

Varjatud jälitustegevuse järelevalve



Vilen Künnapu. Pariis Pantheon. Akrüül lõuendil. 2025 (fragment teosest)

Õiguskantsler kontrollib regulaarselt riigiasutusi, mis korraldavad telefonikõnede ja vestluste pealtkuulamist, kirjavahetuse jälgimist ning koguvad, töötlevad ja kasutavad isikuandmeid muul varjatud viisil. Pideva järelevalve eesmärk on tagada, et kõik varjatud toimingud viidaks läbi põhjendatult ehk kooskõlas kehtivate normidega ning inimeste põhiõigusi arvestades. Ka siis, kui asjaomaste asutuste tegevus on formaalselt õiguspärane, püüab õiguskantsler seista selle eest, et inimeste põhiõigusi alati arvestataks. Oluline on ka vähendada inimeste hirmu põhjendamatu jälitustegevuse ees.

Pinevas julgeolekuolukorras ning kõrgtehnoloogilise ja üha laiahaardelisema kuritegevuse vastases võitluses vajavad ka jälitus- ja julgeolekuasutused teravamaid tööriistu. Samas kaasneb nendega kõikjal ka suurem kuritarvituste oht, Eesti ei ole siin erand. Sestap peab senisest tugevam olema ka sõltumatu väline kontroll.

Lõppenud ülevaateaastal pörkusidki ühelt poolt korrakaitse-, jälitus- ja julgeolekuasutustele lisavolituste andmise soov ning teiselt poolt uskumus, justkui kuritarvitataks ka seniseid neile asutustele antud volitusi ja kontrolli polekski. Õiguskantsleri kontrollkäikude tulemused kinnitavad, et süsteemseid kuritarvitusi siiski ei ole. Nagu igas töös võib ka jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuses tekkida vigu ja ette tulla vastuolusid. Tavaliselt on need tingitud mõne seaduse- või tööjuhendi sätte väärast tõlgendamisest, tähelepanematusesest või hooletusest. Tõsisemaid ja iseäranis tahtlikke rikkumisi esineb aga väga harva.

Õiguskantsler kontrollib regulaarselt jälitusasutuste – Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitseiameti, Maksu- ja Tolliameti ning vanglate – tegevust. Igal aastal teevad õiguskantsleri nõunikud neisse asutustesse kümneid kontrollkäike, mille käigus nõutakse tutvumiseks välja kesktlābi 70–80 protsenti asutuses või selle struktuuriüksuses eelneva paari aasta jooksul avatud jälitustoimikutest.

Kontrollitakse, kas varjatud toimingud (pealtkuulamine, kirjade lugemine, jälgimine, arvuti ja telefoni läbivaatamine, autosse või korterisse sisenemine jms) on olnud õiguspärased. Näiteks, kas on olemas korralikult põhjendatud load ja kas jälitustoiming on olnud vältimatult vajalik, kas toimikut peetakse nii, et võimalikud vead tulevad välja, ning kas varjatud toimingutest on inimesi (õigeaegselt) teavitatud. Kui inimesi ei ole teavitatud, hinnatakse, kas neid tuli teavitada või mitte.

Kõige rõhuvamad on juhtumid, kus inimene, keda ei ole milleski kahtlustatud ega süüdistatud, peab kuulama oma telefonikõne või usaldusliku jutuaajamise ettelugemist kohtusaalis või, veel halvem, lugema selle üleskirjutust ajalehest või sotsiaalmeediast. Lubamatu on ka kliendiga rääkiva advokaadi pealtkuulamine. Kui see on siiski juhtunud, on ülioluline inimest sellest teavitada.

Julgeolekuasutusi (Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet) kontrollides lähtub õiguskantsler eeldusest, et inimesed ise pole oma õiguste võimalikust rikkumisest selles valdkonnas enamasti teadlikud ega saa end omal algatusel kaitsta, näiteks kohtu poole pöördudes. Kehtiv õigus ja praktika jätavad üsna vähe võimalusi selleks, et julgeolekuasutuste n-ö teabehanke juhtumid jõuaksid kõrgema astme kohtute kontrolli alla. Seda olulisem on, et iga toimu lubamist ja tegemist kaalutaks põhjalikult ning et see oleks hiljem ka tuvastatav. Õiguskantsleri järelevalve aitab tagada inimeste põhiõigusi, aga ka välistada võimaliku meelevaldsuse kahtlusi olukordades, kui kohtulik järelkontroll puudub.

Senised kontrollkäigud ei kinnita väiteid, justkui kõiki ja kõikjal kogu aeg jälitataks või rikkumised oleksid süsteemsed. Kontrollitud asutused väärivad tunnustust avatud koostöö eest ja selle eest, et õiguskantsleri märkusi ja ettepanekuid on peaaegu alati arvestatud. Näiteks on parandatud tööalaseid juhendeid ja asutusesiseseid kontrollinõudeid. Mõnel juhul on tulnud inimeste õigusi rikkunud ametnikul ka töökohta vahetada.

Jälitus- ja julgeolekuasutustesse tehtud kontrollkäikude detailsed kokkuvõtted ei ole avalikud, sest need sisaldavad riigisaladuseks või ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud informatsiooni. Kokkuvõtted saavad järelevalvatavad asutused ja ka ametkonnad, kes vastutavad jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse seaduslikkuse eest: kohus, Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon.

Kontrollkäigud Politsei- ja Piirivalveametisse

Lõppenud ülevaateaastal kontrollisid õiguskantsleri nõunikud kokku 12 kontrollkäigu raames Politsei- ja Piirivalveameti politseijaoskondades 2023.-2024. aastal avatud jälitustoimikuid, milles aktiivne menetlus oli kontrollimise hetkeks lõppenud. Vesteldi jälitusametnikega ja enamikus jaoskondades ka prokuröriaga.

Jälitustoimikutega tutvumisel pöörasid nõunikud suuremat tähelepanu toimiku avamise ning iga konkreetse jälitustoimingu loa andmise põhjendamisele: kas on olnud piisav kuriteokahtlus ning kas toimingu tegemine on olnud vältimatult vajalik. Kontrolliti, kas jälitustoimingud olid tehtud kohtuniku või prokuröri loa kohaselt ja loas märgitud tähtjaks. Jälgiti ka seda, kas kolmandate isikute põhiõigused olid kaitstud ning kas kõik jälitustoimingust teavitamise ja kogutud materjali tutvustamise nõuded olid täidetud. Hinnati veel õiguskantsleri varasemate märkuste ja ettepanekutega arvestamist ning seda, millisel määral on jälitustoimikuid kontrollinud prokuratuur.

Kontrollitud jälitustoimikute avamine oli üldjuhul põhjendatud. Jälitustoimingud olid tehtud prokuröri ja eeluurimiskohtuniku välja antud lubade alusel ning neis ette nähtud tähtaegu ja tingimusi järgides. Paaril juhul (Haapsalu ja Kuressaare politseijaoskonnas) oli jälitustoiminguid tehtud ekslikult hoopis teise inimese suhtes.

Enamasti vastasid jälitustoiminguteks väljastatud load kohtupraktikas omaks võetud reeglitele. Mõnes toimikus oli ka selliseid lube, milles ei olnud kuriteokahtlust piisavalt põhjendatud ega selgitatud, miks oli peetud konkreetset jälitustoimingut vältimatult

vajalikuks. Mõnel juhul tekkis kahtlus, kas loa taotlemise ajal oli läbi mõeldud jälitustoimingu tegemise võimalikkus.

Kagu politseijaoskonnas tuvastati mitme jälitustoimiku pidamisel suuri probleeme. Näiteks puudus mitmes toimikus konkreetse jälitustoimingu kohta sisuline kokkuvõte. Seetõttu ei olnud võimalik saada ülevaadet, kas, kelle suhtes ja kui suures mahus konkreetne jälitustoiming tehti ning millist teavet menetleja toiminguga sai. Mõnel juhul oli inimesi jälitustoimingust teavitatud suure hilineemisega.

Et inimeste põhiõigused oleksid tõhusamalt kaitstud (sh selleks, et järelevalve oleks tõhus), tegi õiguskantsler PPA-le ja prokuratuurile mitu ettepanekut jälitustoimingute korraldamise kvaliteedi parandamiseks. Kõik ettepanekud tuginesid jälitustoimikutest ja ametnikega peetud vestlustest ilmnenule konkreetsetele asjaoludele.

Inimeste teavitamine jälitustoimingust

Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt tuleb inimesi, kelle suhtes on tehtud jälitustoiminguid, sellest alati teavitada. Lisaks tuleb teavitada neid menetluse käigus tuvastatud inimesi, kelle perekonna- või eraelu puutumatust on toiminguga oluliselt riivatud. Teavitamise tohib edasi lükata või sellest loobuda üksnes seadusega ette nähtud konkreetsetel asjaoludel, kui selleks on prokuröri või kohtu luba.

Õigeaegne ja korrektne teavitamine tagab jälitamise mõjualasse sattunud inimeste põhiõiguste tõhusa kaitse. See tähendab, et kahtlustataval ja süüdistataval on muu hulgas õigus vaidlustada jälitustoimingute õiguspärasus.

Viimastel kuudel on arutletud selle üle, kas kolmandaid isikuid (inimesi, kes satuvad jälitustoimingu mõjualasse juhuslikult, näiteks kahtlustatavaga kohtudes või temaga telefoni või meili teel suheldes) jäetakse liiga sageli ja põhjendamatult toimingust teavitamata.

Seadus näeb ette vaid menetluse käigus tuvastatud inimeste teavitamise. Teine teavitamise tingimus on, et jälitustoiminguga selle inimese perekonna- ja eraelu puutumatusele tekitatud riive peab olema oluline.

Kui varem alustasid jälitusasutused sageli riive hindamisest ja asusid seejärel inimesi tuvastama, et neid teavitada (ja just sellega pandi inimesele süsteemis tarbetult n-ö märk külge), siis tegelikult peab protsess käima vastupidi. Kõigepealt peab vaatama, kas menetluse

jaoks on üldse vaja inimest tuvastada (nt tunnistajana üle kuulamiseks, mingite sidemete näitamiseks jms), ning kui see on vajalik, alles siis saab asuda hindama riive olulisust ehk teavitamise vajadust.

Kui inimest ei tuvastata, siis ei satu tema nimi (näiteks pealtkuulatud kõnede kajastamisel) ka toimikusse ega teki muid kahjulikke tagajärgi (nt politsei saab teada, et inimene tarvitab uimasteid, ja alustab sellel alusel väärteomenetlust).

Inimese tuvastamisel kõik see muutub. Seega võib tuvastamine olla omaette ja palju valusam riive kui see, et inimene satub anonüümsena jälitustoimingu mõjualasse. Jälitusasutused on nüüd hakanud (mh õiguskantsleri soovitusel järgides) inimesi tuvastama üksnes siis, kui seda tõepoolest menetluse jaoks vaja läheb. Ilmselt on see ka üks põhjusi, miks nende inimeste teavitamist on viimastel aastatel vähemaks jäänud.

Õiguskantsler on igal aastal jälitustoimikute põhjal kontrollinud, kuidas politsei täidab inimese teavitamise nõudeid, sealhulgas seda, kas teavitamata jätmine on olnud põhjendatud. Pidev ja sihipärane kontroll jätkub. Näiteks eeloleval sügisel on kavas kontrollida, kas kliendiga suhtlevatele advokaatidele on pealtkuulamisest teatatud õigeaegselt ja nõuetekohaselt.

Infosüsteemi KAIRI kasutamise kontroll

Õiguskantsleri nõunikud käisid Politsei- ja Piirivalveametis kontrollimas, kuidas on politsei infosüsteemi POLIS alamsüsteemis KAIRI tagatud isikuandmete töötlemise üldnõuded ja infosüsteemi kasutamise üle tehtav järelevalve.

Isikuandmete varjatud kogumine ja nende andmete edasine töötlemine (sealhulgas KAIRI-sse sisestamine ja sinna päringute tegemine) on õiguspärane ainult siis, kui selleks on seaduses sätestatud selge eesmärk ja õiguslik alus. Inimeste õiguste kaitset, kelle isikuandmeid KAIRI-s (sealhulgas enamasti nende eest varjatult) töödeldakse, aitab tagada eelkõige tõhus ja toimiv kontrollisüsteem.

Politsei- ja Piirivalveamet on kinnitanud asutusesisesed õigusaktid, rakendanud tugiisikute süsteemi ja regulaarseid logikontrolle. Need kõik on tõhusad meetmed, millega saab tagada KAIRI-s olevatele (sealhulgas varjatult kogutud) isikuandmetele juurdepääsu ja andmete töötlemise õiguspärasuse. Hea meel on tõdeda, et KAIRI arendamisel ja selle pidamise korra täiendamisel on arvesse võetud ka õiguskantsleri ettepanekuid.

Kuigi aeg-ajalt tuleb KAIRI-sse andmete sisestamisel ja dokumentide vormistamisel ette ka vigu, kasutatakse KAIRI-t eesmärgipäraselt ehk rangelt üksnes ametialaste ülesannete täitmiseks. KAIRI tahtliku väärkasutamise juhtumeid on olnud väga vähe.

Selle kontrolli jätkuna on plaanis korraldada järgmine kontrollkäik, et hinnata, kas inimeste kohta salaja andmete kogumine ja KAIRI-s (sealhulgas ennetava tegevuse andmestikus) talletamine toimub õiguspäraselt.

Isikute pöördumiste lahendamine

Peale selle, et õiguskantsler teeb regulaarselt järelevalvet jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse üle, lahendab ta ka neid asutusi puudutavaid kaebusi ja kontrollib vajaduse korral muid avalikult (nt ajakirjanduses) ebaseadusliku või piisavalt põhjendamata jälitustegevuse kohta esitatud väiteid.

Sageli on õiguskantsleri poole pöördunud inimeste mure otseselt seotud mõne käimasoleva menetlusega. Seadus ei luba õiguskantsleril süüteomenetlusse sekkuda, kuid see ei tähenda tingimata seda, et jälitustoiminguid puudutavad etteheited jääksid tähelepanuta. Vajadusel saab neid eraldi kontrollida ka hiljem, näiteks pärast kriminaalmenetluse lõppemist.

Sideandmete kasutamise kontroll

Õiguskantslerile esitatud avaldusele toetudes käisid õiguskantsleri nõunikud kontrollimas julgeoleku- ja jälitusasutusi, et saada ülevaade elektroonilise side seaduse (ESS) § 112 lõike 2 alusel sõlmitud kirjalike lepingute rakendamisest. Mainitud lepingud võimaldavad teha sideandmete päringuid elektroonilise ühenduse kaudu.

Kõigis kontrollitud asutustes on sideandmete päringutele ja nende edasisele töötlemisele kehtestatud mitmetasandiline asutusesisene kontroll ning toimingute kooskõlastamise kord. Asutuse sisekorras on määratud vastutavate ametnike ülesanded ja nõuded, millal on lubatud sideettevõtjalt sideandmeid küsida. Sideandmed ei sisalda kommunikatsiooni sisu. Päringujälg jääb nii sideettevõtja kui ka päringu teinud asutuse serverisse. Tagantjärele saab üksikasjalikult kontrollida ka seda, kuidas päringu teinud asutuses on andmeid edasi töödeldud.

Asutuste kontrollimise käigus selgitati näidisjuhtumite põhjal, kuidas toimub sideandmete küsimine elektroonilise ühenduse kaudu ning kuidas on igas asutuses tagatud päringute põhjendatus ja kooskõlastamine.

Kontrolli tulemusena ei tuvastatud sideandmete pärimisel puudusi ega ebakõlasid.