



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 12

Tallinn

17. mai 2011. a.

Jälitustoimingust teavitamise ja selle kontrolli kohta

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras kriminaalmenetluse seadustiku ja jälitustegevuse seaduse regulatsiooni osas, mis võimaldab edasi lükata isiku teavitamise tema õigusi riivanud jälitustoimingu tegemisest kriminaalmenetluse kahjustamise, kuritegevuse soodustamise ja jälitustegevuse kahjustamise ärahoidmiseks.

Analüüsi tulemusel olen jõudnud seisukohale, et

kriminaalmenetluse seadustiku § 121 lg 1 ls 2 p 4 ja jälitustegevuse seaduse § 17 lg 1 ls 2 p 4 koosmõjus tõendite jälitustoimingutega kogumist reguleeriva kriminaalmenetluse seadustiku 3. ptk 8. jao teiste sätete, jälitustegevuse seaduse ning julgeolekuasutuste seaduse §-ga 36

on vastolus

põhiseaduse § 13 lõikega 2, §-ga 14, § 15 lõikega 1 ja § 44 lõikega 3 nende koostoimes osas, mis ei näe ette tõhusat ja süsteemset järelevalve korraldust jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle ja osas, mis võimaldab teavitamise edasilükkamise tulemusel jätta isiku jälitustoimingust üldse teavitamata.

Samadel põhjustel on põhiseadusest tuleneva riigi omavoli keeluga, õigusega menetlusele ja korraldusele, õigusega tõhusale õiguskaitsele rikkumise korral ning õigusega tutvuda riigiasutustes enda kohta hoitavate andmetega vastolus 01.01.2012 jõustuva kriminaalmenetluse seadustiku § 126¹⁵ lg 2 punktid 2 ja 3.

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 **teen Riigikogule ettepaneku viia kriminaalmenetluse seadustiku § 121 lg 1 ls 2 p 4 ja jälitustegevuse seaduse § 17 lg 1 ls 2 p 4 ning 01.01.2012 jõustuva kriminaalmenetluse seadustiku § 126¹⁵ lg 2 punktid 2 ja 3 põhiseadusega kooskõlla.**

I ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 121 lg 1 p 4 vastavust põhiseadusele. Kuna analoogne teostatud jälitustoimingust teavitamise (teatamise) edasilükkamise alus sisaldub ka jälitustegevuse seaduse (JTS) § 17 lg 1 punktis 4, alustasin ka selle normi osas normikontrolli menetlust.¹

2. Pöördusin 07.10.2008 kirjaga nr 6-1/081527/00807008 seisukoha saamiseks Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi poole järgmistes küsimustes:

1) Kas teie arvates võimaldavad KrMS § 121 lg 1 p 4 ja JTS § 17 lg 1 p 4 jätta isiku tema suhtes teostatud jälitustoimingust üldse teavitamata? Kui jah, siis palun tuua näiteid asjaoludest, mis selle tingida võivad. Kas KrMS § 121 lg 1 p 4 ja JTS § 17 lg 1 p 4 kohaldamisel on võrreldes teiste teavitamise edasilükkamise alustega suurem tõenäosus, et isik jäetakse üldse jälitustoimingust teavitamata?

2) Kas ja millised seaduses sätestatud menetlusgarantiid välistavad teie hinnangul KrMS § 121 lg 1 p 4 ja JTS § 17 lg 1 p 4 meelevaldse kohaldamise? Kui isikut teostatud jälitustoimingust kunagi ei teavita, kuidas on siis tagatud tema õiguste kaitse?

3) Kui teostatud jälitustoimingust teavitamine on vangla/Politseiameti/Maksu- ja Tolliameti kui jälitusasutuse juhi või prokuratuuri loal edasi lükatud, siis kas ja kuidas toimub praktikas kontroll selle üle, kas teavitamise edasilükkamise alus on hiljem ära langenud? Kas KrMS § 121 lg 1 p 4 ja JTS § 17 lg 1 p 4 alusel teavitamise edasilükkamisel on võrreldes teiste alustega selles osas olulisi erinevusi?

4) Kas isiku teavitamisel tema suhtes teostatud jälitustoimingust või teavitamise edasilükkamisel vastavalt kriminaalmenetlusvälises jälitusmenetluses ja kriminaalmenetluses on olulisi erinevusi? Kas isiku teavitamine või teavitamise edasilükkamine on seotud teostatud jälitustoimingu olemusega (kohtu luba nõudvad jälitustoimingud vs. kohtu luba mittenõudvad jälitustoimingud)?

5) Kas Teie hinnangul on isikul, kelle teavitamine teostatud jälitustoimingust on edasi lükatud, seaduslik alus teavitamise edasilükkamise vaidlustamiseks? Kas prokuratuuri ja vangla/Politseiameti/Maksu- ja Tolliameti praktikas on jälitustoimingust teavitamise edasilükkamist vaidlustatud?

6) Milline on prokuratuuri ja vangla/Politseiameti/Kaitsepolitseiameti/Maksu- ja Tolliameti praktika KrMS § 121 lg 1 p 4 ja JTS § 17 lg 1 p 4 alusel isiku teavitamata jätmisel? Kui suure osa teavitamise edasilükkamistest moodustavad viidatud alused? Keskmiselt kui pikaks ajaks või millise menetlusstaadiumini isiku teavitamine viidatud alustel edasi lükatakse? Palun tuua näiteid

¹ KrMS § 121 lg 1 ja JTS § 17 lg 1 on kahelauselised. Lõigete esimene lause näeb ette jälitustoimingust teavitamise kohustuse. Jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alused on toodud lõigete teises lauses. Normitehniliselt oleks õige näha need regulatsioonid ette eraldi lõigetes. Seetõttu on erinevalt menetluse asjaolusid ja käiku kirjeldavast osast ettepaneku resolutsioonis tehtud täpsustus ja viidatud KrMS § 121 lg 1 ls 2 punktile 4 ja JTS § 17 lg 1 ls 2 punktile 2.

asjaoludest, mis praktikas võivad tingida KrMS § 121 lg 1 p 4 ja JTS § 17 lg 1 p 4 rakendamise (eraldi menetluse kahjustamise ja kuritegevuse soodustamise osas).

3. Lisaks ministeeriumitele saadetud teabe nõudmistele kohtus minu nõunik 17.03.2010 riigi peaprokuröri ja Riigiprokuratuuri järelevalveosakonna juhtiva riigiprokuröri prokuratuuri järelevalvet puudutavates küsimustes.

Justiitsministeeriumi vastus

4. Palusin Justiitsministeeriumil vastata eelviidatud küsimustele kui kriminaalmenetluse seadustiku väljatöötamise eest vastutaval ministeeriumil, arvestades sealjuures ka prokuratuuri ja vanglate (kui jälitusasutuse) praktikat.

5. Justiitsministeerium selgitas, et kriminaalmenetluse puhul on võimalik rääkida üksnes käimasolevast kriminaalmenetlusest, seetõttu saaks sellel alusel isikule jälitustoimingu tegemisest teatamata jätta üksnes kuni kohtueelse menetluse lõpuni. Praktikas jäetakse isikule KrMS § 121 lg 1 p 4 alusel jälitustoimingust teatamata esmalt siis, kui see võib kahjustada kriminaalmenetlust. Tulenevalt jälitustoimingu salajasest olemusest kahjustab üldjuhul kriminaalmenetlust jälitustoimingust teavitamine enne kohtueelse menetluse lõppu. Seetõttu antakse prokuröri poolt üldjuhul pärast jälitustoimingu läbiviimist KrMS § 121 lg 1 p 4 alusel luba jätta jälitustoimingust teatamata kuni kriminaalasja lõpetamiseni või kohtusse saatmiseni. Selline soovitus on antud ka riigi peaprokuröri juhendi „Juhis jälitustegevuse järelevalve kohta“² p-s 13. Üldjuhul ei saa jälitustoimingust teavitamine kahjustada enam seda konkreetset kriminaalmenetlust siis, kui menetlus on lõpetatud või kriminaalasi kohtusse saadetud.

6. Vastuseks palvele kirjeldada ka praktikat vanglas läbiviidud jälitustoimingutest teavitamisel, selgitas ministeerium, et vanglates on alustatud jälitusmenetlusi JTS § 12 lg 1 p 3 ja p 5 ajendil³. Vanglates jäetakse jälitustoimingust teavitamata valdavalt vangla (kui jälitusasutuse) juhi poolt volitatud ametniku loal. Volitatud ametnikeks on reeglina julgeolekuosakonna juhatajad. Üldjuhul antakse eelnimetatud ametnike poolt luba jätta jälitustoimingust teavitamata JTS § 17 lg 1 p 2 sätestatud alusel, s.o tagamaks jälitustegevusse kaasatud isiku õiguse hoida koostöö saladuses. JTS § 17 lg 1 p 4 alusel jäetakse isikule jälitustoimingust teatamata juhul, kui see võib kahjustada jälitustegevust. Vanglas teostatava jälitustegevuse kahjustamise all võib silmas pidada erinevate jälitustegevuseks kasutatavate meetodite ja vahendite kasutamise teatavaks saamist kinnipeetavatele. See raskendaks uute võimalike jälitusmenetluse objektiks olevate tegude avastamist. Ministeeriumi kirjast nähtub, et kirja kirjutamise ajal ei ole veel vanglate praktikas olnud juhust, kus isikut teavitataks JTS § 17 lg 1 p 4 alusel⁴ jälitustoimingust.

² Kinnitatud 08.08.2008 (RP-1-4/08/2) KrMS § 213 lg 5 ("Riigi peaprokurör võib anda kohtueelse menetluse seaduslikkuse ja tulemuslikkuse tagamiseks prokuratuurile ja uurimisasutustele üldiseid juhiseid. [...]), prokuratuuriseaduse § 3 lg 1 ja prokuratuuri põhimääruse § 8 lg 2 p 27 ja § 8 lg 3 alusel. Edaspidi viitan sellele lühendatult kui peaprokuröri juhisele.

³ Ekslikult on viidatud JTS §-le 12, mis loetleb jälitustoimingud. Jälitusmenetluse alustamise ajendid sisalduvad JTS §-s 9. Seega alustatakse vanglates jälitusmenetlusi seoses vajadusega vajadus koguda teavet kuritegude ärahoidmiseks ja tõkestamiseks (JTS § 9 lg 1 p 3) ja seoses vajadusega otsustada isiku juurdepääs jälitusteabele või isiku lubamine tööle jälitusasutusse (JTS § 9 lg 1 p 5).

⁴ Nimetatud säte annab aluse teavitamise edasilükkamiseks seoses jälitustegevuse või kriminaalmenetluse ohustamise või kriminaalmenetluse kahjustamisega. Ilmselt on silmas peetud olukorda, kus teavitamine on sellel alusel edasi

7. Vastuseks teisele küsimusele leidis Justiitsministeerium, et jälitustoimingute üle toimib piisav järelevalvemehhanism, mille ülesanne on garanteerida, et isikute õiguste kaitse oleks tagatud. Justiitsministeerium selgitas, et jälitustegevuse, sealhulgas jälitustoimingu tegemisest teavitamata jätmise üle teostavad järelevalvet nii jälitusasutuse kõrgemalseisev asutus, seaduses sätestatud juhtudel prokuratuur ning samuti Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalvekomisjon.

8. Prokuröri poolt antakse üldjuhul esmalt luba jätta jälitustoimingust teavitamata kuni kriminaalasja lõpetamiseni või kohtusse saatamiseni. Seejärel kontrollib prokurör uuesti mitteteatamise aluste esinemist, mille käigus otsustatakse üldjuhul prokuröri poolt lõplikult, kas esinevad veel mitteteatamise alused või enam mitte. Täpsemalt reguleerivad seda riigi peaprokuröri juhise p-d 13, 14 ja 17.

9. Vangla poolt välja antud jälitustoimingust teavitamata jätmise lubade üle teostab vanglasiseselt kontrolli vangla juht (kuna load on väljastanud temale alluv julgeolekuosakonna juhataja). Samuti kontrollivad seda Justiitsministeeriumi vanglate osakonna sisekontrolli talituse ametnikud, nii jooksvalt kui vastavate teenistusvalvete käigus. Teostatud jälitustoimingutest teavitamata jätmisel, teavitamisel ja kogutud andmetega tutvustamisel järgivad vanglad jälitustegevuse seaduses ning selle alusel antud aktides (nt siseministri 01.11.2004 määrus nr 58 „Jälitustoiminguga kogutud andmete tutvustamise kord“) ettenähtud korda. Detailsemat juhust jälitustoimingust teavitamise ja kogutud andmete tutvustamise kohta vanglas kehtestatud ei ole.

10. Justiitsminister väljendas oma vastuses seisukohta, et jälitustoimingutest teatamine ei tohi tuua kaasa suuremat põhiõiguste riivet kui jälitustoiming ise. Seega tuleb alati kaaluda riivatud põhiõiguste tähtsust ja sellest teatamisega kaasnevaid põhiõiguste riiveid. Kui teatamine tooks kaasa suurema põhiõiguste riive, võib jälitustoimingust teatamata jätta KrMS § 121 lg 1 p 1 alusel.

11. Vanglates järgitakse kriminaalmenetlusvälises jälitustegevuses analoogiat peaprokuröri juhises toodud nõuetega ning arvestatakse jälitustoimingutega teostatud õiguste riive kaalu, mille tõttu kohtu loal toimunud jälitustoimingute puhul on eriline rõhk teatamata jätmise põhendamisel.

12. Jälitustoimingust teatamise edasilükkamist või mitteteatamist kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud korras Justiitsministeeriumi vastuse saatmise hetkeks prokuratuuris vaidlustatud ei olnud. Samas on ministeeriumi kinnitusel prokuratuurile esitatud kaebusi seoses sellega, et isikule teatati jälitustoimingute tegemisest, kuid prokuröri loal ei võimaldatud tal nende materjalidega tutvuda (KrMS § 121 lg 2). Nende kaebuste lahendamiste käigus ei ole seaduserikkumisi tuvastatud, sh eeluurimiskohtunike poolt.

13. Vanglate praktikas ei ole justiitsministri kinnitusel esinenud jälitustoimingutest teavitamise edasilükkamise vaidlustamisi. Samuti ei ole veel esinenud isikute nõudeid JTS § 18 mõistes.

14. Justiitsministeeriumi väitel ei võimalda prokuratuuri peetav jälitustoimingu lubade register anda numbrilist vastust teavitamata jätmise praktika osas. Üldiselt lükatakse aga jälitustoimingust

lükatud ja vastamise hetkeks ei ole ühelgi juhul teavitamise edasilükkamise alus ära langenud, mistõttu realselt ei ole isikuid vanglas tehtud jälitustoimingust teavitatud.

teavitamine edasi kuni kriminaalasja lõpetamise või kohtusse saatmiseni. Erandid on lubatud nn masskõneeristuste puhul, kus võib anda koheselt tähtajatu loa kuni vastava aluse äralangemiseni.

15. Vanglates peetakse Justiitsministeeriumi sõnutsi jälitusmenetluste ning -toimingute üle arvestust elektrooniliselt, kasutades selleks politseisüsteemiga analoogilist infosüsteemi. Kahjuks ei võimalda infosüsteem esitatud küsimusele numbrilist vastust anda, kuid valdavalt kasutatakse toimingutest mitteteatamisel vanglasüsteemis jälitustegevuse koostöö saladuses hoidmise kaitseks sätestatud alust (JTS § 17 lg 1 p 2).

Siseministeeriumi vastus

16. Siseministeeriumil palusin vastata eeltoodud küsimustele Siseministeeriumi haldusalas olevate jälitusasutuste tegevuspraktikale ja nende suhtes teostatavale järelevalvele tuginedes.

17. Siseministeerium väljendas oma 17.11.2008 vastuses seisukohta, et KrMS § 121 lg 1 punktis 4 ja JTS § 17 lg 1 punktis 4 sätestatud jälitustoimingutest teatamise edasilükkamise alused on kooskõlas põhiseadusega. Piirangu õigustustena näeb Siseministeerium riigi julgeolekut, ühiskondlikku turvalisust või riigi majanduslikku heaolu, korratuse või kuriteo ärahoidmist, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitset. Ministeerium juhib tähelepanu ka sellele, et võib küll tõstatada küsimuse, kas nimetatud piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas, kuid märgib samas, et kuna tegu ei ole absoluutse piiranguga, vaid edasilükkava tingimusega, siis on see minimaalne ja vajalik piirang just legitiimse eesmärgi suhtes.

18. Vastuseks esimesele küsimusele selgitas Siseministeerium, et KrMS § 121 lg 1 p 4 ja JTS § 17 lg 1 p 4 ei võimalda isiku suhtes teostatud jälitustoimingust jätta üldse teavitamata. Oma väite kinnituseks viitab ministeerium asjaolule, et mõlema sätte puhul on üldiseks kohustuseks isiku viivitamata teavitamine ja erandina võib sättes esitatud aluste olemasolul teavitamist vaid edasi lükata sättes toodud aluste äralangemisega. Esimene alus (kui see võib kahjustada kriminaalmenetlust) on seotud konkreetse kriminaalmenetlusega ja nimetatud alus langeb ära hiljemalt kriminaalasja toimiku edastamisel kaitsjale (menetluse lõpuleviimisega) või kuriteo aegumistähtaja saabumisel. Teine alus (kui see võib soodustada kuritegevust) on ministeeriumi hinnangul mõnevõrra laiem. Eelkõige on see seotud isikuga, kelle suhtes tehti toiming, ja objektiivselt hinnangust, kas antud isikust, kui ta on saanud teada, et tema suhtes on viidud läbi jälitustoiming, võib lähtuda oht, et see teadmine võib soodustada kuritegevust. Näiteks võimalus, et isik hakkab panema toime uusi kuritegusid (hävitama tõendeid jne). Sellisel juhul langeb teavitamise edasilükkamise alus ära siis, kui on tuvastatud, et isikust ei lähtu sellist ohtu. Samas võib nimetatud alus esineda ka juhul, kui toimingust teavitamine toob kaasa jälitustegevuse meetodi avalikustamise ja see võib soodustada kuritegevust. Kui aga sellist teavet on kasutatud tõendusteabena ehk meetod on avalikustatud, siis saab tugineda edaspidi vaid isikust lähtuvale kuritegevust soodustavale asjaolule.

19. Kontrollitavate normide meelevaldse kohaldamise ärahoidmiseks on Siseministeeriumi hinnangul loodud piisavad garantiid. Kriminaalmenetluses on selleks garantiiks eelkõige prokurör. Seadusandja on näinud ette, et jälitustoimingu teinud isik ei saa otsustada meelevaldselt teavitamise edasilükkamise aluse olemasolu või selle puudumise üle. Otsuse peab kriminaalmenetluses võtma vastu prokurör. Otsuse langetamisel peab otsustaja hindama

objektiivselt asjaolusid millele ta tugineb otsuse vastuvõtmisel. Samuti peab otsus olema objektiivselt põhjendatav. Kriminaalmenetluse välises jälitustegevuses toimub mitmekordne kontroll. Eelkõige on see jälitusasutuse juht, kes peab võtma vastu kaalutud otsuse teavitamata jätmise osas. Samuti on sätestatud JTS §-s 19 kontroll ja järelevalve jälitustegevuse seaduslikkuse üle. Antud paragrahvi lg 1 sätestab, et jälitusasutuste kõrgemalseisvad organid kontrollivad nende haldusse kuuluvate ametkondade jälitustegevuse seaduslikkust ja põhjendatust. Eeltoodu tähendab, et nimetatud isikutele on kohustus teostada järelevalvet teavitamata jätmise põhjendatuse üle. Sama paragrahvi teine lõige sätestab, et järelevalvet uurimisasutuseks oleva jälitusasutuse poolt JTS § 9 lg 1 punktides 1, 2, 3 ja 7¹ nimetatud ajenditel alustatud jälitusmenetluse üle teostab prokuratuur. Seega toimub ka järelevalve prokuratuuri poolt. Kindlasti on üheks oluliseks garantiiks kohtuliku kontrolli võimalus.

20. Vastuseks küsimusele, kuidas toimub praktikas jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise kontroll, vastas Siseminister, et jälitustegevuse seaduse alusel toimub perioodiline kontroll toimikute üle, mis sisaldab muuhulgas ka vastavate aluste kontrolli. Ministeri kinnitusega toimub selline kontroll ka jälitusmenetluse lõpetamisel. Samuti märkis Siseminister seda, et antud alustel teavitamisest edasilükkamisel ei ole erinevusi võrreldes teiste alustega. Praktikas esinevad mitu teavitamisest edasilükkamise alust koos ja nende äralangemist hinnatakse samuti koos.

21. Siseministeri hinnangul ei ole isiku teavitamisel tema suhtes teostatud jälitustoimingust või teavitamise edasilükkamisest erinevusi sõltuvalt sellest, millise seaduse alusel toimingu tehti, sest teavitamise edasilükkamise alused on oma sisult samased. Samuti ei ole teavitamise edasilükkamine seotud toimingu olemusega, sest vastav säte näeb ette üldise teavitamise kohustuse ja sätestab teavitamisest edasilükkamise alused. Antud juhul ei ole diskretsiooni aluseks toimingu iseloom, vaid konkreetsed faktilised ja objektiivselt põhjendatavad asjaolud.

22. Seoses jälitustoimingust teavitamise edasilükkamisega märkis Siseminister, et selle vaidlustamiseks tuleneb alus eelkõige põhiseaduse (PS) §-st 15. Siiski tuleb arvestada, et edasikaebest saab reaalset kasutada vaid eeldusel, et isik on teadlik, et tema suhtes on tehtud toimingu. Mitteteavitamise mõte aga seisneb selles, et isik ei tea ega saa teada, et tema suhtes selline toimingu teostati. Seega on isikul järelekontrolli vormis õigus vaidlustada teavitamise edasilükkamise alus ehk kontrollida teavitamisest edasilükkamise aluse olemasolu ja selle põhjendatust. Siseministeri valitsemisala jälitusasutuste praktikas ei olnud vastuse koostamise ajal teavitamise edasilükkamist vaidlustatud.

23. Siseministeri valitsemisalas olevate jälitusasutuste praktika jälitustoimingust teavitamise edasilükkamisel sõltub kriminaalmenetluse raames teostatava jälitustoimingute puhul prokuratuuri kui jälitustegevuse teavitamisest edasilükkamise otsustava institutsiooni tegevusest. Kriminaalmenetluse välise jälitustegevuse puhul toimub aluste kontroll vastavalt toimikute kontrollile. Samuti võib mitteteavitamine olla seotud konkreetses asjas hilisemalt teostatud kriminaalmenetluse kulgemisega. Seda eelkõige juhul, kui kriminaalmenetluse välise jälitusmenetluse käigus saadud teave oli kriminaalmenetluse alustamise ajendiks. Siseminister nendib, et teavitamise edasilükkamise keskmist aega on raske hinnata. Need alused sõltuvad konkreetsetest objektiivsetest asjaoludest, samuti esinevad edasilükkamise alused sageli kombineerituna. Näitena toob Siseminister selle, et jälitustoimingusse on kaasatud mitmeid

isikuid, kelle seadusega tagatud õigusi või vabadusi võib toimingust teavitamine kahjustada. Samas on saadud toimingust teave, mis on aluseks teise toimingu teostamisel või tõendi hankimisel. Seega ei saa antud juhul toimingust teavitada, sest see võib kahjustada teiste isikute huve ja samaaegselt võib see kahjustada konkreetset kriminaalasjas tõe tuvastamist. Samuti võib esineda olukord, kus jälitustoimingust teavitamine võib soodustada isiku poolt uute kuritegude toimepanemist (teiste kuritegude varjamiseks, tõendite hävitamiseks vms).

24. Kokkuvõtteks märgitakse Siseministeeriumi vastuses, et oluline on, et demokraatliku õigusriigi printsiipide kohaselt oleks igal isikul võimalus realiseerida oma põhiseaduslikke õigusi ning saada teavet tema põhiõiguste riivist. Kehtiv regulatsioon ja praktika tagavad Siseministeeriumi kinnitusel riigi poolt jälitustegevuse sfääri sattunud isikute teavitamise nende suhtes jälitustoimingute tegemisest. Samuti on Siseministeeriumi hinnangul seadustega antud piisav järelevalve garantii, mis peab välistama ametnike poolt põhjendamatute piirangute seadmise.

Rahandusministeeriumi vastus

25. Rahandusministeerium selgitas oma vastuses, et KrMS § 121 lg 1 punktis 4 ja JTS § 17 lg 1 punktis 4 sisalduv alus jälitustoimingust teavitamisest edasilükkamiseks on praktikas kasutatavad eelkõige siis, kui konkreetne menetlus on lõppenud, aga jätkuvalt on olemas seostatav kriminaalmenetluslik huvi. Näiteks kui menetluses on veel eelmisest kriminaalasjast eraldatud asju, sh kuritegude ärahoidmiseks ja ennetamiseks andmete kogumiseks teostatavas jälitusmenetluses (JTS § 9 lg 1 p 3). Sellisel juhul ei ole Rahandusministeeriumi sõnutsi tegemist teavitamisega hiljemalt konkreetse menetluse lõppemisel või kohtusse saatmisel.

26. Rahandusministeeriumi hinnangul on võimalik, et isik jäetakse KrMS § 121 lg 1 punktis 4 või JTS § 17 lg 1 punktis 4 nimetatud alusel tema suhtes teostatud jälitustoimingust üldse teavitamata.

27. Vastuseks praktikale jälitustoimingutest teavitamise edasilükkamise ja mitteteavitamise aluste jätkuva kontrolli osas märkis Rahandusministeerium, et Maksu- ja Tolliamet teeb selles osas koostööd prokuratuuriga. Spetsiaalset kontrolli jälitustoimingutest teavitamise edasilükkamise kohta ei toimu, küll aga viiakse kaks korda aastas läbi kontroll, mille raames hinnatakse jälitusmenetluse kulgu ja sellega seonduvaid asjaolusid. Kui jälitusmenetlus kasvab üle kriminaalmenetluseks, otsustakse üldjuhul jälitustoimingutest teatamine lõplikult kriminaalasja lõpetamisel või kohtusse saatmisel. Kui mitteteatamise luba antakse tähtajatult kuni vastava aluse äralangemiseni, ei ole prokuröri pärast kriminaalmenetluse lõpetamist või kohtusse saatmist selliseid lubasid vajalik perioodiliselt üle vaadata. Juhtivprokurör korraldab selle üle valikulise kontrolli teostamist.

28. Rahandusministeerium nõustus sellega, et isikul, kelle teavitamine teostatud jälitustoimingutest on edasi lükatud, on seaduslik alus teavitamise edasilükkamise vaidlustamiseks (JTS § 18). Samas möönis Rahandusministeerium seda, et praktikas puudub isikul reaalne võimalus teavitamise edasilükkamise vaidlustamiseks, kuna isikul ei ole võimalik vaidlustada seda, mida ta ei tea. Maksu- ja Tolliameti praktikas pole jälitustoimingu teavitamisest edasilükkamist kunagi vaidlustatud.

29. Rahandusministeeriumil ning Maksu- ja Tolliametil puudub statistika jälitustoimingu tegemisest teavitamise edasilükkamise kohta. Selle statistika kokkupanek eeldaks kõigi toimikute läbivaatamist.

Õiguskantsleri täiendav teabe nõudmine

30. Pärast eelkirjeldatud vastustega tutvumist ning nende analüüsimist pöördusin 12.07.2010 kirjaga nr 6-1/081527/1004166 uuesti ministeeriumite poole. Palusin ministritel vastata alltoodud täiendavatele küsimustele ning võimaluse korral edastada asjakohane statistika, viited kohtupraktikale, ülevaated teenistusjärelvalve korras viimase pooleteise aasta jooksul teostatud kontrollidest ning kirjeldada või selgitada menetlusgarantiisid, mida minu kirjas sisalduv eelanalüüs ei kajastanud. Ministritele esitatud täiendavad küsimused olid järgmised.

1. Kas KarS § 121 ja JTS § 17 (kehtivas redaktsioonis) võimaldavad jätta isiku tema suhtes teostatud jälitustoimingust üldse teavitamata?
2. Kas teie hinnangul esineb praktiline vajadus jätta teatud asjaoludel isik tema suhtes teostatud jälitustoimingutest üldse teavitamata?
3. Kui jah, siis millised konkreetset menetlustagatiseid tasakaalustavad/tasakaalustaksid isiku üldse teavitamata jätmisega kaasnevat põhiõiguste riivet?
4. Milline on praktikas või millisena näete KrMS § 121 lg 2 ls 2 ja JTS § 17 lg 2 ls 2 rakendusala ning mõju jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle otsustamisele?
5. Kas ministeeriumi ja prokuratuuri teostatav järelvalve hõlmab praktikas ka jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise kontrolli (eelkõige pärast kriminaalmenetluse või jälitusmenetluse lõppu)?
6. Kas ja kui jah, siis millistel asjaoludel peate vajalikuks täiendavat sõltumatut kontrolli isiku jälitustoimingust teavitamata jätmise üle? Kas seadusest tulenev aruandekohustus Riigikogu erikomisjoni ees hõlmab praktikas ka jälitustoimingust teavitamise ja teavitamise edasilükkamisega seonduvat?
7. Kas jälitustoiminguga kogutud teabe (isikuandmete) säilitamise, kasutamise ja hävitamise korra regulatsioon on kooskõlas ja toetab KrMS §-s 121 ja JTS §-s 17 sätestatud kohustuste täitmist (nt jälitustoimik kuulub hävitamisele enne isiku teavitamist, pärast toimiku hävitamist säilitatakse teavet andmebaasis jmt)?

31. Kuna täiendavate küsimuste esitamise ajal oli Riigikogu menetluses Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõu jälitustegevuse regulatsiooni korrastamiseks⁵, edastasin oma eelanalüüsi teadmiseks ka eelnõu menetlust juhtinud õiguskomisjonile.

Justiitsministeeriumi täiendav seisukoht

32. Justiitsministeerium asus taaskord seisukohale, et KrMS § 121 ja JTS § 17 lg 1 sõnastus ei välista, et teatud juhtudel jäetakse isik tema suhtes teostatud jälitustoimingust üldse teavitamata. Vähemalt teoreetiliselt on ministri hinnangul võimalik olukord, kus seaduses toodud teatamata

⁵ Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (286 SE, XI koosseis). Kättesaadavarvutivõrgus: www.riigikogu.ee. Edaspidi eelnõude ja seletuskirjade puhul Riigikogu veebilehele uuesti viidatud ei ole.

jätmise alused ei langegi ära ja sellistel juhtudel annabki viidatud säte võimaluse jätta isik teavitamata. Samas märkis ministeerium oma vastuses, et isiku teavitamata jätmise praktilise vajaduse kohta on veel vara hinnangut anda, kuna teavitamise kohustus sätestati alles 01.07.2004 ja seega on seaduse rakendusaeg järelduste tegemiseks liialt lühike. Teavitamist takistavate asjaolude kestust ei ole võimalik prognoosida, kuid nende tähtsus üldiselt aja jooksul väheneb, mistõttu mingil ajahetkel peaks teavitamist nõudvad alused saavutama ülekaalu.

33. Isiku tema suhtes tehtud jälitustoimingust üldse teavitamata jätmisega kaasneva põhiõiguste riive garantiidena nimetas justiitsminister prokuratuuri kui sõltumatu menetlusasutuse järelevalvet ning jälitusasutuse ametkonnasisest järelevalvet, mis tipnevad Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusega.

34. Justiitsministeerium selgitas, et jälitustoiminguga kogutud teabe tutvustamata jätmise alused (KrMS § 12 lg 2 ja JTS § 17 lg 2) kattuvad teavitamata jätmise alustega, kuid materjalide tutvustamata jätmise alused on laiemad. Seetõttu ongi praktikas võimalik, et isikut teavitatakse jälitustoimingust, kuid kogutud materjale ei tutvustata.

35. Vastuseks küsimusele, kas ministeeriumi ja prokuratuuri teostatav järelevalve hõlmab praktikas ka jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise kontrolli (eelkõige pärast kriminaalmenetluse või jälitusmenetluse lõppu), viitas Justiitsministeerium riigi peaprokuröri juhise p-le 17, mis näeb pärast kriminaalmenetluse lõppu ette prokuratuuri pistelise, mitte perioodilise kontrolli.

36. Justiitsministeerium avaldas seisukohta, et vaatamata asjaolule, et julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 36 ei räägi otseselt jälitustoimingust mitteteavitamise kohta andmete esitamisest, on Riigikogu erikomisjonil õigus sellist teavet küsida. Ministeerium tõi esile ka seda, et Riigikogu erikomisjoni ülesandeks on mh tagada põhiõiguste kaitse.

37. Seoses jälitustoimingutega kogutud teabe säilitamise, kasutamise ja hävitamisega möönis Justiitsministeerium, et kehtiva jälitustegevuse seaduse regulatsioon ei ole piisav ning ei pruugi tagada küllaldaselt isikute õiguste kaitset. Justiitsministeerium osutas Riigikogu menetluse olevale eelnõule 286 SE, mille eesmärk ongi regulatsiooni korrastamine. Ministeerium tõdes, et täielikult ei saa välistada olukorda, kus jälitustoimik hävitatakse enne isiku teavitamist.

38. Lõpetuseks märkis Justiitsministeerium, et on jätkuvalt oma eelmises kirjas toodud arvamusel. Justiitsministri kirjale ei olnud lisatud ühtegi lisamaterjali (vt p 30).

Siseministeeriumi täiendav seisukoht

39. Siseministeerium kordas oma varasemat seisukohta, et KrMS § 121 ja JTS § 17 ei võimalda isikut tema suhtes teostatud jälitustoimingust üldse teavitamata jätta. Siseminister möönis, et teatud juhtudel esineb praktikas siiski vajadus jätta isik teavitamata. Sellisel juhul on tegu kaalutletud otsusega, mis peab arvestama juhtumi asjaolusid. KrMS § 121 lg 1 p 4 ja JTS § 17 lg 1 p 4 on aga politsei arvates (*sic!*) sätted, mis annavad aluse teavitamise edasilükkamiseks, aga mitte teavitamata jätmiseks. Vastuses lisati, et erandiks võivad olla kinnistes asutustes (vangla, arestimaja) tehtud jälitustoimingud ning keerulised jälituskombinatsioonid, kus kõrvuti

kriminaalmenetluse või jälitusmenetluse kahjustamise ja kuritegevuse soodustamise ohuga esinevad kaalukamatena viidatud sätete teistes punktides toodud teavitamata jätmise alused. Sellisel juhul on korrektne, kui isiku mitteteavitamise loal on välja toodud erinevad asjakohased seadusest tulenevad teavitamata jätmise alused.

40. Jälitustoiminguga kogutud materjalide tutvustamata jätmisel on oluline tähele panna teiste inimeste eraelulise teabe ning muude õiguste ja vabaduste kaitse vajadust. Ministerium on seisukohal, et kui vahetult pärast jälitustoimingut on võimalik kindlaks teha, et isikule ei ole võimalik tutvustada saadud andmeid, siis on tõenäoliselt otstarbekas kaaluda ka toimingust teatamata jätmist, sest teavitamine ilma kogutud andmete tutvustamiseta võib teatud juhtudel tuua kaasa suurema põhiõiguste riive.

41. Lõpetuseks leidis Siseministerium, et jälitusteabe säilitamise, kasutamise ja hävitamise korra regulatsioon on kooskõlas ja toetab KrMS §-st 121 ja JTS §-st 17 tuleneva kohustuse täitmist, kuna toimiku hoidmise ja säilitamise aeg on piisav otsustamiseks tema suhtes kogutud andmete tutvustamist või tutvustamata jätmist. Kuna jälitustegevuse õigus ei ole ainult Siseministeriumi haldusala asutuste ülesanne, siis riigis tervikuna ülevaate saamiseks jälitustoimingutest teavitamise või mitteteavitamise osas, soovitas Siseministerium mul pöörduda Justiitsministeriumi poole, kelle haldusalas asub jälitustegevuse üle järelevalvet teostav prokuratuur.

Rahandusministeriumi täiendav seisukoht

42. Rahandusministerium jäi oma vastuses samuti varasemalt väljendatud arvamuse juurde, et teatud erandlikel asjaoludel võib isiku tuginedes KrMS § 121 p-le 4 ja § 17 lg 1 p-le 4 jätta jälitustoimingust teavitamata. Kui teised viidatud lõikes sisalduvad alused võivad esineda väga pikka aega ja sellega kaasneb vajadus jätta isik üldse teavitamata, siis punktis 4 toodud alustest konkreetse jälitusmenetluse või kriminaalmenetluse kahjustamise oht kaob ära hiljemalt kohtuotsuse jõustumisel. Jälitusmenetluse või kriminaalmenetluse laiemas mõttes kahjustamise või kuritegevuse soodustamise oht teavitamisest keeldumise alusena on asjakohane, kui esineb seostatav kriminaalmenetluslik huvi (nt eraldatud kriminaalmenetlused) või kui potentsiaalsete kurjategijate teavitamine toob kaasa teadasaamise jälitusasutuse võimalustest. Rahandusministerium tõi välja, et ülimalt keeruline on mitmete aastate vältel kuritegusid toime pannud isikute suhtes otsustada, kuna mitteteatamise alus ära langeb, s.t millal on kindel, et isikud enam kuritegusid toime ei pane ja omale teadaolevat infot õiguskaitseasutuste poolt kasutatavate meetodite kohta teistele kurjategijatele ei edasta.

43. Rahandusministerium märkis, et Maksu- ja Tolliameti poolt kuritegude ärahoidmise ja tõkestamise ajendil (JTS § 9 lg 1 p 3) alustatud jälitusmenetlused on erandlikud. Võrreldes 2008. aastaga vähenes 2009. aastal selliste kriminaalmenetluseelsete jälitusmenetluste arv 13-lt 5-le. Kui jälitusmenetlus kasvab üle kriminaalmenetluseks, otsustatakse jälitustoimingust teavitamine lõplikult kriminaalasja lõpetamisel või kohtusse saatmisel. Vastuses viidati tähtajatu teavitamise edasilükkamise loaga seoses peaprokuröri kehtestatud juhisele.

44. Seoses jälitustoiminguga saadud teabe tutvustamata jätmisega osutas Rahandusministerium sellele, et siseministri 01.11.2004 määrusega nr 58 kehtestatud „Jälitustoiminguga kogutud andmete tutvustamise korra“ § 2 lõikele 3 vastavalt tuleb isikule jälitustoimingust teavitamise

teates kirjeldada küllaltki täpselt jälitustoimingu läbiviimisega seonduvaid fakte. Seetõttu võib ministri hinnangul KrMS § 121 lg p 2 ja JTS § 17 lg 2 p 2 rakendamine ikkagi ohustada mitteteavitamise aluseks olnud teise isiku seadusega kaitstud õiguseid ja vabadusi, sõltumata sellest, et talle ei tutvustata kogutud materjale.

45. Rahandusministeerium selgitas, et ministeerium jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle kontrolli ei teosta. Samuti ei pea ministeerium vajalikuks täiendavat sõltumatut kontrolli teavitamata jätmisega seoses. Maksu- ja Tolliametil on seadusest tulenev kohustus esitada kord kvartalis rahandusministrile ja Riigikogu erikomisjonile aruanne teostatud kohtu luba mittedõudvate jälitustoimingute kohta (toimingu teostamise kuupäev, toimingu alus ja jälitustoimiku number).

46. Rahandusministeerium ei näe jälitustoiminguga saadud teabe säilitamise, kasutamise ja hävitamise olemasoleva korra vastuolu teavitamiskohustusega, kuna tulenevalt siseministri määruse nr 58 § 2 lõikest 2 kehtib teavitamise kohustus (pärast teavitamise edasilükkamise aluse äralangemist) kuni jälitustoimiku säilitustähtaja möödumiseni. Pärast toimiku hävitamist kustutatakse jälitustoiminguga kogutud teave ka andmebaasidest. Piiratud tasemega riigisaladust sisaldavate jälitustoimikute säilitamise tähtaeg on tavaliselt 25 aastat.

Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni seisukoht

47. Kuigi jälitusasutustel ja asjaomasel ministril on JTS § 19 lõigetes 4 ja 4¹ sätestatud korras aruandekohustus Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni ees, siis ei tulene jälitustegevuse seadusest ega erikomisjoni pädevust ettenägeva JAS §-st 36 üheselt see, kas järelevalve ja aruandekohustus hõlmavad lisaks toimingute teostamisele ka sellele järgneva (järgnema pidava) teavitamise kohustuse täitmist. Ka erikomisjoni aasta tegevuse avalikud aruanded⁶ ei anna sellele küsimusele vastust. Seetõttu pöördusin järelevalvepraktika teadasaamiseks 29.11.2010 teabe nõudmisega Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni poole.

48. Oma 13.12.2010 vastuses selgitas erikomisjon, et jälitusasutuste esitatavad kvartaliaruanded ei sisalda ülevaadet jälitustoimingutest teavitamise või teavitamata jätmise kohta.

49. Kuna komisjon kuulab lisaks jälitusasutuste juhtidele ära ka riigi peaprokuröri ja Riigiprokuratuuri esindajad – seadusega on prokuratuurile pandud jälitustegevusega seonduvaid ülesandeid ja kohustusi –, siis edastas erikomisjon oma vastuses järgmise teabe. Komisjoni 03.05.2010 istungil kinnitas riigi peaprokurör, et kohtusse jõudvates kriminaalasjades teavitatakse üldjuhul kõiki isikuid nende suhtes jälitustoimingute teostamisest, kui nende isikusamasus on menetluse käigus tuvastatud. Samuti avaldas riigi peaprokurör seisukohta, et kui kriminaalasi kohtusse ei jõua, võib isikud jätta teavitamata. Selliste (kriminaal)asjade osakaal on peaprokuröri hinnangul ca 5%. Komisjoni 06.12.2010 istungil kinnitas Riigiprokuratuuri esindaja, et alates 2007. aastast on jälitustoimingutest teavitamine pidevalt kasvanud ning kuigi täpne statistika puudub, siis hinnanguliselt teavitatakse praeguseks 50% juhtudel. Prokuratuuril on kavas

⁶ Alates 2008. aasta aruandest kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=52568>.

suurendada järelevalvet teavitamise üle ja jälitustoimingust teavitamise osakaal peaks lähemas tulevikus jõudma 90 %-ni.

50. Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon väljendas oma vastuses seisukohta, et jälitustoimingutest teavitamine on jälitusasutuste poolt puudulik ja vajaks põhjalikumat õiguslikku analüüsi. Erikomisjoni esimees avaldas ka kahtlust, et jälitusasutused võivad tõlgendada JTS § 17 lõikes 1 sätestatud teatamata jätmise aluseid liiga laialt. Erikomisjoni hinnangul saaks õigusliku analüüsi pinnalt otsustada, kas muuta (täpsustada) seadustes olevaid sätteid, mis jälitustoimingust teavitamata jätmist reguleerivad, või võtta kasutusele muid meetmeid (nt koolitus, juhendid jmt).

51. Lõpetuseks kinnitas erikomisjon, et kaalub ka oma järelevalvetegevuses jälitusasutuste aruandluse täpsustamist jälitustoimingutest teavitamise osas.

Alates 01.01.2012 kehtiv regulatsioon

52. Riigikogus võeti 17.02.2011 vastu kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (286 SE), millega tunnistatakse jälitustegevuse seadus alates 01.01.2012 kehtetuks ning jälitustoimingutega seonduv uus regulatsioon viiakse põhiosas kriminaalmenetluse seadustikku.⁷

53. Õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1, § 15 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lg 1 p 2 alusel on õiguskantsleril ka väljakuulutatud, kuid jõustumata seaduse normikontrolli pädevus. Seetõttu laieneb järgnev analüüs ka 01.01.2012 jõustuvale jälitustoimingust teavitamise regulatsioonile.

II ASJAKOHASED ÕIGUSNORMID

54. Kriminaalmenetluse seadustik (kuni 31.12.2011):

"§ 121. Jälitustoiminguga kogutud andmete tutvustamine

(1) Jälitustoimingu teinud asutus või tehtud jälitustoimingut taotlenud uurimisasutus teatab jälitustoimingust viivitamata isikule, kelle suhtes on toiming tehtud, ning isikule, kelle perekonna- või eraelu puutumatus on jälitustoiminguga riivatud. Prokuröri loal võib kuni vastava aluse äralangemiseni jätta jälitustoimingust teatamata, kui see võib:

[...]

4) kahjustada kriminaalmenetlust või soodustada kuritegevust.

[...]"

⁷ RT I, 21.03.2011, 2. Vastavalt KrMS § 126² lõikele 6 laieneb jälitustoimingu tegemisel muu seaduse alusel kriminaalmenetluse seadustikus reguleeritud jälitustoimingust teavitamise ja andmete tutvustamise kord, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti. Nt on mitteteavitamine nähtud ette 01.01.2012 jõustavas tunnistajakaitse seaduse § 18¹ lõikes 7.

55. Jälitustegevuse seadus (kuni 31.12.2011):

"§ 17. Jälitustoiminguga kogutud andmete tutvustamine

(1) Jälitustoimingu teinud asutus teatab käesoleva seaduse § 12 1. ja 3. lõikes nimetatud jälitustoimingust viivitamata isikule, kelle suhtes on toiming tehtud, ning isikule, kelle perekonna- või eraelu puutumatus on jälitustoiminguga riivatud. Jälitusasutuse juhi või tema poolt volitatud ametniku kirjaliku põhjendatud otsuse alusel võib kuni vastava aluse äralangemiseni jätta jälitustoimingust teatamata, kui see võib:

[...]

4) kahjustada jälitustegevust või kriminaalmenetlust või soodustada kuritegevust.

[...]"

56. Kriminaalmenetluse seadustik (alates 01.01.2012):

„126¹⁵. Jälitustoimingust teavitamine

(1) Jälitustoimingu tegemise aluse äralangemisel teavitab jälitusasutus viivitamata isikut, kelle suhtes jälitustoiming tehti, ning isikut, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga oluliselt riivati ja kes on menetluse käigus tuvastatud.

(2) Jälitusasutus võib jätta jälitustoimingust teavitamata, kui teavitamine võib:

[...]

2) ohustada jälitustoimingu eesmärki;

3) kahjustada kriminaalmenetlust või soodustada kuritegevust;

[...]

(3) Isiku võib prokuratuuri loal jätta jälitustoimingust teavitamata kuni käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud aluste äralangemiseni.

[...]"

III ÕIGUSLIK ANALÜÜS

57. Mulle esitatud avalduse lahendamisel tuli leida vastus küsimusele, kas KrMS § 121 lg 1 ls 2 punktis 4 ja JTS § 17 lg 1 ls 2 punktis 4 ning 01.01.2012 jõustuva KrMS § 126¹⁵ lõike 2 punktides 2 ja 3 sätestatud alused jälitustoimingust teavitamise edasilükkamiseks on põhiseaduspärased.

58. Oma analüüsis nimetatud normide põhiseaduspärasuse hindamisel lähtun järgmistest aspektidest nende koostoimes: õigusliku aluse sõnastus, teavitamise edasilükkamise rakenduspraktika, järelevalve korraldus ja muud menetlusgarantiid (õiguskaitsevahendite kasutamise võimalus, kogutud teabe säilitamise ja kasutamise regulatsioon).

59. Samuti tuleb sissejuhatuseks täpsustada, et järgnev analüüs ei hõlma otstarbekuse kaalutlusel kõiki jälitustoimingu tegemise ajendeid (eesmärke). Keskendun oma järgnevas analüüsis kriminaalmenetluses läbiviidavatele ja eelkõige tõendi saamisele suunatud jälitustoimingutele (jättes lähema tähelepanuta nt konfiskeerimismenetluses või menetlusest kõrvalehoidva kahtlustatava või süüdistatava tagaotsimisega seonduvad erisused), ja kriminaalmenetluse väliselt

vaatlen järgnevalt vaid kuriteo ennetamise ja tõkestamise eesmärgil tehtavaid jälitustoiminguid (jättes kõrvale nt taustakontrolli käigus või tegevusloa andmise käigus tehtud jälitustoimingud).

Põhiseaduslik taust

60. Jälitustoimingule allutatud isiku teavitamise kohustus sätestati kriminaalmenetluse seadustikus ja jälitustegevuse seaduses alates 01.07.2004. Enne nn aktiivse teavitamise kohustuse kehtestamist oli JTS § 17 alusel Eesti kodanikul õigus tutvuda enda andmetega, kui ei esinenud andmete tutvustamisest keeldumise aluseid. Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu seletuskirjas on märgitud, et "[Õ]igusriiklikust aspektist on äärmiselt oluline eelnõu §-s [...] sätestatu, mille kohaselt on jälitustoimingu läbiviinud ametkond või kohtueelne menetleja kohustatud aset leidnud jälitustoimingust [...] teavitama jälitustoimingule allutatud isikut, samuti isikut, kelle perekonna- ja eraelu puutumatus jälitustoiminguga rikuti, kohe kui teavitamine ei saa enam kahjustada kriminaalmenetluse eesmärkide saavutamist."⁸

61. Isikuandmete salajase kogumise ja töötlemisega sekkub riik inimese privaatsfääri ning riivab seeläbi eelkõige PS § 26 lõikega 1 tagatud perekonna- ja eraelu puutumatus. Kuigi PS § 26 lg 1 kaitsealasse kuulub kogu eraelu valdkond, sisaldab põhiseadus *lex specialis*’ena ka norme, mis on pühendatud eraelu mõne kitsama aspekti kaitsele, nt PS § 33 lg 1 (eluruumi, valduse ja töökoha puutumatus), § 43 lg 1 (sõnumisaladus). Samuti tuleneb PS § 19 lõikes 1 sätestatud õigusest vabale eneseteostusele informatsiooniline enesemääramisõigus, mis tähendab isiku võimalust ise otsustada, kas ja millises ulatuses tema kohta käivaid andmeid töödeldakse.⁹ Seega võib jälitustoimingutega riivata isiku mitmeid erinevaid põhiseadusega tagatud õiguseid ja vabadusi.

62. Isiku teavitamine tema õigusi riivavast ja salaja, s.o tema eest varjatuna läbiviidud riigi toimingust on oluline esiteks tulenevalt inimväärikuse põhimõttest (PS § 10)¹⁰ ning teiseks seetõttu, et teavitamisega luuakse isikule võimalus õiguskaitsevahendite kasutamiseks. Kohtuliku järelekontrolli funktsioon on tavapäraselt seotud kaebusepõhise lähenemisega, s.t et järelekontrolli käivitamiseks on vajalik isiklik pöördumine. Jälitustoimingute teostamine ja nende abil isikuandmete kogumine ja töötlemine toimuvad isiku teadmata, mis seetõttu (kui isikut sellest ei teavitata või info ei „leki“) välistab PS §15 lõikes 1 sätestatud õiguse pöörduda kohtusse oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral. Sealjuures võivad isiku õigused ja vabadused saada rikutud kas jälitustoimingu tegemisel või jälitustoiminguga saadud teabe säilitamisel, kasutamisel või muul töötlemisel.

⁸ Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu (594 SE, IX koosseis).

⁹ RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p I. Vt ka järgmine allmärkus PS § 26 ja § 19 lg 1 seotuse kohta.

¹⁰ "Neljas inimväärikuse element on isiku identiteedi säilitamine. Riigikohtu kriminaalkolleegium mainib nii õigust inimlikule identiteedile kui ka informatsioonilise enesemääramise õigust (RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p I). Need on seotud §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus ja § 19 lg-s 1 sätestatud üldise isiksuspõhiõigusega. Inimväärikust rikub selle kontekstis nt ebaseaduslik jälgimine, millest isikut ei teavitata, sest kui isik tema suhtes kohaldatud jälitusmeetmetest teada ei saa, on ta muudetud riigivõimu objektiks ning tema suhtes toime pandud rikkumiste suhtes kaitsetu". M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Toim E. Truuväli jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, lk 113, komm 3.1.4.

63. Lisaks näeb PS § 44 lg 3 ette isiku¹¹ õiguse seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohaliku omavalitsuse asutustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Seaduse alusel võib seda õigust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. Tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Üldreeglina peab isik seega saama teada tema kohta avaliku võimu kasutuses olevatest andmetest, teadasaamist võib piirata üksnes eelnevalt loetletud põhjustel.

64. Leian, et isiku teavitamine tema suhtes tehtud jälitustoimingutest kuulub PS § 44 lg 3 kui spetsiaalse seadusereservatsiooniga õiguse kaitsealasse, kuna teavitamine loob eelduse enda kohta riigiasutustes hoitavate andmetega tutvumiseks. PS § 44 lg 2 näeb ette avaliku võimu kandja kohustuse isiku nõudmisel anda teavet oma tegevuse kohta, v.a andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Informatsiooni saamise õigus avaliku võimu kandja tegevuse kohta on lihtsa seadusereservatsiooniga õigus ja eeldab ka isiku enda aktiivsust teabe saamisel. Ühelt poolt ei ole PS § 44 lõikes 3 sisalduv õigus tutvuda enda kohta hoitavate andmetega erinevalt PS § 44 lõikest 2 *expressis verbis* seotud üksnes isiku enda nõudmisel teabe andmisega. Teisest küljest on seadusandjal lõikes 3 sisalduva õiguse tagamiseks õigus ja kohustus näha seadusega ette selle õiguse realiseerimise täpsem kord. Nii tuleneb ka PS § 44 lõikest 3 miinimumnõudena avaliku võimu positiivne tegutsemiskohustus, kui andmesubjekt selleks soovi avaldab (vt isikuandmete kaitse seaduse § 19). Arvestades jälitustoimingute varjatud olemust, ei oleks isikul ilma avaliku võimu aktiivse teavitamiskohustuseta aga andmete kogumise faktist mitteteadmise tõttu võimalik oma sellekohast õigust kasutada. Nii tuleb minu hinnangul tõlgendada PS § 44 lg 3 kaitseala jälitustoiminguid puudutavas osas laiendavalt¹², s.t viisil, mis nõuab isiku, kelle põhiõigusi jälitustoiminguga riivati, aktiivset teavitamist salajasest infokogumisest pärast jälitustoimingu eesmärgi saavutamist.

65. Enda andmete teadasaamise õiguse piirang võib seisneda nii ajalises juurdepääsu edasilükkamises kui ka sisulises küljes, s.t isik ei saa teada kõigist tema kohta riigil olevatest andmetest või nähakse ette piirangud andmete kogumise ja hoidmise fakti enda kohta. Arusaadavalt peavad nii ajalised kui ka sisulised piirangud – nii faktiliselt kui ka seaduses

¹¹ PS § 44 lg 3 sätestab selle õiguse esmalt Eesti kodaniku õigusena. Lõikes 4 aga laiendatakse enda kohta hoitavate andmetega tutvumise õigus ka välismaalastele, kui seadus ei näe ette erisusi. Praegu selliseid erisusi jälitustoimingutega seonduvalt seadustes ettenähtud ei ole ja seetõttu jätan viite PS § 44 lõikele 4 edaspidi kõrvale. Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seadusega muudeti 01.07.2004 mh jälitustegevuse seadust. Eelnõu (295 SE, IX koosseis) seletuskirjas on JTS §-de 17, 17¹ ja 18 muudatust põhjendatud järgmiselt „Nende sätetega tagatakse ka välismaalasele õigus tutvuda tema kohta jälitustegevuses kogutud andmetega. Puudub vajadus Eesti kodanike ja teiste isikute erinevaks kohtlemiseks, sest andmete andmisest keeldumise alused välistavad avaliku huvi kahjustamise andmete esitamisega niigi. Andmete esitamine on tõhusaim viis tagada isikule võimalus pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtusse (PS § 15 ja JTS § 18 lg 2). Kui andmete saamise õigust pole, puudub välismaalasel võimalus teada saada tema suhtes teostatud jälitustegevusest, mis on kohtusse pöördumise eelduseks. [...]“.

¹² Nt on Riigikohus laiendavalt tõlgendanud PS § 44 lg 1, vt RKÜK 07.12.2009, nr 3-3-1-5-09, p 21: „PS § 44 lg 1 sõnastus ei erista infokandjaid ega infolevitajaid, vaid eristab informatsiooni, mida levitatakse üldiseks kasutamiseks, teabest, mida ei levitata üldiseks kasutamiseks. Üldkogu arvates tuleb üldiseks kasutamiseks levitatava teabena mõista kogu informatsiooni, sõltumata selle edastajast ja kandjast, mis on tehtud kättesaadavaks individuaalselt kindlaksmääramata isikute ringile. Niisugune määratlus lähtub vajadusest tagada sellele põhiõigusele võimalikult lai kaitseala. [...]“

sätetatuna – olema kooskõlas selle õiguse tagamist üleskaaluvate, s.o PS § 44 lg 3 teises lauses nimetatud eesmärkidega. See väljendub eeskätt piirangu ajalises pooles: nii kaua kui teised õigused kaaluvad isiku juurdepääsuõiguse üles, ei saa isik enda kohta käivatele andmetele juurdepääsu. PS § 44 lõikest 3 ei tulene otseselt vastust küsimusele, kas enda kohta hoitavate andmete teadasaamise piirang võib lubatud eesmärkide esinemisel seisneda teadasaamise ja tutvumise õiguse täielikus välistamises ehk sisuliselt, kas nt seadusega võib teatud eelduste täitmisel muuta kõnealuse õiguse olematuks.

66. Jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise hindamisel on asjassepuutuvad ka PS § 13 lg 2 (riigivõimu omavoli keeld) ja § 14 (õigus menetlusele ja korraldusele).¹³

67. Demokraatlikus õigusriigis peab avalik võim olema läbipaistev ja avalikkuse poolt kontrollitav. Jälitustoimingute puhul on tegemist riigi ebatraditsioonilise tegevusega, mis riivab isikute põhiõigusi ja mis võib sõltuvalt läbiviidud jälitustoimingute olemusest, kestusest ja kogutud teabe sisust ja hulgast osutada väga intensiivseks. Jälitustoimingute lubatavuse, eelduste ja korra sätestamisest seadusega, s.o PS §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte järgmisest ainuüksi ei piisa, kuna „[...] asjakohane ja arusaadav õigus ei paku kaitset iseenesest, vaid selleks on vaja ka kättesaadavat ja efektiivset menetluskorda, õigusrakendust ja institutsionaalset katet juhuks, kui omavoli siiski aset leiab.“¹⁴

68. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK) on Riigikogu ratifitseeritud välisleping, millel on vastuolu korral riigisiseste õigusaktidega prioriteet Eesti seaduste või muude aktide suhtes (PS § 123 lg 2). EIÕK on eeltoodust tulenevalt Eesti õiguskorra lahutamatu osa ning selles sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine on PS § 14 kohaselt nii seadusandliku, täidesaatva kui ka kohtuvõimu kohustus.¹⁵

69. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on korduvalt toonitanud, et olukorras, kus täitevvõimu teostatakse salaja, on omavoli võimalus ilmne ja et see võib lõppastmes ohustada demokraatiat tervikuna.¹⁶ Seetõttu on EIK praktikas jälitustoimingute üle teostatava järelevalve regulatsiooni hindamine olulisel kohal. Seda teeb EIK sõltuvalt asjaoludest kas konventsioonist tulenevat õigust piirava õigusliku aluse kontrollitavuse alamaspekti (regulatsiooni kvaliteedi vastavus

¹³ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/1-5/94: „[...] Täpsustamata on jäetud operatiivtehnilisi erimeetmeid rakendama õigustatud subjektide ring, juhud, tingimused, protseduuriline kord, garantiid, kontroll ja järelevalve ning vastutus. Need puudused jätavad deklaratiivseks ning praktiliselt kontrollimatuks [...] sätestatud põhiseaduslike õiguste ja vabaduste rikkumise keelu nõude. Seega on Riigikogu [...] vastu võttes eiranud Põhiseaduse §-i 3, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes [...] seaduste alusel ning rikkunud §-i 14, mis kohustab seadusandlikku võimu tagama igäihe õigused ja vabadused. [...] Riigikogu oleks pidanud operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise konkreetseid juhud ja üksikasjaliku korra ning sellega seonduva õiguste võimalikud piirangud ise kehtestama, mitte aga neid delegerima kaitsepolitsei ametnikele ja riigikohtunikule. Seda, mida Põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel. Seega on [...] vastuolus ka Põhiseaduse §-ga 13 lg.2, sest ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäiht riigivõimu omavoli eest.“

¹⁴ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 291.

¹⁵ RKÜKo 06.01.2004 nr 3-1-3-13-03, p 31. Vt ka RKPJKo 15.12.2005 nr 3-4-1-16-05, p 22: „Põhiseadusega nõutava ja vajaliku õigusselguse määra piiritlemisel saab kohus arvestada ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga.“

¹⁶ EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, Klass jt vs. Saksamaa, p 56. Viimati EIK 18.05.2010 otsus asjas nr 26839/05, Kennedy vs. Ühendkuningriik, p 167.

konventsioonile) hinnates¹⁷, piirangu demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse tingimusele vastavuse kontrollimisel (proportsionaalsuse test)¹⁸ või seoses õigusega tõhusale menetlusele enda kaitseks (EIÕK art 13)¹⁹. Kirjanduses on juhitud tähelepanu ka sellele, et EIK praktikas ei ole piir menetlusgarantiide (õiguslik alus ja vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas) ja efektiivsete õiguskaitseabinõude vahel üheselt selge ning tegemist on osaliselt kattuvate aladega.²⁰

70. EIK on hinnanud ka seda, kas konventsiooniga on kooskõlas see, kui isikut ei teavitata tema suhtes läbiviidud jälitustoimingutest. EIK on märkinud, et tegevus või oht, mille väljaselgitamisele on jälitustegevus suunatud, võib kesta aastaid ja iga isiku, kelle suhtes isikuandmete salajane kogumine on lõpetatud, tagantjärele teavitamine võib aga ohustada jälitusmenetluse pikemaajalist eesmärki ning paljastada jälitusasutuse töömeetodid ja salajasele kaastööle kaasatud isikud. Sellest järeldab EIK, et niikaua kui konkreetset juhul esineb seaduslik alus jälitustoimingute läbiviimiseks, ei ole isikute teavitamata jätmise konventsiooniga vastuolus, kuna just teavitamata jätmise aitab tagada legitiimse jälitusmenetluse eesmärgi efektiivset saavutamist.²¹ Niipea, kui isiku teavitamine enam ei saa ohustada teostatud toimingute aluseks olevat eesmärgi saavutamist, tuleb puudutatud isikut EIK kinnitusel teavitada, kuna teavitamine on oluline meede vältimaks jälitustoimingute põhjendamatu kasutamist.²²

71. Tuleb täpsustada, et EIK vaatleb teavitamiskohustust reeglina EIÕK artiklite 8 (era- ja perekonnaelu puutumatus) ja/või 13 (õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks) valguses. See tähendab, et EIK käsitluse järgi on riigisisene nn aktiivse teavitamise kohustus üks abinõuna, mis tagab konventsioonist tulenevate kohustuste täitmist.²³ Seetõttu võib leida käsitlusi, kus peetakse võimalikus EIK praktika tõlgendamist selliselt, et teavitamine ei ole konventsioonist tulenev nõue, s.t seda võib olla võimalik kompenseerida teiste abinõudega.²⁴

¹⁷ H. Vallikivi. „Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise alused“. – „Inimõigused ja nende kaitse Euroopas“. Koostaja U. Lõhmus. Tartu 2003, lk 18, 193–194.

¹⁸ I. Cameron. National Security and the European Convention of Human Rights – Trends and Patterns. P 35–57. – Stockholm International Symposium on national Security and the European Convention of Human Rights. Stockholm, 4-5 December 2008. The Commission on Security and Integrity Protection. P 40. Edaspidi viidatud kui I. Cameron (2008).

¹⁹ Vt lähemalt nt M. Susi. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks – Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 13 Euroopa Inimõiguste Kohtu dünaamilises käsitluses. Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis 20. Tartu Ülikooli kirjastus. Mh on dissertatsioonis käsitletud kaitsevahendite kumulatiivset toimet (lk 75–79) ja kaitsevahendite (nii kohtlike kui kohtuväliste) demonstreerimise nõuet (lk 80–87).

²⁰ I. Cameron (2008). *Op. cit.*, lk 35–57.

²¹ Esmakordselt EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, Klass jt vs. Saksamaa, p 58. Konkreetset juhul oli tegemist julgeolekuasutuse tegevust puudutava seadusega. Sama seisukoht Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhev vs. Bulgaaria, p 90 (koos viidetega varasemale kohtupraktikale) ja 101.

²² Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhev vs. Bulgaaria, p 91: „By contrast, [...] does not provide for notification of persons subjected to surreptitious monitoring under any circumstances and at any point in time. [...] Bulgarian law thus eschews an important safeguard against the improper use of special means of surveillance.“ Vt ka EIK 08.03.2011 otsus asjas nr 12739/05, Goranova-Karaeneva vs. Bulgaaria, p 47.

²³ Vt nt EIK 02.09.2010 otsus asjas nr 35623/05, Uzun vs. Saksamaa, p 72: „[...] Moreover, [...] Code [...] contained further safeguard against abuse in that it ordered that the person concerned be informed of the surveillance measure he or she had been subjected to [...].“

²⁴ Hollandi julgeolekuasutuste järelevalvekomisjoni (De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, ingl k Review Committee for the Intelligence and Security Services) analüüs „Review report: On the lawfulness of the performance by GISS of its obligation to notify“ (CTIVD no 24, 2010), lk 3, 5 ja 26.

72. Vaieldamatult on EIK jälitustoimingust tagantjärele teavitamist pidanud aga mitte üksnes üheks võimalikuks, vaid ka väga oluliseks õigusriiklikuks abinõuks võimu omavoli vältimisel. Lisaks on EIK selles kontekstis rõhutanud niisuguste menetlusgarantiide olulisust, mis aitavad ära hoida teatamiskohustuse täitmisest möödahiilimist (nt salaja kogutud teabe võib hävitada isikut põhiõiguste riivist teavitamata jättes üksnes siis, kui seda teavet ei ole kasutatud; puudutatud isiku teavitamata jätmise üle teostab järelevalvet või annab loa teavitamata jätmiseks sõltumatu organ).²⁵

73. Kirjanduses on väljendatud seisukohta, et kuigi enamus EIÕK-ga ühinenud riike näeb vähemalt formaalselt (teavitamise edasilükkamise alused muudavad/võivad muuta teavitamise kui reegli erandiks) ette jälitustoimingust teavitamise nõude ning jälitustoimingust tagantjärele teavitamise eesmärki saab vaadata seoses õiguskaitsevahendi kasutamisega, siis on teavitamisel eelkõige preventiivne mõju, kuna teadmine, et tulevikus saab toiming avalikuks, peaks iseenesest vähendama väärkasutamise riski.²⁶

74. EIK on ka märkinud, hinnates EIÕK art 13 väidetavat rikkumist, et kuni jälitustoiming on isiku eest saladuses, piisab objektiivselt järelevalvest jälitusasutuse tegevuse üle ning õiguskaitsevahendid peavad isikule kättesaadavaks saama pärast toimingut või andmete säilitamise isikule teatavaks saamist.²⁷ Kusjuures eristada saab õiguskaitsevahendeid isikute jaoks, kelle hinnangul on jälitustoimingutega rikutud nende õigusi ja vabadusi ja teisalt isikute jaoks, kelle suhtes on jälitustoiminguga saadud teavet nende suhtes juba kasutatud muul õigusi riivaval viisil (tõend kriminaalmenetluses, väljasaatmisotsus, taustakontrolli tulemusel teenistusse mittevõtmine jmt)^{28, 29} Kriminaalmenetluse eelselt kuriteo ärahoidmiseks ja tõkestamiseks

Arvutivõrgus kättesaadav komisjoni veebilehelt: <http://www.ctivd.nl/?English> (link pealkirjaga: The performance by the AIVD of the obligation to notify).

²⁵ EIK 29.06.2000 kaebuse vastuvõetamatuks tunnistamise otsus asjas nr 54934/00, Weber ja Saravia vs. Saksamaa, p 136. Nt on kohtuniku luba teavitamise rohkem kui ühe aasta võrra edasilükkamiseks või teavitamata jätmiseks sätestatud Soome tõkendite ja sunnivahendite seaduse (pakkokeinolaki, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi>) 5a. ptk § 11 lõikes 2, samuti Saksa kriminaalmenetluse seadustiku (StPO, kättesaadav arvutivõrgus: http://bundesrecht.juris.de/stpo/_101.html) § 101 lõikes 6.

²⁶ I. Cameron. National Security and the European Convention of Human Rights. Kluwer Law International, Göteborg 2000, lk 162. Edaspidi viidatud kui I. Cameron (2000).

²⁷ Viimati EIK 06.06.2006 otsus asjas nr 62332/00, Segerstedt-Wiberg jt vs. Rootsi, p 117: „Furthermore, where secret surveillance is concerned, objective supervisory machinery may be sufficient as long as the measures remain secret. It is only once the measures have been divulged that legal remedies must become available to the individual.“

²⁸ Viimasel juhul on EIÕK valguses oluline ka art-st 6 tuleneva õiguse õiglasele kohtumenetlusele tagamine, kuna vaatamata teavitamisele võib esineda vajadus (ja olla ka EIK hinnangul lubatav) piirata isiku juurdepääsu osadele tõenditele (riigisaladusega kaitstud dokumendid, anonüümsed tunnistajad). Seda aspekti käesolev analüüs järgnevalt ei käsitle. Vt ka RKKKo 28.04.2011, nr 3-1-1-31-11, p 27: „[...] vaatamata asjaolule, et süüdistatavale või tema kaitsjale keelduti jälitustoiminguga kogutud andmeid tutvustamast, lasus kohtutel ausa ja õiglase kohtumenetluse põhimõttest lähtuv kohustus kontrollida jälitustoimingute seaduslikkust, kuna selle nõude täitmine võimaldab tagada kohtumenetluse poolte võrdsuse. Seda põhimõtet on kohtulikul arutamisel järgitud, sest kontrollitud on jälitustoimingute aluseks olevate lubade olemasolu.“; RKKKo 20.04.2011, nr 3-3-1-94-10, p 18: „[...] kuna infoallikate kaitsmise eesmärgil ei pruugi täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise otsuses ja selle pikendamise otsustes olla võimalik detailselt esitada ründeohtu kinnitavaid tõendeid, on kohtul õigus ja kohustus nõuda vanglalt haldusaktide andmise aluseks olevaid faktilisi asjaolusid kinnitavaid tõendeid ning nendega kinnisel istungil tutvuda. Kaastööle kaasatud isikute kaitsmise eesmärgil ei ole võimalik kinnisel istungil esitatud tõendites sisalduvat teavet

(JTS § 9 lg 1 p 3/KrMS § 126² lg 1 p 1) ning kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks rakendatavad jälitustoimingud ei pruugi alati vormuda tõendiks kriminaalasja toimikus (nt asi ei jõua kohtusse). Organiseeritud kuritegevuse valdkonnas sarnaneb õiguskaitseorganite töö julgeolekuasutustega ning salaja kogutud teavet realiseeritakse ka teistel eesmärkidel kui kriminaalmenetlus tõe tuvastamiseks, ning muul viisil teabe kasutamiseга iseenesest ei kaasne toiminguga avalikustamist.³⁰

75. Eeltoodust tulenevalt leian, et jälitustoimingust tagantjärele teavitamise kohustus on PS § 44 lõikest 3 koosmõjus § 13 lõikega 2, §-ga 14 ja § 15 lõikega 1 tulenev nõue, kusjuures omavoli keeld ning menetlusgarantiide ja kohtuliku kaitse õigus hõlmavad teavitamise ja selle edasilükkamise kõrval jälitustoiminguga ja seeläbi saadud andmete töötlemisega riivatavaid teisi põhiõigusi, eeskätt era- ja perekonnaelu puutumatust (PS § 26) ja sõnumisaladust (PS § 43).

Jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise aluste olemus

76. Nii KrMS § 121 lg 1 ls 2 punktis 4, JTS § 17 lg 1 ls 2 punktis 4 ning alates 01.01.2012 jõustuva KrMS § 126¹⁵ lg 2 punktides 2 ja 3 on nimetud alternatiivsena ja mitte kumulatiivselt mitu erinevat jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alust:

- kriminaalmenetluse kahjustamise oht või
- jälitustegevuse kahjustamise oht (alates 01.01.2012: jälitustoimingu³¹ eesmärgi ohustamine) või
- kuritegevuse soodustamise oht.

77. Seetõttu tuleb neid aluseid vaadelda eraldi.

78. Sissejuhatavalt saab märkida, et seadusandja on sidunud kõik jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alused mitte üksnes menetluse kahjustamise või kuritegevuse soodustamisega, vaid sellega, et teavitamine võib kahjustada menetlust või soodustada kuritegevust. See tähendab,

detailselt kohtuotsuses kajastada, küll peab aga kohtuotsusest nähtuma kohtu järeldus esitatud tõendite kohta. Käesoleval juhul on ringkonnakohus selliselt piiratud põhjendamiskohustust piisaval määral täitnud.“

²⁹ Y. Buruma. Accountability for Human Rights in the World of Intelligence: Some tentative conclusions. P 157–173. – Accountability of Intelligence and Security Agencies and Human Rights: International symposium 7 and 8 June 2007, The Hague The Netherlands. P 165. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ctivd.nl/?English> (alapealkirja „Miscellaneous“ alt). Sama European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). "Report On the Democratic Oversight of the Security Services.", CDL-AD(2007)016, p 128, 129, 196, 216 (viitega EIK 20.06.2002 otsusele nr 50963/99 asjas Al-Nashif vs. Bulgaaria), kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.venice.coe.int/>. Edaspidi viidatud kui Veneetsia komisjoni 2007. aasta raport.

³⁰ Vt nt I. Cameron (2000), lk 162. Samas lk 88–91 õiguskaitse (law enforcement) ja julgeolekualase (security intelligence) jälitustegevuse erinevuste kohta, sh teavitamise aspektist. Julgeolekualasest salajasest teabekogumisest teavitamise kohta Hollandi näitel vt allmärkuses 24 viidatud raportit.

³¹ Sisulist erinevust kehtiva alusega vaatamata sõnastuse erinevusele minu arvates ei ole, muudatus on redaktsiooniline tulenevalt jälitustegevuse ja jälitusmenetluse mõistete kaotamisest *de lege ferenda*. Alates 01.01.2012 tehakse jälitustoiminguid avatud jälitustoimiku raames (KrMS § 126¹³ lg 1), s.t jälitustoimik tähendab jälitusmenetlust n-ö ühes asjas.

et teavitamata jätmise (teavitamise edasilükkamise) otsustamisel antakse hinnang kahjustamise või soodustamise tõenäolisusele, s.o lähtutakse *ex ante* vaatlusviisist.³²

79. Teiseks kinnitasid Justiitsministeerium ja Siseministeerium, et KrMS § 121 lõikes 1 ja JTS § 17 lõikes 1 nimetatud erinevad teatamise edasilükkamise alused esinevad praktikas sageli kombineeritult koos ja seetõttu on raske hinnata konkreetsel alusel teavitamise edasilükkamise osakaalu ja statistikat.

80. Ministeeriumite vastustest ning riigi peaprokuröri juhiseist ilmneb üheselt see, et kriminaalmenetluses lükatakse teostatud jälitustoimingust teavitamine üldjuhul alati edasi kuni kohtueelse menetluse lõpuleviimiseni, täpsemalt kriminaalasja lõpetamiseni või kohtusse saatmiseni.³³ Jälitustoimingust teavitamine ei saa üldjuhul enam kahjustada konkreetset jälitustoimingut või –toiminguid siis, kui kriminaalmenetlus on lõpetatud või kriminaalasi kohtusse saadetud. Siinkohal võib küsida, et kui erandjuhtumitel tingib pärast kriminaalasja lõppu või kohtusse saatmist teavitamise edasilükkamise mõni muu eesmärk (nt salajase koostöö saladuses hoidmise vajadus), kas ei oleks täpsem ka seaduse enda tekstis siduda teavitamise edasilükkamine sõnaselgelt kriminaalasja kohtusse saatmise või lõpetamise ajahetkega.

81. Erinevalt teistest teavitamise edasilükkamise alustest on kriminaalmenetluse huvide kahjustamise ohu äralangemine seega seotud kriminaalmenetluse kui selgelt piiritletud alguse ja lõpuga menetlusega. Kriminaalmenetluse kahjustamise oht kui teatamise edasilükkamise alus võib siiski esineda koos mõne teise sama sätte teistes punktides sätestatud alusega. Sellise näitena tõi Rahandusministeerium oma vastuses nt kriminaalasjast eraldatud episoodid, mille puhul samade või seotud isikute tegevust uuritakse kas teises kriminaalmenetluses või kuriteo ennetamise ja tõkestamise eesmärgil väljaspool kriminaalmenetlust.

82. Jälitustegevuse kahjustamise näitena (vanglas läbiviidava jälitustegevuse näitel) toob Justiitsministeerium oma vastuses erinevate jälitustegevuseks kasutatavate meetodite ja vahendite kasutamise teatavaks saamise kinnipeetavatele, kuna see raskendaks uute võimalike jälitusmenetluse objektiks olevate tegude avastamist. Sarnasele kaalutlusele viitavad oma vastuses ka Rahandusministeerium ja Siseministeerium, kelle arvates mahub jälitustegevuse meetodite ja vahenditega seonduv hoopis kuritegevuse soodustamise aluse alla.

83. Jälitustegevuse kahjustamise ohtu JTS § 17 lg 1 p 4 mõttes tuleks minu hinnangul tõlgendada analoogiliselt kriminaalmenetluse kahjustamise võimalusega, lähtudes ühte jälitustoimikusse koondatud jälitusmenetlusest, mis sarnaselt kriminaalmenetlusega on konkreetse alguse ja lõpuga. Teisalt defineerib JTS § 2 praegu jälitustegevust kui jälitustegevuse seaduses ja

³² Vt nt RKHKo 13.11.2009 nr 3-3-1-63-09, p 16: "[...] Ennetava meetme rakendamine toimub tulevikku suunatud prognoosi alusel, milles haldusorgan annab piiratud teabe pinnalt hinnangu, kas kaitstava õigushüve kahjustus on tõenäoline. Ennetava meetme rakendamisel ei ole oluline, et kaitstava õigushüve kahjustus kindlasti saabuks, vaid see, et õigushüve kahjustus on tõenäoline. Seetõttu tuleb ennetava meetme õiguspärasuse kontrollimisel lähtuda *ex ante* vaatlusviisist, s.t arvestada saab neid asjaolusid, mis olid haldusorganile teada enne meetme rakendamist. Seetõttu ei saa kohus ennetava meetme [...] õiguspärasuse hindamisel lähtuda *ex post* vaatlusviisist, s.t võtta arvesse neid asjaolusid, mis ilmsid pärast meetme rakendamist [...] [...]".

³³ Erand on peaprokuröri juhise p 13 teise lause järgi nn masskõneeristused, kus võib koheselt anda tähtajatu loa kuni vastava aluse äralangemiseni.

kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras jälitustoimingute teostamist ja eristab jälitustegevusest omakorda (konkreetset) jälitusmenetlust.³⁴ Alates 01.01.2012 jõustuva KrMS § 126¹⁵ lg 2 p 2 sõnastus kõrvaldab selle kehtivas õiguses sisalduva tõlgendamisprobleemi: niikaua kui konkreetse jälitustoimingu eesmärk ei ole saavutatud, on põhjendatud ka kõigi teiste samal eesmärgil tehtavate jälitustoimingute isiku eest saladuses hoidmine.³⁵

84. Nii kriminaalmenetluses kui ka väljaspool kriminaalmenetlust tehtud jälitustoimingutest teavitamise võib kehtivate õigusnormide alusel edasi lükata ka siis, kui teavitamine võib soodustada kuritegevust.

85. Justiitsministeerium on seisukohal, et kuritegevuse soodustamise all tuleb mõista olukorda, kus jälitustoimingust teavitamine võib konkreetseid asjaolusid arvestades raskendada hiljem õiguskaitseasutuste tööd võimalike uute kuritegude menetlemisel, eelkõige organiseeritud või muu raske peitkuritegevuse (nt korrupsioon) puhul. Sellel alusel võib ministeeriumi sõnutsi jätta jälitustoimingust teavitamata ka siis, kui konkreetne menetlus on lõpetatud või kriminaalasi kohtus. Ka Siseministeerium mõnab, et kuritegevuse soodustamise ohuga seotud alus on teistest alustest mõnevõrra laiem. Nagu eelnevalt juba märgitud (p 82), osutavad Siseministeerium ja Rahandusministeerium sellele, et jälitustoimingutest teadasaamine võib anda potentsiaalsetele kurjategijatele liiga palju informatsiooni jälitusasutuse meetoditest, vahenditest ja taktikast, mis omakorda võib kaasa tuua selle ärakasutamise kuritegevuse edendamiseks ning vähendada oluliselt efektiivsust võitluses kuritegevusega. Siseministeerium toob täiendava näitena selle, kui objektiivselt hinnangust nähtub, et kui isik saaks teada tema suhtes läbiviidud jälitustoimingust, paneks ta nt toime uue kuriteo tõendite hävitamiseks. Samas märgib Siseministeerium, et juhul kui jälitustoiminguga saadud teavet kasutatakse kriminaalmenetluses tõendina, siis toimingu teatavaks saamine toob paratamatult kaasa jälitustegevuse meetodi kasutamise fakti avalikustamise, kuid võimalik on teavitamise edasilükkamine, lähtudes eeskätt isikust endast tulenevast ohust kuritegevust soodustava asjaoluna.

86. Mõõnan, et kuritegevuse soodustamise oht teavitamise edasilükkamise alusena on üldisem võrreldes (konkreetse) kriminaalmenetluse ja (konkreetse) jälitusmenetluse kahjustamise ohu alusega, samuti kontrollitavate normide teistes punktides sisalduvate edasilükkamise alustega (jälitusasutuse töötaja ja koostöösse kaasatud isiku ja nende lähedaste õiguste kaitse, samuti muude isikute õiguste ja vabaduste kaitse, kuivõrd on seostatavad konkreetsete isikute ja nende õigushüvedega.). Seadusandja peaks kaaluma selle põhiõigusi piirava sätte sõnastuse kitsendamist, sidudes teavitamise edasilükkamise sõnaselgelt eeskätt jälitustegevuse meetodi ja vahendite kaitse vajadusega. Isikust lähtuva ohu puhul, millele viitas Siseministeerium, et isik võib kasutada saadud teavet tulevikus kuriteo toimepanemiseks, kui tema suhtes läbiviidud toimingust teda viivitamata teavitatakse, olen kahtlev. Ühelt poolt võib organiseeritud kuritegevuse valdkonda silmas pidades olla tegu uue eraldiseisva jälitusmenetluse alusega kuriteo ennetamise ja tõkestamise eesmärgil, kusjuures kohustust menetlust alustada siiski ei ole, kuna väljaspool süüteomenetlusi ei kehti legaliteedi ehk menetluse kohustuslikkuse põhimõte (v.a erandjuhud, kui kaalutlusõigus

³⁴ Vt nt JTS § 9, mis loetleb jälitusmenetluse alustamise ajendid ja JTS § 10⁴, mis näeb ette jälitustoimiku pidamise korra. RKKKo 26.03.2009 nr 3-1-1-5-09, p 10: „[...] Jälitustoimingute tegemine on osa jälitustegevusest. [...]“.

³⁵ Vt ka allmärkus 31.

redutseerub nullini). Teisalt, kui põhjust uue menetluse alustamiseks ei ole, on kaheldav, kas isiku teavitamata jätmiseks on tema põhiõiguste kaitsega võrreldes ülekaalukas huvi.³⁶

87. Nagu eespool öeldud, näeb PS § 44 lg 3 ls 2 ette, et isiku õigust tutvuda tema kohta riigiasuustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega, võib piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides.

88. Vahekokkuvõttena saab öelda, et kontrollitavates normides sisalduvad teavitamise edasilükkamise alused, mis lähtuvad kriminaalmenetluse ja jälitusmenetluse kahjustamise ärahoidmise eesmärgist, mahuvad PS § 44 lg 3 lauses 2 toodud piiranguklauslite alla. Kriminaalmenetluse kahjustamise ärahoidmine aitab saavutada kurjategija tabamise ja/või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise eesmärki. Jälitustegevuse kahjustamise vältimine on vajalik eeskätt kuriteo tõkestamise ning seeläbi ka teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks (nt kuritegu kui kolmanda isiku õigushüvede kahjustamine hoitakse ära).³⁷

89. Kuritegevuse soodustamise ärahoidmine, s.o vajadus kaitsta eeskätt jälitustoimingute tegemise meetodeid, taktikat ja vahendeid, mahub PS § 44 lg 3 lauses 2 toodud kuriteo tõkestamise eesmärgi alla vaid teatud tingimustel (ja üksnes piiratud juhtudel). Pean vajalikuks märkida, et jälitustegevuse meetodi, taktika ja vahendite saladuses hoidmine omab minu hinnangul suuremat tähendust jälitustoiminguga kogutud andmete tutvustamise või tutvustamata jätmise otsustamisel. Üksnes juhul, kui toimingust endast teavitamine toob vältimatult kaasa meetodi, taktika ja vahendite paljastumise ning isikust võib lähtuda oht selle teabe kasutamiseks uute kuritegude toimepanemisel (nt jälgede peitmine, mis raskendab tulevikus teo avastamist) ning teavitamist ei tingi ka salaja kogutud teabe kasutamine isiku suhtes kriminaalmenetluses (lähtudes ausa ja õiglase kohtumenetluse tagamise vajadusest), on selle aluse kasutamine toimingust endast teavitamise edasilükkamisel kaetud põhiseadusest tuleneva legitiimse eesmärgiga. **Seetõttu asun siinkohal seisukohale, et otsest vastuolu PS § 44 lg 3 lausega 2 praeguse sõnastuse puhul ei pruugi olla, tingimusel, et kontroll jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle on piisav ja tõhus, et välistada üksikjuhul isiku põhiõiguste kaitsega vastuolus olevad väärtõlgendused.**

90. Üldistatult võib teha ka järelduse, et jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alused on sõnastatud viisil, mis eeldavad jälitusasutuse juhi ja prokuratuuri poolt hindamist ja tõlgendamist.

³⁶ Tartu Maakohus on oma 29.06.2007 määruses nr 1-07-7582 (ei ole kohtulahendite avalikus registris kättesaadav) leidnud, et kuna kaebajat on kriminaalkorras korduvalt karistatud ja karistus ei ole kustunud, ning kaebaja suhtlusringkonda kuulub hulgaliselt kriminaalkorras karistatud isikuid, on põhjendatud prokuröri loal jälitustoimingute materjalide tutvustamata jätmise KrMS § 121 lg 2 p 6 alusel – selleks, et mitte soodustada kuritegevust. Kohus on lisanud, et KrMS § 121 lg 2 p 6 alusel kaebajale tema suhtes jälitustoimingute materjalide tutvustamata jätmise on põhjendatud vähemalt selle aja ulatuses, millises ei ole karistus kuritegude eest kustunud.

³⁷ Jälitustasutuse töötaja, jälitustegevusse kaasatud isiku või jälitustegevuses osalenud muu isiku ja nende lähikondsete elu, tervise, au ja au ning vara kaitse on sätestatud eraldi õigusliku alusena (KrMS § 121 lg 1 p 3, JTS § 17 lg 1 p 3 ja KrMS § 126¹⁵ lg 2 p 4), kuid mahub samuti PS § 44 lg 3 ls 2 mõttes teise isiku õiguste ja vabaduste kaitse klausli alla.

Kas jälitustoimingust teavitamise edasilükkamine võib tähendada üldse teatamata jätmist?

91. Teabe nõudmistes palusin ministeeriumitel mh vastata küsimusele, kas kontrollitavad õigusnormid võimaldavad jätta isiku, kelle põhiõigusi jälitustoiminguga ning seeläbi saadud andmete töötlemisega riivati, jälitustoimingust üldse teavitamata. Kriminaalmenetluse seadustikus – ka 01.01.2012 jõustavas redaktsioonis mitte – ega ka jälitustegevuse seaduses seda võimalust *expressis verbis* ette nähtud ei ole.

92. Siseministeerium väljendas seisukohta, et vaatlusalused sätted ei võimalda isiku suhtes teostatud jälitustoimingust jätta üldse teatamata. Seisukohta põhjendab Siseministeerium asjaoluga, et mõlema sätte puhul on üldiseks kohustuseks tehtud isiku viivitamatu teavitamine ja erandina võib sättes esitatud aluste olemasolul teavitamist üksnes edasi lükata. Samal ajal on siseministri 01.11.2004 määrusega nr 58 kehtestatud "Jälitustoiminguga kogutud andmete tutvustamise korra" § 2 lõikes 2 sätestatud, et kui jälitustoimingust teatamata jätmise alus langeb ära, tuleb isikut viivitamata teavitada, kui jälitustoimiku säilitamise tähtaeg ei ole möödunud. Määruse kohaselt on seega peetud võimalikuks olukorda, kus ennem saabub kuriteo aegumistähtaeg ja toimik tuleb hävitada, kui langeb ära jälitustoimingust mitteteavitamise alus. Oma täiendavas vastuses Siseministeerium möönis, et praktikas võib teatud juhtudel mitteteavitamine olla põhjendatud, sh juhul, kui isikule ei ole võimalik kogutud teavet sisuliselt tutvustada.

93. Justiitsministeeriumi hinnangul on vähemalt teoreetiliselt isiku teavitamata jätmise kehtiva seaduse järgi võimalik, kui teavitamise edasilükkamise alused ei lange ka aja möödudes ära. Vastamise ajaks ei ole vanglate praktikas veel olnud juhust, kus isikut teavitatakse jälitustoimingust. Kokkuvõttes märkis Justiitsministeerium, et teavitamata jätmise praktilise vajaduse kohta on veel vara seisukohta anda, kuna vastav kohustus jõustus alles 01.07.2004.

94. Rahandusministeerium on arvamusel, et isiku jälitustoimingust üldse teavitamata jätmise on võimalik. Rahandusministeerium selgitab oma vastuses, et organiseeritud kuritegude uurimisel nagu see on Maksu- ja Tolliameti poolt uuritavate kuritegude puhul, ei saa jälitustoimingust alati teatada, kuna valdavalt panevad nimetatud kuritegusid toime või satuvad Maksu- ja Tolliameti huviväljast samad isikud ja grupid, kes on sarnaseid kuritegusid juba varem toime pannud või on seotud sarnaseid kuritegusid toime pannud teiste isikutega. Sellisel juhul annaks jälitustoimingustest teadasaamine potentsiaalsele kurjategijale liiga palju teavet järelevalvemeetoditest, taktikast ja vahenditest, mis võib omakorda kaasa tuua selle ärakasutamise kuritegevuse edendamiseks ning vähendada oluliselt efektiivsust võitluses kuritegevusega.

95. Eelnevast tulenevalt leiavad ministeeriumid, et seadus võimaldab tõlgendust, et iseäranis kuritegevuse soodustamise oht jälitustoimingust teavitamata jätmise alusena võib olla selline, mis aja möödudes väheneb, aga lõplikult ei kao. Eeldan, et sama kehtib ka kontrollitavate normide teistes punktides sisalduvatele alustele, mis tulenevad salajase kaastöö ning jälitustoimingu läbiviinud või selles osalenud isiku ja tema lähedaste kaitse vajadusest.

96. Siinkohal tuleb siiski tähele panna seda, et PS § 44 lõike 3 lauses 2 sisalduv kuriteo tõkestamise eesmärk õigustab põhiõigusi riivavate meetmete võtmist ühe või mitme konkreetselt piiritletava kuriteo ärahoidmiseks või takistamiseks, mitte abstraktse kuriteo või kuritegude või

kuritegevuse tõkestamist.³⁸ Samuti tuleb arvestada sellega, et kuna aja jooksul jälitustoimingu salajas pidamise vajadus väheneb, siis isiku põhiõiguste riive jätkumine võib selle ühel hetkel üles kaaluda. Selle seisukohaga nõustus oma täiendavas arvamuses ka Justiitsministeerium.

97. Arvestades eelnevalt viidatud EIK kohtupraktikat (vt eespool p 69 jj), ei ole välistatud, et tehtud jälitustoimingust üldse teavitamata jätmine võib teatud erandlikel asjaoludel olla konventsiooni valguses õigustatud. Ka PS § 44 lg 3 sellist võimalust minu arvates absoluutselt ei välista.

98. Kordan veelkord, et otsesõnu seda kriminaalmenetluse seadustik ja jälitustegevuse seadus praegu ette ei näe. Küll on seadusandja õigustatult kehtivat regulatsiooni vastu võttes rõhutanud teavitamiskohustuse viivitamatust, mis osundab teavitamiskohustuse olulisusele. Tulenevalt PS §-s 3 sisalduvast olulisuse (parlamendireservatsiooni) põhimõttest peab seadusandja otsustama ise kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused. Lisaks on Riigikohus sedastanud, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole, samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.³⁹

99. Oluline on silmas pidada, et KrMS § 121 lg 2 ja JTS § 17 lg 2 sisaldavad ka võimalust jätta isikule, keda jälitustoimingu tegemisest teavitatakse, jälitustoiminguga kogutud andmed tutvustamata (kuni vastava aluse äralangemiseni). See tähendab, et isik, kelle põhiõigusi jälitustoiminguga riivati, saab riivest teada, kuid ta ei saa osaliselt või täielikult tutvuda kogutud andmete sisuga. Selline regulatsioon loob minu hinnangul põhimõttelise võimaluse taotleda kohtulikku kontrolli nii jälitustoimingu seaduslikkuse kui ka andmete tutvustamata jätmise seaduslikkuse osas ka siis, kui kaebust läbivaatav kohus ei saa teabe riigisaladusega kaitstavuse tõttu kaebajale avaldada kõiki asjaolusid, mis kaebuse läbivaatamisel on tuvastatud.⁴⁰ Olen veendunud, et läbiviidud kohtulik kontroll on õigusriigis piisav garantii selleks, et tagada isiku õiguste ja vabaduste järgimine üksikjuhtudel.

100. Justiitsministeerium selgitas vastuseks minu teabe nõudmisele, et tutvustamata jätmise alused võivad avaldada mõju jälitustoimingust teavitamata jätmise otsustamisel, kuna teavitamata jätmise alused sisalduvad ka teabe tutvustamata jätmise alustes, mis on samas teavitamata jätmise alustest laiemad. Justiitsministeerium märkis täiendavalt, et eeltoodust tulenevalt on praktikas

³⁸ Vt kuriteo tõkestamise eesmärgi tõlgendamisest lähemalt: S. Laos. Sisemise rahu tagamiseks teostatava jälitustegevuse legitiimsed eesmärgid ja seaduslikkuse kontroll. Lk 16 ja 17. – Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008, lk 10–35. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/>.

³⁹ RKPJKm 19.05.2009, nr 3-4-1-1-09, p 19; RKÜKo 22.02.2005 nr 3-2-1-73-04, p 36. Teavitamise edasilükkamise kontekstis nende põhimõtete rakendamisel peab arvestama, et teavitamisega kaasnev info avalikuks saamine võib ohustada kolmandate isikute seadusega tagatud õigusi, mistõttu konkreetsel juhul tuleb kaaluda erinevate isikute põhiõiguseid omavahel ja ühest kindlat järeldust teavitamiskohustuse täitmata jätmise lubatavuse osas kehtivate normide puhul teha ei saa.

⁴⁰ Kaebajale saab teada anda näiteks seda, et kohus on sooritanud vajalikud toimingud ning et kaebaja õigusi ei ole rikutud. Selline "ei kinnita, ei lükka ümber" lähenemine on teatud tingimustel aktsepteeritav ka EIÕK valguses, kui kaebust läbivaataval organil on rikkumise tuvastamise korral õigus teavet (suuremal määral) avaldada. Vt EIK 18.05.2010 otsus asjas nr 26839/05 Kennedy vs. Ühendkuningriigid, punktid 185–189. Vt ka M. Susi. *Op. cit.*, lk 72 ja 88 (viitega EIK 26.02.2002 otsus asjas nr 50963/99, Al-Nashif vs. Bulgaaria, p137, mis puudutab kohtumenetluse piiranguid tulenevalt riigi julgeoleku kaalutlustest). Vt ka allmärkus 36.

prokuratuurile esitatud pärast jälitustoimingust teavitamist teabe tutvustamata jätmise peale kaebusi. Ministerium lisas, et nende kaebuste lahendamise käigus ei ole seaduserikkumisi tuvastatud ka eeluurimiskohtunike poolt.

101. Siseministeriumi hinnangul on olukorras, kus materjalide tutvustamine on seaduses loetletud alustel välistatud, üldjuhul ebaotstarbekas isiku toimingust teavitamine. Ministerium ei täpsustanud, milles seisneb sellisel juhul jälitustoimingule allutatud isiku õiguste võimalik suurem riive võrreldes teavitamise ja materjalide tutvustamata jätmisega.

102. Kokkuvõtvalt leian, et kuigi PS § 44 lõikest 3 ei tulene keeldu isikule tema kohta riigiasutustes hoitavatele andmetele juurdepääsu välistamiseks, saab see olla lubatav üksnes seadusandja poolt ettenähtud erandlikel asjaoludel.

Kontroll jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle

103. Tulenevalt kriminaalmenetluse seadustiku ja jälitustegevuse seaduse erinevast reguleerimisalast täidavad jälitustoimingust teavitamise kohustust ja edasilükkamiseks loa andmise ülesannet erinevad asutused. Kriminaalmenetluses toimub puudutatud isiku jälitustoimingust teavitamise edasilükkamine prokuröri loal, kuid teavitamise kohustus on jälitustoimingu teinud asutusel või jälitustoimingu tegemist taotlenud uurimisasutusel (KrMS § 121 lg 1 ls 1). Väljaspool kriminaalmenetlust on teavitamiskohustus samuti toimingu läbiviinud asutusel ning teavitamise edasilükkamise otsustab jälitusasutuse juht või tema poolt volitatud ametnik (JTS § 17 lg 1 ls 1). Alates 01.01.2012 jõustuva redaktsiooni järgi on ka kuriteo ennetamise ja tõkestamise eesmärgil toimunud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamiseks jälitusasutusel vajalik prokuröri eelnev luba (KrMS § 126²⁵ lg 3).

104. Seega näeb õiguskord ette selle, et jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle ei otsusta mitte konkreetset menetlust läbiviiv ametnik, vaid vastavalt menetlusliigile kas uurimisasutuse üle järelevalvet teostav prokuratuur või kriminaalmenetluse väliste toimingute puhul kuni 31.12.2011 jälitusasutuse juht või tema määratud asendaja⁴¹.

105. JTS §-st 19 tuleneb jälitustegevuse seaduslikkuse üle kontrolli ja järelevalve teostamise üldine kord. Seaduse kohaselt saab teavitamise edasilükkamise üle kontrolli teostada ka teenistusjärelevalve raames (JTS § 19 lg 1 ja 4¹). Kriminaalmenetlusega seonduvate jälitusmenetluste puhul on järelevalve kohustus prokuratuuril (JTS § 19 lg 2). Samuti on jälitusasutustel ning asjaomasel ministril JTS § 19 lõigetes 4 ja 4¹ sätestatud korras⁴² aruandekohustus Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni ees.

⁴¹ Asutusesisese järelevalve tähtsusele on tähelepanu juhitud ka Veneetsia komisjoni 2007. aasta raportis (lk 132).

⁴² "(4) Julgeolekuasutuste seaduse §-s 36 nimetatud Riigikogu komisjon kuulab ära Kaitsepolitsei ameti peadirektori, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ja Justiitsministeriumi vanglate osakonna juhi aruande § 12 2. ja 3. lõikes sätestatud kohtu luba nõudvate jälitustoimingute teostamisest vähemalt üks kord kolme kuu jooksul.

(4¹) Kaitseväge juhataja, Maksu- ja Tolliameti peadirektor ja vangla direktor esitavad läbi asjaomase ministri [minu rõhutus] käesoleva paragrahvi 4. lõikes nimetatud Riigikogu komisjonile kirjaliku aruande nende poolt teostatud § 12 1. ja 2. lõikes sätestatud kohtu luba mittenõudvate jälitustoimingute kohta vähemalt üks kord kolme kuu jooksul."

106. Alates 01.01.2012 kehtivas redaktsioonis on prokuratuuri järelevalve jälitustoimingute üle seotud vastavusega jälitustoimingu loale, s.o vastavalt siis kas kohtu või prokuratuuri määrusele⁴³ (KrMS § 126¹⁷ lg 1). Riigikogu erikomisjoni järelevalve hõlmab uue KrMS § 126¹⁷ lg 2 ls 1 järgi jälitustoimingute seaduslikkuse ja põhjendatuse ning ls 2 kohaselt toimub jälitusasutuse kirjalik aruandlus jälitustoimingute tegemisest parlamendikomisjoni ees asjaomase ministeeriumi kaudu.

107. Reaalse järelevalve toimimise seisukohalt on oluline, kas ja kuidas tagatakse praktikas teavitamata jätmise aluse perioodiline hindamine, s.h kas luba teavitamise edasilükkamiseks antakse tähtajatult ja tingimusteta või teatud tähtajaks või teatud sündmuse saabumiseni.⁴⁴

108. Kriminaalmenetluses tehtud jälitustoimingutest teavitamise edasilükkamise osas on kontrollimise korda täpsustatud peaprokuröri juhises.⁴⁵ Seaduses sätestatud aluste esinemisel annab prokurör loa jälitustoimingust teavitamata jätmiseks üldjuhul kuni kriminaalasja lõpetamise või kohtusse saatmiseni (juhise p 13). Juhise p 14 alusel „[ü]ldjuhul prokurör otsustab jälitustoimingutest teatamise lõplikult kriminaalasja lõpetamisel või kohtusse saatmisel.“ Kui mitteteatamise luba antakse tähtajatult kuni vastava aluse äralangemiseni, ei ole (asja menetlenud) prokuröri pärast kriminaalmenetluse lõpetamist või kohtusse saatmist selliseid lubasid vajalik perioodiliselt üle vaadata ning nende üle valikulise kontrolli eest vastutab juhtivprokurör (juhise p 17). Juhise p 18 reguleerib Riigiprokuratuuri järelevalve korda ringkonnaprokuratuuride tegevuse üle, sätestades, et Riigiprokuratuuri järelevalveosakond teostab valikulist kontrolli jälitustegevuse ja prokuratuuri poolt jälitustegevuse järelevalve teostamise üle vähemalt kaks korda aastas ning koostab selle kohta akti.

109. Seega lähtub prokuratuur jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise loa andmisel sellest, et esimene edasilükkamise luba kehtib kuni kriminaalasja lõpetamiseni kohtueelses menetluses või kriminaalasja kohtusse saatmiseni. Järgmises etapis otsustab prokurör üldjuhul lõplikult, kas jälitustoimingust teavitada või mitte. Juhendi p 17 tõlgendades⁴⁶ ei pruugi see lõplikkus siiski tähendada otsustust teavitamise või teavitamata jätmise kohta, kuna mitteteavitamise luba võidakse anda kuni vastava aluse äralangemiseni. Ühelt poolt peaks kõik mitteteatamise load olema antud vähemalt tingimuslikult, kuna kehtiv seadus teavitamata jätmist *expressis verbis* ette ei näe ja edasilükkamise aluse äralangemisel tuleneb seadusest kohustus isikule teada anda. Iseasi on see, kas tegelikkuses ei või selline tähtajatu edasilükkamine kujuneda blankovolituseks teavitamata jätmiseks. Juhisest endast nähtub, et edasist kontrolli teavitamise edasilükkamise aluse esinemise või äralangemise üle teostab prokuratuur valikuliselt ning põhivastutus on seega jälitustoimingu

⁴³ K.a KrMS § 126¹³ lõikes 2 tulenevale prokuratuuri loale jälitustoimiku avamiseks.

⁴⁴ EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, Klass vs. Saksamaa, p 59: "In the absence of any evidence or indication that the actual practice followed is otherwise, the Court must assume that in the democratic society of [...], the relevant authorities are properly applying the legislation in issue." Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhiev vs. Bulgaaria, p 92: "Having noted [...] shortcomings, the Court must now verify, in so far as the available information permits, whether they have an impact on the actual operation of the system of secret surveillance which exists in Bulgaria. [...]"

⁴⁵ Peaprokuröri juhise ei ole prokuratuuri veebilehel kättesaadav, kuid Justiitsministeeriumi vastusele lisatud juhise koopiast ei nähtu, et juhisele oleks kehtestatud juurdepääsupiiranguid. Jälitustegevuse alaste regulatsioonide kättesaadavuse kohta vt 18.05.2010 otsus asjas nr 26839/05 Kennedy vs. Ühendkuningriigid, punktid 156 (viitega EIK 25.03.1983 lahendile nr 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75 asjas Silver jt vs. Ühendkuningriigid) ja 157.

⁴⁶ „17. Kui mitteteatamise luba antakse tähtajatult kuni vastava aluse äralangemiseni, [...]"

teinud asutusel endal. Kordan ka, et prokuratuur ei teosta enne 01.01.2012 järelevalvet kriminaalmenetluseelses jälitusmenetluses tehtud toimingutest teavitamise üle.

110. Vanglas (kuriteo ennetamise ja tõkestamise eesmärgil) teostatud jälitustoimingutest teavitamata jätmise otsustab vangla juhi poolt volitatud isik, kelleks Justiitsministeeriumi kinnitusel on reeglina julgeolekuosakonna juhataja. Justiitsministeeriumi sõnutsi teostab vanglas jälitustoimingust teavitamata jätmise üle kontrolli vanglasiseselt vangla juht, kuna load on väljastanud temale alluv julgeolekuosakonna juhataja, ning samuti Justiitsministeeriumi vanglate osakonna sisekontrolli talituse ametnikud nii jooksvalt kui ka teenistusvalvete käigus. Täpsemat ülevaadet teostatud teenistusvalvetest ja nende sisust Justiitsministeerium teabe nõudmise vastustes ei kajastanud.

111. Siseministeerium tõdes, et kriminaalmenetluse välises jälitustegevuses toimub mitmekordne kontroll: eelkõige peab kaalutletud otsuse teavitamata jätmise osas vastu võtma jälitusasutuse juht, järelevalveorganitel (nimeliselt välja toodud prokuratuur) on kohustus teavitamisega seonduvat üle kontrollida. Ministeerium rõhutas oma vastuses, et jälitustegevuse seaduse alusel toimub jälitustoimikute üle perioodiline kontroll, mis sisaldab muu hulgas ka teavitamise edasilükkamise aluste kontrolli. Eeltoodu praktikas realiseerumist kinnitavaid lähemaid andmeid Siseministeerium ei esitanud.

112. Rahandusministeerium osundas oma vastuses sellele, et spetsiaalset kontrolli Maksu- ja Tolliametis jälitustoimingutest teavitamise edasilükkamise kohta ei toimu, küll aga viiakse kaks korda aastas läbi kontroll, mille raames hinnatakse jälitusmenetluse kulgu ja sellega seonduvaid asjaolusid. Rahandusministeerium ei täpsustanud oma vastuses seda, milline asutus või ametnik eelnimetatud kontrolli kord poolaastas läbi viib ja millised on olnud kontrolli tulemused. Ülejäänud osas viitas Rahandusministeerium riigi peaprokuröri juhisele.

113. Justiitsministeeriumi veebilehel on avaldatud kaks ülevaadet jälitustoimingutest ja jälituslubade andmisest kriminaalmenetluses: 2007. aasta seisuga ja 2010. aasta 3. kvartali seisuga.⁴⁷ 2007. aasta ülevaates on märgitud, et kriminaalmenetluses andis prokuratuur 3348 korral loa isiku teavitamise edasilükkamiseks. 2010. aastal koostatud ülevaate kokkuvõtteks on märgitud, et „[j]älitustoimingust teatamata jätmise lubasid on prokuratuur viimastel aastatel välja andnud aastas üle 3500“; samas ülevaates sisalduva tabeli järgi on toimingust mitteteatamise lubasid (sh esialgsed mitteteatamise otsused, mis kehtivad kohtueelse menetluse lõpuni) antud järgmiselt⁴⁸:

2006 – 3265
2007 – 3293
2008 – 3718
2009 – 3844
2010 (3 kv) – 2523

⁴⁷ Kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.just.ee/kriminaalmenetlus>.

⁴⁸ Vastavalt ülevaate lk 4 ja lk 11. Samas on toodud statistika tutvustamata jätmise kohta (olukord, kus isik on teadlik tehtud jälitustoimingust, kuid prokurör on andnud loa andmete tutvustamata jätmiseks): 2006 – 312, 2007 – 55; 2008 – 55; 2009 – 25; 2010(3. kv) – 35. Jälitustoimingust teavitamata jätmiste osas on ülevaates täheldatud, et 2009. aastal kasutati seda võimalust kõige enam Riigiprokuratuuri menetletavates kriminaalasjades.

114. Ülevaatest ei selgu siiski, kui suurel osal juhtudest toimus isiku teavitamine viivitamata (pärast jälitustoimingu tegemist) ning kui pikaks ajaks keskmiselt isiku teavitamine edasi lükati.⁴⁹ Samuti ei leia ülevaatest vastust järgmistele küsimustele: kui suure osakaalu edasilükkamise alustest moodustab KrMS § 121 lg 1 ls 2 p 4 ja milline on teavitamise edasilükkamise praktika väljaspool kriminaalmenetlust toimunud jälitustoimingute puhul.

115. Vahekokkuvõttena võib tõdeda, et kuigi tehtud jälitustoimingust viivitamatu teavitamise kohustus kehtib alates 2004. aastast, on praktika kohta selle analüüsi jaoks kasutuskõlblikke järeldusi teha võimatu ühelt poolt teavitamise edasilükkamise seadusliku võimaluse olemasolu (PS § 44 lg 3 ls 2) ning edasilükkamise aluste määratlemata õigusmõistetena sõnastamise ja teiselt poolt sellekohase täpsema statistika puudumise ja prokuratuuripoolse järelevalve (pärast menetlus lõppu) pistelisuse tõttu.

116. Pean vajalikuks selle alajaotuse lõpetuseks välja tuua, et jälitusasutuse enda sisest ja kõrgemalseisvate asutuste poolt teostatavat järelevalvet ei tohi alahinnata ja see on õigusriiklikult toimiva süsteemi üks hädavajalik tingimus.⁵⁰

Sõltumatu kontroll jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle

117. Järgnevalt käsitlen lähemalt täidesaatva võimu väliseid järelevalveabinõusid ja keskendun seda tehes parlamentaarsele ja kohtulikule kontrollile. Lähema vaatluse alt jäävad välja õiguskantsleri kui üldpädevusega *ombudsmanni* ja Riigikontrolli kui kitsalt eelarvevahendite üle⁵¹ sõltumatu kontrolli teostajad.

118. JAS § 36 lg 1 järgi on Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni ülesanne mh teostada järelevalvet julgeolekuasutuste ja jälitusasutuste töö üle teostatava järelevalve suhtes.⁵²

119. Kuigi viidatud normist ei nähtu üheselt, et järelevalve (ka ministri ja jälitusasutuse aruandekohustus komisjoni ees) hõlmab lisaks toimingute teostamisele ka sellele järgnema pidavat toimingust teavitamist või teavitamise edasilükkamist, on see kergesti tuletatav jälitustegevuse olemusest ja seadusega jälitusasutustele pandud viivitamatust teavitamiskohustusest. Ka Justiitsministeerium tõi oma seisukohas välja, et kuna parlamendikomisjoni ülesanne on mh

⁴⁹ Ülevaates on selgitus, et kuna jälitustoimingule allutatud isikute arvu jälitustegevuse registris märkida ei tule, on andmed puudutatud isikute kohta vähemusaldusväärased. Samuti tuleb minu hinnangul arvestada, et ühe isiku suhtes võidakse samas menetluses anda mitu luba erinevate jälitustoimingute tegemiseks, kuid teavitamise edasilükkamise luba antakse n-ö ühe jälitustoimiku kõigi toimingute kohta. Samuti riivatakse jälitustoiminguga nende isikute põhiõigusi, kelle suhtes jälitustoimingu luba antud ei ole ja kes ei ole jälitustoimingu objektiks, vaid kes suhtlevad jälitatava isikuga. Seetõttu ei ole jälituslubade koguarvu ja teatamise edasilükkamiste arvu võrdlemine mõttekas.

⁵⁰ Veneetsia komisjoni 2007. aasta raportis (p 130) on väide, et sisemine kontroll on riigi omavoli vältimise peamine tagatis, kui ametnikud lähtuvad demokraatlikest väärtustest ja põhiõiguste kaitsest. Sama seisukoht vt I. Cameron (2000) *Op. cit.*, lk 154.

⁵¹ JTS § 19 lg 5: „Jälitustegevuseks eraldatud rahaliste vahendite kasutamise seaduslikkust kontrollivad riigikontrolör või tema määratud Riigikontrolli ametnik ning rahandusministri määratud ametnik.“

⁵² JAS § 36 lg 1: "(1) Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon on Riigikogu erikomisjon, kes teostab järelevalvet täidesaatva riigivõimu asutuste üle julgeolekuasutuste ja jälitusametkondade tegevusega, sealhulgas põhiõiguste tagamisega ja julgeolekuasutuste ning jälitusametkondade töö tõhususega, samuti nende üle teostatava järelevalvega seonduvates küsimustes [minu rõhutis]."

põhiõiguste kaitse, on komisjonil vajadusel õigus jälitusasutustelt ja haldussisestelt järelevalveorganitelt selle kohta andmeid nõuda.

120. JAS § 36 alusel loodud Riigikogu komisjoni 2008., 2009. ja 2010. aasta tegevuse avalikes aruannetes on ühe alateemana välja toodud teabehanke- ja jälitustoimingute kontroll, kuid toimingutest teavitamisega seonduvat seal lähemalt kajastatud ei ole.⁵³ Minu järelepärimisele vastates viitas erikomisjon vajadusele kaaluda jälitusasutuste aruandluse täpsustamist jälitustoimingutest teavitamist puudutavas osas. Täpsema statistika ja aruandluse puudumisel mõõnis erikomisjon, et teavitamine on puudulik ja vajaks põhjalikumat tähelepanu. Komisjonis aru andnud Riigiprokuratuuri esindajate kinnitusel puudub prokuratuuris teavitamise kohta täpne statistika, kuid alates 2007. aastast on teavitamine pidevalt kasvanud (vt eespool p 49).⁵⁴

121. Kuna seadus annab prokuratuurile ja jälitusasutusele kaalutusõiguse ehk erinevad seaduslikud võimalused jälitustoimingust teavitamise viivitamatuse osas, siis peab ka selline kaalutusõiguse kasutamine olema vaide-, kaebe- ja /või kohtumenetluses kontrollitav⁵⁵ lisaks jälitustoimingu enda ja seeläbi kogutud andmete töötlemise lubatavusele. Kuna jälitustoiminguid võib seaduse alusel läbi viia erinevatel alustel – sh kuriteo tõkestamiseks enne kriminaalmenetluse alustamist (haldusmenetlus) kui ka alustatud kriminaalmenetluse raames –, siis on erinev ka kohtumenetluse liik, mida isik oma õiguste kaitseks kasutada saab. Kehtiva regulatsiooni alusel kaebeõiguse realiseerimisega seotud probleemidele jälitustoimingutega seonduvalt olen varasemalt juba tähelepanu juhtinud.⁵⁶

122. Halduskohtumenetluse seaduse § 7 lg 1 alusel peaks olema võimalik pöörduda kaebusega halduskohtusse, kui isik leiab, et haldusakti (otsus jätta jälitustoimingust teavitamata või seeläbi saadud teave tutvustamata) või toiminguga (jälitustoimingust teavitamisega viivimine) on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Samuti näeb kriminaalmenetluse seadustik põhimõtteliselt ette menetlusosalise ja menetlusvälise isiku (nt pealtkuulatud vestluse teine osapool) õiguse esitada kaebus uurimisasutuse või prokuratuuri menetlustoimingu või määruse peale (KrMS §-d 228–231)^{57 58}.

⁵³ Vt allmärkus 6.

⁵⁴ Seda kinnitab eespool punktis 113 toodud statistika: kuigi reaalarvudes on teavitamise edasilükkamine kasvanud, tuleb arvestada, et aasta-aastalt on kasvanud ka antavate jälituslubade arv, seega mitteteatamiste osakaal võib olla vähenenud.

⁵⁵ Riigikohus on leidnud, et proportsionaalsuse põhimõtte (PS § 11) järgimine on prokuratuurile kriminaalmenetluses kohustuslik (RKKKo 18.10.2004, nr 3-1-1-85-04, p 15).

⁵⁶ Vt Riigikogu õiguskomisjonile 25.11.2008 saadetud kirja (arvamus eelnõule 286 SE) nr 18-1/081867/00808142 p 58.

⁵⁷ KrMS § 228 lõiked 1 ja 2 sätestavad üldreegli, et prokuratuuri esitatakse kaebus enne süüdistusakti koostamist. KrMS § 228 lg 6 järgi edastatakse pärast süüdistusakti kohtusse saatmist prokuratuuri saabunud kaebus kriminaalasja lahendavale kohtunikule.

⁵⁸ Kirjanduses on samal ajal juhitud tähelepanu ebaselgusele selles osas, kas jälitustoimingud (seega ka jälitustoimingust teavitamine kui toiming) üldse alluvad uurimiskaebemenetlusele. Vt E. Kergandberg/M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Tallinn 2006, lk 396 äärenr 6.2. Samas (lk 395–396 äärenr 6.1.) on probleemina toodud välja asjaolu, et jälitustoimingust teatamise edasilükkamine võib põhimõtteliselt toimuda pärast karistusseadustiku §-des 137 (eraviisiline jälitustegevus) ja 315 (ebaseaduslik jälitustegevus ja teabe varjatud kogumine) nimetatud kuritegude aegumistähtaega. Kohtupraktika kohta vt põhiteksti p 124.

123. Alates 01.01.2012 kehtiva KrMS § 126¹⁸ täpsustab jälitustoiminguga seonduva kaebuse esitamise korda. Esiteks näeb uus säte ette, et lisaks jälitustoimingule endale saab vaidlustada ka jälitustoimingust teavitamata jätmist ning jälitustoiminguga kogutud andmete tutvustamata jätmist. Teiseks on uus säte senisega võrreldes täpsem selles osas, et näeb ette, millisel eesmärgil alustatud jälitusmenetluses toimub kaebemenetlus halduskohtus ja millisel juhul maakohtus, samuti on erisäte selle kohta, et kui jälitustoiming on tehtud kriminaalmenetluses ja isik saab toimingust teada ja kasutab kaebeõigust pärast kriminaalmenetlus lõppu, on asja pädev lahendama halduskohus.⁵⁹ Samuti on asjakohane viidata uuele KrMS § 126¹⁵ lõikele 3, mille alusel peab isiku jälitustoimingust teavitamisel jälitusasutus talle selgitama ka edasikaebamise korda.

124. Justiitsministeeriumi kinnitusel on jälitustoimingust teavitatud isikud kohtus vaidlustanud jälitustoiminguga kogutud materjali tutvustamata jätmist. Arusaadavalt ei saa jälitustoimingust teavitamata jätmise või teavitamise edasilükkamise korral isik oma õigus kaitsta. Erandiks on siiski juhud, kui vastav info „lekib“ või isikul tekib objektiivsetele asjaoludele tuginedes kahtlus, et tema suhtes on jälitustoiminguid tehtud. Minule on oma ametitegevuse käigus saanud teatavaks juhtum, kus maakohtus vaidlustati jälitustoimingutega kogutud andmete tutvustamata jätmise olukorras, kus konkreetse kriminaalasjas jälitustoimingu kogutud tõendeid ei kasutatud, kuid isikul oli alus arvata, et tema kohta on varjatult andmeid kogutud, ning kaks kohtuasja, kus vaidlustati jälitustoiminguga kogutud teabe tutvustamata jätmise olukorras, kus isikut teavitati eelnevalt jälitustoimingute tegemisest.⁶⁰

125. Leian, et olukorras, kus isik ei ole tema suhtes teostatud salajastest toimingutest teadlik, tuleb jälitustoimingute olemusest ning intensiivsusest tulenevalt tagada riigi tegevuse seaduslikkuse kontroll n-ö isiku eest (PS § 13 lg 2 ja § 14). EIK praktika valguses on see küsimus menetlusgarantiidest (nende kogumis) ning objektiivsest järelevalvest (vt eespool p 74) kuni kaebeõiguse kasutamise võimaluse tekkimiseni.

126. Ministeeriumid olid minu teabe nõudmisele saadetud vastustes üksmeelselt seisukohal, et olemasolev järelevalvesteem on piisav, mh seetõttu, et jälitusasutuste tegevust kontrollib esmalt prokuratuur ja lõppastmes „tipneb“ see parlamentaarse kontrolliga JAS § 36 alusel loodud erikomisjoni tegevuse näol.

127. Riigikogu erikomisjon ise asus seisukohale, et kuigi seni teavitamise järelevalvega tegeletud ei ole, peaks komisjon seda tulevikus tegema. JAS §-st 36 tulenevalt on erikomisjonil põhimõtteliselt olemas volitus ka n-ö üksikjuhtumitega tegelemiseks (nn toimikute kontroll ja kaebuste läbivaatamine⁶¹). Teisalt ei tohiks parlamentaarne kontroll selle praegusel kujul

⁵⁹ Probleem võib tekkida olukorras, kus isikut ei ole jälitustoimingust teavitatud, kuid tal on kahtlus toimingute tegemise kohta, aga teadmata on nende õiguslik alus (kriminaalmenetlus või väljaspool kriminaalmenetlust) ja see, kas võimalik kriminaalmenetlus veel kestab või on lõpetatud (isikut sellest teavitamata).

⁶⁰ Kohtulahendite avaliku registri (www.kohus.ee/kohtulahendid/temp/avalik.pdf) kaudu on kättesaadav vaid Tallinna Halduskohtu 30.12.2010 määrus nr 3-10-3118 (samadest asjaoludest lähtuv kaebus jälitusasutuse peale, Tallinna Halduskohtu 30.12.2010 määrus nr 3-10-3096). Vt ka allmärkus 36.

⁶¹ Veneetsia komisjoni 2007. aasta raporti p 246 kohaselt on parlamendikomisjoni poolt kaebuste läbivaatamine praktikas pigem erand; juhul kui komisjonil selline pädevus on, on soovitatav näha ette kaebuste lahendamise ja muu järelevalve selged protseduurireeglid. Parlamentaarne kontrolli selgetele protseduurireeglitele, õigemini nende puudumisele on viidatud nt EIK 10.02.2009 otsuses asjas nr 25198/02, Iordachi vs. Moldaavia, p 49.

keskenduda üksikjuhtudele.⁶² Oluline aspekt on ka see, et vaatamata erikomisjoni laiale järelevalvepädevusele ei ole komisjoni otsused ja seisukohad järelevalvetele õiguslikult siduvad. Nt ei saa järelevalvekomisjon anda järelevalvetele siduvat korraldust teavitada isikut konkreetselt järelevalvetoimingust, kui see on prokuröri loal edasi lükatud. Riigikogu saab siiski parlamentaarse kontrolli raames n-ö üldkorras avaldada umbusaldust valdkonna eest vastutavale ministrile, samuti esitada arupärimisi ja kirjalikke küsimusi. JAS § 36 lõikest 6 aga tuleneb, et seaduserikkumise avastamisel on erikomisjon kohustatud edastama materjalid uurimisasutusele või õiguskantslerile⁶³. Uurimisasutuseks selle sätte mõttes saavad aga olla esmajoonelises kriminaalmenetluses kohtueelse uurimise pädevusega järelevalvetele ja prokuratuur ise. Samuti võib põhiõiguste kaitse tagamise ülesande panemisel Riigikogu erikomisjonile olla mõningaseks takistuseks see, et Riigikogu liikme staatuse seaduse § 19 lg 2 p 4 alusel võib peaministri või asjaomase ministri põhjendatud otsusel keelata Riigikogu liikmele juurdepääsu andmise konkreetselt salastatud välisteabele või riigisaladusele, kui riigisaladuse avaldamine seab ohtu JTS § 8 lõike 1 punktides 2, 3 ja 4 sätestatud kohustuste täitmise.⁶⁴

128. Prokuratuurile seadusega pandud kohustus valvata järelevalvetoimingute seaduslikkuse üle ja otsustada loa andmine järelevalvetoimingust teavitamise või kogutud andmete tutvustamise edasilükkamise üle on kahtlemata oluline menetluslik tagatis. Siinjuures tuleb aga arvestada seda, et prokuratuuri põhiülesanne seisneb kohtus riiklikku süüdistuse esindamises, olles n-ö jätkuvalt järelevalvetoimingute tegevusele kuritegude tõkestamisel ning kohtueelses uurimises tõendite kogumisele, mistõttu prokuratuuri kontrolli teavitamata jätmise aluste jätkumise üle ei saa pidada sõltumatuks võimuharude eraldatuse mõttes.⁶⁵

⁶² Erinevalt parlamendi ülejäänud tegevusest, mis on (peab olema) ja mis toimib läbi avaliku debati (sh arupärimised ministritele), on riigisaladust sisaldava teabe töötlemine olulisel määral piiratud. Teiseks on poliitilise usaldusvääruse tagamiseks ja ebavajaliku - s.o poliitilistest vaadetest lähtuva valikulise vmt – sekkumise ärahoidmiseks vajalik parlamentaarse kontrolli süsteemi n-ö tasakaalustada. Vt parlamentaarse kontrolli kohta ka S. Laos. *Op. cit.*, lk 31–32. Omaette küsimus on ka erikomisjoni võimekus üksikjuhtumitel regulaarset kontrolli teostada, kuna abipersonali arv on väike. Lisaks tegeleb erikomisjon julgeolekuasutuste järelevalvega (ei ole hõlmatud selle analüüsiga). Justiitsministeeriumi koostatud järelevalvetoimingute statistika pinnalt ei saa ligikaudseltki teha järeldust järelevalvetoimingute arvu kohta, mis põhimõtteliselt võiksid erikomisjoni kontrollile teavitamise vaatepunktist (s.o eeskätt pärast menetluse lõppu ja välistades nt järelevalvetoimingud, mida tehakse isiku enda eelneval nõusolekul taustakontrolli vmt läbiviimisel).

⁶³ Kuna õiguskantsleri seaduse § 35⁴ järgi peab ka õiguskantsler seaduserikkumise tuvastamisel teatama sellest uurimisorganile või muule pädevale organile, siis saab õiguskantsleri teavitamine uurimise alustamist silmas pidades puudutada vaid sellise seaduserikkumise kahtlust, mis ei vasta süüteo tunnustele. Sarnaselt Riigikogu erikomisjoniga ei ole õiguskantsleri lõppseisukoht järelevalvetoimingutele asutusele õiguslikult siduv.

⁶⁴ JTS § 8 lg 1: „1) Järelevalvetoimingud on järelevalvetoimingute teostamisel kohustatud: [...] 2) kaitsma järelevalvetoimingute sfääri sattunud Eesti kodanike ning teiste isikute seaduslikke õigusi ja vabadusi, samuti järelevalvetoimingutesse kaasatud isikuid ning muid füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kes on osutanud abi järelevalvetoimingutes; 3) kaitsma järelevalvetoimingutes osalevaid või osalenuid ja selleks kaasatud või kaasatud olnud isikuid, vältimaks ohtu neile ning nende lähikondsete elule, tervisele, varale, aule ja väärikusele; 4) tagama koostöö salajasuse, [...]“ Lisaks nähtub Tallinna Halduskohtu 30.12.2010 määrusest nr 3-10-3118, et riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra § 6 lg 1 p 5 alusel oli konkreetsel juhul järelevalvetoiminguga kogutud andmete tutvustamata jätmise loas sisalduv teave riigisaladus. Sarnased põhjendused peaksid sisalduma ka teavitamata jätmise loas, mis võib seetõttu samuti olla kaitstav riigisaladusena.

⁶⁵ Vt ka RKÜKm 3-3-1-38-00, p 21: „Prokuröri kohta võib märkida, et see ametiisik ei vasta Eesti õiguskorras Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 6 kirjeldatud sõltumatu ja erapoletu õigusemõistmise volitustega institutsiooni tunnustele, mis on põhiõiguste ja vabaduste tõhusa kaitse eelduseks. Prokuratuuriseaduse § 1 järgi on prokuratuur justiitsministri valitsemisalas olev valitsusasutus, millele pole antud õigusemõistmise volitusi. Seega ei saa prokuröri kontroll asendada põhiõiguste ja vabaduste riive kohtulikkude kontrolli. Pealegi puudub prokuröri pädevus teha õiguste ja vabaduste rikkumise tuvastamise korral otsus hüvitise väljamaksmiseks õiguserikkumise

129. Kriminaalmenetluse seadustik, jälitustegevuse seadus ja julgeolekuasutuste seadus ei näe seega ette tõhusat ja selget sõltumatu järelevalve korda jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle üksikjuhtumil, v.a kui isikut hiljem teavitatakse või ta saab jälitustoimingust muul viisil (juhuslikult) teada.

130. Järgnevalt tuleb leida vastus küsimusele, kas jälitustoimingust teavitamise edasilükkamine koosmõjus teiste menetlusgarantiide ja järelevalvega on korraldatud viisil, mis välistaks selle kohustuse eiramise ja võimu väärkasutamise üksikjuhtumitel⁶⁶.

Muud menetlusgarantiid

131. Olles analüüsinud eelnevalt jälitustoimingust teavitamise ja teavitamise edasilükkamise korraldust eelkõige institutsionaalsest vaatenurgast, vaatan lõpetuseks ka muid menetlusgarantiisid, mis võimaldavad jälitustoimingust teavitamise edasilükkamisel või ka teavitamata jätmisel tasakaalustada puudutatud isiku põhiõiguste riivet. Siinkohal on asjakohane viidata EIK seisukohtadele seoses salajase andmekogumisega riivatud põhiõiguste tagamisega, mis lähtuvad konventsiooni nõuetele vastavuse hindamisel märksõnadest teabe kasutamine, teabe hävitamine ja sõltumatu kontroll selle üle.⁶⁷

132. Jälitustoiminguga kogutud teabe säilitamise ja hävitamise ning samuti kasutamise tingimused on erinevad sõltuvalt sellest, kas tegu on kriminaalmenetluses tõendina kasutatava teabega, kriminaalmenetluses kogutud, kuid tõendina mittekasutatava teabega või kriminaalmenetluse väliselt kuriteo ennetamise ja tõkestamise eesmärgil kogutud teabega.

133. Kui jälitustoiminguga saadud teave on tõend (jälitusprotokoll koos sellele lisatud teabetalletusega), siis säilitatakse seda teavet kriminaaltoimikus või kriminaalasja juures (KrMS § 122 lg 1/KrMS § 126¹⁴ lg 1). Kriminaaltoimikusse lisamisega kustub ka sellise teabe riigisaladuse kaitse.⁶⁸ Kui kriminaaltoimikusse lisatud jälitustoimingus tehtud teabetalletust ei ole vaja säilitada, võib andmesubjekt pärast kohtuotsuse jõustumist taotleda selle teabetalletuse hävitamist (KrMS § 122 lg 2/KrMS § 126¹⁴ lg 5).⁶⁹ Täiendava garantiina näeb seadus ette selle, et

ohvrile. “ Vt ka Veneetsia komisjoni 2007. aasta raporti p 110, kus on kokkuvõtvalt märgitud, et juhul kui prokuratuur ei kuulu kohtuvõimu harusse, on prokuröri järelevalve näol tegemist haldusesisese kontrolliga.

⁶⁶ Kirjanduses on osundatud sellele, et küsimus ei pruugi ole niivõrd jälitustoimingute massilises rakendamises, vaid selektiivses väärkasutamises. I. Cameron (2000), lk 152. Massilise rakendamise kohta vt EIK 28.06.2007 otsus asjas nr 62540/00, Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiiev vs. Bulgaaria, p 92 ja EIK 10.02.2009 otsus asjas nr 25198/02, Iordachi jt vs. Moldaavia, p 52.

⁶⁷ Vt nt EIK 04.12.2008 otsus asjas nr 30562/04 ja 30566/04, S. ja Marper vs. Ühendkuningriigid, p 99: “[...] *It reiterates that it is as essential, in this context, as in telephone tapping, secret surveillance and covert intelligence-gathering, to have clear, detailed rules governing the scope and application of measures, as well as minimum safeguards concerning, inter alia, duration, storage, usage, access of third parties, procedures for preserving the integrity and confidentiality of data and procedures for its destruction, thus providing sufficient guarantees against the risk of abuse and arbitrariness [...].*”

⁶⁸ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (RSVS) § 8 p-d 1 ja 3.

⁶⁹ Isiku õiguste kaitse seisukohast on see oluline, kuna teabetalletus sisaldab eelduslikult rohkem andmeid kui jälitustoimingu protokoll, kuhu kantakse vaid tõendamise seisukohalt oluline osa. See on selgelt sätestatud uues KrMS § 126¹² lg 1 punktis 6: „6) jälitustoiminguga kogutud teave, mis on jälitustoimingu eesmärgi täitmiseks või kriminaalaja lahendamiseks vajalik.“

hävitamine toimub prokuratuuri taotlusel jälitustoiminguks loa andnud kohtu eeluurimiskohtuniku määruse alusel ning prokuröri ja eeluurimiskohtuniku juuresolekul, kus hävitamise kohta tuleb koostada ka kirjalik protokoll (KrMS § 122 lõiked 3 ja 4/ KrMS § 126¹⁴ lg 6). Kui sellist taotlust isik ei esita, kohaldub säilitamisele kriminaaltoimiku kohta käiv üldregulatsioon. Oluline on, et isik, kelle põhiõigusi jälitustoiminguga on riivatud (sh kolmandad isikud⁷⁰), on sellisel juhul riivist teadlik.

134. Samas tuleb arvestada, et kogu jälitustoimingutega saadud teave ei ole kasutatav tõendina. Kriminaaltoimikusse mittelisatav osa jälitusteabest kuulub säilitamisele jälitustoimikus (KrMS § 122 lg 1 ls 2/§ 126¹⁴ lg 1 ls 2). Üldjuhul on täies ulatuses tegu riigisaladusega kaitstava teabega⁷¹, mille puhul riigisaladus kustub kas selle teabe tutvustamisest andmesubjektile või vastavalt kaitstava teabe liigile hiljemalt⁷² 25, 50 või 75 aasta möödudes. Eeldusel, et pikema salastustähtajaga teavet (nt kaastöötaja ja politseiagendi toimikud) hoitakse eraldi, siis konkreetses jälitustoimikus sisalduva jälitustoimingutega saadud teabe maksimaalne riigisaladuse kaitstuse tähtaeg on 25 aastat.

135. Sellised kuriteo jälitustoimikud, mis sisaldavad kriminaalmenetluses mittekasutatavat teavet, kuuluvad säilitamisele kuni kuriteo aegumistähtaja⁷³ möödumiseni (JTS § 16¹ lg 2 p 1). Erandiks võivad olla⁷⁴ riigisaladust sisaldavad toimikud, mille puhul toimiku säilitamisel ja hävitamisel juhindutakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest (JTS § 16¹ lg 4). Alates 01.01.2012 on kõigi kriminaalmenetlusega seotud jälitustoimikute säilitamise tähtaeg reeglina kas karistusandmete karistusregistrist kustutamiseni või kuriteo aegumistähtaja möödumiseni (KrMS § 126¹⁴ lg 2 p 2) ning riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldava jälitustoimiku säilitamine ja hävitamine toimub riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses sätestatud korras (KrMS § 126¹⁴ lg 7).

136. Praegu kehtiv JTS § 16² lg 2 annab lisaks isikule õiguse pärast jälitusmenetluse lõppu taotleda jälitustoimingus tehtud ja kriminaalasjas mittekasutatava teabetalletuse (nt lindistus,

⁷⁰ RKKKo 26.03.2009 nr 3-1-1-5-09, p 10: „[...] Üldistavalt võib öelda, et jälitustoiminguga kogutakse ja töödeldakse salaja või varjatult isikuandmeid, mille käigus sekkutakse jälitatava (aga sageli paratamatult ka kolmandate isikute) põhiseaduslikult kaitstavate õiguste sfääri. [...]“.

⁷¹ Riigisaladusega pole siiski kaitstud jälitustoiminguga saadud teave, mille avalikuks tulek ei kahjusta Eesti Vabariigi julgeolekut (RSVS § 8 p 1). Vabariigi Valitsuse kehtestatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra § 6 lg 1 p 2 järgi jälitusasutuse poolt jälitustoiminguga kogutud teave salastatakse piiratud tasemega 25 aastaks ning sellise teabe salastatus kustub selles ulatuses, mis on kantud kriminaaltoimikusse või mida tutvustatakse isikule, kelle suhtes jälitustoiming tehti, või isikule, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga riivati. Eeltoodust ei saa teha muud järeldust, kui et on välistatud, et mingi osa jälitusteabest oleks käsitletav Eesti Vabariigi julgeolekut mittekahjustatavana enne 25 aasta möödumist v.a juhul, kui teabe kasutamisega kaasnev riive tingib isiku teavitamise tehtud toimingust.

⁷² Jälitusteabe eri liikide riigisaladusega kaitse täpsemad tähtajad on sätestatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korras.

⁷³ Aegumistähtajad (KarS § 81 lg-d 1 ja 2): 10 aastat esimese astme ja 5 s aastat teise astme kuriteo teoimepanemisest; süütegu inimsuse vastu, sõjasüütegu ja süütegu, mille eest on ette nähtud eluaegne vangistus (nt mõrv), ei aegu. Aegumatu kuriteo puhul tuleb siiski arvestada, et kui jälitusmenetluse alustamise ajendiks olnud teave kinnitust ei leia, tuleb toimik *de lege lata* sulgeda ja teave hävitada (JTS § 16² lg 1). Kui teabe pinnalt alustatakse kriminaalmenetlust, siis toimikusse mittemineva jälitusteabe säilitamise tähtaja osas võib olla tegu seaduselüngaga.

⁷⁴ Seda juhul, kui ka tähtajad tulenevad riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest või selle alusel sätestatud õigusaktidest.

videosalvestus, foto) hävitamist, kui seda ei ole vaja säilitada. Alates 01.01.2012 kehtiv regulatsioon sellist võimalust enam ette ei näe ja isik saab taotleda vaid kriminaaltoimikusse lisatud teabetalletuse hävitamist (KrMS § 126¹⁴ lg 5).⁷⁵

137. Salastatud teabekandja säilitamist ja hävitamist reguleeriv RSVS § 38 lg 1 eristab sellise teabekandja, mille salastatus (riigisaladuse kaitse) on kustunud, ja teabekandja, mille salastatus ei ole kustunud säilitamist ja hävitamist. Esimesel juhul antakse teabekandja kooskõlas arhiiviseadusega üle Rahvusarhiivile.⁷⁶ Teisel juhul ütleb seadus, et teabekandjat, mille salastatus ei ole kustunud, ei tohi üldjuhul üldse hävitada. Erandina võib hävitada nt arhiiviväärtuseta teabekandja (riigiarhivaari või tema volitatud esindaja nõusolekul) või teabekandja, mis ei ole arhivaal⁷⁷ arhiiviseaduse mõistes (RSVS § 38 lg 3 p-d 4 ja 5). Teadmata tegelikku praktikat riigisaladusega kaitstud toimikute säilitamisel ja hävitamisel, on juhul, kui toimikul ei ole säilitamis- ega arhiiviväärtust, kehtivaid regulatsioone koosmõjus tõlgendades teoreetiliselt võimalik olukord, kus jälitustoiminguga saadud teave hävitatakse isikut teostatud toimingutest teavitamata.⁷⁸ Seisukohaga, et jälitustoimiku hävitamine ilma isikut jälitustoimingutest teavitamata on teoreetiliselt võimalik, nõustusid oma vastustes ka Justiitsministeerium ja Rahandusministeerium, Siseministeerium oma seisukohta ei väljendanud.

138. Kuriteo ennetamise ja tõkestamise eesmärgil alustatud jälitusmenetluses saadud teave (toimik) kuulub JTS § 16² lg 1 alusel pärast toimiku lõpetamist, s.t kui jälitusmenetluse alustamise ajendiks olnud esialgne teave ei ole leidnud kinnitust (JTS § 11 lg 2 p 3), kohesele hävitamisele. Kui kaua võib kuriteo ennetamise ja tõkestamise eesmärgil teavet jälitustoimingutega koguda, seda jälitustegevuse seaduse regulatsioon ajalisel ei piira. Küll allub nimetatud ajendil teostatav jälitusmenetlus prokuratuuri järelevalvele (JTS § 19 lg 2)⁷⁹ ning riigi peaprokuröri juhises on täpsustatud, et selline jälitusmenetlus lõpetatakse, kui ajendiks olnud teave ei ole mõistliku aja jooksul leidnud kinnitust või kui samade tehilolude uurimiseks alustatakse kriminaalmenetlust. Väljatoomist väärib ka asjaolu, et kriminaalmenetluseelses jälitusmenetluses ei ole üldjuhul⁸⁰ lubatav teave kogumiseks kasutada kõige intensiivsemalt põhiõiguseid riivavaid ja seetõttu kohtu luba nõudvaid jälitustoiminguid.

⁷⁵ RSVS § 38 lõikest 2 tuleneb täiendavalt, et Rahvusarhiivile ei anta üle jälitustoiminguga kogutud teavet sisaldava kustunud salastatusega teabekandja delikaatseid isikuandmeid käsitlevat osa, kui isik nõuab enda delikaatseid isikuandmeid käsitleva teabe hävitamist ning seda teavet ei ole enam vaja avalike ülesannete täitmiseks. Kehtiv JTS § 16² lubab taotleda kõigi isikuandmeid sisaldavate teabetalletuste (mitte jälitustoimiku) hävitamist ega piira taotlust delikaatsete isikuandmetega (ilmselt *lex specialis* RSVS suhtes). Mõlemal juhul eeldab isiku taotlus seda, et ta oleks toimingust ja kogutud andmetest teadlik.

⁷⁶ Vt ka eelmine allmärkus.

⁷⁷ Arhivaal on arhiiviseaduse § 4 lg 2 tähenduses dokument, millele on kehtestatud säilitustähtaeg või mida säilitatakse tema väärtuse tõttu ühiskonnale, riigile, omanikule või teisele isikule. Arhiiviseaduse § 31 lg 1 alusel peavad mh riigiasutused tagama oma tegevuse käigus loodud või saadud dokumentide säilimise seadustega või nende alusel kehtestatud õigusaktidega sätestatud tähtaja jooksul või arhiiviseaduses ettenähtud korras arhiivi üleandmiseni.

⁷⁸ Teavitamine pärast hävitamist ei oleks ka asjakohane, kuna siis puudub isikul reaalne võimalus teostatud toimingute seaduslikkuse kontrollimiseks.

⁷⁹ JTS § 11 lg 1 alusel lõpetatakse selline jälitusmenetluse jälitusasutuse juhi või tema poolt volitatud ametniku kirjaliku põhjendatud otsusega või lg 3 alusel järelevalvet teostava prokuratuuri korraldusel. Esimesel juhul tuleb menetluse lõpetamisest prokuratuuri teavitada (JTS § 11 lg 4).

⁸⁰ Erandid on kuriteo tõkestamise vajadus kinnipidamiskohas (JTS § 12 lg 3) ja tunnistajakaitse rakendamine (JTS § 12 lg 3¹).

139. Alates 01.01.2012 kehtiv regulatsioon muudab põhimõtet, et kui kuriteo ennetamise või tõkestamise ajendiks olnud teave ei leia (mõistliku aja jooksul) kinnitust, tuleb menetluse lõpetamisel kogutud teave koheselt hävitada ning säilitamine on edaspidi seostatud teabe kasutamise vajaduse äralangemisega, kuid mitte kauem kui 50 aastat.⁸¹ Üldreegel on, et jälitustoimik tuleb sulgeda menetluse alustamise eesmärgi äralangemisel (jälitusasutuse enda algatusel) või prokuratuuri korraldusel (KrMS § 126¹³ lg 4) ning kuriteo ettevalmistamise kohta teabe kogumiseks annab prokuratuur loa kuni kaheks kuuks ja pikendab vajadusel luba omakorda kahe kuu kaupa (KrMS § 126¹³ lg 2). Seega *de lege ferenda* ühelt poolt piiratakse kriminaalmenetluseelse jälitusmenetluse kestust – kahe kuu kaupa toimuv prokuratuuri kontroll –, teisalt seotakse andmete säilitamine teabe kasutamise äralangemise ehk kaalutusõigust eeldava kriteeriumiga. Selliste andmete jätkuva kasutamise vajadusega kaasneb ilmselt nii mõnelgi juhul ka teavitamise edasilükkamine, mis tähendab, et jälitustoimingute endi lõpetamisel jätkub isiku põhiõiguste riive vähemalt andmete säilitamisel, samuti ka võimalikul edaspidisel kasutamisel. Lisaks on erinevalt senisest regulatsioonist alates 01.01.2012 viie kuriteo⁸² ettevalmistamise kohta teabe kogumisel, s.o kriminaalmenetluse eelselt lubatavad ka kohtu luba nõudvad jälitustoimingud.

140. Võib tõdeda, et ühelt poolt loob jälitustoiminguga saadud teabe riigisaladuse kaitse vajalikud piirangud sellele teabele juurdepääsu osas ka täitevvõimu enda sees.⁸³ Eelduslikult laienevad piirangud ka riigisaladusega kaitstava teabe käitlemisele, mida on siiski oluline hinnata eraldi, kuna teave on kogutud salaja ja riik kasutab seda isiku teadmata.⁸⁴

141. Mis puudutab jälitustoimingutega kogutud andmete kasutamist, siis kehtiv JTS § 16 on võrreldes seaduse algversiooniga kaotanud oma regulatiivsuse.⁸⁵ Selle sätte alguses sõnastuses määratleti jälitustoimingutega kogutud andmete kasutamine kogumise aluseks olnud asjaoludega ning eesmärkidega, mille saavutamiseks jälitustoimingutega teabe kogumine on lubatav.⁸⁶

⁸¹ Eelnõu 286 SE (XI koosseis) seletuskirjas muudatuse põhjendusi toodud ei ole.

⁸² KarS §-d 244 (rünnak kõrge riigiametniku elule ja tervisele), 246 (rünnak rahvusvaheliselt kaitstud isiku elule ja tervisele), 248 (tungimine diplomaatilist puutumatust omavale maa-alale, hoonesse ja ruumi), 255 (kuritegelik ühendus) ja 256 (kuritegeliku ühenduse organiseerimine).

⁸³ Selliseid garantiisid on EIK tunnustanud nt 18.05.2010 otsus asjas nr 26839/05 Kennedy vs. Ühendkuningriigid, p 163.

⁸⁴ Vt nt EIK 28.06.2007 otsus asjas nr 62540/00, Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhiev vs. Bulgaaria, p 89. Viimati EIK 01.07.2008 otsus nr 58243/00, Liberty jt vs. Ühendkuningriigid, p 62 (viitega Weber ja Saravia vs. Saksamaa).

⁸⁵ § 16. Jälitustegevuses kogutud andmete kasutamine

(1)–(3) [Kehtetud – RT I 2004, 46, 329 – jõust. 1.07.2004]

(4) Jälitusteabe kasutamine tõendina kriminaalasjas ei tohi kaasa tuua jälitustegevuse salajaste andmete ning jälitustegevuses osalenud ja sellesse kaasatud isikute avalikustamist ilma nende nõusolekuta.

(5) [Kehtetu – RT I 2004, 46, 329 – jõust.1.07.2004] (6) [Kehtetu – RT I 1996, 49, 955 – jõust.26.07.1996]

(7) [Kehtetu – RT I 2004, 46, 329 – jõust.1.07.2004] (8) [Kehtetu – RT I 1996, 49, 955 – jõust.26.07.1996]"

⁸⁶ "(1) Jälitustegevuse tulemusena saadud andmeid (edaspidi jälitusteave) kasutatakse uurimistoimingute ettevalmistamiseks ja tegemiseks, kuritegude ennetamiseks, tõkestamiseks ja avastamiseks, samuti tagaotsitavate isikute tabamiseks ning teadmata kadunud isikute asukoha väljaselgitamiseks. (2) Käesoleva seaduse paragrahv 9 punktis 5 ja paragrahv 10 2. lõikes nimetatud juhtudel kogutud jälitusteavet kasutatakse selle otsuse vastuvõtmisel, milleks teavet koguti." See langeb kokku on isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 6 p-dest 2 ja 4 tuleneva eesmärgikohasuse ja kasutamise piiramise põhimõtetega.

142. KrMS § 111 tekstist tuleneb, et mistahes ajendil seaduslikult tehtud jälitustoiminguga saadud infot võib kasutada tõendina kriminaalmenetluses⁸⁷. JTS § 8 lg 2 alusel on kriminaalmenetluseelses jälitusmenetluses saadud teave ajendiks kriminaalmenetluse alustamisele.⁸⁸ See tähendab, et mistahes ajendil alustatud jälitusmenetluses saadud infot tohib kasutada kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. RSVS § 35 sisaldab riigisaladusega kaitstava teabe edastamise aluste osas aga tähendust vaid välisriigile ja rahvusvahelisele organisatsioonile edastamisel.⁸⁹ Jälitustegevuse seaduse alusel kehtestatud jälitustoimiku pidamise korra⁹⁰ § 7 lg 1 ütleb, et jälitusmenetluse käigus saadud, kuid konkreetsetes jälitusmenetluses tähtsust mitteomav teave, mis sisaldab informatsiooni ettevalmistatava või toimepandud kuriteo või kuritegevuse infrastruktuuri kohta, tuleb edastada teisele pädevale jälitusasutusele ning teabe edastamise saatekirja koopia säilitatakse jälitustoimikus.

143. Alates 01.01.2012 kehtiva KrMS § 126¹⁴ lg 3 alusel võib jälitustoiminguga saadud andmeid kasutada teises jälitustoimingus, kriminaalmenetluses, välislepingust tuleneva kohustuse täitmisel või kui selline õigus on sätestatud muus seaduses. Analoogselt kehtiva JTS § 16¹ lõikega 3 lubab KrMS 126¹⁴ lg 4 saadud andmeid säilitada ja kasutada õppe- ja uurimisotstarbeks, kuid tingimusel, et isikuandmed ja vajaduse korral ka olustik peavad olema täielikult muudetud (välistamiseks jälitustoimingus osalenud või sellesse kaasatud isikute avalikuks tulemist). Laskumata siinkohal analüüsi, millised on teistest seadustest tulenevad eesmärgid salajase teabe kasutamiseks esialgselt kogumise eesmärgist erineva ülesande täitmiseks⁹¹, on *de lege ferenda* jälitustoiminguga saadud teabe edasise kasutamise aluseid seaduse tasandil senisega võrreldes mõningal määral piiratud.⁹²

⁸⁷ RKKKo 23.02.2009 nr 3-1-1-81-08, p 12.1.: „[...] KrMS § 110 lg 1 kohaselt on jälitustoiminguga lubatud tõendeid koguda, kui kriminaalmenetluse esemeks on esimese astme kuritegu või tahtlikult toimepandud teise astme kuritegu, mille eest on ette nähtud karistusest vähemalt kuni kolm aastat vangistust. Käesolev kriminaalasi eraldati kriminaalasjast, milles Tallinna Linnakohtu esimees oli tuginedes KrMS § 110 lg 1 nõuetele andnud [...] loa teha jälitustoiminguid. Maakohus andis esitatud süüdistusest tulenevalt [...] kohtu alla KarS § 289 järgi ning [...] KarS § 22 lg 2 ja § 289 järgi. Karistusseadustiku muudatustega [...] tunnistati muuhulgas kehtetuks KarS § 289, millest tulenevalt esitas prokurör kohtumenetluse käigus süüdistatavatele uued süüdistused vastavalt [...] järgi. [...] kohtuliku menetluse ajal materiaalõiguse normide muutumine ja sellest tulenev vajadus süüdistuse muutmiseks ei anna alust lugeda ebaseaduslikuks seaduse nõudeid järgides kohtueelses menetluses jälitustoiminguga kogutud tõendit. [...]“

⁸⁸ "(2) Kui väljaspool kriminaalmenetlust teostatava jälitustegevuse tulemusena kogutud teabest ilmnevad kuriteo tunnused, alustab jälitusasutus kriminaalmenetlust või edastab teabe kriminaalmenetluse alustamiseks pädevale uurimisasutusele."

⁸⁹ Vt RSVS § 35 lõiked 4–5¹.

⁹⁰ Siseministri 01.11.2004 määrus nr 59 (RTL 2004, 144, 2171) on kehtestatud JTS § 10⁴ lg 2 alusel. See säte volitab ministrit kehtestama jälitustoimiku pidamise ja jälitustoiminguga kogutud andmetega tutvustamise korra, mitte aga jälitusteabe edastamise materiaalseid aluseid.

⁹¹ Seadusest tulenev õigus jälitustoiminguga saadud andmete kasutamiseks algsest kogumisest erineval eesmärgil, peab olema eriseaduses selgelt sätestatud ja ei piisa viitest seaduses sätestatud n-ö üldvolitusele mingi ülesande täitmiseks (vrd IKS § 14). Eelnõule 286 SE teise lugemise jätkamisel esitatud muudatusettepanekute tabelis KrMS § 126¹⁴ lg 3 (eelnõu toonases redaktsioonis lg 2¹) muudatuse põhjendusi toodud ei ole. Muudatusettepanekute loetelu on kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&u=20110503163427&file_id=1311040&mnsenme=286+SE&etapp=15.02.2011&fd=28.02.2011.

⁹² Arvestades, et salajase teabekogumise volitus on ka julgeolekuasutustel, on asjakohane vaadata võrdlevalt ka julgeolekuasutuste seadust. JAS § 31 sätestab teabe edastamise julgeolekuasutustele ning annab julgeolekuasutusele õiguse oma ülesannete täitmiseks vajalike isikuandmete saamiseks pöörduda riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku poole, kui nende andmete saamine ei ole võimalik üldiselt kättesaadavast allikast või oleks seotud liigsete kulutuste või isikut, kelle isikuandmeid edastatakse, rohkem koormavate abinõudega ning kui

144. Mööda ei saa vaadata sellest, et jälitustoimingutega ning muul moel (nt avalikest allikatest või kaastöötajate kaudu) saadud teavet säilitatakse ja töödeldakse ka elektrooniliselt. Politsei ja piirivalveseaduse (PPS) § 8 lg 1 alusel asutab Siseministerium andmekogu korrakaitse ja süüteo menetluslike ülesannetega seotud toimingute ja menetlustega seotud andmete kogumiseks korrakaitse ja kriminaalpolitsei ülesannete efektiivseks ja kiireks täitmiseks ning tõhusa järelevalve teostamiseks. Selle andmekogu ühe osa moodustab jälitusmenetluse andmestik (PPS § 10 lg 1 p 7).

145. Andmekogu täpsem regulatsioon sisaldub politsei andmekogu pidamise põhimääruses.⁹³ Jälitustegevuse andmestiku osas ütleb põhimääruse § 14 lg 2, et jälitusmenetluse andmestikku kantakse andmed jälitustegevuse käigus kogutud teabe kohta ning selle kogumisel kasutatud meetodeid, taktikat ja vahendeid käsitlev teave. Seega ei ilmne põhimäärusest täpsemalt seda, milline osa jälitustoiminguga saadud teabest, eeskätt isikuandmeid (sh kolmandaid isikuid) puudutavalt, kuulub andmebaasi kandmisele ja on seeläbi ka elektrooniliselt (hõlpsalt) töödeldav.

146. Põhimääruse § 24 lg 7 alusel säilitatakse jälitusmenetluse andmestikus andmeid 25 aastat andmete infosüsteemi kandmisest arvates, kui seaduses või seaduse alusel antud õigusaktiga ei ole ette nähtud teistsugust tähtaega. Sama sätte lg 8 kohustab säilitustähtaja möödudes kandma elektroonsed andmed arhiivi, aga mitte kustutama. Arhiivist andmete kustutamist reguleerib eraldi põhimääruse § 26 lg 6, mille alusel kustutakse jälitusmenetluse andmestiku andmed infosüsteemi arhiivist 50 aasta möödumisel nende arhiveerimisest.

147. Nagu eelnevalt tõdetud (vt p 134 jj), on jälitustoimikus sisalduva teabe maksimaalne riigisaladusega kaitstuse tähtaeg üldjuhul 25 aastat ja jälitustoimik tuleb hävitada säilitustähtaja möödudes: kuriteo jälitustoimiku puhul kuriteo aegumistähtaja möödudes (alates 01.01.2012 alternatiivselt kuni karistusandmete karistusregistrist kustutamiseni) ning kuriteo ennetamise ja tõkestamise eesmärgil alustatud jälitusmenetluse toimik, kui teave ei leia kinnitust, koheselt pärast menetluse lõpetamist (alates 01.01.2012 kuni teabe kasutamise vajaduse äralangemiseni, aga mitte kauem kui 50 aastat); isiku jälitustoimikud kuni neis sisalduva teabe kasutamise vajaduse äralangemiseni, kuid mitte kauem kui 50 aastat; teadmata kadunud isiku tagaotsimistoimikud kuni 25 aastat pärast kohtumääruse jõustumist isiku surnuks tunnistamise kohta ja muud tagaotsimistoimikud 3 aasta jooksul toimiku lõpetamisest. Kui põhimääruse § 24 lg 7 sõnastust "kui seaduses või seaduse alusel antud õigusaktis ei ole ette nähtud teistsugust tähtaega" tõlgendada viisil, et teistsugune tähtaeg on toimikute säilitamise ja hävitamise tähtaeg, siis on võimalik andmete elektrooniline säilitamine maksimaalselt 50 aastat. Andmete andmekogu arhiivi kandmise 50 aastane tähtaeg tekitab aga kahtluse, et põhimõtteliselt saaks jälitusandmeid kasutada ka pärast seda, kui pabertoimik ning muud füüsilised teabekandjad (nt lindistused) on seaduses sätestatud tähtaegu järgides hävitatud.

seadusega ei ole selliste andmete üleandmine keelatud. JAS § 32 näeb ette, et julgeolekuasutuse ülesannete täitmisel saadud teavet, mis ei puuduta isikuandmeid (*sic!*), võib edastada teisele riigiasutusele, kui see on vajalik selle ülesannete täitmiseks.

⁹³ Kehtestatud PPS § 13 lg 1 alusel ning kooskõlas avaliku teabe seaduse § 43⁵ lõikega 1 siseministri 22.12.2009 määrusega nr 92.

148. Põhimääruse § 19 täpsustab asutused, kelle ametnikel on õigus juurdepääsuks jälitustegevuse andmestikule. Põhimääruse § 25 lg 2 alusel on arhiivist õigus saada andmeid politseiametnikul ja muul isikul põhjendatud teadmismajadusel ning andmesubjektil enda andmete osas. Andmete arhiivi kandmise ajaks peaks jälitustoiminguga saadud teabe riigisaladuse kaitse olema üldjuhul lõppenud, kuid ei ole selge, kas seda saab tõlgendada ajalisel viimase hetkena, mil isikut tuleb tema suhtes teostatud jälitustoimingutest teavitada, kuna riik neid andmeid (kuigi piiratud ulatuses) jätkuvalt töötleb.

149. Ka andmete elektroonilise töötlemise üle peab olema tagatud järelevalve.⁹⁴ Isikuandmete kaitse seaduse § 2 lg 3 ja § 32 lg 3 kohaselt on Andmekaitse Inspektsiooni pädevus isikuandmeid sisaldava riigisaladuse töötlemise üle piiratud üksnes kahe välislepinguga. Politsei andmekogu jälitusmenetluse andmestiku üle Andmekaitse Inspektsioon järelevalvet ei teosta. Riigikogu erikomisjon on politsei andmebaasi jälitusandmestiku temaatikaga tegelenud 2009. ja 2010. aastal.⁹⁵

150. Viidates eeltoodud ülevaatele muudest menetlusgarantiidest, tõden, et see ei pruugi olla ammendav. Näiteks saab laiemalt ebaseadusliku teabekogumise kui riigi omavoli ärahoidva abinõuna vaadelda ka karistusseadustikus kriminaliseeritud tegusid (eelkõige KarS § 315, mis näeb mh ette karistuse varjatult kogutud teabe ebaseadusliku varjamise või hävitamise eest). Minu täiendavale teabe nõudmisele saadetud vastustes ministriumid eelanalüüsis kajastamata jäänud lisagarantiisid välja ei toonud. Justiitsministeerium küll tõdes, et kehtiv jälitustegevuse regulatsioon ei ole piisav tagamaks põhiõiguste kaitset, kuid lahendust nähakse 01.01.2012 jõustavas regulatsioonis. Siseministeerium ja Rahandusministeerium kehtivas jälitustoimingutega kogutud andmete säilitamise, kasutamise ja hävitamise regulatsioonis puudujääke ei näinud.

151. Vahekokkuvõttena leian, et seadustes ja seadusest alamalseisvates õigusaktides on jälitustoiminguga kogutud andmete säilitamise ja hävitamise regulatsioon üldisel kujul olemas, arvestades esmajoonel 01.01.2012 jõustuvate muudatuste tagajärjel kujunevat situatsiooni. Teisalt olukorras, kus isikul endal ei ole tema kohta tehtud toimingutest ning seeläbi saadud andmetest teavet ning seetõttu puudub õiguskaitsevahendi kasutamise võimalus, võimaldab olemasolev regulatsioon isiku eest varjatult kogutud andmeid töödelda, sh kasutada väga pika aja jooksul. **Seega ei tasakaalusta muud menetlusgarantiid minu hinnangul piisavalt, s.o eelkõige PS § 13 lõikega 2 ja §-ga 14 kooskõlas oleval viisil teavitamiskohustuse edasilükkamise senist korraldust.**

⁹⁴ Veneetsia komisjoni 2007. aasta raport, p 237.

⁹⁵ Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest 2009. aastal, lk 7: „Komisjon tuvastas, et osa andmebaasis sisalduvast informatsioonist pärineb ebausaldusväärsetest allikatest ja on kontrollimata. Samuti tõdeti, et probleeme on andmete arhiveerimise ja kustutamisega.“ Kätesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/julgeolekuasutuse_jarelevalve_kom_aruanne09.pdf. Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest 2010. aastal, lk 7: „[...] varem sisestatud info arhiveerimiseks ja kustutamiseks tehti käsitsi andmebaasis KAIRI haldustoiminguid, mis viidi lõpule 2010. aasta detsembris [...]“ Kätesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/Jul-Kom_levaade_2011.pdf.

Õiguskantsleri järeldus

152. Esitan lühikese ülevaate eelpool tehtud vahejäreldest:

- PS § 44 lõikest 3 tuleneb reegel, et isikule peab olema tagatud õigus tutvuda tema kohta avaliku võimu poolt hoitavate andmetega ning selle õiguse piiramine ja välistamine on erandid;
- jälitustoimingute kui isiku eest varjatud avaliku võimu tegevuse lubamisel ja korraldamisel (reguleerimisel) tuleb erilise hoolikusega tagada PS § 13 lõike 2 ja § 14 koosmõjust tulenev õigus tõhusale korraldusele ja menetlusele oma õiguste kaitseks ning PS § 14 ja §15 lg 1 koosmõjust tulenev õigus tõhusale õiguskaitsele;
- seadus(t)es ettenähtud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alused on põhimõtteliselt kooskõlas PS § 44 lg 3 teises lauses toodud piiranguklauslitega, kuid kuritegevuse soodustamise oht jälitustoimingust edasilükkamise alusena on väga lai;
- jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alused eeldavad määratlemata õigusemõistete (jälitustoimingu või kriminaalmenetluse kahjustamise oht, kuritegevuse soodustamise oht) sisustamist ja kaalutusõiguse teostamist;
- PS § 44 lg 3 ei välista, et puudutatud isiku võib erandjuhul jätta jälitustoimingust üldse teavitamata (ja tema kohta kogutud andmed tutvustamata), kuid seadus ei näe praegu sellist võimalust *expressis verbis* ette;
- alates 2004. aasta juulist kuni praeguseni, s.o peaaegu 7 aasta jooksul ei ole piisavalt selgust küsimuses, kas praktikas võib esineda vajadus isiku jälitustoimingust teavitamata jätmiseks;
- puudub usaldusväärne statistika teavitamise edasilükkamise praktika, sh edasilükkamise ajalise kestuse kohta;
- kontrolli teavitamiskohtuse täitmise üle teostavad jälitusasutuse juht ja prokuratuur, sealjuures on prokuratuuri kontroll jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle pärast kriminaalmenetluse lõppu pisteline;
- puudub väljakujunenud kohtupraktika teavitamiskohustuse täitmise kohta;
- Riigikogu erikomisjon ei ole jälitustoimingust teavitamise ja teavitamise edasilükkamise järelevalvega seni tegelenud;
- puudub muu (lisaks Riigikogu erikomisjoni järelevalvele ja kaebuse saamise korral kohtu kontrollile) sõltumatu kontroll teavitamiskohustuse täitmise ja teavitamise edasilükkamise üle;
- seadusest tulenevad ülejäänud menetlusgarantiid ei tasakaalusta seda, et jälitustoiminguga kogutud potentsiaalselt pika aja vältel säilitatavat teavet võidakse kasutada isiku teadmata.

153. Riigikohus on leidnud, et igasugune, sh kontrolli regulatsiooni ebatäiuslikkus ei ole põhiseaduse vastane.⁹⁶ Kõnealusel juhul on tegemist riigi toimimise seisukohalt küll väga olulise,

⁹⁶ RKÜKo 21.05.2008 nr 3-4-1-3-07, p 50.

aga teisalt isiku, kelle põhiõigusi riivatakse, eest varjatud tegevusega. Põhiõiguste riive, mis jälitustoimingutega kaasneb, võib olla väga intensiivne, kuna nii üksikud jälitustoimingud lähtuvalt oma olemusest (nt teabe salajane pealtkuulamine ja –vaatamine, eluruumis või muus privaatsust eeldavas kohas toimuv jälgimine) kui ka erinevad jälitustoimingud omavahel kombineerituna⁹⁷ võimaldavad saada isiku kohta hulgaliselt teavet. Seetõttu omab kontrollisüsteemi täielikkus jälitustoimingute puhul kahtlemata suuremat tähtsust kui mõnes teises riigitegevuse valdkonnas.

154. Sõltuvalt põhiõiguste riive intensiivsusest on mõnede jälitustoimingute eeltingimuseks kohtu luba. Justiitsministeerium osutas oma vastuses õigustatult sellele, et kohtu luba nõudvate jälitustoimingute puhul peab teatamata jätmise põhistamisel olema eriline rõhk. Kuna selliste jälitustoimingutega kaasnev põhiõiguste riive on intensiivsem, omab see teavitamata jätmisega kaitstavate õigushüvede – nii individuaalsete kui kollektiivsete – valguses suuremat kaalu. Teisalt on mõistlik eeldada, et kohtu luba nõudva toimingu tegemiseks peavad tulenevalt *ultima ratio* põhimõttest (JTS § 5 lg 5, KrMS § 110 lg 1/KrMS § 126¹ lg 2) olema ammendatud teised vähemriivavad abinõud ja tegemist on n-ö tõsise (ohu)olukorraga, kus varjatud teabekogumine on vältimatu, mistõttu võib menetlusega taotletava eesmärgi kaalukus omakorda kaaluda üles ohtu põhjustava või kuriteo toimepanemises kahtlustatava isiku põhiõigused.

155. Minu lõpliku seisukoha kujunemisel kõnealuste normide põhiseaduspärasuse osas on kaalukas tähtsus ka asjaolul, et olemasolevast regulatsioonist ei nähtu selgelt, kas seadusandja on näinud ette võimaluse, et kui jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alused ei lange aja möödudes ära, võib jätta isiku varjatud teabekogumisest üldse teavitamata. Asjaomased ministeeriumid pidasid sellist vajadust vähemalt teoreetiliselt võimalikuks ning leiti, et kehtiv seadus seda põhimõtteliselt võimaldab. Jälitustoiminguga kogutud teabe säilitamise ja seeläbi ka kasutamise võimalikud maksimaalsed tähtajad on pikad. Jälitustoimingutest teavitamise üle kontrolli teostamine enne isiku enda poolt kohtusse pöördumise võimalust ei ole sõltumatu järelevalvega piisavalt tagatud. Leian, et jälitustoimingust teavitamise edasilükkamist võimaldavad sätted ka koosmõjus muude menetlusgarantiidega ei maanda piisavalt riigivõimu omavoli ohtu üksikjuhtudel.

156. Kuigi läbiviidud menetlus ja käesolev ettepanek keskendusid jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise osadele ja mitte kõikidele alustele, on eelnevad seisukohad suurel määral kohaldatavad ka jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise ülejäänud õiguslikele alustele. Seetõttu on seadusandjal otstarbekas vaadata üle jälitustoimingust teavitamise süsteem tervikuna.

157. Mis puudutab jälitustoimingust teavitamise üle tõhusa kontrollisüsteemi loomist, sh sõltumatu järelevalve elemendi lisamist, on seadusandjal erinevad võimalused.⁹⁸ Nii saab nt diferentseerida järelevalve sisu lähtudes isiku põhiõiguste riive intensiivsusest, nähes täiendavad menetlusgarantiid või täiendava järelevalve korralduse juhuks, kui teavet on kogutud kohtu luba nõudvate jälitustoimingutega või kui teabe varjatud kogumine on muul põhjusel käsitletav intensiivsena. Samuti saab jälitustoimingust teavitamise jätkuvaks edasilükkamiseks täiendava loa

⁹⁷ Vt nt EIK 02.09.2010 otsus asjas nr 35623/05, *Uzun vs. Saksamaa*, p 80, kus kohus võtab arvesse isiku varjatud jälgimist kahe erineva asutuse poolt, erinevate jälitustoimingute kombineerimist ja nende ajalist kestust.

⁹⁸ Vt ka allmärkus 25.

– Eesti õiguskorda vaadates on kõige kohasem kohtu luba – nõude siduda teatud ajamäärusega, s.t et täiendavad menetlusgarantiid rakenduvad siis, kui teavitamist ei ole toimunud keskmiselt menetluse lõpuleviimiseks või kohtusse saatmiseks kuluva aja jooksul.

IV KOKKUVÕTE

158. Kokkuvõttes leian, et **KrMS § 121 lg 1 ls 2 p 4 ja JTS § 17 lg 1 ls 2 p 4 koosmõjus tõendite jälitustoimingutega kogumist reguleeriva KrMS 3. ptk 8. jao teiste sätete, jälitustegevuse seaduse ning JAS §-ga 36 on vastolus PS § 13 lõikega 2, §-ga 14, § 15 lõikega 1 ja § 44 lõikega 3** nende koostoimes osas, mis ei näe ette tõhusat ja süsteemset järelevalve korraldust jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle ja osas, mis võimaldab teavitamise edasilükkamise tulemusel jätta isiku jälitustoimingust üldse teavitamata. Samadel põhjustel on põhiseadusest tuleneva riigi omavoli keelu, õigusega menetlusele ja korraldusele, õigusega tõhusale õiguskaitsele rikkumise korral ning õigusega tutvuda riigiasutustes enda kohta hoitavate andmetega **vastolus 01.01.2012 jõustuva § 126¹⁵ lg 2 punktid 2 ja 3.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder