



JÄLITUSTEgevuse KOHTULIK EELKONTROLL EESTIS

Kohtupraktika analüüs

Mervi Kruusamäe
kriminaalkolleegiumi nõunik

Timo Reinthal
kohtupraktika analüütik
(karistusõigus)

Tartu

mai 2013

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Ülevaade avalikust diskussioonist jälitustegevuse seaduslikkuse kohta	6
2. Jälitustegevuse õiguse üldine ülevaade	9
3. Jälitustoimingute legitiimsus	11
3.1. Õiguslikud garantiid	11
4. Jälitustoimingute lubatavus Eestis	14
4.1. Üldpõhimõtted	14
4.2. Jälitustoiminguks loa andmine	14
4.3. Kohtu luba jälitustoiminguks edasilükkamatul juhul	16
4.4. Tähtaeg jälitustoimingu tegemiseks	16
5. Statistilised andmed 2012 aasta põhjal	18
5.1. Jälitustoimingute statistika kriminaalmenetluses	18
5.2. Teabehangete ülevaade	20
5.3. Statistika tegelikkus	20
6. Kohtute määrused	23
6.1. Jälitustoiminguks loa andmise põhjendatus	23
6.2. Jälitustoiminguks antud loa mõjuala	24
6.3. Jälitustoimingu kestvus	26
6.4. Isikustatud load	26
6.5. Jälitustegevuse intensiivsus ja tulemuslikkus	27
6.6. Teabehangete load	28
Kokkuvõte	30

Kasutatud lühendid

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

JAS – julgeolekuasutuste seadus

JTS – jälitustegevuse seadus

KAPO - kaitsepolitsei

KrMS – kriminaalmenetluse seadustik

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RSVS – riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus

Sissejuhatus

Eesti ühiskond on infoühiskond, millega kaasnevad paratamatult ka jälgimisühiskonna ilmingud. Mõistetavalt tähendab see riigipoolset isikute erasfääri sekkumist, mille intensiivseim vorm on jälitustegevus.

Jälitustegevuse legaalseaduse kehtivast seadusest ei leia. Õigusselguse tagamise eesmärgil on seadusandja pidanud õigeks avada jälitustegevuse olemus konkreetsete jälitustoimingute regulatsiooni abil kriminaalmenetluse seadustikus.¹ Kriminaalmenetluse välist jälitustegevust määratleb seadusandja teabe kogumisenä ja töötlemisenä julgeolekuasutuste seaduses nimetatud asutuste tegevuse eesmärkide kaudu.²

Valdkonna põhiprobleem taandub küsimusele, kuidas saavutada jälitustegevuse legitiimsete eesmärkide ja sellega kaasnevate isikute põhiõiguste riivete proportsionaalsus ehk tasakaal.

Riigivõimu teostamise keskne ülesanne on tagada tasakaal riigi sisemise ja välise rahu ja sellega kaasnevate isiku põhiõiguste ulatuslike riivete vahel parimal võimalikul moel. Kaalukaussidele asetatud väärtuste erinevuse tõttu on tasakaalu saavutamine riigile väga tõsine ülesanne.

Analüüsi ajendiks on eelkõige avalikkuses kõlanud väited, et jälitustegevuse regulatsioon ei vasta Euroopas väljakujunenud standarditele, riigipoolne tegevus on tihti meelevaldne ja puudub kontroll selle üle, mis selles vallas tegelikult toimub. Käesolevalt proovimegi leida võimaluste piires vastuse avalikkuses kõlanud etteheidetele jälitustegevuse kohta. Eelkõige otsitakse vastuseid järgmistele küsimustele:

- 1) Milline on olnud jälitustegevuse õigusliku regulatsiooni areng?
- 2) Kas jälitustegevuse kohta kogutud statistilised andmed ja kohtupraktika pinnalt saab kinnitada avalikkuses kõlanud väiteid?
- 3) Kas isikute põhiõigused on jälitustegevuse rakendamise puhul piisavalt tagatud ning kuidas kohtud jälitustegevuseks antud määruseid motiveerivad?

Analüüsi 2012 aasta kohtute praktikale tugineva osa lugemisel tuleb arvestada, et nii jälitustoiminguteks antud kohtu load, kui ka teabe kogumiseks antud kohtu load on riigisaladus riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse³ tähenduses ning seega ei ole analüüsis võimalik välja tuua kõiki konkreetseid asjaolusid ning aspekte, kuid võimaluse piires tehakse üldistusi. Samuti ei viidata praktikaanalüüsi osas toodud näidete juures konkreetsetele kohtumääruste numbritele.

Praktilise osa analüüs põhineb 2012. aastal prokuröride poolt kohtule esitatud jälitustoimingu taotlustel ja kohtu poolt antud jälitustoimingu määrustel. Vaadeldud on ka Harju maakohu ja Jõhvi kohtumaja 2013. aasta jälitustoimingu määruseid. Julgeolekuasutuste seaduses sätestatud teabe kogumise praktika toetub 2012. aastal välja antud halduskohtu määrustel ja teabe kogumiseks esitatud taotlustel.

¹ KrMS § 126¹ lg 1 kohaselt on jälitustoiming isikuandmete töötlemine seaduses sätestatud ülesande täitmiseks, eesmärgiga varjata andmete töötlemist seaduses sätestatud ülesande täitmiseks, eesmärgiga varjata andmete töötlemise fakti ja sisu andmesubjekti eest (vaata RT I, 2003, 27, 166; RT I, 21.12.2012, 10).

² JAS § 2 lg 1 järgi on julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. Vaata: RT I, 2001, 7, 17; RT I, 29.06.2012, 37.

³ RT I, 2007, 16, 77; RT I 22.12.2011, 24

Analüüsis esitatud seisukohtadel ei ole siduvat mõju ja need ei ole käsitletavad Riigikohtu seisukohana. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis.

1. Ülevaade avalikust diskussioonist jälitustegevuse seaduslikkuse kohta

Jälitustegevusele omane salajasus loob riigivõimule reaalse võimaluse sekkuda põhjendamatult isikute eraellu ja riivata seeläbi nende põhiõigusi. Tasakaalu puudumine, kui see tõepoolest aset leiab, võib aga viidata asjaomaste asutuste poolsele õiguste kuritarvitustele. Võimalikud kuritarvitused hoiab ära tõhus kontrollisüsteem jälitustegevust toimetavate asutuste ja isikute üle.

Eesti ühiskonnas on juba mõnda aega päevakorral tõsised etteheited, et jälitustegevust viiakse meil läbi massiliselt, põhjendamatult ja kontrollimatult. Nii meedias kui ka õiguskirjanduses on väidetud, et Eestis puudub igasugune tasakaal jälitusasutuste tegevuse ja jälitustegevusega riivatavate põhiõiguste vahel.

Uno Lõhmus on seoses jälitustegevusega tabavalt kirjeldanud, mis on mikrobetoon. See on 80% mikrofone ja 20% betooni.⁴ Ta leiab, et eelmärgitu annab omal moel edasi nõukogude režiimi ühe tunnusjoone, kodanike totaalse jälgimise. Ta lisab, et naiivne oleks arvata, et demokraatlikus riigis vastavate volitustega riigiasutused ei jälgiks isikute vahelist suhtlemist. Avalikud huvid, eelkõige riigi julgeolek ja kuritegevuse vastane võitlus õigustavad kodanike jälgimist, sest info on nimetatud väärtuste kaitsmisel tohutu tähtsus. Demokraatlikus ühiskonnas on aga inimeste jälgimise ning info kogumise eesmärgid ja tagatised teised kui autoritaarsetes või totalitaarsetes režiimides.⁵

Vandeadvokaat Aivar Pilv on kuni 1. jaanuarini 2013 kehtinud õigusliku olukorra kohta avalikult väitnud, et Eestis valitsev süsteem jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks on puudulik. Tema hinnangul toimus Eestis süsteem, kus jälitustegevuse loa andis kohtunik ja selle seaduslikkust kontrollis ka kohus ehk teine kohtunik ning kohtunikud andsid jälitustegevuse lubasid kuust kuusse kontrollimata, kas eelnev tegevus on vilja kandnud ja põhjendatud.⁶

Justiitsminister on 2012. aasta oktoobris toonitanud, et jälitustegevus kodanike üle on talutav üksnes siis, kui see on *tingimata* vajalik demokraatlike institutsioonide turvalisuse tagamiseks. Teisisõnu peab see olema möödapääsmatult vajalik. Ja „vajalik“ ei tähenda mingil juhul sama, mida mõistame näiteks sõnade „tavaline“, „kasulik“, või „mõistlik“ all. Kui Eestis tahab keegi kodanike õigusi piirata, siis tuleb alati lähtuda möödapääsmatuse, mitte tõhususe kriteeriumist. Sestap tuleb põhiõiguste piiramisega olla väga valvas. Piirangud peavad vastama tungivale ühiskondlikule vajadusele ja olema mõõdukohased. Nendest põhimõtetest lähtuvad Eesti julgeoleku- ja korrakaitseasutused, ja kui vaja, kontrollivad seda kohtud. /.../ Aga põhiõiguste kaitstus riigi ja kodanike suhetes ei ole üksnes õiguskaitseasutuste teema. Peame seda ühiskondliku rahu nimel alati silmas pidama.⁷

⁴ U. Lõhmus. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumisaladusele. – *Juridica*, 7/2008, lk 462.

⁵ Samas.

⁶ Avaldatud 16.01.2011. Vaata www.err.ee

⁷ Justiitsministri kõne ajaloo- ja ühiskonnaõpetuse õpetajate sügisseminaril 25. oktoobril 2012.

<http://www.just.ee/57477>.

Teema olulisust ilmestab ka asjaolu, et 25. septembril 2012. aastal toimus Riigikogu riiklikult tähtsa küsimusena arutelu jälitustegevuses põhiõiguste ja vabaduste riivete üle ning analüüsiti Kaitsepolitseiameti ja prokuratuuri olukorda Eestis.⁸

Veelgi enam lisab asjale värvi riigikogu liikme Kadri Simsoni mõtteavaldus Riigikogu istungil 25. septembril 2012. a, kus ta märgib järgmist: „On üldteada, et kohtutele salajaseks jälitustegevuseks esitatud taotlused on formaalsed ja peaaegu universaalsed, neid saab kasutada igal juhtumil. Loobutud on põhimõttest, et seda taotlust peaks iga juhtumi puhul eraldi sisuliselt põhjendada. Praktikas on tavaline, et kasutatakse kopeeritud põhja, enamik kohtu väljastatud lubadest on samalaadsed. Olgu märgitud seegi, et jälitustegevusega tõendite kogumine peaks ka kehtiva seaduse alusel olema erandlik, praktikas on aga erandlik see, kui selline mugav tõendite kogumise viis jäetakse kasutamata.“⁹

Kriitilisi seisukohti on avaldanud ka vandeadvokaat Leon Glikman, kes on kokkuvõtvalt leidnud, et suures osas ei vasta jälitustegevuse regulatsioon Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni nõuetele.¹⁰

Eelkõige märgib ta, et 70% karistusseadustiku koosseisudest võimaldavad jälitustegevust. Seadus peaks lahti kirjutama kohtu poolt diskretsiooniõiguse teostamise alused: milliseid põhiõigusi riivatakse, millise isiku osas, kas jälitustegevus on isikule üldse piisavalt ettenähtav, kas isik on ennast pannud vastavasse olukorda, et teda oleks vaja jälitada. Tema hinnangul rahuldatakse meil peaaegu kõik jälitustegevuse taotlused ja sisulist kontrolli riigi tegevuse üle ei ole. Kohtu kaalutusõigus jälitusloa andmisel või selle pikendamisel on reguleerimata. *Ultima ratio* põhimõttest kinnipidamine ei ole kontrollitav. Kuigi Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) toonitab reaalse kaitseõiguse tagamise kohustust, jälitustegevusega seonduvalt Eesti kriminaalmenetluse praktika seda õigust siiski ei taga. Isikute, kelle suhtes jälitustegevust toimetatakse ja ka kolmandate isikute teavitamise/teavitamata jätmise regulatsioon on puudulik. L. Glikmani arvates on oluline rikkumine ka see, et jälitustegevus ei ole sisuliselt vaidlustatav.¹¹

Eraldi küsimusena on ta Riigikogus avaldanud arvamust ka julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni pädevuse ja järelevalve teostamise tõhususe kohta, märkides, et väljakujunenud demokraatias on sellistel komisjonidel menetleja õigused. Kui neile ei anta ütlusi või kui antakse valeütlusi, siis seda vaadeldakse kriminaalkuriteona. Samuti on sellistel komisjonidel õigus nõuda dokumente, teha kohapeal revisjoni jne. Meil piirduvat selle komisjoni töö ettekannete ärakuulamisega.¹²

Konstruktivistset kriitikat on teinud ka riigikohtunik Eerik Kergandberg, kes on ausa kohtupidamise kontekstis tunnistanud, et jälitustegevuse valdkonnas on nn hõredalt või üldse

⁸ Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1348559888>.

⁹ <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1348559888>.

¹⁰ Vaata lähemalt: L. Glikman. Põhjendamatu sekkumine majandustegevusse ja jälitustegevus. – *Juridica*, IV/2011, lk 249-256.

¹¹ Samas.

¹² (Samas) Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1348559888>.

reguleerimata küsimusi küllaga. Ta on leidnud põhjendatult, et eelkõige on oluline määratleta põhiõiguste ring, mida erinevate jälitustegevustega riivatakse.¹³

Tähelepanu on juhitud meie põhiseaduse sätetest tulenevatele võimalikele kohaldamisprobleemidele, võrreldes Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (EIÕK)¹⁴ tunnustatud põhimõtetega. Eelkõige on tõstatud probleem põhiseaduse § 44 lg-s 1 sätestatud isiku õigusest saada enda kohta teavet jälitustegevuse vahendusel loodud andmebaasides hoitava teabe kohta. Juhitakse tähelepanu regulatsiooni võimalikule vastuolule Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) vastava praktikaga, mis käsitleb isiku õigust vaidlustada põhiõiguste tagamise eesmärgil enda kohta läbi viidud jälitustegevust. Ent selle õiguse realiseerimine eeldab jälitustoimingust teadasaamist.¹⁵

Tasakaal kaitstavate põhiõiguste ja jälitustegevust toimetavate asutuste tegevuse vahel on saavutatav vaid jälitustegevuse kontrollimehhanismi loomise ja laitmatu tegevuse kaudu. Väga oluliseks on peetud jälitustoiminguteks kohtulike lubade andmise praktika analüüsi ja sõltumatute ekspertide hinnangut sellele.¹⁶

Ausa ja õiglase kohtupidamise põhimõtet teenib kriminaalmenetluses kohtu roll veenduda süüdimõistvat kohtuotsust tehes, et jälitustegevuse kaudu saadud tõendid on kogutud seaduslikult. On avaldatud kahtlusi, et jälitusloa andmisel *ultima ratio* põhimõtte rakendamise regulatsioon on selgusetu ja kohtute praktika erinev.¹⁷

¹³ E. Kergandberg. *Per aspera ad fair treial.* – Juridica, 1/2011, lk 68-73.

¹⁴ RT II 1996, 11, 34; RT II 2010, 14, 54.

¹⁵ Samas.

¹⁶ Samas.

¹⁷ Samas.

2. Jälitustegevuse õiguse üldine ülevaade

Kuni 1. jaanuarini 2013 reguleeris Eesti Vabariigis jälitustegevust, so isikuandmete varjatud kogumist ja töötlemist põhiliselt jälitustegevuse seadus (JTS)¹⁸, julgeolekuasutuse seadus (JAS)¹⁹ ja kriminaalmenetluse seadustik (KrMS)²⁰ ning mõningates küsimustes ka riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (RSVS)²¹.

Enne 1. jaanuari 2013 on jälitustegevuse regulatsiooni korduvalt muudetud ja täiendatud. Kõnesolevat valdkonda korrastati ja täiendati julgeolekuasutuste seadusega, mis hakkas kehtima 1. märtsil 2001.²² Juba siis kerkis üles põhimõtteline vaidlus selle üle, kas jälitustegevuse alused võiks koondada kriminaalmenetluse seadustikku ja julgeolekuasutuste seadusesse, lähtuvalt sellest, kas tegemist on korrakaitselise või kriminaalmenetlusliku jälitustegevusega ja tunnistada jälitustegevuse seadus kehtetuks.²³

Jälitustegevuse õiguslik regulatsioon muutus veelgi 1. juulil 2004 jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku muudatustega, millega täiendati jälitustegevusega tõendite kogumise reegleid kriminaalmenetluses ning kriminaalmenetluses tehtavad jälitustoimingud koondati kriminaalmenetluse seadustikku. Jälitustoiminguid, mida tehti väljaspool kriminaalmenetlust, reguleeris jätkuvalt jälitustegevuse seadus.²⁴

2008. aastal jõudis Riigikogu menetlusele jõudis järjekordselt kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega täiendati KrMS-i isikuandmete varjatud töötlemise ehk jälitustoimingute tegemise regulatsiooniga. Eelnõuga lisati KrMS-i lisaks kriminaalmenetluslikule jälitustegevusele ka nn korrakaitseline jälitustegevus, mille peamised eesmärgid on andmete kogumine ettevalmistatavate kuritegude kohta ning kriminaalmenetluse tagamine.²⁵

Siiski ei vastanud jälitustegevuse sätted tervikuna õigusriikluse arengule ja senikehtinud jälitustegevuse regulatsioon tuli viia kooskõlla eeskätt EIÕK-i ja seda selgitava EIK-i praktikaga.

Riigikogu võttis 17. veebruaril 2011 vastu kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse, mis pidi esialgu jõustuma 1. jaanuaril 2012²⁶ ja millega püüti veelgi enam kaasajastada jälitustegevuse regulatsiooni.

Kuid ka seda regulatsiooni ei pidanud õigusasjatundjad ja avalikkus piisavalt heaks.

¹⁸ RT I, 1994, 16, 290. Kehtetu alates 1. jaanuarist 2013 – RT I, 21. 12. 2012, 2.

¹⁹ RT I, 2001, 7,17; RT I, 29.06. 2012, 2.

²⁰ RT I 2003, 27,166; RT 29.06.2012, 2.

²¹ RT I 2007, 16, 77; RT 22.12.2011.

²² RT I 2001,7,17.

²³ 12. 04. 2000. a algatatud julgeolekuasutuste seaduse eelnõu nr 359 SE seletuskirja märgiti, et lähiajal on kavas eraldada ka korrakaitseline ja karistusmenetluslik jälitustegevus ning selle tulemusena jälitustegevuse seadus kaotada. Julgeolekuasutuste seaduse eelnõu on selles protsessis üks samm.

²⁴ RT I 2003, 27, 166.

²⁵ 9. juunil 2008 algatatud kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 286 SE seletuskiri.

²⁶ RT I, 21. 03.2011, 2.

Pärast 2011 moodustatud asjatundjate komisjoni²⁷ analüüsi täiendati jälitustegevuse norme kriminaalmenetluse seadustikus ja muudes seadustes veelgi. 6. jaanuaril 2012 võeti vastu kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seadus²⁸, mis jõustus 1. jaanuaril 2013.

Alates 1. jaanuarist 2013 kehtivad muudatused korrastavad jälitustegevuse õiguslikku baasi oluliselt. Nimelt sätestatakse senisest erinevalt jälitustoimingute tegemise ühtne kord ja alused. Kriminaalmenetluse seadustiku 3. peatüki 8. jagu tunnistati kehtetuks ja seadustik täienes peatükiga 3¹ „Jälitustoimingud“. Laienes ka seadustiku rakendusala, hõlmates osaliselt ka kriminaalmenetluse välise jälitustegevuse kuritegude avastamise, ennetamise ja teatud kuritegude ettevalmistamise kohta teabe kogumise.

²⁷ Justiitsministeerium kutsus 2011 kokku asjatundjate töögrupi, kelle ülesanne oli 17. veebruaril 2011 vastu võetud jälitustegevuse regulatsiooni täiendav analüüsimine eelkõige jälitustoimingust teavitamise /teavitamata jätmise vallas.

²⁸ RT I 29.06.2012, 2. Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus (RT I 21.03.2011) tunnistati kehtetuks.

3. Jälitustoimingute legitiimsus

3.1. Õiguslikud garantiid

1. Põhiseaduse (PS) § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega on riigil õigus koguda salaja isiku kohta käivaid andmeid vaid siis, kui seadus seda otsesõnu lubab. Jälitustegevusega sekkub riik eelkõige isiku eraellu.

Õigusalases kirjanduses on leitud, et kuigi PS § 26 lg 1 kaitsealasse kuulub kogu eraelu valdkond, sisaldab põhiseadus *lex specialis* ena ka norme, mis on pühendatud eraelu mõne kitsama aspekti kaitsele. Sellisteks erinormideks on eelkõige PS § 33 lg 1, mis sätestab õiguse kodu (eluruumi, valduse ja töökoha) puutumatusel, ja PS § 43 lg 1, mis tagab sõnumisaladuse kaitse, PS §-d 40-42 ning ka PS § 19 lg 1, kui üldine vabadusõigus.²⁹

Jälitustegevuse salajasusest tingituna on õiguskirjanduses diskuteeritud jälitustegevuse kontekstis ka informatsioonilise enesemääramise õiguse kui põhiõiguse võimaliku riive üle.³⁰

Põhiõiguste riivamisel tuleb lähtuda PS §-st 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.³¹

2. Jälitustegevuse käigus isikuandmete salajane kogumine ja kasutamine saavad demokraatlikus ühiskonnas olla põhjendatud üksnes siis, kui selleks tegevuseks volitavad sätted on legitiimse eesmärgiga.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8 lg 1 sätestab õiguse era- ja perekonnaelu ning kodu ja sõnumite saladuse puutumatusel. Sama artikli teise lõike kohaselt ei sekku ametivõimud nimetatud õiguse kasutamisse muidu, kui kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

Euroopa inimõiguste kohus on selgitanud EIÕK artikliga 8 seonduvalt jälitustegevuse olemust ja sellega kaasnevate põhiõiguste riive ulatust ja piire, hoidmaks ära meelevaldust ning võimu kuritarvitamist.

Isikute salajase jälgimise lubamine, mis on iseloomulik politseiriigile, on konventsiooni järgi talutav üksnes sel määral, kui see on demokraatlike institutsioonide kaitseks hädavalik.³²

Isiku õigusi saab salajase jälgimisega riivata EIÕK artikkel 8 lg 2 kohaselt vaid siis, kui selline võimalus tuleneb siseriiklikust seadusest ja läbiviidav jälitustoiming vastab õigusaktis endas sätestatud rangetele tingimustele ja korrale.³³

Võimu kuritarvitusi aitab vältida see, kui jälitustegevust reguleeriv seadus on sõnastatud piisavalt selgelt ja üheselt mõistetavalt, mis tähendab, et isikutel oleks võimalik aru saada,

²⁹ S. Laos. Jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll.- *Tractatus terribiles*: artiklite kogumik professor Jaan Sootaki 60. juubeliks. Tallinn: Juura 2009.

³⁰ U. Lõhmus. Põhiõigustest kriminaalmenetluses. Tallinn: Juura 2012, lk 180.

³¹ Vaata ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26. märtsi 2009. a otsus asjas nr 3-4-1-16-08.

³² EIK 6.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, Klass vs. Saksamaa, p 42.

³³ Samas, p 43.

millistel asjaoludel ja tingimustel on avalik võim õigustatud sekkuma salaja nende eraellu ja riivama sõnumisaladust.³⁴

Isikul peab olema võimalus näha ette, millistel juhtudel võib avaliku võimu organ tõenäoliselt tema kõnesid pealt kuulata ja ta peab aru saama, milliseid tagajärgi võib tema käitumine kaasa tuua.³⁵

3. Isikuandmete salajane kogumine peab olema kontrollitav, mistõttu peab jälitustegevuse regulatsioon sisaldama vastavaid menetlusgarantiisid.³⁶

Nõutav on, et jälitustegevuse regulatsioonis oleks piisavad ja tõhusad tagatised volituste kuritarvitamiste vastu, mis tähendab sisulist hinnangut võimalike meetmete olemusele, kestvusele, meetmete kohaldamise põhjustele. Seejuures hinnatakse, kas loa meetme kohaldamiseks andis pädev organ, kes on volitatud meetmeid rakendada; tuleb sätestada organ, kes teostab järelevalvet ja millised on siseriikliku õigusega ettenähtud õiguskaitsevahendid.³⁷

Oma hilisemas praktikas on EIK korranud nõuet sätestada seaduses minimaalsed menetlusgarantiid vältimaks võimu kuritarvitusi isikute pealtkuulamise läbiviimisel. Siinkohal on kohus välja toonud järgmised asjaolud: 1) kuritegude olemus, mille puhul on võimalik taotleda luba isiku pealtkuulamiseks; 2) füüsiliste isikute ring, kelle telefonikõnesid on võimalik pealt kuulata; 3) ajaline piirang pealtkuulamiseks; 4) kogutud andmete töötlemine, kasutamine ja hoidmine ja hävitamine.³⁸

4. Organ, kes aga annab loa isiku pealtkuulamiseks, peab olema sõltumatu. Lubade andmine peab olema allutatud kohtulikule kontrollile.³⁹

Kohtuloa väljastamise asjaolud ja alused peavad olema täpselt reguleeritud. Kuriteod, millega seonduvalt kohtuluba väljastatakse, peavad olema piiritletud ja see valik peab olema põhjendatud. Isikute ringi, keda võib pealt kuulata, määratlus ei tohi olla liiga üldine, märkides, et lisaks kuriteos kahtlustatavale või süüdistatavale võib pealt kuulata ka teisi kuriteoga puutumuses olevaid isikuid.⁴⁰

EIK taunib olukorda, kus jälitustoimingu kestvus ühe loa alusel ei tohi ületada kuut kuud, ent selle möödumise järel pole välistatud pealtkuulamise jätkumine uue loa alusel.⁴¹

5. Üldine kontroll jälitustegevuse üle võib olla delegeeritud parlamendile spetsiaalselt selleks loodud komisjoni kaudu. Ent ka parlamentaarse kontrolli tegevus peab olema üksikasjalikult reguleeritud.⁴²

³⁴ EIK 2.08.1984 otsus asjas nr 8691/79, *Malone vs. Ühendkuningriigid*, p 67.

³⁵ EIK 14.09.2009 otsus asjas nr 25198/02, *Iordachi jt vs. Moldova* p-d 39 ja 40 (koos viidetega varasemale kohtupraktikale).

³⁶ EIK 4.05.2000 otsus asjas nr 28341/95, *Rotaru vs. Rumeenia* p 59.

³⁷ EIK 6.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, *Klass vs. Saksamaa*, p 50.

³⁸ EIK 14.09.2009 otsus asjas nr 25198/02, *Iordachi jt vs. Moldova*, p 39 (koos viidetega varasemale kohtupraktikale).

³⁹ Samas, p 40 (koos viidetega varasemale kohtupraktikale).

⁴⁰ Samas, p 44.

⁴¹ Samas, p 45.

⁴² Samas, p 49.

6. Eriti väärrib rõhutamist EIK-i arusaam, et isikute pealtkuulamine on väga tõsine sõnumite saladuse riive, mida saab õigustada vaid väga tõsiste kuritegude toimepanemise kahtluse korralt, lähtudes *ultima ratio* (viimase abinõu) põhimõttest. Selle põhimõttega ei ole aga kooskõlas olukord, kui eeluurimiskohtunikud annavad loa enamikele taotlustele, esitamata sealjuures veenvaid põhjendusi. Selline olukord võib aga kaasa tuua võimude kuritarvitusi.⁴³

EIK-i praktika kohaselt viitavad eeltoodud minetused üheselt EIÕK artikli 8 rikkumisele. EIK aktsepteerib, et konventsioonile on omased teatud kompromissid demokraatliku ühiskonna kaitse ja isiku õiguste tagamise nõuete vahel. EIÕK artikli 8 kontekstis tähendab see, et tuleb leida tasakaal isikutele löikega 1 tagatud õiguste teostamise ja demokraatliku ühiskonna kaitseks löike 2 alusel kohaldatava salajase jälitustegevuse vahel.⁴⁴

⁴³ Samas, p-d 51 ja 52.

⁴⁴ EIK 6.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, Klass vs. Saksamaa, p 59.

4. Jälitustoimingute lubatavus Eestis

4.1. Üldpõhimõtted

Kuni 31. detsembrini 2012 kehtinud JTS § 5 kehtestas nii kõnesoleva seaduse kui ka kriminaalmenetluse seadustiku järgi läbiviidava jälitustegevuse üldised põhimõtted. Muude seaduses nimetatud oluliste põhimõtete hulgas tunnustati *ultima ratio* kui viimase abinõu põhimõtet. JTS § 5 lg 5 kohaselt olid jälitustoimingud lubatud üksnes siis, kui taotletavat eesmärki ei olnud võimalik saavutada isiku põhiõigusi vähemriivaval viisil.

Kuni 31. detsembrini 2012 kehtinud KrMS § 110 kohaselt oli lubatud tõendeid koguda jälitustoimingutega, kui tõendite kogumine muude menetlustoimingutega oli välistatud, oluliselt raskendatud ning kriminaalmenetluse esemeks oli esimese astme kuritegu või tahtlikult toimepandud teise astme kuritegu, mille eest oli ette nähtud karistusena vähemalt kuni kolm aastat vangistust.

Alates 1. jaanuarist 2013 kehtima hakanud muudatustega reguleerib jälitustegevuse üldtingimusi KrMS § 126¹, mille teise lõike kohaselt on jälitustoiming kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud alustel lubatud, kui andmete kogumine muude toimingutega või tõendite kogumine muude menetlustoimingutega ei ole võimalik, ei ole õigel ajal võimalik, või on oluliselt raskendatud või kui see võib kahjustada kriminaalmenetluse huve.

Eeltoodust nähtub, et kehtivas redaktsioonis on *ultima ratio* põhimõtet pisut korrigeeritud. Kehtima on jäänud jälitustegevuse võimalus vaid viimase abinõuna, kuid seadusandja on püüdnud ühendada varemkehtinud JTS § 5 lg-s 5 ja KrMS § 110 lg-s 1 sätestatud, eesmärgiga hõlmata *ultima ratio* nõudega nii kriminaalmenetluses kui ka sellest väljapoole jääv (teiste asjakohaste seaduste alusel) läbiviidav jälitustegevus. Võrreldes varemkehtinuga on lisatud täiendavad tingimused „ei ole õigel ajal võimalik” ning „või see võib kahjustada kriminaalmenetluse huve”.

Tuleb tõdeda, et neist viimane tingimus määratlemata ning võib kujuneda tõsiseks ohuks *ultima ratio* põhimõttele. Siinkohal tekivad tõsised kahtlused, kuidas jälituslube väljaandvad isikud (eelkõige eeluurimiskohtunikud) sisustavad kriminaalmenetluse huvide mõistet ja millistest kriteeriumitest lähtutakse. Isikute põhiõiguste piiramist võimaldav seadus ei tohiks aga sisaldada määratlemata õigusmõistet, võimaldamaks liiga suurt diskretsioonivabadust. Selline olukord võib tingida isikute põhiõiguste meelevaldset piiramist, mis ei oleks aga kooskõlas EIK-i praktikaga.⁴⁵

Ultima ratio põhimõttest lähtuvalt piirab kehtiv seadus võrreldes varemkehtinuga oluliselt kuritegude hulka, mille korral üldse võib jälitustoiminguid teha, nähes selleks ette kinnise kuritegude kataloogi ent kõnesoleva kataloogi koostamise põhimõte ja sellega seonduvad õiguslikud küsimused ei ole praeguse analüüsi uurimisesemeks.

4.2. Jälitustoiminguks loa andmine

Jälitustoiminguks loa andmist muudeti 01.01.2013 kehtima hakanud KrMS-i muudatusega võrreldes varasemaga tunduvalt. Tuleb tõdeda, et seadusandja pidas vajalikuks senikehtinud korda täpsustada ja mõningal määral ka karmistada, arvestades EIK-i kohtupraktikast tulenevat nõuet jälitustegevuse regulatsiooni õigusselguse ja sõltumatu organi rolli tõhustamise suhtes.

⁴⁵ EIK 2.08.1984 otsus asjas nr 8691/79, *Malone vs. Ühendkuningriigid*, p 67.

Üks muudatus on see, et kriminaalmenetluse seadustikus ette nähtud jälitustoimingute tegemiseks on vaja kas prokuratuuri või kohtu luba. Seaduses loetletud juhtudel on kohtu luba obligatoorne. Tänapäevaseks kehtetu JTS § 10 võimaldas jälitusametluse alustada jälitustegevust jälitusametluse juhi või tema volitud ametniku motiveeritud otsusega, kui oli olemas jälitusmenetluse alustamise ajend. Otsuse tegemise aluseks oli vastava ametluse taotlus või korraldus. Kehtiv regulatsioon sellist olukorda ette ei näe ja jälitusametlused enda loal jälitustoiminguid teha ei tohi.

KrMS § 126⁴ lg-st 1 tulenevalt võib jälitustoiminguid teha prokuratuuri või eeluurimiskohtuniku kirjalikul loal. Prokuratuuri poolt välja antavate lubade õiguslik ja praktika analüüs vajab eraldi lähenemist ning käesolevas analüüsis sellel pikemalt ei peatuta. Praeguses analüüsis keskendutakse eelkõige probleemidele, mis on seotud eeluurimiskohtuniku lubadega.

KrMS § 21 lg 1 sätestab, et eeluurimiskohtunik on maakohtu kohtunik, kes täidab talle kriminaalmenetluse seadustikuga pandud ülesandeid kohtueelses menetluses ainuisikuliselt. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt annab kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud juhtudel jälitustoiminguks loa eeluurimiskohtunik (edaspidi kohtunik).

KrMS § 126⁴ lg 1 kohaselt otsustab kohtunik jälitustoiminguks loa andmise määrusega prokuratuuri põhjendatud taotluse alusel. Kohtunik vaatab taotluse läbi viivitamata ja annab määrusega jälitustoiminguks loa või keeldub sellest.

Eeltoodust nähtub, et seadusandja ei ole näinud ette konkreetseid asjaolusid, millised küsimused tuleb kohtul luba andes lahendada ja mida konkreetset kontrollida.

Esmalt peavad jälitustoiminguks loa taotlejad ja loa andjad lähtuma PS §-s 11 sätestatud mõttest⁴⁶, pidades silmas ka seda, et põhiõiguste piirangud ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Kohtule esitatav prokuratuuri taotlus peab olema põhjendatud, kohtumäärusele konkreetseid nõudeid esitatud ei ole. Siit tuleneb aga oht, et kohtumäärused on formaalsed, sisulist kaalumist jälitustegevuse eesmärgi ja sellega kaasneva põhiõiguse riive vahel ei toimu. Kahtlust ei ole aga selles, et kõnesoleva määruse koostamisel peab kohus arvestama KrMS § 145 lg-s 1 kirjeldatud nõudeid, vormistades selle kirjalikult ja esitama vastavad põhjendused (lg-d 2 ja 3).⁴⁷ Tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, et prokuratuuri taotluste tõendatuse ulatuse kriteeriume pole ette antud, mis tähendab, et vajaliku tõendatuse ulatuse otsustab põhimõtteliselt kohus.

Ilmselt tuleb kohtul kontrollida seda, kas on täidetud jälitustoimingute tegemise üldtingimused ja kas esineb jälitustoimingute tegemise alus. Hinnang neile asjaoludele ei tohiks olla formaalne. Kaaluda tuleb, kas jälitustoiminguga kaasneva riive ulatus on tasakaalus saavutatava eesmärgiga. Jälitustoiminguks luba andvad kohtunikud on leidnud, et mistahes jälitustoimingut valides peab menetleja igal juhul suutma põhjendada, miks on põhiõigusi vähem riivavad meetmed välistatud või oluliselt raskendatud ning milles need raskused konkreetset seisneksid.⁴⁸

Ultima ratio nõue ei või kujuneda pelgaks sedastuseks, et kohtu hinnangul ei ole muude kriminaalmenetluse toimingutega võimalik tõendeid koguda. Loa taotleja peab väga selgelt põhjendama jälitustoimingute vajalikkust.

⁴⁶ PS § 11 Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust.

⁴⁷ Riigikohtu kriminaalkollegiumi 26. mai 2010. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-22-10 p 14.3).

⁴⁸ Jälitustegevuse problemaatikaga seonduva ümarlaua materjalid. Riigikohus. 2009.a. Punkt 4.

4.3. Kohtu luba jälitustoiminguks edasilükkamatul juhul

Olulisim muudatus võrreldes varasemaga puudutab kohtu loa taotlemist edasilükkamatul juhul. Kui enne 1. jaanuari 2013 kehtinud regulatsioon võimaldas edasilükkamatul juhul teha kohtuluba nõudvaid jälitustoiminguid kohtu loata ja saada luba tagantjärgi, siis kehtiv regulatsioon seda ei võimalda. KrMS § 126⁴ lg 3 kohaselt võib eeluurimiskohtuniku luba nõudva jälitustoimingu teha vaid kohtu loal, mis on vormistatud taasesitamist võimaldaval viisil. Nõutav on, et kirjalik taotlus ja luba vormistatakse 24 tunni jooksul jälitustoimingu alustamisest arvates. Edasilükkamatuks juhuks loa taotlemisel peab esinema vahetu oht isiku elule, kehalisele puutumatusetele, füüsilisele vabadusele ja suure väärtusega varalisele hüvele ning kui loa taotlemine ei ole õigel ajal võimalik.

Seadusandja on oluliselt konkretiseerinud, millal on tegemist edasilükkamatu olukorraga ja milliste oluliste väärtuste kahjustamise oht kaalub üles läbiviidud jälitustoimingu kaasnenud riived. Samas peab olema selge, et õigeaegne loa taotlemine on välistatud. Ilmselt on mõeldud siin olukordi, mil mõni KrMS § 126⁴ lg-s 3 loetletud ohtudest ilmneb töövälisel ajal (riiklikel pühadel või ka öösel).

Võrreldes varasema regulatsiooniga on oluline täiendus see, et seadus sätestab nüüd täpselt, milliseid andmeid peab luba, mis anti edasilükkamatul juhul, sisaldama. Eeltoodud juhtudel vormistatava loa puhul kehtib vaba vorminõue – taasesitamist võimaldav viis. Kirjalik taasesitamise vorm võib olla näiteks paberil, e-kirjas või SMS-sõnumis. Suuliselt antud loa taasesitamine on võimalik näiteks siis, kui see on helisalvestatud.⁴⁹ Seejuures on oluline, et edasilükkamatul juhul, mis peaks siiski jääma erandlikuks, antava loa sisu peaks olema hiljem kontrollitav. Siinkohal tuleb meenutada, et tavaolukorras antud loale ei ole seadusandja eraldiseisvaid vorminõudeid kehtestanud.

Kohus peab edasilükkamatul juhul vormistama nõuetekohase loa hiljemalt 24 tunni jooksul, mis tähendab sisuliselt seda, et kohus peab ka siis kontrollima jälitustoimingu alust, eesmärki ja seda, kas on ikka tegemist edasilükkamatu juhuga.

4.4. Tähtaeg jälitustoimingu tegemiseks

Jälitustoiminguks antav kohtu luba on KrMS § 126⁴ lg 6 kohaselt piiratud ühe aastaga. See tähendab, et konkreetse isiku suhtes samas kriminaalasjas ei tohi seda tähtaega ületada. Jälitustoimingu tegemise tähtaega ei ole piiratud vaid tagaotsitavaks kuulutamise määrase täitmiseks (KrMS §126² lg 1 p 2). Arusaadavalt tuleb isikut taga otsida seni, kuni ta leitakse.

Kriminaalasja erilise keerukuse või mahukuse korral võib riigi peaprokurör anda ise loa või taotleda kohtult luba jälitustoimingu tegemiseks isiku suhtes pikemaks ajaks kui üks aasta. Viimasest nähtub, et jälitustegevus võib kesta üle ühe aasta vaid asjades, milles on kriminaalmenetlust alustatud. Kriminaalmenetluse eelset staadiumi see piirang ei puuduta.

KrMS § 126⁴ lg-st 6 ei ole aga võimalik üheselt aru saada, millal võib tähtaja pikendamist teha peaprokurör ja millal on kindlasti nõutav kohtulik kontroll. Tõenäoliselt tuleks antud normi tõlgendada nii, et kohtuluba nõudvates jälitustoimingutes peab kohus tähtaja pikendamise otsustama ning jälitustoimingute puhul, mis ei vaja kohtu luba, peaprokurör. Üldtähtaega, kui kaua võib isikut samas asjas üldse kokku (koos tähtaja pikendamistega)

⁴⁹ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (175) seletuskiri, lk-d 14 ja 15.

jälitada, seaduses fikseeritud ei ole. Kuidas seaduses sätestatud ühe aastast tähtaega arvutama hakatakse, on tõenäoliselt kohtupraktika kujundada.

Kindlasti on jälitustoiminguga saadud tõendi lubatavuse aspektist jätkuvalt nõutav, et nii taotluses kui loa andmise määruhes tuleb ära näidata konkreetne aeg, millal jälitustoiminguid teha tohib ning hiljem on tõend kohtukõlblik vaid siis, kui sellest tähtajast on kinni peetud.⁵⁰

Edasi keskendutakse analüüsis praktikas esinevatele probleemidele eeluurimiskohtuniku poolt jälituslubade taotlemisel ja andmisel.

⁵⁰ Riigikohtu kriminaalkollegiumi 23. veebruari 2009.a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-81-08 p 13.3.

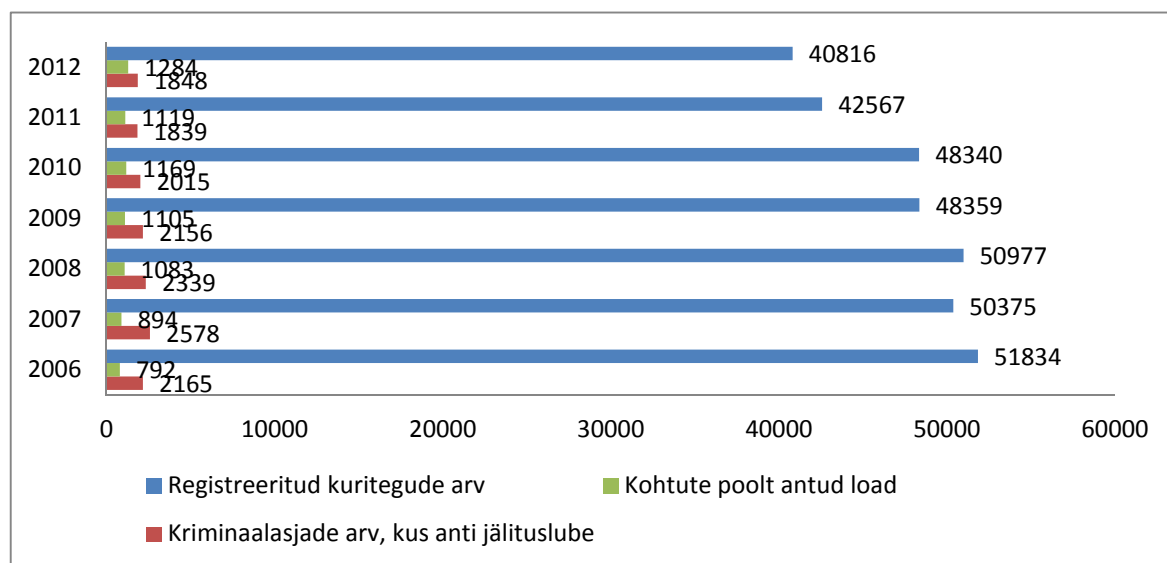
5. Statistilised andmed 2012 aasta põhjal

5.1. Jälitustoimingute statistika kriminaalmenetluses

Nagu eelpool toodud, tuleb jälitustegevuse puhul eristada JAS-is reguleeritud jälitustegevust ja KrMS-is reguleeritud jälitustegevust. Parema loetavuse huvides kasutatakse edaspidises tekstis vastavalt mõisteid „teabehange“ ja „jälitustoiming“.

2012. aastal andsid kohtud kriminaalmenetluses jälitustegevuse toiminguks lube kõige rohkem telefonide pealtkuulamiseks – 931-l korral ning sellele järgnes muu pealtkuulamine või -vaatamine – 250-l korral. Kokku anti kohtu poolt luba jälitustoiminguks 1284 korral.⁵¹ Kuna ühe loaga antakse tihti luba mitmeks jälitustoiminguks, siis füüsiline lubade arv on väiksem kui 1284. Kokku oli kriminaalasjade arv, kus anti üldse välja jälitustoiminguks lube nii kohtu kui ka prokuratuuri poolt, 1848.⁵² Koostatud statistikas ei ole välja toodud prokuratuuri poolt taotletud jälitustoimingute üldarvu, mis Justiitsministeeriumi poolt koostatud dokumendile „Jälitustegevus kriminaalmenetluses 2012“ tuginedes, peaks olema 1287 taotlust.⁵³

Võrreldes 2012. aasta registreeritud kuritegusid (40 816), jälitustegevusega kriminaalasju (1848) ja kohtu poolt jälitustoiminguks antud lube (1284) saame statistikast välja tuua, et 2006. aastast alates on registreeritud kuritegude arv ja kriminaalasjade arv, kus anti jälituslube, pigem vähenenud, kuid kohtu poolt antud jälitustoimingute lubade arv on pigem suurenenud (vt Joonis 1).⁵⁴



Joonis 1.

Seega ainult statistikale tuginedes võib tõstatada järgnevad hüpoteesid:

⁵¹ Jälitustegevus kriminaalmenetluses 2012. aastal. Justiitsministeerium 2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=58251/J%E4litustegevus+2012.pdf>

⁵² Samas

⁵³ Kuna prokuratuuri taotletud jälitustoimingutest 3-le ei antud luba ja 1284 said loa, siis peaks kokku olema 1287 taotlust.

⁵⁴ Kuritegevus Eestis 2012 – Justiitsministeeriumi ettekanne. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57890/Kuritegevus+Eestis+2012+-+Justiitsministeeriumi+slaidid+UUS.pdf>

- 1) muutused on toimunud kuritegude iseloomus, st toime pandud kuritegude hulgas on suurenenud peitkuritegude osakaal,
- 2) kuriteod on läinud keerulisemaks ning varjatumaks ning selle tõttu on vaja rohkem kohtute poolt antavaid jälitustegevuse lubasid vähemates kriminaalasjades,
- 3) prokuratuur läheb nn kergema vastupanu teed ning taotleb ka lihtsates asjades kohtult jälitustoiminguks luba ning kohtud annavad loa.

Esimese hüpoteesi selgitamiseks tuleb vaadata kuritegude andmeid 2003–2012.⁵⁵ Nende andmete järgi on aasta-aastalt vähenenud nii I kui ka II astme kuritegude arv. Märkatavat tõusu kuritegude osas, milleks peamiselt jälitustoimingu luba kohtult taotletakse, ei ole märgata. Tõusu ei ole märgata ka nn peitkuritegude osas, mis omakorda tähendab, et muutused ei ole tingitud kuritegude iseloomu trendidest.

Teise hüpoteesi tõestamiseks on vaja tutvuda konkreetsete kriminaalasjadega. Siiski saab üldistused teha prokuratuuri poolt kohtutele esitatud taotlustest jälitustoiminguks ning kohtute poolt antud lubadest. Peamiste kuriteoliikidena, milles luba taotletakse, võib välja tuua narkootikumidega seotud süüteod, pistis, maksudest kõrvale hoidmine, korrupsiooni süüteod, salakauba vedamine. Seega on peamiselt tegemist nn peitkuritegudega, mille menetluses tõendite kogumine on tihtipeale komplitseeritud. Nii nagu eelnevalt tõdesime, siis iseenesest ei ole võrdluses eelnevate aastatega mainitud kuritegude arv tõusnud. Saame tõstatada vaid kuriteo keerukuse ja varjatuse küsimuse. Kuna keerukuse ja varjatuse küsimus eeldab võrdlusaasta analüüsimist, mida käesoleval juhul pole tehtud, siis tuleb antud küsimus lahendada edaspidise analüüsitegevuse käigus. Siinkohal tuleb tähelepanu pöörata kohtupraktika arengule, mis samuti võib olla muutnud tõendamisstandardeid.

Kolmanda hüpoteesi juures saame osaliselt tugineda 2012. aastal prokuratuuri poolt kohtule esitatud taotlustel jälitustoimingute tegemiseks. Vaadeldud taotlustes on toodud asjaolud ning taotluse lugejale on üldjuhul ka ilma jälitustoimikuta jälgitav, mis on senini menetluses toimunud. Tänu eeltoodule on võimalik hinnata prokuratuuri taotluste põhjendatust.

Taotluste põhjendused, miks just nimelt jälitustegevusega on võimalik tõendeid koguda, on piirkonniti suhteliselt standardsed. Näiteks põhjendus, et isik on kursis politsei töömeetoditega ning seetõttu ei ole võimalik teiste meetoditega peale jälitustegevuse tõendeid koguda. Üks peamisi põhjendusi jälitustegevuse vajaduse kohta on aga kuriteo iseloom ja sellest tulenev võimatus teisiti tõendeid koguda. Ühes mõrva asjas oli prokuratuuri põhiväiteks jälitustegevuse vajalikkuse kohta *modus operandi*⁵⁶ põhimõtte areng Riigikohtu praktikas. Kusjuures vastavale näitele on tuginetud ka ligikaudu aasta hiljem kohtule esitatud taotluses sama asja kohta.

Lisaks esines üks juhus, kus ülekuulamise asemel taotles prokuratuur kohtu luba telefoni pealtkuulamiseks põhjusel, et isik võib ütlustest lahti öelda ning selle pärast ei kasutata isiku ülekuulamist. Sarnane on näide, kus isikut sooviti jälitustoiminguna pealt kuulata, et vältida sõna-sõna vastu olukorda ehk siis täiendavate süüstavate tõendite kogumiseks enne isiku ülekuulamist. Tuginedes antud juhul vaid jälitustoimingu loa taotlusele ja loale, võib väita, et tegemist ei olnud olukorraga, kus oleks täidetud KrMS § 126¹ lg 2 toodud jälitustoimingu lubatuse eeldused.

Kuigi kiirema uurimise huvides võisid eelpool toodud näited olla õigustatud ja vajalikud, ei saa esitatud näidete alusel kinnitada, et prokuratuuri poolt kohtule esitatud taotlused oleks

⁵⁵ Registreeritud kuriteod Eestis 2003-2012. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/57886>

⁵⁶ Kuriteo toimepanemise viisi sarnasus isiku eelnevate kuritegude toimepanemise viisiga

alati igakülgsest põhjendatud ja välistaks küsitavuse, kas taotlused peaks igakordselt saama loa jälitustoiminguks. Tuleb rõhutada, et eeltoodu on vaid üksikud näited kogu 2012. aasta jooksul kohtutele esitatud taotlustest ning kindlasti ei saa pidada prokuratuuri poolt kõiki jälitustoiminguks esitatavaid taotlusi vaid formaalseteks ja põhjendamatuks.

Kolmanda hüpoteesi üks komponent on muuhulgas jälitustoimingute tulemuslikkus. Kui jälitustoiminguid on tehtud, kuid vaatamata sellele ei ole jõutud süüdistusega kohtusse, on võimalik, et kogu kohtule esitatud teave jälitusloa saamiseks on esitatud ennatlikult ning lõppkokkuvõttes ka põhjendamatuks. Jälitustoimingu tulemuslikkuse probleeme vaadeldakse eraldi peatükis koos jälitustoimingute intensiivsusega.

5.2. Teabehangete ülevaade

Tulenevalt riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra⁵⁷ § 7 lg 4 p 5 on JAS-i alusel teabe varjatud kogumise toimingute loetelusid sisaldav aruandlus salastatud vähemalt 25 aastaks. Seega ei ole vastava statistika avaldamine käesoleva analüüsis täielikult võimalik. JAS § 6 sätestab Kaitsepolitsei (KAPO) ja JAS § 7 Teabeameti ülesanded ning võib öelda, et kohtu poolt teabehangeteks antud load jäävad JAS § 27-ga koostoimes KAPO ja Teabeameti ülesannete täitmise piiridesse.

Kuna teabe varjatud kogumise toimingute loeteluks tuleb kindlasti pidada teabe varjatud kogumise üldarvu, teabe kogumise taotluste arvu, keeldumiste arvu ning taotluste liigitust lähtuvalt JAS § 6 KAPO ja JAS § 7 Teabeameti ülesannetest, saab vaid öelda, et teabehangete puhul on kohtu poolt loa andmisest keeldumisi protsentuaalselt oluliselt rohkem kui jälitustoiminguks loa andmisel kriminaalmenetluses. Tõsi, kuna teabe varjatud kogumise puhul on tegemist pigem preventiivse tegevusega kuritegude tõkestamiseks, siis võib olla, et loa andmiseks olev info ei ole alati piisav loa andmise otsustamiseks. Seega ei ole põhjust väita, et kohtunik keelduks teabehangete puhul kergekäelisemalt loa andmisest kui seda teeb kohtunik jälitustegevuseks loa andmiseks kriminaalmenetluses. Küll aga võiks tõstatada küsimuse vajadusest kaitsta kogu teabehangete taotluste ja teabehangete lubadega seotud statistikat riigisaladusena.⁵⁸

5.3. Statistika tegelikkus

Kuigi Justiitsministeerium avaldab jälitustegevuse kohta statistikat, ei saa kogutud statistikast teha kaugeleulatuvaid järeldusi.⁵⁹ Riigiprokuratuuri kogutud andmete järgi on antud 2012. aastal kohtute poolt luba 1284-ks jälitustoiminguks. See arv ei kajasta kohtute poolt antud nn füüsiliste lubade arvu ning ei kajasta ka isikute arvu, kelle suhtes on jälitustoiminguks luba antud. Samuti ei kajastu selles arvus lubade pikendamised.

Näiteks on Riigiprokuratuuri andmetele tuginedes koostatud tabel kohtu poolt saadud lubadest erinevate jälitustoimingute kohta (1284).⁶⁰ Kuigi allmärgusena on toodud, et reaalne lubade arv on väiksem, kuna ühe loaga võib lubada mitut erinevat toimingut, on edaspidises tekstis toodud lause: “Täielikult rahuldumata jättis kohus 3 prokuratuuri jälitusloa taotlust, mis moodustab 0,2% määruste koguarvust.” Esiteks on tegelikult statistika koostatud toimingute

⁵⁷ Vabariigi Valitsuse määrus 20.12.2007 nr 262. RT I 2007, 73, 449; RT I, 19.03.2012, 5

⁵⁸ Täpsemalt teabe kogumise toimingute aruandlust, mille sõnastus annab ruumi väga erinevale tõlgendamisele.

⁵⁹ Näiteks: “Jälitustegevus kriminaalmenetluses 2012. aastal.” Justiitsministeerium 2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=58251/J%E4litustegevus+2012.pdf>

⁶⁰ Samas.

põhiselt, mitte jätitusloa taotluste ja määruste põhiselt, teiseks on statistikas toomata kohtult taotletud toimingute absoluutarv.

Selline statistika moonutab aga väga oluliselt tegelikku olukorda ja annab alust erinevatele spekulatsioonidele. Seda kõike võimendab statistikas toodud sõnastus.

Mis muutub, kui arvestada statistikat taotletud jätitustoimingute (toiming) kaupa, jätitustoimingute loa taotluste (taotlus) kaupa või kohtu poolt jätitustoiminguks antud lubade (luba/määrus) kaupa? Siin on aga väga oluline vahe. Olles tutvunud jätitustoimingu lubade taotlustega, on tihti prokuratuuri esitatud taotluses küsitud luba mitmeks toiminguks ja praktikas antakse üldjuhul ühele taotlusele kohtu poolt üks luba. Toome hüpoteetilise näite: Kohus jättis 1287-st jätitustoimingu loa andmata 3-le ehk 0,23%-le toimingutest või jättis 1287-st jätitustoimingu taotlusest rahuldamata 3, kusjuures ühel taotlusel võib olla esiteks mitu toimingut ning seda mitme inimese suhtes. Kui igal taotlusel oli 3 inimest ja nende kõigi suhtes sooviti läbi viia 2 jätitustoimingut, siis saame, et $3 \times 3 \times 2 = 18$ ning seega jättis kohus andmata loa 18-le toimingule, mis oleks aga juba 1,4% toimingutest.

Justiitsministeeriumi poolt koostatud statistikas on öeldud, et 3 prokuratuuri jätitusloa taotlust moodustab 0,2% määruste koguarvust (1287). Siin tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et nii jätitustoiminguks loa taotluste kui ka määruste puhul on praktikas tegemist ühe füüsilise dokumentiga, millega võib taotleda või lubada mitmeid menetlustoiminguid.

Kuigi kohtud ei kogu välja antud jätitustoimingute lubade kohta eraldi statistikat, oli kohtutest võimalik saada jätitustegevuse kohta antud määruste üldandmed. Harju maakohus anti 2012. aastal 613 luba jätitustoimingu taotlusele, millest 88 olid loa pikendamised, Pärnu maakohus 85 luba, millest 7 olid pikendamised, Tartu maakohus andis 122 jätitustoimingu taotluse luba ja Viru maakohus 243 luba. Kokku anti 1151 luba.⁶¹ Kuna kogu kohtute jätitustegevust puudutav statistika tuleb võtta kokku nn käsitööna ning käesoleva analüüsi jaoks ei ole kogutud vastavaid andmeid, siis ei ole vähemalt analüüsi autoritel tõsimeelset kindlust, kas Justiitsministeeriumi poolt avaldatud statistikas toodud 0,2% määruste koguarvust on 3 kohtute poolt rahuldamata jäetud menetlustoimingu taotlust või jättis kohus andmata loa 3-le taotletud jätitustoiminguks (kas jäeti rahuldamata üks taotlus kolmele toiminguks või näiteks kolm taotlust, millel igal ühel üks toiming jne). Arvestades, et kogu statistika on muidu koostatud toimingu põhiselt, tuleks eeldada, et kogu statistika on koostatud toimingu põhiselt.

Jätitustoiminguks antud lubade pikendamiste kohta puudub kõikide kohtupiirkondade statistika. Üldistavalt saab välja tuua, et ca 10-15% kohtu poolt antavatest jätitustoiminguks antud lubadest moodustavad lubade pikendamised. Siin tuleb arvestada sellega, et eeltoodu ei näita ilmtingimata isikute protsenti, kes on pikemalt kui kaks kuud allutatud jätitustegevuse toimingutele. Seda põhjusel, et kui esmase jätitustoimingu loaga oli jätitustoiminguks allutatud kolm isikut, siis jätitustoimingu loa pikendamist võib taotleda ka ainult ühe isiku suhtes.

Eeltoodust võime järeldada, et praegu avaldatav statistika ei anna selget ülevaadet toimunud jätitustegevusest ja seda eelkõige järgnevatel põhjustel:

- 1) Lubasid antakse väga erinevalt – ühes kriminaalasjas antakse vahel üks luba mitme isiku suhtes, kuid vahel iga inimese kohta eraldi.
- 2) Statistikas ei ole eraldi välja toodud loa pikendamised.
- 3) Ühe isiku suhtes võib välja olla antud mitu luba erineva toimingu jaoks.

⁶¹ Põhineb kohtutest saadud andmetel.

- 4) Toimingupõhine statistika annab mingil määral ülevaate vaid jälitustoimingutest, kuid ei anna ülevaadet jälitustoimingutele allutatud isikutest.

Praeguse jälitustegevuse statistika näitlikustamiseks saab tuua välja juhtumi, kus isiku suhtes võeti luba konkreetse telefoninumbri ja teiste tema kasutuses olevate numbrite pealtkuulamiseks. Järgmisel päeval selgus üks teine sama isiku kasutuses olev number, mille pealtkuulamiseks taotleti kohtult uus luba, kuigi põhimõtteliselt andis päev varem antud luba õiguse menetluses selgunud numbrit pealt kuulata. Statistiliselt anti välja kaks luba ühe isiku suhtes samaks jälitustoiminguks samaks perioodiks. Jälitustoimingu põhine statistika ei anna ka seetõttu ülevaadet tegelikkusest, et näiteks juhul, kui ühe isiku telefoni kuulatakse pealt lubatult kokku 1 aasta, siis selleks tuleks võtta vähemalt 6 jälitustoimingu luba kohtult, mis kajastub statistiliselt 6 taotluse, 6 loa ja 6 toiminguna, kuigi tegelikult oli üks isik allutatud ühele toimingule.⁶²

KrMS § 126¹⁷ järgi luuakse jälitustoimingute infosüsteem. Vastav säte jõustub 01.01.2015 ning loodetavasti luuakse infosüsteem kujul, mis võimaldab nii jälitustoimingule allutatud isikute, jälitustoimingute liikide, taotluste kui lubade järgi adekvaatset statistikat koguda ning selle põhjal järeldusi teha. Nagu näitab praegune praktika, siis hetkel avaldatav ja mingis osas kogutav statistika ei anna võimalusi jälitustegevusest selge ülevaate saamiseks.

Eeltoodu põhjal on väga raske nõustuda avalikkuses kõlanud väidetega, et Eestis viiakse läbi valimatut, massilist jälitamist. Täpsete statistiliste andmete puudumine annab küll mõningat aimu jälitustegevuses toimuvast, kuid sedagi moonutatult ning kindlasti ei anna see fakte, mis lubaks väita massilist, kontrollimatut jälitamist.

⁶² Üks jälitustoimingu luba ei saa olla pikemaks perioodiks kui 2 kuud, kuid välistatud ei ole ka näiteks 1 kuu kaupa taotlemine, mis teeks aasta jooksul juba 12 taotlust ja luba.

6. Kohtute määrused

6.1. Jälitustoiminguks loa andmise põhjendatus

Üheks olulisemaks komponendiks jälitustoiminguks antava määruse juures tuleb pidada määruse põhjendatust. Just põhjendatuse järgi on võimalik hilisem määruse kontroll ja ka vaidlustamine. Määruse mõiste defineerib KrMS § 145 lg 1 ning samast paragrahvist tulenevad põhistatud määruse nõuded. KrMS § 145 lg 3 p 1 järgi esitatakse põhistatud määruse põhiosas määruse põhjendus. Seadus ei ava, kui põhjalik peab põhjendus olema, kuid tuleks eeldada, et määrus peab olema põhjendatud minimaalselt nii, et määruse lugejale oleks jälgitav kohtu mõttekäik ning määruse andmise loogika.

KrMS § 126⁴ lg 1 kohustab kohtuniku otsustama jälitustoiminguks loa andmise määrusega. Seega laienevad KrMS § 145 nõuded jälitustoiminguks loa andmise määrusele.

Kohtu määruste kvaliteet jälitustegevuseks loa andmisel on kohtute tööpiirkonniti erinev. Kui Pärnu maakohtu, Harju maakohtu ja Tartu maakohtu määrused on suhteliselt sarnased, siis Viru maakohtu määrused võrdluses teiste piirkondade määrustega on nii sisult kui vormilt erinevad. Näiteks on väga suur erinevus selles, et kui teiste piirkondade kohtute määrustest arusaamiseks ei ole vaja kõrvale prokuratuuri taotlust ehk määrusest on asjaolud, eelnevad load jms selgelt väljaloetavad, siis Viru maakohtus antavad määrused koosnevad üldjuhul peamiselt kriminaalmenetluse alustamise ajast ning alusest ning trafaretsest lõigust: „Ülalpool nimetatud kriminaalasjas on vajalik tõendite kogumiseks, kuriteo avastamise eesmärgil, kuriteo toimepanija selgitamisel kasutada jälitustoimingut /.../. Kohtunik on veendunud, et prokuröri poolt esitatud teave vajab kontrollimist ning seda on võimalik teostada üksnes jälitustoimingutega. Arvestades antud kuriteo ohtlikkust, õiguskorra kaitsmise huvisid, ka seda, et kriminaalmenetluses on lubatud koguda tõendeid jälitustoimingutega, samuti asjaolu, et selles kuriteos on tõendite kogumine muude menetlustoimingutega kas välistatud või oluliselt raskendatud, lähtudes tõe väljaselgitamise huvidest on taotlus igati põhjendatud ja seaduslik.“ Muuhulgas jääb eeltoodust selgusetuks, kas tõendite kogumine on vaid raskendatud või siis välistatud.

Pärnu maakohtu, Tartu maakohtu ja Harju maakohtu lubadel on küll toodud asjaolud, kuid vähemalt osaliselt on tegemist lõika-kleebi meetodil prokuratuuri taotlusest üle toodud asjaoludega, mille tulemusel on taotluses olevad vead kandunud üle ka määrusesse. Ühel juhul puudus näiteks loas kahest süüteoasündmuse kuupäevast üks kuupäev (kuu ja aasta olid olemas) ja see oli puudu nii taotluses kui ka loas täpselt samas kohas ja sarnasel viisil. Tõsi, kui prokuratuur on sisuliselt väga hästi asjaolud jälitustoimikust välja toonud, siis kohtunikul ongi mõistlikum ja otstarbekam tugineda määruse tegemisel taotluses toodud asjaoludele. Seda enam, et kohtunikul on võimalik vaadata jälitustoimikut, kust ta saab kontrollida taotluses toodud asjaolude paikapidavust. Küll aga tuleks olla hoolikam otse taotluse kopeerimisega, et vältida eelmainitud vigade tekkimist.

Jälitustegevuseks loa andmise põhiküsimus seisneb inimese põhiõiguste riive intensiivsuse proportsioonis süüteo raskuse ja avastamise huviga. Jälitustegevuse luba peaks antama *ultima ratio* põhimõttel ehk viimase abinõuna – kõik muud võimalused on ennast ammendanud. Kuigi kohtu poolt antud lubades on viidatud, et tõendite kogumine isiku väiksemate põhiõiguste riivega on raskendatud või on isegi viidatud *ultima ratio* põhimõttele jääb kohtu poolne põhjendus loa andmiseks põhiõiguste riive seisukohalt siiski suhteliselt napolisõnaliseks. Erinevate riivete intensiivsust ja mõju analüüsitakse väga vähesel määral. Tuginedes 2009. aastal toimunud jälitustegevuse problemaatikaga seonduva ümarlaua materjalidele, kus leiti, et mistahes jälitustegevust valides peab menetleja igal juhul suutma põhjendada, miks on põhiõigusi vähem riivavad meetmed välistatud või oluliselt raskendatud ning milles need

raskused konkreetsetel seisneksid, võib öelda, et kokkulepitud põhimõte ei ole vähemalt 2012 aasta praktika põhjal veel väga hästi kohaldunud.

Tähelepanu tuleks pöörata sellele, et KrMS § 126¹ lg 2 lubab jälitustegevust ka juhul, kui tõendite kogumine muude menetlustoimingutega on oluliselt raskendatud, samas *ultima ratio* põhimõtte järgi saaks jälitustoimingut teostada vaid viimase võimalusena. Seega on ähmane sätte ja üldpõhimõtte vaheline piir, mis lisab selgusetust, kui pikalt ja põhjendatult peab kohtu veendumus määruses kirjas olema. Siingi on asjakohane näide sellest, kuidas jälitustegevuse taotluse põhjenduseks toodi isiku kursisolek politsei töömeetoditega, mille tõttu ei ole võimalik teisiti tõendeid koguda või sõna-sõna vastu olukorra vältimise vajalikkus. Praegune kohtupraktika on sellised juhtumid liigitanud üldsõnaliselt korraga nii „oluliselt raskendatud“, kui ka „muude võimalustega välistatud“ mõiste alla. Kuigi teatud juhtudel on tõesti võimalik, et tõendite kogumine muude menetlustoimingutega on korraga nii oluliselt raskendatud või isegi välistatud, ei ole tegemist samade mõistetega ja põhjendusena alternatiivide pakkumine tundub olevat pigem minek kergema vastupanu teed.

Raske, kui isegi mitte võimatu on leida määruse põhjendatust olukorras, kus isikut on prokuratuuri poolt esitatud taotluses iseloomustatud vaid ühe lausega: „Isik on kahtlustatava hea sõber ja omab kontakte“ ning kohtu määruses ei ole isiku kohta muid andmeid kui luba jälitustoiminguks. Kõne all oleva määrusega oli luba antud mitme isiku suhtes jälitustoimingute tegemiseks ja esialgu jäi üldse selgusetuks, mis põhjusel sattus konkreetne isik määрусesse.

Selleks, et selgitada 01.01.2013 kehtima hakanud uue jälitustegevuse regulatsiooni valguses määruste muutusi, vaadeldi pisteliselt 2013. aastal antud lubasid, kus oli enamasti toodud välja KrMS § 126¹ lg 2 tekst, kuid sisustatud oli seda endiselt üldsõnaliselt. Näiteks ei tulnud tihti prokuratuuri taotlusest ja kohtu loast välja, milliseid isiku põhiõigusi vähem piiravaid menetlustoiminguid on üldse kaalutud ja miks ei ole neid võimalik kasutada. Üldsõnaline nentimine, et muude menetlustoimingutega tõendite kogumine ei ole võimalik, sest tegemist on nn peitkuriteoga või oskavad kahtlustatavad hästi konspireerida, ei põhjenda piisavalt muude menetlustoimingute kasutamise võimatust või nende võimalikku ebatõhusaks osutumist. Üldistavalt võib seega öelda, et olulisi muutusi 2013. aasta alguse määruste osas võrreldes 2012. aasta määrustega, ei ole.

6.2. Jälitustoiminguks antud loa mõjuala

01.01.2013 kehtima hakanud KrMS-i muudatus, millega KrMS-i toodi üle jälitustegevuse regulatsioon, sätestab süütegude kataloogi, mille puhul võib teha jälitustoiminguid. Kuni selle regulatsiooni kehtima hakkamiseni oli sisuliselt enamiku kuritegude puhul jälitustoimingu kasutamine võimalik. Tuginedes analüüsi aluseks olevale jälitustegevuseks antud lubadele, tuleb nentida, et sellise kinnise loetelu kehtestamine ei muuda praktikas suure tõenäosusega midagi, kuna praktikas kasutatav jälitustegevus süüteokoosseisude osas ei hälbi või kui, siis hälbib minimaalselt KrMS § 126² lg 2 loetelus toodud kuriteokoosseisudest. Kuigi välja ei saa tuua konkreetsete kuriteokoosseisude arvulist osakaalu, siis peamised süüteod, mille puhul kasutatakse jälitustegevust, on narkootikumidega seotud süüteod, korruptsioonisüüteod ja salakauba vedamisega seotud süüteod. Vähemal määral isikuvastased süüteod.

Tulles kohtupraktika juurde tagasi, toome välja, et EIK praktikaga võib vastuollu minna Eesti kohtute praktika anda luba isiku üldkasutatava elektroonilise side võrgu kaudu edastatava teabe pealtkuulamiseks konkreetse telefoninumbri kohta ning ka teiste menetluse käigus

tuvastatavate isiku kasutuses olevate telefoninumbrite pealtkuulamiseks. Teatavasti on EIK leidnud, et jälitustoimingutele allutatud isikute ring peaks olema piiritletud.⁶³

Eelnev näide toob meid Riigikohtu otsuse nr 3-1-1-31-11 punktide 17.2 ja 17.3 juurde, kus Riigikohtu kriminaalkolleegium põhimõtteliselt aktsepteeris jälitustegevuseks loa andmist kujul, kus luba antakse isiku konkreetse telefoninumbri ja teiste hiljem menetluse käigus tuvastatavate isiku kasutuses/kasutatavate numbrite pealtkuulamiseks. Selline lai ja selgelt piiritlemata luba võib anda võimaluse pealtkuulamise kuritarvitamiseks ja nn õngitsemiseks. Nii võivad saada jälitustegevusele allutatud isikud, kes on küll kahtlustatavaga mingil moel seotud, kuid puudub seos süüteoga. Näiteks, kui kahtlustatav kasutab menetluse ajal ühel korral oma ema telefoni, võib kahtlustatava ema olla sisuliselt allutatud jälitustegevusele kogu poja suhtes käiva menetluse aja, kuna võib oletada, et kahtlustatav võib veel oma ema telefoni kasutada. Samas puudub kahtlustatava ema suhtes kohtu luba jälitustoiminguks ning tulenevalt KrMS § 126¹⁰ lg-st 1 ei kajastu selline jälitustoiming jälitustoimikus. Kui aga kahtlustataval ongi tavaks laenata oma kuritegeliku tegevuse käigus kõnede tegemiseks telefone teistelt - süüteoga mitte seotud isikutelt, on võimalik jälitustegevusele allutatud isikute ring põhjendamatult suur ning selle üle sisuliselt kontroll puudub. Kuna pealtkuulatuks võivad osutada kolmanda isiku telefonivestlused, siis teoreetiliselt tuleks teda hiljem jälitustoimingust teavitada KrMS § 126¹³ lg 1 tulenevalt. Probleem tekib aga selles, et vastavaks jälitustoiminguks oleks pidanud olema kohtu luba. Tõenäoliselt aga selliste kõnede pealtkuulamisest ei teavitata, kuna jälitustoimikusse vastavat infot ei koguta, sest jälitustoimik koostatakse jälitustoiminguga kogutud teabe alusel.⁶⁴ Kuna isik ei tea, oma kõnede pealtkuulamisest, siis ei ole isikul võimalus vastavat toimingut ka vaidlustada.

Ülevaatest Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni (edaspidi: erikomisjon) tegevusest 2012. aastal,⁶⁵ võib lugeda, et võrreldi sideettevõtetes olevaid logifaile kohtu poolt jälitustoiminguteks antud kohtumäärustega. Prokuratuur võrdles logifaile kriminaalmenetluse raames antud pealtkuulamist lubavate määrustega ja erikomisjon võrdles logifaile teabehangete jaoks antud pealtkuulamise lubadega. Nii prokuratuur, kui ka erikomisjon leidsid, et rikkumisi ei ole toimunud ning logifailid on kohtumäärustega kaetud. Tuleb nentida, et ei prokuratuur ega erikomisjon ei olekski saanud teistsugusele järeldusele jõuda, kui kohtumäärused on antud konkreetse telefoninumbri ja teiste (konkreetsed numbreid ära näitamata) isiku kasutuses olevate ja menetluse käigus tuvastatavate numbrite pealtkuulamiseks. Ehk siis vähemalt erikomisjoni aruandele tuginedes võib järeldada, et sisuliselt võrreldi lahtist loetelu telefoninumbreid mingi määratud hulga telefoninumbrite logifailidega ning leiti, et need on kõik kohtumäärustega kaetud.

Kuigi peab usaldama, et politsei ei kuritarvita uurimisasutuse õigusi, peab õiguskaitse süsteem ise omama meetmeid kuritarvituste vähendamiseks. Riigikohus on küll leidnud eelpool viidatud otsuses nr 3-1-1-31-11, et telefoni kasutamine konkreetse inimese poolt on faktiküsimus, kuid lõppkokkuvõttes ei saa me siiski mööda küsimusest, milline on isikute ring, kes realselt jälitustegevusele allutatud saavad? Kas piisab sellest, et jälitustoimingule allutatud isik kasutab ühe korra teise isiku telefoni või peab seda tihedamalt juhtuma, et uurija

⁶³ Vaata viide 38.

⁶⁴ KrMS § 126¹⁰. Sellest tulenevalt ei pruugi info kolmandate isikute pealtkuulamise kohta üldse jälitustoimikusse jõuda.

⁶⁵ Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest. 18.02.2013 nr 2-4JAJK/2 Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/julgeolekuasutuste_jarelevalve_erikomisjon_2012_.pdf

saaks öelda, et menetluse käigus on tuvastatud kolmanda isiku telefoninumbri kasutamine jälitustegevusele allutatud isiku poolt ning nüüd on vajalik selle numbri pealtkuulamine?

Paratamatuks tuleb lugeda, et kolmandate isikute kõnesid kuulatakse pealt juhul, kui nad vestlevad kahtlustatavaga ja uurimistoimingule allutatud isikutega. Vältima peab aga olukordi, kus kolmandate isikute kõned muutuvad iseseisvalt jälitustoimingule allutatuks.

Eeltoodud näite puhul, kus kahtlustatav tavatseb laenab oma ema telefoni helistamiseks, oleks korrektne, kui prokuratuur taotleks kohtult luba ema telefonikõnede pealtkuulamiseks, näidates ära, et kahtlustatav tavatseb seda kasutada. Nii säiliks kolmandal isikul seadusest tulenevad õigused jälitustoimingust teada saamiseks ning kohtu määruse vaidlustamiseks.

6.3. Jälitustoimingu kestvus

2013. aastast rakendus KrMS § 126⁴ lg 6, mille järgi jälitustoiming üldjuhul ühes kriminaalasjas ühe konkreetse isiku suhtes ei tohi ületada ühte aastat. Kuna analüüsi aluseks oleval perioodil vastavat normi ei kehtinud ning norm ei ole olnud jõus aastatki, ei ole vastava normi praktikas kasutamist ja tõlgendamist võimalik hinnata.

Ülevaate saab teha 2012. aastal toimunud jälitustoimingute kestvusest. *Ultima ratio* põhimõttest tulenevalt peaks jälitustoiming kestma võimalikult lühikest aega. Praktikas taotletakse prokuratuuri poolt jälitustegevuse kestvuseks pigem maksimaalne 2 kuud kui lühem aeg. Ekstreemse näitena võib tuua, et ühel juhul oli isik allutatud jälitustegevusele kahe kuu kaupa kokku 10 kuud, mis järel prokuratuur soovis luba pikendada veel kahe kuu võrra. Kohtunik rahuldus taotluse osaliselt ning andis jälitustegevuseks loa kestvusega 1 kuu. Kuu aja pärast esitas prokuratuur uue taotluse ning kuna kohtuniku arvates oli kogutud täiendavaid tõendeid, et isikut süüteos kahtlustada, siis luba ka pikendati. Kokku oli isik allutatud jälitustegevusele 1 aasta ja 4 kuud. Teises asjas oli isik allutatud jälitustegevusele 6 kuud 2012. aasta algusest arvates. Kohtute infosüsteemile tuginedes ei ole ligi aasta hiljem mainitud kriminaalasi kohtumenetluseni jõudnud.

Kohtu andmetest nähtuvalt oli 2012. aastal ca 10-15% jälitustegevuseks antud lubadest juba antud lubade pikendamised. Pikendamiste protsenti ei saa laiendada aga muudele näitajatele – isikute arv, kriminaalmenetluste arv ja toimingute arv. Seda põhjusel, et toodud protsendis sisalduvad ka lubade pikendamiste pikendamised, ühes kriminaalmenetluses võib olla mitmeid pikendamisi ning pikendamised võivad toimuda ka ainult üksikute toimingute osas.

Praktikast on märgata, et lube pikendatakse ennekõike suurte gruppide poolt toime pandud kuritegude puhul või siis kuritegude puhul, milles kahtlustatavate ring pidevalt suureneb. Jälitustegevusest suure osa hõlmavad narkootikumidega seotud süüteod. Narkootikumidega seotud süütegude puhul on tegemist kahtlustatavatega, kes varjavad oskuslikult oma seadusevastast tegevust. Sellegi poolest jääb õhku küsimus, et kui prokuratuur põhjendab jälitustoimingu vajadust sellega, et isik tegeleb aktiivselt narkootikumide müügiga ning kahekuulise jälitustegevuse käigus samas ei tõendata piisavalt isiku tegevust ning pikendatakse jälitustoimingu luba, siis kas tegemist ei ole võimaliku jälitustegevuse kuritarvitamisega prokuratuuri poolt. Loomulikult on narkootikumidega seotud süütegude puhul tavaliselt vajalik terve suure keti välja selgitamine ning üksiku diileri kinni võtmine ei anna efektiivset tulemust, kuid sellisel juhul tuleks seda nii taotluses ka näidata. Praegusel juhul võib taotluste pikendamine osutada tegelikkuses põhjendamatuks.

6.4. Isikustatud load

Praktika näitab, et kohtud annavad isikute suhtes jälitustegevuse loa vastavalt sellele, kuidas prokuratuur taotluses isikute kohta jälitustoimingu taotluse on esitanud. Kui prokuratuur esitab ühes kriminaalasjas kohtule samaaegselt mitu jälitustegevuse taotlust, siis kohus

lahendab taotluse mitme määrusega. Kui prokuratuur esitab taotluse, kus on näidatud mitu isikut, siis kohus lahendab taotluse ühe määrusega. Arvuliselt andis kohus ühe jälitustegevuse määrusega loa keskmiselt 1,1-ks toiminguks.

Kriitikana tuleb öelda, et selline n-ö mitmiktaotlus (üks taotlus mitme isiku suhtes jälitustoimingu tegemiseks) ja luba ei anna selget ülevaadet isiku täpsest rollist süüteo toimepanemisel või tema suhtes jälitustoiminguks vajalike asjaolude tuvastamisel. Lisaks on sellisel lähenemisel veel mõningad aspektid, mis tekitavad küsitavusi. Probleemseks võib pidada jälitustegevuseks antud kohtulubade üldist põhjendamist, mis peaks hõlmama kõiki edaspidi vastava loaga jälitustegevusele allutatud isikuid. Seega proovitakse anda loas universaalne põhjendus kõikide isikute jälitustegevusele allutamise vältimatule vajadusele (nt isikud oskavad hästi konspireerida). Lisades siia juurde, et jälitustegevusele allutamisel sekkutakse isiku põhiõigustesse väga intensiivselt, tuleks igal juhul näidata ära eraldi iga isiku suhtes põhiõiguste riive ulatus ning *ultima ratio* põhimõtte rakendamine. Küsimuse olulisust toetab eelpool toodud näide, kus kohtumääruses (ja ka prokuratuuri taotluses) on isiku suhtes kirjas vaid lause, et isik on ühe kahtlustatava hea sõber ning võib omada kontakte. Selline näide võib viidata veel asjaolule, et vähemalt teatud juhtudel antakse jälitustegevuseks luba rutiinselt, kuid ka siin tuleb rõhutada, et analüüsi aluseks ei olnud jälitustoimikud, mis on kättesaadavad kohtunikule jälitustegevuseks luba andes.

Riigikohtu kriminaalkollegium on seonduvalt mitme isiku kohta ühe loa andmisega märkinud ära järgneva probleemi: “*Vältimaks olukorda, kus jälitustoimingu aluseks olevat kohtu luba pole võimalik kriminaaltoimikusse võtta põhjusel, et sellega sanktsioneeriti jälitustoimingu tegemine üheaegselt mitme isiku suhtes, kellest osa pole konkreetseesse kriminaalmenetlusse kaasatud, juhib kollegium kohtute tähelepanu vajadusele koostada KrMS § 114 nõuetekohane luba iga jälitustoimingule allutatud isiku suhtes eraldi.*”⁶⁶

Kuigi Riigikohus on juhtinud kohtute tähelepanu vaid juhtumitele, kus jälitustoiming on tehtud ka konkreetseesse kriminaalmenetlusse kaasamata isiku suhtes, on sellisel eraldi tehtud määrustel teinegi praktiline väljund. Nimelt kui anda jälitustoiminguks luba iga isiku kohta eraldi, tõuseb kindlasti kohtuniku töökoormus, kuid teisest küljest annab see konkreetse ülevaate isiku suhtes tehtud eelnevatest toimingutest, seotusest süüteo ning kohtu põhjendustest konkreetse isiku suhtes jälitustoimingute lubamise kohta ning seeläbi ka suurema kindlustunde isiku põhiõiguste riive vajalikkuse kohta. Lisaks tuleks prokuratuuril iga isiku suhtes välja tuua taotluses asjaolud, miks konkreetse isiku tegude kohta ei ole võimalik muude menetlustoimingutega tõendeid koguda.

6.5. Jälitustegevuse intensiivsus ja tulemuslikkus

Jälitustegevuse intensiivsust saab hinnata mitmeti. Eelnevalt analüüsitud jälitustegevuse kestvus ei ole ainuke intensiivsuse näitaja. Jälitustegevuse ajal on oluline tähelepanu pöörata ka sellele, et kui intensiivselt konkreetseid jälitustoiminguid teostatakse.

Jälitustegevuse intensiivsuse hindamiseks, tuleks vastata muuhulgas järgmistele küsimustele:

- 1) Kas pealt kuulatakse kõiki kõnesid või valikuliselt (konkreetsete isikute vahelisi kõnesid)?
- 2) Kas isikut kuulatakse pealt kogu lubatud ajavahemiku jooksul pidevalt?
- 3) Kas isiku suhtes toimub ainult üks jälitustoiming või korraga mitu (kõnede pealt kuulamine, arvutisse sisenemine ja internetikasutuse jälgimine, sõnumite ja vestluste salvestamine isiku asukohas jne)?

⁶⁶ Riigikohtu kriminaalkollegiumi 21.05.2012 otsus nr 3-1-1-31-12 p 10

Ka siinkohal tuleb tagasi tulla *ultima ratio* põhimõtte juurde. Kuigi jälitustoiminguks on luba antud, tuleb vastavat luba kasutada nii palju kui vajalik, kuid nii vähe kui võimalik. Sellele viitab ka KrMS § 126² lg 9, mille kohaselt tuleb jälitustoimingu aluse äralangemise korral jälitustoiming viivitamata lõpetada. Tõlgendades seda koos sama paragrahvi lg 1 p-ga 4, tuleks ilmselt jälitustoiming viivitamata lõpetada, kui kuriteo kohta on vajalik teave kogutud. Seadus ei täpsusta, millistel juhtudel loetakse vajalik teave kogutuks. Edaspidi tuleks analüüsida jälitustegevuse puhul jälitustegevuseks antud loa kestvuse ajal reaalselt tehtud toiminguid. See näitaks, kui pikaks ajaks oli jälitustoimingu luba tegelikult vaja ja kui intensiivne oli jälitustoimingu teostamine.

Eeltoodu juurest jõuamegi jälitustegevuse tulemuslikkuse juurde. Käesolevas analüüsis on toodud näide, kus 2012. aasta alguses toimus isiku suhtes jälitustegevus kokku kestvusega 6 kuud. Kohtute infosüsteemi andmete kohaselt kohtumenetluse ni selles kriminaalasjas 2013. aasta maikuuks jõutud ei ole. Isikut kahtlustati ebaseaduslikus jälitustegevuses ja altkäemaksu võtmises. Sarnane on näide, kus narkootikumide käitlemises kahtlustatud isiku suhtes tehti jälitustoiminguid 2 kuud 2012. aasta alguses, kuid ka tema suhtes ei ole asi kohtumenetluse jõudnud. Positiivse näitena kohtupraktikast võib tuua ühe jälitustoimingu loa andmisest keeldumise kohtu poolt tagaotsitava isiku suhtes, kelle kohta oli kindlaks tehtud tema viibimine välisriigis ja seal kasutatavad telefoninumbrid. Pealt sooviti kuulata Eestis viibivat isikut, et tagaotsitava asukoht välisriigis kindlaks teha, kuigi samale tulemusele jõuaks ilmselt välisriigile abistamistaotluse esitamisega.

Siseminister Ken-Marti Vaher on viidanud jälitustegevuse väga suurele tulemuslikkusele: „On tõsiasi, et kõik suuremad korrupsiooniasjad, mis Eestis kohtulahendini on jõudnud, on tuginenud jälitustegevusega kogutud tõenditele.“⁶⁷ Iseenesest võib eeltoodud väide vastata tõele, kuid kindlasti ei ole tegemist üldteada asjaoluga ning ei ole ka teada, kui paljud uurimised, olenemata jälitustegevuse kasutamisest, ei ole kohtuni jõudnud ning kui olulised (kas on tegemist põhitõenditega või toetavate tõenditega) on jälitustegevusega saadud tõendid kohtumenetluses olnud. Lisaks on siseminister viidanud, et on fakt, et kõik suured arvevabrikud ning salaviina, salasigarettide ja salakütuse äri ahelad on paljastatud ja kohtuküpsiks uuritud jälitustegevust kasutades.⁶⁸ Käesoleva analüüsi käigus ei ole otsitud kohtupraktikat, mis vastavat väidet kinnitaks, kuid jälitustegevuse kasutamine ei tähenda, et tulemust ei oleks olnud võimalik saavutada vähem isiku põhiõigusi riivavate toimingutega.

Seega on oluline, et edaspidi analüüsitaks jälitustegevuse tulemuslikkust, sealhulgas mitmest jälitustoimingust saadud info vormub lõppkokkuvõttes kohtukõlblikuks ehk jõuab kohtumenetluse ning samuti kohtumenetluse jõudnud asjades kasutatavat jälitustoiminguga kogutud infot. On võimalik, et infot on küll jälitustoiminguga saadud, kuid see on pigem juba kogutud tõendeid kinnitav lisainfo ning kohtukõlblik oleks asi olnud ka teiste tõendite pinnalt. Sellistel juhtudel oleks väga raske leida põhjendust jälitustoimingute vajalikkuse kohta. Eeltoodu analüüsimisest saaks teha järeldusi, kas jälitustegevust kasutatakse liiga palju ja kergekäeliselt.

6.6. Teabehangete load

JAS § 27 lg 1 lubab halduskohtu esimehe või tema määratud halduskohtuniku loal piirata isiku õigusi sõnumi saladusele või õigust kodu, perekonna- või eraelu puutumatusel. Kui

⁶⁷ Ken-Marti Vaher. „Seadus, mille tegeliku eesmärgi kohta hämatatakse“ Postimees 24.04.2013 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/1213360/ken-marti-vaher-seadus-mille-tegeliku-eesmargi-kohta-hamatakse>

⁶⁸ Samas

kriminaalmenetluses tehtavate jälitustoimingu lubade eesmärgiks on informatsiooni kogumine kriminaalmenetluse kohta konkreetselt toimunud faktide alusel, siis JAS alusel tehtavate teabehangete eesmärk on sensitiiivse informatsiooni kontrollimine kuritegude tõkestamiseks ja tegemist on olukorraga, kus puuduvad kindlad kriminaalmenetluslikud tõendid isiku käitumise kohta tulevikus ning halduskohtul tuleb loa andmisel hinnata isiku käitumise võimalikkust ja kahjulike tagajärgede saabumise tõenäosust ehk teha prognoosotsus.

Teabehankeks halduskohtu poolt antud load on riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra § 7 lg 4 alusel salastatud salajasel tasemel 50 aastaks. Analüüsi allikatena vaadeldud 2012. aasta teabehangete lubadest saab teha siiski üldiseid tähelepanekuid halduskohtu antud lubade kohta.

Kuigi teabehankeks antud luba on kohtunikul keerulisem sisustada (mis omakorda võiks põhjustada loa kergekäelise andmise) kui jälitustegevuse luba kriminaalmenetluses, tuleb asuda 2012. aasta teabehangete lubade ja jälitustoimingu lubade võrdluses seisukohale, et teabehangete jaoks antud load on kohtuniku poolt paremini motiveeritud. Loa väljaandmiseks tutvub kohtunik koostatud toimikuga ning teeb toimikus märke igale dokumendile, millega loa andmisel on tutvunud. Samuti on näha, et loa andmine ei ole formaalne, vaid iga konkreetne luba põhineb selgelt ja kaalutletult esitatud tõendite hindamisel. Nii on kaalutud kõiki võimalusi isiku põhiõigusi vähem riivaval viisil tõendite kogumiseks ja mõnelgi korral viidatud võimalusele koguda tõendeid hoopis kriminaalmenetluses.

Teabe hankimiseks loa taotlustel esineb siiski teatud kvalitatiivset ebaühtlust, mis näitab selgete juhiste puudumist tüüpsituatsioonides toimimiseks. Kuna järelevalvet teostab Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon, siis peaks just nimelt selle komisjoni ülesanne olema vastavate juhiste väljatöötamine ning komisjon ei peaks vaid formaalset ärakuulamiskohustust kandma.

Võiks kaaluda juhiste/suuniste väljatöötamise ekspertrühma loomist või tuleks erikomisjonile seadusega anda juhiste/suuniste väljatöötamise kohustus. Peamiselt teabehangete valdkonnas, kuid võimalusel ka kriminaalmenetluses kasutatava jälitustegevuse kohta. Juhised peaksid andma julgeolekuasutustele tüüpsituatsioonide kirjeldused, millistel juhtudel pöörduakse teabe hankimiseks loa või jälitustegevuseks loa saamiseks kohtu poole ja millistel juhtudel tuleks üldjuhul hakkama saada muude menetlustoimingutega. Selliste juhiste olemasolul oleks erikomisjonil lihtsam kontrollida tüüpsituatsioonidest kõrvalekaldumisi ning samas pöörata tüüpsituatsioonidest kõrvale kaldumiste puhul teravdatud tähelepanu. Kuigi menetlustaktika valib uurija iga kriminaalasja raames vastavalt kriminaalasja kulgemisele, tuleks taktika paigutada raamidesse, et säiliks kontrolli võimalus.

Kuigi ka teabehangete puhul on edasikaebe võimalus loodud, on edasikaebe võimaluse kasutamine teabehangete määruste suhtes põhimõtteliselt võimatu. Seega tuleks, lisaks Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjonile, leida võimalused lisakontrolliks. Näiteks kohtu sisekontrollimeetmena võiks teabe hankimiseks lubade andmise otsustada teatud asjade puhul kohus kolmeliikmelises koosseisus ning lisaks ei peaks halduskohtu esimees ise teabe hankeks lubasid andma, mis annaks halduskohtu esimehele võimaluse täita kontrollfunktsiooni.

Kokkuvõte

Jälitustegevuse kohta on avalikkuses kõlanud väga palju erinevaid seisukohti. Alates massilisest ja kontrollimatust jälitamisest kuni kinnitusteni, et ainult tänu jälitustegevusele on meil korruptandid ja narkootikumide käitlejad süüdi mõistetud. Käesoleva analüüsi raames ei saadud kinnitust jälitustegevuse kaldumisest ühele või teisele poole. Kuigi kõiki jälitustegevuses tõusetunud küsimusi ei saa lahendada vaid prokuratuuri poolt esitatud jälitustoimingu taotlustele ja kohtu poolt jälitustoiminguteks antud lubadele tuginedes, kuid kindlasti on võimalik edaspidises tegevuses sellele toetuda ning käesolev analüüs täpsustab mõningaid siiani praktikas esinenud ebaselgusi.

Jälitustegevuse õiguslik areng on olnud pidev ning on alust arvata, et muudetakse ka sellel aastal kehtima hakanud jälitustegevuse regulatsiooni. Pidevas õigusraamistiku muutumise tingimustes on aga nii prokuratuuri kui kohtute suunas etteheidete tegemine põhjendamatu.

Kohtute jälitustoiminguteks loa andmise määrustes esineb sisulisi probleeme, kuid ei saa öelda, et kohtu määrused oleks puhtalt formaalsed. Arvestades asjaolu, et jälitustegevust reguleeriv seadusandlus on olnud pidevas muutumises ja arengus, on praegune praktika täiesti ajakohane. Kohtupraktikale tuginedes ei saa väita, et jälitustegevust viiakse läbi massiliselt, põhjendamata ja kontrollimatult. Kohtud kontrollivad üldjuhul jälitustegevuseks lubade andmisel asjaolusid ning loa pikendamisel kontrollitakse eelneva tegevuse tulemusi.

Statistiliste andmete korrektne kogumine on vajalik juba praegu, kuigi 1. jaanuaril 2015. aastal võetakse suure tõenäosusega kasutusele infosüsteem, mis vastava statistika kogumist kergendab. Igasugune seaduse muutmise oletuste põhjal ei ole eesmärgipärane. Praegune statistika ei anna selget ülevaadet jälitustegevuses toimuvast, sest välja on toodud osaline statistika, mis ei taga üldpilti.

Isiku põhiõiguste seisukohalt on oluline kaaluda praktika muutmist osas, kus isiku telefonikõnede pealt kuulamiseks antakse luba sisuliselt määramatule hulga telefoninumbritele. Vastav praktika ei taga jälitustegevuse loa kasutamise seaduslikkuse kontrolli. Piiratud hulga telefoninumbrite pealtkuulamise logifailide võrdlemine määrustega ei taga reaalselt kontrolli, vaid loob näiliku kontrolli.

Ultima ratio põhimõtte rakendamine piirdub tihti vaid nentimisega, et lähtutakse *ultima ratio* põhimõttest. Millisel määral tuleks kohtutel isiku põhiõiguste riivet põhjendada, on ebaselge ning praktikas tihti erinevate riivete mõju analüüsitakse nii prokuratuuri taotlustes, kui ka kohtumäärustes, vähe.

Edaspidi tuleks analüüsida jälitustegevuse tulemuslikkust: kui palju kriminaalasjadest, milles kasutatakse jälitustegevust, ei jõua kohtusse ning kohtusse jõudnud asjades jälitustoiminguga kogutud teabe olulisust tõendina. Jälitustegevuse tulemuslikkuse analüüsimine tagab võimaluse anda täpsema ülevaate jälitustegevuse olulisusest ning sellest, kas statistikas toodud hulgal on jälitustegevuse kasutamist tegelikkuses vaja.

Kuigi Eestis on loodud parlamentaarne kontroll jälitustegevuse üle Riigikogu erikomisjoni näol, siis kontrollorgani ülesannete hulka peaks kuuluma ka jälitustegevuse alaste juhiste väljatöötamine. Käesoleval ajal on Riigikogu erikomisjon peamiselt vaid kontrolliv, kuid mitte suunav organ.