



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-42-13
Otsuse kuupäev	20. märts 2014
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Eerik Kergandberg, Jaak Luik, Ivo Pilving ja Jüri Pöld
Kohtuasi	Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25 ¹ põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Õiguskantsleri 13. septembri 2013. a taotlus nr 12
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

- 1. Tunnistada kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25¹ lg 2 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, milles see ei näe ette tõhusat kontrollisüsteemi enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle.**
- 2. Lükata käesoleva otsuse jõustumine edasi kuue kuu võrra.**

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- Riigikogu võttis 12. veebruaril 2003 vastu kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) ja 19. mail 2004 kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse (KrMSRS), mis jõustusid 1. juulil 2004. Selle tulemusel nähti kriminaalmenetluse seadustikus ja jälitustegevuse seaduses (JTS) ette jälitusasetuse ja uurimisasutuse kohustus viivitamatult teatada jälitustoimingust isikule, kelle suhtes toiming tehti, ja isikule, kelle põhiõigusi jälitustoiminguga riivati (KrMS § 121 lg 1 esimene lause ja JTS § 17 lg 1 esimene lause).
- Mõlemad seadused nägid ette alused ja korra jälitustoimingutest teatamise edasilükkamiseks kuni vastava aluse äralangemiseni. Jälitustoimingust teatamise võis edasi lükata, kui see võis kahjustada teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi (KrMS § 121 lg 1 p 1, JTS § 17 lg 1 p 1), seada ohtu jälitustegevusse kaasatud isiku õiguse hoida koostöö saladuses (KrMS § 121 lg 1 p 2, JTS § 17 lg 1 p 2), seada ohtu jälitusasetuse töötaja, jälitustegevusse kaasatud isiku või jälitustegevuses osalenud muu isiku ja nende lähikondsete elu, tervise, au ja väärikuse ning vara (KrMS § 121 lg 1 p 3, JTS § 17 lg 1 p 3) ja kahjustada kriminaalmenetlust või soodustada kuritegevust (KrMS § 121 lg 1 p 4) või kahjustada jälitustegevust (JTS § 17 lg 1 p 4). Otsus jälitustoimingust teatamise edasilükkamise kohta pidi olema kirjalik ja põhjendatud ning selle võis teha jälitusasetuse juht või tema volitatud ametnik (JTS § 17 lg 1) või prokurör (KrMS § 121 lg 1).
- Riigikogu võttis 17. veebruaril 2011 vastu kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse (286 SE, XI koosseis). Selle seadusega nähti ette jälitustegevuse seaduse kehtetuks tunnistamine alates 1. jaanuarist 2012 ning jälitustoiminguid puudutava uue regulatsiooni

kehtestamine kriminaalmenetluse seadustikus. Seadusega ei muudetud võrreldes senikehtinuga jälitustoimingust teatamise edasilükkamise sisulisi aluseid ega korda.

4. Õiguskantsler esitas 17. mail 2011 Riigikogule ettepaneku nr 12, milles leidis, et KrMS § 121 lg 1 teise lause punkt 4 ja JTS § 17 lg 1 teise lause p 4 koosmõjus tõendite jälitustoimingutega kogumist reguleeriva kriminaalmenetluse seadustiku 3. ptk 8. jao teiste sätete, jälitustegevuse seaduse ning julgeolekuasutuste seaduse (JAS) §-ga 36 on vastolus põhiseaduse (PS) § 13 teise lausega, §-ga 14, § 15 lg-ga 1 ja § 44 lg-ga 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. Õiguskantsler tegi Riigikogule ettepaneku viia vaidlustatud sätted põhiseadusega kooskõlla. Õiguskantsler palus põhiseadusega kooskõlla viia ka uus vastu võetud, kuid veel jõustumata jälitustoimingute regulatsioon kriminaalmenetluse seadustikus (1. jaanuaril 2012 jõustuma pidanud KrMS § 126¹⁵ lg 2 p-d 2 ja 3).

5. Riigikogu kiitis 2. juuni 2011 istungil õiguskantsleri ettepaneku nr 12 heaks. Riigikogu aseesimees tegi Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse § 152 järgi Riigikogu õiguskomisjonile ülesandeks algatada eelnõu kriminaalmenetluse seadustiku ja jälitustegevuse seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

6. Riigikogu võttis 8. detsembril 2011 vastu kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seaduse (123 SE, XII koosseis), millega lükkas 17. veebruaril 2011 vastu võetud kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse (vt eespool p 3) jõustumise edasi kuni 1. jaanuarini 2013.

7. 6. juunil 2012 võttis Riigikogu vastu kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (175 SE, XII koosseis), mis osaliselt jõustus 9. juulil 2012, osaliselt aga 1. jaanuaril 2013. Selle seadusega tunnistati kehtetuks nii kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus (vt eespool p 3) kui ka kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadus (vt p 6). Samuti kehtestati selle seadusega kaks uut regulatsiooni jälitustoimingute ja nendest teavitamise ning teavitamise edasilükkamise kohta. 9. juulist 2012 kuni 31. detsembrini 2012 kehtis selles osas üks regulatsioon, alates 1. jaanuarist 2013 aga teine, mis kehtib praeguseni.

8. Kehtiva õiguse järgi on jälitustoimingute tegemine reguleeritud kriminaalmenetluse seadustiku 3¹. peatükis, jälitustegevuse seadus tunnistati alates 1. jaanuarist 2013 kehtetuks. Jälitustoimingust teavitamine on reguleeritud KrMS §-s 126¹³, mille esimene lõige kohustab jälitusasutust jälitustoimingu loa tähtaja lõppemisel viivitamatult teavitama jälitustoimingu tegemise ajast ja liigist isikut, kelle suhtes jälitustoiming tehti, ning isikut, kelle perekonna- või eraelu puutumast jälitustoiminguga oluliselt riivati ja kes on menetluse käigus tuvastatud. KrMS § 126¹³ teine lõige lubab jätta isiku prokuratuuri loal jälitustoimingust teavitamata, kui teavitamine võib kahjustada oluliselt kriminaalmenetlust (KrMS § 126¹³ lg 2 p 1); kahjustada oluliselt teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi või seada teise isiku ohtu (KrMS § 126¹³ lg 2 p 2); seada ohtu jälitusasutuse meetodite, taktika, jälitustoimingu tegemisel kasutatava vahendi või politseiagendi, variisiku või salajasele koostööle kaasatud isiku koostöö salajasuse (KrMS § 126¹³ lg 2 p 3). Isiku võib jätta jälitustoimingust teavitamata kuni KrMS § 126¹³ lg-s 2 nimetatud aluse äralangemiseni (KrMS § 126¹³ lg 3 esimene lause).

9. KrMS § 126¹³ lg-tes 3–5 sätestati järelevalve kord jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle. Prokuratuur on kohustatud kontrollima jälitustoimingust teavitamata jätmise aluse olemasolu kriminaalasjas kohtueelse menetluse lõppemisel, kuid mitte hiljem kui üks aasta pärast jälitustoimingu loa tähtaja lõppemist (KrMS § 126¹³ lg 3 teine lause). Juhul 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 pikendada teavitamata jätmise tähtaega. Eeluurimiskohtunik annab määrusega loa jätta isik teavitamata või keeldub loa andmisest. Isiku teavitamata jätmisel märgitakse määruses, kas teavitamata jätmine on tähtajatu või tähtajaline. Tähtajalise teavitamata jätmise korral märgitakse tähtaeg, mille jooksul jäetakse isik teavitamata (KrMS § 126¹³ lg 4). Juhul kui KrMS § 126¹³ lg-s 4 nimetatud eeluurimiskohtuniku antud teavitamata jätmise loa tähtaja lõppemisel ei ole jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alus ära langenud, taotleb prokuratuur hiljemalt 15 päeva enne tähtaja lõppemist eeluurimiskohtunikult loa pikendada teavitamata jätmise tähtaega. Eeluurimiskohtunik annab määrusega loa KrMS § 126¹³ lg-s 4 sätestatu kohaselt (KrMS § 126¹³ lg 5). Teavitamata jätmise loa tähtaja lõppemise või selle pikendamisest keeldumise korral teavitatakse isikut jälitustoimingust viivitamata (KrMS § 126¹³ lg 6).

10. 6. juunil 2012 vastu võetud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (175 SE, XII koosseis) muudeti alates 1. jaanuarist 2013 ka KrMSRS § 25¹ "Jälitustoimingu lubade ja jälitustoimingu tegemisest teavitamata jätmise lubade kehtivus". KrMSRS § 25¹ lg 2 kohaselt ei kohaldata KrMS § 126¹³ lg 3 teises lauses ja lõikes 4 sätestatud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle järelevalve tegemise korda jälitustoimingute suhtes, mille loa tähtaeg lõppes enne 2013. aasta 1. jaanuari.

11. Õiguskantsler esitas 24. jaanuaril 2013 Riigikohtule taotluse nr 10, milles palus tunnistada KrMSRS § 25¹ koosmõjus jälitustoiminguid reguleeriva KrMS 3¹. ptk sätete ning JAS §-ga 36 kehtetuks osas, mille järgi ei kohaldata jälitustoimingute suhtes, mille loa tähtaeg lõppes enne 1. jaanuari 2013, KrMS § 126¹³ lg 3 teises lauses ja lõikes 4 sätestatud ega nähta ette alternatiivset jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise tõhusat ja süsteemset kontrolli.

12. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jättis 10. mai 2013. a määrusega kohtuasjas nr 3-4-1-3-13 õiguskantsleri 24. jaanuari 2013. a taotluse nr 10 läbi vaatamata. Kolleegium leidis, et õiguskantsler ei olnud teinud Riigikogule PS § 142 lg-s 1 ja õiguskantsleri seaduse §-s 17 ettenähtud ettepanekut viia Riigikohtule esitatud taotluses vaidlustatud säte, KrMSRS § 25¹ põhiseadusega kooskõlla. Õiguskantsler esitas 17. mail 2011 Riigikogule ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla tol hetkel kehtinud KrMS § 121 lg 1 teise lause p 4 ja JTS § 17 lg 1 teise lause p 4, samuti 1. jaanuaril 2012 jõustuma pidanud KrMS § 126¹⁵ lg 2 p-d 2 ja 3. Vaidlusaluse säte, KrMSRS § 25¹ võttis Riigikogu vastu alles 6. juunil 2012 kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega.

13. Õiguskantsler esitas 17. juunil 2006 Riigikogule ettepaneku nr 23, milles palus viia KrMSRS § 25¹ põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu ei toetanud 12. septembri 2013. a istungil õiguskantsleri ettepanekut.

14. Õiguskantsler esitas 13. septembril 2013 Riigikohtule taotluse nr 12 tunnistada KrMSRS § 25¹ koosmõjus jälitustoiminguid reguleeriva kriminaalmenetluse seadustiku 3¹. peatüki sätete ja JAS §-ga 36 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, mille järgi ei kohaldata jälitustoimingute suhtes, mille loa tähtaeg lõppes enne 1. jaanuari 2013, KrMS § 126¹³ lg 3 teises lauses ja lg-s 4 sätestatud ega nähta ette alternatiivset jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise tõhusat ja süsteemset kontrolli.

ÕIGUSKANTSLERI TAOTLUS

15. Õiguskantsler leiab, et nii jälitustoiming kui ka saadud teabe hilisem säilitamine, kasutamine ja muu töötlemine (sh arhiveerimine) riivab põhiõigusi ning tegemist on jätkuva riivega. Sealjuures puudub jälitustoiminguga saadud andmete säilitamise ja arhiveerimise valdkonnas selgus, kuidas arhiveerimine toimuma hakkab ja kuidas haakub sellega riigisaladuse regulatsioon.

16. Isiku teavitamine tema suhtes tehtud jälitustoimingust on oluline tulenevalt inimväärkuse põhimõttest (PS § 10) ja teavitamisega luuakse võimalus õiguskaitsevahendite kasutamiseks (PS § 15 lg 1). Õiguskantsleri hinnangul on asjakohased põhiseaduse sätted veel PS § 13 lg 2 (riigivõimu omavoli keeld) ja PS § 14 (õigus menetlusele ja korraldusele).

17. Arvestades jälitustegevuse varjatud olemust, tõlgendab õiguskantsler PS § 44 lg 3 kaitseala laiendavalt ja leiab, et sellesse kuulub ka jälitustoimingust teavitamine, kuna just see loob eelduse enda kohta riigiasutustes hoitavate andmetega tutvumiseks. Õiguskantsler leiab, et jälitustoimingust tagantjärele teavitamise kohustus on PS § 44 lg-st 3 koosmõjus § 13 lg-ga 2, §-ga 14 ja § 15 lg-ga 1 tulenev nõue.

18. Õiguskantsler vaidlustab järelevalve puudumist süsteemselt koostoimes teiste menetluslike garantiidega. Jälitustoimingust teavitamise edasilükkamist võimaldavad sätted koosmõjus muude menetlusgarantiidega ei maanda piisavalt riigivõimu omavoli ohtu üksikjuhtudel. Õiguskantsler ei pea selles kontekstis piisavaks ebaselget ja üldist haldusesisest (uurimisasutus ja prokuratuur) järelevalvet ega Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni järelevalvet.

19. Õiguskantsler mõnab, et 1. jaanuarist 2013 kehtima hakanud regulatsioon ei pea laienema täies ulatuses ka kõigile varasematele jälitustoimingutele, vaid põhiseaduspärane võiks olla ka nt täiendavate menetluslike garantiide lisamine. Õiguskantsleri hinnangul saaks diferentseerida järelevalve sisu, lähtudes isiku põhiõiguste riive intensiivsusest, nähes ette täiendavad menetlusgarantiid või täiendava järelevalve korralduse juhuks, kui teavet on kogutud kohtu luba nõudvate jälitustoimingutega või kui teabe varjatud kogumine on muul põhjusel käsitatav intensiivsena. Samuti saab jälitustoimingust teavitamise jätkuvaks edasilükkamiseks täiendava loa (nt kohtu luba) nõude siduda ajamäärusega, s.t et täiendavad menetlusgarantiid rakenduvad siis, kui teavitamist ei ole toimunud keskmiselt menetluse lõpuleviimiseks või kohtusse saatmiseks kuluva aja jooksul.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

20. **Riigikogu põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon** leidsid, et vaidlustatud säte on põhiseadusega kooskõlas.

21. Põhiseaduskomisjon leidis, et enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingutest teavitamata jätmise kontroll oleks ebamõistlikult suur halduskoormus, mis kaalub põhiõiguste riive üles. Aastatel 2006 kuni 2012 anti välja 52 540 jälitusluba, jälitustoimingust teavitamise kontroll on sisuline ja hõlmab nii jälitustoimingu loa kui ka kõigi kogutud materjalide läbivaatamist. Lisaks märkis komisjon, et informatsiooni saamine jälitustoimingute kohta ei ole täielikult takistatud, kuna isikul on võimalus ise pöörduda julgeolekuasutuse poole taotlusega saada teavet tema suhtes toimunud jälitustoimingute kohta.

22. Ka õiguskomisjon märkis, et tuhandete jälituslubade ja jälitustoimikute käsitsi ülevaatamine ja tähtaegade arvutamine, lisaks jälitustoimingute võrdlemine kriminaaltoimikutega, oleks väga ressursimahukas. Samuti eeldaks jälitustoimingust teavitamata jätmise kohtulik kontroll uuesti asja sisulist läbivaatamist, puudutatud isikute kindlakstegemist ja hinnangu andmist, kas teavitamata jätmise oli põhjendatud või mitte. Õiguskomisjon leidis, et selge ajalise piiri tõmbamine on vajalik ka selleks, et vältida menetluslikku segadust. Kriminaalmenetluses menetlustoimingu tegemisel kohaldatakse toimingu tegemise ajal kehtivat menetlusseadust.

23. Õiguskomisjon oli seisukohal, et PS § 44 lg 3 ei näe riigile ette aktiivset teavitamise kohustust isiku kohta hoitavatest andmetest ja ei oleks otstarbekas luua eraldi ametkondi või ametikohti, kes hakkaksid tegelema isikute aktiivse teavitamisega nende suhtes tehtud jälitustoimingutest. Selle eelduseks, et riik annab isikule infot tema suhtes tehtud jälitustoimingust, peaks olema isiku enda huvi. Vastasel juhul poleks riigi halduskoormus ja isiku enda vajadus omavahel proportsioonis.

Juhul kui inimene pöördub jälitusasutuse poole ja talle infot ei anta, on isikul võimalik pöörduda kohtu poole.

24. Justiitsminister oli seisukohal, et vaidlustatud säte on põhiseadusega kooskõlas, sest kehtestatud piirangud on vajalikud ja proportsionaalsed, arvestades ühelt poolt isikute huve ja teiselt poolt jälitusasutuste, prokuratuuri ja kohtute võimalikku töökoormuse kasvu ning riigi piiratud ressursse. Riigil on lisaks PS § 13 lg-s 2 ning §-s 14 sätestatud kohustusele kaitsta isikute õigusi ja vabadusi ka kohustus tagada õiguskaitseasutuste ja kohtuvõimu toimimine. Õiguste riive muudab väiksemaks asjaolu, et isikutel on võimalik pöörduda jälitusasutuste poole sooviga tutvuda nende kohta kogutud andmetega.

25. Justiitsminister tõi välja, et aastatel 2006 kuni 2012 andsid kohus ja prokuratuur välja 52 540 jälitusluba. Neile lisanduvad veel jälitusload, mis anti kriminaalmenetluses ja väljaspool kriminaalmenetlust välja aastatel 1994 kuni 2005. Kuna õiguskantsler leiab, et üle tuleks kontrollida kõik jälitustoimingud, tuleks seega kontrollida üle 18 aasta jooksul tehtud jälitustoimingud. Justiitsministri arvutuste kohaselt kuluks ühe jälitustoimingu loa ja jälitustoiminguga kogutud materjalide sisuliseks läbivaatamiseks sõltuvalt materjali kogumahust ja puudutatud isikute hulgast ligikaudu 1 kuni 8 tundi, keskmiselt seega 4 tundi, mis korrutatuna jälituslubade koguarvuga (kriminaalmenetluses aastatel 2006 kuni 2012), teeks kokku 210 160 töötundi ja võtaks ametniku töötundideks ümber arvatuna aega 119 aastat. Seega on tegemist äärmiselt töömahuka ülesandega, mis tooks kaasa olulise prokuratuuri ja kohtute töökoormuse kasvu.

26. Siseminister leidis, et vaidlustatud säte on põhiseadusega kooskõlas ja enne 1. jaanuari 2013 tehtud jälitustoimingute osas kehtis tollal ja kehtib ka nüüd põhiõiguste kaitseks piisav regulatsioon.

27. Enne 1. jaanuari 2013 tehtud jälitustoimingutest teavitamise ja teavitamise edasilükkamise kohta kehtisid seadusest tulenevad kohustused nii uurimisasutusele kui ka kriminaalmenetlust juhtivale prokurörile. Kuigi enne 1. jaanuari 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 aluse äralangemiseni. Ainus erinevus 1. jaanuaril 2013 jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku redaktsiooniga seisnes selles, et puudus seaduses *expressis verbis* sätestatud kohustus mitteteavitamise aluste jätkuvat esinemist süsteemselt kontrollida. Seaduse tekstis selgelt väljendatud kohustuse puudumine ei saanud viia KrMS § 121 sellise tõlgenduseni, et kord antud prokuröri luba kehtis määramata aja ja vabastas uurimisasutuse kohesest teavitamiskohustusest. Asjaolu, et vastavate aluste jätkuva esinemise kontrollimise protseduuri eelid pidid olema korraldatud uurimisasutuse- või prokuratuurisiseselt, ei tähenda, et need puudusid või et sellist kontrolli ei tehtud. Seega olid seaduse mõttest tulenevalt jälitusasutus ja teavitamise edasilükkamise üle järelevalvet tegev prokuratuur kohustatud neid aluseid perioodiliselt hindama. Nimetatud institutsioonidele seadusega pandud kohustustega ja seadusest tulenevate isiku aktiivset tegutsemist võimaldavate õigustega olid enne 1. jaanuari 2013 ning on ka praegu igakülgse tagatud isiku õigused saada teavet tema suhtes avaliku võimu teostatud riivete kohta.

28. Riigi peaprokurör oli seisukohal, et vaidlustatud säte ja kuni 31. detsembrini 2013 kehtinud jälitustoimingutest teavitamise süsteem on põhiseadusega kooskõlas. Peaprokuröri ei nõustunud õiguskantsleri seisukohaga, et kuni 31. detsembrini 2012 kehtinud regulatsiooni järgi toimunud prokuratuuri kontroll jälitustoimingutest teavitamata jätmise üle oli ebapiisav, kuna prokuratuur ei olnud sõltumatu ja erapooletu järelevalveorgan. Peaprokuröri arvates ei tulene PS § 44 lg-st 3 põhiõigust nõuda, et riik teavitaks isikut jälitustoimingust, kuid mõnab, et PS §-s 10 sätestatud põhiõiguste arenguklausli ja 1. jaanuaril 2013 jõustunud seadusemuudatuste valguses pole selline tõlgendus välistatud.

VAIDLUSTATUD SÄTE

29. Kriminaalmenetluse seadustiku § 25¹:

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

(1) Kuni 2012. aasta 31. detsembrini antud jälitustoimingu load kehtivad neis märgitud isikute suhtes neis märgitud tähtaja lõpuni.

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

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

30. Õiguskantsler leiab, et enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise üle puudub tõhus ja süsteemne kontroll.

31. Kõigepealt täpsustab kolleegium vaidluse eset (I). Seejärel toob kolleegium välja asja lahendamisel olulised põhiseaduse sätted ja kirjeldab põhiseadusest jälitustoimingute regulatsioonile tulenevaid üldisi nõudeid (II). Lõpuks selgitab kolleegium, milline järelevalve laieneb enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamisele pärast 1. jaanuari 2013, ja annab hinnangu selle vastavusele põhiseaduse nõuetele (III).

I

32. Õiguskantsler palub Riigikohtul tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks KrMSRS § 25¹ osas, mille järgi ei kohaldata jälitustoimingutele, mille loa tähtaeg lõppes enne 1. jaanuari 2013, KrMS § 126¹³ lg 3 teises lauses ja lg-s 4 sätestatut ega nähta ette alternatiivset jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise tõhusat ja süsteemset kontrolli.

33. Kolleegiumi hinnangul puudutab järelevalvet jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle üksnes KrMSRS § 25¹ teine lõige, samas kui paragrahvi esimene lõige reguleerib jälitustoimingu lubade kehtivust pärast 1. jaanuari 2013. Lähtudes sellest ja õiguskantsleri põhjendustest, tõlgendab kolleegium õiguskantsleri taotlust selliselt, et vaidlustatud sätteks ei ole mitte KrMSRS § 25¹ tervikuna, vaid üksnes selle lg 2.

34. Lisaks sellele on kohtuasja lahendamisel oluline välja selgitada, millises ulatuses õiguskantsler jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise regulatsiooni vaidlustab.

35. Õiguskantsleri arvates on KrMSRS § 25¹ põhiseadusega vastuolus koosmõjus jälitustoiminguid reguleeriva kriminaalmenetluse seadustiku 3¹. peatüki sätetega. Õiguskantsler rõhutab, et tema seisukohad ja järeldused vaidlustatud sätte põhiseadusvastasuse kohta põhinevad analüüsil, mis ei hõlmanud kõiki jälitustegevuse aluseid ja eesmärke, vaid keskendus esmajoones kriminaalmenetluses tõendi saamiseks tehtud jälitustoimingutele. Kriminaalmenetluse välise jälitustegevuse osas keskendus õiguskantsler kuriteo ennetamiseks ja tõkestamiseks tehtavatele jälitustoimingutele (õiguskantsleri taotluse punkt 3).

36. Jälitustegevuse regulatsiooni muudeti oluliselt 1. jaanuaril 2013 jõustunud *kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega* (Riigikogu eelnõu 175 SE, XII koosseis; seadusena vastu võetud 6. juunil 2012; avaldatud RT I, 29.06.2012, 2). Enne 1. jaanuari 2013 reguleeris kriminaalmenetluse seadustik üksnes jälitustoiminguid kriminaalmenetluses tõendite kogumiseks (3. peatüki "Tõendamine" 8. jagu "Tõendite kogumine jälitustoimingutega"), kriminaalmenetluse väline jälitustegevus oli sätestatud jälitustegevuse seaduses ja julgeolekuasutuste seaduses. 1. jaanuaril 2013 jõustunud eelnimetatud seadusega tunnistati kehtetuks nii kriminaalmenetluse seadustiku 3. peatüki 8. jagu kui ka jälitustegevuse seadus ning kehtestati jälitustoimingute uus tervikregulatsioon kriminaalmenetluse seadustiku

peatükis 3¹ "Jälitustoimingud". KrMS § 126² lg 1 lubab jälitustoiminguid teha järgmistel alustel: vajadus koguda teavet kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamise või tõkestamise eesmärgil (punkt 1), tagaotsitavaks kuulutamise määruse täitmiseks (punkt 2), vajadus koguda teavet konfiskeerimismenetluses (punkt 3) ja vajadus koguda kriminaalmenetluses teavet kuriteo kohta (punkt 4). Julgeolekuasutuste seaduses oli ja on reguleeritud teabe kogumine riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamiseks (JAS § 1 lg 1).

37. Kolleegiumi hinnangul vaidlustab õiguskantsler seega jälitustoimingust teavitamata jätmise järelevalve regulatsiooni osas, mis puudutab KrMS § 126² lg 1 p-s 1 (vajadus koguda teavet kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamise või tõkestamise eesmärgil) ja p-s 4 (vajadus koguda kriminaalmenetluses teavet kuriteo kohta) sätestatud jälitustoimingute tegemise aluseid. Kolleegium lähtub õiguskantsleri taotlusest ja hindab jälitustoimingust teavitamata jätmise järelevalve regulatsiooni põhiseaduspärasust samuti üksnes KrMS § 126² lg 1 p-des 1 ja 4 sätestatud jälitustoimingute tegemise aluste aspektist. Praeguses otsuses öeldu ei ole üheselt laiendatav teistele jälitustoimingute alustele ega julgeolekuasutuste seaduse alusel riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamiseks teabe kogumisele.

II

38. Kolleegium käsitleb alljärgnevalt jälitustegevuse regulatsioonile põhiseadusest tulenevaid nõudeid. Õiguskantsleri hinnangul rikub jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle kontrollimehhanismi puudumine riigivõimu meelevaldsuse keeldu (PS § 13 lg 2) ning riivab PS §-s 14, § 15 lg-s 1 ja § 44 lg-s 3 tagatud põhiõigusi.

39. Jälitustoimingutega töötleb riik isikuandmeid, tehes seda enamasti andmesubjekti eest salaja ehk varjates isiku eest nii andmete töötlemise fakti kui ka selle sisu (vt KrMS § 126¹ lg 1). Kehtiva KrMS 3¹. peatüki "Jälitustoimingud" kohaselt on jälitusasutustel lubatud teha järgmisi jälitustoiminguid: isiku, asja või paikkonna varjatud jälgimine, võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauringute tegemine, asja varjatud läbivaatus ja asendamine (KrMS § 126⁵), postisaadete varjatud läbivaatus (KrMS § 126⁶), teabe salajane pealtkuulamine ja -vaatamine (KrMS § 126⁷), kuriteo matkimine (KrMS § 126⁸) ning politseiagendi kasutamine (KrMS § 126⁹). Põhiõigusi riivab mitte üksnes jälitustoiminguga isikuandmete kogumine, vaid ka kogutud andmete edasine töötlemine, sh andmete kasutamine ja säilitamine.

40. Sõltuvalt konkreetse jälitustoimingu sisust, võib riigi selline tegevus riivata erinevaid põhiseaduses tagatud õigusi ja vabadusi. Eelkõige riivavad nimetatud jälitustoimingud PS § 26 lg-s 1 tagatud perekonna- ja eraelu puutumatus, mis kaitseb üldsättena kogu eraelu, kuid riive võib puudutada ka eraelu spetsiifilisi tahke kaitsvaid põhiõigusi. Asjakohasteks põhiõigusteks võivad siin olla nii PS § 33 lg-s 1 tagatud eluruumi, valduse ja töökoha puutumatus, PS § 43 lg-s 1 tagatud sõnumisaladus, PS §-s 40 tagatud südametunnistuse, usu- ja mõttevabadus, PS §-s 42 sätestatud keeld koguda andmeid isiku veendumuste kohta kui ka PS § 19 lg-s 1 tagatud üldine vabaduspõhiõigus.

41. PS § 3 lg 1 esimene lause nõuab, et kogu riigivõimu tuleb teostada põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles põhiseaduse sättes on väljendatud parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõte, mille kohaselt on seadusandja kohustatud sätestama kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused. Riigikohus on leidnud, et "seda, mida Põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel" (Riigikohtu praktika alates põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsusest III-4/A-1/94). Olulisuse põhimõttest tuleneb, et mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning seda täpsemad ka menetlusnormid.

42. Põhiõiguste riivete puhul tuleb arvestada ka PS § 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõiguse iga riive peab vastama põhiseaduse kõigile normidele, olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13. juuni 2005. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-5-05, p 7). Materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26. märtsi 2009. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-16-08, p 28).

43. PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. PS §-s 14 on tagatud üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele – menetluslik põhiõigus, mille eesmärk on avada tee isiku põhiõiguste teostamiseks. Riigikohus on leidnud, et "riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. [...] Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse" (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. aprilli 2003. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-4-03, p 16).

44. PS § 14 sisaldab isiku subjektiivset õigust nõuda ja riigi, eelkõige seadusandja objektiivset kohustust kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. veebruari 2003. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-03, p 12; Riigikohtu üldkogu 31. mai 2011. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-85-10, p 75). Üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele hõlmab ka õigust riigi positiivsele tegevusele, mille riive seisneb riigi kui põhiõiguse adreassaadi tegevusetuses.

45. Kokkuvõtlikult võib öelda, et erinevad jälitustoimingud võivad riivata põhiõigusi erineva intensiivsusega. See, et jälitustoiminguid tehakse enamasti andmesubjekti eest varjatult, suurendab jälitustoiminguga kaasneva põhiõiguste riive intensiivsust. Põhiõiguste intensiivse riive võimalusest tulenevad kõrgemad põhiseaduslikud nõuded jälitustegevuse regulatsioonile. Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) on leidnud, et olukorras, kus täitevvõimu teostatakse salaja, on omavoli võimalus ilmne ja see võib lõppastmes ohustada demokraatiat tervikuna (EIK 6. septembri 1978. a otsus asjas *Klass vs. Saksamaa*, nr 5029/71, p 56; samuti 18. mai 2010. a otsus asjas *Kennedy vs. Ühendkuningriik*, nr 26839/05, p 167).

46. Hinnates 1994. aastal operatiivtehnilise erimeetme varjatud jälgimine (praegu KrMS §-s 126⁵ sätestatud jälitustoiming) põhiseaduspärasust, märkis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et seadusandja peab ise sätestama erimeetmete rakendamise konkreetset juhud ja nendega seostuvad võimalikud õiguste piirangud, kuid ka varjatud jälgimise üksikasjaliku korra. Kolleegium leidis, et "kehtiv normistik operatiivtehniliste erimeetmete rakendamiseks on põhiõiguste ja vabaduste igakülgse kaitse seisukohast ebapiisav ja puudulik, mis nii olulises valdkonnas sisaldab ohtu suvalisuseks ning põhiõiguste ja vabaduste kasutamise moonutusteks ja Põhiseaduse vastasteks kitsendusteks" (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsus III-4/A-1/94).

47. Jälitustegevuse põhiseadusele vastavuse tagamiseks peab jälitustegevust reguleeriv seadus kõigepealt nägema ette jälitustoimingute tegemiseks selged alused ja menetluskorra, mis on jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimise eelduseks. Jälitustegevuse kontrollisüsteem võib nii institutsionaalselt kui ka ajalisel olla üles ehitatud erinevalt. Kontrollisüsteemi osaks on eel- ehk enne jälitustoimingut toimuv (*ex ante*) kontroll (mis seisneb enamasti jälitustoiminguks loa andmises), toimingu ajal tehtav kontroll ja järelkontroll pärast toimingut (*ex post* kontroll). Institutsionaalselt on jälitustegevuse kontroll jagatud eelkõige kohtulikuks, haldusesiseseks ja parlamentaarseks kontrolliks.

48. Üks oluline osa jälitustegevuse järelkontrolli süsteemist on kohtulik järelkontroll, mille algatab isik, kelle õigusi jälitustoiming riivab. Igaühe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse tagab ka PS § 15 lg 1 esimene lause. PS § 15 lg 1 esimene lause annab seega igaühele põhiõiguse lünkadeta kohtulikule kaitsele, mida riivab see, kui isikul ei ole võimalik oma õigusi kohtus kaitsta (vt alates Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a määrusest kohtuasjas nr 3-3-1-38-00, p 15).

49. Jälitustegevuse varjatud iseloomu tõttu ei ole isik oma põhiõiguste riivest teadlik. Juhul kui jälitustoiminguga saadakse tõend kriminaalasjas ja kriminaalasi jõuab kohtusse, saab isik kriminaaltoimikuga tutvudes teadlikuks tema suhtes tehtud jälitustoimingust. Kohtumenetluses saab isik taotleda jälitustoimingute seaduslikkuse kontrollimist ja juhul, kui tõend on saadud jälitustegevust reguleerivaid sätteid rikkudes, jätab kohus sellise tõendi kohtuasja lahendades arvestamata (KrMS § 126¹ lg 4). Samas ei pruugi enne kriminaalmenetlust kuriteo ärahoidmiseks ja tõkestamiseks (KrMS § 126² lg 1 p 1) ning kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks (KrMS § 126² lg 1 p 4) tehtava jälitustoiminguga saadud teave vormuda tõendiks kriminaaltoimikus. Seda näiteks põhjusel, et prokuratuur ei pea vajalikuks või võimalikuks kasutada jälitustoiminguga saadud teavet kriminaalasjas tõendina (KrMS § 223 lg 2). Lisaks sellele ei jõua kõik kriminaalmenetlused, milles jälitustoiminguid tehakse, alati kohtusse. Samuti ei saa või pruugi saada kriminaalasja kohtusse jõudes jälitustoimingust teadlikuks need isikud, kes ei ole kriminaalmenetluses osalised, kuid kelle põhiõigusi jälitustoiming samuti puudutas. Olukorras, kus isik ei ole oma põhiõigusi riivavast jälitustoimingust teadlik, on praktiliselt välistatud võimalus kasutada põhiõigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole.

50. PS § 44 lg 3 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Kolleegium nõustub õiguskantsleri seisukohaga, et PS § 44 lg 3 esimesest lausest tuleneb igaühe õigus saada teavet tema suhtes tehtud jälitustoimingu kohta, kuna selline teavitamine loob eelduse enda kohta riigiasutustes hoitavate andmetega tutvumiseks.

51. Kolleegium märgib, et ühest küljest sätestab PS § 44 lg 3 avaliku võimu kohustuse anda isikule teavet selle kohta, kas ja milliseid andmeid tema kohta on kogutud, ning võimaldada isikul andmetega tutvuda. Selle põhiõiguse riive seisneb avaliku võimu keeldumises teavitada isikut sellest, kas tema kohta on andmeid kogutud, või keeldumises tutvustada isikule tema kohta kogutud andmeid. See on PS § 44 lg-s 3 tagatud põhiõiguse tõrjeõiguslik pool.

52. Teisest küljest näeb PS § 44 lg 3 esimene lause ette, et seda põhiõigust saab põhiõiguse kandja kasutada "seaduses sätestatud korras". See tähendab ühelt poolt seadusandja õigust, aga teisalt ka kohustust kujundada menetlus ja kord selle põhiõiguse kasutamiseks ning arvestades sealjuures PS §-s 14 tagatud üldist põhiõigust menetlusele ja korraldusele. Seega sisaldab PS § 44 lg 3 ka sooritusõiguslikku poolt, sidudes kogu riigivõimu, kuid eelkõige seadusandja, positiivse kohustusega kujundada õiguslik regulatsioon selliselt, et põhiõiguse kandjal oleks võimalik kasutada oma õigust tutvuda tema kohta kogutud andmetega.

53. Esmajoones tuleneb PS § 44 lg-st 3 avaliku võimu kohustus näha ette menetlus ja kord, mis võimaldaks andmesubjektil tutvuda tema kohta kogutud andmetega juhul, kui isik on teadlik, et tema kohta on andmeid kogutud. Olukorras, kus isik ei tea, kas tema kohta on andmeid kogutud, hõlmab PS § 44 lg 3 ka avaliku võimu kohustuse kujundada menetlus ja kord selleks, et isik saaks teada, et tema kohta on andmeid kogutud ning lõppastmes on tal õigus tema kohta käivate andmetega tutvuda.

54. Kohustus teavitada isikut jälitustoimingust ja tutvustada tema kohta kogutud andmeid ei teeni pelgalt andmesubjekti uudishimu, vaid on vajalik tema põhiõiguste kaitseks. Pärast jälitustoimingust teavitamist peavad isiku käsutuses olema õiguskaitsevahendid oma õiguste kaitsmiseks (PS § 15