Õiguskantsler

Justiits- ja digiminister

1.10.2025

Austatud õiguskantsler ja minister

Pöördume Teie poole probleemiga, mis pärsib efektiivset kaitseõiguse teostamist ja eraelu kaitset ning tekitab lisakulu ka riigile. Nimelt keelab kehtiv asjakohane määrus jälitustoimingu käigus kogutud teabe puudutatud isikule edastamise või sellest koopia tegemise. Nii saavad jälitustoimingutele allutatud isikud nende kohta kogutud teabega tutvuda üksnes jälitusasutustes koha peal, ametnike juuresolekul. Praktikas tähendab see seda, et advokaadid ja kahtlustatavad peavad veetma päevi või isegi nädalaid kuulates kõrvaklappidega salvestusi ja nende kohta käsitsi endale märkmeid tegema. Arvestades õigusabiteenuste hindu ja ajakulu, muudab see vastavate tõenditega põhjaliku tutvumise ülemäära raskeks või praktiliselt võimatuks. Samas puudub sellisteks piiranguteks ülekaalukas avaliku huvi eesmärk, kuivõrd tänapäeva tehnoloogiaga saaks vastavad salvestised edastada isikutele nt läbi e-toimiku, kopeerida eraldi andekandjale või ümberkirjutused genereerida ka arvuti abil, säästes nii jälitusasutuste ja kaitse ressursse kui ka inimeste aega. Selliselt on kaitseõiguse piirang põhjendamatu. Lisaks on vastav kord vastuolus KrMS selge sättega.

Teen ministeeriumile ettepaneku algatada määruse muudatus ning õiguskantslerile ettepaneku kujundada ka oma seisukoht määruse kooskõla suhtes põhiseadusega.

1. Regulatsioon
2. Vabariigi Valitsuse 3.01.2013 [määrusega](https://www.riigiteataja.ee/akt/126062015024) nr 4 on kehtestatud “Jälitustoimingust teavitamise ja jälitustoimiku tutvustamise kord“ (edaspidi *kord*). Korra § 5 lg 1 sätestab, et isikul võimaldatakse tutvuda jälitustoiminguga kogutud andmetega ja jälitustoimingu käigus tehtud foto, filmi, heli- või videosalvestisega või muu teabetalletusega jälitustoimingu teinud jälitusasutuse või jälitustoimingu tegemist taotlenud uurimisasutuse ametiruumides asutusega kokkulepitud ajal või jälitustoimingu teinud jälitusasutuse või jälitustoimingu tegemist taotlenud uurimisasutuse otsusel kinnipidamisasutuses kinnipidamisasutusega kokkulepitud ajal. Sama paragrahvi lg 7 sätestab, et tutvumiseks esitatud andmetest ei tehta koopiat. Praktikas on seetõttu ära keelatud ka kohapeal nö täieliku stenogrammi tegemine tutvutud teabe põhjal ning ka kaitsja tohib endale ülestähendusi teha vaid märksõnade ja lühendatud märkuste abil.
3. Analüüs
   1. Formaalne põhiseaduspärasus
4. Määrus on kehtestatud KrMS § 12614 lg 3 alusel, mille järgi kehtestab jälitustoimingust teavitamise ja jälitustoimiku tutvustamise korra valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul Vabariigi Valitsus. Sellest sättest ei tule täpsemaid volituse piire.
5. PS § 3 lg 1 ls 1 lubab riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 87 p 6 alusel annab Vabariigi Valitsus määruseid seaduse alusel, st määrused peavad seadustega kooskõlas olema ega tohi nendega vastuollu minna. Seega peab kord olema KrMS‑i kõigi sätetega kooskõlas.
6. Järgnevalt analüüsitakse, kuidas reguleerib KrMS jälitustoiminguga kogutud teabele juurdepääsu. Jälitustoiminguga saadud teave on ühest küljest asi iseenesest, teisalt muutub tõenäoliselt osa sellest infost menetlusdokumendiks kriminaalmenetluses (tõendamiseks vajalikus osas vormistatakse see teave jälitustoimingu protokollis, muus osas jälitustoimingu kokkuvõttes – KrMS § 12610).
7. Jälitustoiminguga kogutud infole on kahtlustataval õigus ligi pääseda enne muid tõendeid, täpsemalt pärast jälitustoimingu tegemise loa lõppu (KrMS § 12613 lg 1 ja § 12614). Seejuures on jälitusinfoga tutvumise õigus ka igal muul puudutatud (teavitatud) isikul, mitte üksnes kahtlustataval. Teavitamata jätmine on erandlik ja peab olema põhjendatud (lg 2) ning allub esmalt prokuratuuri ning pikema aja puhul kohtulikule kontrollile (lg-d 3 ja 4). Infoga tutvumise täpsemat viisi jälitustegevuse kohta otseselt kehtiv KrMS regulatsioon (KrMS peatükk 31) ette ei näe.
8. Sõnaselgelt on sätestatud koopia saamise õigus üldnormina menetlusdokumentide puhul. KrMS § 1604 lg 1 sätestab, et kui isikul on selle seadustiku alusel õigus tutvuda menetlusdokumendiga, võimaldatakse talle teha sellest väljakirjutusi ja saada tasu eest selle koopia, kui selles seadustikus ei ole reguleeritud teisiti. Menetlusdokumente reguleerib KrMS 5. peatükk ning selle järgi on menetlusdokumendiks ka näiteks foto (§ 149), film ning heli- ja videosalvestis (§ 150). Seega ei ole menetlusdokumendiks mitte üksnes kirjaliku sisuga elektrooniline või paberil dokument. Kuna menetlusdokumendi mõiste on lai, tuleks kriminaaltoimikusse lisatud jälitustoiminguga kogutud teavet pidada menetlusdokumentide regulatsiooniga hõlmatuks, millest koopia saamise õiguse sätestab otsesõnu KrMS § 1604 lg 1. Kuna menetlusdokumendist on seaduse järgi õigus koopia saada, on kord ses osas *contra legem* ja seetõttu põhiseaduse vastane.
9. Kogu jälitustoiminguga kogutud teave ei ole kriminaalmenetluses tõendi väärtusega ja seda ei lisata kriminaalasja toimikusse ega kohtumenetluses e-toimikusse. Ses osas KrMS ei täpsusta jälitustoiminguga kogutud teabega tutvumise viisi. Seejuures KrMS § 12614 lg 3 annab valitsusele volituse kehtestada jälitustoimingust teavitamise ja jälitustoimiku tutvustamise *korra*. Volitusnorm ei luba sätestada (piiravaid) tutvumise *viise*. PS § 3 lg-st 1 ja § 87 p-st 6 tulenevalt võib Vabariigi Valitsus anda määruseid üksnes seadustega kooskõlas, neid täpsustades, aga mitte kehtestada täiendavaid piiranguid. Eeltoodust tulenevalt ületab kord volitusnormi piire ja on seetõttu PS § 3 lg-ga 1 ja § 87 p-ga 6 vastuolus.
10. Juhul, kui eeltoodud argumentatsiooniga ei nõustuta, tuleb analüüsida riive materiaalset põhiseaduspärasust. Lisaks võib määruse regulatsioon olla materiaalselt põhiseadusvastane ka siis, kui see on formaalselt põhiseadusega kooskõlas või viiakse kooskõlla.
    1. Riive materiaalne põhiseaduspärasus
11. Materiaalse põhiseaduspärasuse puhul on mõju kahetine – esiteks eraelu puutumatusele nii kahtlustatava kui ka teiste isikute puhul ja teiseks kaitseõigusele.
    * 1. Õiguse perekonna ja eraelu puutumatusele riive
12. PS § 26 ls 1 sätestab, et igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. KrMS § 1261 lg 1 järgi on jälitustoiming isikuandmete töötlemine eesmärgiga varjata andmete töötlemise fakti ja sisu andmesubjekti eest. Isiku andmed kuuluvad tema eraelu sfääri. Isiku andmete töötlemine tema teadmata riivab eraelu puutumatust.
    * 1. Kaitseõiguse riive
13. Tõenditega tutvumise õigus on vajalik kaitseõiguse tagamiseks. Kaitseõigus tugineb PS § 21 lg 1 esimesele ja teisele lausele – igaühele, kellelt on võetud vabadus, teatatakse viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil vabaduse võtmise põhjus ja tema õigused; kuriteos kahtlustatavale antakse viivitamatult ka võimalus valida endale kaitsja ja kohtuda temaga.
14. EIÕK art 6 lg 3 p b järgi peab iga kuriteos süüdistatav saama piisavalt aega ja võimalusi enda kaitse ettevalmistamiseks. EIK on rõhutanud kaitseõiguse kontekstis, et konventsioon ei ole mõeldud tagama õigusi, mis on pelgalt teoreetilised või illusoorsed, vaid õigusi, mis on praktilised ja tõhusad; see kehtib eriti kaitseõiguste kohta, arvestades õiguse õiglasele kohtumenetlusele keskset rolli demokraatlikus ühiskonnas, millest need õigused tulenevad[[1]](#footnote-1).
15. Kaitseõiguse põhiõiguse sisu ei ole mitte formaalne õigus kaitsjale ja tema abi kasutamisele ega üksnes tõenditega tutvumiseks piisava aja võimaldamine, vaid kaitseõiguse mõttest tulenevalt ei tohi teha ka põhjendamatuid takistusi tõenditega tutvumisel. Takistusena ei saa mõista mitte üksnes keeldu, vaid ka praktilisi probleeme. Praktilisi probleeme tuleb hinnata kaasaegses kontekstis. Seega olukorra puhul, kus tegemist on digitaalsete tõenditega, mida oleks võimalik teha kättesaadavaks nt e-toimikus või edastada elektrooniliselt, kuid millega tutvumiseks nähakse ette keerukam kord, on see praktiline takistus. Olukord, kus tuleb aeg kokku leppida ja kohale minna, sh iga kord, kui tahetakse midagi uuesti üle kontrollida, on praktiline takistus ja seega ka kaitseõiguse piirang.
16. Põhiõiguse piirang on põhiseaduspärane, kui sellel on legitiimne eesmärk ja piirang on legitiimse eesmärgi suhtes proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas)[[2]](#footnote-2).
    * 1. Riive legitiimne eesmärk
17. Korral puudub seletuskiri või ei ole see leitav, seega võib piirangu eesmärki üksnes oletada.
18. Mõningatel juhtudel võib näha koopiate tegemise keelu taga eesmärki kaitsta kolmandaid isikuid. Teiseks võib näha eesmärki kulusid kokku hoida – jälitustegevuse talletused on teatud kohas ja keegi ei pea tegelema nende edastamise või kättesaadavaks tegemisega.
19. Eraellu lubab põhiseadus sekkuda seaduses sätestatud juhtudel ja korras muuhulgas kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks (PS § 26 ls 2). Samuti on lubatud see mõne muu põhiseadusega tagatud väärtuse kaitseks. PS § 21 lg 2 teise lause järgi antakse kuriteos kahtlustatavale viivitamatult võimalus valida endale kaitsja ja kohtuda temaga. Põhiseadus ei reguleeri täpsemalt kaitseõiguse teostamise viisi. Riigikohus on märkinud, et PS § 21 on reservatsioonita põhiõigus, mida võib piirata üksnes mõne muu põhiõiguse või põhiseadusest tuleneva väärtuse kaitseks[[3]](#footnote-3).
20. Kolmandate isikute eraelu kaitse nõue tuleneb põhiseadusest (§ 26), seega on kolmandate isikute eraelu kaitse eesmärk legitiimne.
21. Riigikohus on pidanud kohtumenetluses ökonoomiat põhiseaduslikuks õigusväärtuseks[[4]](#footnote-4). Samamoodi tuleb ka muudes valdkondades pidada riigi säästlikkuse eesmärki põhiseaduslikuks õigusväärtuseks. Seega tuleb nii teiste isikute eraelu kaitset kui ka säästlikust pidada legitiimseteks eesmärkideks.
    * 1. Riive sobivus
22. Riive sobivuse puhul hinnatakse, kas meetmega on üldse võimalik soovitud eesmärki saavutada.
23. Kulude kokkuhoiu eesmärgil on koopiate tegemise keeld sobimatu eesmärgi saavutamiseks.
24. Kuigi jääb ära kellegi tööaja kulu salvestuste edastamiseks või veebis kättesaadavaks tegemiseks, kulub ilmselt sellest rohkem tööaega kokkuleppimiseks, millal on võimalik isikul või tema advokaadil salvestustega tutvuma tulla, isiku hoonesse lubamiseks ja uuesti väljasaatmiseks.
25. Lisaks on praktikas tavapärane, et ametnik on salvestiste kuulamise või vaatamise juures ja käivitab ise arvutisüsteemis konkreetseid video- või audiofaile, millele kulub väga palju ametnike tööaega. Lisaks saavad jälitusametnikud sel viisil teada, millisele infole kaitsjad erilist tähelepanu pööravad (nt on tavapärane, et olulisi kõnesid soovivad kaitsjad kuulata mitu korda), saades nii aimu võimalikust kaitsetaktikast. Samuti ei saa ametnikud täita samal ajal muid tööülesandeid ja nii kulub avalik ressurss kasutult. Lisaks on kohaletulek isiku ja advokaadi jaoks ajakulukas, võrreldes oma asukohas elektrooniliselt tõenditega tutvumisega, seega on see lisakulu isikule otse ja ka advokaadi kaudu. Eestil on olemas e-toimiku lahendus, kuhu on võimalik mugavalt ja turvaliselt faile lisada ning õigustatud isikutega jagada. Seega ei kaasneks failide jagamisega ka uusi IT-arenduskulusid ega turvariske. Seega oleks vähem kulukas elektroonilise tutvumise võimaldamine ning seetõttu ei ole meede kokkuhoiu saavutamiseks sobiv.
26. Riivet võib pidada kolmandate isikute eraelu kaitseks teatud määral sobivaks eesmärgi saavutamiseks. Kui tegemist on isiku ja kolmanda isiku vaheliste kõnede salvestusega, on isik aga juba niigi nende vestluste juures olnud, nende sisust teadlik ja saab edastada kogu talle teadaoleva (meeldejäänud) info oma advokaadile. Siiski ei pruugi täpne vestluse sisu enam tagantjärgi meeles olla ja koopia saamise võimatus välistab vestluse sisu edaspidise uuesti kuulamise ja ka leviku.
    * 1. Riive vajalikkus
27. Kuna riive ei ole sobiv kulude kokkuhoiu eesmärgil, kontrollitakse edasi ainult riive vajalikkust kolmandate isikute eraelu kaitseks. Riive on vajalik, kui ei ole muud, sama tõhusat, kuid isikute põhiõigusi vähem riivavat meedet.
28. KrMS § 341 lg 3 sätestab, et tõenditele juurdepääsu võimaldamise otsustab prokuratuur; prokuratuur võib määrusega keelduda tõenditele juurdepääsu võimaldamisest, kui see võib oluliselt kahjustada teise isiku õigusi või kui see võib kahjustada kriminaalmenetlust. Menetlusdokumentide puhul lubab KrMS § 1604 lg 2 prokuratuuril motiveeritud määrusega teatud ajaks väljakirjutuste tegemise ja koopia saamise õigust piirata kriminaalmenetluse huvides.
29. Sarnaselt oleks võimalik anda prokuratuurile pädevus piirata koopiate tegemise või allalaadimise õigust jälitustoiminguga kogutud tõendite puhul, kui see oluliselt kahjustab kolmandate isikute eraelu. Samas ei kaitse osaliselt koopiate tegemise õiguse piiramine isikute eraelu samaväärselt kui lauskeeld. Seega on riive vajalik eesmärgi saavutamiseks.
30. Seesugune kord kehtibki täna Soomes. Üldreegel on, et isikutel on õigus saada teave enda valdusse. Seda võib piirata olulisel kaalutlusel (*Criminal Investigation* [*Act*](https://www.finlex.fi/api/media/statute-foreign-language-translation/688065/mainPdf/main.pdf?timestamp=2011-07-21T21%3A00%3A00.000Z)*, chapter 9, section 7 subsection 2*).
    * 1. Riive mõõdukus
31. Riive mõõdukuse puhul hinnatakse eesmärgi kaalukust riive intensiivsuse suhtes.
32. Koopiate tegemise keeld kaitseb kolmandate isikute eraelu puutumatust vähesel määral. Nende eraelu puutumatuse peamine riive on toimunud juba kõnede salajase pealtkuulamisega, samuti on riiveks teabega tutvumine asutuses koha peal. Asjaolu, et vestluspartner ise ning tema nõusolekul ka advokaat saab vestluse sisuga mugavamalt ja seejuures hõlpsamalt korduvalt tutvuda, on vähene täiendav riive.
33. Suurema riive juba välistavad KrMS §-de 12613 ja 12614 sätted. Jälitusasutus võib prokuratuuri loal jätta jälitustoimingust teavitamata, kui teavitamine võib kahjustada oluliselt teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi või seada teise isiku ohtu (§ 12613 lg 2 p 2). Samuti võib jätta tutvustamata kuni vastava aluse äralangemiseni andmed teiste isikute erekonna- või eraelu kohta või mille tutvustamine võib kahjustada teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi (§ 12614 lg 1 p-d 1—2). Koopiate tegemise õigust võiks vajadusel täiendavalt piirata ja lubada prokuratuuri loal (vt ülal p 26).
34. Sõltumata sellest, kas isik on ise oma kõne salvestanud või saab ta salvestise asutuselt, kehtib ka eraõiguslik piirang: kui vestluse sisu avalikustamine rikuks kolmanda isiku õigust eraelu puutumatusele, ei või isik ega tema advokaat seda levitada (VÕS § 1046 lg 1).
35. Seevastu riive nii kaitseõigusele kui ka eraelu puutumatusele on märkimisväärne. See tähendab nii ebamugavust kui ka täiendavat aja- ja rahakulu.
36. Kaasaja andmete kopeerimise võimalusi arvestades on asjakohane ja tavapärane, et toimiku, tõendite ega enda andmetega ei käida tutvumas politseis, prokuratuuris ega kohtus koha peal, neid ei edastata paberil, vaid kõik digitaalsed dokumendid tehakse kättesaadavaks e‑toimiku kaudu või edastatakse muul viisil krüpteeritult. Paberil tõendid digitaliseeritakse ja tehakse samuti digitaalselt kättesaadavaks. E-toimik on olemasolev turvaline süsteem, mille kaudu on võimalik faile õigustatud isikutele jagada.
37. Eeltoodut arvestades on ametiasutustesse minek ja eelnevalt aja kokkuleppimine kaasajal ebamugavus, mida tuleks digitaalse võimaluse olemasolul vältida. Isik või tema advokaat ja asutus ei pruugi asuda ka samas asulas, lisaks on kaasajal advokaatide puhul tavapärane kaugtöö. Ühist sobivad aega võib olla keeruline leida, kuna tegu ei ole üksik­juhtumiga, vaid jälitustoimingu salvestistega tutvumist võivad vajada samaaegselt paljud isikud ja advokaadid. Seetõttu võib menetlus pikeneda.
38. Advokaadi kohustusega kuhugi minna kaasneb isikule ka täiendav kulu advokaadi pikema tööaja hüvitamise näol. Kui hiljem soovitakse midagi üle kontrollida, tuleb minna uuesti. Alternatiiv on, et esialgu tehakse ulatuslikult märkmeid ka siis, kui sisu ei tundu esmapilgul kaitseõiguse teostamise jaoks relevantne. Samas ei ole stenogrammi tegemine lubatud, mis tähendab poolikuid märkmeid, mille pinnalt võidakse hiljem ekslikke seisukohti kujundada.
39. Lisaks tuleb arvestada jälitustoiminguga kogutud teabe tutvustamise laiemat eesmärki – tagada salajase tegevuse üle kontroll mitte ainult järelevalveasutuste poolt (KrMS § 12615), vaid ka nende isikute kaudu, kelle õigusi on riivatud. Jälitustoimingute puhul on tegu salajase tegevusega, kus on varjatuse tõttu ka suurem oht rikkumisteks. Suurem kontroll aitab ära hoida võimalikke kuritarvitusi. Ebamõistlikud takistused vähendavad tegelikku kontrolli, sest kui see ei ole kaitseõiguse jaoks vältimatult vajalik, ei pruugita minna tutvuma enda kohta jälitustegevusega kogutud andmetega, kuna see on liiga tülikas ja aeganõudev.
40. Silmas tasub pidada sedagi, et korra koopiate tegemist keelav säte kehtib aastast 2013[[5]](#footnote-5), samas kui kohtupraktika on vahepealsel ajal pidanud nõutavaks jälitustoimingute läbipaistvust suurendada.
41. Arvestades eeltoodut, st et kolmandate isikute eraelu kaitsele on mõju vähene ja seda saab täiendava mehhanismiga põhjendatud juhtudel ära hoida ning et mõju eriti kaitseõiguse teostamisele on märkimisväärne, on riive ebaproportsionaalne kaitseõiguse piirang.

Lugupidamisega

*digitaalselt allkirjastatud*

Norman Aas Allar Jõks Ulrika Paavle

vandeadvokaat vandeadvokaat jurist

1. EIK 30.05.1980, Artico v. Italy, App. No. [6694/74](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57424), p 33. [↑](#footnote-ref-1)
2. Vt nt RKÜKo 1.02. 2016, nr 3-2-1-146-15, p 72. [↑](#footnote-ref-2)
3. RKPKo 18.06.2010, nr [3-4-1-5-10](https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-5-10), p 38. [↑](#footnote-ref-3)
4. RKPKo 18.12.2012, nr [3-4-1-24-12](https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-24-12), p 23. [↑](#footnote-ref-4)
5. Korra § 5 lg 1 sõnastust muudeti 2015. aastal, kuid määruse põhisisu jäi samaks. [↑](#footnote-ref-5)