



Õiguskantsler

Hanno Pevkur  
Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

Teie 25.06.2015 nr SIM/15-0939/-1K, 1-6/1028-1

Meie 24.07.2015 nr 18-2/150881/1503270

**Arvamus julgeolekuasutuste seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele**

Austatud härra minister

Aitäh arvamuse küsimise eest julgeolekuasutuste seaduse (edaspidi lühidalt JAS) ning politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi lühidalt PPVS) muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kohta (edaspidi lühidalt VTK).

Tulenevalt oma pädevusest käsitleb õiguskantsler arvamust avaldades eelkõige VTK-s sisalduvaid ilmselgeid probleeme ja olulisemaid küsimusi, lähtudes seejuures põhimõttest, et mistahes õigusaktiga isikute õiguste piiramine peab toimuma kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse mõttega, st piirangud peavad olema proportsionaalsed taotletava eesmärgiga.

**I Julgeolekuasutuste seadust puututavad probleemid ja kavandatav õiguslik regulatsioon**

JAS muutmise eesmärgid – kaasajastada muutunud julgeolekuolukorras julgeolekuasutuste tegevust reguleeriv seadusandlus, tõhustades julgeolekuasutuste tööd ning tagades parem õigusselgus – ei pruugi olla saavutatavad VTK-s nimetatud üksikute isoleeritud muudatuste sisseviimisega seadusesse. VTK-s tõstatatud küsimused viitavad pigem sellele, et JAS vajab tervikuna kaasajastamist ja mitmes küsimuses ühtlustamist teiste õigusaktide, lisaks PPVS-ile näiteks kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi: KrMS) ja korrakaitse seaduse (edaspidi: KorS)) sätetega.

Tuleb tõdeda, et just Kaitsepolitseiametile JAS §-ga 6 pandud ülesanded (koosmõjus JAS §-s 21 sätestatud volitustega) sisaldavad endas nii julgeoleku-, korrakaitse- kui ka (kriminaalmenetluses) uurimisorgani funktsioone, mistõttu on oluline erinevatest eesmärkidest

lähtuvate tegevuste ning neist omakorda tulenevate riiveõigustuste selge eristamine.<sup>1</sup> Näiteks VTK punktides 4.1 ja 4.2 kirjeldatud probleemide lahendamine ei ole ammendavalt võimalik ilma JAS-i põhjalikuma läbitöötamiseta, mille käigus tuleks pöörata tähelepanu julgeolekuasutuste korrakaitse ülesannete täitmisel tekkivale JAS-i normide koostoimele KorS-iga. Kuritegude tõkestamine JAS-i tähenduses on KorS § 1 lõike 5 kohaselt osa korrakaitse ülesannete täitmisest, millele tuleb kohaldada ka KorS-is sätestatud. Teiselt poolt peab julgeolekuasutuste tegevuses olema võimalik eristada kuritegude tõkestamist muude ülesannete täitmisest (kriminaalmenetluse läbiviimise kõrval eelkõige nn teabehankelisest tegevusest), millele KorS ei laiene. JAS § 21 lõikest 2 praegu tulenevast selgemast sätestamisest vajavad julgeolekuasutustele lubatud korrakaitse meetmete hulk ja kohaldamise alused. Analoogselt KorS-iga tuleks kindlasti analüüsida JAS regulatsiooni koostoimet KrMS-i sätetega.

JAS-i kehtiva redaktsiooni ja selle võimaliku muutmise kontekstis tuleks peatuda probleemil, mida VTK küll otseselt ei hõlma, ent mis õiguskantsleri hinnangul võiks võimaliku JAS muutmise raames siiski lahendatud saada. Nimelt ei pruugi JAS § 26 kui oluliselt isikute põhiõigusi piirav õigusnorm vastata määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele (eelkõige ei ole tagatud normi õigusselgus PS § 13 lg 2 mõttes) ning võib seetõttu olla formaalselt vastuolus põhiseadusega. Ühest küljest on JAS §-de 2, 3, 4, 6, 7, 26 ja 27 koosmõjus tõlgendamisel võimalik ette näha, millisel eesmärgil, alusel, viisil ja korras on julgeolekuasutusel õigus isiku kodu, perekonna- või eraelu puutumatuse õigust piirata. Teisalt sätestab JAS § 26 lg 1, et julgeolekuasutus võib piirata isiku õigust kodu, perekonna- või eraelu puutumatusele vaid samas paragrahvis sätestatud juhtudel, mis justkui välistaks juhtude (mida on võimalik käsitada toimingute läbiviimise alustena) määratlemisel pöördumise teiste JAS normide poole. JAS § 26 lõikest 2 võib küll välja lugeda, et julgeolekuasutuse ametnikule on nii konkreetse kuriteo tõkestamiseks (kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta) kui ka laiemalt riigi julgeoleku tagamise eesmärgil antud õigus isiku kodu, perekonna- või eraelu puutumatuse õigust piirata, kuid seda vaid samas lõikes loetletud toimingutega: sisenedes isiku nõusolekuta tema ruumi, hoonesse, piirdega alale, sõidukisse või arvutisüsteemi ja neid läbi otsides. Ebaselgeks võib pidada aga seda, kas ja millistel alustel on võimalikud riived isiku õiguse piiramiseks kodu, perekonna- või eraelu puutumatusele JAS § 26 lõikes 3 sätestatud toimingutega.

JAS 26 muutmine on seega vajalik, kuna julgeolekuasutuste tegevuse aluseks olevate õigusnormide selgus ja täpsus on äärmiselt oluline põhiõiguste ja –vabaduste kaitse seisukohalt eelkõige õigusselguse ja määratuse põhimõtteid silmas pidades.

### Isiku väljakutsumine ja küsitlemine

VTK materjalides on juba osutatud õiguskantsleri varasemale arvamusele seoses julgeolekuasutuse (eelkõige Kaitsepolitseiameti) poolt isikute väljakutsumise ja küsitlemisega JAS-is sätestatud ülesannete täitmisel. Kehtiv haldusmenetluse üldregulatsioon ei pruugi olla piisav, tagamaks nimetatud küsimuses julgeolekuasutuste ülesannete tõhusat täitmist ning on seega jätkuvalt arvamusel, et JAS-is vastava normi kehtestamisel võib olla põhjendatud haldusmenetluse seaduse regulatsioonist kõrvale kalduda ning näha ette tingimused isiku väljakutsumiseks etteteatamata ja ilma eelneva kirjaliku kutseta. Tuleb pidada igati

<sup>1</sup> Näiteks võib Kaitsepolitseiamet tänases õigusruumis nn kriminaalmenetluse väliselt sisuliselt samasugusel (ettevalmistatava kuriteo tõkestamise) eesmärgil teha isikute põhiõigusi oluliselt riivavaid toiminguid nii KrMS § 126<sup>2</sup> lg 1 p 1 kui ka JAS normide alusel.

mõistetavaks, et otsese ohu korral riigi julgeolekule, mil on vajalik viivitamatu menetlustoimingu läbiviimine, ei oma tähtsust mitte kutse vorm, vaid etteteatamise tähtajata ilmumise kohustus.

Kavandatava regulatsiooni kirjeldamisel näeb VTK ette JAS-is eriregulatsiooni kehtestamist, mille kohaselt võib ohu korral riigi julgeolekule või kui see on vajalik kuriteo tõkestamiseks, isiku suuliselt välja kutsuda ja teda küsitleda ilma etteteatamistähtajata, selgitades talle HMS-i § 17 lõikes 2 sätestatud asjaolusid. Siinkohal toetab õiguskantsler jätkuvalt enda 03.12.2010 justiitsministrile saadetud kirjas<sup>2</sup> välja pakutud sõnastust, mille kohaselt peaks riigi julgeolekule avalduma otsene oht (vt võrdluseks ka näiteks JAS § 22 lg 2 sõnastust) ning lisaks tuleb juba eelpool viidatud põhjustel (JAS ja teiste asjakohaste õigusaktide koostoime küsimus) pidada problemaatiliseks teise pakutud alternatiivi – kuriteo tõkestamise vajadust. „Kuriteo tõkestamise“ aluse sobimatuse osas nõustub õiguskantsler [Justiitsministeeriumi argumentidega](#)<sup>3</sup> ning leiab, et VTK-s pole nimetatud aluse sisseviimist piisavalt põhjendatud.

#### Kuriteotunnustega teo toimepanemine julgeolekuohu tõrjumiseks

VTK-s tehakse ettepanek sätestada JAS-is julgeolekuasutuste volitusi käsitlevas 4. peatükis regulatsioon, mille kohaselt on kaitsepolitseiametnikul õigus JAS § 6 punktides 1, 2 ja 2<sup>1</sup> nimetatud ülesannete täitmisel õigus panna toime kuriteotunnustega tegu. Sellise, oma olemuselt KrMS-is sätestatud jälitustoiminguga (kuriteo matkimine) sarnaneva täiendava toimingu JAS-i sisseviimise kavatsust põhjendatakse asjaoluga, et sageli ei ole võimalik tõrjuda julgeolekuohu kriminaalmenetluses tõendite kogumiseks lubatud jälitustoimingutega nende ülesannete täitmisel, millel ei ole kriminaalmenetluslikke eesmärgi. VTK kohaselt on sellise toimingu vajalikkus ilmnenud eelkõige terrorismivastases võitluses ning terrorismiga külgnevate kuritegude (nt relvade, laskemoona või lõhkeainete käitlemine) ennetamisel – antud toimingu läbiviimine JAS-is sätestatud alusel võimaldaks julgeolekuohu kõrvaldamiseks nt osta ebaseaduslikke relvi ja ohtlikke aineid nende käibelt kõrvaldamise eesmärgil, kaitstes seejuures allikat ning teabe kogumise meetodeid ja taktikat puudutavat teavet.

Kuriteotunnustega teo toimepanemise võimaldamine JAS-s sätestatud alustel ja julgeolekuasutuste tegevuse eesmärkide täitmiseks on tänases õigusruumis äärmiselt kaheldav ning VTK-s toodud põhjendused ebaeenavad. Küsimus ei ole niivõrd riive proportsionaalsuses: ei ole kahtlust, et tõsise julgeolekuohu tõrjumise, sh raskete kuritegude (nt terrorikuriteo) ennetamise eesmärk on mahutatav kuriteo tõkestamise piirangupõhjuse alla ning laiemalt teenib see ka avaliku korra tagamise ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste tagamise eesmärki. Nagu eelpool juba korduvalt mainitud, kerkib ka kuriteotunnustega teo toimepanemise JAS-is võimaldamise puhul hoopis esile küsimus JAS sätete koostoimest (ühilduvusest) teiste õigusaktide, antud juhul eelkõige KrMS-i regulatsiooniga.

Kuriteotunnustega teo toimepanemine väljaspool kriminaalmenetlust on juba olemuslikult välistatud. KrMS §-is 6 sätestatud kriminaalmenetluse kohustuslikkuse ehk legaliteedi põhimõtte kohaselt peaksid uurimisasutus ja prokuratuur üldjuhul oma pädevuse piires kuriteo tunnuste ilmnemisel alustama ja toimetama kriminaalmenetlust sõltumata mistahes isiku või riigiasutuse arvamusest.<sup>4</sup> Eeldusel, et julgeolekuasutus ei initsieeri ise kuriteotunnustega tegevust, ilma et

<sup>2</sup> Õiguskantsleri 03.12.2010 kiri nr 6-8/101900/1007010.

<sup>3</sup> Vt Justiitsministeeriumi 19.11.2014 kirja nr 8-1/14-7846 punkt 20.

<sup>4</sup> Vt E. Kergandberg. Kommentaar §-le 6 punkt 1. E. Kergandberg, P. Pikamäe. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. – Juura 2012.

vastavad tunnused ilmneksid eelnevalt välismaailmas, ei ole kehtivas õigusraamistikus kuriteotunnustega teo toimepanemine riigi esindaja poolt seoses vajadusega kuritegusid tõkestada kriminaalmenetluseta seetõttu mõeldav. VTK-s toodud näidete puhul, mille kohaselt võimaldaks kuriteotunnustega teo toimepanemine osta ebaseaduslikke relvi ja ohtlikke aineid nende käibelt kõrvaldamise eesmärgil (omaette küsimus on, kas sel eesmärgil riive tekitamine on üldse õigustatud), tekib terve rida õiguslikke küsimusi: mis saab isikust, kes neid ebaseaduslikke relvi toimingute teostanud isikule müüb ja paneb sellega ilmselgelt toime kuriteo – kas tema suhtes jäetakse kriminaalmenetlus alustamata? Kas kuriteotunnustega teo võib toime panna vaid KAPO ametnik, nagu on kirjas VTK punktis 10.2 või on see õigus ka salajasele koostööle kaasatud isikul, millele viitab justkui VTK punkti 4.2 põhjendus toimingute tegemiseks (võimaldab kaitsta allikat ning teabe kogumise meetodeid ja taktikat).

JAS-is kuriteotunnustega teo toimepanemise võimaldamiseks regulatsiooni kehtestamine ilma põhjaliku analüüsita ning erinevate õigusaktide (eelkõige KrMS) koostoimet arvestamata ei ole põhjendatud. Vastavalt põhiseaduse § 104 lg 2 p-le 14 on KrMS käsitatav nn konstitutsioonilise seadusena, mida saab vastu võtta ja muuta vaid Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Seega on ka erandite kehtestamine KrMS §-s 6 sätestatud legaliteedipõhimõttest võimalik üksnes nimetatud tingimustele vastava seadusega. JAS selliste seaduste hulka ei kuulu.

## **II Politsei ja piirivalve seadust puudutavad probleemid ja kavandatav õiguslik regulatsioon**

### Konspiratsioonivõtete kasutamine jälitustoimingute tegemise tagamisel

VTK-s leitakse, et konspiratsioonivõtete rakendusala on laiem kui üksnes jälitustoimingute tegemine, hõlmates teabe kogumist ilma jälitustoimingute tegemiseta. Konspiratsioonivõtetenäide võib VTK kohaselt kõige üldisemalt käsitada identiteedi varjamist, mistõttu peaks kehtiv PPVS-i § 7<sup>54</sup> sisaldama viidet ka teabe kogumisele (analoogselt PPVS §-s 7<sup>51</sup> sätestatule).

Erinevalt JAS-ist, mis annab julgeolekuasutusele selge volituse teabe kogumiseks (JAS § 3 lg 1 ja § 24), ei ole politseiasutuse puhul reguleeritud, millist teavet nad on õigustatud koguma. Selles mõttes annab kavandatav muudatus (PPVS §-i 7<sup>54</sup> viite lisamine teabe kogumisele) politseiasutusele ebamäärase (abstraktse) õiguse koguda andmeid ilma, et selleks oleks olemas selge, seadusest tulenev ja määratletud eesmärk. Samas on mõistetav, et kuna praktikas osutub konspiratsioonivõtete rakendamine enamasti vajalikuks just nn jälitusteabe kogumisel, mitte niivõrd jälitustoimingute tagamisel, siis tuleks õiguslik regulatsioon viia kooskõlla tegeliku olukorraga. Eeltoodust tuleneb, et vältimaks igasuguseid kahtlusi PS §-s 26 sätestatud õiguse riive põhjendatuse osas, oleks vajalik konspiratsioonivõtteid reguleerivate PPVS sätete (sh § 7<sup>54</sup>) täpsem ja selgem sõnastamine, mis võimaldaks nende kavandavat rakendusala üheselt hinnata.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Odyn Vosman 693 8422  
Odyn.Vosman@oiguskantsler.ee