



ÕIGUSKANTSLER

Minister Rein Lang
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 4.03.2009 nr 10.1-6/14635

Õiguskantsler 17.05.2010 nr 6-1/081346/1002706

Märgukiri

Austatud härra minister

Minu poole pöördusid avaldustega mitmed kinni peetavad isikud, kes tõstasid küsimuse vangla poolt nende kirjavahetuse ja telefonikõnede kohta andmete kogumisest.

Tutvunud avaldajate pöördumiste, eri ametiasutuste vastustega minu teabe nõudmistele, asjakohaste õigusnormide ja kohtupraktikaga, leian, et justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72 kehtestatud "Vangla sisekorraeeskirja" § 48 lõiked 3 ja 4, § 50 lõige 1¹ ning § 51 lõiked 4 ja 5 on põhiseadusega vastuolus. Seoses sellega palun Teil:

- kaaluda võimalust viia justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72 kehtestatud "Vangla sisekorraeeskirja" § 48 lõiked 3 ja 4, § 50 lõige 1¹ ning § 51 lõiked 4 ja 5 kooskõlla põhiseadusega;
- analüüsida, kas on jätkuvalt põhjendatud justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72 kehtestatud "Vangla sisekorraeeskirjas" kinni peetavale isikule pandud kohustus esitada vanglavälise suhtlemise kohta vanglale andmeid olukorras, kus isiku suhtlemise jälgimiseks on olemas ka muid meetmeid (nt valvekaamerate või nende salvestiste jälgimine).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördunud kinni peetavad isikud tõdesid, et tuginedes vangistuseseaduse (edaspidi ka VangS) § 29 lõikele 2¹ kontrollivad vanglad seda, kellega kinni peetavad isikud kirja teel ja telefonitsi suhtlevad. Telefonikõnede kontrolliks tuleb kinni peetaval isikul täita iga kõne järel vastav dokument, millel on fikseeritud, kellele kinni peetav isik helistas, millisele telefoninumbrile, kõne algus- ja lõpuaeg ning kõne kestus. Avaldajad tõstasid küsimuse nende lähedaste ja muude isikute, kellega nad suhtlevad, isikuandmete kogumise põhjendatusest, samuti sellest, kas telefonikõnede kohta käivate andmete kogumise korraldus (paber kandjal kogumine) on lahendus, mis ei ohusta kinni peetavate isikute julgeolekut ja tagab esitatud andmete tõhusa kaitse.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Avaldajad leidsid, et esitatud andmeid näevad vähemalt konkreetse eluosakonna valvurid, samuti on teistel kinni peetavatel isikutel tihti peale võimalik näha juba täidetud blankette, millel on andmed kinni peetava isiku telefonikõnede kohta. Üks avaldaja tõstas ka küsimuse, et selline asjade korraldus pärsib tugevasti võimalusi helistada nt vangla julgeolekutöötajale või politseisse, kuna info sellise kõne tegemisest võib kergest jõuda teiste kinni peetavate isikuteni.

3. Avaldajad leidsid, et kui vanglateenistus soovib nende telefonisuhtlust kontrollida, on selleks ka teisi võimalusi. Nii saab üle vaadata eluosakonna turvakaamera salvestisi, teha telefonikõnede väljavõtteid jms. Viimasel ajal on võimalik tänu helistamise tehniliste lahenduste muutumisele ka isikule väljastatud personaalse telefonikaardi kaudu kõnesid eristada ja täiendavalt paber kandjal info kogumine ei ole avaldajate arvates mõttekas. Avaldajad olid oma pöördumistes seisukohal, et selline teabe kogumine riivab intensiivselt nende Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka PS) §-st 26 tulenevat õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel.

4. Pöördusin täiendava teabe saamiseks nii Justiitsministeeriumi kui ka Tartu ja Viru Vanglate poole.

Justiitsministri seisukoht

5. Sedastasite oma 06.10.2008 vastuses, et vangistuseseaduse täiendamine § 29 lõikega 2¹ oli vajalik eelkõige õigusselguse huvides. Õigus kontrollida, kellega kinnipeetav telefoni teel suhtleb või kellega kirjavahetust peab, oli vanglal olemas ka enne nimetatud muudatuse jõustumist. VangS § 28 lõige 3 annab vangla direktorile õiguse piirata kinnipeetava õigust pidada kirjavahetust ning teha telefonikõnesid, kui see ohustab vangla julgeolekut, sisekorda või kahjustab vangistuse täideviimise eesmärke. Selle ohu hindamiseks on muuhulgas vajalik teada, kellega kinnipeetav suhtleb.

6. Tõdesite oma vastuses, et kinnipeetaval on õigus jätkata suhtlemist väljaspool vanglat viibivate isikutega ka karistuse kandmise ajal. See tähendab, et neil on õigus suhelda, kasutades selleks telefoni, kirjavahetust või kokkusaamisi. Paraku säilitavad paljud kinnipeetavad kontakti kuritegeliku maailmaga ning kasutavad seadusega ette nähtud suhtlemisvõimalusi uute kuritegude planeerimiseks, organiseerimiseks või toimepanemiseks. Sellest lähtuvalt on põhjendatud kontrollivajadus, mis arvestab küll isiku õigusega sõnumisaladusele, kuid võimaldab vanglal jälgida, kellega kinnipeetav suhtleb. Meetme eesmärgiks on ennetada uute õigusrikkumiste toimepanemist ning vajadusel aidata kaasa toime pandud rikkumiste menetlemisele.

7. Viitasite, et Riigikohtu halduskolleegium on varasema vangistuseseaduse redaktsiooni kehtivuse ajal oma 01.03.2007 otsuses nr 3-3-1-103-06 asunud seisukohale, et vanglaametnikul on õigus kontrollida, kellega kinnipeetav telefoni teel suhtleb. Riigikohtu halduskolleegium leidis, et vanglaametnikel on õigus näha telefoni tablood kinnipeetava helistamise ajal, kuid tõdes, et see õigus ei ole seotud mitte kohustusega kontrollida, et kinnipeetav helistaks tingimata enda arvel, vaid see õigus tuleneb vajadusest tagada vanglas julgeolek ja kinnipeetavate järelevalve.

8. VangS § 29 lõige 2¹ konkretiseerib Teie sõnutsi vangla õigust teostada suhtlemise üle kontrolli. Muudatusega ei antud vanglale õigust kontrollida edastavate sõnumite sisu. Oluline on Teie hinnangul see, et vangla ei riku sel moel isikute suhtlemist kontrollides PS §-st 43 tulenevat põhiõigust sõnumisaladusele, kuna vanglal ei ole õigust kontrollida selle sätte alusel, mida kinnipeetav telefoni teel räägib või mida kirjas kirjutab. Kirjavahetuse ja telefoni teel edastatava sõnumi sisu võib kontrollida üksnes VangS § 29 lõikes 2 nimetatud juhtudel, kui selleks on olemas kohtu luba ning see toimub jälitustegevuse seaduses sätestatud alustel ja korras.

9. Era- ja perekonnaelu ning kaudsemalt ka sõnumisaladust kaitseb Teie sõnutsi ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi ka EIÕK) artikkel 8, mille kohaselt on igäihel õigus sellele, et austatakse tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning korrespondentsi saladust. Artikkel 8 lõike 2 kohaselt ei tohi võimud sekkuda õiguse kasutamisse, kui see ei ole kooskõlas seadusega ning ei ole muu hulgas vajalik ühiskondliku turvalisuse, korratuste või kuritegude, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Kui aga on olemas seaduslik alus ning meetmel on legitiimne eesmärk, siis on riigil õigus kehtestada erinevaid piiranguid EIÕK art 8 lõikes 1 sätestatu osas.

10. Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi ka EIK) on samuti sätestanud põhimõtted, et kontroll kinnipeetavate kirjavahetuse või telefonikõnede üle ei ole konventsiooniga vastuolus, kui meetmel on legitiimne eesmärk ning seaduslik alus. Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel Rec(2006)2 kinnitatud "Euroopa Vanglareeglistiku" (edaspidi ka EVR) punkt 24.1 näeb vanglavälise suhtlemise osas ette, et kinnipeetavatel peaks olema nii tihti kui võimalik lubatud suhelda kirja või telefoni teel või muul viisil oma perekonna, teiste isikute ja vanglaväliste organisatsioonide esindajatega. EVR punkti 24.2 kohaselt võib vanglavälisest suhtlusest piirata ja jälgida, kui see on vajalik muu hulgas korra, turvalisuse ja julgeoleku tagamiseks, kuid isegi suhtlemise piiramise korral tuleb kinnipeetavale võimaldada vanglaväliseid kontakte vastuvõetaval miinimumtasemel.

11. Viitatakse, et PS § 11 kohaselt võib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust. Vangistus oma olemuselt piirab perekonnaelu kõige esmast tahku, s.o õigust elada koos oma perekonnaga. Ilmselgelt on vangistuses piiratud ka muid isiku õigusi, sh on piiratud kinnipeetava suhtlemisvabadust näiteks perekonnaga ning samuti on seatud erinevaid piiranguid kinnipeetava eraelule. Ilmselgelt tekitavad sellised piirangud ebameeldivustunnet. Küll aga on EIK nentunud, et vangistusega kaasneb niikuinii teatud ebamugavustunne, kuid see ei või tähendada seda, et karistuse kandmise viis ning täideviimise meetodid ei tekitaks rohkem kannatusi ega kurnatust kui need, mis paratamatult vangistusega kaasnevad.

12. Leiate, et vangistuseseaduses sätestatud piirangud kinnipeetava perekonna- ja eraelule omavad seaduslikku alust, nad on vajalikud ning ei moonuta piiratud õiguste ja vabaduste olemust.

13. Osutatakse, et kogutavad andmed päeval toimunud telefonikõnede kohta esitab kinnipeetav õhtuse loenduse ajal või järgmise päeva hommikul kirjalikult vanglaametnikule. Kirjad registreeritakse nende vanglaametnikule üleandmise ajal. Kirjavahetuse ja telefonikõnede registreerimisega tegelevad vanglates erinevad ametnikud (valvurid, vanemvalvurid) ja seda vastavalt vangla sisemisele töökorraldusele. Kogutud andmetega võivad tutvuda isikud, kellel on vastavaid andmeid vaja teenistusülesannete täitmiseks. Ruum, kus andmeid hoiustatakse, on lukustatud ajal kui seal ei viibi ametnikke. Vanglad on teadlikud isikuandmete kaitse vajalikkusest ning andmeid kogutakse viisil, mis tagab nende kaitse. Praktika ühtlustamiseks kavandab Justiitsministeerium määruses sätestada üldised põhimõtted andmete kogumise ja säilitamise kohta.

14. Oma 04.03.2009 vastuses minu täiendavale teabe nõudmisele pidasite esmalt otstarbekaks viidata muudatustele kirjavahetuse ja telefonikõnede regulatsioonis. Nimelt täiendati justiitsministri 30.11.2000. a määrust nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ (edaspidi ka vangla sisekorraeeskiri või VSE) kirjavahetuse ja telefonikõnede kontrollimist täpsustavate sätetega

määruse 11. peatükis. Määrusesse lisati normid selle kohta, millal ja milliseid andmeid peab kinnipeetav esitama ning sätestati andmete säilimistähtaeg. Reguleerides kirjavahetuse ja telefonikõnede kontrollimise nõuded õigusakti tasandil, kujundatakse ministri hinnangul vanglates ühtne tava.

15. Selgitate, oma vastuses, et PS § 26 sätestab perekonna- ja eraelu puutumatus. Perekonna- ja eraellu võib sekkuda ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras, kui eesmärgiks on mh avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, kuriteo tõkestamine või kurjategija tabamine. VangS § 29 lõige 2¹ annab legitiimse ja proportsionaalse aluse telefonikõnede ja kirjavahetuse andmete kontrollimiseks. Teie hinnangul aitab faktilise info kogumine kinnipeetava suhtlemise kohta ilmselgelt täita vanglal VangS § 66 lõikes 1 sätestatud eesmärki: korraldada kinnipeetavate järelevalve viisil, mis tagab vangistusseaduse ja vangla sisekorraeeskirja täitmise ja üldise julgeoleku vanglas. Laiemalt aga toetab eeltoodud meede VangS § 6 lõikes 1 sätestatud õiguskorra kaitse eesmärgi saavutamist.

16. Teie sõnutsi on tegu sobiva abinõuga, kuna telefonikõnede ja kirjavahetuse registreerimine aitab tagada eelnimetatud eesmärke, mis on kooskõlas PS §-s 26 toodud tingimustega, kuna piirangu eesmärgiks peab olema avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, kuriteo tõkestamine või kurjategija tabamine. Infot selle kohta, kellega kinnipeetav kinnipidamisasutuses viibimise ajal suhtleb, on võimalik saada ainult kinnipeetavate kirjavahetust ja telefonikõnesid registreerides. Seega on tegu vajaliku abinõuga.

17. Meetme mõõdukuse küsimuses olete seisukohal, et kinnipeetava kirjavahetuse ja telefonikõnede registreerimine ei ole intensiivne põhiõiguste riive, sest PS §-s 26 sätestatud perekonna- ja eraelu puutumatusesse ei sekkuta üleliia. Riive võiks olla intensiivne, kui näiteks õigussüsteem näeks ette nii kirjavahetuse läbilugemist kui ka telefonikõnede pealtkuulamist ja lindistamist.

18. Niisiis on kaalul ühelt poolt kinnipeetava õigus suhelda kirjavahetuse ja telefoni teel isikutega sel moel, et vangla ei tohiks teada suhtlemise faktist, ja teiselt poolt see, et vanglal on kohustus tagada VangS § 66 lõikes 1 ja § 6 lõikes 1 sätestatud eesmärkide täitmine. Kinnipeetava suhtlemisvabadust VangS § 29 lõike 2¹ alusel ei piirata kvantitatiivselt ega ka kvalitatiivselt, samuti ei sekkuta sõnumisaladusse. Andmeid kogutakse seaduspärasel teel, andmete kogumise eesmärk on täpselt määratletud ja kinnipeetavad teavad, milliseid andmeid nende kohta on kogutud. Seega on tegu proportsionaalse meetmega.

19. Osutate, et ka pikaajaliste demokraatlike traditsioonidega õigusriikides ei ole kinnipeetavate vanglavälise suhtluse üle teostatavas kontrollis midagi erakordset. Näiteks Soomes on vanglal õigus ohtlike kinnipeetavate telefonikõnesid pealt kuulata ja kirjavahetust mitte ainult avada, vaid ka läbi lugeda. Ka Rootsis on vangla direktoril õigus kuulata pealt ohtlikumate kinnipeetavate telefonikõnesid. Lisaks on kinnipeetaval õigus helistada ainult numbritele, mis on vanglaga kooskõlastatud ja kantud telefonikaardisüsteemi. Rootsi vanglate julgeolekutöötajatel on olemas ka register, kuhu pannakse kirja andmed nii kirjavahetuse kui ka telefonikõnede registreerimise kohta. See register on julgeolekutöös kasutatav info.

20. Saksamaa regulatsioon lähtub Teie hinnangul samuti sellest, et vangla juhil on õigus otsustada, kas kinnipeetava kirjavahetus loetakse läbi või mitte. Kinnise vangla kinnipeetav peab teatama, kellele ta helistada soovib. Sellest oleneb, kas telefonikõnet kuulatakse pealt või mitte. Juhul kui peetakse vajalikuks pealt kuulata, siis antakse sellest teada nii kinnipeetavale kui ka isikule, kellele kinnipeetav helistada soovib.

21. Prantsusmaa vangistusõigus annab vanglale õiguse lugeda läbi nii kinnipeetavale saadetavaid kui ka kinnipeetava poolt saadetavaid tavakirju, sh on kinnipeetavatel kohustus kirjutada selgelt, kasutamata slängi või erikeelt. Kinnipeetavate telefonikõnede puhul kontrollib vangla nii seda, kellele isik helistab, kui ka seda, mis on olnud vestluse sisu.

22. Seega saab eeltoodust Teie hinnangul järeldada, et VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatud regulatsioon annab kinnipeetavale enam õigusi perekonna- ja eraelu kaitseks, kui seda võimaldavad paljude teiste riikide seadused. Teie arvates on ilmselge, et julgeolekuküsimusi ei saa ohverdada kinnipeetavate põhiõiguste ja -vabaduste kaitse ülibiberaalsele käsitlusele. Riik peab astuma aktiivseid samme, et vanglates toimuv ei oleks kontrollimatu, ning Soome, Prantsusmaa, Rootsi ja Saksamaa praktika seda ka illustreerib.

23. Viitate taas EIÕK artiklile 8, selle kohaldamispraktikale EIK poolt ja EVR-i sätetele ning leiate, et VangS § 29 lõike 2¹ proportsionaalsust kinnitavad lisaks põhiseadusele ka rahvusvahelise inimõiguste kaitse põhimõtted ja võrdlev õigus.

24. Osutate, et VSE §-de 48 ja 50 kohaselt registreeritakse andmed **kõigi** kirjade – nii väljasaadetavate kui saabuvate – kohta. VSE § 51 alusel registreeritakse andmed **kõigi** kinnipeetava telefonikõnede kohta.

25. Keskmiselt kogutakse Teie sõnusti ühes kuus teavet telefonikõnede kohta järgmiselt: Tartu Vangla 4000, Tallinna Vangla 5300, Viru Vangla 4200, Murru Vangla 700 ja Harku Vangla 1500 kõnet. Seejuures on võimalik kontrollida, kas kinnipeetav esitab telefonikõne aruande helistamise kohta ning kas kinnipeetav helistas ka tegelikult sel ajal, mille kohta ta esitas aruande. On võimalik kontrollida, kas kinnipeetav helistas numbrile, millele ta väitis end helistavat, kõrvutades kinnipeetava esitatud aruandeid ja kõneeristust, mille saab telefoniteenust pakkuvalt ettevõtjalt. Kui kinnipeetavat on helistamas nähtud, siis on vajadusel kontrollitud, kas ta edastab õigel ajal aruande helistamise kohta. Samuti kontrollitakse pisteliselt kaamerasalvestuselt, kas kinnipeetav aruande esitamise korral ka tegelikult helistas. Tagatud on ka võimalus kontrollida, kellega kinnipeetav suhtleb ja kas kinnipeetav suhtleb nende isikutega, kellega ta väidab end suhtlevat. Kontrolli teostavad valdavalt vangla julgeolekuosakonna töötajad.

26. Kirjavahetuse kontrollimise osas viitate, et keskmiselt kogutakse ühes kuus teavet järgmiselt: Tartu Vangla sisse 3000 ja välja 3000 kirja, Tallinna Vangla sisse 4300 ja välja 4300 kirja, Viru Vangla sisse 4000 ja välja 4000 kirja, Murru Vangla sisse 1200 ja välja 1300 kirja ja Harku Vangla sisse 900 ja välja 900 kirja. Kirjavahetuse puhul kontrollitakse registreeritud andmeid siis, kui tekib kahtlus, kas kinnipeetav on saatnud kellelegi kirja või saanud kellegi kirja kätte. Kui tekib probleem mõne küsimuse lahendamisel, laseb Justiitsministeeriumi vanglate osakond vanglaametnikel kontrollida, kas kinnipeetav on saanud või saatnud kirja. Seda on lihtne kontrollida, sest kirjade registreerimise raamatusse kantakse kirja kättesaamise või üleandmise kuupäev ja kinnipeetav tõendab seda oma allkirjaga. Ühtlasi on nii võimalik selgusele jõuda, kas vangla peab kinni kirjade edastamise ja kättesaamisega seotud ajalistest piiridest. Üldiselt tehakse kontrolli vastavalt vajadusele ja tõusnud probleemidele.

27. Rõhutate, et VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatu eesmärgiks pole algatada süüteomenetlusi. Tegelikult on eesmärgiks esmalt koguda infot ehk jälgida kogu julgeolekuolukorda. Sellist infot on võimalik kasutada nii juba algatatud menetlustes kui ka nende ärahoidmiseks, vajaduse korral aga saab algatada näiteks jälitustegevuse. Kuna kriminaal- või muu süüteomenetluse algatamise aluseks on tavaliselt eri andmete kogum, siis ei ole ka võimalik statistiliselt välja tuua, kas üksnes

VangS § 29 lõike 2¹ alusel kogutud info põhjal on alustatud menetlusi. Küll aga rakendatakse seda sätet pidevalt ja infot kasutatakse muul ajendil alustatud menetlustes.

28. Peale vangistusseaduses sätestatud eesmärkide täitmise on vanglal kui järelevalveasutusel Teie hinnangul riigi sisejulgeoleku tagamisel oluline roll ennetada ja välja selgitada mitteõiguskauale teele asunud kinnipeetavate tegevuse asjaolusid. Kinnipeetavad suhtlevad vanglaväliselt enamasti kirjavahetuse või telefonikõnede kaudu. Varasem kriminaalpraktika annab tunnistust, et kuritegusid, mida kinnipeetavad kinnipidamisasutuses toime panevad, kavandavad nad paljuski telefoni teel. Näitena võib tuua kinnipeetavate kavandatud kelmused, mis seisnevad neile mittekuuluva, väljaspool vanglat asuva vallasvara müümises või müügi vahendamises. Vangla kohustus on tagada kinnipeetavate tõhus taasühiskonnastamine, ning selle oluliseks osaks on ka võimalike kuritegelike kavatsuste tõkestamine ja kiire reageerimine.

29. Vanglate julgeolekuosakondade tööks on Teie sõnutsi jälgida ka kinnipeetavate omavahelist suhtlust ja nende suhtlust väljaspool vanglat, et vältida kuritegelike grupeeringute tekkimist. Kirjavahetuse või telefonikõnede registreerimise põhjal kogutud teave ei pruugi anda kohest tulemust konkreetse menetluse näol, kuid pikemas perspektiivis kujutab see endast äärmiselt tähtsat teavet, millele saab tugineda nii kinnipeetavatega tehtava julgeolekutöö korraldamisel vanglas kui ka menetlustes, mida viib läbi politsei. Selleks on VSE § 48 lõikes 5 ja § 51 lõikes 6 ka sätestatud, et kirjavahetuse ja telefonikõnede registreerimise kohta kogutud infot säilitatakse üks aasta.

30. Teie hinnangul on ka selge, et paljudel juhtudel suhtleb kinnipeetav edasi vabaduses viibivate kuriteokaaslastega. Loomulikult eitavad kinnipeetavad sellist suhtlust, kui julgeolekutöötajad vastavaid küsimusi esitavad. Julgeolekuosakondade tihe koostöö teiste eeluurimisasutustega on näidanud, et sellise suhtlusringi eitamine on seotud võimalike kuritegude kavandamisega – seesuguseid andmeid on laekunud politseile kriminaalluure käigus. Seega võimaldab kinnipeetavate esitatud suhtlusandmete kontrollimine tõhustada ka kontrolli kinnipeetavate kavandatavate seaduserikkumiste üle ning aitab täita seadusega pandud ülesandeid mitte ainult vanglatel, vaid ka teistel sisejulgeolekut tagavatel asutustel.

31. Rõhutate kontrollimise praktika osas, et mõistetavalt alustatakse kontrollimist kinnipeetava enda esitatud andmetest. Kui edasisel kontrollimisel selgub, et kinnipeetav on esitanud valeandmeid või jätnud andmed vajalikus mahus esitamata, siis annab ka see asjaolu vanglale märku, et kinnipeetav on mingil põhjusel vangla eest varjanud oma tegelikku suhtlemist.

32. Kokkuvõtlikult leiate, et kinnipeetava kohustus teavitada oma telefonikontaktidest on vajalik ja proportsionaalne meede tagamaks vajalike andmete olemasolu. Esitatud andmete tõlevastavust kontrollitakse mitmesuguste meetmetega: videosalvestised, kõneeristused.

Tartu Vangla vastused

33. Tartu Vangla direktori 22.09.2008 vastuses minu teabe nõudmisele sedastab direktor, et teabe nõudmisele vastamise ajal lähtub Tartu Vangla VangS § 29 lg 2¹ andmete kogumisel kehtestatud õigusaktidest. Vanglasisese eraldi korra loomiseks ei ole leitud vajadust, kuid lihtsustamiseks kinnipeetavatele andmete esitamist on välja töötatud andmete esitamise blankett (koopia blanketist lisas vangla direktor oma vastusele).

34. Direktor selgitab, et päeva jooksul helistatud telefonikõnede andmed on kinnipeetav kohustatud esitama õhtuse loenduse ajal andes loendust läbiviivale valvurile või vanemvalvurile isiklikult üle täidetud blanketi. Kogutud andmed paigutab valvur peale kinnipeetavatelt andmete vastuvõtmist valvuriruumis olevasse kausta. Valvuriruumi hoitakse lukustatult, kui valvur seal parasjagu ei viibi. Valvuriruumi võti on ainult ametnikel, kellel on töökohustuste tõttu vajalik sinna pääseda. Muud isikud pääsevad valvuriruumi valvuri loal ja juuresolekul, kui see on mingil põhjusel vajalik. Kinni peetavatel isikutel on valvuriruumi sisenemine keelatud.

35. Registreeritud andmetele ligipääsemiseks isikute ringi direktori sõnutsi määratud ei ole. Lähtutakse põhimõttest, et andmetega võivad tutvuda isikud, kellel on selleks vajadust seoses tööülesannete täitmisega (helistamiste üle kontrolli teostamine, märgukirjade, kaebuste, vaiete, jne lahendamine). Kõigil ametnikel on kohustus tööülesannete täitmisega saadud teabe hoidmiseks, millest tulenevalt on tagatud kinnipeetavate poolt esitatud andmete kaitse. Esitatud andmed hävitatakse kahe kuu möödumisel peale andmete kogumist viisil, mis tagab, et peale hävitamist ei ole võimalik esitatud dokumentatsioonist informatsiooni saada.

36. Kirjavahetuse puhul registreeritakse kinnipeetava kirjad seaduses sätestatud andmetega kirjade registreerimise raamatusse. Kirju annab kätte sektsiooni valvur või vanemvalvur läbi kambri toiduluugi. Registreerimise raamatuid, samuti kinnipeetavatelt vastu võetud kirju ja kinnipeetavatele kätte andmiseks ootel olevaid kirju, hoitakse sarnaselt telefoni helistamise teavituse paberitega valvuriruumis. Kord aastas raamatud arhiveeritakse, kus neid säilitatakse viis aastat. Saadetavad kirjad viiakse postitamiseks üldosakonda. Saabunud kirjad saab vanglaametnik samuti üldosakonnast. Andmete kaitse on tagatud sarnaselt telefoni helistamiseks esitatud andmetega.

37. Direktori sõnutsi ei ole Tartu Vanglas avastatud juhtumeid, mil kinnipeetav oleks keeldunud VangS § 29 lg 2¹ andmeid esitamast ning sellest tulenevalt ei ole läbi viidud ühtegi sellesisulist distsiplinaarmenetlust.

38. Tartu Vangla direktori 13.09.2009 vastuses minu täiendavale teabe nõudmisele sedastab direktor, et tõele vastab informatsioon, et vanglasse saabudes väljastatakse kinni peetavatele isikutele personaalne telefonikaart. Kui kinni peetav isik etapeeritakse teise vanglasse, siis jääb talle väljastatud telefonikaart alles ja ta saab seda kasutada ka teises vanglas. Teisest vanglast saabunud kinni peetavatele isikutele telefonikaarti ei väljastata, kui ta on selle juba varasemalt saanud.

39. Direktor selgitab, et vanglas väljastatavatel telefonikaartidel on nn BIN-kood ja BATCH-kood, mis on omavahel seotud. BIN-koodi abil on võimalik teostada telefonikõnesid ja BATCH-koodi abil on võimalik tuvastada, kellele telefonikaart kuulub ning täiendavat raha telefonikaardile laadida (sealhulgas ka vanglaväliselt). Telefonikaardi väljastamisel kirjutatakse üles kinni peetava isiku nimi ja telefonikaardi BATCH-kood. BATCH-kood sisestatakse "Riiklikusse kinnipeetavate, arestiaaluste ja vahistatute registrisse", et ümberpaigutamisel oleks see info olemas ka teistel kinnipidamisasutustel. Väljastatud telefonikaartide BIN-kood on vanglaametnikele varjatud. Kinni peetaval isikul on õigus kasutada ainult talle väljastatud telefonikaarti. Telefoniga helistamiseks valib kinni peetav isik telefonikaardi BIN-koodi ja telefoninumbri, kuhu soovib helistada.

40. BATCH-koodi abil on vanglal võimalik saada telefoniteenust pakkuvast asutuselt väljavõtet, kus on sätestatud, millal ning mis telefoninumbritele on vastavat BATCH-koodi kasutades helistatud. Väljavõtte tegemine annab võimaluse kontrollida, kas kinni peetav isik on esitanud VSE § 50 lõikes 4 sätestatud andmed õigesti. Kui on kahtlust, et kinni peetava isiku telefonikaarti

on kasutanud mõni teine kinni peetav isik (BIN kood on tehtud avalikuks teisele kinni peetavale isikule), siis on võimalik väljavõttest saadud informatsiooni kontrollida videoväljavõtte alusel. Tartu Vangla on seisukohal, et sellisel viisil telefonikõnede kontrollimine on tõhus, kuid samas aeganõudev toiming. Kui lähtutaks ainult kinni peetavate isikute poolt esitatud teabest, siis ei saa kunagi kindel olla, et esitatud andmed on õiged. Õigete andmete saamiseks peab vanglal olema võimalus ja õigus esitatud andmeid kontrollida. Vastasel juhul ei saa andmete õigsuses kunagi kindel olla. Tartu Vangla on eeltoodud kontrolli meetodit ka praktikas kasutanud.

Viru Vangla vastus

41. Viru Vangla selgitab oma vastuses et telefonikõnede registreerimine toimub Viru Vanglas üldjuhul pärast kinnipeetava poolt tehtud telefonikõnet vastavalt VSE § 51 lõikele 4. Pärast blanketi täitmist annab kinnipeetav blanketi valvurile, kes selle inspektor-kontaktisikule edastab. Telefonikõnede registreerimise blankette säilitavad inspektor-kontaktisikud oma kabinetis eraldi kaustas vastavalt VSE § 51 lõikele 6 üks kalendriaasta. Kirjad registreeritakse kirjavahetuse kaardile, mis on igal kinnipeetaval individuaalne. Kaardile märgitakse kirja saatja nimi, kuupäev ning kuhu kiri adresseeritud on. Kinnipeetav kinnitab eelpool kirjutatud oma allkirjaga vastavalt VSE § 48 lõikele 3.

42. Viru Vangla direktor osutab, et vastavalt VSE § 48 lõikele 5 säilitatakse kirjavahetuse registreerimise kaarti 1 aasta ning valvurid säilitavad neid eraldi kaustas valveruumis, kuhu on juurdepääs ainult konkreetsetes üksustes töötavatel ametnikel. Teabe nõudmisele vastamise hetkel ei olnud Viru Vanglas kirjavahetuse kaarte veel 1 aasta vältel kasutatud, kuna Viru Vangla võttis kirjavahetuse kaardid kasutusse alles 2009. aasta jaanuaris. Varasemalt kasutatud kirjavahetuse lehed on arhiveeritud ja säilitatud ruumis, kuhu on juurdepääs ainult asjasse puutuvatel isikutel.

43. Kinnipeetavate kohta VangS § 29 lõike 2¹ alusel kogutud teabele ligipääsemiseks on Viru Vanglas õigustatud kirjade registreerimise puhul valvurid ning vanemvalvurid, kuna vastavalt valvuri ametijuhendi punktile 15 kontrollib ja vahendab valvur kinni peetavate isikute kirjavahetust õigusaktides sätestatud korras. Tööülesannetest tulenevalt puutuvad valvurid ja vanemvalvurid kokku ka telefonikõnede registreerimise blanketiga. Samuti töötlevad telefonikõnede seotud teavet inspektor-kontaktisikud, kes vastavalt inspektor-kontaktisiku ametijuhendi punktile 6 viivad läbi kinni peetavate isikute suhtes distsiplinaarmenetlusi.

44. Telefonikõnesid puudutavaid andmeid (kõneeristusi) valdavad ja töötlevad julgeolekuosakonna ametnikud. Teostatud kõnedeeristusi säilitatakse julgeolekuosakonna juhataja arvutis elektroonselt. Andmete kaitsmiseks nende kogumisel, töötlemisel ja säilitamisel on Viru Vanglas kirjavahetusega seonduvalt sisse viidud kirjavahetuse kaart, mis on igal kinnipeetaval individuaalne ning mida säilitatakse valveruumis selleks ettenähtud kaustas. Samuti toimetavad valvurid ning vanemvalvurid kinnipeetavalt saadud telefonikõnede registreerimise blanketi inspektor-kontaktisikule, kes telefonikõnede blankette oma kabinetis kaustas säilitab.

45. Vastavalt VSE § 48 lõikele 5 säilitatakse kirjavahetuse registreerimise kaarti Viru Vanglas üks kalendriaasta ning valvurid säilitavad neid valveruumides selleks ettenähtud kaustades. Vastavalt VSE § 51 lõikele 6 säilitatakse telefonikõnede registreerimise blankette inspektor-kontaktisikute kabinetides eraldi kaustas üks kalendriaasta.

46. Nimetatud andmete säilitamisest on Viru Vangla direktori sõnul kasu näiteks juhul, kui kinnipeetav otsustab vaidlustada talle VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatu rikkumise eest määratud

distsiplinaarkaristuse. Samuti on kasu andmete talletamisest kriminaalmenetluses tõendite kogumisel ja kontrollimisel.

47. Viru Vanglas on direktori väiteil esinenud juhtumeid, kus kinnipeetav ei ole esitanud VangS § 29 lõikes toodud telefonikõnesid puudutavaid andmeid ning on ka selle eest distsiplinaarkorras karistada saanud. Direktor lisas vastusele ka vastavate distsiplinaarkaristuste määramise käskkirjade koopiad.

48. Viru Vangla direktor sedastas, et vanglal on võimalik rakendada alternatiivsete meetmetena VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatud kontrolli teostamiseks kõneeristusi ning videosalvestisi. Kinni peetava isiku poolt esitatud andmeid ei ole võimalik teisiti kontrollida, kui võrrelda esitatud andmeid kõnedeeristustega. Videosalvestiselt on võimalik kontrollida ainult kõne toimumise kuupäeva ning kellaega ning kes kõne on teinud. Võrreldes kõnedeeristust vastava videosalvestusega, on tegemist tõhusa meetodiga, kuna videosalvestuse põhjal saab kindlaks teha, kas kinni peetava isiku poolt esitatud andmed ja kõneeristuses toodud andmed klapiavad omavahel (kas kinnipeetav kasutas helistamiseks temale ettenähtud kaarti ning kas helistas andmetes toodud kinnipeetav).

49. Viru Vangla hindab seoses VSE §-st 51 kinnipeetavate poolt esitatud telefonikõnesid puudutavate andmete kogumisest tulenevat praktilist kasu kõrgelt, kuna tulenevalt sellest on vanglal kontroll kinnipeetavate helistamise ja telefoni kasutamise ning samuti kinnipeetavate poolt esitatud andmete üle. Kontrolli on vaja eelkõige selleks, et kinnipeetav ei jätkaks vanglakaristust kandes telefoni teel kuritegude toimepanemist.

II Asjakohased sätted

50. VangS § 29 Kirjavahetuse ja telefonikõnede jälgimine

"[...]

(2¹) Vanglateenistus kontrollib, kellega kinnipeetav telefoni teel suhtleb või kirjavahetust peab. Telefonikõnede puhul on vanglateenistusel õigus registreerida selle isiku ees- ja perekonnanimi või asutuse nimi, kuhu kinnipeetav helistab, helistamise aeg ja kõne kestus. Kirjavahetuse puhul on vanglateenistusel õigus registreerida aadressaadi ees- ja perekonnanimi või asutuse nimi, kuhu kinnipeetav kirjutab, aadress ja kirja saatmise aeg.

"[...]"

51. VSE § 48 Kirja saatmine ja registreerimine

"[...]

(3) Kinnipeetava kohta peetaval kirjavahetuse kaardil registreeritakse järgmised andmed:

- 1) aadressaadi ees- ja perekonnanimi või asutuse nimi;
- 2) aadress;
- 3) kirja üleandmise kuupäev;
- 4) kinnipeetava kinnitus kirja üleandmise kohta.

(4) Vahistatu kirja saatmisel registreeritakse ainult kirja üleandmise kuupäev ja kinnitus kirja üleandmise kohta.

(5) Kirjavahetuse registreerimise kaarti peetakse kalendriaasta kaupa. Kaarti säilitatakse üks aasta. Kirjavahetuse registreerimise kaarti säilitatakse viisil, mis tagab isikuandmete kaitse.

"[...]"

52. VSE § 50 Kinnipeetavale saadetud kiri

"[...]

(1¹) Vanglateenistus registreerib kinnipeetavale saabunud kirja § 48 lõikes 3 nimetatud viisil. Vahistatule kirja saabumisel registreeritakse ainult kirja saabumise kuupäev ja kinnitus kirja kättesaamise kohta.

"[...]"

53. VSE § 51 Telefoni kasutamine ja helistamise registreerimine

"[...]

(4) Telefonikõnede kontrollimiseks nõuab vanglateenistus kas enne või pärast telefonikõne toimumist kinnipeetavalt järgmiste andmete kirjalikku esitamist:

- 1) kinnipeetava ees- ja perekonnanimi;
- 2) isiku ees- ja perekonnanimi või asutuse nimi, kuhu kinnipeetav helistab;
- 3) telefoninumber, millele ta helistab;
- 4) helistamise kuupäev, kellaaeg ja kõne kestus. Kui andmed esitatakse enne helistamist, siis märgib kinnipeetav kuupäeva ja soovitava helistamise kellaaaja.

(5) Vahistatu telefonikõne registreerimiseks esitab vahistatu vanglateenistusele lõike 4 punktides 1 ja 4 nimetatud andmed.

(6) Telefonikõnede registreerimise andmeid säilitatakse kalendriaasta kaupa. Andmeid säilitatakse üks aasta ning viisil, mis tagab isikuandmete kaitse."

III Õiguskantsleri seisukoht

54. Sissejuhatavalt piiritlen telefonikõnede ja kirj vahetuse andmete fikseerimisega seonduva võimaliku riivatava põhiõiguse ja selgitan, mida kavatsen alljärgnevalt analüüsida.

55. Põhiseaduse § 26 sätestab, et igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

56. Õiguskirjanduses leitakse, et eraelu on laiem mõiste kui perekonnaelu. Viimane moodustab esimese ühe keskse ja olulise, kuid kaugeltki mitte kõikehõlmava osa.¹ Kuna kinni peetavate isikute kirja ja telefoni teel vanglavälise suhtlemise kontekstis ei ole perekonnaelu kaitse eraldi esiletõstmise vajalik (kaitse juhindub samadest põhimõtetest kui eraelu puhul), kasutan alljärgnevalt läbivalt mõistet eraelu kaitse, millega loen hõlmatuks ka suhtlemise perekonnaliikmetega.

57. Eraelu ehk privaatsus on igaühe õigus enesemääratlemisele ning õigus elada oma soovide ja tahtmiste kohaselt (vt ka PS § 19) minimaalse välise sekkumisega. See õigus hõlmab ka õigust kontrollida informatsiooni liikumist avaliku võimu ja iseenda vahel ning saada efektiivset kaitset eraellu põhjendamatu sekkumise juhtudel.²

¹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 429.

² R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 429.

58. Eraelu puutumatusel on leitud olevat nii "sisemine" kui "väline" komponent. Eraelu sisemine külg on seotud igaihe õigusega elada soovi korral omaette, varjatuna teiste isikute ja avalikkuse eest. Väline külg tagab võimaluse ja õiguse luua ning arendada suhteid teiste inimestega.³

59. PS § 26 toodud põhiõigus era- ja perekonnaelu kaitsele laieneb kõigile Eesti kodanikele ja Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele. Selle õiguse kaitseala ei laiene juriidilistele isikutele, sest perekonna- ja erasfäär iseloomustab vaid füüsilisi isikuid.⁴ Pole kahtlust, et PS § 26 kaitseala laieneb kinni peetavatele isikutele (vahistatud, kinnipeetavad) ja kindlasti ka neile füüsilistele isikutele, kellega kinni peetavad isikud suhtlevad.

60. Ehkki õiguskirjanduses mööndakse, et juba vangistus (ja ka eelvangistus) kujutab endast intensiivset riivet PS §-s 26 sätestatud õigusele eraelu kaitsele⁵, ei tähenda see seda, et kinni peetaval isikul puudub igasugune õigus eraelu kaitsele. Selle õiguse olemasolu kinni peetaval isikul on möönnud ka Riigikohus, sedastades, et: "PS § 26 esimene lause sätestab, et igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. PS § 26 esimene lause laieneb ka kinnipeetavatele. Esemeliselt kaitseb PS § 26 kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud eriõigustega (sh nt PS § 43)."⁶

61. Küsimusele, kas isiku telefonikõnede või kirjade kohta andmete kogumine, mis ei seisne sõnumisaladuse rikkumises (PS § 43), kujutab endast PS § 26 sätestatud õiguse eraelu puutumatusel riivet, tuleb vastata jaatavalt. Riigikohtus selliselt tõusetunud vaidlust pole olnud, küll aga on Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi ka EIK) Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Konventsiooni (edaspidi ka EIÕK) artiklit 8 tõlgendades leidnud, et andmed telefonikõnede ja kirjade (konkreetsel juhul küll e-kirjade) aja, adressaadi ja kestuse kohta kuuluvad eraelu kaitsealasse vastavalt EIÕK artiklile 8.⁷

62. Olen eeltoodu põhjal seisukohal, et kinni peetavate isikute vanglaväline suhtlemine kirja ja telefoni teel kujutab endast erasfääri kuuluvat tegevust. Seejuures on oluline märkida, et see ei puuduta mitte vaid kinni peetava isiku eraelu vaid ka nende isikute eraelu, kellega kinni peetav isik suhtleb. **Õiguse eraelu puutumatusel riivet kujutab endast riigi tegevus, millega kogutakse andmeid isiku telefonikõnede kohta (kõne kestus; isiku nimi, kellele helistati; kõne aeg) ning ka kirjavahetuse kohta (kellele ja millal kiri lähetati või kellelt ja millal kiri saadi).**

63. PS § 26 lause 2 võimaldab riigivõimul lauses 1 sätestatud õigusi piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Tegemist on seega kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõigusega, mida saab piirata vaid teatud lisanõuete täitmise korral.

³ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006, lk 281.

⁴ U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 26, komm 2.

⁵ Vt T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006, lk 287, samuti U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 26, komm 16.

⁶ Vt RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 16.

⁷ Euroopa Inimõiguste Kohtu 03.04.2007 otsus asjas nr 62617/00 Copeland vs Ühendkuningriik, p 43-44. "The Court recalls that the use of information relating to the date and length of telephone conversations and in particular the numbers dialled can give rise to an issue under Article 8 as such information constitutes an "integral element of the communications made by telephone". [...] Accordingly, the Court considers that the collection and storage of personal information relating to the applicant's telephone, as well as to her e-mail and internet usage, without her knowledge, amounted to an interference with her right to respect for her private life and correspondence within the meaning of Article 8."

64. Kaalutlustena, mis annavad võimaluse PS § 26 lauses 1 toodud põhiõigusi piirata, on ka vajadus takistada kuritegusid, tabada kurjategijaid, kaitsta avalikku korda ja teiste inimeste õigusi.

65. PS § 11 esimese lause kohaselt tohib põhiõigusi piirata vaid kooskõlas põhiseadusega. Vastavalt sellele sättele peab iga põhiõiguse kaitseala riive olema kooskõlas iga põhiseaduse normiga.⁸

66. Antud juhul on PS § 26 lauses 1 sisalduvat eraelu kaitse põhiõigust piiratud nii VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatuga aga ka VSE § 48 lõigetega 3 ja 4, § 50 lõikega 1¹ ja § 51 lõigetega 4 ja 5, milles sisaldub täpsem menetluskord, kuidas vangla kinni peetavate isikute kirjavahetust ja telefonisuhtlust kontrollib. **Pea õigeks alljärgnevalt hinnata esmalt VangS § 29 lõikes 2¹ sisalduva piirangu vastavust põhiseaduse §-le 26. Kui leian, et VangS § 29 lõige 2¹ vastab põhiseadusele, siis annan hinnangu ka VSE § 48 lõigetele 3 ja 4, § 50 lõikele 1¹ ja § 51 lõigetele 4 ja 5. Seejärel hindan põgusalt ka kinni peetavate isikute kirja ja telefoni teel suhtlemise kontrollimise praktikat.**

67. Selgitan veel, et asetan alljärgnevas analüüsis rõhu ennekõike **kinnipeetavate** (s.t isikute, kes kannavad vanglas neile mõistetud vanglakaristust) PS § 26 sätestatud õiguste riivele **telefoni teel** toimuva vanglavälise suhtlemise kontrollimisel. Seda mitmel erineval allpool toodud põhjusel.

68. Tõden, et õigusliku olukorra ja sellest tuleneva praktika tõttu on tegelik täiendav vahistatute eraellu sekkumine telefonikõnede ja kirjavahetuse kohta andmete kogumisega seoses minimaalne.

69. Tulenevalt VangS § 90 lõikest 3 on vahistatu ööpäevaringselt lukustatud oma kambris. VSE § 51 lõikest 3 nähtub, et vahistatu saab telefoni kasutada vaid vastava taotluse alusel. Praktikas tähendab see seda, et suures osas on andmed selle kohta, et vahistatu vanglavälise suhtlemise episood aset leidis (sh ka nt telefonikõne ligikaudne kestus), nagunii vanglateenistusele kättesaadavad. Vahistatu kirjad antakse üle ja võetakse vastu ning vahendatakse postiasutusele vanglateenistuse poolt, seega on vähemalt posti käitlemisega tegelevatele vanglateenistuse ametnikele nagunii teada, et isik kirja saatis või sai. Ka toimub vahistatute helistamine tavaliselt kahel alternatiivsel viisil: telefoniaparaat toimetatakse vanglateenistuse poolt vastaval liikuv alusel kambri juurde ja vahistatu helistab kambri avatud toiduluugi juurde toodud telefoniga või siis viiakse vahistatu vanglateenistuse ametnikust saatjaga telefoni kasutama. Mõlemal juhul on teada, et üks või teine vahistatu telefoni kasutas ja ka ligikaudne aeg, mille vältel isik telefoni kasutas.

70. Kuna VSE § 48 lõike 4, § 50 lõike 1¹ teise lause ja § 51 lõike 5 kohaselt fikseeritakse vahistatute vanglavälise suhtlemise puhul vaid suhtlemise episoodi toimumine mitte aga andmeid suhtluse teise poole kohta, siis ei piira kohustus registreerida kirja saatmise või saamise fakt ja telefoni kasutamise fakt täiendavalt PS § 26 sätestatud õigust eraelule, kuna vanglavälise suhtlemise korraldus tingib paratamatult selliste andmete olemasolu vanglal. Lisaks ei lasu kirja puudutavate andmete registreerimise kohustus vahistatul.

71. Mõõnan ka, et teatud põhimõttelised erisused on olemas kirjavahetuse ja telefonikõnede kohta käiva teabe fikseerimisega PS § 26 sätestatud põhiõiguse riivamise osas. Ilmselt tuleb vangla kontekstis pidada põhjendatuks et kinnipeetavale kirjade saatmine ja kinnipeetava kirjade saatmine ei saa toimuda ilma vanglateenistuse vahendusega. Kontrollimatu ja omatahtsi toimiva kirjavahetuse kaudu võivad vanglasse sattuda ained ja esemed, mis võivad suurde ohtu seada

⁸ M. Ernits. II peatüki sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 9.

vangla julgeoleku, selles viibivate isikute elu, tervise ja vara ning avaliku korra laiemalt. Kirjaga on võimalik edastada terariistu, narkootilisi aineid ja palju muud, mille kontrollimatu levik kinnipidamisasutuses ei ole kindlasti lubatav. Seepärast on seadusandja põhjendatult leidnud, et kinnipeetava kirjavahetus saab toimuda vaid vanglateenistuse vahendusel ja vanglateenistus peab omama õigust kontrollida, et kirjavahetuse õigust kasutades ei liiguks õigusvastasel moel vanglasse ja vanglast välja keelatud ained ja esemed. Konkreetsemalt sätestab sellise korralduse VangS § 29 lõige 1 kinnipeetavate osas ja vahistatu osas VangS § 97 lõige 1.

72. Seega on kirjavahetuse episoodi toimumine vanglateenistusele tulenevalt kirjavahetuse spetsiifikast vanglas nagunii teada ja kuna tavapäraselt kirjutatakse kirisaadetisele nii saaja kui saatja nimi ja aadress, siis on ka selline info vanglateenistustele paratamatult kättesaadav. Selle info eraldi fikseerimine ja talletamine ei suurenda oluliselt juba kirjavahetuse korraldamisega seondult tekkivat teatavat PS § 26 väljendatud õiguse riivet.

73. Telefonisuhtlus on kinnipeetava jaoks mitmeski mõttes intiimsem ja seondub kitsamalt perekonnaeluga – telefoniga on võimalik vahetult suhelda, kuulda oma lähedaste häält, tajuda emotsioone. Samuti on võimalik telefoni teel suhelda lähedastega, kes ei ole vanuse või mõne muu põhjuse tõttu suutelised kirjutama. Seega on telefonitsi toimuva suhtluse kohta käivate andmete kogumise puhul mitmeski mõttes tegemist kaalukama PS § 26 sätestatud põhiõiguse riivega. Iseäranis arvestades seda, et kehtiv regulatsioon paneb kinnipeetavale aktiivse kohustuse edastada infot oma telefonisuhtluse kohta.

74. Teatava vaheteo põhjendatust eraellu sekkumise mõttes telefonisuhtluse ja kirjavahetuse osas toetavad ka minuni jõudnud avaldused. Enamasti häirib avaldajaid just telefonisuhtluse kontrollimine VangS § 29 lõike 2¹ alusel ja kirjavahetuse episoodi kohta käivate andmete fikseerimise osas olulisi vastuväiteid ei ole esitatud.

1. VangS § 29 lõike 2¹ põhiseaduspärasus

75. Eesti õiguspraktikas on põhiõiguste riive tuvastamisel traditsiooniliselt hinnatud kahte mõõdet: riive formaalset põhiseaduspärasust ja riive materiaalsel põhiseaduspärasust. Riive formaalse põhiseaduspärasuse kontrollimisel tuleb tavapäraselt hinnata seadusandja pädevust vastava regulatsiooni andmiseks, õigusaktile kehtestatud vorminõuete täitmist ning menetlusreeglite järgimist. Samuti hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse juures ka regulatsiooni vastavust õigusselguse põhimõttele (PS § 13 lõige 2) ning parlamendireservatsiooni printsiibi järgimist seadusandja poolt (PS § 3 lõige 1 lause 1). Riive materiaalse õiguspärasuse tuvastamisel tuleb hinnata põhiõiguse riive legitiimset eesmärki ja seadusandja poolt PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimist.

1.1 Formaalne põhiseaduspärasus

76. VangS § 29 lõiget 2¹ vangistusseaduse algses tekstis ei sisaldunud ning see lisati vangistusseaduse kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse ja kohtute seaduse muutmise seadusega, mis jõustus 20.03.2008 ja hakkas kehtima 01.06.2008. Hiljem on seda sätet ka muudetud, ent muutused ei ole olnud käesoleva kaasuse mõttes olulise tähendusega. VangS § 29 lõige 2¹ on Riigikogu poolt vastu võetud seadusega ning mul pole põhjust arvata, et normi kehtestamisel oleks eiratud vorminõudeid või menetlusreegleid. Leian, et nimetatud sätted on ka piisavalt õigusselged.

77. Rõhutada tuleb, et VangS § 29 lõike 2¹ lauses 1 on tõdetud, et vangla on kohustatud küll kontrollima kinnipeetava vanglavälisist suhtlust, ent lausetes 2 ja 3 on selgelt väljendatud, et telefonikõnesid ja kirjavahetust puudutavate andmete küsimine on vanglateenistuse diskretsiooniotsus ("Telefonikõne puhul on vanglateenistusel õigus...").

1.2 Materiaalne põhiseaduspärasus

78. Riive põhiseadusele materiaalse vastavuse esimene oluline komponent on riive legitiimne põhjus. Riive legitiimne põhjus sõltub konkreetse analüüsitava põhiõigusnormi piiranguklauslist.

79. Põhiõigussätted sisaldavad arvukalt klausleid, mis näevad ette vastava õiguse piiramise võimaluse. Enamikus neist on mainitud seadust, mõnes – nagu nt PS § 39 teises lauses – aga ainult riiki. Kõik need sätted võib kokku võtta terminiga "seadusereservatsioon", sest need reserveerivad teatud põhiõiguste jaoks olulised otsused seadusandjale. Seadusereservatsioonis sisalduvast piiranguklauslist lähtudes võib põhiõigused jaotada kolmeks:

1. lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigused,
2. kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigused ja
3. nullreservatsiooniga ehk ilma seadusereservatsioonita põhiõigused.⁹

80. Nagu eelpool viidatud, on võimalikeks PS § 26 sätestatud põhiõiguse piiramise alusteks muude kõrval ka vajadused tõkestada kuritegusid, tabada kurjategijaid (ehk kokkuvõtvalt võidelda kuritegevusega) ning kaitsta teiste inimeste õigusi ning avalikku korda (mis on sageli omavahel seotud).

81. Üheks allikaks mõistmaks seadusandja tahet õigusnormiga kehtestatava piirangu legitiimse eesmärgi osas on kahtlemata seaduseelnõu seletuskiri. Kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on sedastatud, et: "Kinnipeetaval on õigus jätkata suhtlemist väljapool vanglat viibivate isikutega ka karistuse kandmise ajal kinnipidamisasutuses. See tähendab, et neil on õigus sidet pidada, kasutades selleks telefoni, kirjavahetust või kokkusaamisi. Paraku säilitavad paljud kinnipeetavad kontakti kuritegeliku maailmaga väljas ning kasutavad seadusega ette nähtud suhtlemisvõimalusi uute kuritegude planeerimiseks, organiseerimiseks või toimepanemiseks. Sellest lähtuvalt on põhjendatud kontrollvajadus, mis arvestab küll isiku õigusega sõnumisaladusele, kuid võimaldab vanglal jälgida, kellega kinnipeetav suhtleb. Meetme eesmärgiks on ennetada uute õigusrikkumiste toimepanemist ning hiljem vajadusel aidata kaasa nende menetlemisele."¹⁰

82. Ministri vastuses minu teabe nõudmisele on tõdetud vajadust kaitsta kõnealuse piiranguga vangla julgeoleku tagamise kaudu avalikku korda ja teiste isikute õigusi ning vabadusi. Rahu ja avaliku korra mõiste vangla kontekstis on ennekõike vangla julgeolek ning sealhulgas ka kinni peetavate isikute turvalisus, mis on väga tihedalt seotud vangistuse eesmärkide saavutamise (VangS § 6 lõige 1). Rahu ja kord on ühed olulisemad põhiseaduslikku järku väärtused (PS preambula), mille tagamiseks on lubatud piirata mitmeid põhiõigusi.

⁹ M. Ernits. II peatüki sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 8.

¹⁰ Kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 8-9. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=198522&file_name=kriminaalhooldus_seletuskiri\(170\).doc&file_size=105984&mnsensk=169+SE&fd=](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=198522&file_name=kriminaalhooldus_seletuskiri(170).doc&file_size=105984&mnsensk=169+SE&fd=)

83. Märgin veel, et reeglina on vangla julgeolekut ja avalikku korda ohustavad tegevused käsitletavad õigusrikkumiste ja distsiplinaarsüütegudena vangistusseaduse mõttes.

84. Seega võib pidada VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatud piirangu legitiimseteks eesmärkideks vajadust tõkestada uute kuritegude toimepanemist ja tõhustada toimepandud kuritegude avastamist, vajadust tagada vangla julgeoleku kaudu avalik kord ja teiste isikute õigused ja vabadused. Need eesmärgid vastavad PS § 26 teises lauses sätestatule.

Riive proportsionaalsus

85. Riigikohtu praktikas on juurdunud põhiõiguste riive proportsionaalsuse kolmeastmeline kontroll. Kokkuvõtvalt on proportsionaalsuse põhimõtet käsitletud ühes Riigikohtu otsuses järgnevalt: "Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel - kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. [...] Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult eaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust."¹¹ Seejuures kehtib põhimõte: "[...] mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused."¹²

Sobivus

86. Mul pole alust seada kahtluse alla asjaolu, et võimalus kontrollida, kellega ja mis ajal kinni peetav isik suhtleb, takistab tema võimaliku uue kuriteo toimepanemist ja võib aidata tõhusalt kaasa toime pandud kuriteo või kuritegude avastamisele. Samuti võimaldab suhtluse kontrollimine operatiivselt reageerida võimalikule ohule vangla julgeolekule ja vanglas või väljaspool seda viibivate isikute õigustele. Selliste andmete töötlemine (kogumine ja analüüs) ei anna küll ilmselt tihtipeale vahetuid ja konkreetseid tõendeid süüteomenetluses, ent võimaldab nt kriminaalmenetluse käigus suunata menetleja tähelepanu ühele või teisele isikule või sündmusele ja seeläbi koguda vajalikke tõendeid kasvõi nt jälitustegevuse kaudu.

87. Kindlasti pärsib kuritegelikku aktiivsust ja võimalikke õigusrikkumisi vanglas ka kinni peetava isiku teadmine, et tema vanglavälist suhtlust võidakse jälgida ning kuna kinni peetava isiku kontaktid välismaailmaga on piiratud ning toimuvadki valdavalt VangS § 28 sätestatud korras (kirja ja telefoni teel), siis on VangS § 29 lõikes 2¹ toodud meetmete näol kahtlemata tegu sobiva meetmega seatud eesmärkide saavutamiseks.

Vajalikkus

88. Kinni peetavate isikute kuritegeliku ja vangla julgeolekut kahjustava aktiivsusega võitlemiseks ei ole kahtlemata ainsaks võimaluseks nende telefonikõnede ja kirjavahetuse kohta käivate andmete registreerimine VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatud korras. Vanglas toimuv võitlus

¹¹ RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27.

¹² RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 17.

kuritegevusega ja avaliku korra tagamise nimel on mitmetahuline ja koosneb erinevatest komponentidest. Eri meetmete maksimaalne koosmõju avaldub nende kombineeritud rakendamises ja võimaluses ühel teel saadud teavet teisel moel kontrollida. Sestap on väga keeruline öelda, et üks või teine vahend kinnipeetavate kuritegeliku ja vangla julgeolekut kahjustava tegevuse pärssimise eesmärgil ei ole vajalik ja samaväärset tulemust on võimalik saavutada vaid mõne teise meetmega.

89. Käesoleva menetluse raames laekunud vastustes teabe nõudmisele on põhjendatult viidatud, et kirjade ja telefonikõnede kohta teabe kogumine on üks kuid seejuures oluline võimalus jälgida kinni peetavate isikute vanglavälist suhtlemist ja sedakaudu saavutada VangS § 29 lõikega 2¹ seatud eesmäärke. Lisaks kinni peetavate isikute poolt esitatavatele andmetele ja nende kirjade käitlemisel kogutavatele andmetele on vanglavälist suhtlemist võimalik kontrollida ka vangla turvasalvestiste ja vangla telefonide kõneeristuste jälgimise ja võrdlemisega teiste andmetega. Samuti on võimalik isiku helistamine personifitseerida näiteks kindla koodi andmisega kinni peetavale isikule, mille abil saab isik telefoni kasutada. Ära ei saa unustada ka vangla julgeolekuosakonna töötajaid, kes koguvad infot muudestki allikatest, samuti kõikvõimalikke muid riigiasutusi, kelle ülesandeks on kuritegevusega võitlemine ja kelle arsenalis on ka võimalus teostada jälitustegevust.

90. Vanglate ja ministeeriumi vastustest nähtub, et kinni peetavate isikute enda esitatud andmed telefonikõnede kohta ja vangla kogutud andmed isiku kirjavahetuse kohta on küll vaid osa neist meetmetest, mida vanglad rakendavad võitluseks õigusrikkumistega, ent tegu on olulise osaga, milleta teiste meetmete rakendamine võiks osutada kas sootuks asjatuks või väheefektiivseks.

91. Seega ei saa küllaldase kindlusega väita, et VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatud info kogumisele oleks põhiõigusi vähem riivav, ent sama tõhus alternatiiv ja seega on tegemist vajaliku abinõuga.

Mõõdukus

92. Mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda piirangu eesmärgi tähtsust (võitlus kuritegevusega, avaliku korra ja teiste isikute õiguste tagamine) ja isikute põhiõiguste riive intensiivsust. Kuritegevuse vastane võitlus, avaliku korra tagamine ja teiste isikute õiguste kaitsmine on ühiskonna turvalisuse ja eri isikute põhiõiguste tagamise seisukohalt erakordselt olulised eesmärgid ja õiguspraktikas on tavapärane, et teatud ulatuses peavad selle eesmärgi nimel tehtavaid piiranguid taluma paljud isikud.

93. Paljude kinnipeetavate osas on paraku täheldatav kõrge retsidiivsus – mitmetele vanglakaristust kandvatele isikutele ei ole tegemist esimese vanglakaristusega ja suur hulk kinnipeetavaid paneb lühikese aja jooksul pärast vabanemist toime uue kuriteo. Justiitsministeeriumi poolt avaldatud retsidiivsusuuringu kohaselt pani 2003–2007. aastatel vanglast vabanenud isikutest vabanemisele järgneva 6 kuu jooksul uue kuriteo toime 25–27% ning aasta jooksul pärast vabanemist 40–43% vabanenutest.¹³ Paraku on ilmnunud, et mõned kinnipeetavad jätkavad ka vanglas raskete kuritegude organiseerimist ja toimepanemist ja sealhulgas ka raskete isikuvastaste kuritegude sooritamist.¹⁴

¹³ A. Ahven, J. Salla, S. Vahtrus. Retsidiivsus Eestis. Justiitsministeerium. Tallinn 2010, lk 47. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49701/Retsidiivsus+Eestis.pdf>.

¹⁴ Nt Murru Vanglas karistust kandnud isikuid süüdistatakse kaaskinnipeetava tapmises. Vt <http://uudised.err.ee/index.php?06196392>

94. Seega osutub mitmete kinnipeetavate suhtluse jälgimine kindlasti oluliseks meetmeks kuritegevuse võitlemisel ja avaliku korra ja teiste isikute õiguste kaitseks. Arvestada tuleb, et andmed, mida suhtluse kohta fikseeritakse, puudutavad vaid suhtlusepisoodi kestust ja teise poole nime ning kas tema telefoninumbrit või aadressi. Tegemist pole just ülearu sensitiiivse teabega isiku kohta ja kui on piisav alus arvata, et kinnipeetav kasutab vanglavälise suhtlemise võimalusi kuritegude või muude õigusrikkumiste planeerimiseks või sooritamiseks, siis leian, et arvestades kaalul olevate õigushüvede olulisust, peavad ka selliste kinnipeetavatega suhtlevad isikud taluma nende nime, aadressi ja telefoninumbrit puudutavate andmete töötlemist vangla poolt.

95. Samas tuleb ka tõdeda, et pole mingit põhjust arvata, et kõik kinnipeetavad eranditeta jätkavad kuritegelikku tegevust ja edasiste õigusrikkumiste planeerimist ka vanglas. Suur hulk kinnipeetavaid käitub vanglas vastavalt kehtestatud reeglitele ja alustab vabanemise järel õiguskuulekat elu. Ka pole paljude kinnipeetavate puhul juba nende kuritegeliku käitumise spetsiifikat arvestades reaalne, et vanglakaristuse kandmise ajal oleks võimalik välistada isiku suhtluse jälgimise teel edasist isiku poolt varasemalt toime pandud kuritegudele sarnaste kuritegude toimepanemist. Nii on see näiteks paljude liiklussüütegude puhul. On üsna vähetõenäoline, et joobnuna roolist tabatud ja selle eest süüdi mõistetud, ent muus osas ontlik pereisa asuks vanglas plaanitsema samalaadse või ka teistsuguse kuriteo sooritamist ja sellele oleks võimalik jälile saada tema telefonisuhtlust jälgides. Samuti ei anna paljude kinnipeetavate käitumine vanglas alust arvata, et nad tegeleks aktiivselt vangla sisekorda ja julgeolekut ohustava tegevuse või selle planeerimisega.

96. Kinnipeetavate, kelle osas pole põhjust eeldada õigusrikkumistele suunatud tegevuse jätkumist, ja nendega suhtlevate isikute suhtluse jälgimist VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatud moel ei saa reeglina pidada põhjendatuks ja n-ö "igaks juhuks" rakendatuna on tegemist selliste isikute liigse eraelu puutumatusõiguse rikkumisega. Mõõnan, et arvestamata ei saa jätta võimalust, et kinni peetavad isikud võivad kasutada välismaailmaga suhtlemiseks teiste kinni peetavate isikute abi (nt veenda mõnd teist isikut võtma tema nimel ühendust selle või teise isikuga jms), ent ka see ei pruugi õigustada kõigi kinni peetavate isikute kõigi suhtlusepisoodide kohta käiva info valimatut kogumist ja talletamist.

97. Olen siiski seisukohal, et seadusandja on võimalikku põhjendamatu põhiõiguste riive riski oluliselt vähendanud seeläbi, et on sõnastanud VangS § 29 lõike 2¹ laused 2 ja 3 diskretsiooniotsustena ("Telefonikõnede puhul **on vanglateenistusel õigus** [...]"). See võimaldab vanglateenistusel ja selle ametnikel igal üksikul juhul julgeolekuolukorrast ja muust asjaomasest teabest lähtuvalt hinnata, kas konkreetse isiku telefonikõnede või kirjavahetuse kohta info talletamine ja isikule nende andmete esitamise kohustuse panemine karistusähvardusel (telefonikõnesid puudutavas osas) on põhjendatud või ei.

98. Seadusandja on küll kohustanud vanglat kontrollima kinnipeetava suhtlemist, ent väga selgesõnaliselt andnud vanglateenistusele pädevuse ühel või teisel juhul otsustada, kas andmete kogumine mõne kinnipeetava kirja või telefoni teel toimuva vanglavälise suhtlemise kohta on põhjendatud või ei. Kuna seadusandja on sõnastanud VangS § 29 lõikes 2¹ selle, kas konkreetsel juhul kirjavahetuse ja telefonikõnede osas teavet koguda või ei, diskretsiooniotsusena, siis võimaldab see kirjavahetuse ja telefonikõnede jälgimist vaid siis, kui selleks on olemas objektiivne vajadus.

99. Seega tagab VangS § 29 lõige 2¹ kehtivas sõnastuses selle, et isikute, kelle osas pole vähimatki põhjust arvata, et nad võiksid toime panna uusi kuritegusid või ohustada avalikku korda ja teiste isikute õigus, suhtlust VangS § 29 lõike 2¹ lausetes 2 ja 3 sätestatud moel ei jälgita ning nende kinnipeetavate ja nendega suhtlevate isikute põhiõigust eraelu kaitsese ülemäära ei piirata.

100. Isikute, kelle retsidiivsusrisk ja oht vangla julgeolekule on kõrge, suhtlemise jälgimine on seevastu tihtipeale vajalik ning sellisel juhul õigustab info kogumine ja talletamine ka kinnipeetavate ning nendega suhtlevate isikute õiguste riivet. Ma ei välista, et teatud tingimustel on vajalik jälgida ka nende isikute suhtlust, kes oma muu käitumisega ise vangla julgeolekule vahetut ohtu ei kujuta, ent kes sellega, et võimaldavad oma õigust vanglavälisele suhtlemisele teistel kinni peetavatel isikutel kurjasti ära kasutada, aitavad kaasa vangla julgeoleku ohustamisele ning teiste isikute plaanitavatele õigusrikkumistele. Siiski on ka need olukorrad taandatavad konkreetse isiku tegevusest lähtuvale ohule ja seega nende isikute vanglavälise suhtlemise kohta andmete kogumine ja talletamine õigustatud.

101. Seega võiks VangS § 29 lõike 2¹ lausetes 2 ja 3 sätestatu mõõdukus olla probleemiks, kui seadusandja poleks seda sõnaselgelt kehtestanud vanglateenistuse kaalutusotsusena.

102. Kokkuvõttes olen seisukohal, et VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatu ei kujuta endast ülemäärast isikute PS §-s 26 sätestatud õiguse era- ja perekonnaelu puutumatusete riivet.

2. Vangla sisekorraeskirja regulatsioon

103. Vangla sisekorraeskirja reas sätetes (täpsemalt VSE §-des 48, 50 ja 51) on täpsustatud, kuidas koguda teavet isikute telefonikõnede ja kirjavahetuse kohta. Tegemist on ministri määrusega.

104. PS § 3 lõike 1 lause 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kuigi seadusandliku võimu teostamine kuulub Riigikogu pädevusse (PS § 59) ning ka demokraatiaprintsiip nõuab üldkohustuslike normide loomist parlamendi poolt, ei keela põhiseadus teistel organitel õigustloovaid akte vastu võtta.¹⁵ Üheks selliseks võimaluseks on halduse poolt teostatav seadusandlik funktsioon – määrusandlus. Seda kinnitavad sõnaselgelt ka PS §-d 87 ja 94, sedastades, et Vabariigi Valitsus ja minister saavad anda määrusi "seaduse alusel ja täitmiseks".

105. Määrusandlus tähendab seadusandja poolt täitevvõimule antud õigust vastu võtta üldakte. Määrusandlus on lubatud eelkõige seetõttu, et ainult nii on võimalik vabastada Riigikogu vähetähtsate, eelkõige detailsete ja tehniliste normide loomise kohustusest.¹⁶

106. Seadusandja ei saa siiski volitada täitevvõimu reguleerima kõikvõimalikke küsimusi määrusandluse korras. Üldnõudena tuleneb olulisuse põhimõttest, et Riigikogu peab seaduse tasemel lahendama riigielu seisukohalt kõik olulised küsimused. Lisaks sätestab põhiseadus teatud valdkonnad, mille reguleerimist ei saa täidesaatvale võimule edasi delegeerida.¹⁷ Ka on Riigikohus rõhutanud, et põhiõiguste seisukohalt tähtsust omavaid küsimusi peab otsustama seadusandlik

¹⁵ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 80.

¹⁶ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 80.

¹⁷ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 81

võim, mitte täitevvõim.¹⁸ Sellisteks küsimusteks on ennekõike põhiõiguste piiramise võimalused ja alused, samuti avalik-õiguslike rahaliste kohustustega seonduvad kesksed küsimused.

107. PS § 94 lõike 2 kohaselt juhib minister ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras. Seega on põhiseadusega antud ministri piiritletud ulatuses õigusloomepädevus, mida minister realiseerib üldaktide osas määruste näol.

108. Täitevvõimu (sh ministri) määrusandlusõigus on tulenevalt PS § 3 lõikest 1 piiratud seaduses sisalduva spetsiaaldelegatsiooniga. Kui määrusandluseks on täidesaatvat võimu volitatud, siis on peamine nõudmine täidesaatva võimu tegevusele see, et volitusest üle ei astutaks.¹⁹

109. Riigikohus on sedastanud, et: "Põhiseaduse [...] kohaselt on täidesaatev võim üldjuhul volitatud andma üksnes *intra legem* määrusi ehk seadust täpsustavaid määrusi. [...] Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda."²⁰

110. Ministri poolt antava määruse õiguspärasust olen tavapäraselt hinnanud kahes järgus. Esmalt olen hinnanud määruse formaalset õiguspärasust ning seejärel materiaalselt õiguspärasust. Kui ilmneb, et määrus pole formaalselt põhiseadusega kooskõlas, ei ole enam vajalik hinnata määruse materiaalselt põhiseaduspärasust.

2.1 Formaalne põhiseaduspärasus

111. Ministri määrusega kehtestatud riive formaalse põhiseaduspärasuse tuvastamisel tuleb hinnata määruse andja pädevust vastava regulatsiooni andmiseks, õigusaktile kehtestatud vorminõuete täitmist ning menetlusreeglite järgimist. Samuti hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse juures regulatsiooni vastavust õigusselguse põhimõttele.

112. Ministri pädevus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi tuleneb PS § 94 lõikest 2. Vabariigi Valitsuse seaduse § 50 lõige 1 ja lõige 2 täpsustavad mõningal määral PS § 94 lõikes 2 antud pädevust. Vangla sisekorraeeskiri on kehtestatud justiitsministri määrusega. VangS § 105 lõige 2 annab siseministrile pädevuse kehtestada vangla sisekorraeeskirjad, ent Riigikohtu hinnangust tulenevalt on tegemist pelga pädevusnormiga, mitte konkreetse sisuga volitusnormiga.²¹

113. Ministri määruse andmise menetlusele ja vormile laienevad üldised haldusmenetluse reeglid, mis on konkreetselt väljendatud haldusmenetluse seaduse (edaspidi ka HMS) sätetes. Nii sätestab HMS § 92, et määrus antakse kirjalikult, selles tuleb viidata määruse andmise aluseks olevale volitusnormile, määruses märgitakse selle andnud haldusorgani nimetus ning määruse andmise kuupäev ja number, määrus pealkirjastatakse, kirjutatakse alla ja määrus avaldatakse

¹⁸ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

¹⁹ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 85.

²⁰ RKPJKo, 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

²¹ Vt RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 20.

seaduses ettenähtud korras. Vangla sisekorraeeskiri ja selle muudatused on vastu võetud justiitsministri määrustega ning avaldatud Riigi Teatajas, seega antud kirjalikus vormis.

114. Riigikohus on leidnud, et: "Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele. [...] Üldist seadusereservatsiooni konkretiseerivast seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud."²²

115. Nagu juba eelnevalt tõdesin, on VangS § 29 lõike 2¹ laused 2 ja 3 minu hinnangul sõnastatud telefonikõnede ja kirjavahetuse kontrollimise osas kaalutusõigusena HMS § 4 mõttes. HMS § 4 lõige 2 sätestab, et kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

116. Seejuures on VangS § 29 lõikes 2¹ sätestatud kaalutusotsuse tegemine antud vanglateenistusele. Vangistuseseadusest ei tulene justiitsministrile selget volitust reguleerida kinnipeetavate kirjavahetuse ja telefonikõnede kontrollimist nii, et võtta määrusega vanglateenistuselt ära seadusandja poolt antud kaalutusõigus.

117. Riigikohus on diskretsiooni õiguspärasust kontrollides sedastanud, et: "Asja materjalidest nähtuvalt toimus kaalumise halduseeskirja alusel, kusjuures haldusorgan piirdus kaalumisel enda kehtestatud jäikade reeglitega, mis ei pruugi võimaldada täies mahus kasutada seadusest tulenevat diskretsioonivolitust ega lähtuda kõikidest olulistest asjaoludest. Diskretsioonivolituse mittetäielik kasutamine ja olulistele asjaoludele mittetuginev kaalumise võivad endast kujutada sellist olulist diskretsiooniviga, mis on kaalutusotsuse tühistamise aluseks."²³

118. Käesoleval juhul on minister minu hinnangul kohustanud vanglateenistust VSE § 48 lõigetes 3 ja 4, § 50 lõikes 1¹ ning § 51 lõigetes 4 ja 5 koguma kirjavahetuse ja telefonikõnede kohta andmeid kõigilt kinni peetavatelt isikutelt ilma mingi vanglateenistuse poolse kaalumisevõimaluseta. Nimetatud sätted ei viita vanglateenistuse VangS § 29 lõikes 2¹ lausetest 2 ja 3 tulenevale kaalutusõigusele ja kohustavad koguma teavet kõigi suhtlusepisoodide kohta ("Telefonikõnede kontrollimiseks **nõuab** vanglateenistus kas enne või pärast telefonikõne toimumist..."). Vastustest minu teabe nõudmistele nähtub, et nii vanglad kui ka ministeerium tõlgendavad sätet imperatiivsena – st kohustusena koguda teavet **kõigi** kinni peetavate isikute **kõigi** vanglavälise suhtlemise juhtumite kohta.²⁴ Oluline on rõhutada, et teabe kogumine tähendab telefonikõnede osas kinnipeetava kohustust distsiplinaarkaristuse ähvardusel teavet vanglale anda. Nagu on käesoleva asja materjalidest näha, on isikuid ka telefonikõnede kohta käiva info andmise kohustuse rikkumise eest realselt karistatud.

119. Leian, et sellise määruse andmine, mis piirab vanglateenistuse ametnikule seadusega pandud diskretsioonivolituse rakendamist, ei ole õiguspärane ja seda ennekõike seetõttu, et selline diskretsioonivolituse piiramine võib viia isiku õiguste põhjendamatu kitsendamiseni, kuna välistab seadusandja poolt ette nähtud kaalutusotsuste langetamise ametniku poolt isikule kasulikumas suunas.

²² RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3.09, p 19.

²³ RKHKO 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07, p 20.

²⁴ Justiitsministri 04.03.2009 vastuse nr 10.1-6/14635 punkti 2 kohaselt registreeritakse kaalumata kõik andmed kõigi kirjade ja telefonikõnede kohta.

120. Käesoleva kaasuse kontekstis ei võimalda ministri määruses toodu arvestada isiku kohta kogunenud infot tema varasemast käitumisest, sidemetest teiste süstemaatiliste õigusrikkujatega, toime pandud kuriteo laadi jne, et otsustada, kas konkreetsel juhul on põhjendatud isiku suhtes tema telefonitsi ja kirja teel toimuva vanglavälise suhtlemise kohta andmeid koguda (mida seadusandja ilmselt silmas pidas VangS § 29 lõike 2¹ lauseid 2 ja 3 kaalutusotsustena sõnastades).

121. Seega võib öelda, et sisuliselt puudub justiitsministril pädevus piirata VSE § 48 lõigetes 3 ja 4, § 50 lõikes 1¹ ning § 51 lõigetes 4 ja 5 sätestatud määral kinnipeetava ja temaga suhtlevate isikute õigust eraelu puutumatusel, kuna puudub vastav piisava konkreetsusega volitusnorm seaduses, mis võimaldaks ministril kohustada vanglateenistust koguma teavet kõigi kinnipeetavate kõigi telefonitsi või kirja teel toimuvate suhtlusepisoodide kohta. VangS § 29 lõike 2¹ laused 2 ja 3 selliseks volitusnormiks olla ei saa, kuna annavad vanglateenistuse ametnikule õiguse kaaluda, kas konkreetse isiku vanglavälise suhtlust kontrollida või ei.

122. Minu hinnangul ei ole küllaldase volitusnormina käsitletav ka ükski muu vangistuseseaduses sisalduv säte. VangS § 28 lõige 1 sätestab küll, et kirjavahetus ja telefoni kasutamine toimub vangla sisekorraeeskirjas (VangS § 105 lõige 2) sätestatud korras, ent see ei kujuta endast volitusnormi, millega võiks minister seaduses sätestatud diskretsiooniõiguse välistada.

2.2.Materiaalsest põhiseaduspärasusest

123. Kuna olen eelnevalt tuvastanud VSE § 48 lõigetes 3 ja 4, § 50 lõikes 1¹ ning § 51 lõigetes 4 ja 5 sätestatud kinnipeetavate kirjavahetuse ja telefoni kasutamise sellises ulatuses piirangu kehtestamiseks volitusnormi puudumise, siis ei pruugiks olla ka vajadust analüüsida sätete materiaalse põhiseaduspärasuse elemente.

124. Pean siiski mitmetel põhjustel vajalikuks peatuda põgusalt ka mõningatel VSE § 48 lõikeid 3 ja 4, § 50 lõiget 1¹ ning § 51 lõikeid 4 ja 5 puudutavatel materiaalse põhiseaduspärasuse küsimustel ja eeskätt mõõdukusel.

125. Arvestades, et ministri määrus kohustab koguma teavet iga kinni peetava isiku (s.t nii vahistatu kui kinnipeetava) iga vanglavälise kontakti kohta, siis koguneb vanglates igas kuus muljetavaldavalt suur hulk teavet. Liites kokku ministri vastuses toodud arvud, võib väita, et aasta jooksul kogutakse teavet üle 40 000 kontakti kohta. Iga kontakti puhul fikseeritakse kinni peetava isiku andmed ja süüdimõistetud isikute puhul ka suhtluse teise poole andmed (nimi, telefoninumber või aadress).

126. Tegemist on tohutu teabemassiga, mille osas on mul suur kahtlus, et valdavat enamikku sellest ei kontrollita ega hinnata seatud eesmärgi huvides sisuliselt ja oluline osa sellest infost jääb pärast kogumist seisma kuni hävitamiseni. Kasutamist leiab kogutud teave ilmselt vaid juhtudel, kui on juba konkreetse isiku osas olemas muudest allikatest saadud info võimalike õigusrikkumiste plaanitamise kohta. Ka minu nõunike kontrollkäikudel vanglatesse on vanglateenistuse ametnikud tõdenud, et kuna kinnipeetavate suhtlemise fikseerimiseks kogutav teabemass on sedavõrd suur, siis jõutakse sellest sisuliselt käidelda vaid väikest osa ja paljuski kogutakse teavet seepärast, et seda kohustab tegema vangla sisekorraeeskiri ning enamik teavet kogutakse n-ö igaks juhuks.

127. Mõõnan taas juba eelpool märgitud tõika, et fikseerides andmeid kinni peetava isiku vanglavälise suhtlemise kohta (kontaktis olnud isikud, kontakti toimumisaeg, kestus jne) pole isikute õiguste riive väga suur. Nimi, telefoninumber või aadress ja kontakti toimumise aeg ei ole andmed, mille kogumine kujutaks endast intensiivset rikkumist isiku eraellu.

128. Siiski leian, et igasugune sekkumine isiku põhiõigustesse peab olema proportsionaalne. See tähendab, et riik ei saa koguda isiku kohta teavet, mida ta ei ole suuteline suures osas kasutama, ka põhjendusel, et kogutav teave ei ole kuigi delikaatne ja selle maht ei ole suur. Seda eriti juhul, kui riik kohustab isikut vastavaid andmeid esitama ja ähvardab seejuures selle kohustuse täitmatajätmisel isiku vabadust täiendavalt piirava karistusega (nt kartserikaristus).

129. Olulisim isikuga seotud andmete töötlemist reguleeriv õigusakt on isikuandmete kaitse seadus (edaspidi ka IKS). IKS § 4 lõige 1 sätestab, et isikuandmed on mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on. IKS § 4 lõige 2 täpsustab, millised on delikaatsed isikuandmed. Isiku nimi, aadress või telefoninumber ja teise isikuga toimunud kontakti kestust puudutav teave minu hinnangul endast delikaatseid isikuandmeid ei kujuta, küll aga on tegemist isikuandmetega IKS § 4 lõike 1 mõttes. IKS § 5 kohaselt on isikuandmete töötlemiseks ka nende kogumine ja säilitamine.

130. IKS § 6 on toodud olulisemad isikuandmete töötlemise põhimõtted, millest antud juhtumi valguses sooviksin esile tõsta IKS § 6 punktis 3 toodud minimaalsuse põhimõtet. Õiguskirjanduses viidatakse, et minimaalsuse põhimõtte tähendab, et isikuandmeid võib koguda vaid ulatuses, mis on vajalik kindlaksmääratud eesmärgi saavutamiseks. See nõue seondub ka andmete kvaliteedi põhimõttega (IKS § 6 punkt 5) ning väljendub selles, et isikuandmeid võib koguda üksnes ulatuses, mis on vältimatult vajalik andmetöötluse eesmärgi saavutamiseks.²⁵

131. Eeltoodule tuginedes nendin, et lisaks formaalsele põhiseadusega vastuolule on vangla sisekorraeeskirjade viidatud sätetes sisalduv põhimõtte, et kogutakse teavet kinni peetava isiku iga vanglavälise suhtluse episoodi kohta (iga telefonikõne, iga kirja) küsitav ka seetõttu, et selle rakendamise tulemuseks on suure tõenäosusega IKS § 6 punktis 3 toodud isikuandmete töötlemise minimaalsuse põhimõtte eiramine. Seda seetõttu, et mul on kahtlused, kas vanglateenistus suudab piisavalt suurt osa aastas kogutavast vastavast andmemahust üldse kontrollida ja käidelda viisil, mida võiks pidada andmete kogumise eesmärgi täitmisele suunatud tegevuseks.

132. Kui minu kahtlusel, et enamikku kogutud teabest ei suudeta analüüsida ja sihipäraselt töödelda, on alust, siis kujutab iga kinnipeetava vanglavälise suhtlemise episoodi fikseerimise kohustus endast IKS § 6 punktis 3 toodud põhimõtte rikkumist ja seeläbi ka PS § 26 sätestatud õiguse eraelu kaitsele ebaproportsionaalset riivet.

133. Rõhutan ka, et arvestades eeltoodud kahtlusi vanglateenistuse võimekusest kogutud teavet analüüsida ning isiku vanglavälise suhtlemise kontrollimise alternatiivseid võimalusi (valvekaamerate salvestised jne), näib küsitav panna kinni peetavatele isikutele karistusähvardusel kohustus esitada vanglale andmeid telefonisuhtluse episoodide kohta. Pean reaalseks võimalust, et vajaliku info võib saada sageli ka muude meetmetega teavet kogudes ja kogumis analüüsides ning seepärast palun Teil ka analüüsida, kas on jätkuvalt põhjendatud VSE § 51 lõigetes 4 ja 5 sätestatud kinni peetavale isikule pandud kohustus esitada vanglavälise suhtlemise kohta vanglale andmeid olukorras, kus isiku suhtlemise jälgimiseks on olemas ka muid meetmeid (nt valvekaamerate või nende salvestiste jälgimine)

²⁵ E. Tikk, A. Nõmper. Informatsioon ja õigus. Tallinn 2007, lk 92 ään 98.

3. Andmete kogumise praktiline pool

134. Nagu eelpool viitasin, ei olnud mõned minu poole pöördunud avaldajad rahul ka kogutavate andmete käitlemisega ning osutasid ohule, et teave võib olla kättesaadav isikutele, kel teabele juurdepääsu vajadus puudub (kaaskinnipeetavad, vanglateenistuse ametnikud, kel pole vahetut vajadust kogutava teabega tutvuda).

135. Ses osas tuleb tõdeda, et avaldajate teave ei leidnud kinnitust ei teabe nõuetele saadud vastustest ega ka minu ja minu nõunike visiitidest vanglatesse. Kontrollkäikudel pole tuvastatud, et andmed telefonikõnede kohta vedeleksid eluosakondades lahtiselt telefoni läheduses (nagu üks avaldaja väitis). Ka on Justiitsministeerium viinud vangla sisekorraeeskirja võrreldes algse regulatsiooniga sisse sätted, mis rõhutavad vajadust tagada andmete töötlemine nii, et isikuandmete kaitse oleks tagatud (täpsemalt VSE § 48 lõige 5 ja VSE § 51 lõige 6), mis rakendusid alates 01.01.2009).

136. Seega ei ole mul põhjust väita, et telefonikõnede ja kirjavahetuse kohta andmeid kogudes, rikuks vanglad isikuandmete töötlemist käsitlevad õigusakte.

IV Kokkuvõte

137. Eelneva kokkuvõttena leian, et VSE § 48 lõiked 3 ja 4, § 50 lõige 1¹ ning § 51 lõiked 4 ja 5 on põhiseadusega vastuolus.

138. Seoses sellega palun Teil:

- **kaaluda võimalust viia VSE § 48 lõiked 3 ja 4, § 50 lõige 1¹ ning § 51 lõiked 4 ja 5 kooskõlla põhiseadusega;**
- **analüüsida, kas on jätkuvalt põhjendatud VSE § 51 lõigetes 4 ja 5 kinni peetavale isikule pandud kohustus esitada vanglavälise suhtlemise kohta vanglale andmeid olukorras, kus isiku suhtlemise jälgimiseks on olemas ka muid meetmeid (nt valvekaamerate või nende salvestiste jälgimine).**

139. Ootan Teie seisukohti eeltoodud arutluskäigu ja ettepanekute kohta hiljemalt 2 kuu jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Madis Ernits
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Indrek-Ivar Määrits 693 8406
E-post: indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee