



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 22.01.2014 nr 6-1/130777/1400332

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Kolmanda isiku andmete nõudmine sideettevõtjalt**

Pöördusite minu poole ja tõstasite küsimuse kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 90¹ põhiseaduspärasusest.

Tutvunud asjakohaste õigusnormide, Justiitsministeeriumi vastuse ja muu asjassepuutuva materjaliga, jõudsin abstraktse normikontrolli menetluse tulemusena seisukohale, et KrMS § 90¹ ei ole põhiseadusega vastuolus.

Vaatamata abstraktse vastuolu puudumisele pean siiski vajalikuks, et Justiitsministeerium ja prokuratuur analüüsiks KrMS § 90¹ rakenduspraktikat ning menetlusvälise isiku isikuandmete töötlemist kriminaalmenetluses laiemalt.

Põhjendan järgnevalt oma seisukohta lähemalt.

I MENETLUSE KÄIK

1. Teid ajendas õiguskantsleri poole pöörduma eluline juhtum, kus politsei pöördus Teie pseudonüümi all ühele veebiartiklile kirjutatud kommentaari autori tuvastamiseks kriminaalasjas päringuga Teie tööandja poole. Teie järelepärimistele toimingut põhjendatuse kohta vastasid politseiprefektuur ja prokuratuur lühidalt, viidetega vastavalt KrMS § 214 lg-le 1 ja avaliku teabe seaduse (AvTS) § 23 lg 1 punktile 1 (taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust), § 35 lg 1 p-dele 1 (kriminaalmenetluse kogutud teave) ja 5¹ (teave politsei meetodite ja taktika kohta) ning isikuandmete seaduse (IKS) § 19 lg-le 3 ja § 20 lg 1 p-dele 3 (võib takistada kuriteo tõkestamist ja kurjategija tabamist) ja 4 (võib raskendada kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamist). Teile selgitati politsei koostatud kirjas, et Te ei ole konkreetses kriminaalasjas menetlusosaline ning et vastavalt KrMS §-le 90¹ tehtud päring ei ole jälitustoiming. Teie pöördumisi ei käsitletud seega uurimiskaebusena KrMS § 228 mõttes.

2. Võtsin Teie pöördumise menetlusse KrMS § 90¹ põhiseaduspärasuse küsimuses ja selgitasin, miks jätsin õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 25 lg 2 alusel menetlusse võtmata taotluse anda hinnang uurimisasutuse ja prokuratuuri tegevusele konkreetses kriminaalasjas.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Pöördusin 12.07.2013 teabe nõudega Justiitsministeeriumi kui kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu väljatöötamise eest vastutaja poole. Justiitsminister vastas 19.09.2013 kirjaga nr 9-2/13-6752-2 ning edastas selle ka Teile teadmiseks (minu 10.10.2013 kiri nr 6-1/130777/1304340). Analüüsi terviklikkus huvides kajastan järgnevalt kokkuvõtlikult ministri vastuseid minu esitatud küsimustele ja õiguslikule eelanalüüsile.

4. Justiitsminister märkis sissejuhatavalt, et päringud, mida uurimisasutused esitavad füüsilistele ja juriidilistele isikutele ning andmekogudesse, on reeglina andmesubjekti eest varjatud, kuna ainuüksi päringu fakti teadsaamine võib kahjustada kriminaalmenetluse eesmärke. Minister lisas, et menetluse algusjärgus päringute tegemisel ei ole alati võimalik teada, kas tegemist võib olla kahtlustatava või kolmanda isiku andmetega.

5. Minister selgitas, et KrMS § 90¹ päringute puhul on eesmärk tuvastada seade, mida kasutati sõnumi edastamisel ning seadme ja selle omaniku kindlakstegemine ei tähenda veel sõnumi autori tuvastamist. Lisaks ei piira menetlusseadus isikute ringi, kelle suhtes on lubatud sideettevõtjale päringut esitada. Päringuga kaasnev põhiõiguste riive on seda suurem, mida ulatuslikuma või pikema ajavahemiku kohta teavet küsitakse. Samas lasub isikul kriminaalmenetluses talumiskohustus, kuid põhjendamatu toimingut on võimalik pärast selle läbiviimist vaidlustada.

6. Minister möönis, et KrMS § 90¹ ei näe ette üldisest erinevat vaidlustamise regulatsiooni. Kuna tegemist ei ole jälitustoiminguga, ei tulene menetlusseadusest puudutatud isiku teavitamise kohustust, küll saavad kahtlustatav ja süüdistatav ning muu menetlusosaline toimingust teada kriminaaltoimikuga tutvudes. Üldine vaidlustamiskord kohtueelses menetluses on sätestatud KrMS §-des 228 jj, pärast süüdistusakti kohtusse saatmist lahendab kaebuse kriminaalasja arutav kohus. Samuti säilitatakse KrMS § 90¹ alusel kogutud andmeid sarnaselt teiste kriminaalmenetluses kogutud andmetega.

7. Minister ei vastanud küsimusele, kas kriminaalmenetluses anonüümse kommentaari autori, keda ei kahtlustata kuriteo toimepanemises – kuivõrd kommentaarist ei nähtu kuriteo tunnuseid – , tuvastamine riivab õigust vabale väljendusvabadusele (põhiseaduse (PS) § 45).

8. KrMS § 90¹ lõikes 3 sisalduva vältimatu vajaduse (*ultima ratio*) põhimõtte kohta selgitas minister üldiselt selle sisu, jättes väljendamata seisukoha põhimõtte rakendamise kohta praktikas konkreetse toimuva puhul. Minister osutas, et seadusandja on sõltuvalt riive olemusest juba näinud KrMS § 90¹ lõikes 2 ette vastavalt prokuratuuri või kohtu loa nõude.

9. Minister on seisukohal, et KrMS § 214, mis lubab kohtueelse menetluse andmeid avaldada üksnes prokuratuuri loal ja tema määratud ulatuses, lähtub kriminaalmenetluse tulemuslikkuse tagamise eesmärgist ja on kooskõlas PS § 44 lõikega 3. Sideettevõtja on samast eesmärgist lähtudes kohustatud hoidma saladuses päringu tegemise fakti, kuid kriminaalmenetluse lõppedes muutuvad kohtumenetluse andmed avalikuks ja nii langeb ära ka sideettevõtja kohustus andmeid saladuses hoida. Pärast kriminaalmenetluse lõppemist toimub kriminaalasja toimikus sisalduvate andmete avalikustamine üldises korras tulenevalt avaliku teabe seadusest ja isikuandmete kaitse seadusest.

10. Küsisin, kas Teie juhtumi asjaolusid aluseks võttes võiks kohtueelses menetluses esitatud teabenõudele (kaebusele) vastates viidata, et pärast kriminaalmenetluse lõppemist otsustatakse uuesti andmete juurdepääsuõiguse üle või soovitada esitada uus taotlus hiljem. Sellele vastas minister, et küsimust tuleks analüüsida laiemalt kui ühe konkreetse päringu, s.o Teie juhtumi

valguses. Minister toonitas, et kriminaalmenetluses võidakse koguda andmeid paljude isikute kohta, kes ei ole menetlusosalised. Teavitamise kohustus peaks ministri hinnangul puudutama üksnes isikuid, kelle põhiõigusi on oluliselt riivatud ja kes on tuvastatud, sest üldine teavitamiskohustus tooks kaasa halduskoormuse suure kasvu.

11. Lõpetuseks palusin selgitada, kas ministeerium on kaalunud või peab vajalikuks mõne aja möödudes muudatuse jõustumisest analüüsida KrMS § 90¹ kohaldamise praktikat (sh *ultima ratio* põhimõtte kohaldamist). Minister kinnitas, et kuigi praegu on tema arvates veel vara hinnata 01.01.2013 jõustunud regulatsiooni rakenduspraktikat, kaalub ta asjakohase analüüsi lisamist 2015. aasta tööplaani.

II ÕIGUSLIK TAUST

12. Alates 01.01.2013¹ on elektroonilise side ettevõtjalt üldkasutatava elektroonilise side võrgus kasutatavate identifitseerimistunnustega seotud lõppkasutaja tuvastamiseks vajalike andmete (nn omanikupäring) ning elektroonilise side seaduse (ESS) § 111¹ lõigetes 2 ja 3 loetletud muude andmete (seotud sõnumi edastamise faktiga, nn kõneeristus) nõudmine nii kriminaalmenetluses kui ka muudel seaduses ettenähtud juhtudel² toiming, mida õiguslikult ei loeta enam jälitustoiminguks.

13. KrMS § 90¹ lg 1 järgi võib kriminaalmenetluses menetleja (uurimisasutus) teha omanikupäringu ilma prokuratuuri või kohtu loata. KrMS § 90¹ lg 2 alusel eeldab sõnumi edastamise faktiga seotud andmete nõudmine kohtueelses kriminaalmenetluses prokuratuuri ja kohtumenetluses kohtu luba. Kontrollitava sätte kolmas lõige näeb ette eelnimetatud päringute tegemise eeldusena *ultima ratio* põhimõtte: päringu võib teha üksnes siis, kui see on vältimatult vajalik kriminaalmenetluse eesmärgi saavutamiseks.

14. KrMS § 90¹ alusel tehtava päringu eesmärk on tuvastada seade, mida on sõnumi edastamisel kasutatud. Kuigi seadme või selle omaniku tuvastamine ei tähenda veel sõnumi edastaja (nt kommentaari autori) tuvastamist, on nimetatud päring lõppastmes ikkagi sellele suunatud. Seetõttu otsustasin keskenduda KrMS § 90¹ põhiseaduspärasuse hindamisele.

III ÕIGUSLIK ANALÜÜS

15. Olen väljendanud oma seisukohta kõneeristuse ja omanikupäringu jälitustoimingust n-ö tavaliseks uurimistoiminguks muutmise suhtes juba menetlusseadustiku muutmise eelnõule antud arvamuses.³ Kuigi eelnõu seletuskirjas argumenteeriti, et tänapäevases infoühiskonnas on sidevahendite kasutamine mh süütegude toimepanemisel väga laialdane, osutasin sellele, et põhiõiguste kaitse seisukohalt tähendab see, et sõnumi edastamise andmete kogumisega võidakse saada isiku eraelu, suhtlusringkonna jmt kohta ulatuslikult infot, sh koosmõjus teiste jälitus- ja uurimistoimingutega. Seepärast toob sidevahendite tihe kasutamine endaga kaasa teatud ulatuses kõrgendatud vajaduse kaitsta sellise riigi sekkumiste eest, kuigi sõnumi saladust ei riivata. Arvestada tuleb, et kõnealust teabe kogumist ei ole kriminaalmenetluses subjektide osas piiratud

¹ Muudatused võeti vastu 06.06.2012 kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega ([RT I, 29.06.2012, 2](#)).

² Lühike ülevaade asjakohasest regulatsioonist muudes seadustes (väärteomenetluse seadustik, relvaseadus, politsei ja piirivalve seadus jmt) on esitatud õiguskantsleri 12.07.2013 kirjaga nr 6-1/130777/1303152 edastatud teabe nõudes (vt p-d 4 ja 5) justiitsministrile (kättesaadav avalikus dokumendiregistris <http://adr.rik.ee/okk/>).

³ Õiguskantsleri 19.02.2012 kiri nr [18-2/120074/1200264](#).

ja lubatud on teavet koguda ka kahtlustavaks või süüdistatavaks mitteolevate isikute⁴ kohta. Analüüsitava päringuga kaasnevat õiguste riivet tasakaalustatavad prokuratuuri või kohtuniku luba sõnumi edastamise andmete kogumiseks ning vältimatu vajaduse (*ultima ratio*) põhimõte.

16. Õiguskantsleri 17.06.2013 [ettepanek nr 13](#) Riigikogule (kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25¹ põhiseaduspärasusest) ja sellele järgnenud 13.09.2013 [taotluses nr 12](#) Riigikohtule on korduvalt välja toodud, et jälitustoimingust teavitamise kui varjatud isikuandmete kogumise üle tõhusa kontrollisüsteemi loomisel on seadusandjal erinevad võimalused, sh saab kontrolli ulatust määratleda lähtudes jälitustoiminguga kaasneva põhiõiguste riive intensiivsusest (vt ettepaneku punktid 3, 4, 15, 57, 78, 82). Lühidalt öeldes tähendab see, et põhiseadus (PS § 13 lg 2, § 14, § 15 lg 1 ja § 44 lg 3) ei nõua mitte kõigi isiku eest varjatult tehtud isikuandmete kogumise ja töötlemise faktidest teavitamist, kuigi seadusandja võib sellise kohustuse soovi korral ette näha. **Teisisõnu ei kaasne riigi nn aktiivne teavitamiskohustus ainuüksi toimingu liigitamisega jälitustoiminguks, vaid määrav on sellise abinõuga põhiõigus(t)e riivamise intensiivsus.**

17. Mis puudutab sideettevõtjalt omaniku- ja kõneeristuse andmete saamist, siis sellega andmesubjektile kaasneva põhiõiguste – eeskätt era- ja perekonnaelu puutumata ja informatsioonilise enesemääramisõiguse – **riive intensiivsus** sõltub päringu ulatusest (nt kõneeristus 1 päeva vs. 6 kuu kohta). Ka minister oli seisukohal, et riive intensiivsust mõjutab päringu ulatus või ajavahemik, mida päring puudutab. Aga nt anonüümse veebikommentaari autori tuvastamisele suunatud päringutega kaasnevaid riiveid on omavahel (nt regulaarselt kasutatava pseudonüümi „paljastamine“ vs. eri kasutajatunnuste alt sama isiku avastamine) ning võrreldes kõneeristustega tunduvalt keerulisem abstraktselt hinnata. Näiteks kirjeldasite Teie mulle saadetud avalduses oma õiguste riive intensiivsust läbi selle, et päringu tegi prefektuuri lastekaitse talitus ning et töötades ametikohal, kus on oluline hoolsuskohustus ja isiksuse ausus (*integrity*), on inimesel keeruline tõestada tööandjale oma usaldusväarsust, samuti on kommentaari autori identifitseerimine Teie hinnangul puutumatus väljendusvabadusega.

18. Kokkuvõtvalt võib väita, et KrMS § 90¹ alusel tehtavad päringud võivad riivata andmesubjekti õigusi erineva intensiivsusega. Seadusandja on 01.01.2013 jõustunud muudatuste läbi andnud signaali, et kõneeristus ja omanikupäring KrMS § 90¹ tähenduses ei ole oma intensiivsusest võrreldavad jälitustoimingutega, mille käigus saadud teabe ulatus, sisu ja tähendus isikule on kordades tähenduslikum. Selle seisukohaga saab üldjoontes nõus olla. Kuna õiguskantsleri läbiviidav normikontroll on abstraktne, s.t hinnang põhiseaduspärasusele ei keskendu üksikjuhtumile, jätan ma selles analüüsis kõrvale anonüümse internetikommentaari autori tuvastamisega kaasneva väljendusvabaduse (PS § 45)⁵ võimaliku riive ning kõneeristuse ja omanikupäringuga kaasneva põhiõiguste riive kumulatiivse toime aspekti. Nagu jälitustoimingute puhul võib ka era- ja perekonnaellu sekkumise intensiivsus sõltuda teistest sama isiku suhtes kriminaalmenetluses kogutavate isikuandmete hulgast. Leian, et sõltumata kaasneva riive intensiivsusest konkreetsel juhul, peab menetluskord laiemas plaanis **hoidma ära võimalikud kuritarvitused**. See on küsimus **menetlusgarantiidest ja võimalusest vaidlustada** enda subjektiivsete õiguste rikkumist.

⁴ Kriminaalmenetluses on lubatud vältimatu vajaduse korral teha ka jälitustoiminguid nn kolmanda isiku suhtes, kelle puhul on põhjendatult alust arvata, et ta suhtleb nt kahtlustava või tagaotsitavaga, vahendab talle teavet, osutab talle kaasabi või võimaldab tal kasutada oma sidevahendit, ning kui jälitustoimingu tegemine sellise isiku suhtes võib anda jälitustoimingu eesmärgi saavutamiseks vajalikke andmeid. (KrMS § 126² lg 4).

⁵ Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.10.2013 [otsus](#) (jõustumata) asjas nr 64569/09 Delfi AS vs. Eesti, p 92: „EIK võtab [---] arvesse internetikasutajate soovi olulisust mitte avalikustada oma isikut sõnavabaduse teostamisel. [---].“

19. Nõustun justiitsministri vastuses väljatooduga, et kriminaalmenetluse kohtueelse uurimise etapis tehtud päringud peavad üldjuhul olema isiku eest varjatud iseloomuga, et kriminaalmenetluse eesmärk ei saaks kahjustada. Seetõttu ei ole ka välistatud, et osa menetlustoiminguid võivad puudutada isikuid, kes ei ole ega „muutu“ ka kriminaalmenetluse hilisemas faasis kahtlustatavaks ega süüdistatavaks.⁶ KrMS § 90¹ lõikes 3 sisalduv põhimõte, mis lubab päringu tegemist üksnes siis, kui see on vältimatult vajalik, peaks vähemalt teoreetiliselt toimima isikute ringi piiravana.

20. Erinevate kuritegude kohtueelsel uurimisel võivad puudutatud isikute ring ja menetlussubjektsus sõltuvalt kuriteo olemusest ja asjaoludest olla erinevad. Ühelt poolt, mida raskem on kuritegu, seda suurem on eelduslikult menetlustoimingutega kokkupuutuvate isikute talumiskohustus⁷. Teisalt laieneb *ultima ratio* põhimõte ka raskete kuritegude uurimisele ning oma osa mängib konkreetsetes menetluses väljaselgitamisele kuuluvate asjaolude hulk ja olemus. Mõistan, et nii seondub konkreetse kriminaalasja kohtueelses menetluses tehtud sõnumi liiklusandmete päringu salajas hoidmine tõenäoliselt paljudel juhtudel uurimistaktika kaitsmise ja kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise takistamise või raskendamise ärahoidmise vajadusega ka juhul, kui andmesubjekt sellest juhuslikult teada saab. Hinnang sellisele kriminaalmenetlust kahjustavale ohule võib aga muutuda kriminaalmenetluse hilisemates etappides, alates kohtueelse menetluse lõpuleviimisest ja eelkõige pärast kriminaalmenetluse lõppemist.

21. Nagu eelnevalt välja toodud, on kõneeristuse küsimine sideettevõtjalt lubatud üksnes prokuratuuri või kohtu loal ning üksnes sõnumi edastamisega mitteseotud omanikupäringu võib uurimisasutus teha ise. Lisaks on seadusandja KrMS § 90¹ lõikes 3 näinud ette (säilitanud varsema) vältimatu vajaduse põhimõtte sideettevõtjalt andmete nõudmiseks. Kuigi ka teisi kriminaalmenetluse läbiviimiseks vajalikke andmepäringuid võib teha üksnes siis, kui see on proportsionaalne (kriminaalmenetluses vajadus vs. põhiõiguste riive), siis muude andmepäringute puhul, v.a jälitustoimingud, sarnast *ultima ratio* põhimõttele viitamist ei ole.

⁶ Laskumata detailsemalt menetlustaktika teemasse, märgin, et nn kolmanda isiku kohta ulatusliku info kogumine, ilma et ta omandaks kahtlustava staatust, ei tohiks praktikas olla tavapärane. Nimelt, tuleb KrMS § 34 lg 1 p 1 alusel tagada kahtlustavale õiguse teada kahtlustuse sisu ja anda võimaluse ennast selle vastu kaitsta ning seda õigust tuleb kahtlustavale tutvustada viivitamatult pärast kahtlustatava staatuse saamist (KrMS § 33 lg 2 lause 1). Riigikohus on leidnud, et „[S]amuti mõjutab kriminaalmenetlus oluliselt isiku olukorda ja tuleb seega lugeda alanuks ajast, mil ametivõimud rakendavad isiku suhtes eksisteeriva kuriteokahtluse kohta tõendite kogumiseks meetmeid, millega sekkutakse isiku teadmata tema eraellu, nt küsitletakse seoses isiku käitumisega tunnistajaid [---].“ (RKKKo 18.06.2010 nr [3-1-1-43-10](#), p 25). Kahtlustatava seisundi tekke ja kahtlustatava õiguste tagamise kohta vt ka RKKKo 13.01.2014 nr [3-1-1-129-13](#), p 9.1. Erialakirjanduses (A. Plekksepp. Kommentaar §-le 33. – Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2012. Paragrahv 33 komm 7.2.) on viidatud, et on võimalik olukord, kus praktikas võib kahtlustus tõendit kogumise käigus ära langeda, kuna kriminaalmenetluse alguses on tõendamiseseme asjaolud alles tuvastamisel ja isiku kahtlustatavaks tunnistamisel pole nõutav sedavõrd intensiivne kahtlus nagu süüdistuse esitamisel.

⁷ Oma avalduses juhtisite tähelepanu ka asjaolule, et laimu ja solvangute kaitseks kohtule esitatud tsiviilhagi korral on kohtul õigus küsida andmeid tsiviilkostja tuvastamiseks vajalike sõnumisidesseansside kohta. Arusaadavalt erinevad tsiviilkohtumenetluses lahendatavad õiguslikud vaidlused ja nende käigus või alustamiseks nt netikommentaari autori tuvastamine ning sama teabe hankimine kriminaalmenetluse eesmärkidel. Eraõigusliku vaidluse korral on sideettevõtjal elektroonilise side seaduse (ESS) § 114¹ alusel kohustus vastata omanikupäringule või edastada üksiku sõnumi (*sic!*) nn liiklusandmed kohtu nõudmisel ning andmesubjekt saab sellisest päringust kohtumenetluse käigus alati teada. KrMS § 6 järgi peab kriminaalmenetlust kohustuslikus korras alustama, kui ilmnevad kuriteo tunnused. Kuriteotunnuste ilmnemisel tuleb menetlejal järgnevalt selgitada välja nii kuriteo toimepanemise asjaolud, sh kannatanu(d) ja tunnistaja(d) ning kuriteo toimepanemise kahtlustatav(ad) isik(ud). Tulenevalt kuriteoga kaasneva õigusrahu rikkumise tõsidusest on kriminaalmenetluse eesmärgiga kooskõlas mõnevõrra suurema ja laiema isikute ringi põhiõiguste riive (talumiskohustus).

22. Alates 01.01.2013 jõustunud KrMS § 90¹ seadustikku lisamise põhjendustes⁸ selgitati: „Kriminaalmenetluses vastava päringu tegemisel kehtiksid kõik need menetluslikud garantiid, mis teistegi menetlustoimingute puhul. Olenemata sellest, et toimingu puhul ei ole enam tegemist jälitustoiminguga, allub see üldisele järelevalvele. Nii nagu iga teise menetlustoimingu puhul, tuleb ka siin alati lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest, s.t toimingut võib teha siis, kui see on vajalik ning üksnes põhjendatud ulatuses.“

23. Tuginedes ministri vastusele, saab seda eelnõus viidatud üldist järelevalvet sisustada viisil, et sideettevõtjalt saadud andmete küsimise vajalikkuse ja proportsionaalsuse (*ultima ratio*) kontroll toimub prokuratuuri eelkontrollina üksikjuhul (kohtumenetluses kohtu loal täiendavate tõendite kogumine on teatavasti erandlik). Nagu eelnevalt tõdetud, ei selgitanud minister oma seisukohta *ultima ratio* põhimõtte rakendamise kohta kõneeristuste tegemisel. Kuigi teoreetiliselt ei ole välistatud süüdistatava taotlus seeläbi saadud tõendi lubatavuse hindamiseks hilisema menetluse käigus, ei toimuks see kolmandate isikute õiguste kaitseks. Ühelt poolt saab seadusandja otsustust lisada jälitustoiminguks enam mitteoleva päringu lisatingimuseks *ultima ratio* nõue käsitleda n-õ üleminekust tulenevate hirmude vähendamiseks. Teisalt ei saa seadusena heakskiidetud menetlusreeglit eirata ega tõlgenduse kaudu teha sisutihjaks.

24. *Ultima ratio* põhimõtet, õigemini selle hindamist saab teostada läbi toimingu põhjendamise ja selle fikseerimise. KrMS § 160³ lg 1 alusel on justiitsminister oma 16.07.2008 määrusega nr 39 kehtestanud kriminaalasja kohtueelse menetluse dokumentide näidisvormid. Määruse lisa 104 sisaldab sideettevõtjalt andmete nõudmise loa näidisvormi ja lisa 105 sideettevõtjalt saadud andmete protokoll. KrMS § 90¹ lg 2 alusel konkreetse sõnumi edastamisega seotud asjaolude selgitamiseks tehtud päring eeldab kohtueelses menetluses prokuratuuri luba ja sellisel juhul tuleb lisa 104 näidisvormi järgi loa andmisel ära tuua ka põhjus, miks andmete küsimine on kriminaalmenetlus eesmärgi saavutamiseks vältimatu. Teoreetiliselt on võimalik, et sideettevõtjalt nõuab teabe välja prokuratuur ise, sellisel juhul lisas 105 toodud andmete protokollis ei ole enam nõutav *ultima ratio* põhimõtte kajastamine. Sama kehtib olukorras, kus uurimisasutus rakendab KrMS § 90¹ lg 1 alusel õigust saada sideettevõtjalt üldkasutatava elektroonilise side võrgus kasutatavate identifitseerimistunnustega seotud lõppkasutaja tuvastamiseks vajalikke andmeid, mis ei ole seotud sõnumi edastamise faktiga.

25. Seega peab kriminaaltoimik kui kriminaalasjas kogutud dokumentide kogum (KrMS § 160² lg 1) põhimõtteliselt sisaldama ka sideettevõtjale esitatud päringut, päringu tegemiseks vajalikku luba (üldjuhul koos põhjendusega) ja päringu vastust. Prokuratuuril on kohtueelse menetluse lõpuleviimisel küll õigus kõrvaldada kriminaaltoimikust kriminaalasja seisukohalt tähtsusetu materjal (KrMS § 223 lg 2), kuid kriminaaltoimiku sisukorralehel tuleb ära näidata teave väljajäetud dokumentide kohta (määruse nr 39 § 2 lg 5). Kaitsja taotlusel esitatakse talle tutvumiseks ka kõrvaldatud materjal ning võimaldatakse teha sellest tasu eest koopiaid (KrMS § 224 lg 8), teiste menetlusosaliste sellist õigust seadustik vähemalt *expressis verbis* ette ei näe. Küll aga on menetlusdokumentide põhjal võimalik nt Riigiprokuratuuril või Justiitsministeeriumil viia läbi praktika analüüs.

26. Kuni 31.12.2012 kehtinud KrMS § 121 lg 1 redaktsiooni kohaselt oli jälitustoimingu, sh kõneeristuse teinud uurimisasutusel kohustus **teavitada isikut**, kelle suhtes toiming tehti, ja isikut, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga **oluliselt** (*sic!*) **riivati**, kui ei esinenud teavitamise edasilükkamise aluseid. Alates 01.01.2013 kehtiv KrMS § 126¹³ näeb ette, et eelduseks nn kolmanda isiku teavitamisele on lisaks era- ja perekonnaelu riive olulisusele ka

⁸ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse ([175 SE](#)) seletuskirja lk 3.

see, kas isik menetlus käigus tuvastatakse. Mulle teadaolevalt käsitleti siiski ka varasemas praktikas isiku tuvastamise fakti riive kaalukuse hindamisel. Kuna kõneeristuse päring ei ole alates 01.01.2013 enam jälitustoiming, ei laiene sellele ka eraldiseisev teavitamiskohustus. Sellise aktiivse teavitamiskohustuse sätestamist KrMS § 90¹ puhul põhiseadus ka ei nõua (vt ka kirja p-d 16 ja 29).

27. Teie püstitatud probleemi saab vaadelda ka kui küsimust puudutatud isiku võimalusest **vaidlustada** tema õigusi riivavat toimingut. Tundsite eeskätt huvi enda kirjutatud kommentaaride autori kriminaalmenetluses tuvastamise põhjuste kohta, kuid lõppastmes taandub see samuti kaalumisele, kas nõustuda põhjendustega või mittenõustumisel saada kõrgemalseisva organi või kohtu hinnang. Teie pöördumistele kohtueelse menetleja ja prokuratuuri poole selgitati Teile teabe andmisest keeldumise põhjuseid ning politseiprefektuuri vastuses anti täiendavalt teada, et Teid ei käsitleta kriminaalmenetluses menetlusosalisena. Kummaski vastuses ei sisaldunud aga selgitust selle kohta, kuidas Te saaksite kontrollida oma isikuandmete töötlemise seaduslikkust. Kuna menetlusosalistele on tagatud võimalus tutvuda kriminaaltoimiku materjalidega ja seeläbi oma võimalikust õiguste rikkumisest teada, vaatlen järgnevalt vaid menetlusvälise isiku võimalusi oma õiguste kaitsmiseks.

28. KrMS § 228 näeb ka menetlusvälisele isikule⁹ ette õiguse vaidlustada uurimisasutuse või prokuratuuri enne süüdistusakti koostamist tehtud (sõltumata toimingust teadasaamise ajast)¹⁰ määrus või toiming, kui nn kolmas isik leiab, et menetlusnõuete eiramine menetlustoimingu tegemisel või määruse koostamisel on kaasa toonud tema õiguste rikkumise. KrMS § 230 alusel on uurimiskaebemenetluses lõppastmes tagatud kaebuse läbivaatamine maakohtus. **Selline kaabeõiguse kasutamine eeldab aga menetlusvälise isiku teadasaamist tema õiguste riivist (väidetavast rikkumisest) kriminaalmenetluses.**

29. Eeldades, et üldjuhul (abstraktselt hinnates) ei ole kõneeristuse tegemisega kaasnev menetlusvälise isiku õiguste riive nii intensiivne, mis nõuaks riigipoolset aktiivset teavitamist, on järgnevalt asjakohane keskenduda menetlusvälise isiku võimalusele tutvuda tema kohta kriminaalmenetluses kogutud andmetega pärast menetluse lõppu.

30. Kui kriminaalmenetluse ajal reguleerib isikuandmete töötlemist põhiosas¹¹ kriminaalmenetluse seadustik, siis pärast menetluse lõppu kohaldub üldises korras isikuandmete kaitse seadus (IKS). Andmekaitse Inspeksiooni ja Riigiprokuratuuri koostöös on 15.10.2009 (muudetud 20.02.2013) valminud juhend kriminaal- ja väärtemenetluses kogutud teabe avaldamisest pärast menetluse lõpetamist (elektroniliselt kättesaadav <http://www.aki.ee/et/avalik-teave/juhised>). Kooskõlas PS § 44 lg 3 lausega 2 on IKS § 20 alusel võimalik piirata isiku õigust saada teavet ja enda kohta käivaid isikuandmeid. Juhendis on selgitatud seoses õigusega keelduda isikuandmete kaitse seaduse alusel andmete avaldamisest ka andmesubjektile endale¹² järgmist: „IKS § 20 lg 1 punktides 1, 3 ja 4 nimetatud võimalus võib

⁹ Üksnes juhul, kui kriminaalmenetluses võidakse otsustada kolmanda isiku õiguste ja vabaduste üle (nt konfiskeerimismenetlus), kaasatakse ta kolmandast isikust menetlusosalisena (KrMS § 40¹). Kahtlustatavaks või süüdistatavaks mitteolevat isikut, kelle õigusi menetlustoiminguga küll piiratakse, aga kelle õiguste üle kriminaalmenetluses ei otsustata, ei saa KrMS § 40¹ mõttes kolmanda isikuna (menetlusosaline) kaasata.

¹⁰ N. Aas. Kommentaar §-le 228. – Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2012. Paragrahv 228 komm 8.2.: „[---] kaebuste puhul, mis esitatakse küll pärast süüdistusakti koostamist, kuid millel puudub sisuline puutumus (põhi)kohtumenetlusega, kasutada menetlusseaduses lubatud analoogiat ja lahendada see kaebus uurimiskaebemenetluse korras.“

¹¹ KrMS §-d 214 ja 224 käsitlevad andmete avalikustamist ning toimikuga tutvumist vaid kohtueelses menetluses.

¹² IKS § 20 lg 1: „Andmesubjekti õigust saada teavet ja enda kohta käivaid isikuandmeid isikuandmete töötlemisel piiratakse, kui see võib: 1) kahjustada teise isiku õigusi ja vabadusi; [---] 3) takistada kuriteo tõkestamist või kurjategija tabamist; 4) raskendada kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamist.“

arhiveeritud kriminaaltoimiku puhul kõne alla tulla eelkõige juhul, kui kriminaalmenetlus on lõpetatud kuriteo toimepannud isiku tuvastamatuse tõttu (KrMS § 200¹). Sellisel juhul on soovitatav, et uurimisasutus konsulteeriks enne andmesubjektile andmete väljastamise kohta otsuse tegemist prokuratuuriga.“ Selline keeldumine on vaidlustatav üldises korras Andmekaitse Inspeksioonis või kohtus (IKS § 22). Ühtlasi võib eelnevast järeldada, et enamusel juhtudel peaks pärast kriminaaltoimiku arhiveerimist olema võimalik tutvuda andmesubjekti kohta kogutud teabega.

31. Eeltoodu ei kõrvalda siiski tõsiasja, et menetlusväline ehk nn kolmas isik ei pruugi tema suhtes tehtud vastavast kriminaalmenetluse toimingust üldse teada saada. See tähendab, et isikul võib küll pöördumise korral pärast menetluse lõppu olla võimalus tutvuda tema kohta kogutud andmetega, kuid on tõenäone, et vastava kahtluse puudumisel ei pöördu enam andmesubjekte n-ö preventiivse päringuga riigiasutuste poole.

32. Statistika näitab, et andmete küsimine sideettevõtjalt on olnud kõige enam kasutatav jälitustoiming kriminaalmenetluses, moodustades nt 2012. aastal 79% (kõneeristus 58% ja omanikupäring 21%) kõigist prokuratuuri antud jälituslubadest (reaalarvudes vastavalt 4060 ja 1444 luba).¹³ Statistikast paraku ei nähtu, milline osa päringutest puudutas menetlusväliseid isikuid.

33. Vahekokkuvõttena saab tõdeda, et omanikupäringu ja kõneeristusega kaasnev põhiõiguste riive eraldivõetuna ei ole üldjuhul väga intensiivne ja kõigi puudutatud isikute teavitamise kohustus oleks arvestatav lisakoormus¹⁴ kohtueelse menetluse läbiviijatele ning et menetlusväliste isikute hulk KrMS § 90¹ toimingule allutatute hulgast ei ole teada. Lisaks ei saa mööda vaadata justiitsministri väljatoodud tõdemusest, et kohtueelses menetluses võidakse isiku eest varjatult koguda isikuandmeid ka muudest allikatest, nt pangaandmed ja päringud riiklikesse registritesse.¹⁵ Mistõttu minister mõonis oma vastuses, et küsimus (menetlusvälise isiku) õiguste kaitsest kriminaalmenetluses tema kohta andmete kogumisega seoses vajab eraldi analüüsi.

34. Samas ei saa minu arvates välistada, et üksikjuhtudel võib ka kõneeristusega kaasnev kolmanda isiku (keda ei kahtlustata ega süüdistata kuriteo toimepanemises ega kuulata tunnistajana¹⁶ üle) põhiõiguste riive – eelduslikult koosmõjus teiste isikuandmete kogumise moodustega – osutada kokkuvõttes kaalukaks. Kordan veelkord (vt ka eespool p 18), et laiemas plaanis on see küsimus kuritarvituste ärahoidmisest ning selliste päringute tegemise seaduslikkuse kontrollist ja/või riivet tasakaalustavad abinõudest (toimingujärgne järelevalve, kasutuks osutunud isikuandmete hävitamine, isikuandmetele juurdepääsu piiramine jmt). Nii saab ühe kaitseabinõuna kindlasti vaadelda ka piiranguid ja kontrolli nendest kinnipidamise üle, mis puudutavad kriminaalmenetluse registris ja politsei elektroonilistes andmekogudes olevate isikuandmetega ametnike poolt tutvumise õiguspärast.¹⁷

¹³ Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika osakond. [Kriminaalpoliitika uuringud 17. Kuritegevus Eestis 2012](#). Tallinn 2013. Lk 34–35.

¹⁴ Mida väiksema on riive intensiivsus, seda suuremas ulatuses saab halduskoormuse võimalikku kasvu arvestada abinõud õigustavana.

¹⁵ Vt ka 175 SE seletuskiri (allmärkus 6) lk 3: „Kriminaalmenetluse käigus on menetlejal õigus teha päringuid, mis sisaldavad samuti andmeid isiku eraelu kohta ning võimaldavad tema igapäevastest tegevustest ülevaatliku pildi saada, kuid mis ei ole jälitustoimingud. Võrdluseks võib tuua tavalised aadressi- (elukoha)päringud, isikule kuuluva kinnisvara päringud, auto registreerimisnumbri ja omanikupäringud, pangast konto väljavõtte päringud jne.“

¹⁶ Tunnistajana ülekuulamisel võib sõltuvalt asjaoludest isikul tekkida kahtlus, et tema kohta on kohtueelses menetluses varjatult andmeid kogutud.

¹⁷ Vt nt Andmekaitseinspeksiooni 2012. aasta ülevaate (<http://www.aki.ee/et/inspeksioon/aastaettekanded>) lk 37–38: „2009. aastast alates on inspeksioon pööranud kõrgendatud tähelepanu politsei andmekogu POLIS korrastamisele ning selle kasutamise kontrollimisele. [...] Võrreldes kolme aasta tagusega on infosüsteemi

35. Vastuses minu teabe nõudmisele möönis minister, et hetkel on veel vara hinnata KrMS § 90¹ regulatsiooni rakendamiskäitajad ning seetõttu ei maksa teha ettearutavaid järeldusi, kuid lubas kaaluda mõjuanalüüsi läbiviimist 2015. aastal.

36. Erinevalt jälitustoimingutest (KrMS § 126¹⁵) ei näe menetlusseadus ette üldist järelevalvet korda isikuandmete kogumise üle ega jälitusasutuste ja prokuratuuri regulaarset aruandluskohustust Riigikogu erikomisjonil ees. Sarnaselt Justiitsministeeriumi kohustusele avaldada iga-aastaselt statistikat jälitustoimingute kohta ning luua jälitustoimingute infosüsteem, sätestab KrMS § 210 kriminaalmenetluses menetlusandmete ja isikuandmete töötlemiseks peetava riigi infosüsteemi ([e-toimik](#)), mille eesmärk on mh kajastada kriminaalmenetluse toiminguid ning tagada kriminaalpoliitiliste otsuste tegemiseks vajaliku kuritegevuse statistika kogumine. Seega ei ole minu hinnangul takistusi selleks, et analüüsida kõneeristuste tegemise põhjendatust ka enne 2015. aastat, kuna kõneeristus jälitustoiminguna oli sagedane menetlustoiming, millest teavitamine kaasnes seaduse alusel vaid intensiivse riive korral. Kui arvestada asjaolu, et isikuandmete töötlemise intensiivsus võib sõltuda mitte üksnes KrMS § 90¹ alusel, vaid ka muude isiku eest varjatud teabepäringute koosmõjus, oleks otstarbekas analüüsida menetlusosaliseks mitteoleva isiku isikuandmete kriminaalmenetluses töötlemise õiguspärasust laiemalt.

37. Arusaadavalt on ministeeriumi läbiviidav analüüs ja kontroll üldjuhul pikemalt etteplaneerimist nõudvad toimingud. Igapäevaselt peab kuritarvituste ärahoidmise tagama prokuratuur, sh Riigiprokuratuur. Nt saab kokkuvõtteid teha riigi peaprokurör iga-aastase aruandekohustuse raames Riigikogu põhiseaduskomisjoni ees: prokuratuuri seaduse § 11 lg 1 lause 2 alusel kehtestab aruande esitamise tähtaja ja nõuded oma käskkirjaga justiitsminister.

38. Kokkuvõttes ei tuvastanud ma eeltoodud põhjustel abstraktselt KrMS § 90¹ vastuolu põhiseadusega. Küll pean põhiõiguste ja –vabaduste kaitset silmas pidades vajalikuks, et Justiitsministeerium ja prokuratuur koostöös analüüsiks KrMS § 90¹ rakenduspraktikat ning laiemalt menetlusvälise isiku isikuandmete varjatud töötlemist kriminaalmenetluses, sh selgitaks välja selliste isikute osakaalu ning nende isikuandmete kogumise ulatuse (intensiivsuse) ning sellest lähtudes hindaks olemasoleva õigusliku regulatsiooni (järelevalve ja menetlusgarantiide aspekt) täiendamise vajadust. Seetõttu saadan käesoleva seisukoha (jättes välja Teie isikuandmed) ka Justiitsministeeriumile ja Riigiprokuratuurile. Samuti palun ministril teavitada mind kavandatavatest sammudest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Saale Laos 693 8447, saale.laos@oiguskantsler.ee

väärkasutamine vähenenud. Inspeksioon on algusest peale võtnud niivõrd tundliku infosüsteemi osas nulltolerantsi hoiaku, mis tähendab, et igasugune väärsti kasutamine toob kaasa ka väärtemenetluse läbiviimise. [...] Teavitustöö, koostöö ja järelevalve selles valdkonnas jätkub ka edaspidi, sest suure organisatsiooni mahukas ning tundlikke andmeid sisaldav andmekogu ei tohiks järelevalveasutuse luubi alt välja jääda ka siis, kui statistika seda justkui lubaks.“ Olgu märgitud, et infosüsteem POLIS on E-toimiku süsteemiga liidestatud andmekogu (E-toimiku süsteemi asutamine ja e-toimiku süsteemi pidamise [põhimääruse](#) § 3 lg 4 p 2).