



Eesti Kohtunike Ühing

Õiguskantsler Ülle Madise

Õiguskantsleri Kantselei

info@oiguskantsler.ee

Teie

Meie 05.03.2020

Pöördumine seoses kohtute infosüsteemi põhimäärusega

Eesti Kohtunike Ühing (EKOÜ) pöördub õiguskantsleri poole kohtute infosüsteemi põhimääruse seadustele vastavuse kontrollimiseks.

Justiitsministri 15.02.2006 määrusega nr 5 kehtestatud Kohtute infosüsteemi põhimäärus (KISi põhimäärus) reguleerib muu hulgas, millised isikud saavad kohtute infosüsteemi vahendusel erinevate kohtumenetluste andmetega tutvuda ning neid muuta ja kuidas teostatakse süsteemi kasutajate üle järelevalvet, kuid EKOÜ hinnangul ei ole määruse regulatsioon osades aspektides kooskõlas kohtute tegevust ja kohtumenetlusi reguleerivate seadustega.

Kohtute seaduse (KS) § 2 lg 1 kohaselt mõistab õigust ainult kohus. KS § 2 lg 2 järgi ei ole kellelgi õigust sekkuda õigusemõistmisesse. Õigusemõistmise üheks lahutamatuks osaks on kohtuasjades esitatud menetlusedokumentide ja tõendite hindamine. Menetlusedokumendid ning tõendid on menetlusseadustike kohaselt koondatud kohtuasjade toimikutesse.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 56 lg 1 kohaselt peab kohus iga tsiviilasja kohta toimikut, kuhu võetakse ajalises järgnevuses kõikide menetlusastmete menetlusedokumendid ja muud asjaga seotud dokumendid, kaasa arvatud protokollid ja kohtulahendid. Seaduses ettenähtud juhul võetakse toimiku juurde muud menetlusega seotud esemed. TsMS § 56 lg 2 järgi peetakse toimikut kirjalike dokumentide kogumina. Kooskõlas TsMS § 57 lõikega 1 võib toimikut pidada ka täielikult või osaliselt digitaalsena. Samad toimikut puudutavad nõuded kohalduvad halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 1 lg 3 alusel halduskohtumenetlusele.

Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 160¹ lg 1 alusel on kriminaaltoimik kriminaalasjas kogutud dokumentide kogum. KrMS § 160¹ lg 2 järgi peab kohus iga kohtus menetletava kriminaalasja kohta kohtutoimikut, kuhu võetakse ajalises järgnevuses kõik menetlusedokumendid ja muud asjaga seotud dokumendid. Seaduses ettenähtud juhul võetakse kohtutoimiku juurde muud menetlusega seotud esemed. Ka kriminaalmenetluses peetakse toimikut kirjalike dokumentide kogumina (KrMS § 160¹ lg 3) ning kohtutoimikut võib pidada täielikult või osaliselt digitaalsena (KrMS § 160¹ lg 4).

Seega on iga kohtuasja dokumendid koondatud toimikutesse, millised on säilitatavad digitaalses vormis ja suures mahus ka pabertoimikutena.

KS § 34 lg 1 näeb ette, et kohtute infosüsteem on valdkonna eest vastutava ministri asutatav riigiasutuse andmekogu, mille eesmärk on kohtute töö korraldamine, statistika kogumine, kohtulahendite kogumine, süstematiseerimine ning kohtutele ja avalikkusele kättesaadavaks tegemine. KS § 34 lg 2 järgi on andmekogu vastutav töötleja Justiitsministeerium ning volitatud töötlejateks peale Justiitsministeeriumi kohtud.

KS § 34 lg 3 näeb ette, et registriandmete koosseisu, andmete esitamise korra ja andmetele juurdepääsuõiguse taotlemise täpsema korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister kooskõlastatult kohtute haldamise nõukojaga. Eeltoodud sätte alusel on kehtestatud KISi põhimäärus.

EKoÜ **käesoleva pöördumise peamiseks ajendiks** on asjaolu, et KISi põhimäärus võimaldab KIS-i digitaalse keskkonna vahendusel kohtutoimikute ning nendes sisalduvate dokumentidega tutvuda ja isegi digitaalselt salvestatud andmeid muuta menetlusvälistel isikutel ilma asja menetleva kohtuniku ning menetlusosaliste nõusoleku ja teadmisetä. Selline olukord võib rikkuda eelkõige menetlusosaliste õigust kohtumenetluses toimikusse kogutud andmetega seotud informatsioonilisele enesemääramisele ning luua ka võimaluse täivvõimu sekkumiseks õigusemõistmisesse. Samuti ei pruugi olla kohtute seadusega kooskõlas KISi põhimääruse sätteid (eelkõige § 12 p 3), mis võimaldavad Justiitsministeeriumil omal algatusel kontrollida, milliseid toiminguid teevad kohtunikud kohtute infosüsteemis.

Andmetega tutvumine kohtute infosüsteemi vahendusel

Kohtuasjade toimikutega tutvumine menetlusväliste isikute poolt on sõltuvalt menetlusliigist seadustes selgelt reguleeritud.

Tsiviilkohtumenetluses näeb TsMS § 59 lg 2 ette, et muul isikul peale menetlusosalise on õigus tutvuda toimikuga hagimenetluse ajal ja saada toimikus olevast menetlusedokumentidest ära kirja üksnes poolte nõusolekul. Pädeva riigiasutuse esindaja võib tutvuda toimikuga ja saada menetlusedokumendi ära kirja asja menetleva kohtu esimehe loal ka poolte nõusolekuta, kui riigiasutus põhistab oma õiguslikku huvi toimikuga tutvumise ja ära kirja saamise vastu.

TsMS § 59 lg 3 näeb ette, et kui asjas on menetlus jõustunud lahendiga lõppenud, võib muu isik toimikuga tutvuda ja saada menetlusedokumendi ära kirja asja menetlenud maakohtu loal ka poolte nõusolekuta, kui ta põhistab oma õigustatud huvi dokumentidega tutvumise ja ära kirja saamise vastu. Tutvuda ei või kinnises menetluses arutatud asja toimikuga. Vastavalt TsMS § 59 lõikele 4 võib hagita menetluses muu isik tutvuda toimikuga ja saada menetlusedokumendi ära kirja üksnes asja menetleva või menetlenud kohtu loal, kui ta põhistab õigustatud huvi toimikuga tutvumise ja ära kirja saamise vastu, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Lapsendamist käsitleva menetlusedokumentiga võib tutvuda üksnes lapsendaja ja täisealise lapse nõusolekul. Seega tuleneb seadusest, et tsiviilasjas ei ole toimikuga tutvumine üldjuhul ilma asja menetleva kohtu loata lubatud.

Halduskohtumenetluses näeb HKMS § 89 lg 1 ette, et menetlusvälisel isikul on õigus tutvuda toimikuga ja saada seal olevatest ning selle juurde kuuluvatest, kuid mujal säilitatavatest menetlusedokumentidest ära kirju poolte ja kolmandate isikute nõusolekul. HKMS § 88 lg 2 näeb ette, et menetlusväline isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, võib tutvuda toimikuga ja saada menetlusedokumendi

ärakirja kohtu loal ka poolte ja kolmandate isikute nõusolekuta, kui tema huvi toimikuga tutvumiseks ja menetluskohast ärakirja saamiseks on kaalukam kui poole või kolmanda isiku huvi teabe kaitsmiseks. Kohus võib taotlejalt nõuda ka õigusliku huvi tõendamist. Toimikuga tutvumise ja menetluskohast ärakirja saamise taotluse kohta küsib kohus poolte ja kolmandate isikute seisukohta. Menetlusväline isik ei või tutvuda kinnises menetluses arutatud asja toimikuga.

Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt saavad enne kohtulahendi tegemist asja toimikuga tutvuda vaid pooled. Kriminaalmenetluse seadustikus on isegi menetlusosaliste endi õigused toimiku ja selles sisalduvate dokumentidega tutvumiseks detailselt reguleeritud.

KISi põhimääruse § 2 järgi on kohtute infosüsteem õigusemõistmise elektrooniline töökeskkond, mille asutamise eesmärkideks on muuhulgas koondada kohtuasjad ühtsesse andmekogusse, töödelda menetlustoimingute andmeid ja elektroonilisi menetluskohast dokumente, võimaldada kohtuasja andmete automatiseeritud kasutamist menetluskohast dokumentide ja statistiliste aruannete koostamise, tagada pidev ülevaade kohtumenetluste käigust ja võimaldada elektrooniliste menetluskohast dokumentide esitamist ja säilitamist.

Eeltoodud eesmärkidest on võimalik järeldada, et **kohtute infosüsteemi peamiseks ülesandeks** on olla digitaalseks keskkonnaks, mis abistab ja lihtsustab õigusemõistmist. Kohtute infosüsteem on selleks keskkonnaks, mille kaudu säilitatakse ja töödeldakse kohtutoimikutes olevad dokumente digitaalsel viisil. Kohtute infosüsteemis sisalduvad andmed on seega kohtumenetlustega otseselt seotud andmed ehk **kohtuasjade toimikute menetluskohast dokumendid ja muud kirjalikud või muus vormis salvestatud andmed.**

KISi põhimääruse §-s 6 on loetletud isikud, keda määrus loeb infosüsteemi ametikohajärgseteks kasutajateks. Eeskätt on põhimääruse järgi ametikohajärgseteks kasutajateks kohtunikud ja kohtute teenistuses olevad ametnikud ja kohtu töötajad, samuti prokurörid, kriminaalhooldajad, Justiitsministeeriumi ametnikud, Registrate ja Infosüsteemide Keskuse töötajad ja Õiguskantsleri Kantselei ametnikud. KISi põhimääruse § 6 lõike 1 punktides 4, 5 ja 6 nimetatud ametnikke, kellele on Justiitsministri kantseleri käskkirjaga antud vaateleja õigused, oli Justiitsministeeriumilt saadud andmete kohaselt oli 01.01.2020 seisuga kokku 113.

Samas tuleneb KISi põhimääruse § 6¹ lõikest 1, et volitatud töötaja ja andmesaaja võib edastada Justiitsministeeriumile digitaalselt allkirjastatud taotluse põhimääruse §-ga 6 hõlmamata ametniku registreerimiseks kohtute infosüsteemi kasutajaks või kasutajale määruse §-ga 6 hõlmamata kasutusõiguse andmiseks. Sellisele isikule antakse põhimääruse § 17 lg 1 p 2 kohaselt vaateleja staatus. KISi põhimääruse § 6¹ alusel oli Justiitsministeerium andnud 01.01.2020 seisuga EKoÜ-le teadaolevalt vaateleja staatuse 159 isikule.

Põhimääruse § 17 lg 7 järgi on infosüsteemi vaateleja õigustega kasutajal õigus vaadata kohtuasjade andmeid, kui seda on vaja talle õigusaktidega määratud ülesannete täitmiseks. Vaateleja õigustega kasutajate õigus andmete juurdepääsul piiratakse sama sätte kohaselt kooskõlas menetluseadustikega.

EKoÜ peab iseenesest arusaadavaks, et teatud valdkondade ametiisikutel, sealhulgas prokuröridel, kriminaalhooldajatel, samuti Justiitsministeeriumi ametnikel, Õiguskantsleri Kantselei ametnikel ja Registrate ning Infosüsteemide Keskuse töötajatel on vajalik oma otseste tööülesannete täitmiseks tutvuda

kohtute infosüsteemi andmetega, sealhulgas konkreetsete kohtumenetluse andmetega. Arusaadav on ka asjaolu, et andmetega tutvumine läbi ühtse digitaalse keskkonna on lihtsam ja kiirem kui pabertoimikutega tutvumine erinevates kohtumajades. Samas ei näe KISi põhimäärusest kõrgemaiseisvad õigusaktid ehk menetlusseadused ette, et kohtuasjade toimikute andmete tutvumine on võimalik menetlusnorme järgimata juhul, kui andmetega tutvutakse elektroonilises vormis. **EKoÜ hinnangul ei näe kehtivad seadused ette menetlusvälistele isikutele piiramatut ja menetlusnormidega reguleeritust erinevat õigust tutvuda kohtuasjade andmetega juhul, kui tutvumine toimub kohtute infosüsteemi kaudu.**

EKoÜ liikmetelt saabunud teabe kohaselt esineb juhtumeid, kus KIS-is vaatleja õigusi omavad kohtusüsteemivälised isikud tutvuvad menetluse ajal menetluse andmete ning menetlusedokumentidega ilma mistahes viisil asja menetlevat kohtunikku teavitamata ja ilma menetlusseadustikes ette nähtud nõudeid järgimata. Vastavad juhtumid on olnud seotud ka n-ö kõmuliste kohtumenetlustega.

Kuigi KISi põhimääruse § 17 lg 7 järgi tuleb vaatlejate andmetele juurdepääsu piirata kooskõlas menetlusseadustikega, ei ole EKoÜ-le teada, et selline piiramine oleks praegu infotehnoloogiliselt võimalik. Seega on vaatlejal pärast neile vastava staatuse andmist ilmselt võimalik infosüsteemis tutvuda kohtuasjade andmetega iseseisvalt ilma menetlusnormides sätestatud nõudeid järgimata ja kohtunikke sellest teavitamata. EKoÜ-le ei ole teada juhtumeid, mil vaatlejad oleksid pöördunud kohtuasju menetlevate kohtunike poole toimikute andmetega tutvumiseks loa saamiseks enne, kui nad on asunud kohtute infosüsteemis faktiliselt andmetega tutvuma.

EKoÜ hinnangul ei näe kehtivad õigusaktid ette, et KIS-i ametikohajärgsetel kasutajatel oleks õigus KIS vahendusel tutvuda kohtutoimikute andmetega ilma menetlusseadustikes ette nähtud norme järgimata, v.a teabe kogumine julgeolekuasutuste poolt vm toimingud kuriteo avastamiseks või tõkestamiseks.

Eeltoodut arvesse võttes palume õiguskantsleril hinnata, **kas KISi põhimäärus on kooskõlas kohtumenetlusi reguleerivate seadustikega osas, milles see võimaldab menetlusvälistel isikutel tutvuda KIS-i digitaalse keskkonna vahendusel kohtuasjade toimikutes olevate menetlusedokumentidega menetlusnorme järgimata.**

Andmete muutmine kohtute infosüsteemis

Nagu juba käesolevas pöördumises viidatud, on kohtute infosüsteemi vastutavaks töötlejaks KISi põhimääruse § 5 lg 1 järgi Justiitsministeerium. KISi põhimääruse § 12 reguleerib vastutava töötleja pädevust. Muu hulgas on põhimääruse § 12 p 4 järgi vastutaval töötlejal õigus korraldada registris avastatud ebaõigete andmete parandamist või sulgemist. Põhimääruse § 12 p 5 kohaselt on vastutaval töötlejal õigus nõuda volitatud töötlejalt registrisse sisestamata jäetud andmete sisestamist või ebaõigete andmete parandamist.

EKoÜ leiab, et kuivõrd KIS sisaldab digitaalses vormis kohtuasjade toimikute andmeid, peaks selliste andmete muutmine ja sulgemine toimuma kooskõlas menetlusseadustike sätetega. Igal juhul ei saa järeldada kohtute seadusest või menetlusseadustikest, et kohtuasjade andmete muutmine või sulgemine saaks toimuda menetlusnorme arvestamata, ilma kohtu teavitamata ja ilma kohtu

vastavasisulise otsustuseta. Vastasel juhul ei oleks õigusemõistmise korrakohane toimimine tagatud.

Kuna kohtuid loetakse KISi põhimääruse kohaselt infosüsteemi volitatud töötlejateks, võib põhimääruse § 12 punkt 5 anda Justiitsministeeriumile õiguse sekkuda õigusemõistmisesse, nõudes enda äranägemisel elektroonilisel viisil peetavate kohtutoimikute andmetes muudatuste tegemist, sealhulgas uute andmete sisestamist või andmete muutmist. **EKoÜ palub õiguskantsleril hinnata, kas KISi põhimääruse § 12 p 5 on kooskõlas kohtute seaduse ja menetlusseadustikega.**

Järelevalve kohtunike tegevuse üle

KISi põhimääruse § 12 p 3 kohaselt on Justiitsministeeriumil vastutava töötlejana õigus teostada registri pidamise üle järelevalvet. Samas näeb KISi põhimääruse § 19 lg 2 ette, et järelevalvet teostaval isikul on õigus siseneda ruumidesse, kus andmeid töödeldakse või kus paiknevad töötlemiseks kasutatavad seadmed, ja saada teavet andmete menetlusregistrist väljastamise ja kasutamise kohta. Järelevalvet teostaval isikul on õigus tutvuda registrisse kantud andmete ja nende alusdokumentidega üksnes kohtu loal.

Kohtute seaduse (KS) § 45 lg 1 alusel võib üksnes kohtu esimees kontrollida kohtunike tegevust järelevalve korras. **Kohtute seadus ei näe ette, et Justiitsministeeriumil oleks õigust teostada kohtunike toimingute osas järelevalvet.**

Vaatamata sellele avaldati kohtute siseveebis 01.10.2019 teade, mille kohaselt viis Justiitsministeerium 2019. aasta suvel läbi KIS-i kasutajaõiguste erakorralise kontrolli. EKoÜ-le teadaolevalt vaadati kontrolli käigus, kas ja kui suures ulatuses on kohtunikud alla laadinud KIS-is dokumente kohtuasjades, milles nad ei olnud ise menetlejateks. Vastustes EKoÜ järelepärimistele seoses viidatud kontrolliga on Justiitsministeerium väitnud, et kontrolli käigus kogutud andmed saadeti tutvumiseks Riigikohtu esimehele ning võimalike täiendavate arutelude, päringute või toimingute teostamiseks. Pöördumise eesmärgiks oli teabe edastus ning ministeerium ei kujundanud seisukohta kohtunike tegevuse lubatavuse või mittelubatavuse osas (Justiitsministeeriumi 18.11.2019 vastus on lisatud ka käesolevale pöördumisele). Justiitsministeeriumi poolt Riigikohtu esimehele saadetud kirja täpne sisu ei ole EKoÜ juhatusele teada.

18.11.2019 vastustes EKoÜ järelepärimistele on Justiitsministeerium kontrolli õigusliku alusena viidanud KISi põhimääruse § 12 punktile 3, mis ei reguleeri täpsemalt, millistes küsimustes ja kelle üle on ministeeriumil õigus järelevalvet teostada. Justiitsministeerium on aga eelviidatud sätet tõlgendades asunud seisukohale, et ministeeriumil on õigus kontrollida, milliseid toiminguid teevad kohtunikud kohtute infosüsteemis.

EKoÜ hinnangul saaks ministeeriumil olla KISi põhimäärusest tulenev pädevus teostada järelevalvet andmebaasi üldise funktsioneerimise üle, kuid järelevalve käigus ei saa ministeeriumil olla õigust kohtuniku isiku identifitseerimist võimaldaval viisil kontrollida, kas või millised toiminguid on kohtunik õigusemõistmise raames KISis teinud. EKoÜ rõhutab, et kontrolli võimalus konkreetse kohtuniku või konkreetsete kohtunike toimingute põhjendatuse üle KIS-is on vajalik, kuid vastav taotlus või initsiatiiv selliseks kontrolliks peab tulema isikult, kellel on õigus kontrollida kohtunike tegevust järelevalve korras.

EKoÜ-le teadaolevalt on Justiitsministeerium hetkel välja töötamas KISi põhimääruse muudatusi, millega kavandatakse muuta vaatlejaõiguste andmise ja järelevalve osa, kuid eelmärgitud kokku võttes palume õiguskantsleril siiski hinnanata, **kas kehtiva KISi põhimääruse ülalviidatud sätted on koosõlas kohtute seaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku ning kriminaalkohtumenetluse seadustiku sätetega.**

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)

Indrek Parrest
Eesti Kohtunike Ühingu esimees

Lisa: Justiitsministeeriumi 18.11.2019 vastus Eesti Kohtunike Ühingu pöördumisele (nr 13-2/5908)