



ÕIGUSKANTSLER

## ETTEKANNE nr 1

Tallinn

juuli 2005

### **Ettekanne Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seaduse kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseadusega**

Pöördun Teie poole põhiseaduse § 139 lg 2 ning § 141 lg 2 alusel ja teen ettepaneku:

kaaluda Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seaduse § 8 lg 1 ja § 9 lg 1 p 4 kooskõlla viimist põhiseadusega.

Leian, et Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seaduse § 8 lg 1 on osas, milles avalikustatakse kõik julgeoleku- ja luureorganite koosseisulised töötajad ning ei jäeta avalikustamata personali, kes täitsid vaid tehnilisi organi põhitegevusega mitteseotud ülesandeid, ning § 9 lg 1 p 4 osas, milles Kaitsepolitseiameti teadaandes Riigi Teataja Lisas avalikustatakse julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isiku tegevus või töökoht avalikustamise hetkel, vastuolus põhiseaduse §-dega 26, 19 ja 11 nende koostoimes.

### **MENETLUSE KÄIK**

1. Algasin avalduse alusel Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seaduse (edaspidi *OkupS*) suhtes menetluse seaduse põhiseadusele vastavuse kontrolliks.

2. Pöördusin esmalt selgituste saamiseks **Kaitsepolitseiameti** poole. Palusin ametilt andmeid senise Kaitsepolitseiameti tegevuse kohta isikute arvelevõtmisel ja avalikustamisel (kui palju on arvele võetud isikuid kokku, kui palju isikuid tegi vabatahtliku ülestunnistuse jms). Samuti palusin seisukohta järgmistes küsimustes:

1. Kas teave, mis on kogutud *OkupS*-s kirjeldatud menetluses ja ei ole veel avalikustatud (ega ole ka tegemist *OkupS* § 5 lg 2 p 1 ning § 7 lg 2 sätestatud olukorraga), on avalik teave avaliku teabe seaduse § 3 tähenduses ning kas antud teabele on võimalik juurdepääs teabenõude alusel?
2. Kui juurdepääs teabele on piiratud, siis millisel alusel?
3. Kas Kaitsepolitseiameti poole on pöördutud sellesisuliste teabenõuetega?

3. Kuna tegu on riigisaladusega, pidas Kaitsepolitseiamet oma 10.08.2004 vastuskirjas nr 1972 võimalikuks avaldada üksnes piiratud ulatuses andmeid. Kaitsepolitsei vastusest nähtub, et

ülelunnistuse teinud isikute üldarv oli tol hetkel 1153 ning Kaitsepolitsei teadaandega avalikustatud isikute arv 448, kes kõik o

NSVL julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikud.

**4.** Lisaks märkis Kaitsepolitsei, et tulenevalt avaliku teabe seaduse § 2 lõike 2 punktist 4 ja OkupS § 8 lg 4 punktist 1 ei ole teave, mis on kogutud OkupS-s kirjeldatud menetluses ja ei ole veel avalikustatud, avalik ning juurdepääs teabenõude alusel ei ole sellele võimalik. Avaliku teabe seaduse mõistes teabenõudega antud küsimuses Kaitsepolitsei poole pöördutud ei ole. Korduvalt on pöördutud ja dokumentidega on tutvumist võimaldatud üksnes OkupS § 8 lg 4 p 1 alusel.

**5.** Järgnevalt teostatud analüüsi käigus selgus, et OkupS-i regulatsioon tõstatab mitmeid olulisi põhimõttelisi küsimusi, mistõttu otsustasin täiendavalt pöörduda ka **Justiits-, Kaitse-, Sise- ja Välisministeeriumi** poole. Põhiküsimuseks oli, kas Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute avalikustamine on sobiv vahend mingi legitiimse eesmärgi saavutamisel ning kas võimaliku legitiimse eesmärgi nimel isiku eraelu puutumatus piiramine on sobiv, vajalik ja mõõdukas.

**6.** Ministeeriumite vastuste mahukuse tõttu ei esita ma siinkohal järgnevalt nende seisukohti, vaid lisan vastuste koopiad (vt lisa). Järgnevalt toon ära minu poolt teostatud õigusliku analüüsi OkupS-i vastavusest põhiseadusele.

## **ASJAKOHASED OkupS NORMID**

**7.** „Paragrahv 4. Julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemine või sellega koostöö tegemine

(1) Julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemine käesoleva seaduse mõistes on töötamine julgeoleku- või luureorgani koosseisulise töötajana.

[...].”

**8.** „Paragrahv 8. Avalikustamine

(1) Julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isik, välja arvatud käesoleva seaduse paragrahv 5 2. lõike punktis 1 märgitud tähtjaks ja korras ülelunnistuse esitanud isik, avalikustatakse pärast ühe aasta möödumist käesoleva seaduse jõustumisest Kaitsepolitseiameti teadaandena riigisekretäri korraldusel Riigi Teataja Lisas. Avalikustatakse ka isik, kes on teinud käesoleva seaduse paragrahv 5 2. lõike punktis 1 märgitud tähtjaks ja korras isikliku ülelunnistuse, kui tema kohta käivad andmed ei ole riigisaladus.

[...].”

**9.** „Paragrahv 9. Kaitsepolitseiameti teadaanne

(1) Kaitsepolitseiameti teadaandes Riigi Teataja Lisas avalikustatakse julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isiku:

1) nimi ja eesnimi;

- 2) sünniaeg;
  - 3) sünnikoht;
  - 4) tegevus või töökoht avalikustamise hetkel;
  - 5) julgeoleku- või luureorgani nimetus, mille teenistuses isik oli või millega isik koostööd tegi;
  - 6) kellena isik julgeoleku- või luureorgani teenistuses oli või koostööd tegi.
- [...].“

## ÕIGUSLIK ANALÜÜS

### 1. Põhiõiguste kaitseala riive

**10.** Esmalt tuleb leida vastus küsimusele, kas OkupS-i sätted riivavad mõnda põhiseaduses sätestatud põhiõigust.

**11.** OkupS § 1 lg 1 sätestab, et nimetatud seadusega reguleeritakse Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite (edaspidi *julgeoleku- ja/või luureorganid*) teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korda.

**12.** Vastavalt OkupS-le võetakse arvele kõik isikud, kes on olnud endise NSV Liidu ja natsistliku Saksamaa julgeoleku- või luureorganite teenistuses või tegid nendega koostööd. Isikud, kes on ennast vabatahtlikult ühe aasta jooksul pärast OkupS-i jõustumist võtnud arvele (tegid seadusega ja selle alusel kehtestatud korras<sup>1</sup> ülestunnistuse), avalikustatakse ainult isiku kirjaliku nõusoleku alusel, välja arvatud juhtumid, kui isik keeldub enda kohta andmast teavet või annab teadlikult vale informatsiooni. Avalikustatakse ka isik, kes võib olla küll teinud OkupS-s märgitud tähtjaks ja korras isikliku ülestunnistuse, kuid kelle kohta käivad andmed ei ole riigisaladus (riigisaladuse seaduse § 6 p 17)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuse 5.07.1995 määrusega nr 257 kinnitatud „Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isiku ülestunnistuse esitamise kord“ (RT I 1995, 60, 1021).

<sup>2</sup> Riigisaladuse seaduse § 6 p 17: „Salajase“ tasemega riigisaladuseks on järgmine teave: Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seaduse (RT I 1995, 17, 233) § 5 lõike 2 punktis 1 sätestatud korras Kaitsepolitseiametile julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemise või sellega koostöö tegemise kohta isikliku ülestunnistuse esitanud isikut puudutavad andmed, välja arvatud juhul, kui julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isik on eeltoodud teenistuse või koostööga seonduvalt rikkunud sel ajal kehtinud seadusi või toime pannud inimsusevastaseid kuritegusid või sõjakuritegusid ning seaduse rikkumine või kuriteo toimepanemine selle isiku poolt on kohtulikult tõendatud jõustunud kohtulahendiga või kui julgeoleku- või luureorgani teenistuses oli või tegi sellega koostööd Vabariigi President või Riigikogu, Vabariigi Valitsuse või Riigikohtu liige. Seda teavet sisaldav teabekandja salastatakse 50 aastaks. Salastatus kustub, kui isiku surmast on möödunud 20 aastat, kuid sealhulgas mitte rohkem kui 50 aastat teabekandja salastamisest arvates.“

**13.** Seega kannab seadus kahte eesmärki: sätestada materiaalõiguslikud alused ja menetluslik kord julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute **arvelevõtmiseks** ning **avalikustamiseks**.

**14.** Olen seisukohal, et OkupS riivab eeskätt põhiseaduse § 19 lõikes 1 ja §-s 26 sätestatud põhiõigusi: **üldist isiksusõigust ning perekonna- ja eraelu puutumatus**.

**15.** Põhiseaduse § 19 lg 1 kohaselt on igäühel õigus vabale eneseteostusele. Nimetatud sättes sisaldub üldise vabadusõiguse aluspõhimõte, millest tuleneb üldine isiksusõigus. Üldise isiksusõiguse enesemääramisõigus puudutab ka isiku informatsioonilist enesemääramist, mis tähendab igäühe õigust ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse.<sup>3</sup> Seega hõlmab vabaduse põhimõte endas ka õiguse enda kohta käivat informatsiooni vabalt kasutada ja eeldada, et riik ei piiraks seda õigust, võttes isikult otsustusõiguse enda andmete kasutamise kohta.

**16.** Põhiseaduse §-st 26 tuleneb isiku õigus eraelu puutumatusse. Tegu on riigi kohustusega mitte sekkuda isiku eraellu.<sup>4</sup> Isiku eraelu mõiste on laiaulatuslik määratlus, millel puudub ammendav definitsioon. Muu hulgas hõlmab eraelu võimude poolt isiku kohta käiva teabe kogumist ja talletamist.<sup>5</sup> Samuti kaitseb isiku õigus eraelu puutumatusse isiku õigust elada üksi ja vabana soovimatust tähelepanust.<sup>6</sup>

**17.** Isiku mineviku kohta andmete kogumine ja avaldamine võib konkreetselt juhtumist sõltuvalt riivata lisaks ka teisi põhiõiguseid, nt §-st 42 tulenevat õigust, mille kohaselt ei või avalik võim koguda ega talletada Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt andmeid tema veendumuste kohta. Arvestades julgeoleku- või luureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute avalikustamisega kaasnevat võimalikku negatiivset avalikku tähelepanu, „stigmatiseerimist“ (nt nn endise KGB ohvitserina) ja võimalikku maine langust, siis vaatamata asjaolule, et tegu on isiku enda tegevusest põhjustatud tagajärgedega, võib andmete kogumine ja avalikustamine takistuseks saada ka muude isiku ja ühiskonna vaheliste kontaktide loomisel, nt töökoha leidmisel (põhiseaduse § 29) jms.

**18.** Enne isikuandmete kogumise ja avalikustamise põhiseaduspärasuse hindamise küsimuse juurde asumist pean vajalikuks lisaks rõhutada, et iga isikuandmete töötlemine<sup>7</sup> peab teenima konkreetset eelnevalt püstitatud eesmärki (eesmärgipärase töötlemise nõue) ning isikuandmeid ei tohi töödelda rohkem kui hädapärast vajalik (minimaalsuse põhimõte).

<sup>3</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Justiitsministeerium. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 161.

<sup>4</sup> Sama Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi (edaspidi *RKPJK*) 24.12.2002 otsus asjas nr 3-4-1-10-02, p 28; 05.03.2001 otsus asjas nr 3-4-1-2-01, p 14.

<sup>5</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 04.05.2000 otsus asjas Rotaru vs. Rumeenia, p 46: „The Court points out that both the storing by a public authority of information relating to an individual's private life and the use of it and the refusal to allow an opportunity for it to be refuted amount to interference with the right to respect for private life secured in Article 8 § 1 of the Convention (see the following judgments: Leander cited above, p. 22, § 48; Kopp v. Switzerland, 25 March 1998, *Reports* 1998-II, p. 540, § 53; and *Amann* cited above, §§ 69 and 80).“ Vt ka *RKPJK* 24.12.2002 otsus asjas nr 3-4-1-10-02, p 23; Riigikohtu halduskolleegiumi 23.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-57-03, p 17.

<sup>6</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 27.07.2004 otsus asjas Sidabras ja Džiautas vs. Leedu, p 43.

<sup>7</sup> Isikuandmete kaitse seaduse § 5 kohaselt on isikuandmete töötlemine iga isikuandmetega tehtav toiming, sealhulgas isikuandmete kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine, juurdepääsu võimaldamine, päringute teostamine, väljavõtete tegemine, kasutamine, edastamine, riskasutamine, ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine või mitu eeltoodud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist või kasutatavatest vahenditest.

**19. Eesmärgipärase töötlemise nõude** kohaselt tohib isikuandmeid töödelda ainult eelnevalt üheselt kindlaksmääratud ülesande täitmiseks või eesmärgi saavutamiseks, esialgsetest vajadustest erineval eesmärgil isikuandmeid töödelda ei ole lubatud.<sup>8</sup> Kui eesmärk on saavutatud, tuleb isikuandmete töötlemine lõpetada. Samas peavad kõik töödeldavad isikuandmed seatud eesmärgi saavutamiseks vajalikud olema – „igaks juhuks“ isikuandmete kogumine on keelatud.

**20. Minimaalsuse põhimõtte** kohaselt tohib isikuandmeid koguda vaid ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks.<sup>9</sup> Selleks tuleb vastata küsimusele, kas seatud eesmärki ei ole võimalik saavutada ilma isikuandmeid töötlemata ning kas kasutatavad isikuandmed ei ületa eesmärgi saavutamiseks vajalikku. Juhul, kui tulemuseni on võimalik jõuda ilma isikuandmeid kasutamata, ei saa andmetöötlusega kaasnevat eraelu puutumatus riivet õigustatuks lugeda. Teisisõnu lasub andmetöötlejal kohustus põhjendada, miks ei ole ilma isikuandmeteta võimalik oma ülesandeid täita.

**21.** Esiletoodud andmekaitse põhimõtted peavad kaasa aitama sellele, et isikuandmeid töödeldaks (kogutaks, avalikustataks) ainult siis, kui selleks on möödapääsmatu vajadus ning kui andmete töötlemisega ei kaasne põhjendamatu riiveid üksikisiku eraelule.

## **2. Põhiõiguste ja -vabaduste riive põhiseaduslik õigustus**

**22.** Põhiõiguste riive on põhiõiguste kaitsealas olevate põhiõiguste mõjutamine riigi poolt õigusaktide või muu toiminguga. Riive on põhiõiguste rikkumine, kui ta on formaalselt või materiaalselt põhiseadusevastane.

**23.** Abstraktse normikontrolli raames eeldab riive formaalse õiguspärasuse kontroll analüüsi, kas piirang on kehtestatud seadusega, mille vastuvõtmisel on järgitud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid; kas seadus vastab põhiseaduse § 13 lõikest 2 tulenevale määratuse põhimõttele ning kas on järgitud põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevat parlamendireservatsiooni põhimõtet. Riive materiaalse õiguspärasuse eelduste kohaselt peab piiraval seadusel olema legitiimne eesmärk ning põhiõiguste riive peab olema kooskõlas põhiseaduse § 11 teisest lausest tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Antud juhul keskendun õigusliku analüüsi käigus üksnes riive materiaalse õiguspärasuse kontrollile.

### *2.1. Seaduse legitiimne eesmärk*

**24.** Kuigi OkupS peab julgeoleku- ja luureorganite all silmas nii Saksa *Reich*’i julgeolekuorganeid ning relvajõudude luure- ja vastuluureorganeid ning nendele alluvaid struktuure (määratletud § 2 lõikes 1) kui ka NSV Liidu julgeolekuorganeid ning relvajõudude luure- ja vastuluureorganeid ning nendele alluvaid struktuure (määratletud § 2 lõikes 2), siis praktikast ilmneb, et kõik

<sup>8</sup> Eesmärgipärasuse nõue kajastub Euroopa Nõukogu andmekaitse konventsiooni artikli 5 punktides b, c ja e, samuti Euroopa Liidu andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ artikli 6 punkti 1 alapunktides b ja e. Eestis on eesmärgipärasuse nõue sätestatud isikuandmete kaitse seaduse § 6 punktis 2.

<sup>9</sup> Minimaalsuse nõue tuleneb isikuandmete kaitse seaduse § 6 punktist 3, samuti Euroopa Nõukogu andmekaitse konventsiooni artikli 5 punktist c ning Euroopa Liidu andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ artikli 6 punkti 1 alapunktist c.

teadaanded, mis on avaldatud (kokku 448 isikut),<sup>10</sup> on arvele võetud NSV Liidu julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute kohta. Mitte ühegi Saksa *Reich*'i julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isiku kohta andmeid avaldatud ei ole. Siit võib järeldada, et seaduse eesmärgiks on siiski eeskätt endise NSV Liidu julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmine ja avalikustamine.

**25.** Miks seadus hõlmab just NSV Liidu ja Saksa *Reich*'i julgeoleku- ja luureorganeid, selgitas Enn Tarto eelnõu teisel lugemisel 16.01.1995 asjaoluga, et Eesti oli Teise maailmasõja ajal okupeeritud mõlema riigi poolt.<sup>11</sup>

**26.** Põhiseaduse §-s 26 nimetatud eraelu puutumatus on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus – seda on võimalik piirata üksnes sättes nimetatud eesmärkidel: tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Kuna tegu on abstraktse normikontrolliga ning tulenevalt asjaolust, et põhiseaduse § 26 on erinormiks põhiseaduse § 19 suhtes, analüüsin lähtudes põhimõttest *lex specialis derogat legi generali* julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute kohta andmete kogumist ja avalikustamist järgnevalt eelkõige põhiseaduse § 26 kontekstis.

**27.** OkupS-i eelnõu üldisemaks eesmärgiks oli endistele julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikutele võimaluse andmine **väljendada oma lojaalsust Eesti riigi suhtes**. Seletuskirjas<sup>12</sup> märgitakse, et „[e]elnõu eesmärgiks ei ole kedagi tema mineviku pärast kriminaalkorras või muul viisil karistada. [...] Eelnõu eesmärgiks on kaasa aidata võimalikult suure hulga isikute väljaselgitamisele, samuti nende suhete korraldamisele Eesti riigiga seaduslikul alusel.“ (lk 2) Samuti lisatakse, et „[e]ndise NSV Liidu julgeoleku- ja luureorganid värbasid koostööle Eestis aga ka rohkesti isikuid, kes praegu kahetsevad või häbenevad oma minevikku ning korraldaksid võimaluse korral oma suhted Eesti riigiga lojaalsete kodanikena.“ (lk 1)

### 2.1.1. Arvelevõtmise eesmärk

**28.** Nii seaduse eelnõu seletuskirjast kui ka Riigikogus eelnõu arutelul peetud sõnavõttudest nähtub, et julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute kohta **andmete kogumise konkreetseks eesmärgiks oli Eesti Vabariigi iseseisvuse ja julgeoleku kaitse**.

<sup>10</sup> Kaitsepolitsei ameti teadaanded: RTL 1998, 23; 1999, 169; 2000, 29; 2001, 36; 2002, 43; 2003, 57; 2004, 79.

<sup>11</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 74; vt ka Enn Tarto vastuseid Kalle Kulboki küsimustele seoses Taani ja Rootsi Kuningriigiga: VII Riigikogu stenogrammid 1994. VI köide, lk 1249; VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 249.

<sup>12</sup> Kasutatud on Vabariigi Valitsuse poolt 03.01.1995 heakskiidetud eelnõu seletuskirja; nimetatud eelnõu esitati 16.01.1995 ka Riigikogule, kuid Vabariigi Valitsus võttis selle Riigikogu menetlusest 22.02.1995 tagasi, kuna Riigikogu võttis 06.02.1995 vastu Riigikogu ajutise komisjoni „NSV Liidu ja teiste riikide julgeoleku- ning luureorganite tegevuse uurimiseks Eestis“ algatatud samasisulise seaduse eelnõu. Kuna valitsuse algatatud eelnõu tekst on peaaegu identne Riigikogu algatatud eelnõuga, siis on seletuskirjas sisalduv asjakohane ka vastu võetud seaduse eelnõu suhtes. Ka Enn Tarto märkis eelnõu teisel lugemisel 16.01.1995, et mõlemad eelnõud on samasugused ning et Riigikogu komisjon kasutas algmaterjalidena valitsusega koostöös moodustatud ühiskomisjoni materjale. Vt: VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 73.

29. Seletuskirjast selgub, et „[...] eriti NSV Liidu luureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikud kujutavad endast vähemal või suuremal määral potentsiaalset ohtu Eesti Vabariigi julgeolekule, kuna nad oma mineviku tõttu on välisriikide praeguste luureorganite poolt kergesti šantažeeritavad või uuesti värvatavad.“ (lk 1) Kuna „ENSV KGB tegevuse lõpetamisega seotud praktiliste meetmete realiseerimise“<sup>13</sup> protokollis sätteid ei viidud kunagi ellu, siis oli Eesti Vabariigile vajalik omada täielikku informatsiooni tema territooriumil tegutsenud julgeoleku- ja luureorganite isikkoosseisu ja agentuuri kohta. Ka Enn Tarto rõhutas eelnõu teisel lugemisel 16.01.1995, „[...] et selle ummikseisu säilitamine, mis praegu on tekkinud, ohustab otseselt Eesti riiklikku julgeolekut. Andmeid on vähe, isikud ei tule ise avalikustama.“<sup>14</sup>

30. Põhiseaduse § 26 Eesti riigi julgeoleku kaitse eesmärgil eraelu puutumatus piiramise võimalust selgesõnaliselt ette ei näe. Siiski on põhiseaduse § 26 puhul tegu avara loeteluga, mille laiendav tõlgendamine võimaldab praktiliselt kõik mõistlikud piirangud paigutada selle alla.<sup>15</sup> Nii võib OkupS-s sätestatud andmete kogumise eesmärki riigi julgeoleku tagamisel seostada sättes nimetatud teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsega, kuritegude tõkestamisega, samuti avaliku korra kaitsega. Laiendavat tõlgendust viisil, mille kohaselt riigi julgeoleku kaitse on kaetud põhiseaduse §-s 26 nimetatud eesmärkidega, toetab ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 lg 2, mis otseselt nimetab eraelu puutumatus piiramise võimaliku alusena riigi julgeolekut. Samuti toetab laiendavat tõlgendamist asjaolu, et Eesti riigi julgeolekut võib käsitleda iseseisva põhiseaduse preambulast tuleneva põhiseaduse materiaalse printsiibina. Üldtunnustatud põhimõtte kohaselt võib nii (kvalifitseeritud) seadusereservatsiooniga põhiõiguseid kui ka seadusereservatsioonita põhiõiguseid piirata ka juhul, kui seda tingivad teised põhiõigused või muud põhiseaduse materiaalsed printsiibid.

31. Seega on julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise läbi põhjustatud **põhiõiguse riive eesmärk legitiimne**.

### 2.1.2. Avalikustamise eesmärk

32. Küsimus julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamisest on keerulisem. Enn Tarto märkis eelnõu esimesel lugemisel 14.12.1994, et „[...] kes nüüd ei taha ennast vabatahtlikult arvele võtta, nende suhtes on mitmesuguseid meetmeid, eelkõige avalikustamine.“<sup>16</sup> Eelnõu seletuskirjas rõhutatakse, et „[e]elnõus sätestatud reeglid avaldavad nimetatud isikutele ühelt poolt survet avalikustamise nõude kaudu, teiselt poolt võimaldavad ülestunnistuse teel avalikustamist ära hoida [...]“.

33. OkupS-s sätestatud avalikustamist võib ühest küljest mõista kui sunnimehhanismi, mille eesmärgiks oli isikutele surve avaldamine vabatahtliku ülestunnistuse tegemiseks, et seeläbi tagada endiste julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ning nendega koostööd teinud isikute kiire arvelevõtmine: isikud, kes pärast OkupS-i jõustumist ühe aasta jooksul läksid ja tegid

<sup>13</sup> Protokollis lubas ENSV Riiklik Julgeoleku Komitee üle anda kolme päeva jooksul selleks loodud ekspertkomisjonile ENSV Riikliku Julgeoleku Komitee struktuuri ja funktsioonide kohta käiva informatsiooni ning pensionäride ja vabastatud kaastöölise nimekirjad.

<sup>14</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 75.

<sup>15</sup> Sama seisukoht: Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Justiitsministeerium. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 232.

<sup>16</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1994. VI köide, lk 1248.

vabatahtlikult ülestunnistuse, neid reeglina ei avalikustata. Avalikustamine oli **vahendiks arvelevõtmise protsessi kiirendamiseks, et seeläbi kaasa aidata riigi julgeoleku tagamisele**. Kuna riigi julgeoleku tagamise eesmärk on eraelu riivena legitiimne, siis tuleb põhiõiguste piiramise eesmärki tol hetkel pidada legitiimseks.

**34.** Pärast aasta möödumist seaduse jõustumisest avalikustamine ei soodustanud ega soodusta ka tänasel päeval enam arvelevõtmist. Isikul ei ole vabatahtliku ülestunnistamisega võimalik avalikustamist ka vältida. Ehk teiste sõnadega tekib küsimus, kas avalikustamist saab mõista isiku „karistamisena“ selle eest, et isik ei võtnud ennast ise vabatahtlikult ühe aasta jooksul arvele, või omab avalikustamine **tänasel päeval iseseisvat tähendust ja legitiimset eesmärki eraelu puutumatusse riive õigustamiseks**.

**35.** Nii Justiits-, Sise- kui ka Välisministeeriumi hinnangul (vähemal või suuremal määral) on avalikustamise läbi isiku põhiõiguste piiramise (iseseisvaks) eesmärgiks **riigi julgeoleku tagamine**, mida tuleb pidada legitiimseks.

**36.** Välisministeeriumi hinnangul võib riigi julgeoleku ja turvalisuse tagamisel omada tähtsust, et avalikkus oleks teadlik isikutest, kes end vabatahtlikult arvele ei võtnud. See aitaks vältida selliste isikute edasist demokraatia ja õigusriigi vastu suunatud tegevust ning hoiataks teisi isikuid hoiduma sellelaadsest tegevusest.

**37.** Siseministeerium oma seisukohta, kuidas avalikustamine aitab kaasa riigi julgeoleku tagamisele, pikemalt ei põhjenda ega argumenteeri, kuid on lisaks seisukohal, et julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamine vähendab mittekontrollitava informatsiooni osakaalu ja mõju. Antud teabe mitteavalikustamine ei ole otstarbekas, tekitab ühiskonnas lisapingeid ja võib muuta mitmed isikud šantažeeritavaks. Riiklikult korraldatud avalikustamine vähendab konkreetsete juhtumite uudisväärtust ja massimeedia suva avalikkusele esitatava info valikul. Samadel põhjustel ei saa Siseministeeriumi hinnangul avalikustamist käsitleda karistamisena, kuna läbi avalikustamise ennetab ja tõkestab riik antud isikute vastu suunatud võimalikke väljapressimisi. Kõige paremini toimiv vahend KGB võrgustiku seoste vältimiseks või katkestamiseks on alati olnud avalikustamine, kuid enamasti ei jätku seotud isikutel endil avalikustamiseks julgust.

**38.** Eeltoodud Siseministeeriumi seisukohtadega, et avalikustamise eesmärgiks on tõese teabe avaldamise kaudu kontrollida riigi poolt informatsiooni levikut ja ühtlasi vältida isikute šantažeerimist (seeläbi kaitsta ka isikut ennast), ei saa üheselt nõustuda. Taolise argumendi kummutab või selle tähtsust vähendab asjaolu, et Kaitsepolitseiametile julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemise või sellega koostöö tegemise kohta isikliku ülestunnistuse esitanud isikut puudutavad andmed on üldjuhul salajase tasemega riigisaladuseks (riigisaladuse seaduse § 6 p 17), mida ei avalikustata. Kui riik sooviks avalikustamise kaudu saavutada eelpool nimetatud eesmärki, ei saaks ülestunnistuse teinud isikuid jätta avalikustamata. Ülestunnistuse teinud isikute andmed avalikustatakse üksnes juhtudel, kui:

1. isik keeldub andmast OkupS § 6 lõikes 1 sätestatud teavet või annab teadlikult vale teavet;
2. julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isik on teenistuse või koostööga seondult rikkunud sel ajal kehtinud seadusi või toime pannud inimsusevastaseid kuritegusid või sõjakuritegusid ning seaduse rikkumine või kuriteo toimepanemine selle isiku poolt on kohtulikult tõendatud jõustunud kohtulahendiga;



3. julgeoleku- või luureorgani teenistuses oli või tegi sellega koostööd Vabariigi President või Riigikogu, Vabariigi Valitsuse või Riigikohtu liige.

**39.** Nimetatud aluste puhul on tegu selgelt avaliku huviga avalikustamise poolt: isiku poolt teabe andmisest keeldumine või valeandmete esitamine, jõustunud kohtulahendiga tuvastatud isiku (raske) seadusrikkumine või isiku kõrge ametikoht. Ülestunnistust mitteteinud isikute puhul võib eeltoodud alus (kõrge ametikoht, seadusrikkumise toimepanemine) puududa.

**40.** Nagu eelpool mainitud, on ka Justiitsministeerium seisukohal, et avalikustamine omab käesoleval hetkel iseseisvat funktsiooni riigi julgeoleku tagajana ning ei ole käsitletav üksnes sunnimehhanismina, mille eesmärgiks oli isikutele surve avaldamine vabatahtliku ülestunnistuse tegemiseks. Arvestades ajaloolist tuginevat Eesti Vabariigi kartust Venemaast lähtuva ohu vastu, võib ministeeriumi arvates eeldada avalikku huvi julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute väljaselgitamiseks ning ka avalikustamiseks. Avalikustamisel riigi julgeoleku tagamise eesmärgil ülestunnistuse teinud isikute ja ülestunnistust mitte teinud isikute erinev kohtlemine on Justiitsministeeriumi hinnangul põhjendatud asjaoluga, et erinevalt isikutest, kes ei ole õigeaegselt näidanud koostöövalmidust ning on sellega seadnud kahtluse alla enda lojaalsuse Eesti Vabariigile, on põhjendatud isikute, kes on püüdnud iseseisvalt ning õigeaegselt endast lähtuvat võimalikku ohtu minimeerida ning näidanud sellega lojaalsust Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale, soodsam kohtlemine. Seadusandja pidas võimalikuks nende isikute, kes näitasid ülestunnistusega oma lojaalsust, isikuandmete ulatuslikumat kaitset võrreldes nende isikutega, kes otsustasid enda tegevust varjata ja löid seega täiendava ohu Eesti Vabariigi julgeolekule.

**41.** Leian, et Justiitsministeeriumi seisukoht on antud küsimuses põhimõtteliselt asjakohane. Olen seisukohal, et arvestades Eesti Vabariigi ajaloolist kogemust, peaks Eestit okupeerinud riikide julgeoleku- ja luureorganite tegevusega seonduv teave olema eelduslikult tulenevalt **olulisest avalikust huvist** avalik.

**42.** Kuigi isikuandmete töötlemisel kehtib eesmärgipärasuse põhimõte, mistõttu reeglina ei ole töötlemine õigustatud lihtsalt viitega määratlemata õigusmõistele „avalik huvi“, siis leian, et antud juhul on tegu avalikustamist legitimeerivate kaalukate, kogu Eesti riikluse ja põhiseadusliku korra aluseks olevate väärtuste kaitsega. Teave Eesti territooriumil toimunu kohta on osa Eesti rahva ajaloolisest mälestusest ning äärmiselt oluline Eesti riigile ja ka laiemalt kogu avalikkusele. Sh silmas pidades vajadust kindlustada ja arendada riiki ning tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade (põhiseaduse preambula). Avalik toimumust rääkimine aitab tagada läbipaistvuse ja selguse, samuti üldise sisemise rahu ühiskonnas. Ühiskonnast, kus avaliku võimu tegevusega (eriti julgeoleku- ja luureorganitega) seotud teave oli kõik varjatud ja salajane, üleminekul demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi korraldusele, kus austatakse avatud ühiskonna põhimõtet ning seeläbi luuakse võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (vt ka avaliku teabe seaduse § 1), on minevikuga seonduva informatsiooni avalikkus äärmiselt oluline. Oma teatud tähendus on avalikustamisel kindlasti ka Eesti Vabariigi iseseisvuse ja julgeoleku kaitseks. Kõiki eeltoodud aspekte (kui avalikustamisega kaitstav eesmärk) tähistan järgnevalt mõistega „avalik huvi“.

**43.** Eeltoodust tulenevalt leian, et julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise läbi põhjustatud **põhiõiguse riive eesmärk on antud küsimuse erilisust arvestades legitiimne.**<sup>17</sup>

## 2.2. Proportsionaalsus

**44.** Järgnevalt tuleb kontrollida piirangu proportsionaalsust. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sedastanud proportsionaalsuse kontrollimise testi, mille kohaselt kontrollitakse piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kolmel astmel: abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus. Riigikohus on määratlenud sobiva meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Vajalikkuse kriteerium proportsionaalsuse hindamisel tähendab, et eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on eesmärgi saavutamiseks vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Mõõdukuse puhul on olulised põhiõiguste riive intensiivsus ja riivet õigustavate põhjuste kaalukus: mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.<sup>18</sup>

### 2.2.1. Arvelevõtmise sobivus, vajalikkus, mõõdukus

**45.** OkupS kohaselt võetakse arvele kõik Eesti kodanikud, välismaalased ja kodakondsuseta isikud, kes on olnud julgeoleku- või luureorganite teenistuses või teinud nendega koostööd ajavahemikus 17.06.1940 kuni 31.12.1991 ning kes elavad Eesti Vabariigi jurisdiktsioonile alluval territooriumil (OkupS § 3). Seadus ei hõlma seega isikuid, kes pärast nimetatud ajavahemikku olid või jätkuvalt on võõrriikide julgeoleku- või luureorganite teenistuses või teevad nendega koostööd – nende suhtes kohaldatakse kriminaalkoodeksis või karistusseadustikus sätestatud.<sup>19</sup>

**46.** Enn Tarto rõhutas eelnõu teisel lugemisel 16.01.1994, et „[p]raegu on niisugune olukord, et paraku need KGB-lased ja isikud, kes on KGB-ga koostööd teinud, ei tõtta enda avalikustamisega. Väga vähe on neid, kes on tulnud ja ennast avalikustanud. Selline olukord asetab meid

<sup>17</sup> Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on 27.07.2004 otsuses asjas Sidabras ja Džiautas vs. Leedu, mis käsitles nõukogude režiimi kaastööliste tegevuspiiranguid, märkinud, et arvesse tuleb võtta Leedu kogemust nõukogude korra osas ning et KGB tegevus oli vastuolus nii Leedu konstitutsiooniga kui ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni põhimõtetega: „The Court must have regard in this connection to Lithuania’s experience under Soviet rule, which ended with the declaration of independence in 1990. It has not been contested by the applicants that the activities of the KGB were contrary to the principles guaranteed by the Lithuanian Constitution or indeed by the Convention. Lithuania wished to avoid a repetition of its previous experience by founding its State *inter alia* on the belief that it should be a democracy capable of defending itself. [...] In view of the above considerations, the Court accepts that the restriction of the applicants’ employment prospects under the Act, and hence the difference of treatment applied to them, pursued the legitimate aims of the protection of national security, public order, the economic well-being of the country and the rights and freedoms of others [...]“. Samuti tõi Euroopa Inimõiguste Kohus 20.05.1999 otsuses asja Rekvényi vs. Ungari isiku õiguste piirangute analüüsimisel välja totalitaarse režiimi kogemuse, mis võib olla „tungivaks sotsiaalseks vajaduseks“ („pressing social need” in a democratic society), mis õigustab riivet.

<sup>18</sup> RKPJK 06.03.2002 otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>19</sup> Seda rõhutas ka Enn Tarto eelnõu esimesel lugemisel 14.12.1994 mitmetes oma vastustes Riigikogu liikmete küsimustele. Vt: VII Riigikogu stenogrammid 1994. VI köide, lk 1249.

niisugusesse situatsiooni, et informatsioon on võõraste riikide käes, aga meie riigil informatsiooni ei ole. Järelikult teised riigid saavad nende isikutega manipuleerida, kuna arhiivimaterjale on ka napilt, kuigi me töötame selles suunas, et neid ikkagi rohkem oleks.<sup>20</sup>

**47.** Informatsioon isikute kohta, kes töötasid võõrriikide julgeoleku- ja luureorganites, on Eesti riigile olulise tähtsusega, kuna riik peab kaitsma oma julgeolekut, mis on kaalukas põhiseaduslik väärtus. Arvestades näiteks võimalikku välisriikide julgeoleku- ja luureorganite vastavasisulist tegevust Eesti suunal, on antud informatsiooni olemasolu riigile äärmiselt vajalik. Arvelevõtmise kaudu on võimalik välja selgitada isikud, kes antud hetkel võivad võõrriikide poolt olla uuesti värvatud aktiivsesse luuretegevusse või kellega võõrriik saaks oma äranägemise järgi manipuleerida. Antud protsess oleks võõrriigi jaoks oluliselt raskendatud, kui Eesti riik omab juba nende isikute tegevuse kohta informatsiooni.

**48.** Samuti tagab antud teabe omamine, et võõrriikide julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikud, kes võivad ohustada Eesti riiklust, ei satuks Eesti Vabariigi riigiametites kõrgetele ametikohtadele (vt ka seadust süümevande andmise korra kohta, mille seostelega OkupS-ga korduvalt eelnõu arutelu käigus viidati<sup>21</sup>, samuti OkupS § 5 lg 5).

**49.** OkupS kohaselt võetakse arvele kõik isikud, kes on olnud julgeoleku- või luureorganite teenistuses või teinud nendega koostööd. Seejuures ei ole arvelevõetavaid isikuid eristatud ametikohtade kaupa ega jäetud välja nt tehnilisi töötajaid ja abipersonali (OkupS § 4 lg 1: „[...] töötamine julgeoleku- või luureorgani koosseisulise töötajana“). Seletuskirjas selgitatakse seda asjaoluga, et „[...] on olnud juhuseid, et isikud olid julgeoleku- või luureorgani kaadriteenistuse poolt vormistatud tööle abipersonalina, tegelikult tegelesid aga otseselt luureandmete kogumise või isikute jälitamisega. Seetõttu tuleb iga konkreetset juhtumit käsitleda konkreetse isiku tegevuse (tegude) põhjal. Samal põhjusel ei ole võimalik ka lahti kirjutada mõistet [...] „muud teadlikku ja vabatahtlikku koostööd“, kuna fakti koostöö kohta organiga tuleb käsitleda kui ainulaadset.“ (lk 3)<sup>22</sup> Sama seisukohta, et ametikohtade või tiitlite kaupa ei ole võimalik seaduses loetelu esitada, rõhutas ka Jaak Roossaare eelnõu esimesel lugemisel 14.12.1994, märkides lisaks, et „[m]e ei soovi tülitada lihtinimesi, vaid soovime arvele võtta tegelikke agente ja koostöötegijaid, kes sisuliselt tegutsevad või tegutsesid meie riigi vastu.“<sup>23</sup> Korduvalt rõhutati Riigikogus siiski ka asjaolu, et iseenesest ei käsitleta arvelevõetavaid isikuid kurjategijatena – kurjategijaks saab isiku nimetada üksnes kohus tema poolt tuvastatud asjaolude alusel.<sup>24</sup>

**50.** Kuigi arvele võetakse seega kõik julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikud sõltumata konkreetsest juhtumist (piirangut kohaldatakse abstraktselt), siis arvestades eelpool esitatud selgitusi, saab seda pidada põhjendatuks.

**51.** Leian, et julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute **arvelevõtmist saab pidada sobivaks, vajalikuks ja mõõdukaks vahendiks eesmärgi (riigi julgeoleku kaitse) saavutamisel.**

<sup>20</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 73.

<sup>21</sup> Nt VII Riigikogu stenogrammid 1994. VI köide, lk 1248; VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 72, 76.

<sup>22</sup> Tuleb märkida, et sama probleem näiteks mõiste „agent“ sisustamisel tõstatati ka seaduse süümevande andmise kohta arutelul Ülemnõukogus; vt: Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 12. koosseisu erakorraline istungjärk 17.06.1992, I lugemine, lk 86, 89; 01.07.1992, II lugemine, lk 103; 08.07.1992, III lugemine, lk 133.

<sup>23</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1994. VI köide, lk 1250.

<sup>24</sup> Viited sellele VII Riigikogu stenogrammid 1994. VI köide, lk 1248; VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 71, 75.

### 2.2.2. Avalikustamise sobivus, vajalikkus, mõõdukus

**52.** Nagu eelpool selgitasin, on võõrriikide julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamise eesmärk (mitmeid aspekte hõlmava avalike huvide kaitse) legitiimne. Leian, et see on ka sobiv vahend avalike huvide tagamiseks. Sobivuse küsimust analüüsisin sisuliselt juba punktis 43.

#### (a) Vajalikkus

**53.** Leian, et avalikustamine on ka vajalik meede avaliku huvi tagamiseks. Meetme vajalikkuse hindamisel tuleks alternatiivse meetmena julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamise kõrval kõne alla süümevanne, kus isik vande andmisega deklareerib avalikult, et ta ei ole viidatud organitega seotud olnud. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 6 kohaselt kehtis kuni 31.12.2000<sup>25</sup> süümevande andmise kohustus: Vabariigi Presidendi ametikohale, Riigikogusse või kohaliku omavalitsuse volikogusse kandideerija, samuti isik, kes taotleb peaministri, ministri, Riigikohtu esimehe, Riigikohtu liikme, kohtuniku, õiguskantsleri, riigikontrolöri, Eesti Panga presidendi, kaitseväe juhataja või ülemjuhataja või mis tahes muud valimise või nimetamise alusel täidetavat ametikohta riigi- või kohaliku omavalitsuse organis, pidi andma kirjaliku süümevande selle kohta, et ta ei ole olnud Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure või vastuluure teenistuses ega agent ega ole osalenud kodanike jälitamisel ja represseerimisel nende poliitiliste veendumuste, ebalojaalsuse, klassikuuluvuse või Eesti Vabariigi riigi- või kaitseteenistuses olemise eest. Süümevande mitteandmine või kui süümevandega kinnitatu ei vastanud tõele, **välistas isiku ametikohale nimetamise või sellel jätkamise**. Täpsemalt reguleeris süümevande andmisega seonduvat seadus süümevande andmise korra kohta.

**54.** Esiteks tuleb rõhutada, süümevande andmine on isiku avalik deklaratsioon, mida on andmete puudumisel raske kontrollida. Teiseks, käesoleval hetkel põhiseaduse rakendamise seadusest tulenev süümevande andmise kohustus enam ei kehti<sup>26</sup> ning minevikus julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemine või sellega koostöö tegemine **otseselt ei välista** enam eelpool viidatud ametikohtadele nimetamist. Siiski on julgeolekuriskide maandamiseks teatud kõrgendatud avaliku huviga ametikohtadel ette nähtud **eelnev julgeoleku kontroll**, mille tulemusena on riigi julgeoleku huvides võimalik teostada ulatuslikumat isiku taustauuringut, et selgitada välja olulised asjaolud isiku mineviku kohta. Eelnev julgeoleku- või luureorganitega seotus võib välistada, kuid ei pea

<sup>25</sup> Tuleb märkida, et 08.11.2000 esitasid Enn Tarto, Vootele Hansen, Liis Klaar eelnõu „Süümevande seadus“ (575 SE) süümevande kehtestamiseks ka pärast põhiseaduse rakendamise seadusest tuleneva tähtaja möödumist, kuid nimetatud eelnõu langes menetlusest välja Riigikogu koosseisu volituste lõppemise tõttu.

<sup>26</sup> Kehtib küll ametivande andmise kohustus, kuid see ei ole samastatav süümevandega. Näiteks avaliku teenistuse seaduse § 28 lõikes 1 sätestatud süümevanne: „Töötan olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale ning kohusetundlikult ja täpselt täita ülesandeid, milleks usaldatud amet mind kohustab. Tean, et avaliku teenistuse eetikakoodeksi ja teenistuskohustuste rikkumise eest on seadus kehtestanud vastutuse.“; kohtute seaduse § 56 lg 1: „Töötan jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale. Töötan mõista õigust oma südametunnistuse järgi kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega.“

väljastama, isiku ametikohale nimetamise. Kui isik vaatamata läbiviidud julgeoleku kontrollile ja selle käigus ilmnenu seotusele julgeoleku- või luureorganitega siiski nimetatakse ametisse, võib avalikustamine tagada avalikkuse kontrolli isiku tegemiste üle.

**55.** Avalikustamise asemel võiks avalikes huvides ning sellest tuleneva riigi julgeoleku tagamisel kõne alla tulla nende ametikohtade ringi laiendamine, kuhu ilma eelneva julgeoleku kontrollita ei ole võimalik asuda. Siinkohal tuleb aga arvestada, et julgeoleku kontrolli läbiviimine toob alati kaasa intensiivse isiku põhiõiguste riive. Kontrollitavate ametikohtade ringi laiendamise kaasnaks seega **kolmandate isikute õiguste ja vabaduste riive, mistõttu ei saa rääkida alternatiivist, mis oleks isiku õigusi ja vabadusi vähem piirav, kuid sama efektiivne.**

**56.** Pean vajalikuks ka rõhutada, et **julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemine või sellega koostöö tegemine alusena, mis automaatselt väljastaks isiku ametisse nimetamise, on nii põhiseaduse kui ka Eesti poolt endale võetud rahvusvahelise kohustusi silmas pidades problemaatiline.**<sup>27</sup> Nagu märkis oma vastuses ka Välisministeerium, leidis ÜRO Inimõiguste Komitee 09.11.1995 soovitusel Eestile, et põhiseaduse rakendamise seadus tuleks viia kooskõlla Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti mittediskrimineerimise sätetega ja näha ette tõhus õiguskaitsevahend juhuks, kui inimest ei nimetata ametisse või vallandatakse põhjusel, et ta keeldub süümevande andmisest.<sup>28</sup>

**57.** Märgin ka, et 27.07.2004 tegi Euroopa Inimõiguste Kohus otsuse asjas Sidabras ja Džiautas vs. Leedu, kus tuvastati Leedu poolt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklite 8 ja 14 rikkumine, kuna Leedu 1999. aastal jõustunud seadusega piirati ebaproportsionaalselt endiste NKVD, NKGB, MGB, KGB teenistujate õiguseid. Nimelt oli väljastatud nende töötamine nii avalikus sektoris kui ka mitmetes erasektori valdkondades 10 aasta jooksul seaduse jõustumisest.<sup>29</sup>

*(b) Mõõdukus*

**58.** Julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamise mõõdukuse üle otsustamisel tuleb esmalt rõhutada, et võimalus ülestunnistus teha nähti ette seadusega. Seega oli asjakohane teave kõigile kättesaadav ja teada. Arvelevõtmise algus kuulutati välja Kaitsepolitsei ametliku pressiteadaandena, mis avaldati vähemalt kahes

<sup>27</sup> Sellele viitas ka näiteks Liia Hänni 21.02.2001 „Süümevande seaduse“ eelnõu (575 SE), millega sooviti pikendada süümevande kehtivust, esimesel lugemisel. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/02/t01022106-04.html#P252\\_46854](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/02/t01022106-04.html#P252_46854).

<sup>28</sup> “The Committee recommends that the State party review the Law on the Implementation of the Constitution with regard to the obligation to take an oath of conscience, with a view to bring the Law fully into line with non-discrimination provisions and article 25 of the Covenant and provide for the right to an effective remedy against a decision not to appoint or dismiss a person in case of refusal to take such oath.” Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/449f130231d3aeb08025656100520bc8?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/449f130231d3aeb08025656100520bc8?Opendocument).

<sup>29</sup> Article 2 of the Law on the Evaluation of the USSR State Security Committee (NKVD, NKGB, MGB, KGB) and the Present Activities of Permanent Employees of the Organisation: “Former employees of the SSC, for a period of 10 years from the date of entry into force of this Law, cannot work as public officials or functionaries in government, local or defence authorities, the State Security department, police, prosecution, courts, diplomatic service, customs, State control and other authorities monitoring public institutions, as lawyers and notaries, in banks and other credit institutions, strategic economic projects, security companies (structures), other companies (structures) providing detective services, communications system, educational system as teachers, educators or heads of those institutions[;] nor can they perform a job requiring a weapon.” Vt ka kohtuotsuse punkte 30 jj, kus on analüüsitud endiste kommünismimaade töö- ja teenistusõigust puudutavas seadusandluses sätestatud vastavaid piiranguid.

üleriigilises ajalehes. Ka **võimalikud tagajärjed vabatahtliku ülestunnistuse tegemata jätmisel olid ja on OkupS-s üheselt ja selgelt sätestatud.**

**59.** Leian, et **üheaastane tähtaeg ülestunnistuse tegemiseks on piisavalt pikk aeg** selleks, et isik saaks sooritada vajalikud toimingud avalikustamise vältimiseks. Ka ei ole Vabariigi Valitsuse 05.07.1995 määrusega nr 257 kinnitatud „Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isiku ülestunnistuse esitamise korras“ sätestatud menetlusnõuded ülestunnistuse tegemiseks sellised, mis annaks alust väita, justkui oleks ülestunnistuse tegemine olnud isikule ülemäära koormav.

**60.** Mõistes teema tõsidust ning tunnustades, et isiku eraelu kaitse on oluline väärtus, mida üksnes kaalukates avalikes huvides võib riivata, tuleb rõhutada, et seadusandja on ette näinud **mitmed õiguskaitselahendid, vältimaks isiku alusetut seostamist julgeoleku- ja luureorganitega.** Enne teadaande avaldamiseks esitamist tehakse selle tekst isikule teatavaks tähtkirjaga, milles antakse teada ka isiku õigused: õigus tutvuda Kaitsepolitsei ametis dokumentidega, mis tõendavad tema julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemist või sellega koostöö tegemist ning õigus vaidlustada saadud teates sisalduv informatsioon isiku julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemise või sellega koostöö tegemise kohta Kaitsepolitseiametile esitatud kirjalikus avalduses või kohtus, kusjuures isiku julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemise või sellega koostöö tegemise tõendamise kohustus kohtus lasub Kaitsepolitseiametil (OkupS § 8 lõiked 2–4). Isikut, kelle puhul on jõustunud kohtulahendiga tunnustatud alusetuks Kaitsepolitseiameti teade tema julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemise või sellega koostöö tegemise kohta, ei avalikustata ning ta kustutatakse Kaitsepolitseiametis arvelt (OkupS § 8 lg 5).

**61.** Tuleb möönda, et Kaitsepolitsei poolt avalikustatavas teadaandes äratoodavad isikud võivad olla tänaseks küllaltki vanad (nt 03.02.2004 teadaandes nr 267 nimetatud isik on sündinud 1920. aastal). Võib tekkida küsimus, kui suurt ohtu nemad omavad Eesti Vabariigi julgeolekule tänasel päeval. Nagu eelpool märkisin, siis arvestades antud küsimuse spetsiifikat ja kogu Eesti riigi ajaloolist konteksti, on avalikustamise eesmärgiks laiemalt avalike huvide kaitse, kus riigi julgeoleku kaalutlus on üksnes üheks aspektiks. Sellest tulenevalt tuleb möönda, et üksnes kõrge vanus ei ole argumentiks isikute avalikustamata jätmiseks.

**62.** Eraelu puutumatus riive mõõdukuse hindamisel pean vaatamata eeltoodule vajalikuks rõhutada järgmist. Julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamise läbi tagatav avalike huvide kaitse ei tähenda siiski seda, et teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks ei peaks teatud osa informatsioonist seoses Eestit okupeerinud riikide julgeoleku- ja luureorganite tegevusega siiski jääma avalikustamata – see võib olla põhjendatud juhul, kui **riigi** või **üksikisikute põhiõiguste ja vabaduste kaitse** kaalub üles avalikustamist toetava avaliku huvi.

**63.** Arvestades avalikku huvi julgeoleku- ja luureorganitega seotud teabe avalikkuse suhtes, tuleb nõustuda Justiitsministeeriumi seisukohaga julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamise regulatsioonist tuleneva teatud isikute soodsama kohtlemise põhimõtte legitiimsuse osas (põhiseaduse § 12 lõike 1 esimesest lausest tulenev võrdse kohtlemise põhimõte<sup>30</sup>). Leian, et põhjendatud on tagada nende isikute soodsam kohtlemine, kes

<sup>30</sup> RKPJK 03.04.2002 otsus asjas nr 3-4-1-2-02, p 17: „Põhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb

oma käitumisega näitasid üles lojaalsust Eesti riigi suhtes, samuti võimalikku kahetsust, teavitades ühe aasta jooksul avalikku võimu enda seotusest julgeoleku- või luureorganitega, ning kelle minevikutegevuse puhul ei esine tungivaid avalikke huve avalikustamise poolt (nt riigisaladuse seaduse § 6 punktis 17 viidatud õigusrikkumiste toimepanemine või väga kõrge ametikoht). Nende isikute kiire reageerimine võimaldas riigil võimalikult ruttu koguda avalike ülesannete täitmiseks äärmiselt vajalikku teavet, mille puudumine võiks hakata ohustama riigi julgeolekut ning mida riigil endal koguda ei olnud võimalik või selle saamine oleks lünklik ja raskendatud.<sup>31</sup> Enn Tarto märkis 21.02.2001 „Süümevande seaduse“ eelnõu (575 SE) esimesel lugemisel, et „Kaitsepolitseiga on korduvalt juttu olnud, et ühelt poolt võimaldas see ülesandmine ennast kirja panna ühel osal inimestel, kes tõenäoliselt olid eriteenistuse võrku mässitud vastu oma tahtmist. Ülesandmisega said nad Eesti Vabariigi suhtes oma lojaalsust ilmutada. Veelgi olulisem on, et ülesandmine aitas lüüa väga suure mõra okupeeritud Eestis tegutsenud salateenistuste ühisrindesse.“<sup>32</sup> Riigi julgeoleku huvides mitteavalikustamise lubamine õigustab julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute erinevat kohtlemist.

**64.** Lisaks võib ennast vabatahtlikult ülesandnud isikute puhul eeldada, et nad kujutavad Eesti riigi julgeolekule tunduvalt väiksemat ohtu kui need, kes ülestunnistust ei teinud. Ülestunnistuse tegemine ise väljendab lojaalsust ja suhtumist Eesti iseseisvusesse ja riiklusesse (vt ka p 27).

**65.** Siiski, nagu märkis oma vastuskirjas Välisministeerium, oli ja on ka käesoleval hetkel Eestit okupeerinud riikide julgeoleku- ja luureorganitega seotus kindlasti taunitav. Enn Tarto märkis eelnõu teisel lugemisel 16.01.1995: „Kui te peate silmas, kas KGB-sse kuulumine oli eetilises või poliitilises mõttes taunitav, siis kindlasti see oli.“<sup>33</sup>

**66.** Seoses julgeoleku- ja luureorganite tegevuse taunitavusega tekitab küsimusi asjaolu, et avalikustatakse kõik isikud, kes on olnud julgeoleku- või luureorganite teenistuses või teinud nendega koostööd ning kes ühe aasta jooksul seaduse jõustumisest ei teinud vabatahtlikku ülestunnistust. Isikuid ei eristata ametikohtade kaupa ega ole jäetud välja tehnilisi töötajaid ega abipersonali. Avalikustatakse seotus julgeoleku- või luureorganiga sõltumata isiku tegelikest täidetud ülesannetest. Kuigi avalikustatavas teadaandes avalikustatakse ka see, kellena isik julgeoleku- või luureorgani teenistuses oli, ei pruugi nimetatud teave näidata seda, milles tegelikkuses isiku tegevus ja teened seisnesid (vt p 49).

**67.** Ühest küljest võib väita, et kui isik tegelikult midagi halba korda ei saatnud ning ta tõepoolest ka tegelikult teenis vaid elatist tehnilisi ülesandeid täites (koristaja, valvur, autojuht vms), siis miks ta peaks kartma oma seotuse avalikustamist. Teisalt tuleb arvestada asjaoluga, et okupatsiooni

---

kohelda võrdselt ja ebavõrdselt ebavõrdselt. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdselt ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust.“

<sup>31</sup> Üheks meetmeks teabe kogumisel oli kindlasti ka 10.03.1994 vastuvõetud Eestis tegutsenud teiste riikide julgeoleku- ja luureorganite materjalide kogumise, arvelevõtmise, säilitamise ja kasutamise korra seaduses ette nähtud kohustused, kuid kindlasti mitte piisav. Nimelt sätestas viidatud seaduse § 5 kohustuse, et kõik füüsilised ja juriidilised isikud, kelle valduses on seaduse § 2 lõikes 1 tähendatud materjale, on kohustatud kolme kuu jooksul, alates seaduse jõustumise päevast, teatama neist kirjalikult Eesti Arhiiviametile ning need Eesti Arhiiviameti poolt määratud arhiivile ja tähtajaks üle andma. Igaüks, kelle valdusse satub vastavaid materjale pärast nimetatud tähtaja lõppu, on kohustatud neist viivitamatult teada andma Rahvusarhiivile ja need üle andma viimase poolt määratud arhiivi.

<sup>32</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/02/t01022106-04.html#P252\\_46854](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/02/t01022106-04.html#P252_46854).

<sup>33</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 75.

režiimiga seostamise kaudu isik „stigmatiseeritakse“, millega kaasneb negatiivne ühiskondlik hinnang ning võimalik, et ka mitmed muud negatiivsed järelmid. Avalikustamise läbi isiku eraelu puutumatus piiramine võib üle kasvada seetõttu ka teiste põhiõiguste riiveks, saades takistuseks nende teostamisel (vt p 17). Seda vaatamata asjaolule, et tegelikult ei ole isik midagi halba teinud.

**68.** Seega tuleb leida vastus küsimusele, kas avalik huvi avalikustamise suhtes kaalub üles isikute, kes küll olid julgeoleku- või luureorganite teenistuses (töötamine koosseisulise töötajana), kuid täitsid üksnes tehnilisi organi põhitegevusega mitteseotud ülesandeid nagu näiteks koristajad (edaspidi *tehnilised töötajad*), õiguse eraelu puutumatus. **Leian, et avalik huvi avalikustamise suhtes ei kaalu üles „stigmatiseerimise“ tulemusel tehnilistel töötajatel tekkivat võimalikku eraelu puutumatus riivega kaasnevat kahju.** Olen seisukohal, et avalikustamist õigustav avalik huvi puudutab eeskätt julgeoleku- ja luureorganite sisulise tegevusega seonduvat teavet, st informatsiooni eemärgi saavutamisele (milleks vastavad organid loodi) suunatud tegevuse kohta, mitte igale asutusele omast tehnilist bürokraatiat ja ülesandeid.

**69.** OkupS § 9 lõike 1 kohaselt avaldatakse Kaitsepolitsei ameti teadaandes Riigi Teataja Lisas isiku kohta järgmised andmed:

- 1) nimi ja eesnimi;
- 2) sünniaeg;
- 3) sünnikoht;
- 4) tegevus või töökoht avalikustamise hetkel;
- 5) julgeoleku- või luureorgani nimetus, mille teenistuses isik oli või millega isik koostööd tegi;
- 6) kellena isik julgeoleku- või luureorgani teenistuses oli või koostööd tegi.

**70.** Nimetatud andmetest nähtub, et avalikustatakse muu hulgas ka isiku tegevus või töökoht avalikustamise hetkel. Leian, et taoliste andmete avalikustamise järele puudub avalikustamist muidu õigustavast avalikust huvist tulenev vajadus (vt punktides 19-20 käsitletud eesmärgipärase töötlemise ja minimaalsuse printsiipi). Tuleb rõhutada, et töökoha avalikustamine võib riivata ka kolmandate isikute põhiõiguseid (nt põhiseaduse §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust). Olen seisukohal, et tulenevalt negatiivsest foonist, mis kaasneb seostamisega endiste julgeoleku- ja luureorganitega, ei ole taoliste andmete avalikustamine põhjendatud.

**71.** Justiitsministeerium on viidanud asjaolule, et isiku tegevuse või töökoha avalikustamine on vajalik selleks, et võttes arvesse riigisaduse seaduse § 6 punktis 17 sätestatud koostoimes OkupS § 8 lg 1 teise lausega, on sel juhul arusaadav, kas isik avalikustati tulenevalt ülestunnistuse tegematajätmisest või konkreetse töökoha saamisest. Nagu eelpool märgitud, avalikustatakse riigisaduse seaduse kohaselt sõltumata ülestunnistuse tegemisest andmed julgeoleku- või luureorganitega seotuse kohta Vabariigi Presidendi, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Riigikohtu liikme puhul. Leian, et antud põhjus ei õigusta kõigi isikute puhul avalikustamise hetkel oleva tegevuse või töökoha avalikustamist. Nimetatud eristamist oleks võimalik saavutada ka lisades avalikustamisel märke, et avalikustamine on tingitud üksnes ametikohast, millest omakorda tuleneb, et isik on oma lojaalsust Eesti riigi suhtes ülesnäidanud, olles teinud vabatahtliku ülestunnistuse.



## KOKKUVÕTE

72. Eeltoodust tulenevalt leian, et OkupS § 8 lg 1 on osas, milles avalikustatakse kõik julgeoleku- ja luureorganite koosseisulised töötajad ning ei jäeta avalikustamata personali, kes täitsid vaid tehnilisi organi põhitegevusega mitteseotud ülesandeid, ning § 9 lg 1 p 4 osas, milles Kaitsepolitseiameti teadaandes Riigi Teataja Lisas avalikustatakse julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isiku tegevus või töökoht avalikustamise hetkel, vastuolus põhiseaduse §-dega 26, 19 ja 11 nende koostoimes.

Austusega

Allar Jõks

Lisad:

1. Kaitsepolitseiameti 10.08.2004 vastuskiri nr 1972 – 2 lehel;
2. Justiitsministeerium 26.01.2005 vastuskiri nr 3-2-04/15463 – 4 lehel;
3. Kaitseministeeriumi 28.01.2005 vastuskiri nr 1-403/9570 – 1 lehel;
4. Siseministeeriumi 31.01.2005 vastuskiri nr 2-4-2/10676 – 2 lehel;
5. Välisministeeriumi 27.01.2005 vastuskiri nr 8.3/1386 – 4 lehel.