



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

Teie 28.08.2024

Meie 18.10.2024

nr 1-6/3013-1, SIM/24-0845/-1K  
nr 8-2/6339

### **Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (teabevahetus Euroopa Liidu liikmesriikide vahel ja Europoliga) eelnõu kooskõlastamine**

Austatud minister

Siseministeerium on Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitanud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (teabevahetus Euroopa Liidu liikmesriikide vahel ja Europoliga) eelnõu. Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu põhimõteteliste märkustega arvestamisel.

#### **I. Põhimõttelised märkused**

##### **1. Eelnõu § 1 punktiga 1 soovitakse muuta ja ümber sõnastada KrMS-i 19. peatüki 8. jao 9. jaotis.**

Kordame mitteametliku koostöö raames esitatud seisukohta, et kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) ei ole mainitud direktiivi ülevõtmiseks sobiv õigusakt ning eelnõus toodu tuleks reguleerida politseikoostööd reguleerivates õigusaktides.

Kehtiva KrMS 19. peatüki 8. jao 9. jaotis reguleerib kriminaalmenetluse raames teabe ja jälitustoiminguga kogutud teabe vahetamise põhimõtteid Euroopa Liidu liikmesriikide vahel ning ei reguleeri muud politseikoostööd ja infovahetust (Europol, Interpol jne), selleks on vastavad sätted politsei ja piirivalve seaduses (PPVS-s).

Kriminaalmenetluse seadustiku reguleerimisala sätestab KrMS § 1:

*(1) Käesolevas seadustikus sätestatakse kuritegude kohtueelse menetluse ja kohtumenetluse kord ning kriminaalasjas tehtud lahendi täitmisele pööramise kord.*

*(2) Käesolevas seadustikus sätestatakse ka jälitustoimingute tegemise alused ja kord.*

Sestap võib juba KrMS § 1 tõlgendamisel asuda politseikoostööd soovimatult piirama, kui kogu koostöö regulatsioon tuua KrMS-i. Pealegi võib regulatsiooni esitamine KrMS-s jätta mulje, et direktiiv on üle võetud poolikult – üksnes kriminaalmenetlusega seonduva koostöö osas. Kuivõrd KrMS reguleerib kitsalt kriminaalmenetlust, oleks võimaliku rikkumismenetluse käigus sellisele väitele raske vastu vaielda.

Muuhulgas juhime tähelepanu, et KrMS on üks konstitutsioonilistest kohtumenetluse seadustikest ning politseikoostöö reguleerimine sellises aktis ja osas, mis ei puutu kriminaalmenetlusse, võib tekitada ka normihierarhilisi anomaaliaid.

Enhki esialgu võib näida mugav kogu direktiiv üle võtta ühes õigusaktis, tuleks Eesti õiguskorra struktuuri säilitamiseks kriminaalmenetlusega mitteseotud politseikoostööd reguleerida muus sobivas õigusaktis, näiteks PPVS-s. Asjaolu, et direktiiviga kehtetuks tunnistatav raamotsus

2006/960/JSK oli tõesti kunagi üle võetud KrMS § 19. ptk 8. jao 9. jaotises (kriminaalmenetluse seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus – 578 SE), ei tohiks viia praegu kehtiva õiguskorra struktuuri ja eelpool mainitud ohtude eiramiseni. Lisaks oli vana raamotsuse kohaldamisala oluliselt kitsam kui uuel direktiivil.

Eelnevale tuginedes on meie hinnangul eksitav esitada eelnõus kavandatud regulatsioon tervikuna KrMS-i justiitskoostöö regulatsiooni juures, vaid KrMS-s tuleks reguleerida kriminaalmenetlust puudutav teabevahetus, politseikoostööd puudutav regulatsioon tuleks esitada PPVS-s. Palume eelnõu muuta.

- 2. Eelnõu § 1 p 1 (KrMS § 508<sup>78</sup> lg 7) –** kõnealune lõige sätestab, et kui teabe Euroopa Liidu liikmesriigile või Europolile edastamiseks peab olema käesoleva seadustiku § 214 kohaselt kohtu või prokuratuuri luba (edaspidi *teabevahetusluba*), tagab kohus või prokuratuur selle taotluse lahendamise ööpäev ringi.

Seletuskirjas on märgitud järgmist: „Rootsi direktiivikohane teabevahetus on mõeldud toimuma reeglina EL-i liikmesriikide ühtsete kontaktpunktide kaudu, kes töötavad ööpäev ringi, omavad juurdepääsu kogu uurimisasutuste teabele ja terviklikku ülevaadet riigi operatiivsest õiguskaitsealasest rahvusvahelisest teabevahetusest. Uurimisasutuste struktuurüksustele sellist võimekust ette nähtud ei ole.“

Siiski soovitakse eelnõuga sätestada eelmises lõigus nimetatud võimekus prokuratuurile ja kohtule – „tagab kohus või prokuratuur selle taotluse lahendamise ööpäev ringi“. Taotluse lahendamine ööpäev ringi võib olla võimalik uurimisasutuse puhul, mille töö toimub vahetustega, aga mitte kõnealuses normis sätestatud asutuste puhul.

Ühtsele kontaktpunktile esitatud teabetaotluste kiire menetlemise tagamiseks näeb Rootsi direktiiv ette selged tähtajad, mis võtavad arvesse taotluse kiireloomulisust ja uurimisasutuse juurdepääsu vastavale teabele. Rootsi direktiivi artikli 5 lõike 1 kohaselt (sama regulatsioon toodud eelnõukohases KrMS § 508<sup>83</sup> lõikes 1 ja lõike 2 punktides 1 ja 2) peab EL-i liikmesriik tagama teiselt riigilt saabunud teabetaotlusele vastamise üldreeglina seitsme päeva jooksul (kehtiva KrMS § 508<sup>81</sup> lõikes 3 sätestatud 14 päeva asemel). Kiireloomulise taotluse puhul tuleb vastata:

- kaheksa tunni jooksul, kui tegemist on otse juurdepäasetava teabega (sama tähtaeg sätestatud kehtiva KrMS-i § 508<sup>82</sup> lõikes 1);
- kolme päeva jooksul, kui tegemist on kaudselt juurdepäasetava teabega ehk teabega, mille saamiseks peab uurimisasutus tegema päringu (nt KrMS § 215 lõikele 1 tugineva nõudekirja).

Seejuures tuleb silmas pidada eelnõukohase KrMS-i § 508<sup>78</sup> lõikes 7 rõhutatut, st kohustust saada kohtueelse menetluse andmete avaldamiseks luba prokuratuurilt. Nimetatud luba või sellest keeldumine tuleb saada eelnimetatud tähtaegade jooksul.

Seletuskirjas märgitakse: „Ehkki teabetaotlusele vastamise tähtajast on võimalik kõrvale kalduda, on see lubatav vaid erandjuhtudel, milleks on näiteks olukord, kui prokuratuur või kohus vajab teabevahetusloa andmise üle otsustamiseks taotluses tõstatatud küsimuste ulatuslikkuse või keerukuse tõttu lisaaga. Teabetaotluste tähtaegne lahendamine õigusasutuste poolt on võimalik õigusasutuse ühtse kontaktpunkti ruumides füüsilise kohaloleku korral või siis, kui õigusasutus on funktsionaalselt kättesaadav näiteks telefoni teel<sup>1</sup>.“

Olukorrad, kus uurimisasutusel tuleb teabetaotlusele vastamiseks küsida luba prokuratuurilt, või veel enam – kohtult, on pigem erandlikud. Seetõttu tuleb käesoleval ajal ja tulevikus tagada õigusasutuse kättesaadavus näiteks telefoni teel, sest Eestis ei asu uurimisasutused õigusasutusega samas hoones. Üldreeglina ei ole Rootsi direktiivi alusel tehtud teabetaotluste alusel saadud teave menetluses kasutatav ning Europoli andmetel moodustavad 80% SIENA kaudu esitatud teabetaotlustest küsimused, kas EL-i liikmesriigil on isiku X kohta teavet või mitte.<sup>2</sup> Sellest hoolimata tuleb prokuratuuril ja kohtul vastav võimekus tagada. Kuigi reageerimise

<sup>1</sup> Rootsi direktiivi põhjendus nr 28.

<sup>2</sup> Europoli ettekanne. Prüm II määruse ülevõtmise teemaline konverents, 30. aprillil 2024. a, Brüsselis.

tagamine õigusasutuse poolt on praktikas tagatud nn valveprokuröride ja -kohtunike näol, on vastav avalikult kättesaadav õiguslik regulatsioon, s.o kohtute seaduse § 6 lõikes 4 sätestatud kohtuniku valveaeg ja prokuratuuriseaduse § 22<sup>2</sup> lõikes 1 sätestatud prokuröri valveaeg ehk aeg, mil isik peab olema töövälisel ajal kättesaadav ettenägematute või edasilükkamatute teenistusülesannete täitmiseks, Rootsi direktiivi ülevõtmise jaoks liiga üldsõnalised.“

Eelnõu seletuskiri ei sisalda prognoosi, kui erandlikud need seletuskirjas märgitud olukorrad olla võiksid. Seetõttu tuleb seletuskirja analüüsiga täiendada, milles sisalduks ka vastus küsimusele - kui palju suureneks töökoormus?

Seletuskirjas märgitakse, et „Kavandatavad muudatused võivad mõnevõrra puudutada ka kohtunikke. Eeskätt nelja esimese astme kohtu – Harju Maakohus, Tartu Maakohus, Pärnu Maakohus ja Viru Maakohus, kohtunikke, kes tegelevad kriminaalasjade lahendamise. Teabetaotlustega seoses võib tekkida vajadus lahendada kohtute pädevusse kuuluvaid taotlusi, kuid eelnõu koostajad peavad seda vähetõenäoliseks.“

Seletuskirjas toodu kohaselt on Europol'i andmetel teabevahetus SIENA-s pidevas tõusutrendis. Seda eeskätt seetõttu, et piiriülesest raskest kuritegevusest enim mõjutatud EL-i liikmesriigid on avastanud selle kasutegurid. 2021. aastal on SIENA kaudu:

- algatatud uusi juhtumeid 123 000 (kasv 2020. aastaga võrreldes 38%);
- vahetatud 1,54 miljonit operatiivsõnumit (kasv 2020. aastaga võrreldes 22%);
- ühendatud 2400 pädevat riiklikku asutust 51 riigist ja 14 rahvusvahelist organisatsiooni või asutust;
- ühendatud on üle 19 000 lõppkasutaja.

Oletame, et 123 000 juhtumi puhul on vaja prokuratuuri luba 10% juhtudest, see tähendab, et prokuratuur peaks aastas vaatama läbi ja väljastama 12300 luba. Oletame, et kohtu luba on vaja 2% juhtudest, see on 2460 luba aastas, 205 luba kuus ning ca 47 luba nädalas. Seetõttu ei saa Justiitsministeerium nõustuda, et selline lubade väljastamine mõjutaks kohtu senist tööd vaid mõnevõrra (taotlus tuleb vaadata läbi, tutvuda materjalidega ja teha otsustus) ning seletuskirjas märgitud tuleb täpsustada.

Lisaks tekivad järgmised küsimused: kas telefonitsi on võimalik vahetada sellist informatsiooni, nt jälitusteavet puudutavat üle küsida, kui kohtul on lisaküsimusi loa andmise või andmisest keeldumise otsustamiseks? St kas saab eeldada, et valvekohtunik või eeluurimiskohtunik peaksid telefonitsi nt kell 03.00 suhtlema kontaktpunktiga avatud sidekanalit pidi? Ka neid küsimusi peab seletuskirja täiendades kindlasti käsitlema.

Olete seletuskirjas negatiivse mõjuna välja toonud selle, et eelnõuga tekib kohustus tagada operatiivses teabevahetuses osalemise võimekus ööpäev ringi. Selles osas markeerime, et ka kohtud on kõnealuse eelnõu sihtrühm ja väljatoodud negatiivse mõjuga seoses ei ole kohtutega üldse arvestatud.

Kokkuvõttes on Justiitsministeeriumi jaoks äärmiselt küsitav eelnõuga sätestatav eesmärk, et kuigi luuakse ka taotlusele vastamise tähtaegu puudutav regulatsioon, siis peavad prokuratuur ja kohus tagama teabevahetusloa taotluse lahendamise ööpäev ringi. Sellest tulenevalt teeme ettepaneku eelnõu muuta ja lõikes 7 kasutada „ööpäev ringi“ asemel kasutada „viivitamatult“. Eelnõu sõnastuse muutmisel jäävad asjakohaseks meie käesolevas märkuses esitatud küsimused, mida palume seletuskirjas kajastada.

- 3. SIENA-ga kaasnevad kulud.** Puudub selgus, millised kulud võivad kaasneda SIENA kasutusele võtmisega, mis tingimused selleks peavad olema täidetud jms.

Samuti ei ole vanglad käesoleval hetkel valmis 24/7 teabevahetuseks, kui see peaks puudutama salastatud teavet või vajama tõlketeenust. Vanglate teabe- ja uurimisosakondade ametnikud ei viibi 24/7 vanglas kohapeal. Väljaspool tavapärasest tööaega reageerib vajadusel valves olev ametnik ja info edastamise kiirust võib mh mõjutada see, kas selleks on vaja minna vanglasse või mitte.

Palume eelnõu seletuskirja täiendada infoga kulude kohta, samuti palume käsitleda ka SIENA kasutusele võtmise tingimusi.

- 4. Põhiseaduspärasuse analüüs** – eelnõu seletuskirja 2.3. osas on käsitletud eelnõu põhiseaduspärasust. Olete välja toonud PS-s sätestatud põhiõigused, mida eelnõuga kavandatavad muudatused riivata võivad ning esitanud järgmise kokkuvõtte:

„Kokkuvõttes võib isikuandmete edastamine teisele EL-i liikmesriigile riivata mitmeid PS-is sätestatud põhiõigusi, eriti eraelu puutumatuse, isikuandmete kaitse, tõhusa õiguskaitse ja õiglase kohtumenetluse, turvalisuse ja vabaduse ning isikupuutumatuse õigusi. Sellise andmete edastamise korral peavad olema tagatud seaduslikud alused, proportsionaalsus ja piisavad kaitsemeetmed isikute põhiõiguste kaitseks. Eelnõuga nähakse ette selged reeglid teabevahetuseks ning kontrollimeetmed, mis võimaldavad ennetada ja tuvastada vigu andmetöötlemises. Seega on eelnõu PS-ga kooskõlas.“

Palume seletuskirja täiendada ning esitada analüüs ja sisuline argumentatsioon, mille alusel on jõutud järeldusele, et käesolev eelnõu on PS-ga kooskõlas.

## **II. Sisulised märkused**

Esitame lisaks põhimõttelistele märkustele järgmised sisulised märkused, mis on asjakohased olemata õigusaktist, millega direktiiv üle võetakse.

- 5. Eelnõu § 1 p 1 (KrMS § 508<sup>78</sup> lg 3 p 1)** – kõnealuses normis on sätestatud otse juurdepääsetav teave – andmekogu andmed, millele on ühtsel kontaktpunktil või uurimisasutusel juurdepääs.

Seletuskirjas lk 11 on selgitatud järgmiselt: „Otse juurdepääsetav teave on andmekogus olev teave, millele on ühtsel kontaktpunktil ja uurimisasutusel juurdepääs. Rootsi direktiivi põhjenduse nr 28 kohaselt peaks ühtsel kontaktpunktil olema juurdepääs kogu teabele, mis on kättesaadav tema liikmesriigis, sealhulgas kasutajasõbralik juurdepääs kõigile asjakohastele EL-i ja rahvusvahelistele andmebaasidele ja platvormidele kooskõlas kohaldatavas EL-i ja liikmesriigi õiguses sätestatud korraga.“

Esmalt palume seletuskirjas selgitada, miks on laiendatud otse juurdepääs andmekogus olevale teabele lisaks ühtsele kontaktpunktile ka uurimisasutusele, kui direktiiv seda ette ei näe.

Samuti palume muuta eelnõus termini „otse juurdepääsetav teave“ definitsiooni selliselt, et termini tegelik sisu definitsioonist selguks – teise liikmesriigi ühtsel kontaktpunktil ei ole juurdepääsu Eesti andmekogudes olevatele andmetele, vaid andmetele on juurdepääs vastava riigi ühtsel kontaktpunktil, kes need teise riigi kontaktpunktile edastab.

- 6. Eelnõu § 1 p 1 (KrMS § 508<sup>78</sup> lg 10)** – eelnõuga täiendatakse KrMS § 508<sup>78</sup> lõikega 10, mis sätestab, et teavet vahetatakse inglise keeles.

Esiteks tõstatame küsimuse kohtunikega seotult – kohtu luba vajavas olukorras peab selle normi kohaselt kohus tutvuma materjalidega inglise keeles, et otsustada loa andmine või andmisest keeldumine. Puudub teave, kuidas on korraldatud materjalide tõlge? Taotluse võib koostada eesti keeles, aga materjalid ilmselt siis eelnõu järgi ei ole eesti keeles. Kas saab eeldada, et sellist infot peab kohtunik suutma hallata inglise keeles? Palume neid küsimusi seletuskirjas käsitleda, et selguks, kas ja kuidas on korraldatud nt materjalide tõlge.

Teiseks markeerime, et direktiivi artikkel 11 kohaselt ei pea olema keelenõue sätestatud seaduse tasandil. Direktiiv näeb ette kohustuse edastada kasutatavate keelte nimekiri komisjonile. See jätab paindlikumad võimalused kasutatavate keelte nimekirja vajadusel muuta.

Tekib küsimus, mis juhtub olukorras, kui taotlus esitatakse muus keeles, nt Soomega kiireloomulise teabevahetuse korral kas soome või eesti keeles. Justiitsministeerium ei poolda

ülereguleerimist ja põhjendamatult seaduse tasandil sedavõrd jäika lähenemist. Palume norm eelnõust välja jätta.

7. **Eelnõu § 1 p 1 (KrMS § 508<sup>82</sup> lg 1 p 6)** – kõnealuse normi kohaselt keeldutakse teabetaotlusele vastamisest juhul, kui teabevahetus on teabevahetus eesmärki arvestades selgelt ebaproportsionaalne.

Selline sõnastus jätab mulje, et olukorras, kus proportsionaalsus ei ole piisavalt selge, on võimalus teabevahetuseks. Selgitame, et selline kontseptsioon on vastuolus IKÜM artiklis 5 lg punktis b sätestatud eesmärgipärasuse põhimõttega, mille kohaselt tohib isikuandmeid töödelda selgelt kindlaks määratud ja üksnes õiguspärasel eesmärgidel. Eelnevalt tulenevalt palume normist sõna „selgelt“ välja jätta.

8. **Eelnõu § 3 p 1 (PPVS § 7<sup>63</sup>)** – kõnealune norm sätestab, et KrMS-s reguleeritud teabevahetus toimub töövoosüsteemis, samas ei ole eelnõus reguleeritud, kes on töövoosüsteemi vastutav töötleja.

Selgitame, et igasugune isikuandmete töötlemine riivab PS §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja.

Asjaolu, kes on isikuandmete vastutav töötleja, on oluline küsimus, mistõttu palume eelnõus sätestada ka töövoosüsteemi vastutav töötleja.

9. **Eelnõu § 3 p 1 (PPVS § 7<sup>64</sup> lg 3)** – kõnealune norm sätestab, et töövoosüsteemis säilitatakse isikuandmeid seni, kui see on vajalik, et ühtne kontaktpunkt saaks täita talle KrMS-s sätestatud ülesandeid.

Samas on seletuskirjas selgitatud, et andmete säilitamise tähtaeg on sõltuvuses KarS-i aegumistähtaegadest. Juhime tähelepanu asjaolule, et KrMS-s on ühtse kontaktpunkti ülesanne vahetada teavet kontaktpunktide ja uurimisasutustega, kui teabevahetus on toimunud, siis vajalikud andmed säilitatakse juba edasi vastava menetluse juures (toimikus), millele kohalduvad eraldi regulatsioonid ning teavet säilitatakse nende asutuste ülesannete täitmiseks, kelle pädevuses on konkreetse menetluse läbiviimine. Seetõttu tuleks isikuandmed töövoosüsteemist peale edastamist kustutada. Palume selles osas seletuskirja muuta.

Ühtne kontaktpunkt saab andmeid säilitada üksnes talle seadusega pandud ülesannete täitmiseks. Palume eelnõu täiendada ja kavandada säte, mille kohaselt säilitab ühtne kontaktpunkt isikuandmeid seni, kui need on edastatud asja menetlevale asutusele.

10. **Eelnõu § 3 p 1 (PPVS § 7<sup>64</sup> lg 6)** – kõnealuse normi kohaselt on töötlussüsteemi andmed juurdepääsupiiranguga ja asutusesiseseks kasutamiseks. Selgitame, et teavet saab tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks siis, kui esineb mõni AvTS § 35 lg 1 nimetatud asjaolu, muul juhul on tegemist avaliku teabega.

Kõnealuse lõike puhul ei ole tegemist eriseadusest tuleneva juurdepääsupiirangu alusega ning üldise AvTS-i regulatsiooni kohaldumise tõttu tuleb see norm eelnõust välja jätta.

Kui teabe töötlemisel tuleb vajadusel kohaldada ka PPVS §-s 7<sup>48</sup> sätestatud andmesubjekti õiguste piiranguid, siis palume seda seletuskirjas markerida.

Samuti palume üle vaadata ja täiendada PPVS § 7<sup>48</sup>, et see oleks kooskõlas IKÜM artikliga 23, õiguskaitseDirektiivi artikliga 16 ja IKS-ga.

Seaduslik meede andmesubjekti õiguste piiramiseks peab olema õigusselge, sh on ka Euroopa AndmekaitseNõukogu leidnud, et eelkõige peab siseriiklik õigus olema oma sõnastuses piisavalt selge, et anda kodanikele piisavat teavet asjaolude ja tingimuste kohta, mille korral vastutavatel

töötajatel on õigus selliseid piiranguid rakendada. Samuti leidis Euroopa Andmekaitsekoogu, et piirangu kohaldamine oleks isiku suhtes „eeldatav“, peab olema määratletud ka piirangu ajaline kestus. Eriti kui piirangut saab kohaldada piisavalt määratlemata tingimustel. Juhime tähelepanu, et ajalised piirangud PPVS-i kõnealune säte ei reguleeri.

### **III. Muud märkused eelnõu ja seletuskirja kohta**

- 11.** Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud märkustega.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja failid Justiitsministeeriumi märkustega

Kärt Voor 5868 0033, Kart.Voor@just.ee  
Mari Keskküla  
Mare Tannberg  
Laura Vaik  
Liisi Seene  
Kristel Niidas  
Joel Kook  
Elen Tisler  
Karl-Erik Ansmann