



Õiguskantsler

Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 05.03.2020 nr

Meie 19.06.2020 nr 6-3/200469/2003629

Kohtute infosüsteemi põhimäärus Ettepanek

Austatud minister

Õiguskantsleri poole pöördus Eesti Kohtunike Ühing (EKOÜ) kahtlusega, et [kohtute seaduse](#) (KS) § 34 lõike 3 alusel kehtestatud [kohtute infosüsteemi põhimäärus](#) (edaspidi KIS põhimäärus) ei ole täielikult kooskõlas menetlusseadustikes (tsiviilkohtumenetluse seadustikus, halduskohtumenetluse seadustikus ja kriminaalmenetluse seadustikus) sätestatud regulatsiooniga. Probleemina tõi EKOÜ välja ka Justiitsministeeriumi järelevalve kohtunike tegevuse üle KIS kasutamisel.

Leian, et kohtute seadus ja menetlusseadustikud ei ole omavahel vastuolus, kuid kohtute seaduse ja põhiseadusega on vastuolus KIS põhimääruse need sätted, mis viitavad vaatleja õiguste teostamisel menetlusseadustike piirangutele, mis ei esita kohtuasjade andmete muutmise eeltingimusena kohtu nõusolekut ning mis annavad Justiitsministeeriumile õiguse nõuda kohtunikelt KIS-is muudatuste tegemist ja järelevalvepädevuse kohtunike üle kohtute infosüsteemi kasutamisel.

Menetlusseadustike ja kohtute seaduse võimalikust vastuolust

1. Kohtute infosüsteem on elektrooniline töökeskkond, dokumentide register, mis on liidestatud e-toimiku süsteemiga. KS § 8² lg 1 ütleb, et kohtusse saabunud ja välja saadetud menetlusedokumendid registreeritakse KIS-is ja kohtutoimikus. KS reguleerib eelkõige KIS-i kasutamist, menetlusseadustikud sätestavad juurdepääsu kohtutoimikule. Õiguskantslerile teadaolevalt on tsiviil- ja halduskohtumenetluses KIS-is sisalduv info võrreldav kohtutoimikuga, kuid kriminaalmenetluses ei ole KIS-is kõiki kriminaaltoimikus olevaid andmeid.

2. [Tsiviilkohtumenetluse seadustikus](#) (TsMS § 59) ja [halduskohtumenetluse seadustikus](#) (HKMS § 89) sätestatud regulatsioon seab menetlusvälise isiku toimikuga tutvumise eelduseks üldjuhul menetlusosaliste nõusoleku. Õigustatud huvi korral on kohtuasja materjalidega õigus tutvuda ka kohtu esimehe loal. Selle regulatsiooni eesmärk on tasakaalustada ühelt poolt menetlusvälise isiku huvi toimikuga tutvumiseks ja teiselt poolt menetlusosaliste isikuandmete ja informatsioonilise enesemääramisõiguse kaitset. Näiteks võib toimikuga tutvumise huvi olla ajakirjanikel (kõmulisema kohtuasja või huvitava õigusliku küsimuse kajastamiseks), aga ka

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

konkreetses kohtuasjaga puutumust omaval isikul (nt inimesel, kes soovib infot naaberkiinnisajaga seotud kohtuvaidluse kohta). Sellistel juhtudel on kohtuasja andmetega tutvumiseks loomulikult vaja menetlusosaliste nõusolekut või (toimikuga tutvumise taotleja ülekaaluka õigustatud huvi korral) kohtu esimehe luba.

3. [Kriminaalmenetluse seadustikus](#) (KrMS) on küll sätted, mille alusel on kohtueelse menetluse lõpule viimisel menetlusosalistel võimalik tutvuda kriminaaltoimiku materjalidega, kuid erinevalt TsMS-st ja HKMS-st ei ole kriminaalmenetluse seadustikus kehtestatud menetlusvälise isiku toimikuga tutvumise korda. Sellest võib järeldada, et menetluse ajal ei ole menetlusvälisel isikul üldjuhul õigust kriminaaltoimiku materjalidega tutvuda. Riigikohus on leidnud, et kuna kriminaalmenetluse seadustikus pole erikorda kriminaal- ja kohtutoimikuga tutvumiseks pärast kriminaalmenetluse lõpetamist ja toimiku arhiivimist, tuleb tutvumisloa taotlused lahendada üldises korras selle seaduse alusel, millele rajaneb toimikuga tutvuda sooviva isiku taotlus.¹

4. [Kohtute seaduse](#) § 34 lõike 4 alusel on kohtute infosüsteemi andmetele juurdepääsuõigus:

- 1) riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel ning juriidilisel või füüsilisel isikul seadusega sätestatud ülesannete täitmiseks;
- 2) välisriigi asutusel ja isikul, kui see õigus on sätestatud välislepinguga.

5. KS § 34 lõige 4 ei esita tingimust, et KIS andmetele ligipääsuks tuleb küsida menetlusosaliste nõusolekut või kohtuniku või kohtu esimehe luba. KS § 34 lg 4 punktis 1 nimetatud avaliku võimu asutustel ja isikutel on vaja andmetega tutvuda selleks, et täita neile seadusega pandud ülesandeid. Niisugusel juhul ei saagi toimikuga tutvumise võimalus sõltuda menetlusosaliste arvamusest või koguni nõusolekust, kuna avaliku võimu teostamise ulatuse üle ei saa otsustada menetlusosalised. Samas näevad TsMS § 59 lõike 2 lause 2 ja HKMS § 89 lg 4 ette, et riigiasutus võib teatud tingimustel tutvuda toimikuga asja menetleva kohtu esimehe loal. Tuleb lahendada küsimus, kas kohtu esimehe luba on vaja ka KS § 34 lg 4 alusel antud juurdepääsu igakordsel kasutamisel, kui see puudutab kohtuasja toimikut.

6. Kohtute seadus ja kohtumenetlust reguleerivad seadustikud on õigusaktide hierarhias sama tasandi õigusaktid (need on konstitutsionaalsed ehk vajavad seadusena vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu hääaltenamust), seega ei saa automaatselt eeldada, et kohtuasja materjalidega tutvumisel peab lähtuma menetlusseadustikest.

7. Seetõttu kerkib küsimus, kas Riigikogu tahtis KIS-le juurdepääsu reguleerida täiendavalt menetlusseadustikes või tahtis avalik-õiguslike ülesannete täitjate juurdepääsu KIS-le reguleerida täies ulatuses KS § 34 lõikega 4. Nimetatud säte ei näe ette, et lisaks tuleks kohaldada ka menetlusseadustikes sätestatud piiranguid. Riigikogu sellisele tahtele ei viita ka eelnõu menetluse materjalid. KS § 34 lõige 4 lisati seadusesse tsiviilkohtumenetluse seadustiku, kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega ([SE 586](#)). Selle seaduse [seletuskirjast](#) võib lugeda, et „kohtute seadust täiendatakse KISi juurdepääsuõiguse andmise osas. Hetkel sätestavad menetlusseadustikud toimikuga ning menetluskirjeldustega tutvumise korra, samas on KISile juurdepääsuvajadus ilmnenu ka muude avalik-õiguslike ülesannete täitmise korral näiteks prokuröridel, notareil, Sotsiaalkindlustusametil, Patendiametil jne. Lõige 4 määrab ära, et avalik-õigusliku ülesande täitmise kohustus peab tulenema seadusest ning seda ei saa reguleerida madalama õigusaktiga. Kuna toimikuga tutvumise regulatsioon on kehtestatud konstitutsioonilise seadusega, ei ole võimalik laiendada dokumentide nägemise võimalust seadusest madalamatele õigusaktidele“.

¹ RKKKm 16.04.2020, nr [1-19-8262](#), p 43.

8. Sellest selgitusest võib järeldada, et Riigikogu soovis reguleerida avalik-õiguslike ülesannete täitjate juurdepääsu KIS-le täies ulatuses KS § 34 lõikega 4 ja sealjuures välistada, et sel juhul kohaldataks täiendavalt ka menetlusseadustike üldisi nõudeid. Seega saab KS § 34 lõiget 4 käsitleda erinormina menetlusseadustike üldnormide suhtes ja mitte vastupidi – menetlusseadustike nimetatud norme oleks keeruline pidada erinormideks kohtute seaduse suhtes, sest kohtute seadus reguleerib spetsiifiliselt juurdepääsu KIS-le, kohtumenetlusseadustike sätted reguleerivad juurdepääsu toimikule üldisemalt. Pealegi, kui tõlgendada seaduseid omavahelises koostoimes nii, et kohtumenetlusega seotud teabe saamiseks KIS-ist peaks avalik-õiguslike ülesannete täitjatele ikkagi kohalduma menetlusseadustike nõuded, siis selline tõlgendus muudaks kohtute seaduse vastavad normid praktiliselt sisutühjaks, sest KIS põhimääruse §-i 9 (reguleerib, mida KIS sisaldab) hinnates tundub, et infosüsteemis ei saa olla sellist infot, mis ühe või teise kohtumenetlusega üldse ei seondu. Selline tõlgendus paneks ühtlasi kohtute esimeestele lubade andmisega seoses ebamõistliku ja ülemäärase halduskoormuse.

9. TsMS § 59 lõike 2 lause 2 ja HKMS § 89 lg 4, mis lubavad riigiasutusel oma ülesannete täitmiseks tutvuda toimikuga kohtu esimehe loal, jäävad kohaldatavaks olukorras, kus ei ole põhjendatud anda vastavale riigiasutusele üldist püsivat juurdepääsu KIS-le (riigiasutuse õigustatud huvi võib olla ka ühekordne).

10. Eelnevast võib järeldada, et KS § 34 lõikega 4 ei ole kooskõlas hoopis KIS põhimääruse § 17 lõike 7 teine lause, mille kohaselt tuleb vaatlejate andmetele juurdepääsu piirata kooskõlas menetlusseadustikega. KIS põhimääruse nimetatud säte tuleks põhimäärusest välja jätta.

11. Samas ei saa eitada, et menetlusväliste isikute juurdepääs KIS-le võib teatud juhtudel kohtumenetlust või selles osalenud isikuid kuidagi kahjustada. Selle välistamiseks tuleks hinnata, kas juurdepääsuvajadus on ülekaalukas selle andmisega kaasneva ohu suhtes. See tuleks esmaselt lahendada juba konkreetsele asutusele või isikule KIS-le juurdepääsu andmise otsustamisel (juurdepääs ainult siis, kui see on seadusega pandud ülesande täitmiseks vältimatult vajalik ja ülesande iseloomu arvestades ei saa mõistlikult eeldada igakordselt kohtu esimehelt loa küsimist). Kui võimalik, siis tuleks täiendavalt välja selgitada tüüpilised olukorrad kohtumenetluses, mille puhul KIS-le juurdepääsuga kaasnev oht on eriti suur. Sellistel juhtudel võiks juurdepääsu saamise täiendavalt siduda kohtuasja menetleva kohtuniku eelneva nõusolekuga. Sealjuures on võimalik eristada jõustunud ja jõustumata lõpplahendiga kohtuasju. Kui täiendavateks piiranguteks leitakse olevat vajadus, on kohane need kehtestada kohtute seaduses.

12. Samuti on võimalik, et juurdepääsu KIS-le kas ei kasutata eesmärgipäraselt või lausa pahatahtlikult kuritarvitatakse, kuid seda ohtu aitab vähendada järelevalve KIS kasutamise üle. Kohtuasja materjalidega tutvumise vajalikkust aitaks tagada (ja järelevalve teostajal hinnata) see, kui toimikuga tutvuv inimene peaks lisama KIS-i selgituse, miks ta toimikut vaatas.

Andmete muutmine menetlusvälise isiku poolt

Kohtuasja andmete muutmine menetlusvälise isiku poolt

13. Kohtuasja materjalide või kohtuasja menetlusega seotud info muutmise õigust ei anna menetlusvälisele isikule ükski seadus. Menetlusvälise isiku poolt omal algatusel KIS-is muudatuste tegemine peab seega olema välistatud. IT-abi poolt tehnilise toe pakkumine ja selle raames infosüsteemis tehnilist laadi muudatuste tegemine on loomulikult aktsepteeritav. Kuid isegi kui tegemist on üksnes tehnilise muudatusega, peaks selliseid muudatusi saama teha üksnes

kohtuniku või selle kohtuasja n-ö menetlusgrupi (nt kohtujuristi) kaudu, s.t kas menetleja algatusel või juhul, kui keegi juhib menetleja tähelepanu võimalikule veale kohtuasja materjalide juures ja menetleja sellega nõustub. Igast sellisest muudatusest peab jääma jälg, lisaks peaks olema võimalik lisada selgitus, mida ja miks muudeti ja kes menetlejatest andis muutmiseks nõusoleku.

14. KIS põhimääruse § 17 lg 4 vajab muutmist selliselt, et infosüsteemi halduri õigustega kasutajal on õigus muuta kohtuasjade andmeid üksnes kohtu selleks pädeva esindaja nõusolekul.

Vastutava töötleja õigus nõuda muudatuste tegemist KIS-is

15. KIS põhimääruse § 12 punktiga 5 Justiitsministeeriumile (kui KIS vastutavale töötlejale) antud õigus nõuda infosüsteemis muudatuste tegemist on problemaatiline. Põhiseaduse § 146 kaitseb kohtu sõltumatust. Seda arvestades ei tohi Justiitsministeeriumile anda pädevust nõuda infosüsteemis muudatuste tegemist kohtumenetlusi puudutavas osas. Põhimõtteliselt võiks selline nõudevõimalus kehtida üksnes infosüsteemi selle osa kohta, mis ei puuduta kohtumenetlust, kuid KIS põhimääruse §-i 9 (reguleerib, mida KIS sisaldab) hinnates tundub, et infosüsteemis ei saa olla sellist infot, mis ühe või teise kohtumenetlusega üldse ei seondu.

16. Kuigi õiguskantslerile teadaolevalt ei ole Justiitsministeerium nõudnud KIS põhimääruse § 12 p 5 alusel KIS-is muudatuste tegemist kohtumenetlusi puudutavas osas, tuleks selline võimalus välistada KIS põhimääruse muutmiseks. Peale KIS põhimääruse § 12 punkti 5 vajab muutmist ka KIS põhimääruse § 13 lõike 1 punkt 6.

Järelevalve kohtunike üle KIS kasutamisel

17. Palusin Teilt infot, kas ja kuidas teostab ministeerium järelevalvet selle üle, kuidas kohtunikud KIS-i kasutavad. Vastusest nähtuvalt tehti ministeeriumis tähelepanek, et infosüsteemis laaditakse dokumente alla ning juhiti sellele Riigikohtu esimehe tähelepanu. Kuna sealjuures ei kujundatud seisukohta sellise kasutuse lubatavuse suhtes, siis ei olnud Teie hinnangul tegemist järelevalvega KS § 45 tähenduses.

18. Põhimõtteliselt võib nõustuda, et kui infosüsteemi kasutades märgatakse andmeid, mis võivad viidata kellegi teise õigusrikkumisele, siis ei tähenda nende andmete järelevalve teostajale edastamine iseenesest veel järelevalvet. Teistsugune on aga olukord siis, kui süsteemist otsitakse andmeid üksnes selleks, et saada teavet kellegi teise võimaliku õigusrikkumise kohta. Seda tuleb juba käsitleda järelevalve alustamise toiminguna. Seetõttu tuleks sellise olukorra kordumine tulevikus kindlasti välistada. Selleks tuleb põhimääruses sätestada selge regulatsioon, et järelevalvet kohtunike tegevuse üle KIS kasutamisel saavad teha üksnes kohtunike suhtes järelevalvepädevust omavad isikud - kohtu esimees (KS § 45 lg 1) või distsiplinaarmenetluse algatamiseks pädevust omavad isikud (KS § 91 lg 2) või vastav kohtusüsteemisisene kontrollorgan.

19. Lisaks kohtute seadusest tulenevale üldisele järelevalvepädevusele kohtunike üle on siinkohal asjakohane ka Euroopa Liidu õigus. Antud küsimust puudutab nt [isikuandmete kaitse üldmääruse](#) põhjenduspunkt 20: „Kohtusüsteemi sõltumatuse kaitsmiseks kohtumenetlusega seotud ülesannete täitmisel, sealhulgas otsusetegemisel, ei peaks järelevalveasutuste pädevus hõlmama isikuandmete töötlemist juhul, kui kohtud täidavad oma õigust mõistvat funktsiooni. Selliste andmetööstustoimingute järelevalve peaks olema võimalik teha ülesandeks liikmesriigi

kohtusüsteemi konkreetsetele asutustele, kes peaksid eelkõige tagama käesoleva määruse eeskirjade järgimise, teavitama kohtunikke nende käesoleva määruse kohastest kohustustest ning käsitlema selliste andmetöötlusega seotud toimingute suhtes esitatud kaebusi.“ KS § 45 lõike 1 kohaselt teostab kohtu esimees muu hulgas järelevalvet KIS andmete korrakohase edastamise üle. Isikuandmete kaitse nõuete tagamiseks vajaks see säte täpsustamist. Üheks võimaluseks on luua kohtusüsteemisisene kontrollorgan, mis jälgiks isikuandmete kaitse reeglite täitmist (muu hulgas teeks süsteemset perioodilist järelevalvet KIS kasutamise üle).

Ettepanekud KIS põhimääruse muutmiseks

- 1) Kehtetuks tuleks tunnistada KIS põhimääruse § 17 lõike 7 teine lause, mille kohaselt tuleb vaatlejate andmetele juurdepääsu piirata kooskõlas menetlusseadustikega.
- 2) KIS põhimääruse § 17 lg 4 vajaks muutmist selliselt, et infosüsteemi halduri õigustega kasutajal on õigus muuta kohtuasjade andmeid üksnes kohtu selleks pädeva esindaja nõusolekul.
- 3) KIS põhimääruses tuleks selgelt sätestada, et Justiitsministeerium kui KIS vastutav töötleja ei saa nõuda KIS-is kohtumenetlusega seotud andmete lisamist, eemaldamist või muutmist ega teha järelevalvet kohtunike tegevuse üle infosüsteemi kasutamisel. Muutmist vajavad KIS põhimääruse § 12 punktid 3, 4 ja 5, § 13 lg 1 p 6 ja § 19.
- 4) Isikuandmete kaitse nõuete järgimiseks tuleks täpsustada KS § 45 järelevalvepädevust. Üheks võimaluseks on luua kohtusüsteemisisene kontrollorgan, mis jälgiks isikuandmete kaitse reeglite täitmist.

Palun tagasisidet KIS põhimääruse muutmise kohta hiljemalt 13. juuliks 2020.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Marju Agarmaa 693 8447
Marju.Agarmaa@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8429
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee