



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEGIUM

Põhiseadusliku korra kaitseks teostatav jälitustegevus Eestis

Analüüs

Alexander Lott
Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Tartu

2015

Sisukord

1.	Sissejuhatus	3
2.	Jälitustegevuse ja –toimingu mõiste ning eesmärgid	5
2.1.	Kriminaalmenetluslik jälitustegevus	5
2.2.	Korrakaitsejälitustegevus	6
2.2.1.	Avaliku korra kaitse eesmärgil teostatav jälitustegevus	6
2.2.2.	Põhiseadusliku korra kaitse eesmärgil teostatav jälitustegevus.....	8
3.	Jälitustegevus põhiseadusliku korra kaitseks korrakaitse menetluses	8
4.	Jälitustegevus luures.....	10
4.1.	Rahvusvaheline õigus ja luure.....	11
4.2.	Luuret reguleeriv Eesti õigus.....	12
5.	Jälitustegevus vastuluures	14
5.1.	Kaitseväge ja Teabeameti vastuluure	14
5.2.	Kaitsepolitsei ameti vastuluure.....	15
6.	Jälitustegevus julgeoleku- ja taustakontrollis	16
6.1.	Julgeolekukontrolli ja taustakontrolli eristamine	16
6.2.	Jälitustegevuse õiguslikud alused julgeolekukontrolli ja taustakontrolli menetluses.....	18
6.2.1.	Jälitustegevuse õiguslikud alused julgeolekukontrollis.....	18
6.2.2.	Jälitustegevuse õiguslikud alused taustakontrollis	19
6.2.3.	Isikuandmete ankeedi mõju jälitustegevuse ulatusele	23
7.	Sõnumisaladus	24
8.	Kodu puutumatus	28
9.	Järelevalve jälitustegevuse üle	30
9.1.	Järelevalve <i>de lege lata</i>	30
9.2.	Järelevalve <i>de lege ferenda</i>	34
10.	Kokkuvõte	36
	Lisa 1. Jälitustegevuse õiguslik raamistik Eestis 2015.....	37
	Lisa 2. Jälitustegevuse õiguslik raamistik Eestis: <i>de lege ferenda</i>	38

Põhiseadusliku korra kaitseks teostatav jälitustegevus Eestis¹

1. Sissejuhatus

Diskussiooni ajal Euroopa Liidus ja Ameerika Ühendriikides põhiõiguste kaitsest ning demokraatlikust kontrollist julgeolekuasutuste üle on läbi viidud reforme jälitustegevuses ja kokku kutsutud edasisi ümberkorraldusi kaardistavad uurimiskomisjonid.² Euroopa Liit on asunud atlandiülese julgeoleku ja andmekaitse töörühmas seisukohale, et „kodanike, ettevõtjate ja juhtivate poliitikute erasuhtluse massiline jälgimine on vastuvõetamatu“.³ Massjälgimist võimaldavate programmide õiguspärasust on asunud hindama ka Euroopa Inimõiguste Kohtus.⁴

Julgeolekuasutuste roll ühiskonnas sõltub usaldusest, mis on üldise koostöö aluseks demokraatlike institutsioonide kaitseks. Usaldust riigivõimu vastu toidab ennekõike läbipaistvus, mida julgeolekuasutuste suhtes ei ole võimalik täielikult tagada.⁵ See seaks ohtu ametnike ja riigi julgeoleku. Seda vajalikum on julgeolekuasutuste kontekstis küsimuste tõstatamine võimude lahususest, kohtulikust kontrollist, julgeolekuasutuste otsuste aluseks olevate analüüside võimalikust otsesest või kaudsest politiseerimisest⁶ ning eraelu kaitstusest.

Põhiseaduse (edaspidi ka *PS*) preambulist tuleneb Eesti riigi kohustus kindlustada ja arendada riiki, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Sellise riigi toimimiseks on tarvilik tagada stabiilne keskkond, milles isikud saavad teostada oma põhiõigusi ja vabadusi. Põhiseaduse preambulist ja PS §-st 14 tuleneva põhiõiguste ja vabaduste kaitse tagamise kohustuse täitmiseks peab riik seega kindlustama sisemise ja välise rahu, samas tagades m.h PS §-des 26, 33 ja 43 sätestatud eraelu ja kodu puutumatus ning sõnumisaladuse kaitse. Põhiõiguste kaitse ja põhiseadusliku korra kaitse ei ole mitte niivõrd vastas- kui samasuunaline protsess. Isikute põhiõiguste kaitse ning riigi julgeolek on teineteist täiendavad väärtused.⁷ Samas on oluline hoida nende tasakaalu, et vältida julgeoleku teisenemist

¹ Autor tänab Saale Laost, Illimar Pärnamägi, Ebe Sarapuud, Markko Künnapud ja Eerik Heldnat analüüsile esitatud kommentaaride eest. Analüüs väljendab autori isiklike seisukohti ja vastutus väidete õigsuse eest lasub üksnes autoril.

² Vt Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Usalduse taastamine ELi ja Ameerika Ühendriikide vaheliste andmevoogude vastu. COM(2013) 846 final. Brüssel 27.11.2013. Kättesaadav: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54314a3a301439086922d0d56.do> (09.06.2015). R. A. Clarke, M. J. Morell, G. R. Stone, C. R. Sunstein, P. Swire. Liberty and Security in a Changing World: Report and Recommendations of The President's Review Group on Intelligence and Communications Technologies. Washington 12.12.2013. Kättesaadav: www.whitehouse.gov/sites/default/files/.../2013-12-12_rg_final_report.pdf (09.06.2015). E. MacAskill. Independent commission to investigate future of internet after NSA revelations. – The Guardian, 22.01.2014.

³ EL teatis andmekaitse ja julgeoleku töörühma kohta (viide 2), lk 2.

⁴ Amnesty International. Amnesty International takes UK to European Court over mass surveillance. – Amnesty International, 10.04.2015. Kättesaadav: <https://www.amnesty.org/en/articles/news/2015/04/amnesty-international-takes-uk-government-to-european-court-of-human-rights-over-mass-surveillance> (09.06.2015).

⁵ F. F. Manget. Intelligence and Law Enforcement. – L. K. Johnson (Ed.). The Oxford Handbook of National Security Intelligence. New York: Oxford University Press 2010, lk 196. Vt ka K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana. Juridica 2004/7, lk 460.

⁶ Julgeolekuasutuste ohuhinnangu politiseerimise riskist demokraatlikes riikides vt. P. Gill. Theories of Intelligence. – Johnson (viide 5), lk 51. Vt ka J. J. Wirtz. The Sources and Methods of Intelligence Studies. – Johnson (viide 5), lk 64. U. Bar-Joseph, R. McDermott. The Intelligence Analysis Crisis. – Johnson (viide 5), lk 366. M. M. Lowenthal. The Policymaker-Intelligence Relationship. – Johnson (viide 5), lk 444.

⁷ Vt ka B. J. Goold, L. Lazarus. Security and Human Rights: The Search for a Language of Reconciliation. – B. J. Goold, L. Lazarus (Eds.). Security and Human Rights. Oxford: Hart Publishing 2007, lk 2.

mida teostatakse põhiseadusliku korra kaitseks. Selle raames uuritakse ka seoseid jälitustegevuse vahel põhiseadusliku korra ja avaliku korra kaitstes ning süüteomenetluses.

2. Jälitustegevuse ja –toimingu mõiste ning eesmärgid

Jälitustegevus kui katusmõiste isiku suhtes teabe varjatud töötlemise kohta hõlmab kriminaalmenetluslikke ja korrakaitselisi jälitustoiminguid ning muid abinõusid (variisikud, kaastöötajad jmt), kuid ei piirdu nendega. Lisaks hõlmab jälitustegevus JAS 4. peatükis sätestatud vastuluure meetmeid ja kaitsevaeluuret. Jälitustegevus kannab seega kriminaalmenetluslikku või korrakaitselist eesmärki ning selle teostamine põhiseadusliku korra kaitseks võib toimuda nii korrakaitse menetluses kui selle välises vastuluures, luures või julgeolekukontrolli menetluses.

Jälitustoiming on seevastu kriminaalmenetluslik termin ja tähendab kriminaalmenetluse seadustiku¹⁷ (edaspidi *KrMS*) § 126¹ lõike 1 järgi isikuandmete töötlemist seaduses sätestatud ülesande täitmiseks eesmärgiga varjata andmete töötlemise fakti ja sisu andmesubjekti eest. Riigikohus on üldistavalt märkinud, et „jälitustoiminguga kogutakse ja töödeldakse salaja või varjatult isikuandmeid, mille käigus sekkutakse jälitatava (aga sageli paratamatult ka kolmandate isikute) põhiseaduslikult kaitstavate õiguste sfääri“.¹⁸ Riigikohus on täpsustanud, et jälitustoiming võib riivata eelkõige PS § 26 lõikes 1 tagatud perekonna- ja eraelu puutumatus, kuid ka eraelu spetsiifilisi tahke kaitsevad põhiõigusi, nagu eluruumi, valduse ja töökoha puutumatus (PS § 33 lg 1), sõnumisaladus (PS § 43 lg 1), südametunnistuse, usu- ja mõttevabadus (PS § 40), keeld koguda andmeid isiku veendumuste kohta (PS § 42) kui ka üldine vabanduspõhiõigus (PS § 19 lg 1).¹⁹ Riigikohus on seejuures rõhutanud: „Põhiõiguste riive kaasneb nii jälitustoimingu tegemisega, jälitustoiminguga saadud andmete töötlemisega (sh säilitamisega) kui ka jälitustoimingust teavitamata jätmisega.“²⁰

2.1. Kriminaalmenetluslik jälitustegevus

Kriminaalmenetluslikud jälitustoimingud on põhiolemuselt repressiivsed, s.t. jälitustoimingu eesmärk on üldiselt karistamine.²¹ See tuleneb vajadusest koguda *KrMS*-i järgi teavet kuriteo kohta,²² täita tagaotsitavaks kuulutamise määrust²³ ja koguda teavet konfiskeerimismenetluses²⁴.

Samuti on 2013. aasta 1. jaanuaril jõustunud redaktsioonis loetud *KrMS*-s jälitustoimingu alustamise tingimuseks varasema kuriteo ennetamise asemel kuriteo ettevalmistamise avastamine. Seletuskirjas täpsustatakse, et kuriteo ettevalmistamise avastamine on „oluliselt laiem eesmärk“ kui kuriteo ennetamine.²⁵ Kuriteo ettevalmistamise avastamiseks teostatavat

¹⁷ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166.

¹⁸ RKKKo 3-1-1-5-09, p 10.

¹⁹ RKPJKo 3-4-1-42-13, p 40.

²⁰ Samas, p 57.

²¹ Vt Jaanimägi (viide 5), lk 459.

²² *KrMS* § 126² lg 1 p 4.

²³ Samas, § 126² lg 1 p 2.

²⁴ Samas, § 126² lg 1 p 3.

²⁵ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 8. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=86dde8ff-c50e-48ba-a39e-a325fe15a3f0&> (09.06.2015).

jälitustegevust tuleks autori hinnangul laiendada tõlgendamise välistamiseks lugeda põhjendatuks juhul, kui on piisavad andmed ettevalmistatava kuriteo kohta.²⁶

Kuriteo ettevalmistamise avastamiseks teabe kogumine ei ole olemuslikult isikupõhine. Isikupõhisus kriminaalmenetluses tähendab m.h seda, et jälitustoimingu eelduseks peaks olema isiku kahtlustamine kuriteos või selle ettevalmistamises.²⁷ Kuriteo ettevalmistamise avastamiseks teostatava jälitustegevusega on võimalik sekkuda süüteo ettevalmistamisse, mis reeglina karistatav ei ole. Kriminaalmenetluslikke jälitustoiminguid võib aga rakendada alles kuriteo katse staadiumis.²⁸ Seega tuleks kuriteo ettevalmistamise avastamiseks teostatavat jälitustegevust lugeda korrakaitseks jälitustegevuseks.

2.2. Korrakaitse jälitustegevus

Korrakaitse jälitustegevuse eesmärk on preventiivne: riigi sisemise julgeoleku ja põhiõiguste ning –vabaduste kaitse tagamisele suunatud ennetamine ja tõkestamine, s.h. veel lõpetamata süüteo tõkestamine. Saale Laos on täpsustanud, et kuriteo tõkestamine tähendab põhiseaduse mõttes ühe või mitme konkreetselt piiritletava kuriteo ärahoidmist või takistamist, mitte abstraktse kuriteo, kuritegude või kuritegevuse tõkestamist.²⁹ Ka Janar Jäätma leiab, et ohutõrjele suunatud prognoosotsus peab põhinema kindlal alusel, s.o tuvastatud asjaoludel, mis võimaldavad järeldada suurema või vähema tõenäosusega õigushüve kahjustuse saabumist.³⁰ Korrakaitse jälitustegevuses on ohu tõrjumisel sisemise julgeoleku tagamiseks eristatavad ka kaks kitsamat eesmärki: avaliku korra kaitse ja põhiseadusliku korra kaitse.

2.2.1. Avaliku korra kaitse eesmärgil teostatav jälitustegevus

Jälitustegevus avaliku korra kaitse eesmärgil toimub korrakaitse raamides. Avalik kord tähendab korrakaitse seaduse³¹ (edaspidi *KorS*) § 4 lõike 1 järgi ühiskonna seisundit, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning isikute subjektiivsete õiguste ja õigushüvede kaitse. Avaliku korra kaitseks teostatav jälitustegevus hõlmab seega näiteks politsei ja piirivalve seaduse³² (edaspidi *PPVS*) §-s 7⁴⁷ ja *KorS* §-s 35 sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti õigust töödelda andmeid varjatult. Peamiselt väljendub see aga Politsei- ja Piirivalveameti, Maksu- ja Tolliameti, Sõjaväepolitsei ning Justiitsministeeriumi vanglate osakonna ja vangla kui jälitusasutuste (*KrMS* § 126² lg 1 p 1) õiguses koguda teavet kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamise või tõkestamise eesmärgil.

²⁶ Vt sellega kaudsel seonduvalt ka RKHKo 3-3-1-61-05, p 24.

²⁷ EIKo 08.09.1978, *Klass jt vs. Saksamaa*, p 51. EIKo 14.09.2009, *Iordachi jt vs. Moldova*, p 51. Vt ka A. Salinas de Frias. Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights. Strasbourg 2012, lk 127. EIKo 31.07.2012, *Drakšas vs. Leedu*, p 56.

²⁸ Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 10. Kättesaadav:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=a67e1f77-6a73-26c5-5648-71b05c92d979& (09.06.2015).

²⁹ S. Laos. Sisemise rahu tagamiseks teostatava jälitustegevuse legitiimsed eesmärgid ja seaduslikkuse kontroll – Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008, lk 17. Kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/> (09.06.2015). Vt ka U. Lõhmus. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele. *Juridica* 2008/7, lk 470.

³⁰ Jäätma (viide 8), lk 40.

³¹ Korrakaitse seadus. – RT I, 22.03.2011, 4.

³² Politsei ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159.

Kuriteo ettevalmistamise avastamiseks teostatavas jälitustegevuses tuleb hoiduda ohu liiga avarast tõlgendamisest. Jälitustoimingud enne kuriteo toimepanemist või kriminaalmenetluse alustamiseks piisava kuriteokahtluse selgumist on lubatavad üksnes avaliku korra jaoks väga olulise ohu korral ja *ultima ratio* põhimõtte alusel.³³

Korrakaitsejälitustoimingud kuriteo ettevalmistamise avastamiseks kehtivas õiguses on KrMS § 126² lõike 2 mõttes lubatud samade karistusseadustikus sätestatud kuritegude puhul kui kriminaalmenetluslikud jälitustoimingud. Ohutõrje ja karistusmenetluse erinevus peaks tingima korrakaitsejälituste ja kriminaalmenetluslike jälitustoimingute ülesannete ning vastavate tegutsemisaluste selge eristamise:³⁴ reguleerituna vastavalt KrMS-s ja KorS-s. Kriminaalmenetlusliku ja korrakaitsejälitustegevuse eristamise vajadust teadvustati ka JAS-i väljatöötamisel 2000. aastal, mida loeti selle protsessi esimeseks sammuks.³⁵ Ometi on jälitustegevuse seaduse³⁶ 2013. aastal kehtetuks tunnistamise järel jätkuvalt korrakaitsejälitustoimingud kriminaalmenetluslikest õigussüsteemataatiliselt lõpuni eristamata.³⁷

Kuriteo ettevalmistamise avastamiseks teostatava korrakaitsejälitustegevuse eristamine kriminaalmenetluslikust jälitustegevusest ja põhiseadusliku korra kaitse eesmärgil teostatavast jälitustegevusest on esmatähtis Kaitsepolitseiameti puhul. Kaitsepolitseiamet täidab nii vastuluure, s.h. julgeolekukontrolli, teatud kuritegude korrakaitsejälitustegevuse kui ka menetlemise ülesandeid kriminaalmenetluses (JAS § 6). 2013. aastani kehtinud jälitustegevuse seaduse § 8 lõige 2 sätestas, et kui väljaspool kriminaalmenetlust teostatava jälitustegevuse tulemusena kogutud teabest ilmnevad kuriteo tunnused, alustab jälitusasutus kriminaalmenetlust või edastab teabe kriminaalmenetluse alustamiseks pädevale uurimisasutusele. Kohtueelset menetlust toimetava asutusena KrMS § 212 lõike 1 mõttes on Kaitsepolitseiametil jätkuvalt võimalik suunduda kriminaalmenetluse üle ka vastuluures hangitud teabe pinnal.³⁸ KrMS § 63 lõike 1¹ järgi otsustab kokkuvõttes riigi peaprokurör ennekõike *ultima ratio* põhimõttest lähtuvalt JAS 4. peatükis sätestatud vastuluure meetoditega kogutud teabe tõendina esitamise üle kriminaalmenetluses, arvestades KrMS § 126¹ lõikes 2 ja § 126⁷ lõikes 2 nimetatud piirangutega. Seega peab vastuluure teabehankega kogutud teabe kasutamine kriminaalmenetluses olema erandlik ning võib praktikas ilmnedagi kõrge ühiskonnaohtlikkusega kuritegude osas, nagu terrorism.³⁹

KrMS-i kommentaarideski tõdetakse, et kuriteo ettevalmistamise avastamiseks teostatava jälitustoimingu aluse sätestamisega seadustikus on osa kriminaalmenetluse välisest jälitustegevusest muudetud kriminaalmenetlusõiguseks.⁴⁰ Juhul kui peaprokurör on otsustanud selle kasuks, on kohtuniku kaalutusotsusest sõltuvuses see, kas vastuluure käigus kogutud teave tunnistatakse kriminaalmenetluses lubatavaks tõendiks. Sellistel erandlikel juhtudel võib pidada võimalikuks Kaitsepolitseiameti kolmeastmelist töömeetodit: JAS-i meetoditega hangitud „signaal“ vastuluurest vormistatakse vajadusel kuriteo ettevalmistamise

³³ Laos (viide 29), lk 20.

³⁴ Jaanimägi (viide 5), lk 459.

³⁵ JAS seletuskiri (viide 11), lk 4.

³⁶ Jälitustegevuse seadus. – RT I 1994, 16, 290.

³⁷ Ka 1. septembril 2015 jõustunud kriminaalmenetluslike jälitustoimingute infosüsteemi asutamise ja infosüsteemi pidamise põhimäärusest ei nähtu, et jälitustoimingute infosüsteemis oleks võimalik eristada nii praktilistel kui statistilistel kaalutlustel kriminaalmenetluslike jälitustoiminguid korrakaitsejälitustest. Vt jälitustoimingute infosüsteemi asutamine ja infosüsteemi pidamise põhimäärus. – RT I, 20.02.2015, 19.

³⁸ Vt ka Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. E. Kergandberg, P. Pikamäe (toim.). Tallinn: Juura 2012, lk 307, § 111, komm. 4.

³⁹ Samas, lk 306. § 110, komm. 11.3.

⁴⁰ Samas, lk 307. § 110, komm. 11.2.1.

avastamise korrakaitseks jälitustoiminguks ühes uue protokolliga (KrMS § 126¹⁰), kuhu kogutud teavet kasutatakse tõendina kriminaalmenetluses.

2.2.2. Põhiseadusliku korra kaitse eesmärgil teostatav jälitustegevus

Jälitustegevus põhiseadusliku korra kaitseks lähtub riigi julgeoleku tagamise eesmärgist PS § 1 mõttes. Seda teostavad julgeolekuasutused JAS §-i 5 mõttes (Kaitsepolitseiamet, Teabeamet) ja Kaitsevägi. Põhiseadusliku korra kaitseks teostatav jälitustegevus võib, aga ei pruugi olla teabehange. Teabehankeks võib seda lugeda osas, milles see puudutab vastuluuret, s.h julgeolekukontrolli, ja luuret. Kaitsepolitsei ameti jälitustegevus põhiseadusliku korra kaitseks korrakaitse menetluses samas teabehankena käsitatav ei ole (vt järgmine ptk).

JAS § 2 lõike 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. Nende eesmärkide saavutamise Kaitseväes toimub JAS § 2 lõike 2 mõttes julgeolekuasutuste seaduses sätestatud korras, kui kaitseväge korralduse seadus⁴¹ (edaspidi KKS) ei sätesta teisiti. Põhiseadusliku korra kaitseks teostatav jälitustegevus tähendab seega peamiselt julgeolekuohu ennetamist ja tõkestamist, hõlmates nii riigi seest kui väljast lähtuvaid ründeid demokraatliku põhikorra vastu. Põhiseaduse preambuli väärtusskaalal tähendab see sisemise ja välise rahu kaitsmist.

3. Jälitustegevus põhiseadusliku korra kaitseks korrakaitse menetluses

Jälitustegevus põhiseadusliku korra kaitseks on suunatud riigi julgeoleku tagamisele. Ohtu riigi julgeolekule võib pidada Euroopa Inimõiguste Kohtu järgi määratlemata õigusmõisteks.⁴² Korrakaitse menetluses teostatav jälitustegevus põhiseadusliku korra kaitseks tähendab riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldse muutmise ärahoidmist ning tõkestamist ühes selleks vajaliku teabe kogumise ja töötlemisega (JAS § 6 p 1), nagu ka terrorismi ja selle rahastamise ning toetamise ja riigi julgeolekut ohustava korruptsiooni ennetamist ja tõkestamist ning selleks vajaliku teabe kogumist ja töötlemist (JAS § 6 p-d 2¹, 2²). Eeltoodule lisandub JAS § 6 punkti 3 alusel jälitustegevus kuritegude tõkestamiseks, mille kohtueelne uurimine on Kaitsepolitsei ameti pädevuses.

JAS § 6 punktides 1, 2¹, 2² ja 3 sätestatud ülesandeid põhiseadusliku korra kaitse eesmärgil täites on Kaitsepolitsei amet käsitatav jälitusasutusena KrMS § 126² lõike 1 mõttes. Jälitusasutusena võib Kaitsepolitsei amet KrMS § 126² lõike 5 järgi teha jälitustoimingu teabe kogumiseks kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamise või tõkestamise eesmärgil. Selle eelduseks on, et kuritegu on Kaitsepolitsei ameti uurimisalluvuses. Õiguskindlusega on aga vastuolus see, et Kaitsepolitsei ameti uurimisalluvus ei ole sätestatud seaduse tasemel, vaid määruses. Seda võib otstarbekuse pinnal muuta valitsuse kõrval KrMS § 212 lõike 5 järgi oma määrusega ka prokuratuur lähtuvalt tõhususe kaalutlusest konkreetsetes kriminaalasjas. Teisisõnu on prokuratuuri kaalutusotsuseks erisuste tegemine Kaitsepolitsei ameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vahelist uurimisalluvust sätestavast Vabariigi Valitsuse

⁴¹ Kaitseväge korralduse seadus. – RT I 2008, 35, 213.

⁴² EIKo 18.05.2010, *Kennedy vs. Suurbritannia*, p 159: „By the nature of things, threats to national security may vary in character and may be unanticipated or difficult to define in advance“.

määrusest.⁴³ Kaitsepolitseiamet täidab oma ülesandeid lähtuvalt seadustest „ja teeb seda seadustega määratud raamides.“⁴⁴ Need raamid on kehtivas õiguses eeltoodust tulenevalt aga ähmased.⁴⁵ Ka õiguskantsler on märkinud:

„Ebaselgeks võib pidada aga seda, kas ja millistel alustel on võimalikud riived isiku õiguse piiramiseks kodu, perekonna- või eraelu puutumatusel 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.“⁴⁶

Seda olulisem on autori hinnangul teadvustada, et Kaitsepolitseiameti jälitustegevus väljapool vastuluure menetlust JAS § 6 punkti 2 mõttes ja sellega seotud julgeolekukontrolli menetlust ei või toimuda JAS 4. peatükis sätestatud meetodite, vaid 2013. aastal jõustunud KrMS-i peatüki 3¹ alusel. Teisisõnu on Kaitsepolitseiameti volitused teabehanke-välises jälitustegevuses kehtiva õiguse alusel autori hinnangul piiratud KrMS-ga ega tulene JAS-st. JAS-st tulenevad Kaitsepolitseiametile volitused asutuse teabehankelises tegevuses: vastuluures ja julgeolekukontrollis.

JAS-s sätestatud julgeolekuasutuste volitused kohalduvad JAS § 6 punkti 2 mõttes vastuluurele, mida teostab riigisiselt Kaitsepolitseiamet. Teabeamet võib vastuluuret Eesti pinnal⁴⁷ teostada üksnes oma teenistujate, koostööle kaasatud isikute ning valduse kaitseks. Vastuluurega on JAS § 6 punkti 2 mõttes seotud salastatud teabe kaitse eesmärgi kaudu ka julgeolekukontrolli menetlus. Kõigil muudel juhtudel kui vastuluure piirduvad Kaitsepolitseiameti volitused samade meetoditega, mida võivad kasutada teisedki jälitusasutused (KrMS § 126² lg 1). *De lege lata* tähendab see, et kui Kaitsepolitseiamet rakendab KrMS § 126² lõike 5 mõttes Politsei- ja Piirivalveameti ning Kaitsepolitseiameti vahelise uurimisalluvuse määruse §-s 2 nimetatud kuritegude avastamiseks ja tõkestamiseks vastuluure meetodeid,⁴⁸ on tegemist menetluse õigusliku raamistiku välise ning põhiseaduse vastase jälitustegevusega. Seetõttu on välistatud näiteks korrupsioonikuriteo ettevalmistamise avastamiseks ja tõkestamiseks samade meetodite (teatud meetodid siiski mõistagi kattuvad) kasutamine, milleks on Kaitsepolitseiametit volitatud välisriigi luuretootajate tuvastamiseks või luuretegevuse tõkestamiseks.

Jälitustegevuse seaduse kehtetuks tunnistamise tulemusel 2013. aastast KrMS-s jõustunud jälitustoimingute pakett ei ühildu jälitustegevuse õigusraamistiku põhiselt üle kümnekonna aasta tagasi kehtestatud JAS-i õigusraamistiku põhiseadusega. Grammatilise kooskõla tagamiseks tuleks *de lege ferenda* JAS-s selliste sätete nagu § 6 punktide 1, 2¹ ja 2² kehtetuks tunnistamise asemel eelistada ka ülejäänud Kaitsepolitseiameti kuritegude ettevalmistamise avastamise ja tõkestamise alaste ülesannete loetlemist JAS §-s 6. Saale Laos on samuti märkinud, et

⁴³ Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus. – RT I, 12.04.2013, 4.

⁴⁴ Kaitsepolitseiameti kodulehekülj. – Tööd reguleerivad õigusaktid. Kättesaadav: <https://www.kapo.ee/est/tood-reguleerivad-oigusaktid.html> (09.06.2015).

⁴⁵ Kaitsepolitseiameti uurimisalluvust avarada JAS-s sätestatuga võrreldes ei ole määruse kaudu siiski võimalik.

⁴⁶ Arvamus julgeolekuasutuste seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele, 24.07.2015, lk 2. Kättesaadav:

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/arvamus-eelnou-le-julgeolekuasutuste-seaduse-ning-politsei-ja-piirivalve-seaduse> (01.09.2015).

⁴⁷ Teabeamet teostab vastuluuret ka väljaspool Eestit, s.h riigi välisesinduste kaitseks. Rahvusvahelise õiguse järgi on välisesindus (nt Eesti) aga asukohariigi (nt Soome) territoorium.

⁴⁸ Samuti ei või tõkestamist sellisel juhul mõista JAS § 4 mõttes, vaid KrMS-i järgi kitsamas tähenduses. Tõkestamise laiendav tõlgendus JAS § 4 mõttes kohaldub vastuluurele. JAS-i eelnõu seletuskirja järgi hõlmab tõkestamine selles tähenduses „mistahes hetkel preventiivse iseloomuga tegevust“. Vt JAS seletuskiri (viide 11), lk 8.

Kaitsepolitseiameti uurimisalluvuse sisulised alused tuleb sätestada määruse asemel seaduse tasemel, mida võib teha nende kuritegude olemusliku liigitamise kaudu inimsuse ja rahvusvahelise julgeoleku vastasteks kuritegudeks; Eesti Vabariigi vastasteks kuritegudeks (nt riigireetmine, salakuulamine, terrorikuriteod); salastatud teabe käitlemise nõuete rikkumisega seotud süütegudeks; lõhkeaine või lõhkeseadeldisega seotud kuritegudeks; kõrgema riigiametniku toimepandud ametialasteks ja õigusemõistmise vastasteks kuritegudeks.⁴⁹

Tõkestamise kitsendava tähenduse kohaldamise Kaitsepolitseiameti poolt teostatavale vastuluure-välisele jälitustegevusele erinevalt JAS-i teabehanke käigus tõkestamise laiendavast tõlgendamisest tingis korrakaitsealise jälitustoimingu alusena KrMS-s kuriteo ettevalmistamise avastamise sätestamine. *De lege ferenda* tuleks seega JAS §-s 6 sätestada, et Kaitsepolitseiameti ülesanded on: 1) riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamine ja tõkestamine, sealhulgas riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses⁵⁰ (edaspidi RSVS) ettenähtud juhtudel ja korras (vastuluure), välja arvatud JAS § 7 lõike 1 punktides 2, 3 ja 4 nimetatud juhtudel; 2) loetelu kuritegude kategooriatest, mille ettevalmistamise avastamine ja tõkestamine on Kaitsepolitseiameti pädevuses lähtuvalt uurimisalluvuse määrusest; 3) seadusega ettenähtud juhtudel kuritegude kohtueelne uurimine. Seeläbi tagataks selgus Kaitsepolitseiameti volituste kohta kuritegude ettevalmistamise avastamisel ja tõkestamisel, arvestades et vastuluures tulenevad julgeolekuasutuse volitused JAS-st, samas kui kuritegude avastamisel ja tõkestamisel on Kaitsepolitseiamet jälitusasutuse õigusraamides.

Kaitsepolitseiameti volitused kuritegude ettevalmistamise avastamisel ja tõkestamisel tulenevad *de lege lata* KrMS-st, KorS-st ja PPVS-st. Üksnes poliitiliste otsuste langetamiseks teabe kogumisele suunatud vastuluure, s.h. salastatud teabe kaitse käigus laienevad Kaitsepolitseiameti volitused PPVS peatükis 2² ja JAS 4. peatükis sätestatud meetmeteni. 2008. aastal märkis Saale Laos, et on ebaselge, milliseid kodu, perekonna- või eraelu puutumatus riivavaid meetmeid näiteks JAS § 26 mõttes on Kaitsepolitseiametil lubatud nii teabeteenistuslikul kui ka kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgil rakendada;⁵¹ jälitustegevuse laiendamise tõttu 2013. aastast kuritegude ettevalmistamise avastamisele on autori hinnangul selge, et JAS-s sätestatud kodu puutumatus ja sõnumisaladuse ning era- ja perekonnaelu kaitset riivavate meetmete rakendamise pädevus piirneb üksnes vastuluure menetluse teabehankeliste raamidega ega laiene Kaitsepolitseiameti ennetavale tegevusele jälitusasutusena. Menetluslikest raamidest tulenev süsteemne erisus peaks seaduse tekstis peegelduma.

4. Jälitustegevus luures

Jälitustegevus luures on sarnaselt vastuluurega käsitatav teabehankena. Selle eesmärgid on riigile välis-, majandus- ja riigikaitsepoliitika kujundamiseks ning riigikaitseks vajaliku välisriike, välismaiseid tegureid või tegevust puudutava teabe kogumine ja töötlemine (JAS § 7 lg 1 p 1); riigi sõjaliseks kaitsmiseks teabe kogumine ja töötlemine (KKS § 36 lg 1 p 1) ning teabe kogumine ja töötlemine Kaitseväe poolt rahvusvahelise sõjalise operatsiooni ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks (KKS § 36 lg 1 p 2). Kui vastuluure tähendab ennekõike Eesti vastu suunatud välisriikide luuretegevuse tõkestamist Kaitsepolitseiameti, Teabeameti ja

⁴⁹ Laos (viide 29), lk 24-25.

⁵⁰ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. – RT I 2007, 16, 77.

⁵¹ Laos (viide 29), lk 25.

Kaitseväe poolt, siis luure hõlmab seega Teabeameti ja Kaitseväe poolt üldistatult määratletuna riigi huvides teabe kogumist ja töötlemist välisriikide kohta.

4.1. Rahvusvaheline õigus ja luure

Teabeteenistuslikku välisluuret reguleerivad riigid õigusaktidega minimaalselt. Jälitustegevus luures ei pea tuginema kohtu loale, kuriteokahtlusele ega ole rangelt piiratud ajaliselt ega laadilt.⁵² Sihtriigi julgeolekualaste seaduste, nagu salastatud teabe kaitse seaduste rikkumine on luure pärisosaks.⁵³ See kehtib eriti klassikalise spionaaži puhul.

Veel paarkümmend aastat tagasi piiras luuretegevust paratamatult põhinemine inimvõimel. Tänapäeval seab tehnoloogia areng luurele vähe piire. Luure arengusuundadele on iseloomulik, et kui külma sõda iseloomustas Ameerika Ühendriikide inimluurele⁵⁴ (HUMINT) spetsialiseerunud *Central Intelligence Agency* ja *Defence Intelligence Agency* tegevus, siis terrorismivastases sõjas⁵⁵ on esiplaanile tõusnud signaalluure⁵⁶ (SIGINT) pädevusega *National Security Agency*.⁵⁷ Selle arvutioperatsioonide üksuse personal on kasvanud viimase viie aastaga kordades; suutlikkuse poolest nimetavad seda luureajaloolased Ameerika Ühendriikide julgeolekuolekusektori *wunderkind*'ks.⁵⁸

Olukorras, kus infotehnoloogia on murdnud luure senised piirid, võib tõusetuda vajadus selle õigusliku reguleerimise järele rahvusvaheliste lepingutega. Eneken Tikk ja Ants Nõmper on tõdenud: „Peamine oht, mida enamik riikidest, aga ka suur osa üksikisikuid on omal nahal tunda saanud, seondub õiguse suutmatusega tehnoloogia arenguga sammu pidada.“⁵⁹ Barack Obama on luure reguleerimisega seoses märkinud, et riigisiselt järgitud väärtusi peaks järjepidevamalt kohaldama ka väljapool riigipiire.⁶⁰ Vastuseks Euroopa Liidu seisukohale, mille järgi „tuleks läbi vaadata Ameerika Ühendriikide julgeolekuprogrammide suhtes kohaldatavad õigusnormid, millega nähakse ette Ameerika Ühendriikide ja ELi kodanike erinev kohtlemine,“ ning „kaaluda nende normide vajalikkust ja proportsionaalsust“,⁶¹ on Ameerika Ühendriikide presidendi ettepanekul asutud täpsustama riigisiselt luurele kohalduvat õigusraamistikku.⁶² Tõlgendusele, mille järgi kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti⁶³ artikliga 17 tagatud kaitse valimatu jälitustegevuse eest peaks selle art

⁵² Manget (viide 5), lk 195.

⁵³ Samas, lk 190.

⁵⁴ Inimluure meetodite kohta vt H. Puusepp (toim.). Kaitsepolitsei aastaraamat 2011. Tallinn 2012, lk 17. Kättesaadav: <https://www.kapo.ee/cms-data/text/38/44/files/kapo-aastaraamat-2011a-est.pdf> (09.06.2015).

⁵⁵ Keelendit „terrorismivastane sõda“ on kasutatud siinkohal mitte juriidilise terminina, vaid ajaloolise periodiseeringuna, vrd. „külm sõda“.

⁵⁶ Signaalluure meetodite kohta vt: Kaitsepolitsei aastaraamat 2011 (viide 54), lk 17.

⁵⁷ The provisions of Executive Order 12333 of Dec. 4, 1981, appear at 46 FR 59941, 3 CFR, 1981 Comp., p. 200, art 1.12.(b)6). Kättesaadav: <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html> (09.06.2015).

⁵⁸ Spiegel Staff. Inside TAO: Documents Reveal Top NSA Hacking Unit. – Spiegel, 29.12.2013.

⁵⁹ E. Tikk, A. Nõmper. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura 2007, lk 25.

⁶⁰ Obama (viide 12), lk 3. Vt ka P. Lewis. John McCain seeks congressional investigation into 'broken' NSA. – The Guardian, 12.01.2014.

⁶¹ EL teatis andmekaitse ja julgeoleku töörühma kohta (viide 2), lk 9.

⁶² Obama (viide 12), lk 6. „Olen kohustanud rahvuslikku julgeolekudirektorit ja peaprokuröri välja töötama konkreetsed juhtnöörid, mis seaksid piirangud sellele, kui kaua me võime andmeid isiku kohta hoida ja kuidas neid kasutada.“

⁶³ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

2 lõike 1 alusel kohalduma mitte üksnes oma kodanike, vaid ka välisriikide kodanike suhtes teostatavale jälitustegevusele, on m.h Ameerika Ühendriigid aga vastu.⁶⁴

Euroopa Liidu eesmärgiks on tagada oma kodanikele selliste normide kohaldumine, mis võimaldaks neil atlandiülese luuretegevuse vastu ka tõhusat kohtulikku kaitset saada.⁶⁵ Arvestades et Ameerika Ühendriigid hoiduvad liitlasriikidega, nagu Saksamaa, teineteise kodanike üle jälitustegevust välistavaid kahepoolseid lepinguid sõlmimast,⁶⁶ on seda olulisem Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelise andmekaitse raamlepingu sõlmimisega edasiliikumine.

Võimalikke arenguid luuret reguleerivate rahvusvaheliste lepingute osas iseloomustab koostöö pinnal Teise maailmasõjas Ameerika Ühendriikide ja Suurbritannia vahel pärast sõda (1946. a) sõlmitud leping signaalluure kohta,⁶⁷ mida koos sellele eelnenud ja järgnenud koostöölepingutega ka Kanada, Austraalia ja Uus-Meremaaga kutsutakse ühisnimetusega *Five Eyes Agreement*.⁶⁸ Nende algselt salastatud lepingute alusel kohustusid viis riiki jagama signaalluurega kogutud teavet ning hoiduma teineteise vastu suunatud luurest. Näiteks on Suurbritannial (*Government Communications Headquarters*) ja Ameerika Ühendriikidel (*National Security Agency*) väidetavalt vaba ligipääs teineteise programmides, nagu *Tempora*, *Boundless Informant* ja *PRISM*, sisalduvatele andmetele.⁶⁹ Viimastel aastatel on viis liitlasriiki hakanud siiski ka teineteise kodanike üle väidetavalt jälitustegevust teostama.⁷⁰

4.2. Luuret reguleeriv Eesti õigus

Eestis on luurepädevus Teabeametil ja Kaitseväel. Mõlema üle teostab Vabariigi Valitsuse seaduse⁷¹ § 60 lõike 2 järgi järelevalvet Kaitseministeerium. JAS § 7 lõike 1 punkt 1 sätestab, et Teabeameti ülesandeks on riigile välis-, majandus- ja riigikaitsepoliitika kujundamiseks ning riigikaitseks vajaliku välisriike, välismaiseid tegureid või tegevust puudutava teabe kogumine ja töötlemine. JAS § 28 alusel kehtestatud Teabeameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid sätestab kaitseministri määrus on salastatud.⁷²

Kaitsevæeluure õiguslik alus ja legaaldefiniitsioon on sätestatud KKS § 36 lõikes 1, mille punktide 1 ja 2 järgi töötleb Kaitsevægi teavet m.h riigi sõjaliseks kaitsmiseks või rahvusvahelise sõjalise operatsiooni ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks. KKS § 37 lõike 1 punkti 4 järgi võib kaitsevæeluure käigus koguda ja töödelda Teabeametilt ametiabi korras saadud teavet. KKS § 41 lõike 1 järgi teevad julgeolekuasutused Kaitsevæega luureülesannete täitmisel koostööd ja lõike 2 järgi on Kaitsevæe struktuuriüksustel ning nende teenistujatel

⁶⁴ I. Georgieva. The Right to Privacy under Fire – Foreign Surveillance under the NSA and the GCHQ and its Compatibility with Art. 17 ICCPR and Art. 8 ECHR. – *Utrecht Journal of International and European Law* 2015(31), lk 110. Tõlgenduse kohta, mille järgi pakti art 17 kohaldub sellise jälitustegevuse suhtes vt samas, lk 110 jj.

⁶⁵ EL teatis andmekaitse ja julgeoleku töörühma kohta (viide 2), lk 10.

⁶⁶ V. Medick. A. Meiritz. 'The Americans Lied': Trans-Atlantic 'No-Spy' Deal on the Rocks. – *Spiegel*, 15.01.2014. Vt ka Anonymous. Striking Back: Germany Considers Counterespionage Against US. – *Spiegel*, 18.02.2014.

⁶⁷ British-US Communication Intelligence Agreement. 05.03.1946. Kättesaadav: http://www.nsa.gov/public_info/files/ukusa/agreement_outline_5mar46.pdf (09.06.2015).

⁶⁸ Lepingutekstit leidavad: National Security Agency. UKUSA Agreement Release 1940-1956. Kättesaadav: http://www.nsa.gov/public_info/declass/ukusa.shtml (09.06.2015).

⁶⁹ Vt Georgieva (viide 64), lk 123.

⁷⁰ P. Farrell. History of 5-Eyes – explainer. – *The Guardian*, 02.12.2013. J. Ball. US and UK struck secret deal to allow NSA to 'unmask' Britons' personal data. – *The Guardian*, 20.11.2013.

⁷¹ Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628.

⁷² Teabeameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid. - RTL 2001, 58, 816.

õigus julgeolekuasutuste poolt kaasatuna osaleda Kaitseväge puudutavates luure- ja vastuluureoperatsioonides.

Kaitseväge võib rahvusvahelise õiguse põhimõtteid ja norme järgides rahvusvahelise sõjalise operatsiooni käigus välisriigi territooriumil koguda ja töödelda väljaspool üldkasutatavat Eesti Vabariigi territooriumil asuvat elektroonilise side võrku edastatavaid või levivaid signaale, andmeid avalikest allikatest,⁷³ ametiabi korras Teabeametilt saadud teavet, muudelt teabevaldajatelt saadud juurdepääsupiiranguta teavet või piiratud juurdepääsuga teavet, isikuid küsitleda ja neid varjatult jälgida, kaasata isikut tegema salajast koostööd ning teeselda eraõiguslikku juriidilist isikut, tema struktuuriüksust, organit või äriühingu filiaali ning koguda ja töödelda pilte või kujutisi maa- või merepinna ja väljaspool Eesti territooriumi asuva või Eesti territooriumile sisenenud välisriigi kasutuses oleva objekti kohta.⁷⁴ Merevägi peab piltluure teostamisel merepinna kohta arvestama mereõigusest tulenevate piirangutega.

Mereõiguse konventsiooni⁷⁵ art 19 lõike 2 punkti j järgi loetakse välisriikide laevade läbisõitu rannikuriigi rahu, avalikku korda või julgeolekut ohustavaks, kui välisriigi laev territoriaalmeres viibides teeb uurimis- või vaatlustoiminguid. Selle reegli vastu eksimisel ei loeta läbisõitu mereõiguse konventsiooni art 19 lõike 1 järgi rahumeelseks. Merepinna kohta on võimalik territoriaalmeres kujutisi koguda mereõiguse konventsiooni art 245 mõttes üksnes rannikuriigi eelneval nõusolekul ja sätestatud tingimustel. Erinevalt piltluure teostamisest merepinna kohta avamerel mereõiguse konventsiooni art 87 lõike 1 punkti f alusel või süvamerepõhjas art 143 lõike 3 ja artikli 256 alusel on piltluure teostamise õigus teise rannikuriigi majandusvööndis mereõiguse konventsiooni järgi vaieldav ja sellealane tavaõigus riikide eritaoliste seisukohtade tõttu puudub. Sellest tulenevalt oleks vastava õiguse kinnitamiseks oma mereväe suhtes Eestil vajalik järgida *estoppeli* põhimõtte alusel ühetaolist praktikat. Eesti mereväel on õigus teostada teiste rannikuriikide majandusvööndites merepinna piltluuret mereõiguse konventsiooni art 87 lõike 1 punkti f järgi, jaatades avamere teadusuuringute vabaduse laienemist ka majandusvööndile sarnaselt näiteks Ameerika Ühendriikidega ja teiste *mare liberum* doktriini jagavate mereriikidega. Sellisel juhul peaks Eesti lubama kõnealuste meetmete rakendamist ühtlasi enda majandusvööndi suhtes välisriikide sõja- ja teaduslaevadel. Välisministeeriumi pressiesindaja sõnutsi on see aga välistatud: „Teiste riikide laevadel on vaja Eesti majandusvööndis ja mandrilaval teaduslike mereuuringute tegemiseks luba“.⁷⁶ Mereõiguse konventsiooni vastupidise tõlgendamise korral oleks sellest praktikast keeldumise aluseks konventsiooni art 246 lõige 2. Selles valdkonnas vastuolulisi tõlgendusi võimaldava mereõiguse konventsiooni kohta ühetaolise praktika järgimise vajadus on oluline, arvestades et seni on see tinginud näiteks Hiina ja Ameerika Ühendriikide konfrontatsiooni Lõuna-Hiina merel 2009. aastal luurelaeva *Impeccable* poolt teostatud merepinna uuringute tõttu kui ka Soome lahel Venemaa Föderatsiooni merepõhjauringute kontekstis Eesti majandusvetes.⁷⁷

⁷³ Avalikest allikatest kogutud teave, kui seda töödeldakse isiku kohta süstemaatiliselt, kuulub eraelu puutumatus kaitsealasse. Vt ka EIKo 20.09.2005, *Ingrid Segerstedt-Wiberg jt vs. Rootsi*, p 72.

⁷⁴ Vt ka teabe kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid. – RT I, 03.09.2014, 6.

⁷⁵ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon. – RT II 2005, 16, 48.

⁷⁶ Vt T. Sildam. Venemaa tunnistas Eesti majandusvetes uurimist. – Postimees. 28.11.2005.

⁷⁷ Vt intsidendi kohta Lõuna-Hiina merel lähemalt J. Geng. The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS. – *Utrecht Journal of International and European Law* 2012(28), lk 27-28. Kättesaadav: <http://www.utrechtjournal.org/issue/view/4> (09.06.2015). Vt intsidendi kohta Soome lahel lähemalt A. Lott. Marine Environmental Protection and Transboundary Pipeline Projects: A Case Study of the Nord Stream Pipeline. – *Utrecht Journal of International and European Law* 2011(27), lk 59. Kättesaadav: <http://www.utrechtjournal.org/issue/view/3> (09.06.2015).

5. Jälitustegevus vastuluures

Vastuluure õiguslikud alused on sätestatud JAS-s ja KKS-s. Vastuluure tähendab riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamist ja tõkestamist, s.h salastatud teabe kaitset (JAS § 6 p 2); vastuluuret riigi välisesinduste ja Kaitseväe missiooniüksuste kaitseks (JAS § 7 lg 1 p 2, KKS § 36 lg 1 p 4); vastuluuret Teabeameti teenistujate, koostööle kaasatud isikute ja valduse kaitseks (JAS § 7 lg 1 p 3) ja riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamiseks või tõkestamiseks teabe kogumist RSVS-s ettenähtud juhtudel ja korras (KKS § 36 lg 1 p 3).

Vastuluure pädevusega on Kaitsepolitseiamet, Teabeamet ja Kaitsevägi. Nende üle teostavad teenistuslikku järelevalvet Vabariigi Valitsuse seaduse §-de 60 ja 66 järgi Siseministerium ning Kaitseministerium.

5.1. Kaitseväge ja Teabeameti vastuluure

Teabeamet teostab vastuluuret riigi välisesinduste, Kaitseväge missiooniüksuste, Teabeameti teenistujate, koostööle kaasatud isikute ja valduse kaitsmise eesmärgil (JAS § 7 lg 1 p-d 2, 3). Kaitseväge vastuluure tähendab riigi sõjaliseks kaitsmiseks ja riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamiseks või tõkestamiseks teabe kogumist ja töötlemist RSVS-s ettenähtud juhtudel ja korras (KKS § 36 lg 1 p-d 1 ja 3).

Tõhususe ja ökonoomsuse aspektist oli ebamõistlik Teabeameti ülesanne teostada vastuluuret Kaitseväge missiooniüksuste kaitseks JAS § 7 lg 1 punkti 2 alusel sellist pädevust KKS-s Kaitsevägele enesele andmata. Sellega seoses on 1. augustist 2014 jõustunud KKS-i muudatuste järgi lisatud KKS § 36 lõikesse 1 kahe uue Kaitseväge vastuluure alusena punktis 4 rahvusvahelise sõjalise operatsiooni piirkonnas operatsioonil osaleva Kaitseväge üksuse kaitsmine ja punktis 5 taustakontrolli teostamine Kaitseväge teenistusse või tööle kandideeriva isiku ning tegevvälase, ametniku või töötaja Kaitseväge sobivuse hindamisel ja Kaitsevägele teenuse osutamise seotud isikute Kaitseväge julgeolekualale lubamise otsustamisel.

Eelnimetatud uute vastuluure õiguslike alustega kaasnes KKS § 37¹ alusel Kaitseväge pädevus isikute salajasele koostööle kaasamiseks ning KKS § 37² alusel isiku, asutuse või organi teesklemiseks, nagu ka KKS § 41³ järgi taustakontrolli pädevus, mis jälitustoiminguid aga ei hõlma. Rahvusvahelise sõjalise operatsiooni piirkonnas rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osaleva Kaitseväge üksuse kaitseks teabe töötlemisel välistatakse KKS-i uues redaktsioonis, et luure objektiks on Eesti kodanikud (v.a Kaitseväes teenivad ja töötavad isikud).⁷⁸

Eelnimetatud Kaitseväge vastuluure volitusi laiendavad meetmed on vajalikud riigi julgeoleku tagamiseks, arvestades 2007. aasta luureskandaali⁷⁹ ajal langetatud otsust Kaitseväge vastuluure võimekuse kaotamiseks 2008. aastal vastu võetud KKS-i vormis. Eestis piirdus

⁷⁸ Seletuskiri kaitseväge korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde, lk 7. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=20fd61a5-1b30-4c23-8c1a-8efe9dfcce2d&> (09.06.2015). Samas ei vasta KKS § 36 lg 1 p 4 täielikult kehtivale JAS § 7 lg 1 p-le 2, mille järgi Teabeamet ei teosta vastuluuret üksnes rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil oleva Kaitseväge üksuse kaitseks, vaid vajadusel ka üksikute teenistujate kaitseks, kes asuvad väljaspool riigi territooriumi. Võimalikud tõlgenduslikud probleemid välistab seega KKS § 36 lg 1 p 5 sõnastus, mille järgi võib Kaitseväge teavet töödelda ka muul KKS-s sätestatud korras Kaitseväge julgeoleku tagamiseks. Seega on välistatud, et KKS § 36 lg 1 p 4 kitsendava tõlgenduse korral jääks tagamata Kaitseväge julgeolek sellisel tasemel, nagu näeb ette kehtiv õigus. Punktis 5 sätestatud juhul, nagu punkti 4 osaski, on oluline garantiid, mille järgi ei tohi see välisriigi pinnal oleva isiku kaitseks teostatav vastuluure laiendada siseriiklikuks vastuluureks, kuid arvestades et punkti 5 avarama sõnastuse tõttu hõlmab see ka taustakontrolli, nagu on seletuskirjaski märgitud, on omakorda sellest garantiist sätestatud erand, mille järgi see ei mõjuta teabe töötlemist taustakontrolli eesmärgil.

⁷⁹ Vt T. Vahter. Sõjaväeluurajatele halastati. – Eesti Päevaleht, 03.04.2008.

seetõttu Kaitseväe vastuluure RSVS-s ettenähtud juhtudel ja korras riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamise või tõkestamisega, mille täitmiseks KKS-i 4. peatüki järgi puudusid Kaitseväel vajalikud volitused jälitustegevuseks. Kaitseväe-sisese vastuluure eesmärgil teostatava jälitustegevuse võimekust ei ole taastatud ka 1. augustist 2014 jõustunud KKS-i redaktsioonis. Samas on näiteks Saksamaal sõjaväe vastuluure ametil *Gesetz über den militärischen Abschirmdienst*⁸⁰ alusel Saksamaa Kaitseministeeriumi ja sõjaväega piiritletud vastuluureks ulatuslik pädevus.⁸¹ Sõjaväeluureametist (*Das Heeresnachrichtenamt*) eraldiseisev sõjaväe vastuluureamet (*Das Abwehramt*) eksisteerib ka Austrias.⁸²

5.2. Kaitsepolitsei ameti vastuluure

Kaitsepolitsei ameti vastuluure on põhiolemuselt ennetav, kuid eristub korrakaitsest ohutõrjest olulisel määral ohu konkreetsuse ja tõenäosuse aspektist – kogutud teave ei ole suunitletud kriminaalmenetlusele või ohutõrjeabinõu rakendamisele, vaid ennekõike poliitiliste otsuste langetamiseks.⁸³ Erinevalt Teabeametist ega Kaitseväest ei ole Kaitsepolitsei ameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid salastatud, vaid kehtestatud JAS §-de 28 ja 30 alusel avalikus määruses.⁸⁴ Sarnaselt riigivälise suunitlusega Teabeameti vastuluurega on Kaitsepolitsei ametil riigisisese vastuluure käigus õigus kasutada JAS 4. peatükis sätestatud laialdasi meetmeid.

Vastuluure eesmärgiks Kaitsepolitsei ameti järgi „oli, on ja jääb Eesti riigi iseseisvuse ja julgeoleku vastu suunatud välismaalt lähtuva tegevuse avastamine, ennetamine ja tõkestamine“.⁸⁵ Kaitsepolitsei ameti vastuluure legaalse definitsioon on sätestatud JAS § 6 punktis 2, hõlmates riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamist ja tõkestamist, s.h. riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitset RSVS-s ettenähtud juhtudel ja korras. Praktikas tähendab see välisluureametite ebaseadusliku Eesti huvide vastase tegevuse väljaselgitamist, ennetamist ja tõkestamist.⁸⁶ Seda saavutatakse läbi julgeolekuohtude teadvustamise ühiskonnas, informatsiooni kogumise ja töötlemise luurehuvide tuvastamiseks, luuretootajate identifitseerimiseks ning takistusmeetodite rakendamiseks, nagu ka jälitustegevuse kaudu, kui isikuga seoses on küllaldaselt andmeid riigireetmise või salakuulamise kohta.⁸⁷ Seejuures osutab signaalluure vallas Teabeamet JAS § 7 lõike 2 järgi elektroonilisel viisil teabe kogumisel Kaitsepolitsei ametile ametiabi.

⁸⁰ Gesetz über den militärischen Abschirmdienst, 20.12.1990. Kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/madg/gesamt.pdf> (09.06.2015).

⁸¹ Vt ka O. Lepsius. Liberty, Security, and Terrorism: The Legal Position in Germany. – German Law Journal 2004(5), lk 447.

⁸² S. Beer. „Bound“ to Cooperate – Austria’s Little-known Intelligence Community Since 1945. – The Journal of Intelligence History 2003(3), lk 27.

⁸³ Jaanimägi (viide 5), lk 459–460.

⁸⁴ Kaitsepolitsei ameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid ning teabetoimiku pidamise ja säilitamise kord. – RTL 2001, 70, 945.

⁸⁵ T. Kamenik (toim.). Kaitsepolitsei aastaraamat 2007. Tallinn 2008, lk 8. Kättesaadav: <https://www.kapo.ee/cms-data/text/38/44/files/aastaraamat-2007-est.pdf> (09.06.2015).

⁸⁶ Vaata vastuluure meetoditest ja olemusest lähemalt: A. Kahar (toim.). Kaitsepolitsei aastaraamat 2010, Tallinn 2011, lk 16–17. Kättesaadav: <https://www.kapo.ee/cms-data/text/38/44/files/kapo-aastaraamat-2010-est.pdf> (09.06.2015).

⁸⁷ A. Kahar (toim.). Kaitsepolitsei aastaraamat 2009. Tallinn 2010, lk 20. Kättesaadav: <https://www.kapo.ee/cms-data/text/38/44/files/aastaraamat-2009-est.pdf> (09.06.2015).

JAS § 6 punktis 2 sätestatud vastuluure salastatud teabe kaitsel on otseselt seotud julgeolekukontrolliga, mida mõistetakse preventiivsuse laia tõlgenduse alusel eelnõu seletuskirja järgi kuriteo tõkestamisena.⁸⁸

6. Jälitustegevus julgeoleku- ja taustakontrollis

Julgeolekukontroll tähendab füüsilise või juriidilise isiku vastavuse hindamist RSVS § 32 lõigetes 1 ja 2 või § 42 lõigetes 2 ja 3 või § 51 lõikes 2 sätestatud nõuetele riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisloa, sellele juurdepääsu loa või sertifikaadi saamiseks või selle kehtivuse pikendamiseks. Taustakontrolli võib kehtiva õiguse järgi mõista laiemalt isiku sobivuse hindamisena teatud ameti- või töökohale. Julgeoleku- ja taustakontrolli menetluse vajalikkust riigi julgeoleku tagamiseks on tunnustanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus.⁸⁹

6.1. Julgeolekukontrolli ja taustakontrolli eristamine

Julgeolekukontroll ja taustakontroll sarnanevad selle poolest, et seisnevad isiku usaldusväärsuse tuvastamises teatud ülesannete täitmiseks, millest võib tuleneda oht riigi julgeolekule. Julgeolekuohu kui määratlemata õigusmõiste klassikaliseks näiteks on ÜRO põhikirja⁹⁰ art 2 lõike 4 mõttes rahvusvahelistes suhetes jõuga ähvardamine riigi territoriaalse puutumatus ja poliitilise sõltumatus vastu või muul viisil, mis ei ole kooskõlas ÜRO eesmärkidega. Ameti- või töökoha iseloomust tuleneva ohuna riigi julgeolekule võib mõista näiteks pidevat riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemist, lõhkeaine või lõhkeeadeldiste olulisel määral käitlemist, ameti- või töökoha iseloomust tulenevat isiku otsustusõiguse suurt ulatust, takistamatut liikumist suure rünnakuriskiga objektil⁹¹ või suure rünnakuriskiga objekti valvamist, hooldamist, remontimist või muu vahetu toimepidevusega seotud ülesande täitmist, mis võimaldab takistamatut liikumist objektil. Julgeoleku- ja taustakontrolli teostamise taotlemisel kohaldub range põhjendamiskohustus. See tähendab m.h, et kui isik pöördub oma õiguste kaitseks halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse, ei tohiks kohus haldusakti kontrollimisel arvestada haldusorgani kohtumenetluse käigus esitatud põhjendust ka juhul, kui kohus on veendunud, et haldusorgan lähtus sellest põhjendusest haldusakti andmisel.⁹²

Julgeoleku- ja taustakontrolli laiem eesmärk on seega riigi julgeoleku kaitse isiku tausta kontrollimise kaudu. Samas erinevad julgeolekukontroll ja taustakontroll teineteisest m.h. materiaalse eesmärgi, menetluse objekti, teostava asutuse ja meetmete poolest. Julgeolekukontrolli teostavate asutuste ring on piiratud julgeolekuasutustega: Kaitsepolitseiamet ja Teabeamet. Taustakontrolli teostab samas oluliselt rohkem asutusi, s.h. Politsei- ja Piirivalveamet,⁹³ Kaitsepolitseiamet,⁹⁴ Kaitseministeerium,⁹⁵ Justiitsministeeriumi

⁸⁸ Vt JAS seletuskiri (viide 11), lk 4.

⁸⁹ Vt nt EIKo 26.03.1987, *Leander vs. Rootsi*, p 49. European Commission of Human Rights 11.10.1988, *Ian Nimmo vs. Suurbritannia*, lk 3. European Commission of Human Rights 10.09.1993, *Patricia Hewitt and Harriet Harman vs. Suurbritannia*, lk 13. EIKo 17.12.2013, *Nikolova and Vandova vs. Bulgaaria*, p 92. Vt ka RKPJKo 3-4-1-2-01, p 15.

⁹⁰ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. - RT II 1996, 24, 95.

⁹¹ Vt suure rünnakuriskiga objekti kohta hädaolukorra seadus. – RT I 2009, 39, 262, § 41 lg 1.

⁹² Vrd RKHKo 3-3-1-29-12, p-d 19, 20.

⁹³ PPS § 42 lg 3.

⁹⁴ Lennundusseadus. – RT I 1999, 26, 376, § 46⁷.

⁹⁵ KKS § 41³.

vanglate osakond,⁹⁶ Päästeamet,⁹⁷ Riigiprokuratuur,⁹⁸ Kaitseliit⁹⁹ või justiitsminister oma volitatud ametnike kaudu.¹⁰⁰

Peamiseks erinevuseks isiku põhiõiguste ja vabaduste kaitse seisukohast on asjaolu, et julgeolekukontrolli menetluse meetmed riivavad isiku põhiõigusi ja vabadusi oluliselt intensiivsemalt kui taustakontrollis.¹⁰¹ Sellegipoolest on kehtiva õiguse järgi ka taustakontrolli meetmed Eestis võrreldavad volitustega, mis näiteks Saksamaal, Sloveenias, Suurbritannias ja Soomes, kus kontrolli astmed on diferentseeritud sõltuvalt salastatud teabe tasemest, antakse kõige kõrgema taseme julgeolekukontrolli teostamiseks koos julgeolekujuurdlustega. Julgeolekukontrolli meetmed on Eestis aga *de lege lata* sisuliselt piiritlemata, hõlmates RSVS § 49 lõike 1 alusel kõiki JAS-s sätestatud sõnumisaladuse, eraelu ja perekonna ning kodu puutumatus kaitset riivavaid vastuluure meetmeid.

Julgeolekukontrolli materiaalne eesmärk on põhiseadusliku korra kaitse, mis on täpsemalt reguleeritud JAS-s, samas kui taustakontrolli materiaalseks eesmärgiks võib olla ka ohu ennetamine avaliku korra kaitstes, mille üldpõhimõtted, alused ja korraldus on sätestatud KorS-s. Kohtute seaduse (edaspidi *KS*) § 117 alusel teostatakse taustakontrolli näiteks kohtunikuabide,¹⁰² kohtudirektorite,¹⁰³ notarite,¹⁰⁴ kohtutäituri ja kohtutäituri abi¹⁰⁵ kui ka pankrotihalduri kandidaatide¹⁰⁶ suhtes, kelle ameti- või töökoha iseloomust ei saa eeldada potentsiaalset ohtu riigi julgeolekule erinevalt näiteks politsei-, vangla- ja päästeametnikust või Kaitseväge tegevteenistujast, ametnikust, töötajast.

Proportsionaalseks võib autori hinnangul pidada julgeolekukontrolli teostamist alates konfidentsiaalse taseme riigisaladusele või sellele vastaval tasemel salastatud välisteabele juurdepääsu või töötlemisluba taotleivate füüsiliste isikute suhtes. Kehtiva õiguse järgi kohaldub samas piiratud tasemel salastatud teabele juurdepääsuõiguse saamise või selle pikendamise korralgi RSVS § 47 lõike 4 järgi põhjendatud vajaduse korral julgeolekukontroll. Piiratud taseme salastatud teabe juurdepääsuõigust taotleivate isikute suhtes võib autori hinnangul pidada proportsionaalseks pigem taustakontrolli teostamist, nagu ka seaduses sätestatud isikute ringi suhtes, kelle sobivust on vaja hinnata teatud ülesannete täitmiseks, millest võib tuleneda oht riigi julgeolekule.

⁹⁶ Vanglasse tööle asuda sooviva isiku isikuandmete ankeedi vormi kehtestamine ja andmete kontrollimise õigus omavate ametnike määramine. – RT I, 29.07.2013, 2, § 2.

⁹⁷ Päästeteenistuse seadus. – RT I 2010, 24, 115, § 7¹.

⁹⁸ Prokuratuuriseadus. – RT I 1998, 41, 625, § 15¹ lg 4.

⁹⁹ Kaitseliidu seadus. – RT I, 20.03.2013, 1, § 80.

¹⁰⁰ Kohtute seadus. – RT I 2002, 64, 390, § 117¹.

¹⁰¹ *De lege lata* on Eesti killustunud õigusliku raamistiku alusel taustakontrolli teostavatel asutustel õigus pöörduda riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja ametiisikute, samuti füüsiliste ja juriidiliste isikute poole järelepärimisega ameti- või töökohale kandideeriva isiku isikuandmete kohta; vestelda isikuandmete ankeedis märgitud isiku, samuti tema tööandja ja õppeasutuse esindajate ning teiste isikutega, et selgitada välja kandidaadi kõlbelisi ja teisi isikuomadusi ning vajaduse korral ja küsitleva isiku nõusolekul võtta temalt kirjalik seletus; kontrollida, kas isikuandmed märgitud isikut on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, kas isik on kandnud vabadusekaotuslikku karistust või kas ta on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav; kontrollida isikuandmeid riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku andmekogust; kontrollida, kas kontrollitava isiku lähisugulased ja -hõimlased või elukaaslane on kriminaalmenetluses kahtlustatavad, süüdistatavad või karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, ning kasutada kontrollimiseks karistusregistri või karistusregistri arhiivi andmeid; tutvuda varasemalt jälitustoiminguga saadud andmetega; teostada jälitustoiminguid.

¹⁰² Kohtute seadus, § 117¹.

¹⁰³ Samas, § 125 lg 3.

¹⁰⁴ Notariaadiseadus. – RT I 2000, 104, 684, § 24¹.

¹⁰⁵ Kohtutäituri seadus. – RT I 2009, 68, 463, § 18.

¹⁰⁶ Pankrotiseadus. – RT I 2003, 17, 95, § 57 lg 8.

Teatud ametikohtade suhtes, kus põhiseadusest tulenev sõltumatuse nõue on eriti range, on isikule julgeolekukontrolli läbimise kohustuse kehtestamine samas vastuoluline. Näiteks on Eestis kohtunike julgeolekukontrolli läbimise kohustusest tõusetuvatele probleemidele juhtinud tähelepanu Euroopa Nõukogu korruptsioonivastaste riikide ühendus (edaspidi *GRECO*).¹⁰⁷ GRECO leidis, et kohtunike suhtes oleks eesmärgipärasem usaldusväärse kontrollimisel peamise vastutuse asetamine julgeolekuasutuse asemel Riigikogu korruptsioonivastasele erikomisjonile.¹⁰⁸ Põhiküsimus seisneb siinkohal selles, kas kohtunike usaldusväärse, s.h majanduslike huvide kontrollimine julgeolekuasutuste poolt julgeolekukontrolli menetlusena on kooskõlas PS §-s 146 sätestatud kohtunike sõltumatuse nõudega.

Kohtunikul on nimelt ametikohajärgne juurdepääsu õigus kõigile riigisaladuse tasemetele ja ka salastatud välisteabele (RSVS § 27 lg 1 p 4, KS § 8¹ lg 1). KS § 8¹ lõike 2 järgi teostatakse julgeolekukontrolli kohtunike suhtes sellistel juhtudel, kui välislepingu kohaselt on julgeolekukontrolli läbiviimine salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse andmise kohustuslik eeltingimus. 1. jaanuarist 2008 jõustusid aga kohtute seaduse muudatused, mille tulemusel sätestavad KS § 54 lõiked 2–4 ja § 54¹ julgeolekukontrolli läbimise nõude kohtunike ja Riigikohtu esimehe kandidaatide suhtes. Kandidaatide suhtes teostab julgeolekukontrolli Kaitsepolitsei amet julgeolekuasutuste seaduses sätestatud korras (KS § 54 lg 4 ja § 54¹ lg 3). Julgeolekukontrolli menetluse kestuse ega ka meetmete suhtes ei ole kohtuniku või Riigikohtu esimehe kandidaatide suhtes erisusi sätestatud, mistõttu m.h neid küsimusi reguleerib RSVS-s ja JAS-s sätestatud üldine julgeolekukontrolli menetluse kord. Kohtunike sõltumatuse põhiseadusliku nõude täidetavust Eestis julgeolekukontrolli kontekstis tuleb seega alljärgnevalt uurida RSVS-i ja JAS-i õigusraamistiku pinnal.

6.2. Jälitustegevuse õiguslikud alused julgeolekukontrolli ja taustakontrolli menetluses

6.2.1. Jälitustegevuse õiguslikud alused julgeolekukontrollis

Julgeolekukontrolli teostamine on reguleeritud RSVS §-des 47–49, mille järgi teostatakse julgeolekukontrolli Kaitsepolitsei ameti või Teabeameti poolt JAS-s sätestatud korras. See tähendab JAS-i 4. peatükis sätestatud meetmeid. Julgeolekukontrolli teostaval asutusel on õigus RSVS §-s 32 ja § 42 lõigetes 2 ja 3 või § 51 lõikes 2 nimetatud asjaolude kontrollimiseks kohaldada kõiki vastuluure meetmeid: m.h. riigiasutuselt, avalik-õiguslikult asutuselt, füüsiliselt isikult piiramatu abi nõudmine (JAS § 22), isiku, asutuse ja organi teesklemine (JAS § 23), postisaadetise läbivaatus (JAS § 25), pealtkuulamine, -vaatamine, salvestamine (JAS § 25), isiku eluruumi, valdusse, töökohta, andmekogusse või sõidukisse varjatud sisenemine läbiotsimise või teabe varjatud kogumise või salvestamise eesmärgil, s.h. selleks vajalike abivahendite paigaldamisega, (JAS § 26) ning füüsiliselt või eraõiguslikult juriidiliselt isikult vajaliku teabe saamine (JAS § 31).

Eelnimetatud meetmeid võib rakendada RSVS § 47 lõike 3 järgi ka viie aasta jooksul pärast füüsilise isiku juurdepääsuloa ja juriidilise isiku töötlemisloa kehtivusaja lõppu (näiteks teenistusest lahkumisest tulenevalt) RSVS §-s 32 ja § 42 lõigetes 2 ja 3 või § 51 lõikes 2

¹⁰⁷ GRECO. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance Report: Estonia. Strasbourg: Council of Europe 2015, lk 13. Kättesaadav: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC%20IV/GrecoRC4\(2015\)1_Estonia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC%20IV/GrecoRC4(2015)1_Estonia_EN.pdf) (09.06.2015).

¹⁰⁸ Samas, lk 13-14.

nimetatud asjaolude kontrollimiseks. Kuna m.h kohtunike suhtes ei ole julgeolekukontrolli menetlust ajaliselt seaduses piiratud, tuleneb julgeolekukontrolli kehtiva õiguse järgsest pidevusest, et õiguslikult ei ole välistatud eelnimetatud meetmete kohaldamine ka pensionile suundunud kohtuniku suhtes. Seda võib pidada demokraatlikus ühiskonnas ebaproportsionaalseks põhiõiguste riiveks, millel puudub paralleel m.h. Saksamaa, Soome ja Sloveenia seadustes. Saksamaa julgeolekukontrolli seaduse,¹⁰⁹ Soome julgeolekukontrolli seaduse¹¹⁰ ega Sloveenia õigusraamistiku¹¹¹ alusel ei ole jälitustegevus lubatud tausta- ega julgeolekukontrolli menetluses. Samuti ei tunnista erinevalt Eestist neis julgeolekuasutuste tegevuse reguleerimisel demokraatlikus õigusriigis kui ka totalitaarses süsteemis kogemusi omavais riikides kehtvat julgeolekukontrolli.

Saksamaa julgeolekukontrolli seaduse § 17 mõttes on näiteks korduv julgeolekukontroll iserakenduv iga kümne aasta järel ainult julgeoleku seisukohast tundliku tegevuse korral (isik, kelle suhtes teostati julgeolekukontrolli kõige laiemat taset, s.o. laiendatud julgeolekukontrolli koos julgeolekujuurdlusega). Muus osas võib pädev ametkond algatada korduva julgeolekukontrolli, kui julgeoleku seisukohast oluline teave annab selleks põhjust. Sloveenia salastatud teabe seaduse § 26 mõttes peab isiku suhtes, kes omab juurdepääsuõigust konfidentsiaalsel tasemel salastatud teabele, julgeolekukontrolli teostama vähemalt iga kümne aasta järel. Isikute suhtes, kellel on salastatud või täiesti salastatud tasemel salastatud teabe juurdepääsu õigus, peab julgeolekukontrolli tegema vähemalt iga viie aasta järel. Sloveenias ja Saksamaal on nõutav kontrollitava isiku eelnev kirjalik nõusolek korduva julgeolekukontrolli teostamiseks. Soome julgeolekukontrolli seadus ei tunnista kehtvat ega ka korduvat julgeolekukontrolli.

6.2.2. Jälitustegevuse õiguslikud alused taustakontrollis

Julgeolekukontrolli kõrval on vangistuseseaduse § 33² lõike 1 ning PPVS § 7⁵⁰ lõike 1 järgi jälitustegevus lubatud ka taustakontrollis KrMS § 126³ lõike 1 alusel. KrMS § 126³ lõikes 1 sätestatud jälitustoimingud on isiku, asja või paikkonna varjatud jälgimine, varjatult võrdlusmaterjali kogumine, esmauringute tegemine ning asja varjatud läbivaatus ja selle asendamine. Sellele lisandub sideettevõtjale päringute tegemise õigus (vt ka KorS § 35 lõige 1). Taustakontrolli teostaval asutusel on sellel alusel õigus menetluse käigus tutvuda ESS § 111¹ lõigetes 2 ja 3 sätestatud andmetega, mida on kohustatud säilitama telefoni- ja mobiiltelefoniteenuse ning telefonivõrgu ja mobiiltelefonivõrgu teenuse ning interneti-ühenduse, elektronposti ja interneti-telefoni teenuse osutaja.

KrMS § 126³ lõikes 1 sätestatud jälitustoiminguid võib teha KrMS § 126² lõikes 1 nimetatud alustel, millele taustakontrolli eesmärgid ei vasta. Samas näeb jälitustoiminguteks taustakontrolli menetluses õigusliku aluse ette KrMS § 126² lõige 10, mille järgi KrMS-s sätestamata alusel võib jälitustoiminguid teha kaitseväge korralduse seaduses, maksukorralduse seaduses,¹¹² politsei ja piirivalve seaduses, relvaseaduses,¹¹³ strateegilise kauba seaduses,¹¹⁴

¹⁰⁹ Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz), 20.04.1994. Kättesaadav: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/s_g/gesamt.pdf (09.06.2015).

¹¹⁰ Laki turvallisuusselvityksistä, 08.03.2002/177. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020177> (09.06.2015).

¹¹¹ Slovenia. Classified Information Act, 2003. Kättesaadav: <https://www.ip-rs.si/index.php?id=505> (09.06.2015). Slovenia. Decree on vetting and issue of security clearance certificates, 2006. Kättesaadav: http://www.uvtp.gov.si/fileadmin/uvtp.gov.si/pageuploads/Decree_on_vetting_en.doc (09.06.2015).

¹¹² Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150.

¹¹³ Relvaseadus. – RT I 2001, 65, 377.

¹¹⁴ Strateegilise kauba seadus. – RT I, 22.12.2011, 2.

tolliseaduses,¹¹⁵ tunnistajakaitse seaduses,¹¹⁶ turvaseaduses,¹¹⁷ vangistusseaduses, välismaalaste seaduses¹¹⁸ ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses¹¹⁹ sätestatud alusel.

Selline seaduslik alus on vajalik, sest jälitustoimingute teostamise õiguslikuks aluseks taustakontrollis ei saa lugeda isiku nõusolekut, mille ta on andnud taustakontrolli läbiviimiseks. Nõusolek on Euroopa Liidu direktiivi 95/46/EÜ¹²⁰ kohaselt üks isikuandmete töötlemise kuuest õiguslikust alusest. Nõusolek on seotud informatsioonilise enesemääramise õiguse põhimõttega, mida mõistetakse inimese õigusena ise otsustada, kas ja millises ulatuses tema kohta käivaid andmeid töödeldakse.¹²¹ Selleks et nõusolek oleks kehtiv, peab see olema vabatahtlik, konkreetne ja teadlik.¹²² Juhul, kui asutus kontrollitavat isikut sellisest võimalusest kõikide teiste taustakontrolli meetmete seas peaks sellekohase kohustuse puudumisest hoolimata teavitama, võib KrMS § 126³ lõikes 1 nimetatud toimingute rakendamise tõenäosust selles menetluse algstaadiumis lugeda hüpoteetiliseks. Seetõttu ei ole autori hinnangul võimalik isiku poolt taustakontrolli tegemiseks antud nõusolekut laiendada vabatahtlikuks, konkreetseks ja teadlikuks nõusolekuks KrMS § 126³ lõikes 1 nimetatud jälitustoimingute lubamisel enda suhtes.

Jälitustegevuse seaduse kehtetuks tunnistamise järel 2013. aastal reguleeriti jälitustegevuse õigus isiku teenistusse võtmise või muul põhjusel usaldusväärse üle otsustamiseks vangistusseaduse § 33² lõike 1 ning PPVS § 7⁵⁰ lõike 1 kõrval ka maksukorralduse seaduse §-s 81², tolliseaduse §-s 22², turvaseaduse §-s 46¹, relvaseaduse §-s 35², välismaalaste seaduse §-s 31¹ ja strateegilise kauba seaduse §-s 76. Lisaks sätestab lennundusseaduse § 46⁷ lõige 10, et lennuvälja ja kopteriväljaku käitaja, lennuettevõtja ning Lennuamet edastavad kontrollitava esitatud dokumendid kontrolli tegemiseks Kaitsepolitseiametile, kuid taustakontrolli teostamise meetodid ja alused on sätestamata.¹²³ See on vastuolus õigusriigi põhimõtte ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikaga, mille järgi peab seadus olema küllaldaselt kättesaadav ja piisavalt täpne võimaldamaks kodanikul seada sellele vastavusse oma käitumist ning ette nägema tagajärgi, mis tema teguviisiga võivad kaasneda.¹²⁴

Riigikohus on märkinud, et demokraatliku õigusriigi põhimõttest tulenevalt peab õigusaktide süsteem olema õiguse adressaatidele arusaadav,¹²⁵ kusjuures „mõõdupuuks on normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik.“¹²⁶ Euroopa Inimõiguste Kohus on seda nõuet täpsustanud julgeolekuasutuste kontekstis, leides, et isiku põhiõiguste piiramise

¹¹⁵ Tolliseadus. – RT I 2004, 28, 188.

¹¹⁶ Tunnistajakaitse seadus. – RT I 2005, 39, 307.

¹¹⁷ Turvaseadus. – RT I 2003, 68, 461.

¹¹⁸ Välismaalaste seadus. – RT I 2010, 3, 4.

¹¹⁹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I 1998, 98, 1575.

¹²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31-50. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:et:NOT> (09.06.2015).

¹²¹ KrMS kommentaarid (viide 38), lk 302. § 110, komm. 2. Vt ka Andmekaitse töörihm. Arvamus 15/2011 nõusoleku määratluse kohta. 13.07.2011. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_et.pdf (09.06.2015).

¹²² Tikk, Nõmper (viide 59), lk 97.

¹²³ Vrd näiteks e-residendi digitaalse isikutunnistuse taotleja kohta kontrolli tegeva Politsei- ja Piirivalveameti meetoditega, mille kaudu hinnata ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule isikut tõendavate dokumentide seaduse § 20⁹ alusel koostöötava välismaalaste seadusega. Selle menetluse käigus aga jälitustoiminguid ei ole ette nähtud.

¹²⁴ EIKo 26.04.1979, *The Sunday Times vs. the United Kingdom*, p 49.

¹²⁵ RKPJKo 3-4-1-5-98, p V. RKKKo 3-1-1-32-08, p 15.

¹²⁶ RKPJKo 3-4-1-16-05, p 23.

korral peavad reeglid olema selged, määratledes sekkumise ulatuse ja tingimused, „mil avalik võim võib teostada sedasorti salajast ning potentsiaalselt ohtlikku sekkumist eraellu.“¹²⁷ Kohus on leidnud, et jälitustegevuse „meetmed peavad põhinema seadusel, mis on eriti täpne“ ja tulenevalt jälitustegevust võimaldava tehnoloogia pidevast arengust olema detailsed.¹²⁸

Laia tõlgendamist võimaldav säte kätkeb ohtu eesmärgipäratuks jälitustegevuseks,¹²⁹ arvestades sealjuures asjaoluga, et Veneetsia komisjoni järgi on julgeolekuasutustel loomulik kaldumus teabe „ülekogumiseks“.¹³⁰ Selle välistamiseks on vajalik sätestada seadusega võimalikult selged tegevuspiirid. Uno Lõhmuse järgi on seaduse kvaliteedinõudeks eelkõige normi selgus.¹³¹ Teisisõnu peab õigusakti pinnalt olema tuletatav riigi tegevuse piisav ennustatavus kodanikule arusaadaval moel, sh julgeoleku- või taustakontrolli menetluses.

Mitmete jälitustoiminguid lubavate taustakontrolli eriregulatsioonide kõrval on eelnimetatud Riigikohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu välja töötatud põhimõtetega autori hinnangul vastuolus prokuratuuriseaduse § 15¹ lõike 4 punkt 4, mis sätestab, et prokuratuuril on õigus prokuröri, prokuröri abi või kandidaadi taustakontrolli käigus tutvuda olemasolevate andmetega, mis pärinevad mõnest varasemast jälitustoimingust. See tähendab, et prokuröriks või prokuröri abiks kandideeriva isiku suhtes jälitustegevus ei ole lubatud, kuid taustakontrolli käigus võib töödelda isiku suhtes varem teostatud jälitustoimingutega kogutud andmeid. KrMS-i 2013. a jälituspaketi seletuskirjas on märgitud andmete korduvtöötlemise kohta, et kui isiku kohta kogutud teave on kogutud õiguspäraselt, peab jääma võimalus seda teavet kasutada ka muudel juhtudel: „Riive isiku õigustele on toimunud juba siis, kui andmeid koguti ning uut põhiõiguste riivet ei toimu.“¹³² Seetõttu võib KrMS § 126¹² lõike 3 järgi jälitustoiminguga saadud andmeid kasutada teises jälitustoimingus, teises kriminaalmenetluses, julgeolekukontrollis, seaduses sätestatud juhul isiku tööle või teenistusse võtmise ning loa või litsentsi andmise otsustamisel, et kontrollida isiku vastavust seaduses sätestatud nõuetele.

Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et kuivõrd jälitustoimingutega kogutud teabe kasutamist ei ole võimalik üksikisikul või avalikkusel laiemalt kontrollida, oleks õigusriigi põhimõttega vastuolus olukord, kus täitevvõimu on volitatud diskretsiooniõigusega, mis on sätestatud piiramatu võimuna.¹³³ Sellest tulenevalt märkis Kohus, et seadus peab iga sellise kaalumisoõiguse kasutamisele selleks volitatud asutuste poolt sätestama tingimused, mis tagaks selle rakendamise suhtes piisava selguse ja isiku vajaliku kaitstuse tema õigustesse erapooliku sekkumise vastu.¹³⁴ Kohtu järgi on riigisisiseses õiguses vaja sätestada korduvtöötlemise lubatavuseks „piisava täpsusega“ 1) kellele, 2) millist teavet, 3) millistel tingimustel, 4) millises korras võib edastada.¹³⁵ Selle kõrval on oluline isiku teavitamiskohustus tema suhtes teostatud jälitustoimingutest. See lähtub asjaolust, et eriti juhtudel, mil riiklikku võimu teostatakse salajas, on oht erapoolikkuseks eriti suur.¹³⁶ Ka Euroopa Kohus on leidnud, et

¹²⁷ Leander (viide 89), p 67. Vt Hewitt and Harman (viide 89), pp 12-13. Vt ka EIKo 29.06.2006, *Gabriele Weber and Cesar Richard Saravia vs. Saksamaa*, p 94.

¹²⁸ EIKo 28.06.2007, *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhev vs. Bulgaria*, p 75.

¹²⁹ Laos (viide 29), lk 22.

¹³⁰ Venice Commission. Report on the Democratic Oversight of the Security Services. CDL-AD(2007)016, lk 4 ja 13. Kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/3_cdl-ad\(2007\)016_/3_cdl-ad\(2007\)016_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/3_cdl-ad(2007)016_/3_cdl-ad(2007)016_en.pdf) (05.06.2015).

¹³¹ Lõhmus 2008 (viide 29), lk 471.

¹³² KrMS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 25), lk 18.

¹³³ Weber ja Saravia (viide 127), p 94.

¹³⁴ Samas. Leander (viide 89), p 51. EIKo 08.08.1984, *Malone vs. Suurbritannia*, p 68.

¹³⁵ Leander (viide 89), p-d 53–57.

¹³⁶ Malone (viide 134), p-d 67, 81.

õigusaktid peavad sätestama „selged ja täpsed reeglid meetme ulatuse ja kohaldamise kohta ning kehtestama miinimumnõuded, nii et isikutel, kelle andmeid säilitatakse, oleksid piisavad garantiid, mis võimaldavad tõhusalt kaitsta nende isikuandmeid kuritarvitamise ohu ning ebaseadusliku juurdepääsu ja kasutamise eest“.¹³⁷

Ka Riigikohus asus 2012. aastal seisukohale, mille järgi tagamaks seda, et korduva avalikustamisega kaasnevate täiendavate riivete üle ei otsustataks meelevaldselt, peab seadus PS §-st 14 tulenevalt sätestama juhud, mil korduv avalikustamine on lubatav. Riigikohus rõhutas, et proportsionaalne eraelu riive ei oleks see, kui hädavajaliku ja mõõduka piiratud avalikustamisega käiks alati kaasas piiramatult võimalus andmeid ka korduvalt töödelda.¹³⁸ 2015. aastal täpsustas halduskolleegium jälitusteabe kontekstis, et:

„Kuigi asjassepuutuva maksumenetluse ajal kehtinud KrMS-i ja JTS-i redaktsioonides puudus keelunorm kriminaalmenetluses kogutud jälitusteabe kasutamiseks maksumenetluses, ei saa sellest järeldada, et jälitusteabe niisugune kasutamine oli lubatud. Jälitustoiming ja selle käigus saadud andmete kasutamine on haldusorgani toimingud, mis on lubatud üksnes siis, kui seadus seda ette näeb, ning ülejäänud juhtudel on tegu keelatud toimingutega. Isikute põhiõiguste intensiivse riive tõttu tuleb lähtuda üldpõhimõttest, et avaliku võimu tegevuseks peab olema selge seaduslik alus.“¹³⁹

Kolleegium märkis siinjuures:

„Jälitusteabe kasutamiseks selle kogumise algsest eesmärgist erineval põhjusel peab esinema ülekaalukas avalik huvi ja sellest lähtuvalt seaduses sätestatud selge õiguslik alus. Põhiseaduse §-st 14 tulenevalt peab seadus sätestama juhud, mil on lubatav jälitusteabe edastamine kasutamiseks haldusorganitele. Seadus peab selgelt ja täpselt sätestama sellisel kujul isiku põhiõigustesse sekkumise ulatuse ja tingimused /.../. Mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning seda täpsemad ka menetlusnormid /.../. Eriti täpselt tuleb piiritleda jälitusteabe kasutamine teises menetluses, kus jälitustoimingutega teabe iseseisvaks kogumiseks volitusnorm puudub. See puudutab muu hulgas teavet, mis on kogutud põhiseaduse §-s 43 tagatud sõnumisaladust riivava jälitustoiminguga, mis on lubatud piiratud alustel kriminaalmenetluses ning kuritegude avastamiseks ja tõkestamiseks (vt KrMS § 126³ lg-d 2 ja 4) ning julgeolekuasutuste ja tunnistajakaitse seaduse alusel, kuid mitte teistes menetlustes, kus see põhjustaks isiku põhiõiguste ebaproportsionaalse riive.“¹⁴⁰

Riigikohus on samuti märkinud, et varasema jälitustoimingu alusel saadud teabe korduvtöötlemisel teises menetluses tuleb igakordselt *ex post* kontrollida jälitustoimingu seaduslikkust ning *ultima ratio* põhimõtte järgimist.¹⁴¹

Ebamääraselt laiad volitused varasemate jälitustoimingutega kogutud andmete korduvtöötlemiseks haldusmenetlustes on problemaatilised EIÕK art 8 lõike 1 ja PS §-s 26 sätestatud õiguse eraelu puutumatusel ja PS § 22 lõikest 3 tuleneva enese mittesüüstamise põhimõtte aspektist. Mittesüüstamise põhimõtte on Euroopa Inimõiguste Kohus tunnistanud üldiselt tunnustatud rahvusvaheliseks standardiks, mis omab kesksel tähtsust

¹³⁷ EKo C-293/12, p 54.

¹³⁸ RKKKo 3-3-1-3-12, p 25.

¹³⁹ RKKKo 3-3-1-9-15, p 14. Kolleegium leidis, et kuna seaduslik alus jälitusteabe kasutamiseks maksuotsuse tegemisel puudus, oli selle kasutamine välistatud, s.h kohtumenetluses.

¹⁴⁰ Samas, p 17.

¹⁴¹ RKKKo 3-1-1-10-11, p 19; RKKKo 3-1-1-14-14, p 801. Vt „juhuleiu“ osas: RKKKo 3-1-1-92-13, p 8; RKKKo 3-1-1-14-14, p 800.

kriminaalmenetluses tulenevalt inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 6 lõikest 1. Eesti kohtupraktika enese mittesüstamistamise põhimõtte laiendamist ei toeta, samas kui Saksamaal tunnustatakse mittesüstamistamise põhimõtte laienemist ka julgeolekukontrolli menetlusele (Saksamaa julgeolekukontrolli seaduse § 13 lg 5). Ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika on selles küsimuses ebaühtlane.¹⁴²

Jälitustoimingute tegemise õigust taustakontrolli menetluses ei peaks autori hinnangul sisalduma. See ei nõrgestaks riigi julgeolekut, kui asendada senine lünklik ja ebaproportsionaalne taustakontrolli menetlus süstemaatiliselt läbi kaalutud ja isikute põhiõiguste riive poolest proportsionaalsust järgiva taustakontrolli õigusraamistikuga. Sedakaudu saaks maandada senised julgeolekuriskid eeskätt salastatud teabe ning strateegiliste objektide kaitses ja elutähtsate teenuste turvalisuse tagamisel.

Taustakontrolli menetluses jälitustoimingute välistamine ei saaks toimuda lahus muudatustest teabehankelises jälitustegevuses. Nimelt ei saa välistada, et vastuluure menetluse kaudu oleks riigi julgeoleku tagamiseks julgeolekuasutusel ka taustakontrolli menetluses jälitustoimingute välistamise korral jätkuvalt võimalik õiguspäraselt kohtu loata koguda isikuandmeid, isikut varjatult jälgida, isiku samasust varjatult tuvastada ja isiku eluruumi, valdusse või töökohta isiku nõusolekuta siseneda või varjatult läbi otsida julgeolekuasutuse ametniku või salajasele koostööle kaasatud isiku poolt eeldusel, et ameti- või töökoha iseloom seondub otseselt või kaudselt riigi julgeolekuga.

6.2.3. Isikuandmete ankeedi mõju jälitustegevuse ulatusele

Julgeoleku- ja taustakontrolli menetluses kogutava ja kontrollitava teabe laad ning maht on selle käigus teostatavas jälitustegevuses seotud eesmärgiga kontrollida isikuandmete ankeedis küsitud andmeid. Eesti kehtiva õiguse järgi kogutakse kontrolli eri tasemeil, s.t. julgeoleku- ja taustakontrolli koondarvestuses, isikuandmete ankeedis keskmiselt kaks korda rohkem isikuandmeid kui samal tasemel kontrolli käigus Sloveenias või Saksamaal ja ligi kuus korda rohkem kui Soomes.¹⁴³ Sarnaselt Eestiga teostatakse ka Suurbritannias taustakontrolli, kus *Baseline Personnel Security Standard* hõlmab kõiki avalikke teenistujaid, relvajõudude liikmeid ja valitsusasutuste ajutisi töötajaid ning valitsusega lepingulises suhtes olevaid isikuid. Suurbritannia taustakontrolli isikuandmete ankeedis küsitakse aga pea kolm korda vähem isikuandmeid kui Eestis.

Eesti diferentseerimata julgeolekukontrolli käigus kogutakse suurusjärgu (Eesti 58 vs Suurbritannia 54 punkti) poolest sama palju teavet kui Suurbritannia tavalise julgeolekukontrolli käigus. Samas kontrollitakse Suurbritannia laiendatud julgeolekukontrolli käigus isikuandmete ankeedi alusel kaks korda rohkem isikuandmeid kui Eesti astmestamata julgeolekukontrollis (Eesti 58 punkti vs Suurbritannia 116 punkti). Isikuandmete ankeetid Suurbritannias on samas oluliselt mahukamad võrreldes näiteks Saksamaa, Sloveenia ja Soome isikuandmete ankeetidega.

¹⁴² Vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 23.11.2011 otsus nr 3-10-3321. RKKKo 3-1-1-39-05, p 14. EIKo 8.02.1996, *John Murray vs. Suurbritannia*, p 45. EIKo 17.12.1996, *Saunders vs. Suurbritannia*, p-d 68–69. EIKo 3.05.2001, *J. B. vs. Šveits*, p 64. Vt ka Õiguskantsler. Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta: Isiku kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüstamistamise õigus maksumenetluses. Nr 6-1/120082/1304853, 18.11.2013, lk 11.

¹⁴³ Võrdlused Eesti, Saksamaa, Soome, Sloveenia ja Suurbritannia isikuandmete ankeetide vahel teostatud Internetist kättesaadavate isikuandmete ankeetide alusel. Autori koostatud võrdlustabelid kättesaadavad küsimisel ning leitavad julgeoleku- ja taustakontrolli seaduse eelnõu seletuskirjast. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/29d886cd-c1d1-40bb-84b6-43228c1f206e#6sDkECnF> (01.09.2015).

Suurbritannias küsitakse laiendatud julgeolekukontrolli käigus neli korda rohkem andmeid kui samas menetluses Saksamaal ja Sloveenias ning pea viis korda rohkem kui Soomes. Tavalise julgeolekukontrolli käigus küsitakse Suurbritannias isikutelt poole rohkem andmeid kui samas menetluses Saksamaal ja Sloveenias ning kuus korda rohkem kui Soomes. Kõige madalamal tasemel kontrolli käigus küsitakse Suurbritannias suurusjärgu poolest võrreldavas ulatuses andmeid kui samas menetluses Saksamaal ja Sloveenias; Soomes seevastu poole vähem. Eelnevast tulenevad isikuandmete kaitse seisukohast astmelise julgeoleku- ja taustakontrolli õigusraamistiku olulised eelised võrreldes Eesti diferentseerimata julgeoleku- ja taustakontrolli regulatsiooniga.

7. Sõnumisaladus

Jälitustegevuse kontekstis on üheks keskseks küsimuseks sõnumisaladuse riivega seonduv. Kooskõlas PS §-ga 43 võib julgeolekuasutus JAS § 25 lõike 2 alusel oma pädevuse piires piirata isiku õigust sõnumi saladusele vastuluure menetluses üksnes kuriteo tõkestamiseks juhul, kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta. JAS § 27 lõike 2 mõttes otsustab julgeolekuasutuse juhi põhjendatud kirjaliku taotluse alusel halduskohtu esimees või tema määratud halduskohtunik loa andmise, pikendamise ja tühistamise. Loa võib anda kuni kaheks kuuks, kuid seda saab pikendada iga kord sama tähtaja võrra. Sellest tulenevalt tuleks kaaluda isiku õiguse sõnumi saladusele riive kogukestuse reguleerimist. Kohtu loata sõnumisaladuse rikkumine on karistatav karistusseadustiku¹⁴⁴ § 137, § 156 või § 315 alusel.

Sõnumisaladuse õiguse kaitsealaga seondub küsimus isiku jälgimisest metaandmete kogumise kaudu. Metaandmetele peab sideettevõtja võimaldama juurdepääsu elektroonilise side seaduse¹⁴⁵ (edaspidi *ESS*) § 111¹ lõike 11 mõttes. Päringud sideettevõtjale võivad ESS §-i 111¹ järgi hõlmata erinevaid sideandmeid, nagu andmeid kliendi nime, asukoha või sideseansside sageduse kohta. Euroopa Kohus märkis otsuses andmesäilitusdirektiivi¹⁴⁶ kohta, mille ülevõtmisel ESS § 111¹ põhineb, et: „Need andmed kokku võimaldavad teha väga täpseid järeldusi selliste isikute eraelu kohta, kelle andmeid säilitatakse, näiteks nende igapäevaelu harjumuste, alalise või ajutise elukoha, igapäevaste või muude liikumiste, tegevuste, sotsiaalsete suhete ja ühiskonnagruppide kohta, kellega nad läbi käivad.“¹⁴⁷ Eneken Tikk ja Ants Nõmper on märkinud, et selline telefonivõrku, mobiiltelefonivõrku, internetiühendust, e-posti ja internetitelefoni puudutav „liikluse jälgimine“ on käsitatav jälitustegevusena.¹⁴⁸ Ka Euroopa Kohus leidis, et see kujutab isikute eraelu kaitse ja isikuandmete kaitse „ulatuslikku riivet, mida tuleb pidada eriti raskeks. Lisaks võib asjaolu, et andmete säilitamine ja hilisem kasutamine toimub abonenti või registreeritud kasutajat sellest teavitamata, tekitada asjassepuutuvates isikutes tunde, et nende eraelu pidevalt jälgitakse“.¹⁴⁹ Sellised päringud olidki jälitustoiminguteks 2012. a lõpuni kehtinud jälitustegevuse seaduse § 12 lõike 1 punkti 5 järgi.

¹⁴⁴ Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364.

¹⁴⁵ Elektroonilise side seadus. – RT I 2004, 87, 593.

¹⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiiv 2006/24/EÜ, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ. ELT L 105, lk 54.

¹⁴⁷ EKo C-293/12, p 27.

¹⁴⁸ Tikk, Nõmper (viide 59), lk 178.

¹⁴⁹ EKo C-293/12, p 37.

Euroopa Kohus tunnistas 2014. aastal andmesäilitusdirektiivi kehtetuks eeskätt sellest lähtuvalt, et see ei võimaldanud piirata objektiivsete kriteeriumitega isikute arvu, kellel on andmetele juurdepääs ja nende hilisema kasutamise luba vastavalt sellele, mis on taotletava eesmärgi seisukohast vältimatult vajalik. Kohus leidis:

„Eeskätt ei sõltu pädevate siseriiklike asutuste juurdepääs säilitatud andmetele eelkontrollist, mille viiks läbi kohus või sõltumatu haldusüksus, kelle otsus – mis tehakse põhjendatud taotluse alusel, mille esitavad pädevad asutused ennetamise, avastamise või kriminaalmenetluse raames – piiraks andmetele juurdepääsu ja nende kasutamist sellega, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik. Direktiiv ei näe ka ette täpset liikmesriikide kohustust sellised piirangud kehtestada.“¹⁵⁰

2013. aastast jõustunud KrMS-i jälitustegevuse paketi muudeti andmesäilitusdirektiivis ja selle pinnal ESS §-s 111¹ sätestatud päringud aga tavalisteks menetlustoiminguteks. Selle kohta seletuskirjas esitatud põhjendus on ebatäpne, kuivõrd väidetakse täpsustamata viidetele mahukatele dokumentidele: „Ka mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid lubavad selliseid andmeid kasutada kuritegude avastamiseks, uurimiseks ja kohtus menetlemiseks. Seega ei pea ka mujal alati tegemist olema jälitustoimingutega ning sageli ei käsitletagi omanikupäringuid ja kõneeristusi kui jälitustoiminguid.“¹⁵¹ Kahekümnest vaadeldud Euroopa Liidu liikmesriigist oli ometi vaid kahes ainsaks tingimuseks kirjaliku taotluse esitamine säilitatud sideandmetega tutvumiseks. Ülejäänud juhtudel oli tarvilik reeglina kohtuniku luba või nelja riigi puhul mõne teise kõrgema ametniku heakskiitu.¹⁵²

Valitsev lähenemine metaandmete kogumisele Euroopas eeldab seega kohtuniku luba. Selle nõude kaotamise järel 2013. aastast kuulub Eesti antud küsimuses andmekaitseõiguslikult kolme tagurlikuma riigi sekka. Lähtuvalt eeltoodust oli aga Euroopa Kohtu jaoks üks peamisi argumente andmesäilitusdirektiivi isikute põhiõiguste kaitse suhtes ebaproportsionaalseks ja kehtetuks tunnistamisel see, et puudub piisav kontroll, s.h põhjusel, et direktiiv ei nõudnud kohtulikku kontrolli, valimatu metaandmete päringute tegemise vastu. Teisalt, Riigikohtu kriminaalkollegium leidis samuti proportsionaalsuskontrolli pinnal, et kehtetuks tunnistatud andmesäilitusdirektiivil põhinev ESS § 111¹ ei ole vastuolus põhiseadusega ulatuses, mis võimaldab taotleda ja kasutada sideettevõtja andmeid kriminaalmenetluses.¹⁵³ Vaidlustatud päringute tegemise ajal kehtinud KrMS § 117 järgi oli veel tegemist jälitustoimingutega ja seega allusid need ka kehtiva KrMS § 90¹ lõike 3 mõttes *ex post* kohtulikule, s.h *ultima ratio* kontrollile.¹⁵⁴ Hoolimata asjaolust, et Austrias oli põhjalik kohtulik kontroll andmesäilitusdirektiivi alusel tehtavate metaandmete päringute üle tagatud, leidis Austria Konstitutsioonikohus sarnases asjas, et Euroopa Kohtu kehtetuks tunnistatud direktiivi ülevõtmisel põhinenud siseriiklik regulatsioon oli vastuolus konstitutsiooniga, sest m.h ei taganud direktiivist ülekandunud umbmäärastest kriteeriumidest lähtuvalt, et selliseid metaandmeid jagatakse üksnes raskete kuritegude uurimiseks, avastamiseks ja kohtus

¹⁵⁰ Samas, p 62.

¹⁵¹ KrMS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 25), lk 5.

¹⁵² Euroopa Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule andmete säilitamise direktiivi (direktiiv 2006/24/EÜ) käsitleva hindamisaruande kohta KOM(2011)225, lk 10. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0225:FIN:et:PDF> (09.06.2015).

¹⁵³ Vt täpsemalt RKKKo 3-1-1-51-14, p-d 22.1–22.4.

¹⁵⁴ Samas, p 22.2. Vt ka õiguskantsleri 22. jaanuari 2014. a seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta: Kolmanda isiku andmete nõudmine sideettevõtjalt. Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohhta_kolmanda_isiku_andmete_noudmine_sideettevotjalt_0.pdf (02.09.2015).

menetlemiseks.¹⁵⁵ Menetluslike garantiide olulisust ESS § 111¹ kontekstis on rõhutanud ka õiguskantsler.¹⁵⁶

Vahetegu metaandmete kogumise tunnistamisel jälitustegevuseks või tavaliseks uurimistoiminguks on vastuoluline. KrMS-i kommentaarides märgitakse, et sõnumi edastamise andmete varjatud kogumist tuleb eristada mobiiltelefoni reaalajas positsioneerimisest: „Kuigi päring tehakse samuti sideettevõtjale, ei ole viimasel juhul andmete kogumine seotud sõnumi edastamisega.“¹⁵⁷ PS § 43 sellisel parafraseerimisel põhineva tõlgenduse järgi piirdub sõnumisaladus parasjagu „edastatavate sõnumite“ saladusega. Seega, näiteks isiku nutitelefoni või arvutis parasjagu toimuva suhtluse jälgimine nuhkimistarkvara FinFisher kaudu on PS § 43 kaitsealas, sellal kui samal n-õ seansil toimuv FinFisher-i kaudu arvutisüsteemis asuvate juba toimunud vestluste logidega ja nende sisuga tutvumine kuuluks vähema garantiiga PS §-s 26 tagatud eraelu kaitse alla.¹⁵⁸ Sellega ignoreeritakse autori hinnangul asjaolu, et terminit „edastatavate“ on PS §-s 43 kasutatud vahendlikus tähenduses: „Igaühel on õigus tema poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele.“ Samas lähtus KrMS-i kommentaarideski esitatud tõlgendusest ka Riigikohtu kriminaalkolleegium 2014. a otsuses, leides:

„PS § 43 sõnastus räägib otsesõnu „edastatavatest“ sõnumitest, mitte mis tahes sõnumitest. Maakohtu ja kaitsjate tõlgendus, mille kohaselt PS § 43 laieneb ka juba isiku valduses olevale sõnumile ja isiku arvutis salvestatud e-kirjadele ligipääsemiseks oleks nõutav KrMS § 114 lg 3 nõuete järgimine (kohtu luba arvutisse sisenemiseks), muudaks sätte kaitseala liiga avaraks.“¹⁵⁹

Selline praktika on leidnud kinnitust ka Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 2015. a otsuses, milles leiti, et üldkasutatava elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite kohta elektroonilise side võrgu operaatorilt või posti- või elektroonilise side teenuse osutajalt kogutavad andmed, mis võimaldavad kindlaks teha sõnumi edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning edastaja või vastuvõtja isikuandmed ja asukohta, riivavad kriminaalmenetluses kasutamisel õigust eraelu puutumatusse (PS § 26).¹⁶⁰ Uno Lõhmus on sellega seoses märkinud, et metaandmed kuuluvad Euroopa Inimõiguste Kohtu,¹⁶¹ nagu ka Saksamaa ja Prantsusmaa kõrgemate kohtute järgi sõnumisaladuse kaitsealasse, millele vastab PS § 43; Eestis aga tunnustatud väiksema kaitsestandardiga eraelu puutumatus tagava PS § 26 kaitsealasse Ameerika Ühendriikide eeskujul.¹⁶²

Erinevalt PS § 26 kaitsealast võib PS § 43 mõttes sõnumisaladuse riivet väljaspool kriminaalmenetlust õigustada vaid kuriteo tõkestamise eesmärk.¹⁶³ See seaks olulisi piiranguid metaandmete kogumisele nende tunnistamise korral sõnumisaladuse kaitsealasse, arvestades et kehtiva õiguse järgi võib päringuid metaandmete kohta teha

¹⁵⁵ Vfgh 27.06.2014, G 47/2012, s.h p-d 2.3.11.6 ja 2.3.17. Kättesaadav: https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/1/5/8/CH0006/CMS1409900579500/vds_schriftliche_entscheidung.pdf (09.06.2015).

¹⁵⁶ Õiguskantsleri 20. juuli 2015. a seisukoht elektroonilise side seaduse § 111¹ põhiseaduspärasuse kohta, lk 8-10. Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_elektronilise_side_andmete_kogumine_sideettevotete_poolt.pdf (02.09.2015).

¹⁵⁷ KrMS kommentaarid (viide 38), lk 320. § 117, komm. 3.1.

¹⁵⁸ Vt FinFisher-i kohta lähtemalt: H. Lõugas. Eestis kasutatav vastuoluline ja võimas nuhkvara käib seaduse piiiril. – Eesti Päevaleht 14.08.2014.

¹⁵⁹ RKKKo 3-1-1-14-14, p 816.

¹⁶⁰ RKKKo 3-1-1-51-14, p 22.

¹⁶¹ EIKo 03.04.2007, *Copland vs. Suurbritannia*, p 44. Malone (viide 134), p 8.

¹⁶² Lõhmus 2008 (viide 29), lk 467. Lõhmus 2012 (viide 16), lk 200-203.

¹⁶³ Lõhmus 2008 (viide 29), lk 470.

väärteomenetluseski.¹⁶⁴ Seadusandja otsus tunnistada elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning edastaja või vastuvõtja isikuandmete ja asukoha kohta andmete kogumine PS § 26 kaitsealasse on järjepidev, leides kinnitust nii 2000. aastal vastu võetud JAS § 26 lõike 3 punktis 4 kui 2013. aastal jõustunud KrMS § 90¹ lõikes 2.¹⁶⁵ Selle tulemusel otsustavad jälgimise lubatavuse üle KrMS § 90¹ lõike 2 järgi prokuratuur kohtueelses menetluses või vastuluure raames julgeolekuasutus JAS § 27 lõike 3 mõttes.

Metaandmed, m.h. e-kirjade (s.h. adressaadid, kirja pealkiri), telefonikõnede (s.h. kõnelejate numbrid, asukohad), fotode (s.h. isiku ID, asukoht), *Facebook*'i (s.h. *like*'id, tegevused, sündmused, huvid, karjäär, asukoht), *Google*'i otsingumootori (s.h. päringud ja tulemused) ja veebilehitsejas külastatud Interneti lehekülgede kohta, võimaldavad luua jälgitava isiku kohta detailse profiili ja elumustri.¹⁶⁶ Ainuüksi kümnest *Facebook*'i *like*'st piisab Cambridge'i ja Stanford'i ülikooli uuringu järgi tänapäeval selleks, et arvuti tunneb isiku iseloomu paremini kui tema kolleeg (vrd 70 *like*'i sõbra või korterikaaslase puhul, 150 *like*'i vanemate puhul, 300 *like*'i abikaasa puhul), kusjuures keskmine *Facebook*'i kasutaja on avaldanud 227 *like*'i.¹⁶⁷ Kontrollimatu metaandmete kogumine isikute kohta mõjutab ühiskonna hoiakuid ja võib põhjustada enesetsensuuri. Ameerika Ühendriikides on metaandmete kogumine murendanud usaldust teenuse osutajate suhtes, mistõttu on peamised tehnoloogiaettevõtted kutsunud ühispöördumises avalikult üles jälitustegevuse alast õiguslikku raamistikku reformima.¹⁶⁸

Põhiseaduse kommentaaride järgi on õigus sõnumite saladusele kujunenud ajalooliselt vajaduse tõttu tagada puutumatus vahendaja kaudu liikuvatele sõnumitele ja luua usaldust teenuse osutaja suhtes.¹⁶⁹ Arvestades eelnimetatud asjaolusid, võib seadusandja otsus käsitada päringute tegemist metaandmete kohta väljaspool PS §-i 43 olla vastuolus isiku õiguse tema sõnumite saladusele kaitseala eesmärgiga. Metaandmete roll infoühiskonnas viitab sellise teabe kaitse taseme vähendamise asemel pigem selle tugevdamise või säilitamise vajadusele.

Ka varjatud jälgimine KrMS § 126⁵ lõike 1 järgi hõlmab m.h. vestluse sisusse mittelaskuva sideteabe kogumist ja isiku positsioneerimist GPS-seadme kaudu. Ameerika Ühendriikide Ülemkohus tunnistas 2012. aasta otsusega isiku positsioneerimise GPS-seadme kaudu kohtu luba eeldavaks jälitustegevuseks,¹⁷⁰ mis järgib Euroopa Inimõiguste Kohtu sellealast praktikat.¹⁷¹ Sarnaselt vastab KrMS § 126⁵ lõikes 1 sätestatud varjatud sideteabe kogumine m.h. isiku asukoha määramiseks jälitustegevuse eesmärkidele (riigi poolt teabe kogumiseks ja talletamiseks isiku sihipärase jälgimise kaudu, varjates andmete töötlemise fakti ja sisu andmesubjekti eest).¹⁷² Eestis varjatud jälgimine GPS-seadme või sideteabe kogumise kaudu kohtu luba ei eelda.

¹⁶⁴ KrMS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 25), lk 24. Sideettevõtja peab säilitama sideandmeid üks aasta, alates side toimumise ajast. KrMS § 90¹ lõike 3 järgi võib päringu teha üksnes siis, kui see on vältimatult vajalik kriminaalmenetluse eesmärgi saavutamiseks.

¹⁶⁵ Samas, lk 4. See on leidnud tunnustamist ka põhiseaduse kommenteeritud väljaandes. Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise jt (toim.). Tallinn: Juura 2012, lk 441, § 43 komm. 6.

¹⁶⁶ The Guardian Staff. A Guardian guide to your metadata. – The Guardian, 12.06.2013.

¹⁶⁷ The Guardian Staff. Your computer knows you better than your friends do, say researchers. – The Guardian, 13.01.2014.

¹⁶⁸ AOL, Apple, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Twitter, Yahoo. An open letter to Washington. 2013. Kättesaadav: <http://reformgovernmentsurveillance.com/> (09.06.2015).

¹⁶⁹ Põhiseaduse kommentaarid (viide 165), lk 441, § 43, komm. 4.

¹⁷⁰ Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu 23. jaanuari 2012. a otsus asjas *United States vs. Jones*, p-d 3-4. Kättesaadav: <http://www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/10-1259.pdf> (09.06.2015).

¹⁷¹ EIKo 02.09.2010, *Uzun vs. Saksamaa*, p-d 50, 52. Vt ka Lõhmus 2012 (viide 16), lk 204-207.

¹⁷² EIKo 04.05.2000, *Rotaru vs. Rumeenia*, p-d 43-44. EIKo 25.09.2001, *P.G. ja J.H. vs. Suurbritannia*, p 57. Vt lisaks I. Cameron. National Security and the European Conventions on Human Rights. The Hague 2000, lk 75.

KrMS § 91 (vrd. KrMS § 126⁴ lg 5) lubab kriminaalmenetluses läbiotsimist alustada kohtu loata, olgu et see tähendab praktikas m.h. isiku kirjavahetuse ja elektrooniliste teabekandjate sisuga tutvumist või äravõtmist. Valitseva arvamuse kohaselt selline isiku põhiõiguste riive PS § 43 sõnumisaladuse kaitsealasse ei kuulu, sest tegemist ei ole „edastatavate“ sõnumitega.

Sellega seonduvalt on riigi peaprokurör juhtinud tähelepanu arvutisüsteemide salajase jälgimisega seotud regulatsioonile ja leidnud, et nii 1. jaanuarini 2013 kehtinud KrMS-i redaktsioon kui ka uus regulatsioon „on mitmetimõistetav olukorras, kui soovitakse varjatult koguda juba olemasolevat informatsiooni arvutisüsteemist (nt isiku arvutisse allalaetud e-kirjad, SMS-sõnumid, salvestatud dokumendid)“. Peaprokurör tegi ettepaneku „luua eraldi seaduslik lahendus KrMS-is elektrooniliste teabekandjatega ja arvutisüsteemidega varjatud tutvumiseks. See peaks olema lubatud kohtu loal, samas peaks selle loaga olema võimalik sanktsioneerida kõige vajaliku läbiviimist (varjatud sisenemist, andmetega tutvumist, vajadusel kommunikatsiooni jälgimist).“¹⁷³

Sõltumata hinnangust PS § 43 kaitsealale, on läbiotsimise tagantjärele kohtuniku poolt lubatavaks tunnistamise regulatsiooni (KrMS § 91 lg 3) põhiseaduspärasus küsitav. Seetõttu tuleks sätestada seaduses läbiotsimise alused, mille põhjal oleks võimalik läbiotsimisloa andjal (*de lege lata* valdavalt prokuratuur, erandjuhtudel kohus, aga võimalik ka eelkontrollita uurimisasutuse määruse alusel) hinnata selle proportsionaalsust. Kehtiva praktika järgi prokuratuuri diskretsioonil arvutitest äravõetava teabe või digitaalsete teabekandjate konfiskeerimiseks ja sisuga tutvumiseks kohtu luba ei nõuta.¹⁷⁴ Praktikas riivab see ometi intensiivselt nii eraelu puutumatust (PS § 26), sõnumisaladuse kaitset (PS § 43) kui ka PS §-s 33 tagatud kodu puutumatust.

8. Kodu puutumatuse

JAS § 26 lõike 3 järgi ei kohaldu vastuluures halduskohtu loa nõue lisaks eelkäsitatud metaandmete kogumisele ka muude isikuandmete kogumisele, varjatud jälgimisele ega isiku samasuse varjatud tuvastamisele. Nende toimingute teostamine kuulub JAS § 27 lõike 3 mõttes julgeolekuasutuse juhi või tema poolt volitatud ametniku diskretsiooni, kes otsustab ka JAS § 26 lõikes 2 sätestatud meetmete kohaldamise üle. Sarnaselt on kriminaalmenetluslike ja avaliku korra kaitse eesmärgil teostatava jälitustoimingu aluseks KrMS § 126⁵ lõike 1 mõttes isiku, asja või paikkonna varjatud jälgimise, võrdlusmaterjali varjatud kogumise ja esmauuringute tegemise ning asja varjatud läbivaatamise või asendamise vormis prokuratuuri luba. See antakse kuni kaheks kuuks, kuid prokuratuur võib loa tähtaega pikendada kuni kahe kuu kaupa.¹⁷⁵

JAS § 26 lõige 2 sätestab, et julgeolekuasutuse ametnik võib oma pädevuse piires kuriteo tõkestamiseks siseneda isiku eluruumi, valdusse või töökohta ilma isiku nõusolekuta või neid läbi otsida julgeolekuasutuse juhi korraldusel riigi julgeoleku tagamiseks või kui on olemas

¹⁷³ N. Aas. Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta 2012. aastal. Tallinn 2013, lk 15-17. Kättesaadav: <http://www.prokuratuur.ee/et/prokuratuur/riigi-peaprokuror> (09.06.2015).

¹⁷⁴ Vt E. Kergandberg. Eesti kriminaalmenetlus: mõned rindeteated. *Juridica* 2013/4, lk 256: „sisuliselt ei saa põhiõiguste kaitse aspektist omavahel võrrelda jälitustoimingu käigus mingisse ruumi ja arvutisse sisenemist, kuigi KrMS §-s 126³ selles suhtes mingit vahet ei tehta.“ Vt Eesti poolt 2003. a. ratifitseeritud arvutikuritegevusvastase konventsiooni art 14 lg 1, art-d 19-21. M.h. Saksamaal võib õigust IT-süsteemide puutumatusele piirata vaid kohtu loal; Ameerika Ühendriikides loetakse põhiseaduse vastaseks konkretiseerimata luba tutvuda arvuti kogu sisuga. Vt Lõhmus 2012 (viide 16), lk 176, 183.

¹⁷⁵ Vt jälitustoimingu ülempiiri ja selle puudumise põhiseaduspärasuse kohta RKKKo 3-1-1-14-14, p-d 808–811.

piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta ning kui andmete kogumine on vajalik kuriteo tõkestamiseks. Sättest tuleneb seega kolm õiguslikku alust kodu puutumatus riivamiseks. Põhiseaduse ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹⁷⁶ aspektist võib neist vastuolulisimaks pidada isiku eluruumi, valdusse või töökohta isiku nõusolekuta sisenemist või läbi otsimist julgeolekuasutuse ametniku või salajasele koostööle kaasatud isiku poolt riigi julgeoleku tagamiseks. Läbiotsimine tähendab m.h. kirjavahetuse ja elektrooniliste teabekandjate läbiotsimist ja võib põhjustada ka vara rikkumist, hävitamist või isikule kuuluva asja äravõtmise.¹⁷⁷ Teabehanke korras eluruumi, valduse või töökohta isiku nõusolekuta läbiotsimine toimub julgeolekuasutuse juhi korraldusel ega eelda kohtu luba. Toimingut võivad teostada julgeolekuasutuse ametnikud ja salajasele koostööle kaasatud isikud JAS § 26 lõike 4 alusel.

Riigi julgeolek on määratlemata õigusmõiste. Seetõttu ei ole välistatud, et isiku nõusolekuta kodu, sõiduki või muu valduse läbiotsimine allub julgeolekuasutuses langetatud piiritlemata diskretsiooniotsusele ka olukorras, kus isik oma käitumisega selleks põhjust ei pruugi olla andnud. Riigikohus on Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele tuginedes märkinud: „Riik peab sätestama, milliste rikkumiste korral tohib jälitustegevust rakendada“.¹⁷⁸ Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et kohtu loata läbiotsimise teostamine ametnike laia diskretsiooniõiguse alusel on vastuolus EIÕK artikliga 8,¹⁷⁹ kusjuures sätet on rikutud ka juhul, kui läbiotsimine on allutatud kohtu loale, mis on aga konkreetsel juhul piisavalt motiveerimata.¹⁸⁰ Saksamaal ja Ameerika Ühendriikides eeldab läbiotsimine üldjuhul kohtu luba.¹⁸¹ See tuleneb vajadusest tagada objektiivsus ja piisav aeg, kindlustamaks loa andmise tingimuste kontrolli põhjalikkus.¹⁸²

JAS-i seletuskirjas ei ole eelnõu sisu avaval viiel leheküljel jälitusmeetmeid ega sellega seonduvalt julgeolekuasutuste pädevust selgitatud. Seaduse pinnal on ebaselge, kas isiku nõusolekuta tema eluruumi või valdusse sisenemine selle läbiotsimiseks võib praktikas olla samastatud ka isiku teadmista läbiotsimisega või on sellisel juhul läbiotsimine käsitatav halduskohtu luba nõudva teabe kogumise või salvestamisena JAS § 26 lõike 3 punkti 5 mõttes. Selline õigusselgusetus on vastuolus õiguskindluse põhimõttega PS § 10 mõttes ja põhiseaduse §-ga 14. Riigikohus on rõhutanud jälitustoimingute kontekstis, et „PS § 14 sisaldab isiku subjektiivset õigust nõuda ja riigi, eelkõige seadusandja objektiivset kohustust kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse“.¹⁸³ Riigikohus on samuti märkinud, et jälitustoimingute valdkond ei tohiks kätkeada „ohtu suvalisuseks ning põhiõiguste ja vabaduste kasutamise moonutusteks ja Põhiseaduse vastasteks kitsendusteks“.¹⁸⁴

Õigusliku aluse sätestamist kohtu loata, julgeolekuasutuse juhi korraldusel varjatud läbiotsimise teostamiseks riigi julgeoleku tagamise eesmärgil JAS § 26 lõikes 2 võib pidada taotluslikuks. Seda kinnitab asjaolu, et 1999. aasta 26. jaanuaril Vabariigi Valitsuse poolt mitte heaks kiidetud JAS eelnõus oli säte sõnastatud oluliselt kitsamalt: isiku eluruumi, valduse või töökohta võis varjatult läbi otsida julgeolekuasutuse juhi korraldusel mitte riigi julgeoleku tagamiseks, vaid üksnes juhul, „kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava

¹⁷⁶ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.

¹⁷⁷ Vt ka RKKKm 3-1-1-57-12, p 16.

¹⁷⁸ RKKKo 3-1-1-92-13, p 10.2.

¹⁷⁹ EIKo 25.02.1993, *Funke vs. Prantsusmaa*, p-d 53, 57.

¹⁸⁰ EIKo 07.10.2008, *Mancevschi vs. Moldova*, p-d 46-50.

¹⁸¹ Lõhmus 2012 (viide 16), lk 174, 176.

¹⁸² Vt ka R. Stone. *The Law of Entry, Search, and Seizure*. Oxford: Oxford University Press 2005, lk 27.

¹⁸³ RKPJKo 3-4-1-42-13, p 44.

¹⁸⁴ RKPJKo III-4/A-1/94.

või toimepandava riigivastase kuriteo kohta.¹⁸⁵ Eelnõu ettevalmistavatest materjalidest ei ilmne, millistel kaalutlustel säte laiendavalt ümber sõnastati, kuid selgub, et enne 11. jaanuari 2000. a Vabariigi Valitsuse istungile eelnõu heakskiitmiseks esitamist oli ühe jõuasutusena näiteks Kaitseministeerium teinud julgeolekuasutuste pädevusi kitsendava sõnastusliku ettepaneku asjassepuutuva sätte osas: „Julgeolekuasutuse ametnik võib julgeolekuasutuse juhi korraldusel oma ülesannete täitmiseks siseneda isiku eluruumi, valdusse või töökohta piisavate andmete olemasolul põhiseaduslikku korda kahjustava tegevuse kohta.“¹⁸⁶ Hoolimata asjaolust, et seegi torkab silma üldsõnalisuse poolest, sätestanuks norm siiski piiritletavat kriteeriumid („piisavad andmed“) kodu puutumatus riivamiseks, sidudes selle isiku- ja tegevuspõhise alusega (tingimuseks põhiseadusliku korra kahjustamine), ega volitanuks julgeolekuasutuse ametnikku läbiotsimise teostamiseks, vaid eluruumi sisenemiseks. Sellise volituse abstraktsel riigi julgeoleku tagamise alusel sätestab aga JAS § 26 lõige 2.

Põhiseaduse kommentaarid kinnitavad, et JAS § 26 lõige 2 sätestab õigusliku aluse isiku eluruumi, valduse või töökohta läbiotsimiseks varjatult, märkides et „ei ole nõutav isiku, kelle §-s 33 sätestatud õigust piiratakse, kohalviibimine või tema teadmine piirangust. Kui PPVS § 7³⁷ lg 5 [asendunud KorS § 50 lg-ga 5 – A. L.] näeb ette tingimusteta teavitamiskohustuse valdusesse sisenemisest juhul, kui isikut ennast juures ei viibi, siis JAS § 29 võimaldab isiku teavitamist ka hiljem, eluruumi või valdusesse sisenemise eesmärgi saavutamise kaitseks.“¹⁸⁷ JAS § 29 sätestab, et julgeolekuasutus teavitab isikut, kelle põhiõigusi JAS §-s 25 või 26 sätestatud viisil piiratakse, kasutatud abinõudest ja põhiõiguste piiramise asjaoludest viivitamatult, kui see ei ohusta piirangu eesmärki, või sellise ohu lõppemisel.

Isiku eraelu tuumsfääri, nagu koju või muusse valdusse tungimine riigi julgeoleku tagamiseks on riives PS §-s 33 sätestatud õigusega kodu puutumatusle – ajalooliselt ühe esimese üldtunnustatud põhiõigusega.¹⁸⁸ PS § 33 järgi ei või kellegi eluruumi, valdusse, töökohta tungida ega neid läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses. JAS § 26 lõige 2 sätestab seevastu õigusliku aluse kohtu loata kodu puutumatus rikkumiseks selle varjatud läbiotsimise kaudu abstraktsel riigi julgeoleku tagamise eesmärgil. Seaduse mõtte ja seletuskirja kohaselt võib eeldada, et praktikas valitseb selle määratlemata õiguspõhiste preventiivsusele suunatud tõlgendus.

9. Järelevalve jälitustegevuse üle

9.1. Järelevalve *de lege lata*

Jälitustegevuse üle järelevalve teostamisel tuleks Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi arvestada sellega, et era- ja perekonnaelu puutumatus riive on õiguspärane, kui see on kooskõlas seadustega, toimunud seaduste alusel ja vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Jälitustegevus eeldab seega põhiseaduslike väärtuste hoolikat kaalumist, et tagada põhiõiguste ja vabaduste kaitse ning m.h. riigi julgeoleku tagamise eesmärgi vahel riigi arengu paras tasakaal.

¹⁸⁵ Julgeolekuasutuste seaduse eelnõu. I köide, lk 252. Kättesaadav Justiitsministeeriumi arhiivist.

¹⁸⁶ Julgeolekuasutuste seaduse eelnõu. II köide, lk 20. Kättesaadav Justiitsministeeriumi arhiivist.

¹⁸⁷ Põhiseaduse kommentaarid (viide 165), lk 407, § 33, komm. 12.2.

¹⁸⁸ Samas, lk 403, § 33, komm. 2.

Euroopa Inimõiguste Kohtu kõrget standardit jälitustegevuse proportsionaalsuskontrollis ilmestab rõhuasetus, mille järgi peab toiming olema „tingimata“ vajalik legitiimse eesmärgi saavutamiseks.¹⁸⁹ Teisisõnu tuleb vajalikkust Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi tõlgendada jälitustegevuse kontekstis kitsendavalt.¹⁹⁰ Vajalikkuse kriteerium ei ole Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi samatähenduslik terminiga „asendamatu“, kuid sellel ei ole ka paindlikkust, mis iseloomustab sõnu nagu „lubatav“, „tavaline“, „kasulik“ või „mõistlik“.¹⁹¹ Ka Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi tuleb isikuandmete kaitse erandite ja piirangute puhul „piirduda rangelt vajalikuga“.¹⁹²

Järelevalvepädevus jälitustegevuse üle kuulub õiguskantslerile õiguskantsleri seaduse¹⁹³ § 1 lõikes 9, § 19 lõikes 1, §-s 21, § 27 lõikes 1, § 34 lõikes 1, § 35 lõigetes 2 ja 3 sätestatud korras ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjonile JAS-s sätestatud korras.¹⁹⁴

Õiguskantsleri seaduse 1. jaanuaril 2015 jõustunud § 1 lõike 9 alusel teostab õiguskantsler järelevalvet põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle täidesaatva riigivõimu asutuste poolt varjatult isikuandmete ja nendega seonduva teabe kogumise, töötlemise, kasutamise ja järelevalve korraldamisel. Seadust täiendati ühtlasi §-ga 11¹ ja §-ga 37², mis näevad ette teatavad piirangud julgeolekuasutuste üle järelevalve teostamisel. Nii ei ole õiguskantsleril ega tema asetäitja-nõunikel juurdepääsu salastatud välisteabele või riigisaladusele, mis puudutab:

- 1) salajasele koostööle kaasatud isikut;
- 2) julgeolekuasutuse tegevuse salajasel või täiesti salajasel tasemel salastatud meetodeid;
- 3) julgeolekuasutuse poolt teabe kogumist JAS §-des 25 või 26 sätestatud viisil, kui see ei ole veel lõppenud;
- 4) julgeolekuasutuste rahvusvahelisi ühisoperatsioone või välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni poolt edastatud teavet, kui teabe edastaja ei ole juurdepääsuks nõusolekut andnud.

Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon teostab JAS § 36 lõike 1 alusel järelevalvet täidesaatva riigivõimu asutuste üle julgeolekuasutuste ja jälitusametkondade tegevusega, sealhulgas põhiõiguste tagamisega ja julgeolekuasutuste ning jälitusametkondade töö tõhususega, samuti nende üle teostatava järelevalvega seonduvates küsimustes. Parlamentaarse kontrolli tähtsust julgeolekuasutuste üle on raske ülehinnata.¹⁹⁵ Samas on märgitud, et „on üsna küsitav, kas sellel komisjonil jagub kompetentsi ja vahendeid tõhusaks kontrolliks.“¹⁹⁶ Riigikohus on oma kohtupraktika analüüsis jälitustegevuse kohtuliku eelkontrolli tõhustamise kohta samuti järeldanud, et Riigikogu „komisjon ei peaks vaid

¹⁸⁹ Klass (viide 27), p 42. Vt ka Rotaru (viide 172), p 59: „...a system of secret surveillance designed to protect national security entails the risk of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it.“

¹⁹⁰ EIKo 25.03.1983, *Silver jt vs. Suurbritannia*, p 97.

¹⁹¹ EIKo 07.12.1976, *Handyside vs. Suurbritannia*, p 48. Silver (viide 190), p 97.

¹⁹² EKo C-293/12, p 52.

¹⁹³ Õiguskantsleri seadus. – RT I 1999, 29, 406.

¹⁹⁴ Komisjon võib kehtiva õiguse järgi välja kutsuda isikuid ja nõuda tutvumiseks dokumente, sealhulgas ülevaateid peaministrilt ning asjaomaselt ministrilt. JAS § 36 lõike 6 järgi on seaduserikkumise avastamise korral Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon kohustatud edastama vastavad materjalid uurimisasutusele või õiguskantslerile.

¹⁹⁵ Vt parlamentaarse kontrolli kohta üldiselt ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni kohta lähemalt: E. Sisas. Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve Eestis. Riigikogu Toimetised 2015(31). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14441> (01.09.2015).

¹⁹⁶ Lõhmus 2008 (viide 29), lk 472.

formaalsel ärakuulamiskohustust kandma“, vaid tuleks kaaluda võimalusi erikomisjonile aktiivsema rolli andmiseks.¹⁹⁷

Lisaks Riigikogu ja õiguskantsleri järelevalvele julgeolekuasutuste üle on oluline tähtsus jälitustegevuse kohtulikul kontrollil. Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud, et julgeolekuasutustega seonduvas valdkonnas, kus võimu väärarvitus üksikjuhtumitel on potentsiaalselt kerge juhtuma, omades sedavõrd kahjulikke tagajärgi demokraatlikule ühiskonnale tervikuna, on põhimõtteliselt eelistatav kohtule järelevalverolli usaldamine.¹⁹⁸ Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul pakub nimelt kohtusüsteem kõige paremat tagatist sõltumatuseks, iseseisvuseks ja õiglaseks menetluseks.¹⁹⁹ Tõhus kohtulik kontroll eeldab ka toimivat kohtunike koolitamise süsteemi, mis aitab kaasa ka ühtse kohtupraktika kujundamisele Eesti kohtusüsteemis.

Ex post kontrolli kõrval hindavad kohtud jälitustegevuse proportsionaalsust ka *ex ante*. Eestis on olulist kõlapinda leidnud Euroopa Inimõiguste Kohtu järeldus, mille kohaselt olukorras, kus ligilähedaselt kõik kohtunike poolt antud loa taotlused pealtkuulamiseks on heaks kiidetud ja seaduses ei ole sätestatud, et jälitustoiminguid võib teostada üksnes juhul, kui teiste meetoditega on võimatu taotletavaid eesmärges saavutada, on tegemist „murettekitava“ situatsiooniga.²⁰⁰ Eestis on jälitustoimingute *ultima ratio* põhimõte olnud seaduses sätestatud (praegu KrMS § 126¹ lg 2). Seetõttu ei ole kohtu järeldus Eesti kontekstis üheselt asjassepuutuv.²⁰¹

Samas kiidetakse Eestis vastuluure väliselt statistiliselt kuni ühes protsendis algatatud kriminaalmenetlustest neis esitatavatest pealtkuulamise taotlustest²⁰² heaks 98-99 %.²⁰³ See tuleneb osalt põhjalikult motiveeritud taotluste esitamisest prokuröride poolt, mis on omakorda kaasa toonud üksnes taotluse põhjendustele viitamisega piirduvate jälitustoimingute kohtulike lubade väljastamise. Jälitustoimingu loa põhjendamiskohustuse selline rikkumine ei ole kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikaga, mille järgi peavad kohtunikud jälitustoimingute tegemiseks loa andmisel hindama ka tegelikult, kas selleks on olemas vältimatu vajadus.²⁰⁴

¹⁹⁷ M. Kruusamäe, T. Reinthal. Jälitustegevuse kohtulik eelkontroll Eestis: kohtupraktika analüüs. Tartu 2013, lk 29. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=1252> (09.06.2015).

¹⁹⁸ Klass (viide 27), p 56.

¹⁹⁹ Samas, p 55.

²⁰⁰ Iordachi (viide 27), p 51.

²⁰¹ Seevastu tuleks Eestis pealtkuulamise aspektist rahvusvaheliste uuringute järgi esmajärjekorras enam tähelepanu pöörata telefonivõrkude ebatavalisusele ja eraisikute valduses oleva tehnoloogia kiirest arengust tingitud rünnatavusele. Vt GSM Map Project. GSM security country report: Estonia. Berlin 2013, lk 7. Kättesaadav: https://gsmmap.org/.../gsmmap.org-country_report-Estonia-2013-03.pdf (09.06.2015). Vt ka Eestit võrdluses teiste riikidega: <https://gsmmap.org/> (09.06.2015). Vt ka Lõhmus 2008 (viide 29), lk 462.

²⁰² Riigi peaprokuröri ülevaade (viide 173), lk 9.

²⁰³ Justiitsministeerium. Ülevaade jälitustegevusest. Tallinn 2010, lk 4. Kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53343/J%E4litustegevuse+anal%FC%FCs+2009+avalik.pdf> (09.06.2015). Vt ka Justiitsministeerium. Jälitustegevus kriminaalmenetluses 2012. aastal, lk 2. Kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=58251/J%E4litustegevus+2012.pdf> (09.06.2015). Justiitsministeerium. Aruanne jälitusstatistikast 2013. aastal. – Kriminaalpoliitika analüüs 2014(2), lk 1. Kättesaadav:

http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/jalitusstatistika_aruanne_2013_14022014.pdf (01.09.2015). Justiitsministeerium. Aruanne jälitusstatistikast 2014. aastal. – Kriminaalpoliitika analüüs 2015(3), lk 1. Kättesaadav: http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/jalitusstatistika_aruanne_2014_2.pdf (01.09.2015). Vastuluure osas on jälitusstatistika salastatud.

²⁰⁴ Iordachi (viide 27), p 51.

Kohtu *ultima ratio* põhimõtte kontroll jätustostoimingute loa andmise üle ei või olla illusoorne. Kohtunikkonnas on samas leitud, et kohtulik kontroll jätustestegevuseks loa andmise vältimatu vajaduse üle võib pahatihti olla siiski näilik, mistõttu õigusloome juristid peaksid kaaluma tõhusamaid mehhanisme jätustestegevuse proportsionaalsuse tagamiseks. Eerik Kergandberg on tõdenud, et „*ultima ratio* põhimõtte kontrollimise ulatuse ja sisu osas on kahetsusväärset palju selgusetut“.²⁰⁵ *Ultima ratio* põhimõtet on siiski sisustanud Riigikohus, märkides näiteks:

„/.../ jätustostoimingu eelduste olemasolu põhistamisel ei saa piirduda jätustostoimingu vajalikkuse deklaratiivset laadi tõdemisega. Kohtu järeldused peavad olema seostatud olemasoleva tõendusliku baasiga. Ebapiisav on pelgalt viidata prokuröri taotlusele ning märkida, et kohus loeb seal märgitud põhjendatuks. /.../ Määrusest peab olema selgelt aru saada, et kohus on enne jätustostoimingu lubamist alternatiivsete tõendamismeetodite kasutatavust talle teadaoleva teabe alusel kaalunud. Ühtlasi tuleb kohtumääruses esitada selged põhjendused, millistest asjaoludest ja olemasolevatest tõenditest tulenevalt on olemas põhjendatud kuriteokahtlus.“²⁰⁶

Riigikohus lisas:

„Kohus ei pea jätustostoiminguks loa andmisel ära näitama, et teiste tõendikogumisviiside kasutamine on tõsikindlalt välistatud. Piisab, kui konkreetse juhtumi asjaolude põhjal on mõistlik põhjus seda eeldada./.../ Minimaalselt peab jätustostoimingu loa andmise kohta tehtud kohtumääruse põhistusest nähtuma, et kohtu luba jätustostoiminguks on antud teavitatult. See eeldab muu hulgas, et kohtumäärus sisaldab vähemalt kokkuvõtlikult seda tõendusteavet, mille alusel kohus loa väljastamise otsustas.“²⁰⁷

Saale Laos on pidanud vajalikuks jätustostoiminguks kohtulike lubade andmise praktika analüüsimist ja sõltumatu eksperdi hinnangu andmist sellele analüüsile näiteks õiguskantsleri poolt.²⁰⁸ Sellise soovitusena on teinud ka Veneetsia komisjon lähtuvalt m.h. Rootsi ja Norra kogemusest, kus kohtunikud olid liiga varmad julgeolekuasutuste ohuhinnanguid tunnustama.²⁰⁹ Sellesisuline analüüs, rõhuasetusega kriminaalmenetluslikel jätustostoimingutel, valmiski Riigikohtus 2013. aastal. Riigikohtu analüüsis ei nõustatud väidetega, nagu Eestis viidaks läbi massilist jälitamist.²¹⁰ Samas tõdetakse Riigikohtu analüütikute poolt, et jätustostoimingute infosüsteemi kehtestav KrMS § 126¹⁷ jõustub alles 2015. aasta 1. jaanuaril, mistõttu ei ole seni võimalik jätustestegevusest selget ülevaadet saada.²¹¹ Jätustostoimingute infosüsteemi asutamine ja infosüsteemi pidamise põhimäärus jõustus 1. septembril 2015.

Korrakaitse jätustestegevuse lubasid peeti Riigikohtu analüüsis kohtunike poolt paremini motiveerituks kui kriminaalmenetlusliku jätustestegevuse lubasid, tunnistades samas „teatud kvalitatiivset ebahütlust“. Riigikohus ärgitab analüüsis Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni – vajadusel seadusega selleks kohustades – täitma aktiivsemat rolli ja töötama välja juhised teabehanke loa taotluste kohta.²¹² Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi peab jätustestegevuse õigusraamistikus olema sätestatud jätustestegevuse loa andmisel

²⁰⁵ E. Kergandberg. Per aspera ad fair trial. *Juridica* 2011/1, lk 76.

²⁰⁶ RKKKo 3-1-1-14-14, p 772.

²⁰⁷ Samas, p 773. Vt kriitika kohta Riigikohtu käsitusele: E. Kergandbergi eriarvamus Riigikohtu kriminaalkollegiumi 30. juuni 2014. aasta otsusele 3-1-1-14-14, p 5.

²⁰⁸ S. Laos. Jätustestegevuse seaduslikkuse kontroll. – *Tractatus terribiles*. Artiklikogumik professor Jaan Sootaki 60. juubeliks. Tallinn 2009, lk 136.

²⁰⁹ Venice Commission (viide 130), lk 46.

²¹⁰ Kruusamäe, Reinthal (viide 197), lk 22.

²¹¹ Samas.

²¹² Samas, lk 29.

teostatava diskretsiooni alused ning kehtestatud selle teostamisele üksikasjalikud juhised.²¹³ Juhised peaksid Riigikohtu analüüsi hinnangul „andma julgeolekuasutustele tüüpsituatsioonide kirjeldused, millistel juhtudel pööratakse teabe hankimiseks loa või jälitustegevuseks loa saamiseks kohtu poole ja millistel juhtudel tuleks üldjuhul hakkama saada muude menetlustoimingutega.“²¹⁴

Samuti juhiti Riigikohtu analüüsis tähelepanu, et edasikaebe võimaluse kasutamine teabehangete määruste suhtes on hetkel „põhimõtteliselt võimatu“, mistõttu võiks lisakontrolli eesmärgil kohtu sisekontrollimeetmena teabe hankimiseks lubade andmise otsustada teatud asjade puhul kohus kolmeliikmelises koosseisus, milles välistatakse halduskohtu esimehe liikmelisus, kes täidaks kontrollifunktsiooni.²¹⁵ Selline korraldus annaks näiteks läbiotsimise lubade andmise korral kohtu pädevusse võimalikult objektiivse *ex post* kontrolli. Riigikohtu analüüsis esitatud ettepaneku kõrval kohtuliku ja parlamentaarse kontrolli tõhustamiseks põhiseadusliku korra kaitse eesmärgil teostatava jälitustegevuse üle võib järelevalve tõhustamiseks kaaluda ka Andmekaitse Inspektsiooni järelevalvepädevuse laiendamist näiteks julgeolekukontrolli menetluses.

9.2. Järelevalve *de lege ferenda*

Euroopa Parlamendi uurimuses julgeolekuasutuste üle teostatava kontrolli kohta on leitud, et kui võrd järelevalve eeldab mahukat ja jälitustegevuse üksikasjadeni laskuvat teabe läbitöötamist, peaks sellega tegelema lisaks kohtule ja parlamendi komisjonile ka mõni eraldiseisev asutus.²¹⁶

Julgeolekukontrolli menetluses võib sellise asutusena kõne alla tulla lisaks juba olemasolevale õiguskantsleri pädevusele (ÕKS § 1 lg 9) ka Andmekaitse Inspektsioon. Andmekaitse Inspektsiooni järelevalvepädevus tuleneb peamiselt isikuandmete kaitse seadusest (edaspidi *IKS*),²¹⁷ vähemal määral avaliku teabe seadusest²¹⁸ (edaspidi *AvTS*). *IKS* § 22 järgi on teabe töötlemisel isiku õiguste rikkumise korral andmesubjektile õigus pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni või kohtu poole, kui seaduses ei ole sätestatud teistsugust vaidlustamise korda. *IKS* § 23 järgi on isikul õigus nõuda temale tekitatud kahju hüvitamist.

Teavitamise aspekt on problemaatiline, sest kehtivatest seadustest, s.h *RSVS*-st, teavitamise kohustust teostatud jälitustegevusest sageli ei tulene. Julgeoleku- või taustakontrolli teostamise eeltingimuseks on isiku eelnev sellekohane luba ja *RSVS* ning taustakontrolli eriregulatsioonid näevad ette isikuandmete töötlemise, mis välistavad teavitamise kohustuse *IKS* § 15 lõike 2 järgi. Kehtiva õiguse järgi ei kohaldu luure ja vastuluure kõrval seega ka tausta- ja julgeolekukontrolli käigus kogutud teabele *IKS* ega *AvTS* tulenevalt *IKS* § 15 lõikest 2 ja asjaolust, et erinevalt teiste Euroopa riikide nagu Saksamaa, Soome, Sloveenia ja

²¹³ EIKo 12.05.2000, *Khan vs. Suurbritannia*, p-d 24-28.

²¹⁴ Kruusamäe, Reinthal (viide 197), lk 29.

²¹⁵ Samas.

²¹⁶ A. Wills, M. Vermeulen jt. Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union. European Parliament 2011, lk 112-113. Kättesaadav: www.europarl.europa.eu/document/.../20110927ATT27674EN.pdf (09.06.2015).

²¹⁷ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 2007, 24, 127. *IKS* § 33 lõike 4 alusel on Andmekaitse Inspektsiooni pädeval ametiisikul õigus kontrollimiseks takistamatult siseneda isikuandmete töötaja territooriumile või ruumi, saada juurdepääs isikuandmete töötaja dokumentidele ja seadmetele, samuti salvestatud andmetele ning andmetöötamiseks kasutatavale tarkvarale. Andmekaitse Inspektsiooni järelevalvepädevus keskendub peamiselt sellele, kas andmeid hoitakse turvaliselt, tähtsate ületanud andmestik hävitatakse ja andmete käitlejad on koolitust saanud ning oma ülesannetest teadlikud, samuti sellele, kas isiku kohta kogutud teave mahub konkreetse ankeediga määratletud andmete piiridesse ja isikut on tema kui andmesubjekti õigustest teavitatud.

²¹⁸ Avaliku teabe seadus. – RT I 2000, 92, 597.

Suurbritannia julgeolekukontrolli regulatsioonidest käsitatakse Eestis julgeolekukontrolli käigus isiku kohta kogutud teavet riigisaladusena JAS 4. peatükis sätestatud meetmete rakendamise tõttu.

Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra²¹⁹ § 7 lõike 4 punkt 1 sätestab, et julgeolekuasutuse ülesannete täitmisel varjatult kogutud teabe ja selle kogumist kajastava teabe osas on riigisaladuseks JAS-i alusel varjatult kogutud ja kogutav teave ning töökorraldused selle teabe kogumiseks. Tegemist on seega korrakaitse riigisaladusega RSVS § 8 punkti 1 mõttes. Sellise teabe kogumisel kasutatud meetodeid, taktikat ja vahendeid käsitava teabe täpse ulatuse piiritlemine on õiguslikult raskendatud ja olulisel määral kohtupraktika kujundada. Arvestama peaks siiski, et jälitustegevuse meetodeid puudutav osa jälitustoimikus on vähene, mistõttu ei peaks see olema aluseks toimiku täielikuks salastamiseks. Toimiku osaline salastamine on oluline m.h. Andmekaitse Inspeksiooni järelevalve laiendamise potentsiaalset lähtuvalt, mille pädevus riigisaladuseks tunnustatud teabele reeglina ei laiene. Teabe kogumisel kasutatud meetodite ajendil 50 aastaks salastatav teave saaks vastasel juhul avalikuks juhul, kui julgeolekuasutuse ülesannete täitmiseks on julgeolekuasutuse peadirektori otsusel vajalik teabe avalik kasutamine. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi tuleb isikule edastada tema kohta jälitustegevuse käigus kogutud teave aga niipea ja juhul, kui see ei ohusta olulisel määral riigi julgeolekut.²²⁰

Isiku teavitamata jätmise isegi julgeoleku- või taustakontrolli käigus kogutud andmetest võib olla teatud juhtudel demokraatlikus ühiskonnas vajalik.²²¹ See tuleneb asjaolust, et luure ja vastuluure kõrval seonduvad ka julgeoleku- ning taustakontroll riigi julgeolekuga, mille osas ei pruugi täielik avalikustamine olla võimalik.²²² Isiku teavitamata jätmise julgeolekuohu tõttu tema kohta teostatud jälitustegevusest ei pruugi seega tingimata olla EIÕK-ga vastuolus.²²³ PS § 44 näeb ette küll isiku õiguse seaduses sätestatud korras tutvuda enda kohta riigiasutustes ja kohaliku omavalitsuse asutuses ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega, kuid lõige 3 võimaldab seda õigust piirata m.h. teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks ja kuriteo tõkestamiseks.

Olukord, kus kehtiva õiguse järgi m.h. tausta- ega julgeolekukontrollile IKS ei kohaldu, on tavatu nii Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika valguses kui teiste Euroopa riikide nagu Saksamaa, Soome, Sloveenia ja Suurbritannia õigusraamistike võrdluses. Andmekaitse Inspeksiooni järelevalvemenetluse potentsiaalne kohaldamine IKS §-de 6, 17-21 ja 24-26 mõttes julgeolekukontrolli menetlusele on eriti oluline Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika seisukohalt. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi peaks julgeolekuasutuste üle julgeolekukontrolli aspektistki teostama sõltumatut ja iseseisvat kontrolli institutsioon,²²⁴ mis võiks eelistatavalt olla valitsusväline.²²⁵ Andmekaitse Inspeksioon on küll Justiitsministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, kuid teostab iseseisvat kontrolli ning tema otsused on sanktsioneeritavad.²²⁶ Isikutel, kes on jälitustegevuse tulemusel

²¹⁹ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord. – RT I 2007, 73, 449.

²²⁰ Weber ja Saravia (viide 127), p 135.

²²¹ Leander (viide 89), p 66.

²²² Klass (viide 27), p 69. Leander (viide 89), p-d 66, 78-79, mille osas sisalduvad vastuargumendid kohtunike Ryssdali, Pettiti ja Russo osalistes eriarvamustes: samas, lk 20-22.

²²³ Klass (viide 27), p 58.

²²⁴ Samas, p-d 50, 55, 59. Silver (viide 190), p 90. Hewitt ja Harman (viide 89), lk 15. EIKo 10.07.1998, *Tinnelly&Sons Ltd jt ja McElduff jt vs. Suurbritannia*, p-d 74-76. Leander (viide 89), p 60.

²²⁵ Leander (viide 89), p-d 64-65. Klass (viide 27), p 56.

²²⁶ Andmekaitse Inspeksioon võib IKS-i 6. peatüki järgi esitada ettepanekuid või soovitusi õigusrikkumise lõpetamiseks, teha täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse, määrata sunniraha (vajadusel korduvalt), kuni ettekirjutus on täidetud, määrata väärtetrahvi raske rikkumise puhul, ettekirjutuse täitmata jätmisel või järelevalve takistamisel ja taotleda kriminaalasja algatamist. Andmekaitse Inspeksiooni otsused on seejuures

julgeolekuasutuste ees alasti, on õiguspärane ootus eeldada läbipaistvust ka julgeolekuasutustelt.

10. Kokkuvõte

Põhiseadusliku korra kaitseks teostatava jälitustegevuse eesmärgiks on riigi julgeoleku tagamine Kaitsepolitsei ameti, Teabeameti ja Kaitseväge poolt. See kätkeb erinevalt kriminaalmenetluslikust jälitustegevusest ja avaliku korra kaitse eesmärgil teostatavast jälitustegevusest mitmeid menetluslikke raame: luure, vastuluure, tausta- ja julgeolekukontroll, korrakaitse jälitustegevus. Riigi õiguspoliitiliste valikute tulemusel on kehtiv kriminaalmenetluse väline jälitustegevuse õiguslik raamistik üldsõnaline, piiritlemata ja süstematiseerimata. Sellest tuleneb vastuolu m.h. PS §-dega 3 ja 13 ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kui ka seda kujundava Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikaga.

Esmase kooskõla tagamiseks tuleks julgeoleku- ja taustakontrolli seaduse väljatöötamise kõrval eristada jälitustegevuse menetlusraamid JAS-s ning samal kaalutlusel kehtestada korrakaitse jälitustegevuse õiguslik raamistik KrMS-i asemel KorS-s. Analüüsi peamised järeldused Eesti jälitustegevuse õigusliku raamistiku kohta *de lege lata* ja *de lege ferenda* on esitatud alljärgnevalt kokkuvõtlikes tabelites.

organitüli käigus sisuliselt vaidlustatavad halduskohtus. IKS § 40 lõige 4 sätestab, et kui riigiasutusest isikuandmete töötaja ei ole Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutust selles määratud tähtaja jooksul täitnud, pöördub Andmekaitse Inspektsioon halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras protestiga halduskohtusse.

Lisa 1. Jälitustegevuse õiguslik raamistik Eestis 2015

JÄLITUSTEGEVUS	MATERIAALNE PIIRITLEMINE (eesmärgid)		
	Kriminaalmenetluslik jälitustegevus	Korrakaitsejälitustegevus	
	KARISTAMINE (KarS)	AVALIKU KORRA KAITSE (KorS)	PÕHISEADUSLIKU KORRA KAITSE (PS § 1)
SÜÜTEOMENETLUS (KrMS)	<p>Karistamine süüteomenetluses</p> <p>I. Õiguslikud alused: tagaotsitavaks kuulutamise määruse täitmine (KrMS § 126² lg 1 p 2); vajadus koguda teavet konfiskeerimismenetluses (KrMS § 126² lg 1 p 3); vajadus koguda kriminaalmenetluses teavet kuriteo kohta (KrMS § 126² lg 1 p 4);</p> <p>II. Teostajad: PPA, KAPO, MTA, Sõjaväepolitsei, JM vanglate osakond, vangla</p> <p>III. Järelevalve: teenistuslik: ministeeriumid <i>ex ante:</i> kohus (KrMS § 126⁴), prokuratuur (KrMS § 126⁴ lg 2) <i>ex post:</i> prokuratuur (KrMS § 126¹⁵ lg 1), ÕK (ÕKS)</p>		
KORRA-KAITSE MENETLUS (KrMS)	<p>Avaliku korra kaitse korrakaitse menetluses</p> <p>I. Õiguslikud alused: nende kuritegude avastamine ja tõkestamine, mille kohtueelne uurimine on PPA jt pädevuses (KrMS § 126² lg 1 p 1); andmete saamiseks isiku kohta, kelle puhul see on vajalik kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks (KorS § 35); välisreisidest või -saadetistest lähtuv avalikku korda ähvardav oht: politseil on õigus ELi õigusakti või välislepingu täitmiseks töödelda isikuandmeid varjatult, s.t. eesmärgi andmesubjekti eest varjates (PPVS § 7⁴⁷).</p> <p>II. Teostaja: PPA, MTA, Sõjaväepolitsei ning JM vanglate osakond, vangla</p> <p>III. Järelevalve: teenistuslik: ministeeriumid <i>ex ante:</i> maakohus (KrMS § 126⁴), edasilükkamatul juhul prokuratuur (KrMS § 126⁴ lg 2); PPVS osas puudub <i>ex post:</i> prokuratuur (KrMS § 126¹⁵ lg 1), ÕK (ÕKS)</p>	<p>Põhiseadusliku korra kaitse korrakaitse menetluses:</p> <p>I. Õiguslikud alused: riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldse muutmise ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine, töötlemine (JAS § 6 p 1); terrorismi ja selle rahastamise ning toetamise ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine (JAS § 6 p 2¹); riigi julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine (JAS § 6 p 2²); kuritegude tõkestamine JAS § 6 p 3 alusel - PPA ja KAPO vahelise uurimisalluvuse määruse § 2.</p> <p>II. Teostaja: KAPO</p> <p>III. Järelevalve: teenistuslik: Siseministeerium <i>ex ante:</i> maakohus (KrMS § 126⁴), edasilükkamatul juhul prokuratuur (KrMS § 126⁴ lg 2) <i>ex post:</i> prokuratuur (KrMS § 126¹⁵ lg 1), Riigikogu erikomisjon (JAS § 36), ÕK (ÕKS)</p>	
VASTULUURE (JAS, KKS)			<p>Põhiseadusliku korra kaitse vastuluures</p> <p>I. Õiguslikud alused: riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamine ja tõkestamine, s.h salastatud teabe kaitse (JAS § 6 p 2); vastuluure riigi välisesinduste ja KV missiooniüksuste kaitseks (JAS § 7 lg 1 p 2, KKS § 36 lg 1 p 4); vastuluure teostamine TA teenistujate, koostööle kaasatud isikute ja valduse kaitseks (JAS § 7 lg 1 p 3); riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamiseks või tõkestamiseks teabe kogumine RSVS ettenähtud juhtudel ja korras (KKS § 36 lg 1 p 3).</p> <p>II. Teostaja: KAPO, Teabeamet, Kaitsevägi</p> <p>III. Järelevalve: teenistuslik: Siseministeerium, Kaitseministeerium <i>ex ante:</i> halduskohus sõnumi saladuse piiramise ja varjatud sisenemise osas (JAS § 27) <i>ex post:</i> Riigikogu erikomisjon (JAS § 36), ÕK (ÕKS)</p>
LUURE (JAS, KKS)			<p>Põhiseadusliku korra kaitse luures</p> <p>I. Õiguslikud alused: riigile välis-, majandus- ja riigikaitse poliitika kujundamiseks ning riigikaitseks vajaliku välisriike, välismaiseid tegureid või tegevust puudutava teabe kogumine ja töötlemine (JAS § 7 lg 1 p 1); riigi sõjaliseks kaitsmiseks teabe kogumine ja töötlemine (KKS § 36 lg 1 p 1); rahvusvahelise sõjalise operatsiooni läbiviimiseks (KKS § 36 lg 1 p 2).</p> <p>II. Teostaja: Teabeamet, Kaitsevägi</p> <p>III. Järelevalve: Kaitseministeerium</p>
JULGEOLEKU-KONTROLLI MENETLUS (JAS)			<p>Põhiseadusliku korra kaitse julgeolekukontrollis</p> <p>I. Õiguslikud alused: füüsilise või juriidilise isiku vastavuse hindamine RSVS § 32 lg 1 ja 2, § 42 lg 2 ja 3 või § 51 lg 2 sätestatud nõuetele piiratud, konfidentsiaalse, salajase või täiesti salajase taseme salastatud teabele töötlemisloa, juurdepääsuloa, -õiguse või -sertifikaadi saamiseks, selle kehtivuse pikendamiseks või kuni 5 a. pärast loa lõppu (RSVS § 47-49).</p> <p>II. Teostajad: KAPO, Teabeamet</p> <p>III. Järelevalve: teenistuslik: Siseministeerium, Kaitseministeerium <i>ex ante:</i> halduskohus sõnumi saladuse piiramise ja varjatud sisenemise osas (JAS § 27) <i>ex post:</i> Riigikogu erikomisjon (JAS § 36), ÕK (ÕKS)</p>
TAUSTA-KONTROLLI MENETLUS (KrMS)			<p>Põhiseadusliku korra kaitse taustakontrolli menetluses</p> <p>I. Õiguslikud alused: isiku usaldusvärsuse kontrollimiseks: VangS § 33² lg 1; PPVS § 7⁵⁰ lg 1; MKS § 81², TS § 22², TurvaS § 46¹, RelvS § 35², StrKS § 76.</p> <p>II. Teostaja: PPA, JM, asjaomane valitsusasutus</p> <p>III. Järelevalve: teenistuslik, ÕK (ÕKS)</p>

FORMAALNE PIIRITLEMINE (menetluslikud raamid)

Lisa 2. Jälitustegevuse õiguslik raamistik Eestis: *de lege ferenda*

MATERIAALNE PIIRITLEMINE (eesmärgid)				
JÄLITUSTEGEVUS	Kriminaalmenetluslik jälitustegevus	Korrakaitsejälitustegevus		
	KARISTAMINE (KarS)	AVALIKU KORRA KAITSE (KorS)	PÕHISEADUSLIKU KORRA KAITSE (PS § 1)	
FORMAALNE PIIRITLEMINE (menetluslikud raamid)	SÜÜTEO-MENETLUS (KrMS) Karistamine süüteo menetluses I. Õiguslikud alused: vajadus koguda teavet konfiskeerimismenetluses (KrMS § 126 ² lg 1 p 3); vajadus koguda kriminaalmenetluses teavet kuriteo kohta (KrMS § 126 ² lg 1 p 4); II. Teostajad: PPA, KAPO, MTA, Sõjaväepolitsei, JM vanglate osakond, vangla III. Järelevalve: teenistuslik: ministeeriumid <i>ex ante:</i> kohus (KrMS § 126 ⁴), prokuratuur (KrMS § 126 ⁴ lg 2) <i>ex post:</i> prokuratuur (KrMS § 126 ¹⁵ lg 1), ÕK (ÕKS)			
	KORRA-KAITSE MENETLUS (KorS)	Avaliku korra kaitse korrakaitse menetluses I. Õiguslikud alused: nende kuritegude avastamine ja tõkestamine , mille kohtueelne uurimine on PPA jt pädevuses (KorS); andmete saamiseks isiku kohta, kelle puhul see on vajalik kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks (KorS § 35); välisreisidest või -saadetistest lähtuv avalikku korda ähvardav oht: politseil on õigus Eli õigusakti või välislepingu täitmiseks töödelda isikuandmeid varjatult, s.t. eesmärgi andmesubjekti eest varjates (PPVS § 7 ⁴⁷). II. Teostaja: PPA, MTA, Sõjaväepolitsei ning JM vanglate osakond, vangla III. Järelevalve: teenistuslik: ministeeriumid <i>ex ante:</i> halduskohus <i>ex post:</i> prokuratuur, ÕK (ÕKS)	Põhiseadusliku korra kaitse korrakaitse menetluses: I. Õiguslikud alused: Jälitustegevus järgmiste kuritegude olemuslike liikide ärahoimiseks ja tõkestamiseks ning selleks vajaliku teabe kogumiseks ja töötlemiseks: riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldne muutmine (JAS § 6 p 1); terrorism ja selle rahastamine (JAS § 6 p 2 ¹); riigi julgeolekut ohustav korruptsioon (JAS § 6 p 2 ²); inimsuse ja rahvusvahelise julgeoleku vastased kuriteod (JAS § 6); lõhkeaine või –seadeldisega seotud kuriteod (JAS § 6). PPA ja KAPO vahelise uurimisalluvuse määramise §-le 2 anda täpsustav roll JAS §-s 6 sätestatud kategooriate suhtes. II. Teostaja: KAPO III. Järelevalve: teenistuslik: Siseministeerium <i>ex ante:</i> halduskohus <i>ex post:</i> prokuratuur, Riigikogu erikomisjon (JAS § 36), ÕK	
	VASTULUURE (JAS, KKS)			Põhiseadusliku korra kaitse vastuluures I. Õiguslikud alused: riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamine ja tõkestamine , s.h salastatud teabe kaitse (JAS § 6 p 2); vastuluure teostamine riigi välisesinduste kaitseks (JAS § 7 lg 1 p 2); vastuluure teostamine Teabeameti teenistujate, koostööle kaasatute ja valduse kaitseks (JAS § 7 lg 1 p 3); riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamiseks või tõkestamiseks teabe kogumine RSVS ettenähtud juhtudel ja korras (KKS § 36 lg 1 p 3); rahvusvahelise sõjalise operatsiooni piirkonnas rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osaleva Kaitseväge üksuse kaitse (KKS § 36 lg 1 p 4). II. Teostaja: KAPO, Teabeamet, Kaitseväge III. Järelevalve: teenistuslik: Siseministeerium, Kaitseministeerium <i>ex ante:</i> halduskohus (JAS § 27) <i>ex post:</i> Riigikogu erikomisjon (JAS § 36), ÕK (ÕKS)
	JULGEOLEKU-KONTROLL (JKS)			Põhiseadusliku korra kaitse julgeolekukontrollis NB! Erinevalt muust jälitustegevusest on isik kontrolliks loa andmisel teadlik jälitustegevuse realiseerumise võimalusest. I. Õiguslikud alused: füüsilise või juriidilise isiku vastavuse hindamine RSVS § 32 lg 1 ja 2, § 42 lg 2 ja 3 või § 51 lg 2 sätestatud nõuetele salajase või täiesti salajase taseme riigisaladuse või salastatud välisteabe kaitseks (julgeoleku- ja taustakontrolli seadus – JKS). II. Teostajad: KAPO, Teabeamet III. Järelevalve: teenistuslik: Siseministeerium, Kaitseministeerium <i>ex ante:</i> halduskohus (JAS § 27) <i>ex post:</i> Riigikogu erikomisjon (JAS § 36), ÕK (ÕKS), AKI (IKS)
	LUURE (JAS, KKS)			Põhiseadusliku korra kaitse luures I. Õiguslikud alused: riigile välis-, majandus- ja riigikaitse poliitika kujundamiseks ning riigikaitseks vajaliku välisriike, välismaiseid tegureid või tegevust puudutava teabe kogumine ja töötlemine (JAS § 7 lg 1 p 1); rahvusvahelise sõjalise operatsiooni ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks (KKS § 36 lg 1 p 2); riigi sõjaliseks kaitsmiseks teabe kogumine ja töötlemine (KKS § 36 lg 1 p 1). II. Teostaja: Teabeamet, Kaitseväge III. Järelevalve: Kaitseministeerium

