



Õiguskantsler

TAOTLUS nr 12

13.09.2013

Tallinn

Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25¹ põhiseaduspärasuse kohta

Lähtudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1, esitan Riigikohtule taotluse

tunnistada

kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25¹

koosmõjus jälitustoiminguid reguleeriva kriminaalmenetluse seadustiku 3¹. ptk sätete ning julgeolekuasutuste seaduse §-ga 36

kehtetuks osas, mille järgi ei kohaldata jälitustoimingute suhtes, mille loa tähtaeg lõppes enne 01.01.2013, kriminaalmenetluse seadustiku § 126¹³ lg 3 teises lauses ja lõikes 4 sätestatud ega nähta ette alternatiivset jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle tõhusa ja süsteemse kontrolli teostamist.

Analüüsisin põhiseaduse (PS) § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras puudutatud isiku jälitustoimingust teavitamise aluseid ja korda. Analüüsi tulemusel jõudsin 17.05.2011 seisukohale, et kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 121 ja jälitustegevuse seaduse (JTS) § 17 ning 01.01.2012 jõustuma pidanud KrMS § 126¹⁵ on põhiseadusega vastuolus, kuna ei näinud ette tõhusat ja süsteemset kontrolli jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle, sh võimaldades jätta puudutatud isik jälitustoimingust üldse teavitamata. Riigikogu nõustus 02.06.2011 minu sellekohase ettepanekuga (õiguskantsleri ettepanek nr 12, vt taotluse lisa 1).

Ettepaneku nr 12 lahendamiseks vastuvõetud seadusemuudatused jõustusid kahes etapis. 09.07.2012 jõustunud ja kuni 31.12.2012 kehtinud KrMS § 121 ja JTS § 17 muudatustega kitsendati jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise aluste ringi, kuid ei täiendatud jälitustoimingust teavitamise üle järelevalve teostamise korda. Jälitustoimingute, sh jälitustoimingust teavitamise ja teavitamise edasilükkamise uus tervikregulatsioon jõustus 01.01.2013. Teavitamise uus kord sisaldab prokuratuuri kohustust taotleda jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise (tähtajalist või tähtajatut) luba eeluurimiskohtunikult, kui ühe aasta möödumisel jälitustoimingu loa tähtaja lõppemisest ei ole puudutatud isikut jälitustoimingust teavitatud, s.t esineb jätkuvalt mõni teavitamist takistav asjaolu.

Koos jälitustoimingute tervikregulatsiooniga jõustus 01.01.2013 rakendussäte kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse (KrMSRS) § 25¹ lõikes 2. Selle normi mõjul ei laiene eelkirjeldatud korraline kohtulik kontroll nendele jälitustoimingust teavitamise

edasilükkamise juhtudele, mil jälitustoimingu luba lõppes enne 01.01.2013. Samuti ei näe KrMSRS § 25¹ (ega ka mõni muu säte) ette varasemalt tehtud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle tõhusat ja süsteemset järelevalvet, sh sõltumatu ja erapooletu organi poolse kontrolli alternatiivset korda. Erapooletu ja sõltumatu kontroll on vajalik, kuna jälitustoimingust teavitamata jätmisega kaasneb isiku põhiõiguste jätkuv riive ning isiku eest varjatud teabekogumisega kaasneb avaliku võimu omavoli oht, mida tuleb tasakaalustada.

Hinnanud 01.01.2013 tekkinud õiguslikku olukorda, leian, et KrMSRS § 25¹ on vastuolus PS § 13 lõikega 2, §-ga 14, § 15 lõikega 1 ja § 44 lõikega 3 nende koostoimes osas, mis ei näe ette tõhusat ja süsteemset järelevalvet korraldust enne 01.01.2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle, sh põhjusel, et enne 01.01.2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise kord võimaldab jätta puudutatud isiku jälitustoimingust üldse teavitamata.

Möönan, et seadusandjal on valikuvõimalus, millises õigusaktis ja millises konkreetses õigusnormis puudub (ülemineku)regulatsioon sätestada. Kui õiguskord sisaldaks sätteid, mis tagaks ülemineku ajaks alternatiivse põhiseaduspärase järelevalvet korra, siis oleks KrMSRS § 25¹ (ja selle teine lõige) põhiseadusega kooskõlas. Valikuvõimaluse olemasolu ei kõrvalda siiski KrMSRS § 25¹ vastuolu põhiseadusega, kuna niisugused sätted puuduvad ning KrMSRS § 25¹ õiguslikku mõju ning sellest tulenevalt ka kooskõla põhiseadusega saab hinnata vaid lähtudes õiguskorra sisust hindamise hetkel.

Seetõttu pöördusin KrMSRS § 25¹ põhiseaduspärasuse küsimuses 17.06.2013 uuesti Riigikogu poole. Riigikogu otsustas 12.09.2013 minu ettepanekut (õiguskantsleri ettepanek nr 23, vt taotluse lisa 2) mitte toetada.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma jõudsin käesoleva taotluse esitamiseni viinud seisukohale. Selleks kirjeldan esmalt menetluse asjaolusid ja käiku (I) ning toon välja vaidlusalused normid (II). Seejärel esitan oma õigusliku hinnangu (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Riigikogus võeti 12.02.2003 vastu kriminaalmenetluse seadustik (RT I 2003, 27, 166) ja 19.05.2004 kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seadus (RT I 2004, 46, 329). Muudatuste tulemusena nähti kriminaalmenetluse seadustiku ja jälitustegevuse seadusega alates 01.07.2004 ette jälitustoimingule allutatud isiku ja isiku, kelle põhiõigusi jälitustoiminguga riivatakse, teavitamise kohustus. Enne nn aktiivse teavitamise kohustuse kehtestamist oli JTS § 17 alusel Eesti kodanikul õigus tutvuda enda andmetega, kui ei esinenud andmete tutvustamisest keeldumise aluseid. Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu seletuskirjas on märgitud, et "[Õ]igusriiklikust aspektist on äärmiselt oluline eelnõu §-s [---] sätestatu, mille kohaselt on jälitustoimingu läbiviinud ametkond või kohtueelne menetleja kohustatud aset leidnud jälitustoimingust [---] teavitama jälitustoimingule allutatud isikut, samuti isikut, kelle perekonna- ja eraelu puutumatus jälitustoiminguga rikuti, kohe kui teavitamine ei saa enam kahjustada kriminaalmenetluse eesmärkide saavutamist."¹

2. Analüüsisin mulle esitatud avalduse alusel toona kehtinud KrMS § 121 lg 1 p 4 vastavust põhiseadusele. Kuna analoogne teostatud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alus sisaldas ka JTS § 17 lg 1 punktis 4, alustasin ka selle sätte suhtes normikontrolli menetlust.²

¹ Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu ([594 SE](#), IX koosseis).

² KrMS § 121 lg 1 ja JTS § 17 lg 1 olid kahelaulised. Lõigete esimene lause nägi ette jälitustoimingust teavitamise kohustuse. Jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alused olid toodud lõigete teises lauses. Normitehniliselt

3. Avalduse lahendamisel tuli leida vastus küsimusele, kas KrMS § 121 lg 1 ls 2 punktis 4 ja JTS § 17 lg 1 ls 2 punktis 4 ning 01.01.2012 jõustuma pidanud (vt allpool p-d 5, 12 ja 13) KrMS § 126¹⁵ lg 2 punktides 2 ja 3 sätestatud alused jälitustoimingust teavitamise edasilükkamiseks koosmõjus jälitustoimingute ja sellest teavitamise üle järelevalvet reguleerivate sätetega on põhiseaduspärased. Keskendusin oma analüüsis kriminaalmenetluses läbiviidavatele ja eelkõige tõendi saamisele suunatud jälitustoimingutele (jättes lähema tähelepanuta nt konfiskeerimismenetluses või menetlusest kõrvalehoidva kahtlustatava või süüdistatava tagaotsimisega seonduvad erisused), ja kriminaalmenetluse väliselt hindasin vaid kuriteo ennetamise ja tõkestamise eesmärgil tehtavaid jälitustoiminguid (jättes kõrvale nt taustakontrolli käigus või tegevusloa andmise või tunnistajakaitsemenetluse käigus tehtud jälitustoimingud).

4. Menetluse käigus pöördusin kahel korral (vastavalt 2008. ja 2010. aastal) järelepärimistega Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi poole. Samuti palusin 2010. aastal Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonil väljendada oma seisukohta jälitustoimingute üle järelevalve teostamise küsimuses. Ülevaade esitatud küsimustest ja järelepärimiste vastustest on kajastatud taotluse lisaks 1 olevas õiguskantsleri ettepanekus nr 12.

5. Riigikogus võeti 17.02.2011 vastu kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus ([286 SE](#) , XI koosseis), millega tunnistati jälitustegevuse seadus alates 01.01.2012 kehtetuks ning jälitustoimingutega seonduv uus regulatsioon viidi põhiosas kriminaalmenetluse seadustikku (RT I 2004, 46, 329). Seadusega ei muudetud võrreldes senikehtinuga jälitustoimingust teavitamise ja teavitamise edasilükkamise sisulisi aluseid ega korda.

6. Tuginedes PS § 142 lõikele 1 ja ÕKS §-le 17 tegin 17.05.2011 Riigikogule ettepaneku nr 12 viia KrMS § 121 lg 1 ls 2 p 4 ja JTS § 17 lg 1 ls 2 p 4 ning 01.01.2012 jõustuma pidanud (vt p-d 5, 12 ja 13) KrMS § 126¹⁵ lg 2 punktid 2 ja 3 põhiseadusega kooskõlla.

7. Tuvastasin nende normide (koosmõjus jälitustegevust ja jälitustoimingutega tõendite kogumist ettenägeva tervikregulatsiooniga) vastuolu PS § 13 lõikega 2, §-ga 14, § 15 lõikega 1 ja § 44 lõikega 3 nende koostoimes osas, mis ei näe ette tõhusat ja süsteemset järelevalve korraldust jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle ja osas, mis võimaldab teavitamise edasilükkamise tulemusel jätta isiku jälitustoimingust üldse teavitamata. Analüüsi käigus jõudsin ka järeldusele, et seadustes ettenähtud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alused on põhimõtteliselt kooskõlas PS § 44 lg 3 teises lauses toodud piiranguklauslitega, kuid kuritegevuse soodustamise oht jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alusena on väga lai ja piisavalt määratlemata.³

8. Minu lõpliku seisukoha kujunemisel kõnealuste normide põhiseaduspärasuse osas oli kaalukas tähtsus ka asjaolul, et olemasolevast regulatsioonist ei nähtunud selgelt seadusandja volitust jätta isik varjatud teabekogumisest üldse teavitatama, kui jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alused ei lange aja möödudes ära. Asjaomased ministeeriumid pidasid sellist olukorda teoreetiliselt võimalikuks. Leiti, et kehtiv seadus seda põhimõtteliselt ka võimaldab. Ettepanekus asusin seisukohale, et jälitustoimingust teavitamise edasilükkamist võimaldavad sätted koosmõjus muude menetlusgarantiidega ei maanda piisavalt riigivõimu omavoli ohtu üksikjuhtudel.

oleks õige olnud näha need regulatsioonid ette eraldi lõigetes. Seetõttu on ettepanekus nr 12 erinevalt menetluse asjaolusid ja käiku kirjeldavast osast ettepaneku resolutsioonis tehtud täpsustus ja viidatud KrMS § 121 lg 1 ls 2 punktile 4 ja JTS § 17 lg 1 ls 2 punktile 4. Lisaks märgin, et 09.07.2012 jõustunud muudatustega (RT I, 29.06.2012, 2) tunnistati KrMS § 121 lg 1 ja JTS § 17 lg 1 punktid 4 kehtetuks (muudatuse sisulise mõju kohta vt taotluse p 15).

³ Vt lähemalt ettepaneku nr 12 p 89.

9. Selgitasin Riigikogule tehtud ettepanekus nr 12, et jälitustoimingust teavitamise üle tõhusa kontrollisüsteemi loomiseks, sh sõltumatu ja erapooletu järelevalve elemendi lisamiseks on seadusandjal erinevad võimalused. Näiteks saab diferentseerida järelevalve sisu lähtudes isiku põhiõiguste riive intensiivsusest, nähes täiendavad menetlusgarantiid või täiendava järelevalve korralduse juhuks, kui teavet on kogutud kohtu luba nõudvate jälitustoimingutega või kui teabe varjatud kogumine on muul põhjusel käsitletav intensiivsena. Samuti saab jälitustoimingust teavitamise jätkuvaks edasilükkamiseks täiendava loa (nt kohtu luba) nõude siduda teatud ajamäärusega, s.t et täiendavad menetlusgarantiid rakenduvad siis, kui teavitamist ei ole toimunud keskmiselt menetluse lõpuleviimiseks või kohtusse saatmiseks kuluva aja jooksul. Kuigi läbiviidud menetlus ja ettepanek Riigikogule keskendusid jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise osadele ja mitte kõikidele alustele, osutasin, et ettepanekus väljendatud seisukohad on suurel määral kohaldatavad ka jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise ülejäänud õiguslikele alustele. Seetõttu soovitasin seadusandjal vaadata üle jälitustoimingust teavitamise süsteem tervikuna (vt ettepaneku nr 12 p 156).

10. Riigikogu kiitis ettepaneku nr 12 heaks 02.06.2011. Riigikogu aseesimees tegi vastavalt Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse §-le 152 õiguskomisjonile ülesandeks algatada eelnõu kriminaalmenetluse seadustiku ja jälitustegevuse seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

11. Riigikogu õiguskomisjoni esimees teavitas mind oma 15.06.2011 kirjaga nr 2.11-3/111-1, et pöördus ettepanekust nr 12 tulenevate muudatuste ettevalmistamiseks justiitsministri poole, paludes justiitsministril esitada muudatuste pakett õiguskomisjonile hiljemalt 03.10.2011.

12. Riigikogus võeti 08.12.2011 vastu kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus ([123 SE](#), XII koosseis), millega lükati 17.02.2011 vastu võetud seaduse (vt eespool p 5) jõustumine edasi kuni 01.01.2013 ([RT I, 22.12.2011, 3](#)).

13. Ettepanekust nr 12 tulenevaid muudatusi sisaldav kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([175 SE](#), XII koosseis) algatati Vabariigi Valitsuse ettepanekul Riigikogus 06.02.2012. Riigikogu võttis nimetatud eelnõu seadusena vastu 06.06.2012. Selle seadusega (RT I, 29.06.2012, 2) tunnistati alates 01.01.2013 kehtetuks mõlemad varasemad, s.o jälitustegevuse regulatsiooni muutev ja selle jõustumist edasilükkav seadus.

14. Selle 06.06.2012 vastuvõetud ja 20.06.2012 Vabariigi Presidendi väljakuulutatud seadusega tunnistati alates 01.01.2013 kehtetuks jälitustegevuse seadus ja KrMS 3. ptk 8. jagu (tõendite kogumine jälitustoimingutega) ning kehtestati jälitustoimingute uus tervikregulatsioon KrMS 3¹. peatükis. Vastavalt muudeti ka teisi seadusi, mille suhtes KrMS 3¹. ptk kehtib edaspidi üldseadusena (*lex generalis*). Üldises korras 09.07.2012 jõustusid mh KrMS § 121 ja JTS § 17 muudatused (redaktsioon kehtis kuni 31.12.2012).

15. Riigikogule tehtud ettepaneku nr 12 objektiks olnud jälitustoimingust teavitamata jätmise konkreetseid aluseid – jälitustegevuse või kriminaalmenetluse kahjustamise või kuritegevuse soodustamise oht – täpsustati nii üldises korras jõustunud KrMS § 121 lg 1 ls 2 p-des 1 ja 3 kui ka 01.01.2013 jõustunud KrMS § 126¹³ lg 2 punktides 1 ja 3. Kuritegevuse soodustamine ja jälitustegevuse kahjustamine on jäetud iseseisva alusena välja, olles edaspidi siiski osaliselt „esindatud“ jälitusasutuse meetodite, taktika ja jälitustoimingu tegemisel kasutatava vahendi salajasuse kaitsele suunatud aluse kaudu. Hinnang kriminaalmenetluse kahjustamise ohule peab edaspidi olema kaalukas (oluline oht), et jälitustoimingule allutatud isiku või isiku, kelle põhiõigusi jälitustoiminguga riivati, saaks jätta teavitamata.

16. Lisaks jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise aluste korrastamisele nähakse 01.01.2013 jõustunud seadusega *expressis verbis* ette jälitustoimingust tähtajatu teavitamata

jätmise võimalus (KrMS 126¹³ lg 4 ls 3) ning on loodud korraline kohtuliku kontrolli süsteem jälitustoimingust teavitamise kõikidel õiguslikel alustel (vt eespool p-s 9 nimetatud soovitus Riigikogule) edasilükkamise üle sõltumatu ja erapooletu järelevalve teostamiseks (KrMS 126¹³ lg-d 2–7). Rakendussättega KrMSRS § 25¹ lg-s 2 sätestatakse, et kohtuliku järelevalve uus kord ei rakendu nendele jälitustoimingutele, mille tegemise load lõppesid enne 01.01.2013.

17. Kuna jälitustoimingust puudutatud isiku teavitamise edasilükkamise ja teavitamata jätmisega kaasneb selle isiku põhiõiguste riive, leian, et Riigikogu lahendas minu ettepanekus nr 12 väljatoodud põhiseadusliku probleemi üksnes osaliselt. Rakendussättega välistati alates 01.01.2013 jõustuv korraline kohustuslik kohtulik kontroll nendest jälitustoimingutest teavitamiste edasilükkamiste suhtes, mille load lõppesid enne 01.01.2013, samuti ei näinud seadusandja ette alternatiivset üleminekuregulatsiooni.⁴

18. Eelnevast tulenevalt pöördusin 24.01.2013 Riigikohtusse [taotlusega nr 10](#), mis käsitles KrMSRS § 25¹ põhiseaduspärasust.

19. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10.05.2013 määrusega nr [3-4-1-3-13](#) jäeti minu taotlus nr 10 läbi vaatamata. Riigikohus asus seisukohale, et KrMSRS § 25¹ puudutavas osas ei ole järgitud PS § 142 lõikes 1 ja ÕKS §-s 17 sätestatud. Määruses (p 30) selgitati, et taotluse nr 10 asjaolud ei tingi eelkirjeldatud reeglist erandi tegemise vajadust. Samas asus Riigikohus ka järgmisele seisukohale: „[A]inuüksi asjaolust, et õiguskantsler tegi eelnõu 175 SE (XII koosseis) menetluses seadusandjale teatavaks, et eelnõus valitud lahendus kõrvaldab 17. mai 2011 ettepanekus nr 12 välja toodud põhiseadusliku probleemi üksnes osaliselt, ei saa teha järeldust, et eelnõu vastu võttes hääletas Riigikogu sisuliselt ümber 2. juuni 2011 hääletuse tulemused, millega õiguskantsleri ettepanek heaks kiideti. Selge järelduse Riigikogu tahte kohta saaks teha juhul, kui oleks läbitud RKKTS 18. peatükis sätestatud menetlus.“

20. Lähtudes Riigikohtu poolt PS § 142 lõikele 1 antud tõlgendusele pöördusin KrMSRS § 25¹ põhiseaduspärasuse küsimuses 14.06.2013 uuesti Riigikogu poole ettepanekuga nr 23. Juhtisin sealjuures Riigikogu tähelepanu asjaolule, et ettepaneku nr 23 põhjendused (sh asjakohane põhiseaduslik taust) langevad suures osas kokku varasema ettepaneku nr 12 põhjendustega.

21. Riigikogu 12.09.2013 istungil toimunud hääletusel ei leidnud minu ettepanek nr 23 toetust.

⁴ Väljavõte eelnõu 175 SE (XII koosseis) 2. lugemise [stenogrammist](#) (30.05.2012): „Väga põhimõtteline arutelu oli komisjonis ka selle üle, kuidas see rakendussäte uute põhimõtete ja uute sätete järgi peaks toimima hakkama. Mis seal salata, õiguskantsleri büroo soov on ilmselt selline, et seda võiks teha isegi tagasiulatuvalt kuni kaheksa aastat. Justiitsministeerium aga pakkus välja, et sellele kuluks ma ei tea mitme inimese ressurs umbes 25 aasta jooksul. Me leidsime, et otstarbekas on kogu uus süsteem käivitada 1. jaanuaril 2013 ja mitte sundida kohtuid kontrollima tagasiulatuvalt kõiki vanu jälitustoiminguid. Ega neid toiminguid vanagi korra järgi niisama pole tehtud, ikka prokuröri loal. Samuti juhib komisjon tähelepanu sellele, et kui mõnel kodanikul on kahtlus, et tema õigusi on riivatud, et teda on jälitatud ja teda ei ole sellest teavitatud, siis saab ta prokuratuuri avalduse esitada ja talle tuleb anda vastus. Loomulikult võib pöörduda ka kohtu poole.“

II Asjakohased sätted⁵

22. Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse (KrMSRS) § 25¹:

„§ 25¹. Jälitustoimingu lubade ja jälitustoimingu tegemisest teavitamata jätmise lubade kehtivus

[---]

(2) Jälitustoimingute suhtes, mille loa tähtaeg lõpeb enne 2013. aasta 1. jaanuari, ei kohaldata kriminaalmenetluse seadustiku § 126¹³ lõike 3 teises lauses ja lõikes 4 sätestatut.”

23. Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 126¹³:

§ 126¹³. Jälitustoimingust teavitamine

[---]

(3) Isiku võib prokuratuuri loal jätta jälitustoimingust teavitamata kuni käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud aluse äralangemiseni. Prokuratuur kontrollib teavitamata jätmise aluse olemasolu kriminaalasjas kohtueelse menetluse lõppemisel, kuid mitte hiljem kui üks aasta pärast jälitustoimingu loa tähtaja lõppemist.

(4) Kui ühe aasta möödumisel jälitustoimingu loa tähtaja lõppemisest ei ole jälitustoimingust teavitamata jätmise alus ära langenud, taotleb prokuratuur hiljemalt 15 päeva enne nimetatud tähtaja möödumist eeluurimiskohtunikult loa teavitamata jätmise tähtaja pikendamiseks. Eeluurimiskohtunik annab määrusega loa isiku teavitamata jätmiseks või keeldub loa andmisest. Isiku teavitamata jätmisel märgitakse määrukses, kas teavitamata jätmine on tähtajatu või tähtajaline. Tähtajalise teavitamata jätmise korral märgitakse tähtaeg, mille jooksul jäetakse isik teavitamata.

[---].“

III Õiguskantsleri seisukoht

Põhiseaduslik taust

24. Isikuandmete salajase kogumise ja töötlemisega sekkub riik inimese privaatsfääri ning riivab seeläbi eelkõige PS § 26 lõikega 1 tagatud perekonna- ja eraelu puutumatus. Kuigi PS § 26 lg 1 kaitsealasse kuulub kogu eraelu valdkond, sisaldab põhiseadus *lex specialis*’ena ka norme, mis on pühendatud eraelu mõne kitsama aspekti kaitsele, nt PS § 33 lg 1 (eluruumi, valduse ja töökoha puutumatus), § 43 lg 1 (sõnumisaladus). Samuti tuleneb PS § 19 lõikes 1 sätestatud õigusest vabale eneseteostusele informatsiooniline enesemääramisõigus, mis tähendab isiku võimalust ise otsustada, kas ja millises ulatuses tema kohta käivaid andmeid töödeldakse.⁶ Seega võib jälitustoimingutega riivata isiku mitmeid erinevaid põhiseadusega tagatud õiguseid ja vabadusi.

25. Isiku teavitamine tema õigusi riivavast ja salaja, s.o tema eest varjatuna läbiviidud riigi toimingust on oluline esiteks tulenevalt inimväärikuse põhimõttest (PS § 10)⁷ ning teiseks seetõttu, et teavitamisega luuakse isikule võimalus õiguskaitsevahendite kasutamiseks. Kohtuliku järelekontrolli funktsioon on tavapäraselt seotud kaebusepõhise lähenemisega, s.t et järelekontrolli käivitamiseks on vajalik isiku pöördumine. Jälitustoimingute teostamine ja nende abil isikuandmete kogumine ning töötlemine toimuvad isiku teadmata, mis seetõttu (kui isikut sellest ei teavitata või info ei „leki“ või teavet avalikult ei kasutata) välistab PS § 15 lõikes 1

⁵ Väljavõte 01.07.2004–31.12.2012 kehtinud asjakohaste sätete kohta on toodud ettepaneku nr 23 lisas.

⁶ RKKKo 26.08.1997, [3-1-1-80-97](#), p I.

⁷ Vt lähemalt ettepaneku nr 12 allmärkusest 10.

sätetatud õiguse pöörduda kohtusse oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral. Isiku õigused ja vabadused võivad saada rikutud kas jälitustoimingu tegemisel või jälitustoiminguga saadud teabe säilitamisel, kasutamisel või muul töötlemisel.

26. Lisaks näeb PS § 44 lg 3 ette isiku⁸ õiguse seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohaliku omavalitsuse asutustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Seaduse alusel võib seda õigust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. Tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Üldreeglina peab isik seega saama teada tema kohta avaliku võimu kasutuses olevatest andmetest, teadasaamist võib piirata üksnes eelnevalt loetletud põhjustel.

27. Leian, et isiku teavitamine tema suhtes tehtud jälitustoimingutest kuulub PS § 44 lg 3 kui spetsiaalse seadusereservatsiooniga õiguse kaitsealasse, kuna teavitamine loob eelduse enda kohta riigiasutustes hoitavate andmetega tutvumiseks. PS § 44 lg 2 näeb ette avaliku võimu kandja kohustuse isiku nõudmisel anda teavet oma tegevuse kohta, v.a andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Informatsiooni saamise õigus avaliku võimu kandja tegevuse kohta on lihtsa seadusereservatsiooniga õigus ja eeldab ka isiku enda aktiivsust teabe saamisel. Ühelt poolt ei ole PS § 44 lõikes 3 sisalduv õigus tutvuda enda kohta hoitavate andmetega erinevalt PS § 44 lõikest 2 *expressis verbis* seotud üksnes isiku enda nõudmisel teabe andmisega. Teisest küljest on seadusandjal lõikes 3 sisalduva õiguse tagamiseks õigus ja kohustus näha seadusega ette selle õiguse realiseerimise täpsem kord. Nii tuleneb ka PS § 44 lõikest 3 miinimumnõudena avaliku võimu positiivne tegutsemiskohustus, kui andmesubjekt selleks soovi avaldab (vt isikuandmete kaitse seaduse § 19). Arvestades jälitustoimingute varjatud olemust, ei oleks isikul ilma avaliku võimu aktiivse teavitamiskohustuseta aga andmete kogumise faktist mitteteadmise tõttu võimalik oma sellekohast õigust kasutada. Nii tuleb minu hinnangul tõlgendada PS § 44 lg 3 kaitseala jälitustoiminguid puudutavas osas laiendavalt⁹, s.t viisil, mis nõuab isiku, kelle põhiõigusi jälitustoiminguga riivati, aktiivset teavitamist salajasest infokogumisest pärast jälitustoimingu eesmärgi saavutamist.

28. Enda andmete teadasaamise õiguse piirang võib seisneda nii ajalises juurdepääsu edasilükkamises kui ka sisulises küljes, s.t isik ei saa teada kõigist tema kohta riigil olevatest andmetest või nähakse ette piirangud andmete kogumise ja hoidmise fakti enda kohta. Arusaadavalt peavad nii ajalised kui ka sisulised piirangud – nii faktiliselt kui ka seaduses sätestatuna – olema kooskõlas selle õiguse tagamist üleskaaluvate, s.o PS § 44 lg 3 teises lauses nimetatud eesmärkidega. See väljendub eeskätt piirangu ajalises pooles: nii kaua kui teised väärtused kaaluvad isiku juurdepääsuõiguse üles, ei saa isik enda kohta käivatele andmetele juurdepääsu. PS § 44 lõikest 3 ei tulene otseselt vastust küsimusele, kas enda kohta hoitavate andmete teadasaamise piirang võib lubatud eesmärkide esinemisel seisneda teadasaamise ja tutvumise õiguse täielikus välistamises ehk sisuliselt, kas nt seadusega võib teatud eelduste täitmisel muuta kõnealuse õiguse olematuks.

29. Jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise hindamisel on asjassepuutuvad ka PS § 13 lg 2 (riigivõimu omavoli keeld) ja § 14 (õigus menetlusele ja korraldusele).¹⁰

30. Demokraatlikus õigusriigis peab avalik võim olema läbipaistev ja avalikkuse poolt kontrollitav. Jälitustoimingute puhul on tegemist riigi ebatraditsioonilise tegevusega, mis riivab

⁸ Vt lähemalt ettepaneku nr 12 allmärkusest 11.

⁹ Nt on Riigikohus laiendavalt tõlgendanud PS § 44 lg 1, vt RKÜK 07.12.2009, nr [3-3-1-5-09](#), p 21.

¹⁰ Vt ka RKPJKo 12.01.1994, nr [III-4/1-/94](#).

isikute põhiõigusi ja mis võib sõltuvalt läbiviidud jälitustoimingute olemusest, kestusest ja kogutud teabe sisust ja hulgast osutada väga intensiivseks. Jälitustoimingute lubatavuse, eelduste ja korra sätestamisest seadusega, s.o PS §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte järgimisest ainuüksi ei piisa, kuna „[---] asjakohane ja arusaadav õigus ei paku kaitset iseenesest, vaid selleks on vaja ka kättesaadavat ja efektiivset menetluskorda, õigusrakendust ja institutsionaalset katet juhuks, kui omavoli siiski aset leiab.“¹¹

31. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK) on Riigikogu ratifitseeritud välisleping, millel on vastuolu korral riigisiseste õigusaktidega prioriteet Eesti seaduste või muude aktide suhtes (PS § 123 lg 2). EIÕK on eeltoodust tulenevalt Eesti õiguskorra lahutamatu osa ning selles sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine on PS § 14 kohaselt nii seadusandliku, täidesaatva kui ka kohtuvõimu kohustus.¹²

32. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on korduvalt toonitanud, et olukorras, kus täitevvõimu teostatakse salaja, on omavoli võimalus ilmne ja et see võib lõppastmes ohustada demokraatiat tervikuna.¹³ Seetõttu on EIK praktikas jälitustoimingute üle teostatava järelevalve regulatsiooni hindamine olulisel kohal.

33. EIK on hinnanud ka seda, kas konventsiooniga on kooskõlas see, kui isikut ei teavitata tema suhtes läbiviidud jälitustoimingutest. EIK on märkinud, et tegevus või oht, mille väljaselgitamisele on jälitustegevus suunatud, võib kesta aastaid ja iga isiku, kelle suhtes isikuandmete salajane kogumine on lõpetatud, tagantjärele teavitamine võib aga ohustada jälitusmenetluse pikemaajalist eesmärki ning paljastada jälitusasutuse töömeetodid ja salajasele kaastööle kaasatud isikud. Sellest järeldab EIK, et niikaua kui konkreetset juhul esineb seaduslik alus jälitustoimingute läbiviimiseks, ei ole isikute teavitamata jätmine konventsiooniga vastuolus, kuna just teavitamata jätmine aitab tagada legitiimse jälitusmenetluse eesmärgi efektiivset saavutamist.¹⁴ Niipea, kui isiku teavitamine enam ei saa ohustada teostatud toimingute aluseks olevat eesmärgi saavutamist, tuleb puudutatud isikut EIK kinnitusele teavitada, kuna teavitamine on oluline meede vältimaks jälitustoimingute põhjendamatu kasutamist.¹⁵

34. Tuleb täpsustada, et EIK vaatlleb teavitamiskohustust reeglina EIÕK artiklite 8 (era- ja perekonnaelu puutumatus) ja/või 13 (õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks) valguses. See tähendab, et EIK käsitlese järgi on riigisisene nn aktiivse teavitamise kohustus üks abinõu, mis tagab konventsioonist tulenevate kohustuste täitmist.¹⁶ Seetõttu võib leida käsitlusi, kus peetakse võimalikuks EIK praktika tõlgendamist selliselt, et teavitamine ei ole konventsioonist tulenev nõue, s.t seda võib olla võimalik kompenseerida teiste abinõudega.¹⁷

¹¹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 291.

¹² RKÜKo 06.01.2004 nr [3-1-3-13-03](#), p 31. Vt ka RKPJKo 15.12.2005 nr [3-4-1-16-05](#), p 22: „Põhiseadusega nõutava ja vajaliku õigusselguse määra piiritlemisel saab kohus arvestada ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga.“

¹³ EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, [Klass jt vs. Saksamaa](#), p 56. Hiljuti EIK 18.05.2010 otsus asjas nr 26839/05, [Kennedy vs. Ühendkuningriik](#), p 167.

¹⁴ Esmakordselt EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, [Klass jt vs. Saksamaa](#), p 58. Konkreetset juhul oli tegemist julgeolekuasutuse tegevust puudutava seadusega. Sama seisukoht EIK 28.06.2007 otsus asjas nr 62540/00 [Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhev vs. Bulgaaria](#), p 90 (koos viidetega varasemale kohtupraktikale) ja 101.

¹⁵ [Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhev vs. Bulgaaria](#), p 91: „By contrast, [---] does not provide for notification of persons subjected to surreptitious monitoring under any circumstances and at any point in time. [---] Bulgarian law thus eschews an important safeguard against the improper use of special means of surveillance.“ Vt ka EIK 08.03.2011 otsus asjas nr 12739/05, [Goranova-Karaeneva vs. Bulgaaria](#), p 47.

¹⁶ Vt nt EIK 02.09.2010 otsus asjas nr 35623/05, [Uzun vs. Saksamaa](#), p 72: „[---] Moreover, [---] Code [---] contained further safeguard against abuse in that it ordered that the person concerned be informed of the surveillance measure he or she had been subjected to [---].“

¹⁷ Hollandi julgeolekuasutuste järelevalvekomisjoni (*De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*) analüüs „Review report: On the lawfulness of the performance by GISS of its obligation to

35. Vaieldamatult on EIK jälitustoimingust tagantjärele teavitamist pidanud aga mitte üksnes üheks võimalikuks, vaid ka väga oluliseks õigusriiklikuks abinõuks võimu omavoli vältimisel. Lisaks on EIK selles kontekstis rõhutanud niisuguste menetlusgarantiide olulisust, mis aitavad ära hoida teatamiskohustuse täitmisest möödahiilimist (nt salaja kogutud teabe võib hävitada isikut põhiõiguste riivist teavitamata jättes üksnes siis, kui seda teavet ei ole kasutatud; puudutatud isiku teavitamata jätmise üle teostab järelevalvet või annab loa teavitamata jätmiseks sõltumatu organ).¹⁸

36. Kirjanduses on väljendatud seisukohta, et kuigi enamus EIÕK-ga ühinenud riike näeb vähemalt formaalselt (teavitamise edasilükkamise alused muudavad/võivad muuta teavitamise kui reegli erandiks) ette jälitustoimingust teavitamise nõude ning jälitustoimingust tagantjärele teavitamise eesmärki saab vaadata seoses õiguskaitsevahendi kasutamisega, siis on teavitamisel eelkõige preventiivne mõju, kuna teadmine, et tulevikus saab toiming avalikuks, peaks iseenesest vähendama väärkasutamise riski.¹⁹

37. EIK on ka märkinud, hinnates EIÕK art 13 väidetavat rikkumist, et kuni jälitustoiming on isiku eest saladuses, piisab objektiivselt järelevalvest jälitusasutuse tegevuse üle ning õiguskaitsevahendid peavad isikule kättesaadavaks saama pärast toimingu või andmete säilitamise isikule teatavaks saamist.²⁰ Kusjuures eristada saab õiguskaitsevahendeid isikute jaoks, kelle hinnangul on jälitustoiminguga rikutud nende õigusi ja vabadusi, ja teisalt isikute jaoks, kelle suhtes on jälitustoiminguga saadud teavet nende suhtes juba kasutatud muul õigusi riivaval viisil (tõend kriminaalmenetluses, väljasaatmisotsus, taustakontrolli tulemusel teenistusse mittevõtmine jmt)^{21, 22} Kriminaalmenetluse eelselt kuriteo äraahoidmiseks ja tõkestamiseks ning kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks rakendatavad jälitustoimingud ei pruugi alati vormuda tõendiks kriminaalasja toimikus (nt asi ei jõua kohtusse). Organiseeritud kuritegevuse valdkonnas sarnaneb õiguskaitseorganite töö julgeolekuasutustega ning salaja kogutud teavet realiseeritakse ka teistel eesmärkidel kui kriminaalmenetluses tõe tuvastamiseks, ning sellise muul viisil teabe kasutamisega iseenesest ei kaasne toimingu avalikustamist.²³

38. Eeltoodust tulenevalt leian, et jälitustoimingust tagantjärele teavitamise kohustus on PS § 44 lõikest 3 koosmõjus § 13 lõikega 2, §-ga 14 ja § 15 lõikega 1 tulenev nõue.

notify“ (CTIVD no 24, 2010), lk 3, 5 ja 26. Arvutivõrgus kättesaadav komisjoni veebilehelt: <http://www.ctivd.nl/?English> (link pealkirjaga: *The performance by the AIVD of the obligation to notify*).

¹⁸ EIK 29.06.2000 kaebuse vastuvõetamatuks tunnistamine asjas nr 54934/00, [Weber ja Saravia vs. Saksamaa](#), p 136.

¹⁹ I. Cameron. *National Security and the European Convention of Human Rights*. Kluwer Law International, Göteborg 2000, lk 162. Edaspidi viidatud kui I. Cameron (2000).

²⁰ Nt EIK 06.06.2006 otsus asjas nr 62332/00, [Segerstedt-Wiberg jt vs. Rootsi](#), p 117: „Furthermore, where secret surveillance is concerned, objective supervisory machinery may be sufficient as long as the measures remain secret. It is only once the measures have been divulged that legal remedies must become available to the individual.“

²¹ Viimasel juhul on EIÕK valguses oluline ka art-st 6 tuleneva õiguse õiglasele kohtumenetlusele tagamine, kuna vaatamata teavitamisele võib esineda vajadus (ja olla ka EIK hinnangul lubatav) piirata isiku juurdepääsu osadele tõenditele (riigisaladusega kaitstud dokumendid, anonüümsed tunnistajad). Vt ka RKKKo 28.04.2011, nr [3-1-1-31-11](#), p 27 ja RKKKo 20.04.2011, nr [3-3-1-94-10](#), p 18.

²² Y. Buruma. *Accountability for Human Rights in the World of Intelligence: Some tentative conclusions*. P 157–173. – *Accountability of Intelligence and Security Agencies and Human Rights: International symposium 7 and 8 June 2007, The Hague The Netherlands*. P 165. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ctivd.nl/?English> (alapealkirja „Miscellaneous“ alt). Sama European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). "Report On the Democratic Oversight of the Security Services.", CDL-AD(2007)016, p-d 128, 129, 196, 216 (viitega EIK 20.06.2002 otsusele nr 50963/99 asjas [Al-Nashif vs. Bulgaaria](#)), kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.venice.coe.int/>.

²³ Vt nt I. Cameron (2000), lk 162.

Jälitustoimingust teavitamata jätmise lubatavus

39. Riigikohtule taotluse esitamisele eelnevas menetluses selgus, et asjaomaste ministeeriumite arvates võimaldab seadus tõlgendust, et jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise mõned alused on sellised, mille mõju aja möödudes väheneb, aga lõplikult ei kao.

40. Alates 01.01.2013 kehtiva KrMS § 126¹³ lg 4 järgi on seadusandja andnud kohtule *expressis verbis* õiguse otsustada, kas siis, kui ühe aasta möödumisel jälitustoimingu loa tähtaja lõppemisest ei ole jälitustoimingust teavitamata jätmise alus prokuratuuri hinnangul ära langenud, anda prokuratuurile luba jätkuvaks teavitamata jätmiseks tähtajatult või tähtajaliselt või keelduda teavitamata jätmise loa andmisest. Tähtajatu teavitamata jätmise loa andmine tähendab sisuliselt jälitustoimingust lõplikku teavitamata jätmist. Sellisel juhul kehtivad riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse üldised alused salastatuse kustumisel ja sellise teabekandja edasisel käitlemisel (selle kohta lähemalt allpool p 63 jj).²⁴

41. Eelkirjeldatud menetlus ei puuduta aga isikuid, kelle suhtes tehtud või kelle põhiõigusi riivanud jälitustoimingute load lõppesid enne 01.01.2013. Selliste isikute suhtes näeb seadus, täpsemalt nägid KrMS § 121 lg 1 ls 2 ja JTS § 17 lg 1 ls 2 (01.07.2004–31.12.2012 kehtinud redaktsioonides) ning alates 01.01.2013 KrMS § 126¹³ lg 3 ls 1 ette võimaluse teavitamise edasilükkamiseks kuni vastava aluse äralangemiseni.

42. Kuna aja jooksul jälitustoimingu salajas pidamise vajadus reeglina väheneb, siis jälitustoiminguga saadud teabe säilitamise ja muu töötlemisega kaasneva isiku põhiõiguste riive jätkumine võib selle ühel hetkel üles kaaluda. Arvestades eelnevalt viidatud EIK kohtupraktikat, ei ole siiski välistatud, et tehtud jälitustoimingust üldse teavitamata jätmise võib teatud asjaoludel olla konventsiooni valguses õigustatud. Ka PS § 44 lg 3 sellist võimalust minu arvates absoluutselt ei välista.

43. Jälitustoimingust üldse teavitamata jätmist kriminaalmenetluse seadustik ja jälitustegevuse seadus kuni 31.12.2012 kehtinud redaktsioonis otsesõnu ette ei näinud. Küll on seadusandja järjekindlalt alates 01.07.2004 näinud ette teavitamiskohustuse viivitamatuse, mis osundab teavitamise põhimõttelisele tähtsusele. Tulenevalt PS §-s 3 sisalduvast parlamendireservatsiooni (olulisuse) põhimõttest peab seadusandja otsustama ise kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused. Lisaks on Riigikohus sedastanud, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole, samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.²⁵ Kuigi ühelt poolt võib leida, et kuni 31.12.2012 kehtinud teavitamise edasilükkamise kord ei olnud lõplikult teavitamata jätmise küsimuses õigusselge (vastuolu PS § 13 lõikega 2), olen läbiviidud analüüsi tulemusel seisukohal, et määrav on tõhusa ja süsteemse kontrolli puudumine, mis võimaldab jätta puudutatud isiku üldse teavitamata.

44. Oluline on silmas pidada ka seda, et nii alates 01.01.2013 kehtetud KrMS § 121 lg 2 ls 2 ja JTS § 17 lg 2 ls 2 kui ka eelnevaid asendav (praegu kehtiv) KrMS § 126¹⁴ lg 1 ls 2 sisaldavad võimalust jätta isikule, keda jälitustoimingu tegemisest teavitatakse, jälitustoiminguga kogutud

²⁴ Vt ka eelnõu 175 SE (XII koosseis) seletuskirjast KrMS §-de 126¹³ ja 126¹⁴ selgitust.

²⁵ RKPJKm 19.05.2009, nr [3-4-1-1-09](#), p 19; RKÜKo 22.02.2005 nr [3-2-1-73-04](#), p 36. Teavitamise edasilükkamise kontekstis nende põhimõtete rakendamisel peab arvestama, et teavitamisega kaasnev info avalikuks saamine võib ohustada kolmandate isikute seadusega tagatud õigusi, mistõttu konkreetsel juhul tuleb kaaluda erinevate isikute põhiõiguseid omavahel ja ühest kindlat järeldust teavitamiskohustuse täitmata jätmise lubatavuse osas enne 01.01.2013 kehtinud normide puhul on teha keeruline.

andmed tutvustamata (kuni vastava aluse äralangemiseni) ²⁶. See tähendab, et isik, kelle põhiõigusi jälitustoiminguga riivati, saab riivist teada, kuid ta ei saa osaliselt või täielikult tutvuda kogutud andmete sisuga. Selline regulatsioon loob minu hinnangul põhimõttelise võimaluse taotleda kohtulikku kontrolli nii jälitustoimingu seaduslikkuse kui ka andmete tutvustamata jätmise seaduslikkuse osas ka siis, kui kaebust läbivaatav kohus ei saa nt teabe riigisaladusega kaitstavuse tõttu kaebajale avaldada kõiki asjaolusid, mis kaebuse läbivaatamisel on tuvastatud.²⁷ Olen seisukohal, et kuigi puudutatud isik ise ei saa vahetult veenduda oma õiguste ja vabaduste riive õiguspärasuses, on läbiviidud kohtulik kontroll õigusriigis piisav garantii selleks, et tagada isiku õiguste ja vabaduste järgimine üksikjuhtudel.

Kontroll jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle

45. Kuna KrMSRS § 25¹ lg 2 välistab KrMS § 126¹³ lg 3 teises lauses ja lõikes 4 toodud sõltumatu ja erapooletu järelevalvemenetluse (korralise, s.o riigi algatusel toimuva kohtuliku kontrolli) alt enne 01.01.2013 lõppenud jälituslubade alusel tehtud jälitustoimingud, tuleb lähemalt vaadelda sellistest jälitustoimingutest puudutatud isikute õiguste tagamist reguleerivat korda.

46. Sissejuhatavalt kordan, et vaatamata sellele, et enne 01.01.2013 ei näinud seadus ette puudutatud isiku teavitamisele eelnevat korralist sõltumatut ja erapooletut (kohtulikku) kontrolli, oli jälitustoimingust puudutatud isiku teavitamise edasilükkamine lubatav vaid kuni edasilükkamist tinginud alus(t)e äralangemiseni. See tähendab, et seaduse mõttest tulenevalt olid jälitusasutus ja teavitamise edasilükkamise üle järelevalvet teostav prokuratuur kohustatud neid aluseid perioodiliselt hindama.^{28, 29} Teisalt ei ole mulle menetluse käigus teatavaks saanud andmetele tuginedes³⁰ välistatud, et praktikas võidakse jätta sellised jälitustoimingust puudutatud isikud teavitamata (kui jälitusteabega saadud arhiiviväärtuseta andmed hävitatakse pärast säilitustähtaja lõppu, vt lähemalt tagapool p-d 63–71).

²⁶ Tunnistajakaitse seaduse (TuKS) § 18¹ lg 7 sätestab 01.01.2013 jõustunud redaktsioonis, et tunnistajakaitse taotluse menetlemisel ja kaitseabinõude kohaldamisel tehtud jälitustoimingutest ei teavitata isikut, kelle suhtes jälitustoiming tehti. Käesolev taotlus seda *lex specialis* normi ei hõlma. Siiski võib küsida, kas KrMS § 126¹³ laieneb üldnormina isikutele, kes ei olnud tunnistajakaitsemenetluses allutatud jälitustoimingule, kuid kelle põhiõigusi riivati.

²⁷ Kaebajale saab teada anda näiteks seda, et kohus on sooritanud vajalikud toimingud ning et kaebaja õigusi ei ole rikutud. Selline "ei kinnita, ei lükka ümber" lähenemine on teatud tingimustel aksepteeritav ka EIÕK valguses, kui kaebust läbivaataval organil on rikkumise tuvastamise korral õigus teavet (suuremal määral) avaldada. Vt EIK 18.05.2010 otsus asjas nr 26839/05 [Kennedy vs. Ühendkuningriik](#), p-d 185–189.

²⁸ Eelnõu 175 SE (XII koosseis) 2. lugemise seletuskirjast: „Kuna kohtuliku kontrolli puhul tuleb arvutama hakata üheaastast tähtaega, on vajalik ka vastava elektroonilise lahenduse loomine, mis täna prokuratuuril puudub. Kohtuliku kontrolli sätte tagantjärele kohaldamine tooks kaasa tuhandete lubade ja jälitustoimikute käsitsi ülevaatamise ja tähtaegade arvutamise, mis on väga ressursimahukas. Lisaks tuleb kõiki jälitustoimikuid võrrelda kriminaaltoimikutega, kuna enamus jälitustoimingust teavitamistest leiab aset läbi kriminaalmenetluse ja kõikide isikute kohta, keda teavitatakse kriminaalmenetluse toimingute käigus, ei pruugi andmeid jälitustoimikus kajastuda. [uue lõigu algus] Samuti eeldab jälitustoimingust teavitamata jätmise kohtulik kontroll uuesti asja sisulist läbivaatamist ning isikute ringi kindlakstegemist. Sellisel juhul tuleb tagantjärele anda ka uuesti hinnang, kas teavitamata jätmise oli põhjendatud või mitte. [---]“

²⁹ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (RSVS) § 20 lg 7 alusel on teabevaldaja kohustatud vähemalt üks kord aastas kontrollima tema valduses olevate salajase ja täiesti salajase taseme riigisaladust sisaldavate teabekandjate olemasolu ja terviklikkust, vormistades kontrolli tulemused kirjalikult. Arhiivis olevate samal tasemel salastatud teabekandjate olemasolu ja terviklikkust kontrollitakse vähemalt üks kord viie aasta jooksul. RSVS § 11 lg 1 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 [määruse nr 262](#) „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“ § 6 lg 1 p 2 alusel kuulub jälitustoiminguga saadud teave üldjuhul salastamisele üksnes piiratud tasemel.

³⁰ Vt üleelmine allmärkus ja ettepaneku nr 12 p-des 91–94 kajastatud asjaomaste ministriumite seisukohad. Lisaks viidati asjaolule, et alates 01.07.2004 kehtestatud teavitamiskohustuse rakendamise periood on liialt lühike (võrreldes jälitusteabe säilitamistähtaegadega), et teha järeldusi teavitamata jätmise praktika kohta.

47. Järelevalve vaatenurgast tekib esmalt küsimus, milline seadus reguleerib enne 01.01.2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamist ning teavitamise edasilükkamist, sh teavitamata jätmise aluste kontrolli.

48. Kriminaalmenetluses tehtud jälitustoimingust teavitamise kohustus oli kuni 31.12.2012 kehtinud KrMS § 121 lg 1 ls 1 järgi jälitustoimingu teinud või jälitustoimingu taotlenud uurimisasutusel ning sama lõike teise lause alusel võis teavitamise edasi lükata prokuröri loal. Kui jälitustoimingu luba lõppes enne 01.01.2013, tuleb teavitamist takistavaid aluseid (nende jätkuvat esinemist või äralangemist) hinnata KrMS § 3 lg 2 järgi toimingu tegemise aja seadust järgides. See tähendab, et alates 01.01.2013 kuulub kohaldamisele KrMS § 126¹³ koosmõjus KrMSRS § 25¹ lõikega 2. Varasemalt kehtinud korruga võrreldes seega olulisi muudatusi ei toimunud, v.a teavitamata jätmise aluste mõningane kitsendamine alates 09.07.2012.

49. Kriminaalmenetluse väliselt tehtud jälitustoimingute puhul tuleb tuvastada, kes on alates 01.01.2013 pädev asutus hindamaks kuni selle kuupäevani kehtinud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise jätkuvat õigustatust. Erinevalt kriminaalmenetluses kehtinud korrast, oli kuni 31.12.2012 väljaspool kriminaalmenetlust tehtud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise õigus jälitusasutuse juhil või tema volitatud ametnikul (JTS § 17 lg 1 ls 2). Alates 01.01.2013 on ka väljaspool kriminaalmenetlust tehtud jälitustoimingutest teavitamise edasilükkamise õigus prokuratuuril (KrMS § 126¹³ lg 2) ja kohtul (KrMS § 126¹³ lg 4).

50. Alates 01.01.2013 reguleerib menetlusseadustik KrMS § 1 lg 2 järgi ka – s.o lisaks kuritegude kohtueelsele menetluse ja kohtumenetluse ning kriminaalasjas tehtud lahendi täimisele pööramise korrale – jälitustoimingute tegemise aluseid ja korda. Selle määratluse alla mahuvad jälitustoimingust teavitamine ja kogutud andmete tutvustamine, samuti andmete säilitamine, kasutamine ja hävitamine. Viidatud sätet saab tõlgendada viisil, et enne kriminaalmenetluse alustamist kuriteo avastamise ja tõkestamise eesmärgil tehtud jälitustoimingud ei kujuta endast kriminaalmenetlust, vaid neid teostatakse haldusmenetluses (nagu sätestas ka JTS § 1 lg 2).

51. KrMSRS § 25¹ lg 2, välistades sõnastusega osalise n-ö tagasiulatuva kohaldamise, sisaldab teisest küljest rakendussättena juhise selle kohta, et kõigile jälitustoimingutele (sõltumata selle tegemisest kriminaalmenetluses või väljaspool kriminaalmenetlust), mille luba on lõppenud enne 01.01.2013, kohaldub teavitamata jätmisel ja teavitamata jätmise aluste jätkuva esinemise hindamisel põhimõtteliselt KrMS § 126¹³. Varasematele jälitustoimingutele ei laiene üksnes viidatud paragrahvi lõike 3 teine lause ja lg 4, s.o prokuratuuri kohustus pöörduda jälitustoimingust teavitamata jätmise edasilükkamiseks teatud tingimustel kohtusse.

52. Eeltoodut kinnitab eelnõu seletuskirjas väljatoodu: „Oluline on, et alates 2013. aastast kehtivad ka selle loa puhul, mille tähtaeg lõpeb enne seaduse jõustumist, eelnõus ette nähtud teavitamata jätmise alused, näiteks kui teavitamata jätmise alus muutub või ära langeb, lähtutakse uuest regulatsioonist. Samuti kehtib üldine prokuratuuri järelevalve. [uue lõigu algus] Rakendussäte on vajalik õigusselguse mõttes. [---] Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt kohaldatakse kriminaalmenetluses menetlustoimingu ajal kehtivat kriminaalmenetlusõigust, sellest põhimõttest tuleb lähtuda ka jälitustoimingust teavitamisel.“³¹ Kuigi rakendussäte esimene lõige ei ütle *expressis verbis*, et kuni 31.12.2012 antud jälitustoimingu lubade kõrval jäävad kehtima ka jälitustoimingust teavitamata jätmise load, viitab sellele rakendussäte pealkiri: „Jälitustoimingu lubade ja jälitustoimingu tegemisest teavitamata jätmise lubade kehtivus“.

³¹ Eelnõu 175 SE (XII koosseis) seletuskiri 2. lugemise juurde (30.05.2012).

53. Seega tuleb enne 01.01.2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitada või otsustada teavitamise edasilükkamine toimingu tegemise ajal kehtiva (uue) seaduse järgi. Kui jälitustoimingust on otsustatud jätta teavitamata enne 01.01.2013, kuulub uus seadus kohaldamisele jälitustoimingust teavitamata jätmise aluse jätkuva esinemise või äralangemise hindamisel.

54. Nii väljaspool kriminaalmenetlust kui ka kriminaalmenetluses tehtud jälitustoimingust teavitamise kohustus oli enne 01.01.2013 jälitusasutusel, erinevus oli vaid selles, kes andis teavitamata jätmise loa. Kuna KrMSRS § 25¹ lg 2 välistab varasemate jälitustoimingute puhul prokuratuuri konkreetse perioodilise kontrollkohustuse, võib tõdeda, et enne 01.01.2013 antud ja KrMSRS § 25¹ järgi kehtiv jälitustoimingust teavitamata jätmise tingimuslik (kuni vastava aluse äralangemiseni) luba paneb teavitamata jätmise aluse jätkuva esinemise hindamise kohustuse sisuliselt üksnes jälitusasutusele.³² Rakendussätet (KrMSRS § 25¹) sisaldunud eelnõu seletuskirjas sisaldub küll kinnitus, et ka varasemate lubade puhul kehtib teavitamata jätmisele prokuratuuri üldine järelevalve (vt p 52). Vaatamata sellele on samas viidatud prokuratuuri kontrolli tegelikult takistavatele või lausa välistavatele põhjendustele (vt lähemalt allmärkus 28) ning kehtiv KrMS § 126¹⁵ lg 1 näeb selgelt ette prokuratuuri järelevalve jälitustoimingu vastavuse üle KrMS § 126⁴ sätestatud loale.

55. Olukorras, kus seadus annab prokuratuurile ja jälitusasutusele erinevad seaduslikud võimalused jälitustoimingust teavitamise viivitamatuse osas, peab selline kaalutusõiguse kasutamine olema vaide-, kaebe- ja /või kohtumenetluses kontrollitav (lisaks jälitustoimingu enda ja seeläbi kogutud andmete töötlemise lubatavusele). Kui puudutatud isik ei ole tema suhtes teostatud salajastest toimingutest teadlik, tuleb jälitustoimingute olemust ning intensiivsust³³ arvestades tagada riigi tegevuse seaduslikkuse kontroll n-ö isiku eest (PS § 13 lg 2 ja § 14). EIK praktika valguses on see küsimus menetlusgarantiidest (nende kogumis) ning objektiivsest järelevalvest kuni kaebeõiguse kasutamise võimaluse tekkimiseni (vt eespool p 37).

56. Prokuratuurile seadusega pandud kohustus valvata jälitustoimingute seaduslikkuse üle ja otsustada loa andmine jälitustoimingust teavitamise või kogutud andmete tutvustamise edasilükkamise üle on kahtlemata oluline menetluslik tagatis. Siinjuures tuleb aga arvestada seda, et prokuratuuri põhiülesanne seisneb kohtus riikliku süüdistuse esindamises, olles n-ö jätkuks jälitusasutuste tegevusele kuritegude tõkestamisel ning kohtueelses uurimises tõendite kogumisele, mistõttu prokuratuuri kontrolli teavitamata jätmise aluste jätkumise üle ei saa pidada sõltumatuks ja erapooletuks võimuharude eraldatuse mõttes.³⁴

57. Julgeolekuasustuste seaduse (JAS) §-st 36 tulenevalt on Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonil põhimõtteliselt olemas volitus ka n-ö üksikjuhtumitega tegelemiseks

³² Ettepaneku nr 12 p-des 108 ja 109 on kirjeldatud lähemalt, milline prokuratuuri pistelise järelkontrolli kord toimus ettepaneku tegemise ajal kriminaalmenetluses tehtud jälitustoimingute üle. Rääkides väljaspool kriminaalmenetlust tehtud jälitustoimingutest, siis JTS § 19 lg 2 järgi pidi prokuratuur teostama järelevalvet jälitusasutuse poolt mh kuritegude ärahoidmiseks ja tõkestamiseks alustatud jälitusmenetluste üle. JTS § 11 lg 3 alusel oli jälitusasutuse juht või tema poolt volitatud ametnik kohustatud lõpetama jälitusmenetluse selle üle järelevalvet teostava prokuratuuri korraldusel. Täpsemaid nõudeid jälitustoimingust teavitamise üle järelevalve teostamise kohta seadus aga ei sisaldanud ja prokuratuuri järelevalve oli selgesõnaliselt seotud vaid toimivate jälitusmenetlustega (enne jälitusmenetluse lõppu teavitamise küsimus praktikas ei kerki).

³³ Kuni 31.12.2012 oli väljaspool kriminaalmenetlust lubatavate jälitustoimingute hulgas vanglas kuriteo ärahoidmiseks ja tõkestamiseks ning tunnistajakaitse teostamiseks kohtu loal võimalik ka sõnumisaladuse riive (JTS § 12 lg-d 3 ja 3¹, alates 01.01.2013 sama regulatsioon KrMS § 126³ lg 4 ja TuKS § 18¹ lg 1). Alates 01.01.2013 lisandus politsei võimalus jälitustoiminguga sõnumisaladuse riiveks karistusseadustiku §-des 244, 246, 248, 255 ja 256 nimetatud kuriteo ettevalmistamise kohta teabe kogumisel (KrMS § 126³ lg 2).

³⁴ Vt ka RKÜKm [3-3-1-38-00](#), p 21: „Prokuröri kohta võib märkida, et see ametiisik ei vasta Eesti õiguskorras Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 6 kirjeldatud sõltumatu ja erapooletu õigusemõistmise volitustega institutsiooni tunnustele, mis on põhiõiguste ja vabaduste tõhusa kaitse eelduseks.“

(nn toimikute kontroll ja kaebuste läbivaatamine). Teisalt ei tohiks parlamentaarne kontroll selle praegusel kujul keskenduda üksikjuhtudele.³⁵ Oluline aspekt on ka see, et vaatamata erikomisjoni laiale järelevalvepädevusele ei ole komisjoni otsused ja seisukohad jälitusasutustele õiguslikult siduvad. Näiteks ei saa järelevalvekomisjon anda jälitusasutusele siduvat korraldust teavitada isikut konkreetsest jälitustoimingust, kui see on prokuröri loal edasi lükatud.³⁶ Samuti võib põhiõiguste kaitse tagamise ülesande panemisel Riigikogu erikomisjonile olla mõningaseks takistuseks see, et Riigikogu liikme staatuse seaduse § 19 lg 2 p 4 alusel võib peaministri või asjaomase ministri põhjendatud otsusel keelata Riigikogu liikmele juurdepääsu andmise konkreetsele salastatud välisteabele või riigisaladusele, kui riigisaladuse avaldamine seab ohtu isikud, kelle suhtes on tehtud jälitustoiming, jälitustoimingu tegemises osalenud ja jälitustoimingu tegemisse kaasatud isikud, samuti nende lähedased või kui avaldamine ohustab koostöö salajasust.

58. Täiendavalt Riigikogule esitatud ettepanekus nr 12 käsitletule (vt ettepaneku p 117 jj) saab osutada, et Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni 2011. aasta tegevuse aruandes kui ka 2012. aasta tegevuse aruandes on kajastatud kohtumistel Riigiprokuratuuri, Politsei ja Piirivalveameti ning Maksu- ja Tolliameti esindajatega saadud teavet jälitustoimingutest teavitamise edasilükkamise kontrolli kohta.³⁷

59. Lisaks sätestab 01.01.2013 jõustunud KrMS § 126¹⁵ lg 2, et erikomisjon teostab järelevalvet jälitusasutuste tegevuse üle ja et jälitusasutus esitab vähemalt üks kord kolme kuu jooksul komisjonile asjaomase ministeeriumi kaudu kirjaliku aruande jälitustoimingute tegemise kohta. Jälitustoimingust teavitamist puudutab KrMS § 126¹⁵ lg 3 p 3, mis kohustab Justiitsministeeriumit avaldama kord aastas oma veebilehel mh eelmisel aastal

³⁵ Erinevalt parlamendi ülejäänud tegevusest, mis on (peab olema) ja mis toimib läbi avaliku debati (sh arupärimised ministritele), on riigisaladust sisaldava teabe töötlemine olulisel määral piiratud. Teiseks on poliitilise usaldusvääruse tagamiseks ja ebavajaliku – s.o poliitilistest vaadetest lähtuva valikulise vmt – sekkumise ärahoidmiseks vajalik parlamentaarne kontrolli süsteemi n-ö tasakaalustada.

³⁶ Vt nt EIK 23.10.2012 otsus (jõustumata) asjas nr 22373/04, [Hadzhiev vs. Bulgaaria](#), p 55: „[---] *It is true that under [---] a special parliamentary commission has to notify those unlawfully subjected to secret surveillance, if this can be done without harming certain countervailing interests [---]. However, that cannot be taken into account, because that opportunity arose long after the lodging of the application, and because it is unclear whether it applies to past instances of secret surveillance. Moreover, there is no indication that that commission is under a duty to examine requests for information made by individuals [---].*“

³⁷ [Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest](#). Tallinn, jaanuar 2012, lk 6–7. [Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest](#). Tallinn, 18.02.2013, nr 2-4JAJK/2, lk 2, 3, 5–7: „Eraldi kohtus komisjon Siseministeeriumi sisejulgeolekupoliitika asekanstleriga [---] Kohtumisel arutati veel kontrolli tugevdamise võimalusi jälitus- ja julgeolekuasutuste üle, samuti jälitustegevusest teavitamist. [---] Justiitsministriiga kohtus komisjon ühel korral. [---] Ministri kuulamisel keskendus komisjon jälitustegevusest teavitamisele. Tõstatasime sellest ülevaate saamiseks vastava statistika pidamise vajalikkuse ja kohustuslikkuse küsimuse. Ainult konkreetsele statistikale tuginedes saab ühiskond adekvaatselt hinnata probleemi olemust ja tõsidust, kindlasti distsiplineerib see ka jälitustegevuseks lubade väljastajaid ja jälitusmeetmeid rakendavaid asutusi. Minister kinnitas, et ministeeriumis töötatakse selles plaanis edasi. [---] Neljandal kohtumisel andis Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor ülevaate jälitustegevusest teavitamisest nii politseiprefektuuride, kui ka Politsei- ja Piirivalveameti lõikes. Ühtlasi esitati andmed ka kirjalikult. Jälitustegevusest teavitamine on 2012. aastal paranenud. Peadirektor ütles, et tegelikkuses tunneb teavitatutest toimiku vastu huvi 10%. [---] Esimesel kohtumisel andis Justiitsministeeriumi asekanstler vanglate alal ülevaate vanglates toimuvast jälitustegevusest ja jälitustegevusest teavitamisest. Ettekandes selgitas asekanstler, et vanglas on jälitustegevusest teavitamisel teatud raskusi, sest allikaid ja kaastöötajate huvisid on vaja kaitsta. [---] Teisel kohtumisel käsitles peaprokurör jälitustegevust. Ta kinnitas, et jälitustegevusest teavitamine on prioriteetne ja kontrollimist selles tööloigus jätkatakse. Põhiline rikkumine selles tööloigus on see, et jälitusasutused ei kontrolli pärast jälituse lõppemist jälitustoimikuid. Prokuratuur on kontrollimiste käigus avastanud mitmeid jälitustoimikuid, kus jälitustegevusest teavitamata jätmise alused on ära langenud. Selliste juhtumite avastamisel on prokuratuur kohustanud jälitusasutusi kodanikke teavitama. [---] Maakohtu esimehe arvates ei ole tänane jälitustegevuse järelkontroll teavitamata jätmise osas piisav. Samas tõdes ta, et 2013. aastal see kindlasti paraneb, kuna teavitamata jätmise otsuseid hakkab kohus kontrollima. [---] Suurenenud on prokuratuuri kontroll jälitustegevuse üle nii logifailide kui ka jälitustoimikute ja jälitustegevusest teavitamise osas. [---]“

jälitustoimingutest teavitatud isikute arvu, samuti nende isikute arvu, kelle puhul on teavitamine KrMS § 126¹³ lg 4 alusel edasi lükatud.

60. Eeltoodu pinnalt saab järeldada, et see, millises ulatuses toimub enne 01.01.2013 lõppenud jälituslubade alusel tehtud jälitustoimingutest teavitamata jätmiste üle haldussisene (kõrgem ametnik, prokuratuur) kontroll, ei ole täiesti (õigus)selge. Kuigi parlamentaarne järelevalvepraktika on viimasel ajal muutunud, ei saa sellest siiski järeldada, et varasematest jälitustoimingutest teavitamiste üle toimuks põhiseaduse nõuetele vastav tõhus ja süsteemne kontroll.

61. Kuni 31.12.2012 kehtinud või enne seda kuupäeva lõppenud jälituslubade alusel tehtud jälitustoimingutega kaasneb selles mõttes endine (vana) teavitamise ja järelevalve kord, mis ei näe ette korralist kohtulikku kontrolli. Vaatamata teavitamise edasilükkamise aluste mõningasele kitsendamisele, puudub enne 01.01.2013 lõpetatud jälitusmenetluste puhul jälitustoimingust teavitamise suhtes tõhus ja süsteemne järelevalve kord, mida viib läbi sõltumatu ja erapooletu järelevalvaja (v.a kui isikut hiljem teavitatakse või ta saab jälitustoimingust muul viisil teada ja ta ise taotleb kohtulikku kontrolli).

Jälitustoimingust teavitamata jätmisega kaasnev õiguste jätkuv riive ja selle intensiivsus

62. Olukorras, kus isikul endal ei ole tema kohta tehtud salajastest toimingutest ning seeläbi saadud riigi käsutuses olevatest andmetest teavet ning seetõttu puudub õiguskaitsevahendi kasutamise võimalus, lubab enne 01.01.2013 lõppenud jälituslubade alusel tehtud jälitustoimingute kord isiku eest varjatult kogutud andmeid töödelda, sh kasutada pika aja jooksul³⁸ ilma erapooletu ja sõltumatu järelevalveta. Etteruttavalt saab märkida, et andmete säilitamisele kohalduvad tähtajad on kordades pikemad kui alates 01.01.2013 jõustuv üheaastane tähtaeg, mille möödudes teavitamata jätmise allub korralisele kohtulikule kontrollile.

63. Lähtudes eelnevalt tehtud järeldusest (vt eespool p 48), jätkub kriminaalmenetluses jälitustoiminguga kogutud teabe säilitamine ja muul viisil töötlemine, mida pole hiljemalt 31.12.2012 hävitatud või antud üle Riigiarhiivi³⁹, KrMS § 1 lg 2 ja § 3 lg 2 järgi uut jälitustoimingute regulatsiooni järgides (sõltumata sellest, kas teavet säilitatakse jälitustoimikus või kriminaaltoimikus).

64. Mis puudutab jälitustegevuse seaduse alusel, s.o väljaspool kriminaalmenetlust tehtud jälitustoiminguid, siis analüüsisin eespool (vt p-d 50–54) sellisest jälitustoimingust teavitamist ja teavitamise edasilükkamist alates 01.01.2013 reguleerivat korda.

65. KrMSRS § 25¹ ega ükski muu õigusnorm ei näe aga ette üleminekukorda⁴⁰, mida tuleb järgida enne 01.01.2013 väljaspool kriminaalmenetlust tehtud jälitustoimingutega saadud teabe töötlemisel, v.a jälitustoimingust teavitamisega seoses. KrMS § 3 lg 2 – kriminaalmenetluses (*sic!*) kohaldatakse menetlustoimingu ajal kehtivat kriminaalmenetlusõigust – ei hõlma minu hinnangul väljaspool kriminaalmenetlust tehtud jälitustoiminguid (ka KrMS § 1 lg-ga 2 koosmõjus mitte). Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 5 lg 5 järgi kohaldatakse juhul, kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, menetluse alguses kehtinud õigusnorme. Kuigi varem erinevates seadustes ja alates 01.01.2013 samas seaduses reguleeritud toiminguid oleks üldjuhul otstarbekas pärast tervikregulatsiooni jõustumist menetluse jätkudes käsitleda sarnaselt, puudub konkreetsel juhul selleks vastav õiguslik alus.

³⁸ Vt lähemalt enne 01.01.2013 kehtinud korra kohta ettepaneku nr 12 p-d 134–140.

³⁹ Vt RSVS § 38 lg 1 ja arhiiviseaduse (ArhS) §-d 7 ja 8. ArhS § 10 lg 1 järgi on Rahvusarhiivis säilitatavale arhivaalile juurdepääs vaba, kui sellele ei laiene avaliku teabe seaduses, isikuandmete kaitse seaduses, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses või muus seaduses kehtestatud piirangud.

⁴⁰ Vrd RKKKo 03.12.2012 nr [3-3-1-47-12](#), p 18.

66. Vaadates jälitustoimingutega kogutud teabe säilitamise sisulist poolt, võib eeldada, et kriminaaltoimikusse lisatud jälitustoimingutega saadud tõendid on kriminaalasja kohtusse saatmisel kõigile puudutatud isikutele (s.o lisaks süüdistatavale) teada. Vähemalt teoreetiliselt on võimalik ka olukord, kus kriminaalmenetlus lõpetatakse enne süüdistuse kohtusse saatmist, kuid kriminaaltoimikusse on juba lisatud jälitusteabe pinnalt kogutud tõendid. Sellisel juhul kustub RSVS § 8 p 1 järgi selle kriminaaltoimikusse lisatud teabe salastatus ja andmesubjektil peaks olema võimalik kogutud teabega vastavas ulatuses tutvuda.⁴¹ Seega on käesoleva taotluse seisukohalt oluline eelkõige jälitustoimikute säilitamise tähtaeg, kusjuures tuleb silmas pidada, et jälitustoimik võib sisaldada ka kriminaalmenetluses kogutud jälitusteavet, mida tõendina ei kasutata (kuni 31.12.2012 KrMS § 122 lg 1 ls 2, alates 01.01.2013 KrMS § 126¹² lg 1 ls 2).

67. Nii enne 01.01.2013 kehtinud õiguslik regulatsioon (JTS § 16¹ lg 4, KrMS § 122 lg 1 ls 2 koosmõjus jälitustegevuse seadusega) kui ka kehtiv KrMS § 126¹² lg 8 sätestavad, et riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldavad (jälitus)toimikud säilitatakse ja hävitatakse vastavalt riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusele. RSVS § 11 lg 1 alusel vastuvõetud rakendusakti⁴² § 6 lg 1 p 2 alusel kuulub jälitustoiminguga saadud teave salastamisele piiratud tasemel 25 aastaks. Nagu juba viidatud, kustub RSVS § 8 p 1 järgi jälitustoiminguga kogutud teabe salastatus selles ulatuses, mis on kantud kriminaaltoimikusse või mida tutvustatakse isikule, kelle suhtes jälitustoiming tehti, või isikule, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga riivati (erisätted politseiagendi ja salajasele koostööle kaasatud isikuandmete kaitseks).

68. Kuna RSVS § 38 lg 3 näeb ette salastatud teabekandja hävitamise (enne salastatuse kustumist või kustutamist) üksnes loetletud erijuhtudel (sh kui teave ei ole arhiiviväärtusega) ning teavitamise ja jälitusteabe kriminaalmenetluses tõendina kasutamise kaasnab automaatselt selle salastatuse kustumine, siis saab teoreetiliselt eristada jälitustoimikuid, mis sisaldavad riigisaladusega kaitstavat teavet ja jälitusteavet sisaldavaid jälitus- või kriminaaltoimikud, milles jälitusteabe riigisaladusega kaitstus on lõppenud. Järelikult on võimalik, et esimesel juhul laienevad riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest tulenevad säilitustähtajad ja teisel juhul jälitustoimiku säilitamise üldtähtajad (kehtivas õiguses KrMS § 126¹² lg 2).

69. Laskumata detailsemasse säilitustähtaegade analüüsi⁴³, olgu lisaks riigisaladusega kaitstud jälitusteabe 25-aastasele säilitustähtajale lühidalt nimetatud ka menetlusseadusest tulenevad säilitustähtajad. Ettevalmistatava kuriteo kohta (avastamise või tõkestamise eesmärgil) peetud jälitustoimikut säilitatakse KrMS § 126¹² lg 2 p 1 järgi kuni selles sisalduva teabe kasutamise vajaduse äralangemiseni, kuid mitte kauem kui 50 aastat. KrMS § 126¹² lg 3 lubab mistahes jälitustoiminguga (ja mistahes eesmärgil) kogutud andmeid kasutada teises jälitustoimingus, teises kriminaalmenetluses, julgeolekukontrollis, seaduses sätestatud juhtudel isiku tööle või teenistusse võtmise ning loa või litsentsi andmise otsustamisel isiku seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Seadusest aga ei nähtu üheselt, kas teabe kasutamise vajaduse

⁴¹ KrMS § 126¹² lõikes 5 sisaldub andmesubjekti õigus taotleda kriminaaltoimikusse lisatud jälitusteabe hävitamist siiski üksnes pärast kohtuotsuse jõustumist. Delikaatsete isikuandmete kustutamise taotlemine on võimalik ka hiljem. Nimelt, RSVS § 38 lg 2 järgi ei anta Rahvusarhiivile üle jälitustoiminguga kogutud teavet sisaldava kustunud salastatusega teabekandja delikaatseid isikuandmeid käsitlevat osa, kui isik, kelle suhtes jälitustoiming tehti või kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga riivati, nõuab delikaatseid isikuandmeid käsitleva teabe hävitamist ning seda teavet ei ole enam vaja avalike ülesannete täitmiseks. Sellisel juhul hävitatakse teabekandja delikaatseid isikuandmeid käsitlev osa viisil, mis teeb võimatuks selles sisalduva teabe taastamise. Sellise taotluse esitamine eeldab sisuliselt isiku teavitamist tema suhtes kogutud jälitusteabest hiljemalt jälitustoimiku säilitustähtaja möödumisel.

⁴² Vt allmärkus 29.

⁴³ Vt lisaks jälitusteabe politsei andmekogus säilitamisega seonduva kohta ettepaneku nr 12 p-dest 144–149.

äralangemise hindamisel lähtutakse algsest jälitustoimingute tegemise eesmärgist või hinnatakse teabe kasutamise võimalusi ka teistel lubatud eesmärkidel.

70. Kui väljaspool kriminaalmenetlust tehtud jälitusmenetlus lõpetati põhjusel, et jälitusmenetluse ajendiks olnud esialgne teave ei leidnud kinnitust (nt kuritegu ei avastatud), kohustas JTS § 16² lg 1 jälitustoimiku koheselt hävitama. Enne 01.01.2013 lõppenud jälitusloa alusel väljaspool kriminaalmenetlust tehtud jälitustoimingutega saadud andmete puhul peaks see menetlustagatis jätkuvalt kehtima (vt eespool p 65)

71. Kuriteotoimikute⁴⁴ säilitamise tähtaeg sõltub KrMS § 126¹² lg 2 p 2 järgi karistusandmete karistusregistrist kustutamisest või kuriteo aegumistähtaja möödumisest. Kuigi seadus ei täpsusta, kummast tähtajast lähtuda juhul, kui esinevad mõlemad tähtaja arvutamise alused, tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust, mis tagab põhiõiguste ulatuslikuma kaitse (kas lühem tähtaeg koos teavitamise ja/või hävitamise võimalusega või pikem tähtaeg enne salastatuse kustumist ja Riigiarhiivi andmist).

72. Eelnevalt selgitasin seisukohta, et jälitustoimingutega ja seeläbi kogutud teabe töötlemisega riivatakse isikute mitmeid põhiõigusi, mh õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste võimaliku (väidetava) rikkumise pärast kohtusse. Isikul, keda ei teavitata tehtud salajasest toimingust või kelle teavitamine sellest lükatakse edasi, on teoreetiliselt võimalik pöörduda andmete tutvustamata jätmise (praktikas ilmselt vastuse „ei kinnita ega lükka ümber teda puudutavate jälitusandmete olemasolu“) kontrollimiseks kohtusse. Teisisõnu tähendab see aga, et isik peaks pöörduma kohtusse mitte oma õiguste rikkumise vaidlustamiseks, vaid selleks, et saada teada, kas üldse on tehtud toiming, millega võidi rikkuda tema õigusi. See ei oleks mitte kohtulik õiguskaitses tavapärasel tähenduses, vaid täiendav barjäär, mis takistab põhiseadusest tuleneva õiguse (PS § 44 lg 3) tegelikku realiseerimist. Olen arvamisel, et tõhusat põhiõiguste kaitset selline üksnes isiku pöördumise põhine lähenemine ei taga. Põhiseadus nõuab siin enam – riigi initsiatiivil toimuvat kontrolli isiku eest. Seega, **kuni isikut ei ole** tema suhtes tehtud või teda puudutanud **jälitustoimingust teavitatud** või ei ole ta muul moel saanud jälitustoimingust teadlikuks, on tegu **põhiõiguste** (nt PS § 15 lg 1, § 19) **jätkuva riivega**.

73. Leian, et jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise õiguslike aluste kitsendamine (alates 09.07.2012), haldussisese⁴⁵ ja parlamentaarse kontrolli tõhustumine (vt eespool p-d 58 ja 59) ning seadusega ettenähtud muud menetlusgarantiid (andmete säilitamise, hävitamise jmt nõuded) ei tasakaalusta minu hinnangul jätkuvalt piisavalt, s.o eelkõige PS § 13 lõikega 2 ja §-ga 14 kooskõlas oleval viisil enne 01.01.2013 lõppenud jälituslubade alusel tehtud jälitustoimingute suhtes kehtivat teavitamiskohustuse edasilükkamise korraldust. Sõltumatu ja erapooletu korralise järelevalve puudumine ei välista enne 01.01.2013 lõppevate jälituslubade alusel tehtud jälitustoimingute korral üksikjuhtumitel teavitamiskohustuse rikkumist ning takistab nende rikkumiste avastamist ja rikkumiste kõrvaldamist.

74. Riigikohus on varasemalt leidnud, et igasugune, sh kontrolli regulatsiooni ebatäiuslikkus ei ole põhiseaduse vastane.⁴⁶ Kõnealusel juhul on tegemist riigi toimimise seisukohalt küll väga olulise, aga teisalt isiku, kelle põhiõigusi riivatakse, eest varjatud tegevusega. Põhiõiguste riive, mis jälitustoimingutega kaasneb, võib olla väga intensiivne, kuna nii üksikud jälitustoimingud lähtuvalt oma olemusest (nt teabe salajane pealtkuulamine ja -vaatamine, eluruumis või muus privaatsust eeldavas kohas toimuv jälgimine) kui ka erinevad jälitustoimingud omavahel

⁴⁴ JTS § 16¹ lg 2 p 1 rääkis kuriteo jälitustoimikustest, mida tuli säilitada ka kuni kuriteo aegumistähtaja möödumiseni.

⁴⁵ Erinevalt varasemast korraast näeb KrMS § 126⁴ lg 6 ette ajalise piirangu jälitustoimingute kogukestusele ühe isiku suhtes kriminaalmenetluses, samuti määratleb KrMS §-d 126⁵ lg 1 prokuröri antava jälitustoimingu loa tähtaega ja pikendamise korda. Vt ka ettepaneku nr 12 p-d 139–140.

⁴⁶ RKÜKo 21.05.2008 nr [3-4-1-3-07](#), p 50.

kombineerituna⁴⁷ võimaldavad saada isiku kohta hulgaliselt teavet. Seetõttu omab kontrollisüsteemi täielikkus jälitustoimingute puhul kahtlemata suuremat tähtsust kui mõnes teises riigitegevuse valdkonnas.

75. Jälitustoimingutega teabe kogumise regulatsiooni korrastava eelnõu (175 SE, XII koosseis) 2. lugemisel leidis kajastamist seisukoht, et kõigi kuni 01.01.2013 tehtud jälitustoimingutest teavitamata jätmiste tagantjärele kontrollimine ning kohtu järelevalvele allutamine toob kaasa suure halduskoormuse ja ei ole otstarbekas ka eelneva loasüsteemi tõttu (vt allmärkused 4 ja 28). Samale argumendile tugines Riigikogu 12.09.2013 minu ettepanekut nr 23 mitte heaks kiites.⁴⁸

76. Osutasin eelnevalt (vt eespool p 9), et jälitustoimingust teavitamise üle tõhusa kontrollisüsteemi loomisel, sh sõltumatu ja erapooletu järelevalve elemendi lisamisel, on seadusandjal erinevad võimalused, sh saab arvestada jälitustoiminguga kaasneva põhiõiguste riive intensiivsusega (vt ka ettepaneku nr 12 p 157).

77. Kuigi alates 01.01.2013 kehtiv jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise kord, s.t korraline kohtulik kontroll laieneb kõigile jälitustoimingutele⁴⁹, tuleb arvestada, et erinevalt varasemast ei loeta KrMS § 90¹ järgi enam jälitustoinguks andmete nõudmist sideettevõtjalt (omanikupäring ja kõneeristus). Seega, kui käsitleda erinevat korda jälitustoimingust teavitamise üle järelevalve teostamisel võrdse kohtlemise aspektist, oleks seadusandja pidanud kaaluma korralist kohtulikku kontrolli või alternatiivse järelevalvemeetme ettenägemist nendele enne 01.01.2013 lõppenud jälitustoimingu loa alusel tehtud jälitustoimingutest puudutatud isikutele, kelle põhiõigusi riivati (ja seeläbi saadud andmeid töödeldes jätkuvalt riivatakse) tulenevalt muudest jälitustoimingutest kui kuni 31.12.2012 kehtinud JTS § 12 lg 2 p-s 5 ja KrMS §-s 117 nimetatud varjatud päringutest.

78. Seadusandja põhjendas KrMSRS § 25¹ lg 2 kehtestamist n-ö vanade asjade ülevaatamise ressursimahukusega (vt allmärkused 4, 28 ja 48). Riigikohus on aga võrdse kohtlemise põhimõtte valguses korduvalt selgitanud, et kuigi seadusandjal on lai otsustusruum, ei saa erinevat (ebavõrdset) kohtlemist õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega.⁵⁰

⁴⁷ Vt nt EIK 02.09.2010 otsus asjas nr 35623/05, [Uzun vs. Saksamaa](#), p 80, kus kohus võtab arvesse isiku varjatud jälgimist kahe erineva asutuse poolt, erinevate jälitustoimingute kombineerimist ja nende ajalist kestust.

⁴⁸ Vt lähemalt Riigikogu 12.09.2013 istungi [stenogramm](#): „R.Maruste: „[---] Õigusnorme võib põhimõtteliselt tagasiulatuvalt kehtestada, kuid seda ei pea tegema. Selliseks sammuks peavad olema kaalukad, mõjuvad põhjused. See peab olema otstarbekas. Teiseks, aastatel 2006–2012 on läbi viidud umbes 50 000 erineva astme jälitustoimingut. On ilmne, et kõige selle olnu läbisorteerimine tooks asjaomastele organitele kaasa erakordselt suure halduskoormuse, eriti arvestades seda, et tolle perioodi suhtes puudub elektrooniline töötlus, mehhanism, seda töötlust võimaldav andmebaas. Seda tuleks teha n-ö käsitsi. [---] Suur erakordne halduskoormus pööraks asjaomaste organite – politsei, prokuratuuri ja kohtu – tähelepanu tagasi, nende põhitegevusest eemale ja jätaks potentsiaalselt tänased ülesanded kõrvale ja väiksema võimaluse pöörata tähelepanu nende põhiseaduskohasele tegevusele, sealhulgas õigustest ja vabadustest kinnipidamise tagamisel. Eeltoodud arvestades ei ole meie hinnangul taotletava eesmärgi – see on hüve ja selle rakendamise või taotlemise vahendite ja meetmete vahel – proportsionaalset tasakaalusuhet. Proportsionaalsus taotletava eesmärgi ja rakendatavate vahendite vahel on iga õigusliku regulatsiooni oluliseks tingimuseks. [---]“

⁴⁹ Isikute ring on piiritletud kõigi isikutega, kelle suhtes jälitustoiminguid tehti, lisaks isikutega, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga oluliselt (*sic!*) riivati ja kes on menetluse käigus tuvastatud.

⁵⁰ RKPJKo 21.01.2004 nr [3-4-1-7-03](#), p 39; 20.03.2006 nr [3-4-1-33-05](#), p 30.

IV Kokkuvõte

79. Esiteks toob jälitustoimingust teavitamata jätmise kaasa puudutatud isiku põhiõiguste jätkuva riive, mis võib sõltuvalt asjaoludest lisaks jälitustoimingu enda salajasele olemusele olla intensiivne. **Teiseks** on 01.07.2004–31.12.2012 kehtinud korra järgi jälitustoimingust teavitamise edasilükkamine tingimuslik, tähendades seega aluste jätkuva olemasolu perioodilist hindamist. Kõige hilisemalt tuleks ja saaks seda teha hävitamisele kuuluva jälitustoimiku säilitamistähtaja lõpu lähenedes, kuna pärast kogutud teabe hävitamist kaotab teavitamine oma sisulise tähenduse (õiguste riive hindamine on tõendite puudumise tõttu praktiliselt välistatud). **Kolmandaks**, kuigi kuni 31.12.2012 kehtinud regulatsioon ei sisaldanud selget õiguslikku alust jätta jälitustoimingust üldse teavitamata, ei ole see praktikas siiski välistatud. Samal ajal ei näe seadus ette enne 01.01.2013 lõppenud jälituslubade alusel tehtud jälitustoimingutest teavitamise ja teavitamise edasilükkamise suhtes tõhusat ja süsteemset kontrolli ning puudutatud isikul endal puudub üldjuhul võimalus kohtusse pöördumiseks. **Nii leian, et seadusandja oleks pidanud vastu võtma tõhusat ja süsteemset järelevalvet ettenägeva üleminekuregulatsiooni enne 01.01.2013 lõppenud jälituslubade alusel tehtud intensiivseid põhiõiguste riiveid kaasatoonud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise kohta.**

80. Eeltoodud analüüsi tulemusel jõudsin seisukohale, et KrMSRS § 25¹ on koosmõjus KrMS 3¹. ptk sätete ning JAS §-ga 36 vastuolus PS § 13 lõikega 2, §-ga 14, § 15 lõikega 1 ja § 44 lõikega 3 nende koostoimes osas, mis ei näe ette tõhusat ja süsteemset järelevalvet korraldust enne 01.01.2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisad:

- 1) Koopia õiguskantsleri 17.05.2011 ettepanekust nr 12 Riigikogule (41 lehel)
- 2) Koopia õiguskantsleri 17.06.2013 ettepanekust nr 23 Riigikogule (19 lehel)