasikestmine kolmandate isikute suhtes (vt TsÜS § 127 lg 1).

Lisaks aktiivsele volituse andmisele TsÜS § 118 lg 1 alusel tunnistab seadus ka nn talumisvolitust ehk olukorda, kus esindajana tegutseva isiku avaldused või käitumine mõjutavad teist isikut mõistlikult uskuma, et esindajana tegutsevale isikule on antud volitus tehingu tegemiseks, ning esindatav teab või peab teadma, et isik tegutseb tema nimel esindajana ja talub selle isiku sellist tegevust. Sellisel juhul loetakse TsÜS § 118 lg 2 alusel, et esindatav on volituse andnud.

Oluline on tähele panna TsÜS § 118 lg-s 3 sätestatud vorminõuet, mille kohaselt juhul, kui seaduses on tehingu tegemiseks ette nähtud teatud vorm, mille järgimata jätmise korral on tehing tühine, peab tehingu tegemiseks antud volitus olema samas vormis. Üldjuhul ei ole

¹⁴ TsÜS kommenteeritud väljaanne, lk 351, p 3.1.1.

¹⁵ TsÜS kommenteeritud väljaanne, lk 352, p 3.2.

volituse andmiseks sätestatud vorminõuet ehk see võib toimuda vormivabalt (nt suuliselt). Samas on olukordi, kus vorminõude järgimata jätmine toob kaasa tehingu tühisuse TsÜS § 83 lg 1 alusel. Siinkohal tuleb silmas pidada notariaalselt kinnitatud või tõestatud volitust või volikirja. TsÜS kohaselt on notariaalne¹⁶ volitus nõutav üksnes siis, kui seaduses on tehingu tegemiseks ette nähtud notariaalne vorm. See tähendab praktikas, et notariaalselt tõestatud volitus on nõutav nt kinnisasja võõrandamisel või omandamisel (vt AÕS § 119 lg 1 ja § 120 lg 1) või osaühingu osa võõrandamisel (vt ÄS § 149 lg 4). Intervjuudest selgus, et praktikas on notariaalses vormis volituse kasutamine sagedam ning neid esitatakse pääsuõiguste saamiseks nii MTA, PRIA, RIA kui ka Statistikaameti juures. Samas nõuet kui sellist, et ettevõtte seaduslik esindaja, kes on välisriigi kodanik, peaks esitama teenusepakujale notariaalselt tõestatud volikirja pääsuõiguste jagamiseks, õnnestus leida vaid ühest eriseadustest (vt täpsemalt p 3.3).

Esindajal on TsÜS § 119 lg 1 kohaselt edasivolitamise õigus, kui see tuleneb sõnaselgelt volitusest. Kui volitus on antud tehingu tegemiseks, mille puhul ei saa mõistlikult oodata selle tegemist esindaja poolt isiklikult, siis eeldatakse, et esindajal on edasivolitamise õigus. Seega tuleb õiguslikult hinnata volituse sisu, tegemaks kindlaks, kas esindataval on edasivolitamise õigus. Kui edasivolituse andmine ei olnud TsÜS § 119 lg 1 kohaselt esindajale lubatud, on esindaja poolt edasivolituse andmiseks kolmandale isikule antud volitus TsÜS § 87 kohaselt tühine. Esindataval on siis võimalik edasivolituse saanud esindaja poolt esindatava nimel tehtud tehing TsÜS §-de 128 ja 129 kohaselt heaks kiita.¹⁷

Volituse ulatuse määrab TsÜS § 120 lg 2 ls 1 kohaselt esindatav. Erandina võib volituse ulatuse määrata ka seadus (nt ÄS § 16 nimetatud prokuura ning TsMS § 222 lg-s 1 nimetatud menetlusosalise esindaja esindusõigus).

TsÜS § 126 lg 1 kohaselt võib esindaja volituse igal ajal tagasi võtta, isegi kui volitus on tähtajaline. Volituse tagasivõtmine käib tahteavalduse tegemise kaudu kas esindajale, kolmandale isikule või avalikkusele, sõltuvalt sellest, kellele volitus algelt anti. Volituse tagasivõtmise tulemusena volitus lõpeb (vt TsÜS § 125 lg 2 p 5; notariaalselt tõestatud volikirjade tagasivõtmise kohta vt p 3.3).

¹⁶ Olgu märgitud, et „notariaalne“ tähendab siin kas notariaalselt tõestatud või kinnitatud vormi.

¹⁷ TsÜS kommenteeritud väljaanne, lk 358, p 3.1.3.

Volituse alusel esindusõiguse lõppemise alused on määratletud TsÜS § 125 lg 2 p-s 1-12 ning lg-s 3 ja 4 kirjeldatud juhtudel.

TsÜS § 129 kehtestab reeglid esindusõiguseta isiku mitmepoolsele tehingule.¹⁸ Paragrahv 129 lg 1 kohaselt on teise isiku nimel esindusõiguseta tehtud mitmepoolne tehing tühine, välja arvatud juhul, kui isik, kelle nimel esindusõiguseta isik tehingu tegi, selle hiljem heaks kiidab. See tähendab, et esindusõiguseta isiku (isikul kas puudub esindusõigus üldse või ületab tehingu tegemisel esindusõige piire ehk ulatust) tehing on hõljuvalt kehtetu – st et tehing on selle tegemise hetkel küll tühine, ent esindatav võib selle hiljem heaks kiita. Kuni tehingu heakskiitmiseni on tehing kehtetu ning see ei oma tehingupoolteks olevate isikute (sh esindatava) suhtes õiguslikke tagajärgi. Tehingu heakskiitmisel esindatava poolt muutub tehing algusest peale kehtivaks.¹⁹

TsÜS § 129 lg 2 kohaselt kehtib esindaja esindusõiguse piire ületades tehtud tehing esindatava suhtes osas, milleks esindajal oli esindusõigus, kui tehing on osadeks jagatav ja võib eeldada, et tehing oleks tehtud ka osata, milleks esindajal ei olnud esindusõigust.

TsÜS § 129 lg 3, 4 ja 6 reguleerivad tehingu teise poole üleskutset esindatavale tehing heaks kiita. Kui heakskiitu ei anta kahe nädala jooksul alates ettepaneku saamisest tehing heaks kiita, siis loetakse, et esindatav ei ole tehingut heaks kiitnud. TsÜS § 129 lg 5 kohaselt võib tehingu teine pool kuni tehingu heakskiitmiseni esindatava poolt tehingu tegemiseks tehtud tahteavalduse tagasi võtta.

TsÜS § 131 reguleerib esindatava poolt tehingu tühistamist alusel, et esindaja rikkus sisesuhtest tulenevaid kohustusi esindatava ees. Kuna üldreegel on, et esindusõigus on sõltumatu esindatava ja esindaja sisesuhtest ning ei too kaasa esindaja tehtud tehingu tühisust välissuhtes ehk esindaja ja kolmanda isiku vahelises suhtes, kui esindaja tegutses oma esindusõiguse piires, siis § 131 kehtestab erandlikud asjaolud, mil esindatav siiski võib esindaja tehingu tühistada. TsÜS § 131 lg 1 ls 1 kohaselt võib esindatav tühistada esindaja poolt tehtud tehingu, mille tegemisel esindaja rikkus esindamise aluseks olevast õigussuhtest tulenevaid kohustusi ja tegi tehingu, mis oli vastuolus esindatava huvidega, kui teine pool kohustuste rikkumisest teadis või pidi teadma. Sisuliselt on tegemist olukorraga, kus nii esindaja kui ka tehingut tegev teine pool tegutsevad ühiselt ning kooskõlastatult

¹⁸ Esindusõiguseta isiku ühepoolne tehing (tehing, mille tegemiseks on vajalik ühe isiku tahteavaldus) on tühine TsÜS § 128 lg 1 kohaselt. Ühepoolseid tehinguid on praktikas vähe, seega on selle sätte kohaldamisala kitsas.

¹⁹ TsÜS kommenteeritud väljaanne, lk 377, p 3.1.

esindatava huvide kahjustamise või tema arvel õigustamatu eelise saamise eesmärgil.²⁰ Juhul, kui esindaja tegutses ühtlasi ka teise poole esindajana või kui esindaja tegi tehingu iseendaga, siis eeldatakse, et esindaja rikkus tehingu tegemisel esindamise aluseks olevast õigussuhtest tulenevaid kohustusi (TsÜS § 131 lg 1 ls 2).

3.1.1.2. Seadusjärgne esindus

Seadusjärgne esindus tekib seaduses sätestatud eelduste täitmise korral. Esindusõiguse tekkimine võib olla automaatne (nt vanemate seadusjärgse esindusõiguse tekkimine sündinud lapse suhtes), teatatava tehingu tulemus (nt isiku valimine juhatuse liikmeks) või tekkida kohtulahendi jõustumise tagajärjel (nt piiratud teovõimega isikule eestkostja määramise korral).²¹ Seadusjärgse esinduse olukordi on seega piiratud hulk. Peamisteks juhtudeks on TsÜS kommenteeritud väljaande autorite hinnangul:

- Juriidiliste isikute juhtorgani liikmete esindusõigus (TsÜS § 34 lg 1);
- Lapse hooldusõigusliku vanema esindusõigus (PKS § 120, 127-133);
- Lapse eestkostja esindusõigus (PKS § 179-180, § 172 ning § 127-133);
- Teadmata kadunud isiku varale määratud hooldaja esindusõigus (TsÜS § 18 lg 2 ja 3);
- Pärandi hooldaja esindusõigus (PärS § 112); ja
- Testamenditäitja esindusõigus (PärS § 82).

Seaduslikul esindajal on TsÜS § 119 lg 2 alusel alati edasivolitamise õigus, kui seda õigust ei ole piiratud eriseadusega.

Seadusjärgse esindusõiguse ulatus ja piirid määratakse kindlaks seadusega. Seega tuleb esindusõiguse ulatuse kindlakstegemiseks tõlgendada õigusnorme, mis näevad ette esindusõiguse tekkimise ja ulatuse. Näiteks TsÜS § 34 lg 2 sätestatud juriidilise isiku juhatuse liikmete esindusõiguse puhul tuleb täpsustavalt vaadelda ÄS §-e 181 ja 307.

Seadusjärgne esindus lõpeb TsÜS § 125 lg 1 alusel seadusega ettenähtud alustel ja korras.

TsÜS § 34 sätestab juriidilise isiku esindamise põhimõtted. Lõike 1 kohaselt, juriidilise isiku juhatuse või seda asendav organ loetakse suhetes teiste isikutega juriidilise isiku seaduslikuks

²⁰ TsÜS kommenteeritud väljaanne, lk 382, p 3.1.3.

²¹ TsÜS kommenteeritud väljaanne, lk 382, p 3.1.3.

esindajaks. Juriidilise isikute juhatuse või seda asendavate organite liikmete seaduslik esindusõigus tekib arvates hetkest, mil vastav isik on valitud või nimetatud vastava organi liikmeks.²² Riigikohus on sedastanud, et juhatuse liikme kohta äriregistrisse tehtav kanne on deklaratiivse iseloomuga²³ ning omab tähendust üksnes kolmandate isikute suhtes. Äriregistrisse kantud andmete õigsust eeldatakse ja kanne kehtib kolmanda isiku suhtes õigena, välja arvatud, kui kolmas isik teadis või pidi teadma, et kanne ei ole õige.²⁴ ÄS § 34 lg 2 ning MTÜS § 80 lg 2 kohaselt ei loeta äriregistri kannet kehtivaks tehingute suhtes, mis tehakse 15 päeva jooksul pärast kande tegemist, kui kolmas isik tõendab, et ta kande sisu ei teadnud ega pidanudki teadma (nt tugineb kolmas isik juriidilise isiku registriandmete väljatrükile, mis on välja printitud vähem kui 16 päeva enne tehingu tegemist ning millelt ei nähtu juhatuse liikme kohta tehtud kande muudatust).²⁵

Juriidilise isiku seadusliku esindaja esindusõigus tuleneb seadusest - nt ÄS §-d 98, 131, 181, 307, TÜS § 58, MTÜS § 27, SAS § 18.

TsÜS § 34 lg 2 sätestab, et juriidilist isikut saab tehingu tegemisel esindada iga juhatuse või seda asendava organi liige, kui seaduse või põhikirjaga ei ole ette nähtud, et juhatuse või seda asendava organi liikmed või mõned neist saavad esindada juriidilist isikut üksnes ühiselt (ühine esindamine).

Seega, juriidilist isikut saab esindada iga juhatuse liige iseseisvalt või ühiselt. Kui esindatakse ühiselt, siis tähendab see seda, et juhatuse liikme õigus esindada juriidilist iseseisvalt on seaduse, põhikirja või ühingulepinguga asendatud kas kõigi või osa juhatuse liikmete ühise esindamise õigusega (vt ÄS § 34 lg 2 ls 2). Eraõiguslike juriidiliste isikute kohta käivates seadustes (ÄS § 98 lg 2, § 181 lg 1, § 307 lg 1, TÜS § 58 lg 1, MTÜS § 27 lg 2, SAS § 18 lg 2) on viidatud võimalusele, et juriidilist isikut võivad esindada kõik või osa juhatuse liikmetest. Kui seaduse, põhikirja või ühingulepinguga on kokku lepitud ühises esindusõiguses, siis saavad juhatuse liikmed esindada juriidilist isikut üksnes ühiselt. Näiteks kahe juhatuse liikmest koosneva juhatuse ühise esindusõiguse korral peavad mõlemad juhatuse liikmed allkirjastama kolmanda isikuga sõlmitava lepingu.²⁶

²² TsÜS kommenteeritud väljanne, lk 121, p 3.1.1.

²³ RKTko 3-2-1-89-07, p 13.

²⁴ TsÜS kommenteeritud väljanne, lk 121, p 3.1.1.

²⁵ TsÜS kommenteeritud väljanne, lk 121-122, p 3.1.1.

²⁶ TsÜS kommenteeritud väljanne, lk 123-124, p 3.2.2.

See on intervjuude käigus enim kõneainet saanud säte, kuna leiti, et erinevad kombinatsioonid ühisest esindamisest tekitavad segadust ning esindamise kombinatoorika tõlgendamine on mõnel juhul keeruline.

Kui ühine esindusõigus on kantud registrisse ja tehing juriidilise isiku nimel tehakse ilma kas või ühe esindusõigust omava liikme osaluseta, siis on tegemist esindusõiguseta esindusega, mille tagajärjeks on tehingu tühisus vastavalt TsÜS §-le 128-129. Seega on oluline, et esindusõiguse kombinatoorikat õigesti tõlgendatakse.

Näide praktikast:

ühingul on neli juhatuse liiget. ÄR kohaselt võib ühingut võib esindada Juhatuse liige 1 koos ühe juhatuse liikmega, Juhatuse liige 2 koos ühe juhatuse liikmega või kõik teised juhatuse liikmed ühiselt. Intervjuudest selgus, et praktikas on palju kirikuorganisatsioone, kelle esindusõigus on selliste eranditega määratletud.

3.1.1.3. Majandus- ja kutsetegevuses tehtud tehing

Kui tehingu on teinud majandus- ja kutsetegevuses tegutseva isiku töötaja või muu isik, kelle eest majandus- või kutsetegevuses tegutsev isik vastutab, ja tehing on seotud sellise majandus- või kutsetegevusega, siis eeldatakse, et tehing on tehtud majandus- või kutsetegevuses tegutseva isiku nimel (TsÜS § 116 lg 2). Selle sätte kohaselt eeldatakse volituse olemasolu ning kolmandad isikud ei pea esindusõiguse olemasolu eraldi kontrollima. Selle sätte rakendamine saab eelkõige toimuda füüsilises keskkonnas, kus isikud tegutsevad äratuntavalt teise isiku ettevõttes või kutsetegevuses (nt müüjad, kelnerid, pangatellerid).

TsÜS § 121 täpsustab omakorda majandus- ja kutsetegevuses tegutseva isiku esindamise erisusi. Lõike 1 kohaselt, kui isikul on volitus teha teise isiku majandus- või kutsetegevuses kõiki tehinguid, mis on sellises majandus- või kutsetegevuses tavalised, ei või ta siiski eraldi volituseta kinnisasja võõrandada või koormata ega sõlmida laenulepingut.

3.1.1.4. Vastutus

TsÜS § 130 reguleerib tehingu teise poole kahju hüvitamise võimalusi olukorras, kus tehing on tehtud esindaja poolt, kel esindusõigus puudus või kui selle piire ületati. Lõike 1 kohaselt

peab esindusõigusega tehingu teinud isik hüvitama tehingu teisele poolele tehingu ettevalmistamisel kantud kulutused ja sellega seotud muu kahju, mida teine pool kandis seoses sellega, et uskus esindusõiguse olemasolusse juhul, kui esindatav ei kiitnud esindusõigusega isiku tehingut heaks § 129 alusel. Kahju hüvitamise kohustuse eesmärgiks on tehingu teiseks pooleks olnud isiku asetamine olukorda, milles ta oleks olnud, kui ta ei oleks tehingut teinud. Säte kaitseb tehingu teinud isiku usaldust tehingu kehtivuse suhtes. Kohtupraktikas on sellisteks kulutusteks peetud kulutusi, mis on kantud seoses läbirääkimiste pidamisega enne kehtiva lepingu sõlmimist, nagu näiteks sõidu- ja ajakulu, lepinguprojektide koostamise kulud jmt.

Juhul, kui esindusõigusega isik ise teadis või pidi teadma, et tal esindusõigust ei ole, siis peab ta tehingu teisele poolele lisaks hüvitama ka tehingu täitmata jätmise tõttu tekkinud kahju (TsÜS § 130 lg 2). See säte näeb ette esindusõigusega esindaja kõrgendatud vastutuse, kui esindaja oli pahauskne. TsÜS kommenteeritud väljaande autorite hinnangul saab kahju hüvitamise eelduste täitmise korral tehingu teine pool valida usalduskahju (lg 1) ja tehingu täitmata jäämise tõttu tekkiva kahju hüvitamise nõude vahel (lg 2). Mõlema kahju paralleelne hüvitamine ei ole võimalik, kuna asetaks kahjustatud isiku paremasse olukorda, kui ta oleks olnud esindusõiguse kehtivuse korral. Tehingu täitmata jäämise tõttu tekkiva kahju hüvitamise korral võib eelkõige hüvitamisele kuuluda tehingu tühisuse tõttu saamata jääv tulu (VÕS § 128 lg 4), samuti võib teine pool teha tühise tehingu asemel asendustehingu ning nõuda esindajalt esindusõiguse puudumise tõttu tühiseks osutunud tehingu ning asendustehingu hinnavahe hüvitamist VÕS § 135 alusel.

Esindusõigusega isik ei vastuta TsÜS § 130 lg 1 ja 2 alusel, kui tehingu teine pool esindusõiguse puudusest teadis või pidi teadma, samuti siis, kui esindusõigusega isik on piiratud teovõimega ja tegutses seadusliku esindaja nõusolekuta.

3.1.2. Äriseadustik

Äriseadustik reguleerib prokuurat ning eri liiki äriühingute seaduslike esindajate esindusõiguse küsimusi. ÄS reguleerib ka äriregistrit ja selle pidamist, mh sätestab, et äriregistri kanne kehtib kolmanda isiku suhtes õigena, va kui kolmas isik teadis või pidi teadma, et kanne ei ole õige (ÄS § 34 lg 2 ls 1). ÄS § 34 lg 2 ls 2 kohaselt ei loeta kannet kehtivaks tehingute suhtes, mis tehakse 15 päeva jooksul pärast kande tegemist, kui kolmas

isik tõendab, et ta kande sisu ei teadnud ega pidanudki teadma. See säte kaitseb heauskset kolmandat isikut ning annab äriregistri kandeale õigusliku tähenduse.

3.1.2.1. Prokuura

ÄS § 16 sätestab prokuura mõiste. Prokuura on ÄS § 16 lg 1 kohaselt volitus, mis annab ettevõtja esindajale (prokuristile) õiguse esindada ettevõtjat kõikide majandustegevusega seotud tehingute tegemisel. Prokurist võib ettevõtja kinnisasja võõrandada ja koormata üksnes juhul, kui ettevõtja on talle selle õiguse prokuuras andnud ja selle õiguse kohta on tehtud märge äriregistrisse. Prokuura on seaduses sätestatud esindusõigus. ÄS § 16 lg 3 kohaselt, prokuura väljaandnud ettevõtjal ei ole võimalik prokuurast tuleneva esindusõiguse ulatust kolmandate isikute suhtes piirata. Prokuura andmise ja prokuristi volituse ulatuse määramiseks sisalduvad erinormid ÄS §-des 16-21.

3.1.2.2. Täisühing

Täisühing on äriühing, milles kaks või enam osanikku tegutsevad ühise ärinime all ja vastutavad ühingu kohustuste eest solidaarselt kogu oma varaga (ÄS § 79). Täisühingu esindamine on reguleeritud ÄS §-ga 98. Selle kohaselt võib täisühingut kõikide tehingute tegemisel esindada iga osanik, kui ühingulepinguga ei ole ette nähtud teisiti. Ühingulepinguga võib sätestada, et täisühingut võivad esindada kõik või mõned osanikud ühiselt. Need osanikud võivad volitada ühte või mitut osanikku enda hulgast teatud tehingut või tegu tegema. Volituse võib tühistada iga volituse andnud osanik. Kolmandate isikute suhtes kehtib ühine esindus ainult siis, kui see on kantud äriregistrisse. Juhtima õigustatud osanikud võivad ühiselt anda täisühingu esindamise õiguse kolmandale isikule. Iga juhtimiseks õigustatud osanik võib kolmandale isikule antud õiguse tühistada. Täisühingut esindama õigustatud isik võib esindada täisühingut kõigis suhetes kolmandate isikutega. Esindusõiguse piiramine on kolmandate isikute suhtes kehtetu.

3.1.2.3. Usaldusühing

Usaldusühing on äriühing, milles kaks või enam isikut tegutsevad ühise ärinime all ja vähemalt üks neist isikutest (täisosanik) vastutab ühingu kohustuste eest kogu oma varaga ning vähemalt üks neist isikutest (usaldusosanik) vastutab ühingu kohustuste eest oma

sissemakse ulatuses (ÄS § 125 lg 1). Usaldusühingule kohaldatakse täisühingu kohta käivaid sätteid, kui ÄS viiendast osast ei tulene teisiti. Esindamise osas ei ole usaldusosanikul õigust usaldusühingut esindada, kui ühingulepinguga ei ole ette nähtud teisiti. Täisosanik võib ÄS § 98 lg 3 alusel anda täisühingu esindamise õiguse kolmandale isikule. Usaldusosanikule antud õigus usaldusühingu esindamiseks tuleb kanda äriregistrisse ÄS § 131 lg 2 kohaselt.

3.1.2.4. Osaühing

Osaühing on äriühing, millel on osadeks jaotatud osakapital ning kus osanik ei vastuta isiklikult osaühingu kohustuste eest, vaid osaühing vastutab oma kohustuste täitmise eest kogu oma varaga (ÄS § 135 lg 1-3). Osakapital peab olema vähemalt 2500 eurot (ÄS § 136). Osaühingu juhatuse esindusõigus on reguleeritud ÄS §-ga 181. Selle kohaselt võib osaühingut võib kõikide tehingute tegemisel esindada iga juhatuse liige, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud, et juhatuse liikmed esindavad osaühingut mitmekesi või ühiselt. Kolmandate isikute suhtes kehtib ühine esindus ainult siis, kui see on kantud äriregistrisse. Juhatuse liikmed on sisesuhtes kohustatud järgima põhikirjas ettenähtud või osanike, nõukogu või juhatuse kehtestatud piiranguid. Need esindusõiguse piirangud ei kehti aga kolmandate isikute suhtes. Juhatuse liikmel ei ole õigust esindada osaühingut tehingute tegemisel, mille puhul vastavalt seadusele otsustavad esindaja määramise eraldi osanikud või nõukogu.

3.1.2.5. Aktsiaselts

Aktsiaselts on äriühing, millel on aktsiateks jaotatud aktsiakapital. Aktsionär ei vastuta isiklikult aktsiaseltsi kohustuste eest, vaid aktsiaselts vastutab oma kohustuste täitmise eest oma varaga (ÄS § 221 lg 1-3). Aktsiaseltsi aktsiakapital peab olema vähemalt 25 000 eurot (ÄS § 222). Aktsiaseltsi juhatuse esindusõigus on reguleeritud ÄS §-ga 307. Aktsiaseltsi võib kõikide tehingute tegemisel esindada iga juhatuse liige, kui põhikirjas ei ole ette nähtud, et juhatuse liikmed või mõned neist võivad esindada aktsiaseltsi ühiselt. Kolmandate isikute suhtes kehtib ühine esindus ainult siis, kui see on kantud äriregistrisse. Sarnaselt osaühingu juhatuse esindusõigusega, peavad aktsiaseltsi juhatuse liikmed järgima põhikirjas ettenähtud või üldkoosoleku, nõukogu või juhatuse kehtestatud piiranguid esindusõiguse osas, kuid need kehtivad üksnes sisesuhtes ning mitte kolmandate isikute suhtes. Juhatuse

liikmel ei ole õigust esindada aktsiaseltsi tehingute tegemisel, mille puhul vastavalt seadusele otsustavad esindaja määramise eraldi aktsionärid või nõukogu.

3.1.2.6. Filiaal

Filiaal ei ole juriidiline isik, aga on äriregistrisse kantud välismaa äriühing, kes müüb püsivalt kaupu või teenuseid Eestis (ÄS § 384 lg 1-2). Välismaa äriühing peab filiaalile määrama juhataja või juhatajad, kes esindab filiaali ning korraldab filiaali raamatupidamist. Juhataja võib omakorda anda prokuura. Kui filiaalile on määratud mitu juhatajat, võib filiaali esindada igaüks neist, kui ei ole määratud, et filiaali võivad esindada juhatajad või mõned neist ühiselt. Juhataja filiaali esindusõiguse piiramine ei kehti kolmandate isikute suhtes (ÄS § 385 lg 1-4).

3.1.3. Mittetulundusühingute seadus

MTÜ on MTÜS²⁷ § 1 lg 1 kohaselt isikute vabatahtlik ühendus, mille eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine. MTÜd juhatab juhatus. Juhatuses esindusõigus on määratud MTÜS §-ga 27. Juhatuses igal liikmel on selle sätte kohaselt õigus esindada mittetulundusühingut kõikide tehingute tegemisel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Põhikirjas võib ette näha, et juhatuse liikmed või mõned neist võivad esindada mittetulundusühingut ainult ühiselt. Kolmandate isikute suhtes kehtib see piirang aga ainult siis, kui see on kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse. Juhatuses esindusõigus saab sisesuhtes olla piiratud põhikirja või üldkoosoleku otsustega. Juhatus võib mittetulundusühingu kinnisasju või registrisse kantud vallasasju võõrandada või asjaõigusega koormata üldkoosoleku otsusega ja selles otsuses ettenähtud tingimustel, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti. See piirang kehtib kolmandate isikute suhtes, kui see on kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse. Alljärgnevalt tutvustatakse lühidalt ka MTÜ-sid, millel on oma eriseadus - korteriühistud, usuühingud, erakonnad, ametiühingud ja maaparandusühistud.

²⁷ RT I, 23.05.2020, 6, <https://www.riigiteataja.ee/akt/123052020006?leiaKehtiv>.

3.1.3.1. Korteriomandi- ja korteriühistuseadus

Korteriühistu on KrtS § 1 lg 4 kohaselt eraõiguslik juriidiline isik, mille liikmeteks on kõik ühe korteriomanditeks jagatud kinnisomandi korteriomandite omanikud. Korteriühistu juhtimisel juhindutakse MTÜS sätetest (KrtS § 20 lg 1, § 24 lg 1). Korteriühistu organiteks on üldkoosolek ja juhatus. Juhatus esindab ja juhib KrtS § 24 lg 1 kohaselt korteriühistut.²⁸ KrtS § 26 lg 1 kohaselt võib korteriühistut juhtida ja esindada juhatuse asemel valitseja.

3.1.3.2. Kirikute ja koguduste seadus

Kirikute ja koguduste seaduse kohaselt (KiKoS) registreeritakse usulised ühingud²⁹ (KiKoS § 3 lg 2) ja usuühingud³⁰ (§ 4 lg 1). Usuühing registreeritakse mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse mittetulundusühingute seadusega ettenähtud korras (KiKoS § 4 lg 2 ls 1).³¹

KiKoS § 23 lg 1 kohaselt peab juhatus olema kirikul, kogudusel ja koguduste liidul. Minimaalne ja maksimaalne juhatuse liikmete arv määratakse põhikirjas. KiKoS § 24 kohaselt kohaldatakse juhatuse esindusõiguse osas MTÜS-i, kui põhikiri ei sätesta teisiti.

3.1.3.3. Erakonnaseadus

Erakond on EKS³² § 1 lg 1 kohaselt Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine, ning mis on registreeritud EKS-is sätestatud korras. EKS § 1 lg 2 kohaselt on erakond MTÜ, millele laieneb MTÜS niivõrd, kuivõrd EKS ei

²⁸ KrtS § 24 lg 3 kohaselt ei pea korteriühistul olema juhatust, kui korteriomandite arv ei ole suurem kui kümme või kui kõik korteriomandid kuuluvad ühele isikule.

²⁹ Kirikud, kogudused, koguduste liidud ja kloostrid ning välislepingu alusel tegutseva kiriku institutsioonid. KiKoS § 7 lg 1 kohaselt peab usulise ühenduse nimi olema kirjutatud ladina tähtedega ja sisaldama vastavat sõna «kirik», «kogudus», «koguduste liit» või «klooster» ning selgelt erinema teistest mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud juriidiliste isikute nimedest ega või olla eksitav tegevuse eesmärgi, ulatuse ega õigusliku vormi osas. Usuline ühendus võib oma nimes kasutada sõnade «kogudus» või «koguduste liit» asemel vastavat omanimetust, kui see tuleneb usulise ühenduse ajalooliselt väljakujunenud nimekasutustavast.

³⁰ Füüsiliste või juriidiliste isikute vabatahtlik ühendus, kelle põhitegevus on usutunnistusekohane või oikumeeniline moraali-, eetika-, haridus-, kultuuri-, diakoonia-, sotsiaalse rehabilitatsiooni alane tegevus väljaspool kirikule või kogudusele iseloomulikke usuliste talituste vorme ning kes ei pea olema seotud konkreetse kiriku, koguduste liidu või kogudusega.

³¹ KiKoS § 17 lg 1 kohaselt kantakse usulised ühendused usuliste ühenduste registrisse, mis on mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri osa.

³² RT I, 12.07.2014, 39, <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014039?leiaKehtiv>.

sättesta teisiti. EKS ei sätesta erakonna juhtimisele ja esindamisele erisätteid, seega kohaldub erakonna esindamise küsimustes MTÜS § 27.

3.1.3.4. Ametiühingute seadus

Ametiühing on AÜS³³ § 2 lg 1 kohaselt iseseisev omaalgatuslik ja vabatahtlik isikute ühendus, mille eesmärgiks on töötajate töö-, teenistus- ja kutsealaste, majanduslike ning sotsiaalsete õiguste ja huvide esindamine ning kaitsmine. AÜS § 1 lg 2 kohaselt sätestab AÜS erisused mittetulundusühingutena tegutsevate ametiühingute asutamise, tegevuse ja lõpetamise kohta. Ametiühingu juhtimisele kohaldatakse MTÜS § 27 sätteid.

3.1.3.5. Maaparandusseadus

MaaParS³⁴ § 58 lg 1 kohaselt on maaparandusühistu maaparandushoiutööde ühiseks korraldamiseks asutatav eraõiguslik juriidiline isik, mille liikmed on ühe või mitme tervikliku maaparandussüsteemi omanikud. Maaparandusühistu õigusvõime tekib registrisse kandmisega ning maaparandusühistule kohaldatakse MTÜS norme, MaaParS-ist tulenevate erisustega. Maaparandusühistu juhtimisele kohaldatakse MTÜS 4. peatüki norme juhtimise kohta ehk MPÜ-d juhivad juhatus, kelle igal liikmel on õigus esindada MPÜ-d kõikide tehingute tegemisel, kui seadus ei sätesta teisiti. MPÜ põhikirjas võib ette näha, et juhatuse liikmed või mõned neist võivad esindada MPÜ-d ainult ühiselt.

3.1.4. Sihtasutuste seadus

Sihtasutus on SAS § 1 lg 1 kohaselt eraõiguslik juriidiline isik, millel ei ole liikmeid ning mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Sihtasutust juhivad juhatus. Juhatuse esindusõigus on reguleeritud SAS §-ga 18. Selle kohaselt on juhatuse igal liikmel õigus esindada sihtasutust kõikide tehingute tegemisel. Sihtasutuse põhikirjaga võib ette näha, et juhatuse liikmed või mõned neist võivad esindada sihtasutust ainult ühiselt, kuid kolmandate isikute suhtes kehtib see piirang ainult siis, kui see on kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse. Juhatuse liikmed on sihtasutuse nimel tehingute tegemisel kohustatud sihtasutuse suhtes järgima põhikirjas ettenähtud või

³³ RT I, 29.12.2020, 17, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122020017?leiaKehtiv>.

³⁴ RT I, 01.07.2020, 8, <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072020008?leiaKehtiv>.

nõukogu või juhatuse kehtestatud piiranguid. Esindusõiguse piiramine ei kehti kolmandate isikute suhtes. Juhatuse liikmel ei ole õigust esindada sihtasutust tehingute tegemisel, mille puhul vastavalt seadusele otsustab esindaja määramise eraldi nõukogu.

3.1.5. Tulundusühistuseadus

Tulundusühistu on TÜS³⁵ § 1 lg 1 kohaselt äriühing, mille eesmärgiks on toetada ja soodustada oma liikmete majanduslikke huve läbi ühise majandustegevuse, milles liikmed osalevad tarbijate või muude hüvede kasutajatena, hankijatena, tööpanuse kaudu, teenuste kasutamise kaudu või mõnel muul sarnasel viisil. Tulundusühistu vastutab oma kohustuste eest oma varaga (TÜS § 1 lg 2 ls 1). Ühistu liige ei vastuta isiklikult ühistu kohustuste eest (TÜS § 1 lg 2 ls 2).³⁶ Põhikirjaga võib ette näha, et liikmed vastutavad ühistu kohustuste eest solidaarselt kogu oma varaga (täielik isiklik vastutus) või põhikirjaga kindlaksmääratud ulatuses (lisavastutus). Tulundusühistud on TÜS § 1 lg 1 mõttes hooneühistud (näiteks garaažiühistud, vt hooneühistuseaduse § 1 lg 1).

Tulundusühistu esindusõigus on TÜS § 58 lg 1 järgi ühistu juhatusel. Ühistut võib kõikide tehingute tegemisel esindada iga juhatuse liige, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud, et juhatuse liikmed esindavad ühistut mitmekesi või ühiselt. Kolmandate isikute kohta kehtib ühine esindus ainult siis, kui see on äriregistrisse kantud. Sisesuhtes on juhatuse liikmed ühistu nimel tehingute tegemisel kohustatud ühistu suhtes järgima põhikirjas ettenähtud või üldkoosoleku, nõukogu või juhatuse kehtestatud piiranguid. Esindusõiguse piiramine ei kehti kolmandate isikute suhtes (TÜS § 58 lg 2). Juhatuse liikmel ei ole õigust esindada ühistut selliste tehingute tegemisel, mille puhul vastavalt seadusele otsustab esindaja määramise eraldi üldkoosolek või nõukogu (TÜS § 58 lg 4).

3.1.6. Menetlusseadused

Intervjuude käigus vihjasid intervjuueeritavad ka sellele, et „menetlusseadused sätestavad esinduse kohta nõudeid.“ Esile tõsteti just HMSi. Tegelikult on relevantseid ka muud menetlusseadused – nt HKMS, TsMS, VTMS ja KrMS. Alljärgnevalt antakse lühiülevaade

³⁵ RT I, 23.05.2020, 8, <https://www.riigiteataja.ee/akt/123052020008?leiaKehtiv>.

³⁶ TÜS § 1 lg 2 ls 3 kohaselt võib ühistu põhikirjas ette näha, et liikmed vastutavad ühistu kohustuste eest solidaarselt kogu oma varaga (täielik isiklik vastutus) või põhikirjaga kindlaksmääratud ulatuses (lisavastutus).

nende mentlusseaduste esinduse kohta käivatest sätetest, kuna kõigis menetlustes on esindaja kasutamine võimalik.

3.1.6.1. Haldusmenetluse seadus

Haldusmenetluse seadus³⁷ sätestab nõuded haldusorgani tegevuse määruise või haldusakti andmisel, toiminu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel (HMS § 2 lg 1). HMS § 13 kannab pealkirja „esindus ja volitus haldusmenetluses.“ HMS § 13 lg 1 kohaselt on menetlusosalisel õigus kasutada haldusmenetluses esindajat. See kehtib kõikide menetlustoimingute kohta, mida seadusest tulenevalt ei pea menetlusosaline tegema isiklikult. Esindusõigus antakse haldusmenetluses kirjaliku volitusega (HMS § 13 lg 2). Haldusmenetluses kohaldatakse TsÜSi sätteid esinduse kohta (HMS § 13 lg 3; vt p 3.1.1). HMS § 25 reguleerib nt dokumentide kättetoimetamist esindajale. Puudub säte selle kohta, et haldusmenetluses eeldatakse advokaadist esindaja esindusõigust ning advokaat peab oma esindusõiguse olemasolu HMS § 13 lg 2 alusel tõendama.

3.1.6.2. Halduskohtumenetluse seadustik

Halduskohtumenetluse seadustiku³⁸ 3. peatüki 3. jagu reguleerib esinduse küsimusi. Piiratud teovõimega isiku osalemist halduskohtumenetluses reguleerib HKMS § 26. HKMS § 31 lg 1 kohaselt võib menetlusosaline halduskohtumenetluses osaleda isiklikult või esindaja kaudu, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. HKMS § 31 lg 1 ls 2 ja 3 kohaselt ei võta isiklik osavõtt menetlusosaliselt õigust omada esindajat või nõustajat ning vastupidi. HKMS § 31 lg 2 sätestab esindaja esindusõiguse ulatuse. Selle kohaselt annab õigus esindamiseks halduskohtus esindajale õiguse teha esindatava nimel kõiki menetlustoiminguid, kuid menetlusosaline võib esindusõiguse seadusjärgset ulatust piirata.³⁹ Isikud, kes võivad halduskohtumenetluses esindajaks olla, on loetletud HKMS § 32 lg 1 p-s 1-8. Advokaadi puhul eeldatakse halduskohtumenetluses esindusõiguse olemasolu (HKMS § 35 lg 4).

³⁷ RT I, 13.03.2019, 55, <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019055?leiaKehtiv>.

³⁸ RT I, 13.03.2019, 54, <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019054?leiaKehtiv>.

³⁹ HKMS § 32 lg 1 ls 2 kohaselt kehtib esindusõiguse seadusjärgse ulatuse piiramine kohtu ja teiste menetlusosaliste suhtes üksnes ulatuses, milles see puudutab õigust lõpetada kohtuvaidlus kohtuliku kompromissiga, loobuda kaebusest või kaebus õigeks võtta, tingimusel et piirang on kohtule ja menetlusosalistele teatavaks tehtud.

HKMS § 31 lg 3 kohaselt kohaldatakse esindusele TsMS § 217 lg 5-8, §219 lg 3-7 ning § 221, § 224-225 sätteid.

3.1.6.3. Tsiivilkohtumenetluse seadustik

Tsiivilkohtumenetluse seadustiku⁴⁰ 23. peatükk keskendub esindamisele tsiivilkohtumenetluses. Sarnaselt HKMSi sätetele sätestavad TsMS § 217 lg-d 1-2, et menetlusosaline võib tsiivilkohtumenetluses osaleda isiklikult või esindaja kaudu, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Esindaja kaudu tegutsemine ei võta menetlusosaliselt õigust omada esindajat või nõustajat ning vastupidi. TsMS § 217 lg 4 kohaselt kohaldatakse esindusele kohtus TsÜSi esinduse kohta sätestatud TsMSist tulenevate eranditega. TsMS § 217 lg 5 näeb ette, et esindajal on selle menetlusosalise õigused ja kohustused, keda ta esindab. Esindaja tehtud menetlustoiming loetakse tehtuks esindatud menetlusosalise poolt. Asjaolu omaksvõtmise ja muude avalduste kohta kehtib see niivõrd, kui võrd juuresviibiv menetlusosaline omaksvõttu või avaldust kohe tagasi ei võta või ei paranda. TsMS § 217 lg 6 kohaselt loetakse esindaja käitumine ja teadmine võrdseks menetlusosalise käitumise ja teadmiseks.

TsMS § 221 lg 1 sätestab, et seadusliku esindaja esindusõigust tõendab dokument, millest nähtub tema seaduslikuks esindajaks olek. TsMS § 221 lg 2 kohaselt tõendab lepingulise esindaja volitust volikiri, mis esitatakse kohtule. Kohus võib vajaduse korral nõuda notariaalselt kinnitatud või tõestatud volikirja. Volituse võib isik anda kohtus ka suuliselt ning volituse andmine protokollitakse.

TsMS § 222 sätestab esindusõiguse seadusjärgse ulatuse ehk kirjeldab, mida tähendab tsiivilkohtumenetluses „õigus esindamiseks kohtus.“ TsMS § 223 kohaselt võib menetlusosaline esindaja seadusjärgset ulatust piirata. Selline piiramine kehtib kohtu ja teiste menetlusosaliste suhtes üksnes ulatuses, milles see puudutab õigust lõpetada kohtuvaidlus kohtuliku kompromissiga, loobuda hagist või võtta hagi õigeks, tingimusel, et piirang on kohtule ja menetlusosalistele teatavaks tehtud.

⁴⁰ RT I, 09.04.2021, 17, <https://www.riigiteataja.ee/akt/109042021017?leiaKehtiv>.

TsMS § 226 lg 1 ls 1 kohaselt kontrollib kohus esindusõiguse olemasolu ning ei luba selle puudumisel isikul esindajana osaleda. Advokaadi puhul eeldatakse esindusõiguse olemasolu (TsMS § 226 lg 1 ls 3).

3.1.6.4. Kriminaalmenetluse seadustik

Kriminaalmenetluse seadustiku⁴¹ § 41 sätestab esindamise reeglid kannatanu, tsiviilkostja ja kolmanda isiku osas. KrMS § 41 lg 1 kohaselt võivad füüsilisest isikust kannatanu, tsiviilkostja ja kolmas isik kriminaalmenetluses osaleda isiklikult või esindaja kaudu. Isiklik osalemine kriminaalmenetluses ei võta õigust omada esindajat. KrMS § 41 lg 4 kohaselt võib kannatanul, tsiviilkostjal ja kolmandal isikul võib olla kuni kolm esindajat (ls 1). Esindajal võib olla mitu esindatavat, kui nende huvid ei ole vastuolus (ls 2). KrMS § 41 lg 5 kohaselt on esindajal kõik esindatava õigused. Füüsilise isiku esindajal ja juriidilise isiku lepingujärgsel esindajal ei ole õigust anda esindatava nimel ütlusi.

KrMS § 42 sätestab kriminaalmenetluses kaitsja määratluse. Kaitsjad on kriminaalmenetluses kas lepingulised või määratud. Lepinguline kaitsja on advokaat või esindaja, kes vastab KrMSi lepingulise esindaja nõutele. Määratud kaitsja on advokaat, kelle pädevus kriminaalmenetluses tuleneb uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu määramisest ning Eesti Advokatuuri poolsest nimetamisest.

Kaitsja tegevuse piire kriminaalmenetluses reguleerib KrMS § 45.

3.1.6.5. Väärteomenetluse seadustik

Väärteomenetluse seadustiku⁴² esindust puudutavad sätted on reguleeritud VTMSi 2. peatüki 3. jaos, kus sätestatakse kaitsjale kehtivad nõuded väärteomenetluses. VTMS § 20 lg 1 kohaselt võib menetlusalusel isikul ja süüdlasel olla kaitsja, kelleks on advokaat või menetleja loal muu isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrakraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. Kaitsja volitusi tõendab VTMS § 20 lg 2 kohaselt volikirj. VTMS § 20 lg 4 kohaselt tohib Riigikohtule üksnes

⁴¹ RT I, 08.07.2021, 9, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072021009?leiaKehtiv>.

⁴² RT I, 08.07.2021, 19, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072021019?leiaKehtiv>.

advokaadist kaitsja kaudu esitada kassatsiooni ja teistmisavalduse. Kaitsja õigused on sätestatud VTMS § 21 lg-s 1 ja 2.

3.1.7. Viidatud eriseadused

Intervjuude käigus küsiti teenusepakkujatelt, mis eriseadused nende valdkonnas esindus- ja pääsuõigusi reguleerivad. Nimekiri seadustest ja määrustest, mida raporteeriti (ning mis ei ole käsitatud p-des 3.1.1-3.1.5) on esitatud Tabel 1.

Tabel 1. Valdkondlikud erinormid pääsuõiguste kontekstis

Seadused	Määrused
Kinnistusraamatuseaduse ⁴³ § 74;	Sotsiaalkaitse infosüsteemi põhimääruse ⁴⁴ § 19
Riikliku pensionikindlustuse seaduse ⁴⁵ § 44	Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri põhimääruse ⁴⁶ § 17
Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 59 ³	Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus „Mootorsõidukijuhi eksamineerimise, talle juhtimisõiguse andmise kord ja juhiloa vormid ning nõuded eksamisõidukitele“ ⁴⁷ § 18, § 24
Rahvastikuregistri seaduse ⁴⁸ 8. ptk	Riigihangete registri põhimääruse ⁴⁹ § 21
Maksukorralduse seaduse ⁵⁰ § 26, § 48	Riikliku kiirgustöötajate doosiregistri asutamine ja selle põhimääruse ⁵¹ § 12
	Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus „Mootorsõiduki ja selle haagise registreerimise tingimused ja kord“ ⁵² § 3
	Maksudokumentide registri põhimääruse ⁵³ § 62

⁴³ RT I, 22.12.2020, 40, <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122020040?leiaKehtiv>.

⁴⁴ RT I, 08.05.2020, 12, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108052020012?leiaKehtiv>.

⁴⁵ RT I, 28.12.2020, 7, <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122020007?leiaKehtiv>.

⁴⁶ RT I, 12.03.2019, 55, <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032019055?leiaKehtiv>.

⁴⁷ RT I, 23.04.2021, 3, <https://www.riigiteataja.ee/akt/123042021003?leiaKehtiv>.

⁴⁸ RT I, 31.01.2020, 17, <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012020017?leiaKehtiv>.

⁴⁹ RT I, 01.09.2017, 13, <https://www.riigiteataja.ee/akt/101092017013>.

⁵⁰ RT I, 09.04.2021, 11, <https://www.riigiteataja.ee/akt/109042021011?leiaKehtiv>.

⁵¹ RT I, 26.01.2021, 3, <https://www.riigiteataja.ee/akt/126012021003?leiaKehtiv>.

⁵² RT I, 03.09.2021, 10, <https://www.riigiteataja.ee/akt/103092021010?leiaKehtiv>.

⁵³ RT I, 10.07.2021, 2, <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072021002?leiaKehtiv>.

Seadused	Määrused
	Rahandusministri määrus „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“ ⁵⁴ § 3

Tegelik seaduste ja määruste hulk on tõenäoliselt suurem. Samuti võib leida, et enamasti on pääsuõiguste küsimused reguleeritud määruse, mitte seaduse tasandil. Õigusaktide lõplikku loetelu ei ole ilmselt kerge anda, aga võib teha eelduse, et iga andmekogu põhimäärus sisaldab vähemalt üldist sätete andmekogu andmetele juurdepääsu kohta. Enamasti on juurdepääsu reguleeriv säte üldine nagu see, vähiregistri põhimääruse⁵⁵ § 12 sätestatu:

§ 12. Juurdepääs andmetele ja andmete väljastamine

(1) Juurdepääs registri andmetele ja andmete väljastamine võimaldatakse kooskõlas isikuandmete kaitset reguleerivate õigusaktidega, arvestades rahvatervise seaduses sätestatud erisusi.

(2) Regrist väljastatavate andmete õigsuse eest vastutab vastutav töötaja.

(3) Vastutav töötaja avaldab avalikkusele asutuse veebilehel registri andmete põhjal koostatud statistilised andmed isikustamata kujul.

(4) Vastutav töötaja peab arvestust selle üle, kellele, mis eesmärgil, millal, millisel viisil ja milliseid isikuandmeid on regrist väljastatud või muul moel töödeldud.

Säte ei anna aga sisulist juhust teenusehalduri tasemel tegutsevale isikule, kes peab praktikas juurdepääsu küsimusi otsustama.

Ainsana teenusepakkuja poolt raporteeritud õigusaktidest on rollipõhine vaade reguleeritud riigihangete registri põhimääruses, mille § 21 sätestab:

§ 21. Kasutajarollid ja nende määramine

(1) Registri kasutajatel on funktsioonide ja õiguste alusel järgmised rollid:

- 1) igaüks;
- 2) huvitatud isik;
- 3) volitatud isik;
- 4) vastutav isik;
- 5) hindaja;

⁵⁴ RT I, 15.03.2019, 37, <https://www.riigiteataja.ee/akt/115032019037>.

⁵⁵ RT I, 12.03.2019, 22, <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032019022>.

- 6) pakkuja esindaja;
- 7) pakkuja peakasutaja;
- 8) vaidlustuskomisjoni liige;
- 9) kontrollija;
- 10) menetleja;
- 11) peakasutaja.

(2) Registri vastutav töötleja määrab peakasutaja.

(3) Registri kasutajate rollid ja nende vastavad õigused on loetletud käesoleva määruse lisa.⁵⁶

⁵⁶ Vabariigi Valitsuse määruse „Riigihangete registri põhimäärus“ lisa, https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/1010/9201/7013/VV_137m_lisa.pdf#.

3.2. Andmekogudes olevate andmete erineva tõlgendamise probleem hooldusõiguse ja eestkoste andmete osas

3.2.1. Leiud

Intervjuude käigus küsiti teenusepakkujatelt, kas nemad on praktikas kokku puutunud olukorraga, kus asutustes esinevad erinevad tõlgendused andmekogudes olevate andmete suhtes. Läbiviidud intervjuudest ning kogutud vastustest saime vastuse neljalt vastajalt. Vastuste põhjal võib väita, et tegemist on sotsiaalvaldkonna probleemiga, mis on seotud hooldusõiguse ja eestkoste info esitamisega RRI kaudu.

Neli vastajat töid probleemina välja, et lapse hooldusõiguse, teovõime ja eestkoste informatsiooni päritakse RRIst ning vastuseks saadakse „tekstiline selgitus“, mis võimaldab erinevat tõlgendamist teenusepakkujate poolt. Üks vastaja tõi veel välja, et kohtumäärused füüsiliste isikute teovõime piiramise kohta ei ole alati RRI kantud ja kui eestkostjaks on märgitud KOV, siis konkreetset isikut, kes eestkostja rolli täidab, ei ole RRI kantud.

Rahvastikuregister sisaldab mh eestkoste andmeid⁵⁷, teovõime piiramise andmeid⁵⁸ ning isiku vanemate, abikaasa ja laste andmeid, sealhulgas andmeid hooldusõiguse kohta.⁵⁹ Juurdepääs RRI andmetele on reguleeritud RRSi 8. peatükis. RRS ei sätesta eelnimetatud andmete väljaandmise formaati, vaid kirjeldab põhimõtteid, kes ja mis alustel võib andmetele juurde pääseda ning mis mis viisil RR andmeid väljastab.⁶⁰

TsMS sätestab, et nii täisealisele isikule eestkostja määramine (ja seeläbi teovõime piiramine)⁶¹, hooldusõiguse kuuluvuse määramine⁶² kui ka alaealise teovõime laiendamine⁶³ määratakse kohtumäärusega. Seega peab RRI andmed pärinud teenusepakkuja tegema kindlaks, mis on kohtumääruse sisu ning sealjuures olema tuttav ka seotud kohtupraktikaga.⁶⁴

⁵⁷ RRS § 21 lg 1 p 12.

⁵⁸ RRS § 21 lg 1 p 13.

⁵⁹ RRS § 21 lg 1 p 15.

⁶⁰ Vt nt RRS § 48.

⁶¹ TsMS § 526 lg 1.

⁶² TsMS § 563¹.

⁶³ TsMS § 575 lg 1.

⁶⁴ Näiteks RKTk 19.04.2017.a nr 3-2-1-32-17, mis sätestab, et kui eestkostemäärusega on eestkostetavale antud võimalus teha iseseisvalt pisitehinguid TsMS § 526 lg 2 p 4 mõttes, ei ole eestkostet seatud kõigi asjade ajamiseks ning isik ei ole valimisõiguse osas teovõimetu TsMS § 526 lg 5 mõttes (p 16).

Seega tuleneb hooldusõiguse ja eestkoste andmete tõlgendamise probleem sellest, kuidas andmeid RRI kaudu esitatakse ning milline on esitatud andmetele tugineva isiku teadmine hooldusõiguse kehtivast praktikast. See ei ole probleem, mida saab saaks keskse pääsuahalduslahenduse kaudu lahendada, kuna keskne pääsuahaldussüsteem kasutab RRI andmeid allkikregistrina ning seega tuleb vajadusel muudatusi teha allikregistris endas.

3.2.2. Järeldus

Hooldusõiguse andmeid on RIHA andmetel võimalik RRist pärida kahe x-tee teenuse kaudu: 1) „414 - isiku seoste ja hooldusõiguste päring isikukoodi järgi“⁶⁵; ja 2) „96 - Isikuandmed Elukohad Dokumendid Suhted (IK)“.⁶⁶

Teenuse „414 - isiku seoste ja hooldusõiguste päring isikukoodi järgi“ sisendiks on isiku isikukood ning väljundiks on:

- a) isiku andmed (eesnimi, perekonnanimi, sugu, sünnikuupäev, isiku olek /kirje staatus, isiku põhielukoht);
- b) isiku seosed (Suhe; seose liik, seoses oleva teise isiku isikukood, seoses oleva teise isiku perekonnanimi, eesnimi, põhielukoht, isiku olek / kirje staatus ja suhte staatus); ja
- c) hooldusõigused (hooldusõiguse roll, liik, sisu, hooldusõiguse teine isik isikukood, eesnimi ja perekonnanimi, hooldusõiguse olek, algus, lõpp ja hooldusõiguse isik).⁶⁷

X-tee teenuse „96 - Isikuandmed Elukohad Dokumendid Suhted (IK)“ sisendiks on samuti isikukood ning väljundina antakse mh samad hooldusõiguse andmed mis teenuse 414 alusel.

RRI x-tee teenuste dokument⁶⁸ annab ka näite, milline näeb välja päringu 96 väljund, kuid antud näites puudub hooldusõiguse info. Oluline on märkida, et päringu vastus on pikk loetelu erinevatest isikut puudutavatest andmetest nagu ka teenuse nimi viitab.

⁶⁵ RRI x-tee teenused, <https://www.riha.ee/api/v1/systems/rr/files/16f8933f-3bf6-2267-565c-6e7c58307625> (13.10.21).

⁶⁶ Samas, lk 10-36.

⁶⁷ Samas, lk 6-9.

⁶⁸ RRI x-tee teenused, <https://www.riha.ee/api/v1/systems/rr/files/16f8933f-3bf6-2267-565c-6e7c58307625>, lk 31-36.

Kahjuks ei ole võimalik RIHA kaudu näha, mis asutused nimetatud teenuseid kasutavad ja kui palju. Samuti ei ole võimalik ka muude RIHAs esitatud dokumentide alusel aru saada, mis on andmebaasi veeru „Hooldusõigused.hoSisu“ näide. Samas saab selgeks, et päringute väljunditeks on lisaks hooldusõiguse infole ka muu teave isiku kohta vastavalt x-tee teenuse kirjeldusele.

Eestkoste osas on RRI x-tee teenused „86 X-tee isiku vanemate päring isikukoodi järgi“⁶⁹ ja „407 - x-tee hm isikupäring eestkostega ja eelmise elukohaga“.⁷⁰ Mõlema teenuse juhul on sisendiks isiku isikukood ning väljundina kuvatakse mh dokument (ehk kohtulahend), millega eestkoste määrati.

Kokkuvõtvalt see, kuidas RRI x-tee teenused on disainitud ja mis viisil ja kujul andmeid väljastatakse, on RRI vastutusallas. Tegemist pole küsimusega, mida keskne pääsuahalduslahendus saaks lahendada. RR on kahtlemata allikregistriks loodavale pääsuahalduse lahendusele ning kui on asutusi ja teenusepakkujaid, kel on RRI andmete tõlgendamise probleem, siis on see x-tee teenuste ja seotud dokumentatsiooni muutmise küsimus RRI poolt. Seega tuleks see teema intervjuude põhjal markeerida kui oluline, aga täpne probleemi ulatus ja lahendusvariantide pakkumine on väljaspool antud töö skoopi.

3.3. Notariaalse volikirja kasutamine esindusõiguse kontekstis

3.3.1. Leiud

Notariaalselt tõestatud volituste või volikirjade puhul toodi intervjueeritud teenusepakkujate poolt esile seda, et:

- 1) volitused, mis antakse notari juures, võiks teha masinloetavaks; ning
- 2) puudub võimalus reaajaliselt kontrollida, kas konkreetsel ajahetkel on notariaalne volitus kehtiv või mitte.

Tuleb märkida, et kumbki nimetatud probleemidest ei ole õigusliku sisuga. Notariaalsete volikirjade puhul kehtib TsÜS § 118 lg 3 esitatud põhimõte, et kui seaduses on tehingu

⁶⁹ RRI x-tee teenused, <https://www.riha.ee/api/v1/systems/rr/files/16f8933f-3bf6-2267-565c-6e7c58307625>, lk 40 jj.

⁷⁰ Samas, lk 56 jj.

tegemiseks ette nähtud teatud vorm, mille järgimata jätmise korral on tehing tühine, siis peab tehingu tegemiseks antud volitus olema samas vormis. See tähendab praktikas, et nt kinnisasja võõrandamise ja osaühingu osa võõrandamisega seotud tehingute tegemisel esindaja kaudu peab esindaja volitus tehingu tegemiseks olema notariaalselt tõestatud.⁷¹

Käesoleva õigusanalüüsi käigus tuvastati üks õigusakt – TsMS § 221 lg 2 - mis sätestas pääsu- ja esindusõiguste kontekstis, et esindatav peab andma esindajale notariaalselt tõestatud või kinnitatud vormis volikirja. Muudel juhtudel sellist vorminõuet ei eksisteeri. Analüüsi käigus intervjueeriti notarit, kelle sõnul tehakse praktikas notariaalselt tõestatud üldvolitusi ja volikirju, mis võivad, aga ei pruugi sisaldada ka pääsuõiguste küsimusi. Notarid ei erista notariaalsete volikirjade statistikas neid tõestamisi, mis tehti kinnisasjade võõrandamiseks ning neid, mis tehti muudeks juhtudeks (nt pääsuõiguste andmiseks). Seega puudub ülevaade, mis eesmärkide tarbeks notariaalselt tõestatud volikirju tehakse. Intervjueeritud notari sõnul on valdav enamus juhtumeid seotud kinnisasjade võõrandamisega, kuid on ka volikirju ja üldvolitusi, mis tõestatakse notariaalselt, aga seda, kas seda nõuab konkreetselt mingi seadus või muu õigusakt või kuidas seda volikirja või üldvolitust hiljem kasutatakse, notarid ei kontrolli ega tea. Igaüks võib notaris juures mis tahes volitust või volikirja notariaalselt tõestada. Volikirjade tegemist masinloetavaks takistab aga nende ebastandardne sisu.

Isiku poolt tehtud notariaalaktid on temale nähtavad eesti.ee kaudu. Need, kellele esindusõigus notariaalse volikirja alusel antakse (esindajad) ei näe eesti.ee vahendusel, et nende kasuks on volikiri tehtud. See on intervjueeritud notari sõnul põhjusega, kuna esindatav saab volituse alati tagasi võtta. Ka notarite hinnangul on tagasivõtmise ehk kehtivuse kontrollimise küsimus oluline ning intervjuu kohaselt planeeritakse luua sisemiselt notariaalsete volikirjade register notarite jaoks, et oleks reaalsel ülevaade volikirjadest, mis on tagasi võetud. Tänapäevases seaduses sätestatud protsess tunnustab tagasi võetud notariaalselt tõestatud volikirja kehtetuks kümne päeva möödumisel pärast Avalikes Teadannetes avaldamisest (TõS § 37¹ lg 3).

Notariaalsete volikirjade kasutamine pole intervjuudest lähtuvalt mitte õiguslik, aga praktiline väljakutse, kus esindatavad ise teatud põhjustel eelistavad notariaalselt tõestatud volikirju lihtkirjalike ees olukorras, kus otsest seadusest tulenevat nõuet selleks ei ole. Samas on see kõrgeim vorminõue seaduses ja peaks katma mistahes olukorrad, seega on lihtsam

⁷¹ Osa võõrandamise osas sätestavad ÄS § 149 lg-d 5 ja 6 ette erandid sellest reeglist.

teha üks kord notariaalselt tõestatud volitus kui mitu korda lihtkirjalikku ja/või e-allkirjastatud volitust. Seega võib ka aru saada, miks esindatavad sellist võimalust kasutada soovivad. Seda ka intervjueeritud notari sõnul e-residentide puhul, kel on põhimõtteliselt juurdepääs e-teenustele olemas, aga kes ei vaevu seda tegema ning annavad notariaalselt tõestatud üldvolituse esindajale, kes saab e-residendi nimel toiminguid teeninduskeskkonnas teha. Volitus antakse isikule, kes tunneb süsteeme ja keelt ning saab seetõttu tulemuse kiiremini saavutatud. Ka mitmed teenusepakkujad nentisid analüüsi käigus, et notariaalne volikiri „tundub õigem“, kuigi nende enda õigusaktid pääsuõiguste kontekstis notariaalselt tõestatud volikirju ei nõua.

Notariaalselt tõestatud volikirjade tagasikutsumine TsÜS § 126 lg 1 tähenduses toimub läbi Ametlike Teadaannete. Tõestamiseaduse⁷² § 37¹ lg 1 kohaselt tõestatakse volitaja tahteavaldus volikirja kehtetuks kuulutamiseks tehingu tõestamise sätete kohaselt. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt, kui notar tõestab volitaja tahteavalduse volikirja kehtetuks kuulutamiseks, avaldab ta volikirja kehtetuks kuulutamise teate väljaandes Ametlikud Teadaanded. Volikiri muutub kehtetuks kümne päeva möödumisel teate avaldamisest. Täna puudub nn notariaalsete volikirjade kehtivuse kontrollimise süsteem, kust saaksid teenusepakkujad teada, kas volitus on antud ajahetkel kehtiv või mitte.

3.3.2. Järeldus

Notariaalsete volikirjade ja volituste kehtivus on praktikas väljakutse nii notaritele kui ka nt RIKile, kuid tegemist on väljaspool keske pääsuhalduse lahenduse skooopi oleva probleemiga. Kuigi on arusaadav, et teenusepakkujatel on soov saada infot, kas konkreete volikiri on kehtiv või tagasi võetud ning ka esindajatel võiks olla võimalik vaadata, mis esindusõigus on neile esindatava poolt notariaalse volikirjaga antud, on siin kaks fundamentaalset probleemi. Esiteks, volikiri on oma loomult vabavormiline. Teiseks, volikiri ei ole kättesaadav masinliidese kaudu. Kumbagi probleemi ei saa aga lahendada keske pääsuhalduse lahendus.

Kuna volikirja või volituse sisu on vabavormiline, siis ei saa olla, et isiku A ja B vahel eksisteerib seos „notariaalne volikiri“, sest see ei tähenda sisuliselt midagi. Volikirjast tuleneb esindajale erinevaid õigusi, mis kantakse teenusepakkuja poolt süsteemi ja need

⁷² RT I, 22.12.2020, 47, <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122020047?leiaKehtiv>.

jõuavad kesksesse pääsuahalduse lahendusse volikirja sisu tõttu (nt isiku A ja B vahel eksisteerib seos „aruande esitaja“, mis tuleneb volikirja sisust). Selleks, et volikiri oleks masinloetav, tuleks selle sisu standardida. Samas ei toonud keegi intervjueritud osapooltest välja, et vajadus seda teha oleks olemas.

Kuna volikiri on vabavormiline ja ei ole see täna ka masinliidese kaudu kättesaadav. Isegi kui oleks, siis keskne pääsuahalduse lahendus ei tegele volikirja sisulise interpreteerimisega mõistmaks, mis rollideks ja kellega seoses konkreetne dokument õiguse annab.⁷³ Tõlgendamise ülesanne jääb jätkuvalt teenusepakkujale, kes peab otsustama, kas dokumendi alusel antakse esindajale õigused esindatava suhtes või mitte.

Seega, kuigi praktiline vajadus eksisteerib, on selle lahendamine väljaspool käesoleva lahenduse skoopi. Notariaalse volikirja või volituse tekkimise ja lõppemise protsess on eraldi protsess, mida hallatakse notarite poolt ning mitte läbi teenusepakkujate.⁷⁴ On võimalik, et notarite süsteem saaks tulevikus olla keskselle pääsuahalduste süsteemile allikregistriks, kuid ülalkirjeldatud kaks olemuslikku probleemi jäävad.

3.4. Esindusõiguse erandite probleem

3.4.1. Leiud

Ühise esindusõiguse erandite (s.o TsÜS § 34 lg 2 nimetatud olukord, kus on sätestatud, et juhatuse liikmed võivad esindada juriidilist isikut üksnes ühiselt) osas leiti enim, et muutmist vajaks esindusõiguse erandite regulatsioon (vt p 2.1 ülal). Selleks, et paremini aru saada, mis osas vastanud sooviksid regulatsiooni muutmist, viidi läbi täiendav konsultatsioon RIKi ekspertidega saamaks täpsemini aru, mida ÄR erandiks peab. RIHA andmetel on ÄRi esindusõiguse päringu (arireg.paringesindus_v4) väljundparameetriks see, kas tegemist on ainesindusõigusega või esindusõiguse erandiga.⁷⁵ Samas ei selgu dokumendist, mida erandiks peetakse.⁷⁶ ÄR annab vastuse selle kohta, kas juriidilisel isiku esindajal on

⁷³ Vt „Tulevikulahenduse arhitektuur“ p 7.2.9.

⁷⁴ Samas.

⁷⁵ Äriregistri veebiteenused - XML teenused, p 8, <https://www.riha.ee/api/v1/systems/arireg/files/874b6508-8c6f-48b6-2391-b6a8e6b3fa11>.

⁷⁶ Vt näitevastust päringule arireg.paringesindus_v4. Samas.

ainuesindusõigus või mitte. Kui ainuesindusõigust ei ole, siis ei ole võimalik RIHA dokumentidele tuginedes öelda, et mis informatsioon päringu vastusena kuvatakse.

Konsultatsiooni tulemusena selgus, et peamiseks probleemiks pole kõik esindusõiguse erandid kui sellised, vaid soov oleks ära kaotada põhikirjades ette nähtud erandid, kus juhatuse liikmed võivad sisesuhtes kokku leppida näiteks, et ühine esindusõigus kahe juhatuse liikme korral kehtib näiteks üksnes siis, kui on päikesepaisteline päev. Kuna selliste erandite hulk on lõputu, siis ei ole selliste erandite standardiseerimine ja masinloetavaks tegemine võimalik. Kehtib ka TsÜS § 34 lg 3 põhimõte, et kolmandate isikute suhtes kehtib üksnes selline ühine esindamine, mis on kantud ÄRi.

Samas on näiteid ÄRist, kus esindusõiguse kindlaks tegemine ei ole nii lihtne. Näiteks selline näide, kus MTÜ-l on 5 juhatuse liiget ning esindamise kohta on tehtud järgmine märg⁷⁷: „Mittetulundusühingut esindavad 2 juhatuse liiget ühiselt, kellest üks on Juhatuse Liige 1 või Juhatuse Liige 2 või kõik teised juhatuse liikmed ühiselt“. See tähendab, et teenusepakkujal tekib juhatuse liikmete esindamise kombinatoorika tõlgendamise vajadus. Lubatud esindamise juhud oleksid järgmised:

- Juhatuse Liige 1 ja Juhatuse Liige 2;
- Juhatuse Liige 1 ja Juhatuse Liige 3;
- Juhatuse Liige 1 ja Juhatuse Liige 4;
- Juhatuse Liige 1 ja Juhatuse Liige 5;
- Juhatuse Liige 2 ja Juhatuse Liige 3;
- Juhatuse Liige 2 ja Juhatuse Liige 4;
- Juhatuse Liige 2 ja Juhatuse Liige 5; ja
- Juhatuse Liige 3 ja Juhatuse Liige 4 ja Juhatuse Liige 5.

Selline tõlgendamise vajadus on teenusepakkuja jaoks kahtlemata veidi segadust tekitav, aga konsulteerimise tulemusena ÄRi ekspertidega selgus, et selles osas kehtiva õiguse muutmise vajadust ei nähta. Intervjuude tulemusena leiti ka seda, et paljud teenusepakkujad tegelikult väldivad sellist tõlgendamist⁷⁸, kuna on hinnanud seotud riske madalaks ning annavad õiguse oma süsteemis juriidilise isiku nimel tegutseda kõigil juhatuse liikmetel jättes küsimuse sellest, kas konkreetset juhul on ühel, teisel või kõigil

⁷⁷ Näitlikustamiseks on nimed asendatud numbritega. ÄRis kuvatakse esindusõiguse info nimeliselt.

⁷⁸ Vt „Hetkeolukorra kaardistus ja analüüs“ p 4.1 (alapunkt 9).

juhatuse liikmetel õigus süsteemis toiminguid teha juriidilise isiku nimel juhatuse liikmete siseküsimuseks.⁷⁹

MTA on näiteks lahendanud esindusõiguse manuaalse protsessiga. MTA veebilehe kohaselt saavad „juriidilise isiku ühise esindusõigusega juhatuse liikmed ÄRi andmete alusel automaatselt pääsuõiguste paketi „Juriidilise isiku esindaja valimine“, mis aga ei anna e-MTA teenuste kasutamise õigust.“ Ühise esindusõiguse puhul peavad valima juhatuse liikmed enda hulgast vähemalt ühe esindaja, dokumenteerida see valik ja e-allkirjastatud dokument saata MTA-le.⁸⁰ MTA on mõelnud lahendada ainuesindaja valimine oma süsteemis ka elektrooniliselt, aga seni seda funktsionaalsust loodud ei ole.

Äriregistri andmetel oli seisuga 21.10.2021 aktiivseid ühise esindusõigusega juriidilisi isikuid kokku 6974. Vastukaaluks, ainuesindusõigusega juriidilisi isikuid oli 270 516. See tähendab, et esindusõiguse erand esineb üksnes 2,5 protsendil juhtudest.

3.4.2. Järeldus

Esindusõiguse erandite küsimus on lahendatud teenusepakkujate poolt erinevalt – on süsteeme, kus ainuesindaja valik on loodud manuaalse protsessina (MTA), kuid on ka neid, kus kõikidele juhatuse liikmetele antakse peakasutaja õigused sõltumata ühisest esindusõigusest (nt Päästeamet), kuna teenusepakkuja süsteemi vaatest ei ole niivõrd oluline, et andmeid esitaks või sisestaks just kindel isik või isikud. Seega tuleb teenusepakkujal eranditega tegelemisel hinnata väärkasutuse riske ja teha vastav otsus.

Antud analüüsi tulemusena ei leitud, et kehtivas õiguses oleks keskse pääsuõiguse lahenduse vaatest vaja esindusõiguse kontekstis midagi muuta. Teenusepakkujatele jääb jätkuvalt kohustus vastavalt oma riskide kaardistusele hinnata, kas nõutakse ainuesindaja kindlaksmääramist, tõlgendatakse ÄRi esindusõiguse infot või antakse kõigile juhatuse liikmetele peakasutaja õigused. TsÜS § 34 lg 3 kohaselt on teenusepakkuja kohustatud tuginema üksnes sellele infole, mis on ÄRi kaudu teatavaks tehtud. Seega ei pea teenusepakkuja mõtlema sellele, et nt ühingu põhikirjas või nõukogu otsuses kehtib esindusõigusele erand, mis ÄRis ei kajastu.

⁷⁹ „Hetkeolukorra kaardistus ja analüüs“ p 4.1 (alapunkt 9).

⁸⁰ Pääsuõigused e-MTA kasutamiseks juriidilisele isikule, <https://www.emta.ee/et/paasuoigused#2>.

Kokkuvõttes, esindusõiguse erandid ühise esindusõiguse näol on juurdunud praktika (vt ka p 3.1.1-3.1.5) ning kuigi keerulisemate esindamise kombinatsioonide tõlgendamine võib tekitada teatud probleeme ning standardimise ja masinloetavuse huvides võiks mõelda ühise esindusõiguse olukordade piiramisele, siis käesoleva analüüsi sisendiks kogutud andmed ei kinnita, et esindusõiguse erandite küsimus oleks niivõrd keeruline ega laialt levinud probleem teenusepakkujate jaoks, et vajaks seadusemuudatust.

3.5. Piiriülese esindusõiguse kontrollimine

3.5.1. Leiud

Intervjuude käigus küsiti teenusepakkujatelt, kas ja missugused õigusaktid reguleerivad nende valdkonnas piiriülest esindusõiguse kontrolli. Lähteülesandes on toodud, et aastast 2023 lisandub piiriülese esindusõiguse jagamisel kohustus küsida ettevõtjalt selleks nõusolek.⁸¹

Teenusepakkujatest vastas sellele küsimusele 11 vastajat. Kõik 11 vastajat tõid ühel või teisel kujul välja selle, et puutuvad kokku välisriigi juriidiliste isikute esindajate esindusõiguse kontrolliga, kuna välisriigi äriühingud võivad olla nt sõiduki omanikuks või välisriigi füüsilised isikud võivad olla Eestis registreeritud äriühingu seaduslikuks esindajaks, kes peavad süsteemides andma õigusi või volitusi. Töötukassa tõi välja, et TkindIS kohaselt võib Euroopa Majanduspiirkonnas tegutsenud tööandja maksejõuetuse korral pankrotihüvitise avalduse esitada lepinguriigi vastava pädevusega isik.⁸² Samuti võib TkindIS § 14 lg 3 kohaselt esitada koondamishüvitise taotluse tööandja, kes võib olla Eestis tegutsev välismaa äriühing, kes ei pea olema äriregistris registreeritud Eesti äriühinguna. TTTS kohaselt võib tööturuteenuste ostamist taotleda ka tööandja, kes on Eestis tegutsev välismaa äriühing.

Kõik vastanud tõid välja, et ühel või teisel kujul on esindusõiguse kontrollimine välismaiste juriidiliste isikute puhul probleemne, kuna puudub üle-Euroopaline äriregister⁸³, mille

⁸¹ Seda mainib ka „Ettevõtjate jaoks ühtse veebipõhise kontaktpunkti visioon“, Lisa 2.3.7, lk 7, kuid ei viita, mis õigusaktist nõue tuleneb.

⁸² TkindIS § 20 lg 2, § 21 lg 1 p 3.

⁸³ Selguse huvides olgu öeldud, et intervjueeritavad on siin mõelnud sellist äriregistrit, mille andmetele saaks tugineda nagu siseriiklikule äriregistrile. Euroopa-tasandil on olemas äriregistrid ning need on ühendatud BRISiga (Business Registers Interconnection System), kuid nende õiguslik seisund ja ajakohasus ei ole samane ÄRi omale.

andmetel oleks õiguslik tähendus sarnaselt ÄRi kannetele. Seega lahendatakse esindusõiguse kontrolli erinevalt. Näiteks PRIA tõi välja, et nende praktikas palutakse esitada asjaomase riigi äriregistri väljavõte esindusõiguse tõestamiseks. Samuti tuleb kokku puutuda isikusamasuse kontrolliga, mistõttu jääb alati risk, et dokument, mida esitatakse, ei ole kehtiv või õiguspärane.

Süsteemidesse sisenemine eeldab üldjuhul ID-koodi olemasolu, mistõttu on teenused kättesaadavad nt e-residentidele, aga mitte kõigile välisriigi kodanikele. Intervjuude põhjal võib väita, et siiani on aga välismaiste füüsiliste isikute esindusõiguse probleem kõikide asutuste jaoks piisavalt erandlik või väikese skaala probleem ning neid käsitletakse üksikjuhtumi põhiselt. Samas nenditakse, et selles vallas suuri arenguid keegi ei oota, kuna selleks oleks vaja kas üle-Euroopalist või ülemaailmset lahendust, mis tagaks esindusõiguse info ajakohasuse vastavas äriregistris.

Küsimuse peale, missugused õigusaktid reguleerivad piiriülest esindusõigust, vastas ainult üks asutus, et nende valdkonnas on vastavad EL regulatsioonid. RIK tõi välja Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivid EL 2019/1151⁸⁴ ja 2017/1132⁸⁵. Kuigi direktiivi 2019/1151 artikli 2 lõike 2 kohaselt tuleb teatud õigusnormid üle võtta 1. augustiks 2023, siis ei paista see puudutatavat olukorda, mida on mainitud lähteülesandes.

Kõik teised asutused jätsid kas vastamata või leidsid, et neile teadaolevalt ei ole piiriülese esindusõigusi küsimusi EL (või laiemal) tasemel reguleeritud. Rahandusministeeriumi riigihangete valdkond tõi välja, et kuivõrd rahvusvahelise eraõiguse seaduse § 14 lg 1 kohaselt kohaldatakse juriidilisele isikule selle riigi õigust, mille kohaselt ta on asutatud (sh määratakse juriidilisele isikule kohaldatava õiguse alusel REÕS § 15 lg 1 p 8 kohaselt juriidilise isiku seadusjärgne esindus) ning riigihangetes osalevaid juriidilisi isikuid võib olla väga mitmetest erinevatest riikidest, siis pole võimalik kõiki riike ning nende asjakohaseid õigusakte siinkohal loetleda.

⁸⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1151, 20. juuni 2019, millega muudetakse direktiivi (EL) 2017/1132 seoses digitaalsete vahendite ja menetluste kasutamisega äriühinguõiguses, OJ L 186, 11.7.2019, p. 80-104, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1580467446342&uri=CELEX:32019L1151>.

⁸⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/1132, 14. juuni 2017, äriühinguõiguse teatavate aspektide kohta (EMPs kohaldatav tekst), OJ L 169, 30.6.2017, p. 46-127, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1132>.

3.5.2. Järeldused

Olukorrad, kus teenusepakkuja peab kokku puutuma välisriigi kodanikuga tekitavad intervjuude alusel teatud ebamugavusi ning teenusepakkujatel on keeruline lõpuni veenduda välismaise isiku isikusamasuses ning esitatud esindusõigse info (nt Euroopa äriregistri väljavõtte) tõe vastavust. Samas on teenusepakkujad kohustatud EL kodanikke teenindama. Keskne pääsuhoodussüsteem ei too siin aga probleemile leevendust, sest probleemi alged on mujal – riikidevahelistes kokkulepetes, mille kaudu oleks võimalik Eestil nt andmeid vahetada ja esitatud andmete korrektsust kontrollida kohalikust registrist või üle-Euroopalises kokkuleppes (nt üle-Euroopalise äriregistri osas). Sellised võimalused on täna mõeldavad eelkõige EL tasandil.

Kui välismaised isikud kantakse pääsuhoodussüsteemi haldaja poolt (notariaalse) volikirja alusel süsteemi ning tal on võimalus eesti.ee lahendusse sisse logida, siis on tal võimalik ka pääsuhoodussüsteemi tulevikus kasutada. Samuti on võimalus süsteemi kasutada enam kui 80 000 e-residendil.⁸⁶

3.6. Kokkuvõte

Läbi viidud analüüs tuvastas mitmed väljakutsed, mis on seotud esindus- ja pääsuõigustega. Analüüsi tulemusena ei tuvastatud ühtegi sellist õiguslikku kitsaskohta, mis takistaks keske pääsuhoodussüsteemi loomist. Kui välja jätta keske pääsuhoodussüsteemi enda reguleerimise vajadus (vt p 4), siis olemasolevad küsimused esindusõiguste ja pääsuõiguste osas on eelkõige sellised, mis vajavad täiendusi teenuse osutamise, mitte kehtiva õiguse vaatest. Mitmed probleemid, mida käesolevas peatükis analüüsitakse, küll külgnevad esindusõiguste ja pääsuõiguste küsimustega, kuid nende lahendamine ei ole keske pääsuhoodussüsteemi skoobis (nt notariaalsete volikirjade kehtivuse kontrollimise teenus või hooldusõiguse ja eestkoste andmete väljastamise kvaliteedi ja vormi küsimuste lahendamine või piiriülese esindusõigusega seotud probleemide lahendamine). See tähendab ka seda, et kui keske pääsuhoodussüsteem luuakse, vajavad külgnevad teemad jätkuvalt eraldi tähelepanu ja plaani, kuidas nendest tulenevaid väljakutseid lahendada.

Enim toodi intervjuueeritavate poolt välja juriidiliste isikute esindusõiguste erandite muutmise vajadus kehtivas õiguses. Täiendavate arutelude käigus sai selgeks, et ühise

⁸⁶ <https://e-resident.gov.ee/eesti/statistika/> (22.10.21).

esindusõiguse eranditena on käsitletav üksnes 2,5 protsenti esindusõiguse juhtumitest, mis on osakaalult väike osa. Samuti on teenusepakkujal endal võimalik luua protsess, et ühise esindusõiguse erandite tõlgendamise asemel määraksid juriidilised isikud ise ainuesindaja teenusepakkuja süsteemis. Keskele pääsuahalduse lahendusele jääks siis vastava informatsiooni vahendamise funktsioon.⁸⁷

Tasub eraldi märkida, et mitmele tekkinud küsimustele oleks olnud võimalik vastata RIHA andmetele tuginedes (nt mis on ÄR ja RR päringute väljundid hooldusõiguse või esindusõiguse erandite osas), kuid RIHAs esitatud dokumentatsioon ei käsitlenud otsitud erandjuhtumeid.

⁸⁷ Vt „Tulevikulahenduse kirjeldus“, p 3.3.3.

4. Ettepanekud keskse pääsuhalduslahenduse reguleerimiseks kehtivas õiguses

Käesolevas peatükis esitatakse alternatiivid keskse pääsuhalduslahenduse reguleerimiseks kehtivas õiguses koos vajaminevate õiguslike muudatustega ning võimalike tugevuste ja väljakutsetega.

Kuigi tööde kirjelduses nõuti, et analüüsitakse Vabariigi Valitsuse määruse „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“ (eesti.ee määrus) muutmist keskse pääsuhalduslahenduse vaatest, siis leiti analüüsi käigus, et alternatiivselt tuleks kaaluda ka muid õiguslikke alternatiive peale eesti.ee määruse muutmise, mistõttu ei piirdu esitatud alternatiivid üksnes eesti.ee määruse muutmise analüüsiga.

Lisaks analüüsitakse küsimust, kas keskne pääsuhalduse lahendus või osa sellest võiks olla käsitletav andmekoguna AvTSi tähenduses.

4.1. Reguleerimise ese

Kuigi vastuse küsimusele, mis on keskne pääsuhalduslahenduse tulevikulahendus ja selle arhitektuur, leiab vastavatest dokumentidest⁸⁸, on vajalik selle peatüki raames piiritleda, mis on võimalik reguleerimise ese ning sellega seotud õiguslikud väljakutsed. Antud eesmärgi täitmiseks piisab tehnilise lahenduse kõrge taseme visiooni kirjeldamisest.

Tulevikulahenduse kõrge taseme visiooni peamise komponendid on kirjeldatud Joonis 3.⁸⁹ Antud peatüki skoobis on joonisel kujutatud „keskne pääsuhalduse lahendus“. Peatükk keskendub sellele, kuidas reguleerida kesksel lahendusel, mis realiseerib liidesed seoste pärimiseks allikregistritest ning pakub lõppkasutajale funktsionaalsust keskses rollihoidlas käideldavate rollide vaatamiseks, lisamiseks ja muutmiseks. Keskse pääsuhalduse lahenduse komponendid on:

- a) rollihoidla - hoitakse seoseid, mis on päritud allikregistritest või mis on loodud keskse lahenduse kaudu; oluline on märkida, et käideldavuse eesmärkide

⁸⁸ Vt „Tulevikulahenduse arhitektuur“ ja „Tulevikulahenduse kirjeldus“.

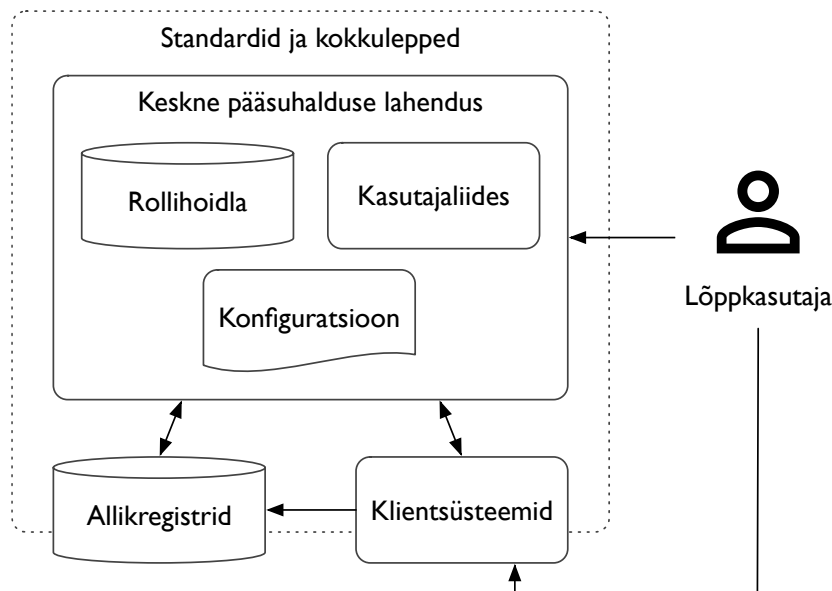
⁸⁹ Vt „Tulevikulahenduse kirjeldus“, p 2.1.

tagamiseks on lahendus plaanitud lühiajaliselt hoidma koopiit allikregistritelt saadud seoseid isikute kohta;

- b) kasutajaliides - eesti.ee lahendus, mille kaudu lõppkasutaja kasutab kesket pääsuahalduse lahendust; ja
- c) konfiguratsioon - võimaldab hallata rolle, kusjuures rollide haldamine on jagatud nimeruumidesse (nt „sotsiaalvaldkond“), millest igaüht kontrollib konkreetne asutus.

Väljaspool antud peatükki ja reguleerimise eset on:

- a) standardid ja kokkulepped, mis on vajalikud selleks, et luua vajalik koosvõime;
- b) võimalikud muudatused allikregistrites (andmekogud ja infosüsteemid, kust keskne pääsuahalduslahendus pärib infot seoste kohta); ja
- c) võimalikud muudatused klientsüsteemides, kes kasutavad kesket pääsuahalduse lahendust.



Joonis 3. Keskse pääsuahalduslahenduse tulevikulahenduse komponendid

Oluline on ka märkida, et klientsüsteemi integratsiooniks on pakutud lahenduse kohaselt mitmeid võimalusi - täielikust integratsioonist kuni alliksüsteemi integratsioonini.⁹⁰

⁹⁰ Vt „Tulevikulahenduse kirjeldus“, p 4.3.

4.2. Valitsuse määruse „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“ muutmine

4.2.1. Kehtiv määrus

Eesti teabevärv (eesti.ee) on AvTS § 32¹ lg 1 kohaselt veebileht, mille kaudu on kättesaadav teabevaldajate tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutav avalikkusele suunatud teave ning mille kaudu võimaldatakse juurdepääs elektroonilisele üldkasutatavale teenusele ja taaskasutatavale teabele. See säte kirjeldab eesti.ee'd kui keskkonda, mille kaudu on teave ja teenused kättesaadavad. See säte ei viita otsesõnu, et eesti.ee oleks ise teenus või eesti.ee ise pakuks teistele avaliku sektori asutustele või erasektori lõppkasutajatele teenuseid.

AvTS § 32¹ lg 2 kohaselt on eesti.ee haldamise ja arendamise tagamise eest vastutav Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Täpsemad eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise, kasutamise ja isikuandmete töötlemise ning andmekogu eesti.ee'ga liidestamise nõuded on sätestatud VV määruses nr 145 „Eesti teabevärava eesti.ee haldamise, teabe kättesaadavaks tegemise, arendamise ning kasutamise nõuded ja kord“ (eesti.ee määrus).⁹¹

Eesti.ee määruse § 1 lg 2 kohaselt avalikustatakse eesti.ee kaudu teavet ning pakutakse juurdepääsu üldkasutatavatele elektroonilistele teenusele.

Eesti.ee lõppkasutaja on määruse § 2 p 1 kohaselt füüsiline või juriidiline isik, kes kasutab eesti.ee vahendusel avalikustatud teavet või elektroonilist üldkasutatavat teenust. Elektrooniline üldkasutatav teenus on defineeritud kui eesti.ee vahendatav teenusepakkuja pakutav teenus, millele pole määratud juurdepääsupiiranguid ja mida saab kasutada ühtsetel alustel (§ 2 p 3). Teenusepakkuja on teenust pakkuva andmekogu vastutav töötleja või teabevaldaja või andmekogu volitatud töötleja (§ 2 p 5). See tähendab, et ka RIA, kes on eesti.ee määruse § 3 lg 1 kohaselt eesti.ee haldaja, võib olla samaaegselt nii teenusepakkuja (määruse § 4) kui ka eesti.ee haldaja (§ 3) rollis.

⁹¹ RT I, 25.03.2021, 5, <https://www.riigiteataja.ee/akt/125032021005>.

Teabevärava haldaja kohustusteks on määruse § 3 lg 3 kohaselt tagada: a) esitatava teabe korrastatud esitus; b) juurdepääs eesti.ee kaudu osutatavale teenusele, sh registreeritud teenusele; c) kasutajatugi; ja d) elektroonilisel kujul juurdepääs teenusele ja määruse § 13 lg 1 nimetatud andmetele. Samuti on eesti.ee haldaja kohustus määruse § 3 lg 3 p 5 kohaselt pääsuõigustega seonduvaid toiminguid. Haldaja õigused seoses eesti.ee ja selles esitatava teabe ja teenustega on kirjeldatud eesti.ee määruse § 3 lg-s 2.

Teenusepakkuja kohustused on sätestatud määruse § 4 lg 2. Kokkuvõtlikult, teenusepakkuja peab määrama eesti.ee kontaktisiku, kontrollima ja toimetama infot, mis eesti.ee kaudu kättesaadavaks tehakse ning osutama teenust vastavalt teenustaseme lepingule. Lisaks on teenusepakkuja kohustust pakkuda lõppkasutajale kasutajatuge sisuküsimustes.

RIA-l on eesti.ee määruse § 3 lg 3 p 5 kohaselt kohustus korraldada pääsuõigustega seonduvaid toiminguid. Seega on RIA keskse pääsuhalduslahenduse pakkumisel käsitletav haldajana, mitte teenusepakkujana eesti.ee määruse tähenduses.

Eesti.ee koosneb määruse kohaselt esitluskihist, andmetest ja § 5 p-s 1-13 nimetatud tagavatest komponentidest. Üks tagavatest komponentidest on pääsuõiguste haldussüsteem (§ 5 p 5). Rohkem määruses pääsuõiguste haldussüsteemi ei mainita ega avata selle süsteemi sisu ega funktsiooni. Sama kehtib teiste registrite ja infosüsteemide kohta (nt autentimise infosüsteem⁹² või e-vormide infosüsteem), välja arvatud ametliku e-posti infosüsteem, mis on reguleeritud määruse §-s 20¹. Seega puudub täna eesti.ee määruses täpsem pääsuõiguste haldussüsteemi regulatsioon.

Eesti.ee kodulehelt⁹³ leiab viite eesti.ee poolt pakutava pääsuõiguste haldussüsteemile AAR. Olemas on AARi juhend⁹⁴ ning viited riigiportaali välistele infosüsteemidele, mis kasutavad AARi - ELVIS (elektroonilise veoselehe infosüsteem), eTi (Tööinspektsiooni kliendiportaal), MTR (majandustegevuse register) ja LOIS (lennuohutuse järelevalve infosüsteem). Kui logida eesti.ee kaudu teenusesse sisse, siis kuvatakse lõppkasutajale, missuguste ettevõtete suhtes on kasutajal administraatori õigused. Seega, AAR on täna kasutusel olev lahendus, mida pakutakse RIA kui eesti.ee haldaja poolt lõppkasutajatele,

⁹² Eesti.ee kaudu autentimine, https://www.eesti.ee/est/teemad/ettevotja/riigiportaali_abi/info_e_teenuse_tegijale/eesti_ee_platvormiteenus_ed/eesti_ee_autentimine.

⁹³ Pääsuõiguste haldamine, https://www.eesti.ee/est/teenused/ettevotja/autoriseerimine_1.

⁹⁴ E-teenuste kasutamine, https://www.eesti.ee/est/teemad/kodanik/riigiportaali_abi/e_teenused#step1.

kuid selle õiguslik regulatsioon eesti.ee määruses piirneb üksnes süsteemile viitamisega, mitte selle täpsema kirjeldamisega.

4.2.2. Muudatusettepanekud

4.2.2.1. Volitusnorm ja lepingud

Kuivõrd eesti.ee määrus ei ava täpsemalt, mis on „pääsuõiguste haldussüsteem“, siis üks võimalik alternatiiv oleks lisada eesti.ee määruse kolmandasse peatükki uus paragrahv, mis sarnaselt e-posti infosüsteemile (§ 20¹) kirjeldaks:

- 1) mida pääsuõiguste haldussüsteem võimaldab ning mis on selle eesmärk; ja
- 2) kes vastutab pääsuõiguste infosüsteemi toimimise eest; ja
- 3) mis osa lahendusest on reguleeritud lepingutega.

Kuna muudatus lisaks ainult üldise viite määrusesse, siis on põhjendatud, et osa õiguslikku tähtsust omavatest küsimustest lahendatakse kas juhenditega või lepingutega. Kuna integratsiooniks on erinevaid mustreid⁹⁵, siis lepingud võimaldaksid vajalikku paindlikkust nii eesti.ee haldajale kui ka teenusepakkujale (klientsüsteemi omanikule). Samas jääb otsesõnu lahendamata küsimus sellest, kas tegemist on kohustusliku või vabatahtliku süsteemiga ning see võib olla takistuseks keskse süsteemi laialdase kasutamise tagamisel.

Adresseerimist vajab ka küsimus, kuidas on tagatud keskse pääsuahalduse süsteemi kaudu isikuandmete töötlemise seaduslikkus. Kuna keskne pääsuahalduslahendus oleks integreeritud mitmete allikregistritega, siis on vaja reguleerida ka neist andmete saamise ja kasutamise küsimused. Kuna üldine volitusnorm seda ei adreseeeri, siis tuleks kaaluda eraldi andmekogu loomise volitusnormi lisamist „pääsuõigustega seonduvate toimingute korraldamiseks“ (vt p 4.5).

Antud lahendus ilmselt alahindaks keskse pääsuahalduslahenduse keerukust ja olulisust riigi infosüsteemi kontekstis.

⁹⁵ Vt „Tulevikulahenduse kirjeldus“, p 4.3.

4.2.2.2. Eraldi jagu või peatükk

Teine võimalus oleks pääsuõiguste haldussüsteemi kirjeldada eesti.ee määruses täpsemalt eraldi jaos teises või kolmandas peatükis või isegi eraldi peatükis. Sel juhul võiks eesti.ee määrusesse kirja saada nii pääsuõiguste haldussüsteemi eesmärk, vastutaja kui ka integratsioonimustrid, haldaja ja teenusepakkuja ning teabevaldaja õigused ja kohustused süsteemiga seoses ning pääsuõiguste haldussüsteemi komponendid⁹⁶ ning nende funktsioon.

Andmete töötlemise seaduslikkuse tagamiseks tuleks kaaluda volitusnormi loomist andmekogu jaoks ning andmekogu põhimääruse loomist (vt p 4.5).

4.2.2.3. Mitte millegi muutmine

Teoreetiliselt on võimalik ka olemasoleva olukorra säilitamine. Kehtiva määruse analüüsis leiti, et kehtiv eesti.ee määrus ei ava täpsemalt pääsuõiguste haldussüsteemi sisu ega funktsiooni, kuid täna eesti.ee kaudu kasutatav lahendus AAR toimib täpselt sedamoodi. Sama võib väita ka teiste eesti.ee määruse §-s 5 mainitud registrite ja infosüsteemide kohta (va ametliku e-posti infosüsteem), mistõttu on kindlasti olemasoleva olukorra säilitamine võimalik alternatiiv, olgugi, et mitte soovitatav.

4.2.3. Alternatiivid eesti.ee määruse muutmisele

Läbiv küsimus kõigi kolme alternatiivi puhul on, et kas uus lahendus mahub enam eesti.ee raamidesse või tuleks sellest mõelda laiemalt riigi infosüsteemi kontekstis. Kui tänane AAR on õiguslikult väga kergelt reguleeritud, siis selle mõju on ka suures pildis on väike. Planeeritud keskne pääsuõiguste lahendus mõjutaks visiooni kohaselt aga kõikide teenusepakkujate iseteeninduskeskkondade pääsuõiguste küsimusi võimaldades nende haldamise ühest keskest kohast, mistõttu selle ulatus on märksa suurem olemasoleva süsteemi omast. Seetõttu vajab eraldi vastamist küsimus, kas lahendus mahub üksnes eesti.ee ja selle määruse piiridesse arvestades, et keskne lahendus on ligipääsetev eesti.ee kaudu, kuid mitte tingimata opereeritav selle RIA üksuse poolt. See võiks anda alust kaaluda, kas lahendust tuleks käsitleda AvTSi tasandil.

⁹⁶ Vt „Tulevikulahenduse arhitektuur“, p 5.2.2 ja 5.2.3.

Kui hinnata, kas eesti.ee määruses keskse pääsuholduse lahenduse kirjeldamine muudaks selle kasutamise teenusepakkujatele kohustuslikuks, siis ühest vastust anda ei saa. Eesti.ee määruse kohaselt on pääsuõiguste haldussüsteem toetav süsteem, mis tagab eesti.ee kasutamist. Tänapäevane AAR ei ole kohustuslik süsteem, aga teatud teenusepakkujad on otsustanud seda kasutada oma infosüsteemidele ligipääsude tagamiseks. Pigem oleks tänase süsteemi laiendusena keskne pääsuholduse süsteem vabatahtlik ning kohustuslikkus tuleks vajadusel eraldi määruse tasandil ette näha. Üks võimalus selleks oleks lisada AvTSi andmekogude peatükki (nt paragrahvi 43²) kohustus kasutada keskset pääsuholduse lahendust kõikide riigi infosüsteemide kuuluvate andmekogude õiguste, rollida ja ligipääsude haldamiseks.

4.3. Keskne pääsuholduslahendus kui riigi infosüsteemi toetav süsteem

Riigi infosüsteemi toetava süsteemi mõistet kehtivas AvTSis ei ole. Toetava süsteemi kontseptsioon pakuti välja riigi privaatpilveteenuse osutamise ja kasutamisega seonduva õigusruumi analüüsi käigus (riigipilve õigusanalüüs).⁹⁷ Toetava süsteemi mõiste tuleks AvTSis defineerida. Riigipilve õigusanalüüsi käigus käidi välja, et selleks tuleks muuta AvTS § 43² lg 1 järgmiselt: *Riigi infosüsteemi kuuluvad andmekogud, mis on infosüsteemi andmevahetuskihiga liitunud ja riigi infosüsteemi haldussüsteemis registreeritud, ning andmekogude pidamist kindlustavad ja toetavad süsteemid.*

Toetava süsteemi mõiste ja kontseptsiooni lisamise mõte oli avada üks uutele lahendustele (nagu nt AI-rakendused), mille kasutamine ei oleks kohustuslik nagu riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide puhul, vaid vabatahtlik. Samamoodi võib mõelda ka kesksest pääsuholduse süsteemist.

Lisaks AvTS § 43² lg 1 muutmisele tuleks muuta vastavalt ka sama paragrahvi lõiget 2 andmaks vastutavale ministrile õigus luua riigi infosüsteemi toetavate süsteemide kasutamise kord: (2) *Valdkonna eest vastutav minister võib määrusega kehtestada riigi infosüsteemi infotehnoloogilise auditeerimise korra, toetavate süsteemide kasutamise*

⁹⁷ Riigi privaatpilveteenuse osutamise ja kasutamisega seonduva õigusruumi analüüs, potentsiaalsed kitsaskohad ning lahendusettepanekud, p 3.2.1.1, https://www.mkm.ee/sites/default/files/privaatpilveteenuse_oigusanaluuus_final_2021.1.pdf.

korra ja nõuded riigi infosüsteemiga seotud arendusprojektide algatamisele, läbiviimisele ja aruandlusele.

Alternatiivselt pakuti riigipilve õigusanalüüsis välja AvTS §-s 43² uue lõike 3 lisamist, mis annaks riigi infosüsteemi toetavate süsteemide määruse loomiseks konkreetse volitusnormi kas Vabariigi Valitsusele või valdkonna eest vastutavale ministrile: **(3) Vabariigi Valitsus / Valdonna eest vastutav minister võib määrusega kehtestada riigi infosüsteemi toetavate süsteemide loomise ja kasutusele võtmise korra.**

Kui toetava süsteemi mõiste ja valitsusele või vastutavale ministrile on vastav volitusnorm keskse pääsuhalduse lahenduse kui riigi infosüsteemi toetava süsteemi loomiseks loodud, siis tuleks luua ka eraldi toetavate süsteemide määrus või eraldi keskse pääsuhalduse lahenduse määrus.

Määrusega saaks reguleerida keskse pääsuhalduse lahenduse kasutamise tingimused, haldamise põhimõtted, opereeriva asutuse õigused ja kohustused ning teenusepakkujate õigused ja kohustused, kui nad on keskse pääsuhalduslahenduse klientsüsteemideks ning integratsioonimustrid.

Eraldi vastamist vajab jällegi küsimus sellest, kas keskne pääsuhalduslahendus tervikuna või selle osad (nt üksnes rollihoidla) on käsitatavad andmekoguna AvTSi mõttes (vt p 4.5). Kui nii, siis tuleks lisaks toetava süsteemi määrusele luua ka vastav andmekogu põhimäärus, mis eeldab volitusnormi seaduses või määruses.

Toetava süsteemi loomise tugevuseks oleks selle vabatahtlik iseloom, mis võib olla kasulik esialgses faasis. Pikas plaanis vabatahtliku süsteemina käsitlemine võib aga tähendada seda, et loodav lahendus ei kata kõiki või ei kata mõnda kriitilist teenusepakkuja e-keskkonda ning lõppkasutaja peab ikkagi mitut keskkonda külastama pääsuõiguste haldamiseks.

Väljakutseks tuleks kindlasti lugeda seda, et toetava süsteemi kui sellise mõistet ja kontseptsiooni täna ei eksisteeri, seega seisaks keskse pääsuhalduse lahenduse reguleerimine AvTSis esmalt vastava võimaldava regulatsiooni loomise taga. Väljakutseks tuleks lugeda ka seda, et vabatahtlikkuse puhul ei pruugi olla tagatud kriitilise massi või kriitiliste keskkondade hõlmatus keskses süsteemis, mis ei täida püstitatud eesmärged lõppkasutaja kasutusmugavuse osas.

4.4. Keskne pääsuhalduslahendus kui riigi infosüsteemi kindlustav süsteem

Kolmas võimalus oleks oleks keskse pääsuhalduslahenduse käsitlemine riigi infosüsteemi kindlustava süsteemina AvTS § 43⁹ lg 1 tähenduses. See tähendab, et AvTS § 43⁹ lg 1 loetellu tuleks kindlustava süsteemina lisada näiteks „riigi infosüsteemi pääsuhaldussüsteem“ ning Vabariigi Valitsusel tekiks vastav volitusnorm keskse pääsuhalduse lahenduse määruse loomiseks:

§ 43⁹. Riigi infosüsteemi kindlustavad süsteemid

(1) Andmekogude pidamiseks kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega järgmised kindlustavad süsteemid:

- 1) klassifikaatorite süsteem;*
- 2) geodeetiline süsteem;*
- 3) aadressiandmete süsteem;*
- 4) infosüsteemide turvameetmete süsteem;*
- 5) infosüsteemide andmevahetuskiht;*
- 6) riigi infosüsteemi haldussüsteem;*

7) riigi infosüsteemi pääsuhaldussüsteem.

Sisult võivad toetava süsteemi määrus ja kindlustava süsteemi määrused olla sarnased, kuid kui toetav süsteem oleks vabatahtliku iseloomuga, siis kindlustava süsteemina oleks keskne pääsuhalduse lahendus kõigile riigi infosüsteemi osapooltele kohustuslik sarnaselt teistele kindlustavatele süsteemidele. Võimalik, et ka integratsioonimudeleid tuleks ette näha ainult üks või vähemalt väiksem arv kui pakutud tulevikulahenduses.

Kohustuslikkust võib näha nii tugevuse kui ka väljakutsena. Asjaolu, et kõik avaliku sektori teenusepakujad kasutaksid kesket pääsuhalduse lahendust on kindlasti soovitud tulemus, kuid iseasi on see, kas seda peaks tagama õigusliku sunniga. Olukorras, kus süsteem on vajalik ja hõlpsasti kasutusele võetav riigi infosüsteemi osapoolte poolt, ei pruugi kohustuslikkust vajagi olla. Märkimata ei saa jätta, et Eesti senine kogemus IT-vallas on näidanud, et ilma kohustuslikkusest ei saavutata kriitilise massi kasutatavust üldse või saavutatakse väga aeglaselt.

Teine küsimus on, kas keskne pääsuhaldussüsteem on olemuslikult üldse kindlustav süsteem. Kui teised kindlustavad süsteemid on sellised, ilma milleta riigi infosüsteem ei toimi, siis keskse pääsuhalduse lahenduse puhul võib väita, et tegemist on lõppkasutaja mugavuslahendusega, ilma milleta on täna hakkama saadud ja ilmselt saadakse ka edaspidi. Küsimus on kasutajamugavuses. Seega, kui mõelda keskest pääsuhalduse lahendusest kui

riigi infosüsteemi kindlustavast süsteemist, tuleb kindlustava süsteemi mõiste kontseptuaalselt läbi analüüsida ka tulevikku silmas pidades, kuna siiani on AvTSi andmekogude peatüki lisamisest alates olnud kindlustavate süsteemide loetelu muutumatu (vt p 4.6).

4.5. Keskne pääsuhalduslahendus kui andmekogu

Lisaks eeltoodule tuleb vastata küsimusele, kas keskne pääsuhalduslahendus tervikuna või osa sellest (nt rollihoidla) peaks olema käsitletav andmekoguna AvTS § 43¹ lg 1 ja 2 tähenduses. Täpse vastuse sellele küsimusele saab anda siis, kui lahendust realiseerima hakatakse, kuid antud hetkel on oluline üle rõhutada arhitektuuridokumendis märgitu, et süsteem disainitud minimeerima isikuandmete töötlemist, käideldes ainult olemuslikult hädavajalikke seoseid isikute ja olemite vahel ning isikuandmete puhverdamine toimub lühiajaliselt.⁹⁸ Samuti on osa lahendusest võimalus otsida isikuid (nt isikukoodi või registrikoodi alusel). Seega on selge, et isikuandmete töötlemisega IKÜM art 4(2) tähenduses on tegemist ning on vaja tagada selle seaduslikkus.

Andmekoguks loetakse AvTS § 43¹ lg 1 kohaselt selline andmete kogum, mis vastab järgmistele kriteeriumitele⁹⁹:

- 1) andmeid töödeldakse riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku poolt;
- 2) andmeid töödeldakse infosüsteemis;
- 3) töödeldavad andmed on kogumina korrastatud;
- 4) andmete kogum asutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks;
- 5) andmete kogumit kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks.

Esimene tingimus, et andmeid töödeldakse riigiasutuse poolt on täidetud, kuna andmeid töötleb RIA. Teine tingimus on, et andmeid töödeldakse infosüsteemis. Õiguskirjanduses mainitakse, et infosüsteemi kriteerium on määratlemata ning võib hõlmata endas nii MS Excelit kui ka keerukat ja mitut andmebaasi kasutavat automaatset infotöötlussüsteemi, mis

⁹⁸ Vt „Tulevikulahenduse arhitektuur“, p 6.2.2.

⁹⁹ Andmekogu või andmet kogumine, Liis Getter Silberg, magistritöö, Tallinn 2017, p 2.2.

on võimeline tegema mahukaid päringuid.¹⁰⁰ Selge on, et andmeid töödeldakse infosüsteemis ning pikemalt sellel käsitlusel ei peatuta. Kolmas tingimus on, et töödeldavad andmed on kogumina korrastatud. Jällegi, ei ole selge, mida see tähendab¹⁰¹, kuid eeldatavasti on see tingimus samuti täidetud. Neljas tingimus on, et andmekogu asutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. See tingimus ei ole täidetud. Kuigi täna kehtiva eesti.ee määruse § 3 lg 3 p 5 kohaselt on RIA ülesandeks eesti.ee kontekstis „korraldada pääsuõigustega seonduvaid toiminguid“, ei ole see piisav alus andmekogu asutamiseks. Selleks, et andmekogu luua, tuleks vastav volitusnorm seaduse või selle alusel antud määrusega luua. Viies tingimus, et andmekogu kasutatakse seaduse, määruse või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks eeldab, et volitusnormis on vastav ülesanne andmete töötlemiseks kirjeldatud. Eesti.ee määrus küll sätestab laias joones ülesande, kuid ei piiritle seda ning seega tuleks neljanda tingimuse täitmiseks loodavas volitusnormis ka andmete kasutamise küsimusi piirata nimetatud ülesande valguses. Järelikult, täna kehtiva eesti.ee määruse alusel ei saa andmekogu luua, kuna ei ole täidetud volitusnormi tingimus andmekogu loomiseks. Selleks, et loodav infosüsteem oleks andmekoguna käsitletav, oleks vaja luua vastav volitusnorm.

4.6. Kokkuvõte

Eelnevalt punktides 4.1-4.4 esitatud alternatiivid võtab kokku Tabel 2.

Tabel 2. Õiguslike alternatiivide ülevaade

	Eesti.ee määruse muutmine	Toetava süsteemina käsitlemine	Kindlustava süsteemina käsitlemine
Õiguslik muudatus	1) Volitusnorm; sisuküsimused juhendites ja lepingutes 2) Eraldi osa pääsuõiguste haldussüsteemi osas	Riigi infosüsteemi toetava süsteemi kontseptsiooni loomine AvTSis (mõiste ja volitusnorm) Toetava süsteemi / keskse pääsuhalduse	Kindlustava süsteemi lisamine AvTSi Kindlustava süsteemi määruse loomine

¹⁰⁰ Andmekogu või andmet kogumine, Liis Getter Silberg, magistritöö, Tallinn 2017, p 2.2.

¹⁰¹ Samas.

	Eesti.ee määruse muutmise	Toetava süsteemina käsitlemine	Kindlustava süsteemina käsitlemine
	3) Hetkeolukorra säilitamine * Andmekogu volitusnormi ja põhimääruse loomine	lahenduse määruse loomine * Andmekogu volitusnormi ja põhimääruse loomine	* Andmekogu volitusnormi ja põhimääruse loomine
Kohustuslikkus	Vabatahtlik	Vabatahtlik	Kohustuslik
Väljakutse(d)	Kuigi keskne pääsuhaldussüsteem on eesti.ee kaudu kasutatav, ei pruugi see olla eesti.ee poolt olla opereeritav. Seega võib selle eesti.ee osana kirjeldamine olla eksitav	Vabatahtlikkuse tõttu ei pruugi olla hõlmatud kriitilised süsteemid Tuleks esmalt luua toetava süsteemi raamistik	Teenusepakkujad pole kohustuslikuks rakendamiseks valmis Ei ole kindel, et on samasuguse kaaluga kui teised kindlustavad süsteemid
Tugevus(ed)	Olemasoleva süsteemi (st AAR) laiendamine samadel põhimõtetel (puudub vajadus kontseptuaalselt uue mõtlemise järele)	Vabatahtlikkus võib lähimas plaanis olla kasulik, sest võimaldab süsteemi kasutusele võtta neil, kel seda enim vaja	Annab edasi süsteemi olulisust riigi infosüsteemi jaoks ning võib tagada vajaliku kriitilise massi teenusepakkujate kasutatavuse
Andmete töötlemine	Seoste andmete kokku kogumine allikregistritest vajab õiguslikku alust ning alternatiivide 1 ja 3 puhul ei oleks see tingimus täidetud * Kirjeldada andmekogu põhimääruses	Kirjeldada toetava süsteemi / keskse pääsuhalduse süsteemi määruses * Kirjeldada andmekogu põhimääruses	Kirjeldada kindlustava süsteemi määruses * Kirjeldada andmekogu põhimääruses

18.11.2021.a saatis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastamisele eelnõu, millega plaanitakse muuta AvTSi selliselt, et kaotatakse kindlustava süsteemi mõiste

ning asendatakse see „toetava süsteemi“ mõistega.¹⁰² Kuna eelnõu võib menetluse käigus muutuda, on vara selle analüüsi kontekstis muudatusi teha, kuid oletades, et eelnõu jõustub MKMi poolt esitatud kujul, jääb alles kaks sisulist alternatiivi pakutud kolme asemel – eesti.ee määruse muutmise ja keskse pääsuhalduse lahenduse käsitlemine toetava süsteemina. Sisuliselt jääb siiski võimalus käsitleda kesket pääsuhalduse süsteemi kas kohustusliku või vabatahtlikuna, kuna eelnõuga lisatud kaks uut toetavat süsteemi – nõusolekupõhise andmeedastuse süsteem ja riikliku pilveteenuse süsteem – on eelnõu kohaselt vabatahtlikud, mitte kohustuslikud toetavad süsteemid.

Kui eelnõu avab AvTSis nõusolekupõhise andmeedastuse süsteemi mõiste ja sellega liitumise põhimõtted lisaks loodavale Vabariigi Valitsuse määrusele, siis riikliku pilveteenuse süsteemi osas piirduks üksnes riikliku pilveteenuse süsteemi nimetamisega AvTSis ning riikliku pilveteenuse süsteemi mõiste ja sellega liitumise põhimõtted jm nõuded avatakse Vabariigi Valitsuse määrukses.¹⁰³

Kui eelnevalt mainiti analüüsis, et AvTSis on kindlustavate süsteemide loetelu olnud muutumatu, siis nüüd välja pakutud kahe uue süsteemi lisandumine, mis annab lisaargumendi ka keskse pääsuhalduse süsteemi lisamiseks AvTS § 43⁹ lg 1 nimekirja. Eelnõu seletuskirjas mainitakse, et lähiaastatel nähakse ette toetavate süsteemide loetelu täienemist, mistõttu on pinnas selleks ka olemas.¹⁰⁴ Poliitikakujundaja vastata jääb küsimus, kas keskne pääsuhalduse lahendus peaks saama nõ vabatahtlikuks toetavaks süsteemiks nagu nõusolekupõhise andmeedastuse süsteem ja riikliku pilveteenuse süsteem või kohustuslikuks, nagu nt x-tee ja RIHA. Vastus küsimusele, kas teenusepakkujad on valmis keskse pääsuhalduse lahenduse kohustuslikuks rakendamiseks ei ole õiguslik küsimus ning antud faasis pole võimalik sellele küsimusele vastata.

¹⁰² Avaliku teabe seaduse, keskkonnaseire seaduse ja ruumiandmete seaduse muutmise seadus, <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/5fd42b76-0e5c-41c4-8173-9360bce4e03b> (24.11.21).

¹⁰³ Olgu mainitud, et eelnõuga on esitatud nii nõusolekupõhise andmeedastuse süsteemi ja riikliku pilveteenuse süsteemi rakendusaktide kavandid ning nende sisu võib menetluse käigus muutuda.

¹⁰⁴ Avaliku teabe seaduse, keskkonnaseire seaduse ja ruumiandmete seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 2, <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/5fd42b76-0e5c-41c4-8173-9360bce4e03b>.

5. Kokkuvõte

Analüüsist selgus, et ettevõtjad, kelle huvides keskset pääsuõiguste haldamise lahendust luuakse, ei näe pääsuõiguste küsimust õiguslikust vaatenurgast väljakutsena. Teenusepakkujad aga, kes avalikke e-teenuseid pakuvad, tuvastasid peamise väljakutsena ühise esindusõiguse juhtumid olukorras, kus juriidilist isikut esindab kombinatsioon juhatuse liikmeid. Väljakutsetena toodi välja ka piiriülene esindusõiguste kontroll ning notariaalsete volikirjade kehtivuse kontrollimise võimaluse puudumine.

Kehtiva õiguse analüüs ei tuvastanud ühtegi sellist õiguslikku kitsaskohta, mis takistaks keskse pääsuhaldussüsteemi loomist. Mitmed väljakutsed, mida ka teenusepakkujad läbi viidud intervjuudes välja tõid, on tegelikult keskse pääsuhalduse lahenduse vaatest külgnevad küsimused (nt piiriülene esindusõiguse kontroll või notariaalsete volikirjade kehtivuse kontrollimine), kuna pakutud keskse pääsuhalduslahenduse skoobis ei ole nende lahendamine. Samas vajavad need külgnevad küsimused jätkuvalt eraldi tähelepanu ja plaani, kuidas nendest tulenevaid väljakutseid lahendada.

Keskse pääsuhaldussüsteemi reguleerimise osa tehti kolm ettepanekut - eesti.ee määruse muutmise, keskse pääsuhalduse lahenduse reguleerimine riigi infosüsteemi toetava süsteemina ning keskse pääsuhalduse lahenduse reguleerimine riigi infosüsteemi kindlustava süsteemina. Kõikide alternatiivide puhul tuleks kaaluda vastava andmekogu loomist, mis tagaks andmete töötlemise seaduslikkuse ja läbipaistvuse.

Lisa 1 - Intervjuu küsimused

1. Mis eriseadused/õigusaktid reguleerivad esindusõiguse küsimusi Teie valdkonnas?
2. Kas praktikas on olukordi, kus Te olete näinud, et asutustes on erinevad tõlgendused andmekogudes olevate andmete suhtes? (nt juhatuse liikme volituste puhul)
3. Mis on Teie jaoks peamine või peamised väljakutse(d), mis on seotud esindusõigusega juriidilisest vaatenurgast?
4. Kui saaksite seadustes või määrustes ühte asja muuta esindusõiguse kontekstis, siis mis see oleks? Miks?
5. Kas keskne pääsuhooduse süsteem võimaldaks Teil mõnda juriidilist riski maandada või vajadust rahuldada? Millist?
6. Kas Te puutute kokku ka piiriülese esindusõiguse kontrolliga? Mis õigusaktid seda reguleerivad?

Lisa 2 - Läbi viidud intervjuud

1. KeMIT (06.07.2021)
2. Transpordiamet (07.07.2021)
3. RIK (07.07.2021, 15.10.2021)
4. PRIA (14.07.2021)
5. Põllumajandus- ja Toiduamet/Maaelu ministeerium (15.07.2021)
6. SKA (16.07.2021)
7. Finantsinspektsioon (22.07.2021)
8. PPA (23.07.2021)
9. MTA ja RMIT (26.07.2021, 21.10.2021)
10. Töötukassa (27.07.2021)
11. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, JVIS (27.07.2021)
12. Statistikaamet(28.07.2021)
13. Riigihangete register (29.07.2021)
14. Justiitsministeerium (29.07.2021)
15. TEHIK (05.08.2021)
16. Eesti Pank (17.08.2021)
17. Päästeamet (17.08.2021)
18. Haigekassa (17.08.2021)