

Väljaandja:  
Akti liik:  
Teksti liik:  
Jõustumise kp:  
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium  
otsus  
algtekst  
21.09.2014  
RT I, 26.03.2014, 7

## Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25<sup>1</sup> põhiseaduspärasuse kontroll

Vastu võetud 20.03.2014

### 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 Põld
Kohtuasi	Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25 <sup>1</sup> põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Õiguskantsleri 13. septembri 2013. a taotlus nr 12
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

#### RESOLUTSIOON

**1. Tunnistadakriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25<sup>1</sup>lg 2põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, milles see ei näe ette tõhusatkontrollisüsteemi enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtudjälitustoimingust teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle.**

**2. Lükata käesoleva otsuse jõustumine edasi kuue kuu võrra.**

#### ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1.Riigikogu võttis12. veebruaril 2003 vastu kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) ja19. mail 2004 kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse(KrMSRS), mis jõustusid 1. juulil 2004. Selle tulemusel nähtikriminaalmenetluse seadustikus ja jälitustegevuse seaduses (JTS) ettejälitusasutuse ja uurimisasutuse kohustus viivitamatult teatadajälitustoimingust isikule, kelle suhtes toiming tehti, ja isikule, kellepõhiõigusi jälitustoiminguga riivati (KrMS § 121 lg 1 esimene lauseja JTS § 17 lg 1 esimene lause).

2.Mõlemad seadused nägidette alused ja korra jälitustoimingutest teatamise edasilükkamiseks kunivastava aluse äralangemiseni. Jälitustoimingust teatamise võis edasi lükata,kui see võis kahjustada teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi (KrMS § 121lg 1 p 1, JTS § 17 lg 1 p 1), seada ohtujälitustegevusse kaasatud isiku õiguse hoida koostöö saladuses (KrMS § 121lg 1 p 2, JTS § 17 lg 1 p 2), seada ohtu jälitusasutusetöötaja, jälitustegevusse kaasatud isiku või jälitustegevuses osalenud muuisiku ja nende lähikondsete elu, tervise, au ja väarikuse ning vara (KrMS § 121lg 1 p 3, JTS § 17 lg 1 p 3) ja kahjustadakriminaalmenetlust või soodustada kuritegevust (KrMS § 121 lg 1p 4) või kahjustada jälitustegevust (JTS § 17 lg 1 p 4).Otsus jälitustoimingust teatamise edasilükkamise kohta pidi olema kirjalik japõhjendatud ning selle võis teha jälitusasutuse juht või tema volitatud ametnik(JTS § 17 lg 1) või prokurör (KrMS § 121 lg 1).

3.Riigikogu võttis17. veebruaril 2011 vastu kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seadustemuutmise seaduse (286 SE, XI koosseis). Selle seadusega nähti ettejälitustegevuse seaduse kehtetuks tunnistamine alates 1. jaanuarist 2012ning jälitustoiminguid puudutava uue regulatsiooni kehtestaminekriminaalmenetluse seadustikus. Seadusega ei muudetud võrreldes senikehtinugajälitustoimingust 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 kogumistreguleeriva kriminaalmenetluse seadustiku 3. ptk 8. jao teistesätete, 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 isikujälitustoimingust 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 § 126<sup>15</sup> 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 seadustemuutmise seaduse muutmise seaduse (123 SE, XII koosseis), millega lükkas 17. veebruaril 2011 vastu võetud kriminaalmenetluse seadustiku ja teisteseaduste muutmise seaduse (vt eespool p 3) jõustumise edasi kuni 1. jaanuarini 2013.

**7.** 6. juunil 2012 võttis Riigikogu vastu kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellegaseondult 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 jateiste 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 janendest 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

3<sup>1</sup>. peatükis, jälitustegevuse seadus tunnistati alates 1. jaanuarist 2013 kehtetuks. Jälitustoimingust teavitamine on reguleeritud KrMS §-s 126<sup>13</sup>, milleesimene lõige kohustab jälitusasutust jälitustoimingu loa tähtaja lõppemisel viivitamatult teavitama jälitustoimingu tegemise ajast ja liigist isikut, kellesuhtes jälitustoiming tehti, ning isikut, kelle perekonna- või eraelupuutumast jälitustoiminguga oluliselt riivati ja kes on menetluse käigustuvastatud. KrMS § 126<sup>13</sup> teine lõige lubab jätta isikuprokuratuuri loal jälitustoimingust teavitamata, kui teavitamine võib kahjustada oluliselt kriminaalmenetlust (KrMS § 126<sup>13</sup> lg 2 p 1); kahjustada oluliselt teise isiku seadusega tagatud õigusi jাবadusi või seada teise isiku ohtu (KrMS § 126<sup>13</sup> lg 2 p 2); seada ohtu jälitusasutuse meetodite, taktika, jälitustoimingu tegemisel kasutatava vahendi või politseiagendi, variisiku või salajasele koostöölekaasatud isiku koostöö salajasuse (KrMS § 126<sup>13</sup> lg 2 p 3). Isiku võib jätta jälitustoimingust teavitamata kuni KrMS § 126<sup>13</sup> lg-s 2 nimetatud aluse äralangemiseni (KrMS § 126<sup>13</sup> lg 3 esimene lause).

**9.** KrMS § 126<sup>13</sup> 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 § 126<sup>13</sup> 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 ennenimetatud tähtaja möödumist eeluurimiskohtunikult loa pikendada teavitamata jätmise tähtaega. Eeluurimiskohtunik annab määrusega loa jätta isik teavitamata või keeldub loa andmisest. Isiku teavitamata jätmisel märgitakse määruuses, kasteavitamata jätmise on tähtajatu või tähtajaline. Tähtajalise teavitamata jätmise korral märgitakse tähtaeg, mille jooksul jäetakse isik teavitamata (KrMS § 126<sup>13</sup> lg 4). Juhul kui KrMS § 126<sup>13</sup> lg-s 4 nimetatud eeluurimiskohtuniku antud teavitamata jätmise loa tähtajalõppemisel ei ole jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise alus ära langenud, taotleb prokuratuur hiljemalt 15 päeva enne tähtaja lõppemise eeluurimiskohtunikult loa pikendada teavitamata jätmise tähtaega. Eeluurimiskohtunik annab määrusega loa KrMS § 126<sup>13</sup> lg-s 4 sätestatu kohaselt (KrMS § 126<sup>13</sup> lg 5). Teavitamata jätmise loa tähtaja lõppemise või selle pikendamisest keeldumise korral teavitatakse isikut jälitustoimingust viivitamatult (KrMS § 126<sup>13</sup> lg 6).

**10.** 6. juunil 2012 vastu võetud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadusega (175 SE, XII koosseis) muudeti alates 1. jaanuarist 2013 ka KrMSRS § 25<sup>1</sup> "Jälitustoimingulubade ja jälitustoimingu tegemisest teavitamata jätmise lubade kehtivus". KrMSRS § 25<sup>1</sup> lg 2 kohaselt ei kohaldata KrMS § 126<sup>13</sup> lg 3 teises lauses ja lõikes 4 sätestatud jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle järelevalve tegemise korda jälitustoimingute suhtes, milleloa tähtaeg lõppes enne 2013. aasta 1. jaanuari.

**11.** Õiguskantsler esitas 24. jaanuaril 2013 Riigikohtule taotluse nr 10, milles palus tunnistada KrMSRS § 25<sup>1</sup> koosmõjus jälitustoiminguid reguleeriva KrMS 3<sup>1</sup>. ptk sätete ning JAS §-ga 36 kehtetuks osas, mille järgi ei kohaldata jälitustoimingute suhtes, mille loa tähtaeg lõppes enne 1. jaanuari 2013, KrMS § 126<sup>13</sup> lg 3 teises lauses ja lõikes 4 sätestatud ega nähta ette alternatiivset jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise tõhusat ja süsteemset kontrolli.

12. Riigikohtupõhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jättis 10. mai 2013. amäärusega 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 Riigikohtuleesitatud taotluses vaidlustatud säte, KrMSRS § 25<sup>1</sup> põhiseadusegakooskõlla. Õiguskantsler esitas 17. mail 2011 Riigikogule ettepaneku viiapõhiseadusega kooskõlla tol hetkel kehtinud KrMS § 121 lg 1 teiselause p 4 ja JTS § 17 lg 1 teise lause p 4, samuti 1. jaanuaril 2012 jõustuma pidanud KrMS § 126<sup>15</sup> lg 2 p-d 2 ja 3. Vaidlusaluse sätte, KrMSRS § 25<sup>1</sup> võttis Riigikogu vastu alles 6. juunil 2012 kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teisteseaduste muutmise seadusega.

13. Õiguskantsler esitas 17. juunil 2006 Riigikogule ettepaneku nr 23, milles palus viia KrMSRS § 25<sup>1</sup> põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu eitoetanud 12. septembri 2013. a istungil õiguskantsleri ettepanekut.

14. Õiguskantsler esitas 13. septembril 2013 Riigikohtule taotluse nr 12 tunnistada KrMSRS § 25<sup>1</sup> koosmõjus jälitustoiminguid reguleeriva kriminaalmenetluse seadustiku 3<sup>1</sup>. peatükisätete ja JAS §-ga 36 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, millejärgi ei kohaldata jälitustoimingute suhtes, mille loa tähtaeg lõppes enne 1. jaanuari 2013, KrMS § 126<sup>13</sup> 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 muudõõtlemine (sh arhiveerimine) riivab põhiõigusi ning tegemist on jätkuvariivega. Sealjuures puudub jälitustoiminguga saadud andmete säilitamise ja arhiveerimise valdkonnas selgus, kuidas arhiveerimine toimuma hakkab ja kuidas haakub sellega riigisaladuse regulatsioon.

16. Isiku teavitamine temasuhtes tehtud jälitustoimingust on oluline tulenevalt inimväärikuse 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 omavolikeeld) 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 koostöös teiste menetluslike garantiidega. Jälitustoimingust teavitamise edasilükkamist võimaldavad sätted koosmõjus muude menetlusgarantiidega ei maanda piisavalt riigivõimu omavoliohtu üksikjuhtudel. Õiguskantsler ei pea selles kontekstis piisavaks ebaselgetja üldist haldusesisest (uurimisasutus ja prokuratuur) järelevalvet ega Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni järelevalvet.

19. Õiguskantsler mõnab, et 1. jaanuarist 2013 kehtima hakanud regulatsioon ei pea laienematäies ulatuses ka kõigile varasematele jälitustoimingutele, vaid põhiseaduspärane võiks olla ka nt täiendavate menetluslike garantiide lisamine. Õiguskantsleri hinnangul saaks diferentseerida järelevalve sisu, lähtudes isikupõhiõiguste riive intensiivsusest, nähes ette täiendavad menetlusgarantiid võitaiendava järelevalve korralduse juhuks, kui teavet on kogutud kohtu lubanõudvate 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 suurhalduskoormus, mis kaalub põhiõiguste riive üles. Aastatel 2006 kuni 2012 antivalja 52 540 jälitusluba, jälitustoimingust teavitamise kontroll on sisuline ja hõlmab nii jälitustoimingu loa kui ka kõigi kogutud materjalidel läbivaatamist. Lisaks märkis komisjon, et informatsiooni saamine jälitustoimingute kohta ei ole täielikult takistatud, kuna isikul on võimalus pöörduda julgeolekuasutuse poole taotlusega saada teavet tema suhtest oimunud 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, kasteavitamata jätmise oli põhjendatud või mitte.

Õiguskomisjon leidis, et selgeajalise piiri tõmbamine on vajalik ka selleks, et vältida menetluslikkusegadust. Kriminaalmenetluses menetlustoimingu tegemisel kohaldatakse toimingutegemise ajal kehtivat menetlusseadust.

**23.**Õiguskomisjon oliseisukohal, et PS § 44 lg 3 ei näe riigile ette aktiivset teavitamiskohustust isiku kohta hoitavatest andmetest ja ei oleks otstarbekas luua eraldiametkondi või ametikohti, kes hakkaksid tegelema isikute aktiivse teavitamiseگاننده 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 omavahelproportsioonis. Juhul kui inimene pöördub jälitusametuse poole ja talle infotei anta, on isikul võimalik pöörduda kohtu poole.

**24.**Justiitsministeroli seisukohal, et vaidlustatud säte on põhiseadusega kooskõlas, sestkehtestatud piirangud on vajalikud ja proportsionaalsed, arvestades ühelt pooltisikute huve ja teiselt poolt jälitusametuste, prokuratuuri ja kohtutevõimalikku töökoormuse kasvu ning riigi piiratud ressursse. Riigil on lisaks PS § 13 lg-s 2 ning §-s 14 sätestatud kohustusele kaitsta isikuteõigusi ja vabadusi ka kohustus tagada õiguskaitseametuste ja kohtuvõimutoimimine. Õiguste riive muudab väiksemaks asjaolu, et isikutel on võimalikpöörduda jälitusametuste poole sooviga tutvuda nende kohta kogutud andmetega.

**25.**Justiitsminister töivälja, et aastatel 2006 kuni 2012 andsid kohus ja prokuratuur välja 52 540jälitusluba. Neile lisanduvad veel jälitusload, mis anti kriminaalmenetluses jäväljaspool kriminaalmenetlust välja aastatel 1994 kuni 2005. Kuna õiguskantslerleiab, et üle tuleks kontrollida kõik jälitustoimingud, tuleks seegakontrollida üle 18 aasta jooksul tehtud jälitustoimingud. Justiitsministriarvutuste kohaselt kuluks ühe jälitustoimingu loa ja jälitustoimingu kogutudmaterjalide sisuliseks läbivaatamiseks sõltuvalt materjali kogumahust japuudutatud isikute hulgast ligikaudu 1 kuni 8 tundi, keskmiselt seega 4 tundi, mis korrutatuna jälituslubade koguarvuga (kriminaalmenetluses aastatel 2006kuni 2012), teeks kokku 210 160 töötundi ja võtaks ametniku töötundideksümber arvatuna aega 119 aastat. Seega on tegemist äärmiselt töömahukaülesandega, mis tooks kaasa olulise prokuratuuri ja kohtute töökoormuse kasvu.

**26.** Siseministerleidis, et vaidlustatud säte on põhiseadusega kooskõlas ja enne 1. jaanuari 2013tehtud jälitustoimingute osas kehtis tollal ja kehtib ka nüüd põhiõigustekaitseks piisav regulatsioon.

**27.**Enne 1. jaanuari2013 tehtud jälitustoimingutest teavitamise ja teavitamise edasilükkamise kohtakehtisid seadusest tulenevad kohustused nii uurimisasutusele kui kakriminaalmenetlust juhtivale prokurõrile. Kuigi enne 1. jaanuari 2013 einäinud seadus ette puudutatud isiku teavitamisele eelnevat korralist sõltumatutja erapooletut (kohtulikku) kontrolli, oli jälitustoimingust puudutatud isikuteavitamise edasilükkamine lubatav vaid kuni edasilükkamist tinginud aluseäralangemiseni. Ainus erinevus 1. jaanuaril 2013 jõustunudkriminaalmenetluse seadustiku redaktsiooniga seisnes selles, et puudus seaduses*expressis verbis*sätestatud kohustus mitteteavitamise aluste jätkuvatesinemist süsteemselt kontrollida. Seaduse tekstis selgelt väljendatudkohustuse puudumine ei saanud viia KrMS § 121 sellise tõlgenduseni, etkord antud prokurõri luba kehtis määramata aja ja vabastas uurimisasutusekohesest teavitamiskohustusest. Asjaolu, et vastavate aluste jätkuva esinemisekontrollimise protseduurireeglid pidid olema korraldatud uurimisasutuse- või prokuratuurisiseselt, ei tähenda, et need puudusid või et sellist kontrolli eitehtud. Seega olid seaduse mõttest tulenevalt jälitusametust ja teavitamisedasilükkamise üle järelevalvet tegev prokuratuur kohustatud neid aluseidperiodiliselt hindama. Nimetatud institutsioonidele seadusega pandudkohustustega ja seadusest tulenevate isiku aktiivset tegutsemist võimaldavateõigustega olid enne 1. jaanuari 2013 ning on ka praegu igakülgselt tagatudisiku õigused saada teavet tema suhtes avaliku võimu teostatud riivete kohta.

**28.** Riigi peaprokurõroliseisukohal, et vaidlustatud säte ja kuni 31. detsembrini 2013 kehtinudjälitustoimingutest teavitamise süsteem on põhiseadusega kooskõlas. Peaprokurõri ei nõustunud õiguskantsleri seisukohaga, et kuni31. detsembrini 2012 kehtinud regulatsiooni järgi toimunud prokuratuurikontroll jälitustoimingutest teavitamata jätmise üle oli ebapiisav, kunaprokuratuur ei olnud sõltumatu ja erapooletu järelevalveorgan. Peaprokurõriarvates ei tulene PS § 44 lg-st 3 põhiõigust nõuda, et riik teavitaksisikut jälitustoimingust, kuid mõnab, et PS §-s 10 sätestatud põhiõigustearenguklausli ja 1. jaanuaril 2013 jõustunud seadusemuudatuste valgusespole selline tõlgendus välistatud.

## VAIDLUSTATUD SÄTE

**29.**Kriminaalmenetluse seadustiku § 25<sup>1</sup>:

### "§ 25<sup>1</sup>. Jälitustoimingu lubade ja jälitustoimingu tegemisest teavitamata jätmise lubadekehtivus

(1) Kuni 2012. aasta 31. detsembriniantud jälitustoimingu load kehtivad neis märgitud isikute suhtes neis märgitudtähtaja lõpuni.

(2) Jälitustoimingute suhtes, mille loa tähtaeg lõppeb enne 2013. aasta 1. jaanuari, ei kohaldatakriminaalmenetluse seadustiku § 126<sup>13</sup>lõike 3 teises lauses jälõikes 4 sätestatud."

## KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

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

31. Kõigepealt täpsustab kolleegium vaidluse eset (I). Seejärel toob kolleegium välja asja lahendamiselolulised põhiseaduse sätted ja kirjeldab põhiseadusest jälitustoiminguteregulatsioonile tulenevaid üldisi nõudeid (II). Lõpuks selgitab kolleegium, milline järelevalve laieneb enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloaalusel 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 § 25<sup>1</sup> osas, mille järgi ei kohaldata jälitustoimingutele, mille loa tähtaeg lõppes enne 1. jaanuari 2013, KrMS § 126<sup>13</sup> lg 3 teises lauses ja lg-s 4 sätestatud ega nähta ette alternatiivset jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise tõhusat ja süsteemset kontrolli.

33. Kolleegiumi hinnangul puudutab järelevalvet jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle üksnes KrMSRS § 25<sup>1</sup> teine lõige, samas kui paragrahvi esimene lõigereguleerib jälitustoimingu lubade kehtivust pärast 1. jaanuari 2013. Lähtudes sellest ja õiguskantsleri põhjendustest, tõlgendab kolleegium õiguskantsleri taotlust selliselt, et vaidlustatud sätteks ei ole mitte KrMSRS § 25<sup>1</sup> tervikuna, vaid üksnes selle lg 2.

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

35. Õiguskantsleri arvates on KrMSRS § 25<sup>1</sup> põhiseadusega vastuolus koosmõjus jälitustoiminguid reguleeriva kriminaalmenetluse seadustiku 3<sup>1</sup>. peatükisätetega. Õiguskantsler rõhutab, et tema seisukohad ja järeldused vaidlustatud sätte põhiseadusvastasuse kohta põhinevad analüüsil, mis ei hõlmanud kõikijälitustegevuse aluseid ja eesmärgi, 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. Jälitustegevuseregulatsiooni 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 "Tõendamise" 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 3<sup>1</sup> "Jälitustoimingud". KrMS § 126<sup>2</sup> lg 1 lubab jälitustoiminguid teha järgmistel alustel: vajadus koguda teavet kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamise või tõkestamise eesmärgil (punkt 1), tagaotsitavaks kuulutamise määruasetamiseks (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 riigijulgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamiseks (JAS § 1 lg 1).

37. Kolleegiumi hinnangul vaidlustab õiguskantsler seega jälitustoimingust teavitamata jätmise järelevalve regulatsiooni osas, mis puudutab KrMS § 126<sup>2</sup> 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 regulatsioonipõhiseaduspärasust samuti üksnes KrMS § 126<sup>2</sup> lg 1 p-des 1 ja 4 sätestatud jälitustoimingute tegemise aluste aspektist. Praeguses otsuses öeldu ei ole üheselt laiendatav teiste jälitustoimingute aluste ega julgeolekuasutuste seaduse alusel riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamiseks teabe kogumisele.

## II

38. Kolleegium käsitleb järgnevalt 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. Jälitustoimingute gatötleb riik isikuandmeid, tehes seda enamasti andmesubjekti eest salaja ehk varjates isiku eest nii andmete töötlemise fakti kui ka selle sisu (vt KrMS § 126<sup>1</sup> lg 1). Kehtiva KrMS 31. peatüki "Jälitustoimingud" kohaselt on jälitusasutustel lubatud teha järgmisel jälitustoiminguid: isiku, asja või paikkonna varjatud jälgimine, võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauringute tegemine, asja varjatud läbivaatus ja asendamine (KrMS § 126<sup>5</sup>), postisaadetise varjatud läbivaatus (KrMS § 126<sup>6</sup>), teabe salajane pealtkuulamine ja -vaatamine (KrMS § 126<sup>7</sup>), kuriteo matkimine (KrMS § 126<sup>8</sup>) ning politseiagendi

kasutamine (KrMS § 126<sup>9</sup>). Põhiõigusi riivabmitte üksnes jätustostoiminguga isikuandmete kogumine, vaid ka kogutud andmeteedasine töötlemine, sh andmete kasutamine ja säilitamine.

**40.**Sõltuvalt konkreetsejätustostoimingu sisust, võib riigi selline tegevus riivata erinevaidpõhiseaduses tagatud õigusi ja vabadusi. Eelkõige riivavad nimetatudjätustostoimingud PS § 26 lg-s 1 tagatud perekonna- ja eraelupuutumast, mis kaitseb üldsättena kogu eraelu, kuid riive võib puudutada kaeraelu spetsiifilisi tahke kaitsvaid põhiõigusi. Asjakohasteks põhiõigusteksvõivad siin olla nii PS § 33 lg-s 1 tagatud eluruumi, valduse jätkökoha puutumatus, PS § 43 lg-s 1 tagatud sõnumisaladus, PS§-s 40 tagatud südametunnistuse, usu- ja mõttevabadus, PS §-s 42sätestatud keeld koguda andmeid isiku veendumuste kohta kui ka PS § 19lg-s 1 tagatud üldine vabaduspõhiõigus.

**41.**PS § 3 lg 1esimene lause nõuab, et kogu riigivõimu tuleb teostada põhiseaduse ja sellegakooskõlas olevate seaduste alusel. Selles põhiseaduse sättes on väljendatudparlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõte, mille kohaselt on seadusandjakohustatud sätestama kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused.Riigikohus on leidnud, et "seda, mida Põhiseaduse järgi on õigustatud võikohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegimitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel" (Riigikohtupraktika alates põhiseaduslikkuse järelevalvekolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsusest III-4/A-1/94).Olulisuse põhimõttest tuleneb, et mida intensiivsem on põhiõiguste riive, sedaüksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ningseada täpsemad ka menetlusnormid.

**42.**Põhiõiguste riivetepuhul tuleb arvestada ka PS § 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusipiirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikusühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabadusteolemust. Põhiõiguse iga riive peab vastama põhiseaduse kõigile normidele, olemanii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas (vt Riigikohtupõhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13. juuni 2005. a otsuskohtuasjas nr 3-4-1-5-05, p 7). Materiaalne kooskõla põhiseadusegatihendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatavaeesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu (vtRiigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26. märtsi2009. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-16-08, p 28).

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

**44.**PS § 14 sisaldabisiku subjektiivset õigust nõuda ja riigi, eelkõige seadusandja objektiivsetkohustust kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagakspõhiõiguste teostumise ning kaitse (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvekolleegiumi 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 riigipositivsele tegevusele, mille riive seisneb riigi kui põhiõiguse adressaaditegevusetuses.

**45.**Kokkuvõtlikult võiböelda, et erinevad jätustostoimingud võivad riivata põhiõigusi erinevaintensiivsusega. See, et jätustostoiminguid tehakse enamasti andmesubjekti eestvarjatult, suurendab jätustostoiminguga kaasneva põhiõiguste riiveintensiivsust. Põhiõiguste intensiivse riive võimalusest tulenevad kõrgemadpõhiseaduslikud nõuded jätustegevuse regulatsioonile. Euroopa InimõigusteKohus (edaspidi EIK) on leidnud, et olukorras, kus täitevvõimu teostataksealaja, on omavoli võimalus ilmne ja see võib lõppastmes ohustada demokraatiatervikuna (EIK 6. septembri 1978. a otsus asjas Klass vs.Saksamaa, nr 5029/71, p 56; samuti 18. mai 2010. a otsusasjas Kennedy vs. Ühendkuningriik, nr 26839/05, p 167).

**46.**Hinnates1994. aastal operatiivtehnilise erimeetme varjatud jälgimine (praegu KrMS §-s 126<sup>5</sup> sätestatud jätustostoiming) põhiseaduspärasust, märkis Riigikohtupõhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et seadusandja peab ise sätestamerimeetmete rakendamise konkreetsed juhud ja nendega seostuvad võimalikudõiguste piirangud, kuid ka varjatud jälgimise üksikasjaliku korra. Kolleegiumleidis, 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 javaduste kasutamise moonutusteks ja Põhiseaduse vastasteks kitsendusteks"(Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari1994. a otsus III-4/A-1/94).

**47.**Jätustegevusepõhiseadusele vastavuse tagamiseks peab jätustegevust reguleeriv seaduskõigepealt nägema ette jätustostoimingute tegemiseks selged alused jamenetluskorra, mis on jätustegevuse seaduslikkuse kontrollimise eelduseks.Jätustegevuse kontrollisüsteem võib nii institutsionaalselt kui ka ajaliseltoolla üles ehitatud erinevalt. Kontrollisüsteemi osaks on eel- ehk ennejätustostoimingut toimuv (*ex ante*) kontroll (mis seisneb enamastijätustostoiminguks loa andmises), toimingu ajal tehtav kontroll ja järelkontrollpärast toimingut (*ex post*kontroll). Institutsionaalselt onjätustegevuse kontroll jagatud eelkõige kohtulikuks, haldusesiseseks japarlamentaarseks kontrolliks.

**48.**Üks oluline osajätustegevuse järelkontrolli süsteemist on kohtulik järelkontroll, millealगतab isik, kelle õigusi jätustostoiming riivab. Igaühe õiguse pöörduda omaõiguste 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 üldkogust 22. detsembril 2000. a määrusest kohtuasjas nr 3-3-1-38-00, p 15).

**49.** Jälitustegevuse varjatud iseloomu tõttu ei ole isik oma põhiõiguste riivist 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 lahendamise arvestamata (KrMS § 126<sup>1</sup> lg 4). Samas ei pruugi enne kriminaalmenetlust kuriteo ärahoidmiseks ja tõkestamiseks (KrMS § 126<sup>2</sup> lg 1 p 1) ning kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks (KrMS § 126<sup>2</sup> lg 1 p 4) tehtava jälitustoiminguga saadud teave vormuda tõendikriminaaltoimikus. Seda näiteks põhjusel, et prokuratuur ei pea vajalikuks 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 pruugisada kriminaalasja kohtusse jõudes jälitustoimingust teadlikuks need isikud, kes ei ole kriminaalmenetluses osalised, kuid kelle põhiõigusi jälitustoimingsamuti 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 korrastatavate tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi jakohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Kolleegium nõustub õiguskantsleri seisukohaga, et PS § 44 lg 3 esimesest lausest tuleneb igal õigust saada teavet tema suhtes tehtud jälitustoimingute kohta, kunas selline teavitamine loob eelduse enda kohta riigiasutustes hoitavate andmetegatutvumiseks.

**51.** Kolleegium märgib, et ühest küljest sätestab PS § 44 lg 3 avaliku võimu kohustuse andaisikule 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 üheltpoolt seadusandja õigust, aga teisalt ka kohustust kujundada menetlus ja kordselle 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, kuideelkõige seadusandja, positiivse kohustusega kujundada õiguslik regulatsioonid, et põhiõiguse kandjal oleks võimalik kasutada oma õigust tutvudatema kohta kogutud andmetega.

**53.** Esmajoones tuleneb PS § 44 lg-st 3 avaliku võimu kohustus näha ette menetlus ja kord, mis võimaldaks andmesubjektile 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 võimukohustuse kujundada menetlus ja kord selleks, et isik saaks teada, et temakohta 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 teenipelgalt andmesubjekti uudishimu, vaid on vajalik tema põhiõiguste kaitseks. Pärast jälitustoimingust teavitamist peavad isiku käsutuses olema õiguskaitsevahendid oma õiguste kaitsmiseks (PS § 15 lg 1 esimese lause). Samuti võib jälitustoimingust teavitamisel olla preventiivne mõju täitevvõimule. Teadmine, et tulevikus tuleb andmesubjektile jälitustoimingust teavitada, võib piirata täitevvõimu omavolilist jälitustegevust.

**55.** PS § 44 lg 3 teine lause ütleb, et seaduse alusel võib PS § 44 lg 3 esimeses lauses tagatud õigust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapsepõlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. Seega on PS § 44 lg-s 3 tagatud põhiõiguse kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga. Seadusandja võib näha ette alused jälitustoimingust teavitamata jätmiseks, kuiseda õigustavad PS § 44 lg 3 teises lauses nimetatud põhjused. Tulenevalt põhiõiguste riive proportsionaalsuse nõudest (PS § 11) tohib jälitustoimingust teavitamist edasi lükata aga üksnes seni, kuniseadusereservatsioonis nimetatud põhjused on kaalukamad kui jälitustoiminguga kaasnenud põhiõiguste riive. Siinjuures tuleb eristada, kas seadusereservatsioonis nimetatud põhjused õigustavad isiku teavitamata jätmist jälitustoimingu tegemise faktist või on võimalik isikut teavitada, kuid jättatalla tutvustamata jälitustoiminguga kogutud teave.

**56.** Ka EIK on leidnud, et tegevus või oht, mille väljaselgitamisele on jälitustegevus suunatud, võib kesta aastaid ja isiku, kelle suhtes isikuandmete salajane kogumine on lõpetatud, tagantjärele teavitamine jälitustoimingust võib ohustada jälitusmenetluse pikemaajalist eesmärki ning paljastada jälitusametite tegevust ja salajasele kaastööle kaasatud isikud. Niipea, kui isikuteavitamine enam ei saa ohustada tehtud toimingute eesmärgi saavutamist, tuleb puudutatud isikut EIK kinnitusele teavitada, kuna teavitamine on oluline meede, vältimaks jälitustoimingute põhjendamatu kasutamist (EIK 28. juuni 2007. a otsus asjas Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhev vs. Bulgaaria, nr 62540/00, p-d 90–91).

**57.**Kolleegium leiab, et olukorras, kus andmesubjekti teavitamine jälitustoimingust ei ole PS § 44lg 3 teises lauses nimetatud põhjustel võimalik, tuleneb PS § 3lg 1 esimesest lausest ja PS §-st 14 nõue, et seaduses oleks sätestatud tõhus kontrollisüsteem, mis tagaks põhiõiguste riive kooskõlapõhiseadusega. Põhiõiguste riive kaasneb nii jälitustoimingu tegemisega, jälitustoimingu saadud andmete töötlemisega (sh säilitamisega) kui kajalitustoimingu teavitamata jätmisega. Sellest tulenevalt peab ühest küljest olema tagatud kontroll jälitustoimingu seadusele vastavuse ja põhjendatuse üle, kuid teisalt ka kontroll selle üle, kas jälitustoimingu teavitamata jätmise (jätkuvalt) põhjendatud. Olukorras, kus jälitustoimingu teavitamata jätmise jätkuv põhjendus sõltub PS § 44 lg 3 teises lauses nimetatud põhjustest, peab kontrollisüsteem tagama, et teavitamata jätmise põhjuste äralangemisel isikut jälitustoimingu teavitatakse. Tõhus kontrollisüsteem saab seisneda eelkõige täitevvõimuses ja kohtuliku kontrollimenetluse erinevate menetlusgarantiide sätestamises.

### III

**58.**Õiguskantsler leiab, et vaidlustatud säte on põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei näe ette enne 1. jaanuari 2013 lõpetatud jälitusmenetluste puhul jälitustoimingu teavitamise suhtes tõhusat ja süsteemset järelevalvet, midateeks sõltumatu ja erapooletu järelevalvaja.

**59.**Kohtuasjalahendamiseks on vajalik kõigepealt selgitada, milline regulatsioon kohaldub enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingu teavitamata jätmisele pärast nimetatud kuupäeva.

**60.**Alates 1. juulist 2004 sätestati kriminaalmenetluse seadustikus ja jälitusasutuste seadusekohustus viivitamata teavitada jälitustoimingu isikut, kelle õigusi jälitustoimingu riivati (KrMS § 121 lg 1 esimene lause, JTS § 17 lg 1 esimene lause). Jälitustoimingu võis jätta teavitamata seaduses sätestatud alustel (KrMS § 121 lg 1 teine lause, JTS § 17 lg 1 teine lause). *Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teisteseaduste muutmise seadusega* sätestati alates 1. jaanuarist 2013 KrMS § 126<sup>13</sup>lg-s 1 kohustus teavitada isikut jälitustoimingu viivitamatult ja lg-s 2 on sätestatud teavitamata jätmise alused. KrMS § 121lg-s 1 ja JTS § 17 lg-s 1, samuti KrMS § 126<sup>13</sup>lg-s 2 sätestatud jälitustoimingu teavitamise edasilükkamise alused väljendavad PS § 44 lg 3 teises lauses nimetatud riive lubatudeesmärke.

**61.**Enne 1. jaanuari 2013 kehtinud regulatsioon (KrMS § 121 lg 1 teine lause ja JTS § 17lg 1 teine lause) lubas jätta isiku jälitustoimingu teavitamata kuni jälitustoimingu teavitamata jätmise aluse äralangemiseni. Seega sai kuni 1. jaanuarini 2013 kehtinud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingu teavitamata jätmise otsus (luba) olla üksnes tingimuslik. Kolleegiumi hinnangul eeldab teavitamata jätmise tingimuslik luba seda, et teavitamata jätmise aluse jätkuvat olemasoluhinnatakse perioodiliselt ja isikut, kelle õigusi jälitustoimingu riivati, teavitatakse jälitustoimingu viivitamatult pärast teavitamata jätmise aluse äralangemist. Selline tõlgendus on kooskõlas PS §-st 11 tuleneva põhiõiguste riiveproportsionaalsuse nõudega. Aja jooksul jälitustoimingu salajas pidamise vajadus üldjuhul väheneb, mistõttu võib jälitustoimingu saadud teabesäilitamise ja muu töötlemisega kaasnev isiku põhiõiguste riive selle ühelhetkel üles kaaluda. Kolleegium on sellel seisukohal hoolimata asjaolust, et kriminaalmenetluse seadustiku ega jälitustegevuse seadus ei sätestanud, kas jakuidas tuleb hinnata teavitamata jätmise aluse jätkuvat olemasolu. Samas ei olnud seaduses sätestatud ka võimalust jätta jälitustoimingu tähtajatult teavitamata.

**62.**Sarnane regulatsioon kehtib enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingu kohta ka pärast 1. jaanuari 2013. Üleminekusättest, KrMSRS §-st 25<sup>1</sup> tuleneb kõigepealt see, et enne 1. jaanuari 2013 (KrMS § 121lg 1 ja JTS § 17 lg 1 alusel) antud jälitustoimingu teavitamata jätmise (tingimuslikud) load jäid pärast uue regulatsiooni jõustumist kehtima. Sellise järelduse võib teha KrMSRS § 25<sup>1</sup> pealkirjast "Jälitustoimingu lubade ja jälitustoimingu tegemisest teavitamata jätmise lubade kehtivus" ja asjaolust, et paragrahv lubade kehtivuse lõppemise kohta midagi ei ütle.

**63.**Lisaks sellele ütleb KrMSRS § 25<sup>1</sup>lg 2, et enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälituslubade alusel tehtud jälitustoimingu kohta ei kohaldata üksnes KrMS § 126<sup>13</sup>lg 3 teises lauses ja lg-s 4 sätestatud jälitustoimingu teavitamata jätmise järelevalve korda. Muus osas tuleb seetõttu juhinduda KrMS § 3 lg-s 2 väljendatud põhimõttest, et kriminaalmenetluses kohaldatakse menetlustoimingu tegemise ajal kehtivat kriminaalmenetlusõigust. Seega, kui pärast 1. jaanuari 2013 tuleb otsustada jälitustoimingu teavitamine või teavitamata jätmise või juhul, kui tuleb hinnata jälitustoimingu teavitamata jätmise jätkuvat põhjendatust, tuleb ka enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingu puhul lähtuda KrMS §-st 126<sup>13</sup>.

**64.**Kehtiva KrMS § 126<sup>13</sup>lg 3 esimene lause sätestab samuti nagu varasem regulatsioon, et jälitustoimingu võib jätta isiku teavitamata kuni teavitamata jätmise aluse äralangemiseni (tingimuslik teavitamata jätmise luba). KrMS § 126<sup>13</sup>lg 4 teise ja kolmanda lause kohaselt võib kohus küll otsustada, et jälitustoimingu jäetakse teavitamata tähtajatult, kuid seda sätet ei kohaldata KrMSRS § 25<sup>1</sup>lg-st 2 tulenevalt jälitustoimingu kohta, mille luba lõppes enne 1. jaanuari 2013.

**65.**Kolleegium leidisesepool, et regulatsioon, mis näeb ette tingimusliku loa jälitustoimingu teavitamata jätmiseks, eeldab perioodilist kontrolli selle üle, kas teavitamata jätmise alus pole ära langenud. Järgnevalt selgitab kolleegium, kes on alates 1. jaanuarist 2013 pädev hindama kuni selle kuupäevani kehtinud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingu teavitamata jätmise jätkuvat õigustatust.



**66.** Kehtiv KrMS § 126<sup>13</sup>lg 3 teine lause sätestab, et prokuratuur kontrollib teavitamata jätmisealuse olemasolu kriminaalasjas kohtueelse menetluse lõppemisel, kuid mitte hiljem kui üks aasta pärast jälitustoimingu loa tähtaja lõppemist. KrMS § 126<sup>13</sup>lg 4 kohaselt, kui ühe aasta möödumisel jälitustoimingu loa tähtajalõppemisest ei ole jälitustoimingu teavitamata jätmise alus ära langenud, taotleb prokuratuur hiljemalt 15 päeva enne nimetatud tähtaja möödumisteeluurimiskohtunikult loa pikendada teavitamata jätmise tähtaega. Eeluurimiskohtunik annab määrusega loa isiku teavitamata jätmiseks või keeldub loa andmisest. Isiku teavitamata jätmisel märgitakse määruuses, kas teavitamatajätmine on tähtajatu või tähtajaline. Tähtajalise teavitamata jätmise korral märgitakse tähtaeg, mille jooksul jäetakse isik teavitamata. Seega on KrMS § 126<sup>13</sup>lg 3 teises lauses ja lg-s 4 sätestatud prokuratuuri konkreetne kontrollkohustus jälitustoimingu teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle, mida täiendab kohtulik kontroll, mille kohaldamise enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingu teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle KrMSRS § 25<sup>1</sup>lg 2 välistab.

**67.** Niikriminaalmenetluses kui ka väljaspool kriminaalmenetlust tehtud jälitustoimingu teavitamise kohustus oli kuni 31. detsembrini 2012 jälitustoiminguid teinud või jälitustoimingu taotlenud uurimisasutusel (KrMS § 121lg 1 esimene lause ja JTS § 17 lg 1 teine lause). Erinevus olis selles, et kriminaalmenetluses andis prokurör jälitusasutusele loa jälitustoimingu teavitamata jätmiseks (KrMS § 121 lg 1 teine lause), kriminaalmenetluse välises jälitustegevuses otsustas teavitamatajätmise jälitusasutuse juht või tema volitatud ametiisik (JTS § 17 lg 1 teine lause). Prokuröri luba jälitustoimingu teavitamata jätmiseks võib nähaolulise menetlusgarantiina, kuid seda üksnes esmasel teavitamata jätmisel. Asjaolust, et kriminaalmenetluses tehtud jälitustoimingu puhul andis prokurör jälitustoimingu teavitamata jätmiseks loa, ei tulene prokuratuuri kohustuskontrollida hiljem teavitamata jätmise jätkuva põhjendatust. Kolleegium nõustub seetõttu õiguskantsleri seisukohaga, et enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingu teavitamata jätmise korral on teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse kontrollimise kohustus sisuliselt jälitusasutusel endal.

**68.** Kuigi *kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse* eelnõu (175 SE, XII koosseis) seletuskirjas rõhutatakse, et ka enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitustoimingu lubade puhul kehtib teavitamata jätmisele prokuratuuri üldine järelevalve, ei ole prokuratuuri sellist kohustust egajärelevalve korda seaduses sätestatud. Kolleegiumi hinnangul ei ole seaduses sätestatud, kas ja kuidas toimub prokuratuuri üldine järelevalve jälitustoimingu teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle. Prokuratuurijärelevalve osas sätestab KrMS § 126<sup>15</sup>lg 1 üksnes, et prokuratuur teeb järelevalvet jälitustoimingu vastavuse üle KrMS §-s 126<sup>4</sup> sätestatud jälitustoimingu tegemiseks antud loale. Ka *kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse* eelnõu seletuskiri viitab prokuratuuri järelevalvet tegelikult takistavatele või isegi välistavatele asjaoludele.

**69.** Jälitustoimingu teavitamata jätmise kontrollimehhanismi võimaliku osana on õiguskantsler hinnanud ka parlamentaarse ja asjaomase ministeeriumi tehtava kontrollitõhusust ning süsteemsust. JAS §-st 36 tulenevalt on Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni pädevuses tegelda ka üksikute jälitusasjadega (kontrollida toimikuid, vaadata läbi kaebusi). Samas sätestab KrMS § 126<sup>15</sup>lg 2, et erikomisjon teeb järelevalvet jälitusasutuste tegevuse üle ja jälitusasutus esitab vähemalt üks kord kolme kuu jooksul komisjonile asjaomaseministeeriumi kaudu kirjaliku aruande jälitustoimingute tegemise kohta. KrMS § 126<sup>15</sup>lg 3 kohustab Justiitsministeeriumi avaldama kord aastas oma veebilehel aastal jälitustoimingu teavitatud isikute arvu, samuti nende isikute arvu, kelle puhul on teavitamine KrMS § 126<sup>13</sup>lg 4 alusel edasi lükatud.

**70.** Kolleegium leiab, et eelkirjeldatud regulatsioon ei taga tõhusat ja sõltumatut kontrollijälitustoimingu teavitamise edasilükkamise põhjendatuse üle. Kolleegium nõustub õiguskantsleri seisukohaga, et enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingu teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle puudub kohtuliku kontrolli võimalus. Haldusesisene kontroll japarlamentaarne järelevalve teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle on sätestatud ebaselgelt ning seda ei saa pidada põhiõiguste kaitse seisukohalt tõhusaks ja sõltumatuks. Kriminaalmenetluses tehtud jälitustoimingu puhul on menetlusgarantiina olemas prokuratuuri luba toimingute teavitamata jätmiseks, kuid menetluskorda selleks, kuidas jälitusasutus peaks hindama teavitamatajätmise jätkuva põhjendatust või kuidas prokuratuur peaks tegema järelevalvetselle üle, pole seaduses sätestatud. Kolleegiumi hinnangul ei ole selline regulatsioon kooskõlas PS § 3 lg-s 1 sätestatud parlamendireservatsiooni põhimõttega ning riivab põhiseadusvastaselt PS §-s 14 tagatud põhiõigust menetlusele ja korraldusele, PS § 15lg 1 esimeses lauses tagatud kohtusse pöördumise põhiõigust ning PS § 44 lg-s 3 tagatud põhiõigust.

**71.** Nii Riigikogu, justiitsminister kui ka siseminister tõid põhjenduse, miks alates 1. jaanuarist 2013 kehtima hakanud järelevalve regulatsiooni ei laiendatud enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingu teavitamata jätmisele, välja otstarbekuse argumenti. Justiitsminister ntlis, et tagantjärele järelevalvekohustuse panemine suurendaks menetlejatetöökoormust ja võtaks sedavõrd palju ressursse, et see võiks seada ohtu riigivõime täita PS § 13 lg-st 2 tulenevat kohustust kaitsta isikute õigusi ja vabadusi. Justiitsminister tõi seejuures välja arvutused, kui palju enne 1. jaanuari 2013 jälituslubasid välja antud ja umbkaudu kuipalju nende toimikute läbivaatamine aega ja raha võtaks.

**72.** Kohustuse viivitamatult teavitada jälitustoimingu isikut, kelle õigusjälitustoimingu riivati, nägi ette 1. juulist 2004 kehtima hakanud kriminaalmenetluse seadustik. Kolleegiumi hinnangul ei ole pärast

sellisekohustuse peaaegu kümne aastast kehtimist kohane välistada järelevalvetjälitustoimingust teavitamata jätmise üle üksnes põhjusel, et järelevalvekulutab liigselt riigi majanduslikke ressursse. Juhul kui riigil oli piisavaltressusse, et jälitustoiminguid teha, oleks riik pidanud ette nägema kapiisavad vahendid selleks, et tagada seadusest tuleneva teavitamiskohustusetäitmine.

**73.**Eeltoodust lähtudes jaPSJKS § 15 lg 1 p-le 2 tuginedes tunnistab kolleegium KrMSRS§ 25<sup>1</sup>lg 2 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, millessee ei näe ette tõhusat kontrollisüsteemi enne 1. jaanuari 2013lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise jätkuvapõhjendatuse üle.

**74.**Seadusandjal tulebkaaluda, kuidas kõrvaldada vastuolu põhiseadusega. See ei pea ilmtingimatatähendama kehtivas KrMS §-s 126<sup>13</sup>sätetatud järelevalvemenetlusekohaldamist kõigile enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa aluseltehtud jälitustoimingutele. Seadusandjal on põhiseaduspärase regulatsioonikehtestamiseks mitmeid erinevaid võimalusi. Sealjuures tuleks arvestada, etmida intensiivsem on jälitustoiminguga põhiõigustesse sekkumine, seda tõhusamadpeaksid olema menetluslikud garantiid, mis tagavad teavitamiskohustusetäitmise. Samuti võib jälitustoimingust teavitamise järelevalve regulatsioonikehtestamisel võtta arvesse aega, mis on möödunud jälitustoimingu tegemisest.Kolleegiumi arvates on oluline näha ette sõltumatu järelevalve selle üle,kuidas täidetakse alates 1. juulist 2004 kehtima hakanudkriminaalmenetluse seadustikus sätetatud jälitustoimingust viivitamatuteavitamise kohustust. Eeltoodust lähtudes lükkab kolleegium PSJKS § 58 lg-le 3tuginedes otsuse jõustumise kuue kuu võrra edasi, et anda seadusandjale aegapõhiseaduspärase regulatsiooni kehtestamiseks.

Priit Pikamäe, Eerik Kergandberg,Jaak Luik, Ivo Pilving, Jüri Põld

[Eriarvamus](#) Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu otsusele põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-42-13