

Riigikohtu arvamus halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse avalikkus) eelnõu kohta¹

1. Jõustumata kohtulahendite avalikustamine arvutivõrgus

VTK kohta avaldatud arvamuses väljendas Riigikohus muret kavandatud muudatustega kaasneva töökoormuse kasvu üle. Eelnõu seletuskirja järgi kohtute töökoormus praeguse muudatuse tõttu hoopis väheneb, kuna kohtulahendite puhastamise ja avalikustamise töö automatiseeritakse. See vähendab väidetavalt ka inimlike eksituste hulka. Riigikohus ei nõustu eelnõu autorite optimistliku vaatega töökoormusele.

Eelnõu ideeks on eemaldada lahenditest kõik andmed, mis võimaldavad asjaga seotud füüsilisi isikuid identifitseerida (kavandatav HKMS § 175 lg 3 ja TsMS § 462 lg 1 [---] ega muid andmeid, mis võimaldavad teda otseselt või kaudselt identifitseerida). Arvestada tuleb sellega, et automatiseeritud süsteem saab eemaldada üksnes osa isiku tuvastamist võimaldavatest andmetest, mis võivad kohtuotsuses esineda väga erineval kujul². Osalt saab kohtunik sellele tähelepanu pöörata juba lahendit kirjutades, kuid kirjutamise ajal on kohtuniku esmane ülesanne teha seaduslik, läbimõeldud ja põhjendatud otsus. Seega on vaja siiski ka valminud lahend enne avaldamist selle pilguga üle vaadata, kas sellest on võimalik mõnd füüsilist isikut tuvastada. Kuna see kohustus hõlmaks edaspidi kõiki kohtuotsuseid (ja olulisemaid määrusi), tähendaks see kohtute töökoormuse märkimisväärset kasvu. Seletuskirja järgi avalikustati 2020. aastal muutmata kujul 45% halduskohtumenetluses tehtud esimese ja teise astme kohtute lahendeid ja tsiviilasjades avalikustati ajavahemikul 01.01.2020–30.09.2020 muutmata kujul 11% lahenditest. See aga ei tähenda, et muudetud kujul avalikustatud lahendid puhastati kõigist ja ükskõik millist lahendis mainitud füüsilist isikut identifitseerida võimaldavatest andmetest. Ka kohtuasja asjaolud võivad viia füüsilise isiku identifitseerimiseni ja seda eriti väiksemates haldusüksustes ja kogukondades.

Vähemasti seletuskirjas peaks selgitama, milline on seadusandja oodatav standard ja kui kaugele peaks kohus minema, analüüsides, millised andmed on lubatavad ja ei anna lugejale ülemääraseid vihjeid, mis teeks võimalikuks isiku tuvastamise. Viide automatiseeritusele osutab sellele, et kohus ei pea väga sügavale minema (nt kui lahendist selgub sõiduki mark ja omaniku elukoht haldusüksuse täpsusega, siis kohus ei pea üldjuhul analüüsima, mitmel vastava haldusüksuse elanikul on vastav sõiduk, et teha kindlaks identifitseerimise tõenäosus). Ülemäärast koormust ei tohiks kohtule panna. Seejuures peaks siiski realiseeruma eesmärk avada ka selliste valdkondade kohtupraktika avalikkusele, kus tundlike andmeid sisaldub ohtralt, nt sotsiaaltoetuste valdkond, puudega inimeste ja laste õigused ning varjupaigamenetluse asjad. Lahendite andmetest puhastamisega kaasnev kohtu koormus ei tohiks olla niivõrd suur, et selle vältimiseks eelistab kohus nende valdkondade lahendites süstemaatiliselt vaid resolutsioone avaldada.

¹ Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

² Vt IKÜM art 4 p 1: *isikuandmed* – igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku (*andmesubjekti*) kohta; tuvastatav füüsiline isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaator või selle füüsilise isiku ühe või mitme füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal.

Seletuskiri võiks sisaldada autorite seisukohta või nägemust kohtulahendis sisalduvate andmete kokkuviimise suhtes avalike registritega. Kas autorite meelest on see kaudse identifitseerimise keelu rikkumine?

Nõue, mille kohaselt jõustumata, tühistatud ja jõustunud lahendid kannavad RT veebilehel vastavat märget, on oluline avalikkusele adekvaatse info tagamiseks, kriminaalmenetluses ka süütuse presumptsiooni järgimiseks. See nõue pole aga eelnõu järgi jõudnud ei menetlusseadustikesse ega Riigi Teataja seadusesse, tegu on üksnes tehnilise lahendusega. Riigikohus peab oluliseks, et nõue oleks kajastatud seaduse tasandil.

AvTS § 28 lg 1 p 29 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud avalikustama *tema ülesannetega seotud olemasoleva teabe*, ning toodud loetelus on ka *jõustunud kohtulahendid* seadusest tulenevate piirangutega. Sättest ei ole selge, kas kohtulahendeid on kohustatud avalikustama vaid teabevaldajad, kes on teabe loonud (kohtulahendite puhul kohtud), või ka muud teabevaldajad, kui kohtulahend on puutumuses tema ülesannetega (nt haldusorgan peab avalikustama kohtulahendi, mis tehti tema haldusakti õiguspärasuse kontrollimisel). Viimasel juhul tekib küsimus, kas arvestades eelnõu muudatusi tuleks viide üksnes jõustunud lahenditele säilitada. Kuna eelnõu autorid on seadnud eesmärgiks korrastada ja muuta kohtulahendite avalikustamisega seonduvat, tuleks ka AvTS selle pilguga üle vaadata ja korrastada (sh arvestades väärtetasandilise menetleja tehtud lahendeid, mis on materiaalses mõttes kohtulahendid).

Normitehniliselt ei ole hea lahendus esitada KrMS § 408¹ lg 2, TsMS § 452 lg 5 ja HKMS § 173 lg 4 eri lausete muutmine mitme erineva muudatusena. See raskendab muudatusest arusaamist.

2. Kinnise menetluse toimikutega tutvumine

KS § 34 lg 4 ning justiitsministri määrus „Kohtute infosüsteemi põhimäärus“ näevad ette KIS-i ametikohajärgsed kasutajad (§ 6 koostoimes §-ga 17). KIS-is asub ka digitaalne kohtutoimik. Põhimääruses nimetatud ametnike õigus pääseda juurde KIS-is sisalduvatele andmetele (sh kohtutoimikule) on tagasiviidav seaduses sätestatud ametniku ülesandele. Siiski on segadust tekitav, milline on menetlusseadustike ja KS § 34 lg 4 omavaheline suhe, sh nt kas kohtunik peaks olema teadlik, et menetluses oleva kohtuasja digitoimikut on vaadanud menetlusväline ametiülesandeid täitev ametnik (nt õiguskantsleri nõunik). Vrd nt KIS-i põhimääruse § 17 lg 7 teise lausega. Vt ka õiguskantsleri 19. juuni 2020. a selleteemalist ettepanekut justiitsministriile: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kohtute%20infos%C3%BCsteemi%20p%C3%B5him%C3%A4%C3%A4rus.pdf.

IKS § 2 p 1 järgi kohalduvad kohtu tegevusele vastavalt IKS ja isikuandmete kaitse üldmäärus, v.a kui menetlusseadustik näeb ette erisuse. Kehtivad menetlusseadustikud ei näe sõnaselgelt ette, kas üht või teist andmesubjekti õigust (nt andmete parandamisele, kustutamisele, vastuväite esitamisele) on võimalik kohtumenetluses kasutada. See tõstatab küsimuse, kas mingi küsimuse reguleerimata jätmine menetlusseadustikus viitab, et sooviks oli näha ette erisus üldmäärusest/IKS-ist või just kohaldada üldmäärust/IKS-i. Tervitatav oleks seadusandja selgesõnaline suunis.

Sarnaselt halduskohtumenetluses juba kehtiva korraga võimaldatakse TsMS § 59 lg 3 muutmiseiga menetlusvälisel isikul taotleda toimikuga tutvumist ka kohtumenetluse ajal. Seega kasvab maakohtute töökoormus selle võrra, et aeg, mil on võimalik tutvumist taotleda ja taotluse rahuldamata jätmist ka vaidlustada, pikeneb. Seejuures võib esineda

suurem huvi tutvuda toimikuga asjades, mille lõpplahend pole veel jõustunud, kui võrd tegu on aktuaalsemate ja seega ka suurema uudisväärtusega lugudega. Töökoormuse kasvuga selle muudatuse puhul pole eelnõu seletuskirja järgi arvestatud. Lisaks on arusaamatu seletuskirja lause: *Tutvumisloa andmine ei muuda kohtuasja menetlust avalikuks, tegemist on jätkuvalt kinnises menetluses arutatud asja toimikuga*. Esiteks ei ole see väide õige, sest kinnise menetluse eesmärk ja mõte ongi see, et keegi kõrvaline isik sellega tutvuda ei saaks. Teiseks murendab see oluliselt TsMS § 38 alusel kinniseks kuulutamise usaldust menetlusosaliste silmis, mis ei teeni aga kuidagi õigusemõistmise huve eriti eraõiguslikus vaidluses.

3. Istungite ülekanded veebi kaudu

Muudatuse eesmärgiks on tagada menetlusosalistele põhiseaduslik õigus avalikule kohtumenetlusele ja võimaldada avalikkusele juurdepääs virtuaalruumis toimuvatele kohtuistungitele. Seletuskirja järgi saab istungite ülekande toimuda tingimusel, et istungeid saab vaadata vaid isik, kes on end vastavas keskkonnas nõuetekohaselt autentunud, ning et istungeid ei saa kohtu loata salvestada, pildistada ega järele vaadata. Viimati nimetatud tingimuse täitmine ei ole eluliselt saavutatav. Tehniliselt on võimalik seada hõlpsale ja kvaliteetsele salvestamisele mõningad takistused ning õiguslikult on kohtul võimalik hoiatada istungi järgijaid pildistamise ja salvestamise eest (suuliselt istungi alguses, võib-olla ka hoiatustekstiga ülekande kestel), kuid sellega võimalused ka piirduvad. See ei tähenda, et lahendusest peaks loobuma, kuid ettekujutus tehnilistest võimalustest ja kohtu võimalustest peaks olema realistlik ning läbi peaks olema mõeldud see, kuidas on võimalik tuvastada kohtu korraldust rikkunud isikud.

Seletuskirjas pole infot selle kohta, et riik plaaniks istungite ülekandmiseks spetsiaalseid tarkvaralahendusi. Märgitud on üksnes seda, et kavandatakse täiendada kohtusaalides olevaid videokonverentsi seadmeid, et võimaldada istungeid veebilehel üle kanda. Seega tuleb selliste virtuaalsete istungite korraldamisel, mille puhul ka menetlusosalised on kohtuga ühenduses veebi vahendusel (ega asu seejuures näiteks kinnipidamisasutuses, kus on olemas vastavad seadmed), endiselt kasutada üldlevinud programme, näiteks MS Teams või Zoom. Nende programmide kaudu on isikute, sh menetlusosaliste ja tunnistajate tuvastamine võimalik üksnes dokumendi visuaalse kontrolli abil. Kaalumist vajaks spetsiaalse kohtuistungite pidamiseks mõeldud turvalise tarkvara loomine. Eelkõige on oluline see, et lahendus tagaks istungile juurdepääsuks ID-kaardi-põhise autentimise. Lisaks suuremale turvalisusele ja kasutamismugavusele aitaks spetsiaalne lahendus vähendada ka istungi korraldamisega seotud töökoormust.

Eelnõus on kavandatud sõnastus, mille järgi kantaks istungit *üle veebilehel*. Spetsiaalse programmi puudumise tingimustes suurema paindlikkuse tagamiseks võiks selle asemel olla *interneti kaudu/vahendusel*, sest näiteks MS Teamsi või Zoomi kaudu peetavat istungit, kuhu on võimaldatud juurdepääs ka pealtvaatajatele, saab veebilehel ülekandmiseks pidada vaid tinglikult.

4. Kehtiva KrMS § 12 lg-s 4¹ otsesõnu nimetatud määruse *põhistatuse* nõue võib tekitada raskusi olukorras, kus kohus peab saladuse hoidmise kohustust rakendama n-ö käigu pealt, kaitsmaks istungil ettearvamatult kõlanud konfidentsiaalse info saladusse jäämist (nt räägib tunnistaja ootamatult lapsendamissaladusega kaetud asjaoludest ja kohus pole enne saladuse hoidmise kohustust rakendanud). Olukorras, kus kohus tohib saladuse hoidmise kohustuse kehtestada üksnes põhistatud määrusega, võib juhtuda, et saladus avalikustatakse enne, kui kohus jõuab määruse valmis teha. Võib juhtuda isegi nii, et

istungisaalis viibija lahkub kohtust ajal, mil kohus nõupidamistoas saladuse hoidmise määrust vormistab, ja kohtul polegi võimalik seda määrust isikule teatavaks teha. Seetõttu peaks kohtul olema võimalik kehtestada saladuse hoidmise kohustus ka viivitamatult n-ö protokollilise määrusega, lisades kirjalikud põhjendused näiteks 48 tunni jooksul määruse tegemisest.

5. Arvamuses VTK-le märkis Riigikohus, et kõigi menetlust lõpetavate lahendite veebis avalikustamisega (kättesaadavaks tegemisega) kaasneb vaieldamatult täiendav töökoormus ning on kaheldav, kas kohtutel on praeguse eelarve ja koosseisu tingimustes vajalikku ressursi jõustumata lahendite avalikustamiseks neid anonüümides ja jõustumata/jõustunud märkeid lisades. Selleks on vaja enne välja töötada sobivad ja töökindlad IT-lahendused ning hinnata seejärel täpsemalt (eelarve, inimesed) kaasnevat töökoormust. Eelnõu seletuskirjas on töökoormuse kasvu alahinnatud, kohati lausa eitatud.
6. Seletuskirjas ei ole vastatud VTK-le antud arvamuses osutatud probleemkohale seoses KrMS § 408¹ lg-s 1 kasutatud termini *kohtumäärus, millega menetlus lõpetatakse* mitmeti mõistetavusega. KrMS § 426 lg 5 täiendusega on lisatud avalikustatud määruste loetellu vaid vangistusest enne tähtaega vabastamised (vt ka p 13 allpool).
7. Varasemalt on tähelepanu juhitud sellele, et Riigikohtu tehtavad määrused kohtueelse menetluse käigus esitatud kaebuste suhtes ei ole menetlust lõpetavad määrused KrMS § 408¹ mõttes, kuid õigusselguse mõttes peaks menetluseaduses olema reguleeritud Riigikohtu võimalus (õiguslik alus) selliseid määruseid kohtupraktika ühtlustamise eesmärgil avaldada (tagades, et neist ei ilmneks asjaolusid, mis võivad kahjustada kriminaalmenetluse läbiviimist). Praktikast teeb Riigikohus sellised määrused juba praegu veebis kättesaadavaks. Seletuskirjas nimetatakse vaid ettepanekut ringkonnakohtute kõigi määruste avalikustamisest, lükates (sellegi) analüüsi tulevikku. Viimati osutatud probleemi lahendamiseks teeme ettepaneku täiendada KrMS § 408¹ lg-t 1 teise lausega nt järgmises sõnastuses: *Kriminaalasja läbivaatamisel Riigikohtus tehtud kohtuotsus või -määrus, mis lõpetab kassatsiooni-, teistmis- või määruskaebemenetluse, avalikustatakse käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud erandeid arvestades arvutivõrgus kohtueelse menetluse jätkumisest olenemata, välja arvatud osas, milles see kahjustaks Riigikohtu hinnangul ülemäära kohtueelset menetlust.*
8. On vaieldav, kas KrMS § 408¹ lg 2 näeb *expressis verbis* ette juriidilisest isikust süüdimõistetu nime avalikustamise, kuna sättest puudub sõna *registrikood*. Eelnõuga lisatavast erandist (§ 2 p 10) järeldub üksnes see, et süüdistatavaks mitteolevate juriidiliste isikute nimesid ei avalikustata. KrMS § 408¹ lg 2 esimest lauset tuleks täiendada nii, et selles nimetataks lisaks süüdistatava isikukoodile ka registrikoodi, sest avalikustada tuleb ka juriidilisest isikust süüdistatava andmed. Seaduse rakendajale oleks abiks ja looks selgust samuti seletuskirja täiendamine juriidilisest isikust menetlusosaliste andmete avaldamise eripäradega.
9. Seoses eelnõus pakutud jõustumata kohtulahendite avalikustamisega tuleb üle vaadata (või ümber sisustada) ka KrMS § 317 lg 1 ls 1, mis näeb ette, et *pärast kohtuotsuse kuulutamist või teatavaks tegemist võib sellega tutvuda kohtus.*
10. Süüteomenetluses toimikuga tutvumise regulatsiooni ettevalmistamisel palusime kaaluda võimalust ja vajadust näha ette avaliku teabe seadusega analoogne säte (AvTS § 23 lg 2 p 3): kui toimiku ettevalmistamine tutvumiseks (juurdepääsupiiranguga andmete katmine) on mahu vmt tõttu äärmiselt koormav, siis võib toimiku tutvustamisest keelduda.

Riigikohus rõhutas, et toimiku tutvustamine pärast lahendi kuulutamist ja avalikult kättesaadavaks tegemist on haldusülesanne, mille täitmine ei tohi takistada kohtu põhiülesande, s.o õigusemõistmise teostamist.

11. Sätetes, mille kohaselt tuleb menetlusvälisele isikule võimaldada kohtutoimikuga tutvumist, võiks ette näha, et vähemalt osal juhtudest informeeritakse kohtu tutvumisloast (või pigem juba menetlusvälise isiku tutvumistaotlusest) ka lõppenud kohtumenetluse pooli, kellel võib olla põhjendatud huvi tutvumisloa andmisele vastuargumente esitada või loa andmise määrupeale määruskaebus esitada. Samas ei tohiks kohtumenetluse poolte teavitamise mehhanism olla selline, mis muudaks menetlusvälise isiku tutvumise toimikuga paljudel juhtudel väga keeruliseks või peaaegu võimatuks. Samas võiks ette näha, et lõppenud kohtumenetluse poolel on soovi korral õigus saada teavitus menetlusvälise isiku tutvumistaotlusest ja kohtu loast enda nimetatud e-posti aadressil või telefoninumbri (nt tekstisõnumina). Samuti peaks talle jääma mõistlik aeg seisukohtade esitamiseks või kaebuse esitamiseks. Võimalik, et teatud vanemate asjade puhul tuleks teavitamiskohustusest loobuda.
12. Samuti jäi silma, et eelnõu seletuskiri on toimikuga tutvumise õigustatud huvi sisustamisel puudulik. Üksnes tsiviil- ja halduskohtumenetluses kinnises menetluses arutatud asja toimikule ligipääsu taotlemisega seonduvalt on viidatud EIK seisukohale, mille kohaselt peavad menetlusvälised isikud põhjendama, et toimikus oleval teabel on üldist huvi pakkuv sisu või juurdepääs on vajalik isiku enda õiguste teostamiseks. Eelnõu § 2 p 4 muudatuse juures on osutatud vaid RKKKm nr 1-19-8262 p-le 38 (nn Alaveri toimiku kaasus): *kohtul tuleb seejuures kaaluda, kas tutvumistaotluse esitaja õigustatud huvi toimikuga tutvuda kaalub üles need õigused ja huvid, mis räägivad toimikule juurdepääsu võimaldamise vastu.*
13. KrMS § 160⁵ pakutud redaktsioonist ei ilmne selgelt, milline kohtuasutus on pädev lahendama menetlusvälise isiku taotlust toimikuga tutvumiseks. Et selleks on asja (esimesena) arutanud maakohus, mainitakse üksnes seletuskirjas.
14. Seletuskirja punktis 3.2 leitakse, et kavandatavas KrMS §-s 11¹ nimetatud kohtumäärust kohtuistungist veebiülekande tegemise kohta ei ole võimalik tulenevalt KrMS § 385 p-st 20 määruskaebe korras vaidlustada. Osutatud sätte kohaselt ei saa määruskaebust esitada kohtumenetluses kohtumenetluse poole taotluse lahendamise määrupeale (välja arvatud mõned erandid). Samas nähtub eelnõus pakutud KrMS § 11¹ sõnastusest, et veebiülekande tegemise võib kohus otsustada ka omal algatusel. Sellisel juhul ei ole tegemist kohtumenetluse poole taotluse lahendamise määrupeale ja selle vaidlustamist määruskaebe korras ei välista ka ükski teine säte. Samas võib see, kui kohtumenetluse pool asub veebiülekande tegemise määrust vaidlustama, venitada kohtumenetluse kulgu ja lükata paigast kohtuliku arutamise ajakava. Sellise tulemuse vältimiseks võivad aga kohtud hakata hoiduma veebiülekannete lubamisest, kui mõni kohtumenetluse pool sellega ei nõustu, hoolimata sellest, et ülekanne oleks kohtumenetluse avalikkuse põhimõtte tagamiseks õigustatud. Seetõttu tuleks seadusega välistada veebiülekande tegemise määrupeale vaidlustamine ka juhul, kui kohus teeb kõnesoleva määrupeale omal algatusel.
15. KrMS § 426 muudatusega seonduvalt on väike ebakõla eelnõu (§ 2 p 13) ja seletuskirja vahel, kuivõrd esimese kohaselt tuleks avalikustada vaid ennetähtaegse vabastamise määrupeale, seletuskirjas nimetatakse ka vabastamata jätmise määrupeale (*Avalikkusel on huvi saada infot, mis saab süüdimõistetute karistusest, kas ta vabastatakse enne tähtaega või mitte*).

16. Eelnõus ja seletuskirjas ei ole reageeritud VTK-le antud arvamuses osutatud vajakajäämisele, et kohtumenetluse avalikkusega seonduv vajab läbitöötamist ja reguleerimist või muutmist ka põhiseaduslikkuse järelvalve menetluses, sh PSJKS-is.