



ÕIGUSKANTSLER

Hr Jaanus Rahumägi

Teie

nr

Komisjoni esimees

Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve

Õiguskantsler 18.02.2011 nr 7-4/101805/1100879

erikomisjon

kapokom@riigikogu.ee

Kohtueelse uurimise andmete avalikustamisest

Austatud hr Rahumägi

Pöördusite Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni nimel minu poole avaldusega, milles palusite seisukohta seoses õiguste ja vabaduste kaitsega, tuginedes Kaitsepolitseiameti 2008. aasta aastaraamatus avaldatud hr Toomse juhtumile.

Tutvunud Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni pöördumise, Riigiprokuratuuri ja Kaitsepolitseiameti seisukohtade ning asjakohaste õigusnormidega, jõudsin seisukohale, et on küsitav, kas hr Toomse kriminaalasja kohtueelse uurimise andmete avalikustamiseks oli olemas kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 214 lõikes 2 sätestatud legitiimne eesmärk. Juhul kui eeldada abstraktse avaliku huvi olemasolu, siis leian, et Riigiprokuratuur ei kaalunud Kaitsepolitseiametile kohtueelse menetluse andmete hulka kuuluva kahtlustatava nime avaldamiseks loa andmisel vastavalt KrMS § 214 lõikele 2 kõiki asjaolusid. Samuti leian, et hr Toomse kui kuriteo toimepanemises kahtlustatava isiku nime avalikustamine Kaitsepolitseiameti 2008. aasta aastaraamatus ei olnud õiguspärane, kuna nime avalikustamine ei olnud vajalik Kaitsepolitseiametile julgeolekuasutuste seadusega pandud ülesannete täitmiseks.

Menetluse tulemusel teen Riigiprokuratuurile soovitusel kaaluda loa andmist kohtueelse uurimise andmete avaldamiseks kirjalikult siis, kui andmete avaldamine hõlmab kahtlustatava või süüdistatava nime (esmakordset) teatavakstegemist.

Järgnevalt selgitan Teile kokkuvõtlikult põhjendusi, millele tuginedes sellele seisukohale jõudsin. Käesolevale kirjale lisan Riigiprokuratuurile ja Kaitsepolitseiametile saadetud märgukirja, mis sisaldab pikemat õiguslikku analüüsi ning asjaolude täpsemat kajastust.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

I Õiguskantsleri menetluse käik

1. Riigikogu erikomisjoni 29.09.2010 pöördumises palusite minu hinnangut sellele, kas ja kuidas on Kaitsepolitseiameti 2008. aasta aastaraamatus (edaspidi lühidalt aastaraamat) riigisaladuse lekitamises kahtlustatava kaitseväelase Rene Toomse nime koos kahtlustuse sisuga väidetavalt avalikes huvides toimunud avalikustamine kooskõlas süütuse presumptsiooni ning isiku au ja hea nime austamise põhimõttega.
2. Otsustasin alustada hr Toomse isikuandmete avalikustamisega seonduva uurimiseks menetluse, millest teavitasin erikomisjoni 18.11.2010 menetlusteatega. Menetluse alustamiseks sain 17.11.2010 e-kirja teel nõusoleku ka hr Toomselt. 18.11.2010 e-kirjaga andis hr Toomse mulle nõusoleku oma isikuandmete avalikustamiseks, kui see on menetluse läbiviimisel ja avalikustamisel vajalik.
3. Pöördusin asjaolude selgitamiseks 18.11.2010 teabe nõudmisega Riigiprokuratuuri ja Kaitsepolitseiameti poole.
4. Hr Toomse edastas mulle 22.11.2010 e-kirjaga omaalgatuslikult täiendava informatsioonina tema 08.05.2009 taotluse Kaitsepolitseiametile ja Kaitsepolitseiameti vastuse taotluse rahuldamata jätmise kohta.
5. Kaitsepolitseiamet vastas minu 18.11.2010 teabe nõudmisele oma 15.12.2010 kirjaga nr 01302vl. Kokkuvõttes asus Kaitsepolitseiamet seisukohale, et hr Toomse kriminaalasja kohta andmete avaldamine toimus õiguspäraselt ja selleks oli olema prokuratuuri luba.
6. Riigiprokuratuur vastas minu teabe nõudmisele oma 17.12.2010 kirjaga nr RP2-1/10/1883. Vastuses selgitati, et Kaitsepolitseiametil oli aastaraamatus teabe avaldamiseks prokuratuuri suuline luba. Kokkuvõttes asus Riigiprokuratuur seisukohale, et kuriteokahtluse lühikokkuvõtte ja kahtlustatava nime avaldamine oli Kaitsepolitsei aastaraamatus põhjendatud, see ei kahjustanud ülemäära andmesubjekti õigusi võrreldes avalikkuse põhjendatud huviga konkreetse kriminaalmenetluse vastu.

II Õiguskantsleri analüüsi kokkuvõte

7. Käesoleva menetluse eesmärk oli leida vastus küsimusele, kas hr Toomse suhtes läbiviidavast kriminaalmenetlusest avalikkuse teavitamine Kaitsepolitseiameti aastaraamatus 2009. aasta aprillis oli õiguspärane.
8. Hr Toomse isikuandmete avaldamise õiguspärasuse hindamisel tuleb lähtuda KrMS §-st 214 kui avaliku teabe seaduse suhtes kehtivast eriregulatsioonist. See laieneb eelkõige prokuratuuri antavale loale kohtueelse menetluse andmete avaldamiseks. Kaitsepolitseiameti poolt hr Toomse isikuandmete avaldamine ameti aastaraamatus peab lisaks prokuratuuri loa olemasolule (sh arvestades loas toodud andmete avaldamise ulatusega) arvestama ka isikuandmete kaitse seaduse nõuetega.
9. Kuna kriminaalmenetluse seadustik ei näe prokuratuuri loale, millega antakse luba kohtueelse menetluse andmete avaldamiseks, ette vorminõudeid, on õiguspärane ka suuline luba. Riigiprokuratuuri ja Kaitsepolitseiameti kinnitusel oli hr Toomse kriminaalasja kohtueelse uurimise andmete avaldamiseks olemas Riigiprokuratuuri suuline luba.

10. Hoolimata asjaolust, et seadus ei nõua prokuratuuri antava loa kirjalikku vormi, pean soovitavaks kaaluda loa andmist kirjalikus vormis juhtudel, kui andmete avaldamine hõlmab isiku nime (esmakordset) teatavakstegemist. Suulise loa andmisel on tagantjärgi äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu tagantjärgi tõendada, kas kaalumine toimus õiguspäraselt.

11. Järgnevalt tuvastasin, kas hr Toomse kriminaalasja andmete avalikustamisel esines KrMS § 214 lõikes 2 sätestatud kohtueelse menetluse andmete avaldamise õiguspärane eesmärk: kriminaalmenetluse, avalikkuse või andmesubjekti huvi.

12. Kriminaalasja kohtueelse menetluse ja hr Toomse isikuandmete avaldamine toimus Kaitsepolitseiameti aastaraamatus. Aastaraamat kujutab endast üht vähest võimalust, kus demokraatliku põhikorra kaitset teeniva asutuse tegevust tutvustatakse avalikkusele.¹ Kaitsepolitseiameti aastaraamat on suunatud julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 2 lõikes 1 sätestatud eesmärgi – tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine – saavutamisele.

13. Kaitsepolitseiameti vastuses põhjendati kõnealuste andmete aastaraamatus avalikustamise vajalikkust riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kui Kaitsepolitseiameti ühe tegevusvaldkonna ennetava tegevusega.

14. Riigiprokuratuuri põhjendustes seoti kõnealuste andmete avalikustamine avalikkuse huviga, kuivõrd kriminaalmenetluse objektiks olnud asjaolude meedikajastus algas juba 2007. aasta veebruaris, s.o rohkem kui kaks aastat enne hr Toomse isikuandmete avalikustamist seoses kriminaalasjaga.

15. Mõlemas vastuses on toodud välja ka see, et avalikkuse huvi suurendas kuriteo ametialane olemus, mille asjaolude ja toimepanija isiku suhtes eeldatakse *a priori* avalikkuse kõrgendatud huvi. Viimast seisukohta on toetanud osaliselt ka Riigikohus, jaatades avalikkuse õigustatud huvi seoses korruptsioonirikkumiste kahtlusega.² Käesoleval juhtumil siiski ei olnud tegu kahtlusega korruptsioonikuriteos.

16. Oma pöördumises minu poole avaldasite Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni nimel kahtlust selles, et õiguskaitseorganite praktika avaldada regulaarselt pressiteateid kriminaalmenetluse kohta kahtlustatavate ja süüdistatavate nimedega toob kaasa avalikkuse kõrgendatud tähelepanu nii süüdistatava või kahtlustatava isiku kui ka nende lähedaste suhtes ja et (järgneb tsitaat) "[s]eda püütakse õigustada avaliku huviga, mis kindlasti ei vasta alati tõe".

17. On ilmne, et avaliku huvi mõistet on KrMS §-s 214 kasutatud määratlemata õigusmõistena. Kuritegude ja nende menetlemise käigu vastu on avalikkusel alati teatud huvi (nt lähtudes isikliku turvalisuse tagamisest). Seega võib püstitada küsimuse sellest, kas avaliku huvi määratlus

¹ Kaitsepolitsei tegevuse ülevaateid hakkas Kaitsepolitseiamet aastaraamatu vormis avaldama 1998. aastast. Vt Kaitsepolitsei aastaraamat 2005, peadirektori eessõna, lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kapo.ee/ylainfo.html>.

² RKTko 26.11.2010 nr 3-2-1-83-10, p 13: "[...] Maakohus leidis, leidis, et [...] avaldamine on õiguspärane, kuna avalikkusel oli õigustatud huvi teada korruptsiooni käsitlevaid andmeid ning artikli allikadena kasutati Keskkriminaalpolitsei üleskutset avalikkusele ja prokuröri avaldatut. Kolleegium nõustub maakohtuga selles, et artiklis avaldati andmeid, milliste teadasaamise vastu on avalikkuse huvi õigustatud. Samas peavad need andmed olema enne avaldamist kontrollitud põhjalikkusega, mis vastab võimaliku rikkumise raskusele. [...]"

KrMS § 214 lõikes 2 on abstraktne või selle hindamisel tuleb juba arvestada ka konkreetse kahtlustatava või süüdistatava isiku ja teo toimepanemise asjaoludega.

18. Olen seisukohal, et määratlemata õigusmõistet „avalik huvi“ ei saa sisustada abstraktselt, vaid üksnes lähtudes konkreetse kahtlustatava või süüdistatava isiku ja teo toimepanemise asjaoludest. Vastasel korral, s.t juhul kui jääda pelgalt abstraktselt tasemele, jääks määratlemata õigusmõiste sisustamata. Kahtlemata on riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitsel oluline osa tagamaks riigi toimimist ja vastavasisuliste rikkumiste (riigivastased süüteod) menetlemine on lisaks seadusest tulenevale kohustusele ka möödapääsmatu riigi huvides. Eeltoodut aga ei saa minu hinnangul samastada automaatselt avaliku huviga konkreetse kuriteo ja selle toimepanemises kahtlustatava või süüdistatava vastu.

19. Riigiprokuratuuri ja Kaitsepolitseiameti abstraktsed selgitused avalikkuse kõrgendatud huvi kohta seoses kõnealuses kriminaalasja ja selle toimepanemises kahtlustatava isikuga ei ole minu hinnangul piisavad. Teisisõnu on küsitav, kas juhtumi kui terviku (kahtlustuse sisu, kahtlustatava nimi ja välislähetuse teenistusülesanne) avalikustamiseks oli olemas KrMS § 214 lõikes 2 nimetatud legitiimne eesmärk. Juhul, kui siiski eeldada abstraktse avaliku huvi olemasolu, siis tuleb lõpliku hinnangu andmiseks hr Toomse andmete avalikustamise õiguspärasusele kaaluda avalikkuse huvi võrdluses KrMS § 214 lg 2 punktides 1–4 toodud asjaoludega. Asjakohased vastukaalutlused tulenevad kõnealusel juhtumil KrMS § 214 lg 2 punktist 4 (avalikustamine ei tohi ülemäära kahjustada andmesubjekti ega kolmandate isikute õigusi).

20. Nõustun Riigiprokuratuuriga selles, et Kaitsepolitseiameti aastaraamatus hr Toomse kriminaalasja kohta avaldatud teave sisaldab süütuse presumptsiooni põhimõtte valguses faktiliselt õigeid ja korrektseid andmeid³ ning et kaalumisel omab tähendust ka teabe avaldamise ajahetk, s.o prokuröri siseveendumus süüdistuse esitamiseks piisava tõendusmaterjali olemasolu kohta. Samuti on õige Riigiprokuratuuri väide, et seda seisukohta ei muuda ka asjaolu, et kriminaalmenetlus hiljem avaliku menetlushuvi puudumisel lõpetati (lähtudes menetluslikest asjaoludest).

21. Samas pean vajalikuks rõhutada, et ka sellisele kriminaalmenetluse otstarbekusest lõpetamisele kohaldub PS §-s 22 sätestatu – kedagi ei tohi käsitleda kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.⁴

22. Teisalt on nii Riigiprokuratuur kui ka Kaitsepolitseiamet hr Toomse kui andmesubjekti õigusi kaaludes tuginenud peaausjalikult tema kui kaitsevæohvitseri ja missioonil viibinud üksuse juhi staatusele, s.o avaliku huvi prevaleerimisele kõigi ametiisiku poolt toimepandud kuritegude puhul.

23. Minu hinnangul on vastandlike huvide kaalumisel põhiraskus küsimusel, kas kriminaalasja kohtueelse menetluse lõpuleviimisel oli põhjendatud ja proportsionaalne kahtlustatava isiku, s.o hr Toomse nime avalikustamine. Minu menetluse käigus tuvastatud asjaoludest ilmnes, et kriminaalasja objektiks olnud sündmuste varasem kajastamine toimus ilma hr Toomse isikuandmeteta.

³ Lauseid "[...] Samuti jättis ta salastatud dokumendid tööruumis olevas konteineris asuva laua peale, võimaldades [...] Nende tegevustega pani ohvitser toime KarS § 241 lg 1 järgi kvalifitseeritava teo [...]" tuleb lugeda kontekstis koos lõigu esimese ja teise lausega, mis üheselt kirjeldavad, et tegemist on alles kahtlustusega ja materjal on süüdistuse esitamiseks edastatud prokuratuuri.

⁴ RKKKm 10.02.2011 nr 3-1-1-113-10, p 8: "[...] Nõusoleku andmine peaks tähendama seda, et kahtlustatav või süüdistatav on teadlik kriminaalmenetluse lõpetamise eranditult kõigist järeloomitist ja ka sellest, et tal puudub õigus määrust vaidlustada. Andes kriminaalmenetluse lõpetamiseks nõusoleku, nõustub kahtlustatav või süüdistatav ühtlasi sellega, et tema kohtuasja üld- või lihtmenetluses läbi ei vaadata ja tema süüküsimuses sisulist otsustust ei tehta. [...]".

24. Leian, et luureülesandeid täitva kaitseväelase nime avalikustamisel oleks tema julgeolekut ja potentsiaalset edasist samas valdkonnas töötamise perspektiivi silmas pidades tulnud põhjalikumalt kaaluda.

25. Kaitseväeteenistuse seaduse § 115 lg 1 järgi vabastatakse kaadrikaitseväelane tegevteenistusest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel, millega talle mõisteti karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest või karistus, mis välistab tegevteenistuse jätkamise. Kuna hr Toomse isikuandmed avalikustati Kaitsepolitseiameti aastaraamatus kohtueelse menetluse lõpustaadiumis, siis ka süütuse presumptsiooni põhimõtet järgides ei oleks tohtinud eelmainitud kaalutlusi tähelepanuta jätta. Hinnang kohtueelse menetluse andmete avalikustamisele tuleb anda avalikustamise hetkel teadaolevatele andmetele tuginedes, sõltumata kohtuasja lõpptulemusest: kriminaalmenetluse lõpetamine, õigeks- või süüdimõistmine.

26. Minu arvates erineb käesolev juhtum korruptsioonikuritegude menetlusest, kus teo etteheidetavus seondub reeglina omakasu motiiviga ning kus teos kahtlustatava või süüdistatava ametniku nimi ja ametikoht on avalik juurdepääsupiiranguta teave ja teiseks erineb juhtum ka kõrgel poliitilisel ametikohal oleva isiku ametialasest kuriteost laiemas tähenduses⁵ (nt kaitseministri riigisaladuse kaotamisega seotud kriminaalmenetlus).

27. Oluline on arvestada seda, et kõnealuse kriminaalasja kohtueelse menetluse andmed avalikustati Kaitsepolitseiameti poolt ameti tegevust kajastavas aastaraamatus. Vale oleks väita, et KrMS § 214 tuleks sisustada viisil, et prokuratuuril puudub õigus hinnata omal algatusel avaliku huvi esinemist olukorras, kus laiem avalikkus ei oma teavet või ei näita ise aktiivselt üles huvi konkreetse kriminaalmenetluse käigu vastu. Küll on kajastus Kaitsepolitseiameti aastaraamatus või prokuratuuri pressiteade selge signaal avalikkusele selle kohta, et konkreetset kriminaalasja ja selles esitatud kahtlustust või süüdistust peetakse riigi poolt piltlikult öeldes väga tõsiseks asjaks.

28. Põhimõtteliselt on Kaitsepolitseiametil õigus oma tegevust kajastades avalikustada aastaraamatus ka isikuandmeid, avalikustamisel peab aga arvestama isikuandmete kaitse seaduse nõuetega. Leian, et Kaitsepolitseiameti aastaraamatus asutuse töö kajastamine ning riigi julgeoleku tagamisel ennetava lähenemise tähtsustamine ei põhjenda konkreetse juhtumi asjaolusid silmas pidades piisavalt vajadust avaldada aastaraamatus kahtlustatava kaitseväelase nime. Eeldades, et laiemale avalikkusele ei ole üldjuhul teada, milline missioonil viibiv kaitseväelane millist ülesannet täidab, oleks Kaitsepolitsei aastaraamatus piisanud nt viitest ESTHUMINT–2 üksuse ülemale hr Toomse nime välja toomata.

29. Kokkuvõttes asun seisukohale, et on küsitav, kas hr Toomse kriminaalasja kohtueelse uurimise andmete avalikustamiseks oli olemas kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 214 lõikes 2 sätestatud legitiimne eesmärk. Juhul kui eeldada abstraktse avaliku huvi olemasolu, siis leian, et Riigiprokuratuur ei kaalunud Kaitsepolitseiametile kohtueelse menetluse andmete hulka kuuluva kahtlustatava nime avaldamiseks loa andmisel vastavalt KrMS § 214 lõikele 2 kõiki asjaolusid. Samuti leian, et hr Toomse kui kuriteo toimepanemises kahtlustatava isiku nime avalikustamine Kaitsepolitseiameti 2008. aasta aastaraamatus ei olnud õiguspärane, kuna nime avalikustamine ei olnud vajalik Kaitsepolitseiametile julgeolekuasutuste seadusega pandud ülesannete täitmiseks.

⁵ Riigisaladusega seonduvad süüteod on karistusseadustiku riigivastaste süütegude peatükis.

30. Lõpetan sellega Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni avalduse lahendamise. Teavitan Teid, et teen oma seisukoha teatavaks ka hr Toomsele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: Koopia õiguskantsleri 18.02.2012 kirjast nr 7-4/101805/1100878 18 lehel 1 eks