



Õiguskantsler

Riigikohus
Lossi 17
50093, Tartu
kantselei@riigikohus.ee

Teie 13.08.2019 nr 5-19-38/4

Meie 19.09.2019 nr 9-2/191308/1904593

Arvamus PSJV asjas nr 5-19-38

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Leian, et Riigikogus 29.05.2019 vastu võetud Kaitseväe korralduse seaduse (KKS) muutmise seadus on põhiseadusega kooskõlas.

Kaitseväe korralduse seaduse muutmise seadus ei võimalda piirata isikute põhiõigusi rohkem, kui kehtiv õigus seda juba lubab. Vaidlusalune küsimus on eelkõige selles, kellel on Kaitseväe julgeolekuala kaitseks õigus isikuid varjatult jälgida. Eesti Vabariigi territooriumil on isikute varjatud jälgimise õigus jälitus- ja julgeolekuasutustel (nt Kaitsepolitseiametil ning Politsei- ja Piirivalveametil). KKS muudatus annab konkreetselt Kaitseväe julgeolekuala kaitse eesmärgil selle õiguse edasilükkamatul juhul ja kõrgendatud ohu tõrjumiseks ka Kaitseväele. Leian, et kavandatavad eraelu puutumatust piiravad meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja neid ei saa pidada põhiseadusevastaseks ka muudel alustel.

Teatan, et ei taotle asja arutamist suulises menetluses.

I Vaidlusalune õigusnorm

1. Riigikogus 29.05.2019 vastu võetud KKS muutmise seadus võeti samasugusel kujul esimest korda vastu 20.02.2019. Vabariigi President jättis selle seaduse 07.03.2019 otsusega nr 435 välja kuulutamata. 14.06.2019 pöördus Vabariigi President Riigikohtu poole taotlusega tunnistada kõnealune seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

2. Vabariigi Presidendi 07.03.2019 otsuse kohaselt ei pea ta põhiseaduspäraseks KKS muutmise seaduse punkti 20, millega kehtestatakse KKS § 54¹.

3. KKS §-ga 54¹ antakse Kaitseväele õigus isikuandmete töötlemiseks (sh isikute lühiajaliseks varjatud jälgimiseks) Kaitseväe julgeolekualal edasilükkamatul juhul kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks. Presidendi hinnangul on sellise õiguse andmine Kaitseväele ebaproportsionaalne ja riivab oluliselt julgeolekualal viibivate tsiviilisikute põhiõigusi. Isikute varjatud jälgimine võib kaasa tuua Eesti Vabariigi põhiseaduse §-des 26, 33 ja 43 sätestatud perekonna- ja eraelu, kodu puutumatuse ning sõnumisaladuse rikkumise.

4. Kaitseväl on olnud isikute varjatud jälgimise õigus väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi. Kuigi Kaitseväe luurekeskus pole kehtivate seaduste järgi ei julgeolekuasutus ega jälitusasutus

Õiguskantsleri Kantselei

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

(jälitusasutus on küll Kaitseväe koosseisus olev Sõjaväepolitsei), annab uus seadus kaitseväeluurele õiguse vajatult jälgida ka Eesti kodanikke järgmistel juhtudel: a) Kaitseväge kandideerijate taustakontrolli tegemisel; b) salajasele koostööle kaasatud isikute kontrollimisel; c) julgeolekuala kaitse eesmärgil „edasilükkamatul juhul kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks“ (KKS § 54¹). Muudel juhtudel välistab seadus üldjuhul Eesti kodaniku kohta teabe kogumise ja töötlemise (KKS § 36 lg 2).

II Piiratud põhiõigused ja piirangute eesmärk

5. Kaitseväeluuret tehakse riigi sõjaliseks kaitsmiseks ja riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamiseks või tõkestamiseks. Kaitseväeluure üks nn siseriiklik eesmärk on Kaitseväge julgeoleku tagamine.

6. Kaitseväeluurele antavad varjatud jälgimise õigused piiravad põhiseaduse (PS) §-s 26 sätestatud õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel. Kuigi põhiseaduse § 26 lubab seda õigust piirata „tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks“, ei saa Riigikohtu praktikast tulenevalt selline kvalifitseeritud piirangute loetelu olla ammendav ning erandjuhul võib selle põhiõiguse piiramist õigustada ka muu ilmselgelt ülekaalukas põhiseaduslik väärtus. Riigikohus on riigi julgeolekut nimetanud põhiseaduslikuks väärtuseks, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki (vt nt RKPJKo 05.03.2001 nr [3-4-1-2-01](#), p 15).

7. Põhiseaduse preambul sätestab riigi üldise eesmärgi tagada sisemine ja väline rahu. Sellest väga üldisest eesmärgist saab koosmõjus põhiseaduse muude sätetega tuletada riigi konkreetsemad ülesanded rahu tagamisel. Nii näeb põhiseaduse §-st 10 tulenev õigusriigi põhimõtte ette ka riigi kohustuse tagada õiguskorra tegelik ja tõhus funktsioneerimine. Üldisest ja erelistest kaitsepõhiõigustest (PS § 13 jt) tuleneb riigi kohustus kaitsta isikute põhiõigusi ja -vabadusi kolmandatest isikutest lähtuvate ohtude ja kahjustuste eest. Põhiõigusest korraldusele ja menetlusele (PS § 14) tuleneb riigi kohustus tagada menetlused isikute õiguste kaitseks. [Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) (EIÖK) artikli 8 lõige 2 nimetab riigi julgeolekut ja ühiskondlikku turvalisust eraellu sekkumise lubatud aluseks.

8. Vabariigi President leiab, et KKS muutmise seadus annab Kaitsevägele isikute varjatud jälgimiseks põhjendamatult laiad võimalused. See toob kaasa põhiseaduse §-s 26 sätestatud perekonna- ja eraelu vabaduse piiramise ja ka põhiseaduse §-des 33 ja 43 kaitstud kodu puutumatusel ja sõnumisaladuse õiguse piiramise. Samuti kahjustatakse sellega põhiseaduse §-s 13 sätestatud igapäevase õiguse riigivõimu omavoli eest.

9. Kodu puutumatusel ja sõnumisaladuse õiguse piiramiseks (nt siseneda kellegi eluruumi või sõidukisse või lugeda salaja kirjavahetust) vaidlusalune seadus Kaitsevägele siiski volitusi ei anna. Neid piiranguid on Riigikogu põhimõtteliselt eristanud ka näiteks KrMS ja JAS regulatsioonis, sätestades, et varjatud jälgimiseks on vajalik vastavalt prokuratuuri luba või asutuse juhi volitus, kodu puutumatusel ja sõnumisaladuse piiramiseks aga kohtuluba.

10. Pärast 2007. aasta luureskandaali on mõistetav, et kaitseväeluure volituste laiendamise suhtutakse väga ettevaatlikult. [Tollal juhtis õiguskantsler tähelepanu](#) just kaitseväeluure puudulikule õiguslikule alusele: kuigi mitme seadusesätte põhjal võis järeldada riigi soovi, et Kaitseväge täidaks luure- ja vastuluuretegevuse kaudu ka julgeoleku ülesandeid, olid kaitseväeluure ülesanded ja eesmärgid seaduses sätestamata. Seetõttu polnud ka tõhusat

tsiviilkontrolli isikute põhiõiguste kaitseks. Vaidlusalune seadusemuudatus loob vajalikud kontrollimehhanismid põhiõiguste tagamiseks (vt p-d 18–24).

11. Vabariigi President on juhtinud Riigikohtule esitatud taotluses õigustatult tähelepanu sellele, et mõistet „varjatud jälgimine“ ei ole seaduses avatud ega piiritletud. Siiski tuleks silmas pidada, et seda mõistet ei defineeri ka teised jälitustegevust reguleerivad seadused. Nii on „varjatud jälgimise“ mõiste reguleeritud näiteks „[Kaitsepolitseiameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid ning teabetoimiku pidamise ja säilitamise korras](#)“ (§ 2 p 2). Praktikas tähendab varjatud jälgimine isiku- ja muude andmete varjatud kogumist vaatluse teel. Nagu öeldud, ei hõlma see sõnumisaladusse sekkumist ega piira inimeste õigust kodu puutumatusle.

12. KKS muutmise seaduse kohaselt on Kaitseväge julgeolekuala kaitseks isikute varjatud jälgimise eeldus edasilükkamatul juhul kõrgendatud ohu väljaselgitamine ja tõrjumine. Kõrgendatud oht on defineeritud korrakaitse seaduse § 5 lõikes 4, kuid see määratlus on Kaitseväge julgeolekuala kaitse eesmärgi täitmiseks tõenäoliselt liialt lai. Pealegi ei ole Kaitseväge luuretegevus oma olemuselt korrakaitseline tegevus ja seda ei reguleeri korrakaitse seadus (KorS § 1 lg 6). Kirjeldatud puudujääk ei ole siiski olulise tähtsusega KKS muutmise seaduse põhiseaduspärasuse hindamisel. Nimelt sätestab kehtiv seadus (KKS § 49), et julgeolekuala vastu suunatud ohutõrjes kasutatakse KorS-is sätestatud meetmeid. Seetõttu võib mõista Riigikogu tahet viidata KKS muutmise seaduses kõrgendatud ohu mõistele.

III Piirangute proportsionaalsus

13. Isikuandmete varjatud kogumisest tuleneva piirangu proportsionaalsuse hindamisel tuleb arvestada eelkõige põhiõiguste piiramise intensiivsust ja menetlusgarantiisid, mis on ette nähtud sekkumise kontrollimiseks. Piirangu intensiivsus sõltub eelkõige sellest, millist teavet, milliste vahenditega ja millise perioodi jooksul kogutakse, kuidas seda töödeldakse ja kui pikalt säilitatakse. Näiteks jälitustegevusega seotud õiguslike garantiide asjakohasuse ja efektiivsuse kindlaksmääramisel on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) välja toonud järgmised arvestamist vajavad asjaolud: a) lubatud meetmete olemus, ulatus ning rakendamise kestus; b) meetmete rakendamise alused; c) kes annab loa meetmete rakendamiseks; d) kes on volitatud meetmeid rakendama; e) kes teeb järelevalvet; f) võimalikud õiguskaitsevahendid (vt näiteks EIK 02.10.2012 [otsus asjas Sefilyan vs. Armeenia](#), p 127).

14. Ei saa nõustuda seisukohaga, nagu võimaldaksid seadusemuudatused Kaitseväel hakata isikute põhiõigustesse ulatuslikult sekkuma. Tegelikult lubab seadus teha järgmist: 1) piiratud hulga isikute (Kaitseväge teenistusse astujate ja salajasele koostööle juba kaasatud isikute) kohta taustakontrolli (taustakontrolli tegemise ja seeläbi isikuandmete kogumise õigus on Kaitseväel juba olemas ka kehtiva seadusega) tehes koguda varjatult isikuandmeid ning 2) ettenägematul juhul ja üksnes kõrgendatud ohu tõrjumiseks koguda varjatult andmeid isikute kohta (sh neid lühiajaliselt varjatult jälgida), kes ohustavad otseselt Kaitseväge julgeolekuala.

15. KKS muutmise seadus suurendab õigusselgust, aidates ühtlasi senisest tõhusamalt, aga ka selgemini ja läbipaistvalt tagada Riigikogu poolt Kaitsevägele (sh kaitseväge luurele) pandud ülesannete täitmist. Õiguskantslerile teadaolevalt (sh praktikast teada olevate näidete põhjal) ei ole kahtlust selles, et Kaitseväge julgeolekuala kaitseks isikuandmete varjatud töötlemine on sobiv ja vajalik. Vabariigi President viitas 07.03.2019 otsuses, et „kehtivas õigusruumis on seadusandja andnud õiguslikud vahendid Politsei- ja Piirivalveametile ning Kaitsepolitseiametile kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks Kaitseväge ajutisel julgeolekualal“. Teatud juhtudel on

Kaitsepolitseiametil (näiteks riigireeturi või muu riigi julgeolekut ohustava tegevuse tõkestamisel), Välisluureametil ([JAS](#) § 7 lg 2¹ alusel) ning Politsei- ja Piirivalveametil (kuriteo avastamisel) tõepoolest õigus Kaitseväe julgeolekualal või selle vahetus läheduses viibivaid isikuid varjatult jälgida ka kehtivate seaduste (JAS, KRMS) alusel. Samas ei ole neis seadustes varjatud jälgimise õigusliku alusena otseselt nimetatud Kaitseväe julgeolekuala kaitse eesmärki (vt [JAS](#) §-d 6, 7 koosmõjus §-ga 26 ning [KrMS](#) § 126²). KKS muutmise seadus tagab selles osas õigusselguse.

16. Riigikogul on õigus otsustada, kas anda Kaitseväe julgeolekuala kaitseks vajalike toimingute (sh edasilükkamatul juhul isiku lühiajalise varjatud jälgimise) tegemise õigus Kaitseväele endale või näiteks julgeolekuasutusele. Seaduseelnõu [seletuskiri](#) ütleb, et need õigused võimaldavad Kaitseväel endale tekkivat ohtu hinnata iseseisvalt ja operatiivselt ning kaitsta oma isikkoosseisu, territooriumi ja objekte. Seda ülesannet ei saa operatiivselt täita teised asutused, sest vahetu ohu tuvastamiseks on väga tähtis operatiivselt reageerida, mida saab tagada vaid asutus ise. Niisuguse valmisoleku nõudmine teistelt asutustelt oleks töökorralduse seisukohast ebamõistlikult koormav. Kaitseväe julgeoleku tagamine ja julgeolekuala vastu suunatud süütegude ennetamine ei kuulu ka Sõjaväepolitsei ülesannete hulka ([KKS § 21](#)). KKS mõttest lähtudes tegeleb sellega kaitseväeluure.

17. Põhiõiguste kaitse seisukohast ei ole tööjaotus mitme asutuse vahel esmatähtis küsimus. Hoopis olulisem on see, mis tingimustel hakatakse inimeste eraellu sekkuma ning millised kontrollimeetmed luuakse piirangute tasakaalustamiseks. Väga oluline on siinkohal tagada, et kaitseväeluure ja vastuluure huvid ning tegevus ei ristuks. Seaduses ongi Kaitseväele pandud selge kohustus kavandatavatest toimingutest pädevat julgeolekuasutust viivitamatult teavitada.

IV Kontrollimehhanismid põhiõiguste tagamiseks

18. Selleks et isikute põhiõigustesse sekkumine oleks põhiseaduspärane (eelkõige piirangute mõõdukuse tagamiseks), peab seadus ette nägema tõhusad kontrollimehhanismid. Oluline on näiteks see, et varjatud jälgimise loa annaks pädev isik, et toimingud ajaliselt piiritletaks, et rakendataks *ultima ratio*-põhimõtet ning järgitaks teavitamiskohustuse ja andmete töötlemise (sh kustutamise) nõudeid. Kaitseväe korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemise käigus said need kontrollimehhanismid asjakohaselt reguleeritud.

19. Seaduse rakendamise üksikasjad võib Riigikogu jätta täitevvõimu otsustada. Eelkõige Kaitseväe enda, aga ka Kaitseministeeriumi kehtestatava sisemise korraldusega on võimalik täpselt määrata tingimused ja nõuded, kuidas ja kui suures mahus toiminguid tegema hakatakse ning milline (sh kui efektiivne) on nende asutuste endi kontroll niisuguste toimingute üle.

20. Asutusesiseste õigusaktidega saab lahendada ka mitmed Vabariigi Presidendi taotluses otseselt nimetatud murekohad. Näiteks, milline peaks olema toiminguid tegevate ametnike ettevalmistus, mis tingimustel ja milliseid andmebaase kasutada lubatakse ning korralduslikud küsimused – sh kooskõlastamine, teavitamine jne. Õigusaktides saab ka kindlaks määrata, kui kaua ja mis tingimustel kogutud andmeid säilitatakse ning kes ja mis tingimustel neile juurde pääseb. Kõike ei pea tingimata seadusega üksikasjalikult sätestama. See ei ole nii ka teistes isikuandmete varjatud töötlemist reguleerivates seadustes (näiteks KrMS, JAS).

21. Leian, et seadus tagab regulaarse, sisulise ja toimiva järelevalve loomise võimalused kõigi seaduses loetletud meetmete rakendamise üle. Julgeolekuala kaitse eesmärgil ([KKS § 54¹ lg 2 p 2](#)) isiku varjatud jälgimiseks peavad aga olema täidetud kõik järgmised tingimused: a) tegemist peab

olema edasilükkamatu juhuga ja seega viivitatut tõrjumist vajava kõrgendatud ohuga julgeolekualale; b) Kaitseväge juhataja tehtud otsus kehtib kuni 24 tundi; c) sellest otsusest teavitatakse viivitamata Kaitsepolitseiametit ja valdkonna eest vastutavat ministrit või tema volitatud ametnikku ning d) varjatud jälgimise käigus kogutud andmed kustutatakse nende töötlemise vajaduse lõppemisel viivitamata (KKS § 54¹ lg 4).

22. Seadus (KKS § 40) sätestab veel isiku tagantjärele teavitamise nõude ja materjalide tutvustamise kohustuse, kui isik seda soovib. Kaitseväeluure varjatud toimingute üle Eesti territooriumil ja/või Eesti kodanike suhtes teeb järelevalvet ka õiguskantsler. Seda järelevalvet on kavas teha regulaarselt ja sisuliselt.

23. Eelöeldule tuginedes leian, et kaitseks riigivõimu omavoli eest on ette nähtud nõutavad kontrollimehhanismid.

24. Igasuguse põhiõigusi piirava seadusega kaasneb paratamatult vähemalt teoreetiline kuritarvituste oht. Kas see tulevikus mingil viisil realiseerub, oleneb eelkõige sellest, kuidas Kaitsevägi oma laiemaid volitusi kasutama hakkab. Samas pole ühtki põhjust eeldada või ette karta seda, et minister, Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon, õiguskantsler ja ka Kaitsepolitseiamet (keda toimingute kavatsusest alati eelnevalt teavitatakse) kooskõlastavad ja kontrollivad Kaitseväge tegevust edaspidi formaalselt.

25. Risk, et seadust kohaldav asutus (antud juhul Kaitsevägi) võib asjaolusid puudulikult hinnates või oma pädevust kuritarvitades toimida (põhi)seadusvastaselt, ei muuda seaduspärast tõlgendust ja tegevust võimaldavat normi põhiseadusvastaseks (vt nt RKPJKo 20.06.2014, [3-4-1-9-14](#), p 40).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Odyn Vosman 693 8422
Odyn.Vosman@oiguskantsler.ee

Küllli Taro 693 8441
Kylli.Taro@oiguskantsler.ee