

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja halduskohtumenetluse seadustiku ning tsiviilkohtumenetluse ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse (üleminek paberivabale kohtumenetlusele) eelnõu seletuskiri

1. SISSEJUHATUS

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse kohtutoimikut puudutavat regulatsiooni, andes selgelt õigusliku tähenduse digitaalsele kohtutoimikule, et hõlbustada kohtumenetluse digiteerimist ning paberivabale kohtumenetlusele üleminekut. Kohtuasja toimikut peetakse tsiviil- ja halduskohtuasjades praegu enamasti paberil ja köidetuna. Kõikides teistes kohtuasjades on kohtutel kohustus (selline on näiteks hetkel Tallinna Ringkonnakohtu praktika¹) registreerida kõik dokumendid kohtute infosüsteemi ning samas tsiviilkohtumenetluse seadustikust (TsMS) tulenev kohustus pidada pabertoimikut. Seega peetakse sisuliselt paralleelselt kahte toimikut, millest õiguslik tähendus on pabertoimikul. Kahe toimiku pidamine on kohtutele koormav. Dokumentide vorm on praktikas muutunud ja nii ei ole mõistlik, et pabertoimiku jaoks printitakse välja nii kohtu enda loodud kui ka kohtule saadetud elektroonilisi dokumente ning infosüsteemis juba talletatud andmeid. Digitaalset kohtumenetlust on kohtutes osaliselt rakendatud alates 13. märtsist 2017. a. Tsiviil- ja haldusasjadest menetleti ilma pabertoimikuta 2019. aastal u 27% ning 2020. aastal u 38% kõikidest kohtute infosüsteemis registreeritud menetlustest.

Kohtuasju menetletakse digitaalselt kohtute infosüsteemis ja digitoimiku süsteemis. Kohtutes on juba üle kolme aasta katsetatud uut töökorraldust eesmärgiga välja selgitada, millised on digitaalse kohtumenetluse eduka rakendamise eeldused, ning proovitud digitaalse toimiku toimivust ja sobivust kohtuasjade digitaalseks menetlemiseks. Kohtud on katseprojekti käigus viidanud vajadusele kogu TsMS ja HKMS toimikut puudutav regulatsioon muuta, et see vastaks digitaalse kohtumenetluse vajadustele.²

Eelnõuga täiendatakse ka kohtumääruse koostamise regulatsiooni, et oleks selge, et kohus võib teha kohtumääruse osaliselt või täielikult automatiseeritult infosüsteemis tingimusel, et määrus vastab menetlusseadustikus sätestatud kohtumääruse nõuetele. Lisaks sätestatakse eelnõuga, et menetlusedokumendi kättetoimetamise ja edastamise kohta sätestatud kohaldatakse ka menetlusega seotud teabele.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

¹ Tallinna Ringkonnakohtus küsib maakohtult TsMS § 636 alusel pabertoimikut, kui tegemist ei ole Justiitsministeeriumi 25.01.2020 määruses nr 7 loetletud digitaalse kohtuasjaga.

² Justiitsministri 25.01.2020 määruse nr 7 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord“ kooskõlastamise käigus on kohtud esitanud sellekohased märkused. Muuhulgas on viidatud TsMS §-le 636 ning HKMS § 87 lõikele 2 ning §-le 186.

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna kohtute talituse nõunikud Margit Lauri (margit.lauri@just.ee) ja Merit Kõlvart (merit.kolvart@just.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 20.06.2020, 5, halduskohtumenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 23.02.2011, 3 ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadust RT I, 22.03.2021, 6. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus (PS § 104 p 14). Eelnõu ei ole otseselt seotud muu menetluses oleva eelnõuga ja Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse 2021-2023 tegevusprogrammi punktiga 8.34.³

2. EELNÕU EESMÄRK

Eelnõu eesmärgiks on parandada kohtutoimikule juurdepääsu nii kohtute kui ka menetlusosaliste huvidest lähtuvalt, sh võimaldada mitmel kohtul sama asja toimikuga samaaegselt töötada, ning vähendada pabertoimiku haldamise ja säilitamisega seotud ruumi-, personali-, paberi- ja transpordikulused, andes tsiviil- ja halduskohtumenetluses digitaalsele kohtutoimikule õigusliku tähenduse. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 57 annab kohtunikule õiguse otsustada tsiviilasja toimiku pidamine ainult digitaalselt (s.o pabertoimikut mitte pidada). Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 87 lg 1 kohaselt kohaldatakse haldusasja toimiku kohta TsMS-s §-des 56–58 ja 60–61 sätestatud. TsMS § 61 alusel on justiitsminister⁴ loetlenud tsiviil- ja haldusasjade liigid, kus pabertoimikuid ei moodustata.

Eelnõu eesmärgiks on toetada kohtumääruste koostamisel olemasolevate ja tulevaste tehnoloogiliste vahendite kasutamist, et vähendada või välistada andmete erinevust infosüsteemis võrrelduna kohtumäärusega (andmekvaliteedi tõstmine) ja säästa samal ajal kohtumääruste (eelkõige korraldavate kohtumääruste) vormistamisele kuluvat aega, tagades õiguslikult selgelt, et kohtumäärusi on võimalik koostada ka osaliselt või täielikult automatiseeritult infosüsteemis.

Eelnõu eesmärgiks on tagada selgus, et menetluskirjade kättetoimetamise ja edastamisega on hõlmatud ka menetluse või menetluskirjadega seotud teabe kättetoimetamine ja edastamine. Lisaks soovitakse vähendada kohtute koormust seoses menetluskirjade topelt esitamisest tingitud tahtmatu topelt registreerimisega. Kaotatakse

³ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2021-2023 kättesaadav arvutivõrgus:

file:///C:/Users/margit.lauri/JUSTMIN/Downloads/2021.02.23_Vabariigi%20Valitsuse%20tegevusprogramm%202021-2023.pdf

⁴ Justiitsministri 25.01.2020 määrusega nr 7 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord“ on määratud tsiviil- ja haldusasjade liigid, mille kohta kohus ei moodusta pabertoimikut.

menetlusosalise kohustus esitada kohtule menetlusdokumendid topelt juhul, kui esialgne dokument esitatakse kohtule paberil. Eesmärgiks on ajakohastada ka menetlusdokumentide ja teabe kättetoimetamise viise: paberil kättetoimetamise järele praegu enam vajadust ei ole (advokaadile menetlusdokumendi kättetoimetamine kohtu ruumides asuvasse postkasti jätmisega).

Eelnõule eelnes väljatöötamiskavatsus⁵, mis saadeti kooskõlastamiseks I ja II astme kohtutele, Riigikohtule, Eesti Kohtunike Ühingule, Eesti Advokatuurile ning Registrite ja Infosüsteemide Keskusele. Väljatöötamiskavatsuse kohta esitatud arvamustes toodi esile probleeme suurte kohtuasjade menetlemisel, kohtunike ja kohtuametnike digipädevuse tõstmiseks koolituse vajadust, tarkvara kasutajamugavuse probleeme ning vajadust täiendava riistvara järele istungisaalides. Seaduse eelnõu vastab väljatöötamiskavatsusele. Eelnõust on jäetud välja väljatöötamiskavatsuses käsitletud TsMS § 314 muudatused seoses menetlusdokumentide faksi teel kättetoimetamisega.

3. EELNÕU SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

3.1. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmine

Eelnõu §-ga 1 muudetakse TsMS-i.

Eelnõu § 1 punktiga 1 sätestatakse TsMS § 56 uues sõnastuses. Paragrahvi uue sõnastuse kohaselt peetakse tsiviil- ja haldusasja toimikut edaspidi üksnes digitaalselt. Toimiku moodustavad kohtule esitatud ja kohtu koostatud dokumendid ning kohtute infosüsteemi⁶ (edaspidi KIS) kaudu, avaliku e-toimiku (edaspidi AET) või muu e-toimikuga ühendatud infosüsteemi kaudu e-toimiku süsteemi⁷ salvestatud andmed.

Toimik sisaldab asja lahendamise juurde võetud dokumente. Oluline on eristada neid dokumente, mis on tegelikult seaduse kohaselt tagastatud ega kuulu toimikusse. Digitaalselt kohtule esitatud dokumente ei ole alati võimalik füüsiliselt esitajale tagastada, kuid oluline on digitaalses toimikus tähistada dokumendid, mis kohus on tagastanud ja mis ei kuulu toimiku materjalide hulka. Selleks võib olla eraldi staatuse märkimine süsteemis (dokument tähistatakse märkega „Tagastatud“) või teatud olukordades (kui tegemist on ühe leheküljega failist, dokument on koos teiste dokumentidega ühes digikonteineris vms) ka vastav selgitus ja viide kohtulahendis, millega dokument tagastati. Praegune kohtute infosüsteemi lahendus võimaldab dokumendi kirje täpsusega märkida, et dokument on tagastatud. Väljatöötamisel on lahendus, mis võimaldab tagastatud staadiumi märkida faili täpsusega ning visuaalselt veelgi paremini eristada dokumente või osa dokumendist, mis ei kuulu kohtuasja materjalide hulka. Kuni

⁵ Paberivaba kohtumenetluse väljatöötamiskavatsus kättesaadav arvutivõrgus:

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/7420901>

⁶ Kohtute infosüsteemi põhimäärus kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/109102020006>

⁷ E-toimiku süsteemi asutamine ja e-toimiku süsteemi pidamise põhimäärus kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/109032018005>

tehnilise lahenduse valmimiseni on võimalik kohtutel märkida tagastamise infot kohtulahendisse, mis on kõikidele osapooltele digitaalses toimikus nähtav.

Kui kohtule esitatakse dokumente paberil või mistahes muul andmekandjal, siis tuleb need salvestada e-toimiku süsteemi. On oluline tagada, et andmed oleksid salvestatud taasesitamist võimaldavas vormis ning et dokumenti ei ole muudetud pärast selle kinnitamist e-toimiku süsteemis. Selle tagamiseks on KIS-i⁸ ja e-toimiku süsteemi põhimäärustes⁹ sätestatud turvanõuded, mis võimaldavad eespool nimetatud andmeid alati kontrollida.

Kohtule võivad menetlusosalised esitada dokumente paberil ning kohtul on kohustus need digiteerida ning salvestada e-toimiku süsteemi. Dokumendi või andmekandja originaali säilitatakse kohtus, kuhu see esitati. Dokumente hoitakse kohtus kuni menetluse lõppemiseni ehk menetlust lõpetava kohtulahendi jõustumiseni. Dokumentide hoidmise korraldab iga kohus vastavalt oma töökorraldusele. Kui nimetatud dokumente vajab asja lahendamiseks teine kohus, siis edastatakse need teisele kohtule. Dokumente ei esitata koos asja liikumisega teise kohtusse, üksnes vastavalt vajadusele ning asja saanud kohtu nõudmisel.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse seadustikku §-ga 56¹. Kui digitaalse toimiku pidamine on võimatu, siis võib pidada pabertoimikut. Kui digitaalse toimiku pidamine on jälle võimalik, siis tuleb paberil tehtud toimingud tagantjärele digiteerida ning kanda kohtute infosüsteemi. Teatud erandlikel juhtudel ei puugi olla võimalik üldse digitaalset toimikut osaliselt või täielikult pidada. Näiteks ei vasta kohtute infosüsteem täna riigisaladuse kaitse töötlemise nõuetele, mistõttu mistahes riigisaladust sisaldavaid andmeid tuleb kohtul säilitada vastavalt riigisaladuse töötlemise reeglitele¹⁰.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks seadustiku § 57.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse § 59 lõike 5² sõnastust. Riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldavaid dokumente digitaalsesse toimikusse ei lisata. Neid dokumente hoiustatakse kohtus riigisaladuse või salastatud välisteabe ja seda sisaldava salastatud teabekandja töötlemisele esitatavate nõuete kohaselt. Nimetatud korrad on igal kohtul olemas.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse § 273 lõiget 2 selliselt, et see sobiks digitaalse kohtutoimiku mõistega.

Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse § 273 lõiget 3, et see sobiks digitaalse kohtutoimiku mõistega. Kohus võib paberdokumentid tagastada menetluse jooksul esitaja taotlusel või pärast menetlust lõpetava kohtulahendi jõustumist. Muudatusega lisatakse kehtiva redaktsiooniga võrreldes võimalus tagastada dokumente esitajale menetluse kestel. Selline tõlgendus on kehtivale regulatsioonile antud ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku kommenteeritud

⁸ Muuhulgas kohtute infosüsteemi §-d 18 ja 18¹. Kohtute infosüsteemi põhimäärus kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/109102020006>

⁹ E-toimiku süsteemi põhimäärus kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/109032018005>

¹⁰ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106052020036>

väljaandes. Kui kohtule esitatakse algdokument, mida menetlusosalisel läheb vaja väljaspool kohtumenetlust, siis tuleb dokument taotluse alusel esitajale tagastada.¹¹

Kuni selle hetkeni hoiustatakse paberdokumenti kohtus vastavalt kohtu sisemisele töökorraldusele. Igal kohtul ja kohtunikul võivad olla selle jaoks erinevad vajadused ja võimalused ning puudub vajadus seda menetlusseadustikus reguleerida.

Eelnõu § 1 punktiga 7 tunnistatakse kehtetuks § 273 lõike 4 teine lause. Digitaalse toimiku puhul puudub vajadus reguleerida digitaalse ära kirja toimikusse jätmist. Digitaalsesse toimikusse jäetakse kõikide dokumentide ära kirjad. Ka tagastatud dokumendid on toimikus, kuid eristatud vastava märkega.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse § 277 lõike 5 esimest lauset § 56 lõikes 5 sätestatud regulatsiooniga. Kõiki paberdokumente säilitatakse selles kohtus, kuhu need esitati, ning väljastatakse teistele kohtutele või asutustele ainult vastavalt vajadusele.

Eelnõu § 1 punktidega 9 ja 10 tunnistatakse kehtetuks TsMS §-d 636 ja 675 ning § 708 lõige 2. Digitaalse toimiku puhul puudub vajadus nõuda teiselt kohtult asja lahendamiseks kohtuasja toimikut. Toimik on kõikidele kohtutele juurdepääsetav kohtute infosüsteemi kaudu. Teavitust asja jõudmisest kohtusse saadetakse samuti infosüsteemi kaudu. Kui kohtul on vaja paberdokumente, siis küsib ta neid vastavalt vajadusele. Nimetatud dokumente ei liigutata ühest kohtust teise ilma vajaduseta, sest nende ära kirjad on salvestatud kohtute infosüsteemi.

Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse seadustikku §-ga 310¹, mille kohaselt menetlusega seotud teabe kättetoimetamisele ja edastamisele kättetoimetamiseta kohaldatakse menetlusedokumendi kohta sätestatud.

TsMS 34. peatükk sätestab menetlusedokumendi kättetoimetamise viisid. Muudatusega täiendatakse menetlusedokumendi kättetoimetamise regulatsiooni, hõlmates ka teabe kättetoimetamise. Luuakse süsteem, kus infosüsteemis menetlusliku teabe jaoks dokumente ei genereerita ja nende edastamisel ja kättetoimetamise hakatakse kasutama samu põhimõtteid nagu on reguleeritud menetlusedokumentide kättetoimetamise ja edastamise kohta.

Eelnõu § 1 punktiga 12 tunnistatakse kehtetuks TsMS § 321 lõige 3, mille kohaselt loetakse menetlusosalist esindavale advokaadile menetlusedokument kätte toimetatuks menetlusedokumendi panemisega kohtu ruumides advokaadi jaoks ettenähtud ja advokaadiga kokku lepitud postkasti. Arvestades, et kohtulahendid allkirjastatakse enamasti digitaalselt ning nende postkasti jätmisel tuleks teha neist väljatrüki, mis ei ole vajalikud dokumentide elektroonilisel edastamisel, ning vastavalt TsMS § 311¹ lg-le 6 võib advokaadile menetlusedokumendi muul viisil kui elektrooniliselt selleks ettenähtud infosüsteemi kaudu kätte toimetada üksnes mõjuval põhjusel, siis TsMS § 321 lg 3 kättetoimetamise viis ei ole ajakohane ega võimalda muuta kättetoimetamist efektiivsemaks.

¹¹ Kõve, V., Järvakül, I., Ots, J., Torga, M. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. I kommenteeritud väljaanne, § 273, lk 1464

Eelnõu § 1 punktiga 13 tunnistatakse kehtetuks TsMS § 334 lõige 2, mille kohaselt esitavad menetlusosalised võimaluse korral kohtule kirjalikult esitatud menetlusdokumendid ka elektrooniliselt. Säte ei ole täna sellisel kujul enam vajalik. Kohus saab paberdokumendid ise elektroonilisele kujule viia ja menetlusosalistel ei ole vaja samu dokumente mitu korda esitada. Juhul kui menetlusosaline esitab kohtule sama dokumendi elektrooniliselt, siis registreeritakse ka see dokument ning digitaalses kohtutoimikus on sama dokument esitatud topelt (nii kirjalikus kui ka elektroonilises vormis). Sellise dokumentide dubleerimise järele sisulist vajadust ei ole ning see ei aita kohtudokumentide haldamist muuta tõhusamaks ning pigem koormab kohtutoimikut.

Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse TsMS § 464 lõikega 5, mille kohaselt võib asja lahendamist ettevalmistava või muu korraldava määruse, mille peale ei saa edasi kaevata, teha osaliselt või täielikult automatiseeritult selleks ettenähtud infosüsteemi vahendusel, arvestades seadustikus kohtumääruse kohta sätestatud. Sel juhul ei pea määrus olema allkirjastatud.

Määruse koostamine automatiseeritult tähendab seda, et määrus ei pea olema koostatud dokumendina. Määrus võib olla andmehulk infosüsteemis (nt menetluse juures olev andmehulk, mille kohaselt on kohus asja menetlusse võtnud). Osaliselt automatiseeritud tähendab seda, et andmehulga juurde on kohus ka vabatekstina selgituse vms lisanud. Vajaduse korral peab olema võimalik määrust ka dokumendina või dokumendile sarnasel kujul kuvada (nt menetlusse võtmise mäрге on menetluse andmete juures alati nähtav - ka sellisel juhul, kui toimikuga tutvutakse paberil).

Kõike seda, mida kohus teeb menetluse juhtimiseks ja korraldamiseks, tuleb käsitleda määrusena ning selle vormistamise viis ei mõjuta määruse kehtivust ja õiguslikku tähendust, kuna kirjalikke korraldavaid määrusi on võimalik kohtul anda ka kirja ja e-kirja teel ning pealdisena taotlusel.¹² Seega üldlevinud tõlgenduse kohaselt on ka praegu määruste vormistamine osaliselt või täielikult võimalik dokumenti koostamata, ilma et see mõjutaks määruse kehtivust ja õiguslikku tähendust. Siiski peame vajalikuks selguse huvides sätestada õigusliku aluse tehnoloogianeutraalseks määruste tegemiseks osaliselt või täielikult automatiseeritult tingimusel, et määrus koostatakse selleks ettenähtud infosüsteemi vahendusel ning määrus vastab TsMS-s määruse kohta sätestatule. Kui määrus on koostatud selleks ettenähtud infosüsteemis, kuhu sisenedes on kasutaja autentimine tagatud, ning määruse tegemisel on süsteemile teada, kes on määruse koostaja, ja määruse koostaja andmed talletatakse süsteemis, siis puudub vajadus ka kohtumääruse digitaalseks allkirjastamiseks.

3.2. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmine

Eelnõu § 2 punktiga 1 muudetakse § 87 lõike 3 sõnastust. Riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldavaid dokumente digitaalsesse toimikusse ei lisata. Neid dokumente hoiustatakse kohtus riigisaladuse või salastatud välisteabe ja seda sisaldava salastatud teabekandja töötlemisele esitatavate nõuete kohaselt. Nimetatud korrad on igal kohtul olemas.

¹² Kõve, V., Järvakülg, I., Ots, J., Torga, M. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. II kommenteeritud väljaanne, § 463 lg 1, lk 1254; § 464 lg 3, lk 1264.

Eelnõu § 2 punktidega 2, 3, 4 ja 5 tunnistatakse kehtetuks §-d 186 ja 216 ning § 219 lõige 8 ning § 244 lõike 2 esimesest lausest jäetakse välja sõnad „mis tagastatakse halduskohtule“. Digitaalse toimiku puhul puudub vajadus nõuda teiselt kohtult asja lahendamiseks kohtuasja toimikut ning edastada toimik, kui menetlus liigub teise kohtusse. Toimik on kõikidele kohtutele juurdepääsetav kohtute infosüsteemi kaudu. Teavituse asja jõudmisest kohtusse saadetakse samuti infosüsteemi kaudu. Kui kohtul on vaja paberdokumente, siis küsitakse neid vastavalt vajadusele. Nimetatud dokumente ei liigutata ühest kohtust teise ilma vajaduseta, sest nende ärakirjad on salvestatud kohtute infosüsteemi.

3.3 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise

Eelnõu § 3 punktiga 1 täiendatakse seadust §-ga 11⁵, mille kohaselt digitaalse toimiku regulatsiooni ei kohaldata tagasiulatuvalt. Kohtuasjad, mille kohtusse saabumise kuupäev on varasem kõnesoleva seaduse jõustumisest, menetletakse lõpuni kuni selle hetkeni kehtinud regulatsiooni järgi.

4. EELNÕU TERMINOLOOGIA

Eelnõu ei sisalda uusi, vähetuntud ega võõrkeelseid termineid.

5. EELNÕU VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE

Kavandatud muudatused on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

6. SEADUSE MÕJUD

Eelnõuga plaanitakse teha kaks peamist muudatust:

- anda digitaalsele kohtutoimikule õiguslik tähendus;
- sätestada selge õiguslik alus kohtumääruste tegemiseks osaliselt või täielikult automaatselt.

Eelnõuga kavandatud muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste (kohtud) töökorraldusele ning majanduslik mõju menetlusosalistele. Muudes mõjuvaldkondades avalduvat mõju ei tuvastatud.

6.1. Kavandatav muudatus 1 – digitaalsele kohtutoimikule õigusliku tähenduse andmine

I sihtrühm: kohtud

Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju töökorraldusele

Kohtunikud ja kohtuametnikud on osaliselt sellise töökorraldusega viimase kahe aasta jooksul suuremal või vähemal määral kokku puutunud. Kohtunikke ja kohtuametnikke on toetatud vajaliku riistvara soetamisega (kaks ekraani ning sülearvutid, täiendavad ekraanid istungisaalides) ning personaalse koolitusega. Täiendavalt parandatakse pidevalt kohtute infosüsteemi ja digitaalse kohtutoimiku infosüsteemi kasutajamugavust. Kohtute infosüsteemi arhitektuurilisi muudatusi on tehtud alates 2020. aastast ning digitaalse kohtutoimiku süsteemi uus kasutajaliides valmis 2021. aasta juunis. Enne digitaalse toimiku regulatsiooni jõustumist on kõikidel kasutajatel võimalik süsteemide uuendustega tutvuda ning vajaduse korral koolitust saada.

Ebasoovitava mõjuna võib kaasneda see, et kohtunikud ja kohtuametnikud ei ole harjunud igapäevaselt oma töös digitaalseid lahendusi kasutama ning kohanemine võib võtta aega. Ebasoovitav mõju ei pruugi olla aga suur, sest eelduslikult kohtunikud ja kohtuametnikud ajapikku kohanevad ja tulevad kaasa ühiskonnas asetleidvate tehnoloogiliste muutustega. Jätkuvalt on kohtunikel võimalik enda jaoks dokumente printida ning töötada paberdokumentidega. Seoses riigis kehtinud eriolukorraga 2020. aasta kevadel olid paljud kohtunikud ja kohtuametnikud kodutööl ning sellega seoses digilahenduste kasutamise osakaal kasvas ning seega kasvas ka inimeste pädevus.

Väheneb ebaselgus digitaalse toimiku pidamisel. Täpsem regulatsioon vähendab olukordi, kus kohtunik otsustab pidada kohtuasja toimikut digitaalselt, aga kõrgema astme kohus otsustab, et asjas tuleb koostada pabertoimik.

Kavandatud muudatused kohtumenetluse digiteerimiseks võimaldavad hoida kokku kohtute tööaega. Praegu paralleelse kahe toimiku (paberil ja digitaalse) korrashoiuga tegelevatel ametnikel on võimalik vabaneval tööajal täita muid kohtunikke toetavaid tööülesandeid, mis kokkuvõttes kiirendab kohtumenetlust ning tagab kiirema ja tõhusama õigusemõistmise menetlusosaliste jaoks. Hinnanguliselt kulub ühel istungisekretäril nädalas minimaalselt pool kuni terve tööpäev, et tegeleda printimise ja pabertoimiku korrastamisega. Kuluv aeg on hinnanguline, sest see sõltub menetlusliigist, konkreetsetest menetluses olevatest asjadest jms.

Sihtrühmale avalduva mõju kirjeldus

Sihtrühmaks on eelkõige tsiviil- ja haldusasju lahendavad kõik Eesti esimese ja teise astme kohtunikud, s.o ligikaudu 100 kohtunikku, ja nende kohtujuristid (kokku ligikaudu 200).

Avalike teenistujate arv Eestis oli 2019. aastal kokku 27 628¹³. Tsiviil- ja haldusasju lahendavad kohtunikud ja kohtujuristid moodustavad kogu avalike teenistujate arvust u 0,7%.

Kavandatava muudatusega viiakse lõpule täielik üleminek paberivabale kohtumenetlusele. Tsiviil- ja haldusasjades ei moodustata enam pabertoimikut, kogu menetlus toimub digitaalselt. Ebasoovitavad mõjud on juba digitaalsele toimikule ülemineku esimeste etappide jooksul avaldunud. Projekti jooksul on kohtud esitanud ettepanekuid riistvara vajaduse ja infosüsteemide arendamise kohta. Kõikidel kohtunikel ja kohtujuristidel on sülearvutid ja lisamonitor. Istungisaalide varustus võimaldab istungit läbi viia digitaalse toimikuga. Valmivad uued arendused kohtute infosüsteemi jaoks ja digitoimiku infosüsteemi uus versioon on valmis.

II sihtrühm: menetlusosalised

Muudatusega kaasneva mõju valdkond: juurdepääs toimikule ning menetluse kiirus

Põhiseaduse (PS) § 15 lg 2 kohaselt järgib kohus oma tegevuses põhiseadust. Kogu kohtumenetluse regulatsioon (sealhulgas toimikuga tutvumist ja dokumentide kättetoimetamist puudutav osa) on loodud selleks, et tagada PS § 15 lg-st 2 tulenevat igaühe üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale kohtupidamisele. Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele sisaldub ka EL põhiõiguste harta artiklis 47. Tõhus õigusemõistmine tähendab muuhulgas menetluseosalise jaoks lahenduseni jõudmist kõige lühema võimaliku ajaga. Praegu on olukord, kus kohtumenetlus on olnud takistatud, sest kohtud ootavad pabertoimiku saatmist. Digitaalse toimiku puhul selliseid viivitusi ei teki ning kõik saavad kasutada toimikuid samal ajal.

Kohtumenetluse digiteerimine ei tähenda, et menetlusosaliste juurdepääs kohtutoimikule on piiratud. Paberivabale kohtumenetlusele üleminek ei too asjast puudutatud isikule kaasa senise korraldusega võrreldes selliseid muudatusi, mis võiksid piirata tema õigusi menetluses osalemisele või sellele juurdepääsule. Katsejärgus on arendatud kohtunike ja ametnike töövahendeid, tagatud võimalus kasutada lisaks kohtute infosüsteemile digitoimiku infosüsteemi ning arutatud läbi võimalikud töökorralduse muudatused. Menetlusosaliste juurdepääsu toimiku materjalidele muudatustega ei piirata. Toimikuga on edaspidigi võimalik soovi korral tutvuda paberil. Sel juhul väljastab kohus isiku taotluse alusel talle toimiku väljavõtte paberil.¹⁴

Sihtrühmale avalduva mõju kirjeldus

¹³ Kättesaadav arvutivõrgus <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus>

¹⁴ Justiitsministri 25.01.2020 määrusega nr 7 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord“ § 29 lg 2 kohaselt on menetlusosalisel võimalik saada juurdepääs elektroonilisele toimikule kohtumajas või paberil. Lisaks on menetlusosalisel võimalik tutvuda kõikide toimiku andmetega avaliku e-toimiku kaudu.

Füüsilised ja juriidilised isikud, kes osalevad tsiviil- ja halduskohtumenetluses.

Kohtute infosüsteemi andmetel osales 2020. aastal tsiviil- ja halduskohtumenetluses kokku u 60 000 füüsilist isikut ja 15 000 juriidilist isikut. Statistikaameti andmete kohaselt on Eesti rahvaarv 2021. aastal 1,33 mln inimest¹⁵, seega moodustavad füüsilisest isikust menetlusosalised Eesti elanikest 4,5%. Äriregistri ja mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri statistika kohaselt oli 2021. aasta 1. aprilli seisuga Eestis registreeritud 315 072 juriidilist isikut¹⁶, seega moodustavad juriidilisest isikust menetlusosalised Eesti juriidilistest isikutest ligikaudu 5% aastas.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest vaid osa menetlusosalistest puutub kokku pabertoimikuga. Pabertoimikutega käib tutvumas hinnanguliselt vähem kui 1 % kõikidest menetlusosalistest. Mõju ulatus on väike, kuna kutsub esile muudatusi vaid üksikute menetlusosaliste (kes täna ja tulevikus ei saa toimikuga digitaalselt tutvuda) käitumises seoses menetlusdokumentidega tutvumisega. Menetlusosalisele ebasoovitavate mõjude riski ei kaasne. Kohtusse pöördumisel on alati võimalik kohtus kohapeal tutvuda digitaalse toimikuga või tehakse isiku jaoks väljavõte paber kandjal. Tegemist on sihtrühmale (kõikidele menetlusosalistele) positiivse mõjuga, kuna menetlus muutub kiiremaks, digitoimingute osakaal suureneb ja menetluse kvaliteet paraneb. Menetlusosaliste (eelkõige juriidiliste isikute) jaoks tähendab see paremat keskkonda äritegevuseks, millel on laiemalt otsene positiivne mõju riigi majandusolukorrale ning kitsamalt iga menetlusosalise äri- või muule tegevusele.¹⁷

6.2. Kavandatav muudatus 2 – selge õiguslik alus kohtumääruste tegemiseks osaliselt või täielikult automaatselt ning kohtule dokumentide esitamise ja kättetoimetamise regulatsiooni ajakohastamine

I sihtrühm: kohtud

Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju töökorraldusele

Korraldavate kohtumääruste koostamine andmepõhiselt võimaldab kohtutel juhtida ja korraldada kohtumenetlust kiiremini ning vältida olukordi, kus andmed kohtute infosüsteemis ja menetlusosalisele edastatavas või kätte toimetatavas kohtudokumendis on erinevad.

Määruse faili koostamine digitaalse kohtutoimiku jaoks ei ole vajalik, sest digitaalses kohtutoimikus on võimalik kuvada kohtumäärusi ka ilma failita (eraldiseisvalt või pealdisena teistele menetlusdokumentidele). See võimaldab kohtutel hoida kokku määruste koostamisele kuluvat tööaega. Kuivõrd andmepõhise kohtumääruse andmed on digitaalses kohtutoimikus andmetena olemas, siis digitaalsesse kohtutoimikusse faili genereerimine üksnes dubleeriks

¹⁵ Kättesaadav arvutivõrgus <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvaarv>

¹⁶ Kättesaadav arvutivõrgus https://www2.rik.ee/rikstatfailid/failid/tabel.php?url=21_04tg.html

¹⁷ Sellekohaseid seisukohti on avaldanud Euroopa Komisjon, OSCE, Maailmapank jt, vt nt: <https://www.oecd.org/gov/Understanding-effective-access-justice-workshop-paper-final.pdf>
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1315

kohtutoimikus sisalduvat teavet. Korraldava kohtumääruse koostamine andmepõhiselt on käsitatav kohtu võimalusena lihtsamalt ja kiiremini menetlustoiminguid läbi viia.

Kavandatav määruse koostamise viis ei kohusta menetlejat seda kasutama. Infotehnoloogilisi vahendeid kasutades saab kohus koostada korraldavaid kohtumääruseid ka andmepõhiselt ehk toiminguna infosüsteemis eeldusel, et infosüsteemis tehtud toiming on käsitatav määrusena TsMS tähenduses. Määrused, mida kohus võiks saada koostada toimingutena infosüsteemis täielikult andmepõhiselt (faili kohtutoimikusse lisamiseks ei koostata), oleksid eelkõige sellised korraldavad määrused, mida kohus ei pea põhjendama. Sellised korraldavad määrused oleksid näiteks järgmised: 1) menetlustähtaja määramine seisukoha, menetluskulu nimekirja vms esitamiseks; 2) määratud või seadusest tuleneva menetlustähtaja pikendamine; 3) esimese astme kohtule esitatud määruskaebuse rahuldamata jätmine ja ringkonnakohtule lahendamiseks edastamine. Kohtumäärusi on kohtul võimalik koostada ka andmepõhiselt kohtute infosüsteemis, sisestades kohtumääruse andmed ning genereerides kohtudokumendi (määruse) faili. Selliselt koostatakse kohtudokumente ka praegu.

Infosüsteemis koostatud korraldavaid määrusi, millele ei saa edasikaebust esitada ja mis ei ole täitedokumendiks, ei pea kohus digitaalselt allkirjastama. Kohtupraktikas ei allkirjastata kõiki selliseid määruseid ka praegu (nt kohtu e-kirjas sisalduvad määrused). Digitaalse allkirjastamise nõudest loobumise korral on endiselt tagatud kaheastmeline autentimine (2FA), mis on kõrge 6. usaldusväärsuse tasemega autentimisviisi eIDAS¹⁸ artikli 8 punkti 2 alapunkti c tähenduses, kui võrd autentimiseks kasutatakse Eesti Vabariigi ID-kaarti, digi-ID või mobiil-ID.¹⁹ Kaheastmeline autentimine tähendab seda, et autentimiseks tuleb kasutada kaht eri kategooriasse kuuluvat ning ühtlasi sõltumatut identsustõendit²⁰. Identsustõenditeks on nt 1) PIN-kood või parool, 2) ID-kaart, 3) biomeetrilised andmed.²¹ Kui kasutada autentimiseks PIN-koodi ja ID-kaarti (nagu kasutatakse Eestis ID-kaardiga sisselogimisel), on kaheastmeline autentimine juba tagatud.

Sihtrühmale avalduva mõju kirjeldus

Sihtrühmaks on eelkõige tsiviil- ja haldusasju lahendavad kõik Eesti esimese ja teise astme kohtunikud, s.o ligikaudu 100 kohtunikku, ja nende kohtujuristid (kokku ligikaudu 200). Avalike teenistujate arv Eestis oli 2019. aastal kokku 27 628²². Tsiviilasju lahendavad kohtunikud ja kohtujuristid moodustavad kogu avalike teenistujate arvust 0,7%.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 910/2014, 23. juuli 2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ, kättesaadav:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN>

¹⁹ vt Riigi Infosüsteemi Ameti Eesti Vabariigi infosüsteemis autentimislahendustele kehtivad nõuded ver.1.0, 2017, lk 5, kättesaadav: <https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/EID/autentimislahendustele-kehtivad-nouded.pdf>

²⁰ RIA. Multiautentimisest. Kättesaadav: <https://blog.ria.ee/multiautentimisest/>

²¹ RIA. Multiautentimisest. Kättesaadav: <https://blog.ria.ee/multiautentimisest/>

²² Kättesaadav arvutivõrgus <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus>

Mõju ulatus ja sagedus on kohtunike ja kohtuametnike töökorraldusele väike, kuivõrd ei kutsu esile muudatusi kohtunike ja kohtuametnike töökorralduses ning puudub vajadus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks. Määruste tegemine automatiseeritult eeldab infosüsteemide arendusi. Arenduste tegemine toimub järk-järgult, mistõttu on kohtunikel ja kohtuametnikel piisavalt aega, et uue töökorraldusega harjuda. Kättetoimetamise ja kohtule dokumentide esitamise regulatsiooni muutmine avaldab sihtrühmale positiivset mõju, kuna võimaldab kättetoimetamise viiside valikul jätta tähelepanu pööramata viisidele, mida seadus võimaldab, aga praktikas ei kasutata. Regulatsioon muutub selgemaks ning kohtuametnikel on lihtsam valida õiget kättetoimetamise viisi.

Ebasoovitav mõju puudub.

II sihtrühm: menetlusosalised

Muudatusega kaasneva mõju valdkond: menetlusega seotud toimingute tegemine ja info kättesaadavus

Planeeritavad muudatused muudavad füüsiliste ja juriidiliste isikute halduskoormust kohtule dokumentide esitamisel ja kohtutoimikuga tutvumisel. Muudatuse tulemusel halduskoormus muutub väiksemaks.

Kui kohtumäärus koostatakse andmepõhiselt infosüsteemis ilma dokumendifaili loomata, on menetlusosalisele võimalik kohtumäärust edastada või see kätte toimetada kõiki kehtivaid edastamise ja kättetoimetamise viise kasutades. Avaliku e-toimiku kaudu on võimalik menetlusosalisele saata kättetoimetamiseks dokumendifaili asemel ka teavet ning vajaduse korral saab võimaldada teabe genereerimist näiteks PDF-faili formaadis. Menetlusosalistele, kes avalikku e-toimikut ei kasuta, on võimalik saata kohtumäärus e-postiga või postiga ning andmepõhiselt koostatud määruse saatmiseks genereerida määrus PDF-faili formaadis ning saata koos teiste dokumentidega või eraldi.

Kohtule dokumentide esitamine muutub menetlusosaliste jaoks lihtsamaks ja kohtu jaoks paremini hallatavaks. Korraldavate kohtumääruste tegemise korral andmepõhiselt kohtute infosüsteemis menetlusosalisele halduskoormust võrreldes praegusega ei kaasne (nii juriidilistele kui füüsilistele isikutele).

Sihtrühmale avalduva mõju kirjeldus

Füüsilised ja juriidilised isikud, kes osalevad tsiviil- ja halduskohtumenetluses.

Kohtute infosüsteemi andmetel osales 2020. aastal tsiviil- ja halduskohtumenetluses kokku u 60 000 füüsilist isikut ja 15 000 juriidilist isikut. Statistikaameti andmete kohaselt on Eesti rahvaarv 2021. aastal 1,33 mln inimest²³, seega moodustavad füüsilisest isikust menetlusosalised Eesti elanikest 4,5%. Äriregistri ja mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri statistika kohaselt oli 2021. aasta 1. aprilli seisuga Eestis registreeritud 315 072

²³ Kättesaadav arvutivõrgus <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvaarv>

juriidilist isikut²⁴, seega moodustavad juriidilisest isikust menetlusosalised Eesti juriidilistest isikutest ligikaudu 5% aastas.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest menetlusosalise kokkupuude sellega, kuidas kohus menetlustoiminguid vormistab, on juhuslik. Samuti on väike mõju ulatus, kuna ei kutsuta esile muudatusi menetlusosalise käitumises ning puudub vajadus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks. Menetlusosalise jaoks säilitakse senine olukord ning ebasoovitavate mõjude riski ei kaasne. Tegemist on sihtrühmale kaudselt positiivse mõjuga, kuna kohus saab dokumentide vormistamise asemel keskenduda õiguslike küsimuste lahendamisele, mis kiirendab menetlust.

7. SEADUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSED, EELDATAVAD KULUD JA TULUD

Muudatustega ei kaasne riigile kulusid ega tulusid (va infosüsteemide arenduskulu, mis kantakse Justiitsministeeriumi eelarvest). Arendatavad infosüsteemid on kohtute infosüsteem, digitaalne kohtutoimik ja avalik e-toimik.

8. RAKENDUSAKTID

Seadusemuudatuste rakendamiseks rakendusakte ei anta.

9. SEADUSE JÕUSTUMINE

Seadus jõustub 1. juunil 2022. Jõustumise tähtaeg võimaldab kohtutel paremini planeerida oma tööd ning valmistuda paberivabale kohtumenetlusele üleminekuks.

10. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE, HUVIRÜHMADE KAASAMINE JA AVALIK KONSULTATSIOON

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks ja kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu.

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, Eesti Kohtunike Ühingule, esimese ja teise astme kohtutele, Eesti Advokatuurile ning Registrate ja Infosüsteemide Keskusele.

²⁴ Kättesaadav arvutivõrgus https://www2.rik.ee/rikstatfailid/failid/tabel.php?url=21_04tg.html